

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert  
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts  
Präsident der ACA-Europe

## **Einführung**

### **ACA-Seminar „ReNEUAL I“**

*am 3. und 4. Dezember 2018*

*im Verwaltungsgericht Köln*

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

ich begrüße Sie alle sehr herzlich zum Seminar der ACA-Europe hier in Köln. Ich freue mich, dass so viele von Ihnen trotz der dunklen Dezembertage unserer Einladung gefolgt sind.

Dieses Seminar ist das erste von insgesamt sechs Seminaren, die wir während der zweijährigen deutschen Präsidentschaft veranstalten wollen. Wie Sie wissen, sind die Seminare und Colloquien eines der wichtigen Formate, in denen die ACA-Europe ihre Aufgaben erfüllt. Daneben steht der Richteraustausch, den wir in jüngster Zeit deutlich intensivieren konnten und der nach meiner Überzeugung zu den effektivsten Einrichtungen der ACA zählt, um unser gegenseitiges Kennenlernen und unser gegenseitiges Verständnis zu fördern und zu vertiefen. Daneben stehen schließlich unsere Internet-Angebote, vor allem unsere Datenbank „jurifast“. Der Vorstand hat beschlossen, „jurifast“ während der deutschen Prä-

sidentschaft zu überprüfen und zu modernisieren, und hierzu eine Arbeitsgruppe eingerichtet.

Wenn ich eben von sechs Seminaren während der deutschen Präsidentschaft sprach, so sollen vier davon in Deutschland stattfinden. Die anderen zwei Seminare werden von unseren Freunden in Irland und in Tschechien veranstaltet. Sicherlich haben Sie die Einladung unserer irischen Freunde für den März 2019 nach Dublin bereits erhalten.

Mit den Seminaren in Deutschland möchten mein Team und ich Ihnen gerne die Geographie Deutschlands etwas näher bringen. Darum haben wir die Seminarorte mit Bedacht ausgewählt. Heute begrüße ich Sie hier in Köln, der altherwürdigen Domstadt am Rhein. Köln steht für das überwiegend katholische Rheinland und für den Westen Deutschlands, in dem zu (fast) allen Zeiten Industrie und Handel blühten. Das nächste Seminar soll zusammen mit der nächstjährigen Generalversammlung im Mai 2019 in der deutschen Hauptstadt Berlin stattfinden. Die Terminwahl nimmt auch Rücksicht auf den Terminkalender unseres Staatsoberhauptes; unser Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier hat zugesagt, uns dort zu empfangen. Schließlich möchte ich Sie für das dritte Seminar in Deutschland und für die Generalversammlung 2020 nach Leipzig einladen, einer lebendigen und aufstrebenden Stadt im Osten Deutschlands, im Kernland der evangelischen Reformation, ehemals Schaufensterstadt der anderen, sozialistischen deutschen Republik und Schauplatz der friedlichen Revolution, die vor bald 30 Jahren zur Wiedervereinigung des geteilten Deutschlands geführt hat. Ebenfalls in Leipzig

wird im Frühjahr 2020 ein Seminar für die Dokumentare der Mitgliedsgerichte durchgeführt werden, die sich unter anderem mit der Modernisierung der ACA-Datenbanken befassen werden.

Köln, Berlin, Leipzig: Diese drei Städte ermöglichen es Ihnen zugleich, einen Einblick in die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit zu gewinnen. Sicherlich wissen Sie, dass wir eine dreistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit haben. In Deutschland gibt es 51 Verwaltungsgerichte auf der unteren Ebene, 15 Oberverwaltungsgerichte auf der mittleren Ebene - grundsätzlich je eines in jedem Bundesland - und schließlich das Bundesverwaltungsgericht als oberstes Gericht. Wir möchten Ihnen alle drei Ebenen vorstellen. Darum finden sämtliche drei Seminare in Gerichtsgebäuden statt: Dieses erste Seminar hier im Verwaltungsgericht Köln, in einem der größten Verwaltungsgerichte der unteren Stufe in Deutschland, das zweite Seminar dann im Gebäude des Oberverwaltungsgerichts von Berlin-Brandenburg in Berlin und das dritte Seminar schließlich im Gebäude des obersten Gerichts, des Bundesverwaltungsgerichts in Leipzig. Ich bin sehr froh, dass die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Köln auf meine Anfrage hin sofort zugestimmt hat, uns alle hierher in ihr Haus einzuladen. Begrüßen Sie bitte mit mir in unserer Mitte die Präsidentin des Verwaltungsgerichts, Frau Herkelmann-Mrowka. Sie und ihr Team haben die Konzeption dieser Tagung mit zahlreichen Ideen und Vorschlägen bereichert und die Organisation tatkräftig unterstützt. Dafür sage ich jetzt schon einmal ganz herzlichen Dank.

Tatsächlich gehen zahlreiche unserer Programmpunkte auf Anregungen unserer Kölner Kolleginnen und Kollegen zurück. Ich darf Sie auf die beiden Hefte aufmerksam machen, die Sie in Ihrem Hotel vorgefunden haben. Beide Hefte sind jeweils in drei Sprachen gehalten: in Englisch, Französisch und Deutsch. Das weiße Heft enthält wichtige organisatorische Hinweise wie Namen und Telefonnummern des Organisationsteams. Dieses Heft nimmt man am besten mit für den Fall, dass man verloren geht. Aber auch sonst mögen sich jedem von uns einmal organisatorische Fragen und Probleme stellen. Wenden Sie sich gerne jederzeit an das Organisationsteam: an Joris Casneuf vom Brüsseler ACA-Büro, an Frau Houba vom hiesigen Verwaltungsgericht, oder an Frau Schneider vom Bundesverwaltungsgericht. Frau Schneider können Sie auch jederzeit anrufen; die Telefonnummer finden Sie neben zahlreichen anderen nützlichen Informationen im weißen Heft.

Das grüne Heft enthält das Tagungsprogramm, und zwar sowohl das wissenschaftliche Programm des Seminars als auch das Begleitprogramm für die Mahlzeiten und für das kulturelle Drumherum. Gestern Abend ging es ja schon wundervoll los mit der Klettertour bei Nacht über das Dach des Domes - ein Event, das man nun wirklich nicht alle Tage geboten bekommt. Heute Mittag speisen wir im „Früh am Dom“. Das ist wohl eines der berühmtesten Brauhäuser in Deutschland. Köln ist die Heimat eines besonderen Bieres, das obergärig gebraut wird und heimatstolz „Kölsch“ genannt wird, und das „Früh“ gilt Kennern als besonders gutes „Kölsch“. Um unsere Nachmittagssitzung nicht zu sehr zu gefährden, sollten wir

uns auf ein Kölsch beschränken. Oder allerhöchstens zwei. Heute Abend dürfen wir uns auf einen Besuch beim Westdeutschen Rundfunk freuen, eine der bedeutendsten deutschen Rundfunk- und Fernsehanstalten. Den Weg dorthin schlagen wir über den Kölner Weihnachtsmarkt ein. Den Abend beschließen wir bei Speis und vor allem Trank im „Piazzas im Örgelchen“, einem gemütlichen Restaurant, in dem auch Weintrinker ihrer Leidenschaft frönen können. Morgen wird unser Seminarprogramm mit einem Mittagsimbiss hier im Gerichtsgebäude enden. Hernach besteht noch Gelegenheit, unter Führung von Frau Präsidentin Herkelmann-Mrowka das Gebäude dieses Verwaltungsgerichts zu besichtigen. Die Postanschrift - Am Appellhofplatz - hat nichts mit einem militärischen Appell zu tun, sondern erinnert daran, dass hier 1862 der Appellationsgerichtshof errichtet wurde. Wir befinden uns also mitten im alten Justizzentrum Kölns.

Noch ein letzter organisatorischer Hinweis. Sie haben vielleicht schon bemerkt, dass ein Fotograf anwesend ist. Er wird uns bis etwa elf Uhr zur Verfügung stehen; seine Bilder werden wir Ihnen dann übermitteln, damit Sie ein kleines Andenken haben. Ich gehe davon aus, dass Sie alle damit einverstanden sind. Wem es nicht recht ist, der möge sich bitte melden; seine - oder ihre - Bilder werden dann gelöscht. Und noch etwas: In der ersten Kaffeepause, nach dem Vortrag von Professor Schneider, wollen wir das obligatorische Gruppenfoto schießen. Am besten geeignet ist hierfür die große Treppe im Foyer des Gerichtsgebäudes. Sie erreichen sie, indem Sie diesen Saal verlassen und sich abwärts begeben, am Kaffee vorbei. Bitte lassen Sie den Kaffee vorerst links - oder rechts -

liegen; es ist nicht sehr kleidsam, wenn die Hälfte von uns auf dem Gruppenfoto eine Kaffeetasse in der Hand balanciert.

Gestatten Sie mir jetzt noch ein paar Worte zur inhaltlichen Konzeption unserer Seminare. Wir wollen zusammen mit unseren irischen Freunden einmal etwas Neues ausprobieren: das Doppelseminar. Das sind zwei Seminare, die sich inhaltlich ergänzen. Jedes der Seminare hat sein eigenes Thema, es gibt also keine Wiederholungen. Man kann auch ohne Weiteres das eine der beiden Seminare mit Gewinn besuchen, selbst wenn man das andere versäumt hat. Trotzdem soll das zweite Seminar das erste fortführen und vertiefen. Das ermöglicht auch, aus Fehlern oder Unvollständigkeiten zu lernen, Lücken zu schließen und Missverständnisse zurechtzurücken. In diesem Sinne gehören die Seminare in Dublin und in Berlin, beide im kommenden Frühjahr, thematisch zusammen. Sie bilden ein Doppelseminar. Und in diesem Sinne gehören auch das heutige Seminar in Köln und das letzte Seminar in Leipzig thematisch zusammen. Sie bilden ein weiteres Doppelseminar.

Die Seminare hier in Köln und dann in Leipzig haben wir unter das Motto „ReNEUAL“ gestellt. „ReNEUAL“ ist ein Akronym; es steht für „Research Network on European Administrative Law“. Das war zunächst ein akademisches Projekt einer Gruppe von Hochschullehrern von Rechtsfakultäten aus mehreren europäischen Ländern. Inzwischen wirken hieran aber auch zahlreiche Praktiker aus den Verwaltungsgerichten mit. Den Anstoß dazu hatte das Europäische Parlament gegeben, als es nämlich im Jahr 2007 die Kommission aufforder-

te, einen Verordnungsentwurf mit allgemeinen Regeln über ihr eigenes Verwaltungshandeln vorzulegen. Die Kommission ist dem bis heute nicht nachgekommen. Aber die Hochschullehrer haben einen solchen Entwurf erarbeitet, der seit 2015 vorliegt und mittlerweile in zahlreiche europäische Sprachen übersetzt worden ist. Das gedruckte Ergebnis liegt hier in mehreren Sprachfassungen zur Ansicht aus - bitte nur zur Ansicht; die Verlage haben uns leider nichts geschenkt. Aber käuflich erwerben kann man das. Schauen Sie sich die Bücher also an, und bestellen Sie ein paar Exemplare in Ihrer Sprache für Ihre Gerichtsbibliothek, es lohnt sich!

Warum wollen wir uns im Rahmen der ACA-Europe mit diesem Projekt beschäftigen, und dies gleich zweimal? Liebe Kolleginnen und Kollegen: Uns geht es dabei nicht um die konkreten Regelungsvorschläge, die die Professoren und Praktiker gemacht haben. Uns geht es um die Methode, wie sie zu diesen Vorschlägen gelangt sind. Hier wird in bester Manier wertende Rechtsvergleichung betrieben: Zuerst wird ein konkretes Regelungsproblem beschrieben, zum Beispiel: unter welchen Voraussetzungen darf ein Verwaltungsakt zurückgenommen werden; oder: ist ein Verwaltungsvertrag wirksam, obwohl der Beamte, der für die Behörde gehandelt hat, betrunken gewesen ist. Alsdann wird festgestellt, wie dieses Problem in den verschiedenen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gelöst wird. Schließlich werden diese Regelungsentwürfe miteinander verglichen und auf ihre Überzeugungskraft hin befragt.

Auf diese Weise werden die nationalen Rechtskulturen miteinander ins Gespräch gebracht, und man lernt nicht nur über das Recht der europäischen Partnerländer hinzu, sondern auch über das eigene Recht. Man versteht das eigene Recht besser, wenn man es gewissermaßen von außen, mit fremden Augen sieht. Und wenn wir das eigene Recht, die eigene Rechtsprechung fortentwickeln sollen, dann könnten wir uns im Zweifel für den Weg entscheiden, der auch der Rechtsüberzeugung unserer Partnerländer entspricht. So können nationale Rechtskulturen konvergieren, ohne deshalb in eins zu verschmelzen.

Liebe Kolleginnen und Kollegen: Rechtsvergleichung tut not! Wir sollten uns angewöhnen, uns noch stärker für die Regelungsentwürfe unserer Partnerländer zu interessieren. Und dies nicht nur auf internationalen Seminaren, sondern bei unserer täglichen Arbeit. Das zu fördern, ist das eigentliche Anliegen dieses Seminars.

Carsten Günther und Alban Barrón haben das Seminar sehr gründlich vorbereitet. Zusammen mit Professor Schneider haben Sie ein Konzept entworfen und einen Fragebogen erarbeitet. Der war sehr umfangreich und komplex, und ich war deswegen ein wenig in Sorge. Umso mehr habe ich mich über Ihre zahlreiche Teilnahme und die gründlichen Antworten gefreut. Carsten und Alban hatten dann zwar sehr viel zu tun, um diese Antworten auszuwerten; aber das war die verdiente Strafe, und es hat sich gelohnt. Wir haben hierüber einen Abschlussbericht erstellt, der Ihnen in den vergangenen Tagen zugegangen ist. Ich will das nicht alles wiederholen. Eine Er-



kenntnis aber will ich nicht verschweigen. Wie Sie sicher wissen, werden die nationalen Rechtskulturen in Europa herkömmlich nach drei mehr oder weniger scharf konturierten Familien unterschieden: dem angelsächsischen Rechtskreis, dem romanischen Rechtskreis und dem mittel- und nordeuropäischen Rechtskreis. Ich persönlich war gespannt, ob sich eine derartige Dreiteilung in den Antworten auf unsere Fragebögen widerspiegeln würde. Das Ergebnis ist auf den ersten Blick eindeutig, und es ist eindeutig negativ: Eine Gruppierung nach Rechtskreisen oder Rechtsfamilien ist nicht möglich. Auf jede Frage gab es ein gewisses Antwortspektrum, eine gewisse Skala, aber kein Land fand sich bei sämtlichen Fragen an derselben Stelle der Skala. Ob eine genauere Analyse dann doch durchgängige Verwandtschaften nach bestimmten Kriterien zutage fördert, weiß ich nicht zu sagen; die genauere Analyse steht noch aus.

Vielleicht bietet ja unser Zusammensein heute und morgen nähere Aufschlüsse. Wie üblich, haben wir hierfür einige Themen aus dem Gesamtspektrum der Fragebögen ausgewählt, um sie hier im Gespräch zu vertiefen. Ich bin sehr gespannt auf Ihre Ideen und Beiträge. Ich bin sicher, dass wir zwei überaus ertragreiche, spannende und auch erfüllte Tage erleben dürfen.

Zum Seminarablauf noch einige Anmerkungen. Zuerst wird uns Professor Schneider von der Universität Freiburg das ReNEUAL-Projekt selbst vorstellen. Professor Schneider hat das ReNEUAL-Projekt maßgeblich gestaltet und dessen Durchführung organisiert; er ist einer der besten Kenner der

Materie in Europa. Und als wir ihn um seine Mitwirkung bei diesem unserem Seminar gebeten haben, war er sofort dazu bereit. Dafür - und für die Mitwirkung bei der Konzeption und Vorbereitung des Seminars - ganz herzlichen Dank!

In der Folge wollen wir in zwei Panels zwei Themen herausgreifen, die uns am ertragreichsten schienen. Zum einen wollen wir die verschiedenen Beteiligten am Verwaltungsverfahren beleuchten, mit ihren Interessen und in ihrer jeweiligen Rechtsstellung, die durchaus unterschiedlich sein kann. Und zum anderen wollen wir fragen, wie die Behörde komplexe Sachverhalte ermittelt und mit welcher Genauigkeit das Verwaltungsgericht diese Sachverhalte nachprüft, wenn sie vom Kläger in Zweifel gezogen werden. Diese beiden Panels werden uns heute beschäftigen, eines am Vormittag und eines am Nachmittag.

Für den morgigen Vormittag haben wir uns etwas Besonderes ausgedacht: Wir wollen einen Moot Court veranstalten. Ich freue mich, dass viele von Ihnen sich gerne bereit gefunden haben, hieran aktiv mitzuwirken. Natürlich geht es uns auch hier nicht so sehr um die äußere „performance“, sondern mehr um das Rollenverständnis der verschiedenen Prozessbeteiligten nach der Lesart unterschiedlicher nationaler Prozessordnungen. Nach einer Kaffeepause wird das Hohe Gericht dann sein Urteil verkünden, ehe Frau Dr. Molnár-Gábor die Erkenntnisse dieses Planspiels zusammenfassen und in einen Zusammenhang zu dem ReNEUAL-Projekt stellen wird. Ich darf Ihnen Frau Dr. Molnár-Gabór vorstellen und Sie in unserer Mitte herzlich begrüßen. Sie ist Ungarin, lebt

aber in Heidelberg in Süddeutschland. Hier arbeitet sie als Wissenschaftlerin an der Akademie der Wissenschaften. Sie ist zugleich belesen, scharfsichtig und feinsinnig. Wir dürfen auf ihre Sicht der Dinge gespannt sein.

Jetzt aber genug der Vorrede. Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und gebe das Wort an Herrn Professor Schneider.