

Prof. Dr. Andreas Korbmacher

100 Jahre bremische Verwaltungsgerichtsbarkeit

Der Beitrag der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Effektuierung
der Grundrechte

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Dr. Bovenschulte,
sehr geehrte Frau Senatorin Dr. Schilling,
sehr geehrter, lieber Herr Präsident Prof. Sperlich,

es ist mir eine große Freude und Ehre, an diesem Jubiläumstag die Festrede halten zu dürfen, ich danke Ihnen sehr für diese Einladung und ich verbinde damit meine herzlichen Glückwünsche zu diesem stolzen Jubiläumsalter.

Das Jahr 2024 ist ein Jahr der Jubiläen. Das wichtigste Jubiläum in diesem Jahr ist sicher das des Grundgesetzes. Im Mai haben wir in Berlin in einem feierlich und gelassen zu gleich gestalteten Staatsakt der Verabschiedung dieser unserer Verfassung vor 75 Jahren in Bonn gedacht und den Neubeginn der Demokratie begangen. Der Bundespräsident hat in seiner Rede das Grundgesetz zu Recht als ein bestechend klares, nüchternes und doch elegantes Meisterwerk bezeichnet, das zum Besten gehört, was Deutschland hervorgebracht hat.

Die zweite Wegmarke deutscher Geschichte in diesem Jahr darf gerade von jemanden, der aus Leipzig kommt, nicht unerwähnt bleiben, ja ist in einem Atemzug mit dem Jubiläum des Grundgesetzes zu nennen. 35 Jahre friedliche Revolution und Mauerfall, der Anfang der Wiedervereinigung und der

Geltung der Freiheitsversprechen des Grundgesetzes auch im Gebiet der ehemaligen DDR jähren sich im Herbst.

Zeitlich deutlich vor diesen geschichtlichen Ereignissen liegt die Gründung der Verwaltungsgerichtsbarkeit hier in Bremen vor genau 100 Jahren. Sie fällt in die kurze Zeit der ersten demokratischen Republik in Deutschland und entsprach der Verpflichtung der Weimarer Reichsverfassung, die in ihrem Art. 107 regelte, dass im Reich und in den Ländern Verwaltungsgerichte zum Schutze der Einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen von Verwaltungsbehörden bestehen müssen.¹ Mit dem Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 6. Januar 1924 ist Bremen dieser Verpflichtung nachgekommen und hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch in Bremen eingeführt.² Bremen war damit nicht gerade Vorreiter bei Errichtung einer unabhängigen Gerichtsbarkeit zur Kontrolle der Verwaltung und zum Schutz der Rechte des Einzelnen. Es war, um der Wahrheit die Ehre zu geben, das letzte Land des Deutschen Reiches, in dem eine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt worden ist. Einzig das Land Schaumburg-Lippe kommt in der Rangliste noch dahinter, dort hat man den Verfassungsauftrag gleich ganz ignoriert.³ Im Vergleich etwa zur Errichtung der süddeutschen Verwaltungsgerichtshöfe, allen voran des Badischen Verwaltungsgerichtshofs 1864,⁴ aber auch der norddeutschen Verwaltungs-

¹ Hierzu *D. Merten*, in: Sommermann/Schaffarzik (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, Band 1, 2019, S. 177 (258 ff.).

² *I. Kramer*, in: Sommermann/Schaffarzik (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, Band 1, 2019, S. 823 (837).

³ *M. Niedobitek*, in: Sommermann/Schaffarzik (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, Band 1, 2019, S. 915 (932).

⁴ *G. Sydow*, in: Sommermann/Schaffarzik (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, Band 1, 2019, S. 143 (154).

gerichtsbarkeit, angeführt durch das 1875 errichtete Preußische Obergerverwaltungsgericht,⁵ hinkt Bremen bei der "Krönung des Rechtsstaates", wie die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert in den deutschen Staaten charakterisiert worden ist,⁶ deutlich hinterher.

Auf einen zweiten Blick, den man sich als Jurist und zumal als Verwaltungsrichter immer leisten sollte, kommen die Bremer aber gar nicht so schlecht weg. Ihnen gelingt es in gewisser Weise sogar die Badener zu überholen, ohne sie einzuholen. Denn nach der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 1. Januar 1854 stand bereits jedem der Rechtsweg offen, "der sich durch eine Verwaltungsmaßregel in seinen Privatrechten gekränkt gefühlt glaubt".⁷ Das ist - allerdings begrenzt auf die Privatrechte - fast schon die Generalklausel, wie wir sie aus der VwGO und aus dem Grundgesetz mit der Formulierung in Art. 19 Abs. 4 kennen, wonach jedem, der sich durch die öffentliche Hand in seinen Rechten verletzt sieht, der Rechtsweg offensteht.

Haben schon die Privatrechte im Sinne der Verfassung wichtige Teile der bürgerlichen Freiheiten wie alle durch Besitz oder Eigentum begründete Benutzungsrechte, die Freiheit des Eigentums von Belastungen, das Recht am Gewerbebetrieb und Persönlichkeitsrechte umfasst,⁸ so hat sich der Rechtsschutz mit der Schaffung des § 13 GVG im Jahre 1877 noch einmal erheblich erweitert. Das Reichsgericht hat im Jahre

⁵ D. Merten (Fn. 1) S. 233 ff.

⁶ F. Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl. 1928, S. 40; siehe auch das Geleitwort des Bundesministers der Justiz und für Verbraucherschutz Heiko Maas zu Sommermann/Schafarzick (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, Bd. 1, 2019, S. IX.

⁷ Zitiert nach I. Kramer (Fn. 2) S. 825.

⁸ I. Kramer (Fn. 2) S. 826.

1911 in einer ausführlich begründeten Entscheidung dargelegt, dass durch die bereits erwähnte Garantie der bremischen Verfassung, wonach gegen eine Kränkung in den Privatrechten durch eine Verwaltungsmaßregel der Rechtsweg offenstehe, der Landesgesetzgeber den Gerichten die Überprüfung von Verwaltungshandeln in einem weiten Sinne eröffnet habe und daher auch gegen eine Verfügung der Polizeidirektion Bremen zur Beseitigung von illegal errichteten Balkonen der Rechtsweg zu den Gerichten eröffnet ist.⁹ Eine klassischere öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art im Sinne des § 40 VwGO ist kaum denkbar.

Diese Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit für Verwaltungsstreitsachen blieb bis zur Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Fachgerichtsbarkeit erhalten.¹⁰

Es lohnt sich auch noch einen Blick auf die der Errichtung vorangegangene Diskussion in dem von der Bürgerschaft eingesetzten Ausschuss zu werfen. Schon damals wurde auf den außerordentlichen Umfang und die außerordentliche Schwierigkeit hingewiesen, die das öffentliche Recht in den letzten Jahrzehnten gewonnen hat. Das hört man natürlich gerne, und wenn es damals schon galt, um wieviel mehr muss das heute gelten. Wegen der außerordentlichen Schwierigkeiten der Materie sei es zweckmäßig, "Gerichte einzusetzen, die sich ganz besonders mit diesen Fragen befassen, weil man dem Zivilrichter nicht mehr zumuten kann, in diesen Fragen

⁹ I. Kramer (Fn. 2) S. 827.

¹⁰ I. Kramer (Fn. 2) S. 830 f.

sich stets auf dem Laufenden zu halten und rasch zu arbeiten".¹¹ Bemerkenswert ist auch die im Rahmen der Ausschlussdiskussionen um die Beteiligung von Laienrichtern überlieferte Charakterisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, so einer der sich gegen dieses Laienelement positionierenden Senatoren, diene nicht nur dazu, "die Rechtsansprüche von einzelnen Personen zu befriedigen, sondern auch um eine Sicherheit für eine gleichmäßige und richtige Rechtsanwendung der Verwaltung zu geben. Sie soll dazu dienen, in die Rechtsanwendungen die bei der Verwaltung von Zufälligkeiten abhängig sein und heute so und morgen anders mit dem Wechsel der zur Entscheidung berufenen Verwaltungsbeamten erfolgen kann, Gleichmäßigkeit hineinzubringen".¹² Auch diese über das eigentliche Streitrechtsverhältnis hinausweisende Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist immer noch genauso aktuell wie vor 100 Jahren. Damit will ich natürlich nicht sagen, dass die moderne Verwaltung mit ihren gut ausgebildeten Beschäftigten nach dem Zufallsprinzip oder nachgerade Beliebigkeit entscheiden würde. Wahrscheinlich war das auch schon vor 100 Jahren nicht der Fall und die Aussage stellt eine Übertreibung dar, die wenig mit der Wirklichkeit zu tun hat. Immerhin zeigt sie uns, dass die Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit von ihren Gründungsvätern - ich unterstelle, dass es Senatorinnen in Bremen vor 100 Jahren noch nicht gab - sehr deutlich erkannt worden ist und sich nicht fundamental gewandelt hat.

¹¹ Zitiert nach *I. Kramer* (Fn. 2) S. 833.

¹² Senator Hobelmann, zitiert nach *I. Kramer* (Fn. 2) S. 835.

Lassen Sie mich aus der Frühphase der bremischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und gleichzeitig dunkelsten Zeit deutscher Gerichtsbarkeit noch eine bemerkenswerte Begebenheit berichten. Ende 1938 verhandelte das VG Bremen einen Rechtsstreit einer Möbelfirma gegen eine polizeiliche Anordnung der Polizeidirektion Bremen. Nach der mündlichen Verhandlung und kurz vor Urteilsverkündung wurde der damalige Vorsitzende Dr. Carstens, der gleichzeitig Vertreter des Präsidenten des VG war, mit Schnellbrief innerhalb kürzester Frist in das Reichswirtschaftsministerium zitiert, um ihm die nach Auffassung des Ministeriums wirtschaftspolitischen Auswirkungen, die von der Sache ausgingen, zu verdeutlichen. Der solchermaßen Vorgeladene hat mit Eilbrief am Tage der vorgesehenen Besprechung klargestellt, dass er der Vorladung keine Folge leisten werde, denn sie sei zwecklos, da die Verhandlung in der Sache schon geschlossen sei und keine gesetzlichen Gründe für eine Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung vorlägen. Diese Weigerung wurde zum Politikum zwischen dem Reichswirtschaftsministerium und dem Statthalter von Oldenburg auf der einen und dem Bürgermeister und dem Präsidenten des OVG auf der anderen Seite. Letzterer, obwohl aktiver Nationalsozialist, empfahl Anfang 1939 dem in dieser Angelegenheit übergeordneten Präsidenten des OLG Hamburg, gegenüber dem Reichswirtschaftsministerium klarzustellen, dass dessen Meinung über Dr. Carstens nicht gebilligt werden könne, dass vielmehr "Dr. Carstens als unabhängiger, hinsichtlich der Rechtsprechung keinen Weisungen unterworfenen Richter der Einladung nicht

Folge zu leisten brauchte".¹³ Wäre diese Auffassung und die Haltung des Dr. Carstens in der Zeit ab 1933 Allgemeingut innerhalb der Richterschaft gewesen, hätte dies nicht nur die Gleichschaltung der Justiz erschwert und jedenfalls verzögern, sondern vielleicht die schlimmsten Auswüchse der Unrechtsjustiz verhindern können. Mit jedweder Unabhängigkeit der Richter war es auch in Bremen spätestens mit der Erhebung Hitlers zum Obersten Gerichtsherrn mit dem Recht, jeden Richter ohne Einleitung eines Verfahrens aus dem Amte zu entfernen, vorbei. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat mit dem Beginn des 2. Weltkrieges und zunehmend mit dem Fortgang des Krieges und den damit verbundenen Einschränkungen der Überprüfbarkeit von Verwaltungsmaßnahmen praktisch aufgehört, eine Rolle zu spielen und bestand mehr oder weniger nur formal fort.¹⁴

Gehörte das Verwaltungsgericht Bremen zu den letzten, die gemäß dem Verfassungsauftrag der Weimarer Reichsverfassung errichtet wurden, so war es nach dem 2. Weltkrieg eines der ersten, das wieder seine Tätigkeit aufnahm.¹⁵ Bereits im Juli 1946 trat das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsordnung in Kraft und das Verwaltungsgericht Bremen nahm seine Arbeit wieder auf.¹⁶ Seit 1947 gibt es auch wieder das Obergerverwaltungsgericht Bremen als zweite Instanz.¹⁷

¹³ I. Kramer (Fn. 2) S. 866.

¹⁴ I. Kramer (Fn. 2) S. 866 ff.

¹⁵ Siehe zur Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Westdeutschland ab 1945 M. Niedobitek (Fn. 3) S. 915 ff.

¹⁶ BremGBL 1946 S. 17; OVG Bremen, Geschichte der bremischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, <https://www.oberverwaltungsgericht.bremen.de/das-gericht/geschichte-des-gerichts-20294#:~:text=Geschichte%20der%20bremischen%20Verwaltungsgerichtsbarkeit,des%20Deutschen%20Reichs%20%E2%80%93%20ein%20Verwaltungsgericht> .

¹⁷ BremGBL 1947 S. 171; zum Ganzen: M. Niedobitek (Fn. 3) S. 929.

Die rechtlichen Probleme, die sich in den ersten Nachkriegsjahren der Verwaltungsgerichtsbarkeit stellten, waren - wie auch in allen anderen Ländern - geprägt von der Bewältigung der Kriegsfolgen. Wohnungssachen mit Zwangseinweisungen und Wohnungszuweisungen und Streitigkeiten um den Lastenausgleich waren zwei der großen Themen, aber auch die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten, wie etwa Bausachen, Gewerberechtsangelegenheiten und beamtenrechtliche Streitigkeiten kamen wieder zu den Verwaltungsgerichten. Der rechtliche Rahmen, innerhalb dessen nicht nur die bremische Verwaltungsgerichtsbarkeit ihre Rechtsprechungstätigkeit aufgenommen hat, war aber ein fundamental anderer als 1924. Das 1949 verabschiedete Grundgesetz hat von Anbeginn an seine enorme praktische Wirksamkeit und hohe Durchsetzungsfähigkeit entfaltet mit erheblichen Auswirkungen insbesondere auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dieser kam mit ihrer Wiedererrichtung eine neue Rolle bei der praktischen Umsetzung der verfassungsrechtlichen Garantien für den Einzelnen zu. Hierauf will ich, die beiden Jubiläen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bremen und des Grundgesetzes gewissermaßen verbindend, noch etwas näher eingehen.¹⁸

Das Grundgesetz verstand sich vor allem auch als Reaktion auf den Zivilisationsbruch und die Menschheitsverbrechen des nationalsozialistischen Regimes. In den folgenden Jahrzehnten entwickelte sich hieraus eine außergewöhnliche Erfolgsgeschichte, die den früheren Außenminister Genscher zu

¹⁸ Die folgenden Ausführungen enthalten Auszüge bis Rn. 39 aus *A. Korbmacher/B. Helmert, DVBl 2024, S. 937 ff.*

dem geflügelten Resümee veranlassen konnte, es handele sich um die "beste, vorbildlichste und demokratischste Verfassung der Welt".¹⁹ Auch die beste Verfassung ist aber nur wenig wert, wenn sie ein Stück Papier bleibt und sich im Gefüge der Machtbeziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen nicht durchzusetzen und Wirkung zu entfalten vermag. So verwundert es nicht, dass im Verfassungsrecht die Frage der faktischen Wirksamkeit dieser Fundamentalnormen, die die grundlegenden Machtfragen eines Staates bestimmen und ordnen, nicht nur am Rande interessiert, sondern ihre Durchsetzungsfähigkeit stets Gegenstand der Analyse und Reflexion gewesen ist. Die Rechtswirklichkeit erlangende normative Kraft speist sich vor allem aus dem bei den für das Verfassungsleben verantwortlichen Entscheidungsträgern verankerten "Willen zur Verfassung", wie dies Hesse schon 1958 in seiner Freiburger Antrittsvorlesung formuliert hat.²⁰ Vor diesem Hintergrund ist besonders bemerkenswert, welch überaus hohen Grad an "praktischer Wirksamkeit" das Grundgesetz in der Bundesrepublik genießt. Es ist als geistige Fundierung des politischen und gesellschaftlichen Gemeinwesens geradezu omnipräsent. In der öffentlichen Wahrnehmung scheint es weder gegenüber "profanen" Streitigkeiten und Rechtsfragen der Bürger noch gegenüber den politischen Streitfragen des "Tagesgeschäfts" als fern oder entrückt; sein herausragendes Kennzei-

¹⁹ B. Eyermann/D. Klager u.a., „Die beste Verfassung der Welt“, General-Anzeiger vom 17. März 2009, https://ga.de/die-beste-verfassung-der-welt_aid-40379271.

²⁰ K. Hesse, in: Krüper/Payandeh/Sauer (Hrsg.), Konrad Hesses normative Kraft der Verfassung, 2019, S. 1 ff.

chen ist im Gegenteil die hohe Alltäglichkeit und Gegenwartigkeit der Verfassung im politischen und sozialen Leben.²¹ Maßgeblichen Anteil hieran hat die Rechtsprechungstätigkeit des Bundesverfassungsgerichts. Dieses verfügt nicht nur über eine starke institutionelle Stellung und eine im internationalen Vergleich ausgesprochen breite und durchsetzungsstarke Kontrollbefugnis, sondern mit dem Mittel der Urteilsverfassungsbeschwerde existiert ein "Jedermanns-Rechtsbehelf", der dem Gericht eine effektive verfassungsrechtliche Kontrolle der Rechtsanwendung durch die Fachgerichte erlaubt.²² Dabei trägt das Bundesverfassungsgericht die Last der Durchsetzung der Grundrechte jedoch keineswegs alleine. Die umfassende Durchdringung und Prägung auch des einfachen Rechts durch die Grundrechte und die damit einhergehende Verschränkung von einfachem Recht und Verfassungsrecht weist neben dem Bundesverfassungsgericht auch den Fachgerichten eine herausgehobene Rolle als Wirkkraftverstärker des Grundgesetzes zu. Diese tragen rein zahlenmäßig sogar die Hauptlast bei der Durchsetzung der Grundrechte gegenüber der Exekutive.²³

In besonderem Maße gilt dies für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, fällt doch in deren Zuständigkeit die Kontrolle der Anwendung des Verwaltungsrechts, das die grundrechtlich besonders bedeutsamen Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger regelt.

²¹ *R. Wahl*, in: Sachs/Siekman (Hrsg.), Festschrift für Klaus Stern, 2012, S. 233 (238 ff.).

²² *G. Britz* in: Krüper/Payandeh/Sauer (Hrsg.), Konrad Hesses normative Kraft der Verfassung, 2019, S. 143 (146).

²³ *G. Britz* (Fn. 22) S. 147; *K. Hesse*, in: 40 Jahre Grundgesetz: Der Einfluß des Verfassungsrechts auf die Entwicklung der Rechtsordnung, 1990, S. 1 (4 f.); *R. Wahl* (Fn. 21) S. 245; *F. Kirchhof*, NVwZ Beilage 1/2013, 13 (17): „Konstitutionalisierung des gesamten deutschen Verwaltungsrechts“.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit nahm ihre die Grundrechte effektuierende und konkretisierende Rolle ohne Weiteres und ohne zeitliche Verzögerung an. Eine substantielle Grundrechtsprüfung gehört im Verwaltungsgerichtsprozess von Anfang an zu den Standardbestandteilen der gerichtlichen Kontrolle. Das lässt sich bereits an den Entscheidungen nachweisen, die im 1. Band der amtlichen Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts veröffentlicht sind. Eine Vielzahl der dort abgedruckten Entscheidungen beschäftigt sich auch mit verfassungsrechtlichen Fragen, wobei nicht nur die Fülle, sondern auch die Bandbreite der angesprochenen verfassungsrechtlichen Themen überrascht. So wird etwa der Frage nachgegangen, ob ein Beschwerdeausschuss nach dem Soforthilfegesetz die Voraussetzungen für ein unabhängiges Gericht i.S.d. Art. 97 Abs. 1 GG erfüllt,²⁴ und ob eine gesetzliche Beschränkung des Rechtsmittelzuges mit Art. 96 Abs. 1 GG vereinbar ist.²⁵ Der Behördenbegriff des Art. 87 GG wird in Bezug auf die Notaufnahmeausschüsse geprüft,²⁶ es wird klargestellt, dass ein Ortsbebauungsplan wegen Widerspruchs zu Art. 14 GG unwirksam sei könne²⁷ und der Rechtsweg bei Enteignungen nicht nur die Höhe, sondern auch den Grund eines Entschädigungsanspruchs umfasst.²⁸ Gleich in mehreren Entscheidungen befasst sich das Bundesverwaltungsgericht mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit in Art. 12 GG, insbesondere im Zusammenhang mit Bedürfnisprüfungen und gaststättenrechtlichen Erlaubnissen.²⁹ Der Fall eines

²⁴ BVerwGE 1, 4.

²⁵ BVerwGE 1, 60.

²⁶ BVerwGE 1, 18.

²⁷ BVerwGE 1, 39 (41).

²⁸ BVerwGE 1, 42.

²⁹ BVerwGE 1, 48; BVerwGE 1, 54.

Widerrufsbeamten (Lehrer), der ein auf Veranlassung des Schulleiters angebrachtes amtliches Plakat entfernte, gab nicht nur Anlass zur Prüfung des Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 20 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG, sondern auch dazu, das beamtenrechtliche Mäßigungsgebot anhand der Meinungsfreiheitsgewährleistung in Art. 5 Abs. 1 GG auszuleuchten.³⁰ Auch das weithin bekannte, ja epochale "Fürsorgeurteil",³¹ das den Ausgangspunkt für eine grundrechtsgeleitete ausweitende "Entdeckung" klagefähiger subjektiver Rechte bildete, gehört in diese Reihe der von verfassungsrechtlichen Überlegungen geprägten Judikate. Das spätere Diktum Werners vom "Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht", findet also bereits in den ersten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts seine eindrucksvolle Bestätigung.

Wie schon die cursorische Durchsicht nur des ersten Bandes der amtlichen Entscheidungssammlung gezeigt hat, hat das Bundesverwaltungsgericht die in Art. 1 Abs. 3 GG niedergelegte Bindung der rechtsprechenden Gewalt an die Grundrechte von Beginn an ernst und wie selbstverständlich in seine Rechtsprechung aufgenommen. Es hat damit maßgeblich zur Entfaltung der Grundrechtsgewährleistungen beigetragen und der Befund, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit in quantitativer Hinsicht im Vergleich mit dem Bundesverfassungsgericht sogar die Hauptlast zu tragen hat,³² ist dahin zu ergänzen, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch in der zeitlichen Abfolge regelmäßig den ersten Zugriff auf neue grundrechtliche Fragestellungen hat. Nur in den zahlenmäßig

³⁰ BVerwGE 1, 57.

³¹ BVerwGE 1, 159.

³² G. Britz (Fn. 22) S. 147.

im Vergleich zu den Verfahren der Verfassungsbeschwerde und der konkreten Normenkontrolle ganz untergeordneten Fällen einer abstrakten Normenkontrolle ist das Bundesverfassungsgericht zur Erstentscheidung berufen.³³ Dabei entscheidet die Verwaltungsgerichtsbarkeit – anders als das Bundesverfassungsgericht – über die verfassungsrechtliche Fragestellung stets in einer einfachrechtlichen Einkleidung, die beim Bundesverwaltungsgericht nach § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO auf das Bundesrecht beschränkt ist. Die oft detaillierte verfassungsrechtliche Prüfung im Verwaltungsprozess bleibt hierdurch oft weniger sichtbar, sie wird von den einfachrechtlichen Regelungen vielfach "verdeckt".³⁴ Während für das Bundesverfassungsgericht im Rahmen von Verfassungsbeschwerdeverfahren typische Musterkonstellationen von Bedeutung sind, differenziert die mit einer Vielzahl von Details der Auslegung des einfachen Rechts befusste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Grundrechte weit aus. Hierzu trägt auch der Umstand bei, dass die nur den Bürgern zustehende Urteilsverfassungsbeschwerde eine Tendenz zu einer bürgerfreundlichen Ausweitung der Grundrechte aufweist.³⁵

Diese intensive Grundrechtsarbeit des Bundesverwaltungsgerichts und der Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt ist nicht ohne Art. 19 Abs. 4 GG denkbar. Die grundgesetzlich verbürgte und durch das Bundesverfassungsgericht mit dem Gebot eines (umfassenden) effektiven Rechtsschutzes scharfge-

³³ Die Jahresstatistik des BVerfG im Jahresbericht 2022 weist eine einzige abstrakte Normenkontrolle für 2022 aus. Die Zehnjahresstatistik für den Zeitraum 2012 - 2022 zeigt, dass dies der Normalfall ist.

³⁴ F. Kirchhof (Fn. 23) S. 17.

³⁵ F. Kirchhof (Fn. 23) S. 17.

stellte Rechtsschutzgarantie ist die entscheidende Voraussetzung nicht nur für die alle Rechts- und Lebensbereiche erfassende Überprüfungszuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern sie bestimmt auch den inhaltlichen Prüfungsumfang und fordert daher auch die effektive Durchsetzung der Grundrechte ein. Sie ist damit ein entscheidender Antreiber für den umfassenden gerichtlichen Rechtsschutz gegen Grundrechtsverletzungen und die Konstitutionalisierung des gesamten Verwaltungsrechts. Indem das Grundgesetz die Gerichte aller Gerichtsbarkeiten verpflichtet, bei ihrer Rechtsprechungstätigkeit Rechtsschutz auch gegen Grundrechtsverletzungen zu gewähren, mithin das einfache Recht auch unter einem verfassungsrechtlichen Blickwinkel auszulegen und anzuwenden, macht es sie unmittelbar zu Hütern des Verfassungsrechts und stellt sie in einen Kooperationszusammenhang mit dem Bundesverfassungsgericht. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass dem Bundesverfassungsgericht in der Regel der erste und unmittelbare Zugriff verwehrt ist. Das Bundesverfassungsgericht kommt sowohl bei Rügen, die die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes in Frage stellen, als auch bei Kritik an der Rechtsanwendung grundsätzlich nur dann zum Zuge, wenn der fachgerichtliche Instanzenzug vollständig durchlaufen worden ist. Die Fachgerichte, und hier wiederum insbesondere die Verwaltungsgerichte, mögen im Schatten der Verfassungsbeschwerde Recht sprechen,³⁶ dies bedeutet aber keine Einschränkung ihres verfassungsrechtlichen Zugriffs. Die Prüfung des einfachen Rechts, und zwar in

³⁶ G. Britz (Fn. 22) S. 147.

einer Vielzahl von Fallgestaltungen, dessen Auslegung einschließlich der Berücksichtigung des einfachrechtlichen Normkontextes, das Verdeutlichen von Sinn und Zweck der Regelung und ihrer praktischen Relevanz, aber auch das Aufzeigen bestehender verfassungsrechtlicher Defizite sowie die Kenntnis der behördlichen Anwendungspraxis rechtfertigen die Charakterisierung der Verwaltungsgerichte als "wesentlicher Baustein der Effektivität der verfassungsgerichtlichen Kontrolle".³⁷ Erst aufgrund der einfachrechtlichen Vorarbeiten vermag sich das Bundesverfassungsgericht ein hinreichendes Bild zu machen, das eine abgewogene grundrechtliche Würdigung im Rahmen des Verfassungsbeschwerdeverfahrens erlaubt. Die verwaltungsgerichtlichen Vorarbeiten sind daher Voraussetzung jeder effektiven verfassungsrechtlichen Urteils- und Gesetzeskontrolle.³⁸

Lassen Sie mich diesen abstrakten Befund durch eine kurze und zugegebenermaßen nur ganz kursorische Analyse aktueller Entscheidungen der bremischen Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüfen und - ich nehme das Ergebnis vorweg - belegen. Eine juris-Recherche der letzten beiden Jahre zeigt eindrucksvoll auf, in wie vielen Fällen und mit welcher Bandbreite sich die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung mit verfassungsrechtlichen Fragestellungen zu befassen hat. Hier geht es um das beschriebene Alltagsgeschäft, um die Konkretisierung des Verfassungsrechts im einzelnen Verwaltungsrechtsstreit. Der vom einfachen Recht und damit immer auch

³⁷ G. Britz (Fn. 22) S. 146.

³⁸ G. Britz (Fn. 22) S. 146.

von einem konkreten Lebenssachverhalt ausgehende Prüfungsauftrag der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat nach Einschätzung des ehemaligen Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts *F. Kirchhof* sogar zur Folge, dass die Grundrechtsarbeit der Verwaltungsgerichte eine gegenüber dem Bundesverfassungsgericht erheblich intensivere ist.³⁹ Diese geht im Falle des bremischen OVGs von Art. 13 und einer Wohnungsdurchsuchung, über Art. 12 GG und das Prüfungsrecht, den Gleichheitsgrundsatz in verschiedensten Konstellationen, über das Versammlungsrecht und die Meinungsfreiheit bis hin zu beamtenrechtlichen Konkurrentenstreitigkeiten. Die Liste ließe sich noch nahezu endlos fortführen, insbesondere, wenn man die Verfahrensgarantien, wie etwa den Grundsatz des rechtlichen Gehörs dazu nimmt. Dies im Einzelnen auszubreiten würde den vorgegebenen Rahmen mehr als sprengen. Nicht unerwähnt bleiben soll und kann aber eine der Entscheidungen oder besser, die Entscheidung der Bremer Verwaltungsgerichtsbarkeit, die in den letzten Jahren das größte Aufsehen ausgelöst hat. Es handelt sich, Sie ahnen es, um das Urteil, mit dem die Beteiligung der DFL für Mehrkosten der Polizei bei Hochrisikospiele in der Bundesliga als rechtmäßig angesehen wurde.⁴⁰ Die ganze Entscheidung ist eigentlich eine einzige Abhandlung verfassungsrechtlicher Grundsätze und Fragen. Das, was an verfassungs- insbesondere finanzverfassungsrechtlichen Fragen noch offen war, hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in seinem die Entscheidung der Vorinstanz bis auf einen Aspekt bei der Bestimmung der Höhe der Gebühr bestätigenden Urteil vom 29.

³⁹ *F. Kirchhof* (Fn. 23) S. 17.

⁴⁰ OVG Bremen, Urt. v. 11. November 2020 – OVG 2 LC 294/19 – DVBl 2021, 1243.

März 2019 - 9 C 4.18 ⁻⁴¹ nachgeliefert. Über die hiergegen eingelegte Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht am 25. April dieses Jahres mündlich verhandelt, das endgültige Urteil in dieser Sache ist also absehbar und wird sicher von allen Seiten mit Spannung erwartet.

Damit ist der Kreis vom Verwaltungsrecht, von der bremischen Verwaltungsgerichtsbarkeit über das Bundesverwaltungsgericht bis hin zum Bundesverfassungsgericht gezogen und nahezu geschlossen. Es ließe sich noch viel sagen über die 100 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bremen, und ich will nur einen der vielen Punkte hervorheben: Es sind immer Menschen und deren Einsatz, ihr Engagement und ihre beständige Arbeit, die hinter der Rechtsprechung stehen, und dies in allen Bereichen und Ebenen der Gerichtsbarkeit, im richterlichen Dienst und im nichtrichterlichen Dienst. Ohne diesen menschlichen Faktor wäre Rechtsprechung nicht denkbar und sie wäre nicht das, was sie ist und wie sie sein sollte. Damit bin ich aber auch schon gleitend bei einer neuen Herausforderung für die Gerichtsbarkeit, aber auch die ganze Gesellschaft und bei einem möglichen Thema der nächsten Festveranstaltung angekommen, nämlich der Frage nach der Rolle des menschlichen Faktors in der Rechtsprechung in Zeiten der KI. Gut, dass meine Redezeit beschränkt ist und ich insoweit auf andere verweisen kann, die sich in Zukunft dieser Themen annehmen können und müssen.

Mir verbleibt der nochmalige Dank für die Einladung zu diesem Festakt und für Ihre Aufmerksamkeit.

⁴¹ NVwZ 2022, 418.