

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

Bettina Schöndorf-Haubold, Justus-Liebig-Universität Gießen

## I. Gute Verwaltung als Ziel verfasster Verwaltung?

1. *Ein verfassungsrechtliches Verständnis von guter Verwaltung verheiße Qualitätsgewähr mit den Weihen der höchsten normativen Autorität – denkbar wäre dies in Gestalt eines Prinzips oder eines Rechts auf gute Verwaltung, als Optimierungsgebot, Strukturvorgabe, als Verpflichtung zu einem bestimmten Qualitätsniveau, als Rationalitäts- oder Rationalisierungsverpflichtung oder lediglich als Mindeststandard im Sinne eines Untermaßverbots oder einer Missstands-Schranke.*
2. *Fehlt es an einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Bestimmung, stellt sich die Frage, ob sich nicht bereits aus der Zusammenschau der verwaltungsbezogenen Bestimmungen der Verfassung eines demokratischen Rechtsstaats das oder ein Leitbild für eine gute Verwaltung ableiten lässt.*

## II. Konzept(e) guter Verwaltung zwischen Recht und Ratio

3. *Hinter dem Begriffspaar der „guten Verwaltung“ verbirgt sich eine breite Vielfalt an Qualitätsanforderungen an öffentliche Verwaltungen in der Pluralität ihrer Erscheinungsformen.*
4. *Die Anordnung und das Verhältnis der einzelnen Elemente guter Verwaltung folgen normativen Setzungen und Grenzen, politischen oder verwaltungspraktischen Wertungen und Erwartungen, wie sie insbesondere in den Sozialwissenschaften formuliert werden.*
5. *Das Konzept guter Verwaltung ist innerhalb eines Rahmens in Teilen flexibel; es ist stetigen Veränderungen unterworfen und – jedenfalls in einer holistischen Perspektive – kaum vollständig determinierbar. Die Offenheit dieses Meta-Konzepts erschwert den juristischen Zugriff, der sich deswegen häufig auf Ausschnitte oder einzelne Anforderungen konzentriert.*

### 1. Gegenstand und Maßstab des Bewertungsurteils bzw. des Qualitätsziels

6. *Mit Gegenstand und Maßstäben variiert auch das jeweilige Konzept guter Verwaltung.*
7. *Konzepte von good governance und guter Verwaltung formulieren Maßstäbe für Regierungs- und Verwaltungshandeln, die eine Bewertung desselben erlauben. Je nach Entwicklungsstand des adressierten Gemeinwesens schwanken die Anforderungen von – nicht notwendig rechtsförmlich fixierten – Mindestgeboten der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie bis zu Leitbildern, Zielen oder Optimierungsgeboten außerrechtlicher Parameter wie Effizienz, accountability oder Partizipation.*

### a) Zugriffsebenen

8. *Konzepte guter Verwaltung können auf der Mikro-Ebene des Verwaltungsrechtsverhältnisses anknüpfen und für dieses vorrangig ergebnis- und teilweise auch handlungsbezogen Anforderungen formulieren.*
9. *Auf einer Meso-Ebene nimmt gute Verwaltung auch übergreifende Steuerungsfaktoren wie etwa Strukturentscheidungen für Organisation, Verfahren, Mittel und Personal oder auch vorgelagerte Entscheidungen für den Einsatz bestimmter Instrumente in den Blick.*
10. *Auf der Makro-Ebene verfassungsrechtlicher, parlamentarischer und gubernativer Steuerung werden die zentralen Strukturentscheidungen für die Einrichtung und das Funktionieren von Verwaltungen getroffen.*

## b) Bewertungsfaktoren

11. *In demokratischen Rechtsstaaten stellen rechtliche und insbesondere verfassungsrechtliche Anforderungen der Achtung der Menschenwürde, des Grundrechtsschutzes, der Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und einer demokratischen Grundordnung einen unverzichtbaren Mindestbewertungsmaßstab dar.*
12. *In Bezug auf Staaten mit defizitären demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen beschränkt sich ein Konzept guter Verwaltung als Teil von good governance im internationalen Kontext teilweise auf ein Minimum elementarer rechtlicher Maßstäbe.*
13. *Generell stellt es ein Charakteristikum guter Verwaltung dar, sich nicht in der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu erschöpfen, sondern dieses gerade zusätzlichen rechtlichen oder außerrechtlichen Maßstäben zu unterwerfen.*
14. *Anspruch und Niveau der „guten“ Verwaltung hängen maßgeblich von der Verkopplung rechtlicher und außerrechtlicher, zwingender und optionaler, fremd- und selbstgesetzter Maßstäbe ab. Konzepte guter Verwaltung sind daher notwendig wertungsabhängig und entwicklungs offen.*

## 2. Praktische Beispiele für Konzepte guter Verwaltung

### a) Gute Verwaltung als Teil völkerrechtlicher good governance

15. *Von einem ursprünglich eng rechtsstaatlichen Maßstab auf der Makroebene emanzipiert sich der völkerrechtliche Begriff der good governance sukzessive zu einem breit angelegten strategischen Konzept guter, effizienter, transparenter und rechenschaftspflichtiger Regierung und Verwaltung sowohl auf der Makro- als auch auf Meso- und Mikro-Ebene. Good governance und gute Verwaltung sind in diesem Konzept eng miteinander verknüpft.*

### b) Gute Verwaltung als Stabilitäts- und Rechtsmaßstab im Europarat

16. *Im Europarat lässt sich ein differenzierendes Verständnis von good governance und guter Verwaltung erkennen, das auf der Handlungsebene Verwaltungen umfassend und nicht allein in ihren Beziehungen zu Individuen in den Blick nimmt und über rechtliche Maßstäbe hinausgeht, sich auf der Kontrollebene aber auf einen Mindestschutz für das Verwaltungshandeln beschränkt.*
17. *In diesem Verständnis bildet gute Verwaltung einen Teil von good governance, setzt allerdings das Erreichen der rechtsstaatlichen und demokratischen Mindestanforderungen und die grundsätzliche Einhaltung der Menschenrechte (und damit den Mindeststandard von good governance als Kontrollmaßstab) voraus.*

### c) Perspektiven unionaler Konzepte guter Verwaltung

18. *Demgegenüber gewährt Art. 41 GRC jedermann ein Recht auf gute Verwaltung. Der enge Begriff dieses Rechts greift wesentliche, vorrangig normative Gehalte guter Verwaltung auf und fasst sie in einem subjektiven Recht zusammen. Ein zentraler, allerdings auf das Verhältnis der EU-Eigenverwaltung zu Privaten beschränkter Teilbereich guter Verwaltung wird so im Primärrecht quasiverfassungsrechtlich fixiert.*
19. *Zwar deuten Normen wie Art. 298 AEUV (Bekanntnis zu einer offenen, effizienten und unabhängigen europäischen Verwaltung) und Art. 10 Abs. 3 S. 2 EUV (Verpflichtung zu möglichst offenen und bürgernahen Entscheidungen) ein weiter ausgreifendes Verständnis guter Verwaltung für die EU-Verwaltung an, nehmen aber nicht ausdrücklich auf „gute Verwaltung“ Bezug.*

20. *In einem bemerkenswerten Zusammenspiel von hartem Primärrecht und unverbindlichem soft law kompensieren das Grundrecht auf gute Verwaltung, der Kodex für gute Verwaltungspraxis und die weichen Durchsetzungsmechanismen sog. Ombudsprudence das Fehlen einer verwaltungsverfahrensrechtlichen Kodifikation durch den europäischen Gesetzgeber.*

### 3. Gute Verwaltung als Leitbild, Meta-Konzept oder Rationalisierungsmodus

#### a) Das Verhältnis eines übergreifenden Konzepts guter Verwaltung zum Recht

21. *Gute Verwaltung kann nicht mit grundlegenden verfassungsrechtlichen Prinzipien wie Rechtsstaat und Demokratie auf eine Stufe gestellt werden. Gute Verwaltung setzt Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimation unhintergebar voraus.*

22. *Recht kann Präferenzen setzen, Maßstäbe hierarchisieren und damit im demokratischen Diskurs generierte spezifische Anforderungen an gute Verwaltung in inhaltlicher, prozeduraler oder institutioneller Hinsicht zur Geltung bringen.*

#### b) Offenheit des Begriffs und Grenzen der rechtlichen Steuerungsfähigkeit

23. *Da das Qualitätsurteil „gute Verwaltung“ von tatsächlichen Umständen, normativen Voraussetzungen und politischen Entscheidungen abhängt, ist der Begriff offen für unterschiedliche Leitbilder – etwa der rechtmäßigen, transparenten, digitalen oder smarten Verwaltung, ohne selbst Leitbild und aus sich heraus hierauf festgelegt zu sein.*

24. *Wird gute Verwaltung weder als eine positive Beschreibung lediglich rechtmäßiger Verwaltung noch als Synonym für eine dem jeweiligen entwicklungs- und zeitabhängigen politischen Leitbild entsprechende Verwaltung verstanden, muss das Konzept auf einer höheren Abstraktionsebene anknüpfen – als Meta-Konzept und Rationalisierungsmodus, dessen Anliegen es ist, die unterschiedlichen Faktoren so zu ordnen, dass die Verwaltung sich permanent auf die Verbesserung ihrer Leistungserbringung und auf die erforderliche Anpassung an sich wandelnde reale und normative Anforderungen ausrichtet.*

#### c) Adressaten eines übergreifenden Konzepts guter Verwaltung

25. *Die Komplexität des Konzepts wird dadurch erhöht, dass es sich nicht an einen einzelnen Adressaten, sondern an eine Vielzahl von Verwaltungen auf unterschiedlichen Ebenen in unterschiedlichen Organisationsformen richtet. Die Übergänge zwischen Verwaltungs- und Gubernativfunktionen sind fließend.*

26. *Ein solches ganzheitliches Konzept setzt größtmögliches Wissen der Akteure voneinander und die Kommunikation und Kooperation über die Zielerreichung guter Aufgabenerfüllung voraus.*

#### d) Die Rolle der Rechtswissenschaft im interdisziplinären Diskurs

27. *Jenseits der Auseinandersetzungen mit Art. 41 GRC spielen Konzepte guter Verwaltung in der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Literatur mit wenigen Ausnahmen nur eine sehr geringe Rolle. Auch in den Verwaltungswissenschaften wird „gute Verwaltung“ kaum thematisiert.*

28. *Rechtswissenschaftliche Governance-Ansätze verbinden Analysetechniken, richten den Blick auf Regellungsstrukturen und –arrangements und kommen damit einem integrierenden übergreifenden Ansatz am nächsten. Governance-, Steuerungs- oder Maßstabslehre ist gemeinsam, dass es ihnen auch und gerade um die Voraussetzungen und Gelingenbedingungen der funktionsadäquaten Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Verwaltung und damit dem Grunde nach um gute Verwaltung geht.*

29. *Gute Verwaltung als dynamischer und entwicklungsöffener Rationalisierungsmodus für eine wirkungs- und effizienzorientierte Verwaltung ist auf Wissen über Verwaltung und damit auf interdisziplinäre wissenschaftliche Beobachtung angewiesen. Eine ausdrücklich oder implizit hierauf ausgerichtete Rechtswissenschaft zeigt die Grenzen, vor allem aber die Optionen ihrer rechtlichen Realisierung auf.*

### III. Das verfassungsrechtliche Verständnis von guter Verwaltung

#### 1. Entwicklungsgeschichte

30. *Im Zuge sich wandelnder Herausforderungen haben sich auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Verwaltungen weiter entwickelt, ohne damit zugleich ein verfassungsrechtlich alle Faktoren umfassendes Anforderungsprofil guter Verwaltung zu determinieren.*

#### 2. Einzelausprägungen und Anklänge übergreifender guter Verwaltung

##### a) Acquis verfassungskonformer Verwaltung

31. *Auch wenn verfassungswidrige Verwaltung keine gute Verwaltung sein kann, zielen umgekehrt die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Verwaltung nicht alle auch auf gute Verwaltung an sich. Insbesondere Grundrechte und Kompetenzbestimmungen sind gleichermaßen Qualitätsmaßstab und Grenze für das Ob und Wie jedes Verwaltungshandelns.*

##### b) Anklänge übergreifender Konzepte guter Verwaltung

32. *Im Zuge von Verfassungsänderungen sind in das Grundgesetz zuletzt vermehrt Bestimmungen eingefügt worden, die mit der Anerkennung bestimmter Funktionsnotwendigkeiten einer Kooperation von Bund und Ländern eine Vorstellung von guter Verwaltung anklingen lassen. Beispiele sind insbesondere Art. 91c, Art. 91d und Art. 91e GG.*

#### 3. Rationalität guter Verwaltung als Impulsgeber

33. *Verfassungsrechtliche Spielräume eröffnen die Möglichkeit, übergreifende Überlegungen guter Aufgabenerfüllung einzubeziehen.*

34. *Eine verfassungsrechtlich klare Anerkennung zulässiger Verwaltungskooperation kann sich förderlich auf Fragen der Legitimation, Zurechnung und auch der zulässigen Informationsübermittlung auswirken, indem sie die Ausbildung von Kooperationsverkehrsregeln eröffnet.*

### IV. Gute Verwaltung als Klugheitsregel

35. *Ein übergreifendes Konzept guter Verwaltung kann als Rationalisierungsmodus zu einem besseren Verständnis von Verwaltung auf allen Ebenen des Verwaltungshandelns, gubernativer Richtungsentscheidungen und vor allem auch auf der Ebene der Gesetzgebung beitragen. Es hat das Potential, die Qualität des Verwaltungshandelns in den Grenzen des Rechts, aber auch durch Recht zu fördern.*

36. *Es stellt kein Defizit des Grundgesetzes dar, ein solches Prinzip im Sinne einer Niveauverpflichtung oder eines Optimierungsgebots weder ausdrücklich noch implizit zu umfassen. In erster Linie sind die Parlamente und die Verwaltungen dazu aufgerufen, ihrer Verantwortung für die Qualität einer funktional verstandenen Verwaltung gerecht zu werden und hierzu gegebenenfalls auf ein Konzept guter Verwaltung als Klugheitsregel Bezug zu nehmen.*