

»Lex Verwaltungsgericht Frankfurt am Main«

Gründungsschwierigkeiten. Die Einrichtung des VG Frankfurt, eines Ablegers des Verwaltungsgerichts Wiesbaden, ging »nicht ganz glatt vonstatten«, zwei gravierende Fehler begleiteten die Gründung des Gerichts, die Konflikte wurden aber mit rechtsstaatlichen Mitteln behoben¹.

Von Norbert Breunig

Richter am VG Frankfurt am Main

Die Errichtung von vier (statt bisher drei, gemäß den damaligen Regierungsbezirken) Verwaltungsgerichten, darunter neu: Frankfurt (Main), das seine »gerichtliche Tätigkeit am 1. April 1952 aufnimmt«, erfolgte durch eine Verordnung². Das Gericht nahm auch tatsächlich seine Tätigkeit auf, den verfassungsrechtlichen Bedenken³ wurde durch ein Gesetz im formellen Sinne⁴ fast zwei Jahre später vom Gesetzgeber Rechnung getragen.

Der zweite Fehler betraf die personelle Besetzung des Gerichts. Der Innenminister (damals zuständig) versetzte⁵ fünf Richter von Wiesbaden zur Dienstleistung nach Frankfurt, darunter auch den Gerichtsvorstand⁶ (damals: Behördenchef!), dieser griff den Sofortvollzug an und erhielt vor dem (damals zuständigen) Oberlandesgericht Recht⁷. Dasselbe galt für seinen Vertreter in der Kammer, so dass diese nicht mehr arbeitsfähig war. Das Kabinett löste den Fall dadurch, dass die Versetzungen in befristete Abordnungen umgewandelt wurden⁸.

1 Dr. Günther *Edelmann* Dokumentation zum 30-jährigen Bestehen des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main, 1982, Typoskript. Dem Autor der Dokumentation, ist für wertvolle Hinweise und Anregungen zu der Zeit zwischen 1952 und 1980 zu danken.

2 Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit, vom 31. Januar 1952, GVBl. S. 3, in Kraft am 3. Februar 1952

3 Ohne diese gesetzliche Bestätigung hätte die Gefahr bestanden, dass die ganze Rechtsprechung in den ersten beiden Kalenderjahren als fehlerhaft oder gar als wirkungslos anzusehen gewesen wäre." Edelmann, S. 14

4 § 1 S. 1 des Gesetzes betreffend das Verwaltungsgericht in Frankfurt (Main) vom 22. Dezember 1953 (GVBl. S. 203); in Kraft ab 29.12.1953 lautet: "Die Errichtung des Verwaltungsgerichts in Frankfurt (Main) und ...werden mit Wirkung vom 1. April 1952 bestätigt."

5 Art. 97 GG war schon über zwei Jahre in Kraft.

6 Dr. Friedrich *Müller* war Behördenchef von 14.3.1952 bis 30.9.1953

7 § 51 Abs. 3 VGG

8 Vergleich in dem Verfahren 1 U 154/52 vor dem OLG Frankfurt am Main

Aufbauphase. Außer den sechs hauptamtlichen Richtern der beiden Kammern wurden dem Gericht auch noch fünf nebenamtliche Richter zugeteilt (ein Ober- und ein Magistratsrat der Stadtverwaltung Frankfurt sowie ein Landgerichtsdirektor und zwei Landgerichtsräte der ordentlichen Gerichtsbarkeit). Die Gewaltenteilung war noch kein Thema: auch die ehrenamtlichen Richter waren Regierungs-, Bundesbahn- oder Steuerinspektor oder Verwaltungsangestellte⁹.

Schon im ersten Jahr waren 700 Eingänge zu verzeichnen. Wohl auch deshalb kam nach gut einem Jahr die dritte Kammer (1.5.1953), bald die vierte (4.1.1955), die fünfte (1.10.1956) und schließlich die sechste Kammer (1.8.1958) hinzu. Bei dieser Stärke sollte es 21 Jahre bleiben, trotzdem stiegen die Eingangszahlen während dieser Zeit beachtlich. Die Verfahren drehten sich in den ersten Jahren, wie bei den anderen Verwaltungsgerichten auch, um die Wohnraumbewirtschaftung und das Reichsleistungsgesetz, die Flüchtlings- und Zuzugsregelungen, Besatzungsschäden und das G 131. Das Gericht war in einem alten Bürgerhaus im Frankfurter Westend untergebracht, der Schumannstraße 2, in der es bis zum Umzug in die Adalbertstraße im November 1979 bleiben sollte. Die ausreichend großen Arbeitsräume waren bald besetzt, und für die Neankömmlinge mußten ehemalige Besenkammern und Flurnischen erhalten. Alte Wasserrohre, die aus den Wänden herausragten, dienten als Kleiderbügel.

Wirtschaftswunderzeit. Mit dem Wirtschaftsaufschwung wurde das Wirtschaftsverwaltungsrecht ein bedeutender Faktor, Ende der fünfziger Jahre wuchsen die Streitigkeiten von Angehörigen des Einfuhrhandels mit den in Frankfurt ansässigen Einfuhr- und Vorratsstellen für die landwirtschaftliche Marktordnung. Es ging u.a. um Rückforderungen von zu Unecht angemeldeten Subventionsansprüchen aus EWG-Mitteln, so dass die dafür zuständige Kammer bald als "Europakammer" bezeichnet wurde¹⁰. Das ist bis heute so geblieben, weil fast kein anderes Verwaltungsgericht in dieser Fülle mit europarechtlichen Vorschriften befaßt wird.

Frankfurter Besonderheiten: Westend und Demos. Die Reformgesetzgebung (zunächst des Landes, später auch des Bundes) Anfang der siebziger Jahre schaffte die "Räte" und "Direktoren" ab. Die Geschäftsbelastung war enorm angestiegen (1973 wurden ca. 2000 Streitverfahren

9 § 22 VwGO

10 in den sechziger Jahren war Dr. Joachim *Kniesch* Präsident (3.9.1962 bis 30.11.1972)

gemacht)¹¹. Die Anlässe für die Streitverfahren waren nun andere: Die Städtebaupolitik der Stadt Frankfurt am Main brachte der Baurechtskammer bald das erste Hochhaus-Streitverfahren, neue Stichworte wurden geprägt oder für das Baurecht fruchtbar gemacht («Ensemble-Schutz»), Hauseigentümer verklagten die Stadt, weil sie die Müllgebühren für Mülltonnen vor "besetzten" Häusern nicht zahlen wollten; das Gericht sah eine Baugenehmigung wegen tatsächlicher Unmöglichkeit als nichtig an, weil einem Bauwilligen, um eine günstige Geschößflächenzahl zu erreichen, durch sog. Grün-Eintragung Pfeiler nach innen genehmigt wurden, so dass diese nun nicht mehr auf den Grundpfeilern ruhten.

Die Baukammer, zugleich zuständig für das Ordnungsrecht, trat durch zahlreiche Nacht-Sitzungen, vor allem freitags, hervor: Verbots-Verfügungen der Frankfurter Ordnungsbehörde für (die in den letzten siebziger¹² Jahren und verstärkt Anfang der achtziger Jahre recht häufigen) Demonstrationen ergingen meistens am Freitagnachmittag für die auf Samstag angesetzte Demo. Effektiver gerichtlicher Rechtsschutz war also nur möglich, wenn die Kammer (eine Übertragung auf den Berichterstatter oder Einzelrichter war noch nicht möglich) spätnachmittags, abends oder sogar nachts beriet; in vielen Fällen (anfangs nur bei Ablehnung des Antrags¹³) mußte sogar die Entscheidung mit Akten zum Hauptbahnhof und von dort per IC oder sonstwie eilig zur Beschwerdeinstanz nach Kassel geschafft werden (Fax gab es noch nicht), damit der dortige Senat noch Samstag früh entscheiden konnte. Nicht nur deshalb rief man damals (vergeblich) nach detachierten Senaten¹⁴ des "Hofs" in Südhessen.

Hirsche, Kunst und Verbandstätigkeit. Ende der siebziger Jahre formierte sich, getragen von jüngeren Richterinnen und Richtern und wenigen schon damals gestandenen Richtern, die lose Gruppierung der "Hirsche" (benannt nach einem Lokal, in dem die ersten Treffen stattfanden). Zunächst hielt sie das Aufbegehren gegen alte Strukturen und überkommene Personalauswahlverfahren für Vorsitzenden-Ämter (Abordnung zum Obergericht) zusammen, doch bald bröckelte die Front

11 Mitte der siebziger Jahre war Dr. Karl *Becker* Präsident (28.2.1973 bis 31.3.1977)

12 Ende der siebziger Jahre war Dr. Wolfgang *Muno* Präsident (1.5.1977 bis 30.11.1979)

13 Im Dritten Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 20. Dezember 1982 (BGBl. I S. 1834) wurde § 80 Abs. 6 S. 2 VwGO (Beschwerdeausschluß bei Stattgabe) mit Inkrafttreten vom 1.1.1983 gestrichen.

14 ähnlich denen des OLG in Darmstadt und Kassel

und (bis in die Mitte der achtziger Jahre waren es nur noch wenige Standhafte) die gemeinsamen Essen und Aktivitäten verschwanden.

Die achtziger Jahre, zum 1.8.1979 hatte es eine siebte Kammer gegeben, vollendeten die Umwandlung des Gerichts: Umzug von der Schumannstraße in die Adalbertstraße (1. und 2. Stock), Präsidentenwechsel¹⁵, über die Hälfte der Richterschaft bestand aus jüngeren Richterinnen und Richtern der sog. 68er-Generation (fast alle, soweit nicht Kammer vorsitzende, waren 1982 bei der 30-Jahr-Feier des Gerichts jünger als 40 Jahre). Die Nähe zum Westbahnhof brachte es mit sich, dass ein großer Teil des nichtrichterlichen Personals aus dem mit der Bahn gut erreichbaren Wetteraukreis kam, zum Teil von weiter her aus dem Vogelsbergkreis, denn der Arbeitsmarkt in der Metropole Frankfurt war Anfang der achtziger Jahre leergefegt. Mit den neuen Räumen wandelte sich nicht nur Äußerliches, im Inneren des Hauses erlebte die Verbandstätigkeit eine Blüte: die Verwaltungsrichter-Vereinigung bekam beachtlichen Zuwachs, die relativ junge ÖTV-Gruppe konsolidierte sich, und bei den Wahlen zu den Richter-Mitbestimmungsgremien kandidierten nun neuerdings konkurrierende Listen. Eine Gruppe kunstsinniger Richterinnen und Richter organisierte Kunstausstellungen, und die blühende »galerie v.g.« (drei Ausstellungen pro Jahr) fand Nachahmer bei anderen Gerichten.

Auch die Verstärkung durch eine 7. Kammer vermochte die Geschäftsbelastung (1982 waren über 6.000 Eingänge zu verzeichnen) nur wenig zu verringern, die "Bestände" wuchsen an und zwei- und dreijährige Wartezeiten bis zur Verhandlung oder Entscheidung waren keine Seltenheit. Die Streitigkeiten über die Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer nahmen die Stärke von Massenverfahren an, jede Kammer hatte Kriegsdienstverweigererverfahren, und an jede Kammersitzung wurde ein oder zwei Verfahren dieser Art angehängt. Sie dauerten je mindestens eine Stunde (Gewissenserforschung), und viele hielten die Sache für nicht justiziabel.

Nun nahmen auch die beamtenrechtlichen Verfahren zu (im Gerichtsbezirk, namentlich in Frankfurt, haben zahlreiche Bundes- und Landesbehörden ihren Sitz). Der Radikalenerlaß brachte Streitigkeiten vorwiegend um die Ernennung zum beamteten Lehrer, mitunter auch Disziplinarverfahren mit dem Ziel der Entlassung von (beamteten) Briefträgern, die der DKP angehörten. Die beamtenrechtlichen Kon-

15 Präsident ist seit 7.12.1979 Dr. Dieter Neumeyer

kurrentenverfahren tasteten sich zunächst zaghaft ("OLG-Vizepräsident"), dann entschiedener in die Judikatur des Gerichts (Polizeipräsidenten und deren "Vize", zahlreiche Schulleiter- und Polizeibeamtensstellen).

Das größte Verwaltungsgericht Hessens. Rund elf Jahre bestand das Gericht aus sieben Kammern, die mehr oder weniger für "ihr Rechtsgebiet" zu Fachkammern geworden waren¹⁶. Das änderte sich infolge des sog. Asylkompromisses. Mit dem neuen Asylverfahrensgesetz organisierten fast alle Bundesländer die Zuständigkeiten für Asylverfahren dahin, dass nunmehr alle Verwaltungsgerichte (zuvor in Hessen nur Wiesbaden) Asylstreitigkeiten entschieden. Auffallend war zunächst die Vielzahl der neuen Akten (rote Aktendeckel), die bis zu zwei Drittel des Bestandes einer Kammer bzw. Dezernates ausmachten. Die Personalstärke wuchs (richterliches wie nichtrichterliches Personal verdoppelten sich nahezu), ein komplettes neues Stockwerk wurde angemietet (der 6. Stock), nachdem die Suche nach geeigneten Bürogebäuden ergebnislos war. Wieder, wie Anfang der achtziger Jahre, war die Hälfte des richterlichen Personals jünger als 40 Jahre alt.

Nach dem Willen des Präsidiums wurden in Frankfurt, wie an fast allen Verwaltungsgerichten, alle Kammern nun auch Asylkammern. Für Frankfurt kam noch eine Besonderheit hinzu, die Flughafenverfahren¹⁷, mit denen in dieser Fülle kein anderes deutsches Verwaltungsgericht befaßt ist. Besonders die jüngeren Richterinnen und Richter nahmen sich schnell der Asylverfahren an, was bei vermehrter Einzelrichtertätigkeit¹⁸ bald zu einem Mehrbedarf an Sitzungssälen führte. Nach längerer Bauzeit wurden diese im April 1997 in der Hoffnung ihrer Bestimmung übergeben, auch im Jahre 2000 und später noch auszureichen. Auch in anderer Hinsicht folgt das Gericht dem Ruf der neuen Zeit, die Homepage des Verwaltungsgerichts ist weltweit im Internet zu erreichen unter:

<http://www.verwaltungsgericht-frankfurt.de/>

16 Ab 1.2.1990 erhöhte sich die Zahl der Kammern auf acht, ab 1.8.1992 auf zehn, ab 1.7.1993 auf 13 und ab 1.8.1993 auf 15.

17 s. § 18a AsylVfG

18 s. § 76 AsylVfG, § 6 VwGO