

IV. Auf dem Weg zu einer Theorie der Rechtsberatung in Übergangstaaten	431
1. Strukturen und Prozesse	432
2. Inhalte	434
V. Schlussbemerkung	436

Zum Aufbau einer rechtsstaatlichen Ordnung in den sog. Transformationsstaaten gehört auch das Verwaltungsrecht. Der Beitrag geht am Beispiel Georgiens zwei Fragen nach, die in diesem Übergang wesentlich sind: In welchen Prozessen und Strukturen hat sich das neue Verwaltungsrecht herausgebildet, und welchen Inhalt hat es angenommen? Dabei interessiert insbesondere, welche Rolle die ausländische Rechtsberatung spielt, zum einen als Bestandteil der Entwicklungsprozesse, zum anderen als Richtungsgeber für den Inhalt. Nach einer Einführung in die Übergangssituation werden die beiden genannten Fragen behandelt und anschließend im Zusammenhang theoretischer Ansätze zur Rechtsberatung diskutiert.

I. Die Situation des Übergangs

Nach der sozialistischen Identitätskonzeption sind Staat und Gesellschaft nicht getrennt. Vielmehr ist der Staatsapparat mit dem Volk identisch und in seiner relativen Besonderung doch nur dessen Organ.² Er ist zugleich wirtschaftender Akteur, Planungs- und Ordnungsinanz und Versorgungseinrichtung.³ Verwaltungsrecht ist in dieser Konzeption nicht ein Recht der Rechtsverhältnisse zwischen der juristischen Person Staat und den Einzelnen und wirtschaftenden Einheiten, sondern Organisationsrecht, das Entscheidungsstrukturen und Kompetenzen des Staatsapparates festlegt, Steuerungsmittel, das den Bürgern und Wirtschaftseinheiten gegenüber Verhaltenspflichten und Verantwortlichkeit begründet⁴, aber auch Mitwirkungsrecht, das die Bürger zur Teilnahme auffordert.⁵

Dagegen entwickelten sich die realen Verhältnisse der »sozialistischen« Gesellschaften bekanntlich so, dass der Staatsapparat, von der Partei geführt, sich von der Gesellschaft entfernte und von ihr schärfer getrennt war als der bürgerliche Staat, der formal auf der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft aufbaut. Die administrative Durchdringung der Gesellschaft bei gleichzeitig fehlender Legitimität lähmte die gesellschaftliche Kreativität. Die Lähmung wurde in der Spätphase des »Realsozialismus« zwar dadurch gemindert, dass das Wirtschaftsrecht den wirtschaftenden Einhei-

2 Besonders prononciert die Identitätstheorie des für die DDR einflussreichen *Polak*, Zur Dialektik in der Staatslehre, 1963 und *ders.*, Reden und Aufsätze, 1968. Vgl. *Heuer*, Marxismus und Demokratie, 1989, S. 290 ff., 359 ff.
 3 *Heuer* (Fußn. 2), S. 374 f. nennt ein ähnliches Spektrum von Staatsfunktionen, nämlich Entfaltung der Produktivkräfte, Verfügung über das Nationaleinkommen, Verteilung und Naturaneignung.
 4 Am Beispiel des als Landeskulturrecht genannten Umweltrechts der DDR *Autorenkollektiv*, Landeskulturrecht, 1986, S. 47 ff., 58 ff.
 5 Siehe *Autorenkollektiv*, Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie. Lehrbuch., 1975, S. 255: »Die Rechtsstellung des Bürgers im sozialistischen Staat ist Ausdruck seiner gesellschaftlichen Stellung. Sie zielt auf die Teilnahme jedes einzelnen an der Verwirklichung der staatlichen Macht, an der staatlichen Leitung der Gesellschaft und damit auf die Entwicklung sozialistischer Persönlichkeiten«.

AUS DER PRAXIS DER VERWALTUNG

Verwaltungsrechtsentwicklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens

Von Univ.-Prof. Dr. Gerd Winter¹, Bremen

I. Die Situation des Übergangs	409
II. Die Entstehung des neuen georgischen Verwaltungsrechts und der Beitrag der Rechtsberatung	411
1. Abläufe	414
2. Strukturen	414
a) Intellektuelle Herausforderungen	415
b) Sozio-ökonomische Strukturen der Rechtsberatung	418
III. Hauptprobleme des neuen Verwaltungsrechts und die Ausrichtung der Beratung	418
1. Privatisierung von Staatseigentum	418
2. Gewerbefreiheit	418
3. Dezentralisierung der Verwaltung	419
4. Neue Politiken in den Verwaltungssektoren	419
5. Zwei Arten allgemeinen Verwaltungsrechts	420
6. Korruption in der Verwaltung	422
7. Korruption in der Justiz	423
8. Rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungshandelns	423
9. Informationsfreiheit	424
10. Formen des Verwaltungshandelns	424
11. Partizipation im Verwaltungsverfahren	425
12. Verwaltungsvollstreckung	426
13. Widerspruchsverfahren	426
14. Staatshaftung	427
15. Untergesetzliche Normen	428
16. Verwaltungsgerichtsbarkeit	429
17. Klagebefugnis	430
18. Prozessmaximen	430
19. Kosten des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes	430

1 Der Beitrag ist im Zusammenhang des Sonderforschungsbereichs 597 »Staatlichkeit im Wandel« der Universität Bremen entstanden. Teile habe ich auf dem Symposium »Die Rolle des Rechts und der juristischen Zusammenarbeit bei der Schaffung einer Zivilgesellschaft« des Japanisch-Deutschen Zentrums Berlin am 12. und 13. 3. 2009 in Berlin vorgetragen. Eine englische Vorfassung erschien in *King/Khubua* (Hrsg.) Georgia in Transition, 2009. Meine Kenntnisse über die georgische Entwicklung beruhen auf vielen Beratungseinätzen im Auftrag der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) seit 1997, zu Hause und vor Ort. Tätig war ich bei der Entwicklung eines Allgemeinen Verwaltungskodex und einer Verwaltungsgerichtsordnung, und zwar sowohl in der Erarbeitungsphase wie in der Phase der Umsetzung in die gerichtliche Praxis und der Novellierung der Gesetze. Soweit es die Empirie der Rechtsberatung angeht, ist es, weil ich Teilnehmer war und noch bin, selbstverständlich unmöglich, in wissenschaftlicher Distanz zu schreiben. Trotzdem habe ich mich um Objektivität bemüht, d. h. Fehler offengelegt, die man gern der Kritik vorenthielte, aber auch den eigenen Einfluss benannt, den man aus understatement eher verschwiege. Obwohl viele Personen es verdienen, wegen ihrer wertvollen Beiträge zu dem ganzen Prozess mit Namen genannt zu werden, bleiben sie anonym, weil dies einem rechtssoziologischen Text angemessen ist. Eigentlich müsste ich mich auch selbst anonymisieren, aber das ist offensichtlich nicht möglich.

ten eine relative Eigenständigkeit und untereinander auch eine Art subjektiver Rechte einräumte,⁶ und dass das Verwaltungsrecht quasi-rechtsstaatliche Formen wie das Recht zur verwaltungsinter-
nen Beschwerde einführte.⁷ Insgesamt blieb die Idee der Volksdemokratie aber dominant; die Ver-
fechter der Eigenverantwortung der Betriebe und Kommunen, des politischen Interessenpluralis-
mus und einer sozialistischen Rechtsstaatlichkeit wurden von den Machträgern lange beiseite ge-
schoben⁸, und als sie endlich gehört wurden, war das Regime bereits diskreditiert.

Mit der Wende wurde der politische Wille dominant, diese Strukturen in eine
völlig andere Konzeption – den demokratischen Rechtsstaat mit sozialer Markt-
wirtschaft – zu transformieren. Unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung des
Verwaltungsrechts, die hier im Vordergrund steht, bedeutet dies, dass die Verwal-
tung in Rechtsverhältnisse zu den Bürgern gebracht und funktionell darauf be-
schränkt werden musste, einen Ordnungsrahmen zu setzen, Infrastruktur zu schaf-
fen und für Umverteilung zu sorgen.

Wie dies bewerkstelligt wurde, möchte ich am Beispiel der Transformation der
georgischen Rechtsordnung beschreiben. Unter den Transformationsstaaten ist Ge-
orgien aus zwei Gründen ein geeignetes Beispiel: Das Land hat den Übergang kon-
sequent in Rechtsformen gefasst, und es ist dabei im Vergleich zu den anderen ost-
europäischen und asiatischen GUS-Staaten am schnellsten und weitesten vorange-
kommen. Dies bedeutet nicht, dass die georgische Gesellschaft heute *de facto* eine
soziale Marktwirtschaft und rechtsstaatliche Demokratie darstellt. Aber soweit
Recht zu deren Herstellung beitragen kann, steht es weitgehend zur Verfügung.⁹

Die Gründe für das georgische Engagement für das Recht als Transformationsrahmen sind teil-
weise bei den beteiligten Akteuren¹⁰ und damit im historisch Zufälligen zu suchen, sie sind aber auch
strukturell bedingt. Georgien ist traditionell eine selbstbewusste Bürgergesellschaft. Auch während
des sowjetischen Regimes galt es als schwer regierbar. Deshalb ist verständlich, dass das Land sich
möglichst rasch um solche Formen bemühte, die den gesellschaftlichen Verkehr ohne administrative
Intervention ermöglichen, d. h. vor allem um das Zivilrecht. Ein weiterer Faktor hängt mit dem
Verhältnis zu Russland zusammen. Georgien stand seit Mitte des 15. Jahrhunderts unter der Herr-
schaft ausländischer Mächte, insbesondere Persiens, des Osmanischen Reiches und – seit 1802 –
Russlands, mit nur einer zweijährigen Periode der Unabhängigkeit von 1918 bis 1920. Um die Chan-
ce der Selbstständigkeit nach der Auflösung der Sowjetunion zu ergreifen und dauerhaft zu sichern,
musste in möglichst kurzer Zeit ein Staatswesen mit verfasster Staatsgewalt aufgebaut werden. Mit

6 Für die DDR *Autorenkollektiv unter Leitung von Heuer, Wirtschaftsrecht*, 1985, S. 65 ff. Die
subjektiven Rechte galten als Organisationsmittel des sozialistischen Staates, sie waren nicht
Grundrechte im emphatischen Sinn.

7 Für die DDR *Berner*, Verwirklichung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der staatlichen Lei-
tung durch Rechtsmittel, Staat und Recht 1980/81, 13 ff.

8 In der DDR z. B. *Heuer* (Fußn. 6) und *Heuer/Klinger/Panzer/Pflicke*, Sozialistisches Wirt-
schaftsrecht-Instrument der Wirtschaftsführung, 1971.

9 Die DDR stellt im Vergleich zu Georgien und dem mainstream der Transformationsstaaten einen
völlig untypischen Fall dar, weil die zunächst selbst initiierte Wende den Menschen sehr bald aus
der Hand genommen wurde. Ihnen wurde in kurzer Zeit ein anderes System übergestülpt, mit der
Folge gleichwaise komfortablen Wohlstands, aber sozialpsychischer Degradierung. In allen
anderen Transformationsstaaten lagen die Verhältnisse gerade umgekehrt: Übergang in die Ar-
mut, aber in stolzer Selbstbestimmung.

10 In Georgien gab es frühzeitig eine Gruppe junger Juristen und Juristinnen, die Young Lawyers
Association, die es mit Unterstützung der Soros Foundation verstanden, in den rechtspolitisch
relevanten Institutionen ein Reformnetzwerk zu bilden und sich dabei ausländischer, insbeson-
dere deutscher Hilfe zu bedienen.

demokratischen und rechtsstaatlichen Formen wollte man sich Anerkennung im Westen, z. B. die
Mitgliedschaft im Europarat, verschaffen, und damit eine Sicherung mehr für den Fall womöglich
neu entstehender Ambitionen von russischer Seite.

II. Die Entstehung des neuen georgischen Verwaltungsrechts und der Beitrag der Rechtsberatung

1. Abläufe

In Georgien sind zum 1. 1. 2000 ein Allgemeiner Verwaltungskodex (AVK) und eine
Verwaltungsprozessordnung (VPO) in Kraft getreten. Der Verwaltungskodex ent-
hält Vorschriften zur Verwaltungsorganisation, zum Zugang zu Verwaltungsinfor-
mationen, zum Verwaltungsverfahren, zur Gestalt und Aufhebung von Verwal-
tungsakten, zur Verwaltungsvollstreckung, zum verwaltungsrechtlichen Vertrag,
zur Staatshaftung, zum Widerspruchsverfahren und zum Verfahren der Verord-
nungsgebung. Die Verwaltungsprozessordnung verweist grundsätzlich auf die Zi-
vilprozessordnung und fügt nur solche Vorschriften hinzu, die für verwaltungs-
rechtliche Streitigkeiten spezifisch sind.

Die Idee, das Verwaltungsrecht nicht der Entwicklung richterrechtlicher Kasus-
istik zu überlassen, sondern von vornherein in einer umfassenden Kodifikation nie-
derzulegen, ging auf den Europarat zurück, der für die Aufnahme Georgiens die
gesetzliche Fixierung rechtsstaatlicher Formen des Verwaltungshandelns anmahnte.
In Georgien entstand eine entsprechende politische Bereitschaft auf Seiten der da-
maligen Justizminister und des Rechtsausschusses des Parlaments.

Da Georgien sich von der Aufnahme einen Zuwachs an Solidarität aus dem Wes-
ten und damit an Stabilität in der Region versprach, standen die Arbeiten von vorn-
herein unter Zeitdruck, der sich zudem terminlich auf den Herbst 1999 zuspitzte,
weil im Oktober desselben Jahres Parlamentswahlen anstanden und die Zusammen-
setzung des alten Parlaments eine problemlose Annahme der Gesetze garantierte. So
sind die beiden Gesetze in wenig mehr als 2 Jahren verfasst worden. Dieser für ein so
umfassendes Werk sehr kurze Zeitraum muss berücksichtigt werden, wenn man
den entstandenen Text im Einzelnen beurteilt. Ihm ist geschuldet, dass die beiden
Gesetze viele Lücken, Überflüssiges, Ungenauigkeiten und Unabgestimmtheiten
enthielten.

Im Zuge der Herstellung von Entwürfen zu beiden Gesetzen gab es verschiedene Beratungsan-
gebote aus der Perspektive mehrerer westlicher Verwaltungsrechtsordnungen. Das Projekt begann
mit einem vom Europarat im Oktober 1997 in Den Haag veranstalteten Seminar, an dem hohe Re-
präsentanten Georgiens und damals auch noch Armeniens, das ähnliche Pläne hatte, sowie Berater
aus den Niederlanden, Frankreich, Polen, den USA und Deutschland teilnahmen. Auf dem Seminar
wurden bereits recht konkrete rechtspolitische Fragen der Verwaltungsrechtsreform behandelt,
z. B. die Frage, ob ein obligatorisches Widerspruchsverfahren eingeführt werden sollte. Ein zweites
Seminar wurde im Mai 1998 in Straßburg veranstaltet, allerdings ohne Teilnahme Armeniens.

Das eigentliche Entwerfen von Texten zum Verwaltungskodex war dann Gegen-
stand eines Projektes der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in
Zusammenarbeit mit dem Center for International Legal Cooperation (CILC) in
Leiden und der United States Agency for International Development (USAID).

Die Hauptarbeit lag in der Hand zweier georgischer Juristen. Beide waren Assistenten des Rechtsausschusses des Parlaments. Der eine, damals ca. 40 Jahre alt, hatte bereits als Richter gearbeitet, der andere, damals 25 Jahre alt, war nach seinem Studium gleich in die Politik eingestiegen. Beide hatten in Georgien studiert und besaßen kaum Kenntnisse des westlichen Verwaltungsrechts. Neben Georgisch sprachen der eine Russisch und ein wenig Deutsch, der andere Russisch und – brauchbar – Englisch. Beide kannten die georgischen sozialen und politischen Verhältnisse sehr genau und waren in der Auseinandersetzung mit dem »Realsozialismus« erfahren. Begünstigt durch eine enorme Auffassungsgabe haben sie sich sehr schnell in westliches Verwaltungsrecht eingedacht. Als Berater wirkten ein Professor der Universität Groningen, ein Professor der Ohio Northern University und von deutscher Seite ich selbst mit. Dabei erhielt mein eigener Anteil mit zunehmender Verdichtung der Arbeit an den Texten überwiegendes Gewicht.

Die beiden georgischen Verfasser werteten ausgewählte Gesetzestexte und Kommentierungen des niederländischen und deutschen sowie – in geringerem Maße – des amerikanischen Verwaltungsrechts aus, besprachen die einzelnen zu verfassenden Artikel mündlich auf Englisch mit den Beratern und verfassten sie dann in georgischer Sprache. Als nützlich erwies sich dabei, dass die beiden georgischen Experten sich frei von ihren alltäglichen Pflichten mehrfach einige Wochen in Groningen und Bremen aufhalten und dabei ständigen Kontakt mit den Beratern halten konnten. Der daraus resultierende Entwurf wurde ins Englische übersetzt und auf mehreren Seminaren in Georgien und in wechselnder Besetzung von Beraterseite, immer aber mit meiner Beteiligung, diskutiert. Allerdings lag der Ertrag dieser Seminare eher darin, bei den georgischen Juristen Interesse an dem Gesetzesprojekt zu wecken. Für weiterführende inhaltliche Anregungen war das Vorhaben zu neu. Die so erstellten Texte wurden später von mir im Einzelnen durchgesehen und erneut mit den georgischen Verfassern besprochen.

Hinsichtlich der Verwaltungsprozessordnung verlief der Herstellungsprozess etwas anders als hinsichtlich des Verwaltungskodex. Viel Zeit war damit verloren gegangen, dass die beiden georgischen Juristen auf niederländischen Rat hin eine vollständige Verwaltungsgerichtsordnung entworfen hatten, die in nur geringfügiger Beziehung zu der bereits geltenden georgischen Zivilprozessordnung stand und nicht berücksichtigte, dass es in Georgien keine selbstständige Verwaltungsgerichtsbarkeit geben sollte. Nachdem sich auf meinen Rat die einfachere Lösung durchsetzte, dass es mit einem Verweis auf die Zivilprozessordnung nebst einiger spezifischer Vorschriften sein Bewenden haben könne,¹¹ habe ich den (mit 35 Artikeln relativ kurzen) Text weitgehend selbst entworfen, weil die Parlamentstermine kaum noch Zeit für aufwendige Abstimmungen ließen.

Das Parlament hat die Entwürfe ohne erkennbare Diskussion angenommen. Allerdings wurde in letzter Minute auf amerikanisch beeinflussten Druck ein ganzes Kapitel – das zum Zugang zu Verwaltungsinformationen – ausgetauscht.¹²

Nach ihrem Inkrafttreten sind beide Gesetze in der Rechtsprechung intensiv erörtert und angewendet worden. Die GTZ unterstützte unter Einbeziehung weiterer deutscher Berater Schulungen und Hospitationen von Richtern und die Anfertigung zweier Lehrbücher zum Verwaltungsrecht sowie eines Kommentars und eines Lehr-

11 Im Nachhinein erwies sich dieser Rat als unangemessen, vgl. unten.

12 Siehe dazu unten.

buchs zum Verwaltungsprozessrecht durch georgische Richter und Wissenschaftler. Nur langsam wird sich dagegen auch die Verwaltungspraxis dessen bewusst, dass sie in neuen Formen agiert und neue Anforderungen wie z. B. das rechtliche Gehör, Begründung von Verwaltungsakten, die Befangenheitsregeln, den Vertrauensschutz bei begünstigenden Verwaltungsakten und den Suspensiveffekt von Widersprüchen und Klagen zu beachten hat. Erst in den letzten Jahren rückte – wiederum mit Unterstützung der GTZ und unter Einbeziehung deutscher Berater – die Schulung des Verwaltungspersonals stärker in den Vordergrund. Zu erwähnen ist auch, dass die Rechtsfakultäten des Landes, allen voran diejenige der Javakishvili Universität Tbilisi, in Ausbildung und Forschung inzwischen Schwerpunkte im Verwaltungsrecht setzten.

Die Gerichtspraxis und jüngere Dozenten der genannten Universität haben viele Mängel der ersten Fassungen festgestellt und Änderungen initiiert. Insgesamt sind in den Jahren von 2000 bis 2010 zum Verwaltungskodex 9 Änderungen und zur Verwaltungsgerichtsordnung 22 Änderungsgesetze beschlossen worden. Dies zeigt einerseits, wie unfertig die ersten Fassungen waren, andererseits aber auch, dass die Praxis die Gesetze ernst nimmt und bei unpassenden Regelungen auf Änderungen dringt. In unterschiedlichen zeitlichen Abständen wurde ich über die GTZ als Berater hinzugezogen. Ich habe auch selbst Änderungen angeregt. Hin und wieder habe ich, soweit von außen möglich, durch Stellungnahmen darauf hingewirkt, dass die Systematik und Grundideen des Kodex nicht durch ad hoc-Ideen beschädigt wurden. Zwar hielten sich konkurrierende Geberorganisationen, die auf anderen Beratungsgebieten die mühsam erreichten Ergebnisse anderer Geber nicht selten wieder umdrehen, im Verwaltungsrecht gänzlich zurück; externer Rat blieb in diesem Feld auf deutsche Beratung konzentriert.¹³ In einem Fall legte der Hohe Justizrat jedoch einen Entwurf einer VGO vor, der rechtssystematisch undurchdacht war. Nachdem ich ihn auf Aufforderung des Justizministers kritisch kommentiert hatte, wurde er nicht weiter verfolgt.

Die Vorläufigkeit der ersten Fassungen und die Vielfalt der Änderungen legten es nahe, beide Gesetze nach 10 Jahren Geltung als Ganzes zu evaluieren und zu überarbeiten. Auf meine Anregung lancierte die GTZ ein entsprechendes Projekt. Hinsichtlich der VPO kam dies dem verbreiteten Wunsch der Richterschaft entgegen, eine umfassendere Verwaltungsprozessordnung zu erhalten. Das Parlament setzte eine Arbeitsgruppe ein, bestehend aus einem Richter und einer Richterin des Obersten Gerichts, einem Rechtsprofessor der staatlichen Universität Tbilisi und mir. Der genannte Richter vertritt eine Linie praktischen Judizes und politischer Machbarkeit, die genannte Richterin ist bekannt für ihre konsequent bürgerrechtliche Orientierung, und der Rechtsprofessor setzt sich für eine deutliche Orientierung am deutschen Recht ein. Alle drei gehören zu den wenigen wirklichen Kennern des georgischen Verwaltungsrechts in Praxis und Lehre. Die Arbeitsgruppe erarbeitete ein Jahr lang umfassende Änderungsentwürfe, die seit Juni 2009 den Ministerien und dem georgischen Parlament vorliegen. Die Entwürfe blieben dann viele Monate un bearbeitet liegen, nicht zuletzt, weil Wahlen und politische Unruhen andere politische Prioritäten setzten. Auf meine Initiative hin, bei der ich etwas außerhalb des

13 Ganz anders verhält es sich mit dem Strafprozessrecht. Hier wurden deutsche Konzepte sukzessive durch amerikanische ersetzt.

Comment¹⁴ meine persönlichen Beziehungen zum Justizminister¹⁵ nutzte, kam es im April und Juni 2010 zu zwei größeren Expertenrunden aus Richterschaft, Justizministerium und Justizrat,¹⁶ die ich moderiert habe. Mit einer Verabschiedung der Novellen ist im Herbst 2010 zu rechnen.

2. Strukturen

a. Intellektuelle Herausforderungen

Wer als rechtspolitischer Berater aus dem »Westen« in die sogenannten Transformationsstaaten des Postkommunismus reist, sieht sich unversehens darauf zurückgeworfen, ein tieferes Verständnis der eigenen Rechtsordnung erreichen zu müssen. Es genügt nicht, dass man deren Formen aus Literatur, Rechtsprechung und Praxis kennt, sondern man ist genötigt, sie in ihren Grundlagen neu zu begreifen, sie kritisch zu evaluieren und in ihrer Besonderheit mit anderen Rechten zu vergleichen. Erst nach solchen Vorüberlegungen ist man für die eigentliche Aufgabe gewappnet, die Probleme des Landes im Prozess des Abstreifens alter und des Entstehens neuer sozialer Verhältnisse in sich aufzunehmen und darauf das Recht, das sich neu entwickelt, zu beziehen.

Alte Lehren über Staatsfunktionen zurück bis zu Adam Smith, verschüttet in der positivistischen Rechtsdogmatik, werden plötzlich wieder virulent, wenn sich die Frage stellt, welche Funktionen die Verwaltung im Transformationsstaat denn eigentlich übernehmen soll.

Jahrzehnte rechtsdogmatischer Ziselierungsarbeit im Recht des Verwaltungsaktes, in der Staatshaftung, im Zugang zum Rechtsschutz, müssen mit der Drahtbürste der Einfachheit und Durchsichtigkeit durchgekämmt werden, wobei es sich als hilfreiche Erfahrung erweist, dass das oft überkomplizierte deutsche Recht bereits seit längerem vom Gemeinschaftsrecht her unter Vereinfachungsdruck gesetzt worden ist. Dies gilt zum Beispiel für die Kategorie der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften, die Unterscheidung von Ermessen und Beurteilungsspielraum, den Vertrauensschutz bei der Rückforderung unzulässiger Subventionen und die Staatshaftung.

Neuere westliche Entwicklungen wie die Flexibilisierung des Verwaltungshandelns sind im Auge zu behalten. Sie nötigen zur Entscheidung über die Frage, ob das Modell regelgebundener fachkundiger Bürokratie in Frage gestellt werden soll, oder ob es primär darum geht, überhaupt zunächst eine neutrale und professionelle Verwaltung zu schaffen, die in ihren auf das Wesentliche konzentrierten Aufgaben explizit hoheitlich entscheidet. Die Flexibilisierung des Verwaltungshandelns ist im Westen Spielwiese denklicher Brillanz; ihre Risiken sind beherrschbar, weil sie dort von der Verwaltungspraxis auf das verantwortbare Maß zurechtgeschnitten wird. In den Transformationsstaaten wirkt sich der Rat dagegen viel ungebrochener aus. Er muss die Folgen deshalb besser antizipieren und vorsichtiger agieren.

14 An sich wäre es Sache der GTZ als Geberorganisation nachzuhaken. Sie hat meinem Vorgehen aber zugestimmt.

15 Er ist einer der beiden georgischen Autoren der Erstfassungen und deshalb am Verwaltungsrecht weiterhin interessiert.

16 Der Rechtsausschuss des Parlaments blieb dagegen fern – ein merkwürdiges Verhalten, da der Entwurf offiziell doch ihm vorliegt und die Arbeitsgruppe die seine ist.

Schließlich: Da Recht vor allem für den Fall defizitärer Situationen geschaffen ist, muss nach den Haupterscheinungsformen von Verwaltungsdefizienz, die das Verwaltungsrecht bekämpfen soll, gesucht werden. Welches sind, so ist dann zu fragen, die für eine Gesellschaft jeweils charakteristischen Mängel der öffentlichen Verwaltung? Ist das Besondere im jeweiligen Staat die Macht einer alten Kaste, die nur Zufallstreffer gelungener Verwaltung erzielt, sind es Indolenz und Willkür, die auf der Gesellschaft lastet, oder ist es systematische Ausbeutung von Kompetenzen als korrupte Einkommensquelle, die allem Neuen das Wasser abgräbt?

b. Sozio-ökonomische Strukturen der Rechtsberatung

Die Situation der Beratung ist aber nicht nur durch solche intellektuellen Herausforderungen gekennzeichnet, sondern mannigfach sozial strukturiert. Die zentrale Bedingung des Erfolgs ist ohne Zweifel, dass sich inländische Partner – sog. Counterparts – der auswärtigen Rechtsberater finden, die ihr eigenes Rechts- und Gesellschaftssystem kennen, es bewerten können und für Neuerungen aufgeschlossen sind. Solche Juristinnen oder Juristen sind überall rar, aber in den Transformationsstaaten besonders schwer zu haben, weil sie wegen der niedrigen Gehälter im öffentlichen Dienst mehrere Berufe ausüben müssen und deshalb wenig Zeit zum gründlichen Arbeiten haben. Häufig wandern die fachlich Besten in anwaltliche Beratung von westlichen Investoren oder in die internationalen Institutionen ab.

Die ausländischen Geberorganisationen stehen dann vor der Frage, ob sie, um sich eine qualifizierte Kooperation zu sichern, die einheimische Entwurfsarbeit bezahlen sollten. Tun sie dies, ist damit das in der Praxis immer wieder beobachtbare Risiko verbunden, dass das Empfängerland und auch der einzelne Experte kein wirkliches Eigeninteresse (im Jargon: keine »ownership«) an dem Projekt entwickelt. Geld scheint das primäre Engagement zu demotivieren.¹⁷ Nach der Logik des Tausches ist es für den Counterpart rational, einen Entwurf ohne viel eigenen Aufwand zu erstellen, ihn nicht unbedingt rasch durch den Gesetzgebungsprozess zu bringen und ihn womöglich mehrmals zu verkaufen. Dementsprechend ist es für ein Gesetzgebungsprojekt erfolgversprechender, wenn mit ihm außerökonomische Vorteile oder jedenfalls eine aufgeschobene Gratifikation verknüpft sind, wie etwa das Ansehen als »Vater«/ »Mutter« eines Gesetzes, das in der späteren Anwendungspraxis bei anwaltlicher Beratung oder im Zugang zu höheren Berufspositionen nutzbringend sein kann. Bei Jüngeren ist auch das Lern- und Karriereinteresse motivationsbildend.

Andererseits grenzt es aber an Zynismus, wenn der ausländische Berater seine Tagessätze kassiert¹⁸ und vom ärmlichen Counterpart pro bono-Arbeit verlangt wird. Ärgerlich aus Sicht der Counterparts ist auch, wenn Geberorganisationen durch üppige Fahrzeugparks, teure Seminare in Luxushotels und freigeibig angebotene Reisen ins Mutterland den Eindruck vermitteln, dass sie im Geld schwimmen, aber für die wichtigsten Zwecke nur wenig übrig haben.

Die Geberorganisationen lösen das Dilemma, dass Geld vorhanden ist und ausgegeben werden muss, dass aber mit der Bezahlung der Counterparts die »ownership« des Empfängerlandes am Projekt unterlaufen wird, auf unterschiedliche Weise. Wäh-

17 Vgl. dazu Frey, Markt und Motivation. Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-)Moral verdrängen, 1997.

18 Die GTZ zahlt Rechtsberatern im öffentlichen Dienst die Hälfte des Normsatzes, nämlich 230 €. Das ist sehr wenig im Vergleich zu Tagessätzen anderer Geberorganisationen.

rend die US-amerikanischen Organisationen eher auf bezahlte Arbeit setzen, verfolgt die deutsche GTZ die Politik, dass die westliche Beratung vom Geberland und die Arbeit durch Personal im Empfängerland von diesem bezahlt wird. Letzteres findet aber nur in den seltensten Fällen statt. Deshalb kennt auch das Konzept der GTZ eine gewisse Flexibilität der Art, dass z. B. die Sachkosten (Büroausstattung, Reisen im Innern und ins Geberland, Literatur, etc.) vom Geber getragen werden und auch einzelne Leistungen wie der erfolgreiche Abschluss eines Entwurfs oder Kommentars zu einem Gesetz bescheiden honoriert wird. Im Falle des georgischen AVK und der georgischen VPO hat es sich bewährt, Experten aus dem Empfängerland für einige Wochen nach Deutschland zu holen. Sie konnten hier ungestört vom heimischen Alltagsgeschäft arbeiten. Zugleich erhielten sie durch (recht bescheidene) Tagegelder und das Kennenlernen ausländischer Lebensstile eine gewisse Kompensation.

Eine weitere Voraussetzung erfolgreicher Beratung ist, dass ein kundiger Übersetzer und Dolmetscher gefunden wird, wenn der Berater die Sprache des Landes nicht beherrscht. Die Aufgabe ist besonders schwierig, weil die rechtlichen Termini im jeweiligen Herkunftskontext definiert sind und nun aufeinander bezogen werden müssen. Oft ist die Rechtssprache unentwickelt,¹⁹ und manchmal ist sogar die allgemeine Sprache des Empfängerlandes grammatikalisch und im Wortschatz nicht genügend ausdrucksfähig, um komplexe Unterscheidungen abzubilden. Das Problem ist aus der Rechtsvergleichung bekannt, verschärft sich aber in der Beratung, weil mit dem Gesetzentwurf ein neuer Kontext geschaffen werden muss. Es ist kaum vorstellbar, wieviele Missverständnisse aufzutreten können, und häufig fasst man sich an den Kopf, wenn deutlich wird, welche Absurditäten man verstanden hatte und was wirklich gemeint war. Andererseits ist die Geduld zu bewundern, mit der die Zuhörer in Gesprächsrunden Unverständlichkeiten hinnehmen. Manche Dolmetscher haben auch die Fähigkeit, Sätze von stupender Inhaltsleere hervorzubringen. Schuld ist dann oft der Berater selbst, weil er die Übersetzerin nicht in die Fachterminologie eingeführt oder deutlich gemacht hat, dass neue Ausdrücke gefunden werden müssen. Aber im Grunde ist es unabdingbar, dass der Berater mit dem Counterpart direkt in einer Sprache, und sei sie für beide eine Fremdsprache, kommunizieren kann. Im Fall Georgien hat diese Problematik zu vielen Missverständnissen und falschen Übersetzungen und Rückübersetzungen geführt.

Noch eine weitere Voraussetzung gelingender Rechtsberatung besteht darin, dass die rechtspolitisch relevanten Institutionen für eine Neuerung aufnahmefähig sind. In den Büros der Ministerien und Parlamentsausschüsse stapeln sich die gut gemeinten aber ungelesenen Expertisen der ausländischen Experten, und zu häufig ist der Betreuer in der heimischen Geberorganisation – und manchmal nicht einmal dieser – die einzige Person, die das Papier gelesen hat. Ideale Bedingungen trifft man an, wenn der Counterpart selbst einem Netzwerk angehört, das im Empfängerland rechtspolitisch einflussreich ist. Hilfreich ist es, wenn das entsprechende Gesetz im Gesetzentwurfplan für die Legislaturperiode steht. Eine weitere Minimalbedingung sollte sein, dass seine Vorbereitung in einem Kooperationsvertrag mit der Geberorganisation vereinbart wurde. Nützlich bei komplexeren Gesetzen ist ein Projektbeitrag mit Personen aus betroffenen Behörden und Organisationen.

19 Im georgischen Recht gab es nur einen Begriff des Verwaltungsakts. Im Kodex wurde dieser in die beiden Untertypen individueller und normativer Verwaltungsakt differenziert. Desgleichen mussten neue Ausdrücke für die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten erfunden werden.

Wenn man als Berater Zugang zum rechtspolitisch relevanten Netzwerk hat, liegt die Versuchung nahe, deren taktische Züge mitzumachen. Z. B. ergab sich die Situation, dass bei Verabschiedung des georgischen Verwaltungskodex viele noch umstrittenen Rechtsmaterien miterledigt werden sollten, die – so das Kalkül – in der Fülle der Probleme des Gesamtwerks untergehen würden, so etwa das Vergaberecht und das Datenschutzrecht. Rechtssystematisch passte es nicht in den Kodex, aber die Gelegenheit, es mit durchzubringen war günstig.

Die professionelle Antwort besteht darin, an der Qualität des entstehenden Gesetzes als oberster Leitlinie festzuhalten. Abstriche daran sind vom politischen Netzwerk zu verantworten, der Experte darf sich da nicht einbinden lassen. Häufig erweist sich schon nach kurzer Zeit, dass der taktische Zug misslungen ist. Dann kann der ausländische Experte zu recht dafür mitverantwortlich gemacht werden. Im erwähnten Beispiel wurde das Vergaberecht tatsächlich mitbeschlossen, aber schon nach wenigen Monaten von einem separaten politischen Diskurs und entsprechenden Spezialgesetz überholt.

Zu erwähnen ist weiter die Notwendigkeit, dass die sog. Geberorganisationen sich untereinander abstimmen. Häufig wirken mehrere Organisationen an einem Projekt mit, ohne dass dies von vornherein geplant war. Ein Beispiel: Auf einem Treffen aller Geberorganisationen im Bereich der Verwaltungsberatung in Georgien im Jahre 2003 ergab sich, dass fast alle sich auf die Fortbildung der Verwaltungsrichter konzentrierten, obwohl es von diesen nur etwa 30 bis 50 im ganzen Land gibt. Kein Wunder, dass die Verwaltungsrichter auf entsprechende Seminarladungen nicht oder nur spärlich reagierten. Dagegen hatte sich keine Organisation der Schulung von Verwaltungsbeamten angenommen, obwohl das neue Verwaltungsrecht sich ja primär an diese richtet und ihnen im Umgang mit den Bürgern tief einschneidende neue Maßstäbe setzt.²⁰

Manche Partner im Beratungsland wissen die mangelnde Abstimmung zwischen den Geberorganisationen zu ihrem persönlichen Vorteil zu nutzen; wenn die Zusammenarbeit bezahlt wird, »verkaufen« sie ihre eigenen Arbeitsergebnisse dann manchmal mehrfach. Andere Partner fühlen sich bedrängt und stehen ratlos und schließlich achselzuckend vor den häufig widersprüchlichen Ratschlägen, die in Gestalt dickleibiger Berichte in ihre Büros geschwehmt werden. Deshalb ist eine Koordination und Arbeitsteilung der Beratungsaktivitäten durch die Geberorganisationen unabdingbar. Das ist einfacher gesagt als getan, weil die Geberorganisationen bei manchen Projekten im Wettbewerb miteinander stehen, oft unterschiedliche politische Ziele verfolgen und oft auch unterschiedliche rechtskulturelle Traditionen repräsentieren. Es ist deshalb von großer Bedeutung, ob die Entscheidungsträger des Empfängerlandes das Problem erkennen und die Beratungsangebote von sich aus beobachten und koordinieren.

20 Inzwischen gibt es eine eigene Akademie zur rechtlichen Fortbildung von Verwaltungspersonal in Kutaisi. Die Gründung einer Verwaltungshochschule ist im Gespräch.

III. Hauptprobleme des neuen Verwaltungsrechts und die Ausrichtung der Beratung

Vielfältig sind die Probleme, mit denen sich das neue Verwaltungsrecht auseinandersetzen muss, und im selben Maße vielfältig sind die Gesetzgebungsziele, die sich daraus ableiten. Manche Probleme treten besonders in den Transformationsstaaten auf, andere sind für alle Staaten charakteristisch, doch müssen sie natürlich auch in den Transformationsstaaten gelöst werden. Im Folgenden werde ich einige dieser Probleme skizzieren und darlegen, welche verwaltungsrechtlichen Lösungen im Spannungsverhältnis zwischen der sozialistischen Tradition und der rechtsstaatlichen Herausforderung in Betracht kamen und schließlich ausgewählt wurden.

1. Privatisierung von Staatseigentum

Zentral für den Aufbau einer Marktwirtschaft war die Privatisierung von Staatseigentum, insbesondere von Betrieben, Wohnungen und Land: In vielen Transformationsstaaten verlief die Privatisierung im ad hoc-Weg durch Exekutivakte und Verträge, mit der Folge, dass sich Vermögen einseitig in der Hand weniger Personen ansammelte – Personen, die zudem häufig nicht die technisch, ökonomisch und sozial Fähigkeiten waren. In Georgien stellte das Gesetz über Privatisierung von Staatseigentum von 1997 (zu spät, weil viele Vermögenswerte inzwischen bereits auf intransparentem Wege privatisiert worden waren) einen Rahmen zur Verfügung, der für Verfahren der Ausschreibung, der Versteigerung und der freihändigen Verpachtung/Veräußerung sorgt. 2005 kam das Gesetz über die Privatisierung von landwirtschaftlich genutzten Ländereien hinzu.

2. Gewerbefreiheit

Eine Fülle von wirtschaftlichen Aktivitäten war – häufig vielfach – genehmigungsbedürftig gewesen. Die Genehmigungsvorbehalte hatten häufig keinen klaren Grund und waren deshalb weitgehend kriterienlos. Daraus resultierte behördliche Willkür und Passivität auf gewerblicher Seite. Die meisten Gewerbe wurden durch das Gesetz von 1999 über die Lizenzierung gewerblicher Tätigkeiten und das Gesetz von 2002 über das Verfahren der Lizenzierung gewerblicher Tätigkeiten genehmigungsbedürftig freigestellt. Nur eine Liste sozial problematischer Anlagen und Tätigkeiten stand nun noch unter Genehmigungsvorbehalt. Im Zuge der Deregulierungspolitik nach der »Rosenrevolution« 2004 hat das Gesetz in seiner Fassung von 2005 die Genehmigungsbestände weiter eingegrenzt und zudem eine Ausschließlichkeitsstellung erlangt, d. h. es duldet keine anderen sektoralen Genehmigungsbestände neben der Liste, die es selbst enthält. Dies geht heute mehr und mehr auf Kosten der Differenziertheit der materiellen Genehmigungskriterien und spezifischen Genehmigungsverfahren. Es steht deshalb an, das Lizenzierungsgesetz wieder aufzulösen und die Genehmigungsbestände in die Sektorgesetze zurückzuverlagern. Vorbereitungen dafür, an denen ich für den Umweltsektor beteiligt bin, sind unterwegs.

3. Dezentralisierung der Verwaltung

Der demokratische Zentralismus sollte nach Auffassung der neuen Kräfte durch Aktivierung der kommunalen Selbstverwaltung überwunden werden. Prominent ist das Organengesetz über die örtliche Selbstverwaltung von 2006. Es adaptiert weitgehend das deutsche Modell der monistischen Verfassung, bei der der Bürgermeister

vom Gemeinderat gewählt und als Organ der Ausführung der Gemeinderatsbeschlüsse konzipiert wird. Die lokal-demokratische Fundierung der Gemeindeorgane wird allerdings dadurch relativiert, dass die Gemeinden weitgehend von staatlichen Haushaltszuweisungen abhängig sind, mit denen de facto-linien des Staates verbunden sind.

4. Neue Politiken in den Verwaltungssektoren

Im Sozialismus beruhte das Verwaltungsrecht auf einer Vielfalt von Sektorgesetzen, die teils fachlich hoch differenziert und gut durchdacht waren, wie zum Beispiel das Umweltrecht mit den Gesetzen über die staatliche ökologische Expertise, die Luftreinhaltung, die Landeskultur, die Wasserwirtschaft, den Staatsforst, die Naturschutzgebiete, den Artenschutz, den Pflanzenschutz, u. v. m. Trotzdem ergab sich grundlegender Reformbedarf, der sich wiederum am Beispiel des Umweltrechts zeigen lässt. Die Umwelt wurde früher eher als ausbeutbare Ressource denn als zu schonende Lebensbedingung verstanden.²¹ In Anlehnung an westeuropäische Standards musste sie jetzt als ein prekäres und zu schützendes Gut neu gedacht werden. Dies geschah sukzessive – wenn auch bisher unvollkommen, weil sich nach dem wirtschaftlichen Zusammenbruch nach der Wende ein Denken des »economy first, environment second« durchsetzte.

5. Zwei Arten allgemeinen Verwaltungsrechts

Der Begriff allgemeines Verwaltungsrecht war in den sozialistischen Ländern weitgehend identisch mit den Gesetzen über Verwaltungsstrafrecht (in etwa: Ordnungswidrigkeiten), die fast alle dieser Länder besaßen und noch besitzen. Meist enthält ein solches Gesetz Hunderte von Verhaltensmaßregeln für alle Lebensbereiche, die mit Geldbußen und anderen Sanktionen belegt werden, und allgemeine Vorschriften zum Einen über Voraussetzungen, Zuständigkeiten und Verfahren der Sanktionsverhängung und zum Anderen über Möglichkeiten und Verfahren von Einsprüchen gegen Sanktionen. Der Ansatz dieser Art Verwaltungsrecht ist repressiv, er steckt verbotene Tätigkeiten ab. Gegenüber diesem Kontrolldenken ist es wichtig, Verständnis dafür zu wecken, dass Verwaltung primär Gestaltungsfunktion hat, und zwar selbst dort noch, wo sie ordnungsrechtlich eingreift. Während das Verwaltungsstrafrecht ebenfalls einer Reform bedarf,²² ist es vorzuziehen, eine andere Art

21 Vgl. für die DDR etwa § 2 Landeskulturgesetz von 1970: »Durch die staatliche Planung und Leitung ist die Entwicklung der sozialistischen Landeskultur mit höchstem gesellschaftlichem Nutzen zu gewährleisten. Das erfordert die komplexe Planung der landeskulturellen Entwicklung, die gesellschaftlich effektive Mehrfachnutzung der Landschaft und ihrer Reichtümer, die Konzentration der Kräfte und Mittel auf die volkswirtschaftlichen und territorialen Schwerpunkte sowie den rationalsten Einsatz der Fonds.« Zu einer dennoch den Umweltschutz betonenden Auslegung siehe aber auch *Autorenkollektiv unter Leitung von Oehler*, Landeskulturrecht, 1986, S. 36 f., 43 f.

22 Hierzu gehört eine Reduktion der Ordnungswidrigkeitstatbestände auf das Notwendige, die Streichung strafrechtsrelevanter Sanktionen wie der Freiheitsentziehung, eine Verbesserung der prozeduralen Rechte der Betroffenen und insgesamt die Überführung der materiellen Tatbestände in die sachnäheren Sektorgesetze.

allgemeines Verwaltungsrecht zu schaffen, nämlich ein solches, das die vielen sektoralen Verwaltungsgesetze übergreift, Formen wie auch Kontrollen gestaltender Tätigkeit zur Verfügung stellt und für Teilnahme und Rechtsschutz der Bürger sorgt. Dies ist die Aufgabe der allgemeinen Verwaltungskodizes wie desjenigen Georgiens.

6. Korruption in der Verwaltung

Korruption war schon im Sowjetsystem verbreitet, aber zu einem allgegenwärtigen und die wirtschaftliche Entwicklung strangulierenden Phänomen ist sie erst im Postsozialismus geworden. Zweifellos ist sie auch in Westeuropa anzutreffen und dort in manchen Staaten tief verwurzelt, auch scheint sie mit der jüngeren Tendenz zur Informalisierung des Verwaltungsrechts zuzunehmen, aber in Osteuropa und Zentralasien hat sie doch eine dramatischere Qualität.

Die Ursachen und Mittel der Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Dienst sind vielfältig und hier nicht zu thematisieren. Ich beschränke mich darauf, den soziokulturellen Kern zu nennen, an den sich bestimmte Instrumente der Bekämpfung anschließen: Kern der Korruption ist die Auffassung, dass ein öffentliches Amt eine Ware ist wie Waren auf dem Markt. Das Amt hat einen Wert, der »verkauft« werden kann. Aufgabe des Rechts ist es demgegenüber, das Amt als *res extra commercium*, die staatlichen Funktionen also als vom Markt unabhängig zu konstituieren.

Viele Rechtsgebiete sind damit angesprochen, darunter auch das Verwaltungsrecht. Jede Verwaltungsrechtsnorm muss deshalb unter einem doppelten Gesichtspunkt bedacht werden: welches die fachlich beste Lösung ist, und ob sie Quelle für verstecktes Extraeinkommen sein kann. Wenn z. B. zu überlegen ist, ob für Kraftfahrzeuge eine periodische Sicherheitsprüfung eingeführt werden soll, ist die erste Frage, ob dies im Interesse der Verkehrssicherheit sinnvoll ist, und die zweite, ob diese neue Verpflichtung »gehandelt« werden wird. Bis vor wenigen Jahren »kostete« in Georgien die Plakette, die ohne Nachprüfung bescheinigt, dass das Fahrzeug sicher und versichert ist, je nach Kfz-Typ um die \$100. Der Führerschein »kostete« ohne Fahrstunde und Prüfung etwas mehr; nicht selten war er ein gern gesehenes Geburtstagsgeschenk.

Bei der Formulierung neuer Rechtsnormen war deshalb ganz neu zu überlegen, wie man die Regelung so fasst, dass sie weniger anfällig für Bestechung ist. Das ist möglich durch Reduktion der Tätigkeiten, die einem administrativen Erlaubnisvorbehalt unterliegen, durch möglichste Einschränkung von Ermessenstatbeständen, durch präzisere Fassung der Vorschriften, die die Verwaltung binden, durch Vorgabe von Entscheidungsfristen, durch Rechte auf Informationszugang und durch Ermöglichung einer Klage auf Vornahme bestimmter Verwaltungshandlungen.

Neben einer solchen Rechtsbindung von Verwaltungsfunktionen stehen weitere Maßnahmen, wie vor allem eine Anhebung der Gehälter auf ein auskömmliches Niveau. Denn den Staatsbediensteten sind nach der Wende Anfang der neunziger Jahre zunehmend unmittelbare Gratifikationen (kostenloser Urlaub im Ferienhaus des Betriebs, Dienstwohnung, etc.), gestrichen worden, und die Gehälter blieben weit hinter der Geldentwertung und den steigenden Preisen zurück. Aber die eine Maßnahme bedingt die andere: Eine verwaltungsrechtlich strenger kontrollierte Verwaltung könnte mehr Einnahmen aus Abgaben erheben, weil die Bestechungsgelder entfielen, und sie könnte ihre Bediensteten daraus besser entlohnen.

Die neue Regierung nach der georgischen »Rosenrevolution« im Jahre 2004 hat die Korruption entschieden bekämpft. Tausende Angehörige des öffentlichen Dienstes wie z. B. Polizisten wurden dazu gedrängt, im Austausch gegen das Versprechen, sich erneut um Einstellung bewerben und einem Prüfungsverfahren unterwerfen zu können, ihre eigene Entlassung zu beantragen. Die neuen Stellen werden nun besser besetzt. Die kleine Korruption ist damit weitgehend beseitigt worden. Das Vorgehen war jedoch ungemein hart und in vielen Fällen unfair, weil es auch diejenigen traf, die nicht korrupt gewesen waren. Es war auch verfassungsrechtlich problematisch. Zwar schützt die georgische Verfassung nicht wie das deutsche Grundgesetz die »im öffentlichen Dienste erworbenen Rechte«²³, wohl aber die Berufsfreiheit²⁴; diese wird durch grundlose Kündigung oder Entlassung nach abgegebener Zustimmung verletzt.

Bekämpft wurde auch die Korruption auf der Ebene der Politiker und höheren Beamten. Um der Beweisschwierigkeiten bei normaler strafrechtlicher Verfolgung von Korruption beizukommen, wurden zwei Wege der Verfahrensvereinfachung besprochen: der sog. *life style*-Ansatz und das *plea bargaining*.

»Life style«-Verfahren bedeutet: Hat die Staatsanwaltschaft den begründeten Verdacht, dass eine Person ihren Reichtum (wie z. B. eine Menge von Häusern) auf illegitime Weise erworben hat, kann sie vor den Rayongerichten beantragen, dass das Vermögen eingezogen wird; im Wege der Beweislastumkehr muss die beklagte Person dann beweisen, dass der Erwerb auf legitime Weise (z. B. durch Erbschaft) erworben worden ist. Das Verfahren wurde einige Male mit Erfolg durchgeführt, traf in den Verwaltungskammern aber auf Richter, die es als rechtsstaatswidrig ablehnten oder nur unwillig anwendeten, so dass es kein entscheidendes Instrument der Korruptionsbekämpfung geworden ist und daraufhin abgeschafft wurde.

Plea bargaining bedeutet, dass die strafrechtliche Anklage wegen Korruption unterlassen oder zurückgezogen werden kann, wenn der Beschuldigte die Tat zugibt und sich zur Zahlung eines bestimmten Betrages verpflichtet. Dieses Verfahren wurde zum Königsweg der Sanktion von Korruption. Es hat enorme Mittel in den staatlichen Haushalt und wohl auch in viele Nebenkassen fließen lassen. Dies hat seinen wesentlichen Grund darin, dass das *plea bargaining* im Wesentlichen zwischen Staatsanwaltschaft und Beschuldigtem stattfindet, während die richterliche Zustimmung wegen der politischen Dominanz der Staatsanwaltschaft kaum das Korrektiv darstellt, das sie im Vorbildland des *plea bargaining*, den USA, besitzt. Dieser Umstand hat zugleich auch die Perversion des Instruments eingeleitet: Die mangelnde Überwachung durch eine unabhängige Instanz begünstigt die willkürliche Handhabung des *plea bargaining* von Seiten der Staatsanwaltschaft. Diese muss kaum noch präzisieren, welche Tat genau zur Last gelegt wird. Es genügt eine Andeutung, um den Beschuldigten gefügig zu machen. Noch grundsätzlicher ist gegen *plea bargaining* insgesamt einzuwenden, dass es das Krebsübel – die Vorrstellung, das Amt sei eine Ware – nicht bekämpft, sondern geradezu bestätigt. Denn das Amt des Staatsanwalts – die objektive Verfolgung allein nach Maßstäben des Strafrechts – wird durch *plea bargaining* zum Tauschobjekt. Unterliegt die Staatsanwaltschaft nicht mehr dem Prinzip, Straftaten verfolgen zu müssen, sondern kann sie nach Ermessen entscheiden und die Anklage verhandeln, liegt es nahe, die Anklagepraxis auch nach sonstigen sachfremden Gesichtspunkten zu steuern. So erklärt sich, dass nach der »Rosenrevolution« zwar Mitglieder des früheren Regimes, selten aber Mitglieder des neuen Regimes wegen Korruption verfolgt

23 Art. 33 Abs. 3 GG.

24 Art. 30 Abs. 1 und 4 georgische Verfassung.

worden sind, und dass das Instrument heute nicht selten zur Bekämpfung aufkommender oppositioneller Gruppen benutzt wird.

7. *Korruption in der Justiz*

Auch die Justiz war nach der Wende von Korruption durchsetzt und wurde zum Gegenstand der Korruptionsbekämpfung. Die informellen Regeln dieses Geschäfts waren früher etwa folgende: Ein Kläger bietet dem berichterstattenden Richter eine Summe an oder wird vom Richter dazu angeregt. Das Angebot bespricht der Richter dann mit seinen Kollegen, bei größeren Sachen auch mit dem Gerichtspräsidenten, und man verabredet die Teilung der Summe. Wird die Summe als nicht ausreichend angesehen, wendet sich der Richter möglicherweise an den Beklagten. Wird von diesem eine Summe akzeptiert und geht das Urteil dementsprechend zu seinen Gunsten aus, muss die vom Kläger entgegengenommene Summe zurückgezahlt werden. Die Kommunikation verläuft in der ganzen Angelegenheit nicht in der direkten Sprache des Tausches Geld gegen Urteil, sondern, da Bestechlichkeit immerhin strafbar ist, verkläuselt, etwa, indem der Richter, der ein Angebot herauslocken will, darauf hinweist, wie stark die Kammer belastet sei und wie lange das Verfahren werde dauern müssen, oder indem er ein passat z. B. sein reparaturbedürftiges Auto oder die hohen Studienkosten seiner Tochter erwähnt.

Dieses System, das für die Entwicklung einer modernen Volkswirtschaft fatal ist, wurde mit einem politisch ständig auf der Kippe stehenden Kraftakt bekämpft. Während der Wendezeit war festgelegt worden, dass sämtliche Richter zum Ende des Jahres 1999 entlassen werden sollten. Dieser Umstand wurde in der Weise genutzt, dass jeder, der neu oder wieder eingestellt werden wollte, eine Prüfung im neuen Recht bestehen musste. Die Aufgaben wurden wie ein Staatsgeheimnis gehütet. Die im ersten Durchgang Erfolgreichen – es waren etwa 40 % der Bewerber – wurden eingestellt. Das Gehalt wurde zugleich soweit angehoben, dass es für eine angemessene Existenz ausreichte. Inzwischen sind weitere Prüfungen und Besetzungen von Positionen erfolgt. Der Erfolg ist nicht systematisch evaluiert. Aber nach dem Eindruck vieler Kenner der Verhältnisse, und auch nach meinem eigenen Eindruck aus einer Vielzahl intensiver Kontakte mit den neuen Richtern in den Jahren nach 1999 sind tatsächlich hochqualifizierte Juristen und Juristinnen ausgewählt worden, die überwiegend keine Bestechungsgelder mehr annahmen und ihrer Tätigkeit mit der für die Justiz essentiellen Neutralität nachkamen.

Im Schwung der Rosenrevolution von 2004 wurden diese schrittweisen Erfolge der ersten Jahre nach 1999 aber als zu langsam angesehen. Neue Aktionen mussten her. Viele Richter, die als immer noch bestechlich galten, wurden gegen ein Pensionsversprechen zum »freiwilligen« Antrag auf Entlassung gedrängt. Andere Richterinnen und Richter, die sich dem widersetzen, weil sie die implizite Anschuldigung zurückweisen, wurden über Disziplinarverfahren entlassen. Ein Fall ist besonders notorisch geworden. Fünf Richtern und Richterinnen des Obersten Gerichts und des Appellationsgerichts wurden Versäumnisse vorgeworfen, die teils im arbeitstechnischen Bereich lagen und teils zum normalen Spielraum der Auslegung von Rechtsnormen gehörten. Mit den Vorwürfen wurde unzweifelhaft verkannt, dass Disziplinarverfahren die richterliche Unabhängigkeit beachten müssen und nur bei gravierendem organisatorischem Fehlverhalten oder eklatanten Verstößen in der Rechtsanwendung eingreifen dürfen. Die Vorwürfe hätten allenfalls für ein Dienstgespräch mit dem Präsidenten des Gerichts Anlass geben können. Nach allem besteht der Eindruck, dass die

disziplinarischen Vorwürfe stellvertretend für einen nicht belegbaren Korruptionsvorwurf erhoben worden sind – oder dafür genutzt wurden, um politisch unliebsame Richter aus dem Amt zu treiben.

In der Tat steht der geschilderte Fall exemplarisch für eine neue Entwicklung in der Justizpolitik. Die Korruption unter den Richtern dürfe durch die drastischen Maßnahmen weitgehend eingedämmt worden sein. Stattdessen scheint sich unter den Richtern eine Haltung der politischen Vorsicht und Anpassung breit zu machen, insbesondere in solchen Fällen, in denen Staatsinteressen auf dem Spiel stehen. Zudem bestehen Zweifel an der Qualifikation mancher Richter, die an Stelle der ausgeschiedenen Richter eingestellt worden sind. Es wäre fatal, wenn auf diese Weise die Abhängigkeit der Justiz vom Bestechungsgeld der Streitparteien durch eine Abhängigkeit von der jeweiligen politischen Linie ersetzt worden wäre.

8. *Rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungshandelns*

Während Kodifikationen des Verwaltungsrechts wie die deutschen Verwaltungsverfahrensgesetze schmucklos direkt in die Einzelregelungen einsteigen, empfiehlt es sich, in einer Situation der Neuorientierung der Verwaltung die zentralen Prinzipien des Verwaltungsrechts voranzuschicken. Die Präsentation der hauptsächlichsten Grundsätze gleich zu Beginn des Gesetzes hat den Zweck, den Bürgern, die den Kodex lesen, die Essenz des Gesetzes kurz und prägnant vor Augen zu führen.

Zu den im georgischen Kodex verankerten Prinzipien gehören die Gleichheit vor dem Gesetz, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (ein Gesetzesvorbehalt ergibt sich nicht deutlich aus der georgischen Verfassung), die Strukturierung der Ermessensausübung durch ein Abwägungsgebot und das Verhältnismäßigkeitsprinzip, die Unparteilichkeit der Entscheider, Vertrauensschutz, Zugang zu Verwaltungsinformationen, das Recht zur Stellung von Anträgen und rechtliches Gehör.²⁵ Die Prinzipien nehmen einen vom Europarat zusammengestellten Querschnitt von Grundsätzen vieler Mitgliedstaaten auf.²⁶

Ein Nachteil der Auflistung der Grundsätze besteht allerdings darin, dass manche von ihnen nicht aus sich heraus, sondern erst in der genaueren Ausgestaltung in den nachfolgenden Kapiteln des Kodex anwendbar sind. Im Entwurf einer Novelle von 2009 wird jedoch klargestellt, welche Grundsätze von sich aus und welche nur zusammen mit spezifischeren Vorschriften anwendbar sind.

9. *Informationsfreiheit*

Informationsfreiheit war von Anfang an ein Kernanliegen der Reformen in Georgien und in vielen anderen Transformationsstaaten. Dies hat übrigens dazu geführt, dass die Aarhus-Konvention, die den Informationszugang für den Umweltsektor verbindlich machte²⁷, wesentlich auf Wunsch und Druck der mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten zustandegekommen ist.²⁸ Verknüpfen ließ sich diese politische Forderung mit der US-amerikanischen Tradition. Die amerikanische

²⁵ Art. 4 – 13 AVK.

²⁶ *Council of Europe (Hrsg.)* Judicial control of administrative acts, Themis Programme 1998.

²⁷ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. 6. 1998.

²⁸ *Stec/Anitpas/Steger*, Transition and governance: the case of post-communist states, in: Winter (Hrsg.) Multilevel governance of global environmental change, 2006, S. 358–384.

Rechtsberatung in Georgien, unterstützt von USAID und der Soros-Stiftung, legte gerade hierauf ein besonderes Gewicht. Im Verwaltungskodex widmet sich dementsprechend ein ausführliches Kapitel ganz dem Recht auf Zugang zu Verwaltungsinformationen. Vorbild war hier der amerikanische Freedom of Information Act. Wie bereits erwähnt, ist der Text aber wegen mangelnder Abstimmung der Berater stilistisch misslungen und systematisch ein Fremdkörper geblieben. Im Novellierungsentwurf von 2009 wird das Kapitel rechtssystematisch einfacher und klarer gefasst, ohne dass die Stärke des Zugangsrechts abgeschwächt würde.

10. Formen des Verwaltungshandelns

Rechtsstaatliche Verwaltung benötigt eine Systematik der Formen des Verwaltungshandelns, weil sich mit ihnen differenzierte Regeln über den Entscheidungsprozess, den Vertrauensschutz in den Bestand von Verwaltungsentscheidungen und den anschließenden Rechtsschutz verknüpfen lassen. In den sozialistischen Rechtsordnungen gab es zwar ebenfalls eine Klassifizierung der Handlungsformen, die sogar gesetzlich, nämlich in den Gesetzen über Normativeakte, fixiert war, aber mit den Formen verbanden sich keine eindeutigen Rechtsfolgen hinsichtlich des Verfahrens des Zustandekommens, der Verbindlichkeit für den administrativen Innen- und Außenbereich, des Bestandsschutzes gegenüber Änderungen, der Art der Rechtsbehelfe und der Auswirkungen bei Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht. Stattdessen enthält der Verwaltungskodex Vorschriften über Verwaltungsakt und Verordnung (genannt individueller und normativer Verwaltungsakt), den verwaltungsrechtlichen Vertrag und – über westliche Kodifikationen hinausgehend – den Realakt.

Dabei stellte sich die Frage, ob alle rechtsdogmatischen Ziselierungen, die westliche Kodifikationen wie die deutsche in sich aufgenommen haben, reproduziert werden sollten. Empfehlenswert ist eine Vereinfachung mancher Rechtsinstitute im Vergleich zum deutschen Vorbild, wo dieses als überdifferenziert erscheint. So wurden zum Beispiel die Voraussetzungen für die Rücknahme von Verwaltungsakten insofern vereinfacht: Verzichtet wurde auf die systematische Differenzierung zwischen Verwaltungsakten mit teilbaren und unteilbaren Leistungen, die auch im deutschen Recht nicht zwingend ist, weil einerseits bei legitimer Rücknahme im Falle teilbarer Sachleistungen Entschädigung in Betracht kommen sollte und andererseits bei sonstigen Verwaltungsakten Vertrauensschutz auch in Form von Bestandsschutz angebracht sein kann.²⁹ Für beide Kategorien wird nach der georgischen Lösung schon bei der Rücknahmeentscheidung, also nicht erst auf der Stufe der möglichen Entschädigung Vertrauensschutz ermöglicht.³⁰ Zu den Widerrufgründen wurde präzisiert, dass auch Änderungen des Standes der wissenschaftlichen Erkenntnisse als neuer Sachverhalt gelten und somit zum Widerruf und nicht etwa zur Rücknahme führen.³¹

11. Partizipation im Verwaltungsverfahren

Auch die Beteiligung der Bürger im Verwaltungsverfahren war ein zentrales Anliegen der Bürgerbewegungen der Wendezeit. Sie ist denn auch als sog. »zweite Säule«

²⁹ Zum Ganzen vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, S. 291 ff.

³⁰ Art. 60 AVK.

³¹ Art. 61 lit. e AVK.

in die Aarhus-Konvention aufgenommen worden. Da jedoch nach Routinesituationen, die kein aufwendiges Verfahren rechtfertigen, und komplexeren Situationen differenziert werden muss, enthält der Verwaltungskodex differenzierte Verfahrenstypen, und zwar nicht weniger als fünf, von denen hier jedoch nur drei besprochen werden sollen.

Zu den klassisch rechtsstaatlichen, aber in den sozialistischen Rechtsordnungen kaum beachteten Anforderungen an alle Verfahren, gerade auch die einfachen Verfahren, gehören die Unparteilichkeit der Entscheider, das Recht auf Gehör und die Pflicht, Verwaltungsakte zu begründen. Hinzu kommen Vorschriften, die auf die spezifische Lage im Übergang von autoritärer zu bürgerfreundlicher Verwaltung reagieren, nämlich das Recht, Anträge zu stellen³² – eigentlich eine Selbstverständlichkeit, aber wegen der immer noch ängstlichen Haltung der Bürger gegenüber der Verwaltung eigens erwähnt –, der Ausschluss der Befugnis der Behörden, mehr Unterlagen als erforderlich zu verlangen³³ – ein Baustein gegen Verzögerungsmöglichkeiten und damit eine mögliche Quelle für Bestechlichkeit – und über Fristen, die die Verwaltung für die Entscheidungsfindung einzuhalten hat (normalerweise 1 Monat nach Antragstellung).³⁴

Moderner ist das Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Nach dem inzwischen gemeineuropäischen Muster enthält der Verwaltungskodex Vorschriften über Bekanntmachung, Auslegung von Unterlagen und Erörterungstermin. Nicht aufgerufen wurden englische Vorstellungen über die Einsetzung eines neutralen Inspektors und über eine kontradiktorische Ausgestaltung von Beweisaufnahmen und Erörterungsterminen.

Von Interesse ist weiterhin die Aufnahme des Typus eines Verfahrens vor einem unabhängigen Organ, das allgemein oder ad hoc für Entscheidungen mit erheblicher politischer und wirtschaftlicher Tragweite eingesetzt werden kann, z. B. bei der Privatisierung großer öffentlicher Unternehmen oder öffentlicher Vermögensbestände wie z. B. Sendefrequenzen oder Leitungsrechte. Angesichts der hohen Korruptionsanfälligkeit solcher Entscheidungen soll die Einsetzung neutraler Personen, insbesondere auch ausländischer Personen oder Beratungsunternehmen (z. B. einer international anerkannten Anwaltskanzlei), als Verfahrensteiler ermöglicht werden. Die Vorschriften sind allerdings bis heute nicht angewendet worden.

12. Verwaltungsvollstreckung

Die Kontrolle der Vollstreckung von Verwaltungsakten ist nicht lediglich ein technisches Ingrediens des Verwaltungsrechts, sondern ein Prüfstein der Rechtsstaatlichkeit. Aus sozialistischer Zeit überkommen sind weitgehende Befugnisse der Behörden, das Recht durchzusetzen, so zum Beispiel durch Schließung eines Betriebes. Solche Befugnisse waren einzugrenzen. Dabei standen zwei Optionen offen: das Modell des anglo-amerikanischen Rechts, wonach die Behörde im Normalfall einen gerichtlichen Vollstreckungstitel erwirken muss, oder das kontinentale Modell, wonach die Behörde den Verwaltungsakt selbst vollstrecken darf, dabei jedoch an be-

³² Art. 12 AVK.

³³ Art. 81 AVK.

³⁴ Art. 100 AVK.

stimmte Modalitäten gebunden ist.³⁵ Die Entscheidung fiel zugunsten der letzteren, effektivere Lösung. Im Anschluss an das deutsche Recht wurden jedoch prozedurale Sicherungen für den Betroffenen vorgesehen, insbesondere dadurch, dass die Behörden das Mittel der Vollstreckung vor seiner Ausführung normalerweise erst androhen muss.³⁶ Der Katalog der Zwangsmittel – Zwangsgeld, Ersatzvornahme, unmittelbarer Zwang, bei Geldforderungen auch Pfändung von Vermögen – entspricht ebenfalls dem des deutschen Rechts.³⁷

13. Widerspruchsverfahren

Auch in sozialistischen Rechtsordnungen gab es die Möglichkeit des Widerspruchs gegen behördliche Entscheidungen.³⁸ Dieses wurde im georgischen AVK nach dem niederländischen Vorbild sehr detailliert ausgestaltet³⁹; ein wichtiges Element dabei ist, dass grundsätzlich eine mündliche Verhandlung stattfinden muss.⁴⁰ Angesichts der zusätzlichen Eröffnung des Rechtsweges zum Verwaltungsgericht stellte sich die Frage, ob die Erhebung eines Widerspruchs optional sein sollte, der Betroffene also gleichrangig die Möglichkeit haben sollte, statt eines Widerspruchs bei der Behörde direkt das Gericht anzurufen, oder ob der vorherige Widerspruch sogar grundsätzlich eine Zulässigkeitsvoraussetzung des Rechtsweges sein sollte. Die georgischen Experten waren der Meinung, die Behörden würden eine einmal getroffene Entscheidung kaum freiwillig abändern, und entschieden sich für die optionale Lösung. Das hat in praxi dazu geführt, dass fast immer unmittelbar das Gericht angerufen wird. Wegen der Überlastung der Gerichte ist 2007 dann die obligatorische Variante eingeführt worden.

Zu entscheiden war weiterhin über die Frage, ob der Widerspruch – wie im deutschen Recht – automatisch die Vollstreckung des Verwaltungsakts suspendiert, oder ob der Suspensioeffekt – wie z. B. im französischen Recht – nur durch gerichtliche Entscheidung ermöglicht werden sollte. Die Entscheidung fiel zugunsten der deutschen Variante.⁴¹ Allerdings ist sie – ebenso wie der automatische Suspensioeffekt der verwaltungsgerichtlichen Klage – wiederholt aus Kreisen in Frage gestellt worden, die davon Investitionshemmungen befürchten. Es wurden deshalb in manchen Sekundärgesetzen Ausnahmen vom Suspensioeffekt eingeführt, der im AVK verankerte Grundsatz blieb bisher jedoch bestehen.

14. Staatshaftung

Staatshaftung ist gerade in der Übergangssituation ein brisantes Problem, weil die Verwaltungspraxis sich erst langsam auf präzise Rechtsbindung einstellt und deshalb rechtswidriges Verwaltungshandeln noch in großer Fülle anzutreffen ist. Klas-

35 Siehe rechtsvergleichend *Macrory, Regulatory Justice: Making Sanctions Effective* (Final Report), *Macrory Review*, Cabinet Office, 2006.

36 Art. 165 AVK.

37 Art. 169, 175 AVK.

38 Siehe oben Fußn. 7.

39 Art. 177–204 AVK.

40 Art. 198 AVK. Bei Zustimmung der Parteien findet keine mündliche Verhandlung statt (Art. 199 AVK).

41 Art. 184 AVK.

sich ist zunächst der Anspruch auf Entschädigung bei pflichtwidrigem behördlichem Handeln. Diese sog. Amtshaftung des Beamten, einschließlich Überleitung des Anspruchs auf die Anstellungskörperschaft, ist entsprechend dem deutschen Vorbild bereits im georgischen Zivilgesetzbuch geregelt.⁴² Im ZGB geregelt ist auch die (verschuldenslose) Haftung für Schäden durch Transportmittel, gefährliche Anlagen und gefährliche Produkte.⁴³ Der Anspruch aus Amtshaftung und – wenn der Staat tätig wird – der Anspruch aus Gefährdungshaftung gelten als verwaltungsrechtlich und unterliegen der VPO – ein weiteres Beispiel für die Möglichkeiten der Vereinfachung im Vergleich zu dem unübersichtlichen deutschen Staatshaftungsrecht. Neben diese Ansprüche tritt im AVK ein weiterer Entschädigungsanspruch, der dem deutschen Anspruch wegen enteignenden Eingriffs entspricht, aber insofern (aus der Perspektive der Schonung der Staatskasse) vorsichtiger formuliert ist, als sowohl auf ein Sonderopfer für das Gemeinwohl wie auf eine besondere Schwere des Eingriffs abgestellt wird.⁴⁴ Auch ist die Abwägungsmöglichkeit bei der Bemessung der Entschädigung übernommen worden. Eine Haftung wegen rechtswidrigen verschuldenslosen Staatshandelns enthält das Gesetz vorsichtigerweise nicht.

15. Untergesetzliche Normen

Die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen und dementsprechend die Setzung untergesetzlicher Normen ist ein zentrales Mittel administrativer Steuerung. Die Vorschriften hierzu müssen in Verbindung mit dem georgischen Gesetz über Normativakte gesehen werden. Gesetze über Normativakte waren in der sozialistischen Zeit üblich. Wie bereits erwähnt, klassifizieren sie jedoch lediglich unterschiedliche Typen und ordnen sie jeweils bestimmten Organen zu, verknüpfen mit ihnen jedoch keine prozeduralen Voraussetzungen oder rechtlichen Folgen. Im AVK ist dagegen das Verfahren des Erlasses untergesetzlicher Normen geregelt⁴⁵, in der VPO zudem Rechtsschutz gegen sie.⁴⁶ Als Vorbild für die Verfahrensvorschriften diente das US-amerikanische rule-making-Verfahren gemäß den Bestimmungen des Administrative Procedure Act. Vorgesehen ist im AVK insbesondere, dass der Entwurf einer Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift zu veröffentlichen sowie an in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffene Behörden und Verbände zu versenden ist. Die Öffentlichkeit sowie die Behörden und Verbände haben das Recht, ihre Kommentare einzureichen. Insoweit ist das Verfahren nach dem Muster des amerikanischen informellen Verfahrens strukturiert, das ohne Erörterungstermin auskommt. Dagegen ist nach dem georgischen Verwaltungskodex immer ein Erörterungstermin durchzuführen⁴⁷, was unnötig aufwendig sein dürfte.⁴⁸ Hinzuzufügen ist allerdings, dass die Vorschriften des AVK über das Verordnungsverfahren, insbesondere diejenigen über die Öffentlichkeitsbeteiligung, in der

42 Art. 1005 ZGB. Nach Art. 208 Abs. 3 AVK haftet statt der Anstellungskörperschaft bei Verwaltungshelfern und beauftragten Beamten diejenige Körperschaft, für die der Beamte gehandelt hat.

43 Art. 999, 1000 ZGB.

44 Art. 209 AVK.

45 Art. 210–217 AVK.

46 Siehe die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage nach Art. 22, 23 AVK, die sich auf individuelle und normative Verwaltungsakte erstreckt.

47 Art. 210 Abs. 2 AVK.

48 Zu entsprechenden Erfahrungen in den USA mit der dort sog. ossification von förmlichen Verfahren sowie zu Vereinfachungsüberlegungen siehe *Mashaw/Merrill/Share*, *Administrative Law*, 4. Aufl. 1998, S. 604–610.

Praxis häufig unbeachtet bleiben. Zum Gegenstand von Nichtigkeitsklagen scheint dieser Umstand aber bisher noch nicht geworden zu sein.⁴⁹

16. Verwaltungsgerichtsbarkeit

Verwaltungsgerichtsbarkeit gab es in der sozialistischen Zeit vor allem im Zusammenhang mit dem Ordnungswidrigkeitenrecht, daneben nach dem Enumerationsprinzip dort, wo Rechtsschutz gegen Behörden explizit durch Gesetz vorgeschrieben war. Nunmehr wurde durch die bereits erwähnte VPO Rechtsschutz gegen jedes rechtswidrige behördliche Handeln oder Unterlassen eröffnet.

Bei Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit stellte sich die Frage, ob diese ein eigener Gerichtszug oder Teil der allgemeinen Gerichte werden sollte. Aus Kostengründen, und auch, um Zuständigkeitsfragen zu vereinfachen, entschieden sich die politischen Institutionen in Georgien gegen eine verselbständigte Verwaltungsgerichtsbarkeit.⁵⁰ Verwaltungssachen werden von den allgemeinen Gerichten entschieden. Bei den erstinstanzlichen Gerichten, den Magistratsgerichten und den Distriktrichtern sind dieselben Richter für Verwaltungssachen und Zivilsachen zuständig (soweit nicht die Größe des Gerichts eine Arbeitsteilung ermöglicht), während die Appellationsgerichte und der Oberste Gerichtshof besondere Kammern für Verwaltungssachen eingerichtet haben.

Eine zentrale Frage ist, welche Streitigkeiten im verwaltungsprozessualen Verfahren und welche im zivilprozessualen Verfahren verhandelt werden sollen. Zwar sind solche Abgrenzungsprobleme leichter zu lösen, wenn wie in Georgien für beide Verfahren eine Gerichtsbarkeit zuständig ist. Es fehlt dann an der Konkurrenz der Organisationen, die in Systemen mit getrennter Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit leicht dazu führt, dass jede ihren eigenen Zuständigkeitsbereich verteidigt und möglichst ausweiten möchte. Dennoch muss es auch im unitarischen System klare Kriterien der Zuständigkeitsabgrenzung geben.

In Georgien war deshalb zu entscheiden, welches Kriterium für den Begriff der verwaltungsrechtlichen Streitigkeit zugrundegelegt werden sollte: der Zweck der Streit entscheidenden Rechtsnorm (öffentliches Interesse), ihr Gegenstand (Herrschaftsverhältnis) oder ihre Eigenart (Sonderrecht). Da alle diese Kriterien wenig trennscharf sind und eine einfache Lösung notwendig schien, entschieden sich die Autoren der ersten Fassung der VPO für eine formale Lösung: Verwaltungsrecht war danach dasjenige Recht, welches Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger oder zwischen Verwaltungsträgern regelt. Während dies für Verwaltungsakte kein Problem bereitete, führte es im Bereich des Vertragsrechts zu einer erheblichen Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Verwaltungsprozessrechts. Es bedeutete, dass z. B. auch Wohnungsmietverträge zwischen Gemeinde und Einzelnen zum Verwaltungsrecht gehörten und von den Verwaltungskammern der Gerichte (bzw.,

wo keine speziellen Kammern existieren, unter Anwendung der VPO) zu entscheiden waren.

Dies führte zu einer starken Fallbelastung der Verwaltungskammern der Gerichte, die, wie das Beispiel des Mietrechts zeigt, zudem in Rechtsgebiete vordringen mussten, in denen normalerweise die Zivilgerichte mehr Erfahrungen besitzen. Umgekehrt schloss das formale Abgrenzungskriterium Handlungen von privatrechtlichen Akteuren, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, vom verwaltungsprozessualen Verfahren aus.

Deshalb setzte sich unter den Richtern die Auffassung durch, dass ein inhaltliches Kriterium gefunden werden müsse. Durch Novelle zur VPO wurde deren Anwendungsbereich auf Streitigkeiten beschränkt, die der Sache nach verwaltungsrechtlichen Charakter haben.⁵¹ Welche dies sind, wurde durch Aufzählung der in Betracht kommenden Streitigkeiten (z. B.: Klage auf Aufhebung oder Erlass eines Verwaltungsakts oder auf Erfüllung eines verwaltungsrechtlichen Vertrages) bestimmt.⁵² Dadurch verschiebt sich das Abgrenzungsproblem auf die Begriffe des Verwaltungsakts, des verwaltungsrechtlichen Realakts und des verwaltungsrechtlichen Vertrages. Zum Beispiel wurde der Begriff des verwaltungsrechtlichen Vertrages auf solche Verträge eingeeengt, an denen eine Behörde in Ausübung hoheitlicher Befugnisse beteiligt ist.⁵³ Zugleich wurde der Behördenbegriff auf Privatpersonen, die hoheitliche Befugnisse ausüben, ausgedehnt.⁵⁴

17. Klagebefugnis

Die Klagebefugnis ist ein entscheidender Filter des Zugangs zu Gericht. Wie sie ausgestaltet ist, hängt davon ab, welche Funktion eine Rechtsordnung den Verwaltungsgerichten zumisst. Zwei unterschiedliche Konzeptionen stehen sich insoweit in Westeuropa gegenüber: Die besonders im deutschen Recht ausgeprägte »subjektive« Konzeption, die besagt, dass die Rechtmäßigkeit des Behördenhandelns nur im Hinblick auf den Schutz individueller Rechte überprüft werden soll, und die besonders im französischen Recht entwickelte »objektive« Konzeption, dass die Rechtmäßigkeit auch relativ unabhängig von individuellen Rechtsverletzungen zu prüfen ist.⁵⁵ Die Wahl fiel in Georgien zugunsten der deutschen Variante aus, wobei die Formel aber einer erweiterten Schutznormtheorie folgt: Der Kläger muss geltend machen, dass er durch den Verwaltungsakt unmittelbar und individuell in einem Recht oder rechtlichen Interesse beeinträchtigt wird.⁵⁶ Dies schließt zum Beispiel Fälle ein, in denen viele Menschen geschädigt werden, wenn sie nur auch individuell betroffen sind.

51 Art. 1 Abs. 1 VPO.

52 Art. 2 VPO.

53 Art. 1 Abs. 1 lit. g AVK.

54 Art. 1 Abs. 1 lit. a AVK.

55 Siehe dazu Winter, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, 467 ff.

56 Art. 22 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 2 VPO.

49 Wie oben gesagt, wurde der Abschnitt über das Verfahren der Normsetzungen kürzlich gestrichen. Es wird diskutiert, das förmliche Verfahren nur für Normative anzuwenden, die Außenwirkung haben und von weittragender Bedeutung sind.

50 Aus den genannten Gründen hatte auch ich zu dieser Lösung geraten.

18. Prozessmaximen

Zentral für gerichtliche Verfahren sind die sog. Prozessmaximen, insbesondere die Frage, wer – Parteien oder/und Gericht – über den Streitgegenstand disponieren und den Streitstoff und die Beweismittel einbringen kann.

Im ersten Kapitel der VPO wird die Dispositionsmaxime, die auch im Zivilprozess gilt, für den Verwaltungsprozess bestätigt, aber insofern beschränkt, als die Verwaltung beim Abschluss von Vergleichen, beim Klageverzicht und beim Klageanerkennnis an die gesetzlichen Vorschriften gebunden ist.⁵⁷ Diese auch im deutschen Recht bestehende Regelung⁵⁸ wird in der georgischen VPO präziser formuliert, weil sie die Möglichkeit einschränkt, dass Kläger oder Beigeladene die Verwältung durch Bestechung oder andere illegitime Händel zu einem Vergleich, Anerkenntnis oder Klageverzicht contra legem veranlassen können. Das Gericht muss dementsprechend nachprüfen, ob bei solchen Prozessbeendigungen der gesetzliche Rahmen eingehalten wurde.

Im deutschen Verwaltungsprozess gilt für die Frage der Beibringung des Streitstoffs und der Beweismittel der sog. Untersuchungsgrundsatz. Danach ist das Gericht von sich aus befugt, Streitstoff und Beweismittel in den Prozess einzubringen. Für die georgische VPO war jedoch zu beachten, dass nach Art. 85 Abs. 3 der georgischen Verfassung Rechtsschutz nach den Prinzipien der Gleichheit und des Wettstreits der Parteien zu gewähren ist. Deshalb wurde die sog. Verhandlungsmaxime eingeführt, allerdings dadurch relativiert, dass das Gericht die Vorlage bestimmter Verwaltungsinformationen (insbesondere der Behördenakten) anfordern und selbst Beweismittel anordnen kann.⁵⁹ Eine aktivere Rolle des Gerichts lässt sich mit dem ebenfalls verfassungsrechtlich garantierten Gleichheitssatz begründen, dem sich entnehmen lässt, dass unterschiedliche Startpositionen zwischen Privatperson und Verwaltung kompensiert werden müssen. Auf dieser Linie bemüht sich der Änderungsentwurf von 2009 denn auch darum, die Einwirkungsmöglichkeiten des Gerichts weiter auszubauen.

19. Kosten des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes

Nach längeren Diskussionen über die Notwendigkeit, den Zugang zum Verwaltungsrechtsschutz zu erleichtern, entschied sich der Gesetzgeber doch für Gebührepflichtigkeit, jedoch mit Ausnahme der sozialrechtlichen Angelegenheiten.⁶⁰ Gebührenschuldner ist wie nach den Regelungen der ZPO die unterlegene Partei. Eine Erleichterung stellt es dar, dass die Nichtzahlung des Gebührenvorsschusses nicht zur Suspendierung des Verfahrens führt. Das wird in der Praxis allerdings weitlich so ausgenutzt, dass die Zahlung auf Dauer verweigert wird und das Gericht dem Kostenschuldner hinterherrennen muss.

57 Art. 3 VPO.

58 Vgl. *Kubala/Hüttenbrink/Endler*, Der Verwaltungsprozess, 2002, S. 384 ff.

59 Art. 4 VPO.

60 Art. 9 Abs. 1 VPO.

IV. Auf dem Weg zu einer Theorie der Rechtsberatung in Übergangstaaten

Nehmen wir das ausbreitete Material als Grundlage für Verallgemeinerungen, so ist zunächst festzustellen, dass Rechtsberatung nur einen Teilaspekt des größeren Zusammenhangs des Rechtstransfers in der Übergangssituation darstellt. So war auch dieser Artikel angelegt: Grundlage sind Strukturen und Inhalte des breiten Stromes der Herausbildung neuen Rechts. Innerhalb dessen spielt die ausländische Rechtsberatung eine mehr oder weniger einflussreiche Rolle.

Fraglich ist das Grundverständnis des Rechtstransfers: Manche übertragen die Marktlogik auf das Phänomen und denken in Kategorien der Konkurrenz von Rechtsordnungen: Welche sich durchsetzt, ist dann vor allem beeinflusst von den Bedingungen des Tausches, also von den Kosten und Nutzen, die den beiden Partnern entstehen.⁶¹ Zum Beispiel kann der Exportstaat Nutzen daraus ziehen, dass seine Unternehmen im Importstaat die gleiche Rechtsordnung vorfinden wie im Heimatstaat⁶², während der Importstaat zu geringen Eigenkosten (Kosten des trial and error bei kasuistischer Erarbeitung eigenen Rechts, Kosten der Rechtsberatung) eine komplette Rechtsordnung erhält.

Ein anderer Ansatz sieht den Transfer als einen Prozess des rekursiven Lernens in mehreren Durchläufen: Der Senderstaat verpflanzt ein Konstrukt im Empfängerstaat; in diesem werden Folgen erfasst; diese führen zu Überarbeitungen.⁶³

Meines Erachtens erfassen diese Ansätze nur Teilelemente, die durchaus vorhanden sind, aber gegenüber anderen Elementen in den Hintergrund treten. Tatsächlich ist Rechtstransfer nicht lediglich durch Tausch und Lernen geprägt, sondern ein politischer Prozess, in dem Machtdifferenzen, Ungleichheit, Kulturunterschiede, strategisches Verhalten und nicht zuletzt auch rationaler Diskurs zusammenwirken. Es ist ein Prozess des muddling through und der Erreichung von second-best-Lösungen.⁶⁴

Um die Rolle der Rechtsberatung zu bestimmen, erweist sich eine Unterscheidung zwischen den Entwicklungsprozessen und – strukturen einerseits und dem Inhalt der Rechtsentwicklung andererseits als fruchtbar. Bisher stand in der Forschung die inhaltliche Betrachtung im Vordergrund, d. h. die Frage nach der angemessenen neuen Rechtsmixtur. Welche Mixtur sich herausbildet, wird in dieser Perspektive meist funktional erklärt, d. h. aus dem Passungsverhältnis zwischen den Rechts- und Sozialstrukturen des Empfängerstaats und den Lösungsangeboten des

61 In dieser Richtung *Michael*, Wettbewerb von Rechtsordnungen, DVBl. 2009, 1062 ff.62 So der Ansatz des »Bündnis für das deutsche Recht« des Bundesjustizministeriums, der Bundesnotarkammer, der Bundesrechtsanwaltskammer, des Deutschen Anwaltsvereins, des Deutschen Juristenbundes, des Deutschen Notarvereins und des Deutschen Richterbundes. Vgl. *Giege-rich*, Wettbewerb der Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2010), 74.63 So *Halliday/Carruthers*, The Recursivity of Law: Global Norm Making and National Lawmaking in the Globalization of Corporate Insolvency Regimes, *American Journal of Sociology* 4/2007, 1135.64 Vgl. *Peters*, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2010), 21 f. und Fußn. 47, die die Erklärungskraft des Wettbewerbsmodells für Rechtstransfer ebenfalls bestrittet, die Bedingungen des Transfers (Vertraulichkeit der Rezipienten mit dem rezipierten Recht, Einfluss von Rechtsberatern) aber zu eng fasst.

neuen Rechts. Soweit Rechtsberatung in diesem Prozess berücksichtigt wird, tritt sie eher in ihrem inhaltlichen Beitrag auf, z. B. als Repräsentanz von europäischen oder amerikanischen Varianten der Rechtswahl.

Demgegenüber empfiehlt es sich, die Strukturen und Prozesse der Rechtsentwicklung als solche stärker in den Blick zu nehmen. Hierbei wertet sich der Blick zunächst auf die Großvarianten des Rechtstransfers, innerhalb derer dann genauer nach dem Beitrag von ausländischer Rechtsberatung gefragt werden kann.

1. Strukturen und Prozesse

Wenn Staaten ihr Recht weiterentwickeln, denkt man zunächst an autochthone Entwicklungen oder an Einspeisungen aus völkerrechtlichen Verträgen und Beschlüssen internationaler Organisationen. Neben der Nationalität und Internationalität rechtlichen Lernens gab es jedoch immer schon auch den horizontalen Rechtstransfer. Er weckt in den letzten Jahren immer stärker wissenschaftliches Interesse.⁶⁵ Zwar war Rechtstransfer bereits seit Langem ein Gegenstand der Rechtsvergleichung. Aber rechtsvergleichende Forschung betrachtet vor allem die Inhalte, nicht die Prozesse und Strukturen des Transfers. Soweit rechtssoziologische Beiträge den Prozess der Integration oder Abstoßung des importierten Rechts annehmen⁶⁶, geht es eher um das Verhältnis des Rechts zu gesellschaftlichen Strukturen denn um den Transferprozess als eigenen Faktor.

Zunächst ist bedeutsam, dass es zwischen dem sendenden und dem empfangenden Staat intermediäre Strukturen gibt, die ihren eigenen Einfluss darauf haben, was letztlich im empfangenden Staat Rechtsnorm wird und Praxisbedeutung erhält.⁶⁷ Diese Strukturen haben zwiabelähnliche Gestalt:

Im Kern bestehen sie aus der Verbindung zwischen Counterparts und Rechtsberatern. Von dieser Verbindung hängt die inhaltliche Qualität der angebotenen Rechtsmischung ab. Je nach dem Grad der Vernetzung und des Engagements hat sie zudem Einfluss darauf, ob der Prozess beständig bleibt und ob die Produkte angenommen werden oder in Schreibschubladen landen.

Darüber legt sich die Schale der Geberorganisation in ihrem Zusammenhang mit der vor Ort zuständigen operativen Institution. Auf Geberseite spielt bei deutschen Projekten der rechtlichen Zusammenarbeit die GTZ die wichtigste Rolle⁶⁸, während in den Partnerländern meist ein Ministerium, ein Parliamentsausschuss oder eine Präsidentenabteilung maßgeblich ist. Die beiden Partner vereinbaren Beratungsprojekte und organisieren den Prozess. Sie bestimmen damit über seine Vitalität.

65 Besonders aktiv sind insoweit die Politikwissenschaften. Siehe am Beispiel der Umweltpolitik *Jews*, The diffusion of environmental policy innovation, in: Winter (Fußn. 28), S. 227 ff. Zu Rechtsfragen siehe die Beiträge in RabalsZ 72 (2008).

66 *Teubner* weist den Begriff des legal transplants zurück und spricht von legal irritants. Siehe *ders.*, Legal irritants: good faith in British law or how unifying law ends up in new differences, *Modern Law Review* 61 (1998) 11 ff.

67 *Miller*, Transplants, *Legal Export* as, in: Clark, *Encyclopedia of Law & Society*, 2007, S. 1512.

68 Zu weiteren Akteuren wie der Deutschen Stiftung für Internationale Zusammenarbeit (IRZ) siehe *Weckerling*, Erfahrungen der IRZ-Stiftung in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, *RabalsZ* 72 (2008) 43 ff.

Die äußere Schale schließlich stellen die Regierungen des Empfänger- und des Landerstaats dar. Sie bestimmen über die grobe politische Linie und darüber, welches Land auf Geber- wie auch Empfängerseite Priorität erhalten soll.

Die ganze Zwiabel der intermediären Strukturen kann, wenn man im Bild bleibt, unterschiedlichen Geschmack und damit Verwendbarkeit annehmen. Aus meinen Beobachtungen der Szenerie meine ich feststellen zu können, dass es drei Färbungen der Beratung gibt: eine missionarische, eine bürokratische und eine maieutische.

Die missionarische Variante beruht auf der Überzeugung der Überlegenheit einer Rechtsordnung. Wenn Beratung aus einer solchen Haltung heraus funktionieren soll, muss sie auf eine eher passive oder indolente Haltung der Counterparts, operativen Organe und Regierung des Empfängerstaates treffen. Dies bringt jedoch das Risiko mit sich, dass die importierte Rechtsnorm unbeachtet bleibt oder – schlimmer noch – Schaden anrichtet. Ist die Aufnahmebereitschaft dagegen nicht vorhanden, wird sich die missionarische Attitüde letztlich totlaufen.⁶⁹ Denn gemäß dem Goethe'schen »Man fühlt die Absicht, und man ist verstimmt«, wird schnell bemerkt, dass der Berater sich nicht wirklich auf die Interessenlage des Beratenen einlässt. Er verhindert so den Aufbau von Vertrauen.

Demgegenüber ist die bürokratische Variante dadurch gekennzeichnet, dass die Geberseite de facto eher am Mittelabfluss und der Vorlage perfekter Berichte als an inhaltlicher Qualität interessiert ist. Der Berater und sein Counterpart sind darauf eingestellt; sie wissen, dass es auf die Berichte ankommt. Sie stellen sich nicht dem mühsamen und kaum planbaren Prozess gegenseitigen Aushandelns, und nicht selten verkaufen sie eigene Produkte mehrfach. Auf Seiten des Empfängerstaates gehört eine indifferente Haltung dazu, die oft dadurch gespeist ist, dass hier ein Stellenmarkt und eine Einkunftsquelle für inländische Fachkräfte bestehen, die man nicht untergraben will. Die schönen Berichte werden dann mehr oder weniger achselzuckend entgegengenommen und auf den wachsenden Stapeln des Ungelesenen abgelegt.

Die maieutische Variante⁷⁰ besteht demgegenüber darin, dass die Perspektive des Empfängers möglichst weitgehend zum Ausdruck kommt. Von Rechtstransfer zu sprechen, trifft in diesem Ansatz den Fall nicht ganz, weil eine eigene Rechtsmischung aus Eigenem und Neuem angestrebt wird, die auf der wechselseitigen Perspektivübernahme der Counterparts beruht.⁷¹ Der Geberstaat ver-

69 Dies sollten sich die Verfechter des neuen »Bündnis für deutsches Recht« vor Augen führen, die u. a. zum Ziel haben, dass deutsche Unternehmen möglichst überall in der Welt deutsches Recht vorfinden sollen. Eine solche Absicht gehört nach meiner Kategorisierung zum missionarischen Typus. Vgl. *Zyprys* in ihrer Rede vom 27. 10. 2007 zum Symposium über den Staat des Bündnisses für deutsches Recht: »Finden Unternehmen an Wirtschaftsstandorten jenseits der nationalen Grenzen eine Rechtsordnung vor, die ihnen vertraut ist, dann erleichtert dies Investitionen und reduziert Kosten.«

70 Maieutik ist etymologisch die Hebammenkunst. Philosophisch ist sie seit Sokrates eine Methode, Lehrgenstände weitgehend aus den Studierenden selbst heraus zu holen. Zu den Grenzen und geschichtstaktischen Implikationen der sokratischen Maieutik siehe *Dahrendorf*, *LoB des Trasmachos*. Zur Neuorientierung von politischer Theorie und politischer Analyse, in: *ders.*, *Plade aus Utopia*, 1967, S. 294 (296).

71 Zu dieser Grundstruktur des Beratens siehe *Kallmeyer*, *Beraten und Betreuen*. Zur gesprächsanalytischen Untersuchung von helfenden Interaktionen, *ZSBS* 2/2000, 227 ff. Zentrale Ressource sei »die Nutzung von Perspektivunterschieden hinsichtlich der Problem-Betroffenheit und des Wissens zwischen den Beteiligten« (a. O. S. 236).

zichtet dabei auf die Vorgabe, dass er selbst einen Vorteil aus dem neuen Recht haben muss (meist ergeben sich solche Vorteile mittelbar und verzögert, was aber viel einträglicher sein kann). Die Berater werden darauf achten, dass die Counterparts die Entwürfe möglichst selbst verfassen, und dass die Entwürfe im Empfängerstaat nicht taktisch durch die Gremien durchgeschoben, sondern öffentlich und breit diskutiert werden. Auf Seiten des Empfängerstaates setzt das maieutische Muster voraus, dass sich ein eigener politischer Wille darüber herausbildet, wohin die Reise gehen soll, z. B. etwa, ob man sich eher am westeuropäischen, US-amerikanischen oder russischen Modell orientieren will.

Wie immer bei solchen Typisierungen besteht die Realität meistens aus Mischungen der reinen Typen. So auch in unserem Fall. Missionarisch war der Beginn der Verwaltungsrechtsentwicklung: das Signal des Europarats. Immerhin fand dieses Signal lauten Widerhall in der Gruppe der georgischen Reformer, die sich dann auch aktiv auf den Weg machte. Dies war Voraussetzung dafür, dass die Beratung eher eine maieutische Funktion hatte. Die Entwürfe wurden weitgehend von Georgiern, nicht von den Beratern verfasst. Die georgischen Experten handelten allerdings eher als Avantgarde und schleusten die Entwürfe ohne große Debatten durch das Parlament – wieder eher ein missionarisches Element. Abwesend war dagegen die bürokratische Haltung: Die Beteiligten waren sich darin einig, dass die Entwürfe stimmig und akzeptanzfähig sein mussten. Für die maieutische Variante spricht auch, dass die anfänglichen Fassungen der Gesetze aus Initiativen der Praxis heraus häufig geändert wurden.

2. Inhalte

Zentral ist die Frage, woran sich gelungener Rechtstransfer bemisst. Zwei Schulen stehen sich hier gegenüber.⁷² Die eine hält überall bestimmte gemeinsame Ausprägungen des Rechts für unabdingbar, die dementsprechend auch aus den Ländern, in denen sie sich bewährt haben, transferiert werden können. Die andere meint, das Recht müsse sich spezifisch aus den lokalen/regionalen Bedingungen heraus entwickeln; Rechtstransfer sei deshalb zum Scheitern verurteilt.⁷³

Die Wahrheit liegt vermutlich irgendwo in der Mitte.⁷⁴ Es gibt bestimmte Universalien, die notwendig sind, wenn in einer Gesellschaft der politische Wille entsteht, eine marktwirtschaftliche und rechtsstaatliche Ordnung zu verwirklichen. Für die Marktwirtschaft sind die Formen einigermaßen konsentriert: Sie kann ohne Eigentum, Vertrag, Haftung, Arbeitsschutz und Gesellschaftsformen nicht entstehen. Dabei sind funktionale Äquivalente mitzudenken, zum Beispiel etwa langfristige Pacht statt Eigentum. Nicht universell, sondern variabel und stark indigen geprägt sind Variationen wie ein mehr oder weniger informeller Sektor, eine stärkere

72 Siehe dazu *Knieper*, *Judicial Co-operation, Universality and Context*, 2004 (Schriftenreihe der GTZ Nr. 278).

73 Siehe zu einer Darstellung des Streites *Rehm*, *Rechtstransplantate als Instrument der Rechtsform und -transformation*, *RabelsZ* 72 (2008), 1 ff.

74 So auch *Knieper*, *Möglichkeiten und Grenzen der Verpfanzbarkeit von Recht*. Juristische Zusammenarbeit aus der Sicht eines Beraters, *RabelsZ* 72 (2008), 88 ff.; *Chanturia*, *Recht und Transformation*. Rechtliche Zusammenarbeit aus der Sicht eines rezipierenden Landes, *RabelsZ* 72 (2008), 114 ff.

oder schwächere öffentliche Daseinsvorsorge, ein mehr oder weniger eingeführter Verbraucherschutz, etc.

Für das Verwaltungsrecht ist ebenfalls kaum zweifelhaft, welche Elemente zu einer rechtsstaatlichen Ausprägung gehören: ganz grundsätzlich die Bindung der Verwaltung an das Gesetz⁷⁵, im konkreten Verhältnis zu den Bürgern aber insbesondere das rechtliche Gehör, die Unparteilichkeit der Behörden und die Begründungspflicht. Im englischen common law werden diese Prinzipien deshalb sogar als *natural justice* bezeichnet.⁷⁶ Ob dagegen Partizipation der Öffentlichkeit und freier Zugang zu Verwaltungsinformationen ebenfalls zum Kernbestand gehören, muss bezweifelt werden, weil sie sich in vielen Staaten (wie auch Deutschland) erst in den 1970er Jahren durchzusetzen begannen, und auch, weil viele autokratische Regime bestehen, die ohne diese Rechte auskommen. Sie sind vermutlich (leider) keine Systemvoraussetzung für eine Verwaltung wirtschaftlich-gesellschaftlicher Wohlfahrt.

Andererseits sind Partizipation und Informationsfreiheit aber wichtige politische Postulate einer demokratischen Gesellschaft.⁷⁷ In terms der Beratungsstrukturen gehören sie deshalb zum missionarischen Repertoire, das zum maieutischen wird, wenn im Empfängerstaat eine entsprechend denkende kritische Menge von Anhängern vorhanden ist. Inhaltlich ist dann von Interesse, welche Verwaltungsrechtsordnungen der Übergangstaaten sich für die Prinzipien der Partizipation und Informationsfreiheit bereit erklärt haben. Georgien gehört jedenfalls dazu. Es ist den anderen Kaukasus-Staaten insoweit um Längen voraus. Teilweise ist es sogar fortschrittlicher als Deutschland, weil es dessen Verwaltungsrecht nicht einfach übernommen, sondern um wesentliche Elemente des US-amerikanischen, aber auch des niederländischen Verwaltungsrechts ergänzt hat.

Allerdings befindet sich das neue Verwaltungsrecht in ungesicherter Lage. Es schwebt über einer Realität, die stark durch indigene Regelsysteme geprägt ist. Zu diesen gehören eine aus dem Sozialismus tradierte autokratische Attitüde in manchen Verwaltungen, die Kultur der Familienbeziehungen, die z. B. dazu nötigt, dass ein erfolgreiches Familienmitglied andere Mitglieder in einflussreiche Posten befördert, die Comments von Seilschaften, deren Mitglieder sich gegenseitig fördern, und die Korruption. Solche Substrukturen sind bekanntlich auch in westlichen Staaten vorhanden, weshalb ein erhobener Zeigefinger ganz unangebracht wäre. Trotz tiefer Verankerung solcher indigenen Verhältnisse kann es aber nicht Aufgabe der Rechtsberatung sein, diese Strukturen anzuerkennen und womöglich das Beste aus ihnen zu machen. Das neue Verwaltungsrecht muss sie zivilisieren. Es hat bereits jetzt viele Verhältnisse rationalisiert, aber vieles bleibt noch zu tun.

75 *Schmidt-Assmann*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsideo*. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Aufl. 2004, S. 43 ff.

76 Vgl. *Wade/Forsyth*, *Administrative Law*, 7. Aufl. 1994, S. 463 ff.; die Begründungspflicht wurde vom common law zunächst nicht als Bestandteil der »natural justice« angesehen, ist aber heute ebenfalls anerkanntes Verwaltungsrechtsprinzip (aaO S. 541). Siehe dazu rechtsvergleichend *Sauer*, *Die Begründung im deutschen, europäischen und US-amerikanischen Verwaltungsverfahren*, *VerArch* 100 (2009), 364 ff. Merkwürdigerweise zählt *Schmidt-Assmann* (Fußn. 76) die Grundsätze der natural justice nicht zur Ordnungsideo des Verwaltungsrechts. Siehe aber immerhin S. 370 zur Neutralitätssicherung.

77 *Schmidt-Assmann* (Fußn. 76), S. 94 ff., 100 ff.

V. Schlussbemerkung

Das georgische Verwaltungsrecht ist im Jahre 2000 mit dem Verwaltungskodex und der Verwaltungsgerichtsordnung auf neue Beine gestellt worden. Eine vielfältige Rechtsprechung hat sich auf seiner Basis entfaltet. Sie sah sich mit rechtsdogmatischen Problemen konfrontiert, die auch in den Rechtsordnungen mit langer verwaltungsrechtlicher Tradition an der Tagesordnung sind. Richter, Verwaltungsbeamte und Hochschullehrer haben Lehrbücher und Kommentare verfasst, in fast allen Fällen mit Unterstützung der GTZ und ihrer Berater. Erschienen sind je ein Kommentar und ein Lehrbuch zum AVK und zur VPO. Parallel liefen wiederholte Seminare mit den höheren Verwaltungsrichtern über offene Fragen der Kodifizierungen und über neuere Rechtsprechung.

Auf diese Weise hat Georgien einen weiteren Schritt auf dem Weg zum normalen Alltag einer Gesellschaft getan, die von der Verwaltung gestaltendes Handeln erwartet, daran mitwirken will und Rechtsschutz gegen rechtswidriges Verhalten erwartet.

Drei Dinge sind jedoch lange vernachlässigt worden, werden seit einigen Jahren aber verstärkt angegangen: Die Einführung der Öffentlichkeit in die neuen Rechte der Bürger und Bürgerinnen, die Schulung des Verwaltungspersonals im neuen Recht und die verwaltungsrechtliche Lehre und Forschung an den Universitäten. Hier liegen im Grunde die wichtigeren Aufgaben, denn erst wenn der Text der Gesetze und Gerichtsurteile in die Köpfe der Einzelnen übergeht, kann von einem wirklich geltenden Verwaltungsrecht gesprochen werden. Erst dann kann auch gehofft werden, dass gegen politischen Einfluss auf das Verwaltungsrecht und seine Anwendung Widerstand geleistet wird. Jedenfalls aber gilt – das sei gegen die radikalen Skeptiker des »institution building« gesagt –: Ohne guten Gesetzestext geht es nicht. Ihn zu schaffen, ist Georgien vorangegangen, und es ist auf dem Wege, ihn auch in die Praxis umzusetzen.