



Verwaltungsblätter

Sonderbeilage · Oktober 2013

150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit

Ursprung, Entwicklungslinien und Perspektiven im deutschen und im europäischen Kontext

Die Entstehung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden¹

Von Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Ina Bauer, Mannheim

Einleitung

Mit dem badischen „Gesetz, die Organisation der innern Verwaltung betreffend“ vom 05.10.1863² wurde erstmals in Deutschland ein echtes, unabhängiges Verwaltungsgericht geschaffen. Dieses Gesetz sowie die „Vollzugsverordnung zum Gesetze über die Organisation der innern Verwaltung; insbesondere die Einrichtung und die Zuständigkeit der Behörden und das Verfahren betreffend“ vom 12.07.1864³ traten am 01.10.1864 in Kraft. Die Präsidenten des badischen Verwaltungsgerichtshofs sahen daher lange Zeit das Jahr 1864 als das entscheidende Datum für den Beginn der Verwaltungsgerichtsbarkeit an. So würdigte *Ludwig Renck*, der 1874 als Nachfolger des zwei Jahre zuvor verstorbenen ersten Präsidenten *Gideon Weizel* dessen Amt übernahm, in einem am 03.10.1874 in der „Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege“ erschienenen Beitrag „das erste Jahrzehnt der badischen Verwaltungsorganisation“,⁴ Präsident *Karl Glockner* gedachte im Oktober 1914 dem „fünften Jahrzehnt“ des Bestehens des badischen Verwaltungsgerichtshofs.⁵ Mit der nach dem Zweiten Weltkrieg⁶ erfolgenden Neuorganisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit⁷ verschob sich der Akzent. Bereits der Erlass des badischen Gesetz vom 05.10.1863 wurde (und wird) als rechts- und staatspolitisch richtungsweisend angesehen, auch wenn – aus heutiger Sicht mit Verfassungsrecht nicht in Einklang stehend – der Beginn des Wirksamwerdens des Gesetzes durch die Vollzugsverordnung festgelegt werden sollte und auch wurde.⁸ Die Feier in Mannheim⁹ zum hundertjährigen Bestehen der Verwaltungsgerichtsbarkeit fand daher am 03. und 04.10.1963 statt.¹⁰ Wäre der Verlauf der Geschichte ein anderer gewesen, hätte man vielleicht sogar schon 1849 als das Geburtsjahr der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden feiern können.

Der geschichtliche Rahmen

Es ist kein historischer Zufall, dass gerade Baden „mit der Einführung einer besonderen von der Verwaltung getrennten Verwaltungsrechtspflege den übrigen deutschen Staaten bahnbrechend voranging“.¹¹ Der Reichsdeputationshauptschluss von 1803, der Friede von Preßburg 1805 und die Rheinbundakte von 1806 brachten Baden einen erheblichen territorialen Zuwachs,¹² der dazu führte, dass sich das Land in wenigen Jahren an Einwohnern und Umfang verfunffachte.¹³ Die Verwaltung dieses vergrößerten Gebiets, insbesondere aber die Eingliederung der neuen, in vielen Beziehungen heterogenen Landesteile, erforderte grundlegende Reformen.¹⁴ Am 22.08.1818 erhielt Baden – seit 1806 Großherzogtum mit der Landeshauptstadt Karlsruhe – als eines der ersten deutschen Länder eine Verfassung, die den neuen konstitutionellen Gedanken weitgehend entsprach. Die Reform des Gemeinde-rechts durch das Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden vom 31.12.1831 brach mit der Staatsvormundschaft über die Gemeinden und führte die Selbstverwaltung in gemeindlichen Angelegenheiten ein;¹⁵ auch die Neuordnung der Strafgerechtigkeitspflege wurde mit Nachdruck verfolgt.¹⁶ Auf dem Gebiet der Verwaltung wurden ebenfalls Reformen in Angriff genommen. Sie bezweckten, noch vorhandenen bürokratischen Absolutismus in der Staatsverwaltung zu überwinden, was vor allem durch die Mitwirkung von Laien in der Verwaltung und bei der sog. Administrativjustiz¹⁷ geschehen sollte.¹⁸

Im Juli 1848 brachte die badische Regierung einen Gesetzentwurf¹⁹ auf den Weg, der eine Neuordnung der Verwaltung unter teilweiser Beteiligung von gewählten Mitgliedern der Bürger-

- 1 Für die freundliche Unterstützung durch das Generallandesarchiv Karlsruhe – insbesondere durch Prof. Dr. *Wolfgang Zimmermann* und Dr. *Martin Stingl* – möchte ich mich an dieser Stelle herzlich bedanken.
- 2 Bad. Reg.-Bl. 1863, S. 399 ff.
- 3 Bad. Reg.-Bl. 1864, S. 333 ff.
- 4 Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege 1874, 189 ff.
- 5 Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege 1914, 201.
- 6 In der Zeit zwischen 1933 und 1945 erlebte die Verwaltungsgerichtsbarkeit systembedingt ihren Niedergang; ausführlich hierzu *Kirchberg*, Der Badische Verwaltungsgerichtshof im Dritten Reich, 1982, S. 36 ff., 66 ff., 101 ff.; *Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Band 3 Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur: 1914-1945, 1999, S. 364 m. w. N.
- 7 Zum Wiederaufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach 1945 im heutigen Baden-Württemberg *Peter*, Die Entstehung des Verwaltungsgerichtshofs, in: 50 Jahre Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, 1958 – 2008, S. 17 ff.; *Mattes*, Die Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden-Württemberg nach dem 2. Weltkrieg unter besonderer Berücksichtigung der Verwaltungsgerichte in (Süd-)Baden, VBIBW 1998, 124 ff.; *Fuchs*, 50 Jahre Verwaltungsgericht Karlsruhe – Eine persönliche „Reportage“, in: Verwaltungsgericht Karlsruhe 1947 – 1997, S. 31 ff.
- 8 Vgl. § 18 und § 61 des Gesetzes vom 05.10.1863 sowie § 123 der Vollzugsverordnung.
- 9 In dem im Jahre 1952 neu gebildeten Land Baden-Württemberg wurde nach Art. 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 12.05.1958 (GBl. S. 131) der Verwaltungsgerichtshof mit dem Sitz in Mannheim errichtet; näher *Mattes* (Fn. 7), S. 124, 130 f.; *Peter* (Fn. 7), S. 17, 19 ff.
- 10 Siehe die Ansprache des damaligen Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs *Hailer*, 100 Jahre deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Beiträge zur Landeskunde – Regelmäßige Beilage zum Staatsanzeiger für Baden-Württemberg – Nr. 4 Oktober 1963, S. 1 ff.; vgl. auch *Walz*, 100 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden – Randbemerkungen zu einem Jubiläum, in: Baring, Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit – Festschrift 1963, S. 102 ff. Schon *Schühly* (Ursprung und Weg der Verwaltungsrechtspflege in Baden, DÖV 1953, 613 ff.) betonte in einer 1953 veröffentlichten Würdigung, dass seit Erlass des Verwaltungsgesetzes 90 Jahre vergangen seien und daher Anlass bestehe, dieses für die Rechtsentwicklung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts für ganz Deutschland bemerkenswerten Ereignisses zu gedenken.
- 11 So der damalige Präsident des Verwaltungsgerichtshofs *Friedrich Wielandt*, Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege 1890, 41 ff., 53 ff., insb. 55 anlässlich eines Rückblicks auf die Entwicklung der badischen Organisation der inneren Verwaltung und der Verwaltungsrechtspflege.
- 12 Siehe hinsichtlich der Einzelheiten *Weizel*, Das Badische Gesetz vom 5. Oktober 1863 über die Organisation der innern Verwaltung mit den dazu gehörigen Verordnungen, sammt geschichtlicher Einleitung und Erläuterungen, 1864, S. 5 ff.
- 13 *Stiefel*, Baden 1648 – 1952, Band I u. II, 2. Aufl. 1979, S. 169 ff.; *Rosin*, Baden – Staatsrecht, Entwicklung, in: v. Stengel/Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Band 1, 1911, S. 299.
- 14 *Stiefel* (Fn. 13), S. 222 ff.; *Kirchberg* (Fn. 6), S. 24 f.
- 15 *Stiefel* (Fn. 13), S. 1113 ff.
- 16 Ausführlich *Stiefel* (Fn. 13), S. 937 ff.
- 17 Der Begriff bezeichnet ein damals übliches Entscheidungsverfahren durch die Verwaltungsbehörden. Sie existierte in Baden in verschiedenen Ausprägungen: als Streitentscheidung über Rechte und Pflichten aus öffentlich-rechtlichen Normen, als Übergriff in die Kompetenz der Zivilgerichte und als verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren (vgl. hierzu etwa *Bühler*, Verwaltungsgerichtsbarkeit – Allgemeines, in: v. Stengel/Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Band 3, 1914, S. 741 ff.; *Weizel*, [Fn. 12], S. 102 f.).
- 18 *Stiefel* (Fn. 13), S. 971; *Fenske*, Baden 1860 – 1918, in: Handbuch der baden-württembergischen Geschichte / Kommission für geschichtliche Landeskunde, Band 3, Vom Ende des Alten Reiches bis zum Ende der Monarchien, 1992, S. 140.
- 19 Verhandlungen der Ständeversammlung 1847 – 48, 2. Kammer, Beilage Nr. 3 zum Protokoll der 72. Sitzung vom 20.07.1848, 7. Beilagenheft, S. 367 ff.

schaft anstrebte. Dem sog. Kreisausschuss, auf dessen personelle Zusammensetzung und Entscheidungsfindung staatliche Stellen keinen direkten Einfluss ausüben konnten, war die Beschlussfassung in bestimmten Verwaltungsangelegenheiten ebenso übertragen wie die Entscheidung enumerativ aufgeführter Streitigkeiten auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung. Hintergrund für die Einbeziehung der Bürger in staatliche Entscheidungsprozesse war der Wunsch des Volkes nach veränderten Einrichtungen²⁰ und – wie es der Abgeordnete *August Lamey* in dem von ihm in der 2. Kammer des Landtags erstatteten Kommissionsbericht zu diesem Gesetz formulierte²¹ – das „Bedürfnis, die Verwaltung des Staates dem ausschließlichen Besitz der Gelehrten zu entreißen“. Das nach Beratung in den Landständen am 10.04.1849 erlassene Gesetz,²² das allerdings die Klausel enthielt, dass „der Tag, an welchem dieses Gesetz in Wirksamkeit tritt, nachträglich bekannt gemacht wird“,²³ hatte sogar gegenüber dem Entwurf die Zuständigkeit des Kreisausschusses für die Entscheidung über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nochmals erweitert.²⁴

Wie ernst es der badischen Regierung mit der Einführung einer echten Verwaltungsrechtspflege war, zeigte die Tatsache, dass – nachdem die Kammern in dem zuvor genannten Entwurf des Gesetzes die Errichtung und den Geschäftskreis der Verwaltungsbehörden betreffend eine Regelung bemängelt hatten, die die Möglichkeit der Überprüfung von Gerichtsentscheidungen des Kreisausschusses durch das Innen- bzw. Staatsministerium vorsah – Großherzog *Leopold* am 13.11.1848 den Präsidenten des Ministeriums des Innern, Staatsrat *Bekk*, beauftragte, den bereits erarbeiteten Gesetzentwurf betreffend die Errichtung eines selbstständigen Verwaltungsgerichtshofs der Ständeversammlung zur Beratung und Zustimmung vorzulegen.²⁵ § 1 des Entwurfs regelte, dass ein selbstständiger Verwaltungsgerichtshof errichtet wird, welcher in Versammlung von fünf Mitgliedern in bestimmten Fällen über Rekurse der Bezirksausschüsse und über Rekurse gegen Entscheidungen der Finanzbehörden entscheidet. § 2 bestimmte, dass durch Regierungsverordnungen auch andere Entscheidungen über Streitigkeiten aus dem Gebiet des öffentlichen Rechts an den Verwaltungsgerichtshof gewiesen werden können. Nach § 3 fand gegen die vom Verwaltungsgerichtshof innerhalb seiner Zuständigkeit erlassenen Erkenntnisse kein weiterer Rekurs statt. § 4 betraf grundsätzliche Regelungen zur Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Gerichtsverfahrens.²⁶ Nach § 5 blieben die näheren Bestimmungen über die Errichtung, Geschäftsbehandlung und dienstliche Stellung des Verwaltungsgerichtshofs den Vollzugsverordnungen vorbehalten. Eine Einbeziehung von Laienrichtern sah dieser Gesetzentwurf nicht vor. Bei der Beratung der Vorlage zum Gesetz vom 10.04.1849 war die Beteiligung von Laien in der zweiten Gerichtsinstanz in den Kammern bereits diskutiert und verworfen worden.²⁷ Man war der Auffassung, juristische Laien würden in zweiter Instanz, in der gerade die Rechtsfragen problematisch seien, mehr Schaden als Nutzen anrichten, da sie die so wesentliche Kunst der Gesetzesauslegung nicht beherrschten. Auch könnte nur durch einen mit fachkundigen Richtern besetzten Gerichtshof eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung der ersten Instanz erwartet werden. Außerdem wirke die Entscheidung eines außerhalb der Verwaltung stehenden, ausschließlich fachkundigen Gremiums in höchstem Maße vertrauensbildend.

Die Idee eines selbstständigen Verwaltungsgerichtshofs und der Inhalt des Gesetzes vom 10.04.1849 wurden allerdings in der Folge nicht realisiert. Der zwischenzeitlich von der Frankfurter Nationalversammlung verabschiedete § 49 des Gesetzes die Grundrechte des Deutschen Volkes betreffend vom 27.12.1848,²⁸ der mit dem späteren § 182 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 28.03.1849²⁹ identisch war, sah vor: „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte.“ Was die Nationalversammlung mit dieser Bestimmung meinte, war nicht eindeutig. Nach einer Interpretation sei damit

lediglich zum Ausdruck gebracht worden, dass Verwaltungsstreitigkeiten nicht mehr – wie damals der Regelfall – von weisungsabhängigen Verwaltungsbehörden entschieden werden durften, sondern vor unabhängige Gerichte gehörten, wobei man die Haltung gegenüber der Schaffung besonderer Verwaltungsgerichte als offen bewertete.³⁰ Nach anderer Ansicht sei die Vorschrift ein eindeutiges Bekenntnis zur sog. justizstaatlichen Lösung³¹ – mit der Folge, dass nur die ordentlichen Gerichte zur Entscheidung über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten berufen seien.³² Eine dritte Auffassung war der Überzeugung, die Nationalversammlung habe mit dieser Regelung nur Übergriffe der Verwaltung in die eigentliche Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte abwehren wollen.³³ Zwar bezweifelte man in Baden, dass diese Bestimmung tatsächlich eine Entscheidung eindeutig öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten durch die ordentlichen Gerichte forderte. Der Gesetzentwurf über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofs wurde jedoch nicht weiter verfolgt, weil man „keine Behörde schaffen wollte, die ihrem Namen nach mit den Grundrechten in Widerstreit stand“. Es schien daher ratsam, die Entwicklung in anderen Ländern abzuwarten – zumal die Revolution auch in Baden nicht spurlos vorübergegangen war, und die Notwendigkeit, „eine straffe Ordnung wiederherzustellen und das Überleben der

- 20 Verhandlungen der Ständeversammlung, 1848 – 1849, 1. Kammer, Beilage Nr. 261 zum Protokoll der 72. Sitzung vom 15.12.1848, S. 308, 310 – Kommissionsbericht v. *Rüdt*.
- 21 Verhandlungen der Ständeversammlung, 2. Kammer, 1847/49, Beil. 2 zum Protokoll der 76. Sitzung vom 09.10.1848, 8. Beilagenheft, S. 43 ff.
- 22 Bad. Reg.-Bl. 1849, S. 205 ff.
- 23 Bad. Reg.-Bl. 1849, S. 205, 214.
- 24 Siehe zum Vorstehenden ausführlich *Schühly* (Fn. 10), S. 613 ff.; *Hailer* (Fn. 10), S. 1 f.; *Kirchberg* (Fn. 6), S. 28 m. v. N.; *Stiefel* (Fn. 13), S. 971.
- 25 Siehe hierzu und zum Wortlaut des Entwurfs Verhandlungen der Ständeversammlung 1847/49, 2. Kammer, Beilage Nr. 1 zum Protokoll der 101. öffentlichen Sitzung vom 13.11.1848, 8. Beilagenheft, S. 209 f. Näher *Schühly* (Fn. 10), S. 615; *Hailer* (Fn. 10), S. 1; *Hahn*, Die Entwicklung der Laiengerichtsbarkeit im Großherzogtum Baden während des 19. Jahrhunderts unter Berücksichtigung des Laienrichtertums in Württemberg, 1974, S. 84 ff.; *Stiefel* (Fn. 13), S. 971.
- 26 § 4 lautete wie folgt: „Auf Verlangen der beiden Parteien, oder wo der Verwaltungsgerichtshof wegen der Wichtigkeit der Sache es sonst für angemessen erachtet, läßt er die Betheiligten von dem Tage, an welchem die Sache zum Vortrag kommt, in Kenntniß setzen, mit dem Bemerkten, daß ihnen überlassen bleibe, dabei zu erscheinen und nach erstattetem (mündlichen oder schriftlichen) Vortrag ihre etwaigen Bemerkungen oder Erklärungen noch mündlich vorzubringen. In solchen Fällen sind die Sitzungen vorbehaltlich der nachfolgenden geheimen Berathung öffentlich.“
- 27 Verhandlungen der Ständeversammlung, 1848 – 49, 2. Kammer, Protokoll der 91. öffentlichen Sitzung vom 27.10.1848, 7. Protokollheft, S. 164 ff.; näher auch *Hahn* (Fn. 25), S. 85 ff.
- 28 RGBl. 1848, S. 49, 57.
- 29 RGBl. 1849, S. 101, 133.
- 30 Näher *Montag*, Die Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Baden, VBIBW 1992, 194, 196; *Menger*, Zur Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, DÖV 1963, 726.
- 31 Die Vertreter der justizstaatlichen Lösung forderten für alle Verletzungen von Rechten des Bürgers eine Zuständigkeit der Zivilgerichte, gleichgültig ob die Verletzungen durch privatrechtliches oder hoheitliches Handeln herbeigeführt wurden; siehe z. B. *Mittermaier*, Beiträge zur Lehre von den Gegenständen des bürgerlichen Processes, AcP Bd. 4 (1821), 305 ff., 344 ff.; auch *Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Band 2, Staatslehre und Verwaltungswissenschaft: 1800 – 1914, 1992, S. 241 m. v. N.
- 32 *Stolleis* (Fn. 31), S. 242; *Trostel*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit von der Gründung bis zum Ausgang des Kaiserreichs, VBIBW 1988, 363, 364 Fn. 22; *Walz* (Fn. 10), S. 104; *Keller*, Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: *Erlers*, u. a. Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte Bd. 5, 1993, S. 880.
- 33 *Bühler* (Fn. 17), S. 741, 744; *Sellmann*, Zur Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Oldenburg, zugleich ein Beitrag zur Bedeutung des § 182 der Reichsverfassung, DVBl. 1956, 845, 846 f.
- 34 Verhandlungen der Ständeversammlung 1847 – 1849, 2. Kammer, Beilage Nr. 2 zum Protokoll der 152. Sitzung vom 24.02.1849, 9. Beilagenheft S. 125 f. – Kommissionsbericht *Lamey*.

Regierung zu sichern, an sich wohl begründete Reformpläne schnell unwichtig erscheinen ließen“.³⁵

Das Gesetz vom 05.10.1863

Es dauerte über ein Jahrzehnt, bevor – ausgelöst durch die Osterproklamation Großherzogs *Friedrichs I.* vom 07.04.1860³⁶ – die Reform der inneren Verwaltung wieder in den Fokus der Politik geriet³⁷ und getragen von liberalen Ideen durch die badische Regierung auf den Weg gebracht wurde.³⁸ Am 09.02.1863 wurde der 2. Kammer des badischen Landtags der Gesetzentwurf über die Organisation der inneren Verwaltung vorgelegt, der – nach Durchlaufen der „verfassungsmäßigen Beratungsstadien“³⁹ – als Gesetz vom 05.10.1863 verkündet wurde. Der Regierungsentwurf ging von der Annahme aus, dass „die Existenz einer besonderen Verwaltungsrechtspflege selbstverständlich und nur die bessere Organisation derselben in Frage sei“.⁴⁰ Der interessierten (Fach-) Öffentlichkeit war der vollständige Wortlaut des Entwurfs durch Veröffentlichung im „Badischen Centralblatt für Staats- und Gemeinde-Interessen“ ebenfalls ab Februar 1863 bekannt.⁴¹

Nach dem Gesetz vom 05.10.1863 wurde die Verwaltungsrechtspflege in enumerativ aufgeführten Streitigkeiten des öffentlichen Rechts in erster Instanz durch den Bezirksrat ausgeübt. Die Bezirksräte waren ehrenamtlich besetzte Kollegialgremien, die bei den Bezirksämtern gebildet wurden und unter Vorsitz des Bezirksbeamten, eines Staatsbeamten, tagten. Dem Kollegium waren aber auch Aufgaben der aktiven Verwaltung anvertraut, so dass es am gleichen Tag und in gleicher Besetzung eine Entscheidung als Verwaltungsbehörde oder als Verwaltungsgericht treffen konnte. Zu Beginn des Inkrafttretens der neuen Organisation gab es 59 Bezirksämter.⁴² *Walter Jellinek*⁴³ beschrieb den Unterschied zwischen verwaltender und richterlicher Tätigkeit in einer gewissen Feierlichkeit des Verfahrens, wenn es sich um eine Verwaltungstreitsache handelte und verwies darauf, dass *Otto Mayer*⁴⁴ es in seinen Vorlesungen so ausgedrückt habe, dass bei einer Sitzung des Bezirksrats als Verwaltungsgericht nicht geraucht werden durfte. Diese plakative Charakterisierung täuscht allerdings darüber hinweg, dass es für die Tätigkeit des Bezirksrats als Verwaltungsgericht besondere Form- und Verfahrensvorschriften gab, u. a. die mündliche Verhandlung, deren Missachtung zur Nichtigkeit des Erkenntnisses des Bezirksrats führen konnte.⁴⁵ Epoche machend war jedoch die Schaffung des Verwaltungsgerichtshofs mit Sitz in Karlsruhe, bei dem im Wesentlichen bereits all jene Merkmale verwirklicht wurden, die auch in der heutigen Verwaltungsgerichtsbarkeit anzutreffen sind.⁴⁶

Die Kompetenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit war freilich noch sehr begrenzt.⁴⁷ Mit der „bei einer jungen Einrichtung angemessenen Vorsicht“⁴⁸ wurden der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wege des Enumerationsprinzips vor allem solche Fälle überantwortet, in denen es um einander gegenüberstehende Ansprüche von Privaten und öffentlichen Gemeinschaften ging, welche Vermögens- oder Gemarkungsrechte oder Rechte des ortsüblichen Standes betrafen. Der Bezirksrat war daher erstinstanzlich zuständig für Streitigkeiten über die Zugehörigkeit zu einer Gemeinde und die dadurch begründeten Rechte und Pflichten (wie z. B. Anspruch auf Heimatrecht, Ortsbürgerrecht, Bürgernutzungen). Als Verwaltungsgericht entschied er auch über Beitragspflichten zu Kriegskosten, zu den Kosten für Schulen, Kirchen, Wege oder über streitige Angelegenheiten der Feldbereinigung, Wasserbenutzung, Jagd- und Fischereiausübung. Ferner war er zuständig für Streitigkeiten über Stimmberechtigung und Wählbarkeit bei Gemeinde-, Bezirks- und Kreiswahlen, aber auch für die Rechtsfrage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Verbringung in die polizeiliche Verwahrungsvorliegen. Gegen die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen des Bezirksrats war der „Rekurs“ an den Verwaltungsgerichtshof gegeben. Dieser ent-

schied daher über Streitigkeiten nach § 5 in zweiter und letzter Instanz. Als einzige Instanz waren ihm übertragen Entscheidungen von vermögensrechtlichen Streitigkeiten, bei denen der Staat oder Staatsanstalten (wie Witwen- und Pensionskassen) dem einzelnen gegenüber standen, über die Schuldigkeit zu Staatsabgaben, über den streitigen Anspruch auf das badische Staatsbürgerrecht und über den Ersatz der durch bestimmte polizeiliche Maßnahmen verursachten Kosten. Die insbesondere für das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof geltenden Bestimmungen⁴⁹ ähnelten in vielen Punkten den Verfahrensgrundsätzen, die auch heute zu beachten sind, wiesen aber auch Besonderheiten auf. So mussten sich die Beteiligten zwar vor dem Verwaltungsgerichtshof anwaltlich vertreten lassen;⁵⁰ war in der mündlichen Verhandlung jedoch kein Anwalt erschienen, wurde dies nur als Verzicht auf den weiteren Vortrag gewertet. Der Gerichtshof verhandelte und entschied trotzdem.⁵¹ Eine Garantie der Unabhängigkeit der Richter des Verwaltungsgerichtshofs stand nicht ausdrücklich im Gesetz vom 05.10.1863. Sie wurde jedoch aus § 14 Abs. 1 der badischen Verfassung von 1818 hergeleitet, wonach alle Gerichte innerhalb der Grenzen ihrer Kompetenz unabhängig sind.⁵²

Der Beginn der Tätigkeit des Verwaltungsgerichtshofs

Bevor der Verwaltungsgerichtshof mit seiner Tätigkeit beginnen konnte, galt es den Präsidenten und die Richter auszuwählen. Endentscheidungen hatte der Verwaltungsgerichtshof „in Ver-

35 Zu dieser rückschauenden Bewertung im Zusammenhang mit dem Entwurf des „Gesetzes über die Organisation der innern Verwaltung“ Verhandlungen der Ständeversammlung 1861/63, 2. Kammer, Protokoll der 73. öffentlichen Sitzung vom 20.04.1863, 6. Beilagenheft, S. 545 ff. – Kommissionsbericht *Kirsner*; 1. Kammer, Beilage Nr. 581 zum Protokoll der 35. Sitzung vom 09.06.1863, 3. Beilagenheft, S. 337, 345 – Kommissionsbericht *Bluntschli*.

36 Bad. Reg.-Bl. 1860, S. 85 f.

37 Nach einer hartnäckig geführten Auseinandersetzung um die Rechtsstellung der Kirchen, die das politische Leben in Baden erheblich belastete (näher *Stiefel* [Fn. 13], S. 286 ff.), verkündete der Großherzog mit der Osterproklamation, die Rechtsstellung der Kirchen durch ein Gesetz unter Beteiligung der Stände auf eine sichere Grundlage zu stellen und den Grundsatz der Selbstständigkeit in der Ordnung der innerkirchlichen Angelegenheit zur vollen Geltung zu bringen. Eine darüber hinausgehende Bedeutung erhielt die Osterproklamation dadurch, dass mit ihr im Interesse eines allgemeinen innenpolitischen Ausgleichs ein Kurswechsel der Regierung angekündigt wurde, der den Wünschen der liberalen Kräfte im Land entsprach.

38 Ausführlich zur Verwaltungsreform und ihren Hintergründen *Fenske* (Fn. 18), S. 135 f., 140 f.; auch *Weizel* (Fn. 12), S. 77 f.

39 Näher *Weizel* (Fn. 12), S. 78 ff.

40 Verhandlungen der Ständeversammlung, 1. Kammer, Beilage Nr. 581 zum Protokoll der 35. Sitzung vom 09.06.1863, 3. Beilagenheft, S. 337, 345 – Kommissionsbericht *Bluntschli*.

41 Vgl. hierzu auch die kritische Besprechung des Entwurfs im Badischen Centralblatt für Staats- und Gemeinde-Interessen 1863, S. 73 ff.

42 *Renck* (Fn. 4), S. 189, 190.

43 *Jellinek*, Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden und in Württemberg, DÖV 1952, 580.

44 *Otto Mayer* (1846 – 1924) war Professor für Verwaltungsrecht und Kirchenrecht in Straßburg und Leipzig; näher zu seiner Biographie *Heyen*, in: Neue deutsche Biographie, Bd. 16, 1990 – *Otto Mayer*.

45 § 52 i.V.m. § 92 Vollzugsverordnung.

46 *Kirchberg* (Fn. 6), S. 23.

47 Die Zuständigkeit des Bezirksrats als Verwaltungsgericht erster Instanz war im Einzelnen in § 5 Ziffer 1 bis 10 des Gesetzes vom 05.10.1863 geregelt, die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs dort in § 15 Ziffer 1 bis 5.

48 *Schenkel (Lewald)*, Verwaltungsgerichtsbarkeit – Baden (Fn. 17), S. 779.

49 Siehe im Einzelnen §§ 99 ff. Vollzugsverordnung und ausführlich hierzu *Kohlmeier*, Die Ausgestaltung der Verwaltungsrechtspflege in Baden, DÖV 1953, 618, 621 f.

50 Vgl. näher §§ 103, 112 f. Vollzugsverordnung.

51 Vgl. hierzu auch § 53 Vollzugsverordnung.

52 Näher *Jellinek* (Fn. 43), S. 580.

sammlung von fünf Mitgliedern – den Vorsitzenden miteingerechnet“ zu treffen.⁵³ Sie wurden aus der Beamtenschaft ausgewählt. Diese „Personalfindung“ war lange Zeit gängige Praxis, wie es im Übrigen auch einen regen Wechsel zwischen einer Tätigkeit in der Innenverwaltung und als Richter am Verwaltungsgerichtshof gab.⁵⁴ Ab dem Jahre 1873 wurde es üblich, aus der Zivilgerichtsbarkeit – und dort vom Kreis- und Hofgericht Karlsruhe – Ersatzrichter zu bestimmen, die im Fall der – vor allem krankheitsbedingten – Verhinderung eines am Verwaltungsgerichtshof tätigen Richters in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren mitwirken konnten.

Die Richter wurden auf einen dem Staatsministerium vom Innenministerium hin unterbreiteten Vorschlag durch den Großherzog ernannt. Dem ersten Präsidenten Staatsrat Dr. *Weizel*⁵⁵ wurde ein Jahresgehalt von 6 000 Gulden bewilligt, zu dem weitere Leistungen wie eine großzügige Dienstwohnung⁵⁶ hinzukamen.⁵⁷ Nach der von der Deutschen Bundesbank herausgegebenen Übersicht „Kaufkraftäquivalente historischer Beträge in deutschen Währungen“ wird für die Umrechnung von Gulden aus dem Jahr 1865 in EURO der Faktor 16,4 vorgeschlagen.⁵⁸ Danach wäre der damalige Präsident bezogen auf die heutigen Verhältnisse mit 98 400 € entlohnt worden.⁵⁹ Erst im Jahre 1880 wurde die Besoldung der Richter am Verwaltungsgerichtshof gesetzlich geregelt.⁶⁰ Der heutige Präsident des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg wird nach baden-württembergischen Besoldungsrecht R 8 mit einem Jahresgrundgehalt von etwa 111 000 € besoldet.

Die weiteren für eine Richtertätigkeit berufenen früheren Beamten wurden deutlich geringer besoldet: Ministerialrat *Schwarzmann* vom Innenministerium, Regierungsrat *Fröhlich* von der Regierung des Mittelrheinkreises und Oberamtmann *Bausch* aus Karlsruhe erhielten je ein Jahresgehalt von 2 400 Gulden. Regierungsrat *Ullmann* von der Regierung des Oberrheinkreises wurden 2 200 Gulden pro Jahr und dem zuvor bei der Steuereinsicht tätigen Finanzrat *Gerwig* jährlich 2 000 Gulden⁶¹ bewilligt. Assessor *Wielandt* bewegte sich mit einem Einkommen von 1 400 Gulden pro Jahr am unteren Ende. Außer den „Verwaltungsgerichtsräten“ waren am Verwaltungsgerichtshof noch sog. Balleipersonal (Sekretariat, Registratur und Expeditur) sowie Kanzleipersonal tätig.

Der Verwaltungsgerichtshof verfügte von Anfang an über eine genau geführte Liste, in die die bei ihm eingehenden Verfahren in der Reihenfolge ihres Eingangs aufgenommen wurden.⁶² In dem Verzeichnis wurden bei Rekursen eingetragen: Der „Betreff“ (d.h. der Streitgegenstand) „unter Angabe des Recurrenten und des Gegentheils“, der Tag des bezirksrätlichen Erkenntnisses und des Eingangs des Rekurses beim Verwaltungsgerichtshof. Das Datum der öffentlichen Sitzung wurde ebenso erfasst wie dasjenige des Erkenntnisses des Verwaltungsgerichtshofs. Weitere Spalten der Verfahrensliste informierten über den Ausgang des Verfahrens (durch Verzicht oder Vergleich, durch Unzulässigkeitserklärung oder Erkenntnis). Wurde durch Erkenntnis entschieden, so wurde erfasst, ob abändernd, bestätigend oder „gemischt“. Ferner wurde aufgenommen, ob „der Recurrent oder Sachwalter“ sowie „das Gegentheile oder sein Sachwalter“ in der mündlichen Verhandlung erschienen waren oder nicht und welche Anträge – auch durch den Vertreter des öffentlichen Interesses – gestellt wurden. Eine weitere Spalte war für „Bemerkungen“ vorgesehen. Dort wurde bspw. der Inhalt eines vor dem Gerichtshof abgeschlossenen Vergleichs wiedergegeben. Diese Verfahrensliste war auch Grundlage für die bereits ab 1865 jährlich veröffentlichten „Ergebnisse der badischen Verwaltungsrechtspflege.“

Geführt wurde ferner ein sog. „Referentenbuch“.⁶³ Dies listete die Verfahren des Referenten (oder in der heutigen Terminologie: des Berichterstatters) mit dem Verfahrensgegenstand auf, wann der Referent die Akten erhalten hatte und hielt den Tag der Erledigung durch „Ablieferung der Zusammenstellung“ (d.h. des

Sachberichts) oder anderweitiger Verfügung fest. Mit Erstellung des Sachberichts, der i. d. R. den wesentlichen Inhalt der Behördenakten mit Angaben der Seitenzahlen einschließlich der zu entscheidenden Rechtsfragen enthielt, „wanderte“ das Verfahren in die Liste der spruchreifen Sachen.⁶⁴ Hatte ein Referent zum Beginn eines Jahres Rückstände aus dem alten Jahr, wurde dieses explizit vermerkt.

Die Führung der Verfahrensakte entsprach im Grundsatz der auch heute üblichen. Die Akte enthielt alle das Verfahren betreffenden Schriftstücke – wie etwa die Schreiben der Beteiligten, den Sachbericht des Referenten, die Niederschrift über die mündliche Verhandlung, die Entscheidung und deren Begründung, Zustellungsnachweise⁶⁵ – und wurde durch den bekannten „badischen Aktenknoten“ zusammengehalten. Es bestand ein umfassendes Akteneinsichtsrecht der Beteiligten. So musste sogar die vom Referenten zu erstellende „Zusammenstellung des Materials“ mit der Bezeichnung der Rechtsfragen drei Tage vor der Sitzung zur Einsicht der Beteiligten, ihrer Anwälte und der Gerichtsmitglieder auf der Kanzlei des Gerichtshofs ausgelegt werden; der Vertreter des Staatsinteresses erhielt die Zusammenstellung zugestellt.⁶⁶

53 § 16 des Gesetzes vom 05.10.1863, § 100 der Vollzugsverordnung.

54 Hierzu und zum folgenden „Großherzogtum Baden. Staats-Ministerium Generalia. Dienste des Verwaltungsgerichtshofs in subjektiver Hinsicht“, 1864 – 1918, GLA 233 No. 30636.

55 Zu dessen Lebenslauf näher v. *Weech*, Badische Biographien, 2. Teil, 1875, S. 438 ff.

56 Siehe zu deren Neuplanung anlässlich des Neubaus des Verwaltungsgerichtshofs in der Nördlichen Hildapromenade in Karlsruhe *Krimm*, Ein Bau für bürgerliche Rechte. Der badische Verwaltungsgerichtshof von 1905, in: Verwaltungsgericht Karlsruhe 1947 – 1997 (Fn. 7), S. 9, 12, 25 f.

57 Zum Vergleich: Im Jahre 1865 erhielten ein „Großknecht“ etwa 60 Gulden, eine „kleine Magd“ 10 Gulden; allerdings waren damals zusätzlich zum Gehalt noch Realleistungen üblich, wie etwa freie Kost und Logis sowie Kleidung (www.heinlenews.de – Entwicklung der Lebensverhältnisse bei Knechten und Mägden 1821 – 1929). Einem Professor an der Fakultät für Mathematik an der Universität Heidelberg wurde 1869 ein Jahresgehalt von 2000 Gulden bezahlt (*Kern*, Die Entwicklung des Faches Mathematik an der Universität Heidelberg 1835 – 1914, S. 13).

58 www.bundesbank.de. Die Berechnungen der Bundesbank beruhen für die Zeit von 1810 – 1881 auf dem Preisindex nach *Gömmel*, basierend auf Preisdaten der Stadt Nürnberg und sehen für jedes Jahr einen bestimmten Umrechnungsfaktor vor.

59 Es gibt allerdings keinen verbindlichen Warenkorb, der gewährleisten würde, dass die Kaufkraft des (badischen) Guldens in heutiger Währung eindeutig und unzweifelhaft festgelegt werden kann. Teilweise werden ausgehend von einer Berechnung anhand von Baupreisen in Baden in den Internetforen auch höhere Faktoren bis hin zum Faktor 21 diskutiert.

60 Art. 6 des Gesetz vom 24.02.1880 den Verwaltungsgerichtshof und das verwaltungsgerichtliche Verfahren betreffend, Bad. Reg.-Bl. 1880, S. 29 ff.

61 Der weitere berufliche Werdegang von Verwaltungsgerichtsrat *Gerwig* soll hier als Beispiel für den personellen Austausch zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit erwähnt werden: Er war ab 01.03.1868 Ministerialrat im Finanzministerium.

62 Siehe die Tabelle über die bei dem Verwaltungsgerichtshof anhängig gemachten Rekurse (GLA 239 No. 11237 für die Jahre 1864 bis 1865 sowie GLA 239 No. 1128 für die Zeit von 1866 bis 1870).

63 Siehe das für den Verwaltungsgerichtsrat *Gerwig* GLA 239 No. 8350.

64 Siehe das „Verzeichnis der spruchreifen Sachen, aufgestellt in Gemäßheit der Vollzugsverordnung vom 12. July 1864, § 108“, GLA 239 No. 4736.

65 Siehe hierzu exemplarisch die Verfahrensakte des Verwaltungsgerichtshofs in einem Rechtsstreit betr. die Zulassung zum Antritt des angebornen Bürgerrechts aus dem Jahre 1864 (GLA 239 No. 9018), einem Verfahren betr. die Kosten einer polizeilichen Maßregel von 1876 (GLA 239 No. 10994) und in einem Rechtsstreit um eine Feldbereinigung auf der Gemarkung Unterwittighausen aus dem Jahre 1910 (GLA 239 No. 10841).

66 § 106 Vollzugsverordnung.

Das älteste Verfahren des Verwaltungsgerichtshofs

Verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten waren (und sind) ein Spiegel der jeweiligen Gesellschaft, ihrer Bedürfnisse und der sie bewegenden Fragen. Dies zeigt exemplarisch das älteste im Generalandesarchiv in Karlsruhe vorhandene Verfahren des Verwaltungsgerichtshofs. Es betrifft das „Gesuch des Sebastian Wohlfahrt gegen die Gemeinde Walldorf um Zulassung zum Antritt seines angeborenen Bürgerrechts und bürgerliche Annahme der Rosina Reichert von Nußloch behufs der Verehelichung mit derselben.“⁶⁷ Der Erwerb des Gemeindebürgerrechts war nach damaliger Rechtslage eine Voraussetzung der Verehelichung.⁶⁸ Die begehrte Zulassung zum Bürgerrechtsantritt setzte ihrerseits voraus, dass im konkreten Fall ein den Unterhalt der Familie sicherndes Einkommen vorhanden bzw. zukünftig zu erwarten war.

Nach Auffassung der Gemeinde Walldorf lag bei dem Antragsteller, der in der Vergangenheit nur als Stückwerker⁶⁹ bei einem Zieglermeister tätig gewesen war, kein den Unterhalt einer Familie sichernder Nahrungszweig vor, wie sich auch daran ersehen lasse, dass er noch nicht einmal sich selbst ernähren und „ordentliche Kleidungsstücke anschaffen“ könne. Das Bezirksamt Wiesloch sah dies anders und entsprach am 02.07.1864 dem Begehren des Antragstellers. Gegen die am 06.07.1864 zugestellte Entscheidung „zeigte“ die Gemeinde am 14.07.1864 den „Recurs an“; am 26.07.1864 wurde die Rekursbeschwerde übergeben. Nach „gepflogener Rekursverhandlung“ legte das Bezirksamt die Akten „zur höheren Entscheidung vor“. Der Recurs ging gemeinsam mit einem Bericht des Bezirksamts und den Akten am 03.10.1864 beim Verwaltungsgerichtshof ein.

Zunächst wurde durch den Präsidenten der Referent bestimmt („Herrn V.G.R. *Bausch* zum Vortrag“)⁷⁰ und der Eintrag in das „Referentenbuch“ verfügt. Mit einem am 15.10.1864 mit dem Handzeichen dreier Richter unterzeichneten Schreiben bat der Verwaltungsgerichtshof das Bezirksamt um weitere Aufklärung des Sachverhalts, insbesondere der wirtschaftlichen Verhältnisse des Herrn *Wohlfahrt*, und um Vernehmung und „handgelübdlische Verpflichtung“⁷¹ der in der Rekurschrift genannten Zeugen. Am 21.11.1864 mahnte der Gerichtshof gegenüber dem Bezirksamt die Erledigung an. Mit Schreiben vom 24.11.1864 teilte das Bezirksamt Wiesloch mit, dass die Verfügung noch nicht erledigt werden konnte, da der Rechtsanwalt der Gemeinde eine Fristverlängerung erbeten hatte, weil er noch eine Erklärung abgeben wollte. Hierauf verfügte der Referent eine Wiedervorlage von vier Wochen. Mit einem am 03.12. eingegangenen Schreiben vom 01.12.1864 teilte das Bezirksamt mit, dem „rubrizierten hochverehrlichen Auftrage genüge getan zu haben“ und legte ausführlich die wirtschaftlichen Verhältnisse des *Wohlfahrt* dar, wie sie sich nach Vernehmung von Zeugen darstellten und hob u. a. hervor, dass Stückwerker sehr gesucht, leicht einen Gulden täglich verdienen könnten und gewöhnlich verheiratet seien. Auch die Großherzogliche Bauinspektion in Heidelberg glaube, dass die Tätigkeit des Stückwerkers dem Maurer gleichgestellt werden könne. Mit schriftlich begründetem Erkenntnis vom 15.12.1864 bestätigte der Verwaltungsgerichtshof die Entscheidung des Bezirksamts „unter Verfallung der rekurrierenden Gemeinde in die Kosten und wies das Großherzogliche Bezirksamt Wiesloch unter Rücksendung der Akten und einer Abschrift des heutigen Erkenntnisses mit Gründen an, dieses zu eröffnen.“

Diese auf den ersten Blick überraschende Verfahrensweise des Verwaltungsgerichtshofs, die sich insbesondere durch das Fehlen einer mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof und der Beauftragung des Bezirksamts mit der Beweiserhebung auszeichnete, erklärte sich daraus, dass auf dieses Verfahren noch altes Recht anzuwenden war. Nach § 124 der Vollzugsverordnung vom 12.07.1864 galt für Verfahren, bei denen der Recurs vor dem 01.10.1864 angezeigt worden war, die Rekursverordnung vom

14.03.1833⁷² mit der Folge, dass diese vom Verwaltungsgerichtshof in geheimer Sitzung zu erledigen waren. Von 93 Rekursfällen, die in der Zeit vom 01.10. bis 31.12.1864 beim Verwaltungsgerichtshof eingingen, waren 67 Fälle nach altem Recht zu entscheiden.⁷³

Der erste Sitzungstag des Verwaltungsgerichtshofs am 10.01.1865

Die erste öffentliche Sitzung des Verwaltungsgerichtshofs war am Dienstag, den 10.01.1865 und von einem solchen allgemeinen Interesse, dass ihr die Badische Landeszeitung in ihrer Ausgabe von Freitag, den 13.01.1865 einen mehrspaltigen Bericht widmete und sie in der Karlsruher Stadtgeschichte festgehalten wurde.⁷⁴



67 GLA 239 No. 9018.

68 Erst durch das badische Gesetz vom 05.05.1870 entfiel der Erwerb des Gemeindebürgerrechts als eine Voraussetzung der Verehelichung, sodass Bürgerrechtsprozesse, die bis dahin einen erheblichen Anteil an den Verwaltungsrechtsstreitigkeiten hatten, weitgehend an Bedeutung verloren (näher *Renck* [Fn. 4], S. 191 f.).

69 Ein Stückwerker ist jemand, der nach dem Stück arbeitet und entlohnt wird, z. B. nach der Anzahl der gefertigten Ziegeln, also jemand mit unzeitigem Einkommen und einer grundsätzlich ungesicherten Position ohne soziale Absicherung.

70 Siehe hierzu auch § 105 Vollzugsverordnung.

71 § 44 Vollzugsverordnung.

72 Bad. Reg.-Bl. 1833, S. 63 ff.

73 Siehe hierzu näher die Berichterstattung in der Badischen Landeszeitung vom 13.01.1865, die sich mit den Erhebungen aus der Verfahrensliste für das Jahr 1865 deckt.

74 v. *Weech*, Karlsruhe – Geschichte der Stadt und ihrer Verwaltung, III. Band, 1852 – 1874, S. 102.

Verwaltungs-Gerichtshof.
Tages-Ordnung
der öffentlichen Sitzung vom 10^{ten} September 1865
Vormittags 9 Uhr

St. Nr.	Art. Nr.	Betreff.	Anwälte	Referent	Wörterbuch zu Sachb.
1.	2.	Die Verhandlung des 4ten Monats-Verwaltungsgerichts.	W. Weizel	W. Weizel	
2.	1.	Erste des 1ten Monats-Verwaltungsgerichts.	a. —	Ernst	u. v. 1864
3.	3.	Erste des 2ten Monats-Verwaltungsgerichts.	—	Ernst	u. v. 1864
4.	4.	Erste des 3ten Monats-Verwaltungsgerichts.	—	Ernst	u. v. 1864
5.	5.	Erste des 4ten Monats-Verwaltungsgerichts.	a. —	Ernst	u. v. 1864

Präsidentenbeschluss vom 10^{ten} September 1865.

1. Die öffentliche Verhandlung ist in befristeter Sitzung...
2. Die öffentliche Verhandlung dieser Tagesordnung ist an den...
3. Die öffentliche Verhandlung ist...
4. Die öffentliche Verhandlung ist...

EX. N^o 3/3. R. N^o 301.

Vom 10^{ten} September 1865.
Präsident Dr. Gideon Weizel.

Sie begann mit der Eröffnungsrede des Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Staatsrath Dr. Gideon Weizel.⁷⁵ In dieser widmete er sich vor allem der Bedeutung des neu errichteten Verwaltungsgerichtshofs im Rahmen der Reformen der inneren Verwaltung, welche Bedenken es bei der Etablierung dieser Institution zu überwinden galt und wie das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten ausgestaltet war. Weizel begründete u.a. die Notwendigkeit einer selbstständigen von den Verwaltungsbehörden getrennten Verwaltungsrechtspflege und ging insbesondere auf die Verfahrensgrundsätze der Öffentlichkeit und Mündlichkeit ein. Bemerkenswert erscheint die damals praktizierte Methode, vor Einbringung einer Gesetzesvorlage zuerst über deren Gegenstand Erfahrungen der Praxis zu sammeln und bis dahin der Regierung durch Gesetz zu gestatten, „vorerst die deßfalligen Bestimmungen im Verordnungsweg zu erlassen.“ Wörtlich führte er aus:⁷⁶

„Gestatten Sie mir, hochgeehrte Herren! bei der Eröffnung der ersten öffentlichen Sitzung des Verwaltungsgerichtshofs die Fundamentalsätze unserer neuen Verwaltungseinrichtung, deren wesentlichsten Bestandtheil dieser Gerichtshof bildet, einer kurzen Beleuchtung zu unterziehen.

Es dürfte dies nicht überflüssig erscheinen, da nicht immer ein richtiger Maßstab an die Beurtheilung unserer neuen Einrichtungen angelegt wurde und daher eine besondere objective Prüfung dieser tief eingreifenden Frage noch immer zum Verständniß und von da zur Verständigung führen kann. Möchten die wenigen Worte, welche heute zu sprechen mir vergönnt ist, hierzu einige Anregung geben.

Eine aufmerksame Gesetzgebung muß den Grund und den Zusammenhang aller realen Lebensordnungen und Verhältnisse aufsuchen und prüfen.

Diese aber sind wieder das Produkt der unaufhaltsam fortschreitenden Entwicklung auf dem Gebiete der Cultur, der Wissenschaft, der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse.

Diesem Flusse des Lebens darf die Gesetzgebung nicht fremd bleiben, sie hat ihn stets mit offenem Auge zu verfolgen und die wahrhaft fruchtbringenden Ideen in demselben in ihre Gestaltungen aufzunehmen.

Es ist dies ganz besonders der Fall bei der Verwaltung des Staats.

Die Verwaltung ist es vorzugsweise, welche die in der Staatsverfassung niedergelegten Grundsätze zur practischen Geltung und zum Vollzuge bringt, ihnen Leben und Bedeutung gibt; sie ordnet ganz wesentlich das Zusammensein im Staate, sie ist der wahre Ausdruck der Verfassung desselben. Eine unbedingte Anforderung ist es daher, daß die Verwaltungseinrichtungen eines Staates auf der Grundlage der Verfassung desselben beruhen müssen, wenn nicht eine dem Ganzen schädliche Reibung in dem organischen Gefüge entstehen soll. Betrachten wir hiernach die Fundamentalsätze der neuen Verwaltungseinrichtung, welche zugleich auch als die wesentlichsten Abänderungen der bisherigen Zustände erscheinen.

Die erste Hauptabänderung liegt in der Mitwirkung des bürgerlichen Elementes bei der Bezirksverwaltung.

Im constitutionellen Staate lebt der Staatsangehörige nur unter den Gesetzen, die er durch die Mitwirkung seiner Repräsentanten sich selbst gegeben hat, und er steuert nur zu den öffentlichen Abgaben, welche er auf gleiche Weise sich selbst auferlegt.

75 Von Präsident Weizel gibt es beim Generallandesarchiv nur dieses Bild. Vgl. auch die Würdigung der Persönlichkeit der ersten Präsidenten bei Walz (Fn. 10), S. 108 ff.

76 Die Rede ist überliefert im Badischen Centralblatt für Staats- und Gemeinde-Interessen 1865, 10 ff.

Es liegt nun in der That der Gedanke sehr nahe, daß, wenn die Staatsangehörigen durch Theilnahme an der Gesetzgebung und durch das Steuerbewilligungsrecht eine entscheidende Mitwirkung an der allgemeinen Landesverwaltung haben, ihnen eine solche doch kaum versagt werden kann auf einem andern Gebiet, das ihnen weit näher gerückt ist, und ihre Interessen unmittelbarer berührt, als jenes, nämlich auf dem Gebiet der Bezirksverwaltung.

Es müßte dies umso auffallender erscheinen, als die Gesetzgebung schon längst den Grundsatz anerkannt hat, daß die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbstständig unter Aufsicht des Staats zu verwalten haben.

Es wirft sich daher die sehr nahe liegende Frage auf, ob ein hinreichender Grund vorhanden, oder, besser gesagt, ob es überhaupt gerechtfertigt ist, das Recht, welches den Staatsangehörigen in dem untersten, wie in dem obersten Ring der Staatsverwaltung eingeräumt ist, in dem mittlern und verbindenden Ring dieser Kette zu versagen, und damit auf dem Gesamtgebiet der Verwaltung sich einander entgegenstehende Grundsätze neben einander walten zu lassen?

Die Gründe für die Bejahung dieser Frage müßten sehr gewichtig sein, wenn sie bei solcher Rechtslage in die Wagschale fallen sollten.

Aber es sind auch keine aus dem innern Wesen der Frage hergenommenen Gründe gegen diese Einrichtung vorgebracht worden, es wurden mehr – in äußern Verhältnissen liegende – Befürchtungen ausgesprochen, welche diese Betheiligung des bürgerlichen Elements an der Bezirksverwaltung als einen Versuch bezeichneten.

Wenn aber wirklich das neue Verwaltungsgesetz ein Versuch sein sollte, so wird man wohl billig fragen dürfen:

War es nicht auch ein und noch viel größerer Versuch, als man vor bald 50 Jahren durch die Einführung der Verfassung mit einem Schlag die Bürger zur Theilnahme an der Gesetzgebung und mittelst des Steuerbewilligungs-, Petitions-, Beschwerde- und Anklagerechts an der Verwaltung des Staates berief?

Man sehe sich um im Lande, ob man noch einen urtheilsfähigen Mann findet, der es beklagt, daß man diesen Versuch gemacht hat, und der etwa wünscht, daß wir in die absolute Staatsform zurückversetzt werden sollen.

War es ferner nicht auch ein Versuch, als schon vor 30 Jahren an einem Tage sämtliche Gemeinden des Landes der Bevormundung des Staats enthoben, und für berechtigt erklärt wurden, ihre Angelegenheiten selbstständig zu verwalten, und als ihnen zugleich eine diese Selbstständigkeit verbürgende Verfassung gegeben wurde?

Man hat damals von mancher Seite noch stärkere Befürchtungen äußern hören, als jetzt; und ist wohl noch Jemand im Lande, der im Ernst die alten Zustände wieder eingeführt sehen möchte?

Würde z. B. heutigen Tages das frühere Cooptationssystem bei den Gemeindevahlen auch nur auf eine kurze Spanne der Zeit sich noch halten lassen, – ein System, das zu den jetzt noch nicht ganz vergessenen Denunciationsprocessen führte, die den Frieden in den Gemeinden und Familien bis in das Mark hinein vergifteten?

Oder hat das Recht der Selbstverwaltung der eigenen Angelegenheiten die Gemeinden in ihren wirthschaftlichen Angelegenheiten zurückgebracht?

Jeder Sachkundige wird diese Frage verneinen.

Die staatliche Vormundschaft vermochte nicht Das zu leisten, was der nach und nach erwachten Erkenntniß gelang, daß auf der ökonomischen Wohlbehaltenheit der Gemeinden auch wesentlich die sittliche und geistige Entwicklung ihrer Angehörigen beruht.

Der erfreuliche Ordnungssinn und das Verständniß des eigenen Haushalts konnte nur dann in den Gemeinden geschaffen werden, wenn man ihnen ihre eigenen Angelegenheiten zur Ordnung auch selbst überließ und kraft des Staatsaufsichtsrechts nur da einschritt, wo es dringend nothwendig war.

Und die guten Früchte sind nicht ausgeblieben.

Der ökonomische Stand unserer Gemeinden ist unter der Herrschaft der Gemeindeordnung unzweifelhaft ein besserer geworden, als er früher war; und wenn auch neben einer einsichtsvoll geleiteten

Staatsaufsicht noch manche andere Umstände günstig hierauf eingewirkt haben, so darf doch hierbei die eigene Thätigkeit und der feste Wille der größten Zahl der Gemeinden, ihre wirthschaftlichen Verhältnisse durch rasche Tilgung der Schulden zu heben, nicht gering angeschlagen werden.

Auch auf einem anderen Gebiete des Rechtslebens wurde eine Reform vorgenommen, die man eben so gut als einen Versuch bezeichnen kann, wie die Einführung des Verwaltungsgesetzes, – ich meine die Einführung des Geschwornengerichts.

Eine starke Zahl namhafter Rechtsgelehrten in Deutschland hat lang gegen dieses Institut gekämpft, und dennoch hat es sich bei uns bald eingebürgert.

Niemand wünscht dessen Aufhebung.

Wenn also nach der ganzen Lage unseres öffentlichen Rechts in Bezug auf die Organisation der Bezirksverwaltung eine, und zwar sehr fühlbare Lücke bestand, so hatte schon diese die Gesetzgebung auffordern müssen, die verbessernde Hand an die Frage zu legen.

Allein der bisherige Zustand wurde zum völligen Widerspruch, nachdem in die Justizgesetzgebung unseres Landes ein Grundsatz aufgenommen wurde, welcher für eine gute Verwaltung eben so unentbehrlich ist, wie für eine gute Rechtspflege, – ich meine den Grundsatz der Unmittelbarkeit des Verfahrens mit allen seinen Konsequenzen.

Montesquieu hat bekanntlich den etwas drastischen Satz ausgesprochen:

„Eine gute Verwaltung ist besser, als das beste Gesetz.“

Soll aber eine Verwaltung eine wirklich gute sein, so muß sie die Interessen, die Bedürfnisse, die Culturzustände des Volks genau im Auge halten, und ihr Vorgehen darnach bemessen; ihre Organe müssen daher dem Volke möglichst nahe gerückt sein, um diese Zustände sicher und klar erforschen, und das Zweckentsprechende vorkehren zu können.

Dies kann aber wohl in keiner Weise wirksamer geschehen, als wenn in angemessen organischer Verbindung Männer aus dem Volke, und zwar – so viel möglich – die besten und tüchtigsten bei der Bezirksverwaltung mitwirken, und wenn bei allen wichtigeren Entscheidungen auf diesem Gebiete ihre Einsicht und Erfahrung mit in die Wagschale der Entschließung fällt.

Wie hiedurch der Verwaltung Vertrauen, so wird auch den bürgerlichen Kreisen vermehrte Kenntniß des öffentlichen Rechts und größere Befähigung, in den öffentlichen Angelegenheiten mitzuwirken, zugeführt werden.

Bei dieser Rechts- und Sachlage der Dinge wird es wohl natürlich erscheinen, wenn in das neue Verwaltungsgesetz der Grundsatz der Mitwirkung des bürgerlichen Elements bei der Bezirksverwaltung aufgenommen wurde.

Eben so klar und einfach erscheint es mir, wenn das neue Verwaltungsgesetz als zweiten Fundamentalsatz aufgenommen hat, daß die Verwaltung der eigenen Interessen den Betheiligten selbst überlassen bleibe.

Man hat ja von allen Seiten und aus ganz entgegengesetzten Lagern sich über die Staatsomnipotenz beklagt, und nicht mit Unrecht verlangt, daß man die großen Corporationen, wie die einzelnen Personen und Lebensweise ihre Angelegenheiten frei und möglichst unbetheiligt durch das Eingreifen der Staatsgewalt besorgen lassen soll.

Das neue Gesetz erkennt, wie gesagt, diesen Grundsatz an, und hat vorläufig einen Rahmen geschaffen, in welchen außer den dem Kreisverbände facultativ schon jetzt zur eigenen Besorgung überlassenen Gegenständen auch diejenigen Einrichtungen noch eingepaßt werden können, welche spätere Gesetze etwa als Obliegenheiten der Kreise bezeichnen mögen.

Man wird also Das, was man Jahre hindurch verlangt, nicht deswegen bestreiten können und wollen, weil es jetzt gegeben wurde.

Indessen bedarf dieser Theil der neuen Einrichtung noch des weitern Ausbaues durch die Gesetzgebung, und es mag daher genügen, nur kurz auf das Princip selbst hingewiesen zu haben.

Der dritte Fundamentalsatz des Gesetzes spricht aus, daß eine selbstständige, in der obersten Instanz von den politischen Verwaltungsbehörden getrennte Verwaltungsrechtspflege bestehen soll.

Der innern Staatsverwaltung ist die große Aufgabe gestellt, auf der Grundlage der in der Staatsverfassung ausgesprochenen Grundsätze alle die verschiedenartigen Verhältnisse des innern Staatslebens dem Staatszweck gemäß zu ordnen und die gegebene Ordnung zu handhaben.

Sie hat hiebei beobachtend, vorbeugend, überall das öffentliche Interesse im Auge habend, nach Zweckmäßigkeitsrücksichten zu verfahren.

Der Verwaltung darf aber über der Zweckmäßigkeit ihrer Handlungen deren Rechtmäßigkeit nicht außer dem Auge lassen.

Je mehr sich die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Verwaltung ausbildet, desto schärfer tritt auch das Recht mit seinen Anforderungen an die Verwaltung auf.

Vor der Einführung von Verfassungen lag die ganze Verwaltung in den Händen der Regierung. Wenn auch einzelne Theile derselben durch allgemeine Bestimmungen normirt wurden, so waren es deren doch gewöhnlich nur sehr wenige, die meisten waren dem Ermessen der Regierungsbehörden anheimgestellt, die im einzelnen Falle die Entscheidung meist nach Zweckmäßigkeitsrücksichten gaben und vollzogen.

Anders gestaltete sich die Sache seit der Einführung der Verfassungen.

Die wichtigsten Fragen der innern Staatsverwaltung wurden durch umfassende Gesetze geregelt; ich erinnere in Bezug auf unsere speciellen Verhältnisse nur an die Gesetze über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden, über das Schulwesen, die kirchlichen Verhältnisse, über die Gewerbe, die Forst- und Landwirthschaft.

Neben dem Verfassungsrecht bildete sich ein eigenes Verwaltungsrecht, neben der Pflege der Interessen entwickelten sich auch Rechtsverhältnisse, welchen die gleiche Achtung und der gleiche Schutz wie den Privatreechten gebührt.

Es kam daher darauf an, die Handhabung des Verwaltungsrechts so zu ordnen, daß die im öffentlichen Recht wurzelnden Ansprüche des Einzelnen an den Staat und umgekehrt, und ebenso die Ansprüche Einzelner unter sich nach festen Rechtsgrundsätzen und nicht ausschließlich nach Zweckmäßigkeitsgründen entschieden werden, und daß andererseits die Verwaltungsrechtspflege in einen organischen Zusammenhang mit der Verwaltung selbst gebracht werde, damit keine den sichern Gang der letzteren hemmende Reibungen entstehen.

Um diese Zwecke zu erreichen, hat das Gesetz die streitige Rechtspflege auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts von der politischen Verwaltung getrennt, und die erstere eigenen Behörden – den Verwaltungsgerichten – überwiesen. Dieser Grundsatz ist gewiß an sich ein richtiger; denn die beiden Gebiete der Staatsthätigkeit sind verschieden ihrer innern Natur nach und beanspruchen daher auch eine verschiedene Handhabung und Ordnung, ganz abgesehen davon, daß bei dem entgegengesetzten System eine Verwaltungsbehörde sehr oft in die mißliche Lage versetzt wird, über Streitigkeiten zu entscheiden, welche sich über ihre eigenen Anordnungen entspinnen, oder bei welchen sie als Aufsichtsbehörden zur Vertretung des öffentlichen Interesses gegen Einzelne in Bezug auf den Streitgegenstand berufen sind.

Als Verwaltungsgericht sind bestellt: in erster Instanz der Bezirksrath; in letzter Instanz der Verwaltungsgerichtshof; beide Instanzen sind collegialisch eingerichtet und für beide ist ein eigenes Verfahren vorgeschrieben, welches den Betheiligten volle Gewähr geben soll, daß ihre Ansprüche gründlich erörtert, unparteiisch und gerecht entschieden werden.

Als Grundlagen dieses Verfahrens gelten folgende Sätze:

Die Betheiligten können sich in allen Verwaltungsstreitigkeiten durch Bevollmächtigte vertreten lassen.

Man sollte kaum glauben, daß das neue Verwaltungsgesetz diesen einfaches, aus den klarsten Rechtsanforderungen hervorgehenden

Satz, dieses processualische Grundrecht den Betheiligten erst einräumen müßte. Und doch ist es so; denn die Anwälte waren durch frühere Verordnungen theils direct, theils indirect von der Vertretung der Parteien in Verwaltungssachen zurückgedrängt, wenn auch die Praxis nach und nach eine mildere geworden war.

Die neue Bestimmung ist aber hoch anzuschlagen, nicht nur wegen des vermehrten, oder, besser gesagt, den Betheiligten erst vollständig gewährten Rechtsschutzes, sondern auch wegen der unzweifelhaft günstigen Einwirkung, die sie auf die Ausbildung unseres Verwaltungsrechts übt.

Das Verfahren in Verwaltungsstreitigkeiten sowohl in erster als in zweiter Instanz ist öffentlich.

Es kann hier nicht die Rede davon sein, die größern Vortheile hervorzuheben, welche das öffentliche Verfahren gewährt; es mag an der Bemerkung genügen, daß die Einführung desselben in die Verwaltungsrechtspflege ein Gebot der Nothwendigkeit war.

Wenn in der bürgerlichen Rechtspflege, sowie in der gerichtlichen und polizeilichen Strafrechtspflege der Grundsatz des öffentlichen Verfahrens in der ausgedehntesten Weise zur Geltung kam, so durfte und konnte in der Verwaltungsrechtspflege der Grundsatz des geheimen Verfahrens nicht fortbestehen, wenn man nicht von vorn herein den Grund zum Mißtrauen gegen diesen wichtigen Zweig der Rechtspflege legen wollte.

Mit der Oeffentlichkeit Hand in Hand geht der Grundsatz des mündlichen Verfahrens, welches, soweit es mit der wegen des Recursverfahrens nothwendigen Fixirung des thatsächlichen Materials durch die Schrift – als zulässig erscheint, gleichfalls eingeführt wurde. Im Uebrigen ist das bisherige Informativ-Verfahren, wie es auch nach dem neuesten Gesetz für die Geschäfte der freiwilligen Gerichtsbarkeit besteht, mit möglichster Anlehnung an die Vorschriften der bürgerlichen Proceßordnung beibehalten.

Durch diese allgemeine und eine Reihe von weitem Detailvorschriften ist dafür gesorgt, daß in den streitigen Verwaltungssachen ein mehr gedächtes, die gedachte Entscheidung mehr verbürgendes Verfahren, als es das bisherige war, eingeführt wurde.

Die Aufgabe, ein allen Anforderungen und Rücksichten entsprechendes Verfahren für Verwaltungsstreitigkeiten festzustellen, ist eine schwierige, und es war gewiß zweckmäßig, daß der großh. Regierung durch das Gesetz gestattet wurde, vorerst die deßfallsigen Bestimmungen im Verordnungsweg zu erlassen, über diesen Gegenstand Erfahrungen zu sammeln, und dann erst eine Gesetzsatzung zu machen.

Die Verhandlungen dieses Gerichtshofs werden reichlichen Stoff hierzu bieten.

Wenn die Gesetzgebung auf diese Weise für eine unparteiische und gründliche Verwaltungsrechtspflege gesorgt hat, so war sie auf der andern Seite auch bemüht, der zweiten der oben bezeichneten Anforderungen Rechnung zu tragen, nämlich der Herstellung eines organischen Zusammenhangs der Verwaltungsrechtspflege mit der eigentlichen Verwaltung, damit beide neben einander ohne Störung der nothwendigen Einheit im Gange der Verwaltung sich bewegen.

Es ist dies vor Allem in wirksamer Weise dadurch geschehen, daß überhaupt das Gebiet der Verwaltungsrechtspflege fest abgegrenzt wurde, und daß diese nur in den ihr bestimmt zugewiesenen Streitigkeiten zu entscheiden hat und ihr selbstverständlich keinerlei Anordnungsrecht zusteht.

Es ist ferner, was die erste Instanz anlangt, durch das Recursrecht des Beamten dafür gesorgt, daß durch Entscheidungen des Bezirksraths die Einheit des Gedankens der Verwaltung und die Einheit des Rechts nicht gestört werden kann.

In der zweiten und letzten Instanz aber hat der Verwaltungsgerichtshof einen Vertreter des öffentlichen Interesses, den das betreffende Ministerium bezeichnet, vor seiner Entscheidung zu hören.

Er stellt und begründet in der öffentlichen Sitzung seine Anträge.

Auf diese Weise steht der Gerichtshof mit den betreffenden Ministerien im richtigen, ununterbrochenen, organischen Zusammenhang.

Auch in Frankreich ist bekanntlich die Verwaltungsrechtspflege in oberster Instanz nicht mit der Verwaltungsbehörde verbunden.

So viel an der Einrichtung des Staatsraths geändert worden ist, so viele Wandelungen überhaupt das gesammte französische Staatswesen durchlaufen hat, – die Einrichtung einer selbstständigen Verwaltungsrechtspflege ist geblieben, und sie wurde sogar in einem Umfang aufrecht erhalten, daß sie vielfach in das Gebiet des Privatrechts und damit in die bürgerliche Gerichtsbarkeit übergreift.“

Der weitere Verlauf des Sitzungstags

In der ersten öffentlichen Sitzung wurde auch über die bisherige Geschäftstätigkeit des Verwaltungsgerichtshofs und insbesondere die Zahl der bei ihm bisher eingegangenen und erledigten Verfahren informiert. Im Anschluss an die Rede von Ministerialrat v. Dusch,⁷⁷ der als ständiger Vertreter des öffentlichen Interesses für den Geschäftskreis des Ministeriums des Innern an der Sitzung des Verwaltungsgerichtshofs teilnahm, begann der Verwaltungsgerichtshof mit der „Abarbeitung“ der Tagesordnung für den ersten Sitzungstag. Gekleidet waren die Richter in öffentlichen Verhandlungen im Frack.⁷⁸ Der „schwarze Frack“ nebst dazu gehöriger schwarzer Hose, Weste und Halsbinde hatte sich in den Gerichtssälen, insbesondere der Obergerichte, „eingebürgert“.⁷⁹

Die Tagesordnung für die öffentliche Sitzung am 10.01.1865 war mit „Präsidialbeschluss vom 24.12.1864“ verfügt worden.⁸⁰ Sie wies Datum, Uhrzeit und Ort der öffentlichen Verhandlung ebenso aus wie den Betreff, die Anwälte, den „Referenten“ und den Vertreter des Staatsinteresses. Eine Tagesordnung erhielten der Präsident, jedes Mitglied des Gerichtshofs und der Vertreter des öffentlichen Interesses – letzterer gegen „Bescheinigung“. Ferner wurde verfügt, eine Ausfertigung der Tagesordnung an die Gerichtstafel anzuheften und diese nach dem Schlusse der öffentlichen Sitzung abzunehmen und zur Akte zu nehmen. Weitere Exemplare der Tagungsordnung waren im Zimmer der Anwälte auszulegen und auf den Pulten der Anwälte und des Vertreters des öffentlichen Interesses im Sitzungssaal. Diese Verfahrensweise etablierte sich ab der ersten Sitzung des Verwaltungsgerichtshofs.

An seinem ersten Sitzungstag verhandelte der Verwaltungsgerichtshof mehrere Verfahren um Zulassung zum Bürgerrechtsantritt sowie ein Verfahren wegen Verbringung in die polizeiliche Verwahrungsanstalt. In der zuletzt genannten Sache hob der Gerichtshof die ergangene Entscheidung des Bezirksrats als nichtig auf, weil dem Erkenntnis nicht – wie für die Tätigkeit des Bezirksrats als Verwaltungsgericht vorgeschrieben – eine öffentliche und mündliche Verhandlung vorausgegangen war. Nach dem Bericht der Badischen Landeszeitung wurden die beiden Fälle, in denen eine Partei durch einen Anwalt vertreten war, abweichend von der Reihenfolge der Tagesordnung zuerst verhandelt. Der Vorsitzende erteilte zunächst den Anwälten das Wort, dann folgten ergänzende Ausführungen des Berichterstatters und schließlich diejenigen des Vertreters des Staatsinteresses. Nach § 115 der Vollzugsverordnung gehörte es u. a. zu den Aufgaben des Vorsitzenden dafür Sorge zu tragen, dass „Weitläufigkeiten in der mündlichen Verhandlung thunlichst abgeschnitten werden“. Alle Verfahren wurden in der Sitzung mit Angabe von Gründen entschieden⁸¹ und mit Erledigung des letzten Falles die Sitzung geschlossen. Die Badische Landeszeitung hob in ihrer Berichterstattung ausdrücklich hervor, dass der Verwaltungsgerichtshof bei „einem in der Schwebe liegenden Fall zugunsten des Bittstellers entschieden habe.“

Das Erfolgsmodell Verwaltungsgerichtshof

Die badische Verwaltungsgerichtsbarkeit arbeitete von Anfang an überzeugend und transparent. Eine wesentliche Rolle bei der Verbreitung ihrer Entscheidungen kam der ab Januar 1869 vierzehn-

tägig erscheinenden „Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege“ zu. Diese „zum täglichen Handwerkszeug aller badischen Verwaltungsbeamten gehörende Zeitschrift“⁸² bot in ihren rd. 75 Jahrgängen nicht nur Gelegenheit, die Urteile des Verwaltungsgerichtshofs zu verbreiten. Sie war – entsprechend ihrem Selbstverständnis⁸³ – auch „Plattform“ für verwaltungspraktische Informationen und wissenschaftliche Diskurse auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts und der -politik. Dass diese Zeitschrift quasi die „Hauszeitung“ des badischen Verwaltungsgerichtshofs war, zeigt nicht nur die Tatsache, dass sie schon sehr bald nach ihrer Gründung von dem jeweiligen Präsidenten herausgegeben wurde, sie erhielt von ihrer ersten Ausgabe an in einer sehr offenen und aussagekräftigen Weise einen Überblick über die jährliche Rechtsprechungstätigkeit. In den „Ergebnissen der Verwaltungsrechtspflege“ wurden die Anzahl der im jeweiligen Jahr eingegangenen Verfahren sowie die aus dem Vorjahr unerledigt übertragenen ausgewiesen. Ferner wurden die Anzahl der erledigten Verfahren und die Art der Erledigung mitgeteilt. Der Leser wurde zusätzlich darüber informiert, für wie viele der noch aus dem Vorjahr stammenden Fälle bereits Termin zur mündlichen Verhandlung bestimmt war und wie viele sich noch im Stadium der Vorbereitung befanden. Auch wurden die Rechtsgebiete aufgelistet, auf die sich die erledigten Verfahren jeweils verteilten. Die jeweilige Jahresstatistik enthielt Vergleichszahlen für anhängige und erledigte Verfahren aus zurückliegenden Jahren, so dass Entwicklungen in der Rechtsprechungstätigkeit nachvollzogen werden konnten. Die Erledigungen des Bezirksrats als Verwaltungsgericht erster Instanz wurden ebenfalls offen gelegt. Gab es Auffälligkeiten, wie etwa die Einbrüche in den Verfahrenszahlen aufgrund des deutsch-französischen Kriegs 1870/71, oder gesetzliche Änderungen mit Auswirkungen auf die Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit, so wurde der Bericht mit weiteren Kommentierungen und Erläuterungen versehen. Der Verwaltungsgerichtshof hatte in den Jahren 1864 bis 1873 folgende Entwicklung bei den Eingängen:⁸⁴

1864	1865	1866	1867	1868	1869	1870	1871	1872	1873
93	290	231	199	288	213	129	74	84	104

Die geringen Eingangszahlen des Verwaltungsgerichtshofs vor allem im Jahre 1871 bei gleichzeitigen Staatsausgaben für den Gerichtshof i. H. v. 20 900 Gulden, was etwa 257 070 € entsprachen

77 Badisches Centralblatt für Staats- und Gemeinde-Interessen 1865, 14 f. In seiner Rede beleuchtete er vor allem die Stellung und Aufgabe des Vertreters des öffentlichen Interesses.

78 Stiefel (Fn. 13), S. 975.

79 Siehe hierzu die – freilich vor allem die Zivilgerichtsbarkeit betreffende – Beschreibung des Kreisgerichtsassessors Eisen, Annalen der Großherzoglichen Badischen Gerichte 1865, S. 91 ff. und dessen Eintreten für die bequemere „wollene schwarze Robe“.

80 Verwaltungsgerichtshof. Generalia. Canzleisachen. Die Tagesordnungen für die öffentlichen Sitzungen des Verwaltungsgerichtshofs 1864/66, GLA 239 No. 4690. Sie entsprach den Vorgaben des § 110 der Vollzugsverordnung.

81 Das Erkenntnis selbst ergeht in geheimer Beratung und ist schriftlich zu begründen, § 101 Vollzugsverordnung. Es müssen in gedrängter Fassung die Gründe unter Angabe der Gesetze oder Verordnungen enthalten sein, auf welchen die Entscheidung beruht. Eine bestätigende Entscheidung der höheren Instanz kann sich auf diejenigen Gründe beziehen, welche schon in der bestätigten enthalten sind, § 35 Vollzugsverordnung.

82 Walz (Fn. 10), S. 111 ff.

83 Siehe insoweit „Prospectus“ der Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege 1869, 1 ff.

84 Die Eingangszahlen für das Jahr 1864 sind in dem Artikel über die erste öffentliche Sitzung des Verwaltungsgerichtshofs in der Badischen Landeszeitung vom 13.01.1865 genannt. Die Zahlen für 1865 bis 1871 sind in der Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege 1872, S. 71 f. enthaltenen Statistik entnommen. Die Zahlen bis einschließlich 1873 finden sich in der Ausgabe von 1874, 189 ff.

hätte,⁸⁵ führten zu einer sehr kritischen Bewertung seiner Tätigkeit.⁸⁶ Für die 70 verhandelten und erledigten Streitfälle im Jahre 1871 sei „gut zugemessen, eine Arbeitszeit von 30 Tagen erforderlich, . . . jeder einzelne Streitfall habe 400 Gulden gekostet, . . . ein Betrag, der den Mitgliedern des Gerichtshofs weniger für die 30tägige Arbeit als zur vernünftigen Verkürzung der Langeweile in den übrigen 335 Tagen des lieben langen Jahres zukäme.“ Dies mündete in die Forderung: „Man beseitige doch solch‘ unverhältnismäßigen Luxus entweder durch Verminderung der ständigen Richter und Beiziehung von Hilfsrichtern oder durch Vereinigung des Gerichtshofs mit einem bürgerlichen Gericht, dem Karlsruher Hofgericht, oder durch Zuweisung anderer Angelegenheiten.“ Hinzu kam, dass ungeachtet dessen, dass die Richter des Verwaltungsgerichtshofs in der Staatsverwaltung hohes Ansehen genossen⁸⁷ und die Präsidenten sogar Mitglied der 1. Kammer des Landtags waren,⁸⁸ der Verwaltungsgerichtshof „bei manchen Juristen als eine Art Bagatellanstalt galt, wobei einiger gesunder Menschenverstand i. V. m. einem dem gemeinen Besten zugewendeten Sinn schon ausreiche, um als Richter, wenn auch als ‚minder gebildeter‘ zu funktionieren.“⁸⁹

Was aus diesen Forderungen geworden ist, ist bekannt: Die Selbstständigkeit der badischen Verwaltungsgerichtsbarkeit blieb erhalten und ihre Zuständigkeit wurde kontinuierlich ausgebaut. Die hohen Kosten des Verwaltungsgerichtshofs waren zwar Gegenstand intensiver Auseinandersetzungen im badischen Landtag; aufgrund seiner besonderen Bedeutung für das badische Staatsleben war eine „Beschneidung seiner Rolle“ aber nicht mehrheitsfähig.⁹⁰ Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde durch das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 14.06.1884⁹¹ unter Beibehaltung des Enumerationsprinzips umfangreich erweitert⁹² und das Verfahren – z. T. in Anlehnung an die am 30.01.1877 in Kraft getretene Zivilprozessordnung – nun-

mehr gesetzlich geregelt. Zu einer Generalklausel konnte man sich in diesem Jahrhundert aber noch nicht durchringen. Auch bei den weiteren Übertragungen von Rechtstreitigkeiten in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach 1884 blieb man dem Enumerationsprinzip treu.

- ⁸⁵ Dieser Betrag erklärt sich daraus, dass die Deutsche Bundesbank bei Umrechnung von Gulden aus dem Jahr 1871 in EURO den Faktor 12,3 vorschlägt (siehe oben Fn. 58).
- ⁸⁶ Siehe zum Folgenden eine in der Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege 1872, 117 wiedergegebene Veröffentlichung aus der Badischen Landeszeitung.
- ⁸⁷ Dies belegt auch die Verleihung von Ehrentitel am Ende der Berufstätigkeit, so wurde etwa der Verwaltungsgerichtsrat *Fröhlich* „Geheimer Rat 3. Klasse“ (GLA 233 No. 30636).
- ⁸⁸ Präsident *Weizel* wurde 1867 sogar zum ersten Vizepräsidenten der 1. Kammer ernannt (v. *Weech*, Badische Biographien, S. 440). Der ihm im Präsidentenamt im April 1874 nachfolgende *Ludwig Renck*, der zuvor Oberschulrat war, war ab Mai 1874 dort Mitglied (GLA 233 No 30636). Nach damaligem Verständnis war diese Funktion mit der Richtertätigkeit vereinbar.
- ⁸⁹ In dem – ohne namentlichen Verfasser abgefassten – Beitrag in der Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege 1872, 117 ff. wurde zunächst vor allem die Sicht der Richter aus der Zivilgerichtsbarkeit wiedergegeben und sodann im Einzelnen dargelegt, warum diese negative Sichtweise des Verwaltungsgerichtshofs nicht berechtigt ist.
- ⁹⁰ Siehe hinsichtlich der Einzelheiten der politischen Diskussionen, die über die Entwicklung der Verwaltungsrechtspflege geführt wurden, *Wielandt*, (Fn. 11), S. 41 ff., 53 ff.
- ⁹¹ Bad. Reg.-Bl. 1884, S. 197 ff. Eine Kommentierung dieses Gesetzes unter Berücksichtigung seiner Entstehungsgeschichte erfolgte durch den Freiburger Rechtsanwalt *Karl Röttinger*, Die badische Verwaltungsrechtspflege, 1887.
- ⁹² Zu Zuständigkeitserweiterungen vor 1884 und nach 1884 *Wielandt* (Fn. 11), S. 59 ff. sowie *Kohlmeier* (Fn. 49), S. 618, 619.