

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts

**Zur Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit
für den demokratischen Rechtsstaat -
Bestandsaufnahme und Ausblick**

Vortrag

*beim Colloquium "Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit"
am 31. Januar 2020 in der Universität Hamburg*

Spectabilität,
lieber Herr Mehmel,
meine sehr verehrten Damen und Herren!

Welche Bedeutung hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit für den demokratischen Rechtsstaat? Welche Bedeutung könnte sie haben, und welche sollte sie haben? Das sind gewichtige Fragen; Fontane würde von einem weiten Feld sprechen. Eine erschöpfende Antwort, womöglich mit Anspruch auf intersubjektive Gültigkeit oder doch jedenfalls Akzeptabilität, werden Sie nicht erwarten, schon gar nicht in 30 Minuten.

Gestatten Sie mir also, selektiv und subjektiv zu sein. Ich greife drei Stichwörter heraus, die in meinen Augen die "großen" Fragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat der Gegenwart und der erwartbaren Zukunft betreffen: die Herrschaft des Gesetzes, die Fortbil-

dungsoffenheit der Rechtsprechung und ihre Internationalität, und ich will diese Stichwörter jeweils in drei Punkten entfalten, nämlich nach einer kurzen Analyse einerseits auf mögliche Gefahren hinweisen, die von diesem Aspekt der Verwaltungsgerichtsbarkeit für den demokratischen Rechtsstaat ausgehen, und andererseits auf die Gefährdungen, denen die Gerichtsbarkeit insofern ihrerseits unterliegt. Das gibt einen bunten Strauß von Thesen - und vielleicht Stoff für unser weiteres Colloquium.

I. Die Herrschaft des Gesetzes

1. Ein Gericht hat die Aufgabe, einen Streit zwischen verschiedenen Parteien in einem geordneten und transparenten Verfahren nach Recht und Gesetz mit Verbindlichkeit zu entscheiden und damit gestörten oder bezweifelten Rechtsfrieden wiederherzustellen. Im Rechtsstaat übernimmt diese Funktion die staatliche Gerichtsbarkeit, vulgo die dritte Staatsgewalt; sie ist zugleich das notwendige Korrelat zur allgemeinen Friedenspflicht und repräsentiert so neben Polizei und Militär das staatliche Gewaltmonopol. Im demokratischen Rechtsstaat schließlich ist Maßstab der Rechtsprechung das demokratisch legitimierte Gesetz.

Gerade für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Maßstäblichkeit des demokratisch legitimierten Gesetzes von besonderer Bedeutung, kontrolliert sie doch die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und damit die Gesetzmäßigkeit staatlichen Hoheitshandelns. Für Zivilgerichte ist die Gesetzesbindung offener; sie orientieren sich zuvörderst am Parteiwillen und

müssen zwingendes Gesetzesrecht vornehmlich im Sinne einer Rahmenordnung beachten. Für Verwaltungsgerichte hat das Gesetz demgegenüber eine striktere Bedeutung. Insofern liegt es ähnlich wie bei den Strafgerichten, nur aus anderen Gründen: Im Strafrecht schützt der Bestimmtheitsgrundsatz den Täter; im Verwaltungsrecht vermittelt das Gesetz dem Staatshandeln die unverzichtbare demokratische Legitimität. Die unterschiedliche Rolle, welche das Gesetz in diesen verschiedenen Kontexten spielt, schlägt sich unter anderem in verschiedenen Methoden der Gesetzesauslegung nieder; darauf sei hier nur hingewiesen.

2. Die Bindung des Verwaltungsrichters an das demokratisch legitimierte Gesetz zeichnet freilich ein Idealbild, welches die Wirklichkeit zunehmend verfehlt. Das Gesetz ist oft unklar und lückenhaft. Unklarheiten zu klären und Lücken zu schließen, gehört nun zum ureigensten Geschäft der Gerichtsbarkeit. Auch inkonsistente Gesetzgebung lässt sich judikativ bewältigen. Probleme bereiten aber legislatorische Nichtentscheidungen: Formelkompromisse oder völliges Schweigen. Hier werden politische Entscheidungen der Rechtsprechung zugewiesen. Der Zivilrichter mag sich mit Interessenjurisprudenz behelfen; der Verwaltungsrichter aber muss als Ersatzgesetzgeber tätig werden. Nur: Darf er das? Natürlich können die Gerichte nicht ausweichen; sie unterliegen einem Entscheidungszwang. Ihre Legitimationsgrundlage wird aber überdehnt, und nicht selten auch die persönliche berufsethische Widerstandskraft des einen oder anderen Kollegen gegen die Verführungskraft politischen Gestalten-Könnens.

Dass die Gerichte in die Rolle eines Ersatzgesetzgebers gedrängt werden, betrifft nicht nur die Verwaltungsgerichte, sondern in unterschiedlicher Intensität sämtliche Gerichtszweige - und insbesondere das Bundesverfassungsgericht. Kritiker reden vom Weg in den Justizstaat. Die öffentliche Meinung scheint die Tendenz hingegen eher zu begrüßen; ihr scheinen Gerichte weniger als neutrale Entscheider einzelner Rechtsstreitigkeiten zu sein als vielmehr Kollegien von Klugen und Weisen, dem attischen Areopag vergleichbar, welche das Staatsschiff viel besser zu lenken wissen als die übel beleumundete Politik.

Die Gerichte selbst geraten damit in eine Legitimitätskrise. Wir wissen, dass Richter in Deutschland zwar durch politische Instanzen - durch Justizminister und Richterwahlausschüsse - ins Amt berufen werden, dass aber die Richterschaft selbst auf jede Beförderung erheblichen Einfluss nimmt, sei es durch ihre Präsidialräte, sei es durch die dienstlichen Beurteilungen der Gerichtspräsidenten. An diesem Legitimationsmix wird in beide Richtungen gezerrt. Die Politik in Deutschland möchte ihren eigenen Einfluss verstärken; Kollegialgerichte sollen bitte ein kleines Abbild gesellschaftlicher Vielfalt sein - schwarz, grün, rot; Nord, Süd, Ost; männlich, weiblich und bald auch divers; und andere Parameter mehr. Der Wind aus Europa bläst in die Gegenrichtung und favorisiert justizinterne Kooptationsmodelle; für die Unabhängigkeit des Richters von anderen Richtern ist das Konventions- wie das Unionsrecht bislang blind.

3. Die Politik schiebt den Verwaltungsgerichten aber nicht nur politische Entscheidungen zu; sie versucht den richterlichen Entscheidungen zugleich auch auszuweichen. Das gilt nicht nur für solche Gerichtsentscheidungen, die in gesetzliche Fehlstellen treten, sondern auch für unzweifelhafte Gesetzesanwendung, sofern die Konsequenzen politisch unwillkommen sind. Als Beispiele mögen Rückholbefehle für abgeschobene Ausländer gelten oder Stadthallenüberlassungen an ungeliebte Parteien, vor allem aber die judikative Exekution eines als hypertroph empfundenen europäischen Umweltrechts, zumal wenn dies des Deutschen liebstes Kind, das Auto, gefährdet, mit oder ohne Dieselmotor. Zwei Ausweichmethoden sind bislang bekannt: entweder die strikte Weigerung, ein missliebiges Urteil zu befolgen, mag dieses auch noch so rechtskräftig sein, oder aber der vorbeugende Beschluss, Planungsakte dadurch jedweder verwaltungsgerichtlichen Überprüfung von vornherein zu entziehen, dass sie durch förmliches Parlamentsgesetz erlassen werden, mag dies unionsrechtlich auch noch so riskant erscheinen. Und wenn ein Verwaltungsgericht zu Mitteln der Zwangsvollstreckung greift, wird es in die Provinz verlegt.

Meine Damen und Herren: Hier stehen wir vor einer grundlegenden Gefährdung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ich habe an anderer Stelle meine Überzeugung dargelegt, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit sich überhebt, wenn sie versuchen sollte, die Exekutive zu hoheitlichem Handeln zu zwingen. Der Rechtsstaat funktioniert nur, wenn alle Staatsgewalten die Spielregeln kennen und befolgen, und zwar freiwillig. Da-

bei geht es auch nicht nur um den Rechtsstaat, es geht zugleich um die Demokratie. Hier finden Rechtsstaat und Demokratie zusammen: Ausdruck des demokratischen Rechtsstaats ist die Herrschaft des demokratisch legitimierten Gesetzes. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit bildet das Scharnier zwischen beidem. Ihre Aufgabe ist es, das demokratisch legitimierte Gesetz zur Herrschaft zu bringen. Das sollte allen, denen an der Bewahrung unserer Verfassungsordnung liegt, stets deutlich vor Augen stehen. Uns Verwaltungsrichtern ist es bewusst, und wir bemühen uns in unserer täglichen Praxis - zu der auch Themen der Berufsethik und der richterlichen Zurückhaltung gehören - immer wieder darum. Es sollte auch allen anderen Staatsorganen deutlich bewusst sein; der demokratische Rechtsstaat ist ein zu kostbares Gut, als dass man damit um eines kleinen tagespolitischen Erfolges willen spielen könnte.

II. Diskursivität der Rechtsfindung

1. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland ist eingebettet in eine umfassende Rechts- und Rechtsprechungskultur. Deren Kennzeichen liegt in einer hohen Diskursivität der Rechtsfindung, und dies nicht im Sinne eines Auffindens von etwas Statisch-Vorgegebenem, sondern im Sinne eines grundsätzlich offenen Entwicklungsprozesses. Das spiegelt sich schon in den prozessrechtlichen Arrangements: im kontrastierenden Argumentieren der Streitparteien im vorbereitenden Verfahren; im Rechtsgespräch der mündlichen Verhandlung; in der kollegialen Entscheidungsfindung; schließlich in einem auf Entscheidungsoptimierung hin angelegten

Rechtsmittelzug, der zudem Fälle mit Potenzial zur Fortentwicklung der Rechtsprechung privilegiert. Es spiegelt sich ferner im engen Dialog mit der Rechtswissenschaft, deren Urteilsrezensionen ebenso aufmerksam registriert werden wie deren fallübergreifende systematisierenden Entwürfe. Und es spiegelt sich in einer Juristenausbildung, die bei aller Schwerpunktbildung und Spezialisierung mit guten Gründen am Ideal des Einheits- und des Volljuristen festhält, was die Dialogfähigkeit des gesamten Juristenstandes sichert.

Diese Eigenart der deutschen Rechts- und Rechtsprechungskultur fällt dann besonders ins Auge, wenn vergleichend auf andere Länder in Europa geschaut wird. Um nur einige wenige Parameter zu nennen: Nicht überall sind Instanzgerichte frei, von einer ober- und höchstrichterlichen Rechtsprechungslinie abzuweichen, wenn diese sie nicht überzeugt. Nicht überall ist der zuständige Fachsenat beim Höchstgericht frei, seine bisherige Rechtsprechung aufzugeben, ohne ein besonderes Verfahren des "overruling" beobachten oder einen größeren Spruchkörper befassen zu müssen. Nicht überall ist der zuständige Fachsenat über längere Zeiträume hinweg konstant mit denselben drei oder fünf Richtern besetzt, was geradezu eine Voraussetzung für die Herausbildung fallübergreifender Rechtsprechungslinien ist. Und nicht überall sind die Entscheidungsbegründungen so ausführlich und einlässlich wie bei uns.

2. Man kann Diskursivität freilich auch übertreiben; dann gehen von ihr Gefahren für die Herrschaft des Gesetzes und für

die Rechtssicherheit aus. Insofern erweisen sich die prozessrechtlichen Arrangements für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland seit einiger Zeit als unzulänglich. Die Verwaltungsrichter müssen sich aber auch an die eigene Nase fassen, und dies umso mehr, als das Prozessrecht sie im Stich lässt.

Blicken wir zunächst aufs Prozessrecht. Es ist eine Binsenweisheit, dass die Freiheit der unteren Instanzen zu auch origineller eigener Rechtsfindung nur dann mit dem Verfassungsgebot möglicher Rechtssicherheit vereinbar ist, wenn es Rechtsmittelwege zur Vereinheitlichung gibt, durch welche neue Ideen geprüft und entweder integriert oder verworfen werden können. Dafür hat der immer nur auf Beschleunigung bedachte Gesetzgeber leider überhaupt keinen Sinn. Rechtswege werden verkürzt, Grundsatzfragen werden ins einstweilige Rechtsschutzverfahren verlagert, und ganze Materien des Verwaltungsrechts werden auf verwaltungsfremde Gerichtszweige verlagert. So wird das Rechtsgebiet zersplittert, konsistente Rechtsprechung mit Überblick und Sinn für Systemstrukturen behindert, wenn nicht unmöglich gemacht. Das Problem ist seit geraumer Zeit bekannt, es wird aber nicht angepackt. Teils dominieren Gruppenegoismen, teils tagespoltischer Opportunismus; mit Strukturverbesserungen lassen sich nun einmal keine Wahlen gewinnen.

Können die Gerichte selbst, auch ohne institutionelle Stützen, gewissermaßen durch berufsethische Kompensation, Rechtssicherheit herstellen? Richter wir unseren Blick also auf uns selbst. Auch hier könnte manches besser sein. Drei - durchaus warnend gemeinte - Bemerkungen sind insofern angebracht.

Zum einen muss auch diskursive Rechtsfindung Gesetzesauslegung bleiben. Ziel muss stets das bessere Verständnis des Gesetzes sein, aber nicht ein verbesserndes Verständnis des Gesetzes. Gesetzesauslegung darf nicht zur Gesetzeskorrektur werden. Das gilt jedenfalls für die rechtsstaatlich gebundene Verwaltungsgerichtsbarkeit; ob für die Verfassungsgerichtsbarkeit dasselbe oder aber Besonderes gilt, steht auf einem anderen Blatt.

Zum zweiten besteht die Freiheit des Richters, von herrschenden Rechtsprechungslinien abzuweichen, nicht zum beliebigen Gebrauch. Sie besteht nur, um dem besseren Argument zur Herrschaft zu verhelfen. Im Zweifel aber geht das Interesse der Streitparteien an der Rechtssicherheit vor; dann muss etwa vorhandener Widerspruchsgeist unterdrückt werden. Und man sollte auch der Versuchung widerstehen, den eigenen Instanzenzug durch eine Vorlage nach Europa zu umgehen und dabei darauf zu spekulieren, dass der EuGH die Vorlagefrage so beantwortet, wie man sie ihm stellt - unter Einschluss von Darstellungen, die im eigenen Instanzenzug möglicherweise keinen Bestand hätten.

Zum dritten und vor allem aber muss Rechtsprechung klar bleiben. Diskursivität im Argumentieren gilt der Herleitung und Begründung eines Rechtsprechungssatzes, aber nicht diesem Satz selbst. Gerade Verwaltungsgerichte konkretisieren das Gesetz nicht nur für die aktuellen Streitparteien, sondern für die künftige Verwaltungstätigkeit über den Einzelfall

hinaus. Diese künftige Verwaltungspraxis muss wissen, woran sie ist, und die von ihrem Verwaltungshandeln betroffenen Bürger auch. Vor allem aus diesem Grunde schulden wir Klarheit, Genauigkeit und Sorgfalt in unseren Entscheidungstexten. Mitunter sollte man einen bereits fertiggestellten Urteilsentwurf am nächsten Tage noch einmal in die Hand nehmen; man wird staunen, welches Verbesserungspotenzial da noch vorhanden ist.

3. Der Prozess als Kampf um das bessere Argument ist aber bedroht. Der beschriebenen Rechtsprechungskultur droht ein unrühmliches Ende. Unrühmlich, weil sie als old-fashioned den aktuellen Tendenzen der Justizentwicklung vielleicht nicht standhalten können. Die Rede ist vom Einzug der Informationstechnologie in die Gerichte. Dieser Einzug ist unvermeidbar und unaufhaltsam. Er bringt unbestreitbare Vorteile, besonders für die Justizressourcen "Geld" und "Zeit". Er birgt aber auch Gefahren, und derer sollte man sich bewusst sein.

Die größte Gefahr für die Diskursivität der richterlichen Rechtsfindung bergen die zunehmenden Möglichkeiten der Telearbeit. Präsenzzeiten im Gericht werden seltener und seltener, der Richter vereinsamt daheim. Der informelle Meinungsaustausch "über den Flur" erstirbt, der für eine innovative Rechtsfindung im Kollegium unverzichtbar ist. Wenn Ober- und Höchstgerichte zu Reisegerichten werden und die Richter nur noch zu Beratungs- und Sitzungsterminen einpendeln, mutieren auch die Senate von integrierenden Kollegien zu bloßen Additionen von Einzelrichtern.

Eine geringere Gefahr ist seit bald dreißig Jahren bekannt: Es ist der Textbaustein. Anfangs wenige Zeilen bis zu einer halben Seite lang, sind Textbausteine mittlerweile zu mittleren Monographieformaten angewachsen. Parteien und Gerichte bewerben sich damit gegenseitig. Mit einer sorgfältigen Arbeit am konkreten Fall hat das nichts zu tun, mit dem Ringen um das bessere Argument schon gar nicht. Und wenn es nur der Verzicht auf solche Mitwirkung wäre: Es hindert den Anderen auch an eigenem Denken, stiehlt es ihm doch kostbare Zeit, weil festgestellt werden muss, ob wirklich mal wieder nichts Neues darinsteht.

Die dritte Gefahr tritt erst allmählich ins Bewusstsein: Es ist die Suchmaschine, die einen überwältigenden Überfluss an tatsächlichen und scheinbaren Präjudizien zutage fördert. An die Stelle der Suche nach dem besseren Argument tritt die Suche nach dem hochrangigen Präjudiz. Die Dialektik der deutschen und kontinentaleuropäischen Rechtsfindung wird verdrängt durch ein IT-generiertes case-law. Selbstschreiben ist out; der Apparat kennt bereits die beste Formulierung.

Hinzu kommt schließlich - viertens - eine Tendenz zu strategischem Prozessieren und zum "forum shopping". Die Suchmaschinen spucken nicht nur Präjudizien aus, sondern zeichnen auch Persönlichkeitsprofile einzelner Richter. Sie prognostizieren sogar, wie ein bestimmtes Gericht einen bestimmten Fall wahrscheinlich entscheiden wird. Dies veranlasst dann dazu, dieses Gericht zu suchen oder aber zu meiden. An die Stelle der Suche nach der rechtsrichtigen Falllösung tritt

damit die Suche nach dem geeigneten Gericht, unter Einchluss ausländischer Gerichte oder privater Schiedsgerichte - sofern das Gerichtsverfassungsrecht dies denn gestattet. Gerichte werden so instrumentalisiert, werden zu Spielsteinen auf fremden Schachbrettern. Die Verwaltungsgerichte sind hiervon bislang weitgehend verschont, doch ist das Phänomen auch hier bekannt - von archaischen Anfängen in früheren KDV-Prozessen über Asylsachen bis hin zu aktuellen Großverfahren aus dem Wirtschaftsverwaltungsrecht.

III. Internationalisierung

Mit dem Stichwort der Diskursivität eng verbunden ist das dritte und letzte Stichwort der Internationalisierung.

1. Deutschland ist Gründungsmitglied der Europäischen Union, und unser Grundgesetz verpflichtet uns mit unschlagbar guten Gründen, unser Land und unsere Rechtsordnung immer enger in die Europäische Union zu integrieren. Dabei tritt zunehmend ins Bewusstsein, dass sich der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht auf wenige Reservate grenzüberschreitender Wirtschaftssachverhalte eingrenzen lässt, sondern potenziell die gesamte Rechtsordnung ergreift. Auf der anderen Seite wird das nationale Recht nicht komplett verdrängt oder überformt, sondern bewahrt seine Eigenständigkeit, und dies nicht nur im Bereich des verfassungsrechtlichen Minimums, den der Topos der Verfassungsidentität kennzeichnet.

Das europäische Mehrebenensystem ist nicht bloß eine föderale Pluralität gestufter Gesetzgeber, sondern besteht auch inhaltlich aus sehr unterschiedlichen Rechtsschichten. Für die übergreifende Schicht des Unionsrechts lässt sich - unter Inkaufnahme einer unvermeidlichen Vereinfachung - ein dialektisches Bild zeichnen. Das Unionsrecht fällt ja nicht vom Himmel, sondern speist sich aus den nationalen Rechtstraditionen und wirkt im Gegenzuge wieder auf die nationalen Rechtsordnungen zurück. Im Verwaltungsrecht wird dies derzeit vielleicht am besten im sog. ReNEUAL-Prozess praktisch, der sich zum Ziel gesetzt hat, aus den diversen nationalen Rechtsordnungen ein europäisches Verwaltungsverfahrensgesetz für das Eigenhandeln der Kommission, der Agenturen und anderen Behörden der Europäischen Union zu entwickeln. Methodisch geht es um Rechtsvergleichung, zugleich um eine Art Wettbewerb der nationalen Entwürfe um die jeweils überzeugendste Problemlösung, und dies nicht mit dem Ziel, dass sich stets das eine oder das andere Modell durchsetzt, sondern dass aus allen ein neues, besseres Ganzes entwickelt wird. Es geht um Integration durch Konvergenz, nicht um Uniformisierung durch Assimilation.

Wichtige Akteure in diesem Prozess sind die Gerichte, auch wenn diese ihre Rolle bislang vielfach erst unvollständig zur Kenntnis genommen haben. Ins Bewusstsein der Richter und in die Praxis der Gerichte vorgedrungen ist mittlerweile die vertikale Dimension der europäischen Integration: die Ausrichtung auf das förmliche Unionsrecht und dessen Repräsentanten, namentlich den europäischen Gerichtshof. Es fehlt aber oft noch der Sinn für deren horizontale Dimension, und

damit der Blick auf die je-nationalen Rechtsordnungen unserer Nachbarstaaten. Das ist keine akademische Spielwiese ohne praktische Relevanz, die man den Wissenschaftlern überlassen könnte. Rechtsvergleichung ist vielmehr in einem zusammenwachsenden Europa auch für die Gerichte eine wichtige Quelle richterlicher Rechtsfindung.

2. Wollte man hiergegen warnende Einwände erheben, so müsste man in Deutschland gegenwärtig skandalisieren. Das könnte in drei Richtungen geschehen.

Am nächsten liegt noch die Neigung zur Dramatisierung in der Vertikalen. Das förmliche Unionsrecht übertreibt die Harmonisierung des Verwaltungsrechts nicht selten, und ebenfalls nicht selten setzt es dabei übertriebene Standards, zumal im Umwelt- und Naturschutzrecht. Die Rechtsprechung des Luxemburger Gerichtshofs setzt noch eins drauf, indem es die nationalen Rechtsordnungen und Jurisdiktionen mit den beiden Allzweckwaffen des "effet utile" und des Kohärenzgebots kujoniert. Hier wäre größere Gelassenheit am Platze, und ein besserer Sinn auch der Unionsorgane für den Sinn des europäischen Mottos "Einheit in Vielfalt". Man ist gelegentlich geneigt, den Gerichtshof an seine eigene Erkenntnis zu erinnern, dass auch die nationalen Gerichte Unionsgerichte sind, und nicht per se die schlechteren. Das ist alles richtig; aber es ist kein Grund zur Fundamentalkritik.

Schon deutlich ferner liegen gelegentlich geäußerte Bedenken gegenüber der Integration rechtsvergleichender Erkenntnisse

in die eigene Judikatur, also in der Horizontalen. Es sei unzulässig, so der Einwand, fremde Ideen in das nationale Recht einzuspeisen, wolle man nicht ein Legitimationsdefizit riskieren. Für diese Sicht fließt Legitimation nur aus dem Gesetz, dessen normativer Gehalt zur Gänze auf den eigenen nationalen Gesetzgeber zurückgeführt werden müsse. So richtig die Orientierung am Gesetz ist, so falsch ist es, nur dessen Ideenwelt zum Reservoir für Interpretationsansätze zu wählen. Es ist schon zweifelhaft, ob es "die" Ideenwelt "des" Gesetzgebers überhaupt gibt. Vollends aber liegen dogmatische Strukturen und Rechtsinstitute dem Gesetzgeber regelmäßig voraus; sie werden von ihm vorgefunden, aufgegriffen und instrumentell eingesetzt. Und diese Strukturen und Institute wurden und werden in einer Rechtskultur entwickelt und fortentwickelt, die längst nicht mehr allein national ist.

Schließlich beschwören prononciert nationale Kreise eine Tendenz zur Überfremdung der eigenen Rechtsordnung. Das ist nun kein spezifisch rechtliches Thema mehr, sondern eines der politischen Kultur insgesamt, auch wenn es sich gerne am Recht und an der Justiz abarbeitet - Polen, Ungarn, Rumänien und andere bieten aktuelle Beispiele. Der bloße Hinweis soll hier genügen; wer hier wirklich ein Problem sieht, stellt Europa als politische Idee selbst in Frage.

3. Für mich bildet die Internationalität der Rechtsprechung in dem beschriebenen Sinne jedenfalls einen notwendigen Bestandteil der Aufgaben der Rechtsprechung, und in besonderem Maße eine Aufgabe des Höchstgerichts. Dies bedeutet,

dass wir uns besonders bei der Fortentwicklung der allgemeinen Institute des Verwaltungsrechts: des Verwaltungsakts, des öffentlich-rechtlichen Vertrages, des behördlichen Informationshandelns, des öffentlichen Sachenrechts oder der öffentlichen Ersatzleistungen, um nur wenige Stichwörter zu nennen, für parallele Lösungsmodelle im Unionsrecht und in unseren Nachbarstaaten interessieren müssen. Es bedeutet des weiteren, dass wir diese fremden Lösungsmodelle verstehen müssen; wir müssen sie also in Datenbanken erfassen und recherchieren können, und wir müssen sie ins Deutsche übersetzen. Es bedeutet ferner, dass wir auch umgekehrt unsere eigene Judikatur in Europa bekanntmachen, also ins Englische und nach Möglichkeit auch ins Französische übersetzen und in europaweite Datenbanken hochladen müssen. Und es bedeutet schließlich, dass wir unseren europäischen Nachbarn und den Unionsorganen auch zusammenfassende und kommentierende Rechtsprechungsberichte über unsere Arbeit zur Verfügung stellen müssen.

Das alles kostet Zeit, Geld, know-how und vor allem Personal. Das hat sich leider bis zu den Finanzministern im Bund und in den Ländern noch nicht herumgesprochen. Hier hinkt Deutschland vielen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union deutlich hinterher. Das gilt natürlich in erster Linie gegenüber Frankreich und denjenigen anderen Ländern, die das französische Staatsratsmodell vertreten, das nicht nur ein klassisches Höchstgericht, sondern daneben auch eine Beratungs- und Forschungsabteilung umfasst; dieses ursprünglich napoleonische Modell hat seine Gewaltenteilungsproblematik glücklich hinter sich gelassen und verhilft

Frankreich derzeit zu einem immensen Vorsprung an Einfluss und Prägekraft in Europa. Besonders die skandinavischen und baltischen Staaten investieren hier ebenfalls, auch wenn sie keine Staatsräte haben, sondern dem reinen Gerichtsmodell anhängen. Wir hingegen bekommen bislang keine besonderen Mittel, sondern sollen die Herausforderungen zunehmender Internationalität aus dem Laufenden bewältigen. Das dürfte sich schon bald als kurzfristig erweisen.

Meine Damen und Herren: Ich sollte Ihnen eine Bestandsaufnahme der Verwaltungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat bieten und dabei auch Ausblicke in die überschaubare Zukunft wagen. Herausgekommen ist ein bunter Strauß von Randnotizen, die ich - vielleicht hier und da ein wenig gewaltsam - in die drei Schubladen "Herrschaft des Gesetzes", "Diskursivität" und "Internationalität" einsortiert habe. Es handelt sich in reiner Subjektivität um mein Bild von der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit; anderen mag anderes wichtiger sein. Ich bin gespannt auf unsere weitere Diskussion.