Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Thüringen 1945–1952

Ein Kampf um den Rechtsstaat

von

Thomas Heil

J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Inhaltsübersicht

Abkürzungen XIX

Einleitung 1

1. Kapitel: Der Wiederaufbau der thüringischen Verwaltungsgerichtsbarkeit 7

2. Kapitel: Die Auseinandersetzungen um die verfassungsrechtliche Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit 63

3. Kapitel: Der Volksrichterkonflikt – Die Rolle des OVG Jena in den Auseinandersetzungen um einen neuen Richtertypus 94

4. Kapitel: Die Auseinandersetzungen um das Reichsleistungsgesetz 115

5. Kapitel: Das OVG als »Bollwerk« gegen gesellschaftliche Umwälzungen? 146

6. Kapitel: »Demokratisierung« der Justiz – Die SED geht in die Offensive 161

7. Kapitel: Die Neuregelung der Verwaltungsgerichtsbarkeit 197

8. Kapitel: Das Landesverwaltungsgericht Thüringen 237

Biographischer Anhang 273

Quellen und Literatur 287

Namensregister 301

Sachregister 303

Inhalt

Abkürzungen XIX

Einleitung 1

1. Kapitel: Der Wiederaufbau der thüringischen Verwaltungsgerichtsbarkeit 7

I. Die Wiederherstellung der gesetzlichen Grundlagen 7

1. Weichenstellungen unter amerikanischer Besatzungsherrschaft 7

a) »Stillstand der Rechtspflege« 7

b) Herrmann Brills Richtlinien für eine Landesverwaltungsordnung und Rudolf Knauths Gesetzentwurf 8

c) Die Unterbrechung des Gesetzgebungsprojekts durch den Besatzungswechsel 10

2. Der Fortgang der Gesetzgebungsarbeiten unter sowjetischer Besatzung 12

a) Die präsidiale Gesetzgebungsgewalt und die Rolle der Gesetzgebungsabteilung 12

b) Die Restauration der LVO 1926 15

3. Das Gesetz zur Anpassung der Landesverwaltungsordnung an den neuen Staatsaufbau des Landes Thüringen 18

a) Die LVO 1926 18

b) Die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der LVO 1945 23

aa) Allgemeines 23

bb) Sachliche Zuständigkeit 25

cc) Laien- und Berufsrichter 28

dd) Faktoren der verwaltungsrichterlichen Unabhängigkeit 29

II. Die organisatorische Vorbereitung der Wiedereröffnung des OVG Jena 31

1. Unterbringungsprobleme 31

2. Personalentscheidungen 32

III. Die Eröffnungsfeier im Juni 1946: Ein Blick auf die jüngste Vergangenheit des OVG 35

IV. Die Aufnahme der Rechtsprechungstätigkeit 42

V. Die politischen Gründe für den Wiederaufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit ... 44
1. Die Motive des Gesetzgebers und die Hoffnungen des bürgerlichen Lagers ... 44
2. Die präsidiale Gesetzgebungsgewalt als Instrument einer restaurativen Rechtspolitik der Regierung Paul ... 49
3. Die LVO 1945 als Bestandteil eines restaurativen Gesetzgebungsprogramms ... 50
4. Die besatzungspolitischen Hintergründe ... 55

2. Kapitel: Die Auseinandersetzungen um die verfassungsrechtliche Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ... 63

I. Die Auswirkungen des Kontrollratsgesetzes Nr. 36 vom 10. Oktober 1946 ... 64
1. Exkurs: Die länderübergreifende Diskussion über die Wiedererrichtung von Verwaltungsgerichten im Vorfeld der Verfassungsgebung ... 66
a) SMAD ... 66
b) Deutsche Zentralverwaltung für Justiz (DJV) ... 67
c) Landes- und Provinzverwaltungen ... 69
d) SED ... 69
e) CDU und LDP ... 72
2. Verfassungspolitische Konsequenzen ... 73

II. Die institutionelle Verankerung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Landesverfassung ... 75

III. Die verfassungsrechtliche Stellung der thüringischen Verwaltunggerichtsbarkeit zwischen Gewaltenteilung und Gewalteneinheit ... 80
1. Der Primat des Landtags ... 80
2. Der Verfassungsprüfungsausschuß ... 82
3. Die richterliche Unabhängigkeit ... 84
4. Volks- und Laienrichter ... 89

3. Kapitel: Der Volksrichterkonflikt – Die Rolle des OVG Jena in den Auseinandersetzungen um einen neuen Richtertypus ... 94

I. Die restaurative Personalpolitik der thüringischen Justizverwaltung ... 95

II. Der Streit um die persönliche Rechtsstellung der Richter ... 98
1. Die Gleichstellung der Volksrichter ... 98
2. Das OVG Jena fordert die Richterernennung auf Lebenszeit ... 100

3. Richterliche Unabhängigkeit oder politische Verantwortlichkeit? – Die Rechtsstellung der Richter im Spannungsfeld von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit 103
a) Das Ernennungsrecht der Landesregierung 103
b) Der Vorrang des GVG 105
c) Die öffentliche Kontroverse um die Rechtsstellung der thüringischen Richter 106
d) Gründe für das Scheitern der neuen Richtergesetze 109
4. Die Negativbilanz der SED: Erhebliche Verzögerungen bei der Umgestaltung der thüringischen Justiz 110

4. Kapitel: Die Auseinandersetzungen um das Reichsleistungsgesetz 115

I. Die Bedeutung des Reichsleistungsgesetzes von 1939 für den Wiederaufbau der öffentlichen Versorgung nach dem Krieg 116

II. Die Rechtsprechung des OVG Jena – Das Reichsleistungsgesetz als Instrument der Notstandsverwaltung 119
1. Die restriktive Auslegung des Gesetzes durch das OVG 119
2. Die Rechtsauffassung des OVG Jena im Vergleich mit anderen deutschen Gerichten 123
3. Zur Kritik der Rechtsprechung des OVG 126

III. Die Gegenmaßnahmen der Verwaltung und des Landtags – Das Reichsleistungsgesetz auf dem Weg vom Kriegswirtschafts- zum Planwirtschaftsgesetz 130
1. Die ersten Reaktionen der thüringischen Verwaltung 130
a) Urteilsschelte und Nichtanerkennung der Entscheidungen 130
b) Nichtveröffentlichung der Entscheidungen 133
c) Zurückhaltung von Rechtsmitteln 134
2. Die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Reichsleistungsgesetzes durch den Thüringer Landtag 135
a) Das Gesetz über die Anwendung des Reichsleistungsgesetzes vom 30. Mai 1947 135
b) Das OVG Jena bleibt auf Konfrontationskurs 137
3. Die Fortentwicklung des Sachleistungsrechts zu einem Instrument der allgemeinen Wirtschaftsplanung und -lenkung 141

5. Kapitel: Das OVG als »Bollwerk« gegen gesellschaftliche Umwälzungen? 146

I. Weitere Entscheidungen bis Ende 1947 146
1. Dienstaufsichtsbeschwerde gegen ein Urteil des OVG 146
2. Die Ablehnung politischer Kriterien bei der Konzessionsvergabe ... 149

3. Die SMATh verhindert die Durchführung eines Urteils 150
4. Unbeanstandete Entscheidungen des OVG Jena 151

II. Der Streit um das Verordnungsrecht der Zentralverwaltungen ... 153

6. Kapitel: »Demokratisierung« der Justiz – Die SED geht in die Offensive 161

I. OVG-Präsident Hellmuth Loening soll abgesetzt werden 162

II. Die thüringische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Widerstreit mit Zentralisierungs- und Vereinheitlichungsbestrebungen der SED 168
1. Das Scheitern der zoneneinheitlichen Ausgestaltung des gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes 168
2. Der erste Versuch einer Anpassung der thüringischen Verwaltungsgerichtsbarkeit 175

III. »Demokratischer Zentralismus« – Der II. Parteitag der SED 177

IV. Eklat im Landtag: Die Generalabrechnung der SED mit der thüringischen Justiz 183

V. Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit als ein Bestandteil des allgemeinen Zentralisierungsprogramms 189

7. Kapitel: Die Neuregelung der Verwaltungsgerichtsbarkeit 197

I. Die Vorarbeiten zum Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit 197
1. Der Entwurf des Innenministeriums 197
2. Martin Draths Modell der »parlamentarischen Verwaltungskontrolle« 200
3. Die Gesetzesinitiative der SED 207

II. Die Kritik der Befürworter des OVG 210
1. Die Stellungnahme des OVG-Präsidenten 210
2. Die Stellungnahmen der Verwaltungsrechtsräte und der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität 213
3. Die Einfluß- und Perspektivlosigkeit der Kritik – Das bürgerliche Lager in der Isolation? 215

III. Die Beratungen des Thüringer Landtags 221
1. Die 1. Lesung des VGG im Plenum 221
a) Die Entwurfsbegründung der SED 221
b) Die Position der bürgerlichen Fraktionen 226
2. Die Beratungen im Rechtsausschuß 229
3. Die Verabschiedung des VGG 231

IV. LDP und CDU rufen den Verfassungsprüfungsausschuß an 233

8. Kapitel: Das Landesverwaltungsgericht Thüringen 237

I. Die »Abwicklung« des OVG Jena und der vernachlässigte Aufbau des Landesverwaltungsgerichts 237
1. Das OVG Jena setzt seine Rechtsprechungstätigkeit fort 237
2. Das Ende des OVG Jena und die Errichtung des LVG 240
3. Zwischen verwaltungsgerichtlicher, parlamentarischer und verwaltungsinterner Verwaltungskontrolle – Die verfahrensrechtliche Überwindung der Gewaltenteilung 243
a) Die Ausgestaltung des parlamentarischen Evokationsrechts 243
b) Die Erledigungspraxis des Landtags 247
c) Der Landtag als Rekursinstanz 249
4. Das LVG nimmt seine Tätigkeit auf – Zur Perspektivlosigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit im sozialistischen Staat stalinistischer Prägung 251

II. Vom verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zum verwaltungsinternen Eingaben- und Beschwerdewesen – Zur Rechtsprechung des LVG Thüringen 256

III. Das Ende der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Thüringen und der DDR 266
1. Letzte Entwicklungstendenzen in Thüringen 266
2. Die Verwaltungsneugliederung und der »Wegfall« der Verwaltungsgerichte in den Ländern der DDR 1952 269

Biographischer Anhang 273

Quellen und Literatur 287

Namensregister 301

Sachregister 303