

auf die gleiche Stufe gestellt würde wie der Bürger. Die Geltendmachung eines vermeintlichen Anspruchs durch das Individuum sei eine Auflehnung gegen den Staat, der ja die Gesamtinteressen der Gesellschaft vertritt.

Eine völlig denkwidrige Konstruktion, aber logisch, wenn man von der Konzeption ausgeht, daß das Recht (im Verhältnis Staat — Individuum) die Funktion habe, antagonistische Interessengegensätze im Zaum zu halten, das Verwaltungsrecht seiner Natur nach Rechtszweig einer antagonistischen Klassengesellschaft, nicht aber der sozialistischen, und die Verwaltungsrechtswissenschaft demnach eine bürgerliche Wissenschaft sei. Deshalb trat an die Stelle der Verwaltungsrechtswissenschaft eine nichtjuristische Disziplin, die sozialistische Organisations- oder Leitungswissenschaft, die sich mit den Beziehungen zwischen Staatsapparat und Individuum befaßt.

Prämisse dieses Verständnisses vom Verhältnis Staat — Bürger ist, daß die Organe des administrativen Systems, da sie die gesamtgesellschaftlichen Interessen vertreten, stets den richtigen Standpunkt und somit immer recht hätten.

Begründet wird diese Auffassung auf zweifache Weise: -

1. Bei jeder Entscheidung würde der Bürger angehört, er könne sich mit Anträgen oder Eingaben an die Verwaltungsorgane wenden und sie um eine seine persönlichen Interessen berücksichtigende Entscheidung bitten. Das Staatsorgan könne damit objektiv zwischen gesellschaftlichen und persönlichen Interessen abwägen.

• 2. Die Bürger und ihre demokratischen Organisationen würden auf umfassende Weise in das Leitungssystem einbezogen, wodurch die Entscheidungen der Verwaltungsorgane der demokratischen Mitwirkung oder Kontrolle unterlägen. Das sei auch dann der Fall, wenn die unmittelbare Kontrolle der Entscheidungen der ganzen Kette übergeordneter administrativer Organe obliegt.³

Aus diesem Verständnis heraus werden Zuständigkeiten und Befugnisse der Verwaltungsorgane nicht als Voraussetzung für die Gestaltung der Rechtsverhältnisse mit dem Bürger angesehen. In den verwaltungsrechtlichen Beziehungen bedeuteten sie nichts anderes als eine Abgrenzung der Zuständigkeiten der Verwaltungsorgane untereinander oder der Aufgabenstellungen, die sie zu verwirklichen haben. Kompetenzüberschreitungen der Organe des administrativen Systems werden daher nicht als Rechtsverletzung, sondern lediglich als fehlerhafte Arbeitsweise gewertet. Natürlich gab es im administrativen System umfangreiche verwaltungsrechtliche Bestimmungen. Diese enthielten aber überwiegend Aufgabenstellungen für die Verwaltungsorgane, aus denen jedoch der Bürger kein Recht, keinen Anspruch ableiten konnte.

Das Recht hat bekanntlich die Funktion, Verhaltensmaßstab zu sein, gleicher Maßstab für aii und objektiver Maßstab. Es sichert die Vorausschaubarkeit der Folgen des Verhaltens, des Bestehens von Rechten oder Pflichten. Das Verhalten ist kalkulierbar. Recht ist immer öffentlich: Gesetzgebung als Schaffung von Recht und gerichtliches Verfahren als Kontrolle über Einhaltung von Recht. Das administrative System, das das Recht in den Beziehungen zwischen dem Apparat und dem Individuum leugnet, kann deshalb diese Funktionen des Rechts nicht verwirklichen, will sie auch nicht verwirklichen. Es gibt vor, das führe zu einer formalen Leitung, zerstöre die lebendigen Beziehungen zwischen Individuum und seinem Staat. Für das administrative System gäbe es keine (den Apparat) bindenden Regeln, jedenfalls keine Regeln, auf die sich das Individuum stützen und von daher einen Anspruch geltend machen kann. Für das Verwaltungsorgan läge jeder Fall anders, sei spezifisch, konkret und ließe sich nicht allgemeinen Regeln, einem allgemeinen gleichen Maßstab unterwerfen. Damit gäbe es auch keine Objektivität der Entscheidungen.

Es wird bewußt der Subjektivismus gewollt, ein Subjektivismus, der von den übergeordneten Organen beliebig gesteuert werden kann.

Ohne Rechtsnormen weiß der Bürger nicht, was auf ihn zukommt, ob seinem Antrag oder seiner Eingabe stattgegeben wird oder nicht. Die Entscheidung fällt nicht auf Grund von Regeln, sondern auf Grund der konkreten Um-

stände, die das Verwaltungsorgan nach einem völlig freien Ermessen wertet. Das Verwaltungsorgan sieht bei der Bewertung nicht auf das Gesetz, sondern schießt stets auf das übergeordnete Organ, welche Entscheidung diesem genehm sein würde. Damit wird die Gesamtheit der Entscheidungen vom Inhalt her von den übergeordneten administrativen Organen, letztlich von der Spitze des Systems gesteuert.

Verwaltungsrecht als Leitungsinstrument des Apparats

Eine zweite Konzeption erkennt ein Verwaltungsrecht als Regelungssystem der Beziehung zwischen Individuum (Bürger, Betrieb) und Staat an, läßt aber nur das objektive Recht, das vom Gesetzgeber gesetzte als Recht gelten und negiert die subjektiven Rechte der Individuen. Das Recht wird auf die Funktion eines Leitungsinstruments degradiert, es wird zu einem Instrument in der Hand des Apparats zur Leitung der Gesellschaft, zur Leitung der Bürger.

Die Anerkennung subjektiver Rechte steht dem Begriff „Recht als Leitungsinstrument der Gesellschaft“ entgegen. Das subjektive Recht ist ein Rechtsinstitut des Bürgers zur Verwirklichung seines - von der Gesellschaft anerkannten persönlichen Interesses, aber er leidet damit nicht die Gesellschaft. Die Ausklammerung subjektiver Rechte aus dem Verwaltungsrecht macht das Individuum praktisch rechtlos, macht es zum Objekt des administrativen Systems. Der Bürger kann weder seine Interessen als Anspruch gegenüber einem Staatsorgan geltend machen, noch kann er seine Interessen gegen Eingriffe seitens der Staatsorgane gebührend schützen.

Das Verwaltungsrecht, als Leitungsinstrument aufgefaßt, räumt dem Individuum zur Verwirklichung seiner Interessen lediglich die Möglichkeit ein, einen Antrag an das Verwaltungsorgan zu stellen. Das gilt im Prinzip auch für die Verwirklichung zahlreicher in der Verfassung verankerter Grundrechte, z. B. das Recht auf Vereinigung (Art. 29) und das Versammlungsrecht (Art. 28 Abs. 1). Auf die Spitze getrieben, hält das administrative System generell die individuelle Verwirklichung zahlreicher Grundrechte zunächst für nicht erlaubt (verboten); erst über die staatliche Genehmigung eines Antrags wird dessen Realisierung gestattet.

Über den Antrag entscheidet das Verwaltungsorgan nicht auf Grund strikter Bindung an das Gesetz, sondern nach freiem Ermessen. Wenn der Gesetzgeber auf eine strikte Bindung der entscheidenden Organe an das Gesetz verzichtet, also Ermessensentscheidungen zuläßt, macht er das im Vertrauen darauf, daß dieses Organ durch seine Nähe zur Sache, durch die Kenntnis aller Umstände und ihre Bewertung die zweckmäßigste Entscheidung treffen kann.¹⁵ Das übergeordnete Organ im administrativen System teilt aber dieses Vertrauen nicht. Es weist deshalb das unterstellte Organ an, wie es zu entscheiden hat, oder es zieht den Fall an sich heran. Damit tritt an die Stelle der Regulierung der Entscheidung durch das Gesetz die Regulierung durch den Apparat. An die Stelle der Untadeligkeit und Unfehlbarkeit des Gesetzes tritt die „Unfehlbarkeit“ des Apparats. An die Stelle der Öffentlichkeit des Gesetzes tritt die Nichtöffentlichkeit des Apparats. An die Stelle der Objektivität des Gesetzes tritt die Subjektivität des Apparats. An die Stelle subjektiver Rechte der Bürger tritt die Unterworfenheit des Bürgers unter das Ermessen des Apparats.

Ebensowenig wie die strikte Bindung an das Gesetz paßt ein echtes Rechtsmittel gegen eine getroffene Verwaltungsentcheidung nicht zum administrativen System, erst recht nicht eine Klageerhebung vor Gericht. Dort, wo es Regelungen über Beschwerden gibt, sind diese verfahrensmäßig unbedeutend ausgestaltet und stehen der Eingabe näher als einem wirklichen Rechtsmittel.

³ Über die Frage, inwieweit das administrative System überhaupt eine Entscheidungsdemokratie und nicht nur eine „Durchführungsdemokratie“ zulassen kann, sollen hier keine Ausführungen gemacht werden.

¹ Vgl. speziell zur Problematik der Ermessensentscheidungen K. Aönninger, „Ermessensentscheidungen der Verwaltungsorgane“, NJ 1990, Heft I, S. 23 f.