

Unitarisierende Tendenzen in der Landesgesetzgebung im 19. Jahrhundert – zur parallelen Errichtung unabhängiger Verwaltungsgerichtsbarkeiten^{1a}

Gernot Sydow

I. Zeitgenössische Diskussionskontexte zur Verwaltungsrechtspflege¹

Die badische Gesetzgebung von 1863² zur Errichtung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit bildete gleichsam den Auftakt für ähnliche Gesetzgebungsverfahren in den meisten deutschen Ländern. Sie wurden mit nur wenigen Jahren Abstand abgeschlossen: in Preußen 1872/1875,³ im Großherzogtum Hessen 1874/1875,⁴ in Österreich 1875,⁵ in Württemberg 1876 und in Bayern 1878. Als letztes größeres deutsches Land folgte Sachsen 1900.⁶ Die gesetzlichen Grundentscheidungen waren überall dieselben: eine endgültige Abkehr vom justizstaatlichen Ansatz und die Übertragung der Verwaltungsrechtspflege auf ein unabhängiges Gericht in höchster Instanz. Deren Mitglieder wurden den Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit weitgehend gleichgestellt, während in unterer Instanz allgemeine Verwaltungsbehörden urteilten, für die nur das Verfahren in Verwaltungsrechtsstreitigkeiten gegenüber dem allgemeinen Verwaltungsverfahren modifiziert wurde.

1a Der Beitrag beruht wesentlich auf der Studie: Sydow, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit des ausgehenden 19. Jahrhunderts, 2000; zudem *ders.*, VerwArchiv 92 (2001), 389 ff., und *ders.*, Badische Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert, in: Sommermann/Schaffarzik (Hrsg.), Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2014 (im Erscheinen).

1 Zur Terminologie: Verwaltungsrechtspflege ist ein Ausdruck, der in Quellen des gesamten 19. Jahrhunderts verwandt wird und auch das Rekursverfahren in administrativ-kontentiösen Streitigkeiten vor 1863 bezeichnet. Der Begriff Verwaltungsgerichtsbarkeit begegnet seit 1848/49 und wird nach 1863 die gängige Bezeichnung der neuen Institution.

2 Gesetz, die Organisation der innern Verwaltung betreffend, vom 05.10.1863, bad. Reg.-Bl. 1863, S. 399 ff.; vorzügliche Darstellung der damit verbundenen Verwaltungsreformen durch von Krosigk, Bürger in die Verwaltung! Bürokratiekritik und Bürgerbeteiligung in Baden, 2010.

3 Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13.12.1872, preuß. GS 1872, S. 661 ff.; Gesetz, betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verfahren in Verwaltungsstreitsachen vom 03.07.1875, preuß. GS 1875, S. 375 ff.

4 Gesetz vom 12.06.1874, die innere Verwaltung und Vertretung der Kreise und Provinzen betreffend, hess. Reg.-Bl. 1874, S. 251 ff., und Gesetz vom 11.01.1875, das oberste Verwaltungsgericht betreffend, hess. Reg.-Bl. 1875, S. 45 ff.

5 Grünwald, Der österreichische Verwaltungsgerichtshof, 1875; Ulbrich, Ueber öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Rücksicht auf die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes in Oesterreich, 1875, S. 88 ff.; *ders.*, Grundzüge des österreichischen Verwaltungsrechts mit Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes, 1874, insb. S. 71 ff.

6 Überblick über den Forschungsstand bei Henne, Ius Commune 28 (2001), 314 ff.

Die rechtspolitischen Diskussionen der 1860er und 1870er-Jahre waren noch nicht auf die Schaffung einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit festgelegt. Es war durchaus keine zwangsläufige Entwicklung oder nur eine Frage der Zeit, bis alle Länder den Vorbildern Badens und dann Preußens folgten. Die Einschätzung, die Entwicklung werde mehr oder weniger zwangsläufig in eine bestimmte Richtung laufen, wurde im ausgehenden 19. Jahrhundert allenfalls für die Überwindung der weithin als historisch überholt angesehenen Administrativjustiz geteilt. Soweit Regierungen noch an ihr festhielten, um eine externe Kontrolle der Verwaltung zu verhindern, argumentierten sie defensiv und dilatorisch. Auf Dauer konnten sie aber die Berechtigung der allenthalben erhobenen rechtspolitischen Forderungen nach Überwindung der Administrativjustiz nicht bestreiten, und sie wurden selber zu Trägern der Reformen.

War der Reformbedarf unbestritten, bestanden nach wie vor divergierende Auffassungen darüber, wodurch die Administrativjustiz ersetzt werden sollte oder ob schon ihre weitere Reformierung den berechtigten Reformforderungen Rechnung tragen könne. In Bayern wurde kurzzeitig erwogen, den inzwischen weitgehend bedeutungslos gewordenen Staatsrat mit der Verwaltungsrechtspflege zu betrauen, also der französischen Administrativjustiz und dem Vorbild des *Conseil d'Etat* zu folgen. In der juristischen Literatur hatte die justizstaatliche Konzeption bis in die 1870er Jahre hinein in Lorenz von Stein, Otto Bähr und Freiherrn von Stengel nach wie vor namhafte Anhänger.⁷ Auch in der Reichsgesetzgebung seit 1871 gab es justizstaatliche Tendenzen: Die Untersuchung von Amtspflichtverletzungen von Beamten wurde durch die Reichsjustizgesetze dem Reichsgericht in Leipzig übertragen, soweit die Länder keine eigenständigen Gerichtshöfe mit entsprechenden Kompetenzen schufen.

Die rechtshistorische Forschung⁸ verortet den Ursprung der modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit oft in einer literarischen Kontroverse zwischen Bähr und Gneist⁹. Eine solche Interpretation setzt indes mehrere Jahrzehnte zu spät an. Bähr und Gneist können nur als besonders exponierte Vertreter gegensätzlicher Positionen stellvertretend für die rechtspolitische Diskussion der 1860er- und 1870er-Jahre stehen, die sich zunehmend auf den Gegensatz „justizstaatliche Konzeption“ oder „Verwaltungsgerichtsbarkeit“ zuspitzte. Der Ursprung der Idee einer institutionell verselbstständigten Verwaltungsge-

7 von Stein, in: Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart VI (1879), S. 27 ff.; Bähr, Der Rechtsstaat, 1864; Freiherr von Stengel, in: Hirth's Annalen des deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik 1875, S. 1313 ff.

8 Beispielhaft für die Konzentration auf Bähr und Gneist: Gliss, Die Entwicklung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zur Bundesverwaltungsgerichtsordnung unter besonderer Berücksichtigung der Grundpositionen von Bähr und Gneist, 1962, S. 11 ff., 26 ff.; ebenso die Einleitung bei Quast, Die Entstehung der hamburgischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1974, S. 1; Hahn, Rudolf von Gneist 1816 – 1895, 1995, S. 135 ff., und Ule, in: VerwArchiv 1996, 535 ff.

9 von Gneist, Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, 2. Aufl. 1879, S. 273; Bähr (Fn. 7), S. 70 ff.

richtsbarkeit ist demgegenüber räumlich in Baden und in Württemberg, zeitlich und kontextuell in der Revolution von 1848/49 zu verorten, und schon damals konnten die Parlamente und Regierungen auf Vorüberlegungen aus dem Vormärz zurückgreifen.

Ludwig von Minnigerode, Hofgerichts-Präsident des Großherzogtums Hessen, hatte nämlich schon 1835 erwogen, dass Widerständen der Regierungen gegen justizstaatliche Regelungen durch Schaffung einer eigenständigen Institution Rechnung getragen werden könne, ohne dass das eigentliche Ziel der Trennung von Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege aufgegeben werden müsse: „Wenn aber der Staatsregierung so viel daran gelegen wäre, dass die sog. Administrativ-Justiz-Sachen von einer besonderen Behörde [statt von den ordentlichen Gerichten, der Verf.] entschieden würden; so müsste dieselbe doch als wahrhafte Justiz-Behörde constituirt, also von der Administration ganz getrennt, ganz unabhängig und nur mit Rechtsgelehrten – keineswegs aber mit Individuen besetzt seyn, welche zugleich in der Administration zu functioniren hätten.“¹⁰ *Von Minnigerode* hatte mit diesen Sätzen bereits zentrale Gedanken der rechtspolitischen Forderungen der nächsten Jahrzehnte vorweggenommen: Trennung von Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege in institutioneller und personeller Hinsicht, Ausgestaltung des obersten Gerichts als Justiz-Behörde, also insbesondere die Geltung eines gerichtsförmigen Verfahrensrechts.

II. Landesgesetzgebung zur Reform der Verwaltungsrechtspflege

1. Der Auftakt: Die badische Gesetzgebung von 1863

Die Staatsregierung Badens begann Anfang der 1860er-Jahre mit Vorarbeiten für das spätere Verwaltungsorganisationsgesetz. Die Gesetzesberatungen fielen in eine Periode innenpolitischer Entspannung; die Repressionsphase in Baden im Anschluss an das Scheitern der Revolution¹¹ war beendet. Die Osterproklamation des badischen Großherzogs von 1860 und die Berufung der liberalen Führer der Opposition, des Freiburger Professors *August Lamey* zum Innenminister und des Oberhofrichters *Anton von Stabel* zum Leiter des Staatsministeriums, waren Ausdruck des innenpolitischen Ausgleichs. Seinen Ausdruck fand er in einer weitgehenden Übereinstimmung der politischen Ziele der Regierungen und Parlamente, die überhaupt erst die Grundlage für erneute Beratungen über die 1848/49 gescheiterte Überwindung der Administrativjustiz legte.

10 *von Minnigerode*, Beitrag zur Beantwortung der Frage: Was ist Justiz- und was ist Administrativsache? 1835, S. 74.

11 Zur Reaktion in Süddeutschland *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte III, 3. Aufl. 1988, S. 182 ff.

Das 1863 verabschiedete Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung lehnte sich in seinen Bestimmungen zur Verwaltungsgerichtsbarkeit sehr eng an Pläne aus der Revolutionszeit von 1849 an. Schon 1848/49 hatten die badische Regierung und das Parlament geplant, in oberster Instanz die Verwaltungsrechtspflege auf einen unabhängigen, mit fünf Richtern besetzten Verwaltungsgerichtshof zu übertragen, in unterer Instanz dagegen auf Selbstverwaltungsgremien unter Beteiligung gewählter Bürger.

Die personellen Kontinuitäten, vor allem aber eine weitgehende inhaltliche Übereinstimmung der Gesetzgebung von 1863 mit den Entwürfen aus der Revolutionszeit, die bis in wortgleiche Formulierungen hineinreicht, lassen das Gesetz von 1863 als Realisierung der Reformvorstellungen aus der Revolutionszeit erscheinen. Der Gesetzentwurf war unter dem neuen badischen Innenminister *Lamey*, der 1848/49 Berichterstatter für den Gesetzentwurf über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofs gewesen war, durch Ministerialrat *von Dusch* ausgearbeitet worden. Die Kontinuität und Bezüge zur Revolutionszeit konnten damals allerdings nicht offengelegt werden, um nicht reaktionären Gegnern in die Hände zu spielen.¹² Das badische Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung ist am 01.10.1864 gemeinsam mit mehreren Justizgesetzen (Polizeistrafgesetzbuch, Strafprozess- und Zivilprozessordnung) in Kraft getreten.

2. Verwaltungsreformen in Preußen 1872/1875

a) Preußische Kreisordnung von 1872

Die Verwaltungsreformen in Preußen, die ihren Abschluss 1875 in der Errichtung des Oberverwaltungsgerichts in Berlin fanden, hatten mit der preußischen Kreisordnung von 1872 eingesetzt. Durch sie wurden in den preußischen Kreisen, Bezirken und Provinzen gewählte Gremien eingesetzt, welche Selbstverwaltungsfunktionen hatten, als Verwaltungsgerichte fungierten und die staatliche Verwaltungstätigkeit unterstützten. Erstinstanzliche Verwaltungsgerichte waren die preußischen Kreisausschüsse, in den Städten die Stadtausschüsse. Neben dem Landrat gehörten den Kreisausschüssen sechs in indirekter Wahl bestimmte Bürger an. In jedem Regierungsbezirk bestand ein Bezirksverwaltungsgericht, das organisatorisch von der Verwaltung völlig getrennt war – eine Entscheidung, die während der Gesetzesberatungen lange Zeit umstritten blieb.¹³ Auch auf dieser Ebene waren Laien beteiligt: Neben zwei vom König ernannten Beamten, von denen einer die Befähigung zum Richteramt, der andere für höhere Verwaltungsämter haben musste, gab es drei von der Provinzialvertretung gewählte Laienmitglieder. Neben diesen in-

12 Entwurf des bad. VGHG 1848, Protokolle der 2. bad. Kammer 1847/48, 8. Beilagenheft, S. 209 f., bad. VerwG 1849, bad. Reg.-Bl. 1849, S. 205 ff.

13 §§ 187 ff. preuß. KreisO 1872, §§ 9 ff. preuß. VVG 1875; *Stump*, Preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1980, S. 39 ff.

stitutionellen Bestimmungen enthielt die Kreisordnung eine detaillierte Vollregelung des Verwaltungsprozessrechts.¹⁴

b) Errichtung des preußischen Oberverwaltungsgerichts 1875

Die Reform der Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege durch die Kreisordnung wurde drei Jahre später durch die Errichtung des preußischen Oberverwaltungsgerichts in Berlin fortgeführt. Seine Rechtsprechung hat die weitere Entwicklung des Verwaltungsrechts auch über Preußen hinaus nachhaltig geprägt. Der Rechtsweg war in Preußen enumerativ eröffnet. Die sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts ging in einem entscheidenden Punkt über die der unteren preußischen Verwaltungsgerichte hinaus: Polizeiliche Verfügungen konnten zunächst nicht mit der Klage, sondern nur mit dem Rekurs angegriffen werden. Gegen die Rekursentscheidung des Regierungspräsidiums konnte auf Grund einer partiellen Generalklausel für die Anfechtung von Polizeiverfügungen vor dem Oberverwaltungsgericht geklagt werden¹⁵.

Dem preußischen Oberverwaltungsgericht gehörten ausschließlich Berufsbeamte an, im Jahr 1900 fünfzig Richter in sieben Senaten.¹⁶ Etwa zwei Drittel der im 19. Jahrhundert an das Preußische Oberverwaltungsgericht berufenen Richter hatten unmittelbar vorher eine Stellung im Geschäftsbereich des Innenministeriums inne, darunter der langjährige erste Präsident Dr. *Paul Persius*, sei es im Ministerium selbst, als Landrat oder in einem Regierungspräsidium. Weitere Richter stammten aus dem Handels- und dem Finanzministerium. Zu Oberverwaltungsgerichtsräten wurden auch ein Rechtsanwalt und Notar und ein Rat des Kammergerichts berufen; insgesamt kamen 14 % der Richter des Oberverwaltungsgerichts direkt aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Auch die aus der Ministerialbürokratie berufenen Beamten hatten häufig richterliche Erfahrung, mehrere von ihnen waren jedenfalls zu Beginn ihrer Laufbahn Kreis- oder Handelsrichter gewesen, andere direkt vor der Berufung an das Oberverwaltungsgericht Mitglieder bzw. Direktoren der von der aktiven Verwaltung organisatorisch getrennten Bezirksverwaltungsgerichte.

c) Preußen als Hauptbeispiel eines objektiv-rechtlichen Typus der Verwaltungsgerichtsbarkeit?

Eine verbreitete Sichtweise unterscheidet einen norddeutschen Typus der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der vor allem durch das preußische Oberverwaltungsgericht geprägt und der objektiven Rechtskontrolle verhaftet gewesen

¹⁴ §§ 140 ff. preuß. KreisO 1872.

¹⁵ § 30 des Gesetzes, betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden vom 26.07.1876, preuß. GS 1876, S. 297 ff.; dazu *Ibler*, Rechtspflegender Rechtsschutz, 1999, S. 225 ff.

¹⁶ *Petermann*, in: Benninghoven/Lowenthal-Hensel (Hrsg.), Neue Forschungen zur Brandenburg-Preußischen Geschichte 1, 1979, S. 173 ff., 174.

sei, von einem süddeutschen Typus, der primär dem subjektiven Rechtsschutz gedient habe.¹⁷ Hauptvertreter eines objektiv-rechtlichen Ansatzes in der Literatur war in der Tat der Preuße *Rudolf von Gneist*, der das Parteirecht nur als sekundäres, aus dem objektiven Recht abgeleitetes Recht auffasste. *Rudolf von Gneist* ging es gerade um des Gemeinwohls willen darum, die Verwaltungstätigkeit von subjektiven Rechten einzelner unabhängig zu stellen. Ihre Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte sollte daher nicht allein dem subjektiven Rechtsschutz, sondern ihrer Rechtmäßigkeit im Interesse des Gemeinwohls dienen: „Es handelt sich im Verwaltungsrecht um eine objektive Rechtsordnung, welche auch unabhängig von Parteianträgen um des öffentlichen Rechts und Wohles willen zu handhaben ist. Folgeweise sind alle Controllen der Staatsverwaltung gleichzeitig zum Schutz der Gesamtheit wie des Einzelnen bestimmt.“¹⁸ Freilich gab es auch in Süddeutschland Anhänger eines objektiv-rechtlichen Konzepts, etwa den württembergischen Kreisrichter *Pfizer*: Es dürfte „bewiesen sein, dass nicht die Verletzung subjektiver Rechte, sondern nur die Verletzung des objektiven (öffentlichen) Rechts Gegenstand der Verwaltungsrechtspflege sein kann.“¹⁹

Auf die preußische Gesetzgebung hat der objektive Ansatz nur begrenzten Einfluss gehabt: Für den zentralen Bereich des Rechtsschutzes gegen polizeiliche Verfügungen stellte die preußische Gesetzgebung seit 1883 explizit das Erfordernis einer subjektiven Rechtsverletzung auf, indem bestimmt wurde, die Klage könne „nur darauf gestützt werden, dass der angefochtene Bescheid durch Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechts. . . den Kläger in seinen Rechten verletze.“²⁰ Ein konsequent durchgehaltener Gesichtspunkt war der objektiv-rechtliche Ansatz somit auch in Preußen nicht. Zum leitenden Abgrenzungskriterium zwischen Nord- und Süddeutschland lässt er sich nicht erklären.

3. Reform der württembergischen Verwaltungsrechtspflege 1876

a) Vorbilder in den Reformbestrebungen in Württemberg von 1848 bis 1852

Das liberale württembergische Märzministerium hatte im Mai 1848 eine Organisations-Kommission mit der Aufgabe eingesetzt, Gesetzesvorlagen für Reformen des Steuerwesens, des Bildungsbereichs, der Stellung der Kirchen, des Eherechts, der Gerichtsverfassung und weiterer Bereiche des staatlichen Lebens auszuarbeiten, u. a. auch der Innenverwaltung und Administrativjus-

17 Zinser, in: Baring (Hrsg.), *Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 1963, S. 94 ff.; Emmert, BayVBl. 1997, 8 ff., 11; Sellmann, in: Külz/Naumann (Hrsg.), *Staatsbürger und Staatsgewalt*, 1963, S. 25 ff., 64 ff.

18 Gneist (Fn. 9), S. 270.

19 Pfizer, *Die Reform der Verwaltungsrechtspflege*, 1873, S. 51.

20 § 127 Abs. 3 preuß. LVwG 1883, Verweis in §§ 128 Abs. 2, 130 Abs. 1 preuß. LVwG 1883.

tiz. Die Zielsetzung der Kommission war im Hinblick auf die Administrativjustiz eine doppelte: Eine Reihe von Kompetenzen der Behörden, namentlich in Polizeistrafsachen, sollte auf die ordentlichen Gerichte (zurück-)verlagert und so der Bereich der Administrativjustiz sachlich begrenzt werden. Vor allem aber ging es um eine organisatorische Reform der Administrativjustizbehörden und des „mit völlig willkürlich entlassbaren Räten“ besetzten Geheimen Rats selber: Die Beratung der Kommission werde sich erstrecken „auf die Frage über die Konstituierung der Administrativjustizstellen, namentlich über die Bestellung einer höheren, aus Justiz- und Verwaltungsbeamten zusammengesetzten Administrativjustizstelle und auf die gänzliche Beseitigung des Geheimen Rats als höchster Administrativjustizbehörde.“²¹

Diese Überlegungen wurden in die angestrebte Verfassungsrevision einbezogen, über die von 1849 bis 1852 in Württemberg beraten wurde. Innenminister von *Schlayer* plädierte für eine Trennung der bisherigen Funktionen des Geheimen Rats in begutachtende und beratsschlagende Tätigkeiten auf der einen Seite, die an Stelle des Geheimen Rats einem Staatsrat übertragen werden sollten, und in richterliche Funktionen, für die er „einen besonderen Gerichtshof für Verwaltungssachen“ für nötig erachtete, „welcher zur Hälfte aus Mitgliedern des Obertribunals, zur Hälfte aus Mitgliedern des Staatsraths zusammengesetzt werden soll.“ Auf diese Weise solle „eine oberste Instanz in Administrativ-Justiz-Sachen an die Stelle des Geheimen Rats gesetzt“ werden.²²

In den gedruckten Verfassungsentwurf von 1850²³ haben diese Reformvorstellungen in abgeschwächter Form Eingang gefunden; der Entwurf überantwortete die endgültige Entscheidung zwischen justizstaatlicher Konzeption und Verwaltungsgerichtsbarkeit der späteren Gesetzgebung: „Ueber Streitigkeiten, welche öffentliche Rechtsverhältnisse zum Gegenstand haben, entscheiden. . . die Gerichte, soweit nicht die Gesetze ausdrücklich eine Ausnahme festsetzen. Es können jedoch für solche Rechtsstreitigkeiten auch besondere Gerichte niedergesetzt werden.“²⁴ Die Zurückziehung des Verfassungsentwurfs im Landtag im März 1852 durch die Regierung beendete diese Pläne zu einer grundlegenden institutionellen Reform zunächst vollständig.

b) Gesetzgebungsverfahren für das württembergische Gesetz zur Verwaltungsrechtspflege von 1876

In einer Debatte über Gesetzesvorhaben zur Verfassung und dem Verfahren der ordentlichen Gerichte bemerkte der Abgeordnete *Becher* 1864, er vermisse in diesem Reformprogramm Vorschläge für eine Reform der Administrativ-

21 Programm der Organisations-Kommission, in: Schwäbische Volkszeitung vom 01.07.1848.

22 HStA Stuttgart, E 33 Bü. 219, Württ. Geheimer Rat, Verfassungsberatungen, Bl. 15.

23 HStA Stuttgart, E 33 Bü. 219, Bl. 24, Verfassungs-Entwurf, insb. Sechster Abschnitt: Von der Ausübung der Staatsgewalt, Art. 74 ff. Verfassungs-Entwurf.

24 Art. 89 Abs. 2, Abs. 3 württ. Verfassungs-Entwurf 1850.

justiz; es müssten Behörden geschaffen werden, welche unabhängig von der Verwaltung über Administrativjustizsachen zu entscheiden haben.²⁵ Im nächsten Jahr stellte der Abgeordnete *Seeger* den Antrag, eine „Bitte an die Königliche Staatsregierung um beschleunigte Einbringung eines Gesetz-Entwurfs über die Aufhebung oder wenigstens gesetzliche Regulierung der Administrativ-Justiz zu richten.“ Im Dezember 1868 wurde die Bitte an die Staatsregierung erneuert, einen Gesetzentwurf über eine „unabhängige und selbständige Verwaltungsrechtspflege“ einzubringen.²⁶ Ende der 1860er-Jahre nahm das württembergische Innenministerium diese Kritik auf und begann mit Vorarbeiten für die spätere Gesetzgebung von 1876, die inhaltlich an die Vorstellungen aus der Revolutionszeit anknüpften.²⁷

Ein erster handgeschriebener Vorentwurf für das Verwaltungsrechtspflegegesetz wurde im Innenministerium im Februar 1869 abgefasst, ein überarbeiteter Entwurf wenig später. Der dritte Entwurf wurde – wohl noch 1869 – gedruckt, allerdings nicht veröffentlicht, und war Grundlage der Abstimmungen im Ministerium selbst und mit dem Geheimen Rat.²⁸ Die Schlussabstimmung in der württembergischen Abgeordnetenversammlung fand Ende Oktober 1876 statt: Der nur noch in Detailfragen geänderte Entwurf wurde mit 69 gegen 3 Stimmen angenommen. Die Ständeversammlung stimmte dem Gesetzentwurf im November 1876 zu.²⁹ Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege trat zum 01.10.1877³⁰ in Kraft.

c) **Kreisregierungen und Verwaltungsgerichtshof: Die württembergischen Verwaltungsgerichte**

Die württembergische Gesetzgebung von 1876 schuf eine zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit: Erstinstanzliche Gerichte waren in den meisten Parteistreitigkeiten des öffentlichen Rechts die Kreisregierungen, zweite Instanz der Verwaltungsgerichtshof. Für Klagen, die nicht durch die Zuständigkeitskataloge des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, sondern durch die württembergische Generalklausel erfasst waren, bestand nur eine Gerichtsinstanz: Die Generalklausel ermöglichte eine Rechtsbeschwerde gegen Rekursentschei-

25 Verhandlungen der württ. Kammer der Abgeordneten 1862/65, 3. Protokollband, 1599 (Sitzung v. 22.07.1864).

26 Verhandlungen der württ. Kammer der Abgeordneten 1868/70, Protokolle, 114 (Sitzung v. 18.12.1868).

27 Das Büschel 1725 im Bestand E 150 im HStA Stuttgart enthält einen undatierten, gedruckten Entwurf für ein Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, der 1870 im Ministerium bearbeitet wurde.

28 HStA Stuttgart, E 150, Bü. 1725. Handschriftliche Entwürfe Aktenseite 60, gedruckter Entwurf Aktenseite 80.

29 Verhandlungen der württ. Kammer der Abgeordneten 1875/76, Protokollband 4, 2362 (Sitzung v. 31.10.1876).

30 Art. 74 württ. VwRPfG 1876.

dungen der Verwaltungsbehörden, die sofort an den Verwaltungsgerichtshof zu richten war.³¹

Der Verwaltungsgerichtshof hatte seinen Sitz in Stuttgart im früheren Justizministerialgebäude. Er wurde mit sieben Richtern besetzt: dem Präsidenten, zwei hauptamtlichen Räten und vier nebenamtlichen Mitgliedern.³² Die erstinstanzliche Rechtsprechung in Parteistreitigkeiten des öffentlichen Rechts wurde den württembergischen Kreisregierungen übertragen, die die Mittelinstanz der allgemeinen Innenverwaltung zwischen den 64 Oberämtern und dem Ministerium des Innern bildeten.³³ Die Kreisregierungen urteilten als Verwaltungsgerichte in Kollegien von einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern, die Berufsbeamte waren.³⁴ Diese Gerichtsverfassung blieb bis 1924 unverändert, war aber im Hinblick auf die Selbstständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs mehrfach Thema rechtspolitischer Diskussionen und der parlamentarischen Beratungen in den Jahren 1883, 1901 und noch einmal 1920.

d) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs durch eine Generalklausel

Die württembergische Gesetzgebung von 1876 wurde schon im 19. Jahrhundert als besonders fortschrittlich hervorgehoben, weil dort der Verwaltungsrechtsweg durch eine Generalklausel eröffnet wurde.³⁵ Die Generalklausel des württembergischen Rechts wies dem Verwaltungsgerichtshof die Aufgabe zu, „über Beschwerden gegen Entscheidungen oder Verfügungen der Verwaltungsbehörden [zu entscheiden], wenn Jemand, sei es eine einzelne Person, ein Verein oder eine Korporation, behauptet, dass die ergangene auf Gründe des öffentlichen Rechts gestützte Entscheidung oder Verfügung rechtlich nicht begründet, und dass er hiedurch in einem ihm zustehenden Recht verletzt oder mit einer ihm nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet sei.“³⁶ Diese Generalklausel galt nur subsidiär und zudem nur für den Verwaltungsgerichtshof, nicht aber für die erstinstanzlichen Gerichte; auch das württembergische Verwaltungsrechtspflegegesetz enthielt zunächst lange Kataloge von Einzelkompetenzen.³⁷ Die Gesetzgebungstechnik für das württembergische Verwaltungsrechtspflegegesetz war in ihrem Grundsatz mit der badi-schen, bayerischen und preußischen Gesetzgebung identisch: Die weitgehend auf Parteistreitigkeiten beschränkten Kompetenzen der erstinstanzlichen Ge-

31 Art. 9 bis 14 württ. VwRPfG 1876.

32 Angaben nach der Personalchronik des Verwaltungsgerichtshofs bei *Busse*, in: *Württembergische Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung* 1927, 145 ff., Anhang I (156).

33 Königliche Verordnung, betreffend die Organisation der Kreisregierungen und den Geschäftsgang derselben, vom 15.11.1889, württ. Reg.-Bl. 1889, S. 321. Vgl. auch HStA Stuttgart, E 151/01, Bü. 931.

34 Art. 7 Abs. 2 württ. VwRPfG 1876.

35 von *Sarwey*, *Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege*, 1880, S. 407 f.

36 Art. 13 württ. VwRPfG 1876.

37 Zuständigkeiten der Kreisregierungen und des Verwaltungsgerichtshofs in Art. 10 bis 12, Generalklausel für den Verwaltungsgerichtshof in Art. 13 des württ. VwRPfG 1876.

richte waren überall enumerativ bestimmt; in diesen Bereichen lag auch der Schwerpunkt der Tätigkeit der Verwaltungsgerichtshöfe.

Die Bedeutung einer Generalklausel reduzierte sich damit auf die höchste Instanz und dort auf die Streitigkeiten, die nicht unter den Begriff der Parteistreitigkeiten fielen und somit nicht ohnehin durch die Zuständigkeitskataloge erfasst waren. Solche Streitigkeiten verblieben auch nach Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den unteren Instanzen im Rekursverfahren. Die württembergische Gesetzgebung unterschied sich von der badischen, preußischen oder bayerischen Rechtslage nur darin, dass in Württemberg gegen die Rekursentscheidung eine Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof generell möglich war, während in den anderen Ländern die Rechtsbeschwerde von Fall zu Fall, also durch einen zweiten Enumerationskatalog,³⁸ eröffnet wurde. Eine verwaltungsgerichtliche Generalklausel in dem Sinn, dass auch die erstinstanzlichen Gerichte über alle Verwaltungsrechtsachen hätten entscheiden können, ist auch in Württemberg nicht einmal in Erwägung gezogen worden.

Die württembergische Generalklausel wurde, was ihre Bedeutung weiter relativiert, enumerativ wieder eingeschränkt: Das Verwaltungsrechtspflegegesetz stellte klar, dass die gesetzlichen Bestimmungen, die die endgültige Entscheidung ausdrücklich den Behörden zuwies, weiterhin in Kraft blieben.³⁹ Solche Bestimmungen waren nicht selten; die Gesetzesmotive zählten zwölf entsprechende Gesetze auf, die unterschiedlichste Sachbereiche betrafen: Einsprachen gegen Gemeindewahlen, Entscheidungen der Armenbehörde über Gewährung und Höhe der Armenunterstützung, Quartierleistungen an das Militär, Befreiungen vom Wehrdienst, bestimmte Steuerfragen, auch bspw. weiderechtliche Streitigkeiten.

e) Armenrecht und Bürgernutzen: Schwerpunkte der württembergischen Verwaltungsrechtsprechung

Bis 1900 entschied der württembergische Verwaltungsgerichtshof 1063 Rechtsstreitigkeiten, im Jahresdurchschnitt knapp fünfzig.⁴⁰ Die vor die württembergischen Verwaltungsgerichte gebrachten Verwaltungsrechtsstreitigkeiten verteilten sich vor allem auf zwei Sachbereiche: Einen hohen Anteil hatten Streitigkeiten über das Armenrecht, häufig in der Konstellation, dass zwei Gemeinden bzw. Ortsarmenverbände darüber stritten, wer zur Unterstützung eines Hilfsbedürftigen verpflichtet sei. Als zweiter Sachbereich nahmen Streitigkeiten über Bürgernutzungen einen breiten Raum ein. Einige Fälle entfielen daneben jedes Jahr auf die Bereiche Wegebau bzw. Wegeunterhalt, auf Fischerei- und Jagdrecht und auf Wassernutzung, vereinzelt auch einmal auf

38 Art. 10 bay. VGHG 1878, § 15 Satz 1 Ziff. 2 bis 5 bad. VwOrgG 1863, § 4 Abs. 1 bad. VwRPflG 1884.

39 Art. 15 Ziff. 1 württ. VwRPflG 1876.

40 HStA Stuttgart, E 130a, Bü. 56 und 57.