

Verwaltung und Recht

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland

Prof. Dr. DIETER WILKE,
Präsident des Oberverwaltungsgerichts Berlin (West)

Die Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, einer Gerichtsbarkeit also, der die Rechtskontrolle der staatlichen Verwaltung obliegt, ist ein geeignetes, vielleicht sogar ein notwendiges Instrument, die Behörden zur Einhaltung des Rechts zu zwingen. Fehlt es an Sanktionen, wächst die Neigung zum Rechtsbruch und zur Duldung von Mißständen im gesellschaftlichen wie im staatlichen Bereich. Dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der dem Staatsapparat die strikte Bindung an das geltende Recht zum Gebot macht, kann auf keine Weise besser Gehorsam verschafft werden als dadurch, daß unabhängige und neutrale Gerichte behördliches Tun und Unterlassen auf Klage des Bürgers am Maßstab des Rechts überprüfen. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) hat sich mit Entschiedenheit zum Prinzip des umfassenden Rechtsschutzes bekannt. Die zentrale Garantienorm — nach einem geflügelten Wort der „Schlußstein im Gewölbe des Rechtsstaats“ — ist Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.“ Nur im Ausnahmefall der Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses kann ein Gesetz bestimmen, daß an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt (Art. 19 Abs. 4 Satz 3 i. V. m. Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG). Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg, also der Weg zu den Zivilgerichten, gegeben (Art. 19 Abs. 4 Satz 2 GG). Die von der Verfassung vorgesehene subsidiäre oder Auffangfunktion der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist jedoch praktisch ohne Belang, weil der Bund unter Inanspruchnahme seiner gerichtsverfassungsrechtlichen und gerichtsverfahrensrechtlichen Kompetenz in Art. 74 Nr. 1 GG durch die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17) den Verwaltungsrechtsschutz den Verwaltungsgerichten übertragen hat. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, neben der es noch die besonderen Verwaltungsgerichtsweige der Sozial- und der Finanzgerichtsbarkeit gibt, wird durch unabhängige, von den Verwaltungsbehörden — aber auch von den sonstigen Gerichten — getrennte Gerichte ausgeübt (vgl. § 1 VwGO).

Gliederung, Zuständigkeit und Besetzung der Verwaltungsgerichte

Das Gerichtssystem der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in drei Instanzen gegliedert: die Verwaltungsgerichte, die Oberverwaltungsgerichte (die in einigen Bundesländern, wie z. B. Bayern, den traditionsreichen Namen „Verwaltungsgerichtshof“ führen) und das Bundesverwaltungsgericht in Berlin (West). Verwaltungsgerichte gibt es 35; Stadtstaaten wie Berlin, Bremen und Hamburg haben jeweils nur ein Verwaltungsgericht, in einem Flächenstaat wie Nordrhein-Westfalen bestehen sieben Verwaltungsgerichte. Für jedes Bundesland ist ein Oberverwaltungsgericht zuständig, aber auch hier gilt der Satz „keine Regel ohne Ausnahme“: Die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben in einem Staatsvertrag von der in § 3 Abs. 2 VwGO enthaltenen Befugnis Gebrauch gemacht, die Errichtung eines gemeinsamen Gerichts zu vereinbaren; da dieser Staatsvertrag kürzlich gekündigt worden ist, wird es demnächst 11 (westdeutsche) Oberverwaltungsgerichte geben. Der personelle Bestand der Verwaltungsgerichtsbarkeit beträgt zur Zeit etwa 1 700 Richter, von denen ungefähr 65 beim Bundesverwaltungsgericht, 410 bei den Oberverwaltungsgerichten und die übrigen bei den Verwaltungsgerichten tätig sind.

Nach der sog. Generalklausel des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO,

die der Sache nach eine einfachgesetzliche Wiederholung des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG darstellt, ist der Verwaltungsrechtsweg „in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben“. Für die Entscheidung verfassungsrechtlicher Streitigkeiten sind die Verwaltungsgerichte nicht zuständig. Hierunter sind jene Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Verfassungsorganen oder Teilen von ihnen zu verstehen, bei denen die Beteiligten — z. B. Bundesrat und Bundesregierung — um verfassungsrechtliche Positionen streiten. Verfassungsrechtliche Kontroversen werden — je nach der konkreten Konstellation — vor dem Bundesverfassungsgericht oder den Staats- und Verfassungsgerichtshöfen der Länder ausgetragen. Derartige oberste Gerichte gibt es in allen Ländern mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und Berlin (West). Für die Zuständigkeit der Verfassungsgerichte gilt nicht das Generalklausel-, sondern das Enumerationsprinzip; verfassungsrechtliche Streitigkeiten, die mangels einer Zuständigkeitsbegründenden Norm nicht vor ein Verfassungsgericht gebracht werden können, bleiben gerichtlich unentschieden und müssen politisch bereinigt werden.

Die nichtverfassungsrechtlichen öffentlich-rechtlichen (oder verwaltungsrechtlichen) Streitigkeiten umfassen die Fülle der Konfliktfelder zwischen Staat und Individuum. Wirtschafts- und Gewerberecht, Sozialhilferecht, Ausländer- und Asylrecht, Beamtenrecht, Bau- und Umweltrecht, Wasserrecht, Planungsrecht, Mietpreisrecht, Wohnungsrecht, Polizeirecht, Versammlungsrecht, Straßen- und Straßenverkehrsrecht, Bildungs-, Schul- und Hochschulrecht. Auf all diesen und vielen anderen Gebieten besteht die Möglichkeit, daß es zu einvernehmlich nicht lösbaren Auseinandersetzungen kommt. Werden Gewerbe genehmigungen verweigert, Fahrerlaubnisse entzogen, staatliche oder kommunale Leistungen versagt, wird der Abriß ungenehmigter Bauten verlangt, werden Bauwerke unter Denkmalschutz gestellt, wird die Sanierung verseuchter Böden angeordnet oder der Zugang zur Hochschule verweigert: Immer darf der Verwaltung entgegengehalten werden, daß sie die rechtlichen Voraussetzungen für ihre jeweiligen Maßnahmen nicht beachtet und daher zu Unrecht subjektive öffentliche Rechte Privater mißachtet habe. Hier Rechtsschutz zu gewähren ist Aufgabe der Verwaltungsgerichte. Allerdings sind gemäß § 40 Abs. 1 VwGO die Gesetzgeber des Bundes und der Länder berechtigt, einzelne verwaltungsrechtliche Streitigkeiten anderen Gerichten zuzuweisen; dies ist aus Gründen des Sachzusammenhangs, der Prozeßökonomie und der Tradition mehrfach geschehen.

Die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind auf die drei Instanzen folgendermaßen verteilt. Grundsätzlich entscheiden die Verwaltungsgerichte im ersten Rechtszug über alle Streitigkeiten, für die der Verwaltungsrechtsweg offensteht (§ 45 VwGO). In Ausnahmefällen können aber auch Oberverwaltungsgerichte und das Bundesverwaltungsgericht in erster Instanz zuständig sein. So findet die abstrakte Normenkontrolle nach § 47 VwGO ausschließlich vor dem Oberverwaltungsgericht statt. Ferner sieht ein Nebengesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung, das Gesetz zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungsgerichts- und Finanzgerichtsbarkeit vom 31. Mai 1978 (BGBl. I S. 446), vor, daß das Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug über Streitigkeiten entscheidet, die sich aus der Errichtung und dem Betrieb technischer Großbauten, wie Reaktoren, Kraftwerke, Flughäfen oder Bundesautobahnen, ergeben. Eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts besteht z. B. für Klagen gegen die vom Bundesminister des Innern ausgesprochenen Vereinsverbote (§ 50 Abs. 1 Nr. 2 VwGO).

Regelmäßig können Oberverwaltungsgerichte und Bundesverwaltungsgericht nur als Rechtsmittelgerichte in Anspruch genommen werden. Für Berufungen und Beschwerden gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte sind die Oberverwaltungsgerichte zuständig (§ 46 VwGO); das Bundesverwaltungsgericht kann mit dem Rechtsmittel der Revision angerufen werden (§ 49 Nr. 1 und 2 VwGO). Der wesentliche Unterschied zwischen dem oberverwaltungsgerichtlichen Bern-