

KÖLNER UNIVERSITÄTSREDEN

Die Verwaltung als eigenständige Staatsgewalt

Von

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Peters

— Rektoratsrede —

Ansprache

des scheidenden Rektors Prof. Dr. Theodor Schieder
anlässlich der Rektoratsübergabe am 16. November 1964



IM SCHERPE VERLAG · KREFELD 1965

Herr Minister! Exzellenzen! Magnifizenzen!
Herr Oberbürgermeister! Verehrte Kollegen!
Liebe Kommilitonen! Meine Damen und Herren!

Entsprechend akademischem Brauch hat der neue Rektor nach seiner Investition, also bei seinem *formellen* Amtsantritt, ohne weitere Einleitung und ohne Dankesworte an seinen Vorgänger, die an anderer Stelle erfolgen, eine wissenschaftliche Rede aus seinem Fachgebiet zu halten. Er steht dabei vor der doppelten Aufgabe: einmal die wissenschaftliche Erkenntnis zu fördern und wenigstens einen kleinen Beitrag zur Erforschung der Wahrheit innerhalb eines engen Wissenschaftsbereichs zu leisten; zugleich aber das Ohr einer nach Fakultäten und Interessen sehr verschiedenartig zusammengesetzten kritischen Hörerschaft für seine eine akademische Stunde währenden Darlegungen zu finden. Das von mir gewählte Thema: »*Die Verwaltung als eigenständige Staatsgewalt*« soll beiden Zielen dienen. Das Staats- und Verwaltungsrecht, also die beiden Fachgebiete, denen ich meine Lebensarbeit jetzt im vierzigsten akademischen Jahr widme, weist in neuerer Zeit Tendenzen auf, die – nach meiner Überzeugung allzu leichtfertig und voller Mißverständnisse – die Erkenntnisse vergangener Generationen zu einem wichtigen Teil über Bord werfen, einzelne Grundsätze systemwidrig aus dem Zusammenhang fremder Rechtsordnungen übernehmen und zum Teil sogar die Verwaltung einer staatsrechtlich und politisch nicht zu rechtfertigenden Minderbewertung aussetzen, indem sie

ihre Eigenständigkeit und Gleichwertigkeit unter den herkömmlichen sogenannten drei Staatsgewalten untergraben, wenn nicht sogar leugnen. Daher geht es mir in erster Linie darum, den *Fachkollegen*, ferner insbesondere den *Gesetzgebern* in Bund und Ländern sowie den *Richtern und Verwaltungsbeamten* die ihnen vielfach verlorengegangene Erkenntnis der wahren Zusammenhänge bei der Ausübung der Staatsgewalt wieder deutlich zu machen. Dann aber, glaube ich, ist der hier zu schildernde, einer kritisch abwägenden Stellungnahme zu unterziehende Vorgang der wachsenden Abhängigkeit der Verwaltung von politischer Bedeutung auch *für die Bürgerschaft und jeden einzelnen Bürger*; denn die hier zu behandelnde Entwicklung muß im Rahmen eines weithin fehlenden Staatsbewußtseins gesehen werden und wird erst voll verständlich aus der juristisch kaum faßbaren Beobachtung einer Staatsverdrossenheit vieler Deutscher, nicht zuletzt auch eines Teils der akademischen Jugend, aber auch solcher Mitbürger, die sich *vor* dem Jahre 1945 in einer sich bis zur Gemeinschafts- und Staatsvergottung überschlagenden Anbetung eines autoritären totalitären Machtstaats mit schier unbeschränkten Verwaltungsbefugnissen nicht genug tun konnten. Mögen die heutigen Irrtümer daher psychologisch als ein alle Volksschichten erfassender entgegengesetzter Pendelausschlag verständlich sein, so ist doch nun die Zeit der Besinnung gegenüber Übertreibungen nach beiden Seiten hin gekommen. Endlich ist die Eigenständigkeit der Verwaltung aber auch ein Verfassungsgrundsatz. Wissenschaft und Bürger müssen wieder zur Erkenntnis der Wahrheit vordringen, und dieser *sine ira et studio* zu dienen, soll die Aufgabe meiner heutigen Ausführungen sein.

I. Auszugehen ist von der kaum bestrittenen Tatsache, daß die *Verwaltung eine Staatsfunktion* ist. Das bedeutet, daß ihre Tätig-

keit unter den zahllosen Manifestationen des Staats mit vielen wesensmäßig ähnlichen Vorgängen unter einem einheitlichen Begriff zusammengefaßt werden kann. Nicht erst in jüngster Zeit hat man daher beim Versuch, die Staatstätigkeiten zu systematisieren, die »Verwaltung« als einen wissenschaftlich brauchbaren, weil die politische und rechtliche Erkenntnis fördernden Ordnungsbegriff herausgestellt, dessen politische Relevanz jedenfalls heute deutlich ist. Bevor ich zum eigentlichen Hauptgegenstand meiner Rede komme, sind einige klärende Worte vorzuschicken.

1. Die *Begriffsbestimmung der Verwaltung* ist so schwierig und hat sogar zu einem Verzicht darauf durch namhafte Wissenschaftler – zum Beispiel *Fleiner*¹⁾ und *Forsthoff*²⁾ – geführt, weil die Vielseitigkeit der Verwaltung – diese hier im materiellen, nicht im formellen Sinne (in letzterem gleich »Verwaltungsbehörden«) verstanden³⁾ – es hindert, mit einer von den Maßstäben der Logik geforderten Genauigkeit wirklich exakt alles das, was Verwaltungsbehörden tun, unter eine Definition zu fassen. Man hat m. E. unter öffentlicher Verwaltung etwa die unmittelbar auf die Erfüllung der Staatszwecke in konkreten Einzelfällen gerichtete Tätigkeit des Staats und anderer öffentlich-rechtlicher Verbände zu verstehen. Trotz der in Nordrhein-Westfalen üblichen Terminologie, den Rat »der Verwaltung« gegenüberzustellen, gehören in der Kommunalverwaltung – wie es auch aus §§ 7, 27 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung folgt – Rat *und* Verwaltung in dem hier erörterten Sinne zur Verwaltung, eben weil sie Verwaltungstätigkeit ausüben. Inhalt und Grenzen der vorstehend gegebenen Definition, die als Arbeitshypothese hier ausreicht, brauchen nur so kurz, wie es mein Thema fordert, diskutiert zu werden. Das, worauf es hier ankommt, ist, daß der Verwaltung *drei wichtige Aufgabenkreise* erwachsen, deren bloße Erwähnung bereits den

gewaltigen Umfang der Tätigkeit, die wir »Verwaltung« nennen, kennzeichnen.

Verwaltung enthält zunächst *Ausführung der Gesetze*. Der Gesetzgeber erläßt generelle, abstrakte Normen, in erster Linie, um die ihm vorschwebenden Staatszwecke zu erreichen; aber die meisten Gesetze, zum Beispiel das beste Lebensmittelgesetz, Einkommensteuergesetz, die Wohnungsbaugesetze oder das Bundesfernstraßengesetz, blieben papierene Anordnungen, würden sie nicht im Bereich der Verwaltung von Behörden in den einschlägigen Einzelfällen realisiert.

Daß sich die Verwaltung aber nicht in der Ausführung der Gesetze erschöpfen kann, folgt bereits aus der Existenz der verfassungsmäßig festgelegten Selbstverwaltung, die logischerweise von Personen durchgeführt wird, die keine oder nur geringe Gesetzeskenntnis besitzen.

Daher steht daneben als weitere und für die in der Verwaltung tätigen Menschen – Berufsbeamte wie Laien – besonders anziehende Aufgabe die *freie Gestaltung*, das heißt die positive Durchführung von Angelegenheiten für die Allgemeinheit, die, ohne den Bürger im Einzelfalle zu belasten, ihm wie meist vielen anderen seiner Mitbürger die Gemeinschaftsseite seiner Existenz erst erfüllbar macht, ihn mit dem Notwendigen und Nützlichen versorgt, zugleich aber auch drohende Gefahren von ihm und der Allgemeinheit abwehrt. Den oft gebräuchlichen Ausdruck »Daseinsvorsorge« als eine Aufgabe der Verwaltung empfehle ich zu vermeiden, weil damit die politisch falsche Vorstellung erweckt wird, der Staat, nicht der Bürger selbst, hätten für »das Dasein« zu sorgen oder auch nur vorzusorgen. Maßstab für die Verwaltung ist der Mensch, weshalb um das richtige Menschenbild für die und in der Verwaltung auch weltanschaulich und politisch gekämpft wird. Für uns ist nicht das Kollektiv, sondern der in seiner sozialen Existenz

ergänzungsbedürftige Mensch und damit für die Verwaltung das Subsidiaritätsprinzip in Staat und Gesellschaft richtunggebend. Verwaltung erschöpft sich also nicht in Rechtsanwendung. Beispielsweise ist das Stadt-Land-Problem, weil es nur rechtlich gesehen wurde, verwaltungsmäßig bisher weithin ungelöst geblieben⁴).

In jüngster Zeit ist in starkem Maße als dritter großer Bereich die *Planung*⁵) hinzugetreten. Die moderne technisierte Massengesellschaft mit ihrer inneren Verflechtung und mit den weitreichenden Auswirkungen selbst lokaler Tätigkeiten kommt mit einer die hervortretenden Bedürfnisse ad hoc erfüllenden Verwaltung nicht mehr aus und erfordert weit ausschauende, rationale, aufeinander abgestellte, das heißt koordinierte Maßnahmen der öffentlichen Hand. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen mit Initiative und Gestaltungskraft ausgestattete Verwaltungsbehörden planend tätig werden. Die sich dabei sowohl von der hergebrachten Gesetzesausführung als auch von der individualisierten Gestaltung deutlich wesensgemäß unterscheidende Tätigkeit stellt die Funktion der modernen Verwaltung – hier: die Verwaltungsbehörden – vor Probleme, von denen sich meist der Jünger des Rechts auf der Universität, aber infolge einer fast überall unzureichenden Ausbildung der Gerichtsreferendare leider auch die Mehrzahl der fertigen Juristen keine rechte Vorstellung zu machen vermögen.

Aus den bisherigen Darlegungen wird bereits deutlich, daß Verwaltungstätigkeit in der Hauptsache in die *Gegenwart und Zukunft* gerichtet ist, daß sie zwar aus Fehlern der Vergangenheit lernen und zur rechten Erfassung der Gegenwart nicht selten mit der Aufklärung und Bewertung vorgegebener Zustände auch das Vergangene mit berücksichtigen, also auch von historischem Verständnis getragen sein muß; ihr eigentliches Lebenselement sind aber – etwa im Gegensatz zu der

abgeschlossene Vorgänge behandelnden Rechtsprechung – Gegenwart und Zukunft.

Von solcher Erkenntnis aus sollten die Vorurteile, die bei vielen Bürgern auf Grund früherer nationalsozialistischer Erfahrungen gegenüber der Verwaltung bestehen und heute noch von manchen Juristen sorgsam gepflegt werden, abgebaut werden. Zunächst muß man die *Tatsachen* bezüglich der Verwaltung klar sehen. Die großen Versorgungseinrichtungen für Wasser, Gas, Elektrizität und künftig Atomenergie, Häfen, die Bundesbahn und Bundespost liegen weithin, wenn auch in verschiedenen Rechtsformen, in der Hand der Verwaltung. Große Forschungseinrichtungen wie das Atomzentrum bei Jülich oder die Institute der Max-Planck-Gesellschaft, Universitäten und Schulen aller Art, Theater, Museen, Volkshochschulen, Volksbibliotheken und zahlreiche andere Kultureinrichtungen bis zum Zoologischen und Botanischen Garten sind in einer säkularisierten Welt vielfach – wenn man von der gewiß beachtlichen Zahl von Privatschulen und Privattheatern absieht – kaum anders als in der Hand oder doch nur mit starker Unterstützung der öffentlichen Verwaltung noch durchführbar. Milliarden werden für soziale Aufgaben von Staat und Gemeinden alljährlich ausgegeben: angefangen von der Sozialhilfe über die Sorge für gefährdete Jugendliche bis zur Kriegshinterbliebenen- und Kriegsbeschädigtenfürsorge, bis zur Wiedergutmachung für die Opfer des Nationalsozialismus und endlich bis zu dem bewundernswerten Werk des Lastenausgleichs und der Sorge für die Heimatvertriebenen und Zonenflüchtlinge. Jeder Bürger erwartet von der Verwaltung die Bekämpfung der Seuchen, zuletzt noch der Kinderlähmung und der Geschlechtskrankheiten durch vorbeugende und repressive Maßnahmen. Wohnungsbau und Wiederaufbau der Städte, eine zeitgemäße Raumplanung und Siedlung unter

voller Wahrung des Grundrechts auf Eigentum sind heute uns allen selbstverständlich geworden. Die enormen Aufgaben des Straßenbaus, des Wasserstraßenbaus und die Regelung des Verkehrs sind wir gewohnt, ganz natürlich als Pflichten der Verwaltung hinzunehmen. Wenn in Köln und anderwärts aber über Mängel in der öffentlichen Sicherheit geklagt wird, so bringt uns das zum Bewußtsein, daß trotz der großen Polizeiorganisation vielleicht sogar noch mehr an Verwaltung, hier: der Polizei- und Ordnungsbehörden notwendig wäre. Daß ein so großer, schlagfertiger Apparat wie die Bundeswehr mit ihren mehreren hunderttausend Mann einzuziehender und eingezogener Staatsbürger, daß die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen mit vielen Millionen Abstimmungsberechtigter u. a. m. an die Verwaltungsbehörden hohe Anforderungen stellt – all das müssen wir stets im Auge behalten, wenn sich für den einzelnen Bürger dabei manchmal Unbequemlichkeiten und Belästigungen ergeben, bei denen er gelegentlich mit Recht oder Unrecht seine Interessen verletzt glaubt. Mangelnde Einsicht, bei den Juristen eine irrigerweise ausschließlich juristische Betrachtung der Verwaltung⁶⁾, erkennt heute nicht mehr die gewaltigen, unbestritten notwendigen Leistungen der Verwaltung als umfassendste Emanation des für seine Bürger subsidiär tätig werdenden Staates, ist blind für die eigenständige Funktion der Verwaltung, löst letztere in eine Fülle von Einzelbeschwerden, Klagen usw. auf und glaubt schließlich ernsthaft, man könne Sinn und Wesen der Verwaltung aus der Tätigkeit der Gerichte, speziell der Verwaltungsgerichte, ablesen oder auch nur verstehen. Solchen Irrtümern muß der Wissenschaftler insbesondere in einer Zeit entgentreten, in der überall der Fachmann und Experte entscheidender Mitträger bedeutender Aufgaben ist; diese erstklassigen Fachleute und Experten hat die Verwaltung wie keine andere Staatstätigkeit im Berufs-

beamtentum. Er wird dabei auch die Abgrenzung der anderen Arten von Staatsfunktionen deutlich machen müssen, zugleich auch deren Eigenständigkeit anerkennen und zur Eigenständigkeit der Verwaltung in das rechte Verhältnis setzen müssen.

2. Die *Gesetzgebung* stellt – gleichfalls zwecks Erfüllung der Staatszwecke, jedoch abstrakt und generell – Normen auf, regelt also abstrakt das Verhältnis der Bürger untereinander sowie zu den verschiedenen natürlichen oder ad hoc geschaffenen Gemeinschaften und zum Staat, auferlegt den Bürgern generell Pflichten, ermächtigt schließlich die Verwaltungsbehörden und Gerichte zu Eingriffen in die Freiheit und in das Vermögen der Bürger in Erfüllung des rechtsstaatlichen Prinzips vom Vorbehalt des formellen Gesetzes.

3. Die *Gerichte* üben die Rechtsprechung aus, behandeln also prinzipiell in der *Vergangenheit* liegende Einzelfälle, deren tatsächliche Aufklärung oft ihre schwierigste Aufgabe ist. Sie dienen der Sicherung und Beachtung der Rechtsordnung und der Verwirklichung eines der höchsten Menschheitsideale: der Gerechtigkeit. Sie werden nur tätig, wenn sie angerufen werden. Da auch im Bereich der Verwaltung der Bürger sich an sie wenden kann, obliegt ihnen auf diesem Wege eine Rechtskontrolle der Verwaltung – nicht mehr und nicht weniger⁷⁾.

4. Das bei uns verfassungsrechtlich geltende Prinzip der *Gewaltenteilung* ist durch Art. 20 Abs. 2 GG insoweit festgelegt, als *eigene Organe* der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Verwaltung vorhanden sein müssen. Wenn auch die Verwaltung – ebenso übrigens wie die Rechtsprechung – nach Art. 20 Abs. 3 »an Gesetz und Recht gebunden ist«, so stellt gerade diese wegen ihrer Unabänderlichkeit⁸⁾ besonders wichtige Verfassungsvorschrift die Organe der Gesetzgebung, der

Rechtsprechung und der Verwaltung *gleichwertig* nebeneinander. Seit Übernahme der Gewaltenteilungslehre Montesquieu's in den verschiedensten Staaten der Welt⁹⁾ besteht eine Ausbalancierung der politischen Kräfte gerade eben dadurch, daß die drei klassischen Staatsgewalten *eigenständig nebeneinander* stehen. Darin liegt der große Vorzug einer Staatsform, wie sie auch von der Bundesrepublik Deutschland mit Annahme des Grundgesetzes gewählt worden ist. Daher sind bereits aus verfassungsrechtlichen wie politischen Gründen alle Tendenzen *grundgesetzwidrig*, die von verschiedenen Seiten her die Eigenständigkeit der Verwaltung bedrohen und damit die balance des pouvoirs zunichte machen würden, wenn sie sich durchsetzen würden¹⁰⁾. Im folgenden soll eine Auseinandersetzung mit diesen Strömungen, soweit sie in der Wissenschaft beachtlich hervortreten, versucht werden.

II. 1. Einen gewissen Auftrieb erhält die Minderbewertung der Verwaltung *von der Politik*, nämlich von einer mißverstandenen Demokratie her, die in einen Kantönligeist oder kleinbürgerlichen Provinzialismus vom Idealbild des Kleinstaats aus auch den modernen industriellen Massenstaat glaubt beurteilen zu können. Danach erscheint, je ferner *unmittelbarer* Volkseinwirkung, um so undemokratischer die Verwaltung, eben gemessen am Vorbild der unmittelbaren Demokratie. Diese Meinung aber übersieht nicht nur, daß die *unmittelbare* Demokratie kein *maius* oder *plus*, sondern ein *aliud* im Vergleich zu der nicht weniger demokratischen Repräsentativdemokratie ist, sondern erkennt auch, daß unter den spezifisch deutschen Verhältnissen das Berufsbeamtentum ein besonderes Vertrauen kraft seiner hervorragenden fachlichen Qualitäten genießt und daß kraft der mittelbaren Ableitung seiner Stellung vom Volke auch *seine* demokratische Legitimation einwandfrei feststeht

und genauso fundiert ist, ja infolge der in vielen Verwaltungszweigen vom Volke gewählten Selbstverwaltungskörperschaften noch volksnäher ist als zum Beispiel die Autorität der Richter, deren demokratische Position von jenen Gegnern einer eigenständigen Verwaltung gewöhnlich nicht nur nicht angefochten, sondern sogar höher bewertet wird. Die richterliche Unabhängigkeit für die *Rechtsprechung* in allen Ehren, aber Verwaltung hat ihrem Wesen nach, mag sie auch unzählige fachliche Entscheidungen erfordern, *auch* eine politische Seite, und gerade diese wird durch die Realität zwar weisungsgebundener, durch lebenslänglich gesicherte Anstellung aber weitgehend unabhängiger Berufsbeamter auf dem denkbar optimalen Maß gehalten. Vom demokratischen, ja überhaupt vom politischen Standpunkt aus schafft gerade eine im Spannungsfeld zweier oft gegensätzlicher Kräfte, der politisch-demokratischen und der fachlich-rationalen, liegende Verwaltung die besten Voraussetzungen für eine Eigenständigkeit im Verhältnis zu den beiden anderen klassischen Gewalten: der Legislative und der Justiz. Auch alle Verwaltung geht vom Volke aus und findet ihren Ausdruck durch gewählte Selbstverwaltungskörperschaften und durch ein fachlich vorgebildetes Berufsbeamtentum, das heute fest in sozial- und rechtsstaatlich-demokratischen Anschauungen verwurzelt ist. Man kann nicht auf der einen Seite für das Gros der nicht-technischen höheren Verwaltungsbeamten die juristische Ausbildung fordern und dann deren praktische Bewährung bei der Anerkennung der Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung bestreiten. Gerade die Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung ermöglicht aber die Gewaltenteilung und die Eigenständigkeit dieser Staatsgewalt, genauer: Staatsfunktion, in der Demokratie.

2. a) Auch vom *Gesetzgeber* her, wie seine Stellung heute gelegentlich aufgefaßt wird, wird die Eigenständigkeit der Ver-

waltung bedroht. Niemand bezweifelt, was auch in Art. 20 Abs. 3 GG seinen normativen Niederschlag gefunden hat, daß die Verwaltung an die Gesetze gebunden ist und daß sie, wie vorhin dargelegt, diese Gesetze auszuführen und sich bei ihrem sonstigen Handeln im Rahmen der Gesetze zu halten hat. Dieser allgemein anerkannte rechtsstaatliche Grundsatz der *Gesetzmäßigkeit der Verwaltung* wird nun durch einen weiteren, in seiner prinzipiellen Geltung unbestrittenen, in seinem Umfang aber m. E. neuerdings häufiger falsch interpretierten zweiten Grundsatz, den vom *Vorbehalt des Gesetzes*, ergänzt. Er bedeutet in seinem geschichtlichen Verständnis wie in seiner rechtssystematischen Auslegung¹¹⁾, daß die Verwaltungsbehörden, sobald sie in Freiheit, Eigentum und Vermögen des Bürgers unmittelbar belastend eingreifen, der Ermächtigung durch ein *formelles* Gesetz bedürfen. Einige neuere Autoren¹²⁾, denen freilich die Praxis bisher glücklicherweise nicht gefolgt ist¹³⁾, setzen nun hier an, um die Eigenständigkeit der Verwaltung gegenüber dem Gesetzgeber völlig zu beseitigen: Sie fordern für *jedliches* Tätigwerden der Verwaltung eine Ermächtigung des formellen Gesetzgebers, des Parlaments. Da auch sie einsehen, daß – entsprechend einer hundertjährigen Auffassung – solche Ermächtigungen nicht vorhanden sind, wandeln sie willkürlich Zuständigkeitsvorschriften¹⁴⁾ in Ermächtigungsnormen um, um dann ihre Forderung um so krasser vertreten zu können. Manchmal sind die Verfechter solcher Ansichten merkwürdigerweise dieselben, die sich über eine zu starke Politisierung, – gemeint kann hier nur sein: Parteipolitization der Verwaltung –, beklagen, und sehen dann nicht, daß, je abhängiger die Verwaltungsbehörden in ihrem Handeln von gesetzlichen Ermächtigungen werden, um so größer die Gefahr ist, daß die politischen Parteien, deren Domäne mit Recht die gesetzgebende Gewalt ist, ihr Interesse

am Inhalt der Verwaltungstätigkeit, und das bedeutet im Ergebnis hauptsächlich an der Personalpolitik, vermehren müssen. Legt man aber den Satz vom Vorbehalt des Gesetzes richtig, das heißt in der hergebrachten Weise einschränkend, aus, dann ist einerseits das Interesse des Bürgers gewährleistet, daß nicht willkürlich im Einzelfalle in seine Rechtssphäre eingegriffen wird, andererseits aber die Eigenständigkeit der Verwaltung in denjenigen Bereichen gesichert, in denen sie mit eigener Initiative nach eigenen Vorstellungen durch ihre Leistungen dem Gemeinwohl dienen kann und von jeher gedient hat.

b) In meiner Kölner Antrittsvorlesung vor vierzehn Jahren habe ich den modernen *Verwaltungsstaat*¹⁵⁾, in dem wir leben, zu charakterisieren versucht. Dabei wurde deutlich, welch gewaltigen Umfang die Bedeutung der Verwaltungstätigkeit für uns alle im Laufe des zwanzigsten Jahrhunderts angenommen hat. In diesem Zusammenhang interessiert dabei nur – und auch das widerlegt m. E. mittelbar die eben erörterte These einiger Neuerer – das Argument, daß der Gesetzgeber auch für die Leistungsverwaltung, zum Beispiel die Sozialversicherung oder die Sozialhilfe, den zuteilenden Bereich des Lastenausgleichs, Normen aufstellt, um eine an *seinen* Vorstellungen von Gerechtigkeit orientierte, im ganzen Staate gleichmäßige Verwaltung zu sichern. Das ist das gute Recht des Gesetzgebers, und die Verwaltung muß sich ihm nach dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung fügen. Es ist auch grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, soweit man hier den Aspekt einer im gesamten Staatsgebiet einheitlichen Regelung für unerläßlich erachtet; doch darf die Gefahr nicht übersehen werden, daß oft reine Interessenten versuchen, auf diesem Wege zwingend Ergebnisse herbeizuführen, die sie bei den örtlichen Verhältnissen angepaßten sachgemäßen Ermessensentscheidungen der Verwaltung gerechterweise nicht

erreicht hätten. Zwar wird von *allen* Reformern die Hypertrophie der Gesetze beklagt; sobald es aber um die eigenen Interessen geht, erschallt laut der Ruf nach dem Gesetzgeber; selbst bei der Studentenschaft ist das so. Hier muß wieder einmal ins Gedächtnis gerufen werden, daß jeder Anlaß zu dem Vorurteil fehlt, die Verwaltung sei ungerechter als der Gesetzgeber. Von Ihnen, meine lieben Kommilitonen, werden zweifellos ein viel größerer Prozentsatz einmal in der Verwaltung als in der Gesetzgebung arbeiten, auch vermutlich nur ein kleiner Hundertsatz als Richter, und ich hoffe, daß Sie als Verwaltungsbeamte nicht ungerechter sein werden, denn als Richter, ja, daß Sie, die Sie ja – ob später Richter, Verwaltungsbeamte oder Abgeordnete – bei den gleichen Professoren studiert (ich hoffe: auch wirklich gehört) und die gleiche Justizausbildung durchlaufen haben, von der gleichen Achtung vor Gerechtigkeit, Recht und Gesetzen erfüllt sind, so daß eine die Eigenständigkeit der Verwaltung beschränkende Bevorzugung des Gesetzgebers auch aus diesen Gesichtspunkten ungerechtfertigt erscheint. Die neue Meinung baut auf einer veralteten Vorstellung auf, die noch nichts weiß von einer den Rechtsstaat respektierenden Ausbildung der Verwaltungsbeamten; sie ist um mehr als hundert Jahre rückständig; sie ist es aber auch, wenn sie dem Trend zur Forderung immer neuer Gesetze nachgibt, dem die auf Erhaltung ihrer Wähler bedachten Abgeordneten manchmal leider nicht mit der nötigen Energie entgegentreten.

c) In diesem Zusammenhang soll nur kurz das Problem der sog. *Maßnahmegesetze* berührt werden, die ihrem Wesen nach materiell in der Regel in den Bereich der Verwaltung gehören. Aus – oft gewiß vertretbaren – politischen Gründen zieht der Gesetzgeber manche Einzelentscheidungen an sich. Juristisch ist m. E. darüber nicht zu streiten, ebensowenig wie über die

verfassungsrechtlich in Art. 80 GG, Art. 70 Verfassung NRW sanktionierten Fälle einer Rechtsetzung durch die Verwaltungsbehörden durch Rechtsverordnungen. Erst wenn die – m. E. zulässigen – Maßnahmegesetze überhandnehmen oder wenn die systematisch widersinnigen Fälle sich häufen würden, daß das Parlament, ggf. durch das Zustimmungserfordernis seiner Ausschüsse zu Maßnahmen der Verwaltung, die Eigenständigkeit der Verwaltung mißachten würde, könnte die Gefahr, die hier vielleicht am Horizont auftaucht, der Verwaltung wesentlich Abbruch tun. Immerhin ist nicht zu verkennen, daß bereits heute eine klare Vorstellung von der Eigenständigkeit der Verwaltung, die nicht besser und nicht schlechter, nicht ungerechter und nicht dummer ist als der Gesetzgeber, nicht Allgemeingut ist.

d) Überhaupt scheint mir die *Wertskala*: Gesetzgeber-Verwaltung-Richter beim Publikum sehr schwankend und auch von Fall zu Fall verschieden; das mögen Soziologen statistisch erforschen. Was *diese* aber kaum zu erreichen vermögen, das ist das Erfassen der graduellen Unterschiede und der Differenzierungen. Auch wo nach gesetzlichen Regelungen gerufen wird, steht anscheinend in der »Meinung der Leute« der Fachberufsbeamte aus der Verwaltung als der sachlichere und gerechtere beim Vergleich *über* dem parteipolitisch gebundenen Abgeordneten, während der Richter als unbestechliche Kontrollinstanz selbst dort respektiert wird, wo er sichtlich durch seine Aufgabe überfordert ist und die Ermessensentscheidungen der Verwaltungsbehörden abzuändern sucht. Das Merkwürdigste ist, daß beim Publikum – wie mir scheint – der die Verwaltung tragende Beamte in seiner Objektivität, seinem fachlichen Können und seinem Gerechtigkeitssinn höher gewertet wird als »die Verwaltung«, der ja eigentlich er das Gepräge gibt. Der Jurist merkt hier, daß mit rechtlichen Argu-

menten dieser Widerspruch nicht aufzuklären ist; Verwaltungslehre und Verwaltungspolitik als Wissenschaften stehen aber heute noch so sehr in ihren Anfängen, daß sie darüber schweigen¹⁶⁾.

3. Die Eigenständigkeit der Verwaltung ist weiter gefährdet von seiten der *Rechtsprechung*. Daß die Verwaltungsbehörden einer Kontrolle der Gerichte, in der Mehrzahl der Fälle durch die Verwaltungsgerichte unterworfen sind, soweit Rechte von Bürgern oder juristischen Personen beeinträchtigt werden, beruht auf Art. 19 Abs. 4 GG und auf der Generalklausel des § 40 Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 und ist – als Ergebnis einer etwa hundertjährigen Entwicklung – begrüßenswert; niemand will das Rad der Geschichte zurückdrehen oder bestreitet gar den guten Sinn solcher Regelung. Gefährdet wird jedoch diese Entwicklung durch die im Schwange befindlichen und von namhaften Rechtswissenschaftlern geförderten Übertreibungen. Der theoretische Grund der letzteren liegt in der Verkennung der Eigenständigkeit der Verwaltung, deren notwendiger Funktion im Staate viele fremd gegenüberstehen, ja nicht einmal das Prinzipielle als solches erkennen. Dabei schwelt vielfach im Unterbewußtsein die bereits vorhin widerlegte hochmütige Meinung, die Verwaltungsbehörden kennten das Recht nicht oder sie mißachteten es aus Prinzip, während bei den Kritikern selbst oft die rechte Vorstellung von Aufgaben und Arbeit der Verwaltung und ihrer bewußten Förderung des Gemeinwohls als vornehmster Staatsaufgabe fehlt oder nur ganz verschwommen im Spiele ist.

a) Die starke Tendenz zur Ausdehnung der Kontrolle der Verwaltung durch die Justiz läßt uns heute die Bundesrepublik nicht nur einen Rechtsstaat, sondern bereits einen *Rechtswegstaat*¹⁷⁾ nennen, da jede nur einigermaßen vertretbare Aus-

dehnung des Rechtsweges von den Anwälten und Gerichten beim Schopfe ergriffen wird. Meines Erachtens bedeutete die Rechtswegklausel des Art. 19 Abs. 4 GG, wie ihre Eingliederung in lauter Grundrechtsvorschriften beweist, ursprünglich nur die Festlegung eines Rechtswegs für Verletzung von Grundrechten. Von der weitaus herrschenden Meinung wurde aber hierin von Anfang an¹⁸⁾ ein Schutz gegen jede Beeinträchtigung subjektiver Rechte gesehen, so daß die herrschende Auslegung des Art. 19 Abs. 4 GG m. E. heute gewohnheitsrechtliche Norm ist. Dann aber genügte auch das nicht mehr. In dem Glauben, man diene dem Rechtsschutz des Bürgers am besten, wenn man den Rechtsweg möglichst überall zulasse, wo es im Wege einer weiten Interpretation nur irgend möglich sei, wurden nun auch Reflexrechte und jede durch das objektive Recht geschützte Rechtsposition in Ausdehnung des Art. 19 Abs. 4 GG darunter gefaßt. Dabei übersieht man, daß die damit erreichte Überlastung der Gerichte mit der Folge allzu lange dauernder Prozesse auch da, wo nur schnelle Entscheidungen für den Bürger noch Wert haben, zwar juristische Vorteile bieten möge, in der Praxis aber einen nun fast *alle* Verwaltungsprozesse erfassenden Rechtsschutz überhaupt problematisch, in manchen Fällen sogar illusorisch macht. Perfektion schlägt hier in ihr Gegenteil um; denn die bestdurchdachte, in drei Instanzen objektivierte Entscheidung verliert ihren eigentlichen Sinn, wenn sie drei bis fünf Jahre zu spät kommt. Da das Gericht ja nicht gut ein angeblich zu Unrecht nicht versetztes Kind in die höhere Klasse versetzen kann, wird die Nichtversetzung des Jungen nach Obersekunda vielleicht nach Jahren verwaltungsgerichtlich für rechtswidrig erklärt werden, wenn er längst die Universität bezogen hat. Nicht nur für den Bürger, auch für die Verwaltung, deren Maßnahme sich schließlich doch in der Mehrzahl der Fälle als rechtmäßig

erweist, und damit für das Gemeinwohl ist dann kostbare Zeit vertan und, da bekanntlich die Preise zu steigen pflegen, wird die Erreichung des Verwaltungsziels eben gerade wieder für den Bürger, sei es, falls er unterliegt, für ihn konkret, sei es, falls er den Prozeß gewinnt, für die Allgemeinheit, d. h. für den Steuerzahler, oft wesentlich teurer. Die über Gebühr erfolgende Ausweitung des Rechtswegs mag zwar im Einzelfalle für den Bürger einen Vorteil bieten, aufs Ganze gesehen hat sie aber durch die Verzögerung der Prozesse und durch die Erhöhung der Verwaltungskosten für die Bürger auch erhebliche Nachteile. Die weite Auslegung des Gesetzes beruht aber auf einem noch aus der Ära des absoluten Staates, besonders aber des Nationalsozialismus, gespeisten Mißtrauen gegen die Verwaltung, auf Grund dessen die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung noch weiter ausgedehnt wird, als die Verfassung dies bereits ohnehin versucht. Im übrigen übersieht man dabei, daß der Bürger, selbst wenn der Verwaltungsrechtsweg nicht ausreicht, oft noch nachträglich eine Schadensersatzklage wegen Amtspflichtsverletzung erheben kann, also keinesfalls rechtlos ist. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß das Land Nordrhein-Westfalen von der an sich bundesrechtlich gegebenen Möglichkeit einer Normenkontrolle für Verordnungen – anders als die süddeutschen Länder – glücklicherweise keinen Gebrauch gemacht hat. Bei der Regelung des Einzelfalls durch die Verwaltung kommt die richterliche Inzidenzkontrolle der Verordnung normalerweise noch früh genug¹⁹⁾.

b) Aber nicht genug damit. Ermuntert durch anwaltliche Schriftsätze haben die Gerichte, diese wieder unterstützt durch einen Teil von Rechtslehrern, mittels eines juristischen Kunstgriffs den Umfang der Nachprüfung der Verwaltungsbehörden über wirkliche Rechtskontrolle hinaus

weit hinein in der Verwaltung ureigenstes Gebiet vorgetragen. Viele Gesetze lassen dem freien Ermessen der Verwaltung einen Spielraum, weil eine Vielfalt verschiedenartiger, rechtlich nicht faßbarer Gesichtspunkte für die Entscheidung wesentlich ist. Was zum Beispiel Sparsamkeit der Verwaltung, »Eignung« eines Beamtenanwärters bedeutet, ist ebensowenig rechtlich zu bestimmen, wie das Prädikat einer Dissertation oder eines Examens, dessen Bewertung bekanntlich von der bewußt in Kauf genommenen Verschiedenheit der Maßstäbe der einzelnen Prüfer abhängt, die dann auch dementsprechend von den Kandidaten nach den Kategorien »leicht« und »schwer« eingestuft werden. In solchen Fällen mag nach der richtigen Vorstellung unserer Rechtsordnung der einzelne Verwaltungsbeamte unter Abwägung aller ihm sachlich und vernünftig dünkenden Interessen frei entscheiden mit bewußter Übernahme des Risikos verschiedener Entscheidungen in der Hand verschiedener Menschen – wie übrigens auch verschiedene Strafrichter bei dem gleichen Delikt sehr wohl zu einer unterschiedlichen Strafzumessung in ihrem Urteil gelangen können. Erst wenn Gesetze oder Rechtssätze außer acht gelassen oder willkürliche, das heißt unsachlich motivierte Maßnahmen getroffen werden, liegt eine gerichtlich überprüfbare Entscheidung vor (rechtliche Ermessensfehler). Die Worte, die der Gesetzgeber in solchen Fällen verwendet, in denen er *mehrere* Entscheidungen als rechtlich einwandfrei anerkennt, bezeichnen wir als Ermessensbegriffe. Will er aber in concreto nur *eine* Entscheidung als rechtlich einwandfrei anerkennen, so stellt das verwendete Wort einen *unbestimmten Rechtsbegriff* dar. »Öffentliche Ordnung«, »Dunkelheit« u. a. sind solche unbestimmten Rechtsbegriffe. Zwar kann man nicht nach der Tageszeit für das ganze Jahr generell genau bestimmen, um wieviel Uhr es dunkel ist; aber in concreto gibt es nur *eine*

Entscheidung, wann Kraftfahrzeuge bei Dunkelheit zu beleuchten sind. Dadurch, daß man in den letzten Jahren im Wege der Auslegung in großem Stile Ermessensbegriffe in unbestimmte Rechtsbegriffe umgedeutet hat, hat man nicht nur die richterliche Kontrolle über die Verwaltung erheblich verstärkt und deren Selbständigkeit im Ergebnis damit eingeschränkt, sondern auch die der Verwaltung wesensmäßig zukommende Eigenständigkeit dadurch abgeschwächt, daß ihr in der Rechtsordnung nicht vorgesehene Bindungen auferlegt werden. Da aber schließlich doch die dem so weit gefaßten, unbestimmten Rechtsbegriff innewohnende Notwendigkeit nur *einer* Möglichkeit der Entscheidung sich als praktisch undurchführbar erwies, erfand man²⁰⁾ bei den unbestimmten Rechtsbegriffen etwas scheinbar ganz Neues: den sog. Beurteilungsspielraum. Wo ein solcher aber besteht, handelt es sich in Wahrheit um einen Ermessensbegriff – vielleicht einen solchen, der nur verhältnismäßig enge Wahlmöglichkeiten aufweist. Denn – das sei stets im Auge behalten – auch bei Ausübung des freien Ermessens gibt es unbestrittenermaßen gerichtlich nachprüfbare rechtliche Grenzen, nämlich bei Ermessensüberschreitung, Willkür und bei gegen die Vorschrift unterlassener Ermessensausübung. Nur bei Wiederherstellung dieser klaren Grundauffassung des klassischen Verwaltungsrechts wird man den immer stärker um sich greifenden Zustand vermeiden, daß in Wirklichkeit ein Teil der typischen Verwaltungsentscheidungen von den Gerichten getroffen wird. Hier könnte noch einiges ausgeführt werden darüber, daß die Ausübung freien Ermessens zwar an dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG ihre Grenze findet, daß dieser aber nicht eine Selbstbindung²¹⁾ der Verwaltung bei der Ermessensausübung zur Folge haben kann, weil dies dem Wesen des freien Ermessens widerspräche.

c) Ein weiteres Mittel, die Gerichte in die den Verwaltungsbehörden notorisch zukommenden Aufgaben einzuschalten, ist die neuerliche Erfindung eines subjektiven öffentlichen *Rechts des Bürgers auf fehlerfreie Ermessensausübung*. Mit dieser Konstruktion soll die Behauptung einer *Rechtsbeeinträchtigung* die gerichtliche Kontrolle über die Ausübung freien Ermessens rechtfertigen. Obwohl das Fehlerhafte dieser Einführung eines neuen ungeschriebenen Rechts für mich überzeugend in der Literatur²²⁾ nachgewiesen ist, spielt es weiterhin zur Einschränkung der Eigenständigkeit der Verwaltung durch das angeblich gerechtfertigte Eindringen der Gerichte in den natürlichen und wesensmäßigen Ermessensspielraum der Verwaltung bereits in der Gerichts- und Anwaltspraxis eine verhängnisvolle Rolle und stärkt die individualistische Vorstellung von der Verwaltung als einem Feinde statt einer uns alle angehenden notwendigen Tätigkeit im Interesse des Gemeinwohls.

d) Auch das Bundesverfassungsgericht hat sein Scherflein dazu beigetragen, eine neue Abhängigkeit der Verwaltung zu begründen. In dem unglücklichen Fernsehurteil²³⁾ hat es hinsichtlich der Kompetenzzuteilung an die Verwaltung – freilich glücklicherweise nur obiter dictu, also *nicht* alle Staatsorgane bindend –, die Meinung vertreten, die Verwaltung des Bundes könne *nur* solche Zuständigkeiten in Anspruch nehmen, die das Grundgesetz dem Bunde im Bereich der *Gesetzgebung* zuspreche. Deutlicher kann der Mangel einer eigenständigen Verwaltung nicht ausgesprochen werden, als wenn – im Vergleich zwischen Bund und Ländern – die Zuständigkeit der Bundesverwaltung von der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers abhängig wird. Diese These ist aber nicht nur wegen der die Eigenständigkeit der Verwaltung voraussetzenden Gewaltenteilung nach dem Grundgesetz falsch,

sondern mißachtet auch die Gesetzesformulierung im Grundgesetz. Im Gesetzgebungsbereich hat nach Art. 70 GG der Bund nur dort ein Gesetzgebungsrecht, wo es das Grundgesetz ausdrücklich vorsieht, im Bereich der Verwaltung aber nach Art. 30, 83 GG dort, wo es das Grundgesetz vorsieht *oder zuläßt*. Wie weit oder eng man den Rahmen für dieses »oder zuläßt« spannt, jedenfalls bleibt für die Verwaltung – entgegen der erwähnten These des Bundesverfassungsgerichts – ein Raum außerhalb der Materien der Gesetzgebungskompetenz des Bundes –, wo eben die Worte »oder zuläßt« in Art. 70 GG fehlen –, also für eine Eigenständigkeit der Verwaltung. Quod erat demonstrandum.

Nebenbei sei bemerkt, daß dagegen wohl allgemein anerkannt wird²⁴), daß die Grenzen der Vertragsfreiheit der Länder im Verwaltungsbereich weiter sind als im Gesetzgebungsbereich. e) Durch ein Mißverständnis, nämlich durch die Verwechslung des für einen bestimmten Gesetzesbereich, das Verwaltungsstreitverfahren, geschaffenen Formalbegriffs des *Verwaltungsakts* (»im Sinne dieses Gesetzes«) mit dem materiellen Begriff wurde viel Verwirrung geschaffen, die insbesondere beim sog. besonderen Gewaltverhältnis den Unterschied prozessualer und materiell-rechtlicher Probleme verdunkelt. Mir scheint überhaupt infolge der Überbewertung prozessualer Vorstellungen in Literatur und Unterricht im Verwaltungsrecht eine unzulässige Schwerpunktverlagerung erfolgt zu sein. Anders als im Strafrecht, wo die Anwendung des Gesetzes in der Hand der *Gerichte* liegt, haben im Verwaltungsrecht diese Aufgabe Verwaltungsbehörden und Bürger.

4. Trägt aber nun *die Verwaltung selbst* genügend dazu bei, diese Eigenständigkeit zu sichern? Hier sind erhebliche Zweifel berechtigt.

a) Vorstellungen autoritärstaatlicher Vergangenheit – dabei

denke ich keinesfalls nur an die nationalsozialistische Ära – wuchern noch recht lebendig in Theorie und Praxis. Über den leicht mißverständlichen Begriff der »mittelbaren Staatsverwaltung«²⁵⁾ werden Institutionen wie die Selbstverwaltung, die eine von der Sache her gerade von der staatlichen verschiedene Form der öffentlichen Verwaltung darstellen sollen, relativiert, ja oft genug in ihrem Wesenskern verkannt. Die Identifizierung von öffentlicher Aufgabe mit Staatsaufgabe – so ist zum Beispiel Forschung und Lehre eine öffentliche, aber keine Staatsaufgabe – führt zu einer unzulässigen Ausdehnung der Verwaltung in nichtstaatliche Bereiche, so zum Beispiel, wenn von manchen wissenschaftlichen Autoren die Meinung vertreten wird, die Technischen Überwachungsvereine, die rein privatrechtliche Tätigkeiten ausüben, seien »mit Hoheitsaufgaben« belehnt oder wenn die kommunale Selbstverwaltung oder wenn die soziale Selbstverwaltung durch Berufsgenossenschaften einfach in den Bereich der »mittelbaren Staatsverwaltung« einbezogen werden.

b) Aber auch die Anschauungen und Arbeitsmethoden der Verwaltung bedürfen der *Modernisierung*. Das hat bereits bei den Behörden zu beginnen, die im Interesse von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung eingesetzt sind: bei den Rechnungshöfen. Nicht nur ist ihr Ausdehnungsbedürfnis manchmal allzu groß, ihre Methoden sind noch oft an der Hoheitsverwaltung von vor hundert Jahren orientiert. Während sich im wirtschaftlichen Bereich die Prüfungen heute bereits auf die besondere Situation der Wirtschaft eingestellt haben, besteht, wie ein Buch von *Becker-Kluge* zeigt, im kulturellen Bereich mit seinen Besonderheiten noch eine den Beteiligten, also auch uns Professoren, oft unverständliche Enge. Nicht zuletzt wegen der Art der Rechnungsprüfung müssen auch die Verwaltungsbehörden oft an hergebrachten, aber

veralteten Verfahren festhalten. Nichtsdestoweniger muß aber auch gerechterweise der Fortschritt anerkannt werden, der sich vielerorts in einem sich positiv auswirkenden Reformeifer kundtut, etwa in der gerade auch an unserer Universität betriebenen Erforschung elektronischer Datenverarbeitung in der Verwaltung^{25a)} oder in den vom Kölner Landesdirektor Dr. Klaus vorgeschlagenen Verwaltungsplanspielen u. a. m.

c) Daß sogar viele höhere Verwaltungsbeamte, geschweige denn Juristen, Abgeordnete und sonstige im öffentlichen Leben stehende Persönlichkeiten, vom Sinn, Wesen und der Notwendigkeit einer eigenständigen Verwaltung zu wenig durchdrungen sind, hat auch *schwere Ausbildungsmängel* zur Folge. Sie im Wesenskern zu beseitigen und eine eigene Verwaltungsausbildung zu erreichen, die ebenso notwendig und selbstverständlich sein sollte wie die von Bauräten, Landwirtschaftsräten, Medizinalräten und Gewerberäten in der Verwaltung, damit vermögen sich die obersten Verwaltungsbehörden mit ihren Bedürfnissen weder gegenüber dem Gesetzgeber noch der Justizverwaltung durchzusetzen. Daß das Gros der nicht-technischen höheren Verwaltungsbeamten auf der Universität das Rechtsstudium durchführt und es mit dem Referendar-examen abschließt, folgt den Zielen einer rechtsstaatlichen Verwaltung, dient ferner der auch für den Verwaltungsbeamten nützlichen formallogischen Schulung, der Objektivität sowie einer auf Abwägung der Interessen und Ausgleich gerichteten Verwaltungstätigkeit – freilich, sofern diese jungen Menschen wirklich *studieren*. Eine an sich notwendige Ausdehnung der Universitätsstudien auf *Verwaltungslehre* bedarf vorerst der Förderung der *Forschung* auf diesem Gebiete, dessen System noch zu viele Lücken aufweist. Die auf die Universität folgende praktische, mit dem sog. Assessorexamen abschließende Ausbildung ist aber heute so gut wie ganz an den Inter-

essen der Justizverwaltung an guten Richtern, Anwälten, Notaren und Staatsanwälten orientiert. Die in der Ausbildung zwischengeschalteten Verwaltungsstationen stehen völlig im Schatten des Gerichtsassessorexamens und werden weder von den ausbildenden Verwaltungsbehörden noch von den auszubildenden Referendaren als systematische Ausbildung *für die Verwaltung* sinnvoll, oft als notwendiges Übel ganz schematisch ohne Interesse, ja manchmal nicht einmal ernsthaft betrieben. Das sehen die meisten Beteiligten in der Verwaltung wenigstens in unserem Lande auch selbst ein. Ob ein schwebender Reformversuch der Innenministerkonferenz angesichts der politischen Schwäche der Position zum Besseren führen wird, bleibt abzuwarten. Jedenfalls scheint mir hier eine Wurzel der Gefährdung der Eigenständigkeit der Verwaltung zu liegen, daß die dafür Verantwortlichen noch zu stark vom alten Kapital ihres Ansehens und von gewissen unumgänglichen Notwendigkeiten der später nachgeholten praktischen Erfahrungen zehren. Zumindest wird dort, wo – wie die Staatsverwaltung in Nordrhein-Westfalen – der in den Landesdienst übernommene Assessor nun erst systematisch für die Verwaltung ausgebildet wird, die bei unseren Juristen schon allzu lang ausgedehnte Ausbildung weiter – m. E. im Ergebnis unnötig – übersteigert. Wer einmal erkannt hat, daß Verwaltung nicht primär Rechtsanwendung und Ausführung der Gesetze bedeutet, sondern Gestaltungskraft und Eigeninitiative sowie in die Zukunft gerichtete Erfüllung der vom Gemeinwohl geforderten, also zuvor zu erkennenden Bedürfnisse, muß die Bedeutung der richtigen Ausbildung für die Erhaltung der Eigenständigkeit der Verwaltung einsehen.

Folge der bis in die Universität hineinreichenden bedenklichen Ausbildungsverhältnisse im Bereich der Verwaltung ist schließlich auch, daß die subtilen verwaltungsrechtlichen Forschungs-

ergebnisse, die dem von Otto Mayer bis Walter Jellinek, also etwa von 1896 bis 1933 erarbeiteten Allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zugrunde liegen, heute allzu leichtfertig über Bord geworfen werden, anstatt durch eine der wissenschaftlichen Forschung angemessene weitere Verfeinerung und Differenzierung mit neuen Ideen und Methoden den festen Boden des klassischen Verwaltungsrechts weiter zu untermauern.

III. In meinen bisherigen Ausführungen hoffe ich die Bedrohung der Verwaltung als eigenständiger Staatsgewalt allgemein verständlich und plastisch genug dargetan und dabei bereits die Ansätze für die Wiederherstellung eines den Grundgedanken des Grundgesetzes entsprechenden Zustands aufgezeigt zu haben. Zum Schluß und teilweise zusammenfassend soll nun nur noch thesenartig zusammengestellt werden, was geschehen kann, um den in Art. 20 Abs. 2 und 3 GG vorausgesetzten *Zustand einer prinzipiellen Gleichwertigkeit dreier eigenständiger Staatsgewalten* – bitte diesen juristisch bedenklichen, aber das politische Problem verdeutlichenden Plural zu verzeihen – zur vollen praktischen Anerkennung zu bringen.

An der Spitze muß eben diese Erkenntnis stehen, daß die Ausbalancierung der drei Gewalten nicht nur vereinbar ist mit der Demokratie, sondern geradezu auch von ihr gefordert wird. Die Gewaltenteilung ist ein wichtiger Stein im Aufbau unseres Staates²⁶); der Schutz vor dem Machtmißbrauch *jeder* Gewalt ist auch in der Demokratie notwendig, und hierzu ist die Gewaltenteilung *ein* geeignetes Mittel. Demokratie gibt dem Parlament die konstitutive und legislative Kompetenz, setzt es aber nicht als einziges, alles beherrschendes Staatsorgan ein. Wie für eine unabhängige Justiz gibt sie auch Raum für eine eigenständige Verwaltung. Diese hat – im Namen des

Volkes, von diesem legitimiert, – die große Mehrzahl der Staatsaufgaben, politisch und rechtlich kontrolliert, im Rahmen der Verfassung und der Gesetze zur Verwirklichung der Staatszwecke im Einzelfall zu erfüllen. Angesichts der starken Macht der Bürokratie im modernen Massenstaat und innerhalb einer die Bedürfniserfüllung weitgehend vom Staate erwartenden Bevölkerung muß aber die Verwaltung selbst einer Gewaltenteilung unterworfen und ihrerseits in voneinander unabhängige Behörden mit festen Kompetenzgrenzen aufgespalten werden. Durch die verschiedenen Formen der Selbstverwaltung, innerhalb der Laien arbeiten und eigene juristische Personen die Unabhängigkeit sichern, werden Lebensnähe und Verzahnung der Fachbürokratie mit den politischen Kräften der Gesellschaft gewahrt. Erst das Bewußtsein von der Verwaltung als eigenständiger Staatsgewalt vermag das Verantwortungsbewußtsein, den Arbeitseifer, die Entscheidungsfreudigkeit und die innere Unabhängigkeit der Verwaltungsbeamten zu stärken. Etwas, was mir zu fehlen scheint, ist das *Selbstbewußtsein der Verwaltungsbeamten*. Soweit sie es besitzen, achten sie die Bedrohung der Eigenständigkeit der Verwaltung durch die geschilderten Tendenzen zu gering; soweit es ihnen aber fehlt, verlieren sie ihre besten Eigenschaften: Initiative und Gestaltungskraft, rufen selbst mangels eigener Entscheidungsfreudigkeit nach dem Gesetzgeber oder treffen ihre Entscheidungen bewußt provisorisch in der Erwartung, daß auf Anrufung des Bürgers und seines Anwalts die Angelegenheit ja doch vom Verwaltungsgericht endgültig entschieden werde. Stärkung des Selbstbewußtseins und der Entscheidungsfreudigkeit der Verwaltung sind psychologisch Voraussetzungen für die Sicherung der Eigenständigkeit der Verwaltung. Dabei kann dieses Selbstbewußtsein sich auch auf die Tatsache stützen, daß in Deutschland das Berufsbeamtentum geschicht-

lich nicht einfach das bürokratische Werkzeug der parlamentarischen Machthaber, sondern gleichzeitig eine staatstragende Schicht ist²⁷⁾; das Berufsbeamtentum gehört durchaus zum Typ der deutschen Demokratie²⁸⁾ und ist, wie wir alle wissen, kein Fremdkörper, seit es sich selbst vorbehaltlos in den demokratischen Staat eingeordnet hat.

Das durch vielerlei, insbesondere materialistische Kräfte bedrohte Beamtenethos verdient jede Förderung seitens der Verwaltung. Für den höheren Verwaltungsdienst nichttechnischer Art muß wieder ein *eigener Ausbildungsgang* nach Absolvierung des Rechts- oder Wirtschaftsstudiums an der Universität geschaffen werden, weil die Verwaltung nicht ein Annex der Justiz ist, sondern mit typisch eigener Aufgabenstellung gleichwertig und eigenständig neben ihr steht. An der *Universität* selbst ist das bisher stark vernachlässigte Gebiet der Verwaltungslehre in Forschung und Lehre auf- und auszubauen. Eine Anpassung der Verwaltung an moderne Arbeitsmethoden zur Erreichung eines hohen Leistungsstands ist unerlässlich; damit ist der Abbau mancher liebgewordener Übungen unabdingbar. Dem *Gesetzgeber* ist im übrigen *Zurückhaltung* in seiner Regelung verwaltungsrechtlicher Fragen zu empfehlen. Die Verwaltung benötigt nur Ermächtigungen zu Eingriffen in die Sphäre der Bürger, sonst aber einen großen Ermessensspielraum, innerhalb dessen rechtsstaatlich und fachlich gut vorgebildete, vom Beamtenethos durchdrungene Verwaltungsbeamte auch als Experten pflichtgemäß dem Gemeinwohl dienen. Das klassische Verwaltungsrecht darf als System einer mehr als 50jährigen Geistesarbeit bedeutender deutscher Juristen nicht leichtfertig beiseite geschoben, sondern *muß fortgebildet werden*. Dabei ist dem dem Wesen der Verwaltung entsprechenden *freien Ermessen* Raum zu gewähren, seiner Einschränkung im Wege der Auslegung durch Umwand-

lung von Ermessensbegriffen in unbestimmte Rechtsbegriffe sowie durch Ablehnung der Konstruktion eines uneingeschränkten verwaltungsgerichtlichen Nachprüfungsrechts auf fehlerfreie Ermessensausübung durch die Wissenschaft und Praxis überall entgegenzutreten. Die Entwicklung vom unbedingt zu erhaltenden Rechtsstaat in die Übersteigerung des notwendig formalistischen *Rechtswegstaates* ist *abzubauen*. Es wäre gewiß noch reizvoll, die geschilderten Tendenzen einer Abwertung der Verwaltung im Rahmen der Gewaltenteilung in einen größeren historischen Zusammenhang zu stellen oder sie mit den Methoden der Wissenschaft von der Politik noch von einer anderen Seite her zu analysieren.

Die Rechtswissenschaft, die das wichtigste, im ethischen Prinzip der Gerechtigkeit fundierte Ordnungsprinzip, das Recht, untersucht, versucht die in ihrem Bereich auftretenden Entwicklungen zu erkennen, zu analysieren und aus den Maßstäben der Rechtsordnung selbst zu bewerten. Unter diesen Gesichtspunkten wurde die Problematik der Eigenständigkeit der Verwaltung aufgedeckt. Die Verwaltung als eigenständige Staatsgewalt ist danach in Gefahr. Im Gegensatz etwa zu Jesch²⁹⁾ meine ich gezeigt zu haben, daß die Exekutivgewalt weder dem Parlament noch den Gerichten »nachgeordnet« ist; sie ist dem Gesetz, auch den von ihr selbst gesetzten materiellen Normen unterworfen und wird hinsichtlich der Rechtmäßigkeit ihrer Eingriffe in die Sphäre anderer Rechtssubjekte von den Gerichten kontrolliert. Das berührt ihre Eigenständigkeit aber nicht. Diese ist vom Grundgesetz gefordert und darf daher auch nicht durch spitzfindige Auslegungen gefährdet werden. Verwaltung als *zweite* Staatsgewalt ist vielmehr angesichts ihrer überragenden Aufgaben im Interesse der fruchtbaren Entfaltung unserer demokratischen Gemein-

schaftsordnung und der Sicherung der Lebensmöglichkeiten der Menschen, also im Interesse des Gemeinwohls wie der einzelnen, notwendig. Die Rechtsordnung enthält genügend Sicherungen des Individuums vor dem etwaigen Machtmißbrauch der Exekutive, so daß *kein Anlaß* besteht, *die Eigenständigkeit der Verwaltung aufzugeben*.

ANMERKUNGEN ZUM TEXT:

¹⁾ FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., 1928, S. 4.

²⁾ FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., 8. Aufl., 1961, S. 1 ff.

³⁾ Vgl. dazu HANS PETERS, Die Wandlungen der öffentlichen Verwaltung in der neuesten Zeit, Kölner Universitätsreden, 1954, S. 5 f.

⁴⁾ Vgl. dazu MÄDING, Das Stadt-Land-Problem und die Verwaltung i. Studium Generale, 1963, S. 659, und Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle, Köln, 1963.

⁵⁾ Vgl. dazu insbesondere die Erlanger Referate von IMBODEN und OBERMAYER, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 18 (1960), S. 113 ff. sowie aus jüngster Zeit die Abhandlungen von Loschelder, Wandlungen der deutschen Verwaltung, Mitteilungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Januar 1964 (Sonderdruck), S. 5 ff. Mit den Problemen der Regionalplanung beschäftigt sich HAARMANN in DVBl. 1964, S. 722, der zutreffend hervorhebt, daß gerade im Bereich der Planung sich die Verwaltung nicht im Gesetzesvollzug erschöpft, sondern eigene Initiative und Gestaltungskraft an den Tag legen muß.

⁶⁾ Vgl. KELSEN, Allgemeine Staatslehre, 1925, S. 16 ff., S. 39 ff.

⁷⁾ *Regierung* und Verwaltung liegen auf derselben Ebene und haben daher vielerlei Beziehungen zueinander. Stellt die Regierung die Richtlinien der Politik auf und trifft oberste politische Entscheidungen, so erscheint die Verwaltung auch demgegenüber vielfach als ausführendes Werkzeug. Die Organe der *Landesverteidigung* haben eine Aufgabe sui generis. Wenn es auch innerhalb der Wehrmacht echte Verwaltungsaufgaben und eigene Verwaltungsstellen gibt, so liegt die eigentliche Problematik doch in der Eigentümlichkeit der Wehrhoheit, die erst im Kriegsfall zu ihrer eigentlichen Aufgabe, der Landesverteidigung, kommt, aber eben aus ihrem Aspekt der Dinge bereits im Frieden den Ernstfall so weit vorbereiten muß, daß nur allzu leicht ein Konflikt mit den normalen Friedensaufgaben der Verwaltung entstehen kann. Denn da der Frieden glücklicherweise Normalzustand ist, muß hier die Verwaltung mit ihren Friedensaufgaben den Vorrang beanspruchen. Die schon lange schwebende, bisher nicht zustande gekommene Notstandsgesetzgebung hat sich auch mit dieser Problematik auseinanderzusetzen.

⁸⁾ Vgl. Art. 79 Abs. 3 GG.

⁹⁾ In demokratischen Republiken wie den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in konstitutionellen Monarchien wie in den meisten

europäischen Staaten des 19. Jahrhunderts oder in parlamentarischen Monarchien wie seit über einem Jahrhundert in England.

¹⁰⁾ Vgl. dazu BVerfG., Urteil vom 27. April 1959, BVerfGE., Bd. 9, S. 268 ff. (279 f.) und ihm folgend BULLINGER, Vertrag und Verwaltungsakt, 1962, S. 94.

¹¹⁾ Vgl. OTTO MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Bd., 3. Aufl., 1924, S. 69/70 und S. 98; FLEINER, a. a. O., S. 131 ff.; HANS PETERS in Graf Hue de Grais-Peters, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 25. Aufl., 1930, S. 8; WALTER JELLINEK, Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1931, S. 88, 122, 254; JULIUS HATSCHKE, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechtes, 7./8. Aufl., 1931, S. 7; HANS PETERS, Lehrbuch der Verwaltung, 1949, S. 71; NEBINGER, Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 2. Aufl., 1949, S. 164; FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, 8. Aufl., 1961, S. 31; HANS J. WOLFF, Verwaltungsrecht I., 5. Aufl., 1963, S. 135/136, 139/140; v. TUREGG-KRAUS, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 4. Aufl., 1962, S. 16; MERK, Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Bd., 1962, S. 785/786; BULLINGER, Vertrag und Verwaltungsakt, 1962, S. 93/94.

¹²⁾ GIACOMETTI, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, 1. Bd., 1960, S. 242 ff., 249 ff., 272; SPANNER, Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages, Bd. 1, Teil 2 A, 1960, S. 6 f., 12 f.; STERN, Rechtsfragen der öffentlichen Subventionierung Privater, JZ 1960, S. 518 ff., 523 mit Anm. 48; JESCH, Gesetz und Verwaltung, 1961, insb. S. 205; MALLMANN, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 19 (1961), S. 165 ff. (183 ff.); MENDER i. Verw. Arch., Bd. 52 (1961), S. 196 ff.; IMBODEN, Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung, 2. Aufl., 1962, S. 41 f.

¹³⁾ Vgl. insbesondere BVerwG, Urteil vom 21. März 1958, BVerwGE. Bd. 6, S. 282 ff. (287); Urteil vom 19. Dezember 1958, DVBl. 1959, S. 573 ff. (575); Urteil vom 24. Juni 1960, DÖV 1961, S. 426; Urteil vom 28. November 1962, DÖV 1963, S. 387 f. Ferner: Hess. VGH, Urteil vom 21. Dezember 1956, ESVGH, Bd. 6, S. 231 ff. (234); VGH Kassel, Urteil vom 29. November 1962, DVBl. 1963, S. 443 ff.; VG Münster, Urteil vom 18. Dezember 1962, DÖV 1963, S. 622 ff.

¹⁴⁾ Z. B. § 2 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1952. Näheres hierzu bei HANS PETERS, Verwaltung ohne gesetzliche Ermächtigung? in: Festschrift für Hans Huber, Bern, 1961, S. 206 ff. (216).

¹⁵⁾ Vgl. HANS PETERS, Der Kampf um den Verwaltungsstaat, in »Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit«, Festschrift für Laforet, 1952, S. 19.

- ¹⁶⁾ Einige Aperçus von ESCHENBURG zu diesem Thema sind wohl zu wenig fundiert.
- ¹⁷⁾ Vgl. dazu JAHRREISS, Mensch und Staat, 1957, S. 7.
- ¹⁸⁾ Vgl. dazu MAUNZ-DÜRIG, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 19 GG, Randnr. 33 ff.; WERNICKE in Bonner Kommentar, Art. 19, Anm. II 4, S. 9 ff.; v. MANGOLDT-KLEIN, Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. Aufl., 1957, Art. 19, Anm. VII 3, S. 572/573.
- ¹⁹⁾ Vgl. Forstoffs Ansicht vom Plan als Verwaltungsakt (Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., 8. Aufl., 1961, S. 185 ff.).
- ²⁰⁾ Vgl. etwa BACHOF, Die verwaltungsgerichtliche Ermessenskontrolle, SJZ 1948, Sp. 742; *derselbe*, Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, JZ 1955, S. 97; ULE, Zur Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 309 ff. (326/327).
- ²¹⁾ Zur Selbstbindung vgl. HANS JOACHIM MERTENS, Die Selbstbindung der Verwaltung auf Grund des Gleichheitssatzes, Diss. Kiel, 1963 (Kieler rechtswissenschaftliche Abhandlungen Nr. 4).
- ²²⁾ Vgl. GÜNTER M. KOHLMANN, Das subjektiv öffentliche Recht auf fehlerfreien Ermessensgebrauch, Diss. Köln, 1960.
- ²³⁾ Urteil vom 28. Februar 1961, BVerfGE Bd. 12, S. 205 ff.
- ²⁴⁾ Vgl. die Kölner Referate von H. SCHNEIDER und SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 19 (1961), S. 1 ff.; ferner: GELLER-KLEINRAHM-FLECK, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1963, S. 429 ff.
- ²⁵⁾ Vgl. hierzu HANS PETERS, Die Unfallversicherung als Selbstverwaltungseinrichtung, Sonderbeilage zu »Sozialer Fortschritt«, Jahrgang 11, 1962, Heft 12. Gegen die Konstruktion der Selbstverwaltung als ein Teil mittelbarer Staatsverwaltung, wie sie namentlich von FORSTHOFF (Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd. 8. Aufl., 1961, S. 412, 419) vorgenommen wird, wenden sich auch E. R. HUBER, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1. Bd., 2. Aufl., 1953, S. 110 ff., OBERMAYER i. Mang-Maunz-Mayer-Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 1962, S. 108 sowie SALZWEDEL in LOSCHELDER-SALZWEDEL, Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 1964, S. 220, 223.
- ^{25a)} Vgl. hierzu z. B. FIEDLER, Rechenautomaten als Hilfsmittel der Gesetzesanwendung, Deutsche Rentenversicherung Heft 3/1962; FIEDLER, Probleme der elektronischen Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung, Deutsche Rentenversicherung Heft 1/1964. KLUG-FIEDLER, Die Berücksichtigung in der automatisierten Gesetzesführung der Gesetzgebung, Deutsche Rentenversicherung Heft 4/1964.

²⁶⁾ Vgl. dazu HANS PETERS, Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, Heft 25 (Geisteswissenschaften) der Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1954.

²⁷⁾ CARL SCHMITT, Staat, Bewegung, Volk, 1933, S. 29.

²⁸⁾ Vgl. HANS PETERS, Die Problematik der deutschen Demokratie, Zürich, 1948, S. 101.

²⁹⁾ Gesetz und Verwaltung, 1961.

*Ansprache des scheidenden Rektors Prof. Dr. Theodor Schieder
anlässlich der Rektoratsübergabe am 16. November 1964*

Ich habe die Ehre, im Namen der Universität zu Köln unsere verehrten Gäste bei der heutigen feierlichen Rektoratsübergabe zu begrüßen, an ihrer Spitze den Herrn Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn Professor Dr. MIKAT, den Herrn Oberbürgermeister und den Herrn Oberstadtdirektor der Stadt Köln, Ihre Exzellenzen die Herren Botschafter von Dänemark, Chile, Japan, Luxemburg, Iran, Korea, Griechenland, Irland, Portugal, Afghanistan sowie die Vertreter der Botschaften der Sowjetunion, von Belgien, Indonesien, Italien, Südafrika, Jordanien, Venezuela und der Israelischen Mission, die Magnifizenzen der benachbarten Hochschulen von Bonn, Münster, Aachen und Düsseldorf, den Gründungsrektor der Universität Bochum und den Vorsitzenden des Gründungsausschusses der Technischen Hochschule Dortmund. Ich begrüße weiter die Repräsentanten der Kirchen, die Herren Chefs und Vertreter vieler hoher Bundes- und Landesbehörden und der Bundeswehr, die Mitglieder des Kuratoriums der Universität und den Präsidenten und die Vorstandsmitglieder des Vereins der Freunde und Förderer der Universität. Mein verehrungsvoller Gruß gilt unseren Ehrenbürgern, unter ihnen Frau Minister a. D. Dr. h. c. TEUSCH und unseren zahlreich erschienenen Ehrensenatoren. Schließlich heiße ich alle diejenigen ohne Ansehen der Person willkommen, die hierher gekommen sind, dieses Fest mit uns

als Freunde unserer akademischen Gemeinschaft zu begehen. Ich danke allen Erschienenen, daß sie durch ihre Teilnahme unserer Universität Achtung und Interesse bezeugen und ich spreche diesen Dank auch im Namen aller Professoren und Studenten aus, die als Glieder der akademischen Korporation bei dieser Feier anwesend sind.

Ich erfülle zuerst eine schmerzliche Pflicht und gedenke unserer Toten.

Die Universität betrauert den Tod

des emerit. ordentlichen Professors der Wirtschaftlichen
Staatswissenschaften

Dr. phil. Dr. rer. pol. PAUL BERKENKOPF,
gestorben am 15. Dezember 1962 im 71. Lebensjahr;
des Honorarprofessors in der Philosophischen Fakultät

Dr. med. h. c. Lit. D. h. c. CARL DIEM,
gestorben am 17. Dezember 1962 im 80. Lebensjahr;
des emerit. ordentlichen Professors der Rechte

Dr. iur. Dr. rer. pol. h. c. Dr. phil. h. c.
HEINRICH LEHMANN,
gestorben am 7. Februar 1963 im 86. Lebensjahr;
des ordentlichen Professors für Haut- und Geschlechts-
krankheiten

Dr. med. JOSEF VONKENNEL,
gestorben am 13. Juni 1963 im 65. Lebensjahr;
des emerit. ordentlichen Professors für Strafrecht,
Strafprozeß- und Zivilprozeßrecht

Dr. iur. ALBERT COENDERS,
gestorben am 24. Juli 1963 im 79. Lebensjahr;
des ordentlichen Professors für Finanz- und Steuerrecht

Dr. iur. ARMIN SPITALER,
gestorben am 29. Oktober 1963 im 65. Lebensjahr;
der außerplanmäßigen Professorin für Psychologie

Dr. phil. MARIA KRUDEWIG,
gestorben am 21. November 1963 im 66. Lebensjahr;
des außerplanmäßigen Professors für Psychiatrie und
Neurologie

Dr. med. HEINRICH EDUARD KRAPF,
gestorben am 9. Dezember 1963 im 63. Lebensjahr;
des emerit. ordentlichen Professors für Innere Medizin

Dr. med. FRANZ KÜLBS,
gestorben am 1. Januar 1964 im 89. Lebensjahr;
des Honorarprofessors der Rechtswissenschaftlichen Fakultät

Dr. iur. KARL SCHNEIDWIN,
gestorben am 31. Januar 1964 im 77. Lebensjahr;
des außerplanmäßigen Professors der Allgemeinen
Betriebswirtschaftslehre mit besonderer Berücksichtigung
der Außenwirtschaftslehre

Dr. rer. pol. KARLROBERT RINGEL,
gestorben am 18. Mai 1964 im 61. Lebensjahr;
des emerit. ordentlichen Professors für Wirtschafts-
geschichte und Wirtschaftsraumlehre

Dr. phil. Dr. iur. h. c. Dr. rer. pol. h. c.
BRUNO KUSKE,
gestorben am 18. Juli 1964 im 89. Lebensjahr.
der Medizinisch-technischen Assistentin CRISTINE BAUER,
des Wissenschaftlichen Assistenten Dr. med. PAUL ENDLER,
des Bibliotheksrats i. R. Dr. GEORG WITZEL,
des Universitäts-Amtmanns i. R. WILHELM HÖRNIG,
des stud. med. CLAUS EVERTZ,
des stud. iur. ERHARD FRITZ,
des stud. rer. pol. HERWART NOHLE,
der stud. iur. ANNELIESE CONSILIUS,
des stud. rer. pol. HORST WIBBELMANN,
der stud. rer. pol. RENATE BÜTTNER,

des stud. iur. FRANZ JOSEF HILGERS,
des stud. iur. MARTIN WENDT,
des stud. rer. pol. GÜNTHER KEICHEL,
des stud. phil. DIETER LANGENBACH,
des stud. rer. pol. WOLFGANG MATSCHKE,
des stud. rer. pol. HANS LINK,
des stud. iur. PETER MALETZ,
des stud. rer. pol. LOTHAR FLADÉE,
des stud. rer. pol. HORST RICHSTEIN,
des stud. phil. LOTHAR BELTHLE,
des stud. rer. pol. REINHARD BLOEMKER,
des stud. iur. RAINER BETHMANN,
des stud. rer. pol. BERT CORNELY,
des stud. iur. HEINZ-GÜNTER NAWATH,
der stud. phil. ILSE PILTZ,
des stud. rer. pol. NORBERT ELLERBECK,
des stud. phil. HARALD PAUL HASCHKE.

Am Tage der Übergabe des höchsten Amtes, das die akademische Korporation zu vergeben hat, tritt die Universität vor die Öffentlichkeit, um Rechenschaft abzulegen über ihre Arbeit, über ihr inneres und äußeres Wachstum, aber auch über ihre Sorgen und Schwierigkeiten, Hoffnungen und bisher unerfüllten Wünsche. Dem scheidenden Rektor obliegt es, einen Bericht zu geben, der dieses Mal eine Amtszeit von zwei Jahren umfaßt. Diese Begegnung mit der Öffentlichkeit ist ein wichtiger Augenblick in der Geschichte der Universität: in Fakten und Daten findet die Entwicklung einer begrenzten Zeit ihren Niederschlag, dem Vertrauen, das die Hochschule in die Öffentlichkeit ihrer Stadt, ihres Landes setzt, kommt das Vertrauen entgegen, das ihr von draußen antwortet. Dies kann und darf wohl gesagt werden auch in einer Zeit, in der manche Kritik an den Hochschulen öffentlich oder privat geübt wurde

und wird. Wir scheuen sie nicht und stellen uns ihr in dem Bewußtsein, daß an unserer Universität mit Hingabe an den wissenschaftlichen und pädagogischen Aufgaben von allen ihren Gliedern: Professoren, Assistenten, Studenten, den Männern und Frauen der Verwaltung, der Kliniken und den Bauleuten gewirkt wurde. Die Universität ist kein idyllischer Rast- und Ruheplatz, an dem abseits von einer hart arbeitenden gesellschaftlichen Umwelt die Vorzüge einer lebensfremden Autonomie genossen werden, sondern sie nimmt an dem allgemeinen Leben teil und ist nicht schlechter und nicht besser als andere Institutionen und Gruppen. Ihre Fehler und Mängel kennt niemand besser als die, die in ihr und mit ihr leben müssen, aber wer über sie richtet, sollte nie übersehen, daß wir uns der wissenschaftlichen und organisatorischen Leistungen der deutschen Hochschulen seit 1945, ihres Wiederaufbaus und Ausbaus, aber auch der Überwindung der geistigen und politischen Absperrung, der Wiederherstellung des Anschlusses an den allgemeinen Standard auf vielen Gebieten in keiner Weise zu schämen haben und daß dies alles zusammengekommen neben dem Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft durchaus bestehen kann. Wir erwarten kein Lob für Leistungen, deren Wert erst in der Zukunft gemessen werden kann, wir erhoffen nur Gerechtigkeit und Fairneß des Urteils und bei jeder Kritik einen Maßstab, der auch für andere Einrichtungen und Organisationen Geltung besitzt. Wir erhoffen auch Verständnis für unsere besonderen Schwierigkeiten, vor denen wir nie kapituliert haben, wenn sie auch oft für manchen anderen als unüberwindbar erschienen wären.

So mag es einleuchten, daß der Wiederaufbau gerade unserer Universität nach dem Kriege keine Kleinigkeit war und daß dies nicht minder für die Planung und Ausführung eines weiteren großzügigen Ausbaus unter ständig erschwerten Um-

ständen gilt. Hatte der Wissenschaftsrat in seinen ersten Empfehlungen von 1960, die den Rahmen für den Ausbau der deutschen Hochschulen absteckten, die Studentenzahl der Universität zu Köln noch auf 9600 festgelegt, so betrug die tatsächliche Zahl schon damals im Wintersemester 1959/60 12693, sie stieg bis zum Wintersemester 1962/63 auf insgesamt 17663 und bis zum Sommersemester 1964 auf 20079. Es gibt zur Zeit kaum eine Einrichtung des öffentlichen Lebens, die mit solchen zunächst wie eine unerwartete Sturzflut hereinbrechenden Zuwachszahlen zu rechnen hat, und es bedurfte vieler Improvisationen, vieler sicher oft im einzelnen anfechtbarer Übergangslösungen und Überbrückungen, um dieser Entwicklung Herr zu werden. Wir wissen durchaus, wie unzulänglich hier vieles war und ist. Wir wissen auch, daß manchmal einfaches Gehenlassen die Reaktion auf den Ansturm der großen Zahl gewesen ist, aber wer einmal in akademischen Gremien, örtlichen und überörtlichen, mitgewirkt hat, kennt den ehrlichen Willen, über die Ursachen der Übel nachzudenken und ihnen abzuhelpen. Doch können die Hochschulen an unabdingbaren Voraussetzungen ihrer Existenz wie an der Verbindung von Forschung und Lehre nicht rühren lassen. Dies muß gerade einer Kritik gegenüber gesagt werden, die die Universitäten oft nur noch als Lehranstalten ansieht, gleichzeitig aber einen Rückstand der deutschen Forschung anprangert. Gewiß bedarf die Lehre, ihre Anpassung an veränderte Bedürfnisse, vor allem an die wachsende Zahl, unserer größten Aufmerksamkeit, aber dies kann nicht bedeuten, daß die Notwendigkeiten der Forschung deshalb hintangestellt werden. Es geht hier nicht um Prioritäten, sondern um ein unauflösliches Miteinander. Nicht allein in den Semestern ist die Universität in Funktion, sondern auch in all den Monaten, in denen weniger gelehrt, aber um so mehr in der Forschung

gearbeitet wird. Die Universität bittet um Verständnis für diese ihre Lebensgesetze, ihren Lebensrhythmus. Sie appelliert an ihre Freunde, deren Hilfe sie sich schon so oft erfreuen durfte, daß sie Freunde bleiben mögen, die ihr nicht nur materiellen, sondern auch moralischen Beistand leihen und neben der Kritik nicht die Ermunterung fehlen lassen. Sie wird es mit verstärkten Anstrengungen, erhöhter Wachsamkeit gegenüber allen Übeln, die die Erfüllung ihres Auftrags hindern können, noch größerer Aufgeschlossenheit gegenüber den Aufgaben der Zeit entgelten müssen.

Die beiden Amtsjahre des scheidenden Rektors waren durch die fortschreitende äußere Entwicklung der Universität gekennzeichnet, für die die Empfehlungen des Wissenschaftsrats von 1960 das Richtmaß bildeten. Von den dort vorgesehenen 54 neuen Lehrstühlen waren bis zum Jahre 1964 42 errichtet, die Zahl der Stellen des akademischen Mittelbaus stieg entsprechend. Wenn von den insgesamt 162 Lehrstühlen ein Teil unbesetzt geblieben ist, so muß man dieser Tatsache die Zahl der nichtbesetzten Stellen in der Verwaltung und Wirtschaft in einer Periode der Hochkonjunktur und Überbeschäftigung bei etwa 650 000 offenen Stellen in der Wirtschaft gegenüberstellen, um zu einem gerechten Urteil zu kommen, das durchaus die Abstellung von Mängeln und Hemmnissen des Berufungsverfahrens einschließt. Trotz der Vermehrung der Lehrstühle und Stellen des Mittelbaus ist die Zahl der auf eine Lehrkraft entfallenden Studenten eher gestiegen, das bedeutet mit anderen Worten, daß es noch nicht gelungen ist, in dem Wettlauf mit den steigenden Studentenzahlen Schritt zu halten. Hier kann nur die Einrichtung neuer und der weitere Ausbau anderer bestehender Hochschulen auf die Dauer Entlastung bringen, solange wir nicht überhaupt an objektive Grenzen unserer Leistungsfähigkeit gekommen sind.

Haben wir schon bei dem personellen Ausbau unserer Universität der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, voran dem Kultusminister, aufrichtigen Dank für großzügige Gewährung von Mitteln zu sagen, die freizumachen der Herr Kultusminister konventionelle und gelegentlich sogar nichtkonventionelle Waffen einsetzte, so gilt der besondere Dank für die Hilfe bei der räumlichen Erweiterung der Universität, ein Dank, der die Hoffnung auf Fortsetzung und Steigerung der Zuwendungen in sich schließt. Dank vorsorglicher Planung durch die Verwaltung der Universität unter der Leitung des Herrn Kanzlers ist es gelungen, die weitere bauliche Ausgestaltung und Entwicklung unserer Hochschule auf ein zusammenhängendes Gelände mit den Schwerpunkten des Hauptgebäudes, der Lindenburg und eines neuen naturwissenschaftlichen Institutsviertels zu ermöglichen. Als einzige deutsche Großstadt-Universität kann die Universität zu Köln daher erwarten, auch in Zukunft in größerem Rahmen über einen besonderen Universitätsbezirk zu verfügen. Er wird durch die Tieferlegung der Universitätsstraße und den Neubau der Dreieck Bibliothek – Hörsaalgebäude – Seminarbau der Philosophischen Fakultät sogar einen campusähnlichen Zentralbereich erhalten. Vieles davon ist noch in der Planung, manches ist vollendet oder begonnen. In die vergangenen Rektoratsjahre fiel u. a. die Fertigstellung des Kunsthistorischen Instituts, des Instituts für Kernchemie, des I. Bauabschnitts der sogenannten Geo-Institute, der Abteilung für experimentelle Chirurgie, des Instituts für Arbeits- und Wirtschaftsrecht. Ein neuer Großbau an der Haedenkampstraße ist vollendet. Er enthält die Institute für Berufs-, Wirtschafts- und Sozialpädagogik, die drei Psychologischen Institute, das Institut für Wirtschaftliche Warenlehre und für Berufserziehung im Handwerk sowie Praktikräume für das I. und II. Physikalische

Institut und das Anorganisch-chemische Institut. Die neue Frauenklinik steht unmittelbar vor der Vollendung. Ihre bevorstehende Eröffnung ist ein wichtiger Termin nicht nur für die Entwicklung der Medizinischen Fakultät, sondern auch für die Gesamtuniversität. Im Rohbau stehen fertig u. a. der Neubau des Zoologischen Instituts, des Pharmakologischen Instituts, der Abteilung für Nuklearmedizin, der Universitäts- und Stadtbibliothek. Der Bau des Anatomischen Instituts, der Physikalischen Institute, des Hörsaalgebäudes ist begonnen. Große Projekte, wie das eines Großklinikums, werden zur Zeit beraten und geplant.

Mit besonderer Freude erfüllt uns die Fertigstellung weiterer Studentenheime: so die Erweiterung des Studentenheimes an der Theresienstraße und des ersten Hauses des Studentendorfs Efferen, des Ulrich-Haberland-Hauses, für das wir den Farbenwerken Bayer für eine großzügige Spende zu danken haben. Weitere Häuser dieses am Rande der Stadt, aber in günstiger Verkehrslage gelegenen Studentendorfes können bald bezogen werden. Die Planung eines weiteren Studentendorfes in Rodenkirchen ist im Gange.

Im vergangenen Jahre konnte die Universität ein Gästehaus beziehen, das vor allem ausländischen Gastprofessoren zugute kommt und uns bereits gute Dienste leistet. Das Studienkolleg für ausländische Studierende konnte in neueingerichtete Räume umziehen, um seine wichtigen Aufgaben besser erfüllen zu können. Die Zahl der Baustellen wächst dauernd, und eine ruhige Arbeit der gegenwärtig Studierenden leidet unter den Behinderungen, die die ständige Ausdehnung der Zahl der Neubauten für jedermann mit sich bringt. Dies ist eine unerfreuliche Wirkung einer erfreulichen Tatsache und zeigt Spannungen auf, in denen die Universität von heute zwischen gestern und morgen steht.

So sehr die wachsende Zahl und die wachsende Größe das Schicksal der Hochschule von heute bestimmen, so bleibt es für sie unerlässlich, ihre innere Ordnung zu bestimmen, sie an die veränderten Verhältnisse und Bedürfnisse anzupassen. Nach jahrelangen Vorbereitungen hat sich die Universität im vergangenen Jahre gemäß Artikel 16 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen eine neue Verfassung gegeben, die am 1. Januar 1964 in Kraft getreten ist, nachdem sie die Genehmigung des Kultusministers gefunden hatte. Diese Verfassung fügt sich auch mit ihren Organen in den durch die Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und der Stadt Köln geschaffenen Rahmen ein; sie hält das Prinzip der einheitlichen Verwaltung – ohne Trennung einer staatlichen und akademischen Sphäre – mit dem Rektor an der Spitze fest und verankert darin das wichtige und unentbehrlich gewordene Amt des Kanzlers. Sie gibt in den akademischen Gremien allen Teilgruppen der Universitäts-Gesamtkörperschaft wie den Nichtordinarien, den Assistenten und Studenten ein Vertretungsrecht, der Studentenschaft das Recht zur Bildung eigener Organe und hält alle zukünftigen Möglichkeiten der Weiterentwicklung, des organisatorischen Umbaus der Fakultäten und Institute offen. Auch in einer Zeit der immer schneller werdenden Veränderung, in der laufend neue Gesichtspunkte einer Universitätsreform in einer oft fast hektisch anmutenden Diskussion hervortreten, will die neue Kölner Universitätsverfassung eine Rechtsgestalt entwickeln, die das bewährte Alte erhält und das zukunftssträchtige Neue ermöglicht. Das äußere Gehäuse neuer Institute und Kliniken und das innere Gehäuse einer formellen Rechtssatzung sind unentbehrliche Voraussetzungen des Lebens und Vorschreitens unserer Universität, aber sie sind allein nicht imstande, den Geist zu beflügeln, die Erfindung und den Einfall

zu ermöglichen, auf dem noch immer jeder wissenschaftliche Fortschritt beruht. So bekennt sich die Universität gerade heute, wo sie in eine Phase eines ungeheuren Ausbaus und eines großartigen Wachstums eingetreten ist, zum schöpferischen Geist, zu seiner Unabhängigkeit, zur Erhaltung der Bezirke der Einsamkeit für sein Gedeihen, zur Bewahrung des Menschen und des Menschlichen.

Am Ende zweier Rektoratsjahre drängt es mich, allen denen zu danken, die mir helfend, ermunternd oder kritisch mahnend zur Seite standen: dieser Dank gilt dem Prorektor, Herrn Kollegen KLENK, von dem ich das Rektorat vor zwei Jahren an dieser Stelle übernahm, und dessen trotz seiner Erkrankung hilfreicher Einführung ich besonders gedenken möchte. Er gilt den Herren Dekanen der fünf Fakultäten, auf deren Rat ich mich immer stützen konnte und die mir manchen Blick auf die Probleme anderer Wissenschaften eröffneten. Ich habe mich stets bemüht, den Fakultäten zu lassen, was den Fakultäten als den Grundpfeilern der Universität gehört. Mein Dank gilt den übrigen Mitgliedern des Senats, an dessen Beratungen auf hohem Niveau ich immer gerne zurückdenken werde. Mein besonderer Dank gilt dem Herrn Kanzler als dem verantwortlichen Leiter der Universitätsverwaltung, dessen große Sachkunde und dynamische Arbeitskraft den komplizierten Organismus der Universitätsverwaltung in Gang hält und ihm immer wieder neue Impulse gibt. Er gilt allen Beamten und Angestellten der Universität, die die wachsende Fülle der Aufgaben zuverlässig und pflichttreu erledigen. Ich danke den Vertretern der Studentenschaft, den Vorsitzenden des AStA und den Sprechern des Studentenparlaments, mit denen mich ein offenes, vertrauensvolles, ja kameradschaftliches Verhältnis verband. Und schließlich danke ich herzlich und aufrichtig meinen nächsten Mitarbeitern im Rektorat, die mir durch zwei

Jahre selbstlos, unermüdlich und aufopferungsbereit zur Seite standen. Ich danke zuletzt auch meinen Schülern und Studenten, daß sie Nachsicht mit ihrem Lehrer hatten, wenn er ihnen nicht in dem Maße wie sonst zur Verfügung stehen konnte. Der letzte Auftrag des scheidenden Rektors ist die Weitergabe seines Amtes an seinen Nachfolger. Der Große Senat der Universität zu Köln hat Herrn Professor Dr. jur. Dr. jur. h. c. HANS PETERS, Ordinarius für öffentliches Recht, zum Rector Magnificus für das Amtsjahr 1964/65 gewählt. Herr Kollege PETERS, nach altem Ritus habe ich Ihnen den Amtseid abzunehmen und Sie damit in Ihr hohes Amt einzuführen.