

3. Gründe für eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die entscheidende Frage war nun, ob diese gerichtliche Kontrolle den bereits bestehenden Zivilgerichten übertragen wird, oder ob dafür eine – bisher ja nicht existierende – eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgebaut werden soll.

Sie ahnen bereits, dass sich letztere Ansicht durchgesetzt hat, sonst säßen wir ja heute nicht hier.

Interessant sind daher nur die Gründe, die zu dieser Entscheidung geführt haben. Es war die Sorge, dass die Zivilrichter nach Ausbildung und Werdegang den Besonderheiten und Bedürfnissen der Verwaltung nicht ausreichend Rechnung tragen würden.² Oder wie auch formuliert wurde: Der Verwaltung soll durch die gerichtliche Kontrolle der Weg zu künftigem rechtmäßigem Handeln gewiesen werden. Den Weg könne aber nur weisen, wer ihn selbst aus eigener Erfahrung kenne.

Hinzu kam wohl, dass die damals sehr kraftvolle Exekutive sich nicht unter „das Joch“ einer sich zunehmend liberal gebenden Justiz begeben wollte.³ Schließlich hatte auch die Erkenntnis, dass eine Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht zu unterschiedlichen Verfahrensvorschriften führen sollte, Einfluss auf die Entscheidung.

Diese Überlegungen führten also in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zur Bildung einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf deutschem Boden. Wenn wir heute über 150 Jahre sprechen, müssen wir uns allerdings bewusst sein, dass „die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit“ insoweit eine Idealisierung darstellt, der in der Realität sowohl in zeitlicher als auch in räumlicher Hinsicht ein eher „ausgefranstes“ Gebilde zugrunde lag, nicht aber ein Monolith.

Ich darf daran erinnern: Im Jahr 1863 entstand das erste Verwaltungsgericht im Großherzogtum Baden, also in einem selbständigen

² Vgl. *von Unruh* DVBl. 1975, 838; *Reuß* aaO; *Sendler* VBlBW 1989, 41.

³ Vgl. *Jürgen Kipp* Einhundert Jahre – Zur Geschichte des Gebäudes des Kammergerichts, 2013, S. 18.

Staat. Das Deutsche Reich gab es noch nicht und es war damals auch nicht wirklich absehbar, dass und wann und in welchen Ausmaßen es entstehen würde.

Noch 1866, also fünf Jahre vor der Reichsgründung, schrieb *Bismarck* an den preußischen Botschafter in Paris, er halte es für unmöglich, das süddeutsch – katholisch – bayerische Element in das Reich einzubeziehen. Dieses – also das bayerische Element – werde sich von Berlin aus für lange Zeit nicht gutwillig regieren lassen; und der Versuch, es gewaltsam zu unterwerfen, würde dem Reich dasselbe Element der Schwäche schaffen, wie Süd-Italien dem dortigen Gesamtstaat. Angeblich wurden die Bayern dann doch durch eine Gabe aus dem Welfenfonds an Ludwig II. – heute würde man vielleicht Bestechung sagen – ins Reich gelockt.⁴

Wie dem auch sei, die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde nicht auf einen Schlag „in Deutschland“ eingeführt, sondern in zeitlicher Abstufung zunächst 1863 in Baden, 1875 in Preußen und Hessen (und auch in Österreich), 1876 in Württemberg, 1878 in Bayern und 1900 in Sachsen.

Wir sollten auch daran erinnern, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf deutschem Boden keine ungebrochene zeitliche Existenz aufweist: Im Dritten Reich wurde sie zwar erst im August 1944 förmlich aufgehoben, sie kam aber auch vorher schon praktisch mehr oder weniger zum Erliegen. Auch in der DDR gab es über 40 Jahre lang keine Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die damalige Skepsis, die Zivilrichter würden eventuell die Bedürfnisse der Verwaltung nicht ausreichend berücksichtigen, hatte zur Konsequenz, dass die Richterschaft des PreußOVG zur Hälfte aus der Justiz und zur Hälfte aus der Verwaltung besetzt wurde.⁵

Dieser Grundsatz hat die Zeit nicht überdauert. Heute wird man nach dem zweiten Staatsexamen entweder Zivil-, Straf- oder eben Verwaltungsrichter, eine gesonderte praktische Verwaltungserfahrung wird für Verwaltungsrichter nicht mehr gefordert – mit einer, freilich sehr bedeutenden Ausnahme: In Bayern kann Verwaltungsrichter nur werden, wer mindestens zwei Jahre an verantwortlicher Stelle – also

⁴ Vgl. *Hien* Festschrift für Peter Raue, 2006, S. 99 f.

⁵ Vgl. *von Unruh* aaO.

nicht nur als Praktikant oder Referendar – in der Verwaltung tätig war. Ich halte diese Regelung soz. naturgemäß, da in Bayern sozialisiert, für richtig aber auch sonst für wünschenswert.

Ich räume aber ein, dass es den einen oder anderen Kollegen geben mag, der auch ohne praktische Verwaltungserfahrung zu sinnvollen Ergebnissen kommt.

Im Übrigen haben die damaligen Argumente für und wider die Einführung einer gesonderten Verwaltungsgerichtsbarkeit auch in jüngster Zeit wieder eine Rolle gespielt. So haben die „postsowjetischen“ Staaten nach dem Fall des Eisernen Vorhangs alle vor der Frage gestanden, in welcher Art und Weise der Rechtsschutzes gegen staatliches Handeln gestaltet werden soll. Zur Wahl standen im Wesentlichen zwei Modelle: Das anglosächsische Modell der Einheitsgerichtsbarkeit (wie z.B. in England, USA oder Dänemark) – also alle Rechtsgebiete unter einem Dach – oder das kontinentaleuropäische Modell der gesonderten Gerichte für öffentlich-rechtliche Fälle.

Man hat sich in den osteuropäischen Ländern – auch mit beratender Unterstützung durch viele deutsche Kollegen – ganz überwiegend für die gesonderte Verwaltungsgerichtsbarkeit entschieden, wobei ein zusätzlicher Aspekt betont wurde:

Vor allem in Staaten, die sich in einer rechtsstaatlichen Aufbau- und Entwicklungsphase befinden, kann die Errichtung einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit dazu beitragen, das öffentliche Bewusstsein dafür zu schärfen, dass die Verwaltung jetzt eben anders als früher einer eigenständigen und unabhängigen Kontrolle unterworfen ist. Die Verwaltungsgerichte symbolisieren hier also zugleich den Wandel von der bisherigen autoritären Staatsstruktur hin zu rechtsstaatlichen Verhältnissen.

Die Anerkennung der Prinzipien des Rechtsstaats wird also institutionell abgesichert und nach außen sichtbar dokumentiert.