

75 Jahre Verwaltungsgericht Bremen

VRiVG Ingo Kramer, VG Bremen¹

Der nachfolgende Beitrag befaßt sich mit den wechselnden rechtlichen Rahmenbedingungen, denen die Verwaltungsgerichtsbarkeit im letzten Dreivierteljahrhundert unterworfen war. Zugleich werden die inhaltlichen Schwerpunkte der verwaltungsrichterlichen Tätigkeit nachgezeichnet. Nicht zuletzt wird auch auf die "Binnenverhältnisse", also die richterliche Arbeitsweise und deren Veränderungen, eingegangen.

Anfänge

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen beschloß auf seiner Sitzung am 13.6.1924, daß das bereits am 6.1.1924 verkündete Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit² am 1.7.1924 vollständig in Kraft treten sollte.³ Damit konnte im Juli 1924 das Verwaltungsgericht Bremen seine Tätigkeit aufnehmen. Die erste Sitzung fand am 4.7.1924 statt.

Die Gründe für die Einrichtung des Verwaltungsgerichts hatte in der Bürgerschaftssitzung vom 21.12.1923 der Abgeordnete Dr. Dronke benannt:

*"Es wird damit ein Schritt getan, der in der deutschen Rechtswissenschaft und der deutschen Rechtspolitik seit Jahrzehnten gefordert worden ist. Es soll dadurch jedem einzelnen Staatsbürger das Recht gegeben werden, auch in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten den Schutz der Gerichte anzurufen, wenn er glaubt, daß er von den Behörden, von Vertretern der Allgemeinheit in seinen Rechten gekränkt worden ist. Diese Verwaltungsgerichtsbarkeit hat für die meisten deutschen Staaten eine sehr erhebliche Bedeutung, weil dort bisher ein Rechtsschutz gar nicht oder nur in geringem Umfange gegeben war. Deshalb hat auch die Reichsverfassung die Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgeschrieben. Für Bremen hat die Einrichtung einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit eine etwas andere Bedeutung. In Bremen bestand aufgrund der alten Verfassung an sich das Recht eines jeden einzelnen Staatsbürgers, sich an die Gerichte zu wenden, wenn er sich in seinen Rechten von den Behörden verletzt glaubte. Der Unterschied dieses neuen Gesetzentwurfs von der bisherigen Vorschrift ist der, daß jetzt nicht mehr die Zivilgerichte angegangen werden, sondern ein besonderes Fachgericht angerufen wird. Dieser Unterschied ist immerhin erheblich, denn bei dem außerordentlichen Umfang und der außerordentlichen Schwierigkeit, die das öffentliche Recht in den letzten Jahrzehnten gewonnen hat, erscheint es zweckmäßig, Gerichte einzusetzen, die sich ganz besonders mit diesen Fragen befassen, weil man dem Zivilrichter nicht mehr zumuten kann, in diesen Fragen sich stets auf dem Laufenden zu halten und rasch zu arbeiten. Insofern hat dieses Gesetz also auch für Bremen eine ganz besondere Bedeutung. Von allgemeinen Gesichtspunkten kommt dabei in Frage einmal, in welchem Umfange man das Verwaltungsgericht als besonderes Gericht einsetzen will. Es taucht die Frage auf, ob jeder, der eine Beschwerde gegen die Verwaltungsbehörden hat, dabei auch die Möglichkeit haben soll, sich an die Gerichte zu wenden. Diese Frage ist in Übereinstimmung mit der Rechtswissenschaft und der Rechtspolitik dahin beantwortet worden, daß nur derjenige sich an das Gericht wenden kann, der annimmt, daß er in seinen Rechten verletzt ist."*⁴

Diese prinzipiellen Überlegungen des Gesetzgebers können auch heute noch weitgehend Geltung beanspruchen.

In den Ausführungen des Bürgerschaftsmitglieds Dr. Dronke ist angesprochen worden, daß das Land Bremen in der verfassungsrechtlichen Pflicht stand, eine Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen. Denn das verlangte bereits Art. 107 der Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919⁵:

"Im Reiche und in den Ländern müssen nach Maßgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen von Verwaltungsbehörden bestehen."

Bremen hatte sich einige Jahre Zeit gelassen, bis es dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe - als letztes aller damaligen deutschen Länder⁶ - Folge leistete. Offenbar war der Senat der Auffassung gewesen, daß die bisherige Zuweisung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten an die ordentlichen Gerichte ausreichend war. So teilte der Senat noch am 26.6.1923 der Bürgerschaft mit,

¹ Der Text geht auf einen Beitrag zurück, der zu einem Tag der offenen Tür am 09.10.1999 anlässlich des 75jährigen Bestehens des Verwaltungsgerichts Bremen in der Druckschrift "Das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - Beiträge zur Geschichte" publiziert wurde (S. 5 ff.). Der Beitrag wurde für die Veröffentlichung in der NordÖR überarbeitet und ergänzt.

² Brem.GBl. S. 23

³ § 1 der Zweiten Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsgerichtsgesetzes v. 17.6.1924 -Brem.GBl. S. 315.

⁴ Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft vom Jahre 1923, S. 686.

⁵ RGBL. S. 1383

⁶ Lediglich das Land Schaumburg-Lippe führte keine allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit ein

daß sich Mißstände daraus nicht ergeben hätten. Allerdings entschieden die ordentlichen Gerichte keineswegs über alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten. Vielfach war überhaupt kein gerichtlicher Rechtsschutz möglich und die Verwaltungsbehörden hatten selber das letzte Wort zu sprechen. Das war - abgesehen von Ermessensentscheidungen - nun vorbei.

Der Senat sah die Schaffung eines Verwaltungsgerichts aber durchaus positiv:

*“Es ist daher die Erwartung berechtigt, daß die Einrichtung eines besonderen Verwaltungsgerichts -hofs in Bremen sowohl dem Einzelnen wie den Verwaltungsbehörden zum Nutzen gereichen wird.”*⁷

Die Besetzung des Verwaltungsgerichts bestand von Anfang an aus drei Juristen und zwei Laien. Berufsrichter waren der Vorsitzende und die “beamteten” Beisitzer des Verwaltungsgerichts, die überwiegend der ordentlichen Gerichtsbarkeit angehörten und ihre Tätigkeit als Verwaltungsrichter nebenamtlich ausübten. Die Laienrichter kamen aus der Verwaltung oder den Berufskammern und wurden von einem Ausschuß der Bürgerschaft gewählt.

Es gab ferner ein sogenanntes “kleines Verwaltungsgericht”, das durch einen Vorsitzenden und zwei Laienbeisitzer entschied. Hier wurden hauptsächlich Rekursachen nach der Gewerbeordnung verhandelt.⁸

Gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts war zunächst kein Rechtsmittel möglich. Das bremische Verwaltungsgericht entschied also erst- und letztinstanzlich über die anhängig gemachten öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten. Die Klagen richteten sich vor allem gegen Entscheidungen der Fürsorgebehörde, des Baupolizeiamts und der Polizeidirektion. Die Rekursachen betrafen im wesentlichen Schankund Gastwirtschaften, den Kleinhandel mit Spirituosen, Wandergewerbescheine und auch bereits Streite um die Erlaubnis zum Führen von Kraftfahrzeugen. Die jährlichen Eingänge beliefen sich zwischen 1924 und 1933 auf durchschnittlich 200 (1925: 270; 1929: 181; 1932: 196), davon übertrafen die Rekurse (1925: 226; 1929: 128; 1932: 136) deutlich die Klagen (1925: 44; 1929: 53; 1932: 60).⁹

Ein bremisches Oberverwaltungsgericht wurde erst aufgrund des Gesetzes vom 14.9.1933¹⁰ errichtet, das nunmehr für die Überprüfung der Entscheidungen des Verwaltungsgerichts in rechtlicher, nicht aber in tatsächlicher Hinsicht zuständig wurde.

NS-Zeit

Die nationalsozialistische Zeit beschränkte die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit entscheidend. Im Zuge der Kriegsplanung erging ein Erlaß des “Führers und Reichskanzlers” über die Vereinfachung der Verwaltung vom 28.8.1939¹¹, der sich unmittelbar auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit auswirkte. Die Programmatik ergab sich bereits aus dem Eingangssatz dieses Erlasses:

“Die Verteidigung von Volk und Reich erfordertreibungslose Arbeit der öffentlichen Verwaltung.”

Was darunter für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verstehen war, erschloß sich aus IV. Abs. 2 des Erlasses vom 28.8.1939:

“An die Stelle der Anfechtung einer Verfügung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren tritt die Anfechtung im Beschwerdewege bei der vorgesetzten Behörde oder der Aufsichtsbehörde. Die Beschwerdebehörde kann im Hinblick auf die grundsätzliche Bedeutung oder die besonderen Umstände des Einzelfalls statt der Beschwerde das verwaltungsgerichtliche Verfahren zulassen.”

Damit war es der Verwaltung selber überlassen, ob sie sich gerichtlich überprüfen lassen wollte. Als Resultat schrumpfte die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit während des Zweiten Weltkriegs zur Bedeutungslosigkeit. Die noch anhängig gemachten Verfahren hatten Seltenheitswert. Ein unabhängiger Rechtsschutz der Bürger gegen Verwaltungswillkür war praktisch beseitigt.

Für Laienrichter gab es auch keine Verwendung mehr. Ihre Mitwirkung wurde durch § 2 der Zweiten Verordnung über die Vereinfachung der Verwaltung vom 6.11.1939¹² abgeschafft.

Damit fiel auch das “kleine Verwaltungsgericht” für Rekursachen fort.¹³

Bei den noch verbliebenen Verfahren (Eingänge 1940: 13, 1941: 10, 1942: 4, 1943: 6) handelte es sich um juristische Alltagsfälle. Schankkonzessionen schienen am konfliktrichtigsten zu sein. Die Urteile aus dieser Zeit zeigten die übliche

⁷ Verhandlungen zwischen dem Senat und der Bürgerschaft vom Jahre 1923 S. 391, Mitteilung des Senats vom 26.6.1923.

⁸ Peters, "Geschichte, Entstehung und Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bremen", Düsseldorf 1981, S. 64.

⁹ Peters, a.a.O. S. 147, 148.

¹⁰ Brem. GBl. S. 315.

¹¹ RGBl. I S. 1535.

¹² RGBl. I S. 2168.

¹³ Peters, a.a.O. S. 129.

verwaltungsjuristische Bearbeitungsweise auf, waren aber von nationalsozialistischen Grundeinstellungen geprägt, wenn - nach Auffassung der Richter - die angegriffene Verwaltungspraxis den spezifischen Zielen der NS-Führung entsprach. Diese Ausrichtung der Rechtsprechung war durch die personelle Zusammensetzung der Richterschaft gesichert. Alle Berufsrichter des Verwaltungsgerichts waren während der Kriegsjahre entweder Mitglieder oder Partei anwärter der NSDAP.¹⁴

Neubeginn

Am 26.4.1945 besetzten britische Truppen den größten Teil Bremens. Am 27.4.1945 mußte auch der Kampfkommandant von Bremen, General Becker, den letzten Widerstand aufgeben. Damit fand die Tätigkeit des formell noch existierenden Verwaltungsgerichts Bremen einstweilen ihr Ende. Als Folge der Besetzung wurden alle bis dahin erlassenen Besatzungsvorschriften nun auch in Bremen wirksam. Von besonderer Bedeutung für die Justiz war dabei Artikel III der Proklamation Nr. 1 des Obersten Befehlshabers der alliierten Streitkräfte¹⁵, wonach alle deutschen Gerichte bis auf weiteres geschlossen wurden. Ferner machte Art. I des Gesetzes Nr. 2 des Obersten Befehlshabers¹⁶ die Wiederaufnahme der Tätigkeit aller Gerichte der ordentlichen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit von der Ermächtigung durch die Militärregierung abhängig. Diese Bestimmungen traten in Bremen mit dem Zeitpunkt der Besetzung in Kraft, die durch spätere Bekanntmachung auf den 27.4.1945, 18.00 Uhr, festgelegt wurde.¹⁷

In Bremen ermächtigte die - mittlerweile US-amerikanische - Militärregierung schon frühzeitig zur Wiedereröffnung der Gerichte. Darauf beruhte eine Verordnung des von der Besatzungsmacht eingesetzten Regierenden Bürgermeisters Vagts vom 27.6.1945¹⁸, dessen Art. 1 lautete: *“Die Gerichte nehmen ihre Tätigkeit mit den heutigen Tage wieder auf und üben sie entsprechend den Weisungen der Militärregierung aus.”*

Tatsächlich wurden am 27.6.1945 jedoch nur das Amtsgericht und das Landgericht Bremen wiedereröffnet, während die Aufnahme der Tätigkeit des Verwaltungsgerichts auf sich warten ließ. Aus der Sicht der Besatzungsmacht bestand ein vorrangiges Bedürfnis, Strafsachen und Zivilstreitigkeiten wieder von den deutschen Gerichten erledigen zu lassen. Im Bereich der Verwaltungskontrolle war die Interessenlage anfänglich anders. Die Verwaltung mußte ohnehin nach Direktiven der Militärregierung arbeiten. Diese waren einer gerichtlichen Überprüfung von vornherein entzogen.

Der Senat beschäftigte sich auf Anregung der Militärregierung erst auf seiner Sitzung am 30.11.1945 wieder mit dem Verwaltungsgericht. Auf Vorschlag von Bürgermeister und Justizsenator Dr. Spitta wurde beschlossen, *“die Wiederherrichtung des Verwaltungsgerichts zu betreiben und den Amtsgerichtsdirektor Dr. Appel mit der vorläufigen Wahrnehmung der Geschäfte des Präsidenten zu beauftragen”*¹⁹

Zunächst sollte eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Dies erfolgte mit dem Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 1.2.1946²⁰, das aufgrund Verordnung des Senats vom 11.7.1946²¹ am 16.7.1946 in Kraft trat.

Hatte Bremen - wie erwähnt - 1924 als letztes deutsches Land die Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt, so war es nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges nun das erste Land, das wieder über eine Verwaltungsprozeßordnung verfügte, die im Grundsatz umfassenden Rechtsschutz in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten gewährleistete. Erst Monate später erließ der Alliierte Kontrollrat in Berlin das Gesetz Nr. 36 vom 10.10.1946²², das in Art. I die Wiederherrichtung von Verwaltungsgerichten in den einzelnen Besatzungszonen und in Berlin anordnete. Art. V des Kontrollratsgesetzes Nr. 36 hob im übrigen den Führererlaß vom 28.8.1939 und die Zweite Verordnung über die Vereinfachung der Verwaltung vom 6.11.1939 formell auf. Diese NS- Vorschriften wurden in Bremen allerdings schon bei Verabschiedung des Gesetzes vom 1.2.1946 als obsolet angesehen.

Die neuen Regelungen des Gesetzes vom 1.2.1946 orientierten sich inhaltlich stark an der Fassung des ersten Verwaltungsgerichtsgesetzes von 1924. Das Verwaltungsgericht entschied nach § 10 des Gesetzes vom 1.2.1946 nunmehr wieder

¹⁴ Wrobel, "Bremische Verwaltungsgerichtsbarkeit von 1933 bis 1945" in "Das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - Beiträge zur Geschichte", Bremen 1999, S. 25.

¹⁵ Amtsblatt der Militärregierung Deutschland, Amerikanische Zone, Ausgabe A, S. 1.

¹⁶ Amtsblatt der Militärregierung Deutschland, Amerikanische Zone, Ausgabe A, S. 7.

¹⁷ Brem.GB1. 1945, S. 27.

¹⁸ Brem. GB1. S. 18.

¹⁹ Unveröffentlichtes Senatsprotokoll vom 30.11.1945.

²⁰ Brem. GB1. S. 17.

²¹ Brem. GB1. S. 76.

²² Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland Nr.11 vom 31.10.1946, S. 183.

“über die Anfechtung von Verfügungen und Beschlüssen der Verwaltungsbehörden und von sonstigen Verwaltungsakten sowie in anderen zum Bereich Bremens gehörigen Streitigkeiten des öffentlichen Rechts”, soweit nicht andere Gerichte zuständig waren.

Eine die damalige Situation kennzeichnende Einschränkung fand sich in § 69 des Gesetzes vom 1.2.1946:

“Ausgeschlossen von der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind: alle Verfügungen, Beschlüsse und sonstigen Verwaltungsakte, die entweder unmittelbar von der Militär-Regierung selbst oder auf Anweisung der Militärregierung von einer deutschen Verwaltungsbehörde ergangen sind.”

Ein Wahlausschuß hatte am 15.5.1946 im Dienstzimmer von Bürgermeister Dr. Spitta den Amtsgerichtsdirektor Dr. Appel sowie fünf weitere Juristen zu “beamteten Mitgliedern” des Verwaltungsgerichts gewählt. Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes nahm das personell neu zusammengesetzte Verwaltungsgericht Bremen seine Tätigkeit wieder auf. Mit einem Berichtsschreiben vom 15.2.1947 erfolgte durch Dr. Appel, der zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Bremen bestellt worden war, eine erste Bestandsaufnahme gegenüber dem Senator für Justiz und Verfassung: *“Seit Aufnahme der Tätigkeit des Verwaltungsgerichts sind 9 Klagen und 1 Rekurs eingegangen, hiervon sind 5 Klagen nicht erledigt und noch anhängig.”*

An die Stelle des Gesetzes vom 1.2.1946 trat schon bald das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 5.8.1947.²³ Die Neuregelung war durch die amerikanische Besatzungsmacht veranlaßt worden. Vergleichbare Gesetze gab es mit geringen Unterschieden in der ganzen amerikanischen Zone. Demzufolge wurde das Gesetz vom 5.8.1947 auch nicht von der Bremischen Bürgerschaft beraten und beschlossen, sondern vom Länderrat der US-Zone²⁴ und mit Ermächtigung der Militärregierung vom Präsidenten des Senats verkündet.

Das Gesetz vom 5.8.1947 sah wiederum eine zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit vor. Es wurde ein Verwaltungsgerichtshof Bremen - später Oberverwaltungsgericht - als zweite Instanz geschaffen. Das Verwaltungsgericht unterstand nunmehr einem Verwaltungsgerichtsdirektor, es verhandelte und entschied in der Besetzung von drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern. Nach § 12 Abs. 2 des Gesetzes vom 5.8.1947 wurde aber zunächst nur der Verwaltungsgerichtsdirektor hauptamtlich auf Lebenszeit ernannt. Die übrigen Richter gehörten weiterhin überwiegend den ordentlichen Gerichten an. Sie wirkten als Verwaltungsrichter nur nebenamtlich.

In § 22 des Gesetzes vom 5.8.1947 war eine Generalklausel enthalten, die die inhaltlich unbeschränkte Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten begründete, soweit nicht besondere Gerichte eingerichtet waren. Schließlich sicherte die zwei Monate später verkündete Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21.10.1947²⁵ in Art. 141 den Verwaltungsrechtsschutz auch verfassungsrechtlich ab: *“Zum Schutze des einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen oder pflichtwidrige Unterlassungen der Verwaltungsbehörden steht der Rechtsweg an die ordentlichen Gerichte oder Verwaltungsgerichte offen. Diese sind befugt, bei ihren Entscheidungen die Gesetzmäßigkeit von Rechtsverordnungen, behördlichen Verfügungen und Verwaltungsmaßnahmen zu prüfen.”*

Bremerhaven

Von den Vorschriften des Gesetzes vom 5.8.1947 blieb § 1 Abs. 2 S. 2 folgenlos. Die Bestimmung lautete: *“Durch Verordnung kann ein weiteres Verwaltungsgericht in Bremerhaven errichtet werden”*. Dazu ist es nicht gekommen. Statt dessen wurde im Verwaltungsgericht Bremen eine eigens für Bremerhavener Sachen zuständige Kammer eingerichtet, die regelmäßig Sitzungen in Bremerhaven abhielt. Nachdem 1974 eine Neuordnung der Geschäftsverteilung des Verwaltungsgerichts ausschließlich nach Sachgebieten vorgenommen wurde, entfiel die “Bremerhaven-Kammer”. Es kam aber anschließend zu der Praxis der einzelnen Kammern, Sitzungen in Bremerhaven durchzuführen, um dort Verfahren aus der Seestadt ortsnah zu entscheiden. Daran wird auch gegenwärtig festgehalten.

Nachkriegsjahre

Die ersten Nachkriegsjahre waren neben dem rechtlichen Neuanfang geprägt durch personelle und räumliche Schwierigkeiten. Bis 1951 blieb es dabei, daß nur der Verwaltungsgerichtsdirektor - seit 1960 wieder Präsident des Verwaltungsgerichts - als einziger Berufsrichter hauptamtlich tätig war. Untergebracht war das Verwaltungsgericht zunächst provisorisch im Gerichtshaus an der Domsheide, erst 1951 erfolgte der Umzug in einige Räume des Gebäudes Altenwall 6, das noch heute das Verwaltungsgericht Bremen beherbergt. Nach dem Umzug folgte eine allmähliche personelle Aufstockung. Von 1952 bis

²³ Brem. GB1. S. 171.

²⁴ Sammlung der Länderratsgesetze, S. 184.

²⁵ Brem.GBI. S. 251.

1955 stieg die Zahl der Berufsrichter von 1 auf 6. Das hing natürlich mit der Zunahme der Verfahren zusammen. Noch 1948 mußte der inzwischen zum ersten Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs in Bremen ernannte Dr. Appel die Öffentlichkeit auf das Bestehen einer bremischen Verwaltungsgerichtsbarkeit aufmerksam machen. Er schrieb einen längeren Artikel über die Grenzen der öffentlichen Gewalt und zur Wiedereinführung der bremischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, der am 10.4.1948 im "Weser-Kurier" abgedruckt wurde. Immerhin wurde 1950 schon ein Eingang von 209 Verfahren verzeichnet. 1954 waren beim Verwaltungsgericht und beim Oberverwaltungsgericht zusammen 583 Verfahren anhängig.

Der Schwerpunkt lag in der ersten Nachkriegszeit eindeutig bei den Wohnungssachen, auf die in den Jahren 1949 bis 1951 mehr als die Hälfte aller Eingänge entfielen. Der Gesetzgeber sah sich sogar veranlaßt, für Wohnungssachen zeitweise besondere Verwaltungsgerichte einzurichten²⁶.

Diese entschieden in der Besetzung von einem Berufsrichter und zwei Laienrichtern. Hintergrund für diese Sonderregelung war die extreme Wohnungsnot im kriegs zerstörten Bremen, das zudem nach Aufhebung der bisherigen Zuzugssperren eine große Zahl von Heimkehrern und Flüchtlingen aufzunehmen hatte. Die Entscheidungen der Wohnungsbehörde über die Erfassung von Wohnraum, über Zu- und Einweisungen sowie Ausweisungen von Personen, Zwangsumquartierungen und ähnliche Maßnahmen führten häufig zu verwaltungsgerichtlichen Prozessen.

Bei den sonstigen Verfahren spiegelte sich ebenfalls die Bewältigung der Kriegsfolgen wieder. So bescherte die Wiederaufbauphase dem Verwaltungsgericht eine Vielzahl von Streitfällen aus dem Baurecht. Im Jahre 1951 entfielen beispielsweise von 240 Eingängen beim "allgemeinen Verwaltungsgericht" 126 Verfahren und damit mehr als die Hälfte auf Bausachen. Dieses Übergewicht des Baurechts war -von Wohnungssachen abgesehen - kennzeichnend für den Anfang der 50er Jahre²⁷

Beamtenrechtlich waren die Rechtsverhältnisse der früheren Angehörigen des öffentlichen Dienstes nach Art. 131 Grundgesetz zu bewältigen. Die damit verbundenen Probleme warfen eine Fülle sehr schwieriger Rechtsfragen auf.

Schließlich galt es, die vielen Fälle der Vertriebenen und der in der NS-Zeit Geschädigten gerichtlich abzuarbeiten. Für letztere Verfahren war das Lastenausgleichsgesetz maßgebend. Dabei wurde das Verwaltungsgericht Bremen in Lastenausgleichssachen nicht nur mit Verfahren von Geschädigten befaßt, die im Lande Bremen lebten. Wegen einer entsprechenden zentralen Zuständigkeit des Ausgleichsamts Bremen hatte das Bremer Verwaltungsgericht über Entschädigungsansprüche aller in außereuropäischen Ländern - mit Ausnahme der USA - lebender Betroffener zu entscheiden. Diese Zuständigkeit führte zu einer Vielzahl von Verfahren NS-Geschädigter vor dem Verwaltungsgericht Bremen. Die Zugänge in Lastenausgleichssachen stiegen in den 50er Jahren kontinuierlich an und erreichten im Jahre 1956 ihren Höchststand, als sie mit 377 von 814 Neueingängen beim Verwaltungsgericht fast die Hälfte der gesamten Eingänge ausmachten.²⁸ In den Lastenausgleichsverfahren waren oft komplizierte Volkstums- und Schadensfragen aus der Zeit bis 1945 zu klären. Da Fälle aus ganz Osteuropa zu bearbeiten waren, mußte das Verwaltungsgericht umfangreiches Erkenntnismaterial sammeln. Im Rahmen der Sachaufklärung erfolgten vielfach Auskunftsersuchen an die jeweiligen Heimatauskunftsstellen der Ausgleichsamter. Die Ermittlungspflicht veranlaßte auch zu diversen Anfragen insbesondere bei in Israel lebenden Klägern. Die mit dem Lastenausgleich befaßten Verwaltungsrichter hatten erforderlichenfalls Vernehmungen betagter Zeugen im ganzen Bundesgebiet vorzunehmen, wobei in Einzelfällen sogar Beweisaufnahmen im Ausland durchzuführen waren.

Im Jahre 1960 regelte der Bundesgesetzgeber das Verwaltungsprozeßrecht neu. Mit der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21.1.1960²⁹ kam es zu einer bundeseinheitlichen Lösung. Die Generalklausel für die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs war jetzt in § 40 VwGO geregelt, der aber keine substantielle Veränderung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand brachte. Größere Bedeutung erfuhr nun der Begriff des Verwaltungsakts. Die wichtigsten Klagearten im Verwaltungsprozeßrecht, nämlich die Anfechtungs- und die Verpflichtungsklage nach § 42 VwGO, setzen die Existenz oder das Fehlen eines Verwaltungsaktes voraus. Insofern kann der Verwaltungsakt seit 1960 als Schlüsselbegriff so wohl des materiellen Verwaltungsrechts wie auch des Verwaltungsprozeßrechts bezeichnet werden.³⁰ Eine Legaldefinition des Verwaltungsakts ist allerdings viel später erfolgt, bundesrechtlich erst durch § 35 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) vom 25.5.1976.³¹

Das bremische Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 5.8.1947 wurde durch § 195 Abs. 2 Nr. 3 c) VwGO aufgehoben. Dem Bremer Gesetzgeber blieb die Kompetenz zum Erlaß eines Ausführungsgesetzes. Dieses Gesetz vom 15.03.1960³² sah unter anderem in seinem Art. 5 vor, daß die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Geschäftsbereich des Senators für die

²⁶ Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Wohnungssachen vom 11.10.1948 -Brem.GBl. S. 201.

²⁷ Kuhlmann, unveröffentlichter "Bericht zum 60jährigen Bestehen des Verwaltungsgerichts Bremen", Bremen 1984, S.8.

²⁸ Kuhlmann, a .a .o. S. 9.

²⁹ BGBI. I S. 17.

³⁰ Kopp/Schenke, Kom. z. VwGO, 11. Aufl., Anhang zu § 42, Rdnr.1.

³¹ BGBI. I S. 1255.

³² Brem. GBl. S. 25.

innere Verwaltung gehörten. Erst durch Gesetz vom 11.7.1972³³ wurde der Senator für Rechtspflege und Strafvollzug - heutige Bezeichnung wieder Justiz und Verfassung - für die Verwaltungsgerichte zuständig.

Nachdem die Tätigkeit des Verwaltungsgerichts bis Ende der 50er Jahre zu einem wesentlichen Teil durch die verwaltungsrechtliche Behandlung der Kriegsnachwirkungen gekennzeichnet war, verlagerten sich die Schwerpunkte. Die Schaffung der Bundeswehr 1955 führte in der Folgezeit zu zahlreichen Verfahren im Soldaten-, Wehr- und Kriegsdienstverweigerungsrecht. Der Zustrom von ausländischen Arbeitnehmern ließ das Ausländerrecht immer wichtiger werden. Die Erweiterung der Wohngebiete und Verkehrsflächen der Stadt brachten eine Fülle von Streitigkeiten im Bau- und Verkehrsrecht. Mit der Gründung der Universität Bremen 1971 gewann das Hochschul- und Hochschulzulassungsrecht besonderes Gewicht.

Bemerkenswert ist, daß im Laufe der Zeit stets Veränderungen in der hauptsächlichen Belastung des Gerichts eintraten. Rechtsgebiete tauchten als Schwerpunkte verwaltungsrichterlicher Tätigkeit auf und verschwanden wieder, insoweit wohl zuverlässig Problementwicklungen in der Gesellschaft abbildend.

Der erhebliche Anstieg der Verfahren insgesamt bedingte eine Vermehrung der Richterstellen. 1960 waren 8 Berufsrichter am Verwaltungsgericht tätig, 1970 war die Zahl bereits auf 12 erhöht und 1980 gab es 16 Verwaltungsrichter in der ersten Instanz.

Entsprechend nahm auch das übrige Personal zu, wobei das Zahlenverhältnis zu den Berufsrichtern kontinuierlich etwa bei 0,6 bis 0,8 zu 1 lag. Von vornherein gab es im nichtrichterlichen Bereich allerdings eine Verzahnung mit dem Oberverwaltungsgericht. So wurden beispielsweise die allgemeine Verwaltung, die Aufgaben der Urkundsbeamten der Geschäftsstelle und Justizwachtmeisterdienste von Mitarbeitern wahrgenommen, die sowohl für das Oberverwaltungsgericht als auch für das Verwaltungsgericht zuständig waren. Das ist auch heute noch so.

Richterinnen

1954 wurde erstmals eine Richterin der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu einem nebenamtlichen "beamteten Mitglied" des Verwaltungsgerichts Bremen ernannt. Es änderte sich jedoch lange nichts daran, daß das Verwaltungsgericht eine Männerdomäne blieb. Bis in die 80er Jahre traten Berufsrichterinnen hier nur als Ausnahme in Erscheinung. Am 1.1.1990 wirkte lediglich eine Richterin beim Verwaltungsgericht. Beim Oberverwaltungsgericht gab es zu diesem Zeitpunkt überhaupt keine Richterinnen.

Die Einstellungspolitik der 90er Jahre brachte hier einen wesentlichen Wandel. Seit 1995 hat das Oberverwaltungsgericht erstmals eine Senatsvorsitzende und zugleich Vizepräsidentin, im Verwaltungsgericht sind 1999 von 24 Richtern inzwischen 8 Frauen. Der Wandel bei der Bewertung der Geschlechterrollen hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit wie die Justiz insgesamt zwar verspätet, aber nachhaltig erreicht.

Verwaltungsgerichtsbarkeit und Asyl

Die Entwicklung in den letzten zwei Jahrzehnten ist von weiteren gravierenden Verschiebungen der Tätigkeitsfelder gekennzeichnet. So ließen zum Beispiel die zunehmende Arbeitslosigkeit im Lande Bremen und deren soziale Folgeprobleme die Zahl der Sozialhilfverfahren erheblich ansteigen.

Noch weitaus stärker wirkten sich die Asylverfahren aus, deren extreme Zunahme schon 1980 die Schaffung einer Kammer für Asylsachen erforderlich machte. Schon nach wenigen Jahren allerdings mußten die Asylverfahren auf mehrere, später auf sämtliche Kammern des Verwaltungsgerichts verteilt werden, um die Verfahren auch nur einigermaßen bearbeiten zu können.

Einige Zahlen mögen die Entwicklung verdeutlichen. 1980 gingen 1.086 neue Asylverfahren ein. Nachdem sich die Zahl der Asylstreitigkeiten in den folgenden Jahren zunächst reduzierte, erhöhte sie sich ab 1990 wieder deutlich (1990: 1.105, 1991: 1.563, 1992: 1.280 Eingänge), um 1993 einen absoluten Höchststand von 2.358 Asylverfahren (53% aller Eingänge dieses Jahres) zu erreichen. Seitdem sind die Eingänge in Asylsachen etwas rückläufig, aber im Niveau weiterhin hoch.

Die Gesamtzahl aller Verfahren, die jährlich beim Verwaltungsgericht eingingen, schwankte in den 90er Jahren, überstieg aber regelmäßig 3.000 (1991: 3.567, 1993: 4.459, 1998: 3.015).

Die Asylverfahren stellten das Verwaltungsgericht nicht nur quantitativ vor neue Anforderungen. Die Besonderheiten

³³ Brem. GBl. S. 147.

des Asylrechts verlangten häufig eine intensive Aufklärung des Sachverhalts nicht nur im Hinblick auf das individuelle Vorbringen der Asylbewerber, sondern auch zu den Verhältnissen in den jeweiligen Heimatländern. Mittlerweile existiert eine Dokumentation des Verwaltungsgerichts zu asylrelevanten Fragestellungen, die alle Länder umfaßt, aus denen Asylbewerber nach Deutschland gelangen. Gesammelt und zum Teil systematisch ausgewertet und registriert sind die Materialien (Entscheidungen, Texte, Gutachten, Stellungnahmen, Auskünfte und Presseberichte) in mehreren hundert Ordnern, die weit über 100.000 bedruckte Seiten umfassen. Schwerpunkte bilden die Sammlungen über die Türkei, das ehemalige Jugoslawien, Sri Lanka, Iran, Libanon und China. Seit 1988 wird die Dokumentation von einer hauptamtlichen Kraft betreut. 1990 wurde hierfür ein Jurist als wissenschaftlicher Mitarbeiter eingestellt.

Die anhaltend große Belastung machte eine weitere personelle Verstärkung der richterlichen Spruchkörper seit 1990 erforderlich. Die Zahl der Richter blieb 1980 bis 1990 im wesentlichen konstant bei 16. Als Anfang der 90er Jahre klar wurde, daß die Asylverfahren und die allgemeinen Verfahren mit diesem Personalbestand nicht mehr zu bewältigen waren, wurde das Verwaltungsgericht bis 1998 auf 24 Richter verstärkt, die in nunmehr 8 Kammern - daneben gibt es noch eine Kammer für Lastenausgleich und eine Fachkammer für Personalvertretungssachen - die anhängigen Verfahren entscheiden.

Strukturwandel

In den letzten Jahren haben sich die Arbeitsmethoden erheblich gewandelt. Die in der Verhandlung protokollführende Urkundsbeamtin ist kaum noch anzutreffen. Der Richter, der seine Entscheidung einer stenografierenden Schreibkraft diktiert, ist ausgestorben. Das Stenogramm wurde zunächst durch das Diktiergerät ersetzt, an dessen Stelle jetzt zunehmend der Computer tritt. Die ersten drei Personalcomputer wurden Anfang 1990 im Verwaltungsgericht aufgestellt. Ab 1993 waren die meisten richterlichen Arbeitsplätze mit Computern ausgestattet, 1997 erfolgte die Vernetzung. In erheblichem Umfang werden seitdem Entscheidungen von den Richtern und Richterinnen mittels Computer selbst geschrieben und der Geschäftsstelle anschließend elektronisch überspielt, die dann noch eventuelle Korrekturen vorzunehmen und die Ausfertigungen herzustellen hat. Zugleich besteht über das Datenverarbeitungssystem die Möglichkeit des Zugriffs auf juristische Datenbanken und Formulare Sammlungen. Die zunehmende Technisierung der Geschäftsabläufe hat neben anderen Faktoren auch zur Aufhebung der früheren Trennung von Geschäftsstellentätigkeit und Schreibearbeit geführt. Es sind beim Verwaltungsgericht Mischarbeitsplätze in Serviceeinheiten eingerichtet worden, in denen alle anfallenden Geschäftsstellenarbeiten einschließlich der noch erforderlichen Textverarbeitung erledigt werden.

Die personelle Ausweitung des Verwaltungsgerichts führte in dem Gebäude Altenwall 6 allmählich zu immer größeren Platznöten, zumal hier auch das Oberverwaltungsgericht untergebracht war. Die räumliche Enge konnte 1993 behoben werden, als das Oberverwaltungsgericht eine neue Heimstätte in der denkmalgeschützten Villa Osterdeich 17 bezog. Dieser Umzug hatte allerdings auch zur Folge, daß nicht mehr alle Kammern des Verwaltungsgerichts im Dienstgebäude Altenwall 6 untergebracht sind. Die 2. Kammer wechselte zusammen mit dem Oberverwaltungsgericht in das Gebäude Osterdeich 17 hinüber. So führte die räumliche Verbesserung auf der anderen Seite zu einer gewissen Erschwerung der Betriebsabläufe, da ein Botendienst zwischen beiden Dienstgebäuden zu unterhalten ist und die betroffenen Richter und Mitarbeiter im Vertretungsfalle zwischen den Häusern pendeln müssen.

VwGO-Änderungen

Nicht nur die technischen Arbeitsbedingungen sind in den letzten Jahren einem Strukturwandel ausgesetzt gewesen. Gesetzliche Veränderungen der anzuwendenden prozessualen Vorschriften beeinflussten erheblich die Arbeitsweise der Verwaltungsrichter. Von besonderem Gewicht war hierbei die Einführung des Einzelrichters durch Art. 9 Nr. 2 des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege vom 11.1.1993³⁴. Nach dem neuen § 6 VwGO soll die Kammer in der Regel den Rechtsstreit einem ihrem Mitglieder als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen, *“wenn 1. die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und 2. die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat”*.

Der streitentscheidende Einzelrichter hatte seinen Einzug in die Verwaltungsgerichtsbarkeit allerdings schon durch § 31 des Asylverfahrensgesetzes vom 16.7.1982³⁵ gehalten. Es hieß dort allerdings noch: *“Die Kammer kann... übertragen.”* Aus dem *“kann”* wurde durch Art. 1 Nr. 42 des Gesetzes zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30.6.1993³⁶ *“soll in der Regel”*. Zugleich wurde in dieser Änderung bestimmt, daß in asylrechtlichen Eilverfahren grundsätzlich der Einzelrichter zuständig ist.

³⁴ BGBI. I S. 50.

³⁵ BGBI. I S. 946.

³⁶ BGBI. I S. 1062.

Damit hat der Gesetzgeber einen tiefen Einschnitt in das bewährte Kollegialprinzip vorgenommen. In der richterlichen Praxis, vornehmlich bei Asylverfahren, hat dieses zu einer zunehmenden Reduzierung der Kammersitzungen geführt. Dieses hatte weiter zur Folge, daß Laienrichter nicht mehr im gleichen Umfang wie früher in den Spruchkörpern mitwirken.

Von ähnlichem Gewicht war das 6. Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze vom 1.11.1996.³⁷ Diese Novellierung brachte die Zulassungsberufung bei Klagen, die Zulassungsbeschwerde in Eilverfahren sowie den Anwaltszwang beim Oberverwaltungsgericht. Nunmehr steht regelmäßig nur noch eine Tatsacheninstanz in Verwaltungsprozessen zur Verfügung, nämlich das Verwaltungsgericht. Ausschließlich das Oberverwaltungsgericht entscheidet darüber, ob die Rechtssache wegen grundsätzlicher Bedeutung oder aus anderen Gründen zur zweiten Instanz zugelassen wird. Im Ergebnis hat dieses dazu geführt, daß die meisten Verwaltungsstreitsachen nur noch erstinstanzlich in vollem Umfang überprüft und entschieden werden. Dem Verwaltungsgericht kommt damit eine erhöhte Verantwortung zu.

Ausblick

Die Institution der Verwaltungsgerichtsbarkeit gehört zum bewährten Bestand der rechtsstaatlichen Ordnung Deutschlands. Auf ihr sind in den vergangenen Jahrzehnten allerdings mitunter gesellschaftliche Probleme abgeladen worden, die an die Grenzen dessen führten, was Rechtsprechung zu leisten imstande ist. Für die kommende Zeit wird es insbesondere darauf ankommen, die inneren Bedingungen, die für das Funktionieren der Gerichte wesentlich sind, nicht aus dem Blick zu verlieren. Die Überprüfung komplexer Verwaltungstätigkeit mit einem teilweise aufwendigen verfahrensrechtlichen Vorlauf - und das bei nicht selten erheblicher Grundrechtsrelevanz - bedarf bestimmter organisatorischer und personeller Voraussetzungen. Fiskalisch motivierte Vorstellungen, den zahlenmäßigen "output" der Verwaltungsgerichtsbarkeit etwa durch weitere Einzelrichtertätigkeit, Verkürzung des Instanzenzuges oder die fragwürdige Bewertung richterlicher Effizienz nach Erledigungsnummern zu erhöhen, stoßen damit zwangsläufig auf Schranken.

³⁷ BGBl. I S. 1626.