

# Verwaltung und Gesetzlichkeit

## Weiterentwicklung der Rechtsarbeit in den Verwaltungsorganen

Prof. Dr. sc. WOLFGANG BERNET,  
Sektion Staats- und Rechtswissenschaft  
der Friedrich-Schiller-Universität Jena

Das Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen (GNV) und die dazu erlassenen Anpassungsregelungen vom 14. Dezember 1988 (GBl. I Nr. 28 S. 327, 329 und 330) sind Ausdruck des untrennbaren Zusammenhangs von Entfaltung der sozialistischen Demokratie und planmäßiger Ausgestaltung des sozialistischen Staates. Sie verlangen von den Mitarbeitern der Verwaltungsorgane und der Justizorgane, auf neue Weise darüber nachzudenken, wie die verfassungsmäßigen Grundrechte und Grundfreiheiten der Bürger im Einklang mit den Pflichten noch wirksamer gewährleistet und geschützt werden können.<sup>1</sup>

Es wird die Aufgabe von Wissenschaft und Praxis sein, die Wirksamkeit dieser neuen Rechtsvorschriften in bezug auf die Erhöhung der Rechtssicherheit, die Verbesserung der Rechtsarbeit in den Verwaltungsorganen, die demokratische Verhaltenskultur der Subjekte der Gesellschaft zueinander u. a. m. sorgfältig zu analysieren. Stärker als bisher wird damit ein Feld für rechtssoziologische Arbeit — mit gesicherten Methoden, unbestechlichen Resultaten, gewissenhaften Prognosen — zu erschließen sein.

In diesem Sinne soll hier der Versuch unternommen werden, die möglichen Auswirkungen der neuen Rechtsvorschriften auf die Arbeit der Verwaltungsorgane zu skizzieren.

### Anforderungen an die Rechtsarbeit

Die Stärkung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Arbeit der Verwaltungsorgane wird nicht allein durch Erlaß von Normativakten erreicht. Vielmehr ist im Bereich staatlichen Handelns in erster Linie ein vertieftes Rechtsbewußtsein erforderlich. Vermehrte Rechtskenntnisse sind hierfür nur eine der Voraussetzungen. Das Rechtsbewußtsein formen auch solche Wertvorstellungen, wie die Rechtskultur, die Art und Weise des Miteinandergehens in den Beziehungen Staatsorgan — Bürger. Rechtsbewußtsein ist nicht ausschließlich rationelles Kennen und Handeln, es ist auch ein emotionaler Zugang zum Recht. Die Rechtsvorschriften vom 14. Dezember 1988 als Ausdruck der kontinuierlichen Ausgestaltung der sozialistischen Rechtsordnung der DDR sollten Wissenschaftler und Praktiker im gemeinsamen Bemühen dahin führen, das Vertrauensverhältnis Staat — Bürger in dem Sinne weiter auszugestalten, daß die Stellung des Bürgers als Rechtssubjekt im Verhältnis zur Verwaltung gestärkt wird. Dafür ist das rechtmäßige Handeln der Mitarbeiter der staatlichen Verwaltung auf der Grundlage der Gesetze und anderen Rechtsvorschriften unerlässlich.

Mit der Erweiterung der gerichtlichen Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen wird die dynamische Gestaltung stabiler und effektiver Beziehungen der Zusammenarbeit der Glieder der einheitlichen sozialistischen Staatsmacht unter Beachtung der objektiv notwendigen Arbeitsteilung (z. B. Beschlußfassung, Durchführung, Rechtsprechung, staatsanwaltschaftliche Gesetzlichkeitsaufsicht, andere Kontroll- und Aufsichtsmechanismen) differenzierter gefordert. Die neuen Rechtsvorschriften zielen in ihrer Substanz lediglich auf den ersten Blick allein auf die Gestaltung der Beziehungen der Bürger zur staatlichen Verwaltung mit justitiellen Mitteln ab. Sie sind mittelbar und unmittelbar auch auf andere Bereiche der staatlichen Tätigkeit gerichtet.

Die staatliche Verwaltung ist ein immanenter Bestandteil des die Volkssouveränität maßgeblich prägenden Systems der Volksvertretungen. Damit ist die Frage der Legitimation der

rechtsanwendenden Tätigkeit der Verwaltungsorgane verbunden. Wann, in welchem Umfang und in welchen Formen sind sie also für ihre juristischen Handlungen den Volksvertretungen gegenüber verantwortlich, wie kann diese Verantwortung qualitativ verbessert werden? Daraus ergeben sich durchaus neue Denkansätze für die Gestaltung des dialektischen Verhältnisses von Volksvertretungen und Organen der staatlichen Verwaltung.

Die nun gemäß dem GNV in den enumerativ genannten Verwaltungsangelegenheiten entscheidenden Kreisgerichte sind unabhängige Organe der Rechtsprechung mit gesetzlich genau bezeichneten Verbindungen zu den Kreistagen (Art. 95 Verf.; § 17 Abs. 2 GVG). Die darin enthaltene Berichtserstattung der Kreisgerichte vor den Volksvertretungen nunmehr auch über Ergebnisse und Erkenntnisse aus der gerichtlichen Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen eröffnet m. E. effektivere Kontroll- und Einflußmöglichkeiten der Volksvertretung in bezug auf die ihr verantwortlichen Verwaltungsorgane. Diese Potenzen gilt es zu nutzen, um die Einheit der Staatsmacht in einem dynamischen, differenzierten Prozeß noch deutlicher auszuprägen.

Das GNV zielt in seiner Gesamtheit auf eine fach- und sachgerechte staatliche Verwaltung ab, die in ihren juristischen Grundlagen fest verankert ist und ihre politische Legitimation aus dem System der Volkssouveränität erhält. Dieser Ideengehalt erfaßt bereits jetzt nicht nur die von der gerichtlichen Nachprüfung betroffenen, sondern auch andere Verwaltungsorgane und die von ihnen zu verantwortenden Verwaltungsverfahren, deren gerichtliche Nachprüfbarkeit (bisher) nicht gegeben ist. Es kommt somit darauf an, die rechtliche Qualität der Tätigkeit auch dieser Organe (wie der Staatlichen Hygieneinspektion oder der örtlichen bzw. betrieblichen Wohnungskommission) zu erhöhen. Ebenso betrifft das bereits jetzt die Handhabung des Ordnungswidrigkeitsrechts als Verwaltungsverfahren.

### Gerichtliche Nachprüfung — Ausdruck kontinuierlicher Rechtsentwicklung

Der weit über Tagesaufgaben hinausreichende umfassende Inhalt der neuen Rechtsvorschriften beruht insbesondere auf der Charakterisierung der DDR, wie sie die 6. Tagung des Zentralkomitees der SED vornehmen konnte: „Die Deutsche Demokratische Republik ist ein sozialistischer Rechtsstaat, der seinen Bürgern die grundlegenden Menschenrechte gewährt. Unser sozialistisches Recht verankert höchste soziale Werte, wie Volksmacht, Freiheit der Persönlichkeit, Recht auf Arbeit und Bildung, Demokratie und Gesetzlichkeit. Von der überprüfaren Realität der Rechtsstaatlichkeit zeugt das vom Volk getragene Gesetzgebungswerk.“

Mit dieser Zielrichtung wurden gleichzeitig die Orientierung des XI. Parteitag der SED, Gesetzlichkeit, Rechtssicherheit und Gerechtigkeit immer umfassender zu sichern<sup>1 4 1 2 3</sup>, weiterentwickelt und programmatische Hinweise für die Gestaltung der Rechtsordnung auf dem Weg zum XII. Parteitag der SED gegeben. Die produktive Kraft des Rechts bei der Gestaltung der gesellschaftlichen und staatlichen Beziehungen neu zu durchdenken und zu formulieren, das ist ein Vorgang, der dem materialistischen Staats- und Rechtsverständnis entspricht.

Innerhalb der Aufgabe, die Achtung und Durchsetzung des Rechts in der entwickelten sozialistischen Gesellschaft weiter auszuprägen, kommt der juristischen Arbeit in den Verwaltungsorganen, speziell bei der Gestaltung der Beziehungen zu den Bürgern, besondere Bedeutung zu.

<sup>1</sup> Vgl. E. Honecker. Mit dem Blick auf den XII. Parteitag die Aufgaben der Gegenwart lösen (Aus dem Bericht des Politbüros an die 7. Tagung des Zentralkomitees der SED), Berlin 1988, S. 75.

<sup>2</sup> K. Hager, Aus dem Bericht des Politbüros an die 6. Tagung des Zentralkomitees der SED, Berlin 1988, S. 66; vgl. auch E. Buchholz/K. A. Mollnau. „Rechtssicherheit gehört zur Lebensqualität in unserer Gesellschaft“. ND vom 18./19. Juni 1988, S. 11 f.

<sup>3</sup> Vgl. E. Honecker, Bericht des Zentralkomitees der SED an den XI. Parteitag der SED, Berlin 1986, S. 74 f.