

Schriften zur Rechtsgeschichte

Heft 103

**Verwaltung, Verwaltungsrecht
und Verwaltungsrechtsschutz in der
Deutschen Demokratischen Republik**

Von

Joachim Hoeck



Duncker & Humblot · Berlin

JOACHIM HOECK

Verwaltung, Verwaltungsrecht
und Verwaltungsrechtsschutz in der
Deutschen Demokratischen Republik

Schriften zur Rechtsgeschichte

Heft 103

Verwaltung, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz in der Deutschen Demokratischen Republik

Von

Joachim Hoeck



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Ruprecht-Karls-Universität zu Heidelberg
hat diese Arbeit im Jahre 2002
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

D 16

Alle Rechte vorbehalten
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0720-7379
ISBN 3-428-10947-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ⊗

Nichts ist so entscheidend für den Stil eines Rechtszeitalters
wie die Auffassung vom Menschen, an der es sich orientiert.

Gustav Radbruch, Der Mensch im Recht,
Heidelberger Antrittsvorlesung 1927

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2001/ 2002 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität in Heidelberg als Dissertation angenommen. All denen, die mir bei der Fertigstellung der vorliegenden Arbeit geholfen haben, möchte ich an dieser Stelle herzlich danken.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Adolf Laufs für die hilfreiche und wohlwollende Betreuung der Arbeit. Herrn Professor Dr. Klaus-Peter Schroeder danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens, Herrn Prof. Dr. h.c. Norbert Simon für die Aufnahme in das Verlagsprogramm von Duncker & Humblot.

Dank schulde ich auch den Mitarbeitern des Bundesarchivs in Berlin-Lichterfelde sowie des Brandenburgischen Landeshauptarchivs in Potsdam für die kenntnisreiche und geduldige Unterstützung meiner Arbeit. Schließlich bedanke ich mich bei meinen Eltern für die vielfältige Unterstützung.

Berlin, im Januar 2003

Joachim Hoeck

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
------------------	----

Erster Teil

Die Sowjetische Besatzungszone

1. Abschnitt

Justizpolitische Rahmenbedingungen und Institutionen der Rechtssetzung

I. Der Alliierte Kontrollrat	24
II. Die Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD)	27
III. Die Deutsche Zentralverwaltung für Justiz (DJV)	31
1. Entstehungsgeschichte	31
2. Aufgaben und Kompetenzen	33
3. Justizpolitische Ausrichtung	38
a) Justizreform durch Justizabbau – Der Einfluß Eugen Schiffers	40
aa) Justizpolitiker in der Weimarer Republik	41
bb) Präsident der Deutschen Zentralverwaltung für Justiz	47
b) Die Justizkonzeption der Kommunisten und ihre Umsetzung	49
aa) Justizpolitischer Einfluß der KPD/SED in der DJV	49
bb) Ideologische Grundzüge einer kommunistischen Justizkonzeption	56
cc) Grundsätze der Gesetzgebung und Gesetzesanwendung (1946)	62
dd) Erste Äußerungen zur Frage der Verwaltungsgerichtsbarkeit	67

2. Abschnitt

Wiedereinführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Thüringen

I. Die thüringische Landesverwaltungsordnung	70
1. Entstehungsgeschichte	70
2. Regelung des Verwaltungsrechtsschutzes	72
3. Gerichtsorganisation und Stellung des Richters	73
II. Die Rechtsprechung des thüringischen OVG	76

3. Abschnitt

Ansätze zur Wiedereinführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Zonenmaßstab	81
I. Das Kontrollratsgesetz Nr. 36 über Verwaltungsgerichte	81
II. Umsetzung des Kontrollratsgesetzes Nr. 36 in der SBZ	88
1. Vorbereitung einer Verwaltungsgerichtsordnung auf der Justizländerkonferenz am 28.11.1946	89
a) Verwaltungsgerichtsstaat oder Justizstaat?	90
b) Generalklausel oder Enumerationsprinzip?	99
c) Die „Lehre vom justizfreien Hoheitsakt“	102
d) Einbeziehung eines „Vertreters des öffentlichen Interesses“	107
e) Gesamtbewertung	110
2. Übergang der Gesetzgebungsinitiative auf die Kommunisten	111
a) Rechtspolitischer Kurswechsel der SMAD	111
b) Verwerfung der DJV-Entwürfe durch die SMAD	112
c) Steuerung des Gesetzgebungsvorhabens durch das Zentralsekretariat der SED	117
III. Zusammenfassung des ersten Teils	126

*Zweiter Teil***Niedergang des Verwaltungsrechts und Substituierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ära Ulbricht**

1. Abschnitt

Verwaltung und Verwaltungsrechtsschutz in der Gründungsverfassung	129
I. Der Verwaltungsrechtsschutz gemäß Artikel 138 der Gründungsverfassung	129
1. Entstehung und Wesen der Gründungsverfassung	129
2. Verfassungssystematischer Kontext der Regelung	135
a) Das Prinzip der Gewalteneinheit	136
b) Der Grundsatz der Einheit von Beschußfassung, Durchführung und Kontrolle	138
c) Das Dogma der Interessenidentität und Konsequenzen für das Grundrechtsverständnis	143
d) Das Prinzip der sozialistischen Gesetzlichkeit	149
II. Die sozialistische Verwaltung der DDR	154
1. Theoretische Grundlagen	154
2. Revision der territorialen Verwaltungsstrukturen	157

III.	Verwaltungsrechtsschutz durch andere Staatsorgane	160
1.	Rechtsschutz gegen hoheitliche Maßnahmen durch die Zivilgerichtsbarkeit	163
2.	Die Gesetzlichkeitsaufsicht durch die Staatsanwaltschaft	168
3.	Das förmliche Rechtsmittelverfahren	171
IV.	Ansätze der Verwaltungsrechtswissenschaft zur Schaffung eines Systems des öffentlichen Rechtsschutzes	174
1.	Der Gegenstand des sozialistischen Verwaltungsrechts	174
2.	Rechtsnormen und Verwaltungsanweisungen	177
3.	Möglichkeiten der Kontrolle von Individualakten	179
V.	Die Babelsberger Konferenz und die Liquidierung der Verwaltungsrechtswissenschaft	185

2. Abschnitt

Theoretische Grundlagen des Eingabenwesens 194

I.	Wurzeln des Eingabenrechts	194
1.	Das Eingabenwesen als Petitionsrecht in historischer und vergleichender Sicht	194
2.	Die marxistisch-leninistische Tradition des Eingabenrechts	198
II.	Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen des Eingabenwesens	201
1.	Überblick	201
2.	Die „Verordnung über die Behandlung der Vorschläge und Beschwerden der Bürger“	204
a)	Entstehungshintergrund und Einfluß der sowjetischen Verwaltungswissenschaft	204
b)	Regelungsgehalt	205
aa)	Der Eingabenbegriff der Beschwerdeordnung	205
bb)	Politische Funktion des Eingabenrechts	207
cc)	Vorschlags- und beschwerdeberechtigter Personenkreis	209
dd)	Zuständigkeit	210
ee)	Verfahren der Eingabenbearbeitung	211
ff)	Entscheidungsfristen	213
gg)	Dokumentation und Analyse	213
c)	Stellungnahme	214
3.	Der Eingabenerlaß des Staatsrates von 1961	217
a)	Entstehungshintergrund	217
aa)	Praktische Bewährung der Beschwerdeordnung	217
bb)	Interne Reformüberlegungen auf der Ebene des ZK der SED ..	225
cc)	Die „Programmatische Erklärung“ des Staatsratsvorsitzenden vom 4. Oktober 1960	237

b)	Inhaltliche Veränderungen des Eingabenerlasses von 1961	240
aa)	Neuausrichtung des Eingabenrechts	241
bb)	„Rechtsweggarantie“	242
cc)	Zuständigkeit	244
dd)	Verfahren der Eingabenbearbeitung	244
ee)	Eingabenanalyse	246
3. Abschnitt		
Zur Praxis des Eingabenwesens		248
I.	Das Eingabenrecht auf der Ebene der „örtlichen Organe der Staatsmacht“ und Volkseigenen Betriebe	254
1.	Funktionärsversagen	256
2.	Willkürliche Eingabenerfassung	259
3.	Mangelnde Einbindung der Volksvertretungen in die Eingabenbearbeitung	260
4.	Ungenügende Verallgemeinerung positiver Erfahrungen	261
5.	Vorsätzliche Manipulation bei der Eingabenanalyse	261
6.	Zusammenfassung: Wirksamkeit des Eingabenrechts	263
II.	Das Eingabenrecht auf der Ebene des Staatsrats	265
1.	Vorzugsbehandlung der Eingaben an zentrale Staatsorgane	266
2.	Staatspolitische Funktionen des Eingabenwesens	269
a)	Erziehungsfunktion	270
b)	Signalisierungs- und Legitimierungsfunktion	276
III.	Das Eingabenrecht aus der Perspektive der Bürger	278
1.	Inhaltliche Schwerpunkte der Eingaben	279
a)	Eingaben mit überwiegend eigennützigem („egoistischem“) Charakter	279
aa)	Wohnraumversorgung	282
bb)	Reiseverkehr	286
cc)	Handel und Versorgung	290
b)	Eingaben mit überwiegend gesamtgesellschaftlichem („kollektivistischem“) Charakter	291
2.	Eingaben als Instrument der Justizkontrolle	297
a)	Eingaben an das Oberste Gericht (OG)	297
aa)	Strafrecht	299
bb)	Andere Rechtsgebiete	301
b)	Eingaben an die Staatsanwaltschaft	302
aa)	Eingaben gegen Entscheidungen und Maßnahmen der Staatsanwaltschaft und der Untersuchungsorgane	303

bb) Eingaben gegen Entscheidungen und Maßnahmen anderer Staats- und Wirtschaftsorgane, Einrichtungen, Betriebe und Genossenschaften	305
c) Eingaben an das Ministerium der Justiz	307
aa) Kritik am Verhalten der Mitarbeiter der Justizorgane	309
bb) Eingaben zur Vermeidung von Rechtskonflikten	310
cc) Eingaben zur Rechtsanwendung und zu rechtlichen Regelungen	311
dd) Einzelfallkontrolle durch das Ministerium der Justiz nach Beendigung des Instanzenzugs	313
ee) Eingaben zur Überprüfung von Verwaltungsakten	318
 4. Abschnitt	
Experimente mit Formen externen Verwaltungsrechtsschutzes in der Ära Ulbricht	320
I. Rechtspolitische Grundlagen	321
1. VII. Parteitag der SED – Neubestimmung der Rolle des Staates und des Rechts	321
2. Die Verfassung vom 6. April 1968	324
a) Der Charakter der Staatsratsverfassung	324
b) Aussagen der Verfassung zum Verwaltungsrechtsschutz	327
II. Entstehung des Eingabenerlasses von 1969	329
1. Die Tätigkeit der Kommission Gerlach	329
2. Erfahrungsaustausch mit der Sowjetunion	331
a) Rechtsgrundlagen des Eingabenwesens in der Sowjetunion	332
b) Eingabenpraxis in der Sowjetunion	333
III. Veränderungen im Bereich des klassischen Eingabenwesens (§§ 1–18) ..	336
IV. Das Verfahren vor den Beschwerdeausschüssen (§§ 19 ff.)	340
1. Erste Modelle Ende der fünfziger Jahre	341
2. Rechtsentwicklung im Flächenversuch – Die Tätigkeit der Experimentalausschüsse	343
3. Konzeptionelle Ausgestaltung der Beschwerdeausschüsse	344
a) Die Beschwerdeausschüsse als Organe der örtlichen Volksvertretungen	344
b) Entscheidungskompetenzen der Beschwerdeausschüsse	347
c) Kriterien der Rechtmäßigkeitsskontrolle	349
d) Verhältnis des Beschwerdeverfahrens zum Rechtsmittelverfahren ..	351
4. Praxis der Beschwerdeausschüsse	355
a) Juristische Qualifikation der Ausschußmitglieder	355
b) Umfang und Schwerpunkte der Inanspruchnahme	358

c) Mißachtung der Zuständigkeitsvorschriften	362
d) Aufdeckung von Verstößen gegen die sozialistische Gesetzlichkeit ..	364
5. Das Ende der Beschwerdeausschüsse	366
V. Stellungnahme	368

Dritter Teil

Renaissance des Verwaltungsrechts

1. Abschnitt

Rehabilitierung der Verwaltungsrechtswissenschaft 371

I. Die Situation nach der Babelsberger Konferenz	371
II. Wiederkehr des Verwaltungsrechts als Organisations- und Leitungsrecht ..	374
III. Ausgestaltung des Verwaltungsrechts als „Besonderer Teil“ des Staatsrechts	376

2. Abschnitt

**Intensivierung der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Diskussion
in der Ära Honecker** 383

I. Auswirkungen des Machtwechsels auf die Verwaltungsrechtswissenschaft ..	383
II. „Kanonisierung“ des Verwaltungsrechts durch das Lehrbuch von 1979 ..	385
III. Gegenentwürfe und weiterführende Ansätze der Verwaltungsrechtswissenschaft	387
1. Abgrenzung des Verwaltungsrechts von andern Rechtszweigen	387
2. Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens	390
a) Regelnormen und Aufgaben	391
b) Rechtsanwendung und Rechtsverwirklichung	394
c) Gewährleistung subjektiver Rechte der Bürger durch das Verwaltungsverfahren	396
3. Gerichtlicher Verwaltungsrechtsschutz	399

3. Abschnitt

**Das Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte
zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen
vom 14.12.1988 (GNV)** 402

I. Entstehungshintergrund	403
1. Rechtsvergleichende Impulse	403
2. Außenpolitische Zwänge	412

II. Die Vorbereitung des Gesetzeserlasses	417
III. Probleme bei der gerichtlichen Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen	421
1. Zuständigkeit der Kreisgerichte und fehlender Instanzenzug	421
2. Gegenstände gerichtlicher Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen	423
3. Logistische Probleme bei der Erweiterung des Justizapparats	425
a) Prognostizierter Verfahrensanfall	426
b) Auswirkungen auf die Juristenausbildung	427
IV. Wirkungslosigkeit des GNV in der Praxis	429
V. Ausstrahlungswirkung des GNV auf die Gesamtrechtsordnung der DDR ..	432
VI. Revolution und Harmonisierung	437
Zusammenfassung	440
Literatur- und Quellenverzeichnis	444
Personenverzeichnis	481
Sachverzeichnis	483

Abkürzungsverzeichnis¹

ABI	Arbeiter-und-Bauern-Inspektion
ABl. KR.	Amtsblatt des Alliierten Kontrollrats in Deutschland
AdW	Akademie der Wissenschaften (der DDR)
AKR	Alliierter Kontrollrat
ASR	Akademie für Staat und Recht (in Potsdam-Babelsberg)
AWG	Arbeiterwohnungsbaugenossenschaft
BArch	Bundesarchiv
BLHA	Brandenburgisches Landeshauptarchiv
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CDU(D)	Christlich Demokratische Union (Deutschlands)
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DP	Deutsche Post
DWK	Deutsche Wirtschaftskommission
FDGB	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund
FDJ	Freie Deutsche Jugend
FS	Festschrift
GBI.	Gesetzblatt (der DDR)
GNV	Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVGV	siehe GNV
HO	Handelsorganisation
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KRG	Kontrollratsgesetz
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LDPD	Liberal-Demokratische Partei Deutschlands
LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
LVO	Landesverwaltungsordnung (von Thüringen)
MdJ	Ministerium der Justiz (der DDR)
MEGA	Marx-Engels-Gesamtausgabe

¹ Aufgeführt sind ausschließlich spezielle, mit dem Thema der Arbeit in Zusammenhang stehende Abkürzungen. Die allgemeinen Abkürzungen richten sich nach Josef Werlin, „Duden – Wörterbuch der Abkürzungen“, 4. Auflage, Mannheim 1999.

NAW	Nationales Aufbauwerk
NJ	Neue Justiz (Zeitschrift für Recht und Rechtswissenschaft, herausgegeben vom Ministerium der Justiz der DDR)
NÖS	Neues Ökonomisches System
NÖSPL	Neues Ökonomisches System der Planung und Leitung
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVA	Nationale Volksarmee
OG	Oberstes Gericht (der DDR)
OVG	Oberverwaltungsgericht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RLG	Reichsleistungsgesetz
ROW	Recht in Ost und West (Zeitschrift für Rechtsvergleichung und internationale Rechtsprobleme, herausgegeben von der Vereinigung Freiheitlicher Juristen)
SAPMO BArch	Stiftung der Parteien und Massenorganisationen im Bundesarchiv
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SKK	Sowjetische Kontrollkommission
SMA	Sowjetische Militäradministration
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
SMATH	Sowjetische Militäradministration in Thüringen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SR	Sozialistische Republik
StAG	Gesetz über die Staatsanwaltschaft der Deutschen Demokratischen Republik (vom 23.5.1952)
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
VA	Verwaltungsarchiv
VEB	Volkseigener Betrieb
VGG	Verwaltungsgerichtsgesetz
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VOBl.	Verordnungsblatt
VP	Volkspolizei
VR	Volksrepublik
VStRL	Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVB	Vereinigung Volkseigener Betriebe
VVO	Vaterländischer Verdienstorden
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZGB	Zivilgesetzbuch (der DDR)
ZK	Zentralkomitee
ZKK	Zentrale Kontrollkommission

Einleitung

Die vorliegende Arbeit soll unter Berücksichtigung der nunmehr zugänglichen Archivbestände für den gesamten Zeitraum von der Kapitulation bis zur Wiedererlangung der deutschen Einheit die Entwicklung des Verwaltungsrechts in der SBZ und der DDR nachzeichnen. Als Arbeit im Bereich der Zeitgeschichte des Rechts sollen Rechtsentstehung, Rechtsvermittlung und Rechtsdurchsetzung im Kontext der jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Lage erforscht werden.¹ Die Arbeit soll untersuchen, welche Bedeutung dem Individualrechtsschutz im Verwaltungsrechtssystem in unterschiedlichen Entstehungsphasen zugebilligt wurde und welche – juristischen und historisch-politischen – Faktoren seine Entwicklung jeweils förderten oder hemmten.

Die Betrachtung der Entwicklung des Verwaltungsrechts in der DDR geht von den ideologischen und rechtspolitischen Prämissen der Rechtsordnung des SED-Staats aus und soll deren Besonderheiten berücksichtigen und hervorheben. Von grundlegender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, daß die politische Führung der DDR den für das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaat elementaren Grundsatz der Gewalteneinheit als Instrument zur Verschleierung des jeweiligen Klassen- und Ausbeutungscharakters des Rechts im kapitalistischen Staat ablehnte und statt dessen die Sicherung der Rechte der Werktätigen durch „materielle Garantien“, d.h. durch die politische, ökonomische und ideologische Gestaltung der sozialistischen Wirklichkeit, anstrebte. Die ideologische Rechtfertigung hierfür barg das marxistisch-leninistische Dogma der Interessenidentität und Interessenharmonie. Dieser Grundsatz besagte, daß in der sozialistischen Gesellschaft individuelle und gesellschaftliche Interessen grundsätzlich gleichgerichtet seien und Konflikte nur dann auftreten könnten, wenn das Individuum aufgrund mangelnder sittlicher Reife noch nicht in der Lage ist, seine „wohlverstandenen“ (mit den gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen identischen) Interessen zu artikulieren und wahrzunehmen. Nach der Theorie wären Konflikte dieser Art folglich nicht im Rahmen eines kontradiktorischen Verfahrens, sondern durch Erziehung und moralischen Zwang zu lösen.

Ein kompletter Verzicht auf jegliches Instrumentarium zur Gewährleistung von Verwaltungsrechtsschutz hätte indes weder dem Rechtsbewußtsein der DDR-Bürger ausreichend Rechnung getragen noch die aus anderen

¹ Vgl. Michael Stolleis, Rechtszeitgeschichte – Ein neues Fach?, S. 12.

(z. B. volkswirtschaftlichen) Gründen gebotene Kontrolle der objektiven Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns hinlänglich gewährleistet. Die Staats- und Parteiführung mußte also funktionale Äquivalente zur traditionellen Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Verfügung stellen. Um veränderten gesellschaftlichen Grundlagen und Zielsetzungen gerecht zu werden, wurde das Instrumentarium zur Ausfüllung des „Rechtsschutzzavakums“ in den unterschiedlichen Entwicklungsphasen der DDR jeweils unterschiedlich ausgestaltet und variiert. So läßt sich eine Zirkelbewegung beschreiben, welche in der SBZ mit dem durchaus ernsthaften und engagierten Bestreben bürgerlich-liberaler Rechtspolitiker zur Wiederanknüpfung an das verwaltungsgerichtliche System der Vorkriegszeit ihren Anfang nahm. Diese Entwicklung wird im ersten Teil dieser Arbeit dargestellt und in den historisch-politischen Kontext eingeordnet. Trotz des verhältnismäßig kurzen Bestehenszeitraums der SBZ verdient die Rechtsentwicklung in dieser Phase deswegen besondere Aufmerksamkeit, da sich in dieser Zeit aus der Abgrenzung zu bürgerlich-restaurativen Tendenzen erstmals ein originär kommunistischer Standpunkt in der Frage des subjektiv-öffentlichen Rechtsschutzes herausbildete, der für die weitere Entwicklung bestimmend werden sollte. Im Sinne der Formulierung von *Joachim Rückert*, Gegenstand der Rechtszeitgeschichte seien „die geronnenen Werte“, also „die zu Recht, Gesetz, Dogmatik oder Rechtskritik gewordenen Werte im Zeitraum der neuesten Rechtsgeschichte“², soll in diesem Teil ein besonderer Schwerpunkt auf der Herausbildung der sozialistischen Justizkonzeption auf der Grundlage der marxistisch-leninistischen Ideologie liegen.

Nachdem die Bemühungen um eine Anknüpfung an die deutsche Rechtstradition mit der Zementierung der Zweistaatlichkeit 1949 scheinbar endgültig vereitelt wurden, sah sich die Staats- und Parteiführung zu Beginn der fünfziger Jahre vor die Aufgabe gestellt, neue, der sozialistischen Ordnung entsprechende Instrumente der Verwaltungskontrolle zu etablieren. Neben der aus der Sowjetunion übernommenen „Gesetzlichkeitsaufsicht“ durch die Staatsanwaltschaft wurde nunmehr das Eingabenrecht mehr und mehr zu einem universellen, die Rechtsskultur der DDR im Bereich der öffentlichen Verwaltung prägenden Rechtsschutzinstrument ausgestaltet.

Die Entwicklung des Eingabenrechts soll zunächst anhand seiner mehrfach geänderten gesetzlichen Grundlagen untersucht werden. Unter Berücksichtigung von Rechtstraditionen, deren Entstehung dem Betrachtungszeitraum vorgelagert sind (z. B. dem Petitionsrecht) sollen die jeweiligen Eingabengesetze³ in ihrem jeweiligen verfassungsmäßigen Kontext dargestellt werden. Ziel der Etablierung des Eingabenrechts war es, die überlieferte

² *Joachim Rückert*, Juristische Zeitgeschichte, in: *Stolleis*, Juristische Zeitgeschichte – Ein neues Fach?, S. 25.

Frontstellung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, die eine „Waffen-gleichheit“ zwischen Bürger und Staat zu schaffen bestrebt ist, aufzulösen. Bereits die Beschwerdeordnung von 1953 stellte Vorschläge und Beschwerden, also konsultative und kontradiktoriale Elemente gleichberechtigt (d.h. auch: ohne eine Differenzierung im Verfahren) nebeneinander. Immer wieder unternahm die Führung von Staat und Partei jedoch unterschiedlich ambitionierte Anläufe, dem Bürger subjektive Rechte auch gegen den Staat zuzubilligen und den Individualrechtsschutz durch Elemente externen Rechtsschutzes zu stärken. Erste Ansätze hierzu finden sich in internen Studien der Staatsführung in den fünfziger Jahren. Erstmals realisiert wurden derartige Pläne mit den Beschwerdeausschüssen bei den örtlichen Volksvertretungen, welche aufgrund des Eingabenerlasses von 1969 eingeführt wurden. Seit Beginn der achtziger Jahre wurde dann offen die Rückkehr zur Verwaltungsgerichtsbarkeit diskutiert, welche dann kurz vor dem Niedergang des SED-Regimes mit dem „Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen vom 14.12.1988“ (GNV) ihren Abschluß fand. Unter Zugrundelegung der für die DDR verbindlichen marxistisch-leninistischen Theorie ist diese Art der Rechtsentwicklung insofern erstaunlich, als der *Historische Materialismus* eine „gesetzmäßige Gesellschaftsentwicklung“ beschreibt, an dessen Ende der Staat „absterben“ und die antagonistischen kommunistischen Zukunftsgesellschaft entstehen sollte.⁴ Für den Bereich des Verwaltungsrechts ließe sich somit der Theorie nach annehmen, daß kontradiktoriale Elemente im Bereich des Verwaltungsrecht (also Verwaltungsrechtsschutzinstrumente wie die verwaltungsgerichtliche Klage, das förmliche Rechtsmittel, die Beschwerde) zunehmend an Bedeutung verloren hätten und durch konsultative Elemente (vor allem die Eingabe in den Formen des Vorschlags, der Anregung, der Selbstverpflichtung) verdrängt worden wären. Wie bereits angedeutet, nahm die Verwaltungsrechtsentwicklung jedoch die entgegengesetzte Richtung. Dies läßt darauf schließen, daß sich die von der Staats- und Parteiführung vorgegebene verwaltungsrechtliche Konzeption unter Zugrundelegung ihrer eigenen Kriterien zumindest zeitweise als dysfunktional erwies und dies im Einzelfall den Interpretationsrahmen der marxistisch-leninistischen Lehrsätze beeinflußte. Ein Grund für die mangelnde Funktionsgerechtigkeit könnte darin gelegen haben, daß sich das gesellschaftliche Bewußtsein der Bürger nicht in dem von der Parteiführung vorausgesetzten Sinne veränderte. Dies soll anhand der internen Eingaben-

³ Zu nennen sind die Vorschlags- und Beschwerdeordnung von 1953, die Eingabenerlasse des Staatsrats von 1961 und 1969 sowie das Eingabengesetz von 1975.

⁴ Erk Volkmar Heyen, Vom Zugang zur Verwaltungsrechtsgeschichte der DDR (1989), in Ulrich Mohnhaupt (Hrsg.): Rechtsgeschichte in den beiden deutschen Staaten (1988–1990) – Beispiele, Parallelen, Positionen (1991) S. 536 (540).