

Leitsätze des Referenten über:

Historische Konstanten und neue Impulse in der Entwicklung des verfassungsrechtlichen Verständnisses von „guter Verwaltung“

I. „Gute Verwaltung“ – ein Nicht-Thema der deutschen Verwaltungsrechtsrechtswissenschaft

(1) „Gute Verwaltung“ fragt nach dem Verwaltungsverständnis, das einer Verwaltungsrechtsordnung zugrunde liegt. Die Formel lenkt den Blick auf die Funktion von Verwaltung im Gewaltengefüge, auf die normativen Erwartungen an Verwaltung und auf ihre Legitimation.

(2) Bauprinzip der deutschen Verwaltungsrechtsordnung ist das Rechtsstaatsprinzip. Die Verwaltung verschwindet hinter dem Gesetz. Für „gute Verwaltung“ als Legitimationsformel besteht kein Bedarf. Das Konzept kehrt erst im Kontext der Europäisierung zurück.

II. Hinter dem Gesetz – die Verwaltung im liberalen Rechtsstaat des 19. und 20. Jahrhunderts

1. „Gute Policey“ – Stabilisierung einer vorausliegenden Gesellschaftsordnung

(3) Die Policey des 16. Jahrhunderts ist Herrschaftsfunktion und – mit dem qualifizierenden Adjektiv „gut“ versehen – Herrschaftsziel zugleich. Ihr Bezugspunkt ist ein politischer Ordnungszustand, der zu stabilisieren und im Fall von Störungen wiederherzustellen ist.

(4) Das religiös unterfütterte Ordnungsleitbild eines idealen und harmonischen Zustands der Gesellschaft ist nicht verhandelbar und liegt dem policeylichem Handeln voraus. Von ihm empfängt die Policey ihre Legitimation und von ihm leiten sich ihre Handlungsinstrumente ab.

2. Das 19. Jahrhundert – die „Erfüllung“ der Verwaltung „mit Rechtsordnung“

(5) Der rechtsstaatlich fundierte „Neubau auf leerem Boden“ bringt das Verwaltungshandeln „in die Form und Gestalt des Rechtes“. Der aus dem Polizeistaat überkommene Verweis auf Verwaltungszwecke zur Legitimation des Verwaltungshandelns ist diskreditiert.

(6) Die verfassungsrechtliche Perspektive auf Verwaltung wird radikal verengt. Alle inhaltlichen Aspekte ihres Handelns verschwinden aus dem Blickfeld. Sie werden konzeptionell an den Gesetzgeber delegiert. Verwaltung ist gut, wenn das Gesetz fehlerfrei vollzogen wird.

3. Die frühe Bundesrepublik – euphorische Verrechtlichung der Verwaltungsmaschine

(7) *Unter dem Grundgesetz wird die formal-rechtsstaatliche Perspektive auf Verwaltung geschärft. Gezeichnet wird das bis in die Juristenausbildung und die Personalstruktur hinein prägende Bild einer Vollzugsverwaltung ohne eigenen politischen Willen.*

(8) *Die Schärfung des demokratisierten Gesetzesvorbehalts und die Prägekraft der Grundrechte bewirken einen Verrechtlichungsschub. Gestaltungsspielräume werden argwöhnisch beäugt. Die Verwaltung führt „unten“ aus, was „oben“ politisch entschieden worden ist.*

4. Zwischenergebnis: Verzichtbarkeit einer inhaltsbezogenen Legitimationsformel

(9) *Im lückenlos bindenden Gesetz ist die administrative Entscheidungspraxis im doppelten Sinne des Wortes aufgehoben. Von hier aus vor allem bezieht sie ihre Legitimation. Eines verfassungsunmittelbaren inhaltlichen Richtigkeitsmaßstabs bedarf sie nicht.*

(10) *Stabilisiert wird diese Legitimationskonzeption durch die juristische Methodenlehre, die wider besseres Wissen am Deduktionsparadigma und der Prämisse festhält, es gebe angesichts einer einschlägigen Norm nur eine richtige Auslegung und nur eine richtige Entscheidung.*

III. Die Entdeckung der Verwaltung als politisches Entscheidungssystem seit den 1960er Jahren

1. Eine Renaissance der Verwaltungszwecke

(11) *In den 1960er Jahren kommt es in der Verwaltungsrechtswissenschaft zu einer Renaissance der Verwaltungszwecke. Unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet, schließen sie für die Verwaltung als „Apparatur von Lenkung und Leistung“ einen breiten Möglichkeitsraum auf.*

(12) *Die Verwaltungsaufgaben werden als verfassungsrechtliches Thema wiederentdeckt und auf ihre dogmatischen Konsequenzen hin befragt. Durchsetzen kann sich die neue Sichtweise auf Verwaltung nicht. Als zu wirkmächtig erweist sich die liberal-rechtsstaatlichen Erbe.*

2. Die Eigenständigkeit der Verwaltung

(13) *Zunehmend gewinnt die Überzeugung an Boden, dass die Abtrennung der politischen Problemlösung von ihrer technischen Umsetzung im Modell der Vollzugsverwaltung nicht mehr funktioniert. Es entsteht ein Bewusstsein für die „Verwaltungsbedürftigkeit der Gesellschaft“.*

(14) Unter dem Begriff der „Eigenständigkeit der Verwaltung“ wird die Verwaltung als politisches Entscheidungssystem diskutiert und gestärkt. Sie trifft kollektiv bindende, aber inhaltlich nicht umfassend abgeleitete Erstentscheidungen zur Lösung sozialer Probleme.

3. Richtigkeits- und Rationalitätserwartungen

(15) Die eigenständige Verwaltung ist inhaltlich unterbestimmt. Eine Kompensation liefert das im Unionsverfassungsrecht grundrechtlich ertüchtigte Konzept einer „guten Verwaltung“. Über seine prozeduralen Einzelgewährleistungen hinaus hat es eine materielle Dimension.

(16) So verstanden, ist „gute Verwaltung“ die Antwort auf die Herausforderungen der Wissensgesellschaft. Das Konzept verweist die Verwaltung aufgabenabhängig auf unterschiedliche systemspezifische Rationalitäten. Sie soll nicht nur rechtmäßig, sondern auch richtig entscheiden.

4. „Gute Verwaltung“ als Legitimationsformel – richtiges Entscheiden in Unabhängigkeit

(17) „Gute Verwaltung“ ist dabei eine output-orientierten Legitimationsformel. Diese beruht auf der Idee einer Legitimation durch richtiges Entscheiden, kann aber anders als die „gute Policy“ in der frühen Neuzeit nicht auf vorausliegende Ordnungsvorstellungen verweisen.

(18) Teil der Legitimationsformel ist die überwiegend als Demokratieproblem thematisierte, im Konzept einer „guten Verwaltung“ aber angelegte Verselbständigung der Verwaltung. Sie soll die Entscheidungspraxis gegenüber parteipolitischen Ingerenzen abschirmen.

IV. Der Einzelne im Verwaltungsrecht: mittendrin oder außen vor?

(19) Das „Recht auf eine gute Verwaltung“ nach Art. 41 der europäischen Grundrechtecharta gilt überwiegend als krönender Abschluss einer Konstitutionalisierung der europäischen Verwaltungsrechtsordnung und progressive Erweiterung des Menschenrechtsschutzes.

(20) Man kann das „Recht auf eine gute Verwaltung“ indes auch anders lesen: Es drängt dann in einer „Epistemisierung des Politischen“ den Einzelnen aus der Verwaltungsrechtsordnung heraus, nicht als Inhaber basaler Verfahrensrechte, aber als Legitimationssubjekt.