

## **Teil B**

### **Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Zeit der Weimarer Reichsverfassung**

#### **I. Politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche Situation**

Nach dem Waffenstillstandsschluss Ende 1918 trat für das damalige Deutsche Reich der wohl größte politische, wirtschaftliche und soziale Umbruch ein, der Auswirkungen auf alle Staatsorgane und auch auf die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit hatte. Mit den Worten des Reichsgerichts gesprochen war ein „alles umwälzender Weltkrieg, dem etwas Ähnliches aus dem Völkerleben nicht zur Seite gestellt werden“ kann (RGZ 94, 45 (49)), die Ursache für die gesamte unsichere politische, rechtliche und wirtschaftliche Situation in der Folgezeit. Anstelle des zuvor versprochenen gerechten Friedens zwischen Europas Völkern (vgl. das 14-Punkte-Programm des amerikanischen Präsidenten Wilson vom 5. 1. 1918) gab es den von den Alliierten erzwungenen „Versailler Friedensvertrag“, der wegen seiner erdrückenden Bedingungen zunächst von allen deutschen Parteien in der Nationalversammlung abgelehnt wurde. Unter dem Druck eines militärischen Einmarsches und der Fortsetzung der gegen das Reich eingeleiteten Hungerblockade stimmte dann schließlich die Mehrheit der Weimarer Parteien zu.

Die für das Deutsche Reich erdrückenden Bedingungen mit Reparationsanordnungen in Höhe von 226 Milliarden Goldmark, die selbst eine gesunde Volkswirtschaft nur in einem Zeitraum von über 100 Jahren hätte zurückzahlen können, die großen Gebietsverluste ohne jede Volksabstimmung, die allerdings zuvor versprochen war, der Ausschluss vom Welthandel, die Wegnahme der Handelsflotte und zahlreiche politische und wirtschaftliche Diskriminierungen waren vertragsmäßig festgeschrieben und führten nicht unwesentlich zu dem politischen und wirtschaftlichen Niedergang am Ende der Weimarer Zeit.

Allein die Existenz von 37 Parteien, die achtmalige Auflösung des Reichstages innerhalb von 13 Jahren, neun Wahlen zum Reichstag und die Bildung von 20 Reichsregierungen sprechen für sich. Eine parlamentarische Gesetzgebung, die ein erfolgreiches Zusammenwirken der im Reichstag vertretenen Parteien vorausgesetzt hätte, gab es weitgehend nicht. So ist es nicht verwunderlich, dass zwischen 1919 und 1933 vor Beginn der NS-Diktatur allein schon 254 Notverordnungen des Reichspräsidenten, die auf Art. 48 WRV gestützt waren und keine parlamentarische Mehrheit benötigten, erlassen wurden, davon allein 136 Notverordnungen unter der Präsidentschaft des 1925 verstorbenen ersten Reichspräsidenten Ebert. Die zahlreichen Bürgerkriegszustände in Sachsen, Bayern, Thüringen u. a., die Loslösungsversuche einzelner Terri-

torien vom Deutschen Reich, so etwa die Separatistenkämpfe im Rheinland, der Kapp- und Hitler-Putsch und die von radikalen Parteien angezettelten Demonstrationen mit vielen Todesopfern, die Rheinlandbesetzung durch die französisch-belgische Truppen, die Verweigerung notwendiger Kredite, die Inflation von 1923 mit dem Wert eines einzigen Dollars von 42 Millionen Reichsmark im November 1923, die 1929 einsetzende Weltwirtschaftskrise mit der Folge von sechs Millionen Arbeitslosen im Deutschen Reich sind nur einige Stichworte, die vom großen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenbruch in dieser Zeit zeugen.

Eine demokratisch durchsetzungsfähige Willensbildung im Reichstag war spätestens mit dem Ausscheiden der Sozialdemokraten aus der Regierungsverantwortung im Jahre 1929 unmöglich geworden. Die Mehrheit im Reichstag hatten nach 1931 die NSDAP und die KPD. Für die heutigen Zeitgenossen überraschend mag dabei das einvernehmliche Zusammenwirken dieser beiden radikalen Parteien beim Berliner Verkehrsstreik im Juni 1932 sein, der sich gegen die in Berlin herrschende Weimarer Koalition aus Sozialdemokraten, Zentrum und DDP richtete und bei denen gemeinsame Geldsammlungen und Streikwachen der NSDAP und der KPD und gemeinsames Auftreten von Goebbels und Ulbricht erfolgte. Der Unfähigkeit zum Realisieren vernünftiger gesetzgeberischer Vorhaben entsprach die ständig zunehmende Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und das Entstehen bürgerkriegsähnlicher Zustände in den Großstädten. Dass in einer solchen desolaten Situation eines Gemeinwesens Verwaltungsgerichte der ihnen zukommenden Aufgabe einer rechtsstaatlichen Kontrolle der Verwaltung nur eingeschränkt oder ggf. überhaupt nicht nachkommen konnten, liegt auf der Hand. So ist es auch nicht verwunderlich, dass der sechste Präsident des Preußischen OVG Bill Arnold Drews, der von 1921 bis 1937 dieses Amt ausübte, von einem „Verwaltungsnotstand“ sprach.

## **II. Die reichsverfassungsrechtliche Gewährleistung in Art 107 WRV**

In rein normativer Hinsicht schien sich die Lage zugunsten des Bestandes der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Schaffung des Art. 107 der Weimarer Reichsverfassung (Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.08.1919) wesentlich gebessert zu haben. Artikel 107 WRV lautete:

„Im Reiche und in den Ländern müssen nach Maßgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen.“

Damit war gegenüber der früheren Rechtslage im Kaiserreich und in der Zeit davor verfassungsmäßig die Existenz der Verwaltungsgerichte abgesichert. Anschütz schreibt in der vierten Bearbeitung der herausragenden Kommentierung zur WRV, die noch 1933 erschien:

„Das Wesen der Verwaltungsgerichtsbarkeit (VG) ist bei uns, in den Einzelstaaten (Ländern) wie im Reiche von je her darin gesehen worden, dass die streitentscheidende Staatstätigkeit in Verwaltungssachen, insbesondere die Streitentscheidung zwischen Verwaltung und Einzelpersonen, über die Rechte der ersteren und die Gegenrechte der letzteren nicht durch die ordentlichen Gerichte, die Justizgerichte, sondern durch besondere Gerichte ausgeübt wird. Die – an sich mögliche, in früheren Zeiten und neuerdings wieder häufig empfohlene Übertragung des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen an die ordentlichen Gerichte – die Idee des Justizstaates – ist von der Gesetzgebung der Länder und des Reichs aus guten Gründen, ebenso nachdrücklich wie nachhaltig abgelehnt worden.

Die VG ist nicht eine bloße Seite, ein Spezialfach der ordentlichen Gerichtsbarkeit, vielmehr eine Gerichtsbarkeit eigener Art, eine Sondergerichtsbarkeit, und zwar eine Sondergerichtsbarkeit, die von der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Justiz, viel weiter absteht, als etwa die Jurisdiktion der reichsgesetzlich bestellten und zugelassenen Sondergerichte für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen. Die VG ist kein Teilstück, sondern – ungeachtet weitergehender Angleichung in Bezug auf Einrichtung und Verfahren – ein Gegenstück der Justiz. Soweit die Justizgerichte ausnahmsweise zur Entscheidung verwaltungsrechtlicher Fragen berufen waren oder sind, ist die Bezeichnung ‚Verwaltungsgerichte‘ niemals auf sie angewendet worden.

Damit erschließt sich das Verständnis des Ausdrucks Verwaltungsgerichte in Art. 107. Gemeint sind nicht die ordentlichen, die Justizgerichte, sondern Verwaltungsgerichte im überlieferten Sinne. „Verwaltungsgerichte“ in diesem Sinne sind Behörden, die im Hinblick auf ihren Zweck – die Ausübung einer gesetzmäßigen, unabhängigen und unparteiischen Rechtsprechung in streitigen Verwaltungssachen – gerichtsähnlich gestaltet sind und ein der Prozedur der ordentlichen Gerichte nachgebildetes Verfahren zu betätigen haben. [...]“

(Anschütz, aaO Rn. 1 zu Art. 107)

In den meisten Ländern des Reiches waren bereits Verwaltungsgerichte errichtet worden, in wenigen Ländern wie Hamburg oder Lübeck geschah dies erst nach 1918. Allerdings erfolgen große Zuständigkeitsverluste für die Ländergerichte. Auf der Seite des Reichs sind ganz verschiedene Verwaltungsgerichte errichtet worden, so etwa mit Gesetz vom 26.07.1918 der Reichsfinanzhof, der für Entscheidungen über die Entrichtung von Reichssteuern zuständig war. Da zahlreiche Steuern von den Ländern zum Reich abgewandert waren, führte gerade dieser Umstand zu einer großen Zuständigkeitseinbuße bei den Verwaltungsgerichten der Länder. So wurde insbesondere den Steuersenaten des Preußischen OVG allmählich der Boden entzogen. Allein zwei Senatspräsidenten des OVG und elf OVG-Räte traten zum Reichsfinanzhof über.

### III. Die Auswirkungen des Art. 107 WRV in den Reichsländern

Die verfassungsrechtliche Grundregel in Art. 107 WRV führte dazu, dass in den fünf Ländern, die bisher keine Verwaltungsgerichtsbarkeit besaßen, nunmehr deren Einführung erfolgte. Für Hamburg, das bisher nur den justizstaatlichen Weg gewählt hat, wurde 1921 die Verwaltungsgerichtsbarkeit eingerichtet, für Bremen 1924, für Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz jeweils 1922 sowie für Waldeck-Pyrmont 1922 und Waldeck selbst 1929 durch die Vereinigung mit Preußen. Ein einziges Land verblieb ohne eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit, nämlich Schaumburg-Lippe, obschon dort nach § 43 der Landesverfassung vom 24.02.1922 ein Verwaltungsstreitverfahren auf gesetzlicher Basis eingeführt werden sollte.

Die uneingeschränkte Fassung des Art. 107 WRV hatte zur Folge, dass die gesamte Gerichtsorganisation, aber auch die Regelungen des Gerichtsverfahrens, bei den Ländern verblieb, also rein faktisch 26 verschiedene gerichtsverfassungsrechtliche und gerichtsverfahrensrechtliche Regelungssysteme nebeneinander bestehen konnten. An eine Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit dachte zu dieser Zeit niemand. Das ist einerseits den Wirren der Zeit geschuldet, aber auch dem gewissen Bedeutungsrückgang, den die Verwaltungsgerichte in der Weimarer Zeit erfahren haben. Das kommt auch bei der 50-Jahr-Feier der Errichtung des Preußischen OVG im Jahre 1925 zum Ausdruck, als nämlich in der Jubiläumsschrift zum 50-jährigen Bestehen des Preußischen OVG, PrVBl 1925/1926 (Bd 47 S. 84) der Autor Carl Friedrichs feststellte:

„Eine derartige neu schöpfende Tätigkeit ist in den Entscheidungen der zweiten 25 Jahre, wie sie in der halbamtlichen Sammlung ... niedergelegt sind, nicht enthalten. Es wäre auch ein Wunder, wenn das OVG, nachdem es in den ersten 25 Jahren die Grundsteine gelegt und das Haus fertig errichtet hatte, noch weitere große Bauarbeiten zu bewältigen haben sollte.“

Diese Wertung ist allerdings von Kimminich zu Recht als „treuherzig“ bezeichnet worden (VBl BW 1988 S. 371 [377]), denn die Folgen des Ersten Weltkriegs mit den Umwälzungen im Staatssystem, den Revolutionsakten in den einzelnen Ländern des Reichs, der nicht allgemein akzeptierte Wandel in der Staatsform, aber auch die wirtschaftliche und individuelle Not der Nachkriegszeit mit der enormen Geldentwertung, der großen Obdachlosigkeit und der Eingliederung der Millionen heimgekehrten Soldaten, der viele Kriegsbeschädigten, Kriegerwitwen und Kriegerwaisen sowie schließlich der politischen Gewaltakte während der Weimarer Zeit scheinen angesichts dieser Bewertung an den Verwaltungsgerichten vorbeigegangen zu sein. Andererseits ist durchaus zu konzedieren, dass die chaotischen Zustände im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Bereich durchaus keine Herrschaft des Rechts, das keine parlamentarisch gestützte Quelle mehr besaß (man den-

ke nur an die hohe Zahl der Notverordnungen), begründen konnten. Insoweit konnten Entscheidungen der Verwaltungsgerichte über die Grundvermögens- und Hauszinssteuer, die Gewerbesteuer, aber auch über Gemeindeabgaben und Naturaldienste oder über die Fürsorge und Fürsorgeerziehung oder Schulangelegenheiten und Dienststrafsachen nicht besonders in das Blickfeld der Öffentlichkeit geraten.

#### **IV. Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Reichsebene**

Die durch Art. 107 WRV begründete Zuständigkeit des Reichs zur Einführung der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in den Wirren der Weimarer Zeit weitgehend nicht umgesetzt worden. Auf der Ebene des Reichs bestanden bereits nach 1871 verschiedene Institutionen mit Rechtsprechungsgewalt, die einer Verwaltungsgerichtsbarkeit sehr nahe kamen. Man sprach damals von Sonderverwaltungsgerichten. Zunächst ging es um das Bundesamt für das Heimatwesen, das noch durch das vom Norddeutschen Bund erlassene Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 06.06.1870 errichtet wurde. Zu der von diesem Bundesamt für das Heimatwesen ausgeübten Rechtsprechung konnte am 01.07.1921 bei dessen 50-jährigem Jubiläum konstatiert werden: „Die Rechtsprechung des Bundesamtes hat in den 50 Jahren seines Bestehens einen erkennbaren Einfluss auf die humane Ausgestaltung der Armenpflege ausgeübt.“ (Baath in Pr VBl 1920/21 S. 470). Gerade die Armenpflege und später das öffentliche Fürsorgerecht waren bis zur jüngsten Übertragung der Zuständigkeiten auf die Sozialgerichte infolge der unsäglichen Hartz-IV-Gesetzgebung eine Domäne der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Weitere Reichsbehörden mit eigener gerichtlicher Zuständigkeit waren das 1877 errichtete Reichsoberseeamt, die Berufungskammer in Börsensachen von 1876, der Ehrengerichtshof der Rechtsanwälte (errichtet 1878) sowie die 1873 geschaffenen Disziplinargerichte für Reichsbeamte (vgl. Kuntzman-Auert in Staatsbürger und Staatsgewalt [hrsg. Külz/Naumann Bd 1 1963, 117 ff.]). Für die großen Bereiche der Reichsversicherungsordnung – damals eine der fortschrittlichsten Gesetzgebung in der gesamten Welt – wurde die Zuständigkeit des Reichsversicherungsamtes seit 1884 auch in den verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten eröffnet. Dasselbe geschah für das 1901 geschaffene Reichsaufsichtsamt für Privatversicherungen und die Reichsfestungs(Rayon-)Kommission von 1871, die Anfechtungsmöglichkeiten gegenüber Maßnahmen von Festungskommandanten im Reich eröffnete. Zu den Reichssonderverwaltungsgerichten wurde in der Vergangenheit auch der mit Gesetz vom 26.07.1918 (RGBl 1918, S. 959) geschaffene Reichsfinanzhof gezählt, der später für zahlreiche landesrechtliche Steuern mit zuständig war.

Mit dem Reichsversorgungsgesetz vom 12.05.1920 (RGBl 1920, S. 989) wurde eine eigene Versorgungsgerichtsbarkeit geschaffen. Das Reichsversorgungsgericht war die letzte Instanz. Insoweit wurde sogar ein eigenes Verfahrensgesetz zu den Reichsversorgungssachen erlassen (Gesetz vom 10.01.1922 RGBl 1922 I, S. 59). Durch Verordnung vom 21.05.1920 (RGBl 1920, 394) wurde das Reichswirtschaftsgericht eingerichtet, dessen Vorgänger eine 1915 geschaffene Reichsschiedsstelle für Kriegsbedarf war. Für die Streitigkeiten zwischen der Reichsregierung und der deutschen Reichsbahngesellschaft und zur Auslegung der Bestimmungen des Reichsbahngesetzes, der betreffenden Gesellschaftssatzung und weiteren Bestimmungen war schließlich auf der Grundlage des Reichsgesetzes über die Deutsche Reichsbahngesellschaft vom 30.08.1924 (RGBl. II, S. 272) ein dem Reichsgericht angegliedertes Reichsbahngericht geschaffen worden. Es kamen weitere, weitgehend dem Reichsgericht angegliederte neue Gerichtshöfe hinzu, so der Staatsgerichtshof, der Ehrengerichtshof für Rechtsanwälte, das Reichsschiedsgericht, der Staatsgerichtshof zum Schutze der Republik. Eine Merkwürdigkeit bestand allerdings darin, dass das vom Verfassungsgeber in Aussicht genommene Reichsverwaltungsgericht nicht in der Weimarer Zeit eingerichtet wurde.

Allein diese Aufzählung der verschiedenen reichsgerichtlichen Institutionen zeigt, dass nach der Gründung des Deutschen Reichs 1871, aber auch nach den Kriegswirren und der wirtschaftlich katastrophalen Situation in den meisten Jahren der Weimarer Republik das öffentliche Recht ständig an Bedeutung gewann und ein Bedürfnis nach wirksamer Kontrolle der Akte der öffentlichen Verwaltung bestand. Insoweit konnte Anschütz dann im Jahre 1929 für den Zustand der öffentlichen Gerichtsbarkeiten des Reichs resümieren (Gerhard Anschütz in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Hrsg. von Hans Carl Nipperdey, 1. Bd. Berlin 1929 S. 131): Das Reich sei dem Beispiel des badischen Gesetzes über die Organisation der inneren Verwaltung vom 05.10.1863 – also mit Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit – gefolgt, „indem es in den Organismus seiner eigenen Verwaltung Behörden eingebaut hat, die in Anbetracht ihrer rechtlichen Stellung und Organisation, ihres Wirkungskreises und ihrer Verfahrensgestaltung den Verwaltungsgerichten der Länder durchaus gleichen“.

## **V. Die misslungenen Versuche der Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichts**

Nachdem der 30. Deutsche Juristentag 1910 in Danzig nach ausführlicher Befassung den einstimmigen Beschluss gefasst hatte,

„Es besteht ein Bedürfnis nach Schaffung einer reichsrechtlich geordneten höchstrichterlichen Instanz für Verwaltungssachen, um die Einheitlichkeit in der Anwendung des Reichsverwaltungsrechts zu sichern.“

(Verhandlungen des 29. Juristentags Band 2, S. 3 ff., und des 30. Juristentags Band 1, S. 51 ff., S. 489 ff.),

traten Bemühungen im Reichstag des Kaiserreichs ein, diese rechtspolitische Forderung legislatorisch umzusetzen. Wegen der föderalen Struktur des Reiches und des rein quantitativ vorherrschenden Landesverwaltungsrechts war allerdings von vornherein nur eine höchste Reichsinstanz ausschließlich für die Auslegung des Reichsrechts angestrebt. Die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit selbst sollten verfahrensmäßig und organisatorisch ausschließlich von den Ländern eingerichtet werden, wobei damals weder die beiden Mecklenburger Länder noch Waldeck, noch Schaumburg-Lippe oder gar Bremen über eine Verwaltungsgerichtsbarkeit verfügten. Die Überlegungen gerieten unmittelbar vor dem Beginn des Ersten Weltkrieges allerdings ins Stocken, als insbesondere der Präsident des Preußischen OVG in einer Denkschrift vom 25.12.1912 Zweifel an der Notwendigkeit der Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichts äußerte. Dabei wurde insbesondere der fehlenden Rechtstitel für die Errichtung von Verwaltungsgerichten in der Reichsverfassung 1871 genannt. Zudem wurde auf die Gefahr einer völligen Veränderung des Verhältnisses der Bundesstaaten zum Reich hingewiesen, wenn dem Reich die Befugnis eröffnet würde, alle auf Reichsrecht gegründeten Verwaltungsakte seiner verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen.

Ende 1919 wurden die Überlegungen zur Schaffung eines Reichsverwaltungsgerichts mit einem Vorentwurf des Reichsinnenministeriums wieder fortgesetzt. Dabei wurde aber von vornherein die Einschränkung verankert, dass die Lebensfähigkeit der bereits vorhandenen Landesverwaltungsgerichte nicht gefährdet werden dürfe. Ein vorläufiger Referentenentwurf des Reichsinnenministeriums zu einem RVG-Gesetz wurde dann schließlich im Juni 1921 an die anderen Reichsressorts und die Reichsländer versandt. Das RVG sollte im letzten Rechtszug nur durch eine Rechtsbeschwerde gegen Endurteile der Oberen Verwaltungsgerichte der Länder über Fragen des Reichsverwaltungsrechts angerufen werden können. Die reichsgerichtlich überprüfbaren Rechtsfragen wurden dabei nach dem Enumerationsprinzip im Einzelnen aufgelistet.

Auch dieser Entwurf stand unter einem unglücklichen Stern. Wiederum erstattete der Präsident des Preußischen OVG – diesmal der genannte frühere



Staatsminister Drews – ein Gegengutachten, da er um Stellung und Einfluss des größten deutschen Oberverwaltungsgerichts in Preußen fürchtete. Man geriet allein schon wegen der Frage des Sitzes des RVG in Streit. Anstelle eines Sitzes in Berlin war die Sitznahme in Stuttgart vorgesehen. Entgegen den Bestrebungen von Drews enthielt der im Juni 1922 vorgelegte Gesetzentwurf eine Sitzfestlegung des RVG auf Stuttgart, was natürlich die Kritiker aus dem 1919 geschaffenen Freistaat Preußen nicht verstummen ließ. Es wurde insbesondere das Argument vorgebracht, dass die Zeit wegen der Vielzahl der Probleme noch nicht reif sei, nunmehr den Aufbau einer Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Schaffung eines Reichsverwaltungsgerichts zu krönen. Auch aus Bayern erfolgte eine ablehnende Stellungnahme. Sie war aber viel grundsätzlicher, da man dem Reich überhaupt das Recht absprach, das Verwaltungsrecht, das mit Reichsgesetzen in Verbindung stand, durch eine Reichsbehörde gerichtlicher Art endgültig zu klären. Dem Entwurf war aus heutiger Sicht von vornherein anzusehen, dass einerseits die parlamentarische Kraft zu seiner Durchsetzung mit einer eingängigen und sauberen Analyse und Klärung der Interessenlage fehlte. Andererseits waren die Länder, die auf Reichsebene durch den kompetenzmäßig schmal ausgestatteten Reichsrat vertreten waren, dem Vorläufer des heutigen starken Bundesrats, ohnehin rechtlich und politisch geschwächt. Sie konnten an einer Zunahme des Reichseinflusses im Gerichtswesen nicht interessiert sein. Das begründete dann auch wiederum den sich erneut zeigenden deutlichen Widerstand der Länder, insbesondere des Preußischen Freistaats.

1926 trat jedoch ein gewisser Umschwung in der Frage der Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichts ein. Um den preußischen Einfluss zu wahren, wurde im Preußischen Innenministerium die totale Ablehnung des Vorhabens aufgegeben. Da die Errichtung eines RVG gerade in der öffentlichen Meinung zur Vereinheitlichung der vielen Sondergerichtsbarkeiten auf der Reichsebene gefordert wurde, sprach man sich nunmehr für die Schaffung eines RVG allerdings mit dem Sitz in Berlin aus und auch unter beschränkter Erweiterung seiner Zuständigkeiten. Neu war die Überlegung, dass im Interesse der Rechtseinheit im Reich nunmehr auch den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, das RVG als letzte Instanz in Angelegenheiten der einzelnen Bundesstaaten einzuschalten. Die Erörterungen in den Ausschüssen des Reichsrats am 17.12.1926 führten jedoch erneut zu einer überwiegenden Ablehnung des entsprechenden Gesetzentwurfs. Nur die politisch wenig einflussreichen Länder Sachsen, Thüringen, Mecklenburg, Hessen und Hamburg stimmten dem Gesetzentwurf der Reichsregierung zu.

Nachdem allerdings die Reichsregierung trotz der ablehnenden Stellungnahme des Reichsrats eine Vorlage an den Reichstag befürwortete, ergab sich eine neue Lage. In einem zwischen dem Reichskanzler und dem preußischen Innenminister aufgrund eines Vorschlags vom 20.07.1927 geschaffenen Konzept war vorgesehen, dass ein einheitliches Reichsverwaltungsgericht auf dem Gebiet der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen sei, wobei das Preußische



OVG dann in dem RVG aufgehen könne. Voraussetzung hierfür sei allerdings, dass dieses von der Zivilgerichtsbarkeit losgelöste RVG in Berlin zu errichten sei und für preußische Angelegenheiten das Parteiverfahren vorzusehen sei. Genau diese Konzeption hatte in der Vergangenheit der OVG-Präsident Bill Drews verfolgt, um das Gewicht Preußens nach wie vor zu erhalten. Im Vorfeld des 1928 vorgelegten neuen Gesetzentwurfs wurden vor allem Fragen der Generalklausel und der Erweiterung der Zuständigkeiten des RVG behandelt. Aus Gründen der Verbesserung des Haushalts befürwortete vor allem der Reichsfinanzminister die Einführung der Generalklausel, damit möglichst viele Streitigkeiten vor Gericht mit der Folge der Einnahme von Gerichtsgebühren vor Gericht kamen. Die bisher vorgesehenen Begrenzungen der verwaltungsrichterlichen Zuständigkeit durch ein positives Enumerationsprinzip, die früher vorgesehen waren, wurden insoweit aufgegeben. Im Ergebnis hat man sich dann einer Generalklausel mit einer negativen Enumeration angeschlossen. Vor den bereits bestehenden Sonderverwaltungsgerichten auf Reichsebene sollten das Reichswirtschaftsgericht und das als Gericht fungierende Bundesamt für Heimatwesen in das RVG mit aufgehen. Vorläufer für einige jetzige Überlegungen etwa im gegenwärtigen Rundfunkstaatsvertrag und im Glücksspielstaatsvertrag aus heutiger Zeit bestanden darin, dass durch Staatsvertrag zwischen den Reichsländern bisherige landesrechtliche Zuständigkeiten auf das RVG übertragen werden sollten, wobei dann jeweils Entscheidungsgrundlage die Normen des Landesrechts waren. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wurde darauf verzichtet, ein eigenes Prozessrecht für das Reichsverwaltungsgericht zu schaffen. Der Hauptgrund hierfür war, dass die allermeisten Länder den Fortbestand ihres jeweiligen Landesverfahrensrechts wünschten.

Um eine einheitliche Interpretation des Reichsrechts durch das RVG sicherzustellen, sollte sich die Jurisdiktion des RVG auf alle Fälle erstrecken, bei denen ein Beschwerdeführer geltend machte, ein Verwaltungsakt habe eine Norm des Reichsrechts zu seinen Lasten verletzt. Das RVG sollte keinerlei Tatsachenfeststellungen vornehmen, also als ein reines Revisionsgericht fungieren. Gegenüber den Reichsbehörden, die von den Länderverwaltungsgerichten nicht kontrolliert werden konnten, war unmittelbar eine Anfechtungsklage zum allein zuständigen RVG vorgesehen, was dazu führte, dass das RVG in diesem Bereich auch zur Tatsacheninstanz wurde. Erneut zeigten sich zahlreiche Widerstände aus den bisher für die Verwaltungsorganisation zuständigen Ländern. Insbesondere war die zwischenzeitlich eingeführte Generalklausel umstritten. Sie wurde später (Ende Oktober 1928) für die Nachprüfungen der Verwaltungsanordnungen vorgesehen und sollte sich im Länderbereich auf polizeiliche Anordnungen erstrecken.

Eine – aus heutiger Sicht – merkwürdige verfassungsrechtliche Vorstellung war dabei, dass die Reichsregierung durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Reichsrats den Verwaltungsrechtsweg erweitern konnte und ggf. die Generalklausel generell einführen durfte. Zugleich sollte der Staatsgerichtshof des Deutschen Reichs dem RVG, und zwar mit Wirkung vom

01.04.1930, angegliedert werden. Ein entsprechender Gesetzentwurf der Reichsregierung ist dann seit August 1929 im Reichsrat stecken geblieben (Drucks. des Reichsrats Nr. 155). Infolge der politischen Wirren und des desolaten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zustandes infolge der Weltwirtschaftskrise kam es zu keiner weiteren parlamentarischen Beratung mehr. Die Herrschaft der parlamentarisch nicht legitimierten Präsidialkabinette in der Schlussphase der Weimarer Republik setzte ein, die dem Umstand geschuldet war, dass keine Mehrheiten mehr im Reichstag zustande kamen und so das WRV-Staatsschiff der Katastrophe entgegensteuerte.

## **VI. Verwaltungsrechtsprechung in wankender Zeit**

Zunächst nur soweit es um die polizeilichen Angelegenheiten und den Komplex der Bekämpfung politischer Ausschreitungen durch die Notverordnung des Reichspräsidenten vom 28.03.1931 ging, fand die raue Wirklichkeit von Verarmung, Not und blutigen Straßenkämpfen Eingang in die Verwaltungsrechtsprechung.

### **1. Einiges aus der Rechtsprechung des preußischen OVG bis 1933**

Allein in fünf Verwaltungsstreitverfahren entschied das Preußische OVG über die damals häufige Beschlagnahme von politischen Druckschriften. Es ging dabei immer um die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des böswilligen Verächtlichmachens und der Beschimpfung im Sinne der genannten Notverordnung des Reichspräsidenten vom 28.03.1931 (vgl. prOVG E 89, 226; prOVG E 89, 222; prOVG E 89, 236 u. prOVG E 89, 238).

#### **a. OVG und Magdeburger Polizeipräsident**

Hervorzuheben ist die letzte Entscheidung, die in der Agoniephase der Weimarer Republik ergangen ist und sich gerade mit der erstarkten NSDAP befasste (prOVG E 89, 238). Nach dem Sachverhalt hatte die Ortsgruppe der NSDAP in Magdeburg im Sommer 1931 die Polizeibehörde um Zulassung eines Plakats gebeten. Der Wortlaut des Plakats:

„Zeugen gesucht! Alle Personen, die die Zusammenstöße am 9. und 11. August 1931 zwischen Nationalsozialisten und Reichsbanner und das Verhalten der Polizei in der K.F.-Straße beobachtet haben, werden dringend gebeten, ihre Anschrift der Geschäftsstelle der NSDAP unter kurzer Schilderung des Sachverhalts mitzuteilen.“