



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

L.: Der Bundesgerichtshof für Heimathsrecht.

urn:nbn:de:gbv:46:1-908

gen weniger durch äußere politische, sociale, nationale Forderungen als durch innerliches gemüthliches Bedürfniß. Und hier haben die Schlesier ihre deutsche Art dauerhaft bewährt. Unter allen Ländern des Habsburgischen Hauses war Schlesien das einzige, welches durch zwei Jahrhunderte Habsburgischer Herrschaft dem Zwange und den Versuchungen der Söldner, Jesuiten, kaiserlichen Hofbeamten mannhast widerstand, und unter einem fortwährenden unerhörten Druck den geistigen Gewinn der Reformation nicht opferte, bis das bedrängte Land durch die Hohenzollern befreit wurde.

E. Grünhagen.

Der Bundesgerichtshof für Heimathsrecht.

Unter dem nicht ganz glücklichen Namen „Bundesamt für das Heimathswesen“ soll mit dem Gesetz über den Unterstützungswohnsitz ein neues Organ dem Bundesorganismus eingefügt werden, das bestimmt ist als oberstes Verwaltungsgericht des Bundes in Heimathssachen thätig zu sein und innerhalb dieser Zuständigkeit den Beschwerden abzuhelpfen, die zur Zeit die Gestaltung der Bundesexecution veranlaßt. Dieser Bundesheimathsgerichtshof wird für das Gebiet der Verwaltung bedeuten, was das Bundesoberhandelsgericht für das Gebiet der Rechtspflege bedeutet, er wird der feste Punkt sein, an dem sich der Verwaltungsgerichtshof des Bundes entwickelt. Die Wichtigkeit des Vorgangs ist unverkennbar und je mehr wir uns davon durchdrungen wissen, desto mehr fühlen wir die Verpflichtung kleinliche Bedenken, liebhaberische Ausstellungen fern zu halten, die zudem den Gegnern der Neuschöpfung mehr zu statten kommen wie ihren Freunden. Auf der anderen Seite ergibt sich aber auch die Verpflichtung, ernstlichen Bedenken, wohlbegründeten Ausstellungen Ausdruck zu geben, um dem richterlichen Organ der obersten Verwaltung von Anbeginn die richtige Ausbildung zu sichern, und indem wir uns anschicken, einige kritische Bemerkungen zu machen, glauben wir dieser Art Verpflichtung zu genügen.

Die Bedeutung der Verwaltungsrechtspflege ist heutzutage, nachdem, wie Robert von Mohl sagt, „glücklicherweise der unüberlegte Artikel 94 der deutschen Grundrechte, welcher alle und jede Verwaltungsrechtspflege untersagte, nicht zur Geltung gekommen, kaum mehr Gegenstand der Anzweiflung. Im Gegentheil gewinnt die Ueberzeugung rasch und stetig Boden, daß die Verwaltungsrechtspflege eines der Radicalheilmittel ist, welche die Schäden der Verwaltung zu heilen vermögen. So viel damit aber vom principielle

Standpunkte erreicht ist, so wenig wird in praktischer Hinsicht geboten. Die Frage, wie die Verwaltungsrechtspflege eingerichtet werden soll, ist noch vollständig offen, wenn auch die Frage, ob sie eingerichtet werden soll, unbedingte Bejahung findet."

Zum Glück für uns theoretisirende Deutsche bringt der Bund diese Frage in bestimmt begrenzter Weise zur Erörterung. Norddeutschland kann nicht ähnliche Erfahrungen machen, wie Baiern, wo Regierung und Landtag über die Einsetzung eines Verwaltungsgerichtshofs vollkommen einig waren, sich aber bis zur Stunde nicht über seine Zuständigkeit einigen konnten. Die Sphäre des neuen Gerichtshofes ist klein und beschränkt sich auf Entscheidung der Streitigkeiten aus einem einzigen Rechtsverhältniß. Mag indessen der Heimathsgerichtshof die Natur eines Specialgerichtshofes haben, er besitzt unter allen Umständen die Natur eines wirklichen Gerichtshofes und es ist von um so größerer Wichtigkeit, ihn in diesem Sinne zu gestalten, als er sich ja zum Verwaltungsgerichtshof fortentwickeln soll.

Genügt das Bundesamt für das Heimathswesen den hier zu stellenden Anforderungen? Scheint die im Gesetzentwurf der Reichstagscommission richtigerweise leicht skizzirte Organisation des Bundesamts der Auffassung zu entsprechen, die sich heutzutage nicht bloß mit einem Gerichtshof überhaupt, sondern auch mit einem Gerichtshof des öffentlichen Rechts verbindet?

In zwiefacher Beziehung ist dies nach unserer Meinung nicht der Fall.

Das Bundesamt für das Heimathswesen soll eine ständige und collegiale Behörde mit dem Sitze in Berlin sein und aus einem Vorsitzenden und mindestens vier Mitglieder bestehen, von denen ausschließlich des Vorsitzenden die Hälfte die Qualifikation zum Richteramte im Staate ihrer Angehörigkeit besitzen muß. Ueber die Stellung der Mitglieder sagt der Entwurf nichts und da die richterliche Unabhängigkeit und Unabsehbarkeit nicht zu präsumiren sind, ist zu folgern, daß die Richter des Heimathsgerichtshofs diese Eigenschaften nicht besitzen sollen.

Die Sicherung der Rechtsprechung in der Person der Richter ist von hohem Werth und, wie sie bei den Mitgliedern des Bundesamts gewährt werden kann, ein dankbar zu begrüßendes Zugeständniß an die herrschende Zeitrichtung. Indes ist nicht außer Betracht zu setzen, daß das klassische Land der Verwaltungsrechtspflege, Frankreich, sie nicht kennt und in der neuen Verfassung vom 20. April dieses Jahres wohl die Unabsehbarkeit der Richter ausspricht, dagegen die Staatsräthe auch ferner vom Kaiser ernennen und absetzen läßt. Es hängt ohne Zweifel mit der, wir möchten sagen, administrativen Auffassung des contention administratif zusammen und widerspricht der deutschen Anschauung von der Verwaltungsrechtspflege. Lehrreich ist es aber immer, weil es zeigt, daß die Werthschätzung, die sich die Verwaltungsrechts-

pflege in Frankreich in den 80 Jahren ihres Bestehens im heutigen Sinn erworben, trotz jenes Mangels hat erworben werden können. In Baden, dem ersten deutschen Staat, der mit der Verwaltungsrechtspflege vollen Ernst gemacht, unterstehen die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofs dem Ministerium des Innern und genießen zur Zeit nicht die Vortheile des Richtergesetzes. Die Regierung hat nur im Laufe der Kammerverhandlungen erklärt, daß die Verwaltungsgerichtsräthe richterliche Unabhängigkeit besitzen sollen. Die große Achtung, welche der neue Gerichtshof in den wenigen Jahren seiner Wirksamkeit (1864) erlangt hat, ist bisher nicht dadurch beeinträchtigt worden, daß die Mitglieder den erhöhten Schutz der Richter noch entbehren. Der bairische und, wenn wir nicht irren, der württembergische Entwurf sehen die Gleichstellung der Verwaltungsrichter mit den bürgerlichen Richtern ausdrücklich vor.

Wir verweilen nicht bei dieser Frage, die, wie wir hoffen, keinen eigentlichen Differenzpunkt bilden wird. Sie tritt in unsern Augen an Bedeutung zurück hinter der Frage nach der Zusammensetzung des Heimathsgerichtshofs.

Das Bundesamt für das Heimathswesen soll aus zwei Arten von Mitgliedern, Richtern und Verwaltungsbeamten, sich zusammensetzen. Die Verwaltungsbeamten sollen in der Vorhand sein und zur Abfassung einer gültigen Entscheidung die Anwesenheit von drei Mitgliedern, unter denen ein Richter, genügen. Das richterliche Element soll nur einen wesentlichen, nicht den bestimmenden Bestandtheil des Gerichtshofs bilden. Warum soll es aber überhaupt in so beengender Weise eingeführt werden? Warum sollen dem Bundesrath bei Ernennung der Mitglieder des Bundesamts die Hände gebunden werden? Denn die natürliche Folge ist, daß die übrigen Mitglieder nicht aus der Zahl der Richter gewählt werden, mag auch die Befugniß, sie aus ihnen zu wählen, gegeben sein.

Es liegt die Wahrscheinlichkeit vor, daß eine Bestimmung der königlich sächsischen Gesetzgebung zum Vorbild gedient hat. Der sächsische Gesetzgeber (1835) schuf bei Neuordnung der obern Gerichts- und Verwaltungsstellen eine oberstverwaltungsrichterliche Instanz, die aus dem Minister des Innern, aus zwei Räten seines Ministeriums und aus zwei fortdauernd deputirten Räten der obern Gerichtsstellen sich zusammensetzt und die letzte Instanz in „Administrativjustizsachen“ ist. Die Landtagsverhandlungen, welche der Schaffung des Organs vorhergingen, ergeben aber, daß diese Collegialbildung keineswegs aus der Ueberzeugung von ihrer theoretischen Wichtigkeit und praktischen Zweckdienlichkeit, sondern einzig und allein aus — finanziellen Gründen entstand. Dem sächsischen Gesetzgeber schwebte — wir lassen unentschieden, ob zuerst in Deutschland — der Gedanke eines Verwaltungsgerichtshofs vor und er versagte sich seine Verwirklichung nur, weil er sie sich, der knappen Wirth-

schaftsweise der damaligen Staatskunst entsprechend, glaubte versagen zu müssen. Die Collegialbehörde, die er an die Stelle setzte, war nichts als ein Behelf und wenn auch die eigentlichen Schäden der sächsischen Verwaltungsrechtspflege anderswo liegen, mangelt offenbar der Grund, eine Einrichtung zum Vorbild zu nehmen, von der Niemand sagen kann, daß sie an sich vorzüglich gewirkt habe. Es ist ein Widerspruch in sich selbst, auf der einen Seite einen besonderen Gerichtshof zu bestellen, um für Aburtheilung von Sachen eine geeignete Instanz zu gewinnen und auf der andern Seite in diesen Gerichtshof gerade Mitglieder der Instanz abzuordnen, die für Aburtheilung der Sachen selbst ungeeignet erscheint.

Die Berücksichtigung des Elements der bürgerlichen Richter als solcher ist der Rückfall in die civilistischen Anschauungen, von denen man sich eben frei machen will. Sie ist das Eingeständniß, daß dem Rechtsgefühl der im Verwaltungsdienst heranwachsenden Männer nicht in vollem Maße Vertrauen geschenkt wird. Allein, wenn dies Vertrauen fehlt, gebietet die Consequenz, es nicht nur theilweise, sondern vollständig zu versagen. Was soll überhaupt dieser Bruchtheil bürgerlicher Richter inmitten der Mehrheit von Verwaltungsrichtern? Die Mitglieder des Bundesamts sind öffentliche Richter: wer das Richteramt mit Sinn und Augen des bürgerlichen Richters üben wollte, würde ebenso falsch handeln, wie wenn er die allgemeinen Gesichtspunkte des Richters in die Thätigkeit des Verwaltungsbeamten zu übertragen dächte. Erkennt man das Bestehen einer Verwaltungsrechtspflege an, so ist es auch notwendig, ihre Eigenart anzuerkennen und diese liegt in der besonderen Weise der Rechtsprechung. Die Verwaltungsrechtsprechung unterscheidet sich von der bürgerlichen Rechtsprechung, wie sich diese wieder von der peinlichen Rechtsprechung unterscheidet. Daß aus dem Obertribunal Richter, die mit dem Verspruch öffentlichrechtlicher Sachen betraut sind, in den Heimathsgerichtshof treten, ist dabei natürlich in keiner Weise ausgeschlossen. Es kann sich nur wiederholen, was erst vor kurzem bei Besetzung des Bundesoberhandelsgerichts eintrat. Wie hier die Specialisten des Handelsrechts herausgehoben wurden, müssen für den Heimathsgerichtshof Capacitäten des öffentlichen Rechts ausgewählt werden. Diese sind unzweifelhaft unter den bürgerlichen Richtern zu finden und wir geben zu, daß es, namentlich für den Anfang, wünschenswerth ist, Richter mit civilistischer Durchbildung im Bundesamt für das Heimathswesen zu sehen. Wozu dies aber in bindender Weise vorschreiben? Wozu nicht die Zeit Erfahrungen sammeln lassen und erst dann, wenn diese Erfahrungen für eine Einschränkung sprechen, die Einschränkung einführen? Ueberall und namentlich im Bunde strebt man darnach, überflüssige Formen zu vermeiden: warum will man bei einem Organ

anders verfahren, dessen Wirken sich keineswegs mit Sicherheit vorausberechnen läßt?

Der eine Punkt, den wir an dem Gesekentwurf der Reichstagscommission auszustellen haben, ist die beabsichtigte Zusammensetzung des Heimathsgerichtshofes. Der zweite Punkt betrifft den Mangel einer Staatsanwaltschaft.

Der Werth der Staatsanwaltschaft wird allerdings in Zweifel gezogen. Aber die Klagen, die laut werden, richten sich gegen diese und jene mißbräuchliche Ausartung, gegen diese und jene unrichtige Gestaltung des Amtes, sie steigern sich nur selten zu dem Verlangen, das Amt wieder zu beseitigen. Die Staatsanwaltschaft gehört im Ganzen zu den neuen Einrichtungen, die rasch Wurzel gefaßt haben und in das Volksbewußtsein übergegangen sind. Ihre Unentbehrlichkeit für die Verwaltungsrechtspflege ist in Frankreich wie in Baden — dem der bairische Entwurf nachahmen will — anerkannt worden. Um so zweifelhafter ist die Gestaltung der Staatsanwaltschaft bei den öffentlichen Gerichtshöfen. In Frankreich ist die Besorgung der Geschäfte Requetenmeistern übertragen. Die Einsetzung einer selbständigen Generalprocuratur des Staatsraths gehört seit langen Jahren in das Bereich der Wünsche, ohne daß der Grund, warum sie vermißt wird, ersichtlich ist. Ob bloß finanzielle oder noch andere Rücksichten im Spiele, steht dahin. In Baden ist ein anderer Weg eingeschlagen worden. Jedes Ministerium ordnet in den Sachen seines Ressorts einen „Vertreter des öffentlichen Interesses“ ab, der das Amt des Staatsanwalts für den einzelnen Fall beim Verwaltungsgerichtshof übt und den Instructionen seines Ressortchefs folgt. Das Amt ermangelt dadurch leicht der Selbständigkeit, die gerade für die Staatsanwaltschaft angestrebt wird. Indes scheinen die praktischen Erfahrungen nicht gegen die Einrichtung zu sprechen, eher ließe sich aus ihnen auf die Unentbehrlichkeit der Staatsanwaltschaft ein Schluß ziehen. Die seitherige Gesetzgebung wies dem Verwaltungsgerichtshof als Hauptbestandtheil seiner Thätigkeit die Entscheidung über Bürgeraufnahmesachen zu, Fragen, wo es mit dem besten Erfolge eingewirkt hat, weil es zwischen einer nicht mehr zeitgemäßen Gesetzgebung und den drängenden Anforderungen des Lebens gedeihlich vermitteln konnte und zu vermitteln wußte. Die Praxis stellte sich jedoch in diesen Sachen rasch fest und die Vertreter des öffentlichen Interesses pflegen in neuerer Zeit nur noch zu erscheinen, wo es die Natur des Falls nöthig macht. Wesentlich ist ihre persönliche Theilnahme an den stets öffentlichen Sitzungen des Verwaltungsgerichtshofes nicht.

Für den Bund ist ein Moment von maßgebender Bedeutung. Die Thätigkeit der Staatsanwaltschaft fällt unter die dem Präsidium übertragene Ueberwachung der Bundesgesetze und es scheint nothwendig, daß das Amt wenigstens in oberster Instanz nicht vom Bundesrath, der nach dem Ent-

wurf auch die Mitglieder des Heimathsgerichtshofs vorschlagen soll, besetzt wird. Wie es besetzt wird, ist für den Anfang wohl dem freien Ermessen der Bundesregierung zu überlassen. Am nächsten liegt, ein Mitglied des Bundeskanzleramts mit der Aufgabe zu betrauen. Doch wäre im Interesse der Fortbildung des norddeutschen Verwaltungsrechts wünschenswerth, andere Möglichkeiten nicht auszuschließen. Warum soll z. B. nicht der Versuch gemacht werden, für die Vertretung präjudicieller Fälle einen so eminenten Kenner wie Gneist zu gewinnen? Jedenfalls können wir in Deutschland, da Frankreich nach so langen Jahren noch nicht zur Aufstellung eines besonderen Amtes gediehen, für das erste auch auf dasselbe verzichten.

Die Präsidialeigenschaft der Staatsanwaltschaft führt noch auf die Einräumung selbständiger Parteivollen an die Bundesregierungen. Die Bundesregierungen treten in den Heimathsstreitigkeiten nur, wenn ihre Staaten Landarmenverbände bilden, als Partei auf. Offenbar ist es aber für sie von hohem Interesse, auf die Entscheidung von Streitfragen in oberster Instanz einwirken, ihre von den Anschauungen des Präsidiums möglicherweise abweichende Auffassung unabhängig zur Geltung bringen zu können. Ungebührliche Weitläufigkeiten brauchen dadurch nicht zu entstehen. Die Eigenschaft als Regierungsvertreter wird überflüssige Erörterungen von selbst ausschließen. Fraglich kann scheinen, ob die Vertretung bloß den Bundesregierungen, deren Armenverbände in Streit begriffen sind, oder allen Bundesregierungen zuzugestehen sei. Indes hat die letztere Modalität wohl überall wenig praktische Bedeutung, wenn man annimmt, daß die Anschauungen des Präsidiums und der preußischen Regierung sich voraussichtlich stets decken werden.

Ein dritter Punkt, den wir hervorheben wollen, berührt nicht die Organisation, sondern das Verfahren vor dem Heimathsgerichtshof. Die Bestimmungen des Gesetzentwurfs der Reichstagscommission skizziren das Verfahren für die Heimathsstreitigkeiten in oberster Instanz, halten jedoch streng an der Schriftlichkeit und Heimlichkeit fest. Das Unzeitgemäße dieser Regelung, die im Widerspruch mit den Bestrebungen auf dem Gebiet der Rechtspflege steht und sich namentlich im Gegensatz zu dem in der Gewerbeordnung eingeführten öffentlich-mündlichen Verfahren für gewisse Gewerbesachen befindet, liegt auf der Hand. Regen wir mit Recht so viel Werth auf die öffentliche Handhabung der Strafrechtspflege, wie sollen wir die Oeffentlichkeit entbehren wollen, wo die Natur der Streitgegenstände sie noch mehr oder wenigstens in gleichem Grade zu fordern scheint? Nur die Ungewohnheit einer gerichtlichen Behandlung dieser Sachen, die Neuheit der Verwaltungsrechtspflege kann die im Entwurf getroffenen Bestimmungen veranlaßt haben.

Die Thätigkeit des Bundesamts für das Heimathswesen scheint die herkömmliche der Collegialbehörde sein zu sollen. Empfiehlt es sich an diesem Herkommen festzuhalten? oder wäre es nicht rätlicher, das für die Schwurgerichte eingeführte System periodischer Sitzungen, seien es Monats- oder Zweimonatsitzungen, in Anwendung zu bringen? Der Geschäftsumfang des Heimathsgerichtshofs entzieht sich jeder Vorausberechnung, und die Nothwendigkeit fortlaufender Sitzungen läßt sich vorläufig nicht absehen. So dringlich dürften die Streitigkeiten zumeist nicht sein, um nicht einen Aufschub von wenig Wochen zu vertragen. Die Periodicität der Sitzungen würde einen wesentlichen Einfluß auf die Besetzung des Gerichtshofs äußern können. Der Vorsitzende und die drei Mitglieder, die zur Abfassung einer giltigen Entscheidung — gleichviel ob sie interlocutorischer Natur — nöthig sein sollen, müssen dauernd angestellt werden und dauernd am Sitze des Hofes (Berlin) gegenwärtig sein. Die übrigen Mitglieder — nehmen wir an, die Beschlußfähigkeit würde auf die Zahl von 7 Richtern erhöht — können beim periodischen Zusammentritt des Hofes, etwa jährlich, ernannt und damit dem stabilen Element der ständigen Richter ein mobiles Element beigegeben werden, das auf die Frische und Lebensstreuung der Entscheidungen nützliche Wirkung zu üben vermag. Die Beständigkeit der Spruchpraxis braucht darunter nicht zu leiden.

Die Gestaltung der Bundesverfassung bringt es mit sich, daß das Bundesamt für das Heimathswesen die letzte Instanz bildet, gegen deren Entscheidungen kein Rechtsmittel zusteht. Welches Organ außer dem Bundesrath sollte über das Rechtsmittel befinden? und dieser wird ja gerade als ungeeignet für verwaltungsgerichtliche Entscheidungen bezeichnet. Die Bestimmung ergibt sich wie von selbst. Dennoch ist sie wichtig genug, um ihrer ausdrücklich zu gedenken, und sie zeigt, wie der Bund auch in dieser Frage die volle Consequenz zu ziehen weiß, während der badische Gesetzgeber noch eine Nichtigkeitsbeschwerde gegen Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofs an das Staatsministerium (als Kompetenzgerichtshof) zuläßt. Das Rechtsmittel, von dem nur in sehr wenigen Fällen Gebrauch gemacht worden ist, hat das Ansehen des Karlsruher Verwaltungsgerichtshofs nicht geschädigt, es kann aber immerhin eine Gefährdung der Unabhängigkeit der Verwaltungsrechtspflege in sich schließen.

L.