

Prof. Dr. Gabriele Britz

"Verantwortlich sind aber alle, die am Recht arbeiten"¹

Klaus Langes Verständnis von Juristenverantwortung
für angemessene Rechtsentwicklung

*Gedächtnisveranstaltung für Klaus Lange
am 15. Juli 2022 an der Justus-Liebig-Universität Gießen*

Der Mensch Klaus Lange war ein wunderbarer Kollege, dem freundschaftlich verbunden zu sein, nicht zuletzt uns nachfolgender Gießener Professorgeneration ein großes Privileg war. Als ehemaliger Vizepräsident der Universität, als Veranstalter des Umweltrechtlichen Praktikerseminars und durch vieles mehr war er hochgeschätzter Repräsentant des Fachbereichs. Als langjähriges Mitglied und als Präsident des Hessischen Staatsgerichtshofs war er eine prägende Gestalt des Hessischen Verfassungsgefüges. Als Rechtslehrer hat er Generationen von Studierenden insbesondere im Verwaltungsrecht auf hohem Niveau ausgebildet und wissenschaftlichen Nachwuchs gefördert. Als Vertrauensdozent der Friedrich-Ebert-Stiftung ließ er auch etwas von der politischen Pluralität unseres Fachbereichs sichtbar werden. Über all dies und das viele Weitere ließe sich reichlich sagen. Ich möchte nun den notwendig höchst unvollendeten Versuch unternehmen, den Rechts*wissenschaftler* Klaus Lange vor unser geistiges Auge treten zu lassen und mit Ihnen seiner zu gedenken.

Klaus Lange war Verfechter einer struktur- und prinzipiengeleiteten Rechtsentwicklung. Und er beharrte auf dem Stellenwert des Rechts. - Wohl vor allem, weil er im Recht einen Garanten des Gemeinwohls und durchsetzungsschwacher Belange sah.

Dabei gab er sich keiner Illusion hin, was die Wirkmächtigkeit staatlichen Rechts angeht:

„Seit sich nach dem Zweiten Weltkrieg das geltende deutsche Verwaltungsrecht entwickelt hat, hat sich die Welt dramatisch verändert. Die Komplexität gesellschaftlicher Strukturen und Beziehungen ist extrem gewachsen, die

¹ Klaus Lange, Orientierungsverluste im Kommunalrecht: Wer verantwortet was?, in: DÖV 2007, S. 820, 826.

Steuerungsfähigkeit des Staates mangels Durchsetzungsfähigkeit und insbesondere finanzieller und informationeller Ressourcen gravierend geschwächt.“²

Dies konnte ihn aber nicht davon abhalten, auf Qualitätsarbeit am Recht zu bestehen. Ganz im Gegenteil hat er umso entschiedener ein durch struktur- und prinzipiengeleitete Rechtsdogmatik berechenbares Rechtssystem verlangt; um nämlich so dessen Steuerungsfähigkeit zu kräftigen:

„Wenn unser Rechtssystem aber zielgerichtete, aufeinander abgestimmte und transparente Steuerungswirkungen hervorbringen soll, dann setzt das voraus, dass die dafür Verantwortlichen sich der Strukturen bewusst sind, welche die Gestalt einer Rechtsmaterie prägen oder als Alternative dazu in Betracht kommen, und Recht im Einklang mit solchen strukturellen Überlegungen setzen, auslegen und anwenden.“³

Wir werden darauf zurückkommen.

Ich möchte Klaus Lange als Rechtswissenschaftler in einem Dreiklang gedenken: grundlegend als Forscher mit besonders ausgeprägtem wissenschaftlichem Interesse an *Gestaltung und Bewirkung* durch Recht; normativ besorgt um die *Gemeinwohlorientierung* der Steuerung gesellschaftlicher Vorgänge; deshalb schließlich die *Ertüchtigung des Rechts* durch adäquate Rechtsdogmatik einfordernd.

1. Gestaltungs- und Bewirkungsperspektive

Das Gestaltungspotenzial von Recht hatte Klaus Lange in seiner rechtswissenschaftlichen Forschung von Beginn an im Blick. In seiner Habilitationsschrift⁴ hat er einzelne Regelungen und Regelungsbereiche des Verkehrsrechts zusammengetragen, analysiert und strukturiert. Er hat so eine *umfassende* Verkehrsrechtsordnung hervortreten lassen. Erst dieser gesamthafte Blick auf Verkehrsrecht und das Verständnis als *Verkehrsordnung* machten die Gestaltungsdimension der Befassung mit Verkehr sichtbar, nämlich das Gestaltungspotenzial und die Gestaltungsaufgabe, die sich mit den hier und dort zu findenden rechtlichen Details verbinden.

² Fritz Ossenbühl/Klaus Lange: Doppelbesprechung von HOFFMANN-RIEM/SCHMIDT-AßMANN/VOßKUHLE (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band 1: Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation, in: Die Verwaltung 2007, S. 125, 135.

³ Lange, DÖV 2007, S. 820, 826.

⁴ Klaus Lange, Verkehr und öffentliches Recht. Öffentlich-rechtliche Strukturen und Probleme des Binnenverkehrssystems der Bundesrepublik Deutschland, 1974.

Klaus Langes Arbeiten haben sich zu keiner Zeit in Diskussionen über die Bedeutung einzelner Rechtssätze erschöpft, sondern haben intensiv die wirklichkeitsgestaltende Kraft von Recht ausgeleuchtet. Mit volkswirtschaftlich geschultem Blick und spezifisch *verwaltungswissenschaftlicher* Forschungsperspektive hat Klaus Lange tatsächliche Wirkungsbedingungen von Recht von Beginn an mitgedacht und bearbeitet. Insofern war es ein interessanter Moment, als um die Jahrtausendwende eine „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ die Bühne betrat, die eine steuerungstheoretische Perspektive als ihr Charakteristikum auswies, deren besonderes Interesse der Bewirkungsdimension des Rechts und seiner Problemlösungsfähigkeit gelte.

Hören wir hierzu Klaus Lange, den der Rezensionsverantwortliche der Zeitschrift *Die Verwaltung* um eine Besprechung des ersten von drei Bänden des Werks „Grundlagen des Verwaltungsrechts“ gebeten hatte, in der ersten und zweiten Auflage herausgegeben von *Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann* und *Andreas Voßkuhle*:

„*Steuerungsorientierung* ... ist ... keineswegs etwas Neues. Der Planungsoptimismus der 70er Jahre, der sich in wichtigen und dauerhaften Gesetzen gerade auf dem Gebiet der Raumplanung niedergeschlagen hat, und das Vertrauen auf eine konjunktursteuernde Fiskalpolitik, wie es im Stabilitätsgesetz Ausdruck gefunden hat, waren nicht weniger, sondern weit stärker steuerungsorientiert und von einem Interesse an der Bewirkungsdimension des Rechts und seiner Problemlösungsfähigkeit geprägt“.⁵

Dabei wusste Klaus Lange, wovon er sprach:

Zum einen, weil er selbst früh intensiv zu staatlicher Planung und deren Voraussetzungen gearbeitet hatte. Schon seine Dissertation aus dem Jahr 1967⁶ betraf insbesondere die *Regionalplanung*. Ausgehend von der Feststellung, dass sich für die kommunale Bauleitplanung, die Landesentwicklungsplanung und die gesamtstaatliche Raumordnung mit Gemeinden, Ländern und Bund Planungsträger aus dem allgemeinen Verwaltungsaufbau ergäben, nicht aber für die Regionalplanung, hat er sich hier auf die Suche nach geeigneten Organisationsformen für die regionale Planungsebene gemacht, die eben nicht wohldefiniert als solche bereit standen. Man tut Klaus Lange hoffentlich nicht Unrecht mit der Annahme, dass er sich selbst nicht in größter Distanz zu den Planungsoptimisten der 70er Jahre sah.

⁵ Lange, *Die Verwaltung* 2007, S. 125, 135.

⁶ Klaus Lange, *Die Organisation der Region*, 1967.

Zum anderen gehörte Klaus Lange eben zu denen, die bereits früh die Aufnahme einer sozialwissenschaftlich inspirierten Wirkungsperspektive in das rechtswissenschaftliche Arbeiten realisiert hatten – ausweislich seiner klar bewirkungssensiblen Dissertation schon in den 1960er Jahren - und dann auch über das eigene Arbeiten hinaus anmahnten. In einem Beitrag von 1981 über „Kriterien für die Wirksamkeit von Verwaltungshandeln und Programmen des Verwaltungshandelns“ schließt er mit folgenden Erkenntnissen und Forderungen:

„Die rechtsstaatlich geprägte Tradition des deutschen Verwaltungsrechts hat die rechtswissenschaftliche Erörterung der Zweckmäßigkeit der unterschiedlichen *Formen* des Verwaltungshandelns in den Hintergrund treten lassen. ... Verstärkte *verwaltungswissenschaftliche* Untersuchungen unter Zusammenführung rechts- und sozialwissenschaftlicher Aspekte dürften ergiebigere Auskünfte auf die gestellte Frage [nach Kriterien für die Wirksamkeit von Verwaltungshandeln] erwarten lassen“⁷.

Klaus Lange hat sich nun aber bei seiner Besprechung des ersten Grundlagenbandes und der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft nicht daran aufgehalten, den Ursprung der Wirkungsperspektive zu diskutieren oder gar für die 60er, 70er oder 80er Jahre zu beanspruchen. Er hat es bei dem kurzen verwaltungs- und wissenschaftshistorischen Hinweis belassen und ist dann zu dem vorgedrungen, worin er das Neue fand.

2. Sorge um Gemeinwohlorientierung

Das eigentliche Novum des Konzepts der Neuen Verwaltungswissenschaft sah Klaus Lange zwar durchaus im Thema der Steuerung, aber eben nicht bei einer besonders starken Steuerung, sondern bei einer behutsamen, zurückgenommenen, koordinations- und kooperationsorientierten Steuerung. Allerdings begegnete der ja selbst eher feinsinnig in Erscheinung tretende Klaus Lange dem Modus der Behutsamkeit hier nicht ohne Bedenken. Gerade die zurückgenommene Erwartung an die Wirkungsleistung von Recht schien ihn mit Sorge zu erfüllen – es war die Sorge um einen Verlust an Gemeinwohlorientierung der Steuerung gesellschaftlicher Vorgänge.

Die Skepsis betrifft schon die Rücknahme des Steuerungsanspruchs des Rechts und gerichtlicher Kontrolle gegenüber der *Verwaltung*: Die Betonung exekutiver Entscheidungsspielräume und entsprechend zurückgenommener gerichtlicher Kontrolle von

⁷ Klaus Lange, Kriterien für die Wirksamkeit von Instrumenten und Programmen des Verwaltungshandelns, in: DÖV 1981, S. 73 ff.

Verwaltungsentscheidungen war ihm nicht geheuer. Er fragte, ob der Staat nicht zu viel Steuerungssubstanz aufgeben, wenn er der Kontrolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch noch die dem Staat - trotz Privatisierung - verbliebenen Funktionen entziehe, wo doch die verwaltungsgerichtliche Kontrolle auch einen Schutz gegen die Überwältigung durch externe Einflüsse darstelle.⁸

Diese Gefahr externer Einflussnahmen war wohl insgesamt Hintergrund der Bedenken Klaus Langes gegenüber einem zu koordinations- und kooperationsorientierten Steuerungsansatz; er hatte Sorge, ob das Gemeinwohl hinreichend gesichert sei. Schon in der zeitlich vorausgehenden und überlappenden *verwaltungswissenschaftlichen* Steuerungsdiskussion ließ er Vorbehalte durchblicken. Im von König/Dose 1993 herausgegebenen Tagungsband⁹ konstatiert er:

„Inwieweit der Staat gesellschaftliche Vorgänge steuert oder sie sich selbst überlässt, ist eine politische Grundsatzfrage ersten Ranges, und es kann guten Grund zu heftigen politischen Kontroversen geben, wenn Entscheidungen, die bislang von demokratisch verantwortlichen und jedenfalls prinzipiell gemeinwohlorientierten staatlichen Organen getroffen wurden, den daran interessierten gesellschaftlichen Kräften überantwortet werden“.

Hier lauerte aus seiner Sicht auch eine Gefahr jüngerer Beiträge zur Verwaltungsrechtswissenschaft.

„Das Werk“ schreibt er in einer Besprechung zum ersten Band der Grundlagen des Verwaltungsrechts „zieht die Konsequenzen aus tiefgreifenden, letztlich technisch und ökonomisch induzierten Veränderungen von Gesellschaft und Staat und zielt auf die Schaffung von Grundlagen eines dazu passenden Verwaltungsrechts. Eine solche Arbeit bedeutet immer auch, dass die Entwicklung, deren Folgeprobleme zu lösen beabsichtigt ist, im Grundsatz akzeptiert und zugleich legitimiert wird. Staat und Verwaltung geben hier freilich viel aus der Hand. Man wird darauf achten müssen, dass nicht Lorenz von Steins „gesellschaftliche Herrschaft“, womit die Beherrschung des Staates durch die „Besitzenden“ gemeint war, in modernem Gewand wiederersteht, und durch die Ausgestaltung des neuen Verwaltungsrechts dafür sorgen müssen, dass Eigenständigkeit der Verwaltung, Distanz, Gewährleistungs- und Auffangverantwortung nicht zu bloßen empirisch nicht verifizierbaren Beschwörungsformeln werden“.¹⁰

⁸ Lange, DV 2007, S. 137.

⁹ Klaus Lange, Staatliche Steuerung aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, in: Klaus König/Nicolai Dose (Hrsg.), Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln/Berlin/Bonn/München 1993, S. 173, 178.

¹⁰ Lange, DV 2007, S. 140.

Umso erfreuter besprach er Beiträge, die „Formen der Gemeinwohlsicherung für notwendig“ hielten und ausarbeiteten (so zu *Helmuth Schulze-Fielitz*)¹¹ oder die etwa die Gefahr realisierten, „dass die Verkoppelung [staatlicher und privater] Handlungsrationitäten nicht deren jeweilige Vorteile zum Tragen bringt, sondern nur effektivitätsmindernde Komplexität schafft oder sogar verdeckte Übergriffe zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre ermöglicht“ (so zu *Martin Eifert*)¹².

3. Ertüchtigung von Recht durch Rechtsdogmatik

Klaus Lange selbst war bei alledem nicht nur von der Notwendigkeit überzeugt, die Gemeinwohlorientierung zu sichern, sondern auch davon, dass gerade das Recht und eine struktur- und prinzipiengeleitete Rechtsdogmatik hierbei nutzen müssten und könnten. Entsprechend zustimmend äußerte er sich zu dem Beitrag *Franz Reimers* zum ersten Grundlagenband, der eine generelle Schwächung der Steuerungskraft des Gesetzes bestreite und einen überzeugenden Überblick über Erklärungsansätze für partiell zu konstatierende Schwächen und Gegenstrategien gebe.

Gegenstrategien zum Steuerungsverlust und Bemühung um Ertüchtigung des Rechts durch ordentliche Rechtsdogmatik - das ist es, was Klaus Lange sich und über seine Zeit hinaus uns allen abverlangt hat. Was für ihn gute Rechtsdogmatik ausmacht, soll hier später in seinen eigenen Worten noch konkreter werden. Eines sei aber vorab geklärt: Keinesfalls darf man sich Klaus Lange als Nanotechniker des Rechts vorstellen. Zwar kannte er viele Rechtsgebiete detailgenau. In bemerkenswerter Souveränität hat er aber auch die grundlegenden verfassungsrechtlichen Staatszielbestimmungen und Prinzipien als rechtssatzförmige Gestaltungsaufträge begriffen und er hat deren nähere juristische Entfaltung angemahnt, um gerade sie einem zu weitgehenden Rückzug des Staates normativ entgegenhalten zu können. Das Sozialstaatsprinzip bildete eines der gedanklichen Zentren all seiner Steuerungsüberlegungen. Ich zitiere noch einmal aus dem Tagungsband zur staatlichen Steuerung von 1993:

„Das in Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Es verlangt insbesondere staatliche Vor- und Fürsorge für Einzelne oder Gruppen der Gesellschaft, die aufgrund persönlicher Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind.“¹³

¹¹ ebda, S. 137.

¹² ebda, S. 137.

¹³ Lange, in König/Dose, a.a.O., S. 179.

In einem Umweltstaatsziel sah Klaus Lange ähnliches Potenzial. Er bedauerte seinerzeit, dass es damals noch keine Staatszielbestimmung zugunsten des Umweltschutzes gab. In das Grundgesetz hätten – u.a. in einer Überinterpretation der marktwirtschaftlichen Impulse seiner Entstehungszeit – ausdrückliche Staatszielbestimmungen kaum Eingang gefunden. Die grundrechtlichen Schutzpflichten, die das Bundesverfassungsgericht allen Bedenken gegen Staatszielbestimmungen und Soziale Grundrechte zum Trotz gleichwohl geschaffen habe, begrüßte er, „auch wenn sie besser vom Verfassungsgeber als vom Verfassungsgericht statuiert worden wären“.¹⁴

Aus alledem spricht eine anhaltende Überzeugung von der Möglichkeit und der Notwendigkeit, die Steuerung gesellschaftlicher Vorgänge von Verfassungsprinzipien ausgehend grundlegend durch Recht anzuleiten. So ist umgekehrt eine gewisse Unzufriedenheit nicht zu überhören, wenn Klaus Lange rezensierend anmerkte, im jeweils besprochenen Text könnten Sozialstaat¹⁵ oder Umweltstaat und Finanzstabilität¹⁶ stärker akzentuiert werden. In Erinnerung geblieben ist mir auch die Diskussion zu einem Vortrag, den ich im Umweltrechtlichen Praktikerseminar 2019 ein letztes Mal in Anwesenheit von Klaus Lange halten konnte. Thema war das zwischenzeitlich 25 Jahre alt gewordene Umweltschutzziel des Grundgesetzes. In einer knappen Nebenbemerkung machte Klaus Lange deutlich, dass er nicht übermäßig beeindruckt war von der eher mageren Praxis des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 20a GG, die ich referierte; eine bis zur Nichtjustiziabilität reichende justizielle Zurückhaltung zu dieser Verfassungsnorm entspreche nicht seiner Auffassung. Bei Art. 20a GG scheute er sich also ebenso wenig, die Herausbildung juristischer Maßstäblichkeit einzufordern wie beim Sozialstaatsprinzip. Klaus Lange sah keinen Grund, die juristische Methode vor den verfassungsrechtlichen Großprinzipien enden zu lassen. Und auch hierfür dürfte seine Forderung nach Rechtsdogmatik gegolten haben.

Selbst hat er hierzu besonders intensiv für den Bereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie beigetragen. Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen kommunaler Tätigkeit im Grundgesetz und in den Landesverfassungen hat Klaus Lange Maßgebliches verfasst. Es war folgerichtig, dass er seine „Abschiedsvorlesung“ diesem Thema gewidmet hat: „Orientierungsverluste im Kommunalrecht: Wer verantwortet was?“ lautete die Fragestellung der Vorlesung, die er am 17. Juli 2007 aus Anlass seiner Emeritierung an der Universität Gießen gehalten hat. (Dass dies kein Abschied vom Fachbereich, von der Wissenschaft oder gar vom Kommunalrecht war,

¹⁴ ebda, S. 179.

¹⁵ Lange, DV 2007, S. 138.

¹⁶ ebda, S. 139.

dürfte allen Anwesenden präsent sein. Allein in der Rubrik „Aufsätze und ähnliche Beiträge“, weist sein Schriftenverzeichnis ab 2007 noch die Beiträge Nr. 91 – 122 aus. Vor allem aber fallen maßgebliche Arbeiten zum Kommunalrecht und die Vollen- dung seines großen Meisterwerks in die Zeit nach seiner Emeritierung: Das „Kommunalrecht“ erschien in erster Auflage, 1347 Seiten stark, im Jahr 2013 bei Mohr Siebeck; die auf 1413 Seiten angewachsene 2. Auflage erschien im Jahr 2019).

Zurück zu seiner Emeritierungsvorlesung: Darin findet sich eine längere Passage zur Selbstverwaltungsgarantie, die ich vorlesen möchte, weil hieraus Klaus Lange so typisch zu uns spricht. Sie weist den Verfasser einmal mehr als – auch bei der Arbeit an den verfassungsrechtlichen Grundlagen - kritisch-exakt vorgehenden Juristen aus. Und sie lässt etwas davon aufleben, was die Zusammenarbeit mit Klaus Lange oft so heiter machte. Klaus Langes Themen mögen manchen eher spröde erscheinen. Seine Herangehensweise und er selbst waren es gewiss nicht.

Thema der Vorlesung waren, wie gesagt, die Orientierungsverluste im Kommunalrecht. In Grundsatzthemen des Kommunalrechts, so Klaus Lange, zeigten sich zunehmend Unklarheiten und Widersprüchlichkeiten. Das gelte schon für die Frage, wie weit die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung reicht:¹⁷

„Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bestimmt: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Unter Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft werden in einer jedenfalls seit der sog. „Rastede-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts fast kanonisierten Definition diejenigen „Bedürfnisse und Interessen“ verstanden, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen“. Das ist bei genauerer Betrachtung der Formulierung „Bedürfnisse und Interessen, die [...] den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind“ eine bemerkenswert ausschließlich am Eigennutzen der Gemeindegewohner orientierte Definition. [...]

Teilweise wird Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG aber zugleich so verstanden, dass er eine Beschränkung der gemeindlichen Selbstverwaltung auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft statuiert – ja, das Verbot enthält, den Gemeinden über die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft hinaus ein Selbstverwaltungsrecht einzuräumen. Diese Auffassung hat Folgen.

¹⁷ Lange, DÖV 2007, 820 f.

Das lässt sich an einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg aus dem Jahr 2004 illustrieren. Sie betraf eine gemeindliche Satzung, durch welche die Eigentümer von Grundstücken in der Gemeinde zum Anschluss an die gemeindliche Fernwärmeversorgung und zu deren Benutzung verpflichtet worden waren. Auf ihrer Grundlage war Grundstückseigentümern der Einbau und die Inbetriebnahme einer Ölheizung untersagt worden. Der Verwaltungsgerichtshof erklärte die Satzung für unwirksam, weil das gesetzlich erforderliche öffentliche Bedürfnis für einen Anschluss- und Benutzungszwang fehle. Denn durch die gemeindliche Fernwärmeversorgung werde die Schadstoffbelastung, wie gutachtlich ermittelt worden war, nicht innerhalb der Gemeinde, sondern nur überörtlich verringert. Und jetzt kommt die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie ins Spiel. Das öffentliche Bedürfnis für einen Anschluss- und Benutzungszwang müsse nämlich, meint der Senat, im Licht der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie verstanden werden. Das Grundgesetz gewährleiste die gemeindliche Selbstverwaltung aber nur für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. An dem danach erforderlichen örtlichen Bezug fehle es bei einer Fernwärmeversorgung, deren Umweltverträglichkeit sich allein überörtlich auswirke.

Es ist hier nicht darauf einzugehen, ob die damit unternommene kommunalrechtliche Institutionalisierung eines umweltpolitischen St.-Florian-Prinzips nach dem Motto „Verschon mein Haus, bring meinen Nachbarn um“ mit der rechtlichen Bedeutung von Umweltbelangen zu vereinbaren ist. Kommunalrechtlich ist sie nach der am Eigennutzen der Gemeindegewohner orientierten Definition der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch das Bundesverfassungsgericht wohl gar nicht so fernliegend. Hier interessiert nur die Frage, ob es richtig ist, die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als Selbstverwaltungsverbot, nämlich als Verbot einer über die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft hinausgehenden gemeindlichen Selbstverwaltung, oder auch nur als Auslegungsleitlinie im Sinne einer solchen Beschränkung gemeindlicher Selbstverwaltung zu interpretieren. Es dürfte nicht richtig sein.“

Klaus Lange zerlegte dann nach den Regeln der juristischen Kunst die Eigennutzen-Interpretation zu Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und die hieran anknüpfende Verbotsthese. Es lohnt, dies nachzulesen.

Sodann zeigte Klaus Lange an verschiedenen Fragen des Kommunalrechts, dass die Frage, wer was in der Kommune verantwortet, gegenwärtig weniger klar beantwortet werde, als in einer gerade auf demokratische Transparenz und Mitwirkungsmöglichkeiten ausgerichteten Institution wie der Kommune erforderlich sei. An eine

näher ausgeführte Mängelliste schlossen dann, weit über das Kommunalrecht hinausgreifend, grundlegende Aussagen zur Verantwortung all derer an, „die am Recht arbeiten“. Ich möchte sie Ihnen zum Schluss vortragen:¹⁸

„Das alles schafft nicht nur Unklarheit über Verantwortung in der Kommune. Es zeigt zugleich [...] eine Gefährdung kommunaler Selbstverwaltung von vergleichsweise unbemerkter Seite, nämlich von Seiten der Rechtsdogmatik oder vielmehr fehlender Rechtsdogmatik. Unter dem Einfluss eher punktueller, pragmatischer Entscheidungen lösen sich Strukturen eines Rechtsgebiets von großer Tradition und großer demokratischer und verwaltungspolitischer Bedeutung auf. Das ist nicht nur ein hessisches Phänomen und es ist sicherlich auch nicht nur ein Phänomen des Kommunalrechts. Weit darüber hinaus drohen leitende Gesichtspunkte und Grundstrukturen rechtlicher Regelungen im kurzfristigen Alltagsgeschäft verloren zu gehen. Das gilt für die Legislative und die Exekutive im besonderen Maße, die auf die oft kurzfristige Gewinnung politischer Akzeptanz bei den verschiedensten politischen Akteuren, letztlich aber vor allem beim Wähler angewiesen sind. Aber auch die Judikative ist nicht dagegen gefeit. [...] Wenn unser Rechtssystem aber zielgerichtete, aufeinander abgestimmte und transparente Steuerungswirkungen hervorbringen soll, dann setzt das voraus, dass die dafür Verantwortlichen sich der Strukturen bewusst sind, welche die Gestalt einer Rechtsmaterie prägen oder als Alternative dazu in Betracht kommen, und Recht im Einklang mit solchen strukturellen Überlegungen setzen, auslegen und anwenden. Verantwortlich dafür ist auch die Wissenschaft, die noch die größte Unbefangenheit hat, um strukturelle Defizite aufdecken und Änderungen anmahnen zu können. Verantwortlich dafür, dass unser Rechtssystem sich nicht in opportunistischen Entscheidungen nach von Fall zu Fall wechselnden Kriterien auflöst, sondern in Verantwortung gegenüber den ihm zugrunde liegenden Strukturen und Prinzipien entwickelt und konkretisiert wird, sind aber alle, die am Recht arbeiten.“

Lieber Klaus Lange: Gestaltungsdimension des Rechts, Sicherung der Gemeinwohlorientierung, Rechtsertüchtigung durch Dogmatik - wir danken Dir dafür und für sehr vieles mehr. Wir werden Dein Andenken weiterhin aufrichtig in Ehren halten. Und wir sind froh, im wissenschaftlichen Gespräch mit Dir bleiben zu können.

¹⁸ ebda, S. 825 f.