

## Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Mainz

- eine Geschichtliche Betrachtung -

von Richter am Verwaltungsgericht Hagen Hemmie

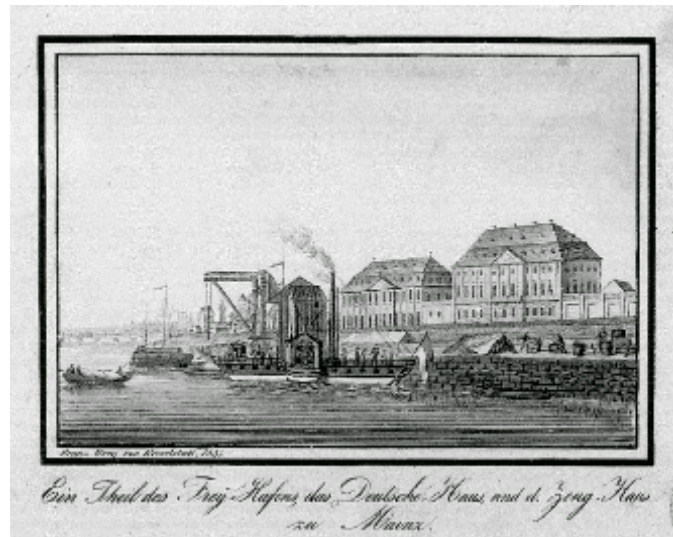
Mainz 1997



Eingangsportal des Verwaltungsgerichts  
in Mainz, Ernst-Ludwig-Straße 9

Das Land Rheinland-Pfalz feiert seinen fünfzigsten Geburtstag, und das Verwaltungsgericht Mainz feiert mit - wenn es auch selbst noch recht jugendlich ist. Denn erst vor zwanzig Jahren erhielt es zusammen mit seinem Zwilling in Trier eine gesetzliche Existenzgrundlage. Im Gerichtsorganisationsgesetz des Landes vom 5. Oktober 1977 (1) heißt es in § 3 Absatz 1 schlicht:

"Die Verwaltungsgerichte haben ihren Sitz in Koblenz, Mainz, Neustadt an der Weinstraße und Trier."



Deutschordenshaus (Zeichnung 1830)

Mit Inkrafttreten dieser Bestimmung am 1. Januar 1978 wurde die in der Landeshauptstadt Mainz beheimatete Außenstelle des Verwaltungsgerichts Neustadt aus dessen Organisationsgewalt in die Eigenständigkeit entlassen. Das Verwaltungsgericht Mainz ist damit eines der jüngsten Verwaltungsgerichte in den alten deutschen Bundesländern. Gleichzeitig ist es aber auch die Reinkarnation sehr viel älterer Institutionen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes.

Die Wurzeln des Verwaltungsgerichts Mainz reichen tief in die Geschichte hinab. Dass in dieser Stadt Johannes Gutenberg mit seiner Erfindung eine maßgebliche Voraussetzung für alle Institutionen geschaffen hat, die auf das gedruckte Wort angewiesen sind, ist allgemein bekannt. Weniger im Bewusstsein ist, dass vor rund zweihundert Jahren Mainzer Bürger im Deutschordenshaus die erste Republik auf deutschem Boden ausriefen, die "linksrheinisch vom Wind der französischen Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit getroffen, von Landau bis Bingen reichte", wie der Mainzer Schriftsteller Nino Erné schrieb (2). Diesem "Wind" folgte der ganz reale Sturm französischer Truppen, die die Stadt Mainz am 29. Dezember 1797 in Besitz nahmen und schrittweise die französische Gesetzgebung einführten.

Im Januar 1798 wurde das französisch besetzte linksrheinische Gebiet zwischen Rhein, Maas und Mosel in vier Departements eingeteilt, an deren Spitze nach der Verfassung vom 13. Dezember 1799 der mit umfassender Gewalt ausgestattete Präfekt stand. Ihm zur Seite gab man durch Gesetz vom 17. Februar 1800 den aus vier Mitgliedern bestehenden Präfekturrat. Dieser hatte die Aufgabe, Gutachten zu erstellen und über gesetzlich bestimmte Verwaltungsstreitigkeiten (3) unter dem Vorsitz des Präfekten zu entscheiden. In anderen Verwaltungsangelegenheiten entschied der Präfekt alleine, er konnte aber auch dazu unverbindliche Gutachten des Präfekturrates einholen. Seinen Sitz hatte der Präfekturrat im Erthalerhof, wo später auch seine Nachfolger, dann die Bezirksregierung für Rheinhessen und schließlich die Kreisverwaltung Mainz-Bingen residierten.

Zwar entsprach der Präfekturrat nicht den heutigen Vorstellungen von einem unabhängigen Verwaltungsgericht, doch war mit seiner Einführung der erste Schritt zu einer arteigenen, von der Justiz selbständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit getan.

Man könnte deshalb den 17. Februar 1800 auch als den historischen Gründungstag des Verwaltungsgerichts Mainz bezeichnen (4).

Nach dem Einzug der alliierten Truppen unter Führung des Herzogs Ernst von Sachsen-Coburg in Mainz am 4. Mai 1814 wurde der Präfekturrat abgeschafft und eine gemeinschaftlich kaiserlich österreichische und königlich preußische Militärverwaltung eingesetzt. Auf dem Wiener Kongress teilten die Verbündeten die erbeuteten vier Departements untereinander auf. Preußen erhielt den nördlichen Teil des linksrheinischen Gebietes, an Bayern fiel die Pfalz, und nach weiteren schwierigen Verhandlungen stimmten Preußen und Österreich zu, dass Hessen die Stadt Mainz mit einem Teil des dazugehörigen Departements "Donnersberg" bekam.



Karte Hessen-Darmstadt (1815)

Schon vor der feierlichen Übergabe in Mainz am 12. Juli 1816 versprach der neue Machthaber Großherzog Ludwig I. von Hessen und bei Rhein in seiner Besitzergreifungsurkunde (5):

"Nur besondere Rücksichten des allgemeinen Besten werden Uns zu Änderungen bestehender und durch Erfahrung erprobter Einrichtungen bewegen; die Reste des Feudalsystems, die Zehnten und Frohnden sind und bleiben in diesen Landen unterdrückt. Das wahrhaft Gute, was Aufklärung und Zeitverhältnisse herbeigeführt, wird ferner bestehen".

Nach einer Übergangszeit mit allerlei Provisorien wurde aufgrund der Verordnung vom 25. März 1818 eine eigenständige Provinzialregierung in Mainz für die linksrheinische Provinz gebildet, die gleichzeitig den Namen "Rheinhausen" erhielt. Die Provinzialregierung, die aus dem Präsidenten sowie vier weiteren Mitgliedern bestand, bezog ihren Amtssitz im Erthalerhof, dem ehemaligen Präfekturgebäude,

um die versprochene Kontinuität auch äußerlich sichtbar zu machen. Durch die Verordnung über die Aburteilung der in der Provinz Rheinhessen sich ergebenden streitigen Verwaltungssachen vom 22. März 1819 (7) erhielt die Provinzialregierung fast alle Zuständigkeiten des früheren Präfekturrates. Es blieb beim Enumerationsprinzip und der Weisungsgebundenheit der Mitglieder. Gleichzeitig beinhaltete die Verordnung aber auch zahlreiche Verfahrensregeln (z.B. Anwaltszwang für alle Beteiligten, also für Bürger und Staat), so dass hierin eine erste deutsche Verwaltungsgerichtsordnung gesehen werden kann. Nach Eingang der Streitsache bestimmte der Präsident ein Mitglied der Provinzialregierung zum Referenten, der nicht nur, wie beim Präfekturrat, ein unverbindliches Gutachten erstellte. Entschieden wurde vielmehr im Kollegium, wobei die Gründe schriftlich niederzulegen waren und alle Mitglieder die Urschrift zu unterzeichnen hatten.

Die konstitutionelle Verfassung für Hessen vom 17. Dezember 1820 (8) brachte zwar Änderungen, doch galten diese aufgrund einer Ausnahmenvorschrift zunächst nicht für Rheinhessen. Erst mit Edikt des Großherzogs Ludwig II. vom 4. Februar 1835 (9) wurden die Provinzialregierungen aufgelöst, die Verwaltungsaufgaben auf die Kreisämter in Mainz, Bingen, Alzey und Worms übertragen sowie für Verwaltungsstreitigkeiten die Zuständigkeit des Administrationsjustizhofes in Darmstadt begründet. Ab 1835 war eine Verwaltungsgerichtsbarkeit in Mainz damit zunächst abgeschafft.

Zwar beschloss die erste deutsche Nationalversammlung im Revolutionsjahr 1848 in der Frankfurter Paulskirche die erste Reichsverfassung, nach der eigenständige Verwaltungsgerichte aufgelöst und die allgemeinen Gerichte auch für Verwaltungsstreitsachen zuständig sein sollten. Die Verfassung wurde aber nie wirksam.

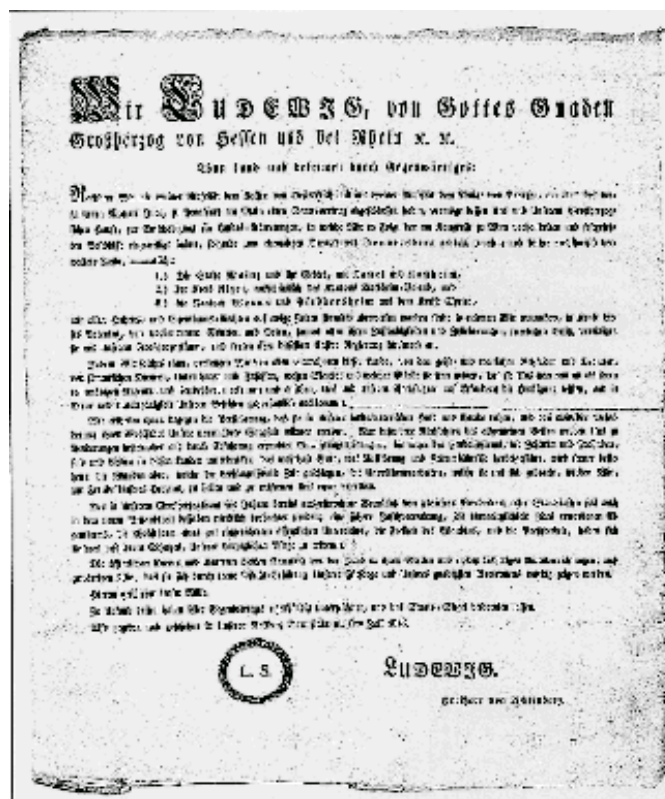
Das hessische Organisationsgesetz vom Juli 1848 (10), das die Einteilung des Landes in Regierungsbezirke mit jeweiligen Regierungskommissionen vorsah, stellte vorübergehend auch den ehemaligen Sonderstatus Rheinhessens wieder her, indem die Mainzer Regierungskommission zusätzlich zu den Verwaltungsaufgaben im wesentlichen auch noch die Kompetenzen der früheren Provinzialregierung erhielt. Knapp vier Jahre später hob Großherzog Ludwig III. durch Edikt (11) das Gesetz wieder auf, so dass Mainz erneut eine Verwaltungsgerichtsbarkeit verlor. Es blieb lediglich bei den durch das Organisationsgesetz eingeführten, vom Volk gewählten Bezirksräten (12). Diese waren außer für spezielle Verwaltungsaufgaben auch für wenige besonders zugewiesene Administrationsjustizsachen (hauptsächlich aus dem Bereich des Kommunalrechts) zuständig. Der Bezirksrat bestand bis zur Abschaffung im Jahr 1875, spielte jedoch keine wesentliche Rolle, weil er nur einmal im Jahr, regelmäßig in der dritten Novemberwoche, für höchstens acht Tage zusammentrat.

Eine wesentliche Änderung brachte die Hessische Kreis- und Provinzialordnung vom 12. Juni 1874 (13). Danach wurde "zum Zwecke der Verwaltung der Angelegenheiten der Provinz und der Besorgung der ihm zugewiesenen Landesverwaltung ein Provinzialausschuß" gebildet, der aus dem Provinzialdirektor als dem Vorsitzenden und acht vom Provinzialtag für sechs Jahre gewählten Mitglieder bestand. Diese unterlagen den für Beamte geltenden Disziplinarvorschriften, waren also weiterhin nicht unabhängig. Der Provinzialausschuß, der seine Tätigkeit am 1. Juli 1875 an traditioneller Stelle, nämlich im Erthalerhof in Mainz aufnahm, entschied wie seine Vorgänger nur in den

gesetzlich festgelegten Fällen über Verwaltungsrechtsstreite (Enumerationsprinzip). Gleichzeitig war das Verfahren im Gesetz umfassend geregelt. Beschlüsse wurden bei Anwesenheit von mindestens sieben Mitgliedern mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst.

Ergänzungen und Verbesserungen der bestehenden Verfahrensvorschriften brachte das "Gesetz, die Verwaltungsrechtspflege betreffend" vom 8. Juli 1911, das zwar auch den Katalog der Zuständigkeiten erweiterte, das Enumerationsprinzip aber beibehielt (14).

Das Fortbestehen des Provinzialausschusses nach dem ersten Weltkrieg war durch Artikel 107 der Weimarer Reichsverfassung gesichert.



Regierungserklärung des Großherzogs Ludwig von Hessen vom 8. Juli 1816

Erst die Machtübernahme durch die Nationalsozialisten führte zu Änderungen. Die Rechtskontrolle über die Verwaltung widersprach ihrer Staatsauffassung. Um aber wenigstens den Anschein einer fortbestehenden rechtsstaatlichen Kontrolle der Verwaltung aufrechtzuerhalten, blieben die Verwaltungsgerichte der Länder zunächst bestehen, wurden aber durch sogenannte Vereinfachungsvorschriften stark beschränkt.

Zunächst entzog man durch Gesetz vom 10. Februar 1936 die Tätigkeit der Geheimen Staatspolizei jeder gerichtlichen Überprüfung. Mit Aufhebung der Provinzen durch Gesetz vom 1. April 1937 (15) wurde der Provinzialausschuss durch das Bezirksverwaltungsgericht für Rheinhessen in Mainz ersetzt, ohne dass damit wesentliche Verfahrensänderungen verbunden waren; Sitz blieb weiterhin der



Erthalerhof. Den Vorsitz führte der Kreisdirektor des Kreises Mainz; zusätzlich ernannte der Reichsstatthalter in Hessen acht weitere Mitglieder mit jeweils einem Stellvertreter für vier Jahre, wobei er diese allerdings auch schon vorzeitig entlassen konnten, "wenn die Voraussetzungen, unter denen ihre Ernennung erfolgte", nicht mehr vorlagen. Nach dem schweren Bombenangriff auf Mainz am 27. Februar 1945 beendete das Bezirksverwaltungsgericht seine Tätigkeit. Die letzte auffindbare richterliche Verfügung datiert vom 5. Februar 1945.

Bei Einstellung der Kampfhandlungen am 8. Mai 1945 standen amerikanische und französische Truppen im linksrheinischen Gebiet. Nachdem die Alliierten zwei Monate später die Besatzungszonen festlegten, zogen die Amerikaner, die bereits in Neustadt eine erste provisorische Verwaltung eingerichtet hatten, ab, und die Franzosen besetzten ihre ehemaligen vier linksrheinischen Departements.

Eine verwaltungsgerichtliche Tätigkeit fand in der französischen Zone zunächst nicht statt. Zwar befassten sich die ordentlichen Gerichte, die schon bald wieder arbeiteten, vereinzelt auch mit Klagen gegen gebundene Verwaltungsentscheidungen (die Ausübung von Ermessen wurde nicht überprüft), einen effektiven Rechtsschutz gab es aber nicht. Um diesen Missstand zu beheben, wurden die Bezirksverwaltungsgerichte im Frühjahr 1947 wieder tätig. In Mainz nahm das Gericht im Stadionerhof, in der Großen Bleiche, nur wenige Meter vom traditionsreichen Erthalerhof entfernt, seinen neuen Sitz. Die ersten beiden Klagen lagen bereits am 24. Januar 1946 vor und richteten sich gegen die Stadt Mainz wegen Heranziehung der Kläger zu Straßenbaukosten.

Offiziell führte man die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Gebiet Hessen-Pfalz erst mit Rundverfügung vom 11. September 1946 wieder ein (16), wodurch der bestehende Zustand nachträglich legitimiert wurde. Nach der Landesverordnung vom 18. März 1947 (17) sollten Bezirksgerichte bei den fünf Regierungspräsidien in Koblenz, Trier, Montabaur, Neustadt/Pfalz und Mainz sowie als einziges Obergericht das Landesverwaltungsgericht in Koblenz gebildet werden. Um angesichts der Vielzahl drängender praktischer Probleme funktionsfähige Strukturen zu schaffen, stellte man für das Verfahren den Rechtszustand, der vor 1933 bestanden hatte, wieder her. Justizminister Caesar schrieb dazu kürzlich: "Nichts lag da näher, als an überkommene Denkmuster anzuknüpfen, zumal die eher konservative Grundhaltung der Juristen ohnehin wenig Spektakuläres vermuten ließ. Und so vollzog sich der Wiederaufbau in keinem anderen Bereich kontinuierlicher und unauffälliger als in der deutschen Rechtspflege." (18).

Da das neu gebildete Bundesland Rheinland-Pfalz (19) aus ehemaligen preußischen, bayerischen und hessischen Landesteilen gebildet wurde, galten nun landesweit die jeweiligen unterschiedlichen Verfahrensordnungen; so hatte das Bezirksverwaltungsgericht Mainz das hessische Verwaltungsrechtspflegegesetz von 1911 anzuwenden. Die vier Mitglieder des Gerichts (20) waren nur nebenamtlich tätig, was naturgemäß zu Verzögerungen im Geschäftsgang führte. Zudem setzte man - wie seit jeher - auch hauptamtliche Verwaltungsbeamte als Richter ein, was bisweilen zu Zweifeln an deren Unabhängigkeit führte. Erst die Landesverfassung vom 18. Mai 1947 gewährleistete in Artikel 124 Absatz 2 den Verwaltungsrichtern ausdrücklich die gleiche sachliche und persönliche Unabhängigkeit wie den Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Da zudem in Artikel 124 Absatz 1 der Landesverfassung das Enumerationsprinzip durch Einführung einer Generalklausel

abgelöst wurde (21) und auch eine Vereinheitlichung des Verwaltungsgerichtsverfahrens im Land unerlässlich schien, war eine landesgesetzliche Verwaltungsgerichtsordnung erforderlich geworden.

Deren Erlass ließ aber noch bis zum 14. April 1950 (22) auf sich warten. Nach dem neuen Gesetz blieb es bei der Zweistufigkeit des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Die fünf Bezirksverwaltungsgerichte hatten ihren Sitz weiterhin beim jeweiligen Regierungspräsidenten, doch wurde die Landesregierung nun ermächtigt, für mehrere Regierungsbezirke ein gemeinsames Gericht zu bilden (§ 1 Absatz 3). In Ausführung der Landesverfassung wurde die bestehende Verbindung von Verwaltung und verwaltungsgerichtlicher Tätigkeit beseitigt (§ 5 Absatz 1 und 2). Und aus Ersparnisgründen besetzte man die Bezirksverwaltungsgerichte nur noch mit einem vorsitzenden und einem beisitzenden Berufsrichter sowie einem ehrenamtlichen Laienrichter. Da somit nur noch ein Berichterstatter zur Verfügung stand - die Vorsitzenden kamen aufgrund ihrer sonstigen Verpflichtungen nicht dazu, selbst Berichterstattungen zu übernehmen - konnte nur noch die Hälfte der bisherigen Pensen erledigt werden.

Zunächst einmal bewirkte das neue rheinland-pfälzische Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit (VGG) den völligen Stillstand der Verwaltungsrechtspflege. Konfusion trat bereits deshalb ein, weil das Gesetz rückwirkend zum 1. April 1950 in Kraft trat, so dass die bis zur Ausgabe des Gesetz- und Verordnungsblattes ahnungslosen Richter ca. drei Wochen lang in falscher Besetzung und nach veraltetem Verfahrensrecht entschieden hatten. Niemand wusste, wie die in dieser Zeit erledigten Fälle rechtlich zu beurteilen waren.

Noch folgenschwerer war das Fehlen einer Übergangsvorschrift. Dem Gesetzgeber fehlte eben noch die notwendige Übung. So klagte die "Rheinpfalz" in ihrer Ausgabe vom 5. Juni 1950:

"Der Volksvertretung von Rheinland-Pfalz wurde noch kaum einmal nachgesagt, sie verabschiede vorbildlich durchgearbeitete Gesetze. Im Gegenteil, manches Zeugnis, das sich der Koblenzer Landtag selbst ausgestellt hat, lautet auf "mangelhaft" oder "nicht genügend"."

Nach dem neuen Gesetz durften nämlich rückwirkend zum 1. April nur noch hauptamtliche Verwaltungsrichter entscheiden, die aber nicht zur Verfügung standen. Den Bezirksverwaltungsgerichten blieb nichts anderes übrig, als die Tätigkeit mangels geeigneter Richter einzustellen. Die "Allgemeine Zeitung Mainz" berichtete, dass das Gericht auf eine neu eingereichte Klage noch am 24. Juni 1950 mitgeteilt habe, dass diese zur Zeit nicht bearbeitet werden könne. Die Zeitung schrieb weiter:

"Am empfindlichsten aber ist der Stillstand der Rechtspflege in der Richtung, daß nicht einmal eine einstweilige Anordnung des Verwaltungsgerichts in eiligen Sachen erlangt werden kann, so dass im Augenblick die Bürger wie in den Zeiten des schlimmsten Polizeistaates jedem Uebergriff von Verwaltungsorganen schutzlos gegenüberstehen".(23).

Die Besetzung der Richterstellen gestaltete sich auch deshalb schwierig, weil die Verwaltungsrichter wie Richter an kleinen Amtsgerichten besoldet werden sollten. In der Praxis bedeutete dies, dass ein erfahrener Verwaltungsjurist (etwa im Rang eines

Oberregierungsrates) kaum Lust verspürte, Kammervorsitzender eines Bezirksverwaltungsgerichts zu werden, weil dies für ihn mit ganz erheblichen Gehaltseinbußen verbunden gewesen wäre, zumal Beförderungsmöglichkeiten nahezu vollständig fehlten.

Selbst die Berufung von ehrenamtlichen Richtern fiel offenbar schwer, obwohl das Gesetz selbst vorsah (24), dass die ehrenamtlichen Gerichtsmitglieder übergangsweise nicht gewählt, sondern vom Ministerpräsidenten ernannt werden konnten. Anfang August 1950 war noch immer kein ehrenamtlicher Richter für das Mainzer Gericht bestellt. Immerhin ernannte der Ministerpräsident am 20. Juni 1950 Dr. Müller zum Verwaltungsrat für das Bezirksverwaltungsgericht Mainz und einen gemeinsamen Vorsitzenden für die Gerichte in Neustadt und Mainz.

In einem Brief an den Ministerpräsidenten vom 12. August 1950 beklagte der Regierungspräsident für Rheinhessen, dass dem seit Anfang April bestehenden Stillstand der Rechtspflege durch die Ernennung von Dr. Müller nicht abgeholfen und der Zustand nicht tragbar sei. Es müsse ein eigener Vorsitzender für das Gericht Mainz ernannt werden, weil eine Zusammenlegung mit dem Gericht in Neustadt wegen der grundverschiedenen Entwicklung der beiden Bezirke, deren räumlichen Umfang und der Menge der anfallenden Streitsachen unmöglich sei.

Schließlich berichtete der Präsident des Landesverwaltungsgerichts (später Oberverwaltungsgerichts) dem Ministerpräsidenten in einem Brief vom 21. August 1950 von Rückständen an unerledigten Streitsachen in so großer Zahl, "dass mit ihrer Erledigung in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist, wenn nicht sofort durchgreifende Maßnahmen ergriffen werden". In Mainz seien 129 Streitsachen unerledigt. Unverzüglich müssten die erforderlichen Mitglieder der Gerichte ernannt werden.

Gegen die gewünschte Personalbesetzung und damit gegen eigenständige Verwaltungsgerichte in Mainz und Trier sprach sich aus Kostengründen das rheinland-pfälzische Finanzministerium aus. Dieses setzte schließlich durch, dass die Landesregierung in der Ersten Durchführungsverordnung zum VGG vom 20. September 1950 (25) von ihrer Ermächtigung Gebrauch machte und ein gemeinsames Verwaltungsgericht mit Sitz in Koblenz für die damaligen Regierungsbezirke Koblenz, Montabaur und Trier sowie mit Sitz in Neustadt für die Regierungsbezirke Rheinhessen und Pfalz errichtete. "Den berechtigten Interessen der Bevölkerung an einer leichten Erreichbarkeit der Gerichte und den Belangen einer ordnungsgemäßen Rechtspflege, die Volksnähe, Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen und die Vermeidung weiter Reisen der Prozessbeteiligten einerseits und des Gerichts andererseits bei Ortsterminen verlangen, ist durch die Errichtung auswärtiger Kammern und Geschäftsstellen des BVG Koblenz in Trier und des BVG Neustadt in Mainz Rechnung getragen" (26).

Da die Verordnung wieder rückwirkend zum 1. April 1950 in Kraft trat, verlor das Bezirksverwaltungsgericht Mainz nachträglich seine Eigenständigkeit.

Sogleich setzten Diskussionen ein, ob das VGG überhaupt zur Errichtung auswärtiger Kammern ermächtige. Die Forderungen nach einer Verselbständigung schon im Hinblick auf die stets wachsenden Eingangszahlen lehnte man immer



wieder aus Kostengründen ab.

So wurde wenigstens eine Sonderstellung der auswärtigen dritten Kammer des Bezirksverwaltungsgerichts Neustadt in Mainz angestrebt. Anlass dazu bot das Ausscheiden des Neustädter Präsidenten Karl Hautmann im Frühjahr 1956. Der Vorsitzende der Kammer Mainz, Dr. Boerckel, wurde vorübergehend mit der Wahrnehmung der Geschäfte des Präsidenten beauftragt. Auf Anregung des Präsidenten des Landesverwaltungsgerichts, Dr. Meyer-Hentschel, wurde im Landesbesoldungsgesetz vom 22. Juli 1957 (27) erstmals eine Stellenzulage in Höhe von 40,00 DM für den ständigen Vertreter des Präsidenten vorgesehen. In seinem Brief an den Ministerpräsidenten vom 18. Oktober 1957 schlug Dr. Meyer-Hentschel vor, in dieses somit neu geschaffene Amt den jeweiligen Vorsitzenden der auswärtigen Kammer zu berufen. Dafür spreche "der Umstand, daß die Vorsitzenden der auswärtigen Kammern in einem ungleich höheren Masse als die anderen Verwaltungsgerichtsdirektoren eine besondere Verantwortung haben, da sie als Leiter der auswärtigen Kammern im Verhältnis zu den Verwaltungsbehörden am Sitz der auswärtigen Kammern als die maßgeblichen Repräsentanten der Verwaltungsgerichtsbarkeit schlechthin an dem betreffenden Orte angesehen werden". Demgemäß wurde der damalige Vorsitzende der Mainzer Kammer, Dr. Englaender, am 7. November 1957, wie später auch sein Nachfolger Franz Brück, zum "ständigen Vertreter des Neustädter Gerichtspräsidenten" und dessen Nachfolger Hans Zimmermann zum Vizepräsidenten am VG Neustadt ernannt.



Erthalerhof mit Ämterhaus (Aufnahme 1997)

Am 1. September 1954 war die Mainzer Kammer in das neu errichtete, an den Erthalerhof angebaute Ämterhaus in der Kleinen Langgasse umgezogen (heute ist hier das Gesundheitsamt untergebracht), so dass es fast an gleichem Ort wie seine Vorgänger tagte.

Die erste bundeseinheitliche Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. Januar

1960 brachte nicht nur die heute gebräuchliche Bezeichnung der Richter und Gerichte, sondern schrieb auch die Besetzung der Verwaltungsgerichte mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Beisitzern vor. Das rheinland-pfälzische VGG hatte seine Schuldigkeit getan und wurde durch das Landesgesetz zur Ausführung der VwGO vom 26. Juli 1960 ersetzt (28).

Da § 3 Absatz 1 VwGO u.a. bestimmte, dass die Errichtung einzelner Kammern des Verwaltungsgerichts an anderen Orten durch Gesetz angeordnet werden müsse, legte das Ausführungsgesetz für Rheinland-Pfalz in § 1 Absatz 1 u.a. fest, dass in Mainz eine auswärtige Kammer des Verwaltungsgerichts Neustadt a.d. Weinstraße besteht. Damit war die rückwirkend seit 1950 existierende und für Rheinhessen zuständige dritte Kammer des VG Neustadt als auswärtige Kammer in Mainz erstmals rechtlich eindeutig legitimiert.

Zunächst waren an der Mainzer Kammer drei, später vier Richter tätig. Da im Ämterhaus nur wenig Diensträume zur Verfügung standen - ein Beratungszimmer fehlte, Geschäftsstelle und Kanzlei mussten sich mit einem gemeinsamen Raum begnügen - konnte der vierte Richter nur behelfsmäßig in einem sehr kleinen Nebenraum untergebracht werden.

Die Zahl der Eingänge in Mainz stieg von 303 Verfahren im Jahr 1968 auf 413 Verfahren im folgenden Jahr; 1970 gingen bereits 608 Verfahren ein. Hauptsächlich betrafen die Klagen die damals aktuellen Rechtsgebiete, nämlich das Wirtschaftsverwaltungsrecht (geklagt wurde gegen Abgabenbescheide des Stabilisierungsfonds, der in Mainz seinen Sitz hatte) und das Hochschulzulassungsrecht (Klagen auf Immatrikulation in numerus clausus-Studienfächern). Ende Juli 1970 lag die Zahl der unerledigten Verfahren der auswärtigen Kammer Mainz höher als bei allen übrigen Kammern des Verwaltungsgerichts Neustadt zusammen. Das Präsidium des Gerichts beschloss als vorübergehende Notmaßnahme die Zuweisung eines Neustädter Richters als fünften Richter an die Kammer Mainz. Dieser musste aber wegen der räumlichen Enge in Mainz seinen Arbeitsplatz in Neustadt beibehalten. Zudem sollten ab 1. September 1970 eingehende Rechtsstreitigkeiten aus dem Landkreis Alzey-Worms und der Stadt Worms von den in Neustadt tätigen Kammern bearbeitet werden. Dies führte zu der Kleinen Anfrage des Abgeordneten Geisel (CDU) aus Schornsheim im Landtag, ob die Landesregierung bereit sei, „der Kammer Mainz entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen und die Geschäftsverteilung zum 1. September 1970 wieder rückgängig zu machen“ (29). Dazu sah sich die Landesregierung jedoch nicht in der Lage.

Die Maßnahmen des Präsidiums brachten nicht die gewünschte Entlastung, da die Zahl der numerus clausus-Verfahren weiter anstieg; 1971 gingen 1065 und 1972 sogar 1247 Verfahren ein. Auch in der Folgezeit nahmen die Klagen nicht spürbar ab, nachdem das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1972, wie zuvor schon das rheinland-pfälzische Oberverwaltungsgericht (OVG), vor dem Hintergrund des Artikels 12 des Grundgesetzes ein subjektiv-öffentliches Recht auf Immatrikulation bejahte und die Zulassungshöchstzahl sowie die Auswahlkriterien für die Studienzulassung für gerichtlich nachprüfbar erklärte.

Zur weiteren Entlastung wurde im Jahr 1972 die neu gebildete siebte Kammer des Verwaltungsgerichts Neustadt die zweite auswärtige Kammer mit Sitz in Mainz.

Deren Mitglieder fertigten zunächst nahezu ausschließlich massenhaft Beschlüsse in den NC-Verfahren, wobei einige sich allein aufgrund der stundenlangen Unterschriftsleistungen Sehnenscheidenentzündungen zugezogen haben sollen.

Etwa zur gleichen Zeit schwoll auch die Zahl der Kriegsdienstverweigerungsverfahren (KDV-Verfahren) an, die nicht formularmäßig zu erledigen waren und langwierige Bearbeitung verlangten. OVG-Präsident Dr. Meyer-Hentschel berichtete Justizminister Theisen in seinem Schreiben vom 27. August 1974, dass "die große Zahl von KDV-Verfahren in Verbindung mit der ohnehin schwierigen Bearbeitung im Einzelfall zu der bedrohlichen Situation" führe, so dass "falls die Lösung nicht politisch gefunden werden könne, als Alternative nur eine fühlbare Stärkung der Richterzahl erster Instanz in Betracht komme". Erst mit der Neuregelung des Kriegsdienstverweigerungsrechts im Jahr 1984 ging die Zahl der Verfahren aus diesem Bereich zurück und spielt heute keine wesentliche Rolle mehr.

Vergeblich war auch der erneute, im Mai 1975 brieflich geäußerte Wunsch des OVG-Präsidenten an den Justizminister, in Trier und Mainz ein eigenständiges Verwaltungsgericht einzurichten. Auch das Argument, dass "es sich hier um die Landeshauptstadt handelt, in der viele Behörden des Landes und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts ihren Sitz haben, so dass ein ortsnaher Verwaltungsrechtsschutz unbedingt geboten ist", bewirkte noch keine Meinungsänderung.

Bis zur eingangs erwähnten Selbständigkeit des Mainzer Verwaltungsgerichts dauerte es noch drei weitere Jahre. Wie schon 1950 gab es auch beim Gerichtsorganisationsgesetz vom 5. Oktober 1977 eine Panne, die zu einem, diesmal allerdings nur kurzen Stillstand der Rechtspflege führte: Man hatte bei der Verselbständigung des VG Mainz die Übernahme der bisherigen ehrenamtlichen



Steidel (links), Dr. Baumüller, Stumpf, Götz, Schmitz, Zimmermann,  
Günther, Steppert, Gottberg (Mitte)  
(Aufnahme 1977)

Richter vergessen, die nun erst neu gewählt werden mussten. Bis dahin konnten einige Wochen lang keine mündlichen Verhandlungen stattfinden.

Der Weg in die Unabhängigkeit vollzog sich für die Mainzer Verwaltungsrichter besonders deutlich durch den Umzug im November 1976 vom Ämterhaus beim Erthalerhof in die frühere Weinbaudomäne, wo auch schon das Amtsgericht seinen Sitz hatte. Hierdurch wurde nämlich die seit 1950 rechtlich bestehende Trennung von der Verwaltung auch optisch vollzogen.

Schnell merkten die Verwaltungsrichter allerdings, dass sie nur Gast im neuen Heim waren: Hausrechtsinhaber blieb der Landgerichtspräsident, der den neuen Mitbewohnern nur eine sehr begrenzte Anzahl an Haustürschlüsseln zur Verfügung stellte. Um ein "Recht auf Erreichung des eigenen Arbeitsplatzes" durchzusetzen, klagten einige Richter auf Herausgabe eines Schlüssels. Diese berühmte "Schlüsselklage" blieb allerdings unentschieden, weil sich während des Verfahrens plötzlich doch noch Schlüssel für die Kläger fanden.

Das erste gerichtsinterne Dokument des VG Mainz datiert vom 2. Januar 1978. Darin wird festgestellt, dass infolge der Neubildung des Gerichts kein beschlussfähiges

Präsidium besteht und die Geschäftsverteilung durch den damals aufsichtsführenden Richter Zimmermann vorgenommen wird. Darin hieß es: "Bei dem Verwaltungsgericht bestehen fünf Kammern, und zwar die dritte und siebte Kammer für allgemeine Streitigkeiten, die vierte Kammer für Personalvertretungssachen, die fünfte Kammer für Verfahren nach dem Personalvertretungsgesetz des Landes und die achte Kammer für Dienstordnungssachen". Die sich mathematischen Regeln widersetzende Numerierung ergab sich, weil man die Bezeichnung der ehemaligen Neustädter Kammern nach der Übertragung auf das Mainzer VG vorläufig nicht ändern wollte. Ansonsten hätten alle bei diesen Kammern anhängigen Verfahren unter erheblicher Belastung der Geschäftsstelle neue Aktenzeichen erhalten müssen.



Zimmermann (links), Dr. Schunk (Aufnahme 1980)



Betriebsaufzug 1980: Dany (links), Binder, Meyer-Grünow, Dielmann, Wanwitz, Wagner, Böhmer, Stumpf, Burke, Schmitz, Aha, Horn, Jonas



Betriebsausflug 1984: Schmitt (4. Reihe oben links), Heil, Schröder, Horn, Eckert, Salameh, Wanwitz, Heim (3. Reihe links), Dr. Rupp, Zimmermann, Burke, Bosman, Tronser, Radtke (2. Reihe links), Schroedter, Aha, Faber-Kleinknecht, Höllein, Gutmann, Dr. Höfel (1. Reihe links), Zehgruber-Merz, Böhmer, Binder

Am 1. Februar 1978 trat Dr. Schunk seinen Dienst als erster Präsident des Verwaltungsgerichts Mainz an. Da immer noch kein Präsidium bestand, verfasste er alleine die erste Änderung des Geschäftsverteilungsplans, worin er die Kammerbesetzungen änderte und die erste Kammer als weitere Kammer für allgemeine Verwaltungsstreitigkeiten einführte. Das am 13. Februar 1978 gewählte Präsidium genehmigte diese ersten Organisationsakte.

Als man am Ende des Jahres 1 seit Selbständigkeit des Gerichts Bilanz zog, waren hier 1.102 allgemeine Verwaltungsstreitverfahren und zusätzlich 2.101 numerus clausus-Verfahren eingegangen. Man verfügte im richterlichen Dienst über zwölf Personen (davon eine Richterin nur mit der Hälfte ihrer Arbeitskraft), im nichtrichterlichen Dienst waren elf Kräfte eingesetzt.

Eine weitere Prozessflut erreichte die rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichte, als die bis zum 1. Januar 1980 zentral vom VG Ansbach (in dessen Bezirk liegt das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge) bearbeiteten Asylklagen auf das gesamte Bundesgebiet verteilt wurden (30). In Rheinland-Pfalz war danach zunächst nur das Verwaltungsgericht Neustadt für Asylverfahren zuständig (31). Als innerhalb des ersten Jahres allerdings etwa 5.300 Klagen abgelehnter Asylbewerber eingingen, wurden die Verfahren auch in Rheinland-Pfalz dezentralisiert.

In Mainz errichtete das Präsidium im Februar 1981 eigens für die zahlreich eingehenden Asylverfahren die so bezeichnete zweite Kammer, womit man



gleichzeitig eine störende Lücke in der Nummernfolge der Kammern schloss.

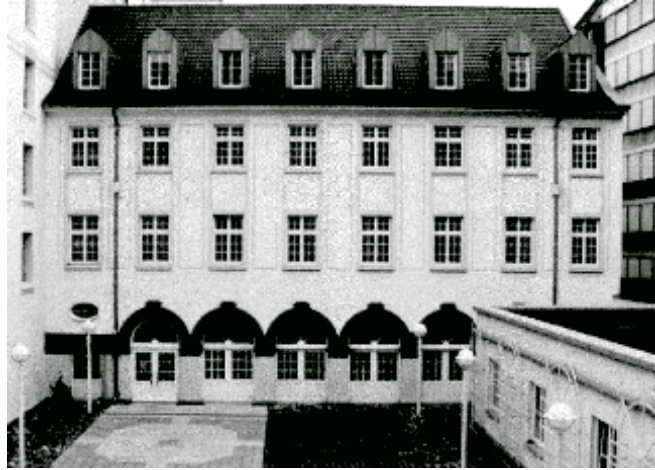
Nach der Beförderung des Präsidenten Dr. Schunk zum Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts in Koblenz im Juli 1983, wurde der bisherige Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Mainz Dr. Rupp an die Spitze des Gerichts berufen. Als dieser aus gesundheitlichen Gründen zum Jahresende 1995 vorzeitig aus dem Dienst schied, wurde Dr. Höfel zum dritten, derzeit amtierenden Präsidenten ernannt.



Verabschiedung des Präsidenten des Verwaltungsgerichts Dr. Rupp (links) und Amtseinführung seines Nachfolgers Dr. Höfel (rechts) am 30. Mai 1996 durch den Justizminister Caesar (Foto: Volker Oehl)

Dr. Höfel hatte nach seinem - jedenfalls für Rheinland-Pfalz - ungewöhnlichen Wechsel aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit im April 1981 den Vorsitz der zweiten Kammer übernommen. Aus der Not dramatisch ansteigender Asylverfahren heraus, die mit herkömmlichen Methoden und der alten Schreibmaschine nicht mehr zu bewältigen waren, griffen die Mitglieder der zweiten Kammer und die zugeordneten Schreibkräfte zur Selbsthilfe. Sie besuchten einen EDV-Crash-Kurs, und Dr. Höfel besorgte anschließend gebrauchte Computer, die er notfalls auch selbst aus mehreren halbtoten Exemplaren zusammenbastelte. Damit konnten Korrekturen in den Urteilstexten wesentlich schneller ausgeführt und ständig wiederkehrende, gespeicherte Passagen mühelos eingefügt werden.

Zunehmend nutzten auch die Richter die zu diesem Zweck aus unterschiedlichsten Quellen angeschafften PCs, um in Datenbanken eigene Entscheidungen und auch relevante Urteile sowie Beschlüsse ihres OVG zu sammeln. Schließlich beschaffte Dr. Höfel noch die Datenbank "Infodat", um den Richtern die Daten der Asyl dokumentationsstelle Wiesbaden zugänglich zu machen und diese in die Lage zu versetzen, sich schnell und zuverlässig einen Überblick über die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse in den Herkunftsländern der Asylkläger zu verschaffen.



Hinterhaus der ehemaligen Weinbaudomäne mit Zwischenbau:  
Sitz des Verwaltungsgerichts seit dem 15. November 1996.

Aber nicht nur im Asylbereich war eine rationellere Arbeitsweise dringend geboten. Ohne neue technische Hilfsmittel konnten auch die übrigen Verfahren nicht mehr in einer für den Bürger noch zumutbaren Zeit erledigt werden. Abhilfe sollte hier zunächst der Schreibautomat Alphatext 400 schaffen, der im Mai 1989 schon recht betagt an das Verwaltungsgericht Mainz geliefert wurde. Zuvor hatte dieser bereits beim OVG und anschließend beim VG Neustadt seinen, wie berichtet wird, nicht immer treuen Dienst geleistet. Trotz liebevoller Pflege und der Taufe auf den Namen "Egon" musste dieser geradezu prähistorische Computer 1992 verschrottet werden. Ihm folgte, von einem VW-Bus Ende Mai 1991 angeliefert (ein normaler Pkw wäre zu klein dafür gewesen), "Bitsy", der stark gebrauchte Textautomat mit zwei Druckern, der schon ein Jahr später seine Schaltkreise für immer unterbrach.

Der eigentliche EDV-Durchbruch in Mainz kam im November 1992 mit "Georg", dem speziell für die Gerichtsorganisation (daher der Name) entwickelten und landesweit eingesetzten Textverarbeitungssystem. Jetzt waren alle Kanzleikräfte und auch die Geschäftsstellen computermäßig ausgestattet und vernetzt, so dass vor allem im Kanzleibereich ein effektives und rationelles Arbeiten auf EDV-Basis möglich wurde.

Im richterlichen Dienst dominierte zunächst noch der privat organisierte PC, dessen Tage aber bald gezählt waren. Denn trotz angespannter Haushaltslage gelang es dem damaligen OVG-Präsidenten Piwowarski und dem ehemaligen Leiter der Zentralabteilung im Justizministerium Dr. Meyer die Mittel zur Anschaffung neuer Computer freizusetzen, so dass nunmehr jeder Verwaltungsrichter in Mainz über einen funktionstüchtigen Computerarbeitsplatz verfügt. Die äußeren Arbeitsbedingungen verbesserten sich, als die seit vielen Jahren angekündigten, immer wieder verschobenen und schließlich schleppend begonnenen Umbaumaßnahmen im Hinterhaus der ehemaligen Weinbaudomäne doch noch zum Abschluss kamen und das Verwaltungsgericht am 15. November 1996 die neuen Räumlichkeiten beziehen konnte. Dort sind gegenwärtig 46 Personen tätig (2 Richter sind derzeit an das Justizministerium abgeordnet, eine Richterin befindet sich im Mutterschutz). Von ihnen gehören 20 dem richterlichen Dienst an, darunter 3 Richterinnen mit der Hälfte und eine Richterin mit 3/4 ihrer Arbeitskraft. Im nichtrichterlichen Dienst sind 22 Personen ganztags und 4 halbtags beschäftigt. Mit dem Umzug wurden auch die Arbeitsabläufe im nichtrichterlichen Dienst grundlegend verändert. Statt traditioneller Trennung von Geschäftsstellen, Schreibdienst und Kostenstellen, zwischen denen ein Aktenstück oft in Bewegung und dabei bisweilen auch mal vorübergehend verschollen war, wurden nun drei Serviceeinheiten gebildet, die jeweils nahezu die gesamten Aufgaben des nichtrichterlichen Dienstes kammerbezogen erledigen. Die Mitglieder jeder Einheit sind bei der internen Arbeitsverteilung und -gestaltung weitgehend autonom. Erstrebt ist, dass in den jeweils auch räumlich zusammengefassten Serviceeinheiten ein Kennntnisaustausch stattfindet und so eine gegenseitige Unterstützung und Vertretung möglich wird. Durch diese Form der Teamarbeit soll die Arbeit abwechslungsreicher gestaltet und zudem effektiver organisiert werden, um in Zukunft den Anforderungen noch besser gewachsen zu sein.

---

1. GVBl. S. 333.
2. Mosler, Erné, Mathy, Rheinland-Pfalz Bildband, Bucher Verlag 1995, S. 12.
3. Entschädigungen bei Enteignungen, Steuerstreitigkeiten, öffentlich-rechtliche Verträge u.a.
5. Großherzoglich Hessische Zeitung Nr. 83 vom 11. Mai 1816.
6. Großherzoglich Hessische Zeitung Nr.38 vom 28. März 1818 und Amtsblatt für den Großherzoglich Hessischen Landesteil auf der linken Rheinseite S. 291.
7. Amtsblatt für die Großherzoglich Hessische Provinz Rheinhessen S. 491.
8. RegBl. S.535.
9. RegBl. S.37.
10. RegBl. S.217.
11. Edikt vom 12. Mai 1852, RegBl. S.221.
12. Mit unwesentlichen Modifizierungen durch Gesetz vom 10. Februar 1853; RegBl. S.37.
13. RegBl. S.251.
14. Die Bereiche Militär- und Prüfungsrecht sowie Fragen des Gemeingebrauchs an öffentlichen Sachen, der Fürsorgeunterstützung und des Nachbarschutzes im Baurecht waren nicht justiziabel.
15. RegBl. S.121.
16. Amtliche Mitteilungen des Oberregierungspräsidiums Hessen-Pfalz 1946 S.519; als "Rundverfügungen" wurden die gesetzesvertretenden Anordnungen des Oberregierungspräsidiums Hessen-Pfalz bezeichnet.
17. Landesverordnung über Vereinfachungsmaßnahmen auf dem Gebiete der Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 18. März 1947, Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz 1947 S.138.
18. Caesar, NJW 1995,1246.
19. Das Land Rheinland-Pfalz wurde durch VO Nr. 57 des Oberkommandierenden der französischen Zone vom 30. August 1946 gebildet.
20. Das waren zunächst: Landgerichtsdirektor Wallauer, Regierungsrat Dr. Winkelmann, der dem Bezirksverwaltungsgericht bereits schon vor dem Krieg angehört hatte, Rechtsanwalt Dr. Dahlem und Rechtsanwalt Dr. Gastner.
21. Danach steht jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offen.
22. GVBl. S.103.
23. Allgemeine Zeitung Mainz vom 3.07.1950.
24. § 16 Absatz 1 Satz 2 VGG.
25. § 2 DVO, GVBl.S.273.
26. De Clerck, Der öffentliche Dienst, 1950,S.244.
27. GVBl.S.121.
28. GVBl.S.145.
29. Drucksache VI/2214.
30. Änderung des § 52 Nummer 2 VwGO durch das Zweite Gesetz zur Änderung der VwGO vom 25. Juli 1978 (BGBl.1 S.1107).
31. Erstes Gesetz zur Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 5. Februar 1980 (GVBl.S.17).