

Schriften zur Rechtsgeschichte

Heft 20

Preußische  
Verwaltungsgerichtsbarkeit  
1875-1914

Verfassung - Verfahren - Zuständigkeit

Von

Dr. Ulrich Stump



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

ULRICH STUMP

**Preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit 1875-1914**

# **Schriften zur Rechtsgeschichte**

**Heft 20**

# Preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit 1875-1914

Verfassung - Verfahren - Zuständigkeit

Von

Dr. Ulrich Stump



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 04699 4

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1979/80 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main als Dissertation angenommen.

Nachdrücklich danken möchte ich an dieser Stelle allen, die mich auf dem Weg bis zum Abschluß dieser Arbeit begleitet haben: Mein Doktorvater, Herr Professor Dr. Bernhard Diestelkamp, hat mir während meines Studiums, später bei meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Hilfskraft und als Tutor das Bewußtsein für ein methodisch ausgerichtetes rechtshistorisches Arbeiten vermittelt; er hat auch durch seine stete Gesprächsbereitschaft, sachlichen Rat und bemerkenswerte Unterstützung bei der Schaffung des äußeren Rahmens für die Anfertigung dieser Schrift deren Zustandekommen gefördert. Besonderen Dank sage ich auch den Freunden und Kollegen sowie meinen Eltern, die mich durch ihre interessierte Anteilnahme zu einer Fertigstellung ermutigt haben. Die Archivare des Geheimen Staatsarchivs Preussischer Kulturbesitz Berlin-Dahlem und die Mitarbeiter der Universitätsbibliothek, des Juristischen Seminars der Universität Frankfurt sowie der Bibliothek der Industrie- und Handelskammer Frankfurt waren mir bei der Bereitstellung des Quellen- und Arbeitsmaterials behilflich. Tiefen Dank schulde ich schließlich allen, die mich bei der Bewältigung der technischen Seite der Arbeit — vom Erstellen der Statistiken über die Herstellung der verschiedenen maschinenschriftlichen Fassungen und das manchmal mühsame Korrekturlesen bis zum Erscheinen dieses Buches — durch ihren Rat und ihre Hilfe unterstützt haben. Herr Professor Dr. J. Broermann war so freundlich, die Arbeit in das Programm des Verlags Duncker & Humblot aufzunehmen.

Alle Genannten haben einen Mosaikstein zur Vollendung beigetragen; ihnen widme ich daher dieses Buch.

Frankfurt am Main, im April 1980

*Ulrich Stump*



## **Inhaltsübersicht**

Ausführliches Inhaltsverzeichnis .....	9
Abkürzungsverzeichnis .....	16
Einleitung .....	19

### *Erster Teil*

#### **Überblick** 21

1. Die Theorie von Verwaltungsrechtsschutz in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und das Spannungsverhältnis Justiz — Verwaltung 21
2. Die Positionen Bähres und Gneists ..... 22
3. Daten zur Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen 1872 – 1890 ..... 25

### *Zweiter Teil*

#### **Die Gerichtsverfassung** 39

1. Einleitung: Gerichtsverfassung als Faktor für die Qualität des Rechtsschutzes ..... 39
2. Der Kampf um die Verfassung der verwaltungsgerichtlichen Mittelinstanz ..... 39
3. Einschätzung der ab 1883 bestehenden Gerichtsverfassung ..... 67

### *Dritter Teil*

<b>Unterschiede zwischen Verwaltungsstreit- und Beschlußverfahren</b>	120
---	-----

*Vierter Teil*

**Die dem Verwaltungsstreitverfahren  
zugewiesenen Materien** 130

*Erster Abschnitt:* Zur Abgrenzung von Verwaltungsstreit- und Beschluß-  
verfahren ..... 130

1. Gesetzestechnische Ausformung der Zuständigkeitsregelung: General-  
klausel oder Enumerativprinzip ..... 130
2. Kriterien für die Abgrenzung der Verwaltungsstreitsachen ..... 136
3. Gründe für eine enumerative Regelung der Zuständigkeit in Preußen 160

*Zweiter Abschnitt:* Die Verteilung der Zuständigkeit, besonders die Fälle  
des Verwaltungsstreitverfahrens im einzelnen ..... 166

1. Methodisches Vorgehen ..... 166
2. Die Bestimmung des Untersuchungsbereichs ..... 169
3. Die Untersuchung der Zuständigkeitsregelungen bei Rechtsmitteln ge-  
gen Polizeiverfügungen ..... 177
4. Indizien, die auf eine generelle Gültigkeit des bei den Polizeiangele-  
genheiten gefundenen Ergebnisses schließen lassen ..... 299

*Fünfter Teil*

**Zusammenfassung und Gesamtwürdigung  
im Hinblick auf die Qualität des Verwaltungs-  
rechtsschutzes in Preußen** 303

*Anhang*

**Tabellarische Erfassung der Laien  
in der verwaltungsgerichtlichen Mittelinstanz** 306

**Quellen- und Literaturverzeichnis** ..... 321

**Namenregister** ..... 337

**Gesetzesregister** ..... 339

## **Ausführliches Inhaltsverzeichnis**

<b>Einleitung</b> .....	19
-------------------------	----

### **Erster Teil**

<b>Überblick</b>	21
------------------	----

1. Die Theorie von Verwaltungsrechtsschutz in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und das Spannungsverhältnis Justiz — Verwaltung	21
2. Die Positionen Bähns und Gneists .....	22
3. Daten zur Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen 1872 - 1890 .....	25
3.1. Verwaltungsrechtsschutz in der Zeit vor der Verwaltungsreform 1872 .....	25
3.2. Die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit für 5 östliche Provinzen 1872 - 1876: Kreisordnung, Verwaltungsgerichtsgesetz, Provinzialordnung, Kompetenzgesetz 1876 .....	26
3.3. Räumlicher Geltungsbereich dieser Reformgesetze .....	30
3.4. Politischer Klimawechsel und Reformmüdigkeit nach 1876; die Gesetze von 1879/80 und 1880/81 .....	31
3.5. Landesverwaltungsgesetz und Zuständigkeitsgesetz 1883; Ausdehnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf ganz Preußen bis 1890 ..	35
3.6. Die Organisation der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden nach der Reformgesetzgebung .....	36

### **Zweiter Teil**

<b>Die Gerichtsverfassung</b>	39
-------------------------------	----

1. Einleitung: Gerichtsverfassung als Faktor für die Qualität des Rechtsschutzes .....	39
2. Der Kampf um die Verfassung der verwaltungsgerichtlichen Mittelinstanz .....	39
2.1. Das Nebeneinander von Bezirksrat und Bezirksverwaltungsgericht nach den Gesetzen von 1875 .....	39
2.2. Die Auseinandersetzungen 1880 und 1883 um eine Verschmelzung von Bezirksrat und Bezirksverwaltungsgericht .....	43
2.2.1. Der mißglückte Revisionsversuch von 1880 .....	43

2.2.1.1. Die Kompliziertheit der Behördenorganisation und die Kritik an den getrennten Instanzen auf Bezirksebene .....	43
2.2.1.2. Die Verhandlungen im Landtag .....	48
2.2.2. Die Gesetzesänderung 1883 .....	51
2.2.2.1. Die Gutachten der Provinziallandtage und die Vorlage Puttkamers .....	51
2.2.2.2. Die Verhandlungen im Landtag über die Vereinigung der Bezirksinstanzen .....	57
2.2.2.3. Versuche zur Sicherung einer gewissen Unabhängigkeit des neuen Gremiums .....	58
2.2.3. Einschätzung der Änderungsbestrebungen 1879/80 und 1882/83 .....	65
3. Einschätzung der ab 1883 bestehenden Gerichtsverfassung .....	67
3.1. Rechtsschutz und Gerichtsverfassung in der unteren und mittleren Instanz .....	67
3.1.1. Das Aufsichtsrecht über die Verwaltungsgerichtsbehörden .....	68
3.1.2. Das Disziplinarrecht für die ernannten und gewählten Mitglieder .....	68
3.1.3. Personalpolitik als Möglichkeit der Beeinflussung von Sachentscheidungen .....	70
3.1.4. Landrat und Regierungspräsident als Beamte der aktiven Verwaltung und zugleich der Verwaltungsgerichtsbehörden .....	72
3.1.5. Tätigkeiten der ernannten Beamten in der Bezirksregierung; der Regierungspräsident als Dienstvorgesetzter .....	77
3.1.6. Die Bedeutung des Erfordernisses der Befähigung zum Richteramt bzw. zur Bekleidung höherer Verwaltungsämter .....	79
3.1.7. Die Zusammensetzung und Funktion der Gruppe der Laien .....	83
3.1.8. Die Verfassung des Stadtausschusses .....	92
3.1.9. Funktionsüberschneidungen von verwaltender und verwaltungsgerichtlicher Tätigkeit beim Bezirksausschuß und beim Kreis- (Stadt-) Ausschuß .....	95
3.1.10. Preußische Verwaltungsgerichtsverfassung als organisatorischer Rahmen eines Zusammenwirkens von konservativem Staat und den staatstragenden Schichten; Mißtrauen und Reformvorschläge .....	96
3.2. Das Oberverwaltungsgericht .....	101
3.2.1. Methodische Vorbemerkung: Keine inhaltlichen Erörterungen zur Qualität seiner Rechtsprechung .....	101
3.2.2. Die dem OVG bei seiner Schaffung zugeordnete Rolle .....	102
3.2.3. Die Disziplinarstellung der Richter .....	103
3.2.4. Keine Interessenkollisionen durch nebenamtliches Tätigsein der Richter .....	104
3.2.5. Rang und Besoldung der OVG-Mitglieder als Voraussetzung von „Unabhängigkeit“ .....	107
3.2.6. Die ressortmäßige Stellung des OVG und das Verfahren bei der Besetzung von Richterstellen .....	112
3.2.7. Bemerkungen über die berufliche Karriere und die Zusammensetzung der Richterschaft .....	115
3.2.8. Ergebnis der Untersuchung und Schlußbetrachtung .....	118

Dritter Teil

**Unterschiede zwischen Verwaltungsstreit-  
und Beschlußverfahren** 120

1. Bedeutung der Unterschiede für die vorliegende Untersuchung ..... 120
2. Art der Ingangsetzung der Verfahren; keine Wahlmöglichkeit ..... 121
3. Vergleich im einzelnen ..... 122
  - 3.1. Rechtliches Gehör; Mündlichkeit und Öffentlichkeit des Verfahrens ..... 122
  - 3.2. Weitere Verfahrensunterschiede ..... 124
4. Ergebnis; staatstheoretische Sicht des Verhältnisses Staat — Bürger nach dem jeweiligen Verfahren ..... 128

Vierter Teil

**Die dem Verwaltungsstreitverfahren  
zugewiesenen Materien** 130

*Erster Abschnitt*

**Zur Abgrenzung von  
Verwaltungsstreit- und Beschlußverfahren** 130

1. Gesetzestechnische Ausformung der Zuständigkeitsregelung: Generalklausel oder Enumerativprinzip ..... 130
  - 1.1. Theoretische Überlegungen zur Funktion von Generalklausel und Enumerativprinzip ..... 130
  - 1.2. Die preußische Ausgestaltung der Zuständigkeitsregelung in den Reformgesetzen 1872 - 1883 und in der Folgezeit ..... 134
2. Kriterien für die Abgrenzung der Verwaltungsstreitsachen ..... 136
  - 2.1. Vorschläge in der Literatur zur Zeit der Reformgesetzgebung .... 136
  - 2.2. Bemühungen zu einer inhaltlichen Abgrenzung in Preußen ..... 138
    - 2.2.1. Die Kreisordnung 1872 ..... 138
    - 2.2.2. Das Verwaltungsgerichtsgesetz 1875 und das Kompetenzgesetz 1876 ..... 139
      - 2.2.2.1. Der den Gesetzen zugrunde gelegte Abgrenzungsmaßstab; seine Funktion und Bedeutung ..... 139
      - 2.2.2.2. Die tatsächliche Durchführung der Abgrenzung im KompG 1876 ..... 143
      - 2.2.2.3. Überprüfung auch des rechtlichen Rahmens der Ermessensentscheidungen im Verwaltungsstreitverfahren? ..... 144
    - 2.2.3. Die Gesetzesvorlagen von 1879/80 und 1880/81 ..... 147

2.2.3.1. Der Abgrenzungsmaßstab in den Entwürfen eines ZustG 1879/80 und 1880/81 .....	147
2.2.3.2. Die Kritik an der Abgrenzung als Zweckargumentation beim Kampf um die Verfassung der Mittelinstanz 1879/80 .....	149
2.2.4. Die Debatten um eine Abgrenzung bei der Beratung des ZustG 1883 .....	152
2.2.4.1. Der Regierungsentwurf über eine Neuregelung der Abgrenzung .....	152
2.2.4.2. Bedeutung und Funktion der vorgeschlagenen Neuregelung .....	155
2.2.4.3. Die Kritik der Kommission des Abgeordnetenhauses und die Ablehnung des Regierungsvorschlags .....	157
2.2.5. Die Abgrenzung in den Gesetzen von 1883 und in der Folgezeit bis 1914 .....	160
3. Gründe für eine enumerative Regelung der Zuständigkeit in Preußen	160

### *Zweiter Abschnitt*

Die Verteilung der Zuständigkeit, besonders die Fälle des Verwaltungs- streitverfahrens im einzelnen	166
--	-----

1. Methodisches Vorgehen .....	166
2. Die Bestimmung des Untersuchungsbereichs .....	169
2.1. Aufgrund sachlicher Besonderheiten blieben grundsätzlich außer Betracht: .....	169
2.1.1. Reichsgesetzlich geregelte Materien .....	169
2.1.2. Regelungen für geringe Teile der Monarchie .....	169
2.1.3. Steuerangelegenheiten .....	170
2.1.4. Beamtenangelegenheiten .....	170
2.1.5. Fälle, in denen nachfolgend der ordentliche Rechtsweg eröffnet ist .....	171
2.1.6. Fälle mit verfahrensrechtlichen Sonderregelungen .....	171
2.1.7. Kompetenzkonflikte .....	171
2.2. Auswahl bestimmter Verwaltungsangelegenheiten für eine exemplarische Untersuchung .....	172
2.2.1. Gruppen von Verwaltungsangelegenheiten, die nach der Art der jeweiligen Materie vergleichbar sind .....	172
2.2.1.1. Streitigkeiten unter Privaten .....	172
2.2.1.2. Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Korporationen untereinander, zwischen denen kein Subordinationsverhältnis bestand .....	173
2.2.1.3. Polizeiverfügungen .....	173
2.2.1.4. Mitwirkungs- und Teilhaberechte .....	173
2.2.1.5. Heranziehung zu (Geld-) Leistungen .....	174

Ausführliches Inhaltsverzeichnis	13
2.2.1.6. Enteignung und Entschädigung	174
2.2.1.7. Gewährung von Zuschüssen und Beihilfen	175
2.2.1.8. Staatliche Aufsicht	175
2.2.1.9. Organisationsfragen	176
2.2.1.10. Vorläufige Regelungen	176
2.2.2. Kriterien für die Wahl einer ausführlich zu untersuchen- den Gruppe	176
3. Die Untersuchung der Zuständigkeitsregelungen bei Rechtsmitteln ge- gen Polizeiverfügungen	177
3.1. Die gesetzliche Regelung der Rechtsmittel durch LVG und ZustG 1883	177
3.2. Genaue Abgrenzung des Untersuchungsbereichs	177
3.3. Das Ergebnis der Untersuchung	179
3.3.1. Fälle von Rechtsmittelregelungen, bei denen eindeutig Inter- essengesichtspunkte Berücksichtigung fanden	180
3.3.1.1. Die Generalklausel der §§ 127 ff. LVG (§§ 30 ff. KompG; §§ 63 ff. OrgG)	180
3.3.1.1.1. Darstellung der gesetzlichen Ausgestal- tung der §§ 127 ff. LVG	180
3.3.1.1.2. Entstehung und Hintergründe der Wahlmöglichkeit der §§ 127 - 129 LVG und ihrer Vorläufer	181
3.3.1.1.2.1. Unbeschränktes Polizeiverfügungsrecht vor Beginn der Reformgesetzgebung	182
3.3.1.1.2.2. Anfänge einer Kontrolle von Polizei- verfügungen in der KrO 1872	183
3.3.1.1.2.3. Die Wahlmöglichkeit als das Ergebnis divergierender Interessen	184
3.3.1.1.2.3.1. Die Kritik an den Bestimmungen der KrO 1872	184
3.3.1.1.2.3.2. Die Neuregelung 1876 durch das Abge- ordnetenhaus	189
3.3.1.1.2.3.3. Würdigung der getroffenen Regelung	201
3.3.1.1.2.3.4. Änderungsbestrebungen 1879/80, 1882/83 und ab 1908	205
3.3.1.1.3. Die Rechtsmittel gegen Polizeiverfü- gungen des Regierungspräsidenten (§ 66 OrgG; § 130 LVG)	211
3.3.1.1.4. Bemerkungen zum Umfang der Zuläs- sigkeit der Rechtsmittel nach §§ 127 ff. LVG	214
3.3.1.2. Rechtsmittel gegen Verfügungen der Fischerei-Auf- sichtsbeamten (§ 38 I KompG; § 70 I OrgG; § 134 I LVG)	216
3.3.1.3. Rechtsmittel gegen wasserpolizeiliche Verfügungen des Oberpräsidenten (§ 347 I WasserG)	217
3.3.1.4. Rechtsmittel bei Ausübung der Strom-, Schiffs- und Hafenpolizei durch besondere Behörden (§ 347 II, III WasserG)	218

3.3.1.5.	Rechtsmittel gegen die Versagung oder Entziehung des Jagdscheins (§ 93 KompG; § 9 JagdscheinG 1895; § 37 JO 1907) .....	220
3.3.1.6.	Rechtsmittel gegen die Versagung oder Beschränkung der Baugenehmigung (§ 155 KompG) .....	227
3.3.1.7.	Rechtsmittel gegen feuerversicherungspolizeiliche Anordnungen (§ 148 KompG) .....	234
3.3.1.8.	Rechtsmittel gegen die Versagung der Ansiedlungsgenehmigung .....	240
3.3.1.8.1.	§ 17 AnsiedlungsG 1876; Art. I § 18 AnsiedlungsG 1904 .....	240
3.3.1.8.2.	Art. I § 13 b AnsiedlungsG 1904 .....	245
3.3.1.9.	Rechtsmittel betr. die Genehmigung einer Feuerstelle in Waldnähe (§ 50 II Feld- und ForstpolizeiG 1880) .....	247
3.3.1.10.	Rechtsmittel gegen veterinärpolizeiliche Anordnungen (§ 6 ViehseuchenG 1875; § 2 II ViehseuchenG 1881; § 4 I ViehseuchenG 1911) .....	248
3.3.1.11.	Rechtsmittel gegen deichpolizeiliche Anordnungen (§ 308 II WasserG) .....	254
3.3.1.12.	Rechtsmittel bei Anordnungen wegen übertragbarer Krankheiten (§ 12 III Ges. v. 28. 8. 1905) .....	255
3.3.1.13.	Die Regelung im Falle der Landesverweisung von Ausländern (§ 66 III OrgG, § 130 III LVG) .....	257
3.3.1.14.	Die Rechtsmittelregelung bei wegepolizeilichen Verfügungen (§ 135 Nr. II, 1 KrO 1872; Art. IV §§ 1, 2 KrO-Novelle 1881; §§ 56, 57 ZustG 1883) .....	260
3.3.1.15.	Die Rechtsmittelregelung bei wasserpolizeilichen Verfügungen betr. die Räumung von Gräben etc. (§ 66 ZustG 1883; § 347 II WasserG) .....	270
3.3.1.16.	Rechtsmittel betr. Anordnungen zur Wildschadenverhütung (§ 90 KompG; § 103 II ZustG; § 17 WildschadenG 1891; §§ 68, 69 II JO 1907) .....	273
3.3.1.17.	Rechtsmittel gegen die Ausschließung der Uferbezirke von Schifffahrtskanälen aus dem gemeinsamen Jagdbezirk (§ 13 II, III JO 1907) .....	279
3.3.1.18.	Rechtsmittel bei Verfügungen betr. die Reinigung öffentlicher Wege (§ 11 I Ges. v. 1. 7. 1912) .....	280
3.3.2.	Fälle von Rechtsmittelregelungen, bei denen eine Auswertung für die Fragestellung der Untersuchung zweifelhaft erschien: Rechtsmittel bei Verfügungen über die Jagdausübung auf bestimmten Grundstücken .....	281
3.3.2.1.	§ 91 KompG; §§ 103 I, 105 ZustG; §§ 69 I, 70 JO 1907 .....	281
3.3.2.2.	§ 4 III JO 1907 .....	288
3.3.3.	Unergiebig für die Untersuchung blieb: Rechtsmittel gegen die Verwerfung des Einspruchs von Bergwerksbesitzern gegen die Erteilung von Ansiedlungsgenehmigungen (§ 15 a Ges. v. 16. 9. 1899) .....	290
3.3.4.	Einzelheiten und Zusammenfassung des Untersuchungsergebnisses .....	291

Ausführliches Inhaltsverzeichnis	15
----------------------------------	----

3.3.5. Insbesondere: Die Änderung bestimmter abweichender Rechtsmittelvorschriften 1879 bis 1883 .....	295
4. Indizien, die auf eine generelle Gültigkeit des bei den Polizeiangele- genheiten gefundenen Ergebnisses schließen lassen .....	299

## Fünfter Teil

<b>Zusammenfassung und Gesamtwürdigung im Hinblick auf die Qualität des Verwaltungs- rechtsschutzes in Preußen</b>	303
--	-----

## A n h a n g

<b>Tabellarische Erfassung der Laien in der verwaltungsgerichtlichen Mittelinstanz</b>	306
1. Erfassungsmethode und Art der Ergebnisdarstellung .....	306
2. Einordnung der angegebenen Berufe .....	307
3. Die Tabellen .....	310
<b>Quellen- und Literaturverzeichnis</b> .....	321
1. Quellen .....	321
2. Darstellungen .....	323
<b>Namenregister</b> .....	327
<b>Gesetzesregister</b> .....	339

## **Abkürzungsverzeichnis**

### **zugleich Verzeichnis der benutzten Zeitschriften**

AbgH	Preußisches Abgeordnetenhaus
Abt.	Abteilung
ADB	Allgemeine Deutsche Biographie
AG	Ausführungsgesetz
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Anl	Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Preußischen Abgeordnetenhauses/ Herrenhauses
Annalen	Hirth's Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Aufl.	Auflage
Ausf Anw	Ausführungsanweisung
Bd.	Band
Beschl.	Beschlüsse
Begr.	Begründung
BerErst	Berichterstatler
BezVerwGer	Bezirksverwaltungsgericht
BGBI	Bundesgesetzblatt
Bl.	Blatt
BT	Bundestag
Diss	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zschr)
dt.	deutsch
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
E	Entscheidung in der amtlichen Sammlung
ebd.	ebenda
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EinkStG	Einkommensteuergesetz
Einl. Bem.	Einleitende Bemerkungen
einz.	einzig
Entw.	Entwurf
FAT	Fischer Athenäum Taschenbuch
Fin Arch	Finanzarchiv
Gen.	Genossen
Gew Arch	Gewerbe-Archiv für das Deutsche Reich
GewO	Gewerbeordnung
Grenzboten	Die Grenzboten. Zeitschrift für Politik, Literatur und Kunst
Grünhuts Zeitschr.	Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart, hrsg. von G. S. Grünhut

GS	Gesetz-Sammlung für die Königlich Preußischen Staaten
GuVBl Bayern	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Bayern
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
Hann.	Hannoversche
Hartmann's Zschr	Hartmann's Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechts
HH	Herrenhaus
Hist. Jb.	Historisches Jahrbuch
HRG	Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte
HuG	Handel und Gewerbe. Zeitschrift für die zur Vertretung von Handel und Gewerbe gesetzlich berufenen Körperschaften
i. d. F. v.	in der Fassung von(m)
Instr	Instruktion
JagdpolG	Jagdpolizei-Gesetz vom 7. 3. 1850 (GS S. 165)
JbÖfflR	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart
JMBI	Justiz-Ministerial-Blatt für die Preußische Gesetzgebung und Rechtspflege
JO	Jagdordnung
jur.	juristisch
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KG	Kammergericht
KGH	Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenz-Konflikte
KJ	Kritische Justiz (Zschr)
Komm.	Kommission
Komm Ber	Kommissionsbericht
Krit. Vierteljahrsschr.	Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrO	Kreisordnung
Leg	Legislaturperiode
Lfg.	Lieferung
LGO	Landgemeindeordnung
lit.	littera
Lsg.	Lesung
M	Mark
MBI HuG	Ministerialblatt der Handels- und Gewerbeverwaltung, hrsg. im Königlichen Ministerium für Handel und Gewerbe
MBI i. V.	Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung
MdH	Mitglied des Herrenhauses
MdI	Minister des Innern
Mot.	Motive
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NDB	Neue Deutsche Biographie
Norddt. BGBI	Gesetzblatt für den Norddeutschen Bund
Oesterr. RGBI	Oesterreichisches Reichsgesetzblatt für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder
OrgG	Organisationsgesetz 1880
OVG ... E	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, Amtliche Sammlung

Plen	Plenar-Registratur
PolG	Polizeigesetz (Ges. v. 11. 3. 1850 über die Polizeiverwaltung)
Pr, Preuß.	Preußisch(e)
Präs	Präsidial-Registratur
PrJb	Preußische Jahrbücher
PrO	Provinzialordnung
PrVBl	Preußisches Verwaltungsblatt
R	Rückseite
Reg.	Regierung
Reg. Instr.	Regierungsinstruktion
Reg Komm	Regierungskommissar
ReichsGBI	Gesetzblatt der Paulskirchenversammlung
Rep	Repositor
RGBI	Reichsgesetzblatt
RGewO	Reichs-Gewerbeordnung
RG ... St	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, Amtliche Sammlung
RStGB	Reichs-Strafgesetzbuch
RT	Reichstag
SchmollersJb	Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich
Sen	Senats-Registratur
Sess	Session
Sp.	Spalte
Staat	Der Staat (Zschr)
StaatsR	Staatsrecht
Stat. Zeitschr.	Zeitschrift des königlich preußischen statistischen Bureau
StO	Städteordnung, falls ohne weiteren Zusatz diejenige für die östl. Provinzen v. 31. 5. 1853 (GS S. 261)
Tit.	Titel
unv.	unverändert(er)
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VerfUrk	Verfassungsurkunde
Verh	Verhandlungen
Verz.	Verzeichnis
VGG	Gesetz betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren v. 3. 7. 1875/2. 8. 1880 (GS 1880 S. 328)
VO	Verordnung
VU	Preußische Verfassungsurkunde v. 31. 1. 1850
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung v. 21. 1. 1960
WegeO	Wegeordnung
Württ. Arch	Württembergisches Archiv für Recht und Rechtsverwaltung mit Einschluß der Administrativjustiz
WürttRegBl	Regierungsblatt für das Königreich Württemberg
ZgesStaatswiss	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
zit.	zitiert
Zschr. f. d. ges. Wasserwirtschaft	Zeitschrift für die gesamte Wasserwirtschaft
Zschr. f. Hist. Forschung	Zeitschrift für Historische Forschung
ZustG	Zuständigkeitsgesetz

## Einleitung

Preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit vor dem 1. Weltkrieg wird herkömmlicherweise als eine der positiven Errungenschaften des liberalen Rechtsstaats des späten 19. Jahrhunderts angesehen. Besonders hingewiesen wird auf eine für den rechtssuchenden Bürger befriedigende wie für die wissenschaftliche Entfaltung des Verwaltungsrechts verdienstvolle Spruchpraxis des Oberverwaltungsgerichts<sup>1</sup>. Dabei besteht Einigkeit, daß nur das OVG aufgrund seiner unabhängigen Stellung als echtes „Gericht“ anzusehen sei, während bei der Kürze der Abhandlungen auf die Problematik der Ausgestaltung der unteren Instanzen nicht weiter eingegangen wird<sup>2</sup>.

Ebenso fehlen in der rechtsgeschichtlichen Literatur Erörterungen darüber, in welchem Umfang überhaupt eine Zuständigkeit der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit eröffnet war; diese für die Qualität von Verwaltungsrechtsschutz entscheidende Frage wird leicht von einem durch das moderne Verwaltungsprozeßrecht geprägten Beobachter übersehen, für den die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges dank der Generalklausel des § 40 VwGO v. 21. 1. 1960 allenfalls in der Abgrenzung zum ordentlichen Rechtsweg problematisch sein kann: die herkömmliche Literatur beschränkt sich denn auch — mit einer einzigen Ausnahme<sup>3</sup> — ohne nähere Problematisierung auf den Hinweis, die Zuständigkeit der preußischen Verwaltungsgerichtsbehörden sei — mit Ausnahme einer Generalklausel für Polizeiverfügungen — nach dem Enumerativprinzip geregelt gewesen.

Die vorliegende Arbeit zielt darauf, zu einer differenzierteren Sicht der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit beizutragen. Dabei stehen zwei Teilaspekte im Vordergrund. Zum einen widmet sich — nach einem skizzenmäßigen Überblick über die Theorie des Verwaltungsrechtsschutzes im 19. Jahrhundert und die Einführung preußischer

---

<sup>1</sup> Als Beispiele hierfür — abgesehen von zeitgenössischen Stellungnahmen wie die zum 25jährigen Jubiläum im Jahre 1900 in PrVBl 22 (1900), S. 95 - 98 — s. Frege, S. 136 f.; v. Unruh, DVBl 1975, S. 838 (844 - 846); Steinbömer, DVBl 1975, S. 857 (861 - 863); in Bezug auf bestimmte Gebiete der Rspr. Häberle, S. 270 f., wobei lediglich dieser Autor aufgrund einer eingehenden Untersuchung zu seinem Urteil gelangt; weiterhin Wichardt, S. 44 ff., Schultze, S. 295 ff.

<sup>2</sup> s. Steinbömer, S. 858; v. Unruh, S. 844; Menger, S. 725 f.

<sup>3</sup> Steinbömer, S. 860 f.

Verwaltungsgerichtsbarkeit im Ersten Teil — die Untersuchung im Zweiten Teil der Gerichtsverfassung; dabei liegt — abgesehen von den Erörterungen zum OVG — ein Schwerpunkt bei der bisher vernachlässigten Bezirks-(Mittel-)instanz. Aufgabe einer solchen rechtshistorischen Untersuchung ist es, die Qualitäten eines bestimmten Modells von Gerichtsverfassung abzustecken und mögliche Beeinflussungen der Rechtsprechung aufgrund der Ausgestaltung dieser Gerichtsverfassung aufzuzeigen.

Kann durch die Untersuchung der Gerichtsverfassung eine der Komponenten für die Qualität von Rechtsschutz im Interesse des Rechtssuchenden bestimmt werden, so ergibt sich eine weitere aus dem Umfang der Zulässigkeit des Rechtsweges. Der Vierte Teil beschäftigt sich daher mit der Frage, in welchen Fällen und nach welchen inhaltlichen Kriterien in Preußen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet war; die Erörterungen des Dritten Teil über die Unterschiede zwischen den Verwaltungsstreitverfahren und dem in einer Vielzahl von Fällen allein zulässigen Beschlußverfahren machen — als Vorbereitung des Vierten Teils — deutlich, inwieweit außer dem Verwaltungsstreitverfahren auch das Beschlußverfahren dem Rechtssuchenden ausreichende Möglichkeiten zur Wahrnehmung seiner rechtlichen Interessen einräumte. Bei den Erörterungen des Vierten Teils über den Umfang der Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges wird zu klären sein, welche Interessenlage bei bestimmten Verwaltungsangelegenheiten gerade die schließlich Gesetz gewordene Ausgestaltung der Zulässigkeit des einen oder anderen Verfahrens bedingte.

Eine derartige rechtshistorische Untersuchung erscheint methodisch nur unter der Bedingung sinnvoll, daß sie Recht nicht als isoliertes Phänomen begreift, sondern die soziale Umgebung in die Betrachtung einbezieht<sup>4</sup>. Rechtsgeschichte beschränkt sich dann nicht darauf, historische Ereignisse der Rechtssphäre, in der vorliegenden Arbeit etwa die Tatsache einer bestimmten Gesetzgebung, genau aufzuzeigen; vielmehr muß sie fragen, welcher soziale Kontext gerade diese Entwicklung ermöglicht hat, wie bestimmte rechtliche Regelungen sich in der Rechtswirklichkeit entfalten und welche Rückwirkungen diese auf die soziale Umgebung zeigt. Kriterium der Untersuchung ist dabei nicht allein, was die handelnden Subjekte bezweckten oder zu bezwecken vorgaben, sondern welche objektiven Wirkungen sich einstellten.

---

<sup>4</sup> So fordert mit Recht Grimm, S. 18 ff. für die Rechtsgeschichte; weitere Nachweise zum Diskussionsstand in dieser Frage ebd., S. 21 N. 20.

## *Erster Teil*

# Überblick

### **1. Die Theorie von Verwaltungsrechtsschutz in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und das Spannungsverhältnis Justiz - Verwaltung**

Die Frage der Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen der Verwaltung beschäftigte schon seit Anfang des 19. Jahrhunderts Wissenschaft und Praxis, wobei umstritten blieb, inwieweit dieser Rechtsschutz in die Zuständigkeit der Justiz fiel oder aber als sog. Administrativjustiz der Verwaltung vorbehalten war<sup>5</sup>. Als Argument zugunsten eines Rechtsschutzes durch die Justiz wurde vor allem angeführt, daß die Gerichtbarkeit ihre Funktion als Hüterin der Individualrechtssphäre auch gegenüber dem Staat wahrzunehmen habe, wobei allerdings kontrovers war, in welchem Umfang diese Sphäre im Verhältnis zum Staat geschützt war<sup>6</sup>. Dagegen betonten die Anhänger eines der Verwaltung selbst zugeordneten Rechtsschutzes, der Richter dürfe aus Gründen der Gewaltenteilung nicht zum Herrn der Regierung oder Verwaltung werden<sup>7</sup>. Außerdem sei die Natur der Regierung von der der Rechtsprechung verschieden: im ersten Fall gehe es um die Verwirklichung von Interessen der Allgemeinheit in den Schranken des Rechts; die Justiz habe vom Standpunkt der Gerechtigkeit aus zu urteilen, und der Richter wisse nicht genügend die Zweckmäßigkeit einer Verwaltungsanordnung zu berücksichtigen<sup>8</sup>. Eine Rechtskontrolle durch die Justiz würde die Verwaltung lähmen<sup>9</sup>, im übrigen verlören die Handlungen des Staates ihre höhere Autorität, wenn er dem Untertan als „bloße Privatpartei“ einer Justizsache gegenüberetrete<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Dazu als vorzügliche Zusammenstellung der unterschiedlichen Positionen Erichsen, S. 221 - 237 für die Kontrolle durch die Justiz, S. 237 - 257 für eine Kontrolle durch der Verwaltung zugeordnete Einrichtungen; zur rechtlichen Ausgestaltung in den einzelnen Ländern des Deutschen Bundes s. Poppitz, AöR 72 (1943), S. 158 (173 ff.).

<sup>6</sup> Erichsen, S. 215, 221.

<sup>7</sup> Vgl. Erichsen, S. 240, 247, 253; Poppitz, AöR 73 (1944), S. 3 (16 ff.).

<sup>8</sup> Vgl. Erichsen, S. 247, 251 f., 254; Poppitz, ebd., S. 19 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Poppitz, ebd., S. 19.

<sup>10</sup> Vgl. Erichsen, S. 250.