

## Zur Geschichte des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main

---

von Dr. *Günther Edelmann*, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Frankfurt am Main<sup>1</sup>

---

Im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen vom 2. Februar 1952 wurde verkündet: "Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main nimmt seine gerichtliche Tätigkeit am 1. April 1952 auf." Entsprechend dieser, allerdings nur in einer Verordnung niedergelegten Verfügung kam es dann auch pünktlich zur Eröffnung des Gerichts. Heute, nach genau 30 Jahren, soll ein kurzer Rückblick angestellt und dabei auch erwogen werden, ob sich nach einem für den Verlauf der Geschichte verhältnismäßig kurzen Zeitraum ein solcher Rückblick lohnt.

Dazu soll eingangs die Frage aufgeworfen werden, ob angesichts der drängenden Tagesarbeit und in Anbetracht eines nur wenig spürbaren Geschichtsbewußtseins und Geschichtsinteresses unserer Zeitgenossen eines solchen Ereignisses überhaupt gedacht werden sollte. Trotz mancher Skepsis möchte ich diese Frage aus verschiedenen Gründen bejahen. Zum einen meine ich, der denkende Staatsbürger kann nicht bewusst und erforderlichenfalls auch kritisch in der Gegenwart leben, ohne etwas von der Vergangenheit zu kennen.

---

**Dazu soll eingangs die Frage aufgeworfen werden, ob angesichts der drängenden Tagesarbeit und in Anbetracht eines nur wenig spürbaren Geschichtsbewußtseins und Geschichtsinteresses unserer Zeitgenossen eines solchen Ereignisses überhaupt gedacht werden sollte.**

---

Das gilt gerade in den geschichtsträchtigen Mauern der alten Reichsstadt Frankfurt am Main und ist auch im Goethejahr in den Feierstunden des zurückliegenden Monats deutlich geworden. Zum anderen scheint es geboten, ein Jubiläum des Gerichts auch als Chance zu nutzen, um den Kontakt zur Öffentlichkeit enger zu knüpfen und das Verhältnis der Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Bürger, zu dessen Schutz und Wohl die Institution schließlich geschaffen wurde, effektiver zu machen. Aber die heutige Gedenkstätte ist nicht nur nach außen gerichtet. Man kann feststellen, dass in unserer schnelllebigen Zeit die Anfänge unseres Gerichts, obwohl sie erst drei Jahrzehnte zurückliegen, selbst innerhalb unseres Hauses fast in Vergessenheit geraten sind. Von den Richtern, Beamten und Angestellten des Gründungsjahres ist heute niemand mehr im Dienst. Im Personalbestand hat in den letzten Jahren eine Verjüngung stattgefunden, die dazu führt, dass beispielsweise gegenwärtig fast alle Richter des Gerichts in sieben Kammern, die nicht Kammervorsitzende sind, jünger als 40 Jahre alt sind, also im

---

<sup>1</sup> überarbeitete Fassung eines Beitrags zu der Feier des 30jährigen Bestehens des Gerichts am 1. April 1982 in Frankfurt am Main

Gründungsjahr 1952 höchstens Kindesalter erreicht hatten. Es erscheint also auch unter diesem Gesichtspunkt nicht unnützlich, die Geschehnisse der abgelaufenen Jahre in Erinnerung zu bringen, zumal eine förmliche Dokumentation bis heute nicht vorhanden ist.

Wenn man bei unserem Jubiläum von dem geschichtlichen Bezug rechtlicher Betrachtung spricht und dabei nach einer Bestätigung bei großen Denkern der Vergangenheit Ausschau hält, dann liegt es gerade in Frankfurt nahe, sich des Rechtslehrers *Friedrich Carl von Savigny* zu erinnern, der ein Sohn dieser Stadt ist. 30 Jahre nach Goethe geboren doch in weiterem Sinne noch sein Zeitgenosse, was das erste Drittel des 19. Jahrhunderts anbetrifft, nahm er eine glänzende Laufbahn als Rechtsgelehrter und Minister, die ihn aber schon früh nach kurzen Jahren einer Professur in Marburg aus Hessen wegführte. Durch seine Streitschrift von 1814 "Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft" und spätere Veröffentlichungen gilt er als der Begründer der Historischen Schule in der Rechtswissenschaft - so wörtlich der Einleitungsaufsatz im ersten Band - 1815 erschienen - der von ihm gegründeten Zeitschrift für geschichtliche Rechtswissenschaft. Für ihn war das Recht ohne den Bezug einer geschichtlich gewachsenen Grundlage undenkbar, seine Historische Rechtsschule war die Gegenbewegung gegen die rein rational aufgefaßte Naturrechtslehre des ausgehenden 18. Jahrhunderts. Ausgehend von dem Titel der berühmten Streitschrift *Savigny's* ist man in unseren Zeitläufen versucht, die Frage nach dem Beruf unserer Zeit für die unbefangene geschichtliche Betrachtung überhaupt und für eine geschichtsbezogene Betrachtung des Rechts im besonderen aufzuwerfen. Eine Bejahung dieser Frage und der Nützlichkeit solcher Betrachtung scheinen insbesondere für den das Recht anwendenden Richter Hektik und Fülle der täglichen Arbeit und ein immer auf das allerneueste ausgerichtetes Sensationsinteresse einer breiten Öffentlichkeit, - die Journalisten hier nicht ausgenommen - entgegenzustehen. Ich meine aber, dass gerade aus dem Verständnis für das Gewordene Orientierungslinien sichtbar werden, die uns die Entscheidung für die Gegenwart und die Zielrichtung für die Zukunft erleichtern. Für diejenigen, die Entscheidung tragen, ließen sich so manche Fehler und Irrtümer vermeiden, die sonst leicht in blindem Eifer begangen werden. Kein geringerer als Prof. *Fritz Werner*, der verdienstvolle Präsident des Bundesverwaltungsgerichts in den fünfziger und sechziger Jahren, der übrigens um die Zeit der Währungsreform in Hessen - nämlich als Amtsgerichtsrat in Kassel - tätig war, hat sich in Reden und Aufsätzen leidenschaftlich gegen die negative Betrachtung gewendet, dass historische Besinnung, zumal wenn der Nichthistoriker sie betreibt, als Flucht in die Geschichte vor der Gegenwart abgetan werden könnte. Gerade für die richterliche Arbeit hat er darauf hingewiesen, dass diese Tätigkeit zwangsläufig einen geschichtlichen Bezug habe. Mit jedem Fall, den der Richter zu entscheiden habe, mit jeder Norm, die er anwende, müsse er einem Stück Geschichte nachgehen. Die Pflicht zum sorgfältigen Ermitteln von Vergangenen führe in einer rasch vorwärts drängenden Zeit leicht in den Verdacht, rückständig zu sein, und damit im öffentlichen Bewusstsein in eine gewisse Isolierung. Diese vor Jahren von *Fritz Werner* niedergeschriebenen Gedan-

ken sind auch heute noch aktuell. Bei einem konkreten Anlaß - nämlich der 500Jahrfeier des preußischen Kammergerichts in Berlin im Jahre 1968 - hat der Genannte diese Gedanken nochmals eindrucksvoll vorgetragen, dass nämlich gerade im Hinblick auf die richtig verstandene richterliche Arbeit es geboten erscheine, bei einem Rückblick sich auch der Vergangenheit bewusst zu werden, weder in der Absicht ihrer Idealisierung noch in dem Bestreben ihrer Diskriminierung, zwei Fehler, in die geschichtliche Betrachtung leicht ableiten kann. Die Einsicht, dass die Gegenwart zu einem guten Teil auch auf Vergangenenem beruht, zwingt uns diese Vergangenheit nicht als Identifikationsmuster auf.

---

**Ich meine aber, dass gerade aus dem Verständnis für das Gewordene Orientierungslinien sichtbar werden, die uns die Entscheidung für die Gegenwart und die Zielrichtung für die Zukunft erleichtern.**

---

Welches war nun die Ausgangslage bei Gründung des Gerichts? Das Verwaltungsgericht Frankfurt war sozusagen ein Nachkömmling und hatte es schwer, in die bereits vorhandene Gerichtsorganisation hineinzuwachsen und sich im Kreise der Verwaltungsgerichte einen Platz zu schaffen. Bei der Wiedererrichtung und dem Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahre 1946, wobei für die Anrufung des Gerichts in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten erstmals eine Generalklausel anstelle des früheren Enumerationsprinzips galt, ging man von dem Schema aus, für jeden Regierungsbezirk des Landes an dessen Sitz ein erstinstanzliches Verwaltungsgericht zu schaffen, also in Darmstadt, Kassel und Wiesbaden. Nun gehört es zu den Besonderheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit, dass das Aufkommen an Prozessen sich nicht unbedingt nach der Einwohnerzahl richtet, wovon man in etwa bei den Zivilgerichten ausgehen kann. Nach dem Kriege wurde Frankfurt rasch zu einer Drehscheibe des Wirtschaftsverkehrs und der Bevölkerungsbewegung. Als größte hessische Stadt hatte und hat sie eine umfangreiche örtliche Behördenorganisation aller Sparten im Bereich der Stadtverwaltung, außerdem zog die Stadt zahlreiche Landes- und Bundesbehörden an. An letzteren seien nur genannt der Bundesrechnungshof, die Deutsche Bundesbank, die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn, die Oberpostdirektion als die größte im Bundesgebiet, die Bundesversicherungsanstalt, die Bundesanstalt für Flugsicherung, von der Bundeswehr ein Kreiswehrrersatzamt, an wirtschaftslenkenden Dienststellen des Bundes die früheren Einfuhr- und Vorratsstellen, heute die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft und das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft.

---

**Nun gehört es zu den Besonderheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit, dass das Aufkommen an Prozessen sich nicht unbedingt nach der Einwohnerzahl richtet, wovon man in etwa bei den Zivilgerichten ausgehen kann.**

---

Es handelt sich dabei um Behörden mit einem zwar unterschiedlichen, aber doch vielfältigen Aufkommen an Verwaltungsakten, die in der Regel durch

den Betroffenen anfechtbar sind, sofern sie eine Belastung bringen. Bei möglichen Prozessen, für die das Verwaltungsgericht zuständig wird, ist auch an den internen Behördenbereich zu denken, nämlich an Streitigkeiten von Beamten mit ihren Dienstherrn. Als Beispiel sei an den seinerzeitigen Fluglotsenstreik erinnert, der zahlreiche Prozesse aus einem Behördenbereich brachte, der sonst nur wenig Außenwirkung zeitigt.

Dem damals schon beträchtlichen Ansteigen der Verfahren im Frankfurter Raum sollte durch die Gründung im Jahre 1952 Rechnung getragen werden. Das Gericht entstand als ein Ableger des Verwaltungsgerichts Wiesbaden in einem doppelten Sinne, nämlich räumlich wie auch personell. Aus dem damaligen Regierungsbezirk Wiesbaden, der bis 1962 bestand, mußte ein Zuständigkeitsgebiet für das neue Verwaltungsgericht herausgeschnitten werden. Damit mußte das Prinzip der Regierungsbezirkseinteilung verlassen und die Stadt- und Landkreise als Abgrenzungsmerkmal gewählt werden. Das Gericht wurde für zuständig erklärt für die damaligen Stadtkreise Frankfurt, Hanau und Offenbach sowie für die Landkreise Hanau, Gelnhausen, Schlüchtern und Obertaunus. Der vor den Toren Frankfurts liegende Main-Taunus-Kreis wurde erst später in die Zuständigkeit einbezogen. Dadurch ergab sich die Anomalie, dass die Verwaltungsakte dieses Kreises strenggenommen auswärts erlassen wurden, nämlich in der in Frankfurt eingemeindeten Kreishauptstadt Höchst. Ähnlich problematisch war die Offenbacher Lösung. Der Landkreis Offenbach gehörte zum Regierungsbezirk und zum Verwaltungsgericht Darmstadt, der Kreissitz lag aber in der Stadt Offenbach und damit in dem damaligen Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsgerichts Frankfurt. In beiden Fällen wurde die Zuständigkeitsregelung später geändert, weil die innerhalb dieser beiden Kreise ursprünglich aufgespaltene verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit von Anfang an problematisch war.

Personell wurde das Gericht zuerst mit zwei Kammern ausgestattet. Die dazu erforderlichen Richter wurden von dem Verwaltungsgericht Wiesbaden geholt. Die Dienstbezeichnung lautete damals für die Richter Verwaltungsgerichtsrat und für die Kammervorsitzenden Oberverwaltungsgerichtsrat. Einen Präsidenten gab es institutionell damals noch nicht, sondern an der Spitze stand als Behördenleiter ein VerwaltungsgERICHTSDIREKTOR. Dies wurde als erster Chef Dr. *Müller*, ein erfahrener Verwaltungsfachmann, der als Beamter in Landratsämtern und dem Regierungspräsidenten gearbeitet hatte und 1946 als Oberregierungsrat VerwaltungsgERICHTSDIREKTOR geworden war. Er stand damals schon dicht vor der Altersgrenze und amtierte nur wenige Monate. Sodann bestimmte fast zehn Jahre lang bis zu seinem Tode Dr. *Bankwitz* die Geschicke des Gerichts, der als tatkräftiger Behördenleiter und Gestalter der Aufbauphase in die Geschichte des Gerichtes eingehen wird. Außer den sechs hauptamtlichen Richtern der beiden Kammern wurden dem Gericht in der Ausgangslage auch noch fünf nebenamtliche Richter zugeteilt, nämlich ein Obermagistratsrat und ein Magistratsrat der Frankfurter Stadtverwaltung sowie ein Landgerichtsdirektor und zwei Landgerichtsräte der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Soweit damals

Verwaltungsbeamte als nebenamtliche Richter mitwirkten, wäre dies nach heutigem Verständnis von der Gewaltenteilung unzulässig, war aber damals offenbar eine Anknüpfung an die Tradition aus der Zeit vor 1945, wo bei den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten die Gewaltenteilung noch nicht so scharf gesehen wurde. Auffallend für den heutigen Betrachter war auch die Regelung bezüglich der ehrenamtlich mitwirkenden Richter, also der sogenannten Laienrichter. Während heute Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst nicht zu ehrenamtlichen Richtern berufen werden können (§ 22 VwGO), waren bei Gründung des Gerichts Beamte und Angestellte im aktiven Dienst mehrfach als ehrenamtliche Richter vertreten, so je ein Regierungsinspektor, Bundesbahninspektor, Steuerinspektor und drei Verwaltungsangestellte.

---

**Während heute Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst nicht zu ehrenamtlichen Richtern berufen werden können (§ 22 VwGO), waren bei Gründung des Gerichts Beamte und Angestellte im aktiven Dienst mehrfach als ehrenamtliche Richter vertreten, so je ein Regierungsinspektor, Bundesbahninspektor, Steuerinspektor und drei Verwaltungsangestellte.**

---

Die Richter und Beamten der Gründungszeit des Gerichts hatten alle noch die Zeit der Diktatur miterlebt und man kann sich in der Routine der heutigen Arbeit kaum mehr vorstellen, wie damals mit Schwung und hohen Erwartungen die Aufgaben des Verwaltungsrechtsschutzes in Angriff genommen wurden. Schon von der Idee dieses Rechtsschutzes war man fasziniert, die es nun nach Jahren einer autokratischen und weithin unkontrollierten Verwaltungsbürokratie zu verwirklichen galt.

Das Gericht nahm dann dem äußeren Umfang nach einen raschen Aufschwung. Anders als kürzlich die neuen Kammern in Gießen wurde das Gericht durchaus als eigenständiger Gerichtskörper installiert, blieb also nicht nur Ableger eines anderen Gerichts mit dem Signum der Vorläufigkeit. Bald hatte es das Muttergericht überflügelt. Es wurden eingerichtet: Am 1.4.1952 die zwei ersten Kammern, am 1.5.1953 die dritte Kammer, am 4.1.1955 die vierte Kammer, am 1.10.1956 die fünfte und am 1.8.1958 die sechste Kammer. Dann gab es trotz weiter steigender Eingangszahlen einen Stillstand in der weiteren Ausdehnung, bis am 1.8.1979 die siebente Kammer hinzukam. Demgegenüber geht die Entwicklung der Eingänge weit über das hinaus, was man ursprünglich für eine Kammer als Maßstab gesetzt hatte. Nach einem Jahr Gerichtstätigkeit waren etwas über 700 Sachen anhängig, 1973 waren es bereits 2000 und gegenwärtig sind es über 6000 Sachen im Jahr, wobei Klagen und die sprunghaft angestiegenen Eilanträge zusammengerechnet sind.

Schon wenige Jahre nach der Gründung mußte sich das Gericht mit einem Problem abfinden, das auf einen Gerichtskörper mit einer gewissen Ausstrahlungskraft zwangsläufig zukommt. Gut eingearbeitete Richter wurden abgeworben oder ergriffen aus eigener Initiative eine Fortkommenschance.

Das nötigte zum Nachzug und zur Einarbeitung neuer Richter in einer Zeit, in der die Belastung ohnehin laufend zunahm. So kann man rückschauend als "Abgänge" registrieren: Zwei Richter an das Oberverwaltungsgericht Münster, einen Richter an das Oberverwaltungsgericht Lüneburg, einen Richter an den Bayrischen Verwaltungsgerichtshof in München, einen an das Bundesdisziplinargericht in Frankfurt, sowie eine Richterin an das Verwaltungsgericht Stuttgart. Mehrfach wurden auch gerade eingearbeitete Richter an ein anderes hessischen Verwaltungsgericht erster Stufe (Darmstadt, Kassel oder Wiesbaden) abgegeben. Mehrere Richter wechselten in die II. Instanz, an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel über, wo man nach heutigem Stand von vier amtierenden Senatsvorsitzenden sagen kann, dass sie einmal für kürzere oder längere Zeit Verwaltungsrichter in Frankfurt waren. Auf begrenzte Zeit gingen auch Kollegen als sogenannte Hilfsarbeiter an das Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht. Weiter kamen Abordnungen in den Ministerialbereich vor oder sind noch im Gange. So mußte das Gericht mit dem Problem der Fluktuation leben.

---

**Ein im Landeseigentum stehendes solide gebautes ehemaliges Bürgerhaus mit dicken Mauern im Frankfurter Westend (Schumannstraße) nahm das Gericht für diese Jahre auf. Es gab darin eine Anzahl ausreichend großer Arbeitsräume, aber mit steigender Ausdehnung mußten Mitarbeiter selbst in ehemaligen Besenkammern und Flurnischen untergebracht werden, und die beiden als Sitzungssäle dienende Räume entsprachen schon früh nicht mehr den steigenden Bedürfnissen, zumal es an den erforderlichen Nebenräumen fehlte.**

---

Nach diesen Bemerkungen zum organisatorischen Werden und der personellen Entwicklung des Gerichts soll auch noch die Stätte in Erinnerung gerufen werden, in der dieses Wirken bis vor wenigen Jahren stattfand. Ein im Landeseigentum stehendes solide gebautes ehemaliges Bürgerhaus mit dicken Mauern im Frankfurter Westend (Schumannstraße) nahm das Gericht für diese Jahre auf. Es gab darin eine Anzahl ausreichend großer Arbeitsräume, aber mit steigender Ausdehnung mußten Mitarbeiter selbst in ehemaligen Besenkammern und Flurnischen untergebracht werden, und die beiden als Sitzungssäle dienende Räume entsprachen schon früh nicht mehr den steigenden Bedürfnissen, zumal es an den erforderlichen Nebenräumen fehlte. Vom Inventar der Büromöbel soll schon gar nicht gesprochen werden, das stammte überwiegend aus ferner Vorkriegszeit und wäre in einem Privatbetrieb längst ausgemustert worden. Mit dem Umzug in das jetzige größere Gebäude, der vor wenigen Jahren unter der Präsidentschaft von Dr. Muno möglich wurde, hat sich dies alles geändert. Das Land Hessen leistete dabei großzügige Hilfe, so dass heute die erforderlichen Räume und ein modernes Mobiliar vorhanden sind. Aber die Älteren werden sich trotzdem gern an die bescheidenen Zeiten zurückerinnern, als mit echt preußischen Tugenden der Kargheit und Sparsamkeit ebenfalls beachtliche Leistungen vollbracht wurden. Obwohl im alten Haus das ursprünglich mitbenutzende Katasteramt schließlich verdrängt wurde, mußten sich zeitweilig zwei

Richter ein Zimmer teilen, was bei der damaligen Arbeitsweise - alle Entwürfe und Verfügungen wurden noch mit der Hand geschrieben oder einer Schreibkraft diktiert - noch anging, während dies im Zeitalter der Aufnahme auf Tonträger unmöglich wäre. Und dennoch erinnere ich mich, dass manche der damals obligatorischen Referendarbesprechungen - im Unterschied zu heute hatte jeder Richter bis zu drei Referendare in einer mehrmonatigen Pflichtausbildung zu betreuen - in einer Flurecke stattfinden mußte.

Die Anliegen, die in den heute zu überblickenden drei Jahrzehnten an das Verwaltungsgericht herangetragen wurden und sich in Prozessen der Bürger gegen die öffentliche Hand oder umgekehrt in Verfahren von öffentlichen Körperschaften gegen einen Bürger niederschlugen, waren ein ziemlich getreues Spiegelbild der Zeitprobleme und Zeitereignisse. In den ersten Geschäftsverteilungsplänen dominierten noch folgende Stichworte:

Reichsleistungsgesetz, Wohnraumbewirtschaftung, Flüchtlings- und Zuzugsrecht (Notaufnahme), Bodenreform, Trümmerbeseitigungsgesetz, Gesetz über den Aufbau der Städte und Dörfer (1948) mit Enteignung und Umlegung, Gesetz zu Art. 131 GG, Währungsumstellung, Besatzungsschäden.

In den frühen fünfziger Jahren war die Zeit des beginnenden Wiederaufbaus und der Beseitigung von Kriegs- und Kriegsfolgeschäden, was sich in den ersten Leistungsgesetzen niederschlug, während noch auf mehreren Gebieten die Verfahren liefen, die hoheitliche Eingriffe aus der Zeit des Dritten Reiches abwehren oder entschädigen sollten. Die Wiedergutmachung national-sozialistischen Unrechts - hier nur im öffentlichen Dienst - und das Bundesvertriebenengesetz von 1953 zur Regelung von Ansprüchen der Vertriebenen und Flüchtlinge sind Beispiele dafür. Weiter eröffnete sich durch den Währungseinschnitt vom 20.6.1948 ein weites Betätigungsfeld. So mußte mehrfach über die Frage entschieden werden, inwieweit einem aus der früheren sowjetischen Besatzungszone verlagerten Bankinstitut unter währungsrechtlichen Gesichtspunkten ein Anspruch auf Tätigwerden im Bundesgebiet zusteht. Schon die hier angewendete Vorschrift (35. DurchführungsVO zum Umstellungsgesetz) zeigt, welche Fülle von Vorschriften hier in Betracht kam. Das gilt noch stärker für ein anderes Rechtsgebiet dieser Zeit. Im Jahre der Gründung des Gerichts wurde das Lastenausgleichsgesetz verabschiedet, das auf Jahrzehnte hinaus für schwierige Prozesse sorgte, die bis heute noch nicht alle abgewickelt sind, insbesondere auch durch Hereinnahme immer neuer Personengruppen.

---

**Schon die hier angewendete Vorschrift (35. DurchführungsVO zum Umstellungsgesetz) zeigt, welche Fülle von Vorschriften hier in Betracht kam.**

---

Mit dem Wirtschaftsaufschwung wurde das Wirtschaftsverwaltungsrecht ein bedeutender Faktor, gerade wegen des Sitzes der Einfuhrstellen des Bundes in Frankfurt. Ende der fünfziger Jahre wuchsen die Streitigkeiten des

Einfuhrhandels mit den Einfuhrstellen um Abschöpfungen und Subventionen beängstigend an. Der Vorsitzende der damals dafür zuständigen II. Kammer - Verwaltungsgerichtsdirektor *Knust* - pflegte damals seinen Spruchkörper mit einigem Stolz als "Europakammer" zu bezeichnen. Schließlich kamen nur noch wenige Prozesse, als die EWG-Marktordnungen die Gewichte verlagerten und weithin eine Zuständigkeit der Finanzgerichte begründeten. In der ganzen zurückliegenden Zeit waren ja die Handelsbeziehungen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft nicht liberalisiert, sondern staatlich reglementiert. So gab es im Inlandsbereich ganze Serien von nicht auf den Außenhandel abgestellten Subventionsprozessen. Zum Beispiel wurden für die Verbraucher das Brot als "Konsumbrot" verbilligt und für die Landwirte das deutsche Frischei subventioniert. Aus der Rückforderung von zu Unrecht angemeldeten Subventionsansprüchen der Bäcker und Landwirte entstanden dann zahlreiche Prozesse.

Im Bereich des Baurechts brachte die stürmische Entwicklung im Rhein-Main-Gebiet zahlreiche Verwaltungsgerichtsprozesse. Waren es anfangs noch der Wiederaufbau im Stadtgebiet selbst und die Gartenhütten am Stadtrand, die in der Zeit der Zuzugssperre heimlich zu Wohnraum umgestaltet wurden und dann beseitigt werden sollten, so verlagerten sich die Probleme bald auch auf das Umland. Die Zahl der Hütten, Wochenendhäuser und selbst villenähnlicher Schwarzbauten am Taunusrand, die als illegal beseitigt werden sollten, sind heute nicht mehr zu zählen. Ich erinnere mich eines Falles, wo ein Bürgermeister kraft selbstherrlicher Zusagen sein Dorf um ein ganzes Stadtviertel bereichert hatte. Angesichts des Umfangs der Maßnahme entstanden bei den zuständigen Behörden dann Zweifel, ob der Bestandsschutz des mühsam Aufgebauten oder die Forderung nach unterschiedsloser Beseitigung illegaler Bauten Vorrang haben sollte. Wohnbesiedelung und Industrialisierung der Aufschwungszeit führten zusammen mit Straßenbau und Abfallablagerung bald zu dem heute akuten Problem, ob und wie Ökologie und Ökonomie in Einklang gebracht werden können. Eingebettet in dieses Problem ist auch der Flughafenstreit. Ein weiterer Schwerpunkt der gerichtlichen Tätigkeit ergab sich aus der Entwicklung der Leistungsgesetze im sozialen Bereich wie Bundessozialhilfegesetz und Schwerbehindertengesetz. Streitigkeiten im Bildungssektor, Überfüllung der Universitäten und Numerus-Clausus, Ausländerzuzug und Demonstrationsrecht führten dann zu weiteren Rechtsstreitigkeiten, die die heutige Gegenwart ausmachen.

---

**Überblickt man die Zeitspanne der heutigen Gedenkfeier, dann kann man nicht die Augen verschließen vor der beängstigenden Zunahme der Zahl der Verfahren und weiter der rechtlichen Komplizierung vieler Fälle.**

---

Überblickt man die Zeitspanne der heutigen Gedenkfeier, dann kann man nicht die Augen verschließen vor der beängstigenden Zunahme der Zahl der Verfahren und weiter der rechtlichen Komplizierung vieler Fälle. Um den Rücken für die wirklich kontroversen und einen Rechtsschutz erfordernden

Fälle frei zu bekommen, wurde schon früh nach Entlastungsmöglichkeiten Ausschau gehalten. Der Weg der Stellenvermehrung scheint durch die Haushaltslage versperrt. Der jetzige Präsident des Bundesverwaltungsgerichts hat in einem kürzlichen Beitrag im Deutschen Verwaltungsblatt einen interessanten Gedanken geäußert, indem er schreibt, es gäbe eine große Anzahl von Fällen, in denen der Bürger angesichts der klaren Sach- und Rechtslage gar nicht gewinnen könne. In unserem Rechtsschutzsystem der vielen Instanzen würde ihm dann vielfach Hoffnung geweckt, die sich einfach nicht erfüllen könne. Nicht wenige Bürger seien von ihrem vermeintlichen Recht felsenfest überzeugt und sähen in seiner Verweigerung nichts als Behördenwillkür und das Werk finsterer Machenschaften. Diese Gruppe von Fällen müsse in kürzerer Zeit mit weniger Instanzen entschieden werden können. Aus der Sicht der ersten Instanz kann man bestätigen, dass manche Rechtssuchende sich dann auf Demokratie und Rechtsstaat berufen, wenn es um die Verfolgung reichlich egoistischer und nach der Rechtslage oft nicht erreichbarer Ziele geht. Als wahre Begebenheit und anekdotische Anmerkung will ich dazu einen Fall anführen, den ich einmal selbst erlebt habe. Im Baurecht hatte ein Gartenhausbesitzer eine Abbruchverfügung erhalten, weil er seine Hütte durch WC- und Ofeneinbau bewohnbar und vermietbar gemacht hatte. Gegenüber der Abbruchverfügung machte er dann wörtlich geltend: *"Wir leben doch in einem demokratischen Staat, wo es mir nicht verwehrt werden kann, ein Trockenklosett zu bauen. Nur dadurch, dass dieses vermietet wurde, ist eine Feuerstätte entstanden"*. Um nicht der Einseitigkeit geziehen zu werden, will ich aber auch betonen, dass an das Gericht auch viele echte Fälle von Bürgern in Not herangetragen wurden, wo durch eine gerichtliche Entscheidung gegen Behördenfehler im Einzelfall geholfen werden konnte.

Es soll schließlich nicht verschwiegen werden, dass die Errichtung des Verwaltungsgericht Frankfurt nicht ganz glatt vonstatten ging. In zweifacher Hinsicht wurden Fehler gemacht, die fast die Existenz des Gerichts in Frage gestellt hätten. Einmal betraf dies die institutionelle Seite, die Einrichtung eines vierten erstinstanzlichen Verwaltungsgerichts. Der hessische Landesgesetzgeber tat dies durch eine Änderungsverordnung zur ersten Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 31.1.1952, die am 3.2.1952 in Kraft trat. Soweit es darin hieß (GVBl. 1952 S. 3, Art. II) : *"Das Verwaltungsgericht Frankfurt nimmt seine gerichtliche Tätigkeit am 1. April 1952 auf"*, handelt es sich um eine klare Regelung, die schließlich auch von Bestand blieb. Man hatte dabei übersehen, dass nach heutigem Verfassungsverständnis unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit der Gerichte als dritter Staatsgewalt und unter dem Anspruch auf den gesetzlichen Richter ein Gerichtskörper nur durch ein Gesetz im formellen Sinne geschaffen werden kann. Deshalb erging nachträglich das Gesetz betreffend das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main vom 22.12.1953 (GVBl. S. 203). *"Die Errichtung des Verwaltungsgerichts in Frankfurt am Main und die Neuabgrenzung der Bezirke der Verwaltungsgerichte in Darmstadt und Wiesbaden durch die Verordnung zur Änderung der ersten Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über die*

*Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 31.1.1952 werden mit Wirkung vom 1.4.1952 gesetzlich bestätigt". 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. Der zweite zu Tage getretene Fehler betraf die personelle Besetzung des Gerichts bei der Gründung. Der Innenminister als damals zuständiger Ressortminister versetzte fünf Richter von Wiesbaden zur Dienstleistung nach Frankfurt, darunter auch den als Behördenchef vorgesehenen Dr. Müller. Dieser griff die sofortige Vollziehung seiner Versetzung an und erreichte einen Beschluss des damals dafür zuständigen Oberlandesgerichts wonach die sofortige Vollziehbarkeit der Versetzungsverfügung aufgehoben wurde. Der Richter konnte für sich und seinen Vertreter in der Kammer, für den das gleiche galt, nunmehr geltend machen, dass die I. Kammer des Gerichts mit dem ein noch verbliebenen Mitglied überhaupt nicht arbeitsfähig sei. Auch bestehe die Gefahr, dass alle in den zurückliegenden Monaten ergangenen Entscheidungen mit Erfolg angefochten werden könnten. Der Fall einer Versetzung von Richtern gegen ihren Willen schlug Wellen bis ins Kabinett und wurde schließlich dadurch beigelegt, dass der klagende Richter für die zurück liegende Zeit befristet an das Verwaltungsgericht Frankfurt abgeordnet und dann bis zu der ein Jahr später anstehenden Ruhestandsversetzung aus Krankheitsgründen beurlaubt wurde. Die beiden Fehler betrafen also die Errichtung eines Gerichts durch Verordnung und die Versetzung eines Richters durch Verwaltungserlaß. Im letzteren Fall gab es schon durch Art. 97 des Grundgesetzes feste Maßstäbe, die hätten beachtet werden müssen.*

---

**Es sollte nämlich nicht vergessen werden, dass nicht nur der Bürger sein Recht braucht, sondern auch der Behörde an sicheren Maßstäben für die Anwendung des Rechts in den vielen Gebieten der öffentlichen Verwaltung gelegen sein muß.**

---

Da die beiden aufgezeigten Fehler damals schließlich mit rechtlichen Mitteln beseitigt werden konnten, können wir heute das Jubiläum mit gutem Gewissen begehen. Das Ereignis des 1. April 1952 stand nicht nur auf dem Papier, sondern das Gericht nahm tatsächlich seine Tätigkeit auf und entwickelte sich nach anfänglichen Anlaufschwierigkeiten zu einem Hort des Rechtsschutzes im Rhein-Main-Gebiet, auf den sich die darauf angewiesenen Bürger verlassen konnten und der andererseits auch den Behörden richtungsweisende Entscheidungen für die Anwendung des öffentlichen Rechts gab. Es sollte nämlich nicht vergessen werden, dass nicht nur der Bürger sein Recht braucht, sondern auch der Behörde an sicheren Maßstäben für die Anwendung des Rechts in den vielen Gebieten der öffentlichen Verwaltung gelegen sein muß.

Zum Schluß soll noch in Erinnerung gerufen werden, dass unser Gericht mit dem Gründungsjahr 1952 sich in guter Gesellschaft befand. Im selben Jahr wenige Monate später wurde auf Grund Art. 96 Abs. 1 GG das Bundesverwaltungsgericht errichtet, also zum ersten Male ein Bundesgericht, dessen

wesentliche Aufgabe es werden sollte, die Einheit des Bundesrechts auch im Bereich der Verwaltung zu gewährleisten. Das Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 23.9.1952 hatte nur Übergangscharakter, seine Bestimmung wurde dann später - nämlich 1960 - in die lange geplante Regelung einer einheitlichen Bundesverwaltungsgerichtsordnung eingebracht. Diese regelte dann das verwaltungsgerichtliche Verfahren für alle drei Instanzen und unter Ablösung des bisherigen Landesrechts bundeseinheitlich. Das 1952 mit der Errichtung des Bundesverwaltungsgerichts in Kraft gesetzte Verfahrensrecht des Bundesverwaltungsgerichtsgesetzes brachte einige Neuerungen, die über den Geltungsbereich dieses Gesetzes hinaus Bedeutung erlangt haben und heute schon als selbstverständlich gelten, nämlich

Mitwirkung des Präsidiums bei der Berufung eines Richters,  
Rechtspflicht aller Bundesbehörden, anfechtbaren Verwaltungsakten eine Rechtsmittelbelehrung anzufügen,  
unbeschränktes Recht der Parteien auf Einsicht in die dem Gericht vorgelegten Akten,  
und schließlich die Einführung der einstweiligen Anordnung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren, deren Zulässigkeit bisher streitig gewesen und nur im rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsgesetz gesetzlich geregelt gewesen war.

Kaum jemand erinnert sich heute mehr daran, dass die eben aufgeführten Regelungen einst heftig umstritten waren und erst durchgesetzt werden mußten. Auch das zeugt für die Schnellebigkeit unserer Zeit.

Damit will ich zum Schluß meiner Ausführungen kommen. Als Chronist zu dem vorstehend vorgetragenen Abriß beauftragt, gebe ich gerne zu, dass man bei einem so relativ jungen Gericht über die Bedeutung und die Zweckmäßigkeit einer Jubiläumsfeier verschiedener Meinung sein kann. Der größere Rahmen einer Jahrhundertfeier (dazu die Beiträge in NJW 1974, 782, DVBl. 1975, 879, "Der Gemeindetag" 1976, 129), wie wir sie vor Jahren für die althessische Verwaltungsgerichtsbarkeit begehen konnten, ist uns eben nur selten vergönnt, so dass es nützlich sein konnte, auch einmal bei kürzerem Abstand einen Rückblick zu halten.

Möge also das Gericht trotz der sich immer deutlicher abzeichnenden Schwierigkeiten in den Aufgaben des Rechtsschutzes weiterhin gut bestehen können, so dass in fernerer Zukunft ein größeres Jubiläum ebenfalls mit einem positiven Rückblick auf die geleistete Arbeit begangen werden kann.