



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Zur Reform der innern Verwaltung in Preußen.

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

Zur Reform der innern Verwaltung in Preußen.



Es ist bekannt, daß den im Frühjahr dieses Jahres versammelt gewesenen Provinziallandtagen in den sogenannten Kreisordnungsprovinzen von dem Minister des Innern verschiedene auf die Reform der innern Verwaltung Bezug habende Fragen zur Beantwortung vorgelegt worden sind. Der Kernpunkt dieser Fragen war hauptsächlich der, ob die bisherigen praktischen Erfahrungen für oder gegen die Beibehaltung der Verwaltungstreitsachen bez. deren Trennung von den Beschlusssachen sprächen. Auf Grund der von den Provinziallandtagen eingegangenen Gutachten wurde sodann das betreffende Gebiet im Ministerium einer erneuten Prüfung unterzogen, und diese Prüfung soll dem künftigen Landtage in Form verschiedener Gesekentwürfe vorgelegt werden. Es kann daher wohl nur von Interesse sein, wenn zu dem so wichtigen Gegenstande noch einmal Stellung genommen wird.

Die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 für die sechs östlichen Provinzen der preussischen Monarchie, so zerpfückt sie auch durch die spätere Gesetzgebung erscheinen mag, ist im großen und ganzen in dem Teile, der mit der Verwaltungsjustiz nichts zu schaffen hat, intakt geblieben. Das Gesetz vom 19. März 1881, betreffend die Abänderung von Bestimmungen der Kreisordnung, hat ja in dieser Beziehung im wesentlichen nur formelle, redaktionelle Veränderungen, wirkliche, prinzipielle Einschnitte nur in wenigen Punkten herbeigeführt. Die gesetzgeberischen Experimente an der Kreisordnung, wie sie in dem Gesetze betreffend Verwaltungsgerichte v. vom 3. Juli 1875, in dem Zuständigkeitsgesetze vom 26. Juli 1876, endlich in dem Gesetze zur Abänderung und Ergänzung der ersteren Gesetze vom 2. August 1880 ihren Ausdruck gefunden haben, betrafen eben hauptsächlich die Vorschriften der Kreisordnung über streitige Verwaltungssachen. Wenn nun trotz aller Experimentirungen die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Verwaltungsjustiz nicht zur Ruhe kommen kann, vielmehr zu neuen Umformungen schreiten will, so beweist schon dieser Umstand wohl am besten, daß die Schaffung von Verwaltungstreitsachen und deren Organisirung hinsichtlich der Instanzen, Formen und Fristen nicht richtigen Gesichtspunkten entsprungen ist.

Jedenfalls ist, um dies vorweg zu schicken, eine unumstößliche Thatsache, daß nicht bloß die Beamtenwelt, sondern auch das Publikum fast sämtliche, auf die streitigen Verwaltungssachen bezüglichen Bestimmungen nicht praktisch umgesetzt, sondern gegen dieselben sich abwehrend, passiv und ohne Interesse verhalten hat. Die größte Mehrzahl der Verwaltungsberichte der Kreisausschüsse meldet eine ständig sich steigende Abnahme der Verwaltungstreitsachen; nicht

minder ergibt sich diese Thatsache aus den in den Entscheidungen des Obergerichtes mitgetheilten Geschäftsübersichten der Bezirksverwaltungsgerichte. Diese beginnen mit dem Jahre 1876 und werden, wie folgt, hier summarisch mitgeteilt.

Zahl der neueingegangenen streitigen Verwaltungssachen:	Zahl der Journalnummern:	Zahl der Sitzungen:
1876: 3227	28 172	200
1877: 5863	48 403	437
1878: 5355	48 535	383
1879: 5459	49 303	361
1880: 5167	48 189	373
1881: 4628	43 511	317.

Die so konstatarirte Abnahme der Verwaltungsstreitsachen ist um so mehr von Interesse, als gerade durch die neueren Gesetze, d. h. durch das Gesetz betreffend Verwaltungsgerichte zc. vom 3. Juli 1875 und das Zuständigkeitsgesetz vom 26. Juli 1876, der ursprünglich in der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 noch nicht so scharf hervortretende Gedanke der Trennung der Verwaltungsjurisdiktion von der Verwaltung immer reiner zur Geltung gekommen ist und die Annahme nahe lag, daß das Publikum mit diesem Augenblicke der früher so heiß und sehnsuchtsvoll begehrten Institute der Verwaltungsgerichte nach deren Kreirung in der ergiebigsten Weise sich bedienen würde. Woher die offenkundige Unpopularität von Instituten, zu Gunsten von deren Beibehaltung im Abgeordnetenhaus einstens behauptet wurde, sie wären eine berechnete preussische Eigenthümlichkeit geworden?

Der Grund hiervon liegt tief, er liegt in der Unmöglichkeit, die Verwaltungsjustiz logisch zu konstruiren. Und da das Prinzip falsch oder überhaupt eigentlich unfindbar war, so haben sich alle Verbesserungsversuche als verfehlt herausgestellt, ja die ursprünglich in der Kreisordnung noch leidliche Behandlung des Gegenstandes immer mehr verschlechtert.

In den Motiven des die Verwaltungsstreitsache dem Namen und der Sache nach eigentlich erst ins Leben rufenden Gesetzes vom 3. Juli 1875, betreffend die Verwaltungsgerichte zc., heißt es unter anderm: „Streitsachen über die aus den Verwaltungsgeetzen entspringenden Rechte und Pflichten der Privatpersonen und Korporationen bedürfen einer anderen Behandlung, als solche Angelegenheiten, in denen lediglich administrative Zweckmäßigkeitsfragen zur Erörterung stehen. Während die Behandlungsweise der letzteren, der Natur der Dinge nach, mehr oder weniger stets reinem arbiträren Ermessen wird überlassen bleiben müssen, ist im Gegentheile hierzu das Verlangen berechtigt, daß der Entscheidung über Rechte und Pflichten ein Verfahren vorausgehe, das in vorgeschriebenen festen Formen sich bewegt, und mittelst solcher Formen der Partei die Möglichkeit selbständiger Verteidigung ihrer Rechte gewährleistet. Solcher Gewährleistung

ermangelt das bisherige Verfahren, indem es statt dessen in allem wesentlichen die Behandlung streitiger Verwaltungssachen dem Ermessen der entscheidenden Behörde ebenso anheimgibt, wie die Behandlung der administrativen Zweckmäßigkeitsfragen. Dieselbe Behörde befindet zur Zeit über Angelegenheiten der einen oder der andern Art. Begreiflich genug, wenn hiernach die Parteien die über ihre Rechte und Pflichten getroffene Entscheidung nicht immer mit der Überzeugung entgegennehmen, daß die Behörde unter Fernhaltung von Zweckmäßigkeitsrückichten sich lediglich von Rechtsgründen hat leiten lassen. Begreiflich umso mehr, wenn die entscheidenden Behörden nach außen hin einer selbständigen richterlichen Stellung, so wie es der Fall ist, entbehren.“

Auf Grund dieser Anschauung wurde dann im § 1 des Gesetzes vom 3. Juli 1875 bestimmt: „Die Gerichtsbarkeit in streitigen Verwaltungssachen wird durch Verwaltungsgerichte ausgeübt.“

In allen Teilen der Verwaltung, wo immer es auch sei, ist aber das rechtliche und administrative Gebiet unlöslich miteinander verknüpft, fließt dasselbe völlig ineinander. Gesichtspunkte der administrativen Zweckmäßigkeit müssen überall mit ins Spiel kommen, sobald Verwaltungstreitsachen — die ja als Interessenkollisionen mit dem öffentlichen Rechte definiert werden — zur Entscheidung kommen. Das öffentliche Recht, die öffentlichen Interessen, das allgemeine Wohl lassen sich nirgends geschlich fixiren; die Entscheidung darüber, ob das öffentliche Wohl das maßgebende, die mit demselben in Widerstreit stehenden subjektiven Interessen hintenan zu stehen haben, ist dehnbar, fortwährend flüchtig und wandelbar, kann hier so, dort anders ausfallen. Die Lage des einzelnen konkreten Falles, stets sich verändernde Umstände, also Zweckmäßigkeitsrückichten in höchster Potenz, werden und müssen in jedem Verwaltungstreitverfahren im Vordergrund stehen.

Dies ist überall, sobald über diesen Gegenstand debattirt worden ist, anerkannt. Der Abgeordnete Lasker, gewiß ein testis classicus im Sinne der hier erfolgten Beleuchtung der Verwaltungstreitsachen, hat sich gelegentlich der Beratung über die Trennung der Verwaltungstreitsachen von den Beschlußsachen im Abgeordnetenhaus folgendermaßen geäußert: „Die Grenze zwischen beiden ist nicht überall durch die Beschaffenheit der Gegenstände mit zwingender Gewißheit zu erkennen.“ Gewiß nicht. Die Äußerung ist noch dahin zu ergänzen, daß diese Grenze sich nirgends finden läßt. Der praktische Beleg hierfür ist das Zuständigkeitsgesetz vom 26. Juli, in welchem der Versuch der Feststellung der Qualifikation der Verwaltungssachen, ob streitige oder nicht streitige, gemacht wurde. Das Gesetz erinnert mit seinen zahlreichen Detailbestimmungen über die Rubrizierung der Verwaltungsgegenstände an die so viel bemängelte Kasuistik des Landrechtes. Mag irgend ein Gegenstand, welcher im Zuständigkeitsgesetze dem Verwaltungstreitverfahren zugewiesen ist, herausgerissen werden, administrative Zweckmäßigkeitsgründe werden auch bei seiner Beurteilung maßgebend bleiben. Es mag

hier nur an die am häufigsten in der Praxis vorkommenden Verwaltungsstreitsachen, an die Wegestreit-, Schankkonzessions-, Vorflut-, Stauungsstreitsachen erinnert werden. Ob in diesen Streitsachen die Rücksichten auf das öffentliche Wohl, sei es aus polizeilichem, sittlichem oder verkehrsoffentlichem Gesichtspunkte, und nicht subjektive Interessen maßgebend sein sollen, ist allerdings vom administrativen Zweckmäßigkeitsstandpunkte zu entscheiden. Die Einteilung der Verwaltungssachen in streitige und nicht streitige im Zuständigkeitsgesetze ist demnach in der That eine rein willkürliche, abstrakte und dem wirklichen Leben nicht entsprechende geworden. Selbst der geschulteste Beamte muß das Gesetz und den bekannten Kommentar, den kleinen Brauchitsch, fortwährend in der Hand haben, da er über den Charakter einer Verwaltungssache, bez. über deren Erledigung, ob im Beschluß- oder Streitverfahren, sehr oft im Zweifel ist. Um wieviel größer muß aber die Verwirrung beim Publikum sein!

Ist aber das Fundament, auf dem das Verwaltungsstreitverfahren aufgebaut ist, falsch, so ist es ja selbstverständlich, daß dieser Fehler sich auch der weiteren Struktur, insbesondere dem Organismus der zur Aburteilung der Verwaltungsstreitsache berufenen Behörden, mitgeteilt hat. Indem zur Durchführung des Systems besondere Gerichte — der Kreisauschuß, das Bezirksverwaltungsgericht — im Gegensatz zu den zur Entscheidung über Beschlußsachen, d. h. reine Verwaltungssachen, in denen das arbiträre Ermessen in erster Linie maßgebend sein sollte, berufenen Behörden — Kreisauschuß, Bezirks-Provinzialrat — geschaffen wurden, ist dem innersten Wesen der Verwaltung entgegengehandelt, die Einheit der Verwaltung zerrissen worden. Zu dem oben gerügten fundamentalen, als Systemlosigkeit zu charakterisirenden Fehler der Verwaltungsstreitsachen trat infolge der formalen Trennung der Bezirksbehörden in Verwaltungsgerichts- und Beschlußbehörden der zweite Fehler, die Vielgestaltigkeit der Behörden, hinzu. In erster Instanz, wo die Personalunion des Kreisauschusses bestand, ging die Sache noch an. Am schlimmsten war es in zweiter Instanz, wo die eigentliche Verwaltung von dem Regierungspräsidenten, bez. den Regierungen, die dem Verwaltungsbeschlußverfahren zugewiesenen Sachen von dem Bezirksrat, die streitigen Verwaltungssachen aber von dem Bezirksverwaltungsgerichte erledigt wurden. Daß bei einem solchen *embarras de richesse* das sein Recht und seine Ansprüche verfolgende Publikum schließlich nicht mehr wußte, wie es sich seines Reichthums erfreuen und bei welcher Behörde es anklopfen sollte, liegt auf der Hand. Wenn aber irgendwo es notwendig ist, daß jeder Zweifel über die Zuständigkeit der Behörden ausgeschlossen ist, dann ist es auf dem stets ein rasches Einschreiten erfordernden Gebiete der Verwaltung. Dem letztern hinsichtlich der Schnelligkeit des Einschreitens und der Erledigung der Sache geltend gemachten Erfordernisse widersprach aber auch vollends das ganze, dem Verwaltungsstreitverfahren angepaßte juristische, formale Verfahren, ein dritter, schwerer Vorwurf für die Verwaltungsstreitsachen. Da ja der Schwerpunkt bei der Struktur der

Streitsachen auf die rechtliche Seite des Verwaltungsgegenstandes gelegt wurde, so war es natürlich, daß bestimmte Formen, Schriftwechsel, Beweisgrundsätze und präklusivische Fristen eingeführt wurden. Es trat damit eine Weitläufigkeit und Verlangsamung in der Behandlung von Verwaltungssachen ein, die auf Verwaltungsstreitsachen, namentlich wenn sie durch drei Instanzen durchgepreßt wurden, so oft die Schlußzeilen aus der Goethischen Ballade zur Anwendung brachte:

Erreicht den Hof mit Müß und Not,
In seinen Armen das Kind war tot.

Gerade gegenüber Sachen der minimalsten Natur war die Weitläufigkeit des Verfahrens oft schreckenerregend. Kam eine Prozeßsache aus der dritten Instanz nach Verlauf von anderthalb Jahren zurück, so war das Erstaunen über den Aufwand von Zeit, Kosten und Gelehrsamkeit bezüglich eines oft ganz geringfügigen, früher in der kürzesten Zeit erledigten Gegenstandes wirklich gerechtfertigt. Die Sache selbst, um derenwillen der Streit geführt, hatte für die Verwaltung häufig schon ihre Bedeutung verloren.

Daß einem derartigen Verfahren — und in diesem Punkte pflegt das Publikum am meisten sensibel zu sein — die Kostspieligkeit entsprach, ist erklärlich. Eine Wegestreitsache, in der es sich um die Verbreiterung eines Weges um ein paar Fuß Landes handelte, kostete dem Amtsvorsteher, welcher in erster Instanz obgesiegt, in zweiter Instanz verloren, in dritter Instanz von neuem, soweit der rechtliche Gesichtspunkt in Frage kam, gewonnen, in zweiter Instanz, der die Sache zu erneuter Beweisaufnahme zugesandt war, endlich nach langem Intervall, vielfachen Vernehmungen von Zeugen und Sachverständigen verloren hatte, einige 180 Mark. Soviel war natürlich der ganze Streit nicht wert. Gerade die Kostspieligkeit des Verfahrens war es, welche, und mit vollem Rechte, das Verwaltungsstreitverfahren so unbeliebt machte, leider aber auch allmählich die untern Behörden vor energischem, schneidigem Einschreiten zurückschreckte.

Zu natürlich war es hierbei, daß Behörden, welche selbst nicht mehr verwalteten, sondern nur noch auf prozessualischem Wege in die Verwaltung eingriffen, mehr und mehr dem Formalismus verfielen. Über die Entscheidungen der Kreisausschüsse wurden im Publikum im großen und ganzen keine Klagen laut. Der Kreisausschuß als Verwaltungsgericht hatte als selbstverwaltende Behörde und dadurch, daß an seiner Spitze der ständig mit den praktischen Verhältnissen in Verbindung stehende Landrat stand, Fühlung mit der Verwaltung, mit dem wirklichen Leben. Ganz anders war dies beim Bezirksverwaltungsgericht, welches von einem Beamten, der den Zusammenhang mit der Verwaltung verlieren mußte, geleitet wurde. Auch wurde der Einfluß des richterlichen, des Verständnisses für die Verwaltung naturgemäß entbehrenden Mitgliedes hinsichtlich der Entscheidungen der Bezirksverwaltungsgerichte sehr

bemerkbar. Die Urtheile dieser zweiten Instanz bewegten sich daher immer mehr im Fahrwasser des juristischen Formalismus. Unterstützt wurde dieser in der Natur der Sache begründete Hang zum Formalismus dadurch, daß das Bezirksverwaltungsgericht nicht genügende Beschäftigung hatte. Letzteres lag einmal in der Abnahme der Verwaltungstreitsachen, das anderemal in der Kleinheit der Verwaltungsgerichtsbezirke. Fanden doch beispielsweise in einigen Verwaltungsgerichtsbezirken nach der Geschäftsübersicht für den 1. Dezember 1880 bis dahin 1881 noch nicht einmal in jedem Monat Sitzungen statt. Die Zahl der Journalnummern betrug in den am meisten beschäftigten Bezirksverwaltungsgerichten die eines mittelmäßig belasteten Kreis Ausschusses; die niedrigste Zahl neuer Streit sachen im Geschäftsjahre 1880—81 belief sich auf 47, die höchste auf 609.

Neben den so zahlreich das Verwaltungstreitverfahren treffenden Vorwürfen kann dasselbe demnach auch den der Verschwendung von Arbeitskräften nicht von sich abwenden. Klagen der Direktoren der Bezirksverwaltungsgerichte über nicht hinreichende Beschäftigung waren nicht selten.

Ein wirklicher Verwaltungsbeamter, d. h. ein Verwaltungsbeamter, nicht bloß dem Namen sondern auch der Sache nach, mußte ein geschwornener Feind des so charakterisirten Streitverfahrens sein. Es war von Interesse zu sehen, wie Verwaltungsbeamte, welche früher dem richterlichen Stande angehört hatten, auch keine Verfechter dieses Verfahrens waren. Für eine gesunde Verwaltung, bei der alles darauf ankommt, daß die Sache gefördert, bestehende Übelstände beseitigt werden, konnte das Streitverfahren mit seinen Formalien und Fristen nur die Bedeutung einer Fesselung haben, die wo irgend angänglich, umgangen wurde. Aber auch das Publikum fühlte instinktiv, daß sein Vorteil in dem in seinem Ausgange ungewissen Streitverfahren nicht gewahrt wurde. Dasselbe ergriff insbesondere das ihm gegen polizeiliche Verfügungen alternativ neben der Streitklage gewährte Rechtsmittel der Beschwerde an die vorgesetzten Aufsichtsbehörden lieber als das Streitverfahren.

Im letzten Grunde war ja auch, wie die oben angeführten Motive zum Verwaltungsgerichtsgesetze ergeben, das Verwaltungstreitverfahren einem Mißtrauen gegen die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Verwaltung, einem Argwohn gegen die so oft betonte angeblich administrative Willkür entsprungen. Gerade darum fand die Einführung des Verwaltungstreitverfahrens so großen Anklang bei den liberalen Parteien, umso mehr, als dasselbe eine Schwächung der Exekutive involvirte.

Nach den obigen Erörterungen ist der einzig richtige Weg, durch dessen Beschreitung den unzweifelhaft bestehenden Übelständen abzuhelpfen ist, natürlich der der völligen Beseitigung der jetzigen sogenannten Verwaltungstreitsachen und deren Vereinigung mit den Beschlusssachen.

Mit der Vereinigung dieser bisher getrennt gewesenen Gegenstände kann die Struktur der Behörden, welche zur Entscheidung über sie berufen sind, nur

in der weiteren Nachbildung der bisher bestehenden in erster Instanz sein. Die unterste Organisation im Kreise hat sich bewährt. Analog dem Vorbilde in erster Instanz, wo der an der Spitze der Kreisverwaltung stehende Beamte den Vorsitz im Kreisausschusse in dessen Eigenschaft als Verwaltungsgericht und Beschlußbehörde führt, muß der Regierungspräsident in zweiter Instanz mit dem Vorsitze und mit der Leitung betraut werden, mag die Behörde nun Bezirksausschuß genannt werden oder den Namen Bezirksrat weiter führen. Die früher namentlich von der nationalliberalen Partei gemachten Kompromißvorschläge, nach denen Bezirksrat und Bezirksverwaltungsgericht zwar zu einer Behörde vereinigt werden sollten, der Bezirksverwaltungsgerichtsdirektor aber den Vorsitz in Verwaltungstreitsachen behalten, der Regierungspräsident nur in Beschlußsachen die Leitung übernehmen sollte, sind inacceptabel.

Ein kontradiktorisches öffentliches und mündliches Verfahren ist nirgends von Amtswegen ex lege, sondern nur auf Antrag der Partei zuzulassen. Dasselbe hat sich in möglichst einfachen Formen unter Vermeidung von erheblichen Kosten zu bewegen. Fristen sind nur in den wenigsten zwingenden Fällen und unter Fernhaltung der präklusivischen Natur zu statuiren. Die Verwaltung, die ständig im Flusse ist und bei der eine Sache, die gestern ungerechtfertigt war, heute völlig gegründet ist, kann die Fessel präklusivischer Fristen nicht ertragen. Die bisherigen kumulativen Rechtsmittel der Beschwerde und Klage, welche jedes innern Grundes entbehren und nur sinnverwirrend wirken, sind zu beseitigen.

Gegen polizeiliche Verfügungen, welche das immerhin auch noch sich in die Länge ziehende Beschlußverfahren nicht vertragen können, ist nur das Rechtsmittel der Beschwerde an die Aufsichtsbehörde in zweiter Instanz und erst gegen diese Klage beim Oberverwaltungsgerichte zuzulassen.

Der Provinzialrat, für den nur mühsam Gegenstände zusammengebracht waren, ist ganz in Wegfall zu bringen.

Das Oberverwaltungsgericht ist nur als Kassationshof zu organisiren.

Bei einer derartigen Organisation, für welche sich auch die meisten Provinziallandtage ausgesprochen haben, ist die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Rechtsprechung dadurch gewahrt, daß das Laienelement in erster und zweiter Instanz in völlig hinreichender Weise herangezogen wird. Das so viel gefürchtete Übergewicht des Regierungspräsidenten wird ebensowenig wie das des Landrates eintreten. Lassen sich aber die Laienmitglieder durch die Stellung des Regierungspräsidenten irgendwie beeinflussen, dann ist die ganze Selbstverwaltung nichts wert.

