

Die Folgen, die die Einführung der Rechtswegegarantie zum gegenwärtigen Zeitpunkt auslösen wird, lassen sich nur schwer übersehen. Die Verfassungsregelung läuft Gefahr, ins Leere zu greifen, weil die Justiz weder personell noch sachlich auf eine Generalklausel vorbereitet ist. Auch der beabsichtigte Transfer bundesdeutscher Richter der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten wird zwar die Situation verbessern, nicht aber die bestehenden Lücken schließen können.<sup>17</sup> Der zügige Ausbau der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit ist deshalb eine vordringliche Aufgabe.

#### *Schaffung spezieller Spruchkörper*

Konzeptionelle Überlegungen zur Neuordnung der Rechtspflege gingen davon aus, die Rechtsprechungsaufgaben in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zunächst den ordentlichen Gerichten zuzuordnen und eine Konzentration der Spruchkörper auf bestimmte Gerichte vorzunehmen.<sup>18</sup> Damit übereinstimmende Regelungen finden sich im Vertrag zur Schaffung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, der in Art. 5 Abs. 2 festschreibt, daß für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten - soweit dafür keine besonderen Gerichte bestehen - Spezialspruchkörper bei den ordentlichen Gerichten eingerichtet werden und die Zuständigkeit für diese Streitigkeiten bei bestimmten Kreis- und Bezirksgerichten konzentriert wird.

Die Umsetzung dieser staatsvertraglichen Vereinbarung wurde mit § 13 der Neufassung des GNV vorgenommen. Die Rechtsprechung wird danach jeweils durch spezielle Kammern bzw. Senate für Verwaltungs-, Sozial- und Finanzrecht ausgeübt. Kammern für Verwaltungsrecht und Kammern für Sozialrecht bestehen künftig (nur) bei dem für die Bezirksstadt zuständigen Kreisgericht, in Berlin beim Stadtbezirksgericht Berlin-Mitte.

In Finanzangelegenheiten wurde eine noch weitergehende Konzentration vorgenommen: Jeweils ein Bezirksgericht der (künftigen) Länder ist Eingangsgesicht in erster Instanz. Das betrifft die Bezirksgerichte in Schwerin, Potsdam, Magdeburg, Dresden und Erfurt und das Stadtgericht Berlin (§13 Abs. 2 GNV). Da auch für die zweite Instanz eine Konzentration der Spruchkörper geregelt wurde, sind diese Gerichte auch Rechtsmittelgericht in Verwaltungs- und Sozialsachen. Zur Überprüfung erstinstanzlicher Entscheidungen der Bezirksgerichte in Finanzrechtsangelegenheiten ist der Instanzenzug zum Obersten Gericht gegeben.

Mit der Bildung der speziellen Spruchkörper bedurfte es gerichtsverfassungsrechtlicher Regelungen über deren Besetzung, die weitgehend bundesdeutschen Vorschriften entsprechen. Das Einzelrichterverfahren unter Mitwirkung von ehrenamtlichen Richtern gilt nur für die Kammern für Sozialrecht. Die Kammern für Verwaltungsrecht sind mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern besetzt. Erstinstanzliche Entscheidungen des Finanzrechtssenats treffen drei Berufsrichter mit zwei ehrenamtlichen Richtern. Die Mitwirkung ehrenamtlicher Richter wiederum entfällt, wenn Entscheidungen außerhalb einer mündlichen Verhandlung getroffen werden. Für den Senat für Finanzrecht beim Obersten Gericht ist eine Besetzung mit fünf Richtern vorgesehen.

Durch die Einrichtung spezieller Spruchkörper auf den einzelnen Fachgebieten werden Voraussetzungen dafür geschaffen, diese später aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit herauszulösen und in eigenständige Gerichte des jeweiligen Gerichtszweiges zu überführen.

#### *Anzuwendende Verfahrensregelungen*

Soweit das GNV nicht selbst Verfahrensregelungen enthält, verweist es in § 12 Abs. 1 wiederum auf die Zivilprozeßordnung, die nunmehr in der durch das Gesetz vom 29.6.1990 novellierten Fassung auf das Nachprüfungsverfahren direkt und nicht mehr nur „entsprechend“ - wie im vorhergehenden GNV geregelt war<sup>19</sup> - anzuwenden ist. Die Bestimmungen der ZPO gelten für die gerichtlichen Verfahren in Verwaltungs- und Sozialangelegenheiten. Auf eine Übernahme spezieller Bestimmungen der Bundesrepublik für diese Verfahren, wie sie mit der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17) und dem Sozialgerichtsgesetz vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535) bestehen, wurde vorerst verzichtet. Anders dagegen in Finanzgerichtsverfahren. Hierfür finden die prozeßrechtlichen Bestimmungen der

Abgabenordnung der DDR vom 22. Juni 1990 (GBl.-Sdr. Nr. 1428) Anwendung (§ 12 Abs. 2 GNV). Der Abgabenordnung wurden als Teil IX Regelungen angefügt, die eine weitgehende Übernahme der Finanzgerichtsordnung der BRD bewirken. Damit wurde eine Lösung gefunden, die, ausgehend von den derzeitigen Bedingungen, für die Übergangszeit bis zur Rechtseinheit eine tragfähige, rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Variante darstellt.

#### *Regelung der Aktiv- und Passivlegitimation*

Nach bisherigem Recht waren lediglich Bürger berechtigt, eine gerichtliche Nachprüfung ihnen gegenüber ergangener und sie belastender Verwaltungsentscheidungen zu verlangen. Die Neufassung des GNV umfaßt im Geltungsbereich verbal neben Bürgern als Adressaten von Verwaltungsentscheidungen nunmehr auch alle juristischen Personen, nicht rechtsfähige Vereinigungen und andere Subjekte, die Adressat von derartigen Entscheidungen sein können. Bei letzterem Adressatenkreis handelt es sich im Verwaltungssprachgebrauch um als teilrechtsfähige Subjekte bezeichnete Personengruppen, die unter bestimmten Voraussetzungen verwaltungsseitig als solche behandelt werden. Das können beispielsweise Erbgemeinschaften sein, denen Auflagen erteilt werden, u.ä. Die Akzeptanz solcher Subjekte als Ganzes liegt bei der Behörde. Beachtlich ist in diesem Zusammenhang eine sich aus dem Gesetz über die Kommunalverfassung<sup>20</sup> und den darin festgeschriebenen Selbstverwaltungsrechten der Kommunen ergebende Konsequenz. Kommunen können sich nunmehr gegen unzulässige Eingriffe anderer Behörden, z.B. des Landes oder Bundes, in Angelegenheiten der Selbstverwaltung wehren und den Gerichtsweg in Anspruch nehmen.

Von der Regelung nicht ausdrücklich erfaßt sind Betroffene von Verwaltungsentscheidungen, die nicht Adressaten sind. Bisher wurde ihnen bei Vorliegen der Voraussetzungen zivilrechtlicher Rechtsschutz gewährt.

Aus der Regelung des § 5 Abs. 1 der Verfassungsgrundsätze, die den Rechtsweg für *j e d e r m a n n* und für *j e g l i c h e* Rechtsverletzungen eröffnet, folgt nunmehr, daß auch Nichtadressaten die Möglichkeit eingeräumt ist, sich unmittelbar an das Gericht zur Überprüfung einer ihre Rechte beeinträchtigenden Verwaltungsentscheidung zu wenden.

Als Oberbegriff für die Institutionen, die unter den Geltungsbereich der Regelung fallen, führt das Gesetz den Begriff der „Behörde“ ein. Das sind vor allem die Behörden der jeweiligen Verwaltungsebene. Die Befugnis, Verwaltungsentscheidungen zu treffen, kann aber auch an Körperschaften des öffentlichen Rechts, Anstalten, Stiftungen oder bestimmte Berufskammern übertragen werden.<sup>21</sup> Auch Wirtschaftseinheiten können (wie bisher) bestimmte Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.

#### *Voraussetzungen für die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes*

Neben der Ausweitung der Aktivlegitimation ergeben sich aus der Neuregelung des GNV auch Erweiterungen in bezug auf die Voraussetzungen für die Anrufung des Gerichts. Zunächst bleibt als grundsätzliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes bestehen, daß das Rechtsmittelverfahren auf dem Verwaltungsweg abgeschlossen sein muß (§ 3 Abs. 1). Ein Widerspruchsverfahren, wie es in § 68 ff. VwGO vorgesehen ist, kennt die Rechtsordnung der DDR bislang nicht. Die obligatorische

<sup>17</sup> Es ist H. Albers beizupflücken, der die Gefahr sieht, daß „die Einführung des Art. 19 Abs. 4 in der DDR, geschieht sie schon heute uneingeschränkt, alsbald zur Paralyse rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns und Rechtsschutzes führen“ kann. Vgl. „Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht, insbesondere Kommunalrecht, Verwaltungsgerichtsbarkeit“, in: Loccumer Protokolle 32/90, Rechtssysteme in der DDR und Bundesrepublik, S. 87.

<sup>18</sup> Vgl. Thesen zur Justizreform, a.a.O., S. 87; Arbeitsgruppe Rechts- und Justizreform des Ministeriums der Justiz der DDR, „Zur Durchführung einer auf die Rechtsangleichung beider deutscher Staaten gerichteten Rechts- und Justizreform“, NJ 1990, Beilage zu Heft 6.

<sup>19</sup> Diese Einschränkung ergab sich aus der durch die gegenüber der ZPO modifizierten Verfahrensgestaltung.

<sup>20</sup> Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 (GBl. I Nr. 33 S. 299).

<sup>21</sup> In der neueren Gesetzgebung (1990) betrifft das u.a.: die Treuhandanstalt (GBl. I Nr. 14 S. 107 und Nr. 18 S. 167), das Amt für technische Überwachung (Statut in GBl. I Nr. 15 S. 115), das Amt für Transportsicherheit (GBl. I Nr. 19 S. 178).