

„...mit gegenwärtiger Staatsauffassung nicht vereinbar.“¹

Über den extremen Wandel der Hamburger Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus

Christoph Schuch (Humboldt-Universität zu Berlin)*

A. Einleitung

In der Unrechtsgeschichte des Nationalsozialismus mitsamt Aufhebung rechtlicher und rechtsstaatlicher Grundsätze scheint für die Verwaltungsgerichtsbarkeit kein Platz. Bei einem Streifzug durch die Literatur² mag jedoch auf den ersten Blick bisweilen der Eindruck entstehen, diese wäre zumindest teilweise ein Hort der Juristen mit „demokratischer Grundsubstanz“³ gewesen, man habe womöglich „korrekt und sachlich judiziert“⁴ oder gar Schlimmeres verhindert⁵. Wendet man sich hingegen genauer der lang andauernden „Recht“ sprechenden Tätigkeit der Verwaltungsgerichte, deren personeller Umbesetzung und Urteile nach 1933 zu, können Zweifel an der Verallgemeinerungsfähigkeit der genannten Annahmen aufkommen. Dies gilt umso mehr, zieht man zeitgenössische Aussagen hinzu, wie etwa die des damaligen Hamburger Justizsenators *Rothenberger*, der kurz nach der Machtübernahme der NSDAP konstatierte, eine „so radikale und totale Wendung konnte und durfte an der Justiz nicht spurlos vorübergehen.“⁶

Insbesondere für die Verwaltungsgerichtsbarkeit gilt jedoch, dass „Differenzierung, nicht Vernebelung in Gesamtbilder (...) wesentlich“ ist.⁷ So ist neben der allgemeinen Staatsnähe der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu berücksichtigen, dass Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht in den Ländern vor 1933 überaus unterschiedlich ausgestaltet waren.⁸ Der vorliegende Beitrag soll deshalb eine Differenzierung für das Forschungsfeld Justiz und

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Humboldt-Universität zu Berlin im Forschungsprojekt *Antisemitismus und Justiz* (Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Geschlechterstudien). Der vorliegende Aufsatz wurde im Rahmen des Aufsatzwettbewerbs *Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wandel – 100 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg* mit dem 1. Preis ausgezeichnet.

¹ VG Hamburg, Urteil vom 7.10.1935, AZ 139/35.

² Im Vergleich ist diese für die Verwaltungsgerichtsbarkeit eher übersichtlich. Grndl. Beiträge etwa von *Echterhölder*, Das öffentliche Recht im nationalsozialistischen Staat, 1970; *Külz*, Verwaltungskontrolle im Nationalsozialismus, in KJ 1969, S. 367-378; *Stolleis*, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dritten Reich, in Diestelkamp/Stolleis (Hrsg.), Justizalltag im Nationalsozialismus, S. 26-38.; *ders.*, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus, in *ders.* (Hrsg.), Recht im Unrecht – Studien zur Rechtsgeschichte des Nationalsozialismus, 2016, S. 190-220.; s. auch *ders.*, Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland, Band 3, 1999, S. 351 ff.

³ Zumindest im Ansatz für das Preuß. OVG *Külz* (Fn. 2), S. 371 f.

⁴ So, wenngleich differenzierend *Echterhölder* (Fn. 2), S. 85.

⁵ *Pagenkopf*, 150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, 2014, S. 95 ff.

⁶ Zitiert nach *Johe*, Die gleichgeschaltete Justiz, 1983, S. 70.

⁷ *Rückert*, Justiz und Nationalsozialismus: Bilanz einer Bilanz, in *ders.* (Hrsg.), Abschiede vom Unrecht, S. 154.

⁸ Vgl. dazu die Beiträge in Sommermann/Schaffarzik (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, 2019, S. 79 ff.; dazu auch *Stolleis* (Fn. 2 c), S. 199 f.

Nationalsozialismus leisten.⁹ Anlässlich des nun 100-jährigen Bestehens der Hamburger Verwaltungsgerichtsbarkeit¹⁰ wird im vorliegenden Aufsatz untersucht, in welchem Kontext, durch wen und wie diese in der Zeit des Nationalsozialismus urteilte.¹¹ Wenngleich die Quellenlage eher kritisch zu beurteilen ist¹² und der Beitrag nur Grundlage für eine umfangreichere Abhandlung sein kann, die bestehende Forschungslücken¹³ schließt, wird versucht, ein möglichst breites Bild der Hamburger Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Zeit ihres extremen Wandels zu zeichnen. Ohnehin gilt im Sinne Stolleis:

„Das uns heute vorliegende Fallmaterial, speziell das wiederum zum Druck aussortierte, repräsentiert nicht die Wirklichkeit des NS-Staates. Diese Wirklichkeit, mit ihren banalen und ihren schrecklichen Varianten, sollte man vor Augen behalten, wenn man – in welchem Sinn auch immer – über die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus zu befinden hat.“¹⁴

Es werden deshalb insbesondere regionalgeschichtliche Forschung sowie allgemeine Erkenntnisse der (juristischen) Zeitgeschichte eingebunden. Der Aufsatz beschäftigt sich nach einer Kontextualisierung von Staat, Recht und Verwaltung im Nationalsozialismus (B.) sowie den Umständen in Hamburg (C. I.) mit der Entwicklung der Hamburger Verwaltungsgerichtsbarkeit hinsichtlich Personal und rechtlichen Beschränkungen (C. II./III.). Den Kern des Aufsatzes bildet die Analyse einiger Urteile der Hamburger Verwaltungsgerichte (C. IV.). Geendet wird mit Resümee sowie Ausblick (D.).

B. Staat, Recht und Verwaltung im Nationalsozialismus

Infolge der Machtübernahme der NSDAP am 30.1.1933 waren Staat und Gesellschaft in allen Teilbereichen tiefgreifenden Veränderungen ausgesetzt.¹⁵ Bei zumindest anfänglicher

⁹ Einführend etwa *Rüping*, Justiz und Nationalsozialismus – Ein Forschungsfeld und seine Geschichte, in Pauli/Vormbaum (Hrsg.), Justiz und Nationalsozialismus, S. 3-16.

¹⁰ Vgl. zur Entstehung *Quast*, Entstehungsgeschichte der hamburgischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1974.

¹¹ Zur Zeit des Nationalsozialismus, wenngleich tw. unkrit. und nicht mehr auf dem aktuellen Stand der Forschung, vgl. *J. Albers*, Hamburgs Verwaltungsgerichtsbarkeit 1922-1948, in ders. et al. (Hrsg.), Recht und Juristen in Hamburg, Band 2, S. 97-106 (102 ff.); *Voß*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg von 1921 bis 1945, 1988. Differenzierter zuletzt *M. Albers*, Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg, in Sommermann/Schaffarzik (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, S. 721-784.

¹² Neben in Sekundärliteratur abgedruckten Entscheidungen sowie den Beständen der Prozessakten der Hamburger Verwaltungsgerichte im Staatsarchiv, die in Teilen 1966 vernichtet wurden und somit unvollständig sind, liegt eine offizielle Entscheidungssammlung bis zum Jahr 1936 vor (Rechtsgelehrte Mitglieder der Hamburger Verwaltungsgerichte (Hrsg.), Entscheidungen der Hamburgischen Verwaltungsgerichte, Band 1-4, 1929-1936). Im Staatsarchiv befindet sich nur eine (!) Personalakte (Dr. Walter Jakobs ab 1941). Die Geschäftsverteilungspläne sind nicht erhalten.

¹³ Auf diese weist bzgl. Hamburg explizit hin *J. Albers*, (Fn. 11), S. 105; Lücken in regionalgeschichtlicher Forschung hat ebf. konstatiert *Rüping* (Fn. 9), S. 8.

¹⁴ *Stolleis* (Fn. 2 b), S. 220.

¹⁵ *Frei*, Der Führerstaat, 2001, S. 43 ff.

Wahrung des legalistischen Scheins¹⁶ – grundlegend genannt seien hier die „Reichstagsbrandverordnung“ vom 28.2.1933 und das „Ermächtigungsgesetz“ vom 24.3.1933 – wurde ein totalitäres Regime geschaffen, das auf der Vorstellung eines homogenen „arischen“ Volks beruhte und in Verbindung mit einem rassistischen Antisemitismus letztlich zur Shoah, der Vernichtung der deutschen und europäischen Jüdinnen und Juden führte.¹⁷

Das Recht wurde dabei – von Rechtswissenschaft und Justiz maßgeblich unterstützt – genutzt, um die nationalsozialistische Vorstellung von Staat und Gesellschaft umzusetzen.¹⁸ So wurde neues „nationalsozialistisches Recht“ geschaffen und gleichzeitig älteres Recht etwa durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln im Sinne der NS-Ideologie ausgelegt.¹⁹ Auch die Verwaltung wurde durch diese und den Gedanken des „Führerstaats“ politisiert bzw. zentralisiert und letztlich in die „doppelte Perversion“ getrieben.²⁰ Mit zahlreichen Schriften unterstützten Rechtswissenschaftler wie *Theodor Maunz*²¹, *Ernst Forsthoff*²² oder *Otto Koellreutter*²³ die Anpassung des Verwaltungsrechts, die den Fokus auf das „Volksganze“ und die Abschaffung des subjektiven-öffentlichen Rechts bedeutete.²⁴

Die konkreten Folgen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit waren dabei zunächst unklar. In einem Streit um deren Fortbestand, der sich 1935 beruhigte, aber nie auflöste, zeigte sich laut *Stolleis* der grds. Widerspruch zwischen „Maßnahme- und Normenstaat“. Dabei wurde auf der einen Seite vor allem von der Partei die völlige Abschaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit vertreten, auf der anderen Seite von einigen Juristen versucht, diese aufrechtzuhalten und neben der nationalsozialistischen Einkleidung auch inhaltlich entsprechend anzupassen.²⁵ Die Aussagen *Maunzs* „Die Verwaltungsrechtspflege kann niemals Entscheidungen des Führers hemmen oder erschweren.“²⁶ oder *Sommers*, der meinte „eine gesunde Verwaltung hat mit

¹⁶ *Kramer*, Juristisches Denken als Legitimationsfassade zur Errichtung und Stabilisierung autoritärer Systeme, in Schumann (Hrsg.), Kontinuitäten und Zäsuren, S. 141-164.

¹⁷ Vgl. wiederum *Frei* (Fn. 15); *Hilberg*, Die Vernichtung der europäischen Juden, 2007.

¹⁸ S. dazu, auch mit Primärquellen *Pauer-Studer/Fink*, Rechtfertigungen des Unrechts, 2019.

¹⁹ Vgl. dazu grundl. *Rüthers*, Die unbegrenzte Auslegung, 2017; s. auch *Stolleis* (Fn. 2 c), S. 362 f.

²⁰ So *Rückert*, Perversion der Verwaltung – Verwaltung der Perversion in der NS-Zeit, in ders. (Hrsg.), Unrecht durch Recht, S. 210 ff.; dazu auch allg. *Majer*, Traditionelle Verwaltung und Reichsunmittelbarkeit der Sondergewalten, in Pauli/Vormbaum (Hrsg.), Justiz und Nationalsozialismus, S. 105-125.

²¹ *Maunz*, Verwaltung, 1937.

²² *Forsthoff*, Der totale Staat, 1933.

²³ *Koellreutter*, Deutsches Verwaltungsrecht, 1936.

²⁴ Vgl. dazu allg. *Stolleis* (Fn. 2 c), S. 351 ff. (360 ff.); s. auch *Pauer-Studer/Fink* (Fn. 18).

²⁵ *Stolleis* (Fn. 2 b), S. 190 ff.; *ders.* (Fn. 2 a), S. 26 ff.

²⁶ Zitiert nach *Stolleis* (Fn. 2 c), S. 364.

Paragrafen überhaupt nichts zu tun.“²⁷ machten hier die grds. Marschrichtung in sprachlicher²⁸ und rechtlicher²⁹ Hinsicht deutlich.

C. Die Hamburger Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus

I. Der „Reichsgau Hamburg“

Mit den Wahlen am 8.3.1933 übernahm die NSDAP auch in Hamburg die Macht. Der neu eingesetzte Reichsstatthalter *Kaufmann* hegte schnell einen absoluten Machtanspruch und plante den Umbau Hamburgs zu einem „Vorbildgau“.³⁰ Durch Einsetzen eines neuen Verantwortlichen für die Hamburger Polizei hatte man schnell die Handhabe über den Sicherheitsapparat.³¹ Die Bevölkerung reagierte jedoch trotz hoher Aktivität der NSDAP in Teilen immer wieder zurückhaltend.³² Dadurch war die Verfolgung von politischen Gegner:innen sowie Jüdinnen und Juden jedoch nicht in Frage gestellt bzw. gefährdet.³³

Aus dem öffentlichen Dienst wurde der jüdische Staatsrat *Lippmann*³⁴ bald entlassen und man nutzte die Verwaltung, die zügig einen hohen Parteimitgliedsanteil verzeichnete, intensiv zur Umsetzung der nationalsozialistischen Ziele.³⁵ Für die Justiz berief man den bereits zitierten *Rothenberger* als Justizsenator, der später OLG-Präsident in Hamburg und zuletzt Staatssekretär im Reichsjustizministerium wurde.³⁶

²⁷ *Sommer*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in DVwBl 1937, S. 427.

²⁸ Mit dem Vorschlag „Verwaltungsrechtspflege“ statt Verwaltungsgerichtsbarkeit zu nutzen der OVG-Präsident in Sachsen *Schelcher*, Um die Verwaltungsrechtspflege des Dritten Reiches, in RVerwBl. 1937, S. 569-581.

²⁹ Etwa zur „Umkehrung der Rechtfertigungspflicht“ *Stolleis* (Fn. 2 c), S. 365.

³⁰ *Bajohr*, Die Zustimmungsdiktatur – Grundzüge nationalsozialistischer Herrschaft in Hamburg, in Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg (Hrsg.), Hamburg im „Dritten Reich“, S. 69 ff.; s. auch *Lohalm*, „Modell Hamburg“ – Vom Stadtstaat zum Reichsgau, in Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg (Hrsg.), Hamburg im „Dritten Reich“, S. 122-153.

³¹ *Morisse*, Ausgrenzung und Verfolgung der Hamburger jüdischen Juristen im Nationalsozialismus, Band 2, 2013, S. 19.

³² *Bajohr* (Fn. 30), S. 78 ff., 94 ff.

³³ Vgl. dazu allg. *Bajohr*, Die Verfolgung der Hamburger Juden 1933-1945, in Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg (Hrsg.), Hamburg im „Dritten Reich“, S. 471-518.; *Lorenz/Berkemann*, Die Hamburger Juden im NS-Staat 1933 bis 1938/39, Band 1, 2016, S. 503 ff.

³⁴ Dazu *Morisse* (Fn. 31), S. 19.

³⁵ *Lohalm*, Garant nationalsozialistischer Herrschaft – Der öffentliche Dienst, in Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg (Hrsg.), Hamburg im „Dritten Reich“, S. 154-190; s. auch *Lorenz/Berkemann* (Fn. 33), S. 503.

³⁶ Zur Person *Rothenbergers* vgl. *Schott*, Curt Rothenberger – Eine politische Biographie, 2001. S. auch dessen Publikationen etwa *Rothenberger*, Gesetz ist der Wille des Führers, in Deutsche Juristenzeitung 1936, Sp. 22; *ders.*, Rassenbiologie und Rechtspflege – Arbeiten Hamburger Juristen im Rassenbiologischen Institut der Hamburgischen Universität, 1936.

Mit der (naiven) Hoffnung, dass einige Rechtsgrundsätze „als unentbehrliches Fundament des Rechtsstaats auch in Zukunft erhalten bleiben“, verkündeten 68 Hamburger Richter kurz vor Inkrafttreten des „Ermächtigungsgesetzes“ unterstützend:

„Wir sind überzeugt, daß es dem Zusammenarbeiten aller aufbauwilligen Kräfte gelingen wird, die Gesundung unseres gesamten öffentlichen Lebens und damit den Wiederaufstieg Deutschlands herbeizuführen. Deutsches Recht gelte in deutschen Landen! Der deutsche Richter war von jeher national und verantwortungsbewußt.“³⁷

II. Personalpolitik und -gesetzgebung im „System Rothenberger“

Die Machtübernahme der NSDAP, in deren Folge die „Reichstagsbrandverordnung“ die Grundrechte aussetzte und die Verfolgung von politischen Gegner:innen, Jüdinnen und Juden sowie anderen Gruppen einleitete, machte auch vor der Hamburger Richterschaft nicht Halt. Neben Pressekampagnen gegen die „verjudete Justiz“ kam es zu ersten Übergriffen und Boykotten.³⁸ Der „Kerll-Erlass“, der jüdische Richter dazu aufforderte, Urlaubsgesuche einzureichen, und jüdischen Anwälten ausschließlich die Vertretung von Jüdinnen und Juden vorschrieb, war ein frühes Beispiel staatlich verordneter antisemitischer Ausgrenzung. Während *Rothenberger* hier noch Zurückhaltung zeigte und bzgl. des Erlasses einen Aufruf zur Vermeidung von Belästigungen veröffentlichte³⁹ – er war um den Radauantisemitismus besorgt und präferierte eine „rechtliche“ Absicherung⁴⁰ – ging er bald entschlossener voran.

Bemerkenswert ist, dass *Rothenberger* ohne veränderte gesetzliche Rahmenbedingungen seine Möglichkeiten zur personellen Umgestaltung umfassend nutzte. So nahm er etwa auf die Geschäftsverteilung Einfluss, übte persönlichen Druck aus und gab Anweisung, jüdische Mehrheitsverhältnisse in den Senaten zu vermeiden. Ferner bemühte er sich um die Anpassung der juristischen Ausbildung an der Universität Hamburg, wo Veranstaltungen auch von Justizjuristen besucht wurden.⁴¹ Auch mit Propaganda hielt sich *Rothenberger* nicht zurück und veranstaltete 1933 im OLG-Gebäude in Anwesenheit *Hans Franks* einen Festakt im Rahmen dessen er – unter großem Applaus – verkündete: „Die nächste Aufgabe ist die Schaffung eines materiellen Rechts, das nicht mehr vom Individuum, sondern ausschließlich

³⁷ Abgedruckt in *Grabitz*, In vorauseilendem Gehorsam – Die Hamburger Justiz im „Führerstaat“, in Justizbehörde Hamburg (Hrsg.), „Für Führer, Volk und Vaterland...“ – Hamburger Justiz im Nationalsozialismus, S. 31; dazu auch *Lorenz/Berkemann* (Fn. 33), S. 518.

³⁸ *Morisse* (Fn. 31), S. 15 ff.

³⁹ *Ibid.*, S. 18.

⁴⁰ *Morisse*, Ausgrenzung und Verfolgung der Hamburger jüdischen Juristen im Nationalsozialismus, Band 1, 2013, S. 36; *ders.* (Fn. 31), S. 18.

⁴¹ Zum Ganzen *M. Albers* (Fn. 11), S. 764 ff.; zur Ausbildung *Johe* (Fn. 6), S. 76; allg. *Lorenz/Berkemann* (Fn. 33), S. 517 ff.; s. auch *Morisse*, (Fn. 40), S. 17 ff.; *ders.* (Fn. 31), S. 19 ff., 30 ff.

von den Interessen der Gesamtheit des deutschen reinrassigen Volkes ausgeht.“⁴² Dass die Hamburger Richter nicht allein Werkzeuge im „System Rothenberger“ waren, zeigt sich auch mit Blick auf den Anteil der Parteimitgliedschaften, der 1933 bereits bei 50% und 1937 bei 85% lag – bei den Nachwuchsjuristen und am OLG war dieser noch höher.⁴³

Auch Gesetze auf Reichs- sowie Landesebene beförderten die „Säuberung“ der Justiz. Maßgeblich war hier das Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7.4.1933, durch das Beamten „nicht-arischer Abstammung“ und politische Gegner:innen entlassen werden konnten.⁴⁴ Ergänzt wurde dies durch das Reichsbürgergesetz 1935, wodurch letzte Entlassungen erfolgten.⁴⁵ Wiederum markant ist, wie umfassend in Hamburg die Möglichkeiten für Entlassungen genutzt wurden, so vor allem durch § 6 des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums, nach dem „zur Vereinfachung der Verwaltung“ in den Ruhestand versetzt werden konnte.⁴⁶

Zudem wurde man in Hamburg durch ein Landesgesetz zur Änderung der Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes selbst gesetzgeberisch tätig. Teil dessen war die Herabsetzung der Altersstufe für Richter, was prompt die Entlassung des OVG-Präsidenten *Kiesselbachs* zur Folge hatte, dessen Nachfolger *Engel* wegen der gleichen Regelung sein Amt nach zwei Jahren ebenfalls abgeben musste – nun an *Rothenberger*.⁴⁷ Trauriger Tiefpunkt war neben dem Verlust der Anstellung für 30% der Justizjuristen der in diesem Zusammenhang begangene Suizid des Hamburger Richters *Kurt Perels*.⁴⁸ Dort, wo *Gabriel Riesser* 1860 als erster deutscher Jude zum Richter ernannt wurde, hatte man so alle emanzipatorischen Erfolge in ihr Gegenteil verkehrt.⁴⁹

III. (Selbst-)Beschränkung der Hamburger Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Aussetzung der Grundrechte durch die „Reichstagsbrandverordnung“ bedeutete auch den Wegfall dieser als Prüfungsmaßstab für die Urteilsfindung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Auch die allgemeine Zuständigkeit wurde bald beschränkt und damit Möglichkeiten des Rechtsschutzes abgeschnitten. Das Hamburger Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die

⁴² Zitiert nach *Grabitz* (Fn. 37), S. 36.

⁴³ *Lorenz/Berkemann* (Fn. 33), S. 521 ff.

⁴⁴ *Ibid.*, S. 517 ff.; *M. Albers* (Fn. 11), S. 764 ff.; *Morisse* (Fn. 31), S. 30 ff.

⁴⁵ *Morisse* (Fn. 31), S. 46 ff.

⁴⁶ S. dazu die Belege in Fn. 44.

⁴⁷ *M. Albers* (Fn. 11), S. 765; *Morisse* (Fn. 31), S. 44 f.

⁴⁸ *J. Albers* (Fn. 11), S. 102 f.; *Lorenz/Berkemann* (Fn. 33), S. 521 ff.

⁴⁹ *Morisse* (Fn. 31), S. 8. Das gilt auch für das strikte Vorgehen *Rothenbergers* gegen jüdische Anwälte, s. dazu *Morisse* (Fn. 40). Zum Ganzen überaus unkrit. *Voß* (Fn. 11), S. 105 ff., 113 ff.

Verwaltungsgerichtsbarkeit aus dem Juni 1933, das auf den 1.3.1933 rückdatiert wurde, ist ein solches Beispiel. Der zentrale § 9 Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG) vollzog dadurch einen Wechsel von der vormaligen Zuständigkeitsgeneralklausel zum Enumerationsprinzip, sodass nur noch Verfügungen der Polizei verwaltungsgerichtlich überprüfbar waren „soweit nicht gesetzlich anderes bestimmt“.⁵⁰

Die Beschränkung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erfolgte aber eben auch auf dem Gebiet der Polizei, die sich zu einem allzuständigen Organ der Exekutive entwickelte, wobei die Übergänge zur Selbstbeschränkung hier fließend waren. Nach und nach wurden Handlungen der Polizei – wenn sie überhaupt vor Gericht kamen – als „justizfreie Hoheitsakte“ von den Verwaltungsgerichten interpretiert, ebenso wie sich in „staatspolitischen Angelegenheiten“ zurückgehalten wurde.⁵¹ Das Gestapogesetz vom 10.2.1936 sorgte letztlich – auch wenn teilweise schon zuvor von den Verwaltungsgerichten so gehandhabt – für Klarheit: „Verfügungen in Angelegenheiten der Geheimen Staatspolizei unterliegen nicht der Nachprüfung durch Verwaltungsgerichte.“ (§ 7 Gesetz über die Geheime Staatspolizei).⁵²

Die „Verreichlichung“ der Verwaltung 1934/35 brachte schließlich die direkte Zugriffsmöglichkeit des Reichsjustizministeriums auf die Länderverwaltung sowie die Länderverwaltungsgerichte und sorgte so für eine weitere Zentralisierung.⁵³ Die Zuspitzung dieser Entwicklung erfolgte durch direkte „Führererlasse“ über die „Vereinfachung der Verwaltung“ kurz vor und während des Zweiten Weltkriegs. Diese sahen letztlich nur noch Widersprüche bei Verwaltungsbehörden vor.⁵⁴ Zusätzliche Kompetenzen, die den Verwaltungsgerichten zugeschrieben wurden, waren weitgehend bedeutungslos – so auch die Einrichtung des Reichsverwaltungsgerichts im Jahr 1941.⁵⁵ Dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht nur Beschränkung erfuhr, sondern sich in Teilen im „vorausseilenden Gehorsam“ einer Selbstbeschränkung unterzog, verdeutlichen die folgenden Urteile der Hamburger Verwaltungsgerichte.

⁵⁰ M. Albers (Fn. 11), S. 762 ff.; s. auch Voß (Fn. 11), S. 107 ff.

⁵¹ Vgl. dazu Stolleis (Fn. 2 b), S. 199 ff., 203 ff.; ders. (Fn. 2 c), S. 365 f.; Pauer-Studer/Fink (Fn. 18), S. 99 ff.

⁵² Stolleis (Fn. 11 b), S. 203 ff.

⁵³ Dazu Grabitz (Fn. 37), S. 39 ff.; allg. auch Majer (Fn. 21).

⁵⁴ Grabitz (Fn. 37), S. 59 ff.; Külz (Fn. 2), S. 369; Stolleis (Fn. 2 b), S. 206.

⁵⁵ Stolleis (Fn. 11 b), S. 205.

IV. Unrechtsprechung der Hamburger Verwaltungsgerichtsbarkeit

Entscheidungen der Hamburger Verwaltungsgerichte vor 1933 betrafen neben dem Polizei- und Gefahrenabwehrrecht vor allem das Gewerbe- sowie Steuerrecht.⁵⁶ Die auf den ersten Blick gewährte inhaltliche Kontinuität, wird jedoch brüchig, wendet man sich den Urteilen selbst zu. Neben wohl als unbelastet einzuordnenden Urteilen, bestehen auch jene, die nur vermeintlich als unbelastet gelten können und solche, die offensichtlich von NS-Ideologie getragen sind. *Rüthers* zutreffende Bemerkung für das Zivilrecht um die „Normalitätsthese“, dass „eine rein quantitative Betrachtungsweise“ täuschen könne, lässt sich hier zumindest im Ansatz übertragen.⁵⁷ Drei Urteile dienen im Folgenden der Veranschaulichung der (Un-)Rechtsprechungstätigkeit der Hamburger Verwaltungsgerichte, die in oben geschilderten Kontexten und Entwicklungen beschieden wurden.⁵⁸

Das erste Urteil des OVG Hamburg vom 19.12.1933 betrifft den Rechtsanwalt *de Castro*, dem 1933 aufgrund des Gesetzes über die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft wegen seiner „nichtarischen Abstammung“ die Zulassung entzogen worden war.⁵⁹ Hiergegen wehrte er sich zunächst erfolglos vor dem VG Hamburg, das die Zuständigkeit verneinte, da § 9 VGG die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte ausschließe. Die Gesetzesänderung, die erst nach Klageerhebung im Juni 1933 in Kraft getreten war, galt rückwirkend ab dem 1.3.1933 und reduzierte die Zuständigkeit auf „Anordnungen und Verfügungen der Polizeibehörden“.

In der Berufung vor dem OVG Hamburg vertrat *de Castro* dann argumentativ geschickt, dass die den Rechtsweg ausschließende Norm gegen Art. 107 und 105 der Weimarer Reichsverfassung verstoße, die nicht ausgesetzt waren und das Bestehen von Verwaltungsgerichten zwecks individuellen Rechtsschutzes sowie den Anspruch auf einen gesetzlichen Richter garantierten – folglich müsse er gegen den Entzug seiner Zulassung vorgehen können. Das Gericht wies die Berufung aber zurück und argumentierte zielorientiert

⁵⁶ Vgl. dazu die Entscheidungssammlungen der Hamburger Rechtsgelehrten (Fn. 12). Dass der Verlag im Jahr 1936 (Band 4) von *Bensheimer*, einem Juden, zum Deutschen Druck und Verlagshaus wechselte, kann auch an den Herausgebern nicht unbemerkt vorübergegangen sein.

⁵⁷ *Rüthers*, *Geschönte Geschichte – Geschönte Biographien*, 2015, S. 123 ff. (124). Zur Normalitätsbeschreibung in Diktaturen auch *Rückert* (Fn. 7), S. 163 („Auf welche Weise die Diktatur ihre Freunde urteilend verwaltete, wurde als normal und uninteressant beiseite gelassen. Aber was bedeutet in einer Diktatur normal?“).

⁵⁸ Zur abnehmenden Verfahrenszahl und Rechtsprechungstätigkeit vgl. *Vofß* (Fn. 11), S. 187 ff.

⁵⁹ OVG Hamburg, Urteil vom 19.12.1933, AZ 49/33. Zu diesem vgl. auch *M. Albers* (Fn. 11), S. 767 ff.; *Lorenz/Berkemann* (Fn. 33), S. 556; zu den jüdischen Anwälten in Hamburg vgl. ausführlich *Morisse* (Fn. 40), S. 9 ff. (36).

– in Bestätigung der eigentlichen Unzuständigkeit – für die Verfassungsmäßigkeit der Regelung, da schon eine irgendwie ausgestaltete Verwaltungsgerichtsbarkeit als ausreichend gelten könne:

„Art. 107 RVerf. verlangt nun keineswegs, daß mehr oder minder für alle Arten von Anordnung und Verfügungen der Verwaltungsbehörden, die an den einzelnen Staatsbürger gerichtet sind, diesem der Rechtsweg vor einem Verwaltungsgericht eröffnet werden muß.“⁶⁰

Abschließend formulieren die Richter im Urteil schlicht und klarstellend:

„Die weitergehende frühere Praxis der Verwaltungsgerichte gründete sich auf die Generalklausel und hat mit deren Fortfall ihre Grundlage verloren.“⁶¹

Ein weiteres Urteil vom 7.10.1935, das reichsweit vernommen wurde und viel über das Selbstverständnis des VG Hamburg aussagt, betraf eine „staatspolitische Angelegenheit“.⁶² Die Hamburger Polizei hatte den Bürgerverein Harvestehude und Rotherbaum auf Grundlage der „Reichstagsbrandverordnung“ verboten, da der Vorsitzende ebenso wie weitere Mitglieder Jude sei.⁶³ Die daraufhin erhobene Klage des Vereins lehnte das VG Hamburg mit einer Begründung ab, die sich als ein Tiefpunkt der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg einordnen lässt.⁶⁴ Unter Verweis darauf, dass es ein „wiederholt vertretener Standpunkt“ sei, meinte das Gericht in Bezug auf die Verordnung, es sei „gerechtfertigt, diese Zweckbestimmung in weitesten Sinne aufzufassen.“ Im Urteil stellte sich das VG Hamburg insbesondere der „Frage, ob staatspolitische Verwaltungsakte überhaupt verwaltungsgerichtlicher Kontrolle unterliegen“, wobei es dem Preußischen OVG widersprach. Dessen Auffassung, „staatspolitische Angelegenheiten“ zu überprüfen, sei „mit gegenwärtiger Staatsauffassung nicht vereinbar“.⁶⁵ In Hamburg war man vielmehr der Meinung es müsse

„...als Unding erscheinen, daß die Gerichte sich auch nur irgendwie auf das Gebiet der Staatspolitik begeben und möglicherweise im Einzelfall behördliche Maßnahmen staatspolitischer Natur durchkreuzen und aufheben.“

⁶⁰ *Ibid.* Der Argumentation des OVG zustimmend *Voß* (Fn. 11), S. 122 ff. (126).

⁶¹ *Ibid.*

⁶² VG Hamburg, Urteil vom 7.10.1935, AZ 139/35. Zu diesem vgl. *M. Albers* (Fn. 11), S. 769 ff.; *Lorenz/Berkemann* (Fn. 33), S. 557 f.; s. dazu auch, wenngleich wiederum in Teilen problematisch *Voß* (Fn. 11), S. 131 ff., 143 ff.

⁶³ Vgl. dazu den reißerischen Artikel in der Parteizeitung: Judenklub in Hamburg verboten, in *Hamburger Tageblatt* vom 18.5.1933 (abgedruckt in *Lorenz/Berkemann*, Die Hamburger Juden im NS-Staat 1933 bis 1938/39, Band 6, 2016, S. 432 f.).

⁶⁴ Ein weiterer Tiefpunkt waren zwei OVG-Urteile zur Ausweitung des Polizeibegriffs des OVG Hamburg, Urteil vom 19.11.1937, AZ 32/37 sowie Urteil vom 28.1.1938, AZ 33/38. S. dazu auch *J. Albers* (Fn. 11), S. 104; *M. Albers* (Fn. 11), S. 775 ff.

⁶⁵ Zur Rspr. des PreußOVG allg. *Hempfer*, Die nationalsozialistische Staatsauffassung in der Rechtsprechung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, 1974.

Dazu sind die Gerichte heute schlechterdings nicht berufen, findet doch der staatspolitische Verwaltungsakt letzten Endes seine Begründung und Rechtfertigung in den Lebensnotwendigkeiten des Staates, die zu wahren und zu sichern einzig Aufgabe der Regierung und Verwaltung sein kann.“⁶⁶

Eine inhaltliche Prüfung des vorliegenden Falls des Bürgervereins ließ das Gericht aus, sprang aber durch Reproduktion nationalsozialistischen Vokabulars und implizite Zustimmung der NS-Rechtsauffassung letztlich bei:

„Gerade bei der Frage, ob und inwieweit im heutigen Staate den Juden als Fremdrassigen überhaupt in Öffentlichen, die Allgemeinheit betreffenden Dingen — und darum handelt es sich schließlich bei einem Bürgerverein — eine Mitarbeit zuzugestehen ist, handelt es sich nach Lage der heutigen Verhältnisse um Dinge, die schließlich nur unter staatspolitischen Gesichtspunkten behandelt und entschieden werden können.“⁶⁷

Die Ziele des Vereins seien letztlich irrelevant, da

„ein zur Mehrzahl aus jüdischen Mitgliedern bestehender und unter jüdischer Leitung stehender Bürgerverein von staatspolitischen Gesichtspunkten aus gesehen nicht dazu berufen sein kann und darf, die einem Bürgerverein obliegenden Aufgaben zu pflegen.“⁶⁸

Ein drittes Urteil des VG Hamburg vom 11.7.1938 soll hier nur kurz angesprochen werden, jedoch zeigt es, wie auch die Hamburger Verwaltungsgerichte „unbegrenzte Auslegung“ im Sinne der NS-Ideologie betrieb.⁶⁹ Im Urteil hatte eine Frau, die als Trödlerin arbeitete, gegen den Entzug ihres Gewerbescheins geklagt. Da sie als „Volljüdin“ nach Erlass des Gesetzes zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre Geschlechtsverkehr mit dem „deutschblütigen Schröder“ unterhielt, was „auf das schärfste verurteilt werden“ müsse, sei sie als unzuverlässig einzustufen:

„Von einer Person, die sich derartig über die Gesetze hinwegsetzt, ist nicht zu erwarten, daß sie den erforderlichen Widerstand gegen Versuchungen aufbringt, die besonders im Trödlergewerbe vielfach an sie herantreten. Unter diesem Gesichtspunkt besitzt die Klägerin nicht die für den Trödelhandel erforderliche Zuverlässigkeit.“⁷⁰

D. Resümee

⁶⁶ VG Hamburg, Urteil vom 7.10.1935, AZ 139/35.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ VG Hamburg, Urteil vom 11.7.1938, AZ 186/38. Zur Auslegung im Gewerberecht ausführlich *Voß* (Fn. 11), S. 154 ff.

⁷⁰ VG Hamburg, Urteil vom 11.7.1938, AZ 186/38. Zu den „Rasseschande“-Verfahren in Hamburg vgl. *Robinson*, Justiz als politische Verfolgung – Die Rechtsprechung in „Rasseschandefällen“ beim LG Hamburg 1936-1943, 1977.

Die Hamburger Verwaltungsgerichte haben im Nationalsozialismus im beschriebenen Kontext nicht allein aufgrund äußeren Drucks, sondern auch in Andienung, Selbstbeschränkung und in „vorausgehendem Gehorsam“ dem NS-Regime gedient. Im Vergleich zur Beschreibung in der allgemeinen Literatur war man in Hamburg sogar in Teilen Vorreiter, hat gerade nicht Schlimmeres verhindert oder makellos judiziert. Die oben aufgeführten Urteile sind damit ebenfalls als „furchtbar“ zu bezeichnen.⁷¹ Bei formaler Aufrechterhaltung der Institution der Verwaltungsgerichtsbarkeit kann so im Zuge des extremen Wandels, dem dunkelsten Kapitels eine inhaltliche Aushöhlung dieser konstatiert werden.⁷²

Es ist noch weitergehende Forschung im Rahmen eines größeren Vorhabens notwendig, um ein umfassendes, auf dem aktuellen Stand der Forschung stehendes Bild der Hamburger Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus zu zeichnen. Konkrete Fragen, wie die Verflechtungen mit OLG und Sondergerichten sowie personelle Kontinuitäten, sind nur zwei Beispiele für noch zu füllende Forschungslücken. Dass etwa *Rothenberger* nach seiner kurzen Haft infolge der Verurteilung im Rahmen des Nürnberger Juristenprozesses als Repetitor in Hamburg wieder Nachwuchsjuristen ausbildete – eine klassische Juristenkarriere nach 1945 – wird nur die Spitze des Eisbergs sein.⁷³

Die Entwicklung der Verwaltungsgerichte nach 1949 unter dem Grundgesetz als Garanten subjektiver Rechte ist auch eine Lehre aus der Geschichte des Nationalsozialismus. Dass allerdings auch heute im Angesicht wachsenden Antisemitismus, Gefahren für Jüdinnen und Juden, aber auch andere diskriminierte Gruppen der Gesellschaft zunehmen, nimmt die Verwaltungsgerichtsbarkeit einmal mehr in die Pflicht, in politischen Angelegenheiten zu entscheiden und subjektive Rechte zu schützen. Alles andere wäre mit der gegenwärtigen demokratischen, grund- und menschenrechtsbasierten Staatsauffassung nicht vereinbar.

⁷¹ Müller, *Furchtbare Juristen*, 2014.

⁷² Stolleis (Fn. 2 b), S. 218 ff.; vor diesem Hintergrund ist insbesondere den tw. unkrit. Urteilen *Pagenkopfs* (Fn. 5) sowie in den Anfangskapiteln bei *fVoß* (Fn. 11) zu widersprechen. Mit differenziertem Fazit *M. Albers* (Fn. 11), S. 782 ff.

⁷³ *Grabitz* (Fn. 37), S. 72. Dazu auch *Schott* (Fn. 37), S. 160 ff., 174 ff.