

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

## **Grußwort**

anlässlich der Fachtagung  
zur Präsentation des ReNEUAL-Musterentwurfs  
für ein Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht

im Bundesverwaltungsgericht zu Leipzig  
am 5. / 6. November 2015

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich begrüße Sie zur Präsentation und Diskussion des Re-NEUAL-Entwurfs für ein Verwaltungsverfahrensgesetzbuch für die Behörden der Europäischen Union hier im Großen Sitzungssaal des deutschen Bundesverwaltungsgerichts in Leipzig.

Ich begrüße zuallererst die Autoren des Entwurfs, die Rechtswissenschaftler aus zahlreichen Ländern der Europäischen Union, ob Professoren oder Assistenten, Lehrstuhlinhaber oder Mitarbeiter, Männer oder Frauen, die seit mehreren Jahren ihre Forschungsleistung, ihren Scharfsinn und ihre juristische Klugheit in dieses Unternehmen gesteckt haben. Stellvertretend für sie alle begrüße ich den Initiator dieser Veranstaltung, Herrn Professor Jens-Peter Schneider von meiner eigenen Alma Mater, der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg. Seien Sie mir und uns allen willkommen.

Sodann begrüße ich die Adressaten dieser Präsentation. Das sind diejenigen, denen die Fortentwicklung des Rechts obliegt, des Unionsrechts ebenso wie des nationalen Rechts -

oder besser: der nationalen Rechtsordnungen, in welcher unions- oder staatsrechtlichen Funktion auch immer: als Amts- oder Mandatsträger in Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung oder Rechtsprechung. Ich freue mich, dass Ihr so zahlreiches Erscheinen das außergewöhnliche Interesse dokumentiert, welches die Leistung des Research Networks auf sich zieht. Seien Sie bitte ausnahmsweise damit einverstanden, dass ich auch hier stellvertretend nur einen Namen nenne: Ich begrüße den Altpräsidenten des Europäischen Gerichtshofs, Herrn Professor Vassilios Skouris.

Ferner begrüße ich Sie alle, die Sie dem Unternehmen unseres Research Networks, ein allgemeines Verwaltungsrecht für die europäischen Behörden zu entwickeln, Ihr Interesse und Ihre Aufmerksamkeit schenken. Ich sehe förmlich, wie Sie die Ohren und die Griffel spitzen, um schon morgen die Ideen und Vorschläge des ReNEUAL-Entwurfs im einzelnen auseinanderzunehmen und zu analysieren, ihnen lebhaft zuzustimmen oder sie in Grund und Boden zu verdammen. Von Ihrer Reaktion und Diskussion lebt das ganze Projekt, und so heiße ich Sie ganz besonders willkommen.

Schließlich begrüße ich unter uns Herrn Professor Otto Mayer. Er kann leider nicht persönlich anwesend sein; er ist vor gut 90 Jahren verstorben. Aber das, was uns hier zusammenführt, wäre ohne ihn nicht denkbar. Er gilt als der Schöpfer des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts in Deutschland, und er hat es entwickelt vor dem Hintergrund einer profunden Kenntnis des französischen Verwaltungsrechts. Er zog nach den juristischen Examina im Jahre 1872 ins Elsass, das soeben Teil des Deutschen Reichs geworden war, und lehrte ab 1882 zwanzig Jahre lang an der Universität Straßburg, bis er 1903 einem Ruf hierher an die Universität Leipzig folgte. Für ihn war schon damals das Elsass Ort der Begegnung zwischen der französischen und der deutschen Rechtskultur. Während des Ersten Weltkriegs hat man ihm vorgeworfen, dass er diese Begegnung nicht als Konfrontation verstanden hat, die auf den Sieg der einen und die Assimilation der anderen Seite zielt, sondern als Austausch in wechselseitiger Kenntnis voneinander, der beide Teile befruchten kann und beide Teile voranbringt. Diese Idee des interkulturellen Dialogs, des Dialogs zwischen verschiedenen Rechtskulturen in Europa trägt auch das ReNEUAL-Projekt, und nur aus dieser Idee bezieht es sein Entwicklungspotenzial.

Die Ausgangslage, die das ReNEUAL-Projekt vorfand, ähnelte stark dem Befund, vor den sich Otto Mayer im Deutschland des ausgehenden 19. Jahrhunderts gestellt sah: Das europäische Verwaltungsrecht begann nicht mit einem genialen Systementwurf, den es alsdann aufzufüllen gegolten hätte, sondern als allmähliche Ansammlung disparater Versatzstücke in zahlreichen Fachgebieten. Was der Praktiker als Regelungen in großer Sachnähe schätzte, die es mit Experimentierfreude, Dynamik und Flexibilität voranzutreiben galt, wurde von dem dogmatisch geschulten und interessierten Juristen als Wildwuchs bemängelt. Gerade für die Eigenverwaltung der Union ist die Herausbildung allgemeiner Regeln des Verwaltungshandelns nach wie vor ein schmerzlich empfundenes Desiderat.

Das ReNEUAL-Projekt nimmt sich dessen an. Natürlich wird der heute präsentierte Entwurf vielfältige Einwände und Kritik auf sich ziehen. So dürfte bemängelt werden, dass die Trennlinie zwischen reinem Verwaltungsverfahrensrecht und materiellem Verwaltungsrecht nicht überall beachtet wurde; einige materiellrechtliche Fragen werden behandelt, andere nicht.

Auch dürfte Kritik finden, dass die Frage der Fehlerfolgen zwar im Teil IV über den Verwaltungsvertrag, nicht hingegen im Teil III über den Einzelakt geregelt wurde. Die Beispiele ließen sich vermehren.

Aber darum geht es mir nicht. Ich möchte den Blick darüber hinaus richten. Worin liegt die allgemeine Bedeutung des ReNEUAL-Entwurfs und - darüber zeitlich wie sachlich hinausweisend - des mit ihm begonnenen ReNEUAL-Prozesses? Drei wichtige Punkte möchte ich ansprechen.

Da ist an erster Stelle die Kodifikationsfunktion. Der Entwurf führt verstreute Regeln zu Querschnittsthemen der europäischen Eigenverwaltung zusammen, systematisiert sie und führt sie auf gemeinsame Grundsätze zurück. Er tut dies - der Idee und dem Vorschlag nach - in der Form eines Gesetzbuchs, also in der Form allgemeiner Rechtssätze von herausgehobener Verbindlichkeit. Adressat der Vorschläge ist insofern nicht die Verwaltung selbst, Adressat ist der Unionsgesetzgeber. Dahinter steht die Idee der europäischen Rechtsgemeinschaft, die auch selbst der Idee des Rechtsstaats verpflichtet ist: Der Rechtsstaat als der Staat des

wohlgeordneten Verwaltungsrechts, um erneut mit Otto Mayer zu sprechen.<sup>1</sup> Dahinter steht zugleich die Hoffnung auf ein Verwaltungsrecht, das als Verwaltungsgesetz durch den europäischen Gesetzgeber besonders legitimiert ist.

Das leitet über zum zweiten Punkt: Der ReNEUAL-Entwurf erfüllt nicht nur nach seiner Gesetzesform, sondern auch nach seinem Regelungsinhalt eine Legitimationsfunktion. Gerade in Deutschland beobachten und bemängeln wir, dass das Eigenhandeln der europäischen Behörden nicht durchweg so legitimiert ist, wie wir - nach Maßgabe unserer nationalen Verfassungsgrundsätze - das für erforderlich und wünschenswert halten. Das gilt in besonderem Maße für die wachsende Zahl der sogenannten europäischen Agenturen, die mit betonter Unabhängigkeit ausgestattet sind, aber gerade deshalb ein Steuerungsdefizit aufweisen, welches unter demokratischen Vorzeichen durchaus problematisch ist. Das Minus an demokratischer Legitimation werden wir auf die Schnelle nicht beheben können. Das Verwaltungshandeln gerade dieser Agenturen an gesetzliche Verfahrensnormen zu binden, bringt aber eine gewisse Kompensation durch

---

<sup>1</sup> Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Erster Band, 2. Auflage 1914, S. 60.

eine genuin rechtsstaatliche Legitimation. Hierin sollten die Behörden der Europäischen Union eigentlich selbst den entscheidenden Mehrwert des ReNEUAL-Projekts sehen: Das Verwaltungshandeln einer Behörde im Voraus bestimmten und in sich stimmigen Regeln zu überwerfen, erhöht schon allein für sich dessen rechtsstaatliche Legitimität.

Schließlich liegt die allgemeine Bedeutung des ReNEUAL-Entwurfs in einer besonderen Kulturationsleistung. Das hat wiederum drei Aspekte: Zu bestimmten Fragen des allgemeinen Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrensrechts werden - zum einen - Rechtsgedanken aus verschiedenen Kulturkreisen Europas zusammengeführt und ins Gespräch gebracht. Damit verbunden ist - zweitens - ein Innovationsschub; denn die Entwurfsverfasser begnügen sich nicht mit einer Sichtung und einem Abgleich des Vorhandenen, gewissermaßen auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“, sondern gehen darüber hinaus, indem sie das Vorfindliche in der Zusammenführung zugleich fortdenken. Das Ergebnis zeitigt - drittens - wiederum Rückwirkungen auf die Ausgangssysteme: auf die diversen nationalen Rechtsordnungen ebenso wie auf das bisherige Unionsrecht, und zwar im Sinne einer Vorbildwir-



kung und einer Anregungswirkung zu eigener Fortentwicklung. Für mich ist dies ein Prozess der Herausbildung und Fortentwicklung einer europäischen Rechtskultur.

Diesen letzten Punkt: den der Kulturationsleistung möchte ich ein wenig näher beleuchten.

In seiner inhaltlichen Grundkonzeption beruht der Entwurf auf der Hypothese der Konvergenz des allgemeinen Verwaltungsrechts - oder besser: der allgemeinen Verwaltungsrechte - in Europa: Er setzt diese Konvergenz voraus, und er betreibt sie damit auch selbst. Hier stellt sich das Problem der Rolle der nationalen Rechtskulturen im Unionsrecht, die ja zum Teil schon in ihm vorhanden sind, als Ablagerungen, als Sedimentschichten des Unionsrechts, die aber zu anderen Teilen auch an das Unionsrecht herangetragen, in es eingespeist werden können, als Akt bewusster Veränderung und Fortentwicklung. Damit stand das ReNEUAL-Team vor der Glaubensfrage: Kommt Europa nur dann voran und ganz zu sich selbst, wenn es das Nationale überwindet, abstreift und hinter sich lässt? Oder kann es nur gelingen, wenn es sich umgekehrt gerade aus den nationalen Rechtskulturen speist?

Ich freue mich, dass das ReNEUAL-Projekt prononciert auf dem zweiten Standpunkt steht: dass gerade Verwaltungs- und Europarechtler aus den Mitgliedstaaten es unternommen haben, neues Europarecht aus nationalem Rechtswissen herauszudestillieren, und dies nicht im Sinne einer Reduktion auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern im Sinne des Grundsatzes der Hermeneutik, dass das Ganze mehr sein kann als seine Teile.

Damit waren dem Projekt zugleich Arbeitsweise, Verfahren und Methode vorgegeben. Auch dies prägt das Ergebnis und hebt seinen Wert. Dreierlei ist insofern von herausragender Bedeutung:

Zum einen wurde der ReNEUAL-Entwurf nicht von Beamtenstäben oder Politikern erarbeitet, sondern von Wissenschaftlern, die in einer späteren Phase ihrer Arbeiten sich des Rates und der Unterstützung nationaler Richter versichert haben. Der Entwurf präsentiert sich deshalb als vorbildlich rechtsstaatliche Leistung: der Herrschaft des Rechts verpflichtet, weitgehend frei von politischen Gestaltungsabsichten.

Zum zweiten entstand der Entwurf in internationaler - oder besser: multinationaler Kooperation. Nicht nur dass Wissenschaftler und Richter aus mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union mitgewirkt haben - alle waren und sind sie der Rechtsvergleichung verpflichtet, alle kennen und schätzen sie nicht nur das Gute im Eigenen, sondern auch das Bessere im Anderen. So wächst Europarecht im Spiegel einer sublimierten nationalen Wahrnehmung, als eine im besten Sinne gesamteuropäische Leistung.

Und drittens sucht der Entwurf auf der Zeitachse Vorhandenes zu analysieren und Neues zu empfehlen. Seine Autoren blicken sowohl zurück als auch nach vorne; sie sichten und kritisieren den Bestand und wagen nicht selten, Neuland zu betreten. Beides ist wichtig und wertvoll. Man hätte erwarten können, dass das ReNEUAL-Team sich mit der kritischen Sichtung und Ordnung des vorhandenen Rechtsstoffs begnügt; schon das wäre eine wichtige und respektable Leistung gewesen. Doch die Autoren gehen darüber hinaus, wo ihnen das Bestehende unbefriedigend erscheint, und dies in aller Vorsicht und Umsicht. Das gilt schon für das Dritte Buch,

das sich in einem eher herkömmlichen Zugriff mit Einzelakten befasst, das aber mit besonderer Ausführlichkeit Regeln über die Informationserhebung und über die Beteiligung von Betroffenen und interessierter Öffentlichkeit, auch in Verbundverfahren, entwickelt. Es gilt ungleich mehr für das Vierte Buch über Verwaltungsverträge, das gegenüber dem allerdings recht antiquierten deutschen Recht einen großen Fortschritt darstellt. Und es gilt vollends für das Sechste Buch über das Informationshandeln der modernen Verwaltung im IT-Zeitalter.

Das Ergebnis zu würdigen, ist Gegenstand der Tagung, zu der wir uns hier zusammengefunden haben; dem will und kann ich nicht vorgreifen. Gleichwohl hat Herr Professor Schneider mich um eine Würdigung gebeten und dieses mein Grußwort denn auch gleich unter die Überschrift gestellt: „Der ReNEUAL-Entwurf aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts“. Ich will mich diesem Ansinnen nicht völlig entziehen und also noch den einen oder anderen Gedanken vortragen.

Insofern müssen wir zuerst überlegen, was „die Sicht des Bundesverwaltungsgerichts“ ausmacht. Der ReNEUAL-

Entwurf trifft ja die Grundentscheidung, sich auf Regeln für die Eigenverwaltung der Unionsbehörden zu beschränken; der mittelbare Vollzug des Unionsrechts durch die mitgliedstaatlichen Behörden wird ausgeklammert. Damit sind die vorgeschlagenen Regeln, sollten sie Gesetz werden, auf den ersten Blick kein Gegenstand für die nationale Rechtsprechung. Den Entwurf „aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts“, eines nationalen Gerichts, zu würdigen, wie mir aufgetragen ist, muss deshalb etwas tiefer ansetzen. Seine Bedeutung liegt dann in der angesprochenen Vorbildwirkung und Anregungswirkung. Vorbild in den Bereichen, in denen der Entwurf dem deutschen Modell gefolgt ist oder dem deutschen Recht doch weitgehend entspricht; hier kann künftig auf eine Parallelität der Rechtsentwicklung besonders geachtet werden, und dies von allen beteiligten Akteuren, auch vom Bundesverwaltungsgericht. Und Anregung: In den Bereichen, in denen der Entwurf - vielleicht mit gutem Grund - vom deutschen Recht abweicht, stellt er zugleich das deutsche Recht in Frage und regt seine Fortentwicklung an. Adressat ist insofern der Gesetzgeber der deutschen Verwaltungsverfahrensgesetze im Bund und in den Ländern, in erster Linie vielleicht jene Arbeitskreise und Beiräte beim Bundesminister des In-

nern, die über die Fortentwicklung des deutschen Rechts nachdenken. Adressat ist aber auch die Verwaltungsgewichtsbarkeit, in den Spielräumen, die ihr zur Auslegung und Fortentwicklung des geltenden Rechts eröffnet sind.

Entscheidend ist in jedem Falle der Diskurs, die Debatte, der Wettbewerb der Modelle und Argumente. Der aber zwingt zum Rückgang auf die Gründe für eine Position. Hier sehe ich eine der wichtigsten Leistungen des ReNEUAL-Entwurfs: Zu begrüßen sind die ausführlichen Begründungen, welche die Autoren ihren Normierungsvorschlägen beigeben. Damit liefern sie Grundbausteine für eine europarechtliche Dogmatik. Dogmatik leistet zweierlei: Sie führt die einzelnen Rechtsinstitute zu einem stimmigen Ganzen zusammen und leistet insofern Systembildung; und sie führt die einzelnen Institute ebenso wie ihr Zusammenwirken auf tragende Gründe zurück und leistet insofern Legitimation. Dogmatik im Unionsrecht leistet noch ein drittes: Sie führt auch die Akteure zusammen und bringt sie ins Gespräch, über Landesgrenzen wie über Grenzen der Professionen hinweg. So ermöglicht und erzwingt sie einen internationalen Diskurs, und zwar

einen Diskurs, der auch die Rechtswissenschaft mit der Rechtsprechung zusammenführt.

Mein zweiter Gedanke zur Würdigung gilt nun doch dem Inhalt der vorgeschlagenen Regelungen. Nur anhand eines praktischen Beispiels lässt sich zeigen, auf welche Weise die Regelungsvorschläge des ReNEUAL-Entwurfs Vorbild und Anregung auch für die künftige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sein können. Hierzu greife ich einen Themenkomplex beispielhaft heraus, dem ich besondere Bedeutung gerade für die Fortentwicklung des deutschen allgemeinen Verwaltungsrechts beimesse. Wie beiläufig bereits erwähnt, erscheint im deutschen Verwaltungsverfahrensgesetz gerade der Abschnitt über Verwaltungsverträge seit geraumer Zeit als besonders reformbedürftig. Schauen wir also, was der ReNEUAL-Entwurf hierzu vorschlägt. Da fällt mehreres auf, was den Entwurf und seine allgemeine Bedeutung in meinen Augen ganz allgemein kennzeichnet und auszeichnet:

Der ReNEUAL-Entwurf folgt zum Vertragsrecht in Buch IV der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichts-

hofs, der sich seinerseits vom französischen Modell hat leiten lassen. Systemprägend ist insofern die deutliche Unterscheidung zwischen der Entscheidung der Behörde, einen Verwaltungsvertrag zu schließen (oder vertragliche Rechte auszuüben), einerseits und dem Vertragsschluss bzw. dem Vertrag selbst andererseits. Für das deutsche Verwaltungsrecht könnte diese Unterscheidung zweier Stufen beispielgebend wirken.

Wir kennen die Abschichtung der Behördenentscheidung, welche Grundlage für den Vertragsschluss ist, vom Vertragsschluss selbst nur im förmlichen Vergaberecht, das wiederum auf Unionsrecht zurückgeht. Bei anderen Verträgen rühren wir beides ineinander. Dabei hat die Unterscheidung klare Vorzüge. Das wird besonders deutlich, wenn die Entscheidung der Behörde eine Auswahlentscheidung unter mehreren Bewerbern darstellt. Man sieht sofort, dass diese Auswahlentscheidung ein mehrdimensionales Rechtsverhältnis betrifft, in welchem der Behörde zahlreiche Bewerber gegenüberstehen, während der nachfolgende Vertrag nur zwei Partner kennt. Man sieht auch sogleich, dass die Auswahlentscheidung dem öffentlichen Recht unterliegt, weil die Ver-



waltung eben keine privatautonome Vertragsfreiheit genießt, sondern durchgängig gesetzlich gebunden ist, unabhängig davon, ob der dann geschlossene Vertrag nach seinem Gegenstand ebenfalls öffentlichrechtlicher oder aber - wie zumeist - privatrechtlicher Natur ist.

Welche Klimmzüge und Gewaltakte unternehmen wir hingegen dort, wo wir nicht durch Unionsrecht zu unserem Glück gezwungen werden! Das gilt natürlich vor allem für die unerschwellige Vergabe, die sich von der förmlichen Vergabe nur durch das Auftragsvolumen unterscheidet (sowie eben durch die Freiheit des nationalen Gesetzgebers, alles beim Alten zu belassen). Es gilt aber gleichermaßen für alle anderen Verteilungsentscheidungen: vom Verkauf begünstigter Grundstücke durch eine Kommune über die Standplatzvergabe auf dem Oktoberfest, die Auswahl des am besten geeigneten Bewerbers um eine freie Beamtenstelle, die Vergabe einer Linienverkehrskonzession an einen Busunternehmer oder einer Frequenz an einen Rundfunk- oder einen Mobilfunkbetreiber bis hin zur Aufnahme eines Krankenhauses in den Bedarfsplan des Landes. Nirgends wird bei uns klar zwischen der Entschließung der Behörde und dem nachfolgenden Um-

setzungsakt, hier dem Vertrag selbst unterschieden. Stattdessen knüpfen wir alles gleich an den Vertrag, und die Prüfung der Auswahlentscheidung gerät zum bloßen Inzidentpunkt. Die Folge sind komplizierte Klimmzüge. Wo auch der Vertrag dem öffentlichen Recht unterfällt, fallen die Klimmzüge nicht so störend auf; sie betreffen zumeist nur die Gliederung unserer Entscheidungsgründe. Wo aber der Vertrag privatrechtlicher Natur ist, pressen wir auch die Auswahlentscheidung ins Privatrecht - und sehen uns, weil das nicht recht passen will, zu den Hybridkonstruktionen des Verwaltungsprivatrechts gezwungen, die der ReNEUAL-Entwurf - wenn auch etwas schief - im Ganzen aber mit Recht kritisiert.<sup>2</sup>

< Der Entwurf geht noch einen Schritt weiter: Er bezieht die Unterscheidung zweier Stufen nicht nur auf die Phase der Vertragsanbahnung, sondern setzt sie während der Phase der Vertragsdurchführung fort. Bei uns hat es überaus lange gedauert, bis die Rechtsprechung erkannt hat, dass die Verwaltung auch bei der Ausübung vertraglicher Rechte - und damit vertragsbegleitend und auf Dauer - rechtsstaatlichen

---

<sup>2</sup> Buch IV, Einführung Rn. 27.

Grundsätzen unterliegt. So bindet der Bundesgerichtshof die Verwaltung heute auch bei der Ausübung eines Kündigungsrechts an spezifisch öffentlich-rechtliche Regeln, die er - wenn wundert's - dem Widerrufsrecht des § 49 VwVfG entlehnt.<sup>3</sup> >

Werden freilich zwei Stufen unterschieden, dann rückt sofort die Frage nach den Fehlerfolgen in den Blick: Welche Folgen sind aus einem Fehler auf der ersten Stufe für die zweite Stufe zu ziehen? Der ReNEUAL-Entwurf antwortet wiederum ganz französisch: Der Fehler führt zur Aufhebbarkeit (Vernichtbarkeit) der Verwaltungsentscheidung auf der ersten Stufe, schlägt aber nicht ohne weiteres und von selbst auf die zweite Stufe durch, sondern verpflichtet die Verwaltung lediglich zu einer bestimmten Reaktion mit dem Ziel der Änderung oder Beendigung des Vertrages.<sup>4</sup> Man sieht: keine platte Vertragsnichtigkeit, sondern abgestufte Fehlerfolgen. Dieser Ansatz erlaubt es, auf die berechtigten Belange des - womöglich gutgläubigen - Vertragspartners Rücksicht zu nehmen. Nebenbei bemerkt, erlaubt er auch, Fehler für unbeachtlich zu erklären, die für den Vertragsinhalt ohne Aus-

---

<sup>3</sup> BGHZ 155, 166; NJW 2007, 246 = JZ 2007, 415 m. Anm. Stober - öffentliches Kreditinstitut kündigt privatrechtlichen Darlehensvertrag, der zu Subventionszwecken geschlossen worden war.

<sup>4</sup> Art. IV-8 Abs. 4 sowie Art. IV-31 ff.

wirkung geblieben sind - der Gedanke der Fehlerkausalität, der bei uns gerade so heftig im Kreuzfeuer der Kritik steht. Ergänzend tritt eine pekuniäre Nachsteuerung auf der Sekundärebene hinzu: Entschädigung für den Vertragspartner oder Schadensersatz für den verletzten Dritten.

All das bietet reichen Stoff zum Nachdenken. Der ReNEUAL-Entwurf übernimmt übrigens keineswegs die reine französische Lehre. Im Gegenteil schreitet er auch insofern deutlich voran und bietet so auch unseren französischen Nachbarn und Freunden manche Anregung. Sie sehen sich etwa aufgefordert, deutlicher zwischen Prozessrecht und materiellem Recht zu unterscheiden. Bekanntlich sind etliche Rechtsinstitute des französischen Verwaltungsrechts prozessual geprägt: von dem Bestreben, Rechtsschutz zu eröffnen. Der ReNEUAL-Entwurf präsentiert sich hier in vollendeter Höflichkeit: Er sucht den Grundgedanken des französischen Modells und greift ihn auf, wendet ihn aber ins materielle Recht. Ein schönes Beispiel bietet wieder das Vertragsrecht, nunmehr allerdings nicht zum Vertragsanbahnungs- und abschlussverfahren, sondern zum Vertragsinhalt. Erweist sich dieser als rechtswidrig, so kennen wir in Deutschland im

Grunde nur die platte Rechtsfolge der Vertragsnichtigkeit. Das französische Recht sieht das nur bei schweren Fehlern vor und erhält unterhalb dieser Schwelle den Vertrag ungeachtet des Mangels zunächst aufrecht, es sei denn das Gericht passt seinen Inhalt auf Klage hin der Rechtslage an. Der ReNEUAL-Entwurf löst sich vom französischen Modell lediglich insofern, als er der prozessualen Lösung der Vertragsgestaltung durch Urteil nicht folgt, sondern stattdessen den Vertragsparteien einen materiellrechtlichen Anpassungsanspruch gibt: französisches Vorbild, materiell-rechtlich gewendet.

Französisches Recht, materiell-rechtlich gewendet: Wir kehren zu Otto Mayer zurück. Der Kreis schließt sich. Bekanntlich hat Otto Mayer den Begriff des Verwaltungsakts aus dem französischen Recht entlehnt und zum Kernbegriff des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts erhoben, mit bleibender Wirkung. Auch dieser Begriff war ursprünglich eine Zweckerschöpfung des Prozessrechts; er entschied über die Rechtswegeröffnung. Das haben wir überwunden; der Begriff ist vom Prozessrecht ins materielle Recht gewandert, oder genauer: Wir haben deutlicher zwischen Prozessrecht und ma-

teriellem Recht unterscheiden gelernt, nicht zuletzt anhand des Begriffs vom Verwaltungsakt. Das ist Resultat dogmatischen Bemühens. Der ReNEUAL-Entwurf lädt uns ein, dieses Bemühen voranzutreiben und dabei über europäische Binnengrenzen hinweg in Nachbars Gärten zu schauen.

Meine Damen und Herren: Wir sind auf dem Weg einer Konvergenz der nationalen Rechtsordnungen und zugleich der Herausbildung eines gemeinsamen europäischen Verwaltungsrechts. Das Ziel ist nicht der Schmelzofen einer allseitigen Vereinheitlichung, sondern ist das Zugleich von Unionsrecht und nationalen Rechten, ist Einheit und Vielfalt, aber mit wechselseitiger Anschlussfähigkeit. Wichtig ist, dass wir auf diesem Weg nicht passiv getrieben werden, sondern bewusst gehen; dass wir nicht stumm nebeneinanderher, sondern miteinander gehen; und dass wir dabei miteinander reden, über das Woher und Wohin. Der ReNEUAL-Entwurf markiert nicht das Ende des Weges, wohl aber einen wichtigen Markstein. Ich danke allen, die daran mitgewirkt haben, in jahrelanger intensiver und gründlicher Forschungsleistung. Und ich freue mich auf die weitere Debatte und auf unseren

weiteren Weg. Mit diesem prächtigen Rückenwind sollte das geradezu Spaß machen.

In diesem Sinne heiÙe ich Sie zur Präsentation und ersten Diskussion des ReNEUAL-Entwurfs in den Sälen des Bundesverwaltungsgerichts herzlich willkommen.