

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert

Ansprache
aus Anlass der Einführung in das Amt
des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts
am 5. September 2014

Sehr geehrter Herr Minister,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
verehrte Gäste,
liebe Kolleginnen und Kollegen, an welcher Stelle und
in welcher Funktion im Bundesverwaltungsgericht Sie
auch immer mitarbeiten,

ich heiße Sie alle auch in meinem Namen herzlich willkommen und freue mich, dass Sie gekommen sind. Herr Petz hat das reiche Spektrum unserer Gäste schon entfaltet; ich brauche das nicht zu wiederholen. Ich möchte nur einen einzigen unter ihnen namentlich hervorheben. Er ist wohl derjenige unter uns, dem ich am längsten beruflich verbunden bin: Er war der Leiter meiner Referendar-AG im öffentlichen Recht in Freiburg; ich war ihm während der Verwaltungsstation drei Monate lang zur Ausbildung zugewiesen; und ich war einige Zeit später zwei Jahre lang Mitglied seiner Kammer beim Verwaltungsgericht Karlsruhe. Ich begrüße in unserer Mitte recht herzlich Herrn Präsidenten des Verwaltungsgerichts a.D. Eduard Liebermann. Schön, dass Sie und Ihre Frau heute gekommen sind.

Auch die Kolleginnen und Mitarbeiterinnen, die Kollegen und Mitarbeiter wurden bereits begrüßt. Auch hier möchte ich ein paar Ausnahmen machen. Die Ernennungen von Josef Christ und von mir sind ja nicht die einzigen Wechsel an der Hausspitze. Wie der Zufall so will, geht das Stühlerücken viel weiter. Ich freue mich, dass wir mit Frau Prekel eine tüchtige neue Verwaltungsleiterin haben und mit Herrn Preiß einen ebenso tüchtigen neuen Geschäftsstellenleiter. Ich begrüße darüberhinaus Frau Ordnung und Herrn Müller, die von Oktober an bei uns arbeiten, aber heute schon einmal gekommen sind, um ihren neuen Chef aus der Nähe zu beschnuppern. Herr Müller wird unser neuer Technischer Leiter, und Frau Ordnung wird die Leitung der Präsidialverwaltung übernehmen. Seien Sie uns allen willkommen.

Ich bedanke mich sehr für die vielen freundlichen Worte, die Sie sich über mich haben einfallen lassen, und ich will mich bemühen, jedenfalls einen Teil davon zu glauben. Ich bedanke mich ferner für das Vertrauen, das Sie in mich setzen und das so groß ist, dass Sie mir dieses hohe Amt anvertrauen. Ich bin gerne Verwaltungsrichter und knoble gerne an Lösungen, die einerseits den Streit der Beteiligten ernst nehmen und nach Recht und Gesetz entscheiden und die andererseits und zugleich das Wohl der Allgemeinheit im Auge haben und für die Behörden obendrein praktikabel sind.

An dieser schönen Tätigkeit muss ich künftig Abstriche machen. Stattdessen Verwaltung und Repräsentation, letzteres nicht nur im Sinne von Präsenz - in der ersten Reihe beim Deutschen Juristentag (Herr Prof. Mayen...) oder wo auch immer -, sondern im Sinne einer inhaltlichen Repräsentanz: des Bundesverwaltungsgerichts; unseres richterlichen Berufsstandes; unserer Institution, der Verwaltungsgerichtsbarkeit; und schließlich des Rechtsstaats überhaupt. Mal sehen, ob und wie das alles gelingt.

Wenn wir den Blick auf die vor uns liegenden Jahre richten, dann fallen uns sofort die drei Großthemen ein, mit denen wir uns werden herumschlagen dürfen: Stellenabbau und Richtermangel; elektronischer Rechtsverkehr; schließlich der Aufbau eines barrierefreien Rechtsinformationssystems unter Neujustierung des Verhältnisses zu Juris. Über all das will ich heute nicht sprechen; ich könnte Ihnen wenig Neues erzählen und würde Sie nur langweilen. Oder vielleicht will ich ja doch darüber sprechen, aber nur mittelbar. Ich will den Blick ein wenig weiten und über die Bedingungen sprechen, unter denen wir alle unsere Einzelthemen - und damit auch die genannten drei Hauptthemen - werden angehen müssen.

Wir stehen in einer Umbruchphase. Die Grundbedingungen unserer Arbeit verändern sich, ob wir wollen oder nicht. Vier hauptsächliche Stichwörter will ich nen-

nen. Es sind nicht alle, aber in meinen Augen die wichtigsten. Und ich kann sie hier nur in skizzenartiger Vergrößerung anreißen. Die vier Stichwörter lauten: das Quantitätsproblem; das Problem des Funktionswandels; das Problem der Aufgabenerfüllung; schließlich das Problem der prägenden Instanz.

Das Quantitätsproblem ist eigentlich banal. Es betrifft uns alle. Solange Schriftsätze mit der Hand oder mit der mechanischen Schreibmaschine geschrieben werden mussten, waren sie schön kurz; der Autor musste sich die nötige Zeit nehmen, sich kurz zu fassen, sich auf das Wesentliche zu beschränken. Qualität siegte, Quantität störte. In Zeiten der elektronischen Datenverarbeitung hat sich das umgekehrt, zumal seit man Fluch und Segen von Textbausteinen erkannt hat. Der Mailverkehr führt zusätzlich zu einem Abbau von Förmlichkeiten. Schließlich erlauben es die Suchmaschinen, uns mit allen möglichen Lesefrüchten zu konfrontieren, auch mit unserer eigenen Rechtsprechung - selbst mit solchen Beschlüssen, die wir selbst längst vergessen haben und die man vielleicht auch besser vergessen sollte. Wir haben leider kein Recht auf Vergessenwerden. Bislang hat uns diese Seite des Zeitalters der Informationsgesellschaft nur gebremst erreicht, weil die Prozessordnungen das Papier hochgehalten haben. Die Umstellung auf den elektronischen Rechtsverkehr dürfte diese Bremse aber beseitigen. Vorkehrungen gegen

schiere Masse gibt es nicht; Masse wird nur technisch begriffen, als Problem der Datenspeicherung.

Nun könnte man denken, ein oberstes Bundesgericht wäre souverän genug, die Spreu vom Weizen zu sondern und sich vor allem mit dem Weizen zu beschäftigen. Ganz so einfach ist es aber nicht; das Gebot rechtlichen Gehörs - unser richterliches Grundgesetz - ist noch ganz auf Papier berechnet. Wenn wir das Nebensächliche im Urteil trotzdem nur knapp oder vielleicht auch gar nicht abhandeln, dann müssen wir das spätestens auf die Anhörungsrüge hin nachholen, die uns das Bundesverfassungsgericht beschert hat. Im Ergebnis werden unsere Entscheidungen zwar nicht notwendig immer gehaltvoller, ganz sicher aber immer länger. Der Europäische Gerichtshof begrenzt unsere Vorlagebeschlüsse souverän auf 20 Seiten. Manchmal wünscht man sich, auch sonst auf so brachiale Weise zu Kürze und Prägnanz gezwungen zu werden.

Ein Wort an den Justizminister: Das Abarbeiten immer längerer Schriftsätze frisst Zeit, kostet Richterarbeitskraft, erfordert Richterstellen. Unsere Eingangszahlen gehen zwar zurück; jeder einzelne Fall wird aber immer dicker. Bitte vergessen Sie das nicht, wenn Sie mit dem Finanzminister über unsere Personalausstattung sprechen.

Das zweite Problem schließt insofern an das erste an, als es ebenfalls zu einer erheblichen Mehrarbeit pro Fall führt. Allerdings betrifft es nicht die Spreu, sondern den Weizen selbst. Es handelt sich in meinen Augen um das aktuelle Kernproblem unserer Zukunft: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erlebt gegenwärtig einen tiefgreifenden Funktionswandel.

Art. 19 Abs. 4 GG beschreibt unsere Aufgabe: Schutz subjektiver Rechte vor hoheitlichen Rechtsverletzungen. Im Zentrum dieses Verwaltungsprozesses steht damit das subjektive Recht des jeweiligen Klägers; eine objektive Verwaltungskontrolle stellt sich nur - aber immerhin - als ein Effekt unserer Tätigkeit ein. Das ist auch angängig, sind doch die Verwaltungsgerichte nicht die einzigen Verwaltungskontrolleure; Aufsichtsbehörden, Rechnungshöfe, öffentliche und parlamentarische Kontrolle treten hinzu.

Dieses Bild ändert sich in unseren Tagen, ausgehend vor allem vom Umweltrecht, angetrieben von außen, vor allem von der Europäischen Union. Motor ist die Ausweitung der Klagebefugnisse auf Interessenten-, Verbands- bis hin zu Popularklagen. Zweck und Funktion des Verwaltungsprozesses ist dann nicht mehr der Schutz der individuellen Rechte des jeweiligen Klägers, der hier vor unserem Gericht steht; Zweck ist die Durchsetzung des objektiven Rechts - jedenfalls dessen, was die zuständigen Richter darunter verstehen.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wandelt damit ihre Funktion: Sie wird zur objektiven Kontrollinstanz mit potenziell unbegrenzter Zuständigkeit. Ich glaube auch nicht, dass sich dies auf Dauer aufs Umweltrecht beschränken wird.

Um nicht missverstanden zu werden: Ich erwähne all das nicht, um es zu missbilligen. Ich beschreibe eine Entwicklung, in der wir stehen; auf Billigung oder Missbilligung kommt es nicht an. Es kommt aber darauf an, dass wir uns diesen Funktionswandel bewusst machen und uns den Konsequenzen stellen. Diese sind zahlreich. Viele betreffen das Prozessrecht, worüber noch wenig nachgedacht worden ist; darauf will ich nicht eingehen. Einige betreffen aber auch die Gerichtsverwaltung. Auch diese Entwicklung beschert uns nämlich ein quantitatives Problem: Die Engführung des Prozessgeschehens durch das subjektive Klägerrecht entfällt; es verliert seine konzentrierende und zugleich entlastende Wirkung. Zu prüfen ist der angefochtene Akt jetzt in jedweder Hinsicht. Das bedeutet ein erhebliches Mehr an Arbeit. Natürlich könnte man das Mehr in der Breite durch eine geringere Prüfungsdichte in der Tiefe kompensieren. Es fehlt nicht an Stimmen, die das vorschlagen. Aber davon halte ich nichts; in der materiellrechtlichen Genauigkeit liegt doch gerade unser Markenkern. Nur: Wir müssen das Mehr an Arbeit auch leisten können. Und zwar möglichst innerhalb der geschuldeten Arbeitszeit.

Neben die skizzierten Probleme der Quantität und des Funktionswandels tritt als drittes das Problem der Aufgabenerfüllung. Wie unseren vier Schwestergerichten obliegt dem Bundesverwaltungsgericht die Sorge für die Einheitlichkeit und die Fortentwicklung der Rechtsprechung, als dem obersten Verwaltungsgericht naturgemäß die Sorge für die Einheitlichkeit und die Fortentwicklung der Rechtsprechung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts. Wir können diese Aufgabe aber leider nur mehr unzureichend erfüllen, und das Ausmaß dieses Defizits nimmt langsam, aber sicher zu. Das hat zum einen inhaltliche Gründe, die vor allem mit der zunehmenden Ingerenz des Unionsrechts zu tun haben; davon will ich nicht sprechen. Daneben und ganz unabhängig davon bestehen aber strukturelle Gründe, und die treiben mich um. Dreierlei kommt hier zusammen:

Zum einen sind unsere Fallzahlen zu gering, wohl als Folge eines allzu sehr beschränkten Rechtsmittelzugangs schon in die Zweite Instanz. Uns fehlt damit in etlichen Rechtsgebieten die Erfahrungs- und Anschauungsbreite, die für eine behutsame, umsichtige und „trittsichere“ Fortentwicklung der Rechtsprechung unerlässlich ist. Gutes Richterrecht entwickelt sich in kleinen Schritten, nicht in Riesensprüngen.

Zum zweiten nimmt die Zahl der Rechtsgebiete zu, die uns gar nicht mehr erreichen, weil praktisch alles im

einstweiligen Rechtsschutz erledigt wird. Ich nenne nur das Suventionsrecht, das Hochschulzulassungsrecht, das Versammlungsrecht oder die beamtenrechtlichen Konkurrentenklagen. Der Gesetzgeber könnte natürlich auch in Eilsachen einen Weg zu uns bahnen, was mit der Dringlichkeit der Sache durchaus zu vereinbaren wäre; der Europäische Gerichtshof hat das fürs Unionsrecht vorgemacht. Bis dahin muss die wünschbare Vereinheitlichung der Rechtsprechung auf diesen Rechtsgebieten leider unterbleiben.

Und drittens zerfasert unsere Zuständigkeitsverteilung immer mehr. Das trifft eigenartigerweise nur das Verwaltungsrecht, das der Gesetzgeber immer mal wieder gerne anderen Gerichtszweigen zuweist. Nicht dass dort nicht gute Arbeit geleistet würde. Die nachteiligen Rückwirkungen auf die Einheitlichkeit und Konsistenz unserer Verwaltungsrechtsprechung sind aber erheblich, wenn ganze Teilbereiche moderner Verwaltungstätigkeit nicht mehr zu unserem tagtäglichen Anschauungs- und Erfahrungsmaterial gehören. Der Schwerpunkt unserer erzwungenen Abstinenz liegt im Wirtschaftsverwaltungsrecht: im Vergaberecht, im Regulierungsverwaltungsrecht. Offenbar stellt das hier tonangebende Bundeswirtschaftsministerium seine traditionelle Liberalität durch Vorurteile gegenüber einer angeblich zu staatstragenden Verwaltungsgerichtsbarkeit unter Beweis. Wenn sich unsere europäischen Kollegen dann zum Beispiel über Vergaberecht austauschen,

müssen wir schweigen; und ob wir überhaupt hingehen, d.h. die Reise bezahlen dürfen, weiß ich auch nicht so genau. Und wenn wir über allgemeine Strukturfragen staatlicher Verteilungsentscheidungen nachdenken, die uns im Marktrecht, im Personenbeförderungsrecht, im Beamtenrecht, im Krankenhausplanungsrecht, im Frequenzvergaberecht usw. immer wieder begegnen, müssen wir dann das Vorbild des Vergaberechts etwa ausblenden?

Wie dem auch sei: Ein Ergebnis all dessen jedenfalls ist, dass das Bundesverwaltungsgericht seiner Aufgabe, für die Einheitlichkeit und die Fortentwicklung der Rechtsprechung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts zu sorgen, nicht mehr in dem Maße gerecht werden kann, das eigentlich wünschenswert wäre.

Damit einher geht schließlich das vierte Grundproblem: das Problem der prägenden Instanz. Das Bundesverwaltungsgericht verändert sein Gesicht. Es wandelt sich vom Revisionsgericht hin zu einem erstinstanzlichen Tatgericht. Lässt man die beiden Wehrdienstsenate außer Betracht, so binden die erstinstanzlichen Sachen bald ein Drittel unserer Richterarbeitskraft. Ich habe Kollegen, die beschäftigen sich, seit sie bei uns sind, ganz überwiegend mit Fledermäusen, Vögeln und Kleinstnagern. Auch das ist wichtig; es hat aber nicht unserem Kerngeschäft - unserer Verfassungsaufgabe als oberstes Rechtsmittelgericht - nichts zu tun.

So ist der Stand. Was ist zu tun? Mir fielen durchaus verschiedene Maßnahmen ein, die zum Beispiel der Gesetzgeber oder auch das Ministerium ergreifen könnte; doch davon will ich schweigen. Das Gericht selbst kann wenig tun. Eines allerdings ist möglich, und das sollten wir in Angriff nehmen oder doch deutlich intensivieren, und das ist der fachliche Dialog.

- Wenn der Strom der Rechtsmittel von den Instanzgerichten zu uns zum dünnen Rinnsal wird und partiell ganz versiegt, dann sollten wir das Gespräch mit den Kollegen außerhalb der förmlichen Rechtsmittel suchen: in der Deutschen Richterakademie, auf Fachtagungen oder auf Verwaltungsgerichtstagen.
- Wenn die Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt nur noch für Teilfragen einer einheitlichen Rechtsmaterie zuständig ist, dann sollten wir das Gespräch mit denjenigen Schwestergerichten suchen, die dasselbe Gebiet ebenfalls beackern: in informellen Zirkeln oder auf gemeinsamen Tagungen, wie sie etwa zwischen unserem Baurechtssenat und dem Karlsruher Staatshaftungssenat seit längerem schon zur guten Gewohnheit gehören.
- Und wenn über die Grundstrukturen, Funktionen und Aufgaben der nationalen Gerichtsbarkeit tendenziell zunehmend in Europa entschieden wird, dann sollten wir das Gespräch in Europa und mit

Europa suchen, um unsere Erfahrungen und unsere Ideen dort einzubringen und umgekehrt um uns durch die Erfahrungen und Ideen unserer Gesprächspartner inspirieren zu lassen.

Meine Damen und Herren: Wie Sie sehen, bin ich deziert der Auffassung, dass die Pflege dieses Dialogs zu den Hauptaufgaben unseres Gerichts gehört. Das ist zwar nicht selbst Rechtsprechung; es dient aber der Rechtsprechung und ihrer Qualität; und in Zeiten einer defizitären Organisation unserer Gerichtsbarkeit ist es geradezu unerlässlich.

Und so möchte ich am Ende meiner Ausführungen nun doch noch ein paar Begrüßungen nachholen und mit der ausdrücklichen Einladung zu diesem Dialog verbinden: dazu, den Dialog fortzusetzen und zu intensivieren, wo er schon stattfindet, und dazu, ihn aufzunehmen, wo er bislang stockt oder fehlt.

- Ich begrüße deshalb die Präsidenten und Vizepräsidenten, weibliche wie männliche, der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe sowie der Verwaltungsgerichte, die heute unter uns sind. Wir Revisionsrichter wollen Sie und Ihre Arbeit nicht beckmessern, sondern wir arbeiten Seit' an Seit' im Weinberg des Rechtsstaats. (Diese schöne sozialistisch-christliche Wendung wollte ich Ihnen nicht vorenthalten.)

- Ich begrüße ferner die Präsidenten und Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts und der vier anderen obersten Bundesgerichte. Wir sind am Dialog mit Ihnen und Ihren Kollegen sehr interessiert, und naturgemäß auf den Gebieten, in denen sich unsere Zuständigkeitsbereiche überschneiden. Lassen Sie uns hier auch neue Formate entwickeln und erproben.
- Und ich begrüße die deutsche Richterin am Straßburger Menschenrechtsgerichtshof und die deutsche Generalanwältin beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg und lade auch Sie und Ihre jeweiligen Kollegen zum fachlichen Austausch.
- Darüberhinaus freue ich mich ganz außerordentlich, dass meine Amtskollegen aus Belgien, aus Holland und aus Liechtenstein meiner Einladung gefolgt sind, und begrüße (noch einmal) den Ersten Präsidenten Yves Kreins, den Präsidenten Hein Piet Donner und den Vorsitzenden Andreas Batliner in unserer Mitte. Ich freue mich auch darüber, dass meine Amtskollegen aus Frankreich und aus Luxemburg meiner Einladung fast gefolgt sind und nur - glaubhaft schweren Herzens - absagen mussten. Die Kollegen aus Österreich und der Schweiz sehe ich nächste Woche.

Mit all diesen Gerichten verbinden uns enge, gute und fruchtbare Kontakte. Zu unseren östlichen Nachbarn

bestehen solche engen Beziehungen noch nicht. Sie scheinen sich freilich gerade anzubahnen. Ich freue mich darüber und will das nach Kräften befördern. Ich würde mich glücklich schätzen, wenn zu meiner Verabschiedung aus dem Amt dereinst auch meine Amtskollegen etwa aus Polen, Tschechien oder Ungarn kämen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren: Die Haushaltskürzungen, mit denen uns der Bundesgesetzgeber Ende Juli überrascht hat, haben uns leider dazu gezwungen, etliche IT-Projekte, die uns unter anderem dem Fernziel des elektronischen Rechtsverkehrs näher gebracht hätten, ins nächste Jahr zu verschieben. Unsere Haushälter haben trotzdem noch ein wenig Geld für ein paar Brezeln und etwas Sprudelwasser auftreiben können. Ich darf Sie daher einladen, sich nach oben vor den Großen Sitzungssaal zu begeben, wo ein kleines Buffet auf Sie wartet.

Bevor wir uns auf den Weg machen, beschließen unsere vier Hornisten den offiziellen Teil der Veranstaltung. Ich bedanke mich bei ihnen für den musikalischen Genuss und bei Professor Schreiber von der Musikhochschule für die zuvorkommende und fachkundige Vermittlung.