Grundfragen demokratischer und rechtsstaatlicher Verwaltung

Herausgegeben von BERND GRZESZICK und WOLFGANG KAHL

Mohr Siebeck

Grundfragen demokratischer und rechtsstaatlicher Verwaltung



Grundfragen demokratischer und rechtsstaatlicher Verwaltung

1. Deutsch-Japanisches Verwaltungsrechtskolloquium

Herausgegeben von Bernd Grzeszick und Wolfgang Kahl

Mohr Siebeck

Bernd Grzeszick ist Direktor des Instituts für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie sowie des Heidelberg Center for American Studies.

Wolfgang Kahl ist Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht sowie der Forschungsstelle für Nachhaltigkeitsrecht der Universität Heidelberg.

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung für Wissenschaftsförderung.

ISBN 978-3-16-163455-0 / eISBN 978-3-16-163456-7 DOI 10.1628/978-3-16-163456-7

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über https://dnb.de abrufbar.

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck aus der Times gesetzt, in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Der vorliegende Band enthält die gesammelten Vorträge, die auf dem 1. Deutsch-Japanischen Verwaltungsrechtskolloquium am 28. und 29. April 2023 in Heidelberg gehalten wurden. Thematisch sind die Beiträge den Grundfragen demokratischer und rechtsstaatlicher Verwaltung gewidmet, um als Eröffnungsveranstaltung den Bogen zu spannen für weitergehende rechtsvergleichende Betrachtungen auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts, die Gegenstand künftiger Tagungen in Japan und Deutschland sein sollen.

Ermöglicht wird dies durch die großzügige Förderung seitens der Fritz Thyssen Stiftung, die das Vorhaben von Beginn an und ausdauernd positiv begleitet, wofür wir uns herzlich bedanken.

Heidelberg, im August 2023

Bernd Grzeszick und Wolfgang Kahl

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Wolfgang Kahl	
Begrüßung	1
Teil I	
Die Bedeutung der Rechtsvergleichung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	
Stephan Harbarth	
Die Bedeutung der Rechtsvergleichung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	9
Teil II	
Demokratische und rechtsstaatliche Legitimation der Verwaltung?	
Atsushi Takada	
Demokratische oder rechtsstaatliche Legitimation der Verwaltung? Bei der Bewältigung der Sozialstaatlichkeit am Beispiel von	
Dietrich Jesch und Bin Takada	27
Friedrich Schoch	
Demokratische oder rechtsstaatliche Legitimation der Verwaltung?	45

Teil III Exekutive Normsetzung in der parlamentarischen Demokratie

Hermann Pünder			
Exekutive Normsetzung in der parlamentarischen Demokratie. Eine rechtsvergleichende Perspektive	77		
Ryuji Yamamoto			
Exekutive Normsetzung in der parlamentarischen Demokratie			
Teil IV			
Ermessens(fehler)lehre in Japan			
Tomohiko Tatsumi			
Ermessens(fehler)lehre in Japan. Allgemeine Problematik und Aufgabe des Verwaltungsermessens aus Sicht der Rechtsvergleichung	121		
Teil V Externer Sachverstand und Verwaltungswissen in der pluralen Gesellschaft			
Michael Fehling			
Externer Sachverstand und Verwaltungswissen in der pluralen Gesellschaft	141		
Teil VI Vermeidung von Kontroll- und Verantwortungsdefiziten bei unabhängigen Verwaltungseinheiten			
Masahiko Ohta			
Vermeidung von Kontroll- und Verantwortungsdefiziten bei unabhängigen Verwaltungseinheiten. Selbstständigkeit der Verwaltung und Anlage des öffentlichen Rentenfonds in Japan, Problemskizze	167		
Ralf Müller-Terpitz			
Vermeidung von Kontroll- und Verantwortungsdefiziten bei unabhängigen Verwaltungseinheiten	183		

Teil VII

Berichte aus parallel tagenden Arbeitskreisen: "Bericht aus der VDStRL" und "Vorstellung der JStRLV"

Jens-Peter Schneider	
Bericht aus der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Jahrestagung 2022 in Bremen und Jubiläumsband "Streitsache Staat"	205
Hirotaka Tokumoto	
Vorstellung der Japanischen Staatsrechtslehrervereinigung	217
Anhang	227
Stichwort- und Personenverzeichnis	229
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	235
Verzeichnis der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	237

Begrüßung

Wolfgang Kahl*

Die deutsch-japanischen Wissenschaftsbeziehungen auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts reichen bis in die Gründungszeit des modernen japanischen Staates, die sog. Meiji-Restauration¹ zurück. Dabei war die Rechtsvergleichung für die Entwicklung des japanischen Verwaltungsrechts stets von besonderer Bedeutung.² Seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, spätestens seit der Arbeit an der Meiji-Verfassung von 1889, findet in Japan eine intensive Rezeption des deutschen öffentlichen Rechts statt. Diese Rezeption äußerte sich anfangs etwa in der Lektüre von *Otto Mayers* "Verwaltungsrecht", verbreiterte sich aber in der Folge und wandte sich auch zahlreichen sonstigen Fragen zu. Sie umfasst mittlerweile *vice versa* auch, wenngleich – vor allem aufgrund des Sprachproblems – in schwächerer Form die Rezeption des japanischen Verwaltungsrechts durch die deutsche Verwaltungsrechtswissenschaft.

Die dominierende Traditionslinie geht dabei von *Tatsukichi Minobe* (1873–1948) über *Jirō Tanaka* (1906–1982) zu dessen Schülern als Schlüsselfiguren des Verwaltungsrechtsaustausches in den letzten 60 Jahren. Namentlich ragt insofern vor allem das Wirken von *Hiroshi Shiono* (Universität Tokio) und der von ihm geprägten "Tokio-Schule" (Schüler u.a.: *Hikaru Takagi, Yoichi Ohashi, Ryuji Yamamoto*) sowie das von *Tokiyasu Fujita* (Universität Tohoku, Richter am Supreme Court) heraus.

Dabei bestanden von Anfang an weit verzweigte, zumeist auf individuellen Kontakten basierende und hier nicht vollständig darstellbare Austauschbeziehungen. Diese weisen einen bemerkenswerten Schwerpunkt im süddeutschen Raum, namentlich mit Universitäten in Baden-Württemberg (vor allem Freiburg, Heidelberg, Konstanz) auf. Daneben bestehen aber auch Beziehungen zu zahlreichen weiteren deutschen Universitäten, etwa Berlin (*Michael Kloepfer, Christian*

^{*} Ich danke Eberhard Schmidt-Aßmann und Ruyji Yamamoto für hilfreiche Hinweise.

¹ Siehe dazu *Ishikawa*, Friedrich Franz von Mayer, 1992, S. 217 ff.; ferner das Stichwort "Meiji-Restauration", in: Wikipedia, https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Meiji-Restauration&oldid=231738274 (abgerufen: 21. April 2023).

² Vgl. *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, § 9 Rn. 137 ff.; *Baum*, in: Kaspar/Schön (Hrsg.), Einführung in das japanische Recht, 1. Aufl. 2018, § 1 Rn. 1 ff.; *Oda*, Japanese Law, 4. Aufl. 2021, S. 1 ff., 53 ff.

Waldhoff), Bonn (Fritz Ossenbühl), Hamburg (Hans-Heinrich Trute), Köln (Klaus Stern), München (Peter Badura, Peter Lerche) und Münster (Dirk Ehlers). Vor allem Shiono und Fujita waren in den 60er und 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts Gastwissenschaftler in Freiburg bei Martin Bullinger, Konrad Hesse und Rainer Wahl; über Winfried Brohm und Ohashi geht die Linie nach Konstanz (dort auch zu Hartmut Maurer). Einen spezifischen Bezug hat die deutsch-japanische Verwaltungsrechtsvergleichung schon früh zu Heidelberg: In den 1960er Jahren unternahmen Verwaltungsrechtler aus der "Kyoto-Schule", vor allem Tsutomu Muroi (ab 1966 Universität Nagoya) und Bin Takada (ab 1967 Universität Osaka), einen Forschungsaufenthalt bei Ernst Forsthoff. Hier beschäftigte sich Takada eingehend mit deutscher Literatur zum Rechtsstaatsdenken des 18. und 19. Jahrhunderts. Es folgte ein Aufenthalt Forsthoffs in Japan, in dessen Rahmen dieser Hiroshima, Osaka und Tokio besuchte. Während seines Aufenthalts wurde mit Forsthoff gemeinsam eine Sondertagung der Vereinigung der Japanischen Öffentlichen Rechtslehrer veranstaltet. Prägend sind aus Heidelberger Sicht aber vor allem die Zentralfiguren Fujita und Shiono sowie in deren Gefolge bis in die Gegenwart hinein zahlreiche Professoren (insbesondere Yamamoto, Masahiko Ohta, Tomohiko Tatsumi) der Universität Tokio, aber auch Ministerialbeamte aus Tokio, die das Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht (IVR) in Heidelberg besuchten und weiterhin besuchen. Auf Heidelberger Seite wirkte insofern vor allem der an der Rechtsvergleichung im Öffentlichen Recht auch mit Japan stets besonders interessierte Eberhard Schmidt-Aßmann³ maßgeblich mit, dessen Schriften⁴ auch im asiatischen Raum bis heute eine breite Rezeption erfahren.

Auch im Jahre 2023 ist der Austausch im Verwaltungsrecht zwischen Deutschland und Japan nach wie vor lebendig und fruchtbar, auch wenn sich stets nur eine kleinere Gruppe der Professorinnen und Professoren für Rechtsvergleichung interessiert und der deutsch-japanische Vergleich zudem in beiden Ländern mit der wachsenden Konkurrenz aus den USA, England und Frankreich zu kämpfen hat. Auch heute noch kommen zahlreiche japanische Wissenschaftler als Gastforscher nach Deutschland, häufig im Rahmen ihrer zweiten Qualifikationsschrift und danach im Rahmen von Folgeaufenthalten. Auch heute noch reisen zahlreiche deutsche Rechtswissenschaftler zu Vortragsaufenthalten nach Japan, viele Jahre verdienstvoll gefördert vor allem von der Kawanaka-Stiftung. Diese Vortragsreisen führen nicht selten – dank der Übersetzung durch unsere äußerst sprachkundigen japanischen Kollegen – zu Folgepublikationen deutscher Wis-

³ Vgl. Schmidt-Aβmann, ZaöRV 78 (2018), S. 807 ff.

⁴ Allgemein wirkmächtig im ausländischen Verwaltungsrecht, auch in Japan, etwa *Schmidt-Aβmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 1998; *ders.*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013 (2. Aufl. 2023).

Begrüßung 3

senschaftler in japanischen Fachzeitschriften. Umgekehrt publizieren japanische Wissenschaftler wichtige Beiträge in deutschen Tagungsbänden, Festschriften und Fachzeitschriften. So wurden in jüngerer Zeit etwa in Freiburg,⁵ Tübingen⁶ oder Speyer⁷ gemeinsame deutsch-japanische Tagungen durchgeführt.⁸ Japanische Öffentlich-Rechtler nehmen überdies regelmäßig als Gäste an den Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VDStRL) teil.⁹ Die wichtigsten Schriften deutscher Verfassungs- und Verwaltungsrechtler, zunächst das Deutsche Verwaltungsrecht *O. Mayers*, später zentrale Werke etwa von Konrad Hesse, Eberhard Schmidt-Aßmann oder Rainer Wahl, wurden ins Japanische übersetzt.

Dabei hat das "Schulen-Denken" (insbesondere "Schmitt-Schule" vs. "Smend-Schule"), das sich im Verwaltungsrecht vor allem in dem Streit "Verwaltungsakt vs. Verwaltungsrechtsverhältnis" abbildete, über die Jahre erfreulicherweise an Bedeutung verloren und einer differenzierteren Betrachtung Platz gemacht. In den Vordergrund getreten sind, verstärkt in den neunziger Jahren durch das Inkrafttreten des japanischen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1993¹⁰ einerseits und die Einflüsse der Reformdiskussionen um die Neue Verwaltungsrechtswissenschaft in Deutschland¹¹ andererseits, offenere, konstruktiv-gegenstandsbezogene

⁵ Vgl. etwa die Nachweise in den Fußnoten 21 f.

⁶ Vgl. etwa Kitagawa et al. (Hrsg.), Regulierung – Deregulierung – Liberalisierung, 2001.

⁷ Vgl. etwa Ziekow (Hrsg.), Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück?. Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership), 2011, dort insbesondere die Beiträge von Akio Takahashi und Atsunori Isomura.

⁸ Wiederum nur stellvertretend sei genannt die von Rainer Pitschas und Shigeo Kisa 1999 in Speyer veranstaltete Tagung zur "Internationalisierung von Staat und Verfassung im Spiegel des deutschen und japanischen Staats- und Verwaltungsrechts" unter Beteiligung japanischer und deutscher Rechtswissenschaftler, vgl. Pitschas/Kisa (Hrsg.), Internationalisierung von Staat und Verfassung im Spiegel des deutschen und japanischen Staats- und Verwaltungsrechts, 2002.

⁹ Siehe zur weiteren Optimierung der wechselseitigen Informiertheit über die aktuellen Entwicklungen und Diskurse im Fach auch die Berichte von *Hirotaka Tokumoto* und *Jens-Peter Schneider* in diesem Band.

¹⁰ Sakurada/Bölicke, ZJapanR 5 (1998), S. 169 ff. Dazu Shiono, VerwArch 84 (1993), S. 45 ff. Ferner Ködderitzsch, ZJapanR 2 (1996), S. 131 ff.; Bullinger, VerwArch 84 (1993), S. 65 ff. Eingehend Takagi/Tsuneoka/Suda, Jôkai Gyôsei Tetsuzukihô (Kommentar zum jVwVfG), 2. Aufl. 2017.

¹¹ Vgl. die von *Wolfgang Hoffmann-Riem* und *Eberhard Schmidt-Aβmann* in den Jahren 1993–2004 herausgegebenen 10 Bände der "Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts" sowie anschließend *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aβmann/Voβkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 1. Aufl. 2006, 3. Aufl. 2022 (nunmehr herausgegeben von *Voβkuhle/Eifert/Möllers*). Berichtend *Kersten*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band I, § 25; *Kahl*, European Public Law (EPL) 16 (2010), S. 105 ff. (chinesische Übersetzung in: Huxiang Law Review 3 [2023], S. 148 ff.).

Debatten. Sie haben die frühere (zu) einseitige Ausrichtung am Verwaltungsakt überwunden und befassen sich nun auch eingehend mit sonstigen verwaltungsrechtlichen Fragen, etwa dem in Japan als Gyoseishido ("Verwaltungsanleitung") bezeichneten informellen Verwaltungshandeln sowie Verhandlungslösungen und deren Durchsetzung. Weitere Themen der Beschäftigung waren in jüngerer Zeit beispielsweise die Steuerung der Verwaltung durch Recht, der Verwaltungsstil, die Ermessenslehre, die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der exekutiven Normsetzung, die Konstitutionalisierung, zumal Demokratisierung des Verwaltungsrechts der die Rentenversicherung und Generationengerechtigkeit gewicht der der Rentenversicherung und Generationengerechtigkeit gewicht der der Rentenversicherung und Generationengerechtigkeit gewicht der der Rentenversicherung und Generationengerechtigkeit gewicht der Generationen gerechtigkeit gewicht gewich

Zuletzt hat sich der deutsch-japanische Rechtsvergleich tendenziell etwas auf das Verfassungsrecht verlagert, wie die von *Rainer Wahl* 1998, 2000, 2004 und 2005 veranstalteten Tagungen²¹ sowie die seit 2015 von *Matthias Jestaedt* und *Hidemi Suzuki* organisierten "Deutsch-Japanischen Verfassungsgespräche"²² un-

¹² Vgl. *Fujita*, Die Verwaltung 15 (1982), S. 226 ff.; *dens.*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Band 1, 1990, S. 289 ff.; *dens.*, NVwZ 1994, S. 133 ff.; *Shiono*, in: Tsuji (Hrsg.), Public administration in Japan, 1984, S. 239 ff.; *dens.*, in: FS für Peter Lerche, 1993, S. 851 ff. Ferner *Ohashi*, VerwArch 82 (1991), S. 220 ff.; *ders.*, in: Riedel (Hrsg.), Bedeutung von Verhandlungslösungen im Verwaltungsverfahren, 2002, S. 51 ff.; *Takada*, DÖV 2002, S. 265 ff. Berichtend aus deutscher Sicht *Leiβe*, DÖV 2008, S. 802 ff.; *Marutschke*, Einführung in das japanische Recht, 2. Aufl. 2009, S. 80 ff.

¹³ *Ohashi*, in: Trute/Groß/Röhl/Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 513 ff.; *Yamamoto*, DÖV 2006, S. 848 ff.

¹⁴ *Shiono*, in: Coing (Hrsg.), Die Japanisierung des westlichen Rechts, Japanisch-deutsches Symposion in Tübingen vom 26. bis 28. Juli 1988, 1990, S. 45 ff.

¹⁵ Yamamoto (Fn. 13), S. 848 ff.; ders., VerwArch 109 (2018), S. 190 ff. (211 ff.); Tatsumi, in diesem Band.

¹⁶ *Ohashi* (Fn. 13), S. 522 f.; *Yamamoto*, in: Trute/Groß/Röhl/Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 899 (922 ff.).

¹⁷ Yamamoto, JöR 65 (2017), S. 849 ff.

¹⁸ Yamamoto (Fn. 16), S. 899 ff.

¹⁹ *Ohta*, in: Gebauer/Isomura/Kansaku/Nettesheim (Hrsg.), Alternde Gesellschaften im Recht, 2015, S. 149 ff.; *ders.*, in: Kasagi (Hrsg.), Solidarity Across Generations, 2020, S. 151 ff.

²⁰ Vgl. im Übrigen auch noch *Takada*, DÖV 2002, S. 265 ff.

²¹ Die beiden erstgenannten Tagungen zu den Themen "Verfassungsprobleme der Biomedizin" und "Umweltverfassungsrecht", die beiden letztgenannten Tagungen zum Thema "Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation", vgl. Wahl (Hrsg.), Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation, Vorträge bei deutsch-japanischen Symposien in Tokio 2004 und Freiburg 2005, 2008.

²² Vgl. *Jestaedt/Suzuki*, Verfassungsentwicklung I, Auslegung, Wandlung und Änderung der Verfassung. Deutsch-japanisches Verfassungsgespräch 2015, 2017; *dies.*, Verfassungsentwicklung II, Verfassungsentwicklung durch Verfassungsgerichte. Deutsch-Japanisches Verfassungsgespräch 2017, 2019; *dies.*, Verfassungsentwicklung III, Verfassungsentwicklung im Gesetz. Deutsch-Japanisches Verfassungsgespräch 2019, 2021.

Begrüßung 5

terstreichen. Umso größer ist das Bedürfnis, diese wichtige verfassungsrechtliche Kooperation nun durch einen alle zwei Jahre in Deutschland bzw. Japan zusammenkommenden, institutionalisierten Gesprächskreis "Deutsch-Japanisches Verwaltungsrechtskolloquium" zu ergänzen. Auch für das Verwaltungsrecht bedarf es für unsere beiden Länder eines festen und längerfristigen Forums gegenseitigen Erfahrungsaustausches und gemeinsamen Lernens,²³ in das auch jüngere Nachwuchswissenschaftler/-innen einbezogen werden.

Es ist *Bernd Grzeszick* und mir daher eine große Freude, Sie, sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen, heute zum ersten Zusammentreffen unseres durch die Fritz-Thyssen-Stiftung großzügig geförderten neuen Gesprächskreises (zu dessen Teilnehmerinnen und Teilnehmern siehe die Liste am Ende des Buches) begrüßen zu dürfen. Unsere erste Tagung war ursprünglich bereits für das Jahr 2020 geplant, musste dann aber wie so vieles infolge der Covid-19-Pandemie leider dreimal verschoben werden. Nun freuen wir uns umso mehr auf das gegenseitige Kennenlernen sowie auf anregende Fachvorträge und Diskussionen und heißen Sie auf das Herzlichste zum 1. Deutsch-Japanischen Verwaltungsrechtskolloquium in Heidelberg willkommen. Eine besondere Freude ist es uns ferner, heute Abend den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Herrn Prof. Dr. *Stephan Harbarth*, als Gast begrüßen zu dürfen; Herr *Harbarth* hat sich freundlicherweise bereiterklärt, eine Dinner-Speech über "Die Bedeutung der Rechtsvergleichung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts" zu halten.²⁴

²³ Siehe allgemein auch die Aktivitäten und Ziele der Deutsch-Japanischen Juristenvereinigung; dazu das Stichwort "Ziele", in: Deutsch-Japanische Juristenvereinigung e.V., https://djjv.org/index.php/de/djjv/ziele-der-djjv. Auch gelegentliche Symposien der Alexander von Humboldt-Stiftung trugen in der Vergangenheit zur Verbesserung des gegenseitigen kulturellen und juristischen Verständnisses und zur Anbahnung von Kontakten bei; erwähnt sei als eines der Resultate nur der Sammelband von *Berberich/Holl/Maaβ* (Hrsg.), Neue Entwicklungen im Öffentlichen Recht, 1979, dort insbesondere der 3. Teil (Verwaltungsrecht).

²⁴ Die Rede ist in diesem Band mitabgedruckt, s. unten S. 9 ff.

Teil I

Die Bedeutung der Rechtsvergleichung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*

Stephan Harbarth

I. Einführung

Warum sollte es für die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von Bedeutung sein, wie das Recht eines anderen Staates einen bestimmten Konflikt löst? In den Vereinigten Staaten von Amerika würde die Antwort von Vertretern des "Originalism" in etwa so lauten, wie es Justice *Antonin Scalia* in seinen Opinions wiederholt zum Ausdruck brachte:

"[I]rrelevant are the practices of the ,world community, whose notions of justice are (thankfully) not always those of our people."1

oder:

"We must never forget that it is a Constitution for the United States of America that we are expounding [...] [W]here there is not first a settled consensus among our own people, the views of other nations, however enlightened the Justices of this Court may think them to be, cannot be imposed upon Americans through the Constitution."²

Die deutsche und europäische Rechtstradition teilt diese komparative Skepsis nicht.³ So hat *Peter Häberle* bereits 1989 in einem vielbeachteten Aufsatz die Rechtsvergleichung im Verfassungsrecht gar als "fünfte Auslegungsmethode" neben dem klassischen Methodenkanon *Savignys* proklamiert.⁴ Und in der Tat: Versteht man die Verfassung nicht als starres, unveränderliches Dokument, so

^{*} Der Verfasser dankt Herrn Dr. Dominik Meier, LL.M. (Yale) für die hilfreiche Unterstützung bei der Vorbereitung des der Veröffentlichung zugrundeliegenden Vortrags für das 1. Deutsch-Japanische Verwaltungsrechtskolloquium an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg am 28. April 2023.

¹ Supreme Court, Atkins v. Virginia, 536 U.S. 304, 347 f. (2002). Indessen gibt es auch viele U.S.-amerikanische Juristen, die sich für mehr Rechtsvergleichung aussprechen (siehe statt aller *Ginsburg*, EuGRZ 2005, S. 341).

² Supreme Court, Thompson v. Oklahoma, 487 U. S. 815, 868 f. (1988).

³ Noch weiter geht die südafrikanische Verfassung, die Bill of Rights, die in Art. 39 Abs. 1 lit. c eine ausdrückliche Ermächtigung zur Rechtsvergleichung enthält: "When interpreting the Bill of Rights, a court, tribunal or forum [...] may consider foreign law."

⁴ Häberle, JZ 1989, S. 913.

dürfte insbesondere angesichts der fortschreitenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Globalisierung viel dafür sprechen, den Blick weniger auf das "Ob" und mehr auf das "Wie" von Rechtsvergleichung zu richten.

Erst recht gilt dies für eine der Europa- und Völkerrechtsfreundlichkeit verpflichtete Verfassung. Das Unions- und Völkerrecht setzt bis zu einem gewissen Grad eine Rezeption der Rechtsordnungen der Mitglied- bzw. Konventionsstaaten voraus, weil es sich teilweise aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Nationalstaaten speist. Umgekehrt hält der Grundsatz der Europa- und Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes das Bundesverfassungsgericht dazu an, Auslegungsspielräume im Sinne unions- bzw. völkerrechtlicher Wertungen zu nutzen. Aufgrund dieser vertikalen Verschränkungen mit beiderseitiger Rezeptionsrichtung drängt sich Rechtsvergleichung vielfach geradezu auf.

Im Folgenden sei die Bedeutung der Rechtsvergleichung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in einigen Facetten kursorisch beleuchtet. Den Beginn markiert dabei eine Bestandsaufnahme darüber, in welchem Umfang und in welcher Weise das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen rechtsvergleichend argumentiert (II.). Im Anschluss an Überlegungen zum Zweck der Rechtsvergleichung und zu ihrer Legitimation in der Verfassungsrechtsprechung (III.) werden die Voraussetzungen für eine gelingende Verfassungsrechtsvergleichung konkretisiert (IV.), bevor ein knappes Fazit gezogen wird (V.).

II. Bestandsaufnahme

Die Bedeutung der Rechtsvergleichung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich sowohl quantitativ (1.) als auch qualitativ (2.) vermessen.

1. Quantität

Zu Beginn der 1950er Jahre konnte das Bundesverfassungsgericht auf keine eigene Rechtsprechung und erst recht auf keine eigene "ständige Rechtsprechung" rekurrieren – eine solche musste erst noch entwickelt werden. Jedenfalls auch deshalb war bei der Entfaltung der eigenen verfassungsrechtlichen Dogma-

⁵ Vgl. Art. 6 Abs. 3 EUV, Art. 52 Abs. 4 Grundrechte-Charta.

⁶ Siehe hierzu nur BVerfGE 128, 326 (366 ff.).

Stichwort- und Personenverzeichnis

Absolutismus 77 Abwägung 103, 116, 129 f., 133 ff., 146, 151, 158, 162, 195

- Abwägungsausfall 129
- Abwägungsdefizit 129
- Abwägungsdisproportionalität 129
- Abwägungsfehleinschätzung 129
- Abwägungskontrolle 30, 109, 130, 134 f.
- Abwägungsvorgang 108 f., 133 f.

Administrative Procedure Act 90

Affirmative resolution procedure (Großbritannien) 87

Altersgesellschaft 42

Amtswalter 51, 53, 99

Anfechtungsklage 124

Anschütz, Gerhard 32

Anstalt des Öffentlichen Rechts 57, 61, 186 Arbeitgeber 177 f.

Arbeitnehmer 177 f.

 Arbeitnehmerrentenversicherung 168 f., 178

Argumentationsmaterialien 110 f., 113

Asahi-Fall 42

Aufgabenwahrnehmung 61 f., 64 f., 68, 72 Aufklärung 77

Aufsicht 53, 62, 67, 160, 171, 189, 196, 200

- Aufsichtsbehörde 72, 195
- Fachaufsicht 55 f., 63, 184, 188
- Rechtsaufsicht 59, 62, 177, 184 f., 188

Augsberg, Ino 210

Ausführungsrechtsverordnung 104

Auslegung 10, 14 f., 18, 37, 105, 108

- Auslegungsmethode 9, 14

Bachof, Otto 206 ff.
Badura, Peter 2
Bankenunion 69, 71, 196
Begriffsjurisprudenz 207
Behörde 30 f., 67 ff., 72, 142, 146, 150, 162, 184 f., 187 ff., 198 f.

- Behördenmitarbeiter 184

Beleihung 51, 63

Bestimmtheit (-sgebot/-sgrundsatz) 93 ff. 102, 104 ff.

Bestimmtheitsdefizite 93 ff.

Beurteilungsspielraum 71, 103, 123, 127 ff., 137, 141, 152 f., 157, 161 ff.

Bicameralism (USA) 88

Brohm, Winfried 2, 206 ff.

Bullinger, Martin 2

Bundesbank 160, 185

Bundeskartellamt 186

Bundesnetzagentur 68, 70 f., 84, 146, 158 f., 186, 188, 190 f.

Bundesrechnungshof 185

Bundestag 86

Bundesverfassungsgericht 9 ff., 31, 35 47, 49, 51, 53 ff., 88, 145, 154 ff., 190, 193, 196 ff.

- Bankenunion, siehe Bankenunion
- Identitätskontrolle 194, 200
- Kalkarbeschluss, siehe Kalkarbeschluss

Bundesverfassungsgesetz 32

Bundesverwaltungsgericht 31, 141, 162

Bundeswirtschaftsministerium 188

Bußjäger, Peter 213 f.

Calabresi, Guido 22

Cancik, Pascale 206

Chief Justice Marshall (USA) 85

Common Law 89

COVID-19/Corona-Pandemie 5, 80, 102, 106, 111 f., 113, 157 f., 209 f., 224

- Epidemische Lage 107
- Infektionsschutz, siehe Infektionsschutz

Datenschutz 70, 189, 194 f.
Daseinsvorsorge 41, 107, 210
Demokratie(-prinzip) 28, 31 ff., 39, 43, 46, 52 f., 60, 63, 66, 104, 176, 179, 189, 193, 197, 200, 212

- deliberative 97

- Demokratieverständnis (USA) 95
- illiberale 212
- partizipatorische 96
- repräsentative 96
- Unionales Demokratiemodell 68, 70
- Verwaltungsdemokratie 100

Demokratisierung 4, 40

Deutsch-Japanische Verfassungsgespräche 4

Deutsch-Japanisches Verwaltungsrechts-

kolloquium 5

Diachroner Vergleich 32

Digital Services Act (DAS) 188, 199

Dogmatik

- Rechtsdogmatik 207 f.
- Verwaltungsrechtsdogmatik 121

Dworkin, Ronald 94

EGMR 17

Ehlers, Dirk 2

Eingriffsvorbehalt 28, 32, 40

Einschätzungsprärogative 190

Emanzipierungsdynamik 210

EMRK 18

Entscheidungsprärogative 54 f., 190

Entpolitisierung 187

Environmental and social governance 180

Ermessen 31, 37, 41 f., 108 ff., 122 ff., 141, 146 ff., 156, 191

- Ermessenentscheidungen 121, 135
- Ermessensfehler(-lehre) 122 ff.
- Ermessenskontrolle 103, 122, 126, 135
- Ermessenslehre 4, 121 ff., 125 ff., 132 ff.
- Ermessensmissbrauch 125, 129
- Ermessensüberschreitung 125, 129
- Planungsermessen 124, 127 f., 130
- Rechtsfolgenermessen 123 f.
- Regulierungsermessen 71, 128
- Tatbestandsermessen 123

Ermächtigung 80 ff., 102 ff.

- Eingriffsermächtigung 30
- Ermächtigungsgesetz 78
- gesetzliche 80, 82, 88, 90, 93, 102 ff., 111, 117
- Globalermächtigung 33 f., 104
- Leistungsermächtigung 30
- parlamentarische 29 f.

ESMG 106ff., 112f.

Etatisierungsdynamik 210

Europäische Union 82 f.

- EU-Gremien 194
- EU-Kommission 194
- Europäisierung 17 f., 45, 69
- Gerichtshof der Europäischen Union 17, 67 f., 70, 123
- Unionsrecht siehe Unionsrecht
- Verwaltungsverbund 65, 70, 194

Exekutive 28 ff., 33 f., 50, 105 ff.

Exekutive Normsetzung 4, 77 ff., 101 ff., 145, 150 ff.

- Fehlerfolge 108 f., 115

Existenzrecht 36 f.

Expertokratie 68, 70, 143, 187

Feststellungsklage 38

Finanzmarktrecht 189

Forschung 45, 208, 217, 222

Forsthoff, Ernst 2, 41

Fujita, Tokiyasu 1, 2

Funke, Andreas 211

Funktionstheorie 29

Geldwertstabilität 196

Generationengerechtigkeit 4

Gerichtsprägung 131

Gesetz 30 f., 213 f.

- Gesetzesbestimmung 117 f.
- Gesetzesinterpretation 34
- Gesetzesvorbehalt 35, 39, 63, 82, 117
- Gesetzgeber 30 f., 42, 152, 155, 159, 163, 209, 213 f.
- Gesetzgebung 29, 37, 39, 80, 142, 146

Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 28, 32 ff.,

Gewaltenteilung 29, 33, 38, 46, 50, 77 ff., 121, 131, 136, 223

Gestaltungsspielraum 66, 180, 192, 194, 210, 213

Globalisierung 10, 22

Glücksspielstaatsvertrag 65 f.

Government Pension Investment Fund

(GPIF) 167 ff.

- Anlageformen 174
- Anlageregeln 173
- Anlageziele 174
- Basisportfolio 174

- Direktor für Verwaltung und Anlagetätigkeiten 172
- Organisationsstruktur 171 f.
- Selbstständigkeit 175 f.
- Sicherstellung der Unabhängigkeit 177 ff.
- Modellportfolio 174
- Organisationsstruktur 171 f.
- Präsident 172
- Rat für Soziale Sicherheit 172
- Zielrendite 173 f., 179
- Zweckbindung 179

Großbritannien 82 ff.

Grundgesetz 9 ff., 28 ff., 31 ff., 35, 37, 43, 49, 59, 69, 84, 147

Grundrechte 13 f., 36, 39 ff., 54, 104 f., 179, 210 f.

- Grundrechtsbindung 64
- Grundrechtsschutz 88, 97, 141

Grzeszick, Bernd 5 Gundel, Jörg 215

Handlungsperspektive 121, 127, 132 f., 135, 137

Harada, Kazuaki 223

Harbarth, Stephan 5

Häberle, Peter 9

Heck, Philipp 34

Hesse, Konrad 2 f. Hirowatari, Seigo 223

Hitler, Adolf 77

Hoffmann-Riem, Wolfgang 208

Hogaku-Kyokai 36

Honda, Takio 223

Hufeld, Ulrich 211 f.

Industrie 196

Infektionsschutz 112 f.

japanisches Infektionsschutzgesetz
 (jIfSG) 106 ff., 109 f., 116

Institut für deutsches und europäisches

Verwaltungsrecht (IVR) Heidelberg 2

Investitionsausschuss 171

Japan Public Law Association (JStRLV) 37, 219 ff.

Japan Surgical Society (JSS) 224 f.

Japanischer Oberste Gerichtshof (jOGH) 123 f., 126

Jellinek, Walter 205

Jesch, Dietrich 27 ff., 31 ff., 43

Jestaedt, Matthias 4

Kalkar-Beschluss 35

Kawagishi, Norikazu 223

Keller, Helen 209

Kelsen, Hans 34, 213

Klement, Jan Henrik 215

Kley, Andreas 206

Kloepfer, Michael 1

Kommunikation (zwischen Bürger und

Exekutive) 115 f.

Kollegialorgane 171

Konstitutionelle Monarchie 28, 32 f., 39

Kontrolle 122 ff., 184 ff.

- Abwägungskontrolle, siehe Abwägung: Abwägungskontrolle
- Argumentationskontrolle 103, 109, 125
- Erheblichkeitskontrolle 126
- Ermessenskontrolle, siehe Ermessen:
 Ermessenskontrolle
- Evidenzkontrolle 108 ff.
- gerichtliche 41, 71, 108 f., 121 ff., 135 ff., 151 f.
- Identitätskontrolle, siehe Bundesverfassungsgericht: Identitätskontrolle
- Kontrolldichte 121, 123, 125 f., 129, 131, 135 f., 152 162, 191
- Kontrollkompetenz 29
- Kontrollmodus 125, 134 f.
- Kontrollrechte 197 f.
- parlamentarische, siehe Parlament: parlamentarische Kontrolle

Koyama, Shinjiro 41

Krönke, Christoph 215

Künstliche Intelligenz 149, 163, 214 f.

Kyoto-Schule 2

Kapitaldeckungsverfahren 168

Kollegialorgane 171

- Aufsichtsausschuss 171 f.
- Board of Governors 171 f., 177 f.

Legalitätsprinzip 40

Legiscide (USA) 91

Legislative veto (USA) 87, 93, 95

Legitimation 18 ff., 27 ff., 45 ff., 189 ff.

demokratische 54 f., 57, 61, 69 ff., 80, 179, 195, 198, 200, 213

- durch Verfahren 197

- funktionell-institutionell 50

- Legitimationskette 196

 Legitimationsmodell 48, 50 ff., 55 ff., 61, 70 ff., 200

Legitimationsniveau 54, 58, 64, 72, 196, 200

- Legitimationsobjekt 49

- Legitimationssubjekt 48, 56, 58 f.

- Output-Legitimation 51, 60, 62

organisatorisch-personell 51, 55, 58, 64, 179, 196, 198

sachlich-inhaltlich 46, 53, 58, 61, 64, 196 f.

- unionsrechtliche 67 ff.

Leistungsverhältnis 30

Leistungsverwaltung 37, 40, 42, 208

Leitlinie, verwaltungsbehördliche 111 f.

Letztentscheidungskompetenz 121 ff.

Lepsius, Oliver 35

Lerche, Peter 2

Lindner, Josef Franz 210

Locke, John 77

Ludwigs, Markus 215

MacAthur-Entwurf 36

Martini, Stefan 11

Matsuda, Hiroshi 223

Maurer, Hartmut 2

Mayer, Otto 1, 3, 207

Medienrecht 189

Meiji-Verfassung 39, 104

Menschenrechte 22, 38

Meroni-Doktrin 190

Merkl-Kelsensche Stufentheorie 34

Merli, Franz 206

Mindeststandardrichtlinie 212

Ministerialfreiheit 194

Ministerialverwaltung 55 ff., 161

Minobe, Tatsukichi 1, 101

Modernisierung 38 f.

Modifizierung 39, 56 ff.

Montesquieu, Charles de 77

Müller-Terpitz, Ralf 183 ff., 215

Muroi, Tsutomu 2

Nakahara, Shigeki 224

Nationalsozialismus 78

Nawiasky, Hans 19

Negative resolution procedure 87

New Deal (USA) 84

Non Delegation Doctrine (USA) 84 f., 95

New Despotism 91

Normsetzungsbefugnis, delegierte 86, 95

Obayashi, Keigo 224

Öffentlichkeitsbeteiligung (-sverfahren) 4,

88 ff., 94 ff., 114 ff.

- Fehlerfolgen 97

OGH 104ff., 117f. 123 f, 126

Ohashi, Yoichi 1 f.

Online-Konferenz 224 f.

Ossenbühl, Fritz 1

Otha, Masahiko 2, 113

Parlament 29 ff., 33, 38 f., 50, 53, 70, 105 ff., 161, 184, 188, 191 f., 195 ff.

- parlamentarische Kontrolle 56, 62 f., 71, 93, 96

- parlamentarisches Gesetz 46, 101 f.

 parlamentarische Mitentscheidungsrechte 86 ff.

Pensionsfonds 170 ff.

Pfadabhängigkeiten 98

Pflegeversicherung 43

Polzin, Monika 215

Prinzip der Staatsferne 199

Prinzipien

- Rechtsbezogene 102

- Verwaltungsbezogene 102

Privatrecht 64

Programmsatz 36 f.

Rechtsanwendung 131 ff. 135, 137

Rechtsbindung 121, 131

Rechtsfindung 34

Rechtskonstruktion 122

Rechtsnorm 34

Rechtsprechung 29, 37, 42, 61, 153, 163,

209

Rechenschaftspflichten 197, 199

Rechtsschutz 71

Rechtsstaat(-sprinzip) 31 f., 35 ff., 46, 54,

78, 141, 146

Rechtsvergleichung 1 f., 9 ff., 20, 47, 77 ff., 121 ff., 143, 206, 209, 222, 224

Rechtsverordnung 80 f., 101 ff., 108 f., 111, 150, 188, 195

Regulierungsfunktionen 190

Regulierungsbehörde 158 ff.

Reich, Johannes 215 Rentensystem, japanisches 168 ff., 180

- Rentenfonds 167 ff.

- Rentenversicherung 168 ff.

Roosevelt, Franklin D. 84

Rulemaking (USA) 79, 84, 90

Sachverstand 52, 59, 62 f., 141 ff.

Sasaki, Soichi 219, 222

Satzung 62, 79, 101, 116 ff.

Savigny, Friedrich Carl von 9

Scalia, Antonin 9, 15

Science Council of Japan 220

Schmidt-Aßmann, Eberhard 2 f., 208

Schmitt-Schule 3

Schoch, Friedrich 208

Schöndorf-Haubold, Bettina 215

Schulze-Fielitz, Helmuth 206

Seckelmann, Margrit 206 ff., 214

Selbstverwaltung 76, 148, 213 f., 176

- funktionale 59 ff., 101, 148, 186 f.

kommunale 55 f., 117

- soziale 60, 176, 178

Shimoyama, Kenji 224

Shiono, Hiroshi 1, 2

Shishido, George 224

Skeleton legislation (Großbritannien) 83

Smend-Schule 3

Souveränität 17

Sozialhilfe 109

Sozialhilfegesetz 41

Sozialstaatlichkeit 27 ff., 208

Staat 19, 148, 209 ff., 214

Staatsbeamtengesetz 104

Staatsverwaltung 37, 41 f., 186

- mittelbare 59

unmittelbare 68, 72

Statutory Instruments (Großbritannien) 79,

Steinmeier, Frank-Walter 205

Stellungnahmeverfahren 114

Steuerung durch Recht 4

Stewardship-Code 180

Stern, Klaus 2

Subjektives Recht 30 f., 38

Subsumtion 123, 128, 130 ff.

Supreme Court (USA) 84 ff., 87, 92 f., 95

Suzuki, Hidemi 4

Takada, Atsushi 206

Takada, Bin 2, 27, 37 ff.

Takagi, Hikaru 1

Tanaka, Jiro 1, 219

Tatsumi, Tomohiko 2, 121

Tokio-Schule 1

Tokumoto, Hirotaka 223

Treuhandgeschäft 174 f.

Triepel, Heinrich 205

Trute, Hans-Heinrich 2

Unabhängigkeit 183 ff., 193 f., 196 ff.

- sachlich-inhaltlich 188 f.
- organisatorisch-personell 188 f.
- Unabhängigkeitsgebot 193
- Unabhängigkeitsnarrativ 197

Unger, Sebastian 215

Ungern-Sternberg, Antje von 210

Unionsrecht 17 f., 22, 46 f., 56 f., 67 ff., 187 ff.

Sekundärrecht 196 f.

Unitary executive theory (USA) 92

Verantwortlichkeitsdimension 184

Vereinigte Staaten 84ff.

Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer (VDStRL) 3, 220

Verfassung 9ff., 121, 213

- Verfassungsrecht 9 ff., 33, 42 f., 45 ff., 68, 71, 193 ff., 209
- Verfassungsrechtswissenschaft 42
- Verfassungsstaat 42
- Verfassungsstruktur 28 ff., 33, 39, 56, 80

Verhältnismäßigkeit 14, 22, 209 ff.

Verhandlungslösung 4

Verpflichtungsklage 124

Versandhandel 105

Verwaltung 121 ff., 143 f., 146 f., 149 f., 153, 155, 163, 207, 214 f.

- Ministerialverwaltung 52, 55 ff.
- Verwaltungsakt 88, 102, 107, 109 f., 114, 149, 162

- Verwaltungsamt 38
- Verwaltungsaufbau 186, 193
- Verwaltungsbehörde siehe Behörde
- Verwaltungseinheit 183 ff., 190 ff.
- Verwaltungsentscheidung 103, 141, 143, 147 f., 151, 154, 163
- Verwaltungshandeln, informelles 4
- Verwaltungshandlung 102
- Verwaltungshierarchie 194
- Verwaltungslegitimation siehe Legitimation
- Verwaltungsorganisation 64, 102, 104, 214
- Verwaltungspraxis 41, 152
- Verwaltungsprozessgesetz 41
- Verwaltungsrechtswissenschaft 27, 33, 43, 167
- Verwaltungsstil 4
- Verwaltungsstrukturen 193
- Verwaltungsverfahren 103, 111, 146 ff., 150 f.
- Verwaltungsvorschrift 79, 101 ff., 109 f., 112, 114, 150 f., 162
 Volkssouveränität 47 ff., 54, 193, 196
 Volksvertretung 77
 Völkerrecht 10, 18, 22
 Vorbehaltsprinzip 40

Wagatsuma, Kihonnteki-Jinken 36

Wahl, Rainer 2ff.

Wahlakt 181

Waldhoff, Christian 1, 206

Weber, Max 213

Weimarer Republik 32

Weimarer Verfassung 32, 37, 40

Weisung 53, 172, 184, 188, 196

- Weisungsbefugnis 177, 184

weisungsunabhängig 56 f., 67 ff., 81,
 148 ff., 159, 161 f., 183 ff., 193 f., 196 ff.

Wesentlichkeitslehre 40

Wesentlichkeitsvorbehalt 80, 92

Wettbewerb 159 f.

Wiederin, Ewald 206

Wirsching, Andreas 205

Wirtschaftsregulierung 158

Wohlfahrt(-sstaat) 40 ff.

Yamagishi, Keiko 223

Yamamoto, Ryuji 1 f., 101

Zitiergebot 105

Zivilgesellschaft 211 f., 214

Zweiter Weltkrieg 27, 43, 101, 104