

GELEITWORT

Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sind vor eine erdrückende Fülle von schwierigen Aufgaben gestellt, um das neugebildete Land „Rheinland-Pfalz“ aus dem vom nationalsozialistischen Staat hinterlassenen Trümmerfeld aufzubauen, um es zu einem Staatswesen zu machen, das seinen Bürgern Friede, Arbeit und Wohlergehen gewährt.

Ich begrüße es, daß in dem „Rheinisch-pfälzischen Verwaltungsblatt“ eine Zeitschrift geschaffen worden ist, die es sich zum Ziele gesetzt hat, Werkzeug und Wegweiser zu sein für alle, die am Werden und Wirken des neuen Staatswesens teilhaben, die - beruflich oder ehrenamtlich - an den vielgestaltigen Verwaltungsaufgaben von Staat und Selbstverwaltungskörperschaften mitarbeiten.

Ich wünsche der Zeitschrift weiteste Verbreitung und hoffe, daß sie die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen wird.

DR. BODEN

Koblenz, im März 1947

Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz

Landesverwaltungsgerichtspräsident Dr. Biesten

Geschichte, Sinn und Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Das Recht ist so alt wie die Menschheit. Es wurde der Menschheit gewissenmaßen mit auf den Lebensweg gegeben, auf daß sich nach seinen Normen das Verhältnis der Menschen untereinander und zu den Dingen bestimme. In diesem Sinne ist es Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben auch in der kleinsten Gemeinschaft und für eine gesunde gesellschaftliche und staatliche Entwicklung. Die grundlegenden Gedanken des Rechts sind verankert im natürlichen Sittengesetz, dem Naturrecht, das den Ausgangspunkt für die Ausgestaltung des Rechts entsprechend dem kulturellen und wirtschaftlichen Fortschritt bildet und durch Menschenwille und Menschenatzung nicht umgestoßen oder in seiner Substanz geändert werden kann, soll nicht des Ganze Schaden leiden.

Das furchtbare Unglück, das der Nationalsozialismus über das deutsche Volk und fast die ganze Welt gebracht hat, war letzten Endes das Ergebnis einer Staatsauffassung, die sich nicht auf das Recht, sondern auf die Macht stützte, die sich über die im Naturrecht wurzelnden Grundrechte hinwegsetzte und die staatliche Macht mit Hilfe des sogen. Rechtspositivismus untermauern wollte und auf diesen ihre Maßnahmen in bis dahin nicht gekanntem Ausmaße gründete. Nur eine Rechtsordnung, die aufgebaut ist auf der Grundlage des Naturrechts, und eine Verwaltung und Rechtsprechung, die eine solche Rechtsordnung zur Verwirk-

lichung bringen, können die Existenz eines Volkes sichern und seine Wohlfahrt fördern, können in einem Volke aber auch eine Geisteshaltung erzeugen, die über die Lösung innerstaatlicher Aufgaben hinaus eine harmonische Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen der verschiedenen Völker, eine Völkerverständigung, als ihre wichtigste politische Aufgabe erstrebt. In diesem Sinne bilden Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung die Elemente eines geordneten Staatslebens, in dem das eine ohne das andere nicht denkbar ist, in dem das Versagen des einen auch den andern Abbruch tun oder sie zum Nachteil für das Gemeinwohl in ihren Auswirkungen beeinträchtigen müßte. Diese auf Aristoteles zurückgehende und im Frankreich des 18. Jahrhunderts schon vor der Französischen Revolution von Montesquieu verkündete Dreiteilung der Gewalten beruht auf dem Gedanken, daß eine Machtkonzentration und damit eine Entwicklung zum Despotismus im Staate verhütet werden soll, und führt in der weiteren Durchführung und Fortbildung der staatlichen Organisation zum sog. Pluralismus, d. i. zur Machtverteilung auf verschiedene staatsrechtliche Faktoren, bei der neben dem Gesichtspunkt einer zweckmäßigen Verteilung der Staatsgeschäfte der Gesichtspunkt des Gleichgewichts unter den verschiedenen staatlichen Organen und ihrer gegenseitigen Kontrolle von größter Wichtigkeit ist.

**Aufsatz Biestens über Geschichte, Sinn und
Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit**

In den modernen Demokratien wurde die Gesetzgebung zu einer Aufgabe der Volksvertretung, und das dabei in manchen Staatsverfassungen vorgesehene Mitwirkungsrecht einer weiteren Körperschaft, einer „zweiten Kammer“, bringt auch hier den Grundsatz einer pluralistischen Staatsorganisation in dem oben dargelegten Sinne zur Geltung. Die Verwaltung und Rechtsprechung, die in den territorialen Staatssystemen lange Zeit in einer Hand vereinigt waren, wurden später voneinander getrennt, und über diese Trennung und die im absoluten Staate vorerst noch bestehende Abhängigkeit des Richters von seinem Landesherrn und die diesem zunächst noch vorbehaltenen sog. Kabinettsjustiz gelangte man auf Grund der staatsphilosophischen Theorien von Montesquieu und der in der Französischen Revolution verkündeten Menschenrechte im 19. Jahrhundert allgemein zur Anerkennung des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit.

War die Unabhängigkeit der Justiz schon ein wichtiger Schritt auf dem Wege vom absoluten Staat zum Rechtsstaat, so galt es, darüber hinaus auch auf dem Gebiete der mit weitgehenden Vollmachten ausgestatteten praktischen Verwaltungstätigkeit Rechtsgarantien gegen einen Rückfall in die Methoden des Staats- und Verwaltungsabsolutismus zu schaffen. In der Erkenntnis, daß die politische Kontrolle durch das Parlament, das sich neben der Gesetzgebung in der Regel nur mit der Aufstellung von Grundsätzen und Richtlinien für die Verwaltung befassen kann, dazu allein nicht ausreicht, kam man zur Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und mit ihr zu einer gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung auf die Rechtmäßigkeit der von ihr getroffenen Maßnahmen und zum Schutz der verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten. Der durch die Entwicklung bedingte, im Laufe der Zeit immer weitere Lebensgebiete erfassende Umfang der Verwaltungstätigkeit unterstreicht die Bedeutung und Notwendigkeit der Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die durch Richter mit besonderer fachlicher Eignung und entsprechenden Erfahrungen ausgeübt wird, neben den „ordentlichen Gerichten“, denen die Entscheidung in „bürgerlichen“ Rechtsstreitigkeiten und in Strafsachen obliegt. In Frankreich hatte Napoleon I. aus diesem Grunde schon Verwaltungsgerichte, die *Conseils de Préfecture*, als erste Instanz und den *Conseil d'Etat* als zweite und höchste Instanz, eingerichtet und ihnen die Entscheidung in Streitfällen zwischen dem Einzelnen und der Staatsverwaltung übertragen. In Deutschland wurden zuerst im Jahre 1863 vom Lande Baden und darauf nach und nach von den anderen Ländern Verwaltungsgerichte eingesetzt. Sie bestehen heute in den meisten Kulturstaaten und bieten die Gewähr für eine sachgemäße Kontrolle der Verwaltung und damit einen wirksamen Schutz der demokratischen Freiheiten auch auf diesem Gebiete.

Die Organisation der Verwaltungsgerichte war in den einzelnen deutschen Ländern verschieden. In der Rheinprovinz und der Provinz Hessen-Nassau bestanden nach dem Landesverwaltungsgesetze vom 30. 7. 1883 drei Arten von Verfahren, das Beschwerdeverfahren (Landrat, Regierungspräsident, Oberpräsident, Minister des Innern), das Beschlußverfahren (Stadtausschuß oder Kreisauausschuß, Bezirksausschuß, Provinzialrat) und das eigentliche Verwaltungsstreitverfahren (Stadtausschuß oder Kreisauausschuß, Bezirksausschuß, Oberverwaltungsgericht). An die Stelle der Stadt- und Kreisauausschüsse sowie der Bezirksverwaltungsgerichte sowie die Bezirksverwaltungsgerichte und an die Stelle des Oberverwaltungsgerichts am 1. Mai 1941 das Reichsverwaltungsgericht getreten.

Der allgemeine deutsche Zusammenbruch von 1945 hatte auch den Zusammenbruch der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Folge. Mit der Wiederaufnahme der Verwaltungstätigkeit und der Wiedereinsetzung der verschiedenen Behörden ergab sich dann auch die Notwendigkeit der Wieder-

einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Durch Erlaß des Oberpräsidenten von Rheinland—Hessen-Nassau vom 30. 3. 1946, betr. Wiedereinrichtung der Bezirksverwaltungsgerichte, wurden diese Gerichte wieder für die einzelnen Regierungsbezirke und durch Erlaß des Oberpräsidenten von Rheinland—Hessen-Nassau vom 2. 6. 1946, betr. Einrichtung eines Landesverwaltungsgerichts, wurde dieses Gericht an Stelle des früheren Reichsverwaltungs- bzw. Oberverwaltungsgerichts zur Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in höchster Instanz für den Bereich von Rheinland—Hessen-Nassau gebildet. Das Landesverwaltungsgericht ist Berufungsgericht für erstinstanzliche Entscheidungen der Bezirksverwaltungsgerichte und entscheidet als erste Instanz auf Klagen gegen Anordnungen oder Verfügungen des Oberpräsidenten. Revisionsinstanz, wie es früher das Reichsverwaltungs- bzw. Oberverwaltungsgericht war, ist es nach den beiden Erlassen nicht mehr, weil die Stadt- und Kreisverwaltungsgerichte nicht mehr errichtet worden sind, und weil die an ihrer Stelle von den unteren Verwaltungsbehörden getroffenen Entscheidungen durch Klage im Verwaltungsstreitverfahren, also durch Klage bei den Bezirksverwaltungsgerichten angefochten werden können, gegen deren Entscheidungen die Berufung an das Landesverwaltungsgericht gegeben ist.

Mit der Beseitigung der Stadt- und Kreisverwaltungsgerichte entfällt folgerichtig auch das früher für diese Gerichte außer dem Verwaltungsstreitverfahren vorgesehene Beschlußverfahren, das auch für die Bezirksverwaltungsgerichte nicht mehr besteht, da diese gemäß dem Präsidialerlaß vom 30. 3. 1946 nur mehr eine rein verwaltungsgerichtliche Tätigkeit auszuüben haben. Die Frage, ob und in welcher Form Beschlußbehörden wieder eingeführt werden sollen, harret noch der Lösung. Vorläufig besteht noch der Rechtszustand weiter, daß an Stelle der Beschlußbehörden die entsprechenden Verwaltungsbehörden zuständig sind, d. h. also z. B., daß an Stelle des Bezirksausschusses der Regierungspräsident entscheidet.

Durch die „Rundverfügung“ des Oberregierungspräsidenten von Hessen-Pfalz vom 11. 9. 1946 wurde auch für das Gebiet von Hessen-Pfalz die Verwaltungsgerichtsbarkeit wieder eingeführt. Verwaltungsgerichte sind danach die Kreisverwaltungsbehörden, die Bezirksverwaltungsgerichte und das Oberverwaltungsgericht.

Neuerdings ist durch eine Landesverordnung insoweit eine Vereinheitlichung erfolgt, als für das ganze Land Rheinland-Pfalz die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf zwei Instanzen beschränkt worden ist. Höchste Instanz ist das dem Staatsministerium angegliederte Landesverwaltungsgericht in Koblenz; außerdem bestehen bei den Regierungspräsidien in Koblenz, Mainz, Montabaur und Trier Bezirksverwaltungsgerichte und bei der Provinzialregierung Neustadt ein Verwaltungsgericht Pfalz.

Nach den Vorschriften für die Provinz Rheinland—Hessen-Nassau, zu der seit dem 15. 10. 1946 auch der Regierungsbezirk Rheinhessen gehört, sowohl wie nach den Vorschriften für die Pfalz müssen sämtliche Mitglieder der Bezirksverwaltungsgerichte sowie des Landesverwaltungsgerichts die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen, wobei allerdings in Rheinland—Hessen-Nassau der Regierungspräsident, der als politischer Beamter weder die Befähigung zum Richteramt noch zum höheren Verwaltungsdienst auf dem üblichen Ausbildungsgang erlangt zu haben braucht, geborener Vorsitzender des Bezirksverwaltungsgerichtes ist.

In Rheinland—Hessen-Nassau entscheiden die Bezirksverwaltungsgerichte in der Besetzung mit 4, mindestens aber 3 Richtern, in der Pfalz entscheiden die Bezirksverwaltungsgerichte immer in der Besetzung mit 3 Richtern. Das Landesverwaltungsgericht entscheidet in einer Besetzung von 3 Richtern, von denen mindestens einer die Befähigung zum Richteramt haben muß, das Gericht darf also nicht ausschließlich mit Richtern besetzt sein, die die

Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst haben. Bei dieser Vorschrift ging man davon aus, daß die Besetzung des Landesverwaltungsgerichtes mit 3 Mitgliedern - anstatt wie früher beim Reichsverwaltungsgericht mit 5 Mitgliedern - als ausreichend zu erachten sei, weil mit einer Vereinfachung der Verwaltungsgesetzgebung gerechnet werden könne, und weil auch Ersparnisgründe für eine Herabsetzung der Richterzahl sprächen. Andererseits wurde darauf Wert gelegt, daß bei dem Landesverwaltungsgericht als der höchsten verwaltungsrechtlichen Instanz mindestens eines der Mitglieder die Befähigung zum Richteramt haben müsse, damit neben den für Verwaltungsangelegenheiten oft sehr wichtigen Zweckmäßigkeitserwägungen die grundlegenden, den für das Richteramt befähigten Juristen besonders geläufigen Rechtsgedanken exakter juristischer Wissenschaft bei der Urteilsfindung nicht unbeachtet bleiben.

Die Frage, ob der Regierungspräsident, wie es für Rheinland—Hessen-Nassau vorgesehen ist, geborener Vorsitzender des Bezirksverwaltungsgerichtes sein soll, das bei seiner Mitwirkung in der Besetzung mit 4 Richtern entscheidet, oder ob, wie es für die Pfalz vorgeschrieben ist, die Bezirksverwaltungsgerichte immer nur in der Besetzung mit 3 Mitgliedern entscheiden, die sämtlich zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst befähigt sind, und von denen das älteste Mitglied den Vorsitz führt, bedarf der Lösung in der einen oder anderen Weise. Die für die Pfalz vorgeschriebene Regelung bringt auch für die Bezirksverwaltungsgerichte die vollständige Trennung von der Verwaltung und führt somit in dieser Rechtsstufe die Dreiteilung der Gewalten konsequent durch.

Was das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und ihre örtliche und sachliche Zuständigkeit angeht, so gelten dafür in Rheinland—Hessen-Nassau und in der Pfalz im großen und ganzen die früheren Vorschriften. Infolgedessen bleibt auch die bisherige für die sachliche Zuständigkeit in zahlreichen Einzelbestimmungen enthaltene kasuistische Regelung, die sog. Enumerationsmethode, wonach nur bestimmte gesetzlich aufgezählte Fälle der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegen, im Lande Rheinland-Pfalz aufrecht erhalten. Es sollte eine der ersten und wichtigsten gesetzgeberischen Zukunftsaufgaben sein, die dadurch bestehende Unübersichtlichkeit auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts zu beseitigen und nach dem Vorbilde Frankreichs, wie es schon früher in anderen deutschen Ländern, z. B. in Württemberg oder in den freien Reichsstädten Hamburg, Bremen und Lübeck geschehen ist, die sog. Generalklausel einzuführen, nach der die Anfechtung und Nachprüfung jedes Verwaltungsaktes im Verwaltungsstreitverfahren generell zugelassen ist. Die

Anfechtung würde dann in allen Fällen auf dem Wege der Klage möglich sein, die darauf zu stützen wäre, daß die angefochtene Verfügung von irrigen tatsächlichen Voraussetzungen ausgeht, oder daß sie auf einer Verletzung des bestehenden Rechts, insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen beruht, oder daß die Grenzen des pflichtmäßigen Ermessens überschritten sind.

Zu erwähnen ist schließlich noch das Beschwerdeverfahren in seinem Verhältnis zum Verwaltungsstreitverfahren. Nach Vorschrift des Landesverwaltungsgesetzes ist die Beschwerde regelmäßig ausgeschlossen, soweit das Verwaltungsstreitverfahren zugelassen ist. Diese Vorschrift geht darüber hinweg, daß das Recht der Beschwerde die selbstverständliche, logische Folge der den übergeordneten Behörden zustehenden Dienstaufsicht über die nachgeordneten Stellen ist, und würde nach Einführung der Generalklausel sogar dazu führen, daß das Beschwerde-recht gänzlich wegfiel. Sie kann deshalb und nicht zuletzt auch im Hinblick darauf nicht aufrechterhalten werden, weil sich bei der Einschränkung bzw. dem Wegfall des in der Form einfacheren Beschwerdeverfahrens eine nicht erwünschte Erschwerung der Rechtsverfolgung und Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte ergäbe. Andererseits aber empfiehlt es sich, eine Verbindung des Beschwerdeverfahrens mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu ermöglichen, indem man allgemein den Rechtsuchenden den Übergang von dem einen in das andere Verfahren in der Weise gestattet, daß gegen die auf Beschwerde ergangenen Entscheidungen der Aufsichtsbehörden die Klage im Verwaltungsstreitverfahren erhoben werden kann, ähnlich wie in Frankreich die Entscheidungen aller Staatsbehörden, die Minister nicht ausgenommen, mit der Nichtigkeitsklage vor dem Conseil d'Etat angefochten werden können. Für die Anordnungen und Verfügungen der höchsten Behördenstellen, wäre zweckmäßigerweise von dem Beschwerderecht abzusehen und die Anfechtung nur durch Klage vor dem höchstinstanzlichen Verwaltungsgericht zuzulassen, wie dies für Rheinland—Hessen-Nassau schon durch den Präsidialerlaß vom 2. 6. 1946 hinsichtlich der Anordnungen und Verfügungen des Oberpräsidenten geschehen ist.

Aus allem ergibt sich, daß eine Neugestaltung, insbesondere eine Vereinheitlichung und Vereinfachung des formellen Verwaltungsrechts eine der vordringlichsten Aufgaben ist. Sie wird sich um so eher für das Wohl der Einzelnen und des ganzen Landes lösen lassen, je mehr alle Beteiligten davon ausgehen, in den neuen Bestimmungen die Grundsätze wahrer demokratischer Freiheit zur Geltung zu bringen.

Auszug aus der Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers

verkündet in Paris am 27. August 1789

Das Gesetz ist der Ausdruck des allgemeinen Willens; alle Bürger haben das Recht, persönlich oder durch ihre Vertretung an seiner Schaffung mitzuwirken. Es muß für alle das gleiche sein, mag es nun beschützen oder bestrafen. Alle Bürger sind vor seinen Augen gleich. Sie sind in der gleichen Weise zu allen Würden, Stellungen und öffentlichen Ämtern zugelassen, je nach ihrer Fähigkeit und ohne andere Unterschiede als ihre Tüchtigkeit und Begabung.

Das Gesetz hat nur das Recht, Handlungen zu verbieten, die der Gesellschaft schädlich sind. Was nicht durch Gesetz verboten ist, darf nicht verhindert werden, und niemand kann gezwungen werden, etwas zu tun, was das Gesetz nicht befiehlt.

Eine Gesellschaft, deren Rechte nicht sicher verbürgt sind und bei der die Teilung der Gewalten nicht durchgeführt ist, hat keine Verfassung.

Die Freiheit besteht darin, alles tun zu können, was anderen nicht schadet. Also hat die Ausübung der natürlichen Rechte bei jedem Mitgliedern keine anderen Grenzen als die, den anderen Mitgliedern der Gesellschaft den Genuß der gleichen Rechte zu sichern. Diese Grenzen können nur durch das Gesetz bestimmt werden.

Die Sicherung der Menschen- und Bürgerrechte macht eine öffentliche Gewalt notwendig; diese Gewalt wird demnach zum Nutzen aller eingesetzt, nicht aber zum Sondervorteil derjenigen, denen sie anvertraut ist.

Die Bürger haben das Recht, selbst oder durch ihre Vertreter die Notwendigkeit einer öffentlichen Auflage zu prüfen, sie zu bewilligen, ihren Gebrauch zu überwachen und ihre Teilbeträge, Anlage, Eintreibung und Dauer zu bestimmen.

Vorstehende Artikel dienen zum besseren Verständnis der beiden ersten Beiträge.