

## V. Bußfähigkeit der Verwaltungsgerichte.

## 1) Sachliche Zuständigkeit.

## § 205.

## a) Allgemeine Grundsätze.

Die Verwaltungsgerichte haben die Funktion, die objektive Rechtsordnung in dem Gebiete der Verwaltung aufrecht zu erhalten durch Feststellung der subjektiven Rechte, deren Verletzung oder Bestreitung in einer Verwaltungsklage behauptet wird. Aber nur in Württemberg hat die Gesetzgebung der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine das gesammte Gebiet des Verwaltungsrechts umfassende Ausdehnung gegeben und den allgemeinen Grundsatz aufgestellt, daß, abgesehen von wenigen Ausnahmen, in dem Verwaltungsstreitverfahren Klage gegen jede Verfügung der Verwaltungsorgane, die für eine Verletzung des subjektiven öffentlichen Rechts erachtet wird, erhoben werden kann. Doch unterscheidet auch das Württembergische Recht zwei Kategorien von Verwaltungsstreitsachen. Für die eine Kategorie, die sog. Partei streitigkeiten, bilden die Kreisregierungen die erste, der Verwaltungsgerichtshof die zweite und letzte Instanz. Die zu ihr gehörigen Verwaltungsstreitsachen werden von dem Gesetz, Art. 10 namentlich aufgeführt. Es sind insbesondere solche, in welchen der Kläger gegen eine Verfügung eines Kommunalverbands Klage erhebt, ferner Kompetenzstreitigkeiten von Kommunalverbänden untereinander, endlich solche Streitsachen, in welchen die Klage nicht gegen die Behörde, die die Verfügung erlassen, sondern gegen die Mitverpflichteten oder Berechtigten zu richten ist.<sup>1)</sup> In allen anderen Verwaltungsstreitsachen, sofern sie nicht überhaupt von der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte ausgeschlossen sind,<sup>2)</sup> kann die Verwaltungsklage (oder nach Württembergischen Sprachgebrauch die Beschwerde) erhoben werden, jedoch nur dann, wenn die Angelegenheit innerhalb des Instanzenzugs der Verwaltungsbehörden auf dem Wege der Beschwerde zum Austrag gebracht ist.<sup>3)</sup> Dann

1) Siehe oben S. 799 u. f.

2) Nicht zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gehören nach dem Ges. v. 1876, Art. 2 und 15 namentlich: 1) alle Sachen, die vor die ordentlichen Gerichte gehören; 2) Streitsachen in betreff der Ausübung des Wahlrechts und der Wählbarkeit für den Landtag, über welche der Landtag zu entscheiden hat (Ges. v. 26. März 1868, Art. 4, 8, 22); 3) Streitigkeiten in betreff der Gemeindewahlen, über welche die Kreisregierung endgültig zu entscheiden hat (Ges. v. 6. Juli 1849, Art. 9, 12, 14); 4) Beschwerden über das Verfahren bei Steuereinschätzungen und die Höhe der Steueransätze, welche endgültig von dem Finanzministerium entschieden werden (Ges. v. 28. April 1873); 5) Beschwerden gegen Verfügungen der Forstbehörden über Verletzung des Ges. v. 16. Aug. 1875 in betreff der Bewirtschaftung der Waldungen und Gemeinden, für welche die letzte Instanz das Ministerium des Innern ist (Art. 13). — Einige weitere Ausnahmen siehe bei H o b l S. 147 u. ff.

3) In der Regel kann die Verwaltungsklage also nur erhoben werden gegen eine von einem Ministerium erlassene Verfügung oder Entscheidung. Hiervon besteht jedoch eine Ausnahme. Da man davon ausging, daß die RGewO. in § 20 und 21 nur zwei Instanzen gestatte, so bestimmte das Ges. von 1876, Art. 14, daß gegen Verfügungen einer Kreisregierung, durch welche die Zu-



aber ist sie sogleich bei dem Verwaltungsgerichtshof anzubringen, der darüber in erster und letzter Instanz zu entscheiden hat (Art. 13, 59).

Die Gesetzgebungen der anderen Staaten stellen einen allgemeinen Rechtsatz, durch welchen die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte bestimmt würde, nicht auf. Sie befolgen vielmehr die sog. Enumerationsmethode, indem sie die einzelnen Gegenstände, auf welche sich die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte bezieht, namentlich aufzählen und damit alle anderen Rechtsachen deren Zuständigkeit entziehen. In dieser Aufzählung befolgt jedoch die Bayerische Gesetzgebung wiederum eine von den übrigen Gesetzen verschiedene Methode. Während in den letztern versucht ward, die einzelnen Kategorien von Streitfachen, deren Entscheidung den Verwaltungsgerichten zugewiesen wird, mit möglichster Genauigkeit zu charakterisieren, hat das Bayerische Gesetz von 1878 dagegen in allen Streitfachen des öffentlichen Rechts, welche aus den in dem Gesetze aufgeführten Rechtsinstituten entspringen, die Verwaltungsgerichte für zuständig erklärt.<sup>1)</sup> In Bezug auf den Umfang der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte weichen ferner die verschiedenen Gesetze sehr weit von einander ab. Die Preussischen und Bayerischen Gesetzgebungen haben aus dem gesammten Gebiet des Verwaltungsrechts nach langwieriger und sorgfältiger Prüfung der einzelnen Gesetze und Rechtsinstitute den Kreis derjenigen Rechtsachen, in welchen die Rechtskontrolle der Verwaltungsgerichte nothwendig erschien, abgegrenzt und, wenn im einzelnen auch von einander abweichend, doch im großen Ganzen den subjektiven öffentlichen Rechten einen ausreichenden Rechtsschutz gewährt. Die Systeme der beiden Gesetzgebungen sind jedoch darin wiederum prinzipiell von einander verschieden, daß in der Preussischen Gesetzgebung in der Regel eine Verwaltungsklage vor den unteren oder mittleren Verwaltungsgerichten zulässig ist gegen Verfügungen und Entscheidungen der Lokal- und Provinzialbehörden. In Bayern dagegen unterscheidet das Gesetz zwischen Verwaltungsrechtsachen im engeren Sinne, in welchen die Verwaltungsklage gegen betheiligte Parteien oder gegen eine Behörde bei den unteren oder mittleren Verwaltungsgerichten anzubringen ist (Art. 8), und den sog. Beschwerdesachen, in welchen mit der Verwaltungsklage unmittelbar der Verwaltungsgerichtshof gegen Beschlüsse oder Verfügungen der Kreisregierungen (als Verwaltungsbehörden) in den von dem Gesetze aufgeführten Angelegenheiten anzurufen ist (Art. 10)<sup>2)</sup>. — In

rücknahme einer der in § 53 der GewO. gedachten Approbationen u. s. w. ausgesprochen worden ist, die Verwaltungsklage unmittelbar bei dem Verwaltungsgerichtshof anzubringen ist. Vgl. v. S a r w e v S. 525 u. f. und oben S. 497, 500.

1) Diese beiden verschiedenen Methoden sind jedoch nicht konsequent von den verschiedenen Gesetzgebungen durchgeführt. Es finden sich sowohl in dem Bayerischen Gesetz einzelne Kategorien von Streitfachen, wie in den anderen Gesetzgebungen einzelne Rechtsinstitute aufgeführt.

2) In einzelnen Angelegenheiten kann auch gegen Verfügungen des Oberbergamts und der Generalzolldministration Verwaltungsklage bei dem Verwaltungsgerichtshof erhoben werden. Art. 10 und dessen Ergänzungen in dem Gebührenges. v. 18. Aug. 1879 (s. A r a i s, Kommentar S. 237 u. ff.).

Baden und Hessen ist im Vergleich mit den anderen Staaten die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte eine sehr beschränkte. In Hessen ist das oberste Verwaltungsgericht überdies ausschließlich Revisionsinstanz.<sup>1)</sup>

### § 206.

#### b) Übersicht der Verwaltungsstreitsachen.

In negativer Weise ist die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte dadurch begrenzt, daß zu ihr nicht gehören alle Rechtsfachen, für welche die ordentlichen Gerichte zuständig sind, und alle Beschwerdesachen, in denen die Verwaltungsbehörden nach pflichtmäßigem Ermessen der Zweckmäßigkeit zu beschließen haben. In positiver Weise wird sie dagegen bestimmt durch die Aufzählung der einzelnen Verwaltungsstreitsachen.<sup>2)</sup> Die Gesetze geben diese Aufzählung in einer mehr zufälligen Aneinanderreihung der einzelnen Kategorien. Eine wissenschaftliche Übersicht kann nur gewonnen werden, wenn auf die subjektiven Rechte, deren Verletzung das Fundament der Verwaltungsklagen zu bilden hat, zurückgegangen wird.<sup>3)</sup>

I. Das subjektive Recht des Staats auf Gehorsam gegen den Staatswillen bedarf keines Schutzes durch die Verwaltungsgerichte. Denn die Verwaltungsorgane haben kraft ihrer Amtsgewalt den Gehorsam gegen den Staatswillen zu erzwingen. Da jedoch, wo die Ausübung der Amtsgewalt an das Vorhandensein bestimmter gesetzlicher Voraussetzungen gebunden ist, kann den Verwaltungsgerichten die Funktion übertragen sein, im einzelnen Fall das Vorhandensein dieser gesetzlichen Voraussetzungen festzustellen und den Staatswillen zu erklären. Der Antrag ist dann in Form einer Klage von der Verwaltungsbehörde oder einem Beteiligten zu stellen, während derjenigen Person, gegen welche die Amtsgewalt auszuüben ist, die Rolle des Beklagten zugetheilt ist und die Willenserklärung in der Form eines richterlichen Urtheils zu erfolgen hat.<sup>4)</sup>

Hierher gehört die Ausübung der Disziplinargerichtsbarkeit durch die Verwaltungsgerichte (S. oben S. 129 u. f., 140, 179, 204, 208). Im übrigen stehen Funktionen dieser Art den Verwaltungsgerichten nur in Preußen zu. Dieselben haben hier zu

1) Baden, Ges. v. 5. Okt. 1863, § 5, 15. Durch einzelne spätere Gesetze ist die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte etwas erweitert worden (Strafges. v. 14. Jan. 1868, § 4, 18; Ges. v. 14. März 1872 betreff. Einführung des Reichsges. über den Unterstützungswohnsitz § 4; Wasserges. v. 25. Aug. 1876, Art. 63, 64, 78, 90, 91; Ges. über den Elementarunterricht v. 6. März 1868, § 115. Auch kann durch Verordnung die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte erweitert werden. Ges. v. 1863, § 5, 15. Ein Gesetzentwurf, durch welchen die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte wesentlich erweitert werden soll, ist soeben dem Landtag vorgelegt worden. — Hessen, Ges. v. 12. Juni 1874, Art. 111; Volksschulges. v. 16. Juni 1874, Art. 59.

2) Über das Württembergische Recht siehe oben S. 806 u. f.

3) Mit Recht hat v. Sarwey, Off. Recht S. 416, dieses Prinzip seiner höchst verdienstvollen Arbeit zu Grunde gelegt. Seine Ausführung leidet nur daran, daß er den Begriff des subjektiven Rechts zu eng gefaßt hat. Siehe oben S. 14. — Von anderen Gesichtspunkten geht G. Meyer, VerwR. I, 40 u. ff., 75 u. ff. aus.

4) Vgl. auch oben S. 800.

