



Rechtshistorische Reihe

433

Elisabeth Otto

Das Verwaltungsrecht
in der SBZ/DDR bis zur
Verwaltungsneugliederung
im Jahr 1952

Peter Lang

I. Einleitung

„Aber was wären alle äußerer Umstände des Verfahrens und der Zuständigkeit ohne die nötigen rechtsstaatlichen Garantien, ohne den wahren rechtsstaatlichen Geist [...]. Viele verkünden [...] mit beredeten Worten den Rechtsstaat. Er steht und fällt aber mit rechtsstaatlicher Tat und Gesinnung.“¹

Hellmuth Loening
(Präsident des Thüringischen Oberverwaltungsgerichts)

Ein Rechtsstaat ist nicht nur ein Staat, in dem das positive Recht fortentwickelt und unter Vermeidung von jeglicher Willkür geschützt wird, sondern darüber hinaus ein Staat, in dem auch die Verwaltungsbehörden an das Recht gebunden sind, in dem Eingriffe in die subjektiven Rechte des Bürgers seitens der Verwaltung nur aufgrund spezieller Ermächtigungen durch den Gesetzgeber erfolgen dürfen. Vollendet ist das Rechtsstaatsprinzip erst dann, wenn die Einhaltung der vorstehenden Merkmale durch eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüft wird.²

Bereits während des Nationalsozialismus setzte eine schrittweise Aushöhlung des gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes ein.

Durch den „Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Vereinfachung der Verwaltung“ vom 28. August 1939³ wurde die Verwaltungsrechtsprechung unter dem Vorwand der Verteidigung von Volk und Reich erheblich eingeschränkt. Er ersetzte generell die verwaltungsgerichtliche Klage durch die Beschwerde und stellte es im einzelnen Fall in das Ermessen der Verwaltungsbehörde, stattdessen das verwaltungsgerichtliche Verfahren zuzulassen.⁴ Daneben wurde es den Instanzengerichten überlassen, nach ihrem Ermessen ein Rechtsmittel zu gestatten oder nicht.⁵ Durch § 1 der „Zweiten Verordnung über die Vereinfachung der Verwaltung“ vom 6. November 1939⁶ wurden die Verwaltungsgerichte auf Stadt- und Kreisebene aufgehoben und ihre Zuständigkeiten auf die Verwaltungsbehörden überführt.

1 Hellmuth Loening, Ansprache zur Wiedereröffnung des Thüringischen Oberverwaltungsgerichts in Jena, AÖR, 74. Jgg., 1948, S. 45 - 51 (47 f.).

2 Hans Peters, Lehrbuch der Verwaltung, S. 71.

3 RGBl. I, 1939, S. 1535 - 1537; dazu Zweite Verordnung über die Vereinfachung der Verwaltung vom 6. November 1939, RGBl. I, 1939, S. 2168 f..

4 IV. (2) des Erlasses des Führers und Reichskanzlers über die Vereinfachung der Verwaltung vom 28. August 1939, RGBl. I, 1939, S. 1535 - 1537 (1536).

5 IV. (3) des Erlasses des Führers und Reichskanzlers über die Vereinfachung der Verwaltung vom 28. August 1939, RGBl. I, 1939, S. 1535 - 1537 (1536).

6 RGBl. I, 1939, S. 2168 f..

Das Reichsverwaltungsgericht, dessen Errichtung die Weimarer Reichsverfassung in Art. 107⁷, 31, 166 gefordert hatte, ist durch Erlass Hitlers am 3. April 1941 formell geschaffen worden.⁸ Tatsächlich sollte dadurch aber nicht die Vorgabe der Weimarer Reichsverfassung erfüllt werden. Das Reichsverwaltungsgericht sollte vielmehr eine neue Judikatur einleiten, in der die bisherige Rechtsprechung der obersten Länderverwaltungsgerichte nicht mehr bindend war.⁹ Aus diesem Grund mussten höchste Gerichte, wie das Preußische Oberverwaltungsgericht, durch diesen Erlass ihre Tätigkeit am 30. April 1941 einstellen. Sie wurden in dem neu geschaffenen Reichsverwaltungsgericht organisatorisch zusammengefasst.¹⁰ Die richterliche Unabhängigkeit wurde durch § 7 des Führer-Erlasses vom 3. April 1941 beschnitten, nach welchem die Mitglieder des Reichsverwaltungsgerichts ihre Stimme „nach der von nationalsozialistischer Weltanschauung getragenen Rechtsauslegung abzugeben“ hatten.¹¹

Die schrittweise Verfälschung des Grundgedankens der Verwaltungsgerichtsbarkeit war eine Konsequenz der Ideologie des Nationalsozialismus. Eine Kontrolle staatlichen Handelns durch unabhängige Verwaltungsgerichte widersprach dem Führerprinzip, dem alleinigen Entscheidungsanspruch des Führers. Zudem wurde der Schutz subjektiver öffentlicher Rechte gegen den Staat aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsgedankens abgelehnt. „Nicht Sicherung des Einzelnen, sondern Sicherung und Gestaltung der Lebensordnung der Gemeinschaft sei Sinn und Zweck des Verwaltungsrechtsschutzes, der daher kein lückenloser Rechtsschutz sein könne, weil er sonst die Staatsautorität gefährde.“¹² Diese Beweggründe sollten sich auch nach 1945 in der konträren Ideologie der sowjetischen Besatzungszone unter den Begriffen Identitätsdogma, Volkssouveränität, Parteilichkeit der Rechtsprechung wieder finden.

Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung wurde während der Zeit des Nationalsozialismus zwar nicht formell aufgehoben, jedoch erfuhr die richterli-

-
- 7 „Im Reiche und in den Ländern müssen nach Massgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verordnungen der Verwaltungsbehörden bestehen.“
 - 8 Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Errichtung des Reichsverwaltungsgerichts vom 3. April 1941, RGBl. I, 1941, S. 201 f..
 - 9 Walter Scheerbarth, Das Schicksal der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Nationalsozialismus, DÖV, 16. Jgg., 1963, S. 729 - 732 (732).
 - 10 Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Errichtung des Reichsverwaltungsgerichts vom 3. April 1941, RGBl. I, 1941, S. 201 f., Erste Durchführungsverordnung vom 29. April 1941, RGBl. I, 1941, S. 224 - 226.
 - 11 Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Errichtung des Reichsverwaltungsgerichts vom 3. April 1941, RGBl. I, 1941, S. 201 f..
 - 12 Walter Scheerbarth, Das Schicksal der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Nationalsozialismus, DÖV, 16. Jgg., 1963, S. 729 - 732 (730).

che Unabhängigkeit wesentliche Einschränkungen. Schließlich stellte man 1944 die Gewährung eines subjektiven Rechtsschutzes gegen Verwaltungsmaßnahmen ein.¹³

Das Reich hatte beim Zusammenbruch der nationalsozialistischen Herrschaft kein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz hinterlassen. Verwaltungsverfahrensrechtliche Normierungen gab es nur für einzelne selbstständige Rechtsgebiete, beispielsweise das Abgabenrecht¹⁴ und das Sozialversicherungsrecht¹⁵. Daneben existierten Verwaltungsverfahrensgesetze in einigen deutschen Ländern, wie zum Beispiel in Baden, Preußen und Thüringen.¹⁶

Mit der Besetzung Deutschlands mussten die einzelnen Verwaltungsgerichte zunächst ihre Tätigkeit auf Anordnung der Besatzungsmacht gemäß dem Gesetz Nr. 2 der Militärregierung¹⁷ vollständig einstellen. Das Gesetz ging dabei von einer vorläufigen Enthebung der Verwaltungsgerichte aus. Dies bezog sich auch auf das Reichsverwaltungsgericht, welches „in dem besetzten Gebiet bis auf weiteres keine Amtsgewalt über Gerichte noch sonst irgendeine Befugnis“ haben sollte.¹⁸ Zugleich war dieser Anordnung der Militärregierung das Bestreben einer Wiedereinsetzung des Verwaltungsgerichtssystems mit dem Reichsverwaltungsgericht an der Spitze zu entnehmen. Diese Absicht wurde offiziell erst mit dem Erlass des Kontrollratsgesetzes Nr. 36 am 10. Oktober 1946¹⁹ fallen gelassen. Neben der Errichtung von Verwaltungsgerichten in den einzelnen Besatzungszonen schrieb es die Aufhebung der Verordnung bezüglich der Gründung des Reichsverwaltungsgerichts vom 3. April 1941 vor.

An diese Situation knüpfte die Entwicklung des Verwaltungsrechtssystems in der sowjetischen Besatzungszone und in Folge davon in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) an. Die vorliegende Arbeit versucht den Prozess

13 Georg-Christoph von Unruh, Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Kurt G. A. Jersich / Hans Pohl / Georg-Christoph von Unruh, Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, S. 1178 - 1196 (1178).

14 Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919, RGBl. I, 1919, S. 1993 - 2100.

15 Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911, RGBl. I, 1911, S. 509 - 838.

16 Carl Hermann Ule, Gesetzlichkeit in der Verwaltung durch Verwaltungsverfahren und gerichtliche Kontrolle in der DDR, DVBl., 100. Jgg., 1985, S. 1029 - 1041 (1030).

17 Ernst Friesenhahn, Justiz und Verwaltungsrechtsschutz, in: Zentraljustizamt für die Britische Zone, Justiz und Verfassung, S. 103 - 131 (115).

18 Das Reichsgericht und das Reichsverwaltungsgericht „have until further notice no authority over any Court or otherwise in the occupied territory“. Hans Schneider, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Berlin, AöR, 74. Jgg., 1948, S. 239 - 253 (239).

19 Für Thüringen veröffentlicht in: Regierungsblatt für das Land Thüringen, Teil III: Gesetze und Befehle des Alliierten Kontrollrats und Befehle der Sowjet-Militär-Administration, 1946, S. 87.

nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges von den Vorbehalten der Machthaber über die Wiederherstellung eines Verwaltungsrechtssystems bis hin zur Beseitigung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahre 1952 nachzuzeichnen. Diesbezüglich soll nicht nur die historische Entwicklung von Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsgesetzgebung dargelegt, sondern es sollen darüber hinausgehend auch die dahinter stehenden ideologischen und politischen Zusammenhänge und Interessen erörtert werden.

Die Entwicklung des Verwaltungsrechtssystems war in diesem Zeitraum durch eine zunehmende Abhängigkeit von den politischen Machthabern gekennzeichnet. Die Interessen der sowjetischen Besatzungsmacht und der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) am Verwaltungsrechtsschutz richtete sich an deren politischen Zielen aus.

Während die Sowjetische Militäradministration der Reorganisation des Verwaltungsrechtssystems ursprünglich distanziert und zurückhaltend gegenüberstand, nahm die SED eine ablehnende Haltung gegenüber der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein. Beide duldeten dennoch die Wiedereinführung des Verwaltungsrechtssystems, unter anderem im Interesse der möglichen Einheit Deutschlands und des außenpolitischen Ansehens der sowjetischen Besatzungszone. Nachdem die Wiedervereinigung Deutschlands unrealistisch wurde, sollte das Verwaltungsrecht ein Instrumentarium für die gesellschaftlichen und politischen Umwälzungen sein. Das bürgerliche Rechtsdenken, wie es in Deutschland insbesondere auch in der Vorstellung der politischen Neutralität von Verwaltung und den originären Rechten der Bürger gegenüber der Verwaltung seinen Ausdruck gefunden hatte, sollte überwunden werden.²⁰

Für die Herausarbeitung der hinter dieser Entwicklung stehenden Gründe war es unerlässlich, sich mit der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte auseinander zu setzen. Besondere Beachtung fanden dabei die Verwaltungsgerichte Thüringens – das Oberverwaltungsgericht und das Landesverwaltungsgericht, beide in Jena –, welche die Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in der sowjetischen Besatzungszone beziehungsweise DDR nachhaltig beeinflussten. Während die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts das Land Thüringen als eine „Oase der Verwaltungsgerichtsbarkeit“²¹ erschienen ließ, galt das Landesverwaltungsgericht von vornherein als Mittel zur effektiven Durchsetzung der Politik der SED. Inwieweit das Tätigwerden der Gerichte dieser Einschätzung tatsächlich entsprach und damit die Unvereinbarkeit verwaltunggerichtli-

20 Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, DDR Handbuch, Bd. 2: M - Z, S. 1435.

21 Ernst Meyer, Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ostzone, DVBl., 65. Jgg., 1950, S. 561 - 564 (561).

chen Schutzes mit den politischen Interessen der SED offenbarte, soll eine zentrale Fragestellung dieser Dissertation sein.

Eine interessante aber auch fragwürdige Rolle kam in diesem Zusammenhang Dr. Friedrich Bloch zu. Dieser wurde als Mitglied der SED zum ersten Präsidenten des als Hilfsmittel zur Durchsetzung deren Politik errichteten Landesverwaltungsgerichts ernannt. Die damit verbundenen Erwartungen konnte Bloch aufgrund seiner fehlenden politischen Überzeugung nicht erfüllen.

Einen weiteren Schwerpunkt dieser wissenschaftlichen Untersuchung soll die Reflektion des sukzessiven Abbaus des Verwaltungsrechtsschutzes in Literatur und Wissenschaft bilden. Bereits 1946 erschienen in juristischen Zeitschriften erste Artikel, in denen sich gegen einen uneingeschränkten Verwaltungsrechtsschutz ausgesprochen wurde. Demgegenüber gab es auch nach der Abschaffung der Verwaltungsgerichte 1952 einige wenige Autoren, welche öffentlich eine Verwaltungsgerichtsbarkeit im Sinne des bürgerlichen Rechtsverständnisses forderten.

Der Gegenstand, mit dem sich die vorliegende Arbeit auseinandersetzt, erforderte es, umfangreiches wissenschaftliches und historisches Material heranzuziehen. Dieses bestand zum einen aus einer überschaubaren Zahl von Beiträgen, die sich mit der Geschichte des Verwaltungsrechts der DDR beschäftigten. Andererseits war die Verfasserin angewiesen, auf eine Vielzahl von Protokollen, Berichten, Schreiben und gerichtlichen Entscheidungen jener Zeit zurückzugreifen, um eine sachliche und umfassende Bewertung der verwaltungsrechtlichen Entwicklung von 1945 bis 1952 vorzunehmen. Dabei stützte sie sich auf die Archivmaterialien des Thüringer Hauptstaatsarchivs in Weimar. Die umfangreichen Aktenbestände des Thüringer Landtags, des Thüringischen Ministerium des Inneren, des Thüringischen Ministeriums der Justiz, des Thüringischen Ministerpräsidenten und des Thüringischen Oberverwaltungsgerichts wurden gesichtet, beurteilt und ausgewertet. Für die Untersuchung der Hintergründe des Konflikts zwischen Rechtsprechung auf der einen sowie Verwaltung und Politik auf der anderen Seite dienten im Wesentlichen jene Akten des Thüringer Hauptstaatsarchivs, welche Schriftwechsel zu den Thüringer Verwaltungsgerichten beinhalteten.

Allen voran waren es die Quellen aus der Zeit des geteilten Deutschlands, die einer besonders aufmerksamen Erschließung bedurften, da darin häufig aufgrund politischer Zwänge die eigentlichen Aussagen nur in verschleierter Form wiedergegeben worden.

In einem im Jahre 2007 veröffentlichten Werk, wurde festgestellt, dass „die geringen Aufbearbeitungsaktivitäten zur Geschichte der DDR-Rechtswissenschaft