

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 45

Zehn Jahre Verwaltungsgerichtsordnung

Bewährung und Reform

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der 38. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
1970



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Zehn Jahre Verwaltungsgerichtsordnung

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 45

Zehn Jahre Verwaltungsgerichtsordnung

Bewährung und Reform

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der 38. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
1970



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1970 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

Vorwort

Zehn Jahre sind für die Geltung eines Gesetzes, wie es die Verwaltungsgerichtsordnung darstellt, gewiß keine lange Zeit. Und doch ist sie nicht zu kurz, um die Frage nach der Bewährung und der Reform dieser verwaltungsgerichtlichen Verfahrensordnung zu stellen. Denn zehn Jahre lang haben die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit Tag für Tag mit dieser Verfahrensordnung gearbeitet, und ihre Erfahrungen sind in zahlreichen veröffentlichten Entscheidungen und in Abhandlungen und Aufsätzen prozeßrechtlich interessierter Richter, Rechtsanwälte und Rechtslehrer niedergelegt. So steht dem kritischen Betrachter ein breites Anschauungsmaterial zur Verfügung, auf dessen Grundlage man der Frage nach der Bewährung der Verwaltungsgerichtsordnung nachgehen kann.

Aber noch aus einem anderen Grunde ist der Zeitpunkt für eine solche Fragestellung gekommen. Die Bestrebungen nach einer Vereinheitlichung der drei verwaltungsgerichtlichen Verfahrensordnungen, die schon vor dem Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsordnung eingesetzt hatten und durch den Erlaß der Finanzgerichtsordnung vor fünf Jahren neue Impulse erfahren haben, sind in ein entscheidendes Stadium getreten. Ob sie noch im Laufe dieser (6.) Wahlperiode des Bundestages zu einem Erfolg führen werden, läßt sich freilich im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht übersehen. Es ist zu hoffen, daß sie nicht an den utopischen Vorstellungen einer einheitlichen Prozeßordnung für alle Gerichtszweige scheitern, die in manchen Reformplänen eine beherrschende Rolle spielen.

Auch zu diesen rechtspolitischen Überlegungen will die Tagung einen Beitrag leisten. Denn nur auf der Grundlage einer kritischen Besinnung über das Erreichte kann entschieden werden, was an der bestehenden Ordnung geändert werden muß. Vorerst freilich bestimmt diese Ordnung noch den Alltag der Gerichte. Deshalb ist es auch eine Aufgabe, die wir uns mit dieser Tagung gestellt haben, Richtern, Anwälten und Verwaltungsbeamten für ihre forensische Arbeit Rüstzeug an die Hand zu geben, das ihnen bei der Lösung schwieriger Probleme behilflich sein kann, zumal diese Probleme in den Zusammenhang einer grundsätzlichen Betrachtung gestellt werden.

Speyer, den 1. September 1970

Carl Hermann Ule

Inhalt

Aus der Begrüßungsansprache des Rektors, Prof. Dr. <i>Franz Knöpfle</i>	11
Aus der Eröffnungsansprache des Bundesministers der Justiz, <i>Gerhard Jahn</i>	14
Prof. Dr. <i>Carl Hermann Ule</i> , Speyer: Die Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der rechtsstaatlichen Demokratie. Zum Gedächtnis an Professor Dr. Fritz Werner	20
Reg.Rat Dr. <i>Hans-Werner Laubinger</i> , Speyer: Bericht über die Aussprache	44
Staatssekretär <i>Werner Groß</i> , Hannover: Das Berufsbild des Verwaltungsrichters	52
Reg.Rat <i>Jörg Rüggeberg</i> , Speyer: Bericht über die Aussprache	59
Landessozialgerichtspräsident Dr. <i>Horst Peters</i> , Essen: Die Besetzung der Richterbank (I)	64
Vizepräsident des Bayer. Verwaltungsgerichtshofes Dr. <i>Johann Schmidt</i> , München: Die Besetzung der Richterbank (II)	85
Reg.Ass. <i>Dietrich Bahls</i> , Speyer: Bericht über die Aussprache	96
Oberverwaltungsgerichtspräsident Dr. <i>Gerhard Meyer-Hentschel</i> , Koblenz: Der Vertreter des öffentlichen Interesses (I)	103
Rechtsanwalt Dr. <i>Konrad Redeker</i> , Bonn: Der Vertreter des öffentlichen Interesses (II)	127
Wiss. Ass. <i>Volker Heydt</i> , Speyer: Bericht über die Aussprache	135
Prof. Dr. <i>Klaus Obermayer</i> , Erlangen: Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle (I)	142
Oberverwaltungsgerichtsvizepräsident <i>Klaus Meyer</i> , Lüneburg: Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle (II). Die Normenkontrolle in der Praxis und in rechtspolitischer Sicht	161

Reg.Ass. Dr. <i>Joachim Bauer</i> , Speyer:	
Bericht über die Aussprache	179
Prof. Dr. <i>Karl August Bettermann</i> , Hamburg:	
Vorbeugender Rechtsschutz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	185
Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. <i>Konrad Gelzer</i> , Münster:	
Der vorläufige Rechtsschutz eines Dritten und des Begünstigten bei bau- rechtlichen Verwaltungsakten mit Drittwirkung	203
Reg.Rat Dr. <i>Gerhard Reichel</i> , Speyer:	
Bericht über die Aussprache	222
Oberverwaltungsgerichtspräsident Prof. Dr. <i>Richard Naumann</i> , Lüneburg:	
Die Abgrenzung des Verwaltungsrechtsweges (I)	226
Bundesrichter Dr. <i>Friedrich Krefz</i> , Karlsruhe:	
Die Abgrenzung des Verwaltungsrechtsweges (II)	241
Reg.Rat Dr. <i>Gottfried Herbig</i> , Speyer:	
Bericht über die Aussprache	261
Prof. Dr. <i>Carl Hermann Ule</i> , Speyer:	
Auszug aus dem Schlußwort	265

Anhang

Auszug aus der schriftlichen Vorlage von Landessozialgerichtspräsident Dr. <i>Horst Peters</i> an die Tagungsteilnehmer:	
„Zur geschichtlichen Entwicklung des Richterlaientums“	270

Verzeichnis der Redner in den Aussprachen

Bettermann 262, 263

Engelken 182

Feige 139

Fischer 137

Gelzer 224

Groß 61, 62

Henrichs 262

Herzog 49

Hoppe 222

Humborg 263

Knöpfle 44, 49, 60, 61, 62, 101, 140, 263

Kreft 262, 263

Lohmeyer 262, 263

Martens 97, 98, 99

Meyer 137, 183, 224

Meyer-Hentschel 60, 62, 99, 100, 140,
261, 262, 263

Naumann 263

Niehues 223

Obermayer 183

Paul 100, 138

Peters 63, 101, 102

Presting 135

Rasch 179

Redeker 139

Rößler 46

Roth 262

Schmidt 61, 102

Schmitt-Vockenhausen 44, 49

Schubert 96, 97

Schulz-Hardt 137

Sieveking 139

Stich 261, 262

Stortz 180

Thierfelder 59

Ule 50, 63, 100, 101, 138, 225, 261, 263

Vogel 136

Voucko 62

Aus der Begrüßungsansprache des Rektors

In einer Zeit, in der die Notwendigkeit einer berufsbegleitenden Fortbildung der Verwaltungsbeamten und Richter allgemein anerkannt wird, erfüllt es die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer mit Genugtuung, daß sie zu ihrer 38. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung einladen konnte. Wenn vor zwei Jahren an dieser Stelle ein Ausbau und neue Formen des Kontaktstudiums gefordert wurden, so ist heute zu vermerken, daß seitdem wesentliche Vorarbeiten hierfür, jedenfalls für den Bereich der öffentlichen Verwaltung, geleistet worden sind. An den Bestrebungen in dieser Richtung hat sich auch unsere Hochschule, wie es ihr als Pflegestätte der verwaltungswissenschaftlichen Forschung, Ausbildung und Fortbildung zukommt, beteiligt. Sie hat im letzten Wintersemester ein Memorandum über ein sinnvolles und praktikables System der berufsbezogenen Weiterbildung der höheren Beamtschaft auf allen Führungsebenen erarbeitet und in ihm aufgezeigt, in welcher Weise sie ihren Beitrag zu dieser auch staatspolitisch wichtigen Aufgabe leisten kann. Der Verwaltungsrat der Hochschule hat diese Programmatik in seiner gestrigen Sitzung im Grundsätzlichen gebilligt und die Hochschule ermächtigt, mit dem Bund und den Ländern Verbindung aufzunehmen mit dem Ziel der Verwirklichung dieses Programms.

Daß neben den vorgesehenen mitarbeitersintensiven Internatskursen von längerer Dauer der etwa halbwöchigen Tagung, wie sie die Hochschule seit dem Jahre 1947 durchführt, nach wie vor erhebliche Bedeutung zukommt, wenn es gilt, den vielbeschäftigten Richter, Verwaltungsmann und Anwalt zu einem Gedankenaustausch auf wissenschaftlichem Niveau über Fragen aufzurufen, die für seine berufliche Arbeit von Belang sind, zeigt die hohe Zahl der heute hier versammelten Teilnehmer. Ich heiße Sie, meine Damen und Herren, namens der Hochschule in Speyer willkommen und danke Ihnen allen dafür, daß Sie zu unserer Frühjahrs-tagung gekommen sind und damit die Kontaktnahme und den Austausch von Einsichten, Erfahrungen und Zielvorstellungen über die engere berufliche Umwelt eines jeden einzelnen hinaus ermöglichen. Viele von Ihnen, die nicht zum ersten Mal hier sind, dürfen wir zu dem Kreis von Freunden zählen, die auf den Speyerer Tagungen immer wieder Anregung suchen und ihrerseits in der Diskussion zu deren Bereicherung beitragen.

Daß diese Tagung zu den bestbesuchten seit Bestehen der Hochschule gehört, hat seinen Grund wohl darin, daß ihre Thematik für die Exe-

kutive wie für die sie überwachende Verwaltungsgerichtsbarkeit gleichermaßen von Interesse ist. Die Verwaltungsgerichtsordnung, die nunmehr seit einem Jahrzehnt in Kraft ist, hat die Rechtszersplitterung auf dem Gebiet des Verwaltungsprozeßrechts — sieht man von einer beschränkten „Verlustliste der Rechtseinheit“ ab — im wesentlichen beendet und zu seiner weiteren dogmatischen Durchformung Anstoß gegeben. Diese hat unter der „VwGO“ einen beachtlichen Aufschwung genommen. Allerdings ließ das lebhaft begrüßte neue Gesetz eine Reihe von Problemen ungelöst und beschwor andere herauf. In manchen Fragen konnte es als Prozeßgesetz die wünschenswerte Klärung nicht bringen, weil diese zu eng mit dem materiellen Recht verwoben sind. Schließlich führte die zunehmende Gewährung subjektiver Rechte an Dritte, an die sich behördliche Akte jedenfalls nicht unmittelbar richten, zu Rechtsschutzproblemen und Fallgestaltungen, auf die das Gesetz nicht zugeschnitten ist.

Diese Andeutungen mögen genügen, um zu zeigen, daß aller Anlaß besteht, sich am Ende der ersten Dekade, einem wohl ausreichend langen Zeitraum zur Erprobung der Verwaltungsprozeßordnung, Rechenschaft abzulegen über ihre Bewährung und über noch unerfüllte Wünsche de lege ferenda — Fragen, die unter verschiedenen Aspekten von ersten Fachkennern aus Wissenschaft und Praxis erörtert werden sollen. Das Zusammenwirken beider ist einer allseitigen Beleuchtung sicherlich förderlich. Den Herren Referenten, die ich in unserem Kreis herzlich begrüße, sind wir für ihre freundliche Bereitschaft zur Mitwirkung zu aufrichtigem Dank verpflichtet. Dies sind wir in besonderem Maße auch dem wissenschaftlichen Leiter der Tagung, unserem Kollegen Herrn Professor Dr. *Ule*, in dessen Händen die Vorbereitung lag. Wie Ihnen sicherlich nicht unbekannt ist, wurde an der Hochschule unter seiner Ägide der Entwurf eines einheitlichen Verwaltungsgerichtsgesetzes erarbeitet, das an die Stelle der drei verwaltungsgerichtlichen Verfahrensordnungen treten soll¹. Dieser „Speyerer Entwurf“, wie er im Schrifttum genannt wird, wurde von maßgeblicher Seite als ein „vortreffliches Arbeitsinstrument“ bezeichnet, um den Plan der Vereinheitlichung der Prozeßordnungen der drei öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten — von deren Existenz der Entwurf ausgeht — in geeignete Bahnen zu lenken². Zur Zeit arbeiten mehrere Kommissionen auf der Grundlage dieses Entwurfs an dem Projekt einer Vereinheitlichung. Es wäre

¹ Entwurf eines Verwaltungsgerichtsgesetzes zur Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Sozialgerichtsgesetzes, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 40, Berlin 1969.

² s. *Fritz Werner*, Rezension des „Speyerer Entwurfs“ in DVBl. 1969, S. 914, und den Bericht über dessen Begrüßungsworte auf der Fachtagung der Arbeitsgemeinschaften für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein in Berlin am 30. 10. 1969 von *W. Hoppe* in DVBl. 1970, S. 203. — Auch die Rezension des „Speyerer Entwurfs“ von *Chr.-Fr. Menger* in JZ 1970, S. 79 f.

zu wünschen, daß sich der Bundestag noch in dieser Legislaturperiode mit ihm befaßt. Vielleicht können gerade von einer wissenschaftlichen Ansprache wie dieser, auf der sich theoretisches Bemühen, Sachverstand und reiche praktische Erfahrungen vereinen, Impulse für dieses, wie mir scheint, wichtige rechtspolitische Anliegen ausgehen, wenn die Tagung auch auf die große Linie der künftigen Entwicklung ausblicken sollte.

Die Bestrebungen zur Vereinheitlichung der verwaltungsgerichtlichen Verfahrensordnungen waren auch gefördert worden von der Persönlichkeit, die den einleitenden Vortrag auf unserer Tagung übernommen hatte, nämlich von dem Ende 1969 so unerwartet verstorbenen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, Professor Dr. *Fritz Werner*. Er fühlte sich mit der Hochschule stets verbunden und hat an ihr wiederholt das Wort ergriffen. Herr Professor *Ule*, der mit ihm lange Jahre befreundet war, wird an seiner Stelle das Eröffnungsreferat halten und dabei auch diesem bedeutenden Richter und Rechtslehrer Worte des Gedenkens widmen.

In der — angesichts des Kreises der Referenten und der im Auditorium versammelten Fachleute sicherlich berechtigten — Erwartung, daß diese Frühjahrstagung wissenschaftlich fruchtbar werden und Ihnen für Ihre berufliche Arbeit reichen Ertrag bringen möge, wünsche ich Ihnen über das Fachliche hinausgreifend, daß Sie in dieser kulturreichen Stadt Speyer, in der Begegnung mit alten Freunden und neuen Bekannten auch in dieser Beziehung bereichernde Stunden verbringen mögen.

Professor Dr. *Franz Knöpfle*