cn=Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte, email=info@mpier.uni-frankfurt.de, o=Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte, c=DE

IUS COMMUNE

Zeitschrift für Europäische Rechtsgeschichte

Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte Frankfurt am Main

XXVIII

Herausgegeben von Dieter Simon
und Michael Stolleis

Vittorio Klostermann Frankfurt am Main
2001

Thomas Henne

Verwaltungsrechtsschutz im 19. Jahrhundert: Von Lokalstudien zur europäischen Perspektive

Zugleich ein Literaturbericht

Lange Zeit gab es nur wenige neuere Untersuchungen, die zum Verwaltungsrechtsschutz im 19. Jahrhundert mehr als Deskriptionen oder bestenfalls Schnappschüsse aus einzelnen deutschen Staaten boten. Die Gemengelage aus Administrativjustiz[1] und justizstaatlichem,[2] verwaltungsgerichtlichem und kommissionalem[3] Verwaltungsrechtsschutz samt den vielen Mischformen blieb höchst unübersichtlich, so groß der Erkenntnisgewinn einer methodisch fundierten Gesamtdarstellung unter anderem für Grund- und Detailfragen des heutigen Verwaltungsrechts wäre. Doch in den letzten Jahren ist es, wie der Autor der ersten im folgenden besprochenen Studien zu Recht feststellt (p. 6), insoweit zu einer „recht lebendigen" Forschung gekommen. Mehr noch: Die Summe der neuesten Arbeiten vor allem aus Freiburg und Wien bedeutet für die Historiographie des Verwaltungsrechtsschutzes im 19. Jahrhundert einen erheblichen Qualitätssprung und ermöglicht – parallel und ergänzend zur „Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit"[4] – auch wichtige Schritte zu einer europäischen Perspektive auf den Verwaltungsrechtsschutz im 19. Jahrhundert. Dazu trägt als erstes bei:

[1] Verwaltungsrechtsschutz im Beschwerdeverfahren.

[2] Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte für den Verwaltungsrechtsschutz.

[3] Verwaltungsrechtsschutz durch verwaltungsinterne oder –externe Spezialkommissionen.

[4] Claus Dieter Classen, *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozeßrecht*, Tübingen 1996. Die Studie verzichtet jedoch gänzlich auf rechtshistorisch angeleitete Blicke; aus anderen Gründen kritisch die Rezension von Weyreuther in: *Die Öffentliche Verwaltung* 1997, p. 391.

I.

GERNOT SYDOW, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Eine Quellenstudie zu Baden, Württemberg und Bayern mit einem Anhang archivalischer und parlamentarischer Quellen*. (Freiburger Rechts- und Staatswissenschaftliche Abhandlungen 66). Heidelberg: C. F. Müller 2000. XIX, 273 S., DM 134,– (ISBN 3-8114-2324-X)

Ein Namensvetter des Autors, der preußische Appellationsrichter Friedrich Hermann Sydow, hat bereits vor 140 Jahren eine Materialsammlung zur Abgrenzung zwischen Justiz und Verwaltung vorgelegt.[5] „Im amtlichen Auftrage" erstellt, beeindruckt die Sammlung durch die Vollständigkeit der zusammengestellten Normen und Judikate. Gernot Sydows bei Thomas Würtenberger entstandene Freiburger Dissertation knüpft nicht nur an das Thema, sondern auch an die Sorgfältigkeit des damaligen Autors an und liefert einen stringenten Zugriff auf den Verwaltungsrechtsschutz in gleich drei süddeutschen Territorien. Daß dies nicht zu einem dickleibigen, sondern inhaltsschweren Buch geführt hat, ist angesichts der Versuchung zu detailgesättigten Einzelstudien eine der Leistungen des Autors. Nach einer methodenbewußten, aber nicht exaltierten Einleitung und einem von umfassender Literaturkenntnis getragenen Überblick zur Forschungslage (p. 6 ss.)[6] stellt Sydow bei jedem seiner Einzelthemen sogleich die

[5] *Die Zulässigkeit des Rechtsweges und die Kompetenz-Konflikte in Preußen*, Berlin 1860; der Vorname des Autors gemäß Personennormdatei (PND), da das Buch jenseits des Nachnamens und der beruflichen Stellung keine Angaben zum Autor enthält. Friedrich Hermann Sydow (1824–1900) war gemäß HEINZ KULLNICK, *Berliner und Wahlberliner*, Berlin 1961, p. 429 zuletzt „Präsident der Hauptverwaltung der Staatsschulden". Von „F. H. SYDOW" ist außerdem eine 1851 publizierte Sammlung *Die Preußischen Polizei-Strafgesetze* herausgegeben.

[6] Zu ergänzen sind nur (außer den im folgenden rezensierten Arbeiten) zu
Sachsen die summarischen Hinweise bei CHRISTOPH JESTAEDT, Sächsische Verwaltungsgerichtsbarkeit vor 1992, in: *Sächsische Verwaltungsblätter* 1 (1993), p. 49 ss. und in *Das Sächsische Oberverwaltungsgericht. Verwaltungsgerichtsbarkeit in Sachsen 1901 bis 1933*, hg. vom Sächsischen Staatsministerium der Justiz, Dresden 1994; außerdem neuestens die Ausführungen zur Gründung der dortigen Verwaltungsgerichtsbarkeit bei MARTIN OLDIGES, Öffentlich-rechtlicher Nachbarschutz unter der Herrschaft des Sächsischen Baugesetzes, in: *100 Jahre Allgemeines Baugesetz Sachsen*, hg. von HARTMUT BAUER u. a., Stuttgart 2000 (dazu demnächst die Rezension von HENNE in: *ZRG GA* 119 [2002]) und zu
Kurhessen die eng an Archivmaterial angelehnten Beschreibungen zeitgenössischer Entscheidungen bei FRANK THEISEN, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit. Kurhessische Rechtsprechung von 1821–1848*, Köln 1997, im dortigen Abschnitt „Die

Ergebnisse zu seinen drei Staaten nebeneinander, so daß sich die Vergleiche schon beim Lesen des Textes ergeben, zumal Sydow auch immer wieder Seitenblicke vor allem auf die preußische Entwicklung wirft. In prägnanter Abgrenzung zu einer bloß normtextbezogenen Rechtsgeschichte (Motto sei dort häufig „quod non est in legibus, non est in mundo" (p. 4)) kombiniert er eine moderne Institutionengeschichte unter anderem mit Gesetzgebungs- und Wissenschaftsgeschichte, was zu einer Fülle von anregenden Thesen führt. Insbesondere die Analysen zur Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes haben lange Zeit darunter gelitten, daß – wie Sydow grundsätzlich zu Recht feststellt (p. 9) – ein allseits anerkannter Forschungsstand schlicht auf stereotyp wiederholten Behauptungen beruht, von denen er vor allem die These vom „süddeutschen Typus" der Verwaltungsgerichtsbarkeit[7] angreift.

Sydows einleitender Überblick über die verschiedenen Konzeptionen des Verwaltungsrechtsschutzes in den Einzelstaaten (p. 11 ss.) ist trotz seiner Kürze eine prägnante Zusammenfassung des aktuellen Forschungsstandes, so daß – ergänzt durch einen von Sydow separat publizierten Aufsatz[8] – eine wichtige Aktualisierung der bislang maßgebenden Zusammenfassung von Wolfgang Rüfner vorliegt.[9] Sydow läßt dabei die Darstellung immer auf „seine" Einzelstaaten zulaufen, so daß die Entwicklung in Süddeutschland auch hier in die größeren Zusammenhänge eingebettet wird. Nur bei der viel diskutierten pro-justizstaatlichen Regelung der Paulskirchenverfassung[10] begegnet Sydows These gewissen Bedenken: Nach seiner Ansicht hat die justizstaatliche Konzeption des Verwaltungsrechts-

Rechtsprechung in Verwaltungsmaßnahmen" (p. 450 ss.). Kurhessen bleibt damit in besonderem Maße ein Forschungsdesiderat, zumal es übergangen wird in der bisherigen Standardzusammenfassung von Wolfgang Rüfner, Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, hg. von Kurt G. A. Jeserich u. a., Bd. 3: *Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie*, Stuttgart 1984, p. 909 ss.

[7] Von Ottmar Bühler noch im Kaiserreich autoritativ formuliert (Art. „Verwaltungsgerichtsbarkeit (Allgemeines)", in: *Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts*, hg. von Max Fleischmann, 2. Aufl. Tübingen 1914, Bd. 3, p. 741 ss., bes. p. 744 ss.) und aufgrund von Bühlers Publikationstätigkeit bis in die Zeit der frühen Bundesrepublik auch nach 1945 maßgebend.

[8] Das Verhältnis von Landes- und Reichsgerichtsbarkeit im Heiligen Römischen Reich. Eine Neubewertung der privilegia de non appellando, in: *Der Staat* 2001 (im Druck).

[9] Rüfner, Entwicklung (Fn. 6).

[10] „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf. Über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte."

schutzes *infolge* der Paulskirchen-Norm „eine Renaissance erfahren" (p. 22), und *deshalb* sei in den 1860/70er Jahren noch einmal intensiv über den Verwaltungsrechtsschutz vor ordentlichen Gerichten diskutiert worden. Doch erscheint die Wirkung des Normtextes mit dieser Kausalitätskette etwas überbewertet.

Bei Sydows Analyse, wie die verschiedenen Konzepte des Verwaltungsrechtsschutzes in den Einzelstaaten umgesetzt wurden, ist neben der durchgängig straffen Schilderung der Gesetzgebungsverfahren vor allem bemerkenswert, daß er auch den fast immer übersehenen Rechtsschutz durch Kommissionen berücksichtigt (p. 41 ss.). Von ihm als „bereichsspezifischer verwaltungsexterner Rechtsschutz" bezeichnet, hatte dieser Typus der Verwaltungskontrolle eine größere Bedeutung vor allem im badischen Steuer- und im württembergischen Wegerecht. Die Ziviljustiz war hingegen in allen drei süddeutschen Staaten schon sehr früh aus dem Verwaltungsrechtsschutz ausgeschieden, und für die Zeit nach Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit belegt schon das Ausbleiben von Kompetenzstreitigkeiten (p. 82), daß sich dieser Zustand nicht änderte. Etwas überraschend ist allerdings, daß Sydow nicht das Petitionsrecht an die Ständeversammlungen als Möglichkeit des Verwaltungsrechtsschutzes berücksichtigt, zumal zwei Semester vor Sydows Promotion eine Dissertation zu diesem Thema abgeschlossen war, die ebenfalls in Freiburg bei den gleichen Betreuern entstand.[11]

Im folgenden entfaltet Sydow eine seiner zentralen Thesen, denen eine weite Verbreitung zu wünschen ist: „Der Ursprung der Idee der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist räumlich in Baden und in Württemberg, zeitlich und kontextuell in der Revolution von 1848/49 zu verorten" (p. 46). Der nicht seltene Mythos vom Jahre 1863, in dem als *deus ex machina* die rechtsstaatliche Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden entstand, wird hingegen von Sydow als erfolgreiche Verschleierungsstrategie der süddeutschen Akteure der 1860er Jahre belegt (p. 56): Die personellen *und* inhaltlichen Parallelen zu den schon 1848/49 entwickelten Plänen für einen verwaltungs*gerichtlichen* Rechtsschutz gefährdeten in den 1860er Jahren die Umsetzung des Projekts, so daß nun jeder Bezug auf den früheren Plan vermieden wurde – und dies mit langfristig durchschlagendem Erfolg, denn selbst in der umfangreichen Literatur zum 150jährigen Jubiläum der Revolu-

[11] Oda Müller, Die Verfassungsbeschwerde; dazu gleich ausführlich unten p. 330.

tion von 1848/49 ist dieser Zusammenhang, wie Sydow aufzeigt, kaum berücksichtigt worden (p. 204 s.).

Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den drei süddeutschen Staaten liefert Sydow unter anderem wichtige Ergänzungen zu den bisherigen Studien über die Handhabung der Ermessenskontrolle (p. 90 ss.)[12] und betont die wesentlichen Übereinstimmungen in der Gerichtsverfassung (p. 66 ss.). Hier hätte vielleicht noch stärker betont werden können, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den süddeutschen Flächenstaaten nicht nur den Individualrechtsschutz verbesserte, sondern auch ein effektives Kontrollinstrument der Zentralverwaltung schuf. Dazu gehört, daß zum Beispiel in Baden der Instanzenzug der Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenüber der früheren Administrativjustiz um eine Instanz verringert wurde (p. 67) und in Württemberg die oberste Instanz, stark mit der Zentralverwaltung verzahnt, nur eine *Rechts*kontrolle durchführte (pp. 72, 200). Mit diesem Ansatz ist auch leicht erklärbar, daß die „eigentlichen Träger" der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Süddeutschland nicht die Parlamentarier waren, sondern die Ministerialbürokratien (p. 210), und daß in Württemberg sogar erwogen worden war, nur eine einzige Instanz einzuführen (p. 221) – all das harmonierte mit dem Konzept, die zentrale Verwaltungssteuerung mittels der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verstärken.

Doch sorgte die verwaltungsgerichtliche Judikatur für die Umsetzung dieses Konzepts? Sydow liefert eine umfassende Auswertung der Rechtsprechungspraxis (pp. 104, 153 ss.) und belegt die durchgängig geringe quantitative Bedeutung der neuen Gerichtsbarkeit im Vergleich zu den Zivil- und Strafgerichten. Dies lag nicht an den zeitgenössisch viel diskutierten Kompetenzregelungen, sondern nach Sydows Analyse waren die Gerichts- und Anwaltskosten zu hoch (p. 111). Trotzdem war die Grundentscheidung für ein eher zivilprozessuales Prozeßrecht (p. 154) von dauerhafter Wirkung, so daß die zivilprozeßrechtlichen Grundsätze von Mündlichkeit und Öffentlichkeit zur Anwendung kamen (p. 158), während das Verfahrensrecht der früheren Administrativjustiz weitgehend unberücksichtigt blieb. Einzeluntersuchungen zur Judikatur vor allem im Kirchensteuer- und

[12] Zu Barbara Remmert, *Verfassungs- und verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlagen des Übermaßverbots*, Heidelberg 1995 vgl. die Rezension von Henne, in: *Ius Commune* 23 (1996), p. 529 s.

Polizei(-straf)recht runden diesen Teil von Sydows Arbeit ab (p. 175 ss.).

Beim Richterpersonal der Verwaltungsgerichte (p. 113 ss.) kann Sydow die üblichen Thesen, zum Beispiel der anfänglichen Selbstrekrutierung aus dem Bürgertum und zum Ausbildungsgang, bestätigen; eine Besonderheit ergibt sich vor allem für Württemberg, da in Tübingen das „Regiminalistikstudium" an der staatswirtschaftlichen Fakultät für einen landestypischen Ausbildungsgang sorgte. Sydow greift aber hier wie auch sonst wenig auf den spätestens seit den 1860er Jahren so zentralen Gegensatz zwischen (National-)Liberalen und Konservativen zurück; auch konfessionelle Gegensätze werden in seinem Buch nur wenig erörtert. Dieser Abschnitt hätte außerdem noch gewonnen, wenn eine neuere und sehr materialreiche Studie zur Richterschaft in Baden berücksichtigt worden wäre.[13] Denn war, wie Thomas Ormond schreibt,[14] die Gründung der badischen Verwaltungsgerichtsbarkeit „wesentlich von der Überlegung bestimmt, eine Kontrolle durch adelige, katholisch-konservative [Zivil-] Richter zu verhindern"?

Besonders weiterführend sind dann Sydows zusammenfassende Einschätzungen. Aus seiner Sicht war die Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Süddeutschland „keine Ausdifferenzierung der Gerichtsbarkeit, sondern der Verwaltungsbehörden" (p. 202), so daß eher eine teilweise gerichtsförmige Administrativjustiz vorliegt. Damit ist der Bogen zum französischen Einfluß hergestellt, den Sydow aber etwas überraschend für letztlich gering hält. Er erwähnt zwar die Bedeutung des französischen Conseil d'Etat für die Entfaltung eines Staatsratssystems (in Bayern war sogar kurzfristig erwogen worden, den Staatsrat zur obersten Instanz im Verwaltungsrechtsschutz auszubauen [p. 62]), doch erscheint es möglich, unter Berücksichtigung zum Beispiel von Reiner Schulzes Studien[15] auch für den Verwaltungsrechtsschutz in Süddeutschland zu einer höheren Prägekraft des französischen Rechts zu kommen.

[13] Thomas Ormond, *Richterwürde und Regierungstreue. Dienstrecht, politische Betätigung und Disziplinierung der Richter in Preußen, Baden und Hessen 1866–1918*, Frankfurt am Main 1994.

[14] p. 518 im Anschluß an Ernst Walz, 100 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden, in: *Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit*, hg. von Martin Baring, Köln 1963, p. 102 ss. (108).

[15] *Französisches Zivilrecht in Europa während des 19. Jahrhunderts*, Berlin 1994 *et al.*

Auch wegen dieser Einschätzung des französischen Einflusses kommt Sydow dann zu einer anregenden Schlußthese: Gegen die bisherige Forschung betont er dezidiert die Einheitlichkeit und „Parallelität" der deutschen Rechtsentwicklung bei der Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes (p. 220 ss.). Dies beruhte, so Sydow, unter anderem auf einer „Koordination der Länder" untereinander bei der Gesetzgebung (p. 222), was sich aus umfassenden Korrespondenzen der an der Gesetzgebung beteiligten Personen ergebe. Doch von der Kenntnis zur Übernahme ist es ein weiter Weg; Sydows Quellen belegen wohl eher die zeittypische Begeisterung für die „Rechtsvergleichung", wobei hier wie auch in den zeitgenössischen Zeitschriften[16] enzyklopädisches Sammeln mit dem Wunsch nach Rechtseinheit kombiniert war, aber nur selten zu einer methodenbewußten Durchdringung des Stoffes[17] oder noch weniger zu einer legislativen Rechtsvereinheitlichung „von unten" führte.

Sydow leitet die Einheitlichkeit des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes außerdem daraus ab, daß die bisherige Einteilung in einen preußischen, einen süddeutschen und einen nord- und mitteldeutschen Typus nur möglich sei, wenn lediglich ein einzelner Aspekt der Ausgestaltung des Rechtsschutzes zur Gruppenbildung benutzt werde: „Eine Gruppierung, die bei mehreren Kriterien zum selben Ergebnis führt, läßt sich daraus nicht entwickeln" (p. 227 Fn. 83).

Allerdings stellt Sydow vor allem auf gerichtsverfassungsrechtliche und prozeßrechtliche Fragen ab; die „Funktion der Rechtsprechung" wird zwar kurz erwähnt, aber nicht weiter vertieft. Nach wie vor und im Einklang mit Sydows Doktorvater[18] scheint hier aber der Ansatz für eine weiterführende Typisierung zu liegen: Welche Wertigkeit kam der objektiv-rechtlichen, zentralistisch ausgerichteten Verwaltungskontrolle im Vergleich zum Individualrechtsschutz zu? Und war die Verwaltungsgerichtsbarkeit ein Instrument zur Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung, oder diente sie eher der Verringerung der kommissionalen Verwaltungskontrolle? Die *Kombination* dieser

[16] Dazu Heinz Mohnhaupt, Rechtsvergleichung in Mittermaiers „Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft und Gesetzgebung des Auslandes" (1829–1856), in: *Juristische Zeitschriften. Die neuen Medien des 18.–20. Jahrhunderts*, hg. von Michael Stolleis, Frankfurt am Main 1999, p. 277 ss.

[17] Eine Ausnahme analysiert Heinz Mohnhaupt, *Universalrechtsgeschichte und Vergleichung bei Eduard Gans*, z. Zt. Manuskript.

[18] Thomas Würtenberger, *Verwaltungsprozessrecht. Ein Studienbuch*, München 1998, p. 21 s.

beiden Kriterien stellt auch mehr als nur die von Sydow zu Recht gerügte (p. 228) Fortschreibung der Gneistschen Publizistik dar. Und diese Kategorisierung führt auch entgegen Sydow (p. 228) durchaus zu einem Erkenntnisgewinn, denn vor allem wird erst damit die Rechtsentwicklung in so vielen deutschen Staaten strukturierbar:

- In *Süddeutschland* zielte die Umstellung auf den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gleichrangig auf eine Stärkung des Individualrechtsschutzes und auf eine effiziente Kontrollmöglichkeit der Zentralverwaltung, während die Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung und die Eindämmung kommissionaler Verwaltungskontrolle eher am Rande standen
- In *Preußen* standen die objektive Rechtmäßigkeitskontrolle plus eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Vordergrund, so daß der Individualrechtsschutz eher eine Folge des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes war
- In den *nord- und mitteldeutschen Kleinstaaten* ist eine durchgängig lange Dominanz des justizstaatlichen Verwaltungsrechtsschutzes zu konstatieren,[19] so daß dort offenbar der kommissionale Verwaltungsrechtsschutz stark zunahm und von der Reichsgesetzgebung noch gefördert wurde. Die Umstellung auf den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz sollte daher erstens die Entmachtung der Spezialkommissionen zugunsten der Zentralverwaltung bewirken. Zweitens erzwang die inzwischen geänderte Dogmatik eine institutionelle Ausgliederung des Verwaltungsrechtsschutzes aus der Ziviljustiz: Begründete bislang die Verletzung eines *ius quaesitum* die Zuständigkeit, kam es nunmehr auf die zeitgenössisch sogenannte „rechtliche Natur" des geltend gemachten Anspruchs an. Nur für privatrechtliche Ansprüche fühlte sich die Ziviljustiz noch zuständig[20]

Entgegen Sydows These von der Unergiebigkeit einer solchen Gruppenbildung hat er sogar selbst von ihr profitiert, indem er sich auf drei Staaten mit ähnlichem Typus der Verwaltungskontrolle beschränkt und deshalb die Ähnlichkeiten zwischen Baden, Württemberg und

[19] Dies gilt übrigens auch für Dänemark: Ole Karup, Verzerrungen des positiven Rechts durch Theorieimporte [...], in: *Konfrontation und Assimilation nationalen Verwaltungsrechts in Europa (19./20. Jh.) = Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 2 (1990), hg. von Erk Volkmar Heyen, p. 183 ss. (185).

[20] Für die Gruppe der nord- und mitteldeutschen Kleinstaaten ist die Forschungslage aber nach wie vor am schlechtesten, so daß die obigen Thesen jedenfalls in ihrer Generalität teilweise nur Hypothesen darstellen können.

Bayern so prägnant herausarbeiten kann. Außerdem war bei einem Blick von außerhalb schon den Zeitgenossen die erwähnte Typik evident. Sydow erwähnt insoweit zwar zutreffend, daß aus Sicht der west- und südeuropäischen Staaten schon deshalb die Verwaltungsgerichtsbarkeit als „deutsches" Spezifikum galt, bei dem nicht weiter zu differenzieren war, weil letztlich kaum Übernahmen dieses Modells erfolgten (p. 229). Doch ergibt die von Sydow nicht vorgenommene Einbeziehung *Mittelosteuropas* ein anderes, die obigen Thesen unterstützendes Bild. Gemeint ist zum Beispiel die bewußte Anlehnung an das preußische Modell der Verwaltungsgerichtsbarkeit in *Ungarn* am Ende des 19. Jahrhunderts, was zugleich eine strikte Ablehnung des zu Süddeutschland ähnlichen Typs der (kern-)österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bedeutete.[21] Umgekehrt haben sich andere mittelosteuropäische Staaten wie *Polen* explizit gegen die Übernahme des preußischen Typs der Verwaltungsgerichtsbarkeit entschieden. Diese Zusammenhänge deutlich gemacht zu haben, ist eines der Verdienste des Buches von Thomas Olechowski:

II.

Thomas Olechowski, *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich.* (Österreichische Rechtswissenschaftliche Studien 52). Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1999. XXXVI, 274 S., DM 93,20 (ISBN 3-214-07952-2)*

Olechowski behandelt in seiner von der Österreichischen Akademie der Wissenschaften preisgekrönten Dissertation die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich, was wörtlich zu nehmen ist: Es geht in der von Werner Ogris betreuten Arbeit im wesentlichen um die Gesetzgebungs- und Institutionengeschichte, die 1876 zum Beginn der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs in Wien führte. Olechowski kann dabei die zeitgenössische und spätere österreichische Literatur umfassend und weitgehend auch die einschlägige deutsche Literatur berücksichtigen.

Schon seit 1867 war auf verfassungsrechtlicher Ebene die Einführung eines Verwaltungsgerichtshofs (VGH) vorgesehen, doch verzö-

[21] Belege dazu und zur These des folgenden Satzes gleich bei Fn. 29 ss. und 36 ss.

* Der Verfasser dankt Frau Prof. Dr. Barbara Dölemeyer für ihre Anmerkungen zum folgenden Abschnitt.

gerte sich die Umsetzung des Verfassungspostulats um fast ein Jahrzehnt. Unter mehrfacher Auswertung auch von Archivmaterial geht Olechowski den Ursachen nach und kann überzeugend darlegen, daß eine Gemengelage von Institutionenkonkurrenz und politischen Hindernissen den Weg zum neuen Gericht Jahr um Jahr verlängerte. Dabei ist Olechowski durch eine sinnvolle Arbeitsdefinition der „Verwaltungsgerichtsbarkeit" (p. 9) vor den nicht seltenen Verengungen oder Schwierigkeiten an dieser Stelle bewahrt.[22] Vor allem kann er – eine frühere Publikation[23] fortführend – durch viele Seitenblicke auf die französische, englische und vor allem deutsche Entwicklung eine europäisch angeleitete Perspektive auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den zeitgenössischen Problembeschreibungen und Lösungsansätzen präsentieren.

Vor 1848 blieb die Administrativjustiz in Österreich Stückwerk (p. 26); im wesentlichen gab es nach wie vor justizstaatlichen Verwaltungsrechtsschutz. Parallel dazu fand die in Deutschland so wortgewaltige Ablehnung der Administrativjustiz in Österreich in viel geringerem Umfang statt, und die Administrativjustiz hatte – wie auch in Süddeutschland[24] – nicht nur reaktionäre Befürworter (p. 27). Als, wie schon von anderen Autoren dargestellt, in der Paulskirche auch von liberaler Seite aus die Administrativjustiz verteidigt wurde, gehörte dazu auch ein österreichischer Abgeordneter (p. 28); man sollte allerdings ergänzen, daß es sich dabei um ein Mitglied liberal-konservativ ausgerichteter Fraktionen in der Paulskirche handelte.[25] Auch ansonsten behält Olechowski die deutsche Entwicklung im Blick und kann immer wieder Parallelen und (häufiger) Abweichungen feststellen. Meistens waren dabei aber mindestens die Zeitebenen verschoben, beispielsweise bei den Debatten um den Verwaltungsrechtsschutz vor

[22] Beispiel: Arne Fu, *Kompetenzkonflikte im preußischen Recht des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main 1999; dazu die Rezension von Henne, in: *Ius Commune* 27 (2000), p. 563 ss. (p. 568).

[23] Europäische Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert, in: *Recht ohne Grenzen - Grenzen des Rechts. Europäisches Forum Junger Rechtshistorikerinnen und Rechtshistoriker Graz 1997*, hg. von Martin Polaschek und Anita Ziegerhofer, Frankfurt am Main 1998, p. 137 ss.

[24] Dazu Sydow, Verwaltungsgerichtsbarkeit, p. 26.

[25] Zu den Fraktionszugehörigkeiten des bei Olechowski erwähnten Abgeordneten Eugen Megerle v. Mühlfeld vgl. Heinrich Best, Wilhelm Weege, *Biographisches Handbuch der Abgeordneten der Frankfurter Nationalversammlung 1848/49*, Düsseldorf 1996, p. 234; außerdem *Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49. Ein Handlexikon der Abgeordneten der deutschen verfassungsgebenden Reichs-Versammlung*, hg. von Rainer Koch, Kelkheim 1989, p. 292.

ordentlichen Gerichten: „Zu eben jener Zeit, als die deutschen Juristen sich vom Justizstaatsprinzip entfernten, wurde es in Österreich eingefordert" (p. 32). Dieses späte Votum für den Verwaltungsrechtsschutz vor ordentlichen Gerichten war folgenreich.

Im Jahre 1867 konnte der Monarch im Reichsrat den sog. „Ausgleich" mit Ungarn nur im Tausch mit „konstitutionellen Reformen im deutschliberal-zentralistischen Sinne" durchsetzen (p. 38), wozu auch die zukünftige Errichtung von neuen, eben *Zentral*-Institutionen für den Verwaltungsrechtsschutz gehörte. Dabei erreichten sowohl die wie erwähnt noch immer starken Befürworter eines zivilprozessualen als auch die Protagonisten eines verwaltungsgerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes eine legislative Umsetzung ihrer Forderungen, so daß gleich zwei Institutionen vorgesehen waren. Und diese institutionelle Doppelung prägte das nächste Jahrzehnt: Reichsgericht vs. VGH. Tragweite und Bedeutung dieser Grundsatzentscheidung waren aber den Verfassern des Gesetzestextes und auch dem zuständigen Minister – selbst wenn es nur schwer zu glauben ist – nach Olechowskis intensiven Recherchen nicht bewußt (p. 42 s.). Etwas ungeklärt bleibt an dieser Stelle der von Olechowski eher als Evidenzargument eingebrachte[26] Bezug auf die inzwischen gegründete badische Verwaltungsgerichtsbarkeit; das vorangehende Referat zu deren Entstehung (p. 34 ss.) wird dabei kaum ausgenutzt. Gerade aufgrund der Studie von Sydow läßt sich dieses Thema vielleicht an anderer Stelle vertiefen.

Bereits 1869 nahm das österreichische *Reichsgericht* (RG) seine Tätigkeit auf und fungierte unter anderem als Gericht zur Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten. Hingegen wurde der VGH nach der Wahlniederlage der Liberalen bis auf weiteres nicht errichtet, sondern blieb nur eine imaginäre Größe rechtspolitischer Debatten. Da Olechowski wie erwähnt ein funktionales Verständnis von Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Grundlage seiner Arbeit gemacht hatte, kann er ohne Probleme auch auf das Reichsgericht eingehen, das im Gegensatz zu seinem späteren deutschen Namensvetter ganz überwiegend öffentlich-rechtliche Zuständigkeiten besaß. Nach einer sehr ausführlichen, aber eher deskriptiven Beschäftigung mit der Errichtung und den Kompetenzen dieses Gerichts (p. 45 ss.) ist die Analyse der reichsgerichtlichen Judikatur um so ergiebiger, wobei sich Olechowski auf

[26] p. 42 Fn. 60.

eine – man darf ergänzen: die maßgebliche[27] – zeitgenössische Entscheidungssammlung mit gut 100 Fällen stützt. Nach kurzer Zeit hatte das Reichsgericht einen Weg gefunden, seine Kompetenzen zu Lasten des noch nicht existenten VGH auszuweiten: Mit knapper Mehrheit sprach sich das RG im Juli 1871 eine weitreichende besoldungsrechtliche Zuständigkeit zu, was eine „Flut von Klagen" nach sich zog (p. 57).

Da nun die Verwaltung etliche besoldungsrechtliche Prozesse vor dem RG verlor und überwiegend die Behörden die bloß deklaratorischen Erkenntnisse des RG umsetzten (p. 55), erreichte die eigenartige Konkurrenz eines bestehenden mit einem noch nicht existenten Gericht ihr nächstes Stadium: Es „entstand die Idee, mit Hilfe des VwGH die [Rechtsprechung] des RG einzudämmen" (p. 57). Umgekehrt versuchte das RG in seiner weiteren Judikatur die Überflüssigkeit seines Konkurrenten zu zeigen und beharrte auf seiner extensiven Auslegung der besoldungsrechtlichen Kompetenz.

Als es ab 1871 wieder eine liberale Regierung gab und ein badischer Autor in einer österreichischen Zeitschrift zu einem verwaltungsprozeßrechtlichen Problem Stellung genommen hatte (pp. 66, 82), verstärkten sich die Bestrebungen zur Umsetzung des zweiten Teils des erwähnten Verfassungsauftrages, also zur Errichtung des VGH. Ziel war unter anderem, dem RG die Möglichkeit zur Okkupation von verwaltungsrechtlichen Fällen möglichst umfassend zu entziehen, wobei diese Institutionenkonkurrenz durch direkte persönliche Interessen noch verstärkt wurde: Der federführende Minister war, als die erwähnte besoldungsrechtliche Zuständigkeitsausweitung erfolgt war, als Minister von seiner Tätigkeit am RG suspendiert und hatte deshalb nicht gegen die (aus seiner Sicht:) Kompetenzanmaßung innerhalb des Kollegiums vorgehen können (p. 83).

In diesem Zusammenhang erfolgten die Grundentscheidungen für den verwaltungsgerichtlichen Verwaltungsrechtsschutz: Zeitlich und inhaltlich parallel zur Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern und Baden-Württemberg (1876 bzw. 1878) sollte die neue Gerichtsbarkeit aus nur *einer* Instanz bestehen (p. 85). Da somit auf Landesverwaltungsgerichte verzichtet wurde, waren vor dem Erreichen des VGH in der Selbstverwaltung drei und in staatlichen

[27] Vgl. Barbara Dölemeyer, Österreich, in: *Gedruckte Quellen der Rechtsprechung in Europa (1800–1945)*, hg. von Filippo Ranieri, Frankfurt am Main 1992, p. 717 ss., bes. p. 739 ss: Entscheidungssammlungen zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht.

Instanzen sogar vier Instanzen zu durchlaufen (p. 168). Die bereits bestehende „Doppelgleisigkeit von ‚staatlicher' und ‚autonomer' Verwaltung" (p. 124) verhinderte die Etablierung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit.[28] Deshalb blieb die Administrativjustiz auch nach der Gründung des VGH in weitem Umfang erhalten (p. 125), und anders als in Preußen war die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht mit einer Verwaltungsreform verbunden – insgesamt also im Vergleich zu Preußen eine „Minimallösung".[29]

Schon die Einstufigkeit belegt, daß der VGH vor allem als eine Institution des Zentralstaats geplant war (p. 169), die im Kontext von Föderalismus und Nationalitätenproblem eine zusätzliche Rechtskontrolle über die untergeordnete Verwaltung bot, während der Individualrechtsschutz eher Mittel zum Zweck war. Als sich die liberale Ära in Österreich dem Ende zuneigte, hatte „der dem deutschliberalen Lager immanente – nationalistisch motivierte – Zentralismus [...] ein Eigenleben entwickelt" (p. 170). Dazu paßte erstens, daß (anders als in Preußen und Baden) die Zuständigkeit des VGH nicht enumerativ, sondern durch eine Generalklausel geregelt war (p. 142) – nichts sollte der Verwaltungskontrolle von oben herab entgehen. Und zweitens war das Ziel der *Rechts*kontrolle dadurch abgesichert, daß der VGH keine Tatsachenüberprüfung vornahm (p. 146) und nicht reformieren, sondern nur kassieren konnte, was Olechowski an anderer Stelle noch weiter ausgeführt hat.[30] Drittens strahlte der Zentralismus bis auf das Ernennungsrecht aus: Der Kaiser bzw. die Regierung konnten die Richter ohne Mitwirkung anderer Gremien ernennen. Olechowski gelingt es, diese Grundthese an vielen weiteren Details des VGH-Gesetzes zu belegen (pp. 141–210), während die anschließende sog. „Systematische Darstellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit" (p. 213 ss.) kaum über eine Deskription des zeitgenössischen Normenbestandes hinauskommt.

[28] In den Worten von Lemayer, dem von Olechowski sog. ‚Vater' der Verwaltungsgerichtsbarkeit: „Oder sollen wir zu dem schwer empfundenen Wirrsal einer unverbunden nebeneinander hergehenden landesfürstlichen und autonomen Verwaltung auch noch eine dritte administrative Organisation erster Instanz – nämlich selbständige Verwaltungsgerichte – hinnehmen?" (p. 124; ebd. auch weitere Hinweise zu dieser doppelten Verwaltung).

[29] Olechowski, Europäische Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert, in: Europäische Modelle (Fn. 23), pp. 147, 149.

[30] Zwischen Kassation und Reformation. Zur Geschichte der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungsbefugnis, in: *Österreichische Juristen-Zeitung* 1999, p. 581 ss.

Bezüge zur zeitlich parallelen Gründung der *preußischen* Verwaltungsgerichtsbarkeit ergaben sich damit nicht, sondern der Hauptinitiator des österreichischen VGH kritisierte sogar heftig Gneists Konzept, die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der kommunalen Selbstverwaltung zu verzahnen (p. 121 s.). Ein längerer referierender Exkurs Olechowskis zur preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit (p. 70 ss.) kann daher nur wenig mit den übrigen Analysen verbunden werden. Allerdings wird kurz erwähnt (p. 180), daß Ungarn 1883 bzw. 1896 eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit einführte, die sich – wenig verwunderlich – vom österreichischen Typus abwandte und an das preußische Modell anlehnte:[31] Für den um größere Selbständigkeit bemühten ungarischen Teilstaat war es naheliegend, durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht eine zentralistische Rechtskontrolle zu verstärken, sondern wie in Preußen die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.[32]

Der weitgehend unproblematische und relativ schnelle Gang des VGH-Gesetzes durch die parlamentarischen Gremien wird von Olechowski ebenfalls sehr ausführlich dargestellt (p. 86 ss.). Die sog. „Männer um das VGH-Gesetz" erhalten sogar ein eigenes Kapitel mit Sammlungen biographischer Daten (p. 101 ss.), wobei aber die Aussagekraft der kurzen Einzelporträts beteiligter Abgeordneter nicht ganz ersichtlich ist.

Damit bleibt Olechowski aber nur noch wenig Raum, um auf lediglich dreißig Seiten die gesamte, 1876 beginnende Tätigkeit des VGH bis heute zu skizzieren. Diese Gewichtung ist um so erstaunlicher, als sich Olechowski in der Einleitung dieses Abschlußkapitels

[31] Olechowski verweist auf p. 180 auf Karl v. Lemayer, Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: *Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart* („Grünhuts Zeitschrift") 22 (1895), p. 353 ss. Dort pp. 412 und 414 konstatiert Lemayer, nach Olechowski wie erwähnt der ‚Vater' der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, in kritischem Tonfall, daß sich die ungarische Verwaltungsgerichtsbarkeit „so weit als möglich von dem österreichischen Typus entfernt hält, dagegen in allen wesentlichen Punkten mit dem preussischen übereinstimmt", so daß „alle Schwächen des Gneist'schen Typus" hervortreten.

[32] In jüngerer Zeit ist die Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn, soweit ersichtlich, in der deutschsprachigen Literatur nicht umfassend behandelt worden; wichtig daher noch immer János Martonyi, [...] La Juridiction Administrative en Hongrie (1867–1949), in: Andor Csizmadia, *Entwicklungsfragen der Verwaltung in Mitteleuropa*, Pecs 1972, p. 175 ss. Kurze Hinweise außerdem bei Klaus-Jürgen Kuss, Historische Grundlagen und Nachkriegsentwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in der Tschechoslowakei und Ungarn, in: *Jahrbuch für Ostrecht* 25 (1984), p. 105 ss. (118 ss.) mit Nachweisen aus der früheren Literatur.

emphatisch an einen Autor um die Jahrhundertwende anschließt, der die Berücksichtigung der Justizpraxis forderte. Außerdem hatte Olechowski wie erwähnt zeigen können, daß gerade die Tätigkeit des österreichischen Reichsgerichts für die Gründung des VGH mitbestimmend war, so daß die weitere Darstellung dieser Institutionenkonkurrenz im Erwartungshorizont des Lesers liegt.

Die Fallzahlen beim VGH blieben weit hinter den Erwartungen zurück und stiegen bis zum Ersten Weltkrieg auf nicht mehr als 5.000 pro Jahr, wobei erhebliche Rückstände bald die Effektivität der Verwaltungskontrolle einschränkten (p. 228). Daher wirkte die neue Institution vor allem im Verwaltungs*verfahrens*recht (was zum zentralistischen Ansatz der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit paßte): Die unteren Verwaltungsbehörden mußten ihre Verfahrensstandards denen des VGH anpassen, um nicht schon von vornherein einen Grund für die Aufhebung ihrer Entscheidungen zu bieten. Parallel wurde der Mangel einer Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts verstärkt empfunden und 1924 schließlich beseitigt (p. 230). Dieser Zusammenhang erlaubt einen interessanten Seitenblick auf die deutsche Entwicklung: Nicht zuletzt deshalb, weil in Deutschland ein Reichsverwaltungsgericht fehlte und daher die Verwaltung keine reichsweit einheitlichen Standards befolgen mußte, entstand während der Weimarer Republik keine reichsrechtliche Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts. Das Preußische OVG hatte zwar eine dominierende Stellung, es war aber eben nur eines unter vielen anderen obersten partikularen Verwaltungsgerichten.

Und wie gestaltete sich das Verhältnis des österreichischen VGH zum erwähnten RG mit seiner spektakulären besoldungsrechtlichen Judikatur? Überraschend unauffällig: Das RG nahm bis zum Ende der Monarchie die selbst zugesprochene besoldungsrechtliche Kompetenz wahr, und die Kläger wandten sich bei diesen Fragen offenbar einhellig nicht an den VGH (p. 234), so daß der für Kompetenzkonflikte zwischen VGH und RG vorgesehene gemischte Senat (p. 192) weder in diesem noch in anderen Fällen zusammentreten mußte.

Eine zentrale Bedeutung erhielten der VGH und das von ihm geprägte Verwaltungsverfahrensrecht aber nicht nur innerhalb Österreichs, sondern auch als Vorbild für andere europäische Länder in der Zeit zwischen den Weltkriegen. Mit seinen abschließenden knappen Hinweisen zu diesem Thema liefert Olechowski einen wichtigen Beitrag zu der bislang eher angemahnten als umgesetzten

„Europäischen Rechtsgeschichte".[33] In der deutschsprachigen Literatur bekannt waren bislang vor allem die Bedeutung der französischen Ausgestaltung des Verwaltungsrechtsschutzes für west- und südeuropäische Staaten.[34] Man kann mit Roman Schnur[35] ergänzen, daß das *deutsche* Recht und die deutsche Ausgestaltung des Verwaltungsrechtsschutzes schon wegen der fortgesetzt scheiternden Versuche zur Gründung eines Reichsverwaltungsgerichts[36] keinen vergleichbaren Einfluß erlangen konnten. Dank Olechowski läßt sich jetzt das Bild vervollständigen:

- Nach 1918 wurden die Grundprinzipien der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit in das entsprechende *tschechoslowakische* Gesetz übernommen, und auch in den nunmehr *italienischen*, *polnischen*, *jugoslawischen* und *rumänischen* Gebieten blieb das österreichische Modell der Verwaltungsgerichtsbarkeit jedenfalls vorläufig unverändert (p. 243).
- Zudem lehnte sich die *polnische* Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie Olechowski zutreffend[37] schreibt, „weitgehend" an das österreichische Gesetz von 1875 an. Letzteres ist um so mehr bemerkenswert, als bei der Wiedererrichtung polnischer Staatlichkeit nach 1918 im westlichen Landesteil Polens eine Verwaltungsgerichtsbarkeit des preußischen Typs bestand[38] und somit eine explizite Entscheidung gegen dieses Modell erfolgte.
- Selbst außerhalb Europas war das österreichische Gesetz von zentraler Bedeutung: 1877 publizierte der Rostocker Nationalökonom Hermann Roesler in Grünhuts Zeitschrift einen über 150seitigen, sehr lobenden Beitrag zur jüngst eröffneten österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit.[39] Ein Jahr später wurde der anti-

[33] Die Vorbildfunktion der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bleibt z. B. gänzlich unerwähnt bei Hans Hattenhauer, *Europäische Rechtsgeschichte*, Heidelberg 1992 im dortigen Abschnitt über den Verwaltungsrechtsschutz in Europa im 19. Jahrhundert (pp. 618–620).

[34] Vgl. die entsprechenden Aufsätze bei Heyen, Jahrbuch Bd. 2 (Fn. 19).

[35] Roman Schnur, *Einflüsse des deutschen und des österreichischen Rechts in Polen*, (Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin 95), Berlin 1985, p. 17.

[36] Dazu umfassend Wolfgang Kohl, *Das Reichsverwaltungsgericht*, Tübingen 1991.

[37] Vgl. Schnur, Einflüsse (Fn. 35), p. 17 s.; Lesław Pauli, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen zwischen den beiden Weltkriegen, in: Csizmadia, Entwicklungsfragen (Fn. 32), p. 203 ss. (212 s.).

[38] Klaus-Jürgen Kuss, Polens Rückkehr zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: *Jahrbuch für Ostrecht* 22 (1981), p. 263 ss. (p. 264 s.).

[39] Parallel zu einem ersten Aufsatz Roeslers zum Verwaltungsrechtsschutz in derselben Zeitschrift hatte sein „Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts" (1872/

preußische Roesler Berater der *japanischen* Regierung und setzte sich, wie Olechowski zutreffend angibt, erfolgreich „für die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach österreichischem Vorbild in Japan ein" (p. 237). Wegen der Detailkenntnisse von Olechowski zur österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit wäre es an dieser Stelle ergiebig gewesen, wenn er zur bisherigen deutschsprachigen Forschung zu diesem Thema[40] Stellung genommen hätte, doch ist zuzugeben, daß damit Überlegungen jenseits des Buchtitels angesprochen sind.

Kritisch anzumerken ist allerdings, daß die Lesbarkeit von Olechowskis aufschlußreichem Text durch viele und teilweise artifizielle Abkürzungen im Haupttext beeinträchtigt ist[41] und gelegentlich die Wertungen etwas als die Überheblichkeit eines Nachgeborenen erscheinen.[42] Manche sprachlichen Eigentümlichkeiten mögen hingegen nur aus Sicht eines nicht-österreichischen Lesers als solche erscheinen.[43] Und ob Paragraphennummern in rechtshistorischen Texten

73), ansonsten „vernichtend" kritisiert (so MICHAEL STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, Bd. 2, München 1992, p. 394 m. N.), in Grünhuts Zeitschrift eine sehr ausführliche und nicht unfreundliche Rezension erhalten (die Rezension durch LUSTKANDL in: *Grünhuts Zeitschrift* (1874), pp. 584 ss., 637 ss.; ebd. p. 181 ss. der Aufsatz ROESLERS „Ueber Verwaltungsgerichtsbarkeit").

[40] JOHANNES SIEMES, *Die Gründung des modernen japanischen Staates und das deutsche Staatsrecht. Der Beitrag Hermann Roeslers*, Berlin 1975, dort p. 119: Das japanische Verwaltungsgerichtsgesetz „folgt im wesentlichen einem Entwurf Roeslers, der sich an das österreichische System anlehnt, aber mit der wichtigen Ausnahme bezüglich der Kompetenz des Verwaltungsgerichts"; CARL HERMANN ULE, Zu den Anfängen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Japan, in: *Verwaltungsarchiv* 80 (1989), p. 303 ss. (312 ss.). Die große Bedeutung Roeslers aus japanischer Sicht zeigt jetzt auch AKIRA WANI, in: *Juristen: Ein biographisches Lexikon*, hg. von MICHAEL STOLLEIS, München 1995, p. 521 s. (m. w. N.).

[41] Jedenfalls für Leser, die mit österreichischen Spezifika nicht vertraut sind, ist eine Häufung von AB, AH, BE, Blg, HH, RV, VA und ähnlichem im Haupttext trotz der Auflösung im Abkürzungsverzeichnis erschwerend, und Abkürzungen wie G (= Gesetz), Abg, Präs, Reg, Rspr, preuß, gem klingen aus deutscher Sicht nach „Palandtitis", die im Haupttext einer historischen Darstellung kaum geboten ist.

[42] Man habe, so OLECHOWSKI, damals eben „noch keine rechte Vorstellung vom Wesen der subjektiven öffentlichen Rechte" besessen (p. 57), und dem Verfasser „erscheinen [Erörterungen] aus heutiger Sicht zum Teil noch etwas befremdlich". Oder p. 143: In gewisser Hinsicht „übertraf die österr Verwaltungsgerichtsbarkeit alle ausländischen Modelle an Fortschrittlichkeit" und p. 151: „Die Väter des VwGG vermengten durchwegs beide Problemzonen", und p. 194 wird sogar der damaligen „Elite der österr Jurisprudenz" ein „peinlicher Lapsus" bescheinigt.

[43] Auf p. 55 werden Erkenntnisse vom Gericht „geschöpft", und ob ein „Ur-Entwurf bereits eine Bestimmung über die Verwaltungsgerichtsbarkeit enthielt, werden wir freilich nie erfahren" (p. 41). Gewöhnungsbedürftig ist auch auf p. 234: „Am öftesten".

nicht grundsätzlich in Fußnoten zu verbannen sind,[44] ist wohl eher eine Stilfrage, die Olechowski verneint und Sydow zugunsten der Lesbarkeit seiner Analysen bejaht. Paragraphen- und Personenregister bei Olechowski sind hingegen unbestreitbar hilfreich beim Zugang zu seinem Text. Zurück zum Verwaltungsrechtsschutz in einem jener Staaten, die schon bei Sydow behandelt sind:

III.

Oda Müller, *Die Verfassungsbeschwerde nach der Bayerischen Verfassung von 1818 (1818–1848). Ein Beitrag zur Geschichte der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland.* (Europäische Hochschulschriften. Reihe II: Rechtswissenschaft 2845). Frankfurt am Main: Peter Lang 2000. 221 S., DM 69,– (ISBN 3-631-35811-3)

Verfassungsbeschwerde? Im heutigen Sprachgebrauch nur auf judikativen Rechtsschutz bezogen, wird der Begriff von der Autorin in seiner zeitgenössischen Bedeutung verwendet (p. 69): Titelgebend ist das individuelle (oder gemeindliche) Beschwerderecht an die Ständeversammlung wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte, also ein Rechtsinstitut, das man heutzutage weniger spektakulär als verfassungsrechtliche Petition bezeichnen könnte.[45] In ihrer Freiburger, bei Rainer Wahl enstandenen Dissertation[46] löst Müller die Behauptung ihres Untertitels vor allem dadurch ein, daß sie die bisherigen generellen Urteile über die quantitative Wirkungslosigkeit der verfassungsrechtlichen Petitionen im frühkonstitutionellen Bayern bestätigt, die hauptsächlichen Themengruppen dieser Petitionen beschreibt

[44] Daß eine bestimmte Regelung in § 31 und nicht in § 32 steht, ist im Rahmen eines Beleges sicherlich wichtig – aber welche Aussagekraft hat es innerhalb eines rechtshistorisch ausgerichteten Haupttextes, bei dem kaum ein Leser die Paragraphenzählung im Detail bekannt ist? Bei Texten zum geltenden Recht ist die Lage zweifach anders, da dort erstens die behandelten Regelungen dem Leser vertraut sein werden und zweitens zum Verständnis eines Paragraphen Stellung genommen wird. Bei rechtshistorischen Texten steht doch aber die Entwicklung im Vordergrund, die nur in bestimmten Paragraphen ihren Niederschlag gefunden hat.

[45] Auch eine 1991 publizierte Studie eines bayerischen Autors spricht nicht von „Verfassungsbeschwerde", sondern vom „Beschwerderecht der Bürger und Gemeinden an die Kammern" (Sepp Klasen, *Das Petitionsrecht zum Bayerischen Landtag – eine Ombudsman-Einrichtung*, München 1991, p. 24).

[46] Der zwei Semester nach Müller ebenfalls in Freiburg promovierte Sydow hat ihren Text, soweit ersichtlich, noch nicht ausgewertet; auch Müllers Text läßt keine Kenntnis von Sydows Thesen erkennen.

und zudem die jenseits des Individualrechtsschutzes liegende Funktion bestimmter verfassungsrechtlicher Petitionen herausarbeitet.

Anfang der 1970er Jahre hatte von Rimscha bereits ausgezählt, daß lediglich eine unbedeutende Anzahl der individuellen verfassungsrechtlichen Petitionen von den bayerischen Kammern auch nur an den Monarchen weitergeleitet wurde,[47] was Müller jetzt im Detail, aber mit grundsätzlich gleichem Ergebnis bestätigt (p. 130 ss.): Rund 97% dieser individuellen[48] Petitionen landeten in einer der Verfahrensstufen innerhalb der Kammern „bei den Akten", ohne daß sich die Ständeversammlung inhaltlich für das Anliegen des Beschwerdeführers einsetzte. Zwischen 1818 und 1918 erreichte weniger als ein Dutzend der verfassungsrechtlichen Petitionen mit dem Staatsrat die letzte Stufe des Verfahrens, und von diesen Petitionen wurde exakt eine einzige positiv beschieden (p. 128 s.). Dies ist keine bayerische Besonderheit: Auch für das vormärzliche Herzogtum Braunschweig ist belegt, daß das regelmäßige Schicksal von Petitionen darin bestand, „einfach zu den Akten gelegt zu werden".[49] Also ein für den Verwaltungsrechtsschutz gänzlich marginales Thema?

Die Praxis des individuellen vormärzlichen Petitionsverfahrens in Bayern, schrieb Michael Stolleis vor einigen Jahren noch zurückhaltend, mag zum Verwaltungsrechtsschutz beigetragen haben.[50] Müllers Verdienst liegt darin, diesen Wirkungszusammenhang genauer beleuchtet zu haben: Einige der verfassungsrechtlichen Petitionen „gaben den Kammern Anlaß und gleichzeitig Legitimation zur Be-

[47] Wolfgang von Rimscha, *Die Grundrechte im süddeutschen Konstitutionalismus. Zur Entstehung und Bedeutung der Grundrechtsartikel in den ersten Verfassungsurkunden von Bayern, Baden und Württemberg*, Köln 1973, p. 189 Fn. 403: Zwischen 1828 und 1859 gelangten nur 10 „Verfassungsbeschwerden" an den König. Das gleiche Ergebnis war bereits knapp zehn Jahre zuvor (in einer bei v. Rimscha nicht berücksichtigten Arbeit) publiziert worden: Dieter Köhler, *Die Beschwerde wegen Verletzung konstitutioneller Rechte in der bayerischen Verfassung von 1818*, jur. Diss. München 1965, p. 125.

[48] Zu den hier nicht einschlägigen *kollektiven* Petitionen im Vormärz vgl. Johann Heinrich Kumpf, *Petitionsrecht und öffentliche Meinung im Entstehungsprozeß der Paulskirchenverfassung*, Frankfurt am Main 1983, besonders pp. 53–80.

[49] Karl Steinacker, *Landtag von 1846*, p. 234, m. N. zit. bei Thomas Henne, *Verwaltungsrechtsschutz im Justizstaat. Das Beispiel des Herzogtums Braunschweig 1832–1896*, Frankfurt am Main 1995, p. 61 Fn. 196. Steinacker war langjähriger Präsident der braunschweigischen Ständeversammlung und der liberale Anführer der vormärzlichen Opposition in Braunschweig, so daß seine These glaubwürdig erscheint, zumal meine Durchsicht der Protokolle der braunschweigischen Ständeversammlung zum gleichen Ergebnis führte (a. a. O.).

[50] Geschichte, Bd. 2 (Fn. 39), p. 241.

schäftigung mit aktuellen politischen und verfassungsrechtlichen Themen".[51] Diese Funktion als „Hebel allgemeiner Grundrechtspolitik" (p. 210) kam jedoch nur einer „im Vergleich zur Gesamtzahl der Beschwerden zahlenmäßig geringen Gruppe" zu (p. 209), nämlich jenen, die mit unmittelbarer verfassungsrechtlicher Ausrichtung klassische liberale Themen wie Gewerbe-, Glaubens- und Pressefreiheit oder den Justizstaatsgedanken betrafen.[52] Vom *quantitativen* Themenschwerpunkt der verfassungsrechtlichen Petitionen, insbesondere jenen mit Bezug zum Steuer- und Abgabenrecht, ging hingegen kaum eine Wirkung aus (p. 133). Insoweit ist nach wie vor v. Rimschas Resümee zutreffend, daß die „Effektivität dieser Rechtsschutzeinrichtung gering" war.[53]

Damit sind die wesentlichen Ergebnisse von Müllers Arbeit beleuchtet, da im übrigen vor allem Referate präsentiert werden, die eher Erkenntnisgewinne der Autorin belegen als zu solchen beim Leser führen. Dies gilt unter anderem für die sehr langen Zusammenfassungen zum süddeutschen, vor allem bayerischen Landesstaatsrecht vor 1848 und zur Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes im 18. und 19. Jahrhundert (pp. 29–60). Da zum Beispiel beim Thema „Verwaltungsrechtsschutz" nur auf Wolfgang Rüfners Publikationen aus den 1960er Jahren, nicht aber auf seine (bisherige – siehe oben) Standarddarstellung in der 1984 publizierten „Deutschen Verwaltungsgeschichte" zurückgegriffen wird,[54] sei auf eine Auseinandersetzung *en detail* verzichtet.[55] Der folgende Abschnitt zum Instanzenzug der Verwaltung und der ordentlichen Gerichtsbarkeit (pp. 60–68) bleibt dann genauso deskriptiv wie die ausführliche Darstellung der normativen Grundlagen des verfassungsrechtlichen Petitionsrechts in Bayern, Baden und Württemberg in der Zeit bis zum Vormärz

[51] p. 207 als Resümee nach der Untersuchung einer Teilgruppe der verfassungsrechtlichen Petitionen; ähnliche Wirkungszusammenhänge belegt Müller bei vielen anderen der von ihr gebildeten Teilgruppen.

[52] Von Müller im einzelnen belegt auf p. 135 ss. (Gewerbefreiheit), p. 184 ss. (Glaubensfreiheit der Protestanten), p. 164 ss. (Pressefreiheit), p. 142 ss. (Abschaffung der Patrimonialgerichtsbarkeit) und p. 194 ss. (Kompetenzkonflikte zwischen Justiz und Verwaltung).

[53] v. Rimscha, Grundrechte (Fn. 47), p. 194.

[54] Oben Fn. 6.

[55] Auch bei den gelegentlichen Kurzporträts wichtiger Akteure (z. B. zu Rotteck p. 36 oder Gneist p. 56) bleibt nicht nur neuere Spezialliteratur, sondern auch – wie im übrigen in der gesamten Arbeit – mit Stolleis, Geschichte, Bd. 2 (Fn. 39) ein Standardwerk unberücksichtigt.

(pp. 70–89). Hier wie auch bei der folgenden umfassenden Darstellung des Verfahrensrechts der bayerischen „Verfassungsbeschwerde" (pp. 91–126) ist eher ein Lehrbuch für Zeitgenossen entstanden als eine aus rechtshistorischer Perspektive weiterführende Analyse, zumal Dissertationen aus den fünfziger und sechziger Jahren bereits ausführlich das bei den bayerischen „Verfassungsbeschwerden" angewandte Verfahrensrecht aufgezeigt hatten.[56] Viele Details dieser Seiten in Müllers Arbeit präsentieren notwendiges Hintergrundwissen für die Erstellung der Studie, sind aber *in abstracto* für den heutigen Leser wenig hilfreich. Letzteres gilt auch für den gänzlichen Verzicht auf Register.

Von diesen Problemen unberührt bleibt aber Müllers wichtiger Beitrag zur Geschichte des bayerischen Verwaltungsrechtsschutzes: Von den verfassungsrechtlichen Petitionen im Vormärz, die unmittelbaren Bezug zu den klassischen liberalen Grundrechten aufwiesen, dienten einige wenige auch bei letztlicher Erfolglosigkeit als wichtiger Resonanzboden für die Ständeversammlung. Es kann vermutet werden, daß dies im Vormärz auch außerhalb Bayerns galt, da die Verfassungsbestimmungen insoweit recht ähnlich waren.[57]

Wie zutreffend Sydows erwähnte Beobachtung einer zur Zeit recht lebendigen Forschungslandschaft zum Verwaltungsrechtsschutz im 19. Jahrhundert ist, belegt eine weitere, kurz nach Sydows Buch vorgelegte Studie:

IV.

Niklas Nowatius, *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen durch die Kreisordnung von 1872 unter besonderer Berücksichtigung der Verdienste von Eduard Lasker.* Jur. Diss. Bonn 2000. XVIII, 141 S.

Der Übergang zum verwaltungsgerichtlichen Verwaltungsrechtsschutz in Preußen hat in der bisherigen Literatur immer wieder die meiste

[56] Köhler, Beschwerde (Fn. 47); außerdem Hans K. Lindner, *Die Verfassungsbeschwerde in Bayern*, jur. Diss. München 1956, p. 40 ss. Für seine Hilfe bei der Besorgung dieser maschinenschriftlichen und bislang nur in München vorhandenen, aber nicht per Fernleihe zugänglichen Arbeit danke ich Herrn Christian Geiselmann, München.

[57] Vgl. die Zusammenstellung bei Dietrich Mohme, *Das Petitionsrecht im Vormärz*, Pfaffenweiler 1992, p. 146 ss. (übrigens auch eine Freiburger Dissertation).

Aufmerksamkeit von Historikern und Rechtshistorikern auf sich gezogen. In seiner bei Gerd Kleinheyer entstandenen Dissertation versucht Nowatius, einen neuen Akzent zu setzen und den *gleichrangigen* Einfluß von Gneist, dem preußischen Innenminister Eulenburg und von Eduard Lasker auf die Genese der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zu belegen (p. 141). Große Männer machen Geschichte? Schon dies fordert zum Widerspruch auf, doch selbst wenn man sich auf einen derartig personenzentrierten Ansatz einläßt: Es ist eine wesentliche Verkürzung der Zusammenhänge, wenn Nowatius die Errichtung der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgrund der Kreisordnung „mit Sicherheit ein Verdienst von Eduard Lasker" nennt (p. 138). Es sei, so Nowatius, Lasker gewesen, der 1870 im preußischen Abgeordnetenhaus jene Debatte über den Verwaltungsrechtsschutz auslöste, die letztlich zur Regelung des Verwaltungsstreitverfahrens in der preußischen Kreisordnung von 1872 führte (p. 138). Eine derartige Monokausalität greift jedoch erheblich zu kurz, zumal die bisherige Literatur zur Entstehung der Kreisordnung bereits wesentlich differenziertere Analysen vorgelegt hat. Verwiesen werden kann zum Beispiel[58] auf die Ausführungen von Ulrich Stump und auch von Gerhard Lange[59] – zwei Bücher, die Nowatius zwar im Literaturverzeichnis aufführt, deren Thesen zur Genese der Kreisordnung von ihm aber nicht weiter diskutiert werden. Vor allem aber hat Nowatius eine materialreiche und detailgenaue Dissertation von Hans Gerhard Benzing über „Bismarcks Kampf um die Kreisordnung von 1872"[60] nicht berücksichtigt.[61] In jener von einem Historiker verfaßten Arbeit wird die langwierige parlamentarische Behandlung der Kreisordnung umfassend in die allgemeine Politik eingeordnet und

[58] Die frühere Literatur zur Entstehung der Kreisordnung ist nachgewiesen bei Heinrich Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, Stuttgart 1950, p. 509 Fn. 3. Zum Beispiel sind bei Ewald Meister, *Der Kampf der Konservativen und Liberalen um die [...] Verwaltungsgerichtsbarkeit [...]*, Diss. jur. 1929, p. 54 ss. die Parlamentsdebatten nachgezeichnet, wobei Lasker mehrfach erwähnt, ihm aber nicht wie bei Nowatius ein überragender Einfluß zugeschrieben wird.

[59] *Preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit 1875–1914. Verfassung – Verfahren – Zuständigkeit*, Berlin 1980, p. 26 ss.; Gerhard Lange, *Die Bedeutung des preußischen Innenministers Friedrich Albrecht Graf zu Eulenburg für die Entwicklung Preußens zum Rechtsstaat*, Berlin 1993, pp. 115–187.

[60] Phil. Diss. Mainz, Hamburg 1997.

[61] Dies ist um so erstaunlicher, als die beiden Autoren aufgrund ihrer sich vielfältig überschneidenden Themen auch Archivalien ausgewertet haben, die mindestens sehr ähnliche Sigel aufweisen.

deshalb nicht zufällig Laskers Einfluß als recht marginal angesehen. In Gerhard Langes archivalisch abgestützter, rund siebzigseitiger Gesetzgebungsgeschichte wird Lasker sogar, soweit ersichtlich, nicht einmal erwähnt.

Noch im März 1869 hatten die Liberalen (und auch Lasker) nicht damit gerechnet, daß schon in der späteren Kreisordnung der Einstieg in den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz erfolgen würde (p. 87). Auch Gneist hatte in diesem frühen Stadium der Gesetzgebung noch keine konkreten Vorschläge zur Ausgestaltung des Verwaltungsstreitverfahrens präsentiert (p. 92), doch die erste Regierungsvorlage der späteren Kreisordnung enthielt, wenn auch eher beiläufig, erste Ansätze einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. Bei der Debatte im Abgeordnetenhaus im Januar 1870 verteidigte dann unter anderem Lasker einen Antrag seines nationalliberalen Kollegen Hennig, was zu Debatten über die Verwaltungsgerichtsbarkeit an sogar mehreren Sitzungstagen führte (pp. 98–108). Es mag zutreffend sein, daß Lasker diese *Debatten* durch seinen gleich ins Grundsätzliche zielenden (p. 99 s.) Diskussionsbeitrag ausgelöst hat – doch war damit noch lange nicht die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Kreisordnung verankert, zumal der Krieg gegen Frankreich die endgültige Behandlung des Gesetzentwurfs unterbrach (p. 108) und, wie sich aus Benzings Arbeit ergänzend entnehmen läßt (dort p. 172), das Herrenhaus im Februar 1870 den Regierungsvorschlag ablehnte und die Liberalen nunmehr davon ausgingen, daß die Kreisordnung gescheitert sei.

Der zweite Anlauf 1871/72 begann mit einem Entwurf, den der spätere Präsident des preußischen OVG, Paul Persius, erstellt hatte, wobei mehrere der bisherigen Vorschläge des Abgeordnetenhauses berücksichtigt wurden.[62] Dabei verkürzt Nowatius aber wiederum die Zusammenhänge, wenn er allein aus dem früheren Erfolg eines Antrages im Abgeordnetenhaus eine Änderung des bisherigen Entwurfs ableitet (p. 108) und dadurch die Kausalitätskette zu den von Lasker wie erwähnt angestoßenen Debatten wahren will. Maßgeblich waren vielmehr die inzwischen zugunsten der Liberalen geänderten Mehrheitsverhältnisse: Wie vor Nowatius (p. 108) bereits E. R. Huber festgestellt hat, war eine Mehrheit für die Kreisordnung nur durch Zustimmung der Fortschrittspartei zu erreichen.[63] Gegen Laskers

[62] p. 108; vgl. auch Benzig, Kreisordnung (Fn. 60), p. 173.

[63] Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 4, 2. Aufl. Stuttgart 1969, p. 355 Fn. 21. Ein Brief Eulenburgs an Bismarck in diesem Zusam-

Willen (p. 111) wurde der Entwurf im Januar 1872 vom Abgeordnetenhaus an eine Kommission überwiesen, in der Lasker Referent für die Normen des streitigen Verwaltungsverfahrens war (p. 118). Wie schon Heffter 1950 dargelegt hat[64] und Nowatius jetzt – ohne Bezug auf Heffter – anhand von Archivmaterial ergänzt (p. 117 ss.), hat zwar diese Kommission auf Laskers Anregung hin die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit ausgeweitet und das Verfahrensrecht und die Zusammensetzung des Verwaltungsgerichts in einigen Details „rechtsstaatlicher" gestaltet. Doch all dies sind kleinere Beiträge, die Nowatius' These von der zentralen Rolle Laskers bei der Aufnahme des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in die Kreisordnung nicht stützen können. Dies gilt um so mehr, als Lasker in diesem Stadium seine frühere Befürwortung eines justizstaatlichen Verwaltungsrechtsschutzes aufgeben mußte (p. 118), nachdem er – was wenig bekannt ist – kurz zuvor im Reichstag eine ähnliche Niederlage erlitten hatte.[65] Überzeugend ist hingegen Nowatius' quellengestützte These, daß das vorübergehende und spektakuläre Scheitern des Kreisordnungsentwurfs im Herrenhaus nicht auf den Regelungen zum verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz beruhte (p. 129 s.).

Im übrigen präsentiert Nowatius weitgehend Referate: Eduard Laskers Biographie ist inzwischen Gegenstand mehrerer Publikationen von Adolf Laufs,[66] so daß Nowatius' knapp dreißigseitiger Text (p. 5 ss.) nur einige Archivalien ergänzen kann. Noch weniger Neues bieten Kurzzusammenfassungen zum Verwaltungsrechtsschutz in Preußen im 19. Jahrhundert (p. 32 ss.) und zu den „Positionen von Bähr und Gneist zur gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung" (p. 52 ss.).

menhang ist abgedruckt bei Benzig, Kreisordnung (Fn. 60), p. 175; der Zusammenhang zwischen dem Antrag im Abgeordnetenhaus und der jetzigen Änderung des Entwurfs wird im übrigen auch schon von Lange, Eulenburg (Fn. 59), p. 153 betont.

[64] Heffter, Selbstverwaltung (Fn. 58), p. 550.

[65] 1870 war im Plenum des Reichstages dank Lasker die Frage aufgetaucht, ob nicht statt eines Spezial*verwaltungsgerichts* das *zivilrechtliche* Bundes-Oberhandelsgericht bei Auseinandersetzungen von Armenverbänden die oberste Instanz bilden sollte (Laskers Antrag in Sten. Ber. RT 1870, Bd. 4, p. 681 (Antrag Nr. 164 I; unter 1. ist zu lesen „§ 42" statt „§ 43" [vgl. die Korrektur durch den Präsidenten, a. a. O., Bd. 2, p. 938]); Begründung a. a. O., Bd. 2, p. 962 ss.). Doch scheiterte Lasker mit seinem im damaligen Gesetzgebungsverfahren verspäteten Vorstoß; später versuchte Lasker noch einmal vergeblich, seine Änderungsvorschläge durchzusetzen (a. a. O., Bd. 4, p. 735 [Antrag Nr. 185], Begründung a. a. O., Bd. 2, p. 1102).

[66] Unter anderem und bei Nowatius nicht berücksichtigt: Eduard Lasker (1829–1884). Ein Leben für den Rechtsstaat, in: *Deutsche Juristen jüdischer Herkunft*, hg. von Helmut Heinrichs u. a., München 1993, p. 249 ss.

Eduard Lasker war, wie Laufs 1974 wohl zu Recht schrieb, „beinahe ganz in Vergessenheit geraten".[67] So sehr deshalb eine Aufarbeitung von Laskers großem rechtspolitischen Einfluß anhand der Entstehung einzelner Gesetze zu begrüßen ist, so sollte die frühere Vernachlässigung doch nicht in eine Hochstilisierung umschlagen, zumal es einem Anti-Antisemitismus verhaftet zu sein scheint, in „jüdischen Juristen" nun in einfacher Umkehrung der Nazi-Ideologie Helden zu sehen. Zum Verwaltungsrechtsschutz in Preußen wie auch zu Eduard Lasker bleibt damit insgesamt der bisherige Forschungsstand im wesentlichen erhalten.

Schließlich haben neuestens zwei Studien zum *geltenden* Verwaltungsrecht ausführlich die Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes unter dem Blickwinkel der je speziellen Fragestellungen beleuchtet. Dabei ist es einmal (und wiederum von Freiburg aus) gelungen, mit den subjektiv-öffentlichen Rechten einem „klassischen" Thema der Verwaltungsrechtsgeschichte neue Konturen zu verleihen; zum anderen untersucht eine Göttinger Habilitation die verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte in ihrer historischen Dimension in Preußen und seit 1875:

V.

Johannes Masing, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts. Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht.* (Schriften zum Öffentlichen Recht 716). Berlin: Duncker & Humblot 1997. 288 S., DM 104,– (ISBN 3-428-08928-6)

Martin Ibler, *Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. Zur Kontrolldichte bei wertenden Behördenentscheidungen – vom Preußischen Oberverwaltungsgericht bis zum modernen Gerichtsschutz im Prüfungsrecht.* (Jus Publicum. Beiträge zum Öffentlichen Recht 43). Tübingen: Mohr Siebeck 1999. XXX, 548 S., DM 228,– (ISBN 3-16-147173-3)

[67] Eduard Lasker und der Rechtsstaat, in: *Der Staat* 13 (1974), p. 365. Man kann ergänzen, daß dies auch damals nur sehr begrenzt für die US-amerikanische Literatur galt.

1. In der langen Forschungsgeschichte zum subjektiv-öffentlichen Recht im 19. Jahrhundert[68] ist der Zusammenhang dieser „Kümmerform der politischen Grundrechte“[69] mit der konstitutionellen Monarchie schon mehrfach betont worden. In einem größeren Abschnitt seiner bei Ernst-Wolfgang Böckenförde entstandenen Dissertation vertieft Masing nun diesen Zusammenhang auf eine anregende Weise und auf hohem analytischem Niveau (p. 56 ss.): Getragen von seiner Grundthese, daß die heutige Rechtsschutzbegrenzung auf nur *subjektiv*-öffentliche Rechte abzulehnen ist, geht Masing der Herkunft dieser Einschränkung nach. Ihm gelingt dabei der Durchgriff auf die älteren *iura quaesita*, so daß die bekannte (aber eher wenig vertiefte)[70] Formel von der Herkunft öffentlich-rechtlicher Dogmatik und Methodik aus der Privatrechtswissenschaft[71] an einem markanten Beispiel neu akzentuiert wird. Masing liefert dabei mehrere Belege für das, was er die „begriffliche Parallelisierung der subjektiv-öffentlichen Rechte mit den wohlerworbenen Rechten“ nennt (p. 59). Frühere Überlegungen Hartmut Bauers[72] fortführend, kann Masing so zeigen, wie der strengen Individualbezogenheit des subjektiv-öffentlichen[73] Rechts

[68] Monographisch zuletzt Hartmut Bauer, *Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht*, Berlin 1986.

[69] Stolleis, Geschichte, Bd. 2 (Fn. 39), p. 375.

[70] Beispielsweise ist in den letzten Jahren zwar viel Literatur über Paul Laband erschienen, als Handels- und Zivilrechtler ist er aber dort, soweit ersichtlich, wenig gesehen worden. Auch bei Walter Wilhelm, *Zur juristischen Methodenlehre im 19. Jahrhundert. Die Herkunft der Methode Paul Labands aus der Privatrechtswissenschaft*, Frankfurt am Main 1958, ist Laband – trotz des ihn erwähnenden Untertitels – „zwar Ausgangspunkt, nicht eigentlich aber Gegenstand dieser Untersuchung“ (dort p. 13), so daß schon deshalb der Zusammenhang von Labands öffentlich- und zivilrechtlicher Methode weitgehend offengeblieben ist. Einige Hinweise zu Verbindungen zwischen handels- und staatsrechtlichen Überlegungen Labands jetzt aber bei Christoph Schönberger, *Das Parlament im Anstaltsstaat. Zur Theorie parlamentarischer Repräsentation in der Staatsrechtslehre des Kaiserreichs (1871–1918)*, Frankfurt am Main 1997, p. 92 s. und *passim*. Vgl. zu dieser Studie allgemein die außergewöhnlich umfassende Rezension von Andreas Thier in: *ZRG GA* 116 (1999), p. 645 ss.

[71] Wilhelm, Methodenlehre (Fn. 70).

[72] Grundlagen (Fn. 68), p. 73 ss. Der von Masing gewählte Ansatz nimmt übrigens die Kritik auf, die Klaus Berchtold bereits in seiner Rezension von Bauers Buch geäußert hatte (in: *ZNR* 11 [1989], p. 219 ss.).

[73] Die sprachliche Verkürzung von subjektiven öffentlichen Rechten zu subjektiv-öffentlichen Rechten ist angreifbar, aber jedenfalls heute ganz üblich (anders noch z. B. die, woran Masing auf p. 89 erinnert, für die spätere Zeit zentrale Schrift von Ottmar Bühler, *Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung*, Berlin 1914 und später Wilhelm Henke, *Das subjektive öffentliche Recht*, Tübingen 1968).

unter den spezifischen Bedingungen der konstitutionellen Monarchie nach 1848[74] eine zentrale *politische* Funktion zukam. Zusätzlich geht Masing auf die Katalysatorfunktion der frühen Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Dogmatik der subjektiv-öffentlichen Rechte ein und weist darauf hin, daß in den 1880er Jahren nicht etwa auf C. F. Gerbers frühere Überlegungen zurückgegriffen wurde, sondern in einem zweiten Anlauf noch einmal eine „Anlehnung an überlieferten Sprachgebrauch und (zivil)gerichtliche Tradition" erfolgte (p. 70 s.) – und das hieß, daß noch einmal das Zivilrecht und die *iura quaesita* zur „Reprivatisierung des öffentlichen Rechts" beitrugen (p. 73). An dieser Stelle wäre es noch hilfreich gewesen, diesen Prozeß auch innerhalb der *Zivil*justiz zu verfolgen, wo gerade dann, wenn die Umstellung auf verwaltungsgerichtlichen Verwaltungsrechtsschutz eher spät erfolgte, die von Masing beschriebenen Prozesse gut nachvollzogen werden können.[75]

Große Sympathien genießt bei Masing getreu seiner Grundthese das preußische Modell der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit seinem „dezidiert objektiv-rechtlichen Konzept" (p. 78) – auch dies ist übrigens ein Beleg, daß die von Sydow wie erwähnt abgelehnte Typisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit jedenfalls im Hinblick auf die Funktion des Rechtsschutzes ertragreich ist. Masing räumt aber im Einklang mit der bisherigen Forschung ein, daß die herrschende Literaturmeinung von Anfang an eine streng subjektiv-rechtliche Konzeption der Verwaltungsgerichtsbarkeit vertrat und sich damit auch bald durchsetzte. Rechtsvergleichende Blicke auf den Verwaltungsrechtsschutz in Frankreich erinnern schließlich daran, daß das subjektiv-öffentliche Recht eine „Besonderheit" des deutschen Verwaltungsrechts ist (p. 83 s.), da zum Beispiel Belgien, Griechenland und Italien insoweit dem französischen Modell folgten.[76] Der Kreis schließt sich also: Im

[74] Masing spricht durchgängig vom „Konstitutionalismus", vermeidet aber eine Stellungnahme zu dem berühmten Streit u. a. zwischen Böckenförde und E. R. Huber um die Eigenständigkeit des deutschen Konstitutionalismus als Verfassungstyp. Dazu aus rechtshistorischer Sicht prägnant resümierend ein weiterer Freiburger Autor: Karl Kroeschell, *Deutsche Rechtsgeschichte 3 (seit 1650)*, Opladen 1989, p. 248 s.

[75] Dazu Henne, Verwaltungsrechtsschutz (Fn. 49), p. 268 ss. zum Umschwung seit den 1880er Jahren beim justizstaatlichen Verwaltungsrechtsschutz im Herzogtum Braunschweig.

[76] Masing verweist a. a. O. auf die ausführliche Darstellung bei Wassilios Skouris, *Verletztenklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozeß. Eine rechtsvergleichende Studie zur Anfechtungslegitimation des Bürgers*, Köln 1979, p. 120 ff.

europäischen Kontext war der deutsche Weg beim Verwaltungsrechtsschutz ein sehr eigener und isolierter – nicht nur institutionell mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern auch im Hinblick auf eine so zentrale dogmatische Figur wie das subjektiv-öffentliche Recht. Diese rechtshistorischen und rechtsvergleichenden Überlegungen kann Masing im Schlußteil seiner Arbeit umfassend nutzbar machen: Weil mit dem Ende der Monarchie die wesentliche Begründung für die Beschränkung auf bloß *subjektiv*-öffentliche Rechte weggefallen sei und außerdem der isolierte deutsche Weg aus europarechtlichen Gründen mittelfristig keine Zukunft habe, müsse die im 19. Jahrhundert begründete Rechtsschutzrestriktion gelockert werden. Gegen dieses Ergebnis mag man Einwände haben, eine, wie ein anderer Rezensent anmerkte, „faszinierende rechtshistorische Perspektive“[77] liegt jedoch dadurch vor, daß Masing ein wesentliches, historisch begründetes Strukturmerkmal des subjektiv-öffentlichen Rechts neu akzentuiert und zudem für die gegenwärtige Dogmatik fruchtbar macht.

2. Ebenfalls in eine Arbeit zum geltenden Recht eingebettet ist bei Martin Ibler eine rund 150seitige Darstellung zur „Kontrollschärfe“ der Verwaltungsgerichtsbarkeit zwischen 1875 und heute. Der rechtshistorische Abschnitt in Iblers von Volkmar Götz betreuter Göttinger Habilitation folgt dabei einem anspruchsvollen Programm: Es soll gezeigt werden, „daß viele Ursachen der Entwicklung von Kontrolldichte und Rechtsschutz heute vergessen sind und dennoch fortwirken“ (p. 3; ähnlich p. 195). Mit dieser weiten Fragestellung gerät dann im Gegensatz zu Masings Text die gesamte Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes in den Blick, denn Fragen der Kontrolldichte entstanden für Ibler „aus den Konkurrenzen zwischen Enumerationsprinzip und verwaltungsgerichtlicher Generalklausel, zwischen Schutz subjektiver öffentlicher Rechte und objektiver Rechtskontrolle, zwischen Ermessenskontrolle und bloßer Rechtskontrolle“ (p. 201). Nur die Konzentration auf die preußische Entwicklung (aus rechtshistorischer Perspektive nicht kritikfrei)[78] schafft dann eine Eingrenzung.

[77] So Matthias Ruffert in seiner weitgehend sehr positiven Rezension von Masings Buch in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 1997, p. 1130 s. (1131).

[78] Ibler begründet seine Eingrenzung vor allem mit der Größe und dem Einfluß des preußischen OVG und leitet auch den zeitlichen Anfangspunkt seiner Darstellung aus der Gründung dieses Gerichts ab (p. 195). Jenseits des Schlagworts einer borussistisch zentrierten Rechtshistorie ist aber daran zu erinnern, daß so die Einflüsse des süddeutschen Typus der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle nur mittelbar wahrge-

Die preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit ruhte im Kaiserreich bekanntlich auf einem verwickelten Normenfundament, dem sich vor einigen Jahren bereits Ulrich Stump in einer detailreichen Studie gewidmet hat.[79] Unter umfassender Auswertung der zeitgenössischen Literatur, aber mit wenig Bezügen zu Stumps Arbeit liefert Ibler eine ausführliche weitere Darstellung der zeitgenössischen Regelungen. All die von Ibler erwähnten Teilbereiche der „Kontrollschärfe" werden dabei angesprochen, doch gewinnt die Darstellung jenseits ihrer Detailgenauigkeit wenig Kontur. Typischerweise werden auch in der thesenhaften Zusammenfassung kaum Gesichtspunkte genannt, die nicht schon der bisherigen Literatur hätten entnommen werden können (p. 470 ss.).

Ein anderer Stellenwert kommt hingegen Iblers Text zur Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Weimarer Republik zu – ist damit doch ein Thema angesprochen, zu dem aus neuerer Zeit nur wenige Gesamt- oder Detaildarstellungen erschienen sind, die über einen sehr knappen Text Wolfgang Rüfners von 1985 hinausgehen.[80] Ibler konzentriert sich in diesem Abschnitt seiner Arbeit auch mehr auf die „Kernfragen der Weimarer Kontroll-Diskussion" (p. 282 ss.) als auf Normtexte, so daß er eine kurze, wegen der weitgehend fehlenden neueren Sekundärliteratur aber wichtige Skizze zur Weimarer Diskussion um die verwaltungsgerichtliche Generalklausel vorlegt. Bei den Themen „subjektiv-öffentliche Rechte" und „Ermessenskontrolle" ergibt sich zwar eine teilweise Doppelung mit den zeitlich parallel publizierten Abschnitten in Michael Stolleis' „Geschichte des öffentlichen Rechts",[81] doch kann Ibler durch die Berücksichtigung von zeitgenössischer Judikatur insoweit gewisse eigene Akzente setzen und zum Beispiel ein Schlaglicht auf die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zur

nommen werden können. Für die Weimarer Zeit ist allerdings einzuräumen, daß nun mangels Reichsverwaltungsgericht dem preußischen OVG eine Leitfunktion zukam.

[79] Verwaltungsgerichtsbarkeit (Fn. 59).

[80] Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, hg. von Kurt G. A. Jeserich u. a., Bd. 4: *Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus*, Stuttgart 1985, p. 639 ss.; neben den von Ibler im Literaturverzeichnis erwähnten Texten von Kohl über das Reichsverwaltungsgericht (hier Fn. 36) und von Rolf Grawert, Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Weimarer Republik, in: *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, hg. von Hans-Uwe Erichsen u. a., Köln 1985, p. 35 ss. ist noch hinzuweisen auf Otto Kimminich, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Weimarer Republik, in: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg* 1988, p. 371 ss.

[81] Bd. 3: *Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur 1914–1945*, München 1999, p. 213 ss.

Ermessenskontrolle in der Weimarer Zeit werfen (p. 297 ss.). Problematisch ist allerdings, daß Ibler in seinem Text wenig bis gar nicht auf eine Abhandlung von Rolf Grawert oder zum Beispiel auf die Studien von Hartmut Bauer zum subjektiv-öffentlichen Recht, von Ulla Held-Daab zur Ermessenskontrolle und von Hartmut Heuer zur Generalklausel des preußischen Polizeirechts eingeht,[82] obwohl jedenfalls die beiden ersten Arbeiten in sein Literaturverzeichnis aufgenommen sind und die letzte der aufgeführten Arbeiten ebenfalls von Volkmar Götz betreut wurde.

Im folgenden Abschnitt über die „Kontrolle durch Verwaltungsrichter im NS-Staat" (p. 308 ss.) ist ebenfalls auffällig, daß Ibler in seinem Text fast durchgängig auf eine Auseinandersetzung mit nicht-zeitgenössischer Literatur verzichtet, obwohl gerade zur Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus seit den 1960er Jahren etliche General- und Detaildarstellungen publiziert wurden, wie sich bereits aus den von Ibler im Literaturverzeichnis angeführten Arbeiten zu diesem Thema ergibt. Es kommt daher in erheblichem Maße zu Doppelungen mit bereits veröffentlichten Thesen anderer Autoren, zum Beispiel bei der von Ibler sogenannten „Leugnung subjektiver öffentlicher Rechte" (p. 333 ss.).[83] Mit einem strukturell ähnlichen, kurzen Abschnitt zur Wiedererrichtung der (bundes-)deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit nach 1945 endet dann der rechtshistorische Teil von Iblers Studie.

Wie kann der Verfasser diese Überlegungen für sein geltend-rechtliches Thema, also für die „Kontrollschärfe" im Verwaltungsrechtsschutz, auswerten? Gezeigt werden sollte nach Iblers bereits erwähnter Eingangsbehauptung, „daß viele Ursachen der Entwicklung von Kontrolldichte und Rechtsschutz heute vergessen sind und dennoch fortwirken" (p. 3; ähnlich p. 195). Im Anschluß an den rechtshistorischen Text wird jedoch ein etwas anderer Anspruch postuliert: Gemäß der Einleitung zur exemplarischen Untersuchung des Prüfungsrechts ist „manche Erkenntnis zur Kontrollschärfe" aus der Zeit von 1875–

[82] Grawert, Verwaltungsgerichtsbarkeit (Fn. 80); Bauer, Grundlagen (Fn. 68), zur Weimarer Zeit dort p. 84 ss.; Ulla Held-Daab, *Das freie Ermessen. Von den vorkonstitutionellen Wurzeln zur positivistischen Auflösung der Ermessenslehre*, Berlin 1996 (zu der, wie Held-Daab es nennt, „versäumten Auseinandersetzung mit dem Entwurf einer positivistischen Ermessenslehre" in der Weimarer Zeit dort p. 250 ss.); Hartmut Heuer, *Die Generalklausel des preußischen Polizeirechts von 1875 bis zum Polizeiverwaltungsgesetz von 1931*, Frankfurt am Main 1988.

[83] Dazu u. a. Bauer, Grundlagen (Fn. 68), p. 102 ss.

1945 später vergessen worden (p. 359), oder anders formuliert: Über viele der „Kontrolldichte-Fragen wurde im Kaiserreich, in Weimar und im NS-Staat mit ähnlichen Gründen gestritten wie heute" (p. 200). Man muß kein Anhänger der berüchtigten „Wiederkehr von Rechtsfiguren"[84] sein, um diese These für nicht grundsätzlich falsch zu halten – die partielle Autonomie rechtswissenschaftlicher Dogmatik erlaubt partiell einen konsistenten Rückgriff auf Argumente auch aus früheren Zeiten. Mit diesem Ansatz kann Ibler mehrfach die Darstellung von Diskussionen um die Kontrolldichte im Prüfungsrecht im Detail akzentuieren,[85] ohne daß jedoch ein Erkenntnisgewinn aus den Details der umfangreichen rechtshistorischen Abschnitte ersichtlich wird. Hier zeigt sich noch einmal der Vorteil von Masings Ansatz: Mit dem Zugriff auf ein eingegrenztes Strukturmerkmal der Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes kann er seine prägnante These zum geltenden Recht untermauern, während bei Iblers generelleren Ausführungen, die sich einer Verdichtung in Thesen eher widersetzen,[86] der Erkenntniswert der Rechtsgeschichte weitgehend auf die Entdekkung der Wiederkehr von Argumentationsstrukturen beschränkt ist.

VI.

Auch jenseits von Masings und Iblers Arbeiten hat die neuere Literatur zum geltenden Verwaltungsrecht mehrfach eine erfreuliche Offenheit für rechtshistorische Anregungen signalisiert;[87] auch sind die neueren Lehrbücher zum Verwaltungsprozeßrecht durchgängig mit längeren Einleitungskapiteln zur Geschichte des Verwaltungsrechts versehen,[88] während bei der *zivil*prozeßrechtlichen Studienliteratur

[84] Theo Mayer-Maly, Die Wiederkehr von Rechtsfiguren, in: *Juristenzeitung* 1971, p. 1 ss.

[85] Beispiele: p. 359 Fn. 1, p. 362 bei Fn. 15 und p. 430 (zur Ähnlichkeit heutiger und früherer Beschreibungen von „Verwaltungsvorbehalten").

[86] Abschließend präsentiert Ibler auf 24 Seiten nicht weniger als 139 „Thesen", die überwiegend sogar noch mehrere längere Sätze umfassen (p. 460 ss.).

[87] „Eine moderne Verwaltungsprozeßrechtslehre hat unbeschadet ihrer dogmatischen Aufgabenstellung die rechtsvergleichende und die rechtshistorische Perspektive gleichermaßen einzubeziehen", so Schmidt-Assmann, in: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, hg. von Friedrich Schoch u. a., Bd. 1, Stand: März 1999, Einleitung Rn. 70; ähnlich Dieter Lorenz, *Verwaltungsprozeßrecht*, Berlin 2000, § 2: „Der Verwaltungsprozeß in seiner heutigen Gestalt ist das Ergebnis einer 150jährigen Entwicklung, die im geltenden Recht deutliche Spuren hinterlassen hat."

[88] Beispiele: Friedhelm Hufen, *Verwaltungsprozeßrecht*, 4. Aufl. München 2000, p. 26 ss. und Würtenberger, Verwaltungsprozessrecht (Fn. 18), p. 16 ss.

nicht selten auf entsprechende Texte verzichtet wird. Ergeben sich schon daraus erfreuliche Perspektiven, so erst recht beim Blick auf die genuin rechtshistorische Literatur zum Verwaltungsrechtsschutz: Dort hat wie erwähnt der Sprung von Lokalstudien zur europäischen Perspektive begonnen. Man darf also auf weitere Forschungsergebnisse mit diesen Ansätzen nicht nur gespannt sein, sondern mit gewisser Berechtigung auch hoffen. Neben Arbeiten zum Verwaltungsrechtsschutz in den nord- und mitteldeutschen Kleinstaaten im 19. Jahrhundert dürfte für diese Zeit vor allem eine nicht additive, sondern synthetisierende Gesamtschau der bisherigen Literatur ergiebig sein. Dann ließe sich zum Beispiel über die von Sydow bestrittene Sinnhaftigkeit einer Typenbildung erneut diskutieren; auch die Auswertung der Entscheidungspraxis im Verwaltungsrechtsschutz ist für das 19. Jahrhundert noch weitgehend ein Forschungsdesiderat, insbesondere wenn man auch den Verwaltungsrechtsschutz mittels Administrativ- und Ziviljustiz betrachtet. Für die Weimarer Zeit fehlt es jenseits des nicht zustandegekommenen Reichsverwaltungsgerichts schließlich sogar noch fast gänzlich an größeren Abhandlungen zum Verwaltungsrechtsschutz.

Mit der Arbeit von Olechowski liegt jetzt auch der Schlüssel vor, das europäische Haus der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu betreten, die vermutlich eher isolierte Position des deutschen Zimmers zu sehen, die älteren Einzelstudien zur Wirkungsmacht des österreichischen Modells in Mittelosteuropa auszubauen, dem Einfluß des französischen Rechtsschutzmodells in West- und Südeuropa gegenüberzustellen und schließlich die Position Rußlands zu verorten.[89] Es ist nicht der geringste Beitrag zum Fach „Europäische Rechtsgeschichte", der damit geleistet wird.

[89] Peter Liessem, *Verwaltungsgerichtsbarkeit im späten Kaiserreich. Der Dirigierende Senat und seine Entscheidungen zur russischen Selbstverwaltung (1864–1917)*, Frankfurt am Main 1996 – übrigens eine weitere Freiburger Dissertation.