

## Werk

**Titel:** Die preußische Verwaltungsreform und die Verwaltungsgerichtsbarkeit

**Autor:** Stengel, Karl von

**Ort:** Leipzig

**Jahr:** 1883

**PURL:** [https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345575393\\_0007](https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345575393_0007) | LOG\_0025

## Kontakt/Contact

[Digizeitschriften e.V.](#)  
SUB Göttingen  
Platz der Göttinger Sieben 1  
37073 Göttingen

✉ [info@digizeitschriften.de](mailto:info@digizeitschriften.de)

# Die preussische Verwaltungsreform und die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Von

Karl von Stengel,  
Professor der Rechte in Breslau.

Die große Verwaltungsreform, welche mit dem Erlaß der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 begonnen worden ist, ohne bisher zum Abschlusse gelangt zu sein, hat so tief in das ganze Staatsleben eingegriffen und bietet deshalb der wissenschaftlichen Betrachtung so verschiedene Seiten dar, daß eine erschöpfende Behandlung der sämtlichen Reformgesetze mit allen ihren Wirkungen nur in einem größeren Werke möglich ist. Dagegen ist es wohl möglich, einen Theil des Reformwerks im Rahmen einer kleineren Abhandlung zur Darstellung zu bringen, zumal wenn sich dieser Theil gegenüber dem übrigen Inhalte der Reformgesetze ziemlich scharf abgrenzt, wie dies insbesondere bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Fall ist. Freilich würde schon die Darstellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit allein einen sehr beträchtlichen Raum in Anspruch nehmen, wenn eine ins Einzelne gehende Darlegung der Organisation und des Verfahrens gegeben werden sollte. Eine solche Darlegung ist jedoch nicht beabsichtigt; es handelt sich vielmehr lediglich darum, eine gedrängte Darstellung der Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen seit der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 zu geben und sodann die neuen von der Regierung gemachten Aenderungsvorschläge bezüglich der gegenwärtig bestehenden Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit einer kritischen Besprechung zu unterziehen. Die Darstellung der geschichtlichen Entwicklung erschien schon um deswillen nothwendig, um darzuthun, daß die gegenwärtige Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit ihre Entstehung nicht einem

von Anfang an vorhandenen, klar durchgearbeiteten und zielbewußt verfolgten Pläne verdankt, sondern im Verlaufe der gesetzgeberischen Arbeiten allmählich aus einer Reihe von Kompromissen entstanden ist und in einzelnen ihrer Bestandtheile schon sehr bald auf Widerstand gestoßen ist, trotzdem aber sich mit einer gewissen inneren Nothwendigkeit entwickelt hat und von der Regierung wie von den Kammern als richtig anerkannt worden ist.

Da es sich, wie erwähnt, nicht um eine ins Einzelne gehende Darstellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit handelt, sondern nur die Grundzüge und die Hauptpunkte der Organisation besprochen werden sollen, so ist im ersten (geschichtlichen) Theile soviel als möglich von Einzelheiten abgesehen und insbesondere das Verwaltungsstreitverfahren, bezüglich dessen ja im Ganzen die Ansichten weniger auseinandergehen, sehr kurz behandelt worden. Ebenso sind die allgemeinen theoretischen Erörterungen über Ausgangspunkt, Grundlage und Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt auf das Nothwendigste beschränkt worden, da es sich nicht sowohl um eine Darlegung der Prinzipien der Verwaltungsjurisdiktion als vielmehr in erster Linie um eine Besprechung der Regierungsvorlagen vom 18. Dezember vorigen Jahres handelt, nach welchen das Organisationsgesetz vom 26. Juli 1880, das sogen. Verwaltungsgerichtsgesetz vom 3. Juli 1875 und bezw. 2. August 1880 abgeändert werden sollen und ein neues Zuständigkeitsgesetz an die Stelle des jetzt geltigen treten soll.

Wenn hienach der zweite (dogmatische) Theil der Abhandlung auch die erwähnten Regierungsvorlagen zum Ausgangspunkt nehmen mußte, so darf doch wohl wenigstens ein Theil der betreffenden Ausführungen eine allgemeinere Bedeutung beanspruchen, da die durch die Abänderungsvorschläge der Regierung angeregten prinzipiellen Erörterungen eine über die Frage der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen hinausgehende Tragweite haben.

Daß die Institution der Verwaltungsgerichtsbarkeit in innigem Zusammenhange steht mit der jeweiligen Organisation der Verwaltung überhaupt, ist bei der nachfolgenden Besprechung der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit in keiner Weise verkannt worden.

Wie schon angedeutet, stellt sich aber die Verwaltungsgerichtsbarkeit andererseits doch auch innerhalb des gesammten Verwaltungsorganismus als eine wenigstens relativ selbständige Institution dar, welche einer gesonderten Behandlung insbesondere dann fähig ist, wenn man den Ausdruck „Verwaltungs-Jurisdiktion“ nicht in dem weiten Sinne auf faßt, wie es z. B. Gneist thut, welcher auch alle Verwaltungs-Entscheidungen

dazu rechnet, bei welchen es sich um eine sogen. gerechte und billige Maßbestimmung handelt, — sondern zur Verwaltungsjurisdiktion nur die Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts, insbesondere des Verwaltungsrechts, rechnet. Deshalb ist auf den Inhalt der übrigen Reformgesetze nur soweit eingegangen, als dies notwendig war, um die Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenüber den andern Verwaltungseinrichtungen vollständig klar zu machen.

Mit Rücksicht auf die im Vorstehenden angedeutete Veranlassung und Richtung der Abhandlung sind die Literaturangaben auf das äußerste Maß beschränkt, und nur an solchen Stellen auf die einschlägigen Schriften und Abhandlungen hingewiesen, wo es sich um prinzipielle Erörterungen handelt.

## I.

Der in der 10. Legislatur-Periode III. Session (am 8. Oktober 1869) dem Hause der Abgeordneten vorgelegte Entwurf der Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen<sup>1)</sup>, durch welchen die neue Verwaltungsreform eingeleitet worden ist, enthält keinerlei Vorschriften über eine selbstständige Verwaltungsgerichtsbarkeit. Im vierten Abschnitte, welcher vom Kreis-, Kommunal- und allgemeinen Landesverwaltung handelt, sind zwar (im § 112) eine Anzahl Angelegenheiten der Armenpolizei, Wegepolizei, Feldpolizei, Gewerbepolizei u. s. w. aufgeführt, in welchen künftighin die Entscheidung dem Kreisauschusse zustehen solle, und in der allgemeinen Begründung des Entwurfs ist hinsichtlich dieser Kompetenz des Kreisauschusses bemerkt<sup>2)</sup>, daß derselbe mit einer Reihe schwerwiegender Funktionen der „Verwaltungsjustiz“ und der Exekutive ausgestattet werde. Ebenso ist bezüglich des Verfahrens vor dem Kreisauschusse, welches nach § 117 d. G. zunächst im Wesentlichen durch eine allgemeine Ministerial-Instruktion geordnet werden sollte, in den Motiven hervorgehoben, daß dabei das Prinzip der öffentlichen und mündlichen kontradiktorischen Verhandlung mit den Parteien in möglichst weitem Umfange zur Anwendung gelangen solle. Allein

1) H. d. Abg. 10. Legisl.-Per. III. Session 1869, Druck. Nr. 4. — Brauchitsch, Die Organif. Ges. der innern Verwaltung in Preußen. Materialien I. Thl. S. 1—165.

2) Brauchitsch a. a. O. S. 95 u. 96.

hiedurch wollte man keineswegs dem Kreisaußschuß die Stellung einer Verwaltungsgerichtsbehörde einräumen. Bei der Ueberweisung der erwähnten Angelegenheiten an den Kreisaußschuß handelte es sich vielmehr in erster Linie um die Ausbildung der Selbstverwaltung auf den Gebieten der kommunalen und obrigkeitlichen Verwaltung und in Verbindung damit um Dezentralisation innerhalb der allgemeinen Landesverwaltung, indem verschiedene Angelegenheiten, welche bis dahin durch die Bezirksregierungen erledigt worden waren, an die Kreisaußschüsse übergehen sollten. Allerdings hatte zweifellos der Vorschlag, im Kreisaußschüsse Staatsangehörige zur ehrenamtlichen Mitwirkung in den Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung heranzuziehen, den Zweck, die unparteiische Handhabung der Verwaltungsgesetze zu sichern und zu fördern, die hiedurch gegebene Verstärkung des Rechtsschutzes war jedoch wesentlich nur eine mittelbare, während an eine besondere Hervorhebung und Ausscheidung der sogen. Verwaltungsrechtsstreitigkeiten, d. h. der Streitigkeiten über die aus dem öffentlichen Rechte entspringenden Rechte und Pflichten aus der Masse der sogen. Verwaltungssachen zunächst nicht gedacht wurde. Nur diejenigen Angelegenheiten wollte man ausscheiden, welche einer kontradiktorischen Verhandlung fähig erschienen, gleichgiltig im Uebrigen, ob sie den Charakter von Rechtsstreitigkeiten hatten oder nicht. Dagegen kam diese Frage bei der Berathung des Entwurfs im Abgeordnetenhaus zur Sprache, indem von einzelnen Abgeordneten beantragt wurde, den Rechtsweg bei gewissen Verwaltungsstreitigkeiten zuzulassen, während man von anderer Seite betonte, daß die Zivilgerichte zur Rechtsprechung auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts nicht geeignet seien, und auch eine Loslösung dieser Rechtsprechung von der eigentlichen Verwaltung nicht rathsam erscheine <sup>1)</sup>.

Uebrigens ist zu erwähnen, daß die Frage, durch welche Behörden und Organe die Entscheidung in Streitigkeiten des öffentlichen Rechts gefällt werden solle, bei der erwähnten Gelegenheit nur mehr nebensächlich behandelt wurde, und daß auch diejenigen, welche ein Eintreten des ordentlichen Richters bei Streitigkeiten, welche sich aus Anlaß von Veränderungen der Kreisgrenzen, Ausscheiden der Städte aus dem Kreisverbände, Heranziehung zu Kreisämtern und Kreisabgaben ergeben würden, befürworteten, dies theilweise mit der Begründung thaten, daß sie die Ueberweisung dieser Sachen an den ordentlichen Richter nur als

1) Abg.-Z. 10. Legisl.-Per. III. Session 1869. Sten. Ber. S. 67—89; 91—119; 121—142; Brauchitsch, Materialien I. Thl. S. 164—345.

Nothbehelf betrachteten und, sofern in Preußen ein Verwaltungsgerichtshof bestehen würde, die Ueberweisung der fraglichen Streitfachen an diesen beantragt haben würden. Immerhin war die Frage der sogen. Verwaltungsgerichtsbarkeit einmal aufgeworfen, und als der Entwurf der Kreisordnung am 21. Dezember 1871 (11. Legislatur-Periode. II. Session 1871—72) in veränderter Gestalt neuerdings dem Landtage vorgelegt wurde<sup>1)</sup>, nahm die Regierung bestimmte Stellung zu dieser Frage. Es ist deshalb in der allgemeinen Begründung des neuen Entwurfs bemerkt: „Die wichtigste Ergänzung ist dem Entwurfe durch die Einfügung einer Reihe von Bestimmungen zu Theil geworden, welche einerseits die Regelung des Verfahrens in Verwaltungstreitsachen vor den Kreisauschüssen bezwecken, und welche andererseits, wenn auch zunächst nur provisorisch, in den Deputationen für Verwaltungstreitigkeiten eine Rekursinstanz für die Entscheidungen der Kreisauschüsse schaffen und solcher Gestalt das System der obrigkeitlichen Selbstverwaltung innerhalb des durch die Kreisordnung gegebenen Rahmens zu einem vollständigen Abschlusse bringen wollen. Indem die Kreisauschüsse und die Deputationen für Verwaltungstreitigkeiten mit ihren Selbständigkeit und Unabhängigkeit sichernden Formen und Garantien umgeben werden und ihnen dadurch der Charakter von Verwaltungsgerichtshöfen beigelegt wird, werden dieselben auch befähigt sein, die Rechtskontrollen über die Verwaltung zu üben, welche das Abgeordnetenhaus in einer nach Ansicht der Staatsregierung nicht geeigneten Weise für verschiedene Verwaltungsangelegenheiten den ordentlichen Gerichten übertragen wollte“<sup>2)</sup>.

Die betreffenden Bestimmungen nun, um welche es sich hier handelt, finden sich in den §§ 111 ff. des Entwurfs. Es ist nothwendig auf diese Bestimmungen etwas näher einzugehen, weil dieselben für die spätere Entwicklung der sogenannten Verwaltungsgerichtsbarkeit von grundlegender Bedeutung gewesen sind:

In § 111 sub e ist zunächst bestimmt, daß der Kreisauschuß „die ihm durch dieses Gesetz, bezw. noch weiterhin gesetzlich zu übertragenden Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung zu führen hat.“

In § 112 sind sodann diese Angelegenheiten der allgemeinen

1) Abg.-Z. 11. Legisl.-Per. II. Sess. Sten. Ber. Bd. I. S. 227/28. Druckf. Nr. 89. Brauchitsch, Materialien I. Thl. S. 353—632.

2) Brauchitsch, a. a. O. I. S. 600. — Vgl. auch die Einführung des II. Entwurfs durch Minister Graf zu Eulenburg am 21. Dezember 1871. Brauchitsch I. S. 350/51.

Landesverwaltung im Einzelnen aufgeführt. Danach sollte den Kreis-  
ausschüssen übertragen werden:

I. In armenpolizeilichen Angelegenheiten:

1) Die den Kreis-Kommissionen zustehende scheidrichterliche Ent-  
scheidung und sühneamtliche Vermittlung von Streitigkeiten zwischen  
Armenverbänden (§§ 60—62 des Ges. vom 8. März 1871 betr. die  
Ausführung des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz).

2) Die nach § 65 dess. Ges. den Landrätthen bezw. den Gemeinde-  
vorständen übertragene resolutorische Entscheidung von Streitigkeiten  
zwischen Armenverbänden und den zur Unterstützung eines Hilfsbedürf-  
tigen verpflichteten Verwandten und Angehörigen.

II. In wegepolizeilichen Angelegenheiten:

1) Die resolutorische bezw. interimistische Entscheidung in streitigen  
Wegebau-sachen, soweit sie öffentliche Wege betreffen, jedoch mit Aus-  
schluß der Chaussees und der vom Fiskus zu unterhaltenden Land-  
straßen. Der Kreis-ausschuß sollte in dieser Beziehung zu entscheiden  
haben:

a. was im Interesse des öffentlichen Verkehrs geschehen muß, ins-  
besondere auch, ob ein Weg, von dem es streitig ist, ob er ein öffent-  
licher oder ein Privatweg sei, für den öffentlichen Verkehr in Anspruch  
zu nehmen ist;

b. von wem und auf wessen Kosten das Erforderliche zu  
leisten ist;

c. wie hoch etwa eine in diesem letzteren Falle zuzusprechende Ent-  
schädigung zu bemessen ist.

2) Die Befugniß, die Anwendung der Bestimmungen des Ges. v.  
21. Dezember 1846, betr. die beim Bau von Eisenbahnen beschäftigten  
Arbeiter, nach Maßgabe des § 26 diej. Ges. auch auf andere öffentliche  
Bauten auszudehnen, insoweit es sich hiebei um Bauten des Kreises  
oder von Gemeinden handelt.

III. In Vorfluths-, Ent- und Bewässerungs-sachen:

1) Die resolutorische, bezw. interimistische Entscheidung in An-  
gelegenheiten betreffend:

a. Die Festsetzung der Höhe des Wasserstandes bei Stauwerken  
auf Grund der §§ 1—7 des Vorfluths-Gesetzes vom 15. November 1811  
und der §§ 4—11 des Vorfluths-Gesetzes für Neu-Vorpommern und  
Rügen vom 9. Februar 1867,

b. Die Beschaffung der Vorfluth auf Grund des § 11 ff. des  
Gesetzes vom 15. November 1811, und

c. Die Räumung und Unterhaltung von Gräben, Wasserabzügen

und Privatflüssen auf Grund des § 10 des Gesetzes vom 15. November 1811, des § 7 des Gesetzes über die Benützung der Privatflüsse vom 28. Februar 1843 und der §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 9. Februar 1867, und zwar mit der Maßgabe, daß nur die in Bezug auf diese Angelegenheiten der Provinzial-Polizeibehörde bezw. Bezirks-Regierung beigelegten Befugnisse auf den Kreisauschuß, die Befugnisse der Ressort-Ministerien aber auf die Deputation für Verwaltungsstreitigkeiten übergehen sollten.

2) Die Abschaffung des Präklusionsbescheides bei Bewässerungs- und Entwässerungs-Anlagen in Gemäßheit der §§ 19—22 des Gesetzes vom 28. Februar 1843 und des Gesetzes vom 23. Januar 1846.

3) Der Erlaß von Reglements über die Räumung von Gräben und Wasserläufen auf Grund des § 3 des Gesetzes für Neu-Vorpommern vom 9. Februar 1867.

4) Die in den §§ 30—32 des Gesetzes vom 28. Februar 1843 vorgesehenen Funktionen der Kreis-Vermittlungskommission bei Bewässerungs-Anlagen.

#### IV. In feldpolizeilichen Angelegenheiten:

1) Die resolutorische Entscheidung in Pfandgeldstreitsachen nach § 67 der Feldpolizei-Ordnung vom 1. November 1847 in letzter Instanz auf Rekursbeschwerden gegen Entscheidungen des Amtsvorstehers bezw. der städtischen Polizeibehörde.

2) Die Bestätigung von Gemeindebeschlüssen über die Freigebung des Thierfangs während der Saat- und Erntezeit auf Grund des § 40 ebendasselbst.

3) Die Festsetzung von allgemeinen Werthsätzen für Wartung und Fütterung gepfändeter Viehstücke nach § 55 ebendasselbst.

#### V. In gewerbepolizeilichen Angelegenheiten:

1) Die resolutorische Entscheidung in Angelegenheiten betr. die Errichtung oder Veränderung gewisser (im Entwurfe einzeln aufgeführter) gefährlicher oder belästigender gewerblicher Anlagen, bezw. die Ertheilung der Genehmigung zu denselben auf Grund der §§ 16—25 der Gewerbe-Ordnung vom 21. Juni 1869.

2) Die Entscheidung über Anträge auf Ertheilung von Konzessionen zum Betriebe der Gast- und Schankwirthschaft, wie zum Kleinhandel mit Getränken (§ 33 der Gewerbe-Ordnung), sowie über Zurücknahme solcher Konzessionen (§ 54 des Gesetzes).

VI. In lokal-, bau- und feuerpolizeilichen Angelegenheiten. Die Entscheidung über Beschwerden gegen Anordnungen oder Verfügungen der Amtsvorsteher und städtischen Polizeiverwaltungen.

VII. In Ansiedlungssachen: Die Entscheidung über Anträge auf Gestattung neuer Ansiedlungen in Gemäßheit des § 27 f. des Gesetzes vom 3. Januar 1845 und des § 11 des Gesetzes vom 24. Mai 1853.

VIII. In Dismembrations-Angelegenheiten: Die Bestätigung der Abgaben, Vertheilungspläne und die Regulirung sofort vollstreckbarer Interimistita mit Ausschluß der Festsetzungen über die Vertheilung der Grundsteuern und Renten auf Grund der §§ 19 bis 23 des Gesetzes vom 3. Januar 1845 und des § 6 des Gesetzes vom 24. Mai 1853.

IX. In Kommunal-sachen der Landgemeinden und selbständigen Gutsbezirke<sup>1)</sup>:

1) Die Aufsicht über die Kommunalangelegenheiten der ländlichen Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke.

2) Die Genehmigung von Kommunalbezirksveränderungen durch Zulegung oder Abzweigung einzelner Grundstücke nach § 1 des Gesetzes vom 14. April 1856 betr. die Landgemeinde-Verfassungen in den sechs östlichen Provinzen der Monarchie, soweit diese Genehmigung bisher dem Oberpräsidenten zustand.

3) Die Genehmigung von Auseinandersetzungen unter den Betheiligten in Folge von Bezirksveränderungen an Stelle der Bezirksregierung auf Grund des § 1 al. 5 a. a. D.

4) Die Genehmigung des Statuts über die Vereinigung eines ländlichen Gemeindebezirks und eines selbständigen Gutsbezirks nach § 2 a. a. D.

5) Die Bestätigung von Gemeindebeschlüssen über anderweite Regelung des Stimmrechts in der Gemeindeversammlung, sowie die Anordnung einer Ergänzung oder Abänderung der in Ansehung des Stimmrechts bestehenden Ortsverfassung nach Maßgabe der §§ 3—7 a. a. D. an Stelle der Regierung, bezw. des Ministers des Innern.

6) Die Bestätigung des Statuts über die Bildung einer gewählten Gemeindevertretung nach § 8 a. a. D.

1) Die selbständigen Gutsbezirke, welche in § 1 der Landgemeinde-Ordnung vom 14. April 1856 den Gemeinden gleichgestellt sind, wurden im Entwurfe aufrecht erhalten, welcher in § 28 bestimmte: „Für den Bereich eines selbständigen Gutsbezirks ist der Besitzer des Guts zu den Pflichten und Leistungen verbunden, welche den Gemeinden für den Bereich ihres Gemeindebezirks im öffentlichen Interesse obliegen.“ Natürlich stehen ihm auch dafür die entsprechenden öffentlich-rechtlichen Befugnisse zu.

7) Die Genehmigung zur Erwerbung und Veräußerung von Grundstücken, zu Pachtungen außerhalb der Feldflur und zur Aufnahme von Schulden nach §§ 33—35 Tit. 7 Thl. II A.R.N., an Stelle der Gerichtsobrigkeit.

8) Die Genehmigung zur Anstellung gerichtlicher Klagen Seitens der Gemeinden in Gemäßheit des Anhangs § 4 zur A.G.D., an Stelle der Gutsherrschaft.

9) Die Regulierung der Zahlungsmodalitäten bei Exekutionsvollstreckungen gegen Landgemeinden in Gemäßheit des Anhangs § 153 zur A.G.D., an Stelle der Bezirksregierung.

10) Die Ertheilung der im § 10 zu Nr. 4 des Gesetzes vom 14. April 1856 vorgeschriebenen Bescheinigung zu dem Nachweise, daß von einer Gemeinde bei der Erwerbung oder Veräußerung von Grundstücken oder denselben gleichstehenden Gerechtsamen die den Gemeinden gesetzlich vorgeschriebenen besonderen Formen beobachtet worden sind, an Stelle der Regierung.

11) Die Bestätigung von Gemeindebeschlüssen über anderweitige Aufbringung der Gemeindeabgaben und Dienste, sowie die Anordnung einer Ergänzung oder Abänderung der in Ansehung der Gemeindefasten bestehenden Ortsverfassung in Gemäßheit der §§ 11—13 a. a. D., an Stelle der Regierung bezw. des Ministers des Innern.

12) Die Entscheidung über Beschwerden wegen Theilnahme am Stimmrechte, sowie wegen Heranziehung zu den Gemeindefasten — die Beschwerde mag auf gänzliche Befreiung oder Ermäßigung gerichtet sein.

13) Die Festsetzung der Dienstunkosten-Entschädigungen der Gemeindevorsteher (§ 25 des Entwurfs) und der Bejoldungen anderer Gemeindebeamten im Falle von Streitigkeiten zwischen den Betheiligten.

14) Die Entscheidung über Beschwerden wegen Abnahme von Gemeinberechnungen mit der Befugniß, in Fällen der Verweigerung Seitens der Gemeinde die Decharge seinerseits endgiltig zu ertheilen.

X. Endlich war vorgesehen, daß in Justizverwaltungsangelegenheiten der Kreisaußschuß die Aufstellung der Geschwornenlisten betheiligen und über die dagegen erhobenen Einwendungen entscheiden sollte.

Betrachtet man die im Vorstehenden aufgeführten Angelegenheiten mit Rücksicht auf ihre Beschaffenheit als Verwaltungssachen, bezw. Rechtsstreitigkeiten, so lassen sich dieselben in drei Kategorien scheiden:

a. Sogenannte reine Verwaltungssachen, d. h. Angelegenheiten, bei welchen die Erledigung und bezw. Entscheidung selbstverständlich innerhalb gewisser vom Gesetze gesteckter Grenzen nach pflichtgemäßem Er-

meffen der Behörde lediglich aus Gründen der Zweckmäßigkeit und des öffentlichen Interesses erfolgt; hieher gehören z. die Sachen sub III 3, IV 2, 3, VII, VIII und ein Theil der sub Nr. IX aufgeführten Angelegenheiten.

b. Angelegenheiten, in welchen es sich um die schiedsrichterliche oder interimistische, d. h. provisorische Entscheidung in Rechtsstreitigkeiten meist privatrechtlicher Natur handelt, weshalb auch in diesen Fällen gewöhnlich noch der Rechtsweg gegen die Entscheidung des Kreis-ausschusses, bezw. ungeachtet derselben für zulässig erklärt ist, z. B. die Angelegenheiten sub II 1 a c, III 1, ferner sub I 1 und 2.

c. Streitigkeiten über öffentliche Rechte und Pflichten, welche natürlich ebenso lediglich nach Gründen des Rechts zu entscheiden sind wie Streitigkeiten auf dem Gebiete des Privatrechts oder die Verhängung von Strafen. Hierher gehören z. B. die Sachen sub I, III 1 und 2, IV 1, V, VI, VII und IX 12, 13, 14.

Bei einzelnen der im § 112 des Entwurfs aufgeführten Angelegenheiten kann es zumal mit Rücksicht auf die mitunter sehr allgemeine Fassung der betreffenden Artikel des Entwurfs zweifelhaft sein, zu welcher Kategorie sie zu zählen sind, bezw. sie können zu der einen oder andern Kategorie gerechnet werden, je nachdem der in solchen Sachen erhobene „Refurs“ sich auf die Verletzung von Rechten oder von Interessen stützt. Der Entwurf selbst hat bei den sogleich zu besprechenden Bestimmungen die Grenze zwischen den verschiedenen Kategorien keineswegs ganz scharf gezogen. In § 114 des Entwurfs werden nämlich die reinen Verwaltungssachen oder „Beschlusssachen“, wie sie später genannt wurden, in der Weise von den „streitigen Verwaltungssachen“ geschieden, daß gegen die Entscheidungen des Kreis-ausschusses in „Beschlusssachen“ die Berufung an die Bezirksregierung, in „streitigen Verwaltungssachen“ aber an die „Deputation für Verwaltungssachen“ zugelassen wurde.

Zu den Beschlusssachen rechnete hienach der Entwurf die sub V, VI, VII und VIII aufgeführten Angelegenheiten, alle übrigen Angelegenheiten gehörten zu den streitigen Sachen. Für die „streitigen Verwaltungssachen“ hat sodann der Entwurf in den §§ 119—137 ein besonderes Verfahren vorgeschrieben. Dabei ist jedoch zu bemerken, daß im Sinne der §§ 119—137 zu den „streitigen Sachen“ auch die in den §§ 26 und 47 aufgeführten Angelegenheiten (Beschwerden gegen polizeiliche Verfügungen des Gemeindevorsteher's und bezw. des Amtsvorsteher's) gehörten, während andererseits das in den §§ 119—137 näher geregelte Verfahren in den sub Nr. II 2, III 3, 4, IX 1—11

incl. befaßten Angelegenheiten keine Anwendung finden sollte, da es sich in diesen Fällen entweder um reglementarische Anordnungen oder um Verfügungen auf dem Gebiete der Gemeinde-Oberaufsicht handelt, bei welchen ein formelles Prozeßverfahren nicht angebracht erschien. Ebenso sollten die Vorschriften in §§ 120—137 keine Anwendung finden auf die unter Nr. I 1 und V aufgeführten armen- und gewerbepolizeilichen Angelegenheiten, weil für diese Angelegenheiten in dem Ausführungs-Gesetze zum Unterstützungswohnsitz-Gesetze vom 8. März 1871, bezw. in der Gewerbeordnung vom 28. Juni 1869 und in der dazu erlassenen Ministerialanweisung vom 4. September 1869 bereits besondere Bestimmungen getroffen waren.

Was die Grundsätze des in den mehrerwähnten §§ 120—137 näher geregelten Verfahrens anlangt, so sollte dasselbe durch eine bei dem Kreisauschusse eingereichte Klageschrift (Antrag, Beschwerde) eingeleitet werden und der Regel nach ein öffentlich-mündliches sein. Ein Schriftenwechsel sollte nur ausnahmsweise nach dem Ermessen des Kreisauschusses bei erheblichen und verwickelten Streitfällen und bei gegen öffentliche Behörden gerichteten Klageanträgen stattfinden. In gewissen Fällen war auch die Zulässigkeit der Entscheidung ohne vorgängige mündliche und öffentliche Verhandlung lediglich auf Grund von Akten oder Urkunden vorgesehen. Hinsichtlich der Feststellung des Thatbestandes und der Beweiserhebung war im Wesentlichen die Untersuchungsmaxime zu Grunde gelegt, und dem entsprechend war auch das Ungehorsamsverfahren geregelt.

Wie bereits erwähnt sollte nach dem Entwurfe gegen die Entscheidung der Kreisauschüsse in „streitigen Verwaltungssachen“ die Berufung an die Deputationen für Verwaltungsstreitigkeiten zulässig sein, und zwar legte § 114 des Entwurfs sowohl den Betheiligten (Parteien) als auch dem Vorsitzenden des Ausschusses, dem letzteren aus Gründen des öffentlichen Interesses, dieses Recht bei. Hinsichtlich der erwähnten Deputationen war in § 159 und bezw. 160 des Entwurfs bestimmt, daß bis zum Erlasse des Gesetzes über die Reorganisation der inneren Verwaltung die durch zwei Mitglieder verstärkten Deputationen für das Heimathwesen (§§ 40 und 41 des Gesetzes betreffend die Ausführung des Unterstützungswohnsitz-Gesetzes vom 8. März 1871) unter der Benennung „Deputation für Verwaltungsstreitigkeiten“ sowohl über die Berufungen gegen die Entscheidungen des Kreisauschusses in streitigen Sachen, als auch in einigen im Entwurfe besonders hervorgehobenen Angelegenheiten in erster Instanz entscheiden sollten (§ 3 Streitigkeiten aus Anlaß der Veränderung der Kreis-

grenzen; § 4 Streitigkeiten aus Anlaß des Ausscheidens der Städte aus dem Kreisverbande; § 14 Beschwerden wegen Veranlagung zu den Kreisabgaben; § 60 Beschwerden gegen polizeiliche Zwangsverfügungen des Landraths; § 74 Beschwerden wegen Vertheilung der Kreistags-Abgeordneten auf die einzelnen Wahlverbände; § 90 Streitigkeiten über die Giltigkeit von Kreistagswahlen; § 112 III 1 IX 3 einzelne Fälle in Vorfluth-, Ent- und Bewässerungssachen, sowie in Kommunalangelegenheiten).

Das Verfahren vor den „Deputationen für Verwaltungsstreitigkeiten“ hatte der Entwurf in den §§ 163—168 und bezw. 171 und 172 im Wesentlichen im Anschlusse an die Vorschriften über das Verfahren vor den Kreisausschüssen geregelt, gleichzeitig aber den Vorschriften in den §§ 46—51 des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 möglichst nachgebildet. In den Motiven ist bezüglich dieser Einrichtung bemerkt, daß die Deputationen für Verwaltungsstreitigkeiten zunächst nur dazu bestimmt sein, die Rekursinstanz für die Entscheidungen der Kreisausschüsse zu bilden, daß ihnen jedoch in ihrer weiteren Entwicklung als Provinzialverwaltungsgerichtshöfen später die Aufgabe zufallen solle, in denjenigen zur Kompetenz der Bezirksregierungen gehörigen landespolizeilichen Anlegenheiten die erstinstanzliche Entscheidung zu fällen, welche zur Ueberweisung an die Kreisausschüsse nicht geeignet erscheinen. Ebenso sollten sie für die Stadtkreise die Funktionen der Kreisausschüsse übernehmen und die kommunale Aufsicht über die Stadtgemeinden zu führen haben. Als Abschluß der Reorganisation war gleichzeitig die Einsetzung eines zentralen Verwaltungsgerichtshofes in Aussicht genommen, welcher an Stelle der Ressortministerien vornehmlich dazu berufen sein sollte, durch Entscheidung prinzipieller Fragen die Einheit auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts zu wahren.

Vergleicht man mit diesen die Verwaltungsjustiz betreffenden Bestimmungen des Entwurfs das Gesetz selbst, wie es nach wiederholten Verhandlungen in der III. Session der 11. Legislaturperiode 1872/73<sup>1)</sup> als Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 publizirt ist, so ergiebt sich, daß die Prinzipien des Entwurfs durchweg beibehalten sind; der Kreisauschuß erscheint in dem Gesetze, wie im Entwurfe als Verwaltungsgericht erster Instanz zur Entscheidung einer Anzahl unter der Be-

1) Abg.-Z. 11. Legisl.-Per. III. Sess. 1872/73. Druckf. Nr. 14. Sten. Ber. I S. 14—52; 68—96; 97—122; 123—141. S.-Z. Sten. Ber. I. S. 15—57; 64—70. Brauchitsch, Bd. III S. 1749—1983; IV S. 1987—2106.

zeichnung „Streitige Verwaltungssachen“ zusammengefaßter Angelegenheiten. Als Verwaltungsgerichte zweiter Instanz und in manchen Fällen auch als Gerichte erster Instanz fungiren nach dem Gesetze besondere Bezirksverwaltungsgerichte, welche ebenso wie die Kreisausschüsse in ihrer Eigenschaft als Verwaltungsgerichte ihre Entscheidungen in der Regel auf Grund öffentlicher und mündlicher Verhandlungen zu fällen haben.

Im Einzelnen ist Folgendes zu erwähnen. Die Zuständigkeit des Kreis Ausschusses, wie sie in § 112 des Entwurfs beabsichtigt war, hat derselbe in § 35 der Kreisordnung auch im Wesentlichen übertragen erhalten. Abgesehen von einigen unbedeutenderen, hier nicht weiter interessirenden Abänderungen trat nur insofern eine Erweiterung der ursprünglich beabsichtigten Kompetenz ein, als zu den in § 112 des Entwurfs aufgeführten Kategorien von Angelegenheiten zwei weitere Kategorien hinzugefügt wurden. Nach § 135 Nr. X und XI hat nämlich der Kreis Ausschuß auch ein Entscheidungsrecht in Schul sachen der Landgemeinden und selbständigen Guts bezirke und in Angelegenheiten der öffentlichen Gesundheits pflege derselben erhalten.

In ersterer Hinsicht hat der Kreis Ausschuß

1) die Entscheidung von Beschwerden über die Heranziehung zu Schulbeiträgen (jedoch mit Vorbehalt des Rechtswegs nach § 15 des Gesetzes vom 24. Mai 1861);

2) die Feststellung des Geldwerthes der Naturalien und des Ertrages der Ländereien bei Regulirung des Einkommens der Elementarlehre im Falle eines Streites unter den Betheiligten;

3) die resolutorische bzw. interimistische Entscheidung in solchen streitigen Schulhausbauten, welche nicht gleichzeitig die Küsterei betreffen, nämlich über die Nothwendigkeit und die Art der Ausführung von Neu- und Reparaturbauten von Schulen, sowie — jedoch vorbehältlich des Rechtswegs — über die Verpflichtung, zu den Baukosten beizutragen, und über die Vertheilung dieser Kosten unter den hiezu Verpflichteten.

In Angelegenheiten der öffentlichen Gesundheitspflege der Landgemeinden und selbständigen Gutsbezirke hat nach Nr. XI l. c. der Kreis Ausschuß zu entscheiden:

1) über die zwanglose Einführung von sanitätspolizeilichen Einrichtungen, soweit nicht der Gegenstand durch Gesetz geregelt ist;

2) über die Verpflichtung zur Tragung der Kosten und über deren Vertheilung unter den Verpflichteten, jedoch vorbehältlich des Rechtswegs in den gesetzlich zulässigen Fällen.

Außerdem gehören nach der Kreisordnung zu den dem Kreis-  
ausschuß überwiesenen „streitigen Verwaltungssachen“ auch die in  
§ 8 (Verpflichtung zur Uebernahme unbeförderter Kreisämter), § 19  
(Beschwerden wegen Veranlagung zu Kreisabgaben), § 25 (Ver-  
pflichtung zur Uebernahme von Gemeindeämtern), § 35 (Dienstvergehen  
der Gemeindevorsteher, Schöffen und Gutsvorsteher), § 67 (Beschwerden  
gegen Verfügungen des Amtsvorstehers), § 68 (Dienstvergehen derselben)  
und den §§ 80, 82 und 83 (Beschwerden gegen Zwangsmaßregeln der  
Amts-, Gemeinde- und Gutsvorsteher) aufgeführten Streitfachen, bezw.  
Disziplinarangelegenheiten.

Hinsichtlich der Verwaltungsgerichte — der Deputationen  
für Verwaltungstreitigkeiten, wie sie im Entwurfe genannt waren —  
bestimmte die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 im siebenten  
Titel „Allgemeine Uebergangs- und Ausführungsbestimmungen“ in den  
§§ 187--189, daß für jeden Regierungsbezirk ein Verwaltungsgericht  
gebildet werden soll, welchem gleichzeitig die von den Deputationen für  
das Heimathswesen auszuübenden Befugnisse übertragen wurden.

Für die Zusammenjegung und die Beschlußfassung des Verwaltungs-  
gerichts, sowie für die Eigenschaften seiner Mitglieder wurden in  
§ 188 l. c. die Bestimmungen der §§ 41, 42, 43 Abf. 1 des Gesetzes  
vom 8. März 1871 für anwendbar erklärt, wonach die Deputationen  
für das Heimathswesen aus einem richterlichen Beamten, einem Ver-  
waltungsbeamten und drei von der Provinzialvertretung zu wählenden  
Mitgliedern bestanden, der Vorsitzende und dessen Stellvertreter vom  
Könige aus der Zahl der Mitglieder ernannt wurden, und zur Beschluß-  
fähigkeit die Anwesenheit von drei Mitgliedern einschließlich der beiden  
Beamten genügte. Diese Bestimmungen wurden jedoch dahin ergänzt  
und bezw. abgeändert, daß:

1) der Präsident der Regierung und in dessen Verhinderung der  
Dirigent der Abtheilung des Innern jederzeit den Vorsitz zu über-  
nehmen befugt und in diesem Falle für stimmberechtigt erklärt, dem  
aus der Zahl der Verwaltungsbeamten ernannten Mitglied des Gerichts  
unter dieser Voraussetzung aber nur beratende Stimme beigelegt  
wurde:

2) hinsichtlich der gewählten Mitglieder vorgeschrieben wurde, daß  
dieselben durch den Vorsitzenden des Gerichts vereidigt werden und in  
dieser ihrer Eigenschaft den für richterliche Beamten geltenden Dis-  
ziplinarvorschriften unterliegen, sowie daß in allen Fällen, in welchen  
ein gewähltes Mitglied und der für dasselbe bestimmte Stellvertreter

gleichzeitig verhindert sind, einer der beiden andern Stellvertreter an den Verhandlungen mit beschließender Stimme theilnehmen kann;

3) bestimmt wurde, daß der Vorsitzende stets an der Abstimmung Theil nimmt, auch wenn nur vier Mitglieder anwesend sind.

Was die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte anlangt, so ist dieselbe ebenfalls im Gesetze durchweg im Sinne des Entwurfs geregelt worden, indem nämlich in den §§ 155 und 156 der Kreisordnung vorgeschrieben wurde, daß über die Berufung, welche sowohl von den Beteiligten wie aus Gründen des öffentlichen Interesses auch vom Vorsitzenden des Kreis Ausschusses gegen die Entscheidungen desselben, soweit sie nicht nach dem Gesetze endgiltig sind, erhoben werden, das Verwaltungsgericht zu entscheiden hat, mit Ausnahme der in § 135 VI und VIII (Gewerbepolizei und Disembrations-Angelegenheiten) aufgeführten Sachen, in welchen die Entscheidung der Bezirksregierung im bisherigen Verfahren überlassen wurde.

Daneben wurde dem Verwaltungsgerichte die erstrichterliche Entscheidung in einer Anzahl von Angelegenheiten übertragen, nämlich: in Streitigkeiten aus Anlaß der Veränderung der Kreisgrenzen und der Bildung neuer Kreise und des Ausscheidens der großen Städte, §§ 3 und 4 der Kreisordnung; über Beschwerden wegen der Veranlagung der Kreisabgaben, § 19; unter gewissen Voraussetzungen bei Dienstvergehen der Gemeindevorsteher, Schöffen und Gutsvorsteher, § 35; über Beschwerden gegen polizeiliche Zwangsmaßregeln des Landraths, §§ 80 und 83; bei Streitigkeiten in Bezug auf die Wahlen zum Kreistage, §§ 110, 111 und 113; endlich in einzelnen Fällen der Wasserpolizei und der Oberaufsicht über die Amtsbezirke u. s. w., § 135, N. III 1, IX 2.

Endlich ist noch zu erwähnen, daß in den §§ 79—83 der Kreisordnung die exekutiven Zwangsbefugnisse der Behörden des Kreises geregelt wurden.

In § 79 der Kreisordnung ist nämlich dem Landrath, den Amtsvorstehern, den Orts- (Gemeinde- und Guts-) Vorstehern und ebenso den Polizeiverwaltern in den zu Landkreisen gehörigen Städten die Befugniß beigelegt worden, in Ausübung ihrer Polizeigewalt die durch ihre gesetzlichen Befugnisse gerechtfertigten Anordnungen durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel durchzusetzen. Als solche gesetzliche Zwangsmittel wurden erklärt: a) Ausführung der betreffenden Handlung durch einen Dritten auf Kosten des Verpflichteten, b) Verhängung von Geldbußen, bezüglich deren Umwandlung in Haft die einschlägigen Vorschriften des Reichs-Strafgesetzbuches für anwendbar erklärt wurden, c) unmittelbarer Zwang. Gegen die Androhung wie

gegen die Festsetzung der Strafe (des Zwangsmittels) wurde in § 80 die Berufung an den Kreisauschuß, bezw. wenn der Erlaß vom Landrathe ausgegangen, an das Verwaltungsgericht für zulässig erklärt. Ebenso wurde dem Verwaltungsgericht die Befugniß beigelegt, darüber, ob im Sinne des § 6 des Gesetzes über die Zulässigkeit des Rechtswegs in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen vom 11. Mai 1842 eine Verfügung als gesetzwidrig oder unzulässig aufzuheben sei, zu entscheiden, wenn die Verfügung vom Landrathe ausgegangen, während in Betreff der Verfügungen des Gemeinde- und Amtsvorstehers die Entscheidung dem Kreisauschuß überwiesen wurde.

Nach § 82 sollte der Kreisauschuß auch die Umwandlung der unbeitreibbaren Geldbußen in Haft auszusprechen haben, vorbehaltlich der Berufung gegen seinen Beschluß an das Verwaltungsgericht, wie auch gegen die vom Kreisauschusse in Gemäßheit des § 80 erlassenen Bescheide die fernere Berufung an das Verwaltungsgericht für zulässig erklärt wurde.

Das in den §§ 151--154 und §§ 190—194 der Kreisordnung geregelte Verfahren vor dem Kreisauschusse und Verwaltungsgerichte entspricht bis auf relativ geringfügigere Abänderungen den Bestimmungen des Entwurfs, insbesondere ist an dem Grundsätze der Mündlichkeit und Oeffentlichkeit des Verfahrens festgehalten worden.

Zur Charakterisirung des Sinnes und der Richtung, welchen die hier in Rede stehenden Bestimmungen der Kreisordnung ihre Entstehung verdanken, mag auf einzelne bei der Berathung des Entwurfs im Abgeordnetenhaufe gemachte Aeußerungen hingewiesen werden. In der 49. Sitzung vom 16. März 1872 (Verhandl. d. H. d. Abg. S. 1277 ff.) bezeichnete der Berichterstatter Dr. Friedenthal in dem von ihm Namens der XIII. Kommission mündlich erstatteten Berichte als einen der Grundzüge der Vorlage die Richtung, die Verwaltung nach Gesetzen und in den traditionellen Formen der Rechtspflege sich gestalten und in die Erscheinung treten zu lassen. „Sehen wir uns die Entwicklung des Staates auf dem Kontinente an, so finden wir — heißt es weiter —, daß in dem Stadium, da der absolute Staat an die Stelle des patrimonialen Verbandes von Korporationen trat, der sich damals Staat nannte, dieser absolute Staat dennoch sich eine Schranke setzte, das ist die Schranke des Privatrechts. Er verfällt nicht der byzantinischen und asiatischen Auffassung der Dinge, nach welcher dem Herrscher gegenüber kein Privatrecht gilt. Das Privatrecht bleibt geheiligt, es werden für das Privatrecht Garantien geschaffen. Es wird die Justiz von der Verwaltung getrennt, denn man sagt, das Privatrecht soll geschützt werden, die Justiz soll unabhängig sein. Die

Justiz geht ihren eigenen Weg, die Verwaltung ebenfalls. Das öffentliche Recht erkennt man in dieser Phase gar nicht als Recht an, sondern es gilt nur als precarium, der Staat ist der absolute Herr aller öffentlichen Angelegenheiten. Die Verwaltung erfolgt nirgends durch die Beteiligten, sondern überall durch die unmittelbaren Staatsorgane, nicht nach Gesetzen, sondern nach Staatsraison, nicht unter schützenden Formen, sondern nach Verwaltungs-Maximen."

Der Berichterstatter führte dann weiter aus, daß daraus ein Zwispalt hervorgegangen sei, welchen man in früheren Jahren dadurch beseitigen wollte, daß man in den Verfassungen sog. Grundrechte aufstellte, welche gerade so wie Privatrechte durch ein selbst gegen die Staatsgewalt zulässiges Klagerecht geschützt sein sollten; man müsse jedoch weiter gehen und überhaupt sagen, daß jedes öffentliche Recht ein Grundrecht sei und ebenso wie das Privatrecht in derjenigen Form geschützt werden müsse, die überhaupt für den Schutz der Rechte notwendig ist. Die Garantie des öffentlichen Rechts werde aber in keiner Weise dadurch allein gegeben, daß Selbstverwaltung eingeführt werde, die Selbstverwaltung könne vielmehr ebenso willkürlich sein, wie die Staatsverwaltung, ja es liege sogar die Gefahr nahe, daß die Selbstverwaltung vielfach so aufgefaßt werde, als sei sie nicht eine obrigkeitlich objektive im Dienste des Staates sondern eine Verwaltung im Sinne der Interessen, in deren Kreisen sie sich bewegt, zur Förderung solcher Sonderinteressen. Deshalb habe die Vorlage sich bemüht, die Willkür auszuschließen, erstens dadurch, daß sie diejenigen Rechte, welche als öffentliche Befugnisse erscheinen, gerade so beschrieb, wie man das in Gesetzen über privatrechtliche Verhältnisse zu thun gewohnt ist, d. h. daß sie für die einzelnen öffentlichen Befugnisse spezielle Rechtstitel schuf, und zwar sowohl für den Einzelnen wie für den Amtsträger, und daß sie zweitens versucht hat, für die öffentlichen Befugnisse ein Klagerecht, ein bestimmtes Verfahren und bestimmte Instanzen zu schaffen, nach dem Muster desjenigen, was nach der Entwicklung des Justizwesens an traditionellen Garantien allseitig anerkannt worden ist.

Bezüglich der Frage, durch welche Behörden der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts ausgeübt werden sollte, wies Dr. Friedenthal darauf hin, daß die liberalen Parteien in erster Linie das Gefühl hatten, daß gegen die bestehende Willkür in der Verwaltung Abhilfe geschaffen werden müsse, und daß sie diese Abhilfe einfach darin suchten, daß sie als Postulat aufstellten: über alle Verhältnisse des öffentlichen Rechts entscheidet die Justiz so wie sie eben besteht, d. h. die öffentlichen Befugnisse sind gerade so zu schützen, wie die privatrechtlichen.

Man nannte das auf konservativer Seite die Herstellung der Omnipotenz des Kreisrichters und sagte dagegen: „die öffentlichen Dinge sind ein wesentlich Anderes wie die privaten, sie wollen anders behandelt sein wie die privaten; die Gerichte, die wir besitzen, sind auf die Privatrechts-Pflege hin angelegt, sie eignen sich nicht zu Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts; folglich sollen die Verwaltungsbehörden allein entscheiden, in der Weise, wie sie bisher entschieden haben.“ Das nannte man auf der andern Seite die Omnipotenz des Landraths.

Eine glückliche Ausgleichung dieser Gegensätze hat nach Ansicht des Berichterstatters die Vorlage dadurch erreicht, daß sie eine Verwaltungs-Justiz unter den schützenden Formen der Rechtspflege organisierte, die Verwaltungsgerichte aus Männern der Justiz und Männern der Verwaltung zusammensetzte und diesen beiden Elementen das Laienelement hinzufügte, durch welches eine allzu theoretische Behandlung der Dinge verhütet werden soll<sup>1)</sup>.

Bei den Beratungen im Abgeordnetenhaus, welche mehrere Sitzungen in Anspruch nahmen, wurde die Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie sie im Entwurfe beabsichtigt war und im Gesetze selbst schließlich zur Anerkennung gelangte, in ihren Prinzipien von keiner Seite mehr angefochten, so daß angenommen werden kann, daß auch die oben erwähnten Aeußerungen des Berichterstatters Dr. Friedenthal im Wesentlichen den Anschauungen der großen Mehrheit des Abgeordnetenhauses entsprachen<sup>2)</sup>. Was das Herrenhaus anlangt, so sprach sich dasselbe wie bekannt zunächst überhaupt gegen eine Reform der Kreisverfassung und Polizeiverwaltung im Sinne der Regierungsvorlage aus, die Vorschläge der Regierung und bezw. die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses bezüglich der Herstellung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Organisation derselben fanden jedoch auch im Herrenhause von Anfang an keinen prinzipiellen Widerspruch, vielmehr wurden dieselben von der betreffenden Kommission des Herrenhauses mit geringen Abänderungen zur eventuellen Annahme empfohlen und schließlich auch definitiv angenommen.

Nachdem in der angegebenen Weise durch die Kreisordnung der Anfang mit der Schaffung einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit gemacht war, mußte selbstverständlich auf der hiedurch gegebenen Grund-

1) Brauchitsch, II S. 650—652.

2) Vgl. insbesondere die Aeußerungen Kastors bei der Berathung des sog. III. Entwurfs in der Sitzung des Abg.-H. vom 20. Novbr. 1872 (Brauchitsch III S. 1785—87.

lage weiter gebaut und die neue Institution insbesondere durch Errichtung eines obersten Gerichtshofs in Verwaltungs-Rechtsstreitigkeiten zum Abschlusse gebracht werden. Zu diesem Zwecke legte die Regierung auf Grund Allerhöchster Ermächtigung vom 23. Januar 1875 dem Landtage in der 12. Legislaturperiode (II. Session, 1875) den Entwurf eines Gesetzes betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren vor <sup>1)</sup>.

Was den Zweck und die Grundlagen dieses Gesetzes anlangt, so ist in der dem Entwurf beigegebenen Begründung darauf hingewiesen, daß die Nothwendigkeit einer Reform des zur Zeit in streitigen Verwaltungssachen zur Anwendung kommenden Verfahrens allgemein anerkannt sei. Während die Behandlungsweise derjenigen Angelegenheiten, in denen lediglich administrative Zweckmäßigkeitsfragen zur Erörterung stehen, der Natur der Dinge nach stets mehr oder weniger einem arbiträren Ermessen überlassen bleiben müsse, sei im Gegensatz dazu das Verlangen berechtigt, daß der Entscheidung über die aus den Verwaltungsgesetzen entspringenden Rechte und Pflichten der Privatpersonen und Korporationen ein Verfahren vorausgehe, das in vorgeschriebenen festen Formen sich bewege und mittels solcher Formen der Partei die Möglichkeit selbständiger Vertheidigung ihrer Rechte gewähre. Einer solchen Gewähr entbehre das bisherige Verfahren, indem in allem Wesentlichen die Behandlung streitiger Verwaltungssachen dem Ermessen der, überdies einer selbständigen richterlichen Stellung ermangelnden, entscheidenden Behörden ebenso anheimgegeben sei, wie die Behandlung der administrativen Zweckmäßigkeitsfragen. Diesem Verlangen wolle der Gezeigentwurf Rechnung tragen, indem er in der angedeuteten Richtung die in der Kreisordnung bereits geschaffenen Grundlagen weiter zu entwickeln bezwecke. Hinsichtlich des durch die Vorlage gesteckten Ziels war dabei bemerkt, daß nicht die Absicht bestehe, die materiellen Kompetenzen der Verwaltungsgerichte eingehender zu bestimmen, bzw. zu regeln, da bisher die Verwaltungssachen und Verwaltungsstreitigkeiten ohne nähere Scheidung vermischt behandelt worden seien, eine Aussonderung der streitigen Verwaltungssachen daher ohne eine Umformung eines großen Theils der Verwaltungs Gesetze gar nicht möglich gewesen wäre.

Es beschränkte sich demgemäß der Entwurf auf Vorschriften über die Organisation der Verwaltungsgerichte und das Verfahren in streitigen Verwaltungssachen, indem die Regelung der materiellen Zuständigkeit

1) Abg.-H. 12. Legisl.-Per. II. Session 1875. Druckf. Nr. 20.

der Verwaltungsgerichte besonderen Gesetzen überlassen blieb, weshalb denn auch eine nähere Feststellung des Begriffs der „streitigen Verwaltungssachen“ weder im Gesetze selbst noch in den Motiven gegeben ist.

Anlangend die Organisation der Verwaltungsgerichte bestimmte § 2 des Entwurfs, daß für jeden Kreis am Amtsfürer des Landraths ein Kreisverwaltungsgericht, für jeden Regierungsbezirk am Amtsfürer des Regierungspräsidenten ein Bezirksverwaltungsgericht und für den gesammten Umfang der Monarchie zu Berlin ein Oberverwaltungsgericht bestehen solle.

Kreisverwaltungsgericht ist der Kreisauschuß in seiner gewöhnlichen Zusammensetzung; in den Stadtfreien treten, soweit nicht schon in erster Instanz die Bezirksverwaltungsgerichte zu erkennen haben, an die Stelle der Kreisauschüsse die zu deren Verrichtungen nach Vorschrift der Gesetze berufenen städtischen Behörden (§ 8 des Entwurfs).

Die Bezirksverwaltungsgerichte bestehen aus fünf Mitgliedern. Zwei dieser Mitglieder, von denen eins zum Richteramte, eins zur Bekleidung von höheren Verwaltungsämtern befähigt sein muß, ernennt der König auf Lebenszeit. Aus der Zahl dieser Mitglieder ernennt derselbe gleichzeitig den Direktor des Verwaltungsgerichts. Die drei anderen Mitglieder des Gerichts werden auf drei Jahre, aus den Einwohnern seines Bezirks, von der Provinzialvertretung gewählt. Für jedes Mitglied wird ein Stellvertreter ernannt, bezw. gewählt (§ 9 des Entwurfs).

Beschlußfähig ist das Bezirksverwaltungsgericht bei Anwesenheit der beiden ernannten Mitglieder und eines gewählten Mitgliedes, bezw. deren Stellvertreter (§ 14 des Entwurfs).

Nach Titel V des Entwurfs war beabsichtigt, sowohl bei den Bezirksverwaltungsgerichten wie bei dem Oberverwaltungsgerichte eine Staatsanwaltschaft einzurichten. In dieser Beziehung bestimmte der § 30 des Entwurfs, daß behufs Wahrnehmung der öffentlichen Interessen bei den Verhandlungen des Bezirksverwaltungsgerichts von dem Regierungspräsidenten aus der Zahl der demselben zugeordneten Verwaltungsbeamten ein Staatsanwalt widerruflich bestellt werden solle. Ebenso sollte nach § 31 des Entwurfs das Amt der Staatsanwaltschaft bei dem Oberverwaltungsgerichte durch den Oberstaatsanwalt, welchem eventuell einer oder mehrere Staatsanwälte beigeordnet werden könnten, ausgeübt werden. Die Ernennung desselben sollte nach Vorschlag des Staatsministeriums durch den König erfolgen. Zur Begründung dieser Vorschläge war in den Motiven ausgeführt, daß die Entscheidung der

dem Gebiete des öffentlichen Rechts angehörenden streitigen Verwaltungssachen nur in beschränktem Maße von einem Kompromiß der Parteien abhängig gemacht werden dürfe, da die, wenn auch nur in einem Einzelfall ergehende, auf ungenügender Geltendmachung des Sachverhalts beruhende Entscheidung über das Maß der Befugnisse einer Behörde unter Umständen einen weitreichenden schädlichen Einfluß auf die Gestaltung der öffentlichen Verhältnisse ausüben könne. Uebrigens werde die zu Gunsten einer Partei erfolgende unrichtige Entscheidung über die Art der Vertheilung von öffentlichen Abgaben, von Gemeindevonutzungen u. s. w. fast immer auch dritten Personen zum Nachtheil gereichen. Das Verwaltungsgericht solle nun zwar nach §§ 42 und 43 des Entwurfs befugt sein, auch von Amtswegen die Beiladung Dritter, deren Interesse durch die zu erlassende Entscheidung berührt wird, zu verfügen, oder die Erhebung der nach seinem Ermessen erforderlichen Beweise zu verordnen, es werde aber zur Wahrung der dem Richteramte naturgemäß zukommenden Stellung gereichen, wenn das Recht und die Pflicht, von Amtswegen über die Anträge der Parteien hinaus die Erforschung der Wahrheit sich angelegen sein zu lassen, nicht auf seine alleinigen Schultern gelegt werde. Endlich liege das Interesse der Staatsverwaltungsbehörde als solches zu Tage, sich bei den Verhandlungen aus eigenem Rechte betheiligen zu dürfen und die Ausführung des Für und Wider bei den zur Entscheidung stehenden Rechtsfragen nicht lediglich den Parteivorträgen überlassen zu müssen. Deshalb werde vorgeschlagen, wenigstens bei dem Obergerwaltungsgerichte und den Bezirksverwaltungsgerichten eine Staatsanwaltschaft einzusetzen, während bei den Kreisverwaltungsgerichten zunächst davon abgesehen wurde und die Wahrung der öffentlichen Interessen dem Vorsitzenden überlassen blieb.

Nachdem bei den Bezirksverwaltungsgerichten die Wahrung der Interessen der Staatsanwaltschaft übertragen werden sollte, konnte der Entwurf um so leichter vorschlagen, an die Spitze eines jeden Verwaltungsgerichts einen ständigen Direktor zu stellen und dem Regierungspräsidenten die ihm in § 188 der Kreisordnung verliehene Befugniß, jederzeit den Vorsitz im Bezirksverwaltungsgerichte zu übernehmen, abzusprechen. Dieser Vorschlag lag, wie es in den Motiven des Entwurfs heißt, in der nothwendigen Konsequenz des auf Trennung der Verwaltungs-Justiz von der Verwaltung gerichteten Organisations-Gedankens.

Alle Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Bezirksverwaltungsgerichts unterliegen den Vorschriften des Gesetzes betreffend die

Dienstvergehen der Richter u. s. w. vom 7. Mai 1851, bezw. des Gesetzes vom 26. Mai 1856. Disziplinargericht ist das Oberverwaltungsgericht – § 13 des Entwurfs.

Das Oberverwaltungsgericht, dessen Mitglieder auf Vorschlag des Staatsministeriums vom Könige auf Lebenszeit ernannt werden, besteht aus einem Präsidenten und aus der erforderlichen Anzahl von Senatspräsidenten und Räten. Die eine Hälfte der Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts muß zum Richteramte, die andere Hälfte zur Bekleidung von höheren Verwaltungsämtern befähigt sein (§§ 18 und 19). Zur Fassung gültiger Beschlüsse ist die Theilnahme von wenigstens fünf Mitgliedern nothwendig (§ 27 des Entwurfs). Einem Disziplinarverfahren unterliegen die Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts nicht, ausgenommen sind nur die Fälle, in welchen ein Mitglied des Gerichts wegen gewisser strafbarer Handlungen verurtheilt oder in Untersuchung gezogen wird (§§ 21 und 22). Ebenso kann im Falle dauernder Arbeitsunfähigkeit wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen oder Schwäche die zwangsweise Versetzung in den Ruhestand durch Plenarbeschluß des Oberverwaltungsgerichts ausgesprochen werden (§§ 23 und 24 des Entwurfs).

Wie schon erwähnt waren die Kreisausschüsse von Anfang an als Verwaltungsgerichte erster Instanz gedacht, während die Bezirksverwaltungsgerichte als Gerichte zweiter Instanz den Kreisverwaltungsgerichten übergeordnet sein sollten, obgleich sie daneben auch, was sich schon aus der oben aufgeführten Kompetenz derselben nach der Kreisordnung ergibt, auch zur Entscheidung einer Anzahl von Angelegenheiten in erster Instanz berufen waren.

Ihre Stellung als Gerichte zweiter Instanz ist nun in § 4 des Entwurfs dahin präzisirt, daß sie auf die Berufungen gegen die in streitigen Verwaltungssachen ergangenen Endurtheile der Kreisausschüsse entscheiden, soweit nicht nach besonderen Gesetzen diese Urtheile endgültig sind oder die Entscheidung auf die Berufung gegen dieselben andern Behörden übertragen ist. Auf Beschwerden, welche die Leitung des Verfahrens in den bei den Kreisausschüssen anhängigen streitigen Verwaltungssachen zum Gegenstande haben, entscheiden die Bezirksverwaltungsgerichte endgültig.

In gleicher Weise war in § 5 des Entwurfs dem Oberverwaltungsgerichte die Entscheidung auf das Rechtsmittel der Revision gegen die Endurtheile der Bezirksverwaltungsgerichte übertragen, soweit nicht nach besonderen Gesetzen diese Urtheile endgültig sind, oder die Entscheidung auf die Beschwerde gegen dieselben anderen Behörden über-

tragen ist, wie z. B. in Armensachen dem Bundesamt für das Heimathwesen. Daß das Obergerverwaltungsgericht auch zur Entscheidung der Beschwerden, welche die Leitung des Verfahrens in den bei den Bezirksverwaltungsgerichten anhängigen streitigen Verwaltungssachen zum Gegenstande haben, für zuständig erklärt wurde, bedarf keiner besonderen Hervorhebung.

Das Recht der Berufung und der Revision wurde nicht bloß den Parteien, sondern aus Gründen des öffentlichen Interesses auch dem Vorsitzenden des Kreis Ausschusses und bezw. der Staatsanwaltschaft eingeräumt (§§ 51 und 60 des Entwurfs).

Was sodann das Verfahren anlangt, so war im Entwurfe an den bereits in der Kreisordnung zur Geltung gelangten Grundsätzen der Mündlichkeit und Oeffentlichkeit festgehalten, jedoch unter gewissen Voraussetzungen im Interesse der Vereinfachung und Abkürzung des Verfahrens bei ganz klarer Sach- und Rechtslage ein Abgehen von diesen Prinzipien für zulässig erklärt worden (§§ 6 und 49 des Entwurfs).

Was die Verhandlung im Landtage über den Entwurf anlangt, so waren die Berathungen im Plenum des Abgeordnetenhauses wie des Herrenhauses ziemlich eingehende<sup>1)</sup>. Auf die Einzelheiten dieser Berathungen einzugehen, ist aber um so weniger Anlaß, als in beiden Häusern die Grundlagen des Entwurfs der Hauptsache nach Billigung fanden und später sich noch Gelegenheit finden wird, auf einzelne der in der Diskussion berührten Punkte zurückzukommen. Es wird daher genügen, einzelne Stellen der Berichte der in beiden Häusern niedergesetzten Kommissionen hervorzuheben. In dem Kommissionsberichte des Abgeordnetenhauses ist zunächst constatirt, daß in der Kommission wie im Plenum des Hauses darüber Uebereinstimmung geherrscht habe, daß die Einführung von rechtsprechenden Organen, welche in der Handhabung der Verwaltung die Betheiligten gegen Willkür der Einzelbeamten, gegen wechselnde Gesetzesauslegung eines ausschließlich berufsmäßigen und abhängigen Beamtenthums schützen und ihnen die Gewähr der Einhaltung eines gleichen und gerechten Maßes bei Abgrenzung öffentlicher Rechte und Pflichten geben, die nothwendige Ergänzung der Entwicklung sei, welche die innere Verwaltung und ihre Organisation seit Erlaß der Verfassung genommen habe. „Daß diese Gewähr nicht in der Uebertragung verwaltungsgerichtlicher Funktionen auf die Zivil-

1) Abg.-h. Sten. Ber. S. 131—153; 155—183; 185—291; 1555—1581; 1583—1594; 1639—1651; 2106—12; 2235—41. h.-h. Sten. Ber. S. 551—58; 642—644.

gerichte gefunden werden kann — heißt es sodann —, beruht auf der Erwägung, daß auch das Rechtssprechen in Verwaltungssachen von einem freien administrativen Ermessen, von einem Abwägen des Privatinteresses gegenüber dem konkurrierenden öffentlichen Interesse nicht los zu lösen ist und daß eine darauf gerichtete Thätigkeit sich mit dem strengeren Formalismus der Zivilrechtspflege nicht verträgt. Wenn sich auch beide Gebiete an zahlreichen Punkten berühren mögen, so würde doch die Vermischung beider zum Nachtheil entweder der Zivilrechtspflege oder der zu wahrenen öffentlichen Interessen ausschlagen<sup>1)</sup>“

In gleicher Weise ist die Nothwendigkeit der Scheidung der streitigen Verwaltungssachen von den reinen Verwaltungssachen im Bereiche der Herrenhaus-Kommission anerkannt und des Weiteren bemerkt: „Das Bedürfniß, die Entscheidung streitiger Verwaltungssachen besonderen Organen zu übertragen und den ordentlichen Zivilgerichten vorzuenthalten, erscheint nicht zweifelhaft. Die strengeren Formen, welche der zivilrechtlichen Entscheidung vorausgehen, passen nicht für das Verfahren in streitigen Verwaltungssachen. Die für solche Streitssachen unerläßliche Abwägung des Privatinteresses gegen das öffentliche Interesse eignet sich mehr für die Behörden und Organe der Selbstverwaltung, welche den praktischen Fragen und den Bedürfnissen des öffentlichen Lebens näher stehen, als für die Zivilgerichte, welche in Folge des für sie nothwendigen größeren Formalismus diesen Fragen weniger zugänglich zu sein pflegen<sup>2)</sup>“

Inwieweit diese Gründe gegen die Uebertragung der Verwaltungsrechtssprechung an die ordentlichen Gerichte, welche ja keineswegs in der Form von Zivilprozessen zu geschehen braucht, Anerkennung verdienen oder nur Scheingründe sind, welche gewissen unklaren Vorstellungen über die sogenannte Verwaltungsgerichtsbarkeit ihre Entstehung verdanken, wie sie von jeher auf diesem Gebiete herrschen, mag dahin gestellt bleiben. Jedenfalls ist soviel richtig, daß bei Berathung des hier fraglichen Gesetzentwurfs die Frage, ob die Verwaltungsrechtssprechung besonderen Verwaltungsgerichten zu übertragen sei, als bereits entschieden und abgemacht angesehen wurde. Die beiden Häuser des Landtags akzeptirten in dieser Beziehung den Standpunkt der Regierung, wie sie auch im Uebrigen im Wesentlichen sich mit dem Regierungsentwurfe einverstanden erklärten. Nur hinsichtlich des im Entwurfe enthaltenen Instituts der Staatsanwaltschaft machte sich eine

1) Abg.-H. 12. Legisl.-Per. II. Sess. Druckf. Nr. 271.

2) H.-H. Sitz.-Periode 1875. Druckf. Nr. 107.

abweichende Ansicht geltend. Die Kommission des Abgeordnetenhauses beantragte nämlich die Streichung des betreffenden Abschnitts mit der Begründung, daß eine derartige Institution überflüssig sei, da in den meisten zur Entscheidung der Verwaltungsgerichte kommenden Streitfällen eine öffentliche Behörde Partei sei, welcher die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses zufalle, und daß im Uebrigen allen Bedürfnissen in dieser Beziehung Rechnung getragen werde, wenn man, wie der Vorsitzende des Kreis Ausschusses das Berufungsrecht gegen die Entscheidungen des Kreis Ausschusses habe, ein gleiches Recht dem Regierungspräsidenten gegenüber dem Bezirksverwaltungsgerichte beilege und demselben, wie auch dem Minister, die Befugniß einräume, sich in der Berufungs Instanz, bezw. vor dem Obergerverwaltungsgerichte durch einen Kommissar in denjenigen Fällen vertreten zu lassen, wo eine Entscheidung der Vorinstanz wegen ihrer prinzipiellen Bedeutung habe angefochten werden müssen.

Diese Erwägungen eignete sich die Kommission des Herrenhauses an und erklärte sich mit Streichung des Titels V der Vorlage, betr. die Staatsanwaltschaft einverstanden. Das Plenum beider Häuser trat diesen Vorschlägen bei und da auch die Regierung in dieser Beziehung auf ihrer Vorlage nicht beharrte, so fand die Staatsanwaltschaft im Gesetze keine Aufnahme.

Von sonstigen, weniger einschneidenden Veränderungen, welche der Entwurf im Landtage erfuhr, mag nur noch erwähnt werden, daß der § 5 des Entwurfes, nach welchem das Obergerverwaltungsgericht lediglich Revisionsgericht gegenüber den Bezirksverwaltungsgerichten sein sollte, dahin abgeändert wurde, daß gegen die in erster Instanz ergangenen Urtheile der Bezirksverwaltungsgerichte die Berufung und gegen die in zweiter Instanz von diesen Gerichten erlassenen Urtheile die Revision zulässig sein sollte.

Diese Abänderung erfolgte hauptsächlich mit Rücksicht darauf, daß die Bezirksverwaltungsgerichte in Zukunft eine bedeutendere Stellung hinsichtlich einer ansehnlichen Zahl von Angelegenheiten gegenüber den Verwaltungen der Stadtgemeinden, gegenüber den Stadtkreisen und nicht minder gegenüber den Kreis Ausschüssen als Organen der Kreis kommunalverwaltung einnehmen sollten, und daß es nicht angezeigt erschien, gerade die prozessualische Verfolgung dieser Angelegenheiten um eine Instanz zu verkürzen.

Hervorgehoben muß schließlich noch werden, daß sowohl im Plenum des Abgeordnetenhauses als auch in den betreffenden Kommissionen die Frage angeregt und erörtert wurde, ob sich die Bezirksverwaltungs-

gerichte mit den in der gleichzeitig der Berathung und Beschlußfassung unterliegenden Provinzialordnung in Aussicht genommenen Bezirksausschüssen — den späteren Bezirksräthen — nicht vereinigen ließen. In der Kommission wurde in dieser Beziehung der Antrag gestellt:

Das Verwaltungsgericht aus den vom Könige ernannten Vorsitzenden und den Mitgliedern des Kreis Ausschusses zuzüglich eines zum Richteramte befähigten Mitgliedes zu bilden.

Zur Begründung dieses Antrags wurde geltend gemacht, da der Umfang der Verwaltungssachen, auf welche sich die Thätigkeit der Verwaltungsgerichte zu erstrecken habe, mit der Kompetenz der Bezirksausschüsse fast vollständig zusammenfallen werde, so werde es zu wesentlichen Unklarheiten in den Kompetenzverhältnissen, zu einer Vermehrung und Verschleppung der Arbeit führen, wenn man koordinirte Verwaltungsbehörden in der in den beiden Gesetzentwürfen vorgeschlagenen Weise neben einander stellte. Ueberdies würden die Kompetenzgrenzen zwischen Verwaltungsgerichten und Bezirksausschüssen immer einigermaßen willkürlich zu ziehen sein, da sie nicht nach einem klaren Prinzip bestimmt, sondern nur für jeden einzelnen Zweig der Verwaltung durch Spezialgesetz festgestellt werden könnten.

Dieser Begründung gegenüber wurde neben anderen Punkten geltend gemacht, daß für die judizielle Thätigkeit eine ganz andere Qualifikation der Mitglieder verlangt werde als für die verwaltende, und deshalb die Vermischung beider Thätigkeiten prinzipiell zu verwerfen sei. Seitens der Regierungskommissarien wurde besonders hervorgehoben, daß die Angriffe, welche vielfach gegen die Regierungen gerichtet waren, wesentlich auf jener Vermischung beruhten. Die Forderung der Unterordnung unter die Weisung vorgesetzter Instanzen einerseits und die Freiheit richterlicher Entschließung, nur beschränkt durch die Vorschrift des Gesetzes andererseits, verträgen sich nicht mit einander. Eine verwaltende Instanz, welcher man richterliche Entscheidungen zuweise, werde in den Augen des Publikums nicht als unparteiisch gelten und schwebe in der unzweifelhaften Gefahr, sich mehr durch die Rücksicht auf vermeintliche Interessen der Verwaltung als durch die Vorschriften der Gesetze leiten zu lassen.

Die Kommission entschied auch mit allen gegen zwei Stimmen gegen den gestellten Antrag.

In der Kommission des Herrenhauses fand nach dem über die Verhandlungen derselben erstatteten Berichte eine Diskussion über die Frage gar nicht statt. Es wurde als selbstverständlich betrachtet, daß in der zweiten Instanz die urtheilende Behörde von der verwaltenden zu trennen

sei, und dies schon durch die einfache praktische Erwägung als geboten erklärt, daß die verwaltenden Organe in den Bezirken und Provinzen unter der Last der Arbeit erliegen würden, wenn sie ebenso wie die Kreisausschüsse gleichzeitig verwaltende und richterliche Behörden sein sollten.

Es war sonach der Regierungsentwurf, wenn auch mit mannichfachen, zum Theil erheblichen Aenderungen, jedoch unter Belassung der im Entwürfe zum Ausdruck gelangten Grundsätze von der Volksvertretung angenommen und wurde derselbe sodann als Gesetz vom 3. Juli 1875 betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren veröffentlicht.

Das Gesetz vom 3. Juli 1875 enthält eine Fortentwicklung der in der Kreisordnung in ihren Grundlagen bereits enthaltenen Verwaltungsjurisdiktion, vor Allem durch Schaffung eines obersten Gerichtshofes in Verwaltungs-Rechtsstreitigkeiten und Anordnung eines förmlichen Verwaltungsstreitverfahrens, sowie außerdem durch eine schärfere Ausbildung der Mittelinstanz zu einem Gerichtshofe. In Betracht kommt hier insbesondere, daß nach § 188 der Kreisordnung in der zum Verwaltungsgericht erweiterten Deputation für das Heimathwesen der Regierungspräsident oder in dessen Verhinderung der Dirigent der Abtheilung des Innern den Vorsitz übernehmen konnte.

Dagegen wurde durch das Gesetz vom 3. Juli 1875 dem Regierungspräsidenten die Befugniß, den Vorsitz im Bezirksverwaltungsgerichte zu übernehmen, abgenommen und diesem Gerichte ein besonderer Direktor beigegeben (§ 9 d. Gef.). Ebenso wurden die Vorschriften der Gesetze vom 7. Mai 1851 und 26. März 1856 auf alle Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder der Bezirksverwaltungsgerichte in dieser ihrer Eigenschaft für anwendbar erklärt.

Zum vollen Verständnisse der Stellung der Bezirksverwaltungsgerichte innerhalb des gesammten Organismus der Provinzialverwaltung ist nothwendig, mit einigen Worten auf die durch die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 neugeschaffenen Behörden des Bezirksraths und Provinzialraths einzugehen.

Nach § 67 der Provinzialordnung war bis zum Erlaß des Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung in jedem Regierungsbezirk ein Bezirksrath zu bilden, welcher aus dem Regierungspräsidenten, bzw. dessen Stellvertreter, als Vorsitzendem, aus einem vom Minister des Innern auf die Dauer seines Hauptamtes am Sitze des Regierungspräsidenten ernannten höheren Verwaltungsbeamten, welcher die Befähigung zum Richteramte besaß, bzw. dessen Stellvertreter,

und vier vom Provinzialausschusse gewählten Mitgliedern, bezw. deren ebenfalls gewählten Stellvertretern, bestehen sollte. Als Geschäft des Bezirksraths wird in § 68 der Provinzialordnung aufgeführt die Mitwirkung bei der Beaufsichtigung der Kommunalangelegenheiten der Kreise, Amtsverbände und Gemeinden, bei der Beaufsichtigung der Schulangelegenheiten und des Wegebaues nach näherer Vorschrift der Kreis-, Gemeinde-, Schul- und Wegeordnungen, sowie bei denjenigen Angelegenheiten, welche ihm noch durch besondere Gesetze werden überwiesen werden. In § 79 wurde dem Bezirksrath ferner besonders die Befugniß beigelegt, zu den Polizeivorschriften, zu deren Erlaß der Regierungspräsident unter gewissen Voraussetzungen ermächtigt wurde, seine Zustimmung zu erteilen.

Nach §§ 72—75 war in Aussicht genommen, gegen die Beschlüsse des Bezirksraths in den besonderen, die Zuständigkeit desselben regelnden Gesetzen die Beschwerde an den Provinzialrath zuzulassen, und zwar wurde die Befugniß zur Beschwerde in allen Fällen, in welchen sie überhaupt für zulässig erklärt wurde, auch dem Vorsitzenden des Bezirksraths beigelegt.

Was den Provinzialrath betrifft, so schrieb zunächst hinsichtlich der Zusammensetzung die Provinzialordnung in § 62 vor, daß derselbe aus dem Oberpräsidenten, bezw. dessen Stellvertreter, als Vorsitzendem, einem vom Minister des Innern auf die Dauer seines Hauptamtes am Sitze des Oberpräsidenten ernannten, zum Richteramte befähigten höheren Verwaltungsbeamten, bezw. dessen Stellvertreter, und fünf vom Provinzialausschusse aus seiner Mitte gewählten Mitgliedern, bezw. deren ebenfalls gewählten Stellvertretern, zu bestehen habe.

Als Geschäfte der Provinzialraths in der Allgemeinen Landesverwaltung sind in den §§ 63—65 folgende aufgeführt:

I. Mitwirkung in höherer Instanz bei Beaufsichtigung der Kommunalangelegenheiten der Kreise und Gemeinden, bei Beaufsichtigung der Schulangelegenheiten und des Wegebaues nach näherer Vorschrift der Kreis-, Gemeinde-, Schul- und Wegeordnungen.

II. Revision und endgiltige Feststellung der vom Minister des Innern gemäß § 49 Abs. 1 der Kreisordnung gebildeten Amtsbezirke, sowie jeder späteren Abänderung derselben.

III. Beschlußfassung über die Vereinigung von ländlichen Gemeinde- und Gutsbezirken mit dem Bezirke einer benachbarten Stadt bezüglich der Verwaltung der Polizei.

IV. Beschlußfassung über Ergänzung der Vorschlagsliste der zu

Amtsvorstehern befähigten Personen, im Falle der Kreisstag in dieser Beziehung säumig war.

Zu diesen Befugnissen trat die Beschlussfassung über Beschwerden gegen Beschlüsse des Bezirksraths (§§ 72 ff.) und die Zustimmung zum Erlasse von Polizeiverordnungen des Oberpräsidenten und zur Außerkräftsetzung von orts-, amts- und kreispolizeilichen Vorschriften durch denselben hinzu (§§ 76, 79 und 83 der Provinzialordnung).

Während nach dieser Kompetenz der Provinzialrath den Charakter einer Staatsbehörde erhielt, wurde dem durch § 45 der Provinzialordnung geschaffenen Provinzialausschusse die Stellung einer Provinzialbehörde gegeben, welche einschließlich des Vorsitzenden lediglich aus gewählten Mitgliedern besteht, und deren Geschäftskreis sich im Wesentlichen auf die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Provinziallandtags, auf die Verwaltung der Angelegenheiten des Provinzialverbandes, insbesondere des Vermögens und der Anstalten desselben und auf die Ernennung, Beaufsichtigung und Leitung der Provinzialbeamten, endlich die Abgabe von Gutachten beschränkt, welche ihm von den Ministern oder dem Oberpräsidenten abverlangt werden. —

Das Verwaltungsgerichtsgesetz und die Provinzialordnung hatten die Regelung der sachlichen Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden, insbesondere der neugeschaffenen Bezirks- und Provinzialräthe, und die „Scheidung der streitigen Verwaltungssachen“ von den andern Verwaltungssachen besonderen Gesetzen vorbehalten. Diese Regelung und Aussonderung wurde durch das in der 12. Legislaturperiode III. Session 1876 vereinbarte Zuständigkeitsgesetz vom 26. Juli 1876 vorgenommen. Dasselbe enthielt zunächst in den vier ersten Titeln hier nicht weiter interessirende, später in das noch zu besprechende Organisationsgesetz vom 26. Juli 1880 aufgenommene Bestimmungen über die Kreis- und Stadtausschüsse und das Verfahren vor denselben, die Beschwerden, die Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen u. s. w. und ordnete sodann in Titel V die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden für eine Reihe von Angelegenheiten, welche durchweg dem Gebiete der sog. Polizei- und Kommunsalsachen angehören. Die Grundlage für diese Kompetenzabgrenzung bildeten die bereits oben angeführten Kompetenzvorschriften der Kreisordnung. Die Abgrenzung bezog sich auf folgende Materien:

I. Angelegenheiten der Landgemeinden und Gutsbezirke; II. Armenangelegenheiten; III. Schulangelegenheiten; IV. Einquartierungsangelegenheiten; V. Sanitäts- und veterinärpolizeiliche Einrichtungen; VI. Feldpolizeisachen; VII. Jagdpolizeianglegenheiten; VIII. Forst-

polizeifachen; IX. Angelegenheiten der Wasserpolizei; X. Angelegenheiten der Fischereipolizei; XI. Deichangelegenheiten; XII. Gewerbepolizeifachen; XIII. Handelskammerangelegenheiten; XIV. Versicherungsfachen; XV. Hilfskassensachen; XVI. Sparskassenangelegenheiten; XVII. Baupolizeifachen; XVIII. Enteignungsfachen; XIX. Angelegenheiten des Personenstandes und der Staatsangehörigkeit<sup>1)</sup>; XXI. Steuerfachen; XXII. Gewisse Synagogengemeindeangelegenheiten.

Bei der Kompetenzausscheidung, wie sie im V. Titel des Zuständigkeitsgesetzes vom 26. Juli 1876 vorgenommen wurde, ward in der Weise verfahren, daß zunächst die Verwaltungsrechtsstreitigkeiten, als sog. „streitige Sachen“ den Verwaltungsgerichten überwiesen und die hiernach verbleibenden Beschlusssachen auf die verschiedenen Beschlusßbehörden (Kreisauschuß als Beschlusßbehörde, Bezirksrath, Provinzialrath, Regierungspräsident, Oberpräsident u. s. w.) vertheilt wurden, je nachdem die betreffenden Angelegenheiten die Uebertragung auf die eine oder andere Behörde nach ihrer Beschaffenheit oder ihrer Bedeutung verlangten.

Wie schon bemerkt beschränkte sich das Zuständigkeitsgesetz im Wesentlichen auf die sog. Kommunalfachen und Polizeiangelegenheiten, den Geschäftsbereich der früheren Regierungsabtheilung des Innern, bezog sich dagegen nicht auf andere Angelegenheiten, insbesondere nicht auf den Geschäftsbereich des Finanzministeriums. Aber auch in der angegebenen Einschränkung blieb die Regelung der Zuständigkeit insofern eine unvollständige, als diese Regelung in Bezug auf die städtischen Kommunalangelegenheiten durch eine neue Städteordnung und in Bezug auf die Wegepolizei durch eine neue Wegeordnung erfolgen sollte. Es kam jedoch weder die neue Städteordnung, deren Entwurf gleichzeitig mit dem Entwurfe des neuen Zuständigkeitsgesetzes dem Landtage vorgelegt worden war, noch die Wegeordnung zu Stande, so daß bezüglich dieser beiden Materien zunächst die älteren Vorschriften in Geltung verblieben, in wegepolizeilichen Angelegenheiten also insbesondere die Bestimmungen der §§ 65 und 135 II der Kreisordnung (s. o.).

Um die Verwaltungsreform wenigstens bis zu einem gewissen Grade zu einem Abschlusse zu bringen, legte auf Grund Allerhöchster Ermächtigung vom 5. Dezember 1879 der Minister des Innern dem Abgeordnetenhause in der I. Session der 14. Legislaturperiode (1879/80) vier Gesekentwürfe<sup>2)</sup> vor, nämlich die Entwürfe:

1) Die sub XX aufgeführte Rubrik: „Aufstellung von Geschwornenlisten“ ist später beseitigt worden (§ 85 des Gerichtsverfassungsgesetzes).

2) Abg.-H. Druckf. Nr. 62, 63, 64 u. 65. — Brauchtitel, IV S. 2110—2591 zu Entwurf Nr. 4.

- 1) eines Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung;
- 2) eines Gesetzes über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte;
- 3) eines Gesetzes betr. die Abänderung und Ergänzung des sog. Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 3. Juli 1875 und Einführung desselben in dem gesammten Umfang der Monarchie;
- 4) eines Gesetzes betr. Abänderung von Bestimmungen der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 und Ergänzung derselben.

Bezüglich des diesen Vorlagen zu Grunde liegenden Gesetzgebungsplans ist in der dem Gesetzentwurfe über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung beigegebenen Begründung dargelegt, daß vor Weiterführung der Reform auf dem Gebiete der Kreis- und Provinzialverfassungen es sich vor Allem darum handle, die Reform der allgemeinen Landesverwaltung für den gesammten Umfang der Monarchie in Angriff zu nehmen und zu diesem Zwecke diejenigen organisatorischen Bestimmungen, welche für die östlichen Provinzen der Monarchie bereits in Kraft getreten waren, vor ihrer Ausdehnung auf das übrige Staatsgebiet einer Revision zu unterziehen, um die bei Handhabung derselben hervorgetretenen Mängel zu beseitigen und die in verschiedenen Reformgesetzen, insbesondere in der Provinzialordnung und dem Zuständigkeitsgesetz zerstreuten Bestimmungen systematisch zusammenzustellen.

Der Entwurf des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung hielt an der bisherigen Verwaltungseinteilung des Staatsgebiets in Provinzen, Regierungsbezirke und Kreise und der entsprechenden Stufenfolge der Behörden fest, insbesondere auch an der bei Berathung der Provinzialordnung viel bekämpften Bezirksinstanz einschließlich des Bezirksraths.

Hinsichtlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist sodann bemerkt, daß die Abtrennung der Verwaltungsgerichtsbarkeit von der eigentlichen Verwaltung und die Einrichtung selbständiger Verwaltungsgerichte neben den Verwaltungsbehörden im Jahre 1875 unter dem vollen Einverständnisse der gesetzgebenden Faktoren zu Stande gekommen sei, daß diese Einrichtung jedoch neuerdings vielfache Anfechtung erfahren habe<sup>1)</sup>. Man führe aus, heißt es, die Scheidung der Beschwerden und Streitig-

1) Vgl. die Abhandlung von Buffo v. Bismarck, „Die Verwaltungsrechtspflege in Preußen,“ Hartmann's Zeitschrift für öffentliches Recht. Bd. V S. 559—601 und die daselbst besprochenen Schriften.

keiten in Verwaltungssachen in solche, bei denen lediglich Rechtsfragen, und in andere, bei denen lediglich Fragen des freien administrativen Ermessens zur Erörterung ständen, sei praktisch ohne Zerreißung des Zusammengehörigen unausführbar, und der im Zuständigkeitsgesetze vom 26. Juli 1876 gemachte Versuch einer solchen Scheidung sei aus diesem Grunde mißlungen. In vielen Fällen sei man durch die Natur der Sache genöthigt gewesen, den Verwaltungsgerichten auch reine Verwaltungsfragen zu unterstellen, während man in anderen Fällen durch Ausschluß der Verwaltungsbeschwerde einen unvollkommenen Schutz gewährt habe. Ein klar durchgeführtes Prinzip sei nicht erkennbar. Es sei unrichtig und den Interessen der öffentlichen Verwaltung sowohl wie denen der Staatsangehörigen zuwiderlaufend, daß man schon in den unteren und mittleren Instanzen die Verwaltungsrechtskontrolle von der Verwaltungs- (Aufsichts-) Kontrolle, die Klage von der Beschwerde getrennt habe. Es werde deshalb vorgeschlagen, für die Kreis- und Bezirksinstanz die erwähnte Sonderung, unter Aufhebung der Bezirksverwaltungsgerichte, wieder zu beseitigen, für beide Instanzen nur die Verwaltungsbeschwerde und erst nach Durchlaufung des Beschwerdeweges eine Klage (Rechtsbeschwerde) an das Oberverwaltungsgericht zu geben. Ueber die Beschwerde solle man die Kollegien der Selbstverwaltung (Kreis-, bezw. Stadtausschuß, Bezirksrath) auf Grund öffentlich-mündlicher Verhandlung unter den Betheiligten entscheiden lassen. Dadurch werde den Staatsangehörigen ein größerer Schutz gegen Verwaltungswillkür und Einseitigkeit gewährt als gegenwärtig, insofern die Verwaltungskollegien nicht wie die Verwaltungsgerichte auf die Prüfung des Rechtspunktes beschränkt, sondern auch in der Lage sein würden, über Art und Maß in der Anwendung der Verwaltungsgesetze eine Kontrolle zu üben. Durch den Abschluß des Verfahrens bei dem Oberverwaltungsgerichte aber werde dem Bedürfnisse der Rechtseinheit und dem Verlangen nach einer von politischen Einflüssen unabhängigen Auslegung der Verwaltungsgesetze vollkommen genügt; auf diese Weise werde wieder die Einheit der Verwaltung und die Einfachheit der Organisation hergestellt und die Häufung der Behörden in der Bezirksinstanz vermieden werden.

Gegenüber diesen Ausführungen wurde in der Begründung zugegeben, daß die Ausscheidung der eigentlichen Verwaltungsrechtsstreitigkeiten Schwierigkeiten biete, und daß es sich nicht immer vermeiden lasse, auch andere als reine Rechtsfragen der Entscheidung der Verwaltungsgerichte zu unterbreiten. Ferner wurde anerkannt, daß es ein weites Gebiet der Verwaltung gebe, auf welchem die Rechtskontrolle nicht zu

entbehren, ihr Eintritt aber nach Abschluß der Verwaltungsinstanzen und ohne verwaltungsgerichtliche Vorinstanzen in der Regel genügend, dieser Weg auch der zweckmäßigere sei. Diesem Gesichtspunkt habe indessen das Zuständigkeitsgesetz vom 26. Juli 1876 bereits Rechnung getragen, indem es in Bezug auf polizeiliche Verfügungen im Allgemeinen sowie auf Exekutivverfügungen das Institut der Verwaltungsbeschwerde mit nachfolgender Rechtsbeschwerde, bezw. das System einer Verwaltungsrechtsinstanz nach Erschöpfung der Verwaltungsinstanzen alternativ mit der Klage im Verwaltungsstreitverfahren von unten herauf eingeführt habe (Titel IV des Zuständigkeitsgesetzes)<sup>1)</sup>. Andererseits wurde jedoch hervorgehoben, daß eine große Zahl von Streitigkeiten auf den verschiedenen Gebieten der Verwaltung den Charakter von eigentlichen Rechtsstreitigkeiten an sich trage, wie z. B. die Streitigkeiten über Ansprüche und Verbindlichkeiten, welche aus dem Gemeindeverhältnisse oder anderen genossenschaftlichen Verhältnissen entspringen. Es beruhe daher auf einem richtigen Prinzipie und entspreche gleichmäßig den Interessen der Verwaltung, der Verwaltungsrechtspflege und der Betheiligten, solche Streitigkeiten des öffentlichen Rechts einer instanzenmäßigen verwaltungsgerichtlichen Entscheidung zu unterstellen. Was sodann die ebenfalls vielfach gerügte Abgrenzung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gegenüber den Verwaltungsbehörden anlangt, so wurde hervorgehoben, daß die spezialisirende Behandlung der Zuständigkeitsabgrenzung, welche sich auch in anderen Gesetzgebungen finde, durch die Einführung des gemischten Bureau- und Kollegialsystems unter Zuziehung von Laien geboten sei und neben manchen Nachtheilen auch ihre unbestreitbaren Vortheile habe. Wenn sonach für die Beseitigung der Kategorie der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten keine zwingenden Gründe sprächen, so falle gegen eine Uebertragung sämmtlicher bisher den Bezirksverwaltungsgerichten zur Entscheidung überwiesener Angelegenheiten auf die Bezirksräthe der Umstand ins Gewicht, daß diese Behörden, zumal ihnen auch die Mitwirkung bei der Aufsicht über die städtischen Kommunalangelegenheiten überwiesen werden solle, hiedurch so sehr belastet werden würden, daß sofort zur Bildung zweier Abtheilungen geschritten werden müßte, die zu erzielende Vereinfachung also eine mehr äußerliche sein würde. Dieser Gesichtspunkt erscheine auch von durchgreifender Bedeutung gegenüber dem von anderer Seite gemachten Vorschlag: an dem System der Verwaltungsgerichtsbarkeit

1) Auf diesen bei Besprechung des Inhalts des Zuständigkeitsgesetzes vorläufig nicht berührten Punkt wird später genauer einzugehen sein.

Änderungen prinzipieller Art nicht vorzunehmen und die Aussonderung der streitigen Verwaltungssachen beizubehalten, aber das Bezirksverwaltungsgericht und den Bezirksrath unter dem Voritze des Regierungspräsidenten zu vereinigen. Gegen diesen Vorschlag spreche aber außerdem, daß damit dem Gedanken, die Entscheidung in streitigen Verwaltungssachen Behörden zu überweisen, welche mit allen Garantien richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet sind, nicht unerheblich Abbruch gethan werden würde, ohne daß nennenswerthe praktische Vortheile damit erzielt werden würden. — Eine Veranlassung zu einer anderweitigen Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde daher von der Regierung nicht anerkannt und nur der Vorschlag gemacht, verschiedene Änderungen in Bezug auf die Zuständigkeit und in Betreff des Verfahrens vorzunehmen; insbesondere schien es der Regierung geboten, das Gebiet der Verwaltungsgerichtsbarkeit schärfer und systematischer als früher vom Gebiete der Zivilgerichtsbarkeit abzugrenzen.

In § 4 Absatz 1 des Zuständigkeitsgesetzes vom 26. Juli 1876 war nämlich der Grundsatz aufgestellt worden, daß durch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Zulässigkeit des ordentlichen Rechtswegs weder erweitert noch eingeschränkt werden solle, und es hieß sodann in Absatz 2 des genannten Paragraphen:

„Soweit gegen die erstinstanzielle Entscheidung des Kreisausschusses oder des Bezirksverwaltungsgerichts der ordentliche Rechtsweg zulässig ist, findet ein weiteres Rechtsmittel im Verwaltungstreitverfahren nicht statt.“

Bei der Komplizirtheit und Bestrittenheit vieler Bestimmungen des preussischen Rechts über die Zulässigkeit des Rechtswegs hatte diese Vorschrift des § 4 l. c. zu einer Menge Zweifel und Unzuträglichkeiten in der Praxis Anlaß gegeben, welche Lösung und Abhilfe erheischten. Die anscheinend einfachste Lösung aller Schwierigkeiten wäre gewesen, durch ein im Gesetze präzise formulirtes Grundprinzip die Zuständigkeit der ordentlichen und Verwaltungsgerichte so zu regeln, daß eine Durchkreuzung der beiden Jurisdiktionen nicht mehr stattfinden konnte, allein jeder Versuch dieser Art stieß auf Schwierigkeiten, welche vorerst wenigstens sich als unüberwindlich darstellten. Der Gang der Gesetzgebung über die Ressortverhältnisse in Preußen wie in andern deutschen Staaten ist ein so verwickelter gewesen, die Scheidung der sogenannten Justiz von den Verwaltungssachen und die Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrechte ist vielfach eine so prinzip- und systemlose und schwankende, daß es unmöglich erschien, eine für alle Zuständigkeitsfragen passende Formel zu finden, und man sich damit

begnügen mußte, im Einzelnen bei Aufstellung des Entwurfs von Fall zu Fall zu prüfen, welche Streitigkeiten dem Gebiete des öffentlichen Rechts zuzurechnen seien, und danach die Kompetenz der Verwaltungsgerichte zu bestimmen und eine Abänderung einzelner bis dahin den Rechtsweg zulassender Vorschriften eintreten zu lassen.

Deshalb lautete auch der § 7 des Entwurfs des Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung: „Die Verwaltungsgerichte sind berufen zur Entscheidung von Streitigkeiten über Ansprüche und Verbindlichkeiten aus dem öffentlichen Rechte in den im Gesetze bezeichneten Fällen. Sie entscheiden endgültig mit Ausschluß des Rechtswegs. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich jedoch nicht auf Ansprüche und Verbindlichkeiten, welche neben dem öffentlich-rechtlichen Verhältnisse aus selbständigen privatrechtlichen Verhältnissen entstanden sind.“

Durch diese Vorschrift war als Grundsatz aufgestellt, daß zwar die Verwaltungsgerichte in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zu entscheiden haben, daß jedoch die Kompetenz-Ausscheidung im Einzelnen durch besondere gesetzliche Bestimmungen zu erfolgen habe; ferner daß die Verwaltungsgerichte den ordentlichen Gerichten als gleichgestellt zu betrachten seien, und daß sie daher ebenso endgültige Entscheidungen zu treffen haben wie diese. Damit war die Einrichtung beseitigt, daß die Verwaltungsgerichte in einzelnen Sachen provisorische Entscheidungen mit Vorbehalt des Rechtswegs zu treffen hatten, wie dies nach der Kreisordnung und dem Zuständigkeitsgesetze vom 26. Juli 1876 geschehen konnte.

Bei der Berathung der oben aufgeführten vier Geszentwürfe im Abgeordnetenhaus und in den Verhandlungen der mit der Vorberathung derselben betrauten Kommission des Abgeordnetenhauses<sup>1)</sup> erneuerte sich der Kampf um die Beibehaltung des Bezirksverwaltungsgerichts, bezw. Vereinigung desselben mit dem Bezirksrathe im Interesse einer Vereinfachung des Behördensystems. Die Kommission machte auch den Vorschlag, beide Behörden zu einem Bezirksauschuß zu vereinigen und zwar unter dem Vorsitz des Regierungspräsidenten, welcher jedoch für die „streitigen Verwaltungssachen“ den Vorsitz an einen auf Lebenszeit ernannten Verwaltungsgerichtsdirektor abtreten sollte. Dieser Vorschlag wurde jedoch bei der zweiten Berathung der Vorlage vom Plenum des Hauses verworfen, weil auf diese Weise eine wirkliche

1) Abg.-H. Sten. Ber. 1879/80. Anl. Nr. 62 bis 65; S. 873 ff., Anl. Nr. 283, S. 1889 ff.

Vereinfachung doch nicht zu erreichen sei und man auch die Selbstständigkeit der Verwaltungsgerichte in der Bezirksinstanz nicht schmälern wollte<sup>1)</sup>. Es blieb daher bei dem System des Regierungsentwurfes, welcher auch vom Herrenhause in den hier in Frage stehenden Punkten angenommen wurde<sup>2)</sup> und schließlich als Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880 in Wirksamkeit trat<sup>3)</sup>.

Von dem übrigen Inhalte des sogenannten Organisationsgesetzes ist hier noch zu erwähnen, daß durch dasselbe die kollegialische Verfassung der Abtheilungen des Innern der Regierungen beseitigt wurde, nachdem diejenigen Gegenstände ihres Geschäftskreises, welche eine kollegialische Behandlung erheischen, auf die Beschlußbehörden (Kreisaußschuß und Bezirksrath) und die Verwaltungsgerichte übertragen worden waren. An die Stelle der aufgehobenen Abtheilung des Innern trat der Regierungspräsident, welchem die nicht auf andere Behörden übertragenen Geschäfte dieser Abtheilung verblieben.

Ebenso wurden die landwirthschaftlichen Abtheilungen der Regierungen und die Spruchkollegien für landwirthschaftliche Angelegenheiten aufgehoben unter Uebertragung des Geschäftskreises derselben auf die Generalkommissionen. Hienach bestehen die Regierungen nunmehr nur aus zwei Abtheilungen, der Abtheilung für Schulwesen und der Abtheilung für direkte Steuern, Domänen und Forsten.

Außer dem Organisationsgesetze kamen auch die Novelle zur Kreisordnung (vom 19. März 1881) und die Novelle zum Verwaltungsgerichtsgesetz (vom 2. August 1880) zu Stande, von welchen Gesetzen keines tief eingreifende Abänderungen für die hier interessirenden Punkte enthält. Dagegen gelang es nicht über den Entwurf des neuen Zuständigkeitsgesetzes eine Einigung zu erzielen<sup>4)</sup>. In Folge dessen ist das

1) Vgl. hierüber die Schrift von Gneist: Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preußen. Leipzig 1880, und die Besprechung dieser Schrift durch Georg Meyer in Bd. V dieses Jahrbuchs S. 79—85.

2) Herrenhaus. Sten. Ber. S. 299 ff. — Anl. Nr. 123, 125, 129 u. 130; S. 2401. — Anl. 324, 339, 343.

3) Dieses Gesetz gilt gemäß § 88 vorläufig erst für die sogen. Kreisordnungsprovinzen und die Hohenzollern'schen Lande. In den Provinzen Posen, Schleswig-Holstein, Hannover und Hessen-Nassau, Westfalen und Rheinprovinz soll das Gesetz erst in Kraft treten, je nachdem für dieselben auf Grund besonderer Gesetze neue Kreis- und Provinzialordnungen erlassen sein werden.

4) Der streitige Punkt war bekanntlich die Frage der Bestätigung der Wahl der Magistratsbeamten.

Zuständigkeitsgesetz vom 26. Juli 1876 in Geltung geblieben, soweit nicht die in den vier ersten Titeln desselben enthaltenen Bestimmungen über Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen, Zwangsbefugnisse der Polizeibehörden u. s. w. in das Organisationsgesetz hinübergenommen worden sind. In Geltung geblieben sind hienach vom Zuständigkeitsgesetze insbesondere die bereits früher ihrem hauptsächlichsten Inhalte nach angegebenen Vorschriften des V. Titels über die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte, welche durch meistens später erlassene Spezialgesetze, wie z. B. das Waldschutzgesetz vom 6. Juli 1875, das Ansiedelungsgesetz vom 25. August 1876, das Gesetz über die Zwangsbefugnisse der Kommissare für die bischöfliche Vermögensverwaltung vom 13. Februar 1878, das Gesetz vom 13. März 1878 betreffend die Unterbringung verwahrloster Kinder, das Gesetz vom 1. April 1879 betreffend Bildung von Wassergenossenschaften u. s. w. zu ergänzen sind. Der Organismus der Verwaltungsbehörden — soweit dieselben die Geschäfte der Verwaltung des Innern und der sogenannten allgemeinen Landesverwaltung zu besorgen haben — gestaltet sich nach den mehrerwähnten Gesetzen folgendermaßen:

1) Kreisverwaltungsbehörde ist der Kreisauschuß, an dessen Spitze der Landrath steht; derselbe vereinigt in sich die Funktionen a) des Organs für die Kommunalverwaltung des Kreises; b) des Kreisverwaltungsgerichts; c) der Behörde für die Beschlusssachen auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung;

2) In der Bezirksinstanz stehen nebeneinander a) der Regierungspräsident, b) die Regierung und c) der Bezirksrath mit besonderen Kompetenzen in Verwaltungssachen, den sogenannten Beschlusssachen, d) das Bezirksverwaltungsgericht als Gericht zweiter Instanz und theilweise Gericht erster Instanz in „streitigen Verwaltungssachen“;

3) In der Provinzialinstanz erscheinen der Oberpräsident und der Provinzialrath als staatliche Verwaltungsbehörden mit getrennter Zuständigkeit, während der Provinzialauschuß lediglich Angelegenheiten der Kommunalverwaltung der Provinz zu erledigen hat;

4) Endlich steht in der Zentralinstanz das Oberverwaltungsgericht als oberster Gerichtshof für die streitigen Verwaltungssachen neben dem Ministerium, welches nach Uebertragung vieler seiner Geschäfte auf das Oberverwaltungsgericht, bezw. den Provinzialrath, Bezirksrath u. s. w. im Wesentlichen auf die oberste Leitung und die Dienstaufsicht über die verschiedenen Verwaltungsbehörden beschränkt ist.

Was das Verfahren betrifft, so ist nicht blos das von den Verwaltungsgerichten bei Verhandlung der „streitigen Verwaltungssachen“

zu beobachtende Verfahren gesetzlich geregelt, sondern auch bezüglich der sogenannten Beschlusssachen sind analoge Bestimmungen gegeben. (Vgl. Organisationsgesetz §§ 41—61.)

Hervorzuheben sind von diesen Bestimmungen insbesondere 1) die Vorschrift des § 52, wonach die Behörden ihre Beschlüsse auf Grund der verhandelten Akten fassen, sofern nicht das Gesetz ausdrücklich mündliche Verhandlung vorschreibt, wie dies z. B. in manchen gewerbe-  
polizeilichen Sachen der Fall ist. Die Behörden sind jedoch befugt, auch in andern als den vom Gesetz ausdrücklich bezeichneten Angelegenheiten die Betheiligten, bezw. deren mit Vollmacht versehene Vertreter, behufs Aufklärung des Sachverhalts zur mündlichen Verhandlung vorzuladen. In diesem Falle finden dann die einschlägigen Vorschriften des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 3. Juli 1875 über die mündliche Verhandlung (§§ 39, 41—43 und 45) sinngemäße Anwendung. 2) die Vorschrift des § 41, wonach gegen Verfügungen (Bescheide, Beschlüsse) der Verwaltungsbehörden grundsätzlich die Beschwerde an die vorgesetzten Verwaltungsbehörden zugelassen, dieselbe jedoch, abgesehen von dem Falle, wo es sich um eine Polizeiverfügung handelt (§ 63 ff.), ausgeschlossen ist, wenn die Gesetze im gegebenen Falle die Erhebung der Klage oder den Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren gestatten. Wie in Absatz 3 des § 41 ausdrücklich hervorgehoben, übrigens auch selbstverständlich ist, wird durch die Vorschrift über die Zulässigkeit der Beschwerde, deren Ergreifung nach § 57 auch dem Vorsitzenden des Kreis- (Stadt) Ausschusses, Bezirksraths und Provinzialraths aus Gründen des öffentlichen Interesses zusteht, die Befugniß der staatlichen Aufsichtsbehörden nicht berührt, innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit Verfügungen und Anordnungen der nachgeordneten Behörden außer Kraft zu setzen oder diese Behörden mit Anweisungen zu versehen. 3) Die Vorschrift des § 44, nach welcher die rechtzeitige — binnen zweiwöchentlicher Frist erfolgte — Anbringung der Beschwerde (das Gleiche gilt von der Klage), wenn die Gesetze nichts Anderes vorschreiben, aufschiebende Wirkung hat, jedoch die angefochtene Verfügung (Beschluß, Bescheid) zur Ausführung gebracht werden kann, sofern letztere nach dem Ermessen der Behörde ohne Nachtheil für das Gemeinwesen nicht ausgesetzt werden darf.

Ebenso sind die Zwangsbefugnisse der einzelnen Verwaltungsbehörden und Beamten und das Polizeiverordnungsrecht derselben genau durch das Gesetz geregelt (Organisationsgesetz §§ 68—71 und 72—81). In gleicher Weise enthält das Organisationsgesetz in den §§ 63—67

Bestimmungen über die Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen, auf welche noch etwas näher eingegangen werden muß.

Gegen polizeiliche Verfügungen <sup>1)</sup> der Orts- und Kreispolizeibehörden findet, soweit das Gesetz nicht ausdrücklich Anderes bestimmt, nach § 63 des Organisationsgesetzes die Beschwerde statt, und zwar:

a) gegen die Verfügungen der Ortspolizeibehörden auf dem Lande oder einer zu einem Landkreise gehörigen Stadt, deren Einwohnerzahl bis 10 000 beträgt, an den Landrath und gegen dessen Bescheid an den Regierungspräsidenten;

b) gegen die Verfügung der Ortspolizeibehörden eines Stadtkreises, mit Ausnahme von Berlin, oder einer zu einem Landkreise gehörigen Stadt mit mehr als 10 000 Einwohnern oder des Landraths an den Regierungspräsidenten und gegen dessen Bescheid an den Oberpräsidenten;

c) gegen ortspolizeiliche Verfügungen in Berlin an den Oberpräsidenten.

Gegen den in letzter Instanz ergangenen Bescheid des Regierungspräsidenten, bezw. des Oberpräsidenten, findet die Klage beim Obergericht statt, welche nur darauf gestützt werden kann:

1) daß der angefochtene Bescheid durch Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechts, insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen den Kläger in seinen Rechten verlege;

2) daß die thatsächlichen Voraussetzungen nicht vorhanden seien, welche die Polizeibehörde zum Erlasse der Verfügung berechtigt haben würden.

Wahlweise mit der Beschwerde gegen die Verfügungen der sub a—c genannten Beamten, jedoch so, daß die Wahl des einen Rechtsmittels das andere ausschließt, ist in § 64 l. c. die Klage für zulässig erklärt, welche nach Verschiedenheit der sub a und b aufgeführten Fälle beim Kreisausschusse oder beim Bezirksverwaltungsgerichte anzubringen ist. Die Zulässigkeit der Klage ist jedoch insofern beschränkt, als die Klage nur auf die Rechtswidrigkeit und den Mangel der thatsächlichen Voraussetzungen der erlassenen polizeilichen Verfügungen gestützt, mit der Beschwerde dagegen sowohl die Gesetz- und

1) Auf den Begriff der Polizeiverfügung, dessen Feststellung keineswegs einfach ist, kann hier nicht näher eingegangen werden. Es mag nur darauf aufmerksam gemacht werden, daß die Verfügung im Gegensatz zur Verordnung sich stets nur auf einzelne Fälle bezieht und daher stets an bestimmte einzelne Personen gerichtet ist.

Rechtmäßigkeit, als auch die Nothwendigkeit, Billigkeit und Angemessenheit der Verfügung angegriffen werden kann.

Was die polizeilichen Verfügungen des Regierungspräsidenten anlangt, so hat § 66 l. c. die Beschwerde gegen den Oberpräsidenten und gegen den vom Oberpräsidenten auf die Beschwerde erlassenen Bescheid die Klage bei dem Obergericht nach Maßgabe des § 63 für zulässig erklärt.

Im Anschlusse an die Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen ist darauf aufmerksam zu machen, daß, nachdem in § 68 des Organisationsgesetzes genau bestimmt ist, welche Zwangsmittel der Regierungspräsident, der Landrath, die Ortspolizeibehörde und der Gemeinde- (Guts-) Vorsteher zur Durchführung der von ihnen in Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt getroffenen, durch ihre gesetzlichen Befugnisse gerechtfertigten Anordnungen anzuwenden berechtigt sind, in § 69 bestimmt ist:

„Gegen die Androhung eines Zwangsmittels finden dieselben Rechtsmittel statt, wie gegen die Anordnungen, um deren Durchsetzung es sich handelt<sup>1)</sup>. Die Rechtsmittel erstrecken sich zugleich auf diese Anordnungen, sofern dieselben nicht bereits Gegenstand eines besonderen Beschwerde- oder Verwaltungstreitverfahrens geworden sind.“

„Gegen die Festsetzung und Ausführung eines Zwangsmittels findet in allen Fällen nur die Beschwerde im Aufsichtswege innerhalb zwei Wochen statt.“

## II.

Es ist im ersten Abschnitt hervorgehoben worden, daß schon bei Berathung des sogenannten Verwaltungsgerichtsgesetzes im Landtage die Frage erörtert wurde, wie die Mittelinstanz der Verwaltungsgeschicklichkeit organisirt werden solle und ob insbesondere eine Trennung der Beschlußbehörde — Bezirksrath — von der rechtsprechenden Behörde — Bezirksverwaltungsgericht — nothwendig sei, daß die Entscheidung im Sinne der Trennung erfolgte und daß bei den späteren legislatorischen Arbeiten auf dem Gebiete der Verwaltungsreform diese Trennung festgehalten worden ist, obwohl dieselbe im Landtage selbst wie auch in Literatur und Presse lebhafteste Bekämpfung erfuhr.

Raum war jedoch das Organisationsgesetz vom 26. Juli 1880 mit den im Gefolge desselben ergangenen Gesetzen, dem Gesetze vom

1) Also nach Verschiedenheit der Fälle die Beschwerde oder Klage oder beides (s. B. §§ 63, 64).

2. August 1880, betreffend Abänderung und Ergänzung des sogenannten Verwaltungsgerichtsgesetzes, und den Novellen zur Kreisordnung vom 19. März 1881 und zur Provinzialordnung vom 22. März 1881, erlassen, so wurde die Frage der Organisation der Bezirksinstanz und im Zusammenhange damit die Frage der Beibehaltung der Trennung des Provinzialraths und des Provinzialausschusses neuerdings aufgeworfen und zwar dieses Mal von der Regierung selbst.

Der gegenwärtige Minister des Innern Herr v. Puttkamer nämlich, welcher sich bereits im Jahre 1878 in einem in seiner Eigenschaft als Oberpräsident abgegebenen Gutachten für die Beseitigung der Scheidung der Beschlussfachen von den streitigen Verwaltungsfachen ausgesprochen hatte, legte im Februar v. Js. den Provinziallandtagen der sogenannten Kreisordnungs-Provinzen (Ostpreußen, Westpreußen, Pommern, Brandenburg, Schlesien und Sachsen) folgende Fragen zur gutachtlichen Beantwortung vor:

A. Ist das Bedürfniß zu einer Vereinfachung der durch das Gesetz vom 26. Juli 1880 in Verbindung mit dem Verwaltungsgerichtsgesetze vom 3. Juli 1875, bezw. 2. August 1880 und dem Zuständigkeitsgesetze gestatteten Organisation der allgemeinen Landesverwaltung und demnach zu einer erneuten Revision dieser Gesetzgebung anzuerkennen?

Wird diese Frage bejaht:

B. Würde es sich zur Vereinfachung der Verwaltungsorganisation empfehlen: 1) die Unterscheidung zwischen „Verwaltungsstreitfachen“ und „Beschlussfachen“ im Sinne des zur Zeit geltenden Systems aufzugeben, 2) ein förmliches Verfahren unter Zuziehung der Beteiligten, mit voller auf den Eid ausgedehnter Beweiserhebung und mündlicher Verhandlung der Regel nach für alle Fälle zuzulassen, in welchen zwischen mehreren Beteiligten Streit entsteht oder sich Jemand durch die Verfügung einer Verwaltungsbehörde für beschwert erachtet, 3) an Stelle der Kreis- und Bezirksverwaltungsgerichte die Entscheidung in erster und event. zweiter Instanz den beschließenden Organen der Selbstverwaltung mit der Maßgabe zu übertragen, daß gegen die in letzter Verwaltungsinstanz ergehenden Entscheidungen die Anrufung des Oberverwaltungsgerichts offen bleibt?

Im Falle der Verneinung der Fragen zu B:

C. Würde es sich empfehlen:

1) a. entweder die Entscheidung in streitigen Verwaltungsfachen in der Bezirksinstanz dem durch ein richterliches Mitglied zu verstärkenden (eventuell als Bezirksauschuß zu bezeichnenden) Bezirksrath an Stelle des Bezirksverwaltungsgerichts zu übertragen, oder b. den

Bezirksrath in Wegfall zu bringen und die Funktionen desselben dem Bezirksverwaltungsgerichte mit der Maßgabe zu übertragen, daß der Regierungspräsident befugt ist, in Beschlusssachen den Vorsitz zu übernehmen?

2) den Grundsatz einzuführen, daß in Verwaltungsbeschlusssachen nur in einer Instanz kollegialische Beschließung stattfindet, dergestalt, daß über Beschwerden gegen Beschlüsse des Kreis- (Stadt-) Ausschusses der Regel nach der Regierungspräsident, über die Beschwerden gegen Beschlüsse des Bezirksraths der Oberpräsident oder der zuständige Minister zu beschließen haben würde<sup>1)</sup>? —

Von den sämtlichen Landtagen der sogenannten Kreisordnungs-Provinzen haben alle, bis auf den Landtag von Pommern, die hier vor Allem interessirende Frage, ob der Unterschied in streitigen Sachen und Beschlusssachen zu beseitigen und in Folge davon die Trennung der Bezirksinstanz in zwei Behörden aufzuheben sei, in bejahendem Sinne und damit auch im Sinne der Regierung beantwortet. Unter Berücksichtigung der Gutachten der Provinziallandtage ging darauf die Regierung daran, eine Revision der Gesetze über die Verwaltungsreform in Angriff zu nehmen, von der Anschauung ausgehend, daß die Organisation der durch die Reformgesetze geschaffenen Behörden und im Zusammenhange damit die Kompetenzausscheidung und das Verfahren zu „vereinfachen“ seien, ehe an die Ausdehnung der Verwaltungsreform auf die übrigen Provinzen der Monarchie gedacht werden könne.

Ueber die Ziele dieser Revision sprach sich die ministerielle „Provinzialkorrespondenz“ in zwei in der ersten Hälfte des Monats November v. J. erschienenen Artikeln aus, inhaltlich deren die Regierung vor Ausdehnung auf die übrigen Provinzen der Monarchie folgende Aenderungen in der gegenwärtig bestehenden Organisation beabsichtigte:

1) Beseitigung der Scheidung der streitigen und nichtstreitigen Verwaltungssachen.

2) Wiedervereinigung der getrennten Behörden in der Bezirksinstanz, und zwar in der Weise, daß das Bezirksverwaltungsgericht mit dem Bezirksrathe zu einer einheitlichen Behörde, dem „Verwaltungsgerichte“ unter dem Voritze des Regierungspräsidenten vereinigt wird.

1) Die sub 1) aufgeführten Fragen, nämlich ob den in der ersten Instanz ergehenden Beschlüssen und Entscheidungen der Selbstverwaltungskollegien in weiterem Umfange als bisher Endgiltigkeit beizulegen, oder der Instanzenzug abzukürzen ist und ob die Zulässigkeit der Berufung oder der Revision von einem gewissen Werthminimum abhängig gemacht werden soll, kommen hier erst in zweiter Linie in Betracht, sind daher oben nicht wörtlich angeführt.

3) Wegfall des Provinzialrathes.

4) Vereinfachung in der Abgrenzung der Kompetenzen der Behörden, insbesondere durch Erweiterung der Zuständigkeit des Kreisausschusses.

5) Vereinfachung des Instanzenzuges, insbesondere durch die Vorschrift, daß es in Armenbeschwerdefachen bei einer Beschwerdeinstanz zu bewenden hat.

6) Dagegen war angeblich eine erhebliche Abänderung in der bestehenden Struktur des Verwaltungsstreitverfahrens nicht beabsichtigt, das Eintreten dieses Verfahrens sollte jedoch — abgesehen vom Oberverwaltungsgericht — vom Ermessen der Behörde oder von einem besonderen Antrage der Beteiligten abhängig gemacht werden.

In der That legte der Minister des Innern auf Grund allerhöchster Ermächtigung vom 18. Dezember v. J. dem Hause der Abgeordneten in der Sitzung vom 19. desselben Monats drei Gesetzesentwürfe vor, durch welche das vorstehend angedeutete Programm verwirklicht werden soll. Diese Entwürfe sind:

A. Der Entwurf eines Gesetzes zur Abänderung des Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880.

B. Der Entwurf eines Gesetzes zur Abänderung des sogenannten Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 3. Juli 1875 und bezw. 2. August 1880.

C. Der Entwurf eines (neuen) Gesetzes über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden<sup>1)</sup>.

Wie eine kurze Angabe der hier hauptsächlich in Betracht kommenden Bestimmungen dieser Entwürfe angeben wird, sind tiefgreifende Veränderungen in der durch die Reformgesetze geschaffenen Verwaltungsorganisation beabsichtigt.

I. Beseitigung der Scheidung der streitigen und nichtstreitigen Verwaltungssachen und in Folge davon Verschmelzung der bisher getrennten Bezirksbehörden. An Stelle des jetzigen § 27 des Organisationsgesetzes, welcher von der Zusammenlegung des „Bezirksraths“ handelt, soll künftig ein neuer § 27 treten, welcher die Zusammenlegung des den Bezirksrath und das Bezirksverwaltungsgericht ersetzenden neuen „Verwaltungsgerichts“ regelt. Das Verwaltungsgericht soll bestehen aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzendem und aus sechs Mitgliedern. Zwei dieser

1) Abg.-Z. 15. Legisl.-Per. I. Sess. 1882/83. Druckf. Nr. 44, 44 I, 44 II (44 I Begründung, 44 II Anlagen, dabei auch der Inhalt der Gutachten der Landtage). — Die drei Entwürfe werden im Nachfolgenden mit A, B u. C bezeichnet werden.

Mitglieder, von denen eins zum Richteramte, eins zur Bekleidung von höheren Verwaltungsämtern befähigt sein muß, werden vom Könige auf Lebenszeit ernannt, die vier anderen Mitglieder, sowie vier bis acht Stellvertreter werden auf drei Jahre aus den Einwohnern seines Sprengels durch den Provinzialausschuß gewählt.

Aus der Zahl der ernannten Mitglieder ernennt der König gleichzeitig den Stellvertreter des Regierungspräsidenten im Voritze mit dem Titel „Verwaltungsgerichtsdirektor“. Für jedes der ernannten Mitglieder wird durch den König aus der Zahl der am Sitze des Verwaltungsgerichts ein höheres Verwaltungsamt bekleidenden Beamten auf die Dauer ihres Hauptamtes am Sitze des Verwaltungsgerichts ein Stellvertreter ernannt.

Der Vorsitz im Verwaltungsgericht geht in Behinderungsfällen vom Regierungspräsidenten bezw. vom Verwaltungsgerichtsdirektor auf das zweite ernannte Mitglied, sodann auf den Stellvertreter des Verwaltungsgerichtsdirektors über (§ 27 a des Entwurfs A). Dem Verwaltungsgerichtsdirektor kann nach Bestimmung der zuständigen Minister auch die Vertretung des Regierungspräsidenten in den diesem persönlich überwiesenen Geschäften übertragen und in gleicher Weise kann das zweite ernannte Mitglied zur Beschäftigung bei der Regierung und in den dem Regierungspräsidenten persönlich übertragenen Sachen herangezogen werden (§ 27 b). Trotzdem hienach die ernannten Mitglieder einfach die Stellung von Hilfsarbeitern des Regierungspräsidenten haben, ist doch die Vorschrift des § 12 des Verwaltungsgerichtsgesetzes als § 27 c aufrecht erhalten, wonach die sämtlichen Mitglieder des Verwaltungsgerichts in dieser ihrer Eigenschaft den Vorschriften der Gesetze betreffend die Dienstvergehen der Richter unterliegen.

Beschlußfähig ist das Verwaltungsgericht bei Anwesenheit von fünf Mitgliedern, und für Streitsachen unter Armenverbänden bei Anwesenheit von drei Mitgliedern, unter denen sich außer dem Vorsitzenden mindestens ein ernanntes und in letzterem Falle ein gewähltes Mitglied befinden muß (§ 27 d). —

Die Verschmelzung des Bezirksraths und des Bezirksverwaltungsgerichts hätte eintreten können unter Aufrechterhaltung der Scheidung der streitigen und nichtstreitigen Sachen. Die neue Bezirksbehörde hätte dann ebenso, wie es jetzt beim Kreisauschuß der Fall ist, das eine Mal als Gericht, das andere Mal als Beschlußbehörde verhandelt. Die Verschiedenheit der beiden Funktionen hätte sich dann vor Allem in der Verschiedenheit des in dem einen und dem andern Falle zu beobachtenden Verfahrens geltend gemacht. Die Absicht der Regierung geht

aber viel weiter, es ist ihr vor Allem darum zu thun, den Unterschied zwischen den streitigen und den nichtstreitigen Sachen zu beseitigen. Diese Absicht mußte vor Allem begreiflicher Weise die Fassung des neuen Zuständigkeitsgesetzes beeinflussen, in welchem von streitigen Sachen nicht mehr die Rede ist und der Ausdruck „Klage“ nur noch mit Bezug auf das Oberverwaltungsgericht gebraucht wird, während im Uebrigen nur noch von der „Beschwerde“ gegen die „Beschlüsse“ des Kreisausschusses, Verwaltungsgerichts u. s. w. gesprochen wird<sup>1)</sup>. Sodann aber tritt die erwähnte Absicht der Regierung sehr klar zu Tage in den Vorschriften über das Verfahren. Das Verwaltungsstreitverfahren soll zwar nicht ganz beseitigt werden, da dasselbe vor dem Oberverwaltungsgerichte auch künftig stets stattfinden soll und vor dem Kreisausschusse und dem neuen „Verwaltungsgerichte“ wenigstens stattfinden kann. Deshalb sollen auch in dem Verwaltungsgerichtsgesetze, welches nach Wegfall der Bestimmungen über die Verwaltungsgerichte erster und zweiter Instanz den Titel führen wird: „Gesetz, betreffend die Verfassung des Oberverwaltungsgerichts und das Verwaltungsstreitverfahren“, die vom Verfahren in erster Instanz handelnden Artikel 35—52 des Gesetzes vom 3. Juli 1875 aufrecht erhalten bleiben. Andererseits bestimmt aber der oben erwähnte § 52 des Organisationsgesetzes in der neuen Fassung, welche er nach dem Entwurfe enthalten soll (§ 52 des Entwurfes A): „Die Behörden fassen ihre Beschlüsse auf Grund der Akten, sofern nicht die Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren gesetzlich vorgeschrieben ist oder von der Behörde oder dem Vorsitzenden zweckdienlich erachtet, oder von einem Betheiligten vor der ersten Beschlusfassung der Behörde beantragt wird. In Streitjachen unter Armenverbänden erfolgt die Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren.“ Dem entsprechend ist bestimmt, daß das oben erwähnte Verfahren, wie es für die Beschlusbehörden in §§ 45—61 inkl. des Organisationsgesetzes geregelt ist, künftig mit wenig Abänderungen in allen Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung vor dem Verwaltungsgerichte, wie vor dem Kreis- (Stadt) Ausschusse, bezw. Magistrat stattfinden hat (§§ 45—61 des Entwurfes A), und um jeden Zweifel zu beseitigen heißt es schließlich in § 87 b des Entwurfes A: „Wo nach den bisherigen Gesetzen die Klage beim Kreisausschusse, bezw. gegen den Beschlus des Kreisausschusses der Antrag auf mündliche Verhandlung vor dem Kreisausschusse zugelassen ist, tritt in den Fällen, für welche

1) Der § 1 Abs. 1 des Verw.-Ger.-Ges., welcher die Begriffsbestimmung der „streitigen Sachen“ enthält, soll natürlich aufgehoben werden.

keine abweichende gesetzliche Bestimmung ergeht, an Stelle der Klage die Beschwerde, an Stelle der Beschlußfassung des Kreis Ausschusses, gegen welche der Antrag auf mündliche Verhandlung zugelassen ist, die Anordnung des Landraths, gegen welche die Beschwerde beim Kreis ausschuß innerhalb zweier Wochen zulässig ist.“

Zur Begründung dieser Vorschläge wird in der dem Gesetzentwurf beigegebenen Begründung geltend gemacht, daß der befriedigenden Lösung der im Verwaltungsgesetze und bezw. im Zuständigkeitsgesetze versuchten Scheidung der sogenannten Verwaltungs-Rechtsstreitigkeiten von den nach Zweckmäßigkeits-Rücksichten zu entscheidenden Beschlußsachen die Natur der Verwaltungssachen entgegenstanden habe. Da nämlich in den meisten Verwaltungsangelegenheiten nicht lediglich Fragen der einen oder anderen Art zu beurtheilen seien, vielmehr Rechtsfragen und Zweckmäßigkeitsfragen nebeneinander hergehen und zusammenhängen, so habe man entweder getrennte Entscheidungen zusammengehöriger und bis dahin von derselben Stelle beurtheilter Fragen herbeiführen oder aber sich entschließen müssen, der einen Behördenreihe auch solche Fragen zu unterstellen, welche dem Prinzip nach von der anderen zu entscheiden wären. Es habe dies namentlich dazu geführt, die Bezirksverwaltungsgerichte in einzelnen Materien (Schulbau, Wegewesen, Wasserpolizei, gewerbliche Konzessionen) mit Fragen zu befragen, für welche diese Behörden ihrer Zusammensetzung nach und wegen ihrer von der aktiven Verwaltung losgelösten Stellung wenig geeignet erschienen. Es sei daher am Besten die ganze Scheidung fallen zu lassen, zumal die von den Provinziallandtagen erstatteten Gutachten ersehen ließen, daß die Beseitigung der Scheidung keineswegs allgemein als eine Verminderung des Rechtsschutzes angesehen, wohl aber fast allseitig als eine willkommene Vereinfachung begrüßt werden würde.

„Wird die Scheidung in streitige und nichtstreitige Verwaltungssachen aufgehoben, so vollzieht sich — heißt es in der Begründung (S. 5) — naturgemäß ganz von selbst in der Bezirksinstanz die Wiedervereinigung der getrennten Behörden. Es wird diejenige Einheit zurückgewonnen, die in der Kreisinstanz — zum Segen der Verwaltung — gegen die theoretischen Ausführungen der Unvereinbarkeit sich behauptet hat und auf welcher ohne Zweifel die Volksthümlichkeit und Beliebtheit der ganzen Institution der Kreis Ausschüsse beruht.“

II. Wegfall des Provinzialrathes und Ersatz desselben.

Nach § 87c des Entwurfs A soll der Provinzialrath aufgehoben

werden und es kommen in Folge dessen die auf diese Institution bezüglichen Artikel 11 ff. des Organisationsgesetzes in Wegfall.

Was die Kompetenzen des Provinzialrathes anlangt, so sollen die wenig zahlreichen Angelegenheiten, in welchen der Provinzialrath in erster Instanz zu entscheiden hat, auf den Provinzialausschuß übergehen (Zustimmung zum Erlaß von Provinz-Polizeiverordnungen, § 75 des Organisationsgesetzes; Feststellung und Abänderung der Amtsbezirke, §§ 49 und 49a der Kreisordnung u. dgl.). Von den Angelegenheiten, in welchen der Provinzialrath als Beschwerdeinstanz gegenüber dem Bezirksrath fungirt, soll ein Theil wieder auf die Ministerien übergehen (z. B. gewisse gewerbe- und haupolizeiliche Angelegenheiten; vgl. §§ 145 bis 148 des Entwurfs C., ebenso §§ 116, 125, 133 l. c.), ein anderer Theil der Geschäftsthätigkeit des Provinzialrathes soll dadurch in Wegfall kommen, daß die staatliche Aufsichtsführung über die Standesbeamten in höherer Instanz an den Oberpräsidenten übertragen werden soll (vgl. § 157 des Entwurfs C<sup>1</sup>) und außerdem in andern Sachen (z. B. bezüglich der sehr zahlreichen Beschwerden von Armen gegen städtische Armenverbände) die Beschlüsse der Bezirksbehörden endgiltig werden sollen.

Wo endlich eine Oberentscheidung in der Provinzialinstanz unentbehrlich ist, soll dieselbe dem Oberpräsidenten mit der Maßgabe übertragen werden, daß die Beschlüsse der unteren Instanzen von dem Oberpräsidenten nur unter Zustimmung des Provinzialausschusses abgeändert werden können (z. B. §§ 2, 5, 6, 53, 65, 74, 95, 104, 155 u. s. w.).

### III. Zuständigkeit und Instanzenzug.

Die Zuständigkeit anlangend ist §. 9 der Begründung in Betreff der Zuständigkeit der Einzelbeamten gegenüber den Beschlußbehörden an dem Grundsatz festgehalten, daß die Geschäfte der laufenden Verwaltung, insbesondere die laufende Aufsicht über die kommunalen und genossenschaftlichen Verbände, in der Hand des Einzelbeamten liegen müssen und daß die Mitwirkung der Kollegien nur in wichtigen, gesetzlich besonders zu bezeichnenden Fällen einzutreten habe. Von diesem Grundsatz aus sind auch die Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen in §§ 63, 64 und 65 des Organisationsgesetzes geregelt. Eine Abänderung der Vorschriften des § 63 ist auch in Zukunft nicht beabsichtigt, dagegen sollen die §§ 64 und 65,

1) Dasselbst soll es nach dem Inhalte der Begründung auf §. 7 in Abs. 1 statt „Provinzialausschuß“ jedenfalls „Oberpräsident“ heißen.

welche mit der Beschwerde wahlweise auch die Verwaltungsgerichtsklage zulassen, beseitigt werden und an deren Stelle ein neuer Paragraph (§ 64 des Entwurfs A) treten, inhaltlich dessen die Zurückweisung der Beschwerde, wenn durch dieselbe die Verfügung als gesetzwidrig oder der tatsächlichen Voraussetzungen ermangelnd angefochten wird, nur unter Zustimmung des Kreisausschusses, bezw. des „Verwaltungsgerichts“ erfolgen kann. Hiedurch soll, wie die Motive sagen, auf Seiten der Beteiligten die bedenkliche Wahl zwischen zwei Anfechtungsmitteln, auf Seiten der Verwaltung die Möglichkeit verschiedener Entscheidungen in örtlich verwandten Angelegenheiten vermieden werden.

Die Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts wird im Prinzip durch die Vorschläge der Regierung nicht berührt, wohl aber steht eine erhebliche Erweiterung der Geschäfte desselben durch die sachliche Ausdehnung der Verwaltungsreform auf die Angelegenheiten der Stadtgemeinden zu erwarten. Um dem gegenüber einer übermäßigen Belastung des Oberverwaltungsgerichts vorzubeugen, soll für die in großer Anzahl zu erwartenden städtischen Steuerbeschwerdesachen an das Oberverwaltungsgericht gegen die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte nicht die Berufung, sondern nur das beschränkte Rechtsmittel der Revision stattfinden. Eine weitere nicht unerhebliche Entlastung des Oberverwaltungsgerichts wird in der Richtung vorgeschlagen, daß die Entscheidungen zweiter Instanz bezüglich der gewerblichen Konzessionen, insbesondere der Schankfachen (§§ 33, 34 der Gewerbeordnung), endgültig sein sollen.

Was den Instanzenzug anlangt, so soll abgesehen von den Fällen, in welchen der Tendenz einer Abkürzung des Instanzenzugs Rechnung getragen ist, derselbe dahin geordnet werden, daß die endgültige Entscheidung dem Oberverwaltungsgericht überlassen ist, wo sie ihm bisher zustand, dem Oberpräsidenten mit dem Provinzialauschuß (zum Theil auch dem Ressortminister), wo sie bisher dem Provinzialrath zustand, dem Verwaltungsgerichte endlich auf allen denjenigen Gebieten und in allen denjenigen Fällen, wo sie bisher dem Bezirksrath und dem Bezirksverwaltungsgerichte zustand. —

Was schließlich den Inhalt des Entwurfs eines neuen Zuständigkeitsgesetzes anlangt, so sollen durch dasselbe folgende Angelegenheiten hinsichtlich der Kompetenzausscheidung geregelt werden:

I. Angelegenheiten der Provinzen. II. Angelegenheiten der Kreise. III. Angelegenheiten der Amtsverbände. IV. Angelegenheiten der Stadtgemeinden. V. Angelegenheiten der Landgemeinden und selbständigen Gutsbezirke. VI. Armenangelegenheiten. VII. Schulangelegenheiten. VIII. Einquartierungsangelegenheiten. IX. Sparkassenangelegenheiten.

X. Synagogengemeinde-Angelegenheiten. XI. Wegepolizei. XII. Wasserpolizei. XIII. Deichangelegenheiten. XIV. Fischereipolizei. XV. Forstpolizei. XVI. Jagdpolizei. XVII. Gewerbepolizei. XVIII. Handelskammern, kaufmännische Korporationen, Börsen. XIX. Feuerlöschwesen. XX. Hilfskassen. XXI. Baupolizei. XXII. Dismembrations- und Ansiedlungssachen. XXIII. Enteignungssachen. XXIV. Personenstand und Staatsangehörigkeit. XXV. Steuerangelegenheiten.

Von diesen Angelegenheiten sind neu aufgenommen die Angelegenheiten der Provinzialverbände (Titel I), dann die Angelegenheiten der Stadtgemeinden (Titel IV). Erhebliche Erweiterungen soll der Titel V (Angelegenheiten der Landgemeinden und der selbständigen Gutsbezirke) erhalten, da er das ganze Gebiet der ländlichen Kommunalaufsicht für den gesammten Umfang der Monarchie umfassen soll. Ebenso sind noch verschiedene andere Titel ergänzt und erweitert, z. B. die Titel VI, IX, XV, XVI. Neu aufgenommen sind ferner Bestimmungen über die Wegepolizei (Titel XI), sowie Vorschriften über das Feuerlöschwesen (Titel XIX) und über Dismembrations- und Ansiedlungssachen (Titel XXII), endlich Bestimmungen über streitige Angelegenheiten der kaufmännischen Korporationen u. s. w. (Titel XVIII).

Nicht übernommen in den Entwurf sind die seiner Zeit im fünften Titel des Zuständigkeitsgesetzes enthaltenen Angelegenheiten der Amtsverbände und der Kreise (§§ 52—59 und 62—73), welche in der Novelle vom 19. März 1881 Aufnahme gefunden haben. Ferner sind ausgelassen Abschnitt V des fünften Titels des Zuständigkeitsgesetzes (sanitäts- und veterinärpolizeiliche Einrichtungen), da sich ein Bedürfnis zur praktischen Anwendung nicht herausgestellt hat, Abschnitt VI (Feldpolizei), mit Rücksicht auf das inzwischen ergangene Feld- und Forstpolizeigesetz, und Abschnitt XIV, die Versicherungsangelegenheiten betreffend, da es sich hier lediglich um polizeiliche Verfügungen handelt, auf welche die allgemeinen Bestimmungen über polizeiliche Verfügungen Anwendung finden.

Die Hauptänderung in dem Entwurfe des neuen Zuständigkeitsgesetzes beruht natürlich darauf, daß künftig der Unterschied zwischen streitigen und nichtstreitigen Verwaltungssachen wegfallen soll.

Ebenso ist es eine bedeutsame Aenderung, daß, weil das neue Zuständigkeitsgesetz für den ganzen Umfang der Monarchie gültig sein soll, die nur in einzelnen Provinzen gültigen Gesetze über Gemeindeverfassung u. s. w. berücksichtigt sind.

Im Uebrigen hält sich auch der Entwurf des neuen Zuständigkeitsgesetzes innerhalb der schon bei Erlaß der Kreisordnung eingehaltenen

Grenzen und regelt, von einigen Ausnahmen abgesehen, nur die in das Gebiet der Verwaltung des Innern fallende Kommunalverwaltung und die allgemeine Landesverwaltung. Gegenüber dieser in Aussicht genommenen Revision der Verwaltungsreformgesetze wird es hauptsächlich auf drei Punkte ankommen:

A) Ist das Verlangen nach einer Scheidung der sogenannten Verwaltungsrechtsstreitigkeiten von den lediglich nach Zweckmäßigkeitsgründen zu entscheidenden sogenannten reinen Verwaltungssachen gerechtfertigt, und inwieweit läßt sich eine solche Scheidung durchführen? oder mit andern Worten: inwieweit läßt sich der Organismus einer besonderen Verwaltungsjurisdiktion aus dem Gesamtorganismus der Verwaltung ausscheiden?

B) Welche Garantien in Bezug auf Behördenorganisation und Verfahren müssen für die Entscheidung der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten unter allen Umständen verlangt werden, d. h. auch in dem Falle, wenn eine scharfe Sonderung der „streitigen Sachen“ von den „Beschlußsachen“ in den unteren Instanzen nicht erfolgt?

C) Ist die von der Regierung in Aussicht genommene Revision geeignet, dem Verlangen sub B Genüge zu thun, eventuell: welche Punkte des Revisionsprogramms müßten zu diesem Zwecke geändert werden?

#### A.

Während man früher die Justizsachen von den Polizei- oder Verwaltungssachen in der Weise schied, daß man sagte: in Justizsachen, zu welchen sowohl die Strafsachen wie die Zivilsachen gerechnet wurden, müsse die Entscheidung nach Rechtsgründen erfolgen, bei der Erledigung von Verwaltungssachen dagegen habe sich die entscheidende Behörde lediglich durch Rücksichten der Zweckmäßigkeit, der Billigkeit oder des öffentlichen Interesse leiten zu lassen, ist jetzt allgemein anerkannt, daß auch auf dem Gebiete der sogenannten Verwaltung — im Gegensatz zur Justiz — eine große Anzahl von Angelegenheiten zu erledigen ist, deren Entscheidung nach rechtlichen Gesichtspunkten ganz in derselben Weise erfolgen muß, wie dies bei Zivil- und Strafsachen der Fall ist.<sup>1)</sup> Der Unterschied der eigentlichen Justizsachen von den

1) Ueber die Entwicklung und Ausbildung der sogen. Verwaltungsrechtspflege ist jetzt insbesondere zu vergleichen: Sartwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 1880; ferner Schmitt, Die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege, Stuttgart 1878; Stengel in Hirths „Annalen des Deutschen Reichs“, 1875 S. 1313 ff. und 1876 S. 808 ff. und 897 ff.; Stein in Grünhuts Zeitschrift, Bd. VI S. 27 ff. 208 ff.

Verwaltungsjustizsachen, wie man sie genannt hat, liegt aber nicht darin, wie dies allerdings mitunter behauptet wird, daß die Entscheidung der einen Art nach den Grundsätzen des Zivil- und Strafrechts, die der andern Art nach den Regeln des Staats- und Verwaltungsrechts zu erfolgen hätte. Jedenfalls ist dieses Moment nicht durchschlagend, denn der Verwaltungsrichter wird häufig genug bei seinen Entscheidungen Sätze des Zivil- und Strafrechts zu berücksichtigen haben, wie es andererseits fast täglich vorkommt, daß für die Entscheidung von Zivilstreitigkeiten oder Straffällen Vorschriften des Staats- und Verwaltungsrechts entweder ausschließlich oder doch in einem gewissen Maße von Einfluß sind. Ausschlaggebend ist vielmehr nur der Gesichtspunkt, daß es sich — von Strafsachen kann hier füglich abgesehen werden — bei den Zivilstreitigkeiten um privatrechtliche Befugnisse und Verbindlichkeiten handelt, auf dem Gebiete der Verwaltungsrechtspflege aber öffentlich-rechtliche Befugnisse und Pflichten in Frage stehen<sup>1)</sup>.

Mit dieser Begriffsfeststellung der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten ist die Frage aber um deswillen noch nicht vollkommen erledigt, weil es auf dem Gebiete der Verwaltung noch verschiedene andere nach rechtlichen Gesichtspunkten zu entscheidende Angelegenheiten giebt, auf welche obige Begriffsbestimmung nicht paßt. Es ist nämlich zu beachten, daß die Verwaltungsthätigkeit zwar nicht oder doch nicht immer bloße Gesetzesausführung ist, aber insofern sich immer auf dem Gebiete des Rechts bewegt, als sie auch bei ihren in erster Linie durch das öffentliche Interesse oder durch Zweckmäßigkeitsgründe veranlaßten Maßregeln sich innerhalb der ihr durch Recht und Gesetz gesteckten Schranken halten muß.

Daraus folgt, daß nicht bloß bei den Streitigkeiten über öffentliche Rechte und Pflichten die Entscheidung nach Rechtsgründen zu erfolgen hat, sondern daß in jeder Verwaltungssache jedenfalls insoweit rechtliche Gesichtspunkte in Betracht kommen, als es sich darum handelt, ob die betreffende Behörde zu der in Rede stehenden Verfügung zuständig gewesen ist und innerhalb ihrer Zuständigkeit gehandelt hat. Der Organismus der Behörden und vor Allem die Abgrenzung ihrer

1) Ueber diese Auffassung der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten und die Bekämpfung der Gneiff'schen Ansicht, daß es sich bei der Verwaltungsjurisdiktion nicht sowohl um eine Entscheidung über Rechte und Pflichten handle als um eine gerechte und billige „Maßbestimmung“ in den sogen. Verwaltungssachen, ist zu vergleichen: Sarwey, a. a. O. S. 71 und 153 ff.; Girth's Annalen, 1876 S. 907 ff.

respektiven Zuständigkeit kann nämlich jedenfalls in letzter Linie auf gesetzliche Vorschriften zurückgeführt werden. Die rechtliche Giltigkeit jeder Verfügung beruht aber darauf, daß sie von der zuständigen Behörde ausgegangen ist; deshalb wird sich bei jeder Verwaltungssache die nach Rechtsgründen zu prüfende Vorfrage ergeben, ob die Behörde zu dem in Rede stehende Vorgehen zuständig ist. Die in dieser Beziehung den Behörden gesetzten Schranken können unter Umständen sehr weite sein, für den Charakter der Entscheidung der Vorfrage ist dies gleichgiltig; es liegt immer eine Rechtsfrage vor. Ebenso liegt die Sache, wenn es sich darum handelt, ob die bei Erlassung einer Verwaltungsverfügung oder Entscheidung zu beobachtenden Förmlichkeiten eingehalten worden sind. Bezüglich dieser Förmlichkeiten können die Vorschriften ebenfalls sehr allgemein sein oder sehr ins Einzelne gehen; es kann an die Nichteinhaltung derselben die Nichtigkeit der Verfügung oder bloße Anfechtbarkeit geknüpft sein u. s. w.; Vorschriften, wonach gewisse Formen bei Erlaß von Verfügungen, ihrer Bekanntmachung, Zustellung u. s. w. beobachtet werden müssen, sind aber regelmäßig vorhanden, und diese Vorschriften tragen zweifellos rechtlichen Charakter an sich. Daher kann man sagen, daß auch was die Beobachtung der Förmlichkeiten anlangt, bei jeder Verwaltungssache rechtliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind.

In den bisher besprochenen zwei Fällen kam es zunächst auf den Inhalt der Verwaltungsverfügung oder Maßregel gar nicht an. Die Kompetenzfrage und die Frage der Beobachtung der Förmlichkeiten des Verfahrens wirft sich bei jeder Verwaltungssache auf, sie mag welchen Inhalt immer haben. Dagegen scheiden sich die Verwaltungsverfügungen und Entscheidungen insofern weiter, je nachdem dieselben nach Rücksichten der Zweckmäßigkeit, der Billigkeit, des öffentlichen Interesse erfolgen, oder nach Rechtsgrundsätzen ergehen und deshalb im letzteren Falle eine rechtliche Entscheidung enthalten. Im letzteren Falle, wenn es sich also, wie man sagt, um einen aus dem öffentlichen Rechte entsprungenen Anspruch oder eine durch dasselbe begründete Verbindlichkeit handelt, kommt der oben aufgestellte Begriff der Verwaltungsrechtstreitigkeiten zur Anwendung. Um sich nun klar zu machen, welche Ansprüche und Verbindlichkeiten hier in Frage stehen, muß man sich erinnern, daß man alle Befugnisse und Pflichten in privatrechtliche und öffentlich-rechtliche einteilt. Die Rechte und Pflichten der ersteren Kategorie entspringen aus denjenigen rechtlichen Beziehungen, in welchen der Einzelne als Einzelindividuum zu andern Einzelindividuen steht, d. h. ohne Rücksicht auf seine Zugehörigkeit zum Staate oder zu einer

öffentlichen Genossenschaft. Dazu rechnet man, wie bekannt, nicht bloß alle vermögensrechtlichen Beziehungen aus Besitz, Eigenthum, Schuldverhältnissen und Erbgang, sondern auch die familienrechtlichen Beziehungen, insbesondere insoweit sie vermögensrechtlichen Inhalt haben.

Was sodann die öffentlich-rechtlichen Befugnisse und Pflichten anlangt, so ist zu berücksichtigen, daß unser modernes Staatsrecht, so groß auch die Macht der Staatsgewalt ist, doch den Einzelnen nicht rechtlos derselben gegenüberstellt. Allerdings insofern die Staatsgewalt als gesetzgebende Gewalt auftritt, kann der Einzelne sie nicht durch den Hinweis auf „wohlerworbene Rechte“ oder auf die Unantastbarkeit seiner persönlichen Rechtssphäre in ihren Maßnahmen hindern, denn hier erscheint die Staatsgewalt als absolute, durch keine rechtlichen Schranken beengte. Dagegen sind die mit der Ausübung der vollziehenden Gewalt betrauten Behörden und staatlichen Organe einerseits, wie schon erwähnt, an gewisse formell-rechtliche Schranken gebunden, und andererseits treten ihnen die Staatsangehörigen als mit gewissen Befugnissen ausgestattete und innerhalb eines gewissen Umfangs unverletzliche Rechtssubjekte entgegen.

Die rechtlichen Beziehungen, welche sich in dieser Weise zwischen der Regierungsgewalt und den Staatsangehörigen ergeben, lassen sich wieder in zwei Gruppen theilen.

1) Die Gesetze gewähren den Staatsangehörigen, bezw. den Angehörigen von öffentlichen Korporationen gewisse allgemeine Rechte und Vortheile, welche diesen Personen in der angegebenen Eigenschaft, ohne daß es auf weitere besondere Erfordernisse ankäme, zustehn; dazu gehören insbesondere die sog. Grundrechte, wie Freiheit der Person und Unverletzlichkeit des Eigenthums, Gewerbefreiheit, Freizügigkeit, Preßfreiheit u. dgl., Recht der Theilnahme an öffentlichen Anstalten u. s. w. Der Inhalt dieser allgemeinen Rechte besteht im Wesentlichen darin, daß, soweit die Staatsangehörigen in Bezug auf die Freiheit ihrer Person und ihres Vermögens nicht durch ausdrückliche Rechtsvorschrift Beschränkungen unterworfen sind, sie durch die Regierungsgewalt nicht beschränkt werden können, daß also die Behörden verpflichtet sind, eine gewisse Grenze zu respektiren, über welche hinaus sie in die Lebenssphäre der Einzelnen nicht eingreifen dürfen.

Ebenso unterliegen die Staatsangehörigen gewissen allgemeinen Verpflichtungen, auf Grund deren sie entweder gewisse Beschränkungen ihres Eigenthums u. s. w. sich gefallen lassen müssen oder positive Leistungen zu machen haben, wie sie sich z. B. aus der Steuerpflicht, Wehrpflicht u. s. w. ergeben.

2) Neben diese allgemeinen Rechte und Verpflichtungen kann man als zweite Gruppe jene speziellen Rechte und Pflichten stellen, welche man gewöhnlich als politische bezeichnet, und welche im Wesentlichen darin bestehen, daß die Staatsangehörigen beim Vorhandensein gewisser Voraussetzungen berechtigt und je nachdem auch verpflichtet sind, an dem Zustandekommen und der Aeußerung des Staatswillens in der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege sich mittelbar oder unmittelbar zu beteiligen (Wahlrechte, Recht der Teilnahme an gesetzgebenden und verwaltenden Körperschaften, Verpflichtung zur Uebernahme von Aemtern in der Verwaltung und Rechtspflege u. s. w.).<sup>1)</sup>

Da es nun die Richtung unseres modernen Staats- und Verwaltungsrechtes ist, die Befugnisse der Regierungsbehörden sowohl unter sich, wie gegenüber den Staatsangehörigen möglichst genau abzugrenzen und ebenso die politischen Rechte und Pflichten der Einzelnen so scharf als möglich zu bestimmen, so ergibt sich aus den oben aufgeführten zwei (bezw. drei) Gruppen von öffentlichen Rechten und Pflichten eine ungemessene Anzahl von speziellen Rechtsverhältnissen zwischen den Einzelnen und den Regierungsbehörden und den Einzelnen unter sich, welche selbstverständlich zu allen möglichen Rechtsstreitigkeiten Anlaß geben können.

Nach dem soeben Gesagten lassen sich diese Rechtsstreitigkeiten, welche man öffentliche Rechtsstreitigkeiten oder streitige Verwaltungssachen zu nennen pflegt, in zwei Klassen scheiden, nämlich: a) Streitigkeiten, in welchen der Einzelne einer öffentlichen Behörde gegenübersteht und der Streit sich darum dreht, ob die Behörde mit Recht dem Einzelnen eine Beschränkung auferlegt, von demselben eine Leistung verlangt oder demselben gegenüber die Anerkennung eines Rechtes versagt hat, — die sogenannten Rechtsbeschwerden —; b) Streitigkeiten, in welchen sich Einzelne gegenüber stehen — die sogenannten Parteistreitigkeiten — und der Streit sich darum dreht, wer von denselben ein bestimmtes öffentliches Recht auszuüben befugt, bezw. eine öffentliche Verpflichtung zu übernehmen verpflichtet ist.

In Bezug auf die materielle wie formelle Behandlung stehen sich beide Klassen von Rechtsstreitigkeiten gleich, wenn auch zugegeben werden mag, daß die sogenannten Parteistreitigkeiten mehr den bürgerlichen

1) Als eine dritte Gruppe von öffentlichen Rechten und Pflichten kann man diejenigen anführen, welche auf einem speziellen Rechtstitel (einer Verfügung, Konzeßion, einem Vertrage u. s. w.) beruhen. Für die gegenwärtige Darstellung genügt jedoch der Hinweis auf jene zwei hauptsächlichsten Gruppen.

Rechtsstreitigkeiten ähnlich sind, als die Rechtsbeschwerden, und in Folge dessen hinsichtlich des Prozeßverfahrens einzelne Unterschiede zwischen den beiden Klassen bestehen. Im Uebrigen kommen „streitige Verwaltungsfachen“ auf allen Verwaltungsgebieten vor, nicht bloß auf dem Gebiete der Verwaltung des Innern, wenn sie auch auf einzelnen Gebieten zahlreicher sind als auf anderen.

So können sich z. B. auf dem Gebiete der Verwaltung des Heeres und der Marine Streitigkeiten über die Wehrpflicht in ihren verschiedenen Abstufungen, über die Einquartierungslast und sonstige Naturalleistungen für die bewaffnete Macht, über Festungs-Kanonbeschränkungen und andere militärische Servituten und dergleichen ergeben.

Auf dem Gebiete der Finanzverwaltung gehören alle Streitigkeiten über die Verpflichtung zur Zahlung direkter oder indirekter Steuern, Taxen, Stempel, Gebühren u. s. w. in die Kategorie der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten. Ebenso die Streitigkeiten über den Umfang der sogenannten Regalien und über die sich aus denselben und den Monopolen ergebenden Verkehrsbeschränkungen.

Was die Justizverwaltung anlangt, so ergeben sich in diesem Verwaltungszweige Verwaltungsrechtsstreitigkeiten insbesondere bei Ausübung der Strafgerichtsbarkeit in Bezug auf Eingriffe Seitens der Gerichte oder der Staatsanwaltschaft in die Freiheit der Person und die Unverletzlichkeit des Eigenthums bei Verhaftungen, Freiheitsbeschränkungen, Beschlagnahmen u. s. w. Ebenso gehören hieher Streitigkeiten über die Frage der Verpflichtung zum Geschwornen- oder Schöffendienst, über die Pflicht zur Zeugnisleistung u. s. w.

Auch innerhalb der sogenannten freiwilligen Gerichtsbarkeit können sich solche Streitigkeiten ergeben, z. B. bei dem Entmündigungsverfahren, bei der Frage der Pflicht zur Uebernahme von Vormundschaften u. s. w.

Betrachtet man die „materiellen Verwaltungsrechtsstreitigkeiten“, wie man sie nennen könnte, und wie sie ganz im Allgemeinen vorstehend aufgeführt sind, genauer, so ergibt sich daß die Entscheidung derselben durch die verschiedensten Behörden erfolgt. Es kommen nicht bloß die mannichfaltigen Behörden der Verwaltung des Innern, die Finanzbehörden, die Militärbehörden u. s. w. in die Lage, derartige „streitige Verwaltungsfachen“ oder richtiger „Verwaltungsrechtsstreitigkeiten“ zu entscheiden, sondern ebenso haben auch die ordentlichen Gerichte in ihrer Stellung sowohl als Zivilgerichte, wie als Strafgerichte häufig solche Entscheidungen zu treffen.

Daraus dürfte sich ergeben, daß es unthunlich ist, alle Streitigkeiten, welche möglicher Weise „auf dem Gebiete des öffentlichen

Rechts“ entstehen können, insofern ganz gleich zu behandeln, daß man dieselben sämtlich denselben Behörden zur Erledigung im gleichen Verfahren überweisen würde. So besteht z. B. gewiß nicht der geringste Anlaß, theilweise auch gar nicht die Möglichkeit, die gegenwärtig der Entscheidung der Gerichte unterliegenden Verwaltungsrechtsstreitigkeiten, welche ohnehin gewöhnlich nur Inzidentpunkte in Zivil- oder Strafprozessen betreffen, der Kognition der Gerichte zu entziehen, da dieselben ja auf diese Weise derjenigen Garantien theilhaftig sind, welche bezüglich einer jeden Art von Rechtsprechung gefordert werden.

Aber auch bezüglich anderer Rechtsstreitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur wird man sagen müssen, daß sie sich nicht alle gleich behandeln lassen; so kann es sich z. B. aus praktischen Gründen empfehlen, Streitigkeiten über Ausübung von Wahlrechten besonderen Wahlkommissionen und Ausschüssen und in letzter Instanz den betreffenden Korporationen und Kollegien zur Entscheidung zu übertragen, oder andere Streitigkeiten wegen des innigen Zusammenhangs mit reinen Verwaltungssachen wenigstens in den unteren Instanzen den betreffenden Verwaltungsbehörden zu überlassen.

Diese Erwägung führt von selbst auf die Frage, ob sich die sogenannten streitigen Verwaltungssachen überhaupt von den reinen Verwaltungssachen trennen lassen, oder ob eine solche Trennung aus prinzipiellen oder praktischen Gründen unmöglich oder unthunlich ist?

Ehe auf die Beantwortung dieser Fragen eingegangen wird, muß jedoch die Vorfrage erledigt sein, ob die „streitigen Verwaltungssachen“ den Charakter von Rechtsachen und Rechtsstreitigkeiten in dem Maße an sich tragen, wie dies bei Zivil- und Strafsachen der Fall ist.

Diese Frage ist von zwei verschiedenen Gesichtspunkten aus bereits wiederholt verneint worden. Auf der einen Seite hat man gesagt, bei der Verwaltungsjurisdiktion komme es weniger darauf an, Entscheidungen nach den strengen Grundsätzen des Rechts zu treffen, sondern darauf, daß die Verwaltungsbehörden bei den von ihnen zu erledigenden Angelegenheiten eine billige und unparteiische Maßbestimmung eintreten lassen. Allerdings müsse sich die Verwaltung auch innerhalb der ihr durch das Recht gesteckten Grenzen bewegen, aber daneben komme der noch viel wichtigere Gesichtspunkt in Betracht, daß die Verwaltungsbehörden innerhalb dieser Grenze unparteiisch und mit gerechter Maßbestimmung verfahren. Diese Auffassung, welche insbesondere sehr

lebhaft von Gneist<sup>1)</sup> verfochten worden ist, ist insofern falsch, oder doch schief, als zwei verschiedene Gesichtspunkte zusammengeworfen sind. Zugugeben ist zwar, daß es nicht genügt, daß die Behörden nur das Gesetz nicht direkt übertreten, sondern daß sie auch innerhalb des ihnen durch das Recht gelassenen freien Ermessens nicht parteiisch handeln dürfen. Aber es ist doch ein Unterschied, ob Jemand eine Verfügung um deswillen angreift, weil er sich in seinen Rechten verletzt glaubt, weil ihm z. B. ungerechtfertigter Weise eine Last auferlegt oder ohne Rechtsgrund die Ausübung eines Rechtes versagt worden sei, oder ob sich die Beschwerde darauf stützt, daß die Behörde unter Einhaltung der formellen Schranken des Rechts in Ermessensfragen parteiisch verfahren sei. Im ersten Falle handelt es sich um eine lediglich nach Rechtsgründen zu erlassende richterliche Entscheidung, im zweiten Falle nicht, und es trägt jedenfalls nicht zur Befestigung der auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts noch so schwankenden Terminologie bei, wenn auch im zweiten Falle von Verwaltungsjurisdiktion gesprochen wird. Auch insofern ist die Ansicht Gneists bedenklich, als dieselbe notwendiger Weise zur Negirung subjektiver Rechte und Pflichten auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts führt, während doch die weitere Ausgestaltung unseres Verwaltungsrechts vor Allem auch an die scharfe Ausbildung der öffentlichen Individualrechte anknüpfen muß.

Zur Widerlegung der Gneist'schen Ansicht wird übrigens das im Vorstehenden Gesagte genügen, zumal diese Ansicht auch in die Vorschriften der preußischen Gesetzesbestimmungen über die Verwaltungsrechtssprechung keine Aufnahme gefunden hat. So sagt in Uebereinstimmung mit der oben gegebenen Definition der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten § 7 des Verwaltungsgerichtsgesetzes: „Der Entscheidung der Verwaltungsgerichte unterliegen die in den Gesetzen bezeichneten Streitigkeiten über Ansprüche und Verbindlichkeiten aus dem öffentlichen Rechte (streitige Verwaltungssachen).“

Eine Erwähnung der Gneist'schen Ansicht war aber andererseits geboten, weil die jetzt geplante Beseitigung der besondern Behandlung der streitigen Sachen zu der Auffassung zu verleiten geeignet ist, daß auch ein innerer Unterschied zwischen „streitigen Sachen“ und „Beschlusssachen“ nicht vorhanden wäre, und die Gneist'sche Auffassung vom Begriffe der Verwaltungsjurisdiktion ganz zweifellos zu der Ansicht

1) Diese Ansicht tritt in den verschiedenen Schriften Gneists immer wieder zu Tage, so insbesondere auch wieder in der Schrift „Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege“ (1880) S. 19 ff.

beigetragen hat, daß die besondere Hervorhebung der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten bloß Folge doktrinäer Anschauungen sei.

Von anderer Seite ist betont worden — es geschah dies z. B. in dem oben angeführten Kommissionsberichte des Abgeordnetenhauses —, daß sich die Rechtsprechung in Verwaltungssachen von einem freien administrativen Ermessen, von einem Abwägen des Privatinteresses gegenüber dem konkurrierenden öffentlichen Interesse nicht lösen lasse. Es müßte sonach der Richter in Verwaltungsrechtsstreitigkeiten auch den öffentlichen Interessen Rechnung tragen, er dürfte im Gegensatz zum Zivil- und Strafrichter nicht ausschließlich dem Gesetze und den Vorschriften des Rechts gehorchen.

Diese Ansicht ist grundfalsch. Für den Verwaltungsrichter giebt es, wie für den Zivil- und Strafrichter, nur eine Richtschnur, nämlich die Vorschriften des Rechts. Er hat einfach zu fragen, was im gegebenen Falle Rechtens ist, und danach zu entscheiden, eine andere Rücksicht giebt es für ihn nicht. Eine richterliche Entscheidung, in welcher neben dem Rechte auch Erwägungen des öffentlichen oder Privatinteresses zur Geltung gelangen, ist keine Rechtsprechung, sie wird, wenn nicht immer, so doch häufig eine Beugung des Rechts sein. Der Gesetzgeber mag das öffentliche und das Privatinteresse gegen einander abwägen, der Richter darf das nicht thun. Der Verwaltungsrichter wird zwar — wie dies auch der Zivil- und der Strafrichter thun müssen — bei der Auslegung eines zweifelhaften Rechtsatzes sich zu fragen haben, ob derselbe nicht zum Zwecke der Förderung eines bestimmten öffentlichen Interesses gegeben sei, und er wird gegebenen Falles diejenige Auslegung annehmen, welche diesem Zwecke am meisten entspricht. Eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung aber, welche dahin lauten würde, daß zwar nach dem Rechte die Entscheidung so oder so lauten würde, daß diese Entscheidung jedoch aus Gründen des öffentlichen Interesses in dieser oder jener Weise modifizirt werden müsse, würde Jedermann als eine Ungeheuerlichkeit bezeichnen. In der That wird man auch vergebens in den Sammlungen der Entscheidungen der verschiedenen Verwaltungsgerichte Deutschlands und Oesterreichs nach einem Urtheile suchen, das durch das öffentliche Interesse im Gegensatz zum Rechte motivirt wäre. Es soll dabei nicht in Abrede gestellt werden, daß auf den Ausfall mancher verwaltungsgerichtlichen Entscheidung — was übrigens auch von gar manchem Zivil- und Strafurtheil gelten mag — die Erwägung eingewirkt hat, welche Wirkung in der einen oder andern Richtung dieselbe äußern werde, aber sicherlich sind dann gerade solche Urtheile so weit als möglich durch rechtliche Gesichtspunkte motivirt.

Wer eine Rechtskontrolle gegenüber der Verwaltung haben will, der muß auch anerkennen, daß dieselbe lediglich nach Rechtsgründen erfolgen darf, also nach den Prinzipien einer jeden Rechtsprechung ausgeübt werden muß. Sicherlich wäre man auch gar nicht zu so unhaltbaren, sich selbst aufhebenden Behauptungen, wie die angeführten, gekommen, wenn man in Deutschland nicht immer noch gewöhnt wäre, auf dem Gebiete der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die — man möchte fast sagen — rezipirten französischen Phrasen zu wiederholen. Vom Standpunkt der Trennung der Justiz von der Verwaltung, wie derselbe im Sinne der *séparation des pouvoirs* und der „Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Verwaltung“ aufzufassen ist, giebt es freilich eine eigentliche Rechtskontrolle gegenüber der Verwaltung nicht. Die „selbständige“ französische Verwaltung erkennt eine solche Kontrolle nicht an, es sind deshalb, um ja den Gang der Verwaltung nicht zu hindern, die fiskalischen Prozesse der Mehrzahl nach den ordentlichen Gerichten entzogen, und ebenso hat man sich ganz folgerichtig bis zur Gegenwart nicht dazu entschließen können, den sog. Verwaltungsgerichten die selbständige und unabhängige Stellung von Gerichtshöfen einzuräumen. Von diesem Standpunkte aus ist es begreiflich, wenn ein bekannter französischer Schriftsteller über Administrativ-Justiz (Chauveau) sagte: Der Charakter der Administrativ-Justizsachen besteht darin, daß bei denselben das allgemeine Interesse in seinen speziellen Formen mit einem Privatrechte in Konflikt kommt, — wobei dann natürlich im Sinne der französischen Auffassung bei Entscheidung dieser Konflikte das allgemeine Interesse ausschlaggebend sein soll. Wenn man aber in Deutschland, wo man doch an eine wirkliche Rechtskontrolle der Verwaltung denkt und deshalb auch die Verwaltungsgerichte als unabhängige Gerichtshöfe organisiren will, derartige Dinge nachspricht, so kommt man mit sich selbst in Widerspruch.

Uebrigens hat selbst in Frankreich die Natur der Dinge dahin geführt, daß die sog. Verwaltungsgerichte sich als Gerichte betrachten, daß in Folge dessen ihre Entscheidungen nach Form und Inhalt als gerichtliche Urtheile zu Tage treten, als solche motivirt und der Rechtskraft fähig sind und auch in anderer Beziehung, z. B. hinsichtlich der Begründung gerichtlicher Hypotheken, den Zivil- und Strafurtheilen gleichstehen. In der neuesten Zeit hat man sich in Frankreich sogar dazu entschlossen, die Entscheidungen des Staatsraths, welche früher, auch wenn der Staatsrath als oberster Verwaltungsgerichtshof handelte, nur die Bedeutung von Gutachten hatten, die der Bestätigung des Staatsoberhauptes bedurften, den Charakter von Urtheilen bei-

zulegen, bei welchen eine derartige Bestätigung nicht mehr erforderlich ist (Gesetz vom 24. Mai 1872 „portant réorganisation du Conseil d'Etat art. 9“<sup>1)</sup>).

Sind, wie vorstehend ausgeführt, die sog. „streitigen Verwaltungssachen“ Rechtsstreitigkeiten im wahren Sinne des Wortes, so müssen sie sich grundsätzlich stets von andern Angelegenheiten lostrennen lassen. Schon dadurch, daß in einer Sache, die zunächst als Verwaltungssache erscheint, ein Streit über eine öffentlich-rechtliche Befugniß oder Verpflichtung entsteht, hebt sich dieser Punkt von andern daneben in Betracht kommenden Punkten ab und verlangt eine gesonderte Erlebigung. Allerdings treten sehr häufig derartige Rechtsstreitigkeiten in Verbindung mit reinen Verwaltungssachen, bezw. als Inzidentpunkte in solchen auf, wie z. B., wenn es sich um die Feststellung der Nothwendigkeit der Ausbesserung eines öffentlichen Weges handelt und in dem betreffenden Verfahren die Frage zur Erörterung kommt, ob gewissen physischen oder juristischen Personen die Wegbaupflicht obliegt. Keineswegs richtig ist es aber zu sagen, daß ein solches Zusammentreffen „streitiger Verwaltungssachen“ und sog. Beschlusssachen immer gegeben ist. Vielmehr kommen sehr viele Verwaltungsrechtsstreitigkeiten ganz rein und ohne alle Beimischung mit Verwaltungssachen vor. Das ist z. B. der Fall mit den meisten Streitigkeiten über die Verpflichtung von Tragung, bezw. Zahlung von Steuern und Abgaben, über die Ausübung politischer Rechte u. dergl. Der schlagendste Beweis für die prinzipielle Möglichkeit der Trennung der sog. streitigen Verwaltungssachen von den eigentlichen Verwaltungssachen ist aber dadurch geliefert, daß überall da, wo ein oberster Verwaltungsgerichtshof als Revisionsgericht in Verwaltungssachen fungirt, diese Scheidung thatsächlich immer vorgenommen werden muß, wenn es auch erst in der letzten Instanz geschieht. Nicht darum kann es sich also handeln, ob die Trennung zwischen Verwaltungsrechtsstreitigkeiten möglich, sondern ob sie in allen Fällen praktisch thunlich sei.

In dieser Beziehung ist nun jedenfalls richtig, daß eine Trennung der oben als „formelle“ Verwaltungsrechtsstreitigkeiten bezeichneten streitigen Verwaltungssachen, also derjenigen Streitfachen, bei denen es sich lediglich um die Kompetenz der Behörde oder die Einhaltung des von derselben zu beobachtenden Verfahrens handelt, von den mit denselben konnexen Verwaltungssachen und Verweisung dieser ja doch regelmäßig nur als Inzidentpunkte auftretenden Streitigkeiten

<sup>1)</sup> Vgl. Loening, Ueber französische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hartmanns Zeitschrift Bd. VI (1880) S. 131 ff.

an irgend ein Gericht praktisch keinen Sinn hat. Es genügt, wenn nur die Möglichkeit besteht, daß in der letzten Instanz ein Gerichtshof über die Rechtsfrage für sich und gesondert von der konnexen Verwaltungsfrage entscheidet<sup>1)</sup>.

Was sodann die „materiellen“ Verwaltungsstreitigkeiten im engeren Sinne anlangt und die Möglichkeit der Aussonderung derselben aus den übrigen Verwaltungssachen, so kann hier von allen allgemeinen Erörterungen völlig abgesehen werden. Ebenso brauchen andere Verwaltungsrechtsstreitigkeiten als solche, welche dem Gebiete der Verwaltung des Innern angehören, nicht berücksichtigt zu werden. Von diesen Verwaltungsrechtsstreitigkeiten wird aber eine kurze Aufzählung derjenigen „streitigen“ Sachen, welche nach den gegenwärtig geltenden Gesetzen, insbesondere dem Zuständigkeitsgesetze, den sog. Beschlußsachen gegenüber stehen, am Einfachsten die Beantwortung der Frage ergeben, ob die Trennung der streitigen Verwaltungssachen von den Beschlußsachen wirklich praktisch mit so großen Uebelständen verbunden ist, wie behauptet wird.

Die „streitigen“ Sachen sind:

I. Angelegenheiten der Landgemeinden und Gutsbezirke.

a. Zuständigkeit des Kreis Ausschusses (als Verwaltungsgericht):

1) Entscheidung von Streitigkeiten bei der Auseinanderlegung zwischen den Beteiligten bei Kommunalbezirksveränderungen, ferner von Streitigkeiten über die Grenzen von Kommunalbezirken, sowie über die Eigenschaft eines Ortes als Gemeinde oder eines Guts als selbständigen Gutsbezirkes (§ 40 Abs. 5 u. § 41 des Zust.-Ges.), endlich von Streitigkeiten über die Auseinanderlegung unter den Beteiligten im Falle des Ausscheidens einer Gemeinde oder eines Gutsbezirks aus einem Amtsbezirke (in Gemäßheit des § 49a der Kreis-Ord.).

2) Entscheidung über Klagen gegen den Bescheid des Gemeindevorstehers bezw. der Gemeindevertretung über das bestrittene Recht zur Teilnahme am Gemeindestimmrecht und an den Gemeindevahlen, sowie des Einspruchs gegen die Ordnungsmäßigkeit der Wahl von Gemeindebeamten (§ 45 des Zust.-Ges.); über Klagen gegen den Bescheid über Teilnahme an den Nutzungen und Erträgen des Gemeindevermögens oder über die Verpflichtung oder Veranlagung zu den Gemeindeforderungen (§ 49 des Zust.-Ges.); über Klagen des rechnungführenden Beamten über verweigerte Abnahme oder Entlastung von Rechnungen der Landgemeinde (§ 50 Nr. 1 des Zust.-Ges.); über Klagen der Aufsichtsbehörde wegen Feststellung

1) Inwieweit die Ueberschreitung der Zuständigkeitsgrenze seitens einer Behörde gleichzeitig eben wegen dieser Ueberschreitung die Verletzung eines subjektiven Rechts enthält, ist eine andere Frage. Die Franzosen unterscheiden zwischen Machtüberschreitung (*excès de pouvoir*) und Unzuständigkeit, je nachdem die für das betreffende Verwaltungsgebiet gesteckte Grenze oder bloß die Zuständigkeit der betreffenden Behörde innerhalb dieses Gebiets überschritten ist.

und Ersatz von Defekten der Beamten der Landgemeinde (§ 50 Z. 2 des Zust.-Gef.); über Klagen der Behörde gegen einen Gemeinde- oder selbständigen Gutsbezirk auf Erfüllung der ihnen gesetzlich obliegenden Leistungen (§ 51 des Zust.-Gef.).

3) Entscheidung von Streitigkeiten über die Verpflichtung zur Uebernahme eines Gemeindeamtes (§ 25 der Kreis-Ordnung.).

4) Entscheidung der Klagen gegen Beschlüsse des Amtsausschusses über Einsprüche gegen Wahlen zum Amtsausschusse (§ 51 a der Kreis-Ordnung.).

5) Entscheidung über Klagen des Amtsausschusses gegen Verfügungen des Amtsvorstehers, durch welche Beschlüsse des Ausschusses als gesetzwidrig oder unzulässig beanstandet wurden (§ 54 a Kreis-Ordnung.).

6) Entscheidung über Klagen gegen den Beschluß des Amtsausschusses auf Beschwerden und Einsprüche betreffend das Recht der Mitbenutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten des Amtsbezirkes und die Heranziehung oder Veranlagung zu den Kosten der Amtsverwaltung oder zu andern Amtsabgaben (§ 70 a der Kreis-Ordnung.).

b. Das Bezirksverwaltungsgericht ist zuständig zur Entscheidung über die Klagen des Amtsausschusses gegen Verfügungen des Landraths, durch welche die Eintragung verweigerter gesetzlicher Ausgaben in den Etat der Amtsverbände angeordnet worden ist (§ 72 der Kreis-Ordnung.).

#### II. Armenangelegenheiten:

a. Abgesehen von seiner sühnamtlichen und schiedsrichterlichen Thätigkeit (§ 76 Nr. 1 d. Zust.-Gef.) hat der Kreisaußschuß zu entscheiden über die Streitigkeiten zwischen Armenverbänden und den zur Unterstützung eines Hilfsbedürftigen verpflichteten Angehörigen (§ 76 Nr. 2 d. Zust.-Gef.).

b. Das Bezirksverwaltungsgericht ist zuständig zur Entscheidung der Streitigkeiten zwischen Armenverbänden über die öffentliche Unterstützung Hilfsbedürftiger (§§ 38 ff. d. Reichsges. v. 6. Juni 1870), über die Nothwendigkeit und Art des Transports auszuweisender Hilfsbedürftiger (§ 58 Abs. 2 l. c.) über die Höhe von Beihilfen der Landarmenverbände an Ortsarmenverbände, im Falle diese Verbände sich nicht über diesen Punkt einigen können (§ 36 d. Ausführges. v. 8. März 1871).

#### III. Schulanangelegenheiten:

1) Streitigkeiten zwischen den Betheiligten: a. über die Verpflichtung zur Leistung von Schulbeiträgen; b. über die Feststellung des Geldwerthes der Naturalien und des Ertrages der Ländereien bei Regulirung des Einkommens der Elementarlehrer (§ 77 d. Zust.-Gef.); 2) Streitigkeiten zwischen den zum Bau und zur Unterhaltung einer Schule Verpflichteten oder zwischen Letzteren und der Schulaufsichtsbehörde: a. über die Nothwendigkeit und die Art der Ausführung von Neu- und Reparaturbauten; b. über die Verpflichtung zu den Baukosten unter den hiezu Verpflichteten (§ 78 d. Zust.-Gef.) entscheidet der Kreisaußschuß, wenn es sich um Landschulen, und das Bezirksverwaltungsgericht, wenn es sich um Stadtschulen handelt.

#### IV. Einquartierungsangelegenheiten:

a. Der Kreisaußschuß entscheidet über Einwendungen gegen die in ländlichen Ortschaften von ihm für die Vertheilung der Quartierleistungen aufgestellten Kataster zuerst durch Beschluß; gegen diesen Beschluß ist Antrag auf mündliche Verhandlung im Streitverfahren zulässig (§ 81 d. Zust.-Gef.).

b. In Städten wird in diesem Falle der Bescheid vom Gemeindevorstande

ertheilt; gegen diesen Bescheid ist Klage zum Bezirksverwaltungsgerichte zulässig (§ 81 d. Zust.-Ges.).

#### V. Angelegenheiten der Sanitäts- und Veterinärpolizei:

Auf diesem Gebiete kennt das gegenwärtig geltende Recht keine „streitigen Verwaltungssachen“.

#### VI. Feldpolizeisachen:

Ueber die Klagen gegen den Bescheid der Ortspolizeibehörde betreffend Ansprüche auf Ersatzgeld (§ 75 u. § 76 des Ges. v. 1. April 1880) und betr. die Aufrechterhaltung oder Aufhebung einer Pfändung (§§ 82–84 l. c.) entscheidet der Kreisaußschuß, und wenn es sich um Stadtkreise oder Städte mit mehr als 10 000 Einwohnern handelt, das Bezirksverwaltungsgericht.

#### VII. Jagdpolizeisachen:

a. Der Kreisaußschuß entscheidet über Klagen gegen die von der Gemeindebehörde festgestellte Vertheilung der Jagdpachtgelder und Einnahmen (§ 92 d. Zust.-Ges.).

b. Das Bezirksverwaltungsgericht entscheidet 1) über die Klage eines Inländers gegen die Verfassung oder Zurücknahme des Jagdscheins durch Verfügung des Landraths oder der Polizeibehörde eines Stadtkreises (§ 93 des Zust.-Ges.); 2) über Klagen gegen Anordnungen der Behörden, betreffend a. Unterjagung der Ausübung des Jagdrechts auf eigenem Grund und Boden oder den Ausschluß isolirt gelegener Höfe von dem gemeinschaftlichen Jagdbezirke; b. Ausschließung eines Grundstücks aus dem gemeinschaftlichen Jagdbezirke (§ 91 Abf. 1 d. Zust.-Ges.). In diesem letzteren Falle kann der Besitzer des begrenzenden Waldes gegen den Besitzer des umschlossenen Grundstücks auf zeitpachtweise Ueberlassung oder Ruhenlassen der Jagd, sowie Festsetzung der Entschädigung hiefür klagen (§ 91 Abf. 2 l. c.).

#### VIII. Forstpolizeisachen und Waldschuhangelegenheiten:

a. Der Kreisaußschuß (als Waldschußgericht) entscheidet: 1) über die Anordnung von Schutzmaßregeln betr. die Erhaltung und Anlegung neuer Schutzwaldungen und über die Kosten der Schutzanlagen, sowie die an beteiligte Eigenthümer zu zahlenden Entschädigungen (§ 7 d. Ges. v. 6. Juli 1875); 2) über die Bildung von Waldgenossenschaften (§ 31 l. c. bezw. §§ 4 u. 5 des Ges. vom 14. März 1881 betr. die gemeinschaftlichen Holzungen); 3) über Streitigkeiten betr. die Frage, welche Distrikte zum Waldstreufammeln zu öffnen sind (§ 96 d. Zust.-Ges.).

b. Im Falle sub 3 entscheidet das Bezirksverwaltungsgericht, wenn es sich um Stadtkreise handelt.

c. Das Oberverwaltungsgericht entscheidet über Klagen gegen Entscheidungen des Oberpräsidenten auf Beschwerden gegen Aufsichts- und Zwangsverfügungen des Regierungs-Präsidenten, erlassen auf Grund des Gesetzes vom 14. August 1876, betr. die Verwaltung der den Gemeinden und öffentlichen Anstalten gehörigen Holzungen (§ 11, 2–7 und 10 d. Ges. v. 14. August 1876).

#### IX. Wasserpolizei-Angelegenheiten:

a. Der Kreisaußschuß entscheidet 1) über Streitigkeiten unter den Beteiligten hinsichtlich der Verpflichtung zum Räumen von Gräben und Wasserläufen (§ 98 d. Zust.-Ges.); 2) über Streitigkeiten betr. die Festsetzung der Höhe des Wasserstandes (§ 99 d. Zust.-Ges.); 3) über Anträge [auf Verschaffung der Vorfluth (§ 100 d. Zust.-Ges.); 4) über die Frage, ob die von Grundeigenthümern

eingeleitete Entwässerung von Grundstücken oder Ablassung von Teichen oder Seen Fortgang haben soll, obwohl die Eigenthümer derjenigen Grundstücke, über welche das Wasser abgeleitet werden soll, hiegegen Widerspruch erhoben haben (§ 101 d. Zust.-Gef.); 5) über Anträge auf Mitbenutzung einer Entwässerungsanlage und auf Abänderung des Entwässerungsplanes (§ 102 d. Zust.-Gef.); 6) über die Ernennung von Schiedsrichtern, falls die Parteien sich nicht einigen können, und über Anfechtungen schiedsrichterlicher Entscheidungen bei Entwässerungsstreitigkeiten (§§ 104 u. 105 d. Zust.-Gef.); 7) über Restitutionsgesuche gegen Präklusionsbescheide bei Bewässerungs- und Entwässerungsangelegenheiten (§ 108 d. Zust.-Gef.); 8) über Widerspruch gegen eine Anlage des Uferbesizers in den Fällen des Gef. v. 28. Februar 1843 § 16 litt. b u. § 17 (Zust.-Gef. § 109); 9) über Widerspruch gegen den von den Kommissarien gemäß §§ 33—44 des Gesetzes vom 28. Februar 1843 entworfenen Bewässerungsplan und Feststellung der an die beteiligten Grundeigenthümer zu zahlenden Entschädigung für die von ihnen aufgegebenen Grundstücke (§§ 111, 112 d. Zust.-Gef.); 10) über Anträge auf Geflattung der vorläufigen Ausführung der Bewässerungsanlage und Bestimmung der Höhe der hiefür zu bestellenden Kaution (§ 114 d. Zust.-Gef.); 11) über verschiedene Streitigkeiten, welche sich aus dem Gesetz vom 1. April 1879 betr. die Bildung von Wassergenossenschaften über die Gesekmäßigkeit von Verfügungen der Aufsichtsbehörde, über die Zugehörigkeit zur Genossenschaft, insbesondere die Verpflichtung zur Theilnahme an den Lasten, über die Androhung, Festsetzung und Ausführung von Zwangsmitteln seitens des Genossenschaftsvorstandes ergeben (§§ 49, 50, 53, 54, 70 d. Gef. v. 1. April 1879).

b. Handelt es sich in den Fällen sub a 12 um Genossenschaften zum Zwecke der Anlegung und Verbesserung von Wasserstraßen und andern Schifffahrtsanlagen, so entscheidet statt des Kreisaußschusses das Bezirksverwaltungsgericht.

#### X. Fischereipolizeisachen:

a. Der Kreisaußschuß entscheidet 1) auf Einspruch gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde über Fischereigenossenschaften (§ 118 d. Zust.-Gef.); 2) über Streitigkeiten über die Verpflichtung zur Theilnahme an den Genossenschaftslasten oder über das Recht zur Theilnahme an den Aufkünften aus der gemeinsamen Fischereinuhung auf Klage gegen den desfalligen Bescheid des Genossenschaftsvorstandes (§ 119 d. Zust.-Gef.).

b. Das Bezirksverwaltungsgericht entscheidet 1) über Streitigkeiten betr. die Frage, ob ein Gewässer als ein geschlossenes anzusehen ist (§ 120 des Zust.-Gef.); 2) über Klagen der Fischereiberechtigten oder Fischereigenossenschaften auf weitere Beschränkung oder gänzliche Aufhebung von Fischereiberechtigungen, welche auf Benutzung einzelner bestimmter Fangmittel oder ständiger Fischereivorrichtungen gerichtet sind (§ 120 Nr. 2 d. Zust.-Gef.).

#### XI. Deichangelegenheiten:

Dieselben geben nach dem gegenwärtigen Stande der Gesetzgebung keinen Anlaß zu einem Verwaltungsstreitverfahren.

#### XII. Gewerbepolizeiangelegenheiten:

a. Der Kreisaußschuß entscheidet 1) über die Ertheilung der Erlaubniß zum Betriebe der Gast- und Schankwirthschaft, zum Kleinhandel mit Spiritus, sowie zum Handel mit Giften, wenn die Gemeinde oder Ortspolizeibehörde gegen die Ertheilung der Erlaubniß Widerspruch erhoben hat (§ 128 d. Zust.-Gef.);

2) über Klagen gegen Verfügungen der Ortspolizeibehörde, durch welche die Erlaubniß zum gewerbsmäßigen öffentlichen Verbreiten von Druckschriften verweigert worden oder daß nicht gewerbsmäßige öffentliche Verbreiten verboten worden ist (§ 130 d. Zust.-Ges.); 3) über Klagen der zuständigen Behörde auf Unterfügung des Betriebes von Tanz-, Turn- und Schwimmunterricht u. s. w. (§ 133 Nr. 1 d. Zust.-Ges.); 4) über die Zurücknahme von Konzessionen zum Betriebe der Gast- und Schankwirtschaft u. s. w. auf Klage der zuständigen Behörde.

b. Das Bezirksverwaltungsgericht entscheidet 1) in gewissen Fällen über die Ertheilung der Konzession zu Privat-Kranken-, Entbindungs- und Irrenanstalten oder der Erlaubniß zu Schauspielunternehmungen (§ 129 d. Zust.-Ges.); 2) in den vorstehend sub a 2, 3 u. 4 aufgeführten Fällen, wenn es sich um Stadtkreise oder Städte über 10 000 Einwohner handelt; 3) auf Klagen gegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden wegen Veragung des Legimationscheins nach § 44, 55, 60 u. 63 der Gew.-Ordn. (§ 131 d. Zust.-Ges.); 4) über Klagen der zuständigen Behörde auf Zurücknahme gewisser Approbationen, Genehmigungen, Konzessionen, Bestellungen, Patente u. s. w. (§ 134 d. Zust.-Ges.); 5) über Ablösung von Gewerbeberechtigungen und Entschädigungen für aufgehobene Gewerbeberechtigungen (§ 144 Zust.-Ges.).

#### XIII. Angelegenheiten der Handelskammern:

Das Bezirksverwaltungsgericht entscheidet 1) auf Klagen gegen Beschlüsse der Handelskammer, bezw. des Regierungspräsidenten, durch welche Einwendungen gegen die Liste der zur Theilnahme an der Wahl der Mitglieder der Handelskammer berechtigten Personen zurückgewiesen sind; 2) auf Klagen gegen Beschlüsse der Handelskammer, welche Einsprüche gegen die Wahl von Mitgliedern derselben zurückweisen; 3) über Klagen gegen Beschlüsse der Handelskammer, nach welchen ein Mitglied ausgeschlossen oder von seinen Funktionen vorläufig entfernt werden soll; 4) über Klagen gegen Beschlüsse, durch welche Beschwerden über unrichtige Einschätzung zu einer fingirten Gewerbesteuer behufs Aufbringung der etatmäßigen Kosten der Handelskammer zurückgewiesen sind (§ 147 d. Zust.-Ges.).

#### XIV. Versicherungsangelegenheiten:

Je nachdem es sich um Stadtkreise oder Städte über 10 000 Einwohner handelt oder nicht, entscheidet das Bezirksverwaltungsgericht, bezw. der Kreisaußschuß über Klagen gegen Anordnungen und Verfügungen der Ortspolizeibehörden wegen Zurückführung des Versicherungsbetrags auf den gemeinen Werth oder Veragung der Genehmigung zur Aushändigung der Versicherungspolice oder des Prolongationscheins sowie gegen Einsprüche der Ortspolizeibehörde wegen der Auszahlung von Brandentschädigungsgeldern (§ 148 d. Zust.-Ges.).

#### XV. Hilfskassenangelegenheiten:

Das Bezirksverwaltungsgericht entscheidet 1) über die Zulassung von eingeschriebenen Hilfskassen (in gewissen Fällen; § 149 d. Zust.-Ges.); 2) über die Klage des Regierungspräsidenten auf Schließung eingeschriebener Hilfskassen (§ 150 d. Zust.-Ges.).

#### XVI. Sparkassenangelegenheiten: Diese Rubrik fällt hier aus.

#### XVII. Baupolizeiachen:

Der Kreisaußschuß, und in Stadtkreisen bezw. Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern, das Bezirksverwaltungsgericht, entscheidet über Klagen gegen Verfügungen der Ortspolizeibehörde, durch welche der Baukonfens

verfagt oder nur unter Bedingungen ertheilt worden ist, oder nachträglich Bedingungen auferlegt sind (§ 155 d. Zust.-Gef.).

XVIII. Enteignungssachen: fallen aus.

XIX. Angelegenheiten des Personenstandes und der Staatsangehörigkeit:

a. Das Bezirksverwaltungsgericht entscheidet über Beschwerden gegen Feststellung der Entschädigung für Wahrnehmung der Geschäfte des Standesbeamten von den zu dem Hauptamte des Bezirks nicht gehörenden Gemeinden durch den Kreisauschuß und in Stadtgemeinden durch die Gemeindevertretung.

b. Das Oberverwaltungsgericht entscheidet über die Klage gegen den Bescheid des Regierungspräsidenten, durch welchen Angehörigen eines andern deutschen Bundesstaates oder einem früheren Reichsangehörigen die Ertheilung der Aufnahmeurkunde oder einem preussischen Staatsangehörigen die Ertheilung der Entlassungsurkunde in Friedenszeiten verweigert worden ist.

XX. Steuerangelegenheiten: Diese Rubrik fällt hier aus.

XXI. Synagogen-Angelegenheiten:

Das Bezirksverwaltungsgericht entscheidet über die Klagen Einzelner wegen Verletzung der ihnen als Mitglieder einer Synagogengemeinde obliegenden Verpflichtungen zu Abgaben und Leistungen (§ 164 d. Zust.-Gef.).

Zu diesen bereits im Zuständigkeitsgesetze geregelten Angelegenheiten kommen noch folgende theils in der Kreis- und Provinzialordnung, theils in den Novellen zu diesen beiden Gesetzen und dem Organisationsgesetze ausgeschiedenen „streitigen Verwaltungssachen“.

XXII. Dismembrations- und Ansiedlungssachen:

Je nachdem es sich um Land- oder Stadtkreise handelt, entscheidet der Kreisauschuß oder das Bezirksverwaltungsgericht 1) über Klagen gegen den Plan der Vertheilung der öffentlichen Lasten bei Grundstückstheilungen (§ 9 d. Gef. v. 25. August 1876); 2) über Klagen gegen die vorläufige Festsetzung der Abgabenvertheilung (§ 11 d. Gef.); 3) über Klagen gegen den Bescheid der Ortspolizeibehörde, betr. Antrag auf Genehmigung einer Ansiedelung (§ 17 d. Gef.); 4) über Klagen gegen den Bescheid der Ortspolizeibehörde betr. Antrag auf Genehmigung zur Errichtung von Feuerstellen in der Nähe von Waldungen (§ 50 des Feld- und Forstpolizeiges. vom 1. April 1880).

XXIII. Angelegenheiten der Kreise:

Das Bezirksverwaltungsgericht entscheidet 1) über Streitigkeiten unter den Betheiligten, welche sich aus der Auseinandersetzung anlässlich der Veränderung der Kreisgrenzen oder der Bildung neuer Kreise ergeben (§ 3 der Kreis-Ordn.); 2) über Streitigkeiten, welche anlässlich der Auseinandersetzung zwischen einer aus einem Landkreise ausscheidenden Stadt und dem Kreise entstehen (§ 4 d. Kreis-Ordn.); 3) über Klagen gegen Kreistagsbeschlüsse, durch welche die gesetzlich zulässigen Nachtheile im Falle der Weigerung, ein unbefoldetes Kreisamt zu übernehmen oder fortzuführen, ausgesprochen werden (§ 8 d. Kreis-Ordn.); 4) über Klagen gegen Beschlüsse des Kreisauschusses, durch welche derselbe über Beschwerden und Einsprüche betr. das Recht der Mitbenutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten des Kreises sowie die Heranziehung oder Veranlagung zu den Kreisabgaben (§ 19 d. Kreis-Ordn.) entschieden hat; 5) über Klagen gegen Beschlüsse des Kreisauschusses, betr. Anträge auf Berichtigung des Verzeichnisses

der Wahlberechtigten zum Kreistage (§ 110 d. Kreis-Ordn.); 6) über Klagen gegen Beschlüsse des Kreisauschusses betr. die Vertheilung der Kreistagsabgeordneten auf die einzelnen Wahlverbände (§§ 111, 112, 112 a d. Kreis-Ordn.); 7) über Klagen gegen Kreistagsbeschlüsse betr. die Gültigkeit der Wahlen zum Kreistag (§ 113 Abf. 1 bis 3 d. Kreis-Ordn.); 8) über Klagen gegen die Beschlüsse des Kreisauschusses betr. die Gültigkeit der Wahlen zum Kreisaußschuß (§ 133 d. Kreis-Ordn.); 9) über Klagen gegen Verfügungen des Landraths, durch welche gesetzwidrige oder unzulässige Beschlüsse des Kreistags, der Kreis-kommissionen, sowie des Kreisauschusses in Kommunalangelegenheiten beanstandet werden (§ 178 d. Kreis-Ordn.); 10) über Klagen des Regierungspräsidenten auf Eintragung verweigerter gesetzlicher Leistungen in den Kreishaushaltsetat (§ 180 d. Kreis-Ordn.).

#### XXIV. Angelegenheiten der Provinzialverbände:

a. Das Bezirksverwaltungsgericht entscheidet über Klagen gegen Beschlüsse des Provinzialauschusses betr. Reklamationen der Kreise gegen die Vertheilung der Provinzialabgaben (§ 112 d. Prov.-Ordn.).

b. Das Oberverwaltungsgericht entscheidet 1) über Klagen gegen Verfügungen des Oberpräsidenten, durch welche Beschlüsse des Provinziallandtags, des Provinzialauschusses oder der Provinzialkommissionen als gesetzwidrig oder unzulässig beanstandet werden (§ 118 d. Pr.-Ordn.); 2) über Klagen gegen Verfügungen des Oberpräsidenten, durch welche die Eintragung verweigerter gesetzlicher Leistungen in den Provinzialhaushaltsetat (§ 128 d. Pr.-Ordn. angeordnet wird); 3) über Klagen des Oberpräsidenten gegen Provinzial- (kommunalständische, Landes-kommunal-) Verbände auf Erfüllung der ihnen nach dem Gesetze vom 13. März 1878 betr. die Unterbringung verwahrloster Kinder obliegenden, von der Behörde innerhalb ihrer Zuständigkeit festgestellten Leistungen (§ 15 d. Ges.<sup>1)</sup>).

#### XXV. Aufhebung gesetzwidriger oder unzulässiger Beschlüsse:

Endgiltige Beschlüsse des Kreis(Stadt-)auschusses, Bezirksraths oder Provinzialraths, welche die Befugnisse der Behörde überschreiten oder die Gesetze verletzen, können durch den Vorsitzenden der Behörde durch Klage angefochten werden. Ueber solche Klagen hat zu entscheiden a. das Bezirksverwaltungsgericht, wenn es sich um Beschlüsse des Kreis(Stadt-)auschusses handelt; b. das Oberverwaltungsgericht in allen übrigen Fällen (§ 60 d. Organ.-Ges.).

#### XXVI. Wegepolizeisachen:

1) Gegen Anordnungen der Wegepolizeibehörde, welche den Bau und die Unterhaltung der öffentlichen Wege oder die Aufbringung und Vertheilung der dazu erforderlichen Kosten oder die Inanspruchnahme von Wegen für den öffentlichen Verkehr oder die Einziehung oder Verlegung von öffentlichen Wegen betreffen, ist zunächst Einspruch bei der Wegepolizeibehörde, sodann Klage zulässig, über welche der Kreisaußschuß entscheidet, bezw. das Bezirksverwaltungsgericht, wenn es sich um Stadtkreise, Städte mit mehr als 10 000 Einwohnern handelt und sofern Chaussees in Frage sind oder ein Provinzialverband, Landes- oder Kreis-kommunalverband betheiltigt oder die Klage gegen Beschlüsse des Landraths gerichtet ist (Nov. zur Kreis-Ordn. vom 19. März 1881 Art. IV).

<sup>1)</sup> Auf die in den §§ 1 u. 128 der Pr.-Ordn. und § 4 d. Ges. betr. die Theilung der Provinz Preußen erwähnten Streitigkeiten ist nicht eingegangen worden, weil diese Streitigkeiten nur vorübergehende Bedeutung haben.

2) Daß Gleiche gilt von den Streitigkeiten der Betheiligten darüber, wem von ihnen die öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Anlegung oder Unterhaltung eines öffentlichen Weges obliegt.

#### XXVII. Kirchliche Vermögensangelegenheiten:

Daß Oberverwaltungsgericht ist zuständig zur Entscheidung über die Klagen 1) der evangelisch-kirchlichen Gemeindeorgane gegen Verfügungen der Staatsbehörde, durch welche Posten des Etats u. s. w. als gesetzwidrig beanstandet wurden (Art. 27 d. Ges. betr. die evangelische Kirchenverfassung in den acht älteren Provinzen, vom 3. Juni 1876); 2) der verwaltenden Organe (bei der Vermögensverwaltung in den katholischen Diözesen) gegen Verfügungen der Staatsbehörde, durch welche Posten des Etats u. s. w. als gesetzwidrig beanstandet werden oder die Eintragung von Leistungen in den Etat angeordnet wird (§ 6 d. Ges. vom 7. Juni 1876 über die Aufsichtsrechte des Staats bei der Vermögensverwaltung in den katholischen Diözesen).

#### XXVIII. Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen und Zwangsmassregeln.

Dieser Punkt ist bereits oben (S. 39/40) ausführlich erörtert worden und es kann daher auf das dort Gesagte verwiesen werden.

Uebersieht man die verschiedenen streitigen Sachen wie sie theils im Zuständigkeitsgesetze, theils in verschiedenen im Anschlusse an dasselbe ergangenen Spezialgesetzen, dann in dem Organisationsgesetze, der Kreisordnung und Provinzialordnung geregelt sind, so ergibt sich allerdings, daß in einzelnen Fällen die Grenze der Rechtsstreitigkeiten überschritten worden ist und den Verwaltungsgerichten auch Ermessensfragen zur Entscheidung überwiesen worden sind. Ob dies nöthig war, mag dahin gestellt bleiben, jedenfalls handelt es sich dabei lediglich um Ausnahmefälle, im großen Ganzen ist der Grundsatz gewahrt, daß die Verwaltungsgerichte über Ansprüche und Verbindlichkeiten aus dem öffentlichen Rechte entscheiden sollen.

Eine Betrachtung der einzelnen „streitigen Verwaltungssachen“ ergibt aber weiter, daß die Loslösung der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten von denjenigen Beschlußsachen, mit denen sie in engerer oder entfernterer Verbindung stehen, ohne irgend welchen Zwang oder unnatürliche Zerreißen von zusammengehörigen Dingen ganz von selbst eintritt. In manchen Fällen hat ein vorausgegangenes Verwaltungsverfahren lediglich den Anlaß gegeben zu einer Verwaltungsrechtsstreitigkeit, welche dann lediglich das Nachspiel zu dem beendigten Verwaltungsverfahren bildet (z. B. bei Streitigkeiten, welche aus Anlaß einer Kommunalbezirksveränderung entstehen). In solchen Fällen kann natürlich von einer Zerreißen zusammengehöriger Dinge nicht gesprochen werden. Aber auch dann, wenn die Verwaltungsrechtsstreitigkeit sich als Inzidentpunkt in einer noch nicht beendigten Verwaltungssache ergibt, liegt eine solche

Zerreißung nicht vor; der Umstand, daß im Laufe eines Verwaltungsverfahrens (z. B. bei Wegebau-, Schulbau-, Wasserpolizei-Angelegenheiten u. s. w.) eine Berechtigung oder Verpflichtung streitig wird, wird an und für sich das Verfahren zum Stillstand bringen (sofern die Fortsetzung desselben nicht ausnahmsweise trotzdem gestattet ist) und die gesonderte Austragung des Rechtspunktes zur Folge haben. Ob dabei die Rechtsstreitigkeit in der Form des Beschluß- oder des Streitverfahrens erledigt oder von dieser oder jener Behörde entschieden wird, bleibt sich für die hier zu erörternde Frage gleich. Wohl aber hat die besondere Behandlung der „streitigen Sachen“, wie sie jetzt nach den Reformgesetzen eintritt, die gute Folge, daß die Rechtsfragen als solche entschieden werden. Darüber, daß sich die Verwaltungsrechtsstreitigkeiten auf Grund der oben gegebenen Begriffsfeststellung ganz scharf sowohl von den „bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten“ wie von den reinen Verwaltungssachen trennen lassen, kann demnach ein Zweifel nicht bestehen<sup>1)</sup>. Wenn auch gegenwärtig die Grenzen der fraglichen drei Gebiete nach dem positiven Rechte noch vielfach durcheinander laufen, so tritt doch mehr und mehr die grundsätzliche Scheidung derselben auch im positiven Rechte zu Tage. Die Ausscheidung der Zuständigkeiten, wie sie seit der Kreisordnung in den Verwaltungsreformgesetzen und in einer Reihe anderer Verwaltungsgesetze vorgenommen worden ist, ist aber ein um so bemerkenswertherer Anfang, als konstatiert werden kann, daß während in der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 Beschlusssachen und Verwaltungsrechtsstreitigkeiten und selbst bürgerliche Rechtsstreitigkeiten noch vielfach ununterschieden als „streitige Sachen“ zusammengeworfen wurden, in den späteren Gesetzen die Losschälung der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten von anderen Angelegenheiten immer schärfer und klarer zu Tage trat.

Die spezialisierende Aufzählung bei Bestimmung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte wird, neben der Zulassung gewisser Generalklagen wie z. B. gegen polizeiliche Verfügungen, bis zu einem gewissen Grade wenigstens, schon wegen der Beteiligung von Laien an der Verwaltungsrechtssprechung immer notwendig sein, aber je mehr der ange deutete Prozeß der Scheidung der verschiedenen Rechtsgebiete im positiven Rechte fortschreitet, um so mehr werden die einzelnen in den speziellen Gesetzen ausdrücklich aufgeführten Verwaltungsrechtsstreitigkeiten lediglich als selbstverständliche Anwendungen des Prinzips der Ver-

1) In dem oben zitierten Werke von Sarwey, „Das öffentliche Recht“ u. s. w., ist ein Versuch dieser Scheidung gemacht und im ganzen gelungen.

waltungsrechtssprechung sich darstellen und im Laufe der Zeit wird es dahin kommen, daß die Trennung der Verwaltungsrechtstreitigkeiten von den reinen Verwaltungssachen ebenso nothwendig erscheinen wird, als gegenwärtig die Trennung der Justiz von der Verwaltung naturgemäß erscheint.

### B.

Ausgehend von der wohl als richtig zu bezeichnenden Auffassung, daß das Rechtssprechen eine von andern Funktionen staatlicher Organe seinem inneren Wesen nach verschiedene Thätigkeit ist, wird es jetzt als ganz selbstverständlich betrachtet, daß den sogen. ordentlichen Gerichten, d. h. denjenigen Behörden, welchen die Rechtssprechung in Zivil- und Strafsachen übertragen ist, eine besondere Stellung gegenüber anderen Behörden einzuräumen sei. Deshalb bestimmt auch § 1 des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes: „Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, nur dem Gesetze unterworfenen Gerichte ausgeübt.“

Die Unabhängigkeit der Gerichte und die Gesetzmäßigkeit und Unparteilichkeit ihrer Entscheidungen sucht man dadurch zu erreichen, daß man

a) die Justiz von der Verwaltung getrennt und gesetzlich verboten hat, daß den Gerichten Verwaltungsgeschäfte übertragen werden, hinsichtlich welcher sie nothwendiger Weise den Anweisungen vorgesetzter Behörden zu folgen verpflichtet wären (vgl. § 4 des Einführungsgesetzes zum Reichsgerichtsverfassungsgesetze),

b) den richterlichen Beamten eine besondere sie von den übrigen Beamten unterscheidende Stellung einräumt,

c) vorschreibt, daß jeder gerichtlichen Entscheidung ein ordnungsmäßiges, an bestimmte Formen gebundenes Verfahren vorausgehe.

Was die besondere Stellung der richterlichen Beamten betrifft, so werden dieselben auf Lebenszeit ernannt, können nur unter gewissen Voraussetzungen und mit Beobachtung gewisser schützender Formen abgesetzt bzw. wider ihren Willen versetzt werden (vgl. § 6 und 8 des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes) und sind anderen Disziplinarvorschriften unterworfen als die übrigen Beamten. Die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Richter, welche bei den vom Staate angestellten richterlichen Beamten durch die Anstellung auf Lebenszeit, Unabsetzbarkeit u. s. w. bewirkt werden soll, glaubt man bei den zur Rechtssprechung zugezogenen sogen. Laien (Schöffen und Geschworenen) theils durch ihre soziale Stellung, theils dadurch gegeben, daß sie nicht im Staatsdienerverbande stehen und deshalb von manchen Rücksichten

nicht berührt werden, welche beim Staatsbeamten in die Waagschale fallen können.

Nicht zu allen Zeiten und nicht bezüglich aller Arten von Rechtsprechung hat man jeweils die im Vorstehenden erwähnten Garantien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der mit der Rechtsprechung betrauten Organe verlangt. Erst allmählich ist dieses Verlangen zuerst bezüglich der Zivilsachen, dann bezüglich aller Strafsachen (einschließlich der Polizeistrafachen) anerkannt worden. Gegenwärtig wird nicht mehr ernstlich bestritten, daß auch die Rechtsprechung über die sogen. Verwaltungsrechtsstreitigkeiten mit denselben Garantien umgeben sein müsse, wie die Rechtsprechung in Zivil- und Strafsachen. Muß man zugeben, daß die sogen. streitigen Verwaltungssachen wirkliche Rechtsstreitigkeiten sind, so ist die erwähnte Schlußfolgerung unabweisbar. Inwiefern die fraglichen Garantien wirklich ihren Zweck erreichen, und inwieweit dies insbesondere bezüglich der Verwaltungsstreitigkeiten der Fall ist, kann dabei dahingestellt bleiben. Daß sie manchmal wirkungslos sind, soll nicht bestritten werden, daß sie aber in der großen Mehrzahl der Fälle für die gerechte und unparteiische Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten von höchster Bedeutung sind, dürfte ebensowenig zu bestritten sein.

Wenn, wie erwähnt, die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bezug auf Organisation und Verfahren grundsätzlich unter denselben Regeln zu stehen hat, wie die Zivil- und Strafrechtspflege, so wirft sich von selbst die Frage auf ob es nicht das Einfachste wäre, die Verwaltungsrechtspflege den bereits mit der Zivil- und Strafrechtspflege betrauten ordentlichen Gerichten zu übertragen. Bekanntlich ist über diese Frage ziemlich lebhaft gestritten worden. Auf diesen Streit hier neuerdings einzugehen, ist jedoch um so weniger Veranlassung, als vorläufig wenigstens keine Aussicht besteht, daß die Frage von den gesetzgebenden Faktoren im bejahenden Sinne entschieden werde. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß es sich, wenn von der Uebertragung der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten an die ordentlichen Gerichte gesprochen wird, nicht um eine Einrichtung handelt, welche als Selbstzweck erscheint, sondern um ein Mittel zum Zweck, d. h. um die Sicherung einer unparteiischen und gesetzmäßigen Entscheidung streitiger Rechtsfragen auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts. Kann dieser Zweck ebensogut, oder doch fast ebensogut durch andere Einrichtungen erreicht werden, so ist damit der Streit im Wesentlichen als erledigt zu erachten<sup>1)</sup>.

1) Gewisse Nachteile werden sich freilich immer geltend machen, wenn für die Verwaltungsrechtsstreitigkeiten besondere Gerichte aufgestellt werden und in

Nur einige Bemerkungen mögen hier Platz finden, da sie, wenn auch zunächst durch den erwähnten Streit veranlaßt, doch das Prinzip der Rechtsprechung auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts überhaupt betreffen.

Zunächst muß wiederholt hervorgehoben werden, daß heutzutage davon keine Rede mehr ist, den Rechtsschutz in Sachen des öffentlichen Rechts einfach durch Zulassung des Rechtsweges bezüglich jeder Rechtsfrage, gleichgiltig ob es sich um eine bürgerliche Rechtsstreitigkeit oder eine sogen. Verwaltungsrechtsstreitigkeit handelt, zu schaffen und wirksam werden zu lassen. Wenn gegenwärtig von Uebertragung der Rechtsprechung in Verwaltungssachen an die ordentlichen Gerichte gesprochen wird, so handelt es sich nicht darum, Verwaltungsstreitigkeiten in die Form von Zivilstreitigkeiten zu pressen und in dieser Gestalt zu entscheiden, sondern es kann eine derartige Forderung nur den Sinn haben, daß die ordentlichen Gerichte, wie sie je nachdem als Zivil- und dann als Strafgerichte entscheiden, für Verwaltungsrechtsstreitigkeiten als Verwaltungsgerichte auftreten und in dieser Eigenschaft nach den besonderen für diese Art von Rechtsstreitigkeiten in formeller und materieller Beziehung gültigen Normen ihre Entscheidung treffen. Hiedurch ist zugleich dem so häufig gehörten Einwande begegnet, daß sich die Entscheidung in streitigen Verwaltungssachen „mit dem strengeren Formalismus der Zivilrechtspflege nicht vertrage“ oder „daß die strengeren Formen, welche der zivilrichterlichen Entscheidung vorausgehen, nicht für das Verfahren in streitigen Verwaltungssachen passen“. Als Zivilgerichte würden ja die ordentlichen Gerichte die streitigen Verwaltungssachen niemals zu entscheiden haben. Eines gewissen Formalismus kann aber auch das Prozeßverfahren in streitigen Verwaltungssachen nicht entbehren, und wenn man das Verwaltungsstreitverfahren, wie es sich nach dem Verwaltungsgerichtsgesetze vom 3. Juli 1875 gestaltet, mit dem Verfahren der Zivilgerichte nach Maßgabe der Zivilprozeßordnung vergleicht, wird man wohl keinen Anlaß haben, den Formalismus der Zivilgerichte so sehr zu betonen.

Weiter ist zu beachten, daß die Forderung der Uebertragung der Verwaltungsrechtsprechung an die ordentlichen Gerichte selbstverständlich nicht in dem Sinne aufzufassen ist, daß alle und jede Verwaltungs-

Folge dessen die Strafsachen und mit denselben auch die Polizeistrafsachen durch andere Gerichte entschieden werden als die Verwaltungsrechtsstreitigkeiten, während es doch im höchsten Grade vortheilhaft wäre, wenn die letztere Art von Rechtsstreitigkeiten zugleich mit den Polizeistrafsachen wenigstens in der oberen Instanz durch dasselbe Gericht entschieden würde.

rechtsstreitigkeiten den Gerichten zu übertragen wären. Eine solche Forderung wäre praktisch unerfüllbar, da, wie weiter oben ausgeführt, die verschiedenen Verwaltungsrechtsstreitigkeiten so vielgestaltig sind, daß sie sich nicht alle in derselben Weise behandeln lassen. Nicht bloß werden die „formellen“ Verwaltungsrechtsstreitigkeiten stets eine andere Behandlung verlangen, wie die Streitigkeiten „materieller“ Natur, sondern es theilt sich auch die letztere Kategorie in verschiedene Klassen, je nachdem sie mit reinen Verwaltungssachen mehr oder weniger konnex sind. Während z. B. die meisten Rechtsstreitigkeiten, welche auf dem Gebiete der Finanzverwaltung entstehen, sich ohne Schwierigkeit schon in den unteren Instanzen übertragen ließen, wäre bei anderen „streitigen Verwaltungssachen“ insbesondere aus dem Gebiete der Polizeiverwaltung eine solche Uebertragung schwieriger durchführbar und es würde daher das Eingreifen der Gerichte etwa auf die oberen Instanzen beschränkt werden müssen.

Mit dieser letzteren Bemerkung ist eine Frage berührt, welche sich auch dann aufwirft, wenn die Entscheidung der streitigen Verwaltungssachen nicht den ordentlichen Gerichten, sondern besonderen Verwaltungsgerichten übertragen wird, nämlich die Frage, ob die Errichtung eines obersten, als Revisionsgerichts fungirenden Verwaltungsgerichtshofes genügt, oder ob die Trennung der Justiz von der Verwaltung auch innerhalb der Verwaltung schon in den unteren Instanzen durchgeführt werden soll. In dieser Beziehung wird man sagen müssen, daß es für die unparteiische Entscheidung der sogen. *Beschlussachen* und die gerechte und billige Maßvertheilung bei denselben vor Allem darauf ankommt, daß schon die untere Instanz alle Garantien einer sachgemäßen Entscheidung darbietet, da bei solchen wesentlich auf genauer Personal- und Lokalkenntniß beruhenden Entscheidungen eine Remedur durch die oberen Instanzen verhältnißmäßig schwer eintreten kann. Bei den eigentlichen *Verwaltungsrechtsstreitigkeiten* muß zwar ebenfalls verlangt werden, daß schon in der unteren Instanz die Entscheidung eine richtige und sachgemäße sei, aber es erscheint nicht als unbedingt nothwendig, daß schon die unteren Instanzen alle Garantien eines Gerichts darbieten, wenn nur die Verwaltungsrechtsstreitigkeiten schon in unterer Instanz auf Grund eines förmlichen Verfahrens entschieden werden und ein oberster Verwaltungsgerichtshof besteht, der in letzter Instanz über alle streitigen Fragen des Verwaltungsrechts entscheidet und zur Wahrung der Einheitlichkeit des Verwaltungsrechtes, sowie zur Ausübung einer gewissen Kontrolle gegenüber den Verwaltungsbehörden berufen ist. Daß diese Kontrolle wesentlich eine nur äußere und äußer-

liche ist, ist klar und ebenso ist es klar, daß diese Kontrolle überall da nicht eintreten kann, wo die Gesetzgebung subjektive Rechte auf dem Gebiete der Verwaltung nicht anerkennt oder es für gut befunden hat, den Polizeiorganen, wie dies z. B. beim Sozialistengesetze geschehen ist, einen so weiten Spielraum einzuräumen, daß dieselben, abgesehen von der Einhaltung der Kompetenz und der Beobachtung gewisser Förmlichkeiten, durch sonstige rechtliche Schranken nicht beengt sind. Deshalb darf man auch keine übertriebenen Erwartungen an die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit anknüpfen. Trotz aller Verwaltungsgerichte wird es noch immer genug „Mißgriffe“ der Verwaltung geben. Aber daß eine solche Einrichtung sehr dazu beitragen kann, den gesetzlichen Sinn bei den Verwaltungsbehörden wie beim Publikum zu fördern, ist wohl einleuchtend. Man sollte deshalb meinen, daß alle politischen Parteien an der möglichsten Ausbildung einer solchen Einrichtung das größte Interesse haben, und es ist gewiß bezeichnend für die Entwicklung unserer Parteiverhältnisse, daß von Anfang an fast nur die liberalen Parteien ernstlich einen Rechtsschutz auf dem Gebiete der Verwaltung verlangten, während es doch vielmehr noch einem konservativen Programm entspricht, für Institutionen einzutreten, welche den Zweck der Aufrechterhaltung der Rechtsordnung haben.

Je mehr die Verwaltungsgerichte auf die Entscheidung eigentlicher Rechtsstreitigkeiten beschränkt sind, um so weniger kann von der Gefahr einer „Nebenverwaltung“ oder „Doppelverwaltung“ gesprochen werden, welche möglicher Weise durch die Verwaltungsgerichte ausgeübt werden könnte. Die Verwaltungsbehörden werden dann durch die Verwaltungsgerichte nicht weiter beengt werden, als daß ihnen jeweils die nicht zu überschreitenden Schranken des Rechts und Gesetzes in Erinnerung gebracht werden<sup>1)</sup>.

1) Vgl. hierüber Jolly, „Die Verwaltungsgerichte“, in der Zeitschrift für die gef. Staatsw. (Tübingen) 1878 S. 575. – Wenn Jolly die Einrichtung von Verwaltungsgerichten um deswillen bekämpft, weil die Verwaltungsbehörden gegenwärtig nicht mehr geneigt seien, die Gesetze zu übertreten, daher auch keiner Kontrolle durch Gerichte bedürften, so erscheint, ganz abgesehen von dem Vorhandensein einer solchen Tendenz, seine Argumentation schon um deswillen verfehlt, weil sie mit Nothwendigkeit dazu führen würde, vor allem die Strafgerichte abzuschaffen und die Fällung der Strafurtheile den Staatsanwälten zu übertragen, welche nach der Meinung derjenigen, denen unsere Gerichte stets zu milde strafen, sicherlich hierzu auch ganz geeignet wären. Es handelt sich aber in dem einen wie andern Falle um Vertheilung zweier Funktionen, welche Niemand gleichzeitig versehen kann, auf verschiedene Behörden.

## C.

I. Durch die von der Regierung vorgeschlagenen Aenderungen in den Verwaltungsreformgesetzen soll die Scheidung zwischen den sogen. „streitigen Verwaltungssachen“, also den Verwaltungsrechtsstreitigkeiten einerseits und den übrigen Verwaltungssachen andererseits für die untere Instanz und für die Bezirksinstanz beseitigt werden. Die Folge davon ist die Aufhebung der selbständigen Bezirksverwaltungsgerichte und Uebertragung ihrer Kompetenz auf den in seiner Zusammensetzung etwas geänderten Bezirksrath, welcher in Zukunft den Namen „Verwaltungsgericht“ führen soll. Eine auch nur oberflächliche Vergleichung der einschlägigen Bestimmungen der gegenwärtig geltenden Gesetzgebung mit den Regierungsvorschlägen ergibt, daß das System der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie dasselbe durch das sogen. Verwaltungsgerichtsgesetz in Preußen zur Geltung gelangt ist, im Wesentlichen beseitigt werden soll. Im Gegensatze nämlich zu den desfalligen Einrichtungen anderer Länder beruht die Organisation der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit darauf, daß nicht bloß ein höchster Verwaltungsgerichtshof zur letztinstanziellen Entscheidung streitiger Fragen des Verwaltungsrechts eingesetzt, sondern die Scheidung zwischen Verwaltungsrechtsstreitigkeiten und Verwaltungssachen schon in der untersten Instanz durchgeführt ist, und daß in Folge dessen, wenn auch im Kreisauschuß Verwaltungsgericht und Beschlußbehörde noch vereinigt sind, doch in der Bezirksinstanz Gericht und Verwaltungsbehörde scharf aus einander treten. Die im ersten Abschnitte gegebene kurze Darlegung der Entwicklung der preußischen Gesetzgebung auf dem Gebiete der Verwaltungsgerichtsbarkeit läßt ersehen, daß es sich hier um ein bei Erlaß des Verwaltungsgerichtsgesetzes mit Bewußtsein gewähltes und trotz wiederholter lebhafter Angriffe auch noch während der gesetzgeberischen Arbeiten im Jahre 1880 festgehaltenes System handelt, dessen Werth und Bedeutung vor Allem darin erkannt worden ist, daß das Prinzip der Scheidung der Justiz von der Verwaltung auch auf dem Gebiete der Verwaltung selbst so viel als möglich zur Geltung gelangte und den mit der Entscheidung der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten betrauten Behörden schon in der Mittelinstanz eine Stellung eingeräumt wurde, welche sie als wirkliche Gerichte erscheinen ließ. Wenn jetzt diese Scheidung beseitigt, die Trennung der Bezirksbehörden in Bezirksrath und Bezirksverwaltungsgericht aufgehoben wird, so liegt hier zweifellos ein Systemwechsel vor. Allerdings verschwindet der Gegensatz zwischen „streitigen Verwaltungssachen“ und „Beschlußsachen“ nicht vollständig

und kann schon um deswillen nicht verschwinden, weil das Oberverwaltungsgericht als Revisionsgericht für Verwaltungsstreitigkeiten fortbestehen soll und daher in der letzten Instanz ja immer die Frage zu erörtern sein wird, ob eine Angelegenheit als Verwaltungsrechtsstreitigkeit betrachtet werden kann. Dagegen macht es doch einen beträchtlichen Unterschied, ob diese Scheidung schon in der unteren Instanz durchgeführt ist; durch Beseitigung dieser Scheidung und Aufhebung der Bezirksverwaltungsgerichte wird eben die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf eine Instanz zurückgeführt, wie dies in Oesterreich, Bayern, Württemberg u. s. w. der Fall ist (vgl. Sarwey a. a. O. S. 203 ff., 255 ff., 268 ff.).

Daß hierin eine Verminderung des Rechtsschutzes liegt, läßt sich schwer bestreiten. Von Seite der Regierung wird dies zwar nicht zugegeben und hierbei insbesondere auf die Zusammensetzung der künftigen Verwaltungsgerichte hingewiesen. Allein gerade diese Zusammensetzung dürfte für das Gegentheil sprechen. Die „Verwaltungsgerichte“ sollen nämlich unter dem Voritze des Regierungspräsidenten aus zwei lebenslänglich ernannten Beamten — von denen der eine zu den höheren Verwaltungskämtern, der andere zum Richteramte befähigt sein muß — und vier gewählten Mitgliedern bestehen. Daß der Vorsitz des Regierungspräsidenten, welcher, ganz abgesehen von seiner persönlichen Stellung, auch wegen seiner sonstigen überwiegenden Beschäftigung als Einzelbeamter vielleicht nicht immer die nöthige Reigung und Qualifikation zum Vorsitzenden eines quasi-richterlichen Kollegiums besitzen wird, zur Erhöhung des Rechtsschutzes beitragen werde, behauptet zwar die Regierung selbst nicht, aber sie ist der Ansicht, daß die Unabhängigkeit der beiden ernannten Mitglieder, die Vertretung des richterlich vorgebildeten Elements und die Majorität der gewählten Mitglieder geeignet seien, „die Autorität und Unparteilichkeit der Behörde außer Zweifel zu stellen und der Besorgniß einer Verminderung des Rechtsschutzes von vornherein den Boden zu entziehen.“ Betrachtet man sich diese Zusammensetzung etwas genauer, so wird zunächst auf die Mitgliedschaft des zum Richteramte befähigten Beamten ein besonderes Gewicht nicht zu legen sein. Der Umstand, daß jemand die Qualifikation zum Gerichtsassessor erlangt hat, giebt ihm noch nicht die Stellung und die Eigenschaften eines Richters, sondern kann höchstens dafür sprechen, daß derselbe ein gewisses Minimum von juristischen Kenntnissen besitzt<sup>1)</sup>. Diese „Vertretung des richterlich vorgebildeten

1) Nur insofern ist der Regierung eine Schranke gesetzt, als sie nicht einen beliebigen technischen Verwaltungsbeamten zum Mitgliede des sogen. Verwaltungs-

Elements“ wird daher die neuen Verwaltungsgerichte ebensowenig zu Gerichtshöfen machen, als dies bei den Regierungen in Folge der Mitgliedschaft eines Justitiars der Fall war. Berücksichtigt man außerdem noch, daß die ernannten Mitglieder des sogenannten Verwaltungsgerichts zu Hilfsarbeitern des Regierungspräsidenten bestellt werden können und in dieser Stellung den Weisungen desselben zu gehorchen haben, so wird man wohl behaupten können, daß das von der Regierung vorgeschlagene „Verwaltungsgericht“ einem französischen Präfekturrath viel ähnlicher sein wird als einem Gerichtshofe. Ob dieser Charakter durch die der Bezirksbehörde beigegebenen Laien wesentlich alterirt werden wird, kann füglich umsomehr dahin gestellt bleiben, als ja die Regierung selbst, wie in der Abtheilung A dargelegt ist, bis zum Jahre 1880 sich der Vereinigung des Bezirksraths mit dem Bezirksverwaltungsgerichte energisch widersetzte und u. A. in den Motiven zum Verwaltungsgerichtsgefesze ausdrücklich hervorhob, daß die Scheidung der Bezirksinstanz in zwei Behörden eine nothwendige Konsequenz des auf Trennung der Verwaltungsjustiz von der Verwaltung gerichteten Organisationsgedankens sei. Gegenüber diesem durchschlagenden Grunde beruft sich die Regierung mit Unrecht auf die Einrichtung des Kreis-ausschusses, der die angestrebte Vereinigung bereits zeige, da für die Einrichtung der Kreisbehörde ganz andere Erwägungen maßgebend sind als für die Bezirksinstanz<sup>1)</sup>.

Unter diesen Umständen kann man sich in erster Linie nur dahin aussprechen, daß die gegenwärtige Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufrecht erhalten bleibe. Nur dann wenn wirklich die Trennung der Bezirksinstanz in mehrere gesonderte Behörden ein ernstliches Hinderniß der Fortführung der Verwaltungsreform auf die

gerichts machen kann. Im übrigen wäre nur zu wünschen, daß der Unterschied der Vorbereitung zum höheren Verwaltungsdienst und zur richterlichen Laufbahn beseitigt würde. Den Richtern würde es nichts schaden, wenn sie etwas von der Verwaltungspraxis sehen würden, und den Verwaltungsbeamten würde eine etwas gründlichere Beschäftigung mit der Justiz ebenfalls nicht unzutraglich sein.

1) In treffender Weise hat Gneist in der citirten Schrift „Verwaltungsreform“ u. s. w. S. 92 ff., die schwerwiegenden Gründe zusammengestellt, welche gegen die Vereinigung von Bezirksrath und Bezirksverwaltungsgericht und den Vorfiß des Regierungspräsidenten in letzterer Behörde sprechen. — Zu bedauern ist nur, daß Gneist durch seinen zwitterhaften Begriff der „Verwaltungs-jurisdiktion“ den Vertretern der Vereinigung der erwähnten Behörden Gründe für diese Vereinigung an die Hand gegeben hat, weshalb sich auch die Regierung auf S. 12 der „Begründung“ für ihre Vorschläge mit einer gewissen Befriedigung auf Gneists „Rechtstaat“ Seite 301, 304 ff. beruft.

übrigen Provinzen wäre, könnte man im Interesse einer wenn auch vielleicht mehr scheinbaren, als wirklichen Vereinfachung der Behördenorganisation dem Vorschlag der Regierung zustimmen, wenn andererseits durch die noch zu besprechende Einschiebung einer Berufungsinstanz zwischen das neue Verwaltungsgericht, welches aber wohl besser „Bezirksauschuß“ genannt würde, und das Obergericht die Garantien für eine unbefangene und allseitige Behandlung und Beurtheilung der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten erhöht würden. Dagegen erscheint der Vorschlag bezüglich der Aufhebung des Unterschieds der streitigen und der nichtstreitigen Sachen unannehmbar zumal den streitigen Sachen in Zukunft nicht einmal die Garantie eines kontrastorischen Verfahrens in öffentlich-mündlicher Verhandlung zu Theil werden soll<sup>1)</sup>.

Wenn es schon im höchsten Grade auffallend erscheinen muß, daß die Regierung, nachdem sie noch bei den Berathungen über den Entwurf des Organisationsgesetzes mit schlagenden Gründen gegen die Vereinigung des Bezirksverwaltungsgerichts mit dem Bezirksrath eingetreten ist, diese Vereinigung jetzt selbst vorschlägt, so ist es jedenfalls noch überraschender, daß die Regierung auch noch den Unterschied zwischen den streitigen und nichtstreitigen Sachen beseitigen und damit das Resultat der mühseligen Arbeit der gesetzgebenden Faktoren während mehreren Sessionen als gänzlich überflüssig darstellen will. Es läßt sich ja denken, daß gegebenenfalls die Regierung veranlaßt sein kann, den jahrelang mit Energie verfolgten Weg zu verlassen und eine ganz andere Richtung einzuschlagen. Dann müssen aber doch zu einem Vorgehen, das eben Geschaffenes wieder vernichtet, schwerwiegende Gründe vorhanden sein. Nun lassen sich für die Verschmelzung der Bezirksbehörden vielleicht noch einige Gründe geltend machen, für die Beseitigung des Unterschieds der streitigen und nichtstreitigen Sachen läßt sich aber nichts Durchschlagendes vorbringen, wenn man nicht die ganze Institution der Verwaltungsgerichtsbarkeit wieder aufheben will.

Daß jede Kompetenzausscheidung, wie sie bei der Abgrenzung zwischen streitigen und nichtstreitigen Verwaltungssachen vorliegt, gewisse Nachteile (Zuständigkeitsstreitigkeiten u. s. w.) mit sich bringt, ist richtig, aber die Zeiten, in welchen ein und derselbe Gerichtsamtman die Zivil- und Strafsjustiz zu versehen hatte, Verwaltungsbeamter war und nebenher auch als Notar, Hypothekenbeamter und Beamter der

1) Wie dies doch wenigstens in Bayern und Württemberg der Fall ist (Bayr. Gef. vom 12. August 1878 Art. 33; Württemb. Gef. vom 16. Dezember 1876 Art. 20).

freiwilligen Gerichtsbarkeit fungiren konnte, sind eben vorbei. Unser heutiges Staatsrecht verlangt aus guten Gründen eine Trennung der verschiedenen früher vereinigten Kompetenzen, und gegenüber dem höheren Zweck, welcher durch eine solche Kompetenzabgrenzung erreicht werden soll, fallen manche mit derselben verbundenen Nachteile nicht schwer ins Gewicht. Daß diese Nachteile nicht so groß sind, wie man dies mitunter behauptet, ist übrigens bereits oben hinreichend dargethan. Hier möge nur noch auf einen andern Punkt aufmerksam gemacht werden: Die Ausschcheidung der verschiedenen Verwaltungssachen, je nachdem der Kreis- auschuß, die Bezirksbehörden (Regierungspräsident, Regierung u. s. w.), die Provinzialbehörden und bezw. die Zentralinstanz zu entscheiden haben, bleibt bestehen, auch wenn die streitigen Sachen nicht mehr vor den nichtstreitigen Sachen geschieden sind. Nun ist aber erfahrungsgemäß die Entscheidung der Frage, welche Behörde in der angegebenen Stufenfolge in einer Sache die Entscheidung hat, sowohl für das Publikum wie für die Behörden viel schwieriger, als die Beantwortung der Frage, ob etwas streitig oder nichtstreitig ist. Je grundsätzlicher die Gesetzgebung alle Rechtsstreitigkeiten auf dem Gebiete der Verwaltung als streitige erklärt, um so klarer und naturgemäßer wird sich die Scheidung zwischen streitigen und nichtstreitigen Sachen darstellen. Uebrigens ist auch die Schwierigkeit, welche sich bei Beantwortung der andern Frage darbietet, eine mehr scheinbare als wirkliche und kann durch gute Zuständigkeits- tabellen möglichst gehoben werden<sup>1)</sup>. So einfach aber, daß jeder Staatsbürger sofort weiß, an welche Behörde er sich wegen irgend einer Angelegenheit zu wenden hat, läßt sich eben die Behördenorganisation nicht mehr machen<sup>2)</sup>.

Wenn die Scheidung der streitigen und nichtstreitigen Sachen aufrecht erhalten bleibt, so folgt daraus ganz von selbst, daß die streitigen Sachen wie bisher in einem besonderen Verfahren verhandelt werden. Dennoch erscheint es nothwendig, auf den Vorschlag der Regierung etwas genauer einzugehen, weil er recht deutlich zeigt, wie weit nach demselben die ganze Organisation der Verwaltungsrechtsprechung beseitigt werden soll. Nach dem Vorschlage der Regierung, wie er oben ausführlicher dargestellt ist (vgl. insbesondere § 52 des Entwurfs A), soll zwar das

1) Jedenfalls kann man sagen, daß demjenigen, der sich in den Zuständigkeits- verhältnissen, wie sie durch das neue Zuständigkeitsgesetz geordnet werden sollen, zurechtfindet, auch die Scheidung der streitigen Sachen von den nichtstreitigen keine große Schwierigkeit bereiten wird.

2) Auch in Zivilsachen sind die Kompetenzbestimmungen nicht so einfach, daß sich sofort jeder zurechtfindet.

Verwaltungsstreitverfahren, was wohl selbstverständlich ist, vor dem Oberverwaltungsgerichte in allen Fällen beibehalten werden, vor den Kreisausschüssen und Verwaltungsgerichten aber nur dann stattfinden, wenn ein Betheiligter die Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren beantragt oder wenn die Behörde das Verfahren für zweckdienlich hält. Andererseits soll aber die Zulässigkeit des Streitverfahrens weder in dem einen noch in dem andern Falle auf die sogenannten „streitigen Sachen“ beschränkt werden, sondern dieses Verfahren auch in sogenannten Beschlußsachen statthaft sein.

Eine derartige Einschränkung des Verwaltungsstreitverfahrens muß als absolut unzulässig bezeichnet werden. Die Regierung ist zwar der Meinung, daß „diesem Gliede der Rechtskontrolle ein breiterer Raum gewährt werde als bisher“, weil künftig auch in Beschlußsachen das Verwaltungsstreitverfahren Platz greifen kann. Auf den ersten Blick mag vielleicht auch eine solche Ansicht durch die Regierungsvorlage hervorgerufen werden. In der Wirklichkeit wird sich aber die Sache ganz anders gestalten. Das Eintreten des Verwaltungsstreitverfahrens wird immer seltener werden und sich in kurzer Zeit als Ausnahme darstellen; denn daß die Behörde, soweit dieses Eintreten des Streitverfahrens in ihr Ermessen gestellt ist, nur in höchst seltenen Fällen die öffentliche und mündliche kontradiktorische Verhandlung einer Streitfache für zweckdienlich erachten wird, liegt wohl nahe genug. Die betreffenden Verwaltungsbehörden, welche nicht in dem Maße, wie unsere Gerichte, an die kontradiktorische Verhandlung der Sachen in öffentlicher Sitzung gewöhnt sind, häufig die Neigung haben, jeden Einspruch gegen eine Verwaltungsverfügung als eine ungebührliche Auflehnung zu betrachten, und eine gewisse Scheu davor empfinden, die früher in der Heimlichkeit der Bureaus abgemachten Sachen in die grelle Beleuchtung einer öffentlichen und mündlichen Gerichtsverhandlung zu ziehen und daselbst vielleicht das Vorgehen dieser oder jener Behörde der unangenehmen Kritik eines rücksichtslosen Anwalts auszusetzen, — werden sicher dafür sorgen, daß der Eintritt des Verwaltungsstreitverfahrens so selten als möglich zweckdienlich erscheint, und das herkömmliche, in mancher Beziehung bequemere schriftliche Verfahren die Regel bildet. Daß auch von Seite der als Mitglieder der Kreis- und Verwaltungsgerichte fungirenden Laien den Wünschen der Berufsbeamten nicht zu sehr entgegengetreten werden wird, dafür dürfte der Umstand sprechen, daß bei uns in Deutschland die Verhandlung von Gerichts- und Verwaltungssachen in den Formen eines öffentlich-mündlichen Verfahrens keineswegs als so selbstverständlich er-

scheint, wie dies in England und bis zu einem gewissen Grade selbst in Frankreich der Fall ist.

Was aber die Einleitung des Verwaltungsstreitverfahrens auf Grund eines Antrags der Betheiligten anlangt, so ist dem zu häufigen Auftreten solcher Anträge dadurch vorgebeugt, daß nach § 76 des Entwurfs B von der Erhebung eines Pauschquantums an Kosten des Verfahrens abgesehen werden kann, sofern nicht das Verwaltungsstreitverfahren auf Grund gesetzlicher Vorschrift oder auf den Antrag eines Betheiligten eingeleitet wurde. Da im Uebrigen das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden kostenfrei ist, so erscheint die Auflegung von Kosten an denjenigen, welcher das Verwaltungsstreitverfahren durch seinen Antrag veranlaßt hat, als eine Art Frivolitätsstrafe. Daß die betreffende Bestimmung des Entwurfs in diesem Sinne gemeint ist, ergibt sich auch aus der Begründung (S. 11), wo es heißt, daß die Bestimmungen über den Kostenpunkt dazu dienen sollen, die Anträge auf Einleitung des Verwaltungsstreitverfahrens in den angemessenen Schranken zu halten.

Die Anordnung eines auf den Grundsätzen der Mündlichkeit und Oeffentlichkeit beruhenden Verfahrens in Straf-, Zivil- oder Verwaltungssachen muß allerdings nicht zur nothwendigen Folge haben, daß jede, auch die unbedeutendste und einfachste Angelegenheit in den Formen des ordentlichen Verfahrens verhandelt werde. Es erscheint vielmehr als durchaus angemessen und zulässig, daß unter gewissen Voraussetzungen vom gewöhnlichen Verfahren, d. h. von der Beobachtung der Vorschriften hinsichtlich der Oeffentlichkeit und Mündlichkeit abgesehen werde, wie dies z. B. im Zivilprozeß beim Mahnverfahren (§§ 628—642 der Zivilprozeßordnung), im Strafprozeß bei den Strafbefehlen (§§ 447—452 der Strafprozeßordnung) und im Verwaltungsstreitverfahren in den in den §§ 37 und 55 des Verwaltungsgesetzes vorgesehenen Fällen zulässig ist. Zwischen derartigen Vorschriften, welche nur für Ausnahmefälle berechnet sind, und den Vorschlägen der Regierung, wonach der Eintritt des öffentlichen und mündlichen Verfahrens lediglich vom Ermessen der Behörde und vom Belieben der Parteien abhängig sein soll, die Parteien aber wo möglich für ihre Kühnheit, das Streitverfahren verlangt zu haben, zu bestrafen sind, ist aber ein gewaltiger Unterschied. Bei den Vorschlägen der Regierung ist insbesondere ganz übersehen, daß das öffentliche und mündliche Prozeßverfahren wegen seiner großen Bedeutung für die Rechtspflege und das ganze Staatsleben nicht vom Belieben des Gerichts oder der Parteien abhängig gemacht werden kann.

Nicht um eine Einschränkung des Verwaltungsstreitverfahrens kann es sich daher handeln, sondern eher darum, ob nicht in Beschlussfachen das Prinzip der Oeffentlichkeit und Mündlichkeit in höherem Maße zugelassen werden soll. Sollten die Vorschläge der Regierung hinsichtlich der Beseitigung der Scheidung der streitigen von den nichtstreitigen Sachen und hinsichtlich der Beschränkung der Zulässigkeit des Streitverfahrens angenommen werden, so würden sicherlich in Wälde alle „Verwaltungsachen“, auch wenn sie wirkliche Rechtsstreitigkeiten enthalten, ganz gleichmäßig, wenn immer möglich, im schriftlichen Verfahren verhandelt und erledigt werden und der vor der Kreisordnung in dieser Hinsicht vorhandene Zustand würde mehr und mehr wieder zu Tage treten.

Nur nebenbei mag bemerkt werden, daß es der im Vorstehenden charakterisirten Richtung der beabsichtigten Revision der Reformgesetze durchaus gemäß ist, daß nach dem Entwurfe C auch alle diejenigen, übrigens dem § 50 des Bankgesetzes nachgebildeten Bestimmungen der Reformgesetze beseitigt werden sollen, wonach die Verwaltungsbehörden, in gewissen Fällen (Entziehung von Konzessionen u. s. w.), vor den Verwaltungsgerichten klagend auftreten müssen, weil, wie es auf S. 31 der Begründung heißt, „sie in ihrer Konsequenz dahin führen würden, die Ausübung der Staatshoheitsrechte auf gleiche Linie mit der Ausübung von Privatrechten zu stellen“. Das ist aber gar nicht der Fall; es handelt sich lediglich um eine Vertheilung der Parteeirollen im Verwaltungsstreitverfahren, welches es überhaupt nicht mit Privatrechten, sondern mit öffentlichen Befugnissen zu thun hat.

II. Was die vorgeschlagene Beseitigung des Provinzialraths anlangt, so ist es allerdings richtig, daß der Provinzialrath in seiner jetzigen Stellung und Zuständigkeit eine keineswegs sehr glückliche Schöpfung ist.

In dem Entwurfe der Provinzialordnung, wie derselbe in der Session 1874/75 dem Landtage vorgelegt wurde <sup>1)</sup>, war ein Provinzialrath überhaupt nicht vorgesehen; es war vielmehr nur die Schaffung eines Provinzialausschusses in Aussicht genommen, welcher nach Analogie des Kreisausschusses aus einer Anzahl vom Provinziallandtage gewählter Mitglieder bestehen und außer den Angelegenheiten des Provinzialverbandes auch eine Anzahl von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung besorgen sollte. Je nachdem der Provinzialausschuß Geschäfte des Staats oder der Provinz zu besorgen habe, war ein

1) Abg.-Z. 1875, Druckf. Nr. 14, 170. — Herrenhaus Druckf. Nr. 99.

Wechsel des Vorsitzes zwischen dem Vorsitzenden des Provinzialausschusses, als welcher der Vorsitzende des Provinziallandtags gedacht war, und dem Oberpräsidenten in Aussicht genommen. Nachdem jedoch die Kommission des Herrenhauses diesem Vorschlage als unzulässig entgegengetreten war, einigte man sich schließlich dahin, daß an die Stelle des einen Ausschusses mit wechselndem Vorsitze zwei Ausschüsse traten, von denen dem einen, dem Provinzialausschusse, die Geschäfte der Provinzialverwaltung, dem andern, dem Provinzialrath, Angelegenheiten der allgemeinen Staatsverwaltung übertragen wurden.

Entgegen dem im Kreisauschusse zur Anerkennung gelangten Grundsätze der Vereinigung der Leitung und Besorgung kommunaler und staatlicher Angelegenheiten in Einer Behörde, ist durch diese Organisation in Verbindung mit der in der Provinzialordnung anerkannten Selbstständigkeit der durch einen besonderen Landesdirektor geleiteten und vertretenen kommunalen Provinzialverwaltung in die gesammte Provinzialverwaltung eine Zwiespältigkeit gekommen, welche nicht als wünschenswerth bezeichnet werden kann und, was hier nur angedeutet werden soll, manches Bedenken gegen sich hat. Nach den Vorschlägen der Regierung soll nun allerdings diese Zwiespältigkeit, wenn auch nur in einem sehr geringen Grade, dadurch beseitigt werden, daß in einzelnen Angelegenheiten der Oberpräsident in seiner Beschlußfassung von der Zustimmung des Provinzialausschusses abhängig sein soll. Im Uebrigen ist jedoch eine Veränderung in der Stellung des Provinzialausschusses, dessen Zusammensetzung die frühere bleiben wird, nicht beabsichtigt. (§ 10 des Entwurfes A bestimmt: „Die Zusammensetzung des Provinzialausschusses wird durch die Provinzialordnungen geregelt“.)

Werden nun, wie die Regierung vorschlägt, von den gegenwärtig den Geschäftskreis des Provinzialraths bildenden Angelegenheiten diejenigen, welche nicht dem Oberpräsidenten zur Entscheidung überwiesen werden, theils dem sog. Verwaltungsgericht, theils dem zuständigen Minister übertragen, so wird in Zukunft die staatliche Verwaltung der Provinz wieder wie vor der Verwaltungsreform durch einen Einzelbeamten — des nur in einigen wenigen Fällen an die Zustimmung eines Kollegiums, des Provinzialausschusses gebundenen Oberpräsidenten — geführt werden, während in der Kreis- und Bezirksinstanz an dem Grundsatz festgehalten ist, daß in wichtigeren Angelegenheiten nicht Einzelbeamte, sondern Kollegien entscheiden sollen.

Dazu kommt dann weiter, daß in Folge der beabsichtigten

Kompetenzänderungen, insbesondere in Folge der Bestimmungen, wonach gegen Beschlüsse des sog. Verwaltungsgerichts die Beschwerde (Berufung, Revision) sofort an das Oberverwaltungsgericht gehen soll die Provinzialverwaltungsbehörde in erheblichem Maße bei Seite geschoben und der Schwerpunkt der Verwaltung wieder mehr in die Bezirksinstanz gelegt wird, als dies während der bisher über die Verwaltungsreform gepflogenen Verhandlungen beabsichtigt war.

Die Verwaltungsreorganisation vom Jahre 1808 ging vom Bezirke aus, die Bedeutung der Provinz als Verwaltungsbezirk machte sich erst allmählich geltend. Bei der durch die Kreisordnung eingeleiteten Verwaltungsreform dagegen ging man von dem Gedanken aus, daß neben den Kreisen vor Allem die Provinzen den Mittelpunkt der Staatsverwaltung zu bilden hätten. (Vgl. z. B. die Denkschrift über die Reorganisation der allgemeinen Landesverwaltung v. J. 1875 sub XVII.) Die Bedeutung der Regierungsbezirke trat dem gegenüber so sehr zurück, daß sogar die Frage der Beseitigung der Bezirksregierungen erörtert wurde. Man hat zwar diese Frage mit Recht verneint, weil bei dem Umfange der preussischen Provinzen die Bezirksbehörden unentbehrlich sind; damit ist aber das Prinzip, daß die Angelpunkte der Verwaltung die Kreise und die Provinzen sind, keineswegs aufgehoben und kann nicht aufgehoben sein, weil die Selbstverwaltung, wie sie in den Reformgesetzen organisiert ist, nur an die Kommunalverbände der Kreise und Provinzen, nicht aber an bloße Verwaltungsbezirke angeknüpft werden kann. Von diesem Prinzip abzugehen besteht gegenwärtig kein Anlaß, wohl aber läßt sich dasselbe schärfer zum Ausdruck bringen, wenn man sich entschließt, den Provinzialrath nach Analogie des jetzigen Bezirksraths bezw. des geplanten Verwaltungsgerichts in der Weise umzubilden, daß er aus dem Oberpräsidenten bezw. dessen Stellvertreter als Vorsitzendem, einem oder auch zwei weiteren Staatsbeamten und einer Anzahl vom Provinziallandtage zu wählender Mitglieder bestünde. Dem so zusammengesetzten Provinzialausschusse, neben welchem die selbständige Kommunalverwaltung der Provinz mit dem Landesdirektor für die laufenden Geschäfte unverändert fortbestehen könnte, könnte in konsequenter Fortbildung des dem Kreisausschusse zu Grunde liegenden Gedankens neben den Kommunalangelegenheiten auch die Besorgung staatlicher Angelegenheiten übertragen werden. Es würde auf diese Weise die Zwiespältigkeit der Provinzialverwaltung beseitigt und die staatliche Verwaltung der Provinz in den wichtigeren Angelegenheiten in einem Brennpunkte zusammengefaßt, während bei der gegenwärtigen Organisation eine solche Zusammenfassung nur theil-

weise gegeben ist, bei Realisirung der Regierungsabsichten aber die Provinzialverwaltung noch mehr auseinandergerissen würde. Insbesondere wäre aber der Provinzialausschuß geeignet gegenüber dem sog. Verwaltungsgericht (Bezirksausschuß) als Berufungsinstanz zu dienen, insoweit die Bezirksbehörde in streitigen wie nichtstreitigen Sachen in erster Instanz entscheidet. (Insoweit der „Bezirksausschuß“ in streitigen Sachen in zweiter Instanz entscheidet, würde eine Revision an das Oberverwaltungsgericht zulässig sein.) In nichtstreitigen Sachen wäre die Entscheidung des Provinzialausschusses endgiltig, in streitigen Sachen wäre dagegen die Revision — nicht Berufung — an das Oberverwaltungsgericht zuzulassen.

Wie bereits oben angedeutet, erscheint die Vereinigung des Bezirksverwaltungsgerichts mit dem Bezirksrathe, mit anderen Worten die Uebertragung der Entscheidung der streitigen Sachen an die letztere Behörde, nur dann zulässig, wenn die Möglichkeit gegeben ist, daß die vom sog. Verwaltungsgerichte in erster Instanz entschiedenen Sachen der weiteren Prüfung einer Oberinstanz unterworfen werden, welche den fraglichen Angelegenheiten gewöhnlich unbefangener gegenüberstehen wird, als dies unter Umständen bei der Bezirksbehörde der Fall ist, und vor welcher auch in tatsächlicher Beziehung die in erster Instanz etwa übersehenen Behauptungen und Beweise nachgebracht werden können. Diese Oberinstanz soll nicht das Oberverwaltungsgericht sein, weil hiedurch nicht blos den Betheiligten eine Instanz verloren geht und das Oberverwaltungsgericht überhaupt grundsätzlich nur Revisionsgericht sein soll, sondern weil vielfach auch die Provinzialbehörde die auf das Thatsächliche gerichtete Berufung besser zu beurtheilen im Stande sein wird, als das entferntere Oberverwaltungsgericht<sup>1)</sup>.

Eine erhebliche Geschäftsvermehrung würde durch eine solche Einrichtung nicht eintreten, denn wenn auch der Instanzenzug in manchen Fällen gegen den gegenwärtigen, bezw. die von der Regierung beabsichtigte Regelung der Zuständigkeit, um eine Stufe vermehrt würde, so würde andererseits das Oberverwaltungsgericht durch die Beschränkung auf die Entscheidung der sicherlich nicht zahlreichen Revisionen gegen die Entscheidung des Provinzialausschusses an Stelle der zahlreicheren Berufungen gegen die Entscheidungen des sog. Verwaltungsgerichts nicht

1) Seiner ganzen Stellung nach soll das Oberverwaltungsgericht mit Entscheidungen in nicht streitigen Sachen verschont werden. In welcher Weise der Instanzenzug in nicht streitigen Sachen geregelt werden soll, kann hier nicht weiter erörtert werden, ergibt sich aber theilweise aus obigen Ausführungen.

unerheblich entlastet werden. Andererseits würde aber hiedurch gegenüber dem Vorschlage der Regierung, wie schon angedeutet, eine Vermehrung des Rechtsschutzes eintreten, und unter Beseitigung der Zwiespältigkeit der Provinzialverwaltung eine jedenfalls sehr werthvolle Einheitlichkeit in der Struktur der Verwaltungsbehörden vom Kreis aufwärts bis zur Provinz erreicht werden.

Dieser letztere Gesichtspunkt läßt es auch für den Fall, daß die jetzige Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit bleibt und eine Verschmelzung der Bezirksbehörden nicht eintritt, im höchsten Grade wünschenswerth erscheinen, daß nicht, wie die Regierung beabsichtigt, der Provinzialrath einfach wegfällt, sondern mit dem Provinzialauschuß vereinigt wird und daß dann dem in seiner Zusammensetzung veränderten Provinzialauschuß wenigstens in nichtstreitigen Sachen die obenerwähnte Kompetenz übertragen werde. Die Kompetenz des Provinzialauschusses würde sich dann, abgesehen von den kommunalen Provinzialangelegenheiten, zusammensetzen aus den gegenwärtig dem Provinzialrathe übertragenen Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung in erster und zweiter Instanz und der Entscheidung über die gegen die Beschlüsse der Bezirksbehörden in nichtstreitigen Sachen eingelegten Beschwerden bezw. Berufungen.

III. Anlangend endlich die Zuständigkeit und den Instanzenzug, so liegt es außerhalb des Rahmens der gegenwärtigen Abhandlung, die in dem Entwurfe C in dieser Beziehung enthaltenen Vorschläge im Einzelnen einer Kritik zu unterziehen, soweit dies nicht schon im Vorstehenden geschehen ist. Nur auf die bereits oben (§. 48) im Allgemeinen erwähnte Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts, wie sich dieselbe nach den Vorschlägen der Regierung gestaltet, ist noch in Kürze einzugehen.

Bezüglich dieser Kompetenz ist in den §§ 31 und 32 des Entwurfes B bestimmt: „Die Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts, soweit dasselbe in erster Instanz zu erkennen hat, wird durch besondere Gesetze bestimmt.“ „Das Oberverwaltungsgericht entscheidet auf die Berufung gegen die von den Verwaltungsgerichten in erster Instanz, sowie auf die Revision gegen die von den Verwaltungsgerichten in zweiter Instanz erlassenen Beschlüsse, soweit nicht, gemäß besonderer gesetzlicher Vorschrift, diese Beschlüsse endgültig oder die gegen dieselben stattfindenden Rechtsmittel in abweichender Weise geregelt sind.“

Hinsichtlich der nur in verhältnißmäßig seltenen Fällen eintretenden erstinstanzlichen Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts ist nichts weiter zu bemerken. Diese Einrichtung ist unentbehrlich. Was dagegen

die Entscheidung auf Berufungen gegen die „Beschlüsse“ der „Verwaltungsgerichte“ betrifft, so ist zu beachten, daß künftig diese Bezirksbehörden in streitigen wie nichtstreitigen Sachen gleichmäßig entscheiden sollen und daß daher das Oberverwaltungsgericht häufig in die Lage kommen wird, als Berufungsgericht in reinen Beschlusssachen zu fungiren. Daß hiedurch der Charakter des Oberverwaltungsgerichts als Revisionshof alterirt werden würde, liegt klar am Tage. Die Aufrechterhaltung des Unterschiedes zwischen streitigen und nichtstreitigen Sachen und die Einschlebung des Provinzialausschusses als Berufungsinstanz zwischen den „Bezirksauschuß“ und das Oberverwaltungsgericht würde diesem Mißstande vorbeugen und die Stellung des Oberverwaltungsgerichts intakt lassen. Es ist dies aber um so mehr zu wünschen, als ja doch daran gedacht werden muß, dem Oberverwaltungsgerichte, welches gegenwärtig auf die Entscheidung der auf dem Gebiete der inneren Verwaltung entstehenden Rechtsstreitigkeiten beschränkt ist, allmählich eine Kompetenz einzuräumen, vermöge welcher dasselbe für alle auf allen Gebieten der Verwaltung — im Gegensatz zur Justiz — auftauchenden Rechtsstreitigkeiten die letzte Instanz bildet. Um dieses Ziel zu erreichen, darf aber jetzt nicht das Oberverwaltungsgericht mit der Entscheidung von Angelegenheiten betraut werden, welche außerhalb der Kompetenz eines höchsten Gerichtshofs in Verwaltungsrechtsstreitigkeiten liegen.

Faßt man die vorstehenden Aeußerungen zusammen, so ergibt sich als Resultat der Prüfung der Regierungsvorschläge Folgendes:

1) Eine Beseitigung der Scheidung der streitigen und nichtstreitigen Sachen erscheint unzulässig, dieselbe wäre ein bedauerlicher Rückschritt in der ganzen Entwicklung des preussischen Verwaltungsrechts.

2) Ebenso ist im Interesse des Rechtsschutzes auf dem Gebiete der Verwaltung das Verwaltungsstreitverfahren in seinem bisherigen Umfange beizubehalten.

3) Die Verschmelzung des Bezirksverwaltungsgerichts mit dem Bezirksrath zu einer einheitlichen Behörde erscheint zwar bedenklich, aber unter Aufrechterhaltung des Unterschiedes der streitigen und nichtstreitigen Sachen und des Verwaltungsstreitverfahrens für die ersteren, sowie bei Schaffung einer Berufungsinstanz in einer Provinzialbehörde über der neuzuschaffenden Bezirksbehörde thunlich.

4) Als Berufungsinstanz in dem in Nr. 3 erwähnten Sinne und als Provinzialbehörde nach Analogie des Kreisauschusses ist unter Beseitigung des Provinzialraths der Provinzialauschuß in einer der Zusammensetzung des Bezirksraths bezw. des proponirten Verwaltungsgerichts entsprechenden Weise zu bilden.

5) Das Oberverwaltungsgericht ist im Allgemeinen in seiner Stellung zu belassen, jedoch ist darauf hinzuwirken, daß dasselbe mehr und mehr zu einem obersten Gerichtshof zur Entscheidung aller streitigen Rechtsfragen auf allen Verwaltungsgebieten werde.

Wie weiter oben erwähnt, hat die Regierung die Provinziallandtage der sog. Kreisordnungsprovinzen sich über eine Reihe von Fragen zu äußern aufgefordert, welche im Sinne der jetzt in den drei Entwürfen enthaltenen Vorschläge gestellt waren und auch in diesem Sinne von der Mehrzahl in bejahender Richtung beantwortet wurden. Natürlich beruft sich die Regierung bei Begründung ihrer Vorschläge auf diese Gutachten der Landtage, und sie hat auch als Anlage A zu der Begründung der drei Entwürfe eine Zusammenstellung des wesentlichen Inhalts der abgegebenen Gutachten vorgelegt. So begreiflich es aber nun auch erscheinen mag, daß die Regierung an ein so bedeutames Werk, wie es die Revision der relativ so neuen Verwaltungsreformgesetze ist, nicht gegangen ist, ohne vorher die Gutachten der Landtage eingeholt zu haben, so wird doch denselben ein zu großes Gewicht im gegebenen Falle nicht beigegeben werden können. Ganz abgesehen davon, daß es jeweils kurz nach Einführung einer tief eingreifenden Organisation auf irgend einem Gebiete der Verwaltung oder Justiz, insbesondere bei entsprechender Fragestellung, nicht schwer ist, abfällige Gutachten über die neuen Einrichtungen zu erhalten, da jede solche Neuorganisation mit gewissen Unbequemlichkeiten für viele Personen verbunden ist, während alte, oft recht schlechte Einrichtungen häufig für durchaus „bewährt“ erklärt werden, — so handelt es sich bei der preussischen Verwaltungsreform um ein Werk, das ohne Rücksicht auf alle provinzielle und ständische Antipathien und Sympathien vom Mittelpunkte des Staates aus in Angriff genommen worden ist und bis jetzt fortgeführt wurde, und welches auch nur im gleichen Sinne fortgeführt werden kann. Hätte die Regierung seiner Zeit den Ansichten der Provinziallandtage entscheidende Bedeutung beigelegt: die Reformgesetze, von der Kreisordnung angefangen, wären niemals zu Stande gekommen. Deshalb sind denn auch die Entwürfe ohne weitere Berücksichtigung der Gutachten der Provinziallandtage von allgemeinen Gesichtspunkten aus einer Besprechung unterzogen worden.