

Schriften zur Rechtsgeschichte

Heft 24

# Der Badische Verwaltungsgerichtshof im Dritten Reich

Eine Quellenstudie zur Justiz- und Verwaltungsgeschichte  
des ehemaligen Landes Baden unter dem Nationalsozialismus

Von

Dr. Christian Kirchberg



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CHRISTIAN KIRCHBERG

**Der Badische Verwaltungsgerichtshof im Dritten Reich**

**Schriften zur Rechtsgeschichte**

**Heft 24**

# Der Badische Verwaltungsgerichtshof im Dritten Reich

Eine Quellenstudie zur Justiz- und Verwaltungsgeschichte  
des ehemaligen Landes Baden unter dem Nationalsozialismus

Von

**Dr. Christian Kirchberg**



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Gedruckt mit Unterstützung  
des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst Baden-Württemberg

Alle Rechte vorbehalten  
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1982 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 05028 2

*Für Renate*



## Vorwort

„Fort von den Staatskanzleien, hin zur Bevölkerung“, überschrieb *Golo Mann* in der „Süddeutschen Zeitung“ vom 30. 6. / 1. 7. 1979 die Besprechung von zwei neuen Publikationen aus dem Bereiche der NS-Forschung und charakterisierte damit zugleich die seit etwa 10 bis 15 Jahren erkennbare Tendenz, die Untersuchung und Darstellung der Geschehnisse im Dritten Reich unter Zuhilfenahme bisher nicht erschlossener Archivmaterials „von unten“ bzw. „von innen“ anzugehen. Diese neue Perspektive dürfte vermutlich eher als die schon seinerzeit der Wirklichkeit und der Vorstellungskraft entrückten Vorgänge innerhalb des nationalsozialistischen Führungszirkels, die Expansions- und Kriegspolitik oder die Exzesse der Judenverfolgung imstande sein, persönliche Betroffenheit auszulösen und so der noch immer nicht recht glückten Vergangenheitsbewältigung neue Impulse zu verleihen.

Ein ähnlicher Wandel der Erkenntnismethoden deutet sich in der einschlägigen Justizforschung an: Noch dominieren hier zwar die Darstellungen, in denen, oft reichlich eklektizistisch, die verschiedensten Entscheidungen der deutschen Justiz in der Zeit des Nationalsozialismus zusammengetragen sind, um entweder als Beleg für die faschistischen Tendenzen in der Richterschaft oder als Zeugnis ungebrochenen Richtermuts zu dienen. Wenn die Sinne aber durch die Banalität des Bösen (wie des Guten) erst einmal abgestumpft sind, ist Entfremdung, ja Verdrängung unausweichlich. Kein Wunder also, daß schließlich auch vergleichsweise detaillierte und tiefgründige Binnenanalysen der Justiz wie die von *W. Johe* über die Gleichschaltungstendenzen im OLG-Bezirk Hamburg oder von *D. Kolbe* über die Person von Reichsgerichtspräsident Dr. Erwin Bumke nur „pflichtgemäße“ Verbreitung und nicht jene Resonanz fanden, die ihnen eigentlich zugestanden hätte.

Dennoch darf nicht von dem Bemühen abgesehen werden, das Geschehen (wieder) im wahrsten Sinne des Wortes *begreiflich* zu machen. Hierfür sind kleine Schritte nötig; denn auch das Recht, so BGH-Präsident *Gerd Pfeiffer* anlässlich der Hundertjahrfeier des Reichsgerichts am 1. 10. 1979, stirbt, wie die Freiheit, *in Zentimetern*. Gerade die Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die als solche sehr viel weniger im Rampenlicht stand als beispielsweise die Strafgerichte oder der Volksgerichtshof, bietet hierfür einen anschaulichen Beleg. Wir

werden ihr und ihren Repräsentanten nicht gerecht, wenn wir sie nur etwa an einzelnen „Schandurteilen“ messen, ohne ihren kontinuierlichen ideologisch-institutionellen Verfall im Dritten Reich nachzuzeichnen.

Gegenstand der vorliegenden Darstellung ist der ehemalige Badische Verwaltungsgerichtshof in Karlsruhe, das älteste, vollkommen von der übrigen Verwaltung losgelöste Verwaltungsgericht Deutschlands. Die Ironie des Schicksals wollte es, daß sein Niedergang nach 1933 zum Teil von den gleichen Argumenten begleitet wurde, die man 70 Jahre vorher bei seiner Gründung glaubte endgültig überwunden zu haben. Im Vordergrund der Arbeit stehen deshalb, nach einer geschichtlichen Einleitung, zunächst die Schilderung von Institution, Personal und Verfahren des Bad. VGH in der Zeit von 1933-1945; erst hieran schließt sich ein Überblick über die Rechtsprechung in den „politisch trächtigen“ Bereichen an, die jeweils zusammenfassend analysiert wird.

Quellenmäßig fußt die Darstellung einerseits auf den hinsichtlich des VGH in den verschiedensten Abteilungen des Generallandesarchivs Karlsruhe überlieferten Aktenbeständen und andererseits auf dem vornehmlich in der Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege veröffentlichten Entscheidungsmaterial des VGH. Persönliche Befragungen der ehemaligen Mitglieder des Gerichtshofs waren nicht mehr möglich; der letzte aus ihrem Kreise, der frühere OVG-Rat und nachmalige (süd-)badische Innenminister Dr. *Alfred Schühly*, verstarb Anfang 1977, ein Jahr, bevor die Quellenforschungen für diese Arbeit aufgenommen wurden. Gespräche und schriftliche Kontakte mit Angehörigen der Richter und einigen noch lebenden Beamten aus dem Bereiche der früheren badischen Innenverwaltung vermochten ein wenig von der seinerzeit herrschenden Stimmung, aber nur selten exakte Informationen zu vermitteln. Die stichprobenartige Überprüfung der regionalen Tageszeitungen sowie der SS-Zeitschrift „Schwarzes Korps“ und des NS-Kampfblattes „Der Stürmer“ ergaben einen weitgehend negativen Befund: Der Bad. Verwaltungsgerichtshof hatte anscheinend im großen und ganzen weder eine gute noch eine schlechte — sondern überhaupt keine Presse, wenn man einmal von dem öffentlichen Aufruhr anlässlich des (1.) Uniformverbotsurteils vom 16. 12. 1930 (s. hierzu unten S. 37 ff.) absieht.

Die vorliegende Arbeit möchte zugleich auf ihre Weise einen bescheidenen Beitrag zur Innengeschichte des Landes Baden unter dem Nationalsozialismus liefern, deren systematische Erforschung ja bekanntlich durch die kriegsbedingte Vernichtung des Aktenmaterials aus dem Innenministerium außerordentlich erschwert ist. Die Darstellung muß zwar auf die „Gerichtsoptik“ beschränkt bleiben; dennoch spiegelt sich

auch in dieser mitunter recht eindrucksvoll die Lebenswirklichkeit von Staat und Gesellschaft „Großbadens“ am Ende seiner fast eineinhalb Jahrhunderte währenden eigenen Staatlichkeit wider.

Die Arbeit ist in der vorliegenden Form im Wintersemester 1980/81 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg i. Br. als Dissertation angenommen worden. Angeregt und betreut hat sie mein hochverehrter Lehrer, Herr Prof. Dr. *Alexander Hollerbach*, Direktor des Seminars für Rechtsphilosophie und Kirchenrecht an der Universität Freiburg. Von Beginn meines Studiums an durfte ich seiner im heutigen Wissenschaftsbetrieb selten gewordenen teilnehmenden Fürsorge und Förderung versichert sein. Hierfür schulde ich ihm zutiefst empfundenen Dank.

Dank sagen möchte ich aber auch Herrn Prof. Dr. *Martin Bullinger*, Direktor des Instituts für öffentliches Recht der Universität Freiburg, dafür, daß ich fast 3 Jahre als sein Assistent tätig sein durfte; er hat mich insbesondere gelehrt, den von ihm so bezeichneten „Trampelpfaden“ des Denkens zu mißtrauen.

Die mir von den verschiedensten Behörden, Institutionen und Privatpersonen zuteil gewordene Unterstützung hat wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen; ihnen, vor allem den Damen und Herren vom Generallandesarchiv, sei an dieser Stelle ebenfalls gedankt!

Herrn Ministerialrat a. D. Professor Dr. *Johannes Broermann*, Inhaber des Verlages Duncker & Humblot, bin ich für die Aufnahme meiner Arbeit in die von ihm herausgegebenen „Schriften zur Rechtsgeschichte“ sehr verbunden. Das Land Baden-Württemberg hat die Drucklegung dankenswerterweise durch seinen finanziellen Zuschuß unterstützt.

Karlsruhe, im Frühjahr 1981

*Christian Kirchberg*



# Inhaltsverzeichnis

## Einleitung

<b>Die Entwicklung der Verwaltungsrechtspflege in Baden bis zum Jahre 1933</b>	21
--	----

## 1. Hauptteil

### **Institution, Personal und Verfahren des Bad. VGH in den Jahren 1933 - 1945**

#### *1. Kapitel*

<b>Der politische „Umschwung“ und die Verwaltungsrechtspflege in Baden</b>	36
--	----

Die „vorrevolutionäre“ Rechtsprechung des VGH (37) Personelle und sachliche Einflußnahmen auf die bad. Verwaltungsgerichte nach der Machtergreifung (45) Exkurs: Praxis und Theorie der „Verwaltungsgerichtsbarkeit im neuen Reich“ (58)

#### *2. Kapitel*

<b>Die Zeit des „Interregnums“ beim Bad. VGH 1936 - 1939</b>	66
--	----

Das personelle Revirement beim VGH 1935/36 und der Kampf um den Präsidentenposten (66) Fakten und Hintergründe zum Rückgang der Rechtsprechungstätigkeit beim VGH (74) Die Rechtsprechung des VGH „in eigener Angelegenheit“ (79) insbes.: Zum Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der politischen Polizei (84) Die Errichtung der Dienststrafkammer Karlsruhe beim Bad. VGH im Jahre 1937 (96)

#### *3. Kapitel*

<b>Der Krieg und die „Vereinfachung“ der Verwaltung</b>	101
---	-----

Die Vereinfachungsbestimmungen und ihre Folgen für die Rechtsprechungstätigkeit des VGH (101) Die Errichtung des Reichsverwaltungsgerichts (113) Die letzten Fälle beim VGH, Verlegung des Gerichtsbetriebes nach Bad Rappenau (120) Exkurs: Die bad. Verwaltungsrechtspflege nach dem Kriege (122)

## 2. Hauptteil

**Zur Rechtsprechung des Bad. VGH im Dritten Reich***Vorbemerkung:*

<b>Überlieferungsstand und Auswahlkriterien</b> .....	125
---	-----

*4. Kapitel*

<b>Die Rechtsprechung zum Dienststrafrecht</b> .....	129
--	-----

- |   |     |
|---|-----|
| a) Die „Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ .....  | 130 |
| Zur Anwendung des BBWG im kommunalen Bereich (130) Dienststrafverfahren vor dem Hintergrund einer Zuruhesetzung nach § 6 BBWG (135) Dienststrafverfahren vor dem Hintergrund einer Entlassung nach § 4 BBWG (143) |     |
| b) Sonstige politisch relevante Dienststrafverfahren .....  | 148 |
| Mangelnde nationale Gesinnung (148) Privater und geschäftlicher Umgang mit Juden (152) Amts-, Machtmißbrauch (155)  |     |
| c) Zusammenfassende Analyse der Dienststrafrechtsprechung .....   | 159 |
| Ergebnisse dieser Rechtsprechung (159) Argumentation und Begründung der Entscheidungen (163)  |     |

*5. Kapitel*

<b>Die Rechtsprechung zum Versicherungsrecht der Bürgermeister und Kommunalbeamten</b> .....	168
--	-----

Die Voraussetzungen zum Erhalt der Versicherungsanwartschaft nach Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst (168) Staatliche Methoden zur Eindämmung der Flut von „Anerkennungsgebührenzahlern“ (175) Zusammenfassende Analyse der Versicherungsrechtsprechung (179)

*6. Kapitel*

<b>Die Rechtsprechung zum Polizeirecht</b> .....	183
--	-----

- |  |     |
|--|-----|
| a) Zuständigkeiten und Schwerpunkte der Entscheidungen .....   | 183 |
| b) Der polizeiliche Schutz des Einzelhandels .....   | 185 |
| c) Polizeiliche Eingriffe in die Gewerbefreiheit .....   | 193 |
| Der Kampf gegen das „Quacksalbertum“ (194) Die Gleichschaltung der übrigen Heilberufe (198) Rassische und nationale Zuverlässigkeit im Gaststättengewerbe? (202) |     |
| d) Allgemeines zu den „neuen Aufgaben“ der Polizei .....   | 207 |
| e) Zusammenfassende Analyse der Polizeirechtsprechung .....  | 212 |

*7. Kapitel*

<b>Die Rechtsprechung zum Recht der öffentlichen Abgaben</b> .....	220
Zuständigkeiten und Schwerpunkte der Entscheidungen (220) Der Kampf gegen die vermögensrechtlichen Positionen der Kirchen (223) Zusammenfassende Analyse dieser Rechtsprechung (231)	
<b>Zusammenfassung und Ergebnis</b> .....	235
<b>Quellenverzeichnis</b> .....	241
<b>Schrifttumsverzeichnis</b> .....	246
<b>Entscheidungsverzeichnis</b> .....	262
<b>Namenregister</b> .....	270



## Abkürzungsverzeichnis

Zeitschriften sind durch das nachstehende (Z) gekennzeichnet

aaO	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
a. D.	außer Dienst
a. F.	alte Fassung
AGBGB	Ausführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Z)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AV(O)	Ausführungsverordnung
Az.	Aktenzeichen
B.	Beschluß
BA	Bundesarchiv
Bad., bad.	Badisch, badisch
BadVerwZ	Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege (Z)
BadZentrBl.	Badisches Zentralblatt für Staats- u. Gemeindeinteressen (Z)
BAnz.	Bundesanzeiger
BaVBl.	Badisches Verwaltungsblatt (= Ministerial-Blatt für Badische innere Verwaltung)
Bay., bay.	Bayerisch, bayerisch
BBWG	Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums
Bd.	Band
BDC	Berlin Document Center
Begr.	Begründung
Beil.	Beilage
Beil.heft	Beilagenheft
ber.	berichtigt
betr.	betreffend
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BNSDJ	Bund nationalsozialistischer Deutscher Juristen e. V.
BRÄndG	Beamtenrechtsänderungsgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BWVBl.	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt (Z)
BWVPr.	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (Z)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
C. d. Z.	Chef der Zivilverwaltung
d.	der, die, das, des
DBG	Deutsches Beamtengesetz

DDP	Deutsche Demokratische Partei
DDV	Der deutsche Verwaltungsbeamte (Z)
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
div.	diverse
DJ	Deutsche Justiz, Rechtspflege und Rechtspolitik (= Ministerialblatt des Reichsjustizministeriums)
DJZ	Deutsche Juristenzeitung (Z)
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Z)
DR	Deutsches Recht (Z)
DR(A)	Deutsches Recht, Ausgabe A (Z) (vereinigt mit Jur. Wochenschrift)
DRiZ	Deutsche Richterzeitung (Z)
Drucks.	Drucksache
DRW	Deutsche Rechtswissenschaft (Z)
DRZ	Deutsche Rechts-Zeitschrift (Z)
DSK	Dienststrafkammer
DV	Deutsche Verwaltung (Z)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Z)
DVerwBlr.	Deutsche Verwaltungsblätter (Z)
DVO	Durchführungsverordnung
DVP	Deutsche Volkspartei
E.	Entscheidung, Entscheidungssammlung
ehem.	ehemalig(e, er, es)
EHSchG	Gesetz zum Schutze des Einzelhandels
Einf.	Einführung
Erl.	Erlaß, Erläuterungen
etc.	et cetera (und so weiter)
e. V.	eingetragener Verein
f., ff.	folgende
FischersZ	Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Z)
Fn.	Fußnote
G.	Gesetz
GBL.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung
gen.	genannt
Gestapo	Geheime Staatspolizei
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GGStG	Grund- und Gewerbesteuer-gesetz
GLA	Generallandesarchiv
Großh.	Großherzoglich
GS	Preußische Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HartmannZöR	Hartmanns Zeitschrift für öffentliches Recht (Z)
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
i. d. F.	in der Fassung
i. e.	im einzelnen
insbes.	insbesondere
i. R.	im Ruhestand
i. V. m.	in Verbindung mit
Jahrb.	Jahrbuch

JO	Journal Officiel (= Amtsblatt des französischen Oberkommandos in Deutschland)
Jur., jur.	Juristisch, juristisch
JW	Juristische Wochenschrift (Z)
JWG	Jugendwohlfahrtsgesetz
K.	Kammer (der bad. Ständeversammlung)
Kap.	Kapitel
KG	Kommanditgesellschaft
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KJ	Kritische Justiz (Z)
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
Landesh.	Landesherrlich
LG	Landgericht
MdI	Minister(ium) des Innern
m. E.	meines Erachtens
m. W.	meines Wissens
m. (zahlr.) w. Nw.	mit (zahlreichen) weiteren Nachweisen
m. zust. (krit.) Anm.	mit zustimmender (kritischer) Anmerkung
n. F.	neue Folge, neue Fassung
Nr.	Nummer
ns.	nationalsozialistisch
NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NSRB	Nationalsozialistischer Rechtswahrerbund
NSV	Nationalsozialistische Volkswohlfahrt
o.	oben
OG	Official Gazette (Amtsblatt der amerikanischen Militärregierung)
oHG	offene Handelsgesellschaft
o. J.	ohne Jahr
OKiStG	Ortskirchensteuergesetz
OLG	Oberlandesgericht
o. O.	ohne Ort
OStrG	Ortsstraßengesetz
OVG	Oberverwaltungsgericht
PG	Parteigenosse
PolStGB	Polizeistrafgesetzbuch
Preuß., preuß.	Preußisch, preußisch
PreußJahrb.	Preußische Jahrbücher (Z)
Prot.	Protokoll
Prot.heft	Protokollheft
PrOVGE	Entscheidungen des Preuß. Oberverwaltungsgerichts
RAO	Reichsabgabenordnung
RBG	Reichsbeamtengesetz
RDB	Reichsbund der Deutschen Beamten
RdErl.	Runderlaß
RDH	Reichsdisziplinarhof
Rdnr.	Randnummer
RDSH	Reichsdienststrafhof
RDSStO	Reichsdienststrafordnung
RegBl.	Regierungsblatt
RegEntw.	Regierungsentwurf
RegerE	Reger, Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden usw. (Z)
RFH	Reichsfinanzhof
RG	Reichsgericht

RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGSt	Entscheidungssammlung des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	Entscheidungssammlung des Reichsgerichts in Zivilsachen
RMBl.	Reichsministerialblatt
RMBliv	Ministerialblatt des Reichs- und Preußischen Ministeriums des Innern
RMdI	Reichsminister(ium) des Innern
RNG	Reichsnaturschutzgesetz
RsprVGH (I - III)	Die Rechtsprechung des Großherzoglich Badischen Verwaltungsgerichtshofs in 3 Teilen
RuPrMdI	Reichs- und Preußischer(s) Minister(ium) des Innern
RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
RVG	Reichsverwaltungsgericht
RVGE	Entscheidungen des Reichsverwaltungsgerichts
RVerwBl.	Reichsverwaltungsblatt (Z)
RZBl.	Reichszentralblatt
s.	siehe
S.	Seite, Satz
SA	Sturmabteilung der NSDAP
Sächs., sächs.	Sächsisch, sächsisch
SchulG	Schulgesetz
SlgDH (I, II)	Sammlung Disziplinarhof (2 Aktenbündel)
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte(r, s)
Sp. (li., re.)	Spalte (linke, rechte)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SS	Schutzstaffel der NSDAP
StändeVers.	Ständeversammlung
StAnpG	Steueranpassungsgesetz
StAnz.	Staatsanzeiger
StGB	Strafgesetzbuch
StW	Steuer und Wirtschaft (Z)
s. u.	siehe unten
Thür., thür.	Thüringisch, thüringisch
u.	und
u. a.	und andere(s)
u. ä.	und ähnliche(s)
usw.	und so weiter
v.	vom, von
Verf.	Verfasser
Verh.	Verhandlungen
VerhDJT	Verhandlungen des Deutschen Juristentags
VersG	Versicherungsgesetz für Gemeinde- und Körperschaftsbeamte
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Z)
VerwG	Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung
VerwRpfG	Verwaltungsrechtspflegegesetz
Vgb.	Verwaltungsgerichtsbarkeit
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGHE	Entscheidungen des (Bay.) Verwaltungsgerichtshofs
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOE	Verordnungsblatt des Chefs der Zivilverwaltung im Elsaß

VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WHW	Winterhilfswerk
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Württ., württ.	Württembergisch, württembergisch
z.	zu(m)
ZAkDR	Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht (Z)
z. B.	zum Beispiel
ZGO	Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins (Z)
ZHeimW	Zeitschrift für das Heimatwesen (Z)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZStA	Zentrales Staatsarchiv
ZStaatsW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Z)
z. T.	zum Teil



## Einleitung

### Die Entwicklung der Verwaltungsrechtspflege in Baden bis zum Jahre 1933

Vor etwa 100 Jahren begannen verschiedene deutsche Länder mit dem Aufbau einer selbständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Damit wurde zugleich der vorläufige Abschluß einer langen entwicklungsgeschichtlichen Epoche markiert<sup>1</sup>. Denn, um mit *Forsthoff*<sup>2</sup> zu sprechen, „am System des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen haben Jahrhunderte gebaut“. Nur ein weiteres halbes Jahrhundert brauchte es, bis die tatsächliche Einrichtung eigenständiger Verwaltungsgerichtsbehörden auf Länderebene im wesentlichen vollzogen war: Als letzte deutsche Länder errichteten die drei Hansestädte Lübeck (1918), Hamburg (1921) und Bremen (1924) sowie zwischenzeitlich Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz (beide 1922) besondere Verwaltungsgerichte in ihren Bereichen.<sup>3</sup> Die Grundsatzdiskussion über Funktion und Organisation der Verwaltungsrechtspflege schwelte zwar weiter,<sup>4</sup> entzündete sich aber von da an vorzugsweise an den legislativen Bemühungen um die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Reichsebene.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Vgl. hierzu statt vieler die eingehende Untersuchung von *Sellmann*, *Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in: *Staatsbürger und Staatsgewalt* Bd. I (1963), S. 25 ff.; hinsichtlich der Entwicklung in einzelnen deutschen Ländern sei verwiesen auf die beispielhaften Abhandlungen von *Linder*, *Die Entstehung der Verwaltungsrechtspflege des Geheimen Rats in Württemberg* (1940) sowie *Rüfner*, *Verwaltungsrechtsschutz in Preußen von 1749 - 1842* (1962).

<sup>2</sup> *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 8. Aufl. (1961), § 25, 4 (S. 477).

<sup>3</sup> Vgl. hierzu im einzelnen: *v. Elbe*, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach den Gesetzen der deutschen Länder* (1925), S. 22 ff.; *Fleiner*, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 8. Aufl. (1928), § 16 I (insbes. S. 236 Fn. 1, S. 241 ff. m. w. Nw.); der Verfassungsauftrag des Art. 107 WRV, wonach im Reich und in den Ländern nach Maßgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden zu schaffen waren, blieb lediglich in Schaumburg-Lippe un erfüllt.

<sup>4</sup> Zumal die Regelungen in den einzelnen deutschen Ländern von sehr unterschiedlicher Qualität waren, vgl. hierzu die — ideologisch unbeeinflusste — Übersicht von *Danckwerts*, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im nationalsozialistischen Staat*, in: *Frank* (Hrsg.), *Deutsches Verwaltungsrecht* (1937), § 6 (S. 99 ff., insbes. S. 121 ff.).

<sup>5</sup> Die Diskussion über ein „Reichsverwaltungsgericht“ entbrannte schon bald nach der Reichsgründung von 1871 und fand ihren vorläufig ersten Höhepunkt in den Verhandlungen des 29. und 30. Deutschen Juristentages,

Unter den Verwaltungsgerichten deutscher Länder ragte sicherlich nicht an aktueller Bedeutung, jedoch an Anciennität der Badische Verwaltungsgerichtshof mit Sitz in Karlsruhe hervor: Er konnte im Jahre 1933, also zu Beginn des Dritten Reiches, bereits auf eine fast 70jährige Tradition zurückblicken. Die Errichtung einer unabhängigen Verwaltungsrechtspflege im Lande Baden aufgrund des badischen Gesetzes über die Organisation der inneren Verwaltung vom 5. 10. 1863 (VerwG)<sup>6</sup> war außerdem richtungsweisend für die Entwicklung in den anderen deutschen Ländern geworden; die Diskussion über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen hatte nunmehr eine grundsätzlich neue Dimension gewonnen.<sup>7</sup>

Gewiß, die Anfänge in Baden waren bescheiden<sup>8</sup>: Als Verwaltungsgericht erster Instanz fungierte der Bezirksrat, ein Gremium mit Bürgerbeteiligung, das den Bezirksamtern als den unteren Verwaltungsbehörden „zur Mitwirkung bei der Entscheidung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten und zur Unterstützung bei der sonstigen Verwaltung“ (§ 2 Abs. 1 VerwG) zur Seite gestellt worden war. Die Zuständigkeit des Bezirksrats bei der Rechtspflege über öffentliches Recht war enumerativ geregelt und umfaßte zunächst nur 10 Sachgebiete aus dem engeren gemeindlichen Rechtsbereich (§ 5 VerwG). Da die Bezirksräte aber auch aktiv an der (Selbst-)Verwaltung der Gemeinden mitzuwir-

---

für die *Schultzenstein* (VerhDJT 29 [1908] 2. Bd., S. 3 ff.), *Thoma* (VerhDJT 30 [1910] 1. Bd., S. 51 ff.) und *Anschütz* (VerhDJT 30 [1910] 1. Bd., S. 489 ff.) drei — insgesamt positive — Gutachten zum Bedürfnis eines Reichsverwaltungsgerichts erstatteten; nach dem Krieg legte die Reichsregierung in Erfüllung des Verfassungsauftrages aus Art. 107 WRV mehrere sofort heftig umstrittene Gesetzentwürfe über die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Reichsebene vor, die jedoch allesamt nicht — mehr — Gesetz wurden; das schließlich durch „Führererlaß“ vom 3. 4. 1941 (RGBl. I, S. 201) ins Leben gerufene Reichsverwaltungsgericht hatte dann mit der von der WRV intendierten Institution nur noch den Namen gemein, vgl. hierzu weiter unten S. 113. Zur Diskussion über die Schaffung eines RVG in Weimarer Zeit vgl. aus der Fülle der einschlägigen Darstellungen insbes. *Mahron*, Das Reichsverwaltungsgericht, VerwArch 32 (1927), S. 382 ff.; *Lassar*, Das Reichsverwaltungsgericht (1930) sowie ferner *Koehler*, Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht (1952), Einf. S. 1 ff.

<sup>6</sup> RegBl. S. 399.

<sup>7</sup> Einen guten Überblick über die die Einführung der besonderen Verwaltungsrechtspflege vorbereitende und begleitende Diskussion bieten *v. Sarwey*, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege (1880), § 11 (S. 119 ff.); *Tezner*, Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege, VerwArch VIII (1900), S. 220 ff., S. 475 ff. sowie *Meyer-Dochow*, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, 4. Aufl. (1913), Erster Teil, §§ 14 - 19 (S. 66 ff.) m. zahlr. w. Nw.

<sup>8</sup> Zu Organisation und Verfahren der Verwaltungsrechtspflege in Baden aufgrund des Gesetzes von 1863 vgl. insbes. die Darstellung des ersten Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes *Weizel*, Das badische Gesetz vom 5. October über die Organisation der innern Verwaltung (1864) sowie *Kopp*, Die Gesetze und Verordnungen über die Organisation der inneren Verwaltung usw. (1896), Abschn. II (S. 94 ff.).

ken hatten,<sup>9</sup> war auf dieser ersten Stufe trotz der Beteiligung des bürgerlichen Elements<sup>10</sup> die „Administrativjustiz“, d. h. das in den deutschen Ländern — wenn überhaupt — bis dahin bestehende System der verwaltungsinternen Rechtspflege,<sup>11</sup> noch nicht wirklich überwunden.<sup>12</sup>

Epochemachend war jedoch die Schaffung des Verwaltungsgerichtshofs: Hierbei wurden, abgesehen von der zunächst noch recht beschränkten Zuständigkeit, bereits alle jene Merkmale verwirklicht, die auch heute noch eine moderne Verwaltungsgerichtsbarkeit auszeichnen. Der Verwaltungsgerichtshof wurde als eine vollkommen von der Verwaltung getrennte Institution errichtet und ausschließlich mit Berufsrichtern besetzt, die in „Versammlungen von fünf Mitgliedern“ (§ 16 VerwG) einerseits *letztinstanzlich* über die „Rekurse“ gegen Entscheidungen der Bezirksräte und andererseits über einige weitere Materien als *erste und letzte* Instanz zu urteilen hatte (§ 15 VerwG). Vor der Entscheidung war ein Vertreter des Staatsinteresses zu hören, der in der Sitzung des Gerichts seine Anträge zu stellen und zu begründen hatte (§ 17 VerwG). Er nahm also, zumindest nach außen hin, ebenfalls quasi

---

<sup>9</sup> Hierzu eingehend *Böhler*, Der badische Bezirksrat. Seine Entwicklung und seine Stellung in der staatlichen Verwaltungsorganisation (1933).

<sup>10</sup> Grundsätzlich zu der Laienbeteiligung an der Rechtspflege in Baden *Hahn*, Die Entwicklung der Laiengerichtsbarkeit im Großherzogtum Baden während des 19. Jahrhunderts (1974), S. 98 ff., insbes. S. 103 ff.

<sup>11</sup> Das System der Administrativjustiz (vgl. hierzu auch u. Anm. 29) war allerdings, worauf *Poppitz*, Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit, AöR 72 (1943), S. 158 (S. 218 ff.) und *Rüfner*, Verwaltungsrechtsschutz im 19. Jahrhundert usw., DÖV 1963, S. 719 (S. 725) zu Recht hinweisen, in Baden gegenüber anderen deutschen Ländern zumindest verfahrensmäßig relativ schwach ausgebildet; vgl. i. e. *Stiefel*, Baden 1648 - 1952, Bd. II (1977), S. 970. Dieser Umstand hat sich aber möglicherweise auch positiv auf die Einführung einer selbständigen Verwaltungsrechtspflege in Baden ausgewirkt; denn es war nicht notwendig, Widerstände insbes. institutioneller Art zu überwinden, die sich angesichts der durchaus zufriedenstellenden Praxis einer funktionierenden Administrativjustiz, wie sie etwa in Württemberg bestand, hätten ergeben können.

<sup>12</sup> Der Unterschied zwischen verwaltender und richterlicher Tätigkeit des Bezirksrats wurde nach einem von *W. Jellinek* überlieferten pointierten Wort *Otto Mayers* dadurch offenbar, „daß bei einer Sitzung des Bezirksrats als Verwaltungsgericht nicht geraucht werden durfte“ (!), vgl. *Jellinek*, Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden und in Württemberg, DÖV 1952, S. 580; nach Ansicht des späteren VGH-Präsidenten *Wielandt* wäre jedoch eine „Änderung dieser theoretisch zweifellos nicht gehörigen Einrichtung ... freilich mit großen Schwierigkeiten verbunden und kaum durchzuführen, ohne daß entweder die eine, untere Instanz aufgegeben oder die Verwaltungsrechtspflege völlig umgestaltet und (an?, d. Verf.) die bürgerliche Rechtspflege angeschlossen wurde (würde?, d. Verf.). Die Verwaltungs-Rechtspflege im Großherzogtum Baden, *HartmannZöR I* (1875), S. 369 (S. 373). Eine Übersicht über Aufgaben und Verfahrensarten des badischen Bezirksrats geben ferner *Kiefer*, Der Bezirksrat. Seine Ernennung und Tätigkeit (1902) und *Kühn*, Der Bezirksrat, seine Rechte und Pflichten (1930).