

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

## **Grußwort**

anlässlich der Semesterauftaktveranstaltung  
der Humboldt European Law School  
und des Promotionskollegs

„Einheit und Differenz im europäischen Rechtsraum“

mit Vorstellung des Lehrbuchs von Marsch/Vilain/Wendel:

„Französisches und Deutsches Verfassungsrecht -  
Ein Rechtsvergleich“, Springer Verlag Berlin, 2015

im Tieranatomischen Theater Berlin

am 28. Oktober 2015

**Es gilt das gesprochene Wort!**

Spectabilis, lieber Herr Waldhoff,  
Monsieur le Vice-Président du Conseil d'Etat Francais,  
mon cher Jean-Marc Sauvé,  
meine sehr verehrten Damen und Herren!

Einladung, Programm und „Flyer“ für die heutige Festveranstaltung haben uns zu einem gleich dreifachen Anlass zusammengerufen: zum Semesterauftakt der Humboldt European Law School; zugleich zum Semesterbeginn des Promotionskollegs „Einheit und Differenz im europäischen Rechtsraum“; sowie in Sonderheit zur Präsentation einer schönen Frucht dieser Institutionen, des rechtsvergleichenden Lehrbuchs über „Französisches und Deutsches Verfassungsrecht“. Dieses Buch vorzustellen, unternimmt nachher Professor Sommermann, dem ich nicht vorgreifen möchte; ich fühle mich mehr für die Hintergrundmusik, für das Bühnenbild zuständig. Aus dieser Totale gesehen, liegt aber der Akzent des heutigen Abends offenbar institutionell auf Universität, Lehre und Forschung; methodisch auf horizontaler, also im Wortsinn inter-nationaler Rechtsvergleichung; und inhaltlich auf dem Verfassungsrecht.

Meine Damen und Herren: Sie könnten sich mit einigem Recht fragen, was der Präsident eines Verwaltungsgerichts hierzu beitragen kann; repräsentiert er doch Rechtsprechung statt Rechtswissenschaft; Verwaltungsrecht statt Verfassungsrecht; und dies in eher vertikaler, nach Europa hin ausgerichteter Perspektive, während horizontale Rechtsvergleichung uns Richtern eher seltener in den Blick tritt. Kurz: Ich stehe hier in jeder Hinsicht außerhalb des erwartbaren Horizonts unserer Zusammenkunft. Ich unterstelle aber einmal, dass es den Veranstaltern, für deren freundliche und ehrenvolle Einladung ich mich an dieser Stelle nochmals bedanke, gerade hierauf ankam: auf den Blick von außen, zwar in aller Freundschaft, aber ohne jeden Zwang zu Gruppensolidarität und Corpsgeist. Wenn Sie erlauben, möchte ich den Ball aufgreifen; mal sehen, wohin uns das führt.

1. Da ist zunächst die Differenz der Institution: Gerichtsbarkeit statt Universität, Rechtsprechung statt Rechtswissenschaft. Aber, meine Damen und Herren, diese Differenz haben gerade wir in Deutschland niemals als Gegensatz empfunden - oder, was noch ärger wäre: als kategoriale Geschiedenheit mit beiderseitigem Desinteresse. Im Gegenteil stehen

wir in regem Dialog. In seinem schönen Referat auf der Düssel-dorfer Staatsrechtslehrertagung des letzten Jahres hat *Hans Christian Röhl* unter dem Gesichtspunkt der Methodik gar keinen prinzipiellen Unterschied sehen wollen, weil - und soweit - auch die Rechtswissenschaft anwendungsorientiert ist. Der Unterschied liegt im Erkenntnisziel: Der Richter muss entscheiden, für ihn muss Methode die Gesetzesbindung sichern. Er ist dabei nur so genau und gründlich, wie der Fall gebietet und zulässt. Dieser pragmatischen Begrenztheit unterliegt die Rechtswissenschaft nicht. Ihre vornehmste Aufgabe ist, die richterliche Entscheidungspraxis kritisch zu begleiten, indem Kontexte, Entstehungsvoraussetzungen und Durchsetzungs- bzw. Wirkungsbedingungen des Rechts analysiert und alsdann synthetisch zu Handlungs- bzw. Entscheidungsempfehlungen - etwa in Theorie- und Begriffsbildungen - zusammengeführt werden. Dahinter steht ein Verständnis der Rechtswissenschaft, die das Recht dogmatisch ordnet, systematisiert und auf tragende Prinzipien zurückführt, und der Rechtsprechung, die das Gesetz nicht unvermittelt auf den Einzelfall anwendet, sondern zunächst auf diesen Fall hin - anwendungsorientiert - auslegt und hierbei Entscheidungsnormen bildet, die den Anschluss an die Dog-

matik suchen und deshalb zugleich für weitere Fälle tragen. Der Dialog von Rechtswissenschaft und Rechtsprechung kennzeichnet damit die deutsche Rechtskultur wie wenig sonst - auch dies ein wichtiger Gegenstand jeder Rechtsvergleichung.

2. Neben die Differenz in der Institution tritt die Differenz in der Perspektive.

Grob gesprochen: Was geht uns Richter das französische Recht an? Wir müssen unseren Blick über den Horizont des nationalen deutschen Rechts hinauslenken, aber nach oben, nach Europa, nicht zur Seite nach Frankreich (oder nach England oder Schweden oder Polen). Tatsächlich wird es nicht wenige Juristen geben, für die Rechtsvergleichung lediglich Momentaufnahmen einer fremden Rechtsordnung bietet und Unterschiede hervorhebt, ganz wie Urlaubsphotos, die von folkloristischem Interesse, für die Arbeit daheim aber ohne wirkliche Bedeutung sind. Das ändert sich schlagartig, wenn die statische einer dynamischen Betrachtung weicht, wenn aus der Momentaufnahme eine Kette bewegter Bilder wird, und zwar ein Film, der mehrere Jahre oder gar Jahr-

zehnte in den Blick nimmt. Dann erkennen wir, dass sich die nationalen Rechtsordnungen fortentwickeln, und die Klammer des Europarechts beeinflusst zu einem guten Stück die Bewegungsrichtung. Wollten wir in dieser Lage weiterhin allein nach Europa schauen, dann würden wir unser nationales Recht allmählich dem Europarecht anverwandeln; für alle anderen nationalen Rechtsordnungen gälte dasselbe; das Europarecht bildete dann den Magnet, der die Eisenspäne aller nationalen Rechtsordnungen auf sich ausrichtete und unwiderstehlich anzöge. Dieses Bild ist schon deshalb schief, weil es den Magnet „des“ Europarechts eigentlich gar nicht gibt. Das Europarecht selbst speist sich aus den Ideen und Erfahrungen der Mitgliedstaaten, aus den nationalen Rechtskulturen. Schon diese Erkenntnis zwingt uns dazu, nicht nur vertikal nach Europa zu schauen, sondern auch horizontal nach Frankreich, nach England, nach Polen oder Italien. Dann werden wir feststellen, dass die nationalen Rechtsordnungen sich aufeinander zu bewegen, dass sie konvergieren - nicht bis zur völligen Identität, aber zu einem dialektisch Höheren, welches Einiges bewahrt, weil es sich bewährt, und Anderes dem Gemeinsamen an- und einverwandelt.

In der kommenden Woche werden wir im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig den Entwurf für ein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz für die Eigenverwaltung der europäischen Behörden vorstellen, den Rechtswissenschaftler aus zahlreichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erarbeitet haben, indem sie Rechtsgedanken und Rechtsinstitute des Europarechts, aber vor allem auch solche der Mitgliedstaaten zu einem stimmigen Ganzen zusammengeführt haben. Das ist nach Absicht und Methode europäische Rechtsvergleichung im besten Sinne, und schon das Ergebnis - obwohl nur Modell und Anregung - wird die weitere Rechtsentwicklung auch in den Mitgliedstaaten maßgeblich beeinflussen.

3. Damit bin ich bei der dritten Differenz: der Differenz im Gegenstand.

Das Lehrbuch, das heute präsentiert wird, behandelt das Verfassungsrecht. Was soll ein Verwaltungsrichter hier beitragen? Otto Mayer hat den Unterschied zwischen beiden Rechtsgebieten mit der berühmt gewordenen Sentenz bezeichnet, dass „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht

besteht“. Das war 1919, in einem Jahr des politischen Umsturzes, als das Verfassungsrecht in Deutschland praktisch ausgetauscht wurde; das Verwaltungsrecht - einschließlich seines Trägers, der Beamtenschaft - blieb und sicherte Kontinuität und Regierbarkeit. Wendet man die Sentenz auf den beschriebenen Konvergenzprozess der nationalen Rechtsordnungen in Europa an, so gelangt man zu zwei wichtigen Erkenntnissen.

Dass „Verwaltungsrecht besteht“, führte Otto Mayer darauf zurück, dass es im Kern unpolitisches, technisches Recht sei, das deshalb auch einen Wandel des politischen Systems überdauern könne. Wenn das so sein sollte, dann erwiese sich das Verwaltungsrecht gerade deshalb als besonders konvergenzfähig; ob der öffentlich-rechtliche Vertrag nach französischem oder nach deutschem Modell konstruiert wird, ist dann eine rein technische Frage der Zweckrationalität. In dem Strom des Zusammenwachsens erwiesen sich dann nur die politischen Grundentscheidungen des jeweiligen Verfassungsrechts als erratische Blöcke, als unverrückbare Felsen, an denen sich manche Konvergenzwelle bricht. So liegt es etwa im Religionsverfassungsrecht, wo die laïcité für Frank-

reich identitätsprägend ist; oder im Recht des öffentlichen Dienstes, wo unser deutsches Beamtenrecht historische Erfahrungen und Ängste in sich aufgenommen hat, gegen deren Preisgabe sich alles in uns sträubt. Unsere erste Erkenntnis ließe sich daher gerade als Umkehrung der Mayer'schen Sentenz formulieren: Verwaltungsrecht konvergiert, Verfassungsrecht nicht.

Bei näherem Zusehen ist aber auch das Verwaltungsrecht im Übrigen nicht bloß technisches Recht, das zu wertfreien Verwaltungszwecken beliebig gestaltbar wäre. Ihm liegt - um mit Eberhardt Schmidt-Aßmann zu sprechen - eine Ordnungsidee zugrunde, die wir in Deutschland in materiell-rechtlicher Hinsicht auf unsere Auffassung von den Verfassungsprinzipien der Demokratie und des Rechtsstaats und in prozeduraler Hinsicht auf eine bestimmte Rechtsschutzkonzeption zurückführen. Jeder Vergleich mit dem Verwaltungsrecht eines anderen Landes setzt auch dessen Rückführung auf die es tragenden Verfassungsprinzipien voraus und ist deshalb zwangsläufig nicht bloßer Technikvergleich, sondern Dialog zwischen prinzipienfundierte Rechtskulturen. In Anlehnung an Otto Mayer ließe sich diese zweite Erkenntnis vielleicht

dahin fassen, dass Verwaltungsrecht konvergiert, wenn auch Verfassungsrecht konvergiert - jedenfalls in denjenigen Verfassungsprinzipien, die das Verwaltungsrecht durchdringen und prägen, wie in Deutschland das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip oder in Frankreich das Prinzip der Republik.

4. Meine Damen und Herren: Rechtsvergleichung ist das Gebot der Stunde; Rechtsvergleichung tut Not. Es handelt sich um eine gemeinsame Aufgabe der Rechtswissenschaft wie der obersten Gerichte. Mein französischer Amtskollege Jean-Marc Sauvé und ich haben deshalb unsere bilaterale Zusammenarbeit deutlich ausgeweitet: Unsere Gerichte treffen sich alle zwei Jahre, um bestimmte Themen des Verwaltungsrechts systemvergleichend zu diskutieren; Richterinnen und Richter unserer beiden Häuser hospitieren für zwei Wochen beim jeweils anderen Gericht; wir übersetzen unsere wichtigeren Entscheidungen in die jeweils andere Sprache und richten mehrsprachige Datenbanken und Homepages ein; und seit diesem Jahr veröffentlichen wir in Abständen von drei oder vier Monaten die Judikatur unserer Häuser zu ausgewählten Sachthemen unter Beifügung eines einleitenden

den Kommentars in der juristischen Fachpresse des jeweils anderen Landes. Wir sind beide der Überzeugung, dass die Herausbildung eines europäischen Verwaltungsrechts nicht von oben oktroyiert werden kann und auch nicht über Nacht möglich ist, sondern dass es sich um einen Prozess der Fortentwicklung der Rechtskultur und der Rechtskulturen handelt, der nur im Bewusstsein und in der Kenntnis von Gemeinsamkeiten und Verschiedenheiten möglich und fruchtbar sein wird - und der auch seine Zeit braucht. In all dem weiß ich uns auch mit den Autoren des schönen Lehrbuchs zum französischen und zum deutschen Verfassungsrecht einig, das uns heute präsentiert wird und auf das wir uns freuen dürfen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.