Schriften der Deutschen Sektion
des Internationalen Instituts
für Verwaltungswissenschaften
Band 43

Die Verwaltung und ihr Recht

Herausgegeben von Rüdiger Rubel | Jan Ziekow

Nomos

Schriftenreihe der Deutschen Sektion
des Internationalen Instituts
für Verwaltungswissenschaften
Band 43

Rüdiger Rubel | Jan Ziekow

Die Verwaltung und ihr Recht

Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6341-2 (Print)
ISBN 978-3-7489-0449-6 (ePDF)

1. Auflage 2019
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Der vorliegende Band fasst – mit Ausnahme einzelner Beiträge – die Vorträge zusammen, die im Rahmen der Jahrestagung 2018 der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Leipzig gehalten worden sind. Die Tagung fand am 22. und 23. November 2018 in Zusammenarbeit mit dem Bundesverwaltungsgericht in dessen Räumen statt und stand unter dem Generalthema „Die Verwaltung und ihr Recht". Ziel der Veranstaltung war es, mit Blick auf den genius loci sowohl das Verhältnis zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit unter verschiedenen Fragestellungen zu beleuchten als auch die Rolle des Rechts als Instrument der Steuerung der Verwaltung sowie – in einem dritten Block – unterschiedliche Aspekte des – über die bloße Normwirkung – hinausgehenden Verhältnisse nationaler Verwaltungen zum EU-Recht zu thematisieren. Frau *Elisabeth Gerhards*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, gebührt der Dank für die druckfertige Formatierung dieses Bandes.

Speyer, im September 2019

Rüdiger Rubel
Jan Ziekow

Inhaltsverzeichnis

Klaus Rennert
Der „Pakt für den Rechtsstaat“ und die Verwaltungsgerichtsbarkeit 9

Ulrich Ramsauer
Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit 21

Heribert Schmitz
Der Blick der Verwaltung auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit 47

Isabel Schübel-Pfister
Der Blick der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die Verwaltung – ein Werkstattbericht 57

Joachim Buchheister
Der Faktor Zeit: Zur Rolle hauptsacheersetzender Eilverfahren im Verhältnis zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit 67

Harald Walther
Die „friedliche“ Lösung von Verwaltungskonflikten: Eine Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit? Erfüllte und unerfüllte Erwartungen 81

Geert Bouckaert
Diner Speech: Die Verwaltung und ihr Recht 99

Christian Djeffal
Digitalisierung, Recht, Geschwindigkeit: vom Technomos und einer neuen Judikative 107

Benjamin Gröbe/Stephan Grohs/Niclas Beinborn
Richtlinienumsetzung und die Entdeckung von nationalen Handlungsspielräumen zwischen dezentraler Problembearbeitung und zentraler Koordination: Ein europäischer Vergleich 123

Rahel M. Schomaker
Informelle Arenen in der Europäischen Union 159

Autorenverzeichnis 175

Der „Pakt für den Rechtsstaat“ und die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Klaus Rennert

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Engelke,
sehr geehrter Herr Professor Ziekow,
meine sehr verehrten Damen und Herren!

I.

Die Bundesregierung hat ein Kapitel ihres Koalitionsvertrages mit „Pakt für den Rechtsstaat“ überschrieben. Das klingt zugleich alarmistisch und prinzipiell: Die Koalitionäre diagnostizieren, so scheint es, eine erhebliche Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit unseres Gemeinwesens, und sie greifen zu dem außergewöhnlichen Mittel eines Paktes, um der Gefahr wirksam zu begegnen. Außergewöhnlich auch deshalb, weil der Kompetenzbereich des Bundes überschritten wird: Der „Pakt“ soll Bundes- und Landesregierungen zusammenschließen, und zwar sämtliche Landesregierungen. Ein Unternehmen von gesamtstaatlicher, nachgerade nationaler Bedeutung.

Die pathetische Überschrift wird auf den nächsten sechs Seiten kleingearbeitet - leider wirklich „klein“. Hier findet sich eine lange Liste singulärer Gesetzgebungspläne aus den Sachgebieten innere Sicherheit, Verbraucherschutz und Digitalisierung. Alles das sind zunächst Bundesthemen, für die es des „Paktes“ mit den Ländern nicht bedürfte. Kompetenzübergreifend bleibt nur der Personalaufwuchs: 2.000 neue Richterstellen in den Ländern und im Bund, zuzüglich der in der Folge benötigten zusätzlichen Servicekräfte. Das läuft zu großen Teilen auf eine nachträgliche Bundesfinanzierung einer Personalaufstockung hinaus, die die Länder längst eingeleitet haben, nicht zuletzt auch und gerade bei den Verwaltungsgerichten, um die Verfahrenslast aus der Migrationswelle zu bewältigen. Ob und wie das im Rahmen der Finanzverfassung geht, wird man sehen; das ist nicht unser Thema.

Dabei bestünde aller Anlass für einen „Pakt für den Rechtsstaat“. Um unseren Rechtsstaat steht es nämlich nicht zum Besten. Hierbei denke ich nicht an die medialen Aufregungen, die in jüngerer Zeit das Menetekel einer

Rechtsstaatsdämmerung in Deutschland an die Wand gemalt haben; die Stichworte „Wetzlar", „Diesel-Fahrverbote" oder „Sami A." stehen für Reibungen an der Stoßkante zwischen den tektonischen Platten der Exekutive und der Judikative, die bei einer vollentfalteten Verwaltungsgerichtsbarkeit geradezu erwartbar sind und die es demzufolge seit Bestehen der Bundesrepublik immer wieder gegeben hat. Hier geht es um Einzelfälle, vielleicht sogar um gravierende, aber nicht um strukturelle Schwächen des Systems.

Bestehen solche? Hierauf möge jeder aus seiner Perspektive antworten. Mich interessiert die Perspektive der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das ist freilich keine beliebige, womöglich subjektive Sicht. Vielleicht ist die bekannte Formel Richard Thomas allzu pathetisch, wonach die Verwaltungsgerichtsbarkeit den „Schlussstein im Gewölbe des Rechtsstaats" bildet. Eines immerhin ist daran richtig: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist Wesensbestandteil des Rechtsstaats; ihre Verfassung und Struktur, ihre Leistung und ihre Wirksamkeit prägen die Rechtsstaatlichkeit eines Staates. Wenn so die Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit herausgestrichen wird, so geschieht dies nicht in der Absicht, das Thema der folgenden Überlegungen auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verengen. Es sollte aber legitimiert werden, dass dabei die Perspektive der Verwaltungsgerichtsbarkeit eingenommen wird. Und es sollte deutlich gemacht werden, dass diese Perspektive nicht beliebig ist, sondern Relevanz besitzt.

Stellen wir an den Anfang unserer Analyse ein scheinbares Paradoxon: Die größte Gefahr für unseren Rechtsstaat sehe ich in seinem Wachstum, seiner zunehmenden Ausdehnung. Der Einfluss der Gerichte auf die normative Ordnung des Zusammenlebens in Staat und Gesellschaft nimmt beständig zu. So mancher beschwört den Weg in den Justizstaat. Für die einen ist das gleichbedeutend mit dem Ende der Demokratie, für die anderen sind Richterkönige die Heilsbringer für eine politikfreie Harmoniegesellschaft im „ewigen Frieden". Ob man es nun geißelt oder begrüßt: Das Wachstum der Richtermacht ist eine Tatsache, vor der man die Augen nicht verschließen sollte.

Dabei geht die beständige Kompetenzerweiterung der Rechtsprechung nicht etwa zu Lasten der Politik. Politik und Rechtsprechung, Macht und Recht sind keine trennscharf geschiedenen Sphären. Wäre es so, dann könnte das Recht die Macht vielleicht eines Tages verdrängen, und der Traum von der politikfreien Harmoniegesellschaft wäre keine Utopie. Politik und Macht lassen sich aber nicht vermeiden oder auch nur minimieren. Die Ausdehnung der Richtermacht bezeichnet das Phänomen treffend: Der Judikative wächst Macht zu. Die Trennlinie zwischen Politik und Rechtsprechung verschwimmt, Kompetenzüberschreitungen nehmen zu.

Dabei gehen solche Kompetenzüberschreitungen durchaus nicht immer - oder auch nur in der Mehrzahl der Fälle - von der Judikative selbst aus. Häufig liegt es daran, dass der Gesetzgeber seine Arbeit nicht, nicht in angemessener Zeit oder nicht ordentlich macht. Mitunter werden heikle Fragen sogar bewusst der Judikative zugeschoben. Die Rechtsprechung kann nicht ausweichen; sie unterliegt einem Entscheidungszwang. So schreitet sie halt voran, wie sie es versteht. Dass sie damit tatsächlich Normen und Standards setzt, ist unausweichlich.

Die Politik reagiert wie ein eifersüchtiger Ehemann: Er sucht den Grund für die Störung des Ehefriedens nicht bei sich selbst, sondern attackiert den Nebenbuhler: die Gerichte. Dabei denken Politiker regelmäßig in den Kategorien der Politik. Deshalb suchen sie größeren Einfluss auf die Auswahl des richterlichen Personals zu gewinnen. Gerichte werden so zu kleinen Parlamentsausschüssen: Sie sollen bitte schön parteienproportional besetzt sein, nur dann seien sie demokratisch legitimiert. Was sich für das Bundesverfassungsgericht bewährt habe, könne für die obersten Fachgerichte nicht verkehrt sein. Damit wird die Gerichtsbarkeit natürlich eher noch weiter politisiert, der Rechtsstaat noch zusätzlich geschwächt. Dass dies nicht einmal auffällt, stimmt dann doch bedenklich.

II.

Wo liegen nun aus der Perspektive der Verwaltungsgerichtsbarkeit die neuralgischen Punkte? Was ist zu tun, was könnte getan werden? Für eine umfassende Analyse ist hier nicht der Ort. Ich will drei Bereiche aufrufen und für jeden von ihnen mit einigen Stichwörtern illustrieren, in welcher Richtung in meinen Augen Besserung zu suchen ist: die Rechtsprechung selbst (1.); alsdann die Gesetzgebung (2.); schließlich die Wissenschaft (3.).

1. Rechtsprechung ist nach der Erkenntnis Günter Dürigs „konstitutionell uneinheitlich". Das ist ihre Stärke und ihre Schwäche zugleich. Ihre Stärke, weil jeder Richter frei ist in der Bildung seiner Rechtsüberzeugung; es gibt keine hierarchischen Bindungen und keine Versteinerungen. Ihre Schwäche zugleich, weil Divergenzen vorprogrammiert sind. Damit gerät der rechtsstaatliche Wert der Einheitlichkeit und Konsistenz, der Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der Rechtsordnung in Gefahr. Der Vorteil der Flexibilität und potenziellen Modernität der Rechtsprechung muss im Rechtsstaat deshalb eingefangen werden durch ein Rechtsmittelsystem, welches Innovationen aufnimmt und zugleich Einheitlichkeit und Verlässlichkeit sichert.

Hier ist unser verwaltungsgerichtliches Rechtsschutzsystem unzulänglich. Es erweist sich als in mehrfacher Hinsicht als inkohärent und inkonsistent. Eberhard Schmidt-Aßmann hat das jüngst scharfsinnig analysiert. Zum einen sind die Rechtsschutzmöglichkeiten lückenhaft geworden, insbesondere gegenüber staatlichem Informationshandeln, aber auch im Abgleich mit dem unionsrechtlichen Rechtsschutz. Zum zweiten sind die Rechtswege mittlerweile dermaßen zersplittert, dass die Entwicklung und Fortentwicklung einer konsistenten Rechtsprechung geradezu systematisch verhindert wird. Aus verwaltungsgerichtlicher Sicht besonders ärgerlich ist insofern die Vorliebe des Gesetzgebers für die Herausbildung einer Nebenverwaltungsgerichtsbarkeit bei den Zivilgerichten. Zum dritten schließlich werden bereichsweise die Rechtsmittelzüge dermaßen verkürzt, dass eine Vereinheitlichung der Judikatur praktisch ausgeschlossen ist. Der Klageerfolg hängt dann weniger davon ab, ob der Kläger Recht hat, sondern mehr davon, ob der Richter, an den er gerät, ihm Recht gibt. Besonders bedenklich wird das, wenn es sich um einen Einzelrichter handelt, dem jede objektivierende Einbindung fehlt: die in ein Kollegium ebenso wie die in einen Rechtsmittelzug. Der „blaue Himmel" ist irgendwann unvermeidbar; aber er sollte sich nicht über Einzelnen wölben.

2. a) Konsistente Rechtsprechung setzt konsistente Gesetze voraus. Ich hatte erwähnt, dass manch einer die Zunahme von Richtermacht dadurch einfangen will, dass der Politik ein größerer Einfluss auf die Auswahl des richterlichen Personals eingeräumt wird. Als Argument wird dann regelmäßig angeführt, auf diese Weise werde die demokratische Legitimation der Rechtsprechung verstärkt. Damit wird das Thema Legitimation aufgerufen, aber an einem falschen Maßstab gemessen. Die Rechtsprechung bezieht ihre Legitimation nicht daraus, dass die Richter demokratisch gewählt - und womöglich in festen Zeitabständen wieder- oder abgewählt werden. Sie bezieht ihre Legitimation im Gegenteil gerade aus der Unabhängigkeit des richterlichen Personals, die ihrerseits auf fachliche und persönliche Eignung gründet; hinzu treten die kontradiktorische und diskursoffene Konzeption ihres Entscheidungsverfahrens sowie inhaltlich eine strikte Bindung an das Gesetz. Gerade die Gesetzesbindung vermittelt die Rückbindung an das politisch Entschiedene und damit an den demokratischen Prozess. Aus diesem Grunde braucht es Gesetze im Rechtsstaat; aus diesem Grunde braucht es gute Gesetze im Rechtsstaat; und aus diesem Grunde braucht gerade die Rechtsprechung gute Gesetze.

Was aber ist in diesem Sinne ein „gutes" Gesetz? Was ist aus der Sicht der Gerichtsbarkeit - und namentlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit - an

der heutigen Gesetzgebung zu bemängeln? Hier zeigt sich ein zweites Paradoxon: Wir müssen eine Art Geringachtung des Gesetzes von Seiten des Gesetzgebers konstatieren. Das Gesetz ist das Mittel des politischen Willens, ist die Form, in die der politische Wille seine Entscheidungen gießt. Um den Inhalt, das politische Ziel wird im Parlament, zwischen Bund und Ländern, zwischen Deutschland und Europa und wo auch immer im politischen Raum gerungen und gestritten. Das ist gut und richtig so. Die Form des Gesetzes aber erhält wenig Aufmerksamkeit. Die Formen des Rechtsstaats scheinen vielen gleichgültig, manchen vielleicht sogar hinderlich oder ärgerlich. Wir können das Phänomen eine Neigung zu instrumenteller Rechtsetzung nennen: Die Erreichung politischer Ziele steht im Fokus; für die eigenen Formwerte des Gesetzes fehlt jedoch der Sinn.

b) Das führt zu einer langen Liste an Monita. Wohlfeil ist dabei der übliche Hinweis auf überlange, überfrachtete, überdetaillierte Gesetze mit systematischen Brüchen, Redundanzen und Formelkompromissen. Bliebe es dabei, wäre es nicht so schlimm; das zu klären und zu glätten, ist die Rechtsprechung gerade berufen und gerne bereit. Es bleibt aber nicht bei diesen eher rechtstechnische Fragen. Zu beklagen ist - zweitens - ein fehlender Blick für die passende Ebene in der Normenhierarchie. Stattdessen besteht die verbreitete Neigung, Normgehalte eine oder gar zwei Hierarchiestufen zu hoch anzusiedeln: Was gesetzlich zu regeln wäre, hebt man in Verfassungsrang; was dem Verordnungsgeber oder der planenden Verwaltung überlassen werden sollte, schreibt man ins Gesetz. So wird dem demokratischen Prozess entzogen, was künftigen Mehrheiten zugänglich bleiben sollte; so wird der Exekutive entzogen, was flexibel und fallgenau geregelt werden sollte. Richtig ist, dass an der Überkonstitutionalisierung das Bundesverfassungsgericht selbst nicht ganz schuldlos ist. Das legislative Misstrauen gegenüber der Verwaltung ist aber hausgemacht.

Aus verwaltungsgerichtlicher Sicht zu bemängeln ist - drittens - die Neigung, rechtsstaatliche Standards möglichst auf ein Minimum abzusenken, wenn sie der glatten Zielerreichung hinderlich werden könnten. Gerade im Verwaltungsverfahrensrecht werden Befugnisse von Drittbetroffenen und Umweltverbänden gerne beschnitten, Fristen verkürzt, Präklusionen installiert und anderes mehr. Hier werden rechtsstaatliche Erfordernisse nur als Störpotenzial wahrgenommen. Es fehlt der Sinn für deren positiven Sinn. Gerade Planungsentscheidungen werden nicht in einem Akt gefällt und wären dann nur noch durch- und umzusetzen. Das behördliche Verfahren ist vielmehr darauf angelegt, möglichst umfassend die berührten öffentlichen und privaten Belange einzubeziehen und deren Repräsentanten auch einzu-

binden. Es wird hierzu nicht selten kaskadenförmig in Stufen sinnvoller Abschichtung gegliedert. Und wenn auf Klage hin Fehler aufgedeckt werden, dann führt das nur sehr selten dazu, den Plan aufzuheben. In aller Regel zeigt das Gericht nur punktuellen Reparaturbedarf auf, gibt hierzu aber auch Gelegenheit. Auch das ließe sich ohne weiteres als Chance begreifen, das Vorhaben im Sinne einer rechtsstaatlichen Lösung weiter zu verbessern und seine Akzeptanzchance zu erhöhen. Natürlich gibt es immer die Totalverweigerer. Es ist aber mindestens unklug, das Verfahrensrecht nur auf deren Fernhaltung zuzuschneiden. Damit wird das rechtsstaatliche Verwaltungsverfahren insgesamt weniger glaubwürdig.

Zu beklagen ist schließlich - viertens - das völlige Fehlen gesetzgeberischen Bemühens, wenn ein politisches Steuerungs- oder Gestaltungsziel nicht in Rede steht, sondern es „nur“ darum geht, Strukturen zu verbessern, verstreute Regelungen kodifikatorisch zusammenzufassen, Lücken zu schließen oder Holperigkeiten zu glätten. Instrumentelle Gesetzgebung ist hier nicht gefragt, sondern strukturelle Gesetzgebung. Dafür fehlen aber Interesse, Zeit und Kraft. Geradezu beschämendes Beispiel ist die Dauerabstinenz des Gesetzgebers auf dem Gebiet des Staatshaftungsrechts. Andere Beispiele ließen sich finden.

c) Wodurch könnte eine wieder größere Wertschätzung des Gesetzes und seiner Form- und Eigenwerte erreicht oder doch befördert werden? Die Gesetzgebungslehre hält hier so manche Empfehlung bereit. Ich möchte nur ein Thema ansprechen, das auch die obersten Bundesgerichte anspricht. Dass die Politik in den Parlamenten vornehmlich ihre politischen Ziele formuliert und umzusetzen sucht, ist selbstverständlich. Dafür Sorge zu tragen, dass dies in gehöriger gesetzlicher Form geschieht, und dass dadurch keine systematischen Kollateralschäden an anderen Stellen der Rechtsordnung auslöst werden, sollte Aufgabe einer legistischen Gesetzgeberberatung sein. Dafür stehen vor allem die Fachministerien bereit. Nach der reinen Lehre sollten die Ministerialbeamten nach Selbstverständnis und Rückgrat imstande sein, ihrer jeweiligen politischen Leitung die nötige legistische Beratung angedeihen zu lassen. Das geschieht auch durchaus, aber leider nicht überall, und nicht jeder Minister hört seinen Leuten zu. Stattdessen wird Beratung an hochbezahlte Anwaltskanzleien und Wirtschaftsprüfer ausgelagert, mit vermutlich willfährigem Ergebnis, jedenfalls ohne besondere Sorge um rechtsstaatliche Formwerte. So werden institutionelle Sicherungen von Rechtsstaatlichkeit umgangen. Nötig wäre umgekehrt, diese gerade zu betonen oder, wo solche fehlen oder unzulänglich sind, sie zu installieren. Die Bundesgerichte haben sich erboten, in Fragen, die Gerichtsverfas-

sung und gerichtliche Verfahren betreffen, als solche, institutionell, beratend zur Seite zu stehen. Ob von diesem Angebot Gebrauch gemacht wird, steht bislang in den Sternen.

3. a) Und die Wissenschaft? Auch hier hat der Rechtsstaat leider keine Konjunktur. Zwei Entwicklungen der vergangenen zehn, zwanzig Jahre haben zu einer Perspektivenverschiebung geführt, jedenfalls im öffentlichen Recht. Als Perspektivenerweiterungen trügen sie zu Bereicherungen bei; als Perspektivenverschiebungen hinterlassen sie jedoch Leerstellen, und dies an Stellen von zentraler Wichtigkeit.

Zum einen zieht das Forschungs- und Forscherinteresse aus dem Allgemeinen Verwaltungsrecht aus. Obwohl die Lehrstühle unverändert umfassend mit „öffentliches Recht" oder ähnlich gewidmet sind, wandert die eine Hälfte der Lehrstuhlinhaber „nach oben" ins Verfassungs- und Europarecht ab, während sich die andere in den Verästelungen hochspezialisierter Teilgebiete des Besonderen Verwaltungsrechts verliert: des Energiewirtschaftsrechts, des Telekommunikationsrechts, des Internet- und Datenschutzrechts, um nur Beispiele zu nennen. Die Verheißungen von Gutachtenaufträgen und Drittmitteln entfalten Zentrifugalkräfte, und die rechtsstaatliche Mitte gerät aus dem Blick. Natürlich ist es schmeichelhaft, wenn auf solche Vorhaltungen mitunter entgegnet wird, dass für die nötige Einbindung in die verwaltungsrechtlichen Grundfiguren und Rechtsinstitute schon die Rechtsprechung sorgen werde. Die Rechtsprechung aber ist auf den Dialog mit der Wissenschaft angewiesen und möchte sich von ihr gerne belehren lassen. Das setzt Kompetenz voraus, und die will gepflegt sein.

Zum anderen aber zieht die Rechtswissenschaft in Teilen aus dem Recht selbst aus. So manchen langweilt die Arbeit am Normativen; es interessiert mehr das Faktische. Wenn ich soeben von einer Tendenz der Legislative zu instrumenteller Gesetzgebung gesprochen habe, so findet das seine Entsprechung und Ergänzung, wenn sich die sogenannte „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft" als Steuerungswissenschaft versteht, also mehr an Effekten als an Strukturen interessiert ist. Auch Urteilsanmerkungen halten der besprochenen Gerichtsentscheidung mitunter nicht mehr vor, wie man in den Augen des Rezensenten nach Recht und Gesetz „richtig" hätte entscheiden sollen, sondern suchen hinter den ausdrücklichen Entscheidungsgründen nach verborgenen, eigentlichen Gründen, die in politisch-instrumentellen Absichten vermutet werden: Welche Politik treibt das Gericht denn da? Das Zauberwort solchen Tuns heißt Kontextualisierung: Einbindung ins faktische Umfeld. Das ist nicht verboten, das ist legitim und mitunter sogar geboten. Aber wenn es dabei bleibt, dann verdrängt es den normativen Dis-

kurs, das Bemühen um die von solchem Faktischen bereinigte, die rechtsrichtige Lösung. Ich weiß, dass der Eine oder die Andere solches Ansinnen als naiv belächelt. Ich meine aber, dass Kern der Rechtswissenschaft die Arbeit am Recht sein sollte. Die Alternative wäre eine Karikatur des amerikanischen Rechtsrealismus, der Rechtsprechung nur noch als Summe sozialer Bedingtheiten begreift.

b) Was ist zu tun? Vielleicht könnte man mit kleinen institutionellen Veränderungen viel erreichen. Ein kleines Beispiel mag das erläutern. Die deutsche Rechtskultur lebt vom fruchtbaren Dialog zwischen der Rechtswissenschaft und der Rechtspraxis, namentlich der Rechtspraxis, welche die Rechtsprechung übt. Dieser Dialog findet zumeist in literarischen Formaten statt. Man könnte ihn aber verorten, geradezu lokalisieren.

Wir befinden uns hier in den Räumen des obersten deutschen Verwaltungsgerichts. Vor allem dank des Bundesverwaltungsgerichts ist Leipzig neben Karlsruhe eine zweite Hauptstadt des Rechts; historisch ist es sogar die erste Hauptstadt des Rechts. Leipzig könnte damit ein Ort der Begegnung von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis sein. Hier in Leipzig haben wir eine altehrwürdige Universität, die über eine altehrwürdige Juristenfakultät verfügt. In Halle und in Jena liegen zwei weitere traditionsreiche juristische Fakultäten in gewissermaßen fußläufiger Entfernung. Warum bilden diese Fakultäten nicht einen Forschungsschwerpunkt im Verwaltungsrecht aus? Die Leipziger Juristenfakultät vergrößert sich gerade, teils indem sie Dresdner Lehrstühle inkorporiert, teils durch zusätzliche Erweiterungen. Warum ergreift sie nicht die Gelegenheit, hier ein Institut für Verwaltungsrecht einzurichten, das drei oder vier Lehrstühle umfasst und sich der Pflege des rechtsstaatlichen Kerns unseres Tuns widmet?

Zudem: Auch in der Akademielandschaft klafft hier eine Lücke. So hat die Max-Planck-Gesellschaft die Anwesenheit des Bundesfinanzhofs in München dazu genutzt, dort ein Max-Planck-Institut für Steuerrecht und öffentliche Finanzen zu errichten. Warum gibt es in Deutschland bislang kein Max-Planck-Institut für Verwaltungsrecht? Warum gibt es ein solches Institut nicht hier in Leipzig? Es gibt eines für internationales und europäisches Regulierungsverwaltungsrecht in Luxemburg, das auf Englisch arbeitet; aber das kann die Lücke schwerlich füllen.

III.

Meine Damen und Herren: Die Regierung hat zum Kampf für den Rechtsstaat aufgerufen und den Pakt für den Rechtsstaat verkündet. Dazu besteht

durchaus Anlass, allerdings weniger aus Sorge um dessen tagtägliches Funktionieren oder um dessen tagtägliche Produkte als vielmehr aus Sorge um die rechtsstaatliche Infrastruktur. Ich habe versucht, aus der naturgemäß begrenzten Perspektive eines Verwaltungsrichters auf ein paar Punkte hinzuweisen, welche diese Sorge begründen. Aus anderer Perspektive werden sicherlich andere Punkte noch hinzukommen. Ein Patentrezept, einen „Königsweg“ zur Problembewältigung habe ich nicht. Die kritischen Punkte anzusprechen und zu diskutieren, ist aber schon der erste Schritt zur Therapie. Wo könnte dies besser geschehen als hier, im Rahmen der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaft? Ich würde mich deshalb freuen, wenn ich Ihnen reichlich Stoff für Ihre weiteren Debatten geliefert hätte.