

Anwendung der Bestimmungen der Zivilprozeßordnung (§ 12). Dadurch wird eine flexible Arbeitsweise der Gerichte in jedem Verfahrensstadium gewährleistet.

Das gerichtliche Nachprüfungsverfahren stellt eine besondere Verfahrensart dar.^{4 5} Der Bürger, der das Verfahren eingeleitet hat, ist *alleinige* Prozeßpartei. Der Gegenstand des Verfahrens wird durch das Begehren des Bürgers bestimmt, die Rechtmäßigkeit einer von ihm angefochtenen Verwaltungsentscheidung nachprüfen zu lassen. Daraus ergibt sich, daß das Verwaltungsorgan, das die angefochtene Entscheidung getroffen hat, nicht Prozeßpartei des gerichtlichen Verfahrens, nicht „Gegner“ des Bürgers im Verfahren ist. Es wird also kein streitiges (kontradiktorisches) Verfahren zwischen Bürger und Verwaltungsorgan durchgeführt. Das Verwaltungsorgan hat im gerichtlichen Nachprüfungsverfahren die Stellung eines Verfahrensbeteiligten, dessen Rechte und Pflichten § 8 Abs. 2 näher bestimmt. Aus dem einseitigen Charakter des Verfahrens erwachsen u. a. Konsequenzen für die richtige Abfassung von Rubrum und Tenor des verfahrenseinleitenden Antrags sowie der gerichtlichen Entscheidung.

Eine weitere Besonderheit des Nachprüfungsverfahrens besteht darin, daß es als *einstufiges* Verfahren gestaltet wurde. Die vom Gericht getroffene Entscheidung ist durch Rechtsmittel nicht anfechtbar. Dem gerichtlichen Nachprüfungsverfahren geht aber in jedem Fall ein zweistufiges Verwaltungsverfahren voraus. Deshalb stellt die Einstufigkeit des gerichtlichen Nachprüfungsverfahrens keine Verletzung des in § 16 GVG geregelten Grundsatzes der generellen Anfechtbarkeit gerichtlicher Entscheidungen dar. Die Regelung des § 16 GVG geht davon aus, daß die Sache beim Gericht erstmalig zur Entscheidung ansteht und deshalb in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht die Möglichkeit einer Überprüfung der Entscheidung durch ein höheres Gericht gegeben sein muß.

Unter den in der ZPO (§ 160 ff.) geregelten Voraussetzungen können unrichtige Entscheidungen des Gerichts im Wege der Kassation korrigiert werden.

Als Folge der den Verwaltungsorganen und den Gerichten im arbeitsteilig gegliederten System der Staatsorgane jeweils obliegenden Aufgaben ergibt sich, daß gerichtlicher Rechtsschutz in Verwaltungsangelegenheiten sich grundsätzlich nur auf die Feststellung erstreckt, ob eine angefochtene Verwaltungsentscheidung der Gesetzlichkeit entspricht, d. h. ob die für die Entscheidung maßgeblichen Vorschriften des materiellen Rechts und des Verfahrensrechts eingehalten wurden. In das Ermessen der Verwaltungsorgane, in die Ausfüllung des ihnen auf der Grundlage der Rechtsvorschriften eingeräumten Entscheidungsrahmens, wird nicht eingegriffen.

Das Gericht kann in der Sache nur, dann selbst entscheiden, wenn das ausdrücklich geregelt ist. Solche Ausnahmen betreffen Verwaltungsentscheidungen, die wegen ihrer Nähe zum Hauptgegenstand der Rechtsprechung — dem Straf-, Zivil-, Familien- und Arbeitsrecht — von den Gerichten mit hoher Sachkunde geprüft, beurteilt und entschieden werden können.

Umfang der Nachprüfung

Die vom Gericht durchzuführende Gesetzlichkeitsprüfung (§ 9) wird erstens im Hinblick auf die Voraussetzungen und den Inhalt der Verwaltungsentscheidung und zweitens in bezug auf das Verfahren, in dem sie zustande gekommen ist, vorgenommen.

Prüfung materiellrechtlicher Voraussetzungen

Zu prüfen ist zunächst die Frage, ob die Verwaltungsentscheidung von dem dafür sachlich und örtlich zuständigen Organ und im Rahmen der dem jeweiligen Leiter bzw. Mitarbeiter übertragenen Entscheidungsbefugnis getroffen worden ist. Des Weiteren ist festzustellen, ob dem Bürger durch die Entscheidung rechtswidrig ein Recht vorenthalten oder entzogen oder ob ihm rechtswidrig eine Pflicht auferlegt wurde. Die dafür maßgeblichen Kriterien sind der jeweiligen Rechtsvorschrift zu entnehmen. Die Verwaltungsentscheidung muß im Rahmen der durch die Rechtsvorschrift gezogenen Grenzen liegen und darf diese nicht überschreiten.*

Zur inhaltlichen Seite gehört auch die Prüfung, ob die Entscheidung selbst klar und eindeutig formuliert ist und die Gründe ausreichend und überzeugend dargelegt sind. Das gilt insbesondere, wenn dem Antrag des Bürgers nicht entsprochen wurde oder ihm Pflichten auferlegt worden sind.

Prüfung der Einhaltung der Verfahrensvorschriften

Eine Besonderheit des Verwaltungsrechts besteht darin, daß die zu beachtenden Verfahrensanforderungen nicht komplex, sondern in den jeweiligen Rechtsvorschriften zusammen mit den sachlichen Voraussetzungen der Verwaltungsentscheidung geregelt sind. Auch die Einhaltung der Verfahrensbestimmungen ist deshalb anhand der konkreten Rechtsvorschrift zu prüfen. Dabei geht es um solche Kriterien wie

- die Form- und Fristvorschriften der Antragstellung bzw. anderer verfahrenseinleitender Maßnahmen und die Fristen für ihre Bearbeitung;
- die Möglichkeiten der Bürger, an der Entscheidungsvorbereitung mitzuwirken;
- die Einbeziehung ehrenamtlicher Gremien in die Entscheidungsfindung;
- die Anforderungen an die Form der Entscheidung (einschließlich des Hinweises auf das zulässige Rechtsmittel) und deren Bekanntgabe gegenüber dem Adressaten;
- die Form- und Fristvorschriften für die Einlegung des Rechtsmittels und dessen Bearbeitung;
- die Anforderungen an die Rechtsmittelentscheidung und deren Übermittlung an den Betroffenen.

Es ist zu beachten, daß diese Verfahrenselemente in den verwaltungsrechtlichen Vorschriften uneinheitlich und zum Teil auch lückenhaft geregelt sind.⁶

Zulässigkeit des Gerichtsweges

Nach § 2 Abs. 1 ist der Gerichtsweg zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen dann zulässig, wenn das in Gesetzen oder anderen Rechtsvorschriften vorgesehen ist. Damit wurde der Weg gewählt, den Kreis der Verwaltungsentscheidungen, die der gerichtlichen Nachprüfung unterliegen, nicht allgemein festzulegen (Generalklausel), sondern durch spezialrechtliche Regelung für bestimmte Fälle (Enumerationsprinzip). Es bedarf einer Festlegung in der jeweiligen Rechtsvorschrift, in der die Voraussetzungen der Verwaltungsentscheidung und das Verfahren ihres Zustandekommens geregelt sind, um den Gerichtsweg zu eröffnen. Die Regelung des § 2 Abs. 1 entspricht insoweit § 4 GVG, wonach die Gerichte auch für andere Rechtsangelegenheiten als die des Straf-, Zivil-, Familien- und Arbeitsrechts zuständig sind, wenn das durch Gesetz oder andere Rechtsvorschriften bestimmt ist.

Mit dem Gesetz zur Anpassung von Regelungen über Rechtsmittel der Bürger und zur Festlegung der gerichtlichen Zuständigkeit für die Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen vom 14. Dezember 1988 und der gleichlautenden Verordnung vom ... Dezember 1988 wurde ein großer Kreis von Rechtsvorschriften geändert und der Gerichtsweg für zulässig erklärt.⁷ Eine gerichtliche Nachprüfung ist außerdem gemäß § 19 der VO über Reisen von Bürgern der Deutschen Demokratischen Republik nach dem Ausland vom 30. November 1988 (GBl. I Nr. 25 S. 271) vorgesehen.

Von § 2 Abs. 1 werden auch jene Fälle erfaßt, die nach dem bisherigen Rechtszustand der gerichtlichen Nachprüfung unterlagen.^{8 9} Nicht unter die Regelung fallen jedoch die wenigen Verwaltungsentscheidungen, für die in den betreffenden Rechtsvorschriften keine Entscheidung im Verwaltungsweg vorgesehen, sondern durch Eröffnung des Gerichtsweges die alleinige Zuständigkeit der Gerichte begründet ist.⁸

Die Regelung des § 2 Abs. 1 ermöglicht es auch künftig, die Zulässigkeit des Gerichtsweges zur Nachprüfung von

4 Besondere Verfahrensarten sind bisher in § 136 ff. ZPO und im Gesetz über die Einweisung in stationäre Einrichtungen für psychisch Kranke vom 11. Juni 1968 (GBl. I Nr. 13 S. 273) geregelt.

5 Als ein solches Verfahren ist auch die gerichtliche Verhandlung und Entscheidung über Beschwerden gegen Entscheidungen des Staatlichen Notariats ausgestaltet. Vgl. § 17 Notariatsgesetz vom 5. Februar 1976 (GBl. I Nr. 6 S. 93).

6 Vgl. R. Brachmann/K.-H. Christoph, „Zur Vervollkommnung verfahrensrechtlicher Regelungen im Verwaltungsrecht“, Staat und Recht 1988, Heft 7, S. 570 ff.

7 Sie sind im einzelnen bei K.-H. Christoph in diesem Heft aufgeführt.

8 Vgl. § 28 Wahlgesetz vom 24. Juni 1976 (GBl. I Nr. 22 S. 301) i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 28. Juni 1979 (GBl. I Nr. 17 S. 139); § 127 ff. StPO; § 17 Notariatsgesetz; § 18 Abs. 2 und 3 der VO über die Vollstreckung wegen Geldforderungen der Staatsorgane und staatlichen Einrichtungen vom 6. Dezember 1968 (GBl. II 1969 Nr. 6 S. 61).

9 Vgl. §§ 21 Abs. 2, 28 Abs. 1 Patentgesetz vom 27. Oktober 1983 (GBl. I -Nr. 29 S. 277); § 16 Abs. 2 der 2. DB zum Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen — Schutzimpfungen und andere Schutzanwendungen — vom 20. Januar 1983 (GBl. I Nr. 4 S. 33); §§ 11 des Gesetzes über die Einweisung in stationäre Einrichtungen für psychisch Kranke vom 11. Juni 1968 (GBl. I Nr. 17 S. 273); § 14 des Gesetzes über die Entschädigung für die Bereitstellung von Grundstücken — Entschädigungsgesetz — vom 15. Juni 1984 (GBl. I Nr. 17 S. 209).