

Es gilt das gesprochene Wort!

Marion Eckertz-Höfer

**Rede anlässlich des Wechsels im Amt des Präsidenten
des Bundesverwaltungsgerichts
am 31. Mai 2007 in Leipzig**

Verehrte Frau Bundesministerin der Justiz,
hochverehrte Gäste,
liebe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
meine sehr geehrten Damen und Herren!

Eine weise Veranstaltungsregie hat mir eine nur kurze Redezeit zugebilligt. Die will ich auch einhalten. Schon damit Sie den anschließenden Empfang, zu dem uns freundlicherweise die Frau Bundesministerin eingeladen hat, noch genießen können.

Aber: Einiges muss heute natürlich sein, in erster Linie – und von Herzen – einige Dankesworte.

Mein Dank gilt zunächst Ihnen, Frau Bundesministerin.

Ihre freundliche Vorstellung darf ich dahin ergänzen, dass die Leipziger Volkszeitung richtig recherchiert hat. Einer der drei Brüder Dinglinger, der bekannten Goldschmiede August des Starken, ist in der Tat mein Vorfahr. Wenn Sie das Prunkstück aus der Dinglingerwerkstatt, den Hofstaat des Großmoguls Aureng Zeb an dessen Geburtstag, schon ein Mal gesehen haben, so werden Sie mir zustimmen, dass es vermessend wäre, dieses Kleinod mit irgendwelchen Gerichtsurteilen aus der Geschichte der Bundesrepublik kunsthandwerklich auf eine Stufe zu setzen – einige Entschei-

dungen des Bundesverfassungsgerichts möglicherweise natürlich ausgenommen. Ungeachtet dessen, stimme ich mit Ihnen natürlich völlig darin überein, dass Juristerei vor allem auch ein Handwerk ist: Schicksal der Richter ist es nur leider, dass sie ihre „Kunden“, die Bürger, selten in gleicher Weise zufrieden stellen können, wie dies ein guter Handwerker könnte.

Sie haben, Frau Ministerin, die epochemachende Entscheidung des Richterwahlausschusses angesprochen, in diesem Jahr drei Frauen auf einen Schlag neben zwei Männern zu Bundesrichtern zu wählen. Sie wissen, dass mir dies besonders am Herzen liegt.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte lange Jahre im richterlichen Bereich die schlechteste Frauenquote aller Bundesgerichte. Wenn wir also demnächst auf ca. 17 Prozent weibliche Richter an diesem Gericht anwachsen, haben wir zumindest wieder Anschluss an den Stand anderer Bundesgerichte gewonnen. Das gibt Hoffnung für die Zukunft. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind inzwischen deutlich mehr als ein Viertel der Richter Frauen. Angesichts der zahlreichen und hochtalentierten Richterinnen im besten Bundesrichteralter, die sich darunter befinden, hoffe ich natürlich sehr, dass der Richterwahlausschuss auch in den kommenden Jahren hier eine besondere Verantwortung sieht.

Heute ist ein Tag des Wechsels. Lassen Sie mich – und dies ist mir ein Bedürfnis – auch meinen Vorgängern im Amte danken. Bekanntlich stehen wir alle auf den Schultern unserer Vorgänger.

Ich freue mich sehr, dass Sie, Herr Franßen, heute zugegen sind. Sie waren noch nicht lange Präsident dieses Gerichtes, als ich als frisch gewählte Bundesrichterin nach Berlin kam. Diese Zeit hat mich stark geprägt. Anlässlich des Umzugs des Gerichts in dieses Gebäude haben Sie uns auf den Weg gegeben, dass man sich zwar nicht seine Geschichte, seine Traditionen aber sehr wohl aussuchen kann. Auf diesem Wege sind wir weiterhin.

Herr Franßen hatte als Präsident und Baupräsident seinem Nachfolger, Herrn Hien, ein überaus wohl bestelltes Haus – im doppelten Sinne des Wortes – übergeben.

Herr Hien hat nun das ihm übergebene Erbe nicht nur wie ein guter pater familias verwaltet und gepflegt. Er hat Neues in die Wege geleitet, wie etwa das von ihm soeben angesprochene Museumsprojekt.

Aus meiner Sicht darf ich sagen, es handelt sich um ein klug konzipiertes und dem Hause angemessenes Angebot für die vielen tausend Besucher, die jährlich in dieses Haus kommen. Ich darf deshalb schon jetzt ankündigen: Ich werde alles daran setzen, dass auch die weiteren in Aussicht genommenen Ausbaustufen des Museumsraumes im Laufe meiner Amtszeit realisiert werden können.

So darf ich Ihnen, Herr Hien, an dieser Stelle für Ihr Wirken herzlich danken, insbesondere natürlich auch für unsere reibungslose Zusammenarbeit über all die Jahre!

Schließlich darf ich in den Dank die weiteren Protagonisten des heutigen Tages einschließen. Frau Kollegin Frenz, Herrn Vizepräsident Hund: Ich freue mich mit Ihnen auf eine gute und kollegiale Zusammenarbeit.

Und ein letzter Dank schon jetzt an die Musiker: Sie haben die akustisch nicht ganz einfachen Umstände dieser Eingangshalle zu unser aller Freude mit Einfühlung gemeistert. Herzlichen Dank auch Ihnen!

Meine Damen und Herren,

ein altes Rechtssprichwort sagt, wo kein Hahn ist, kräht die Henne. Aber unabhängig davon, ob Präsident oder Präsidentin: Es kann mir heute natürlich nicht um Erklärungen zur beabsichtigten Amtsführung gehen.

Aber an einem Tage wie dem heutigen frage ich mich naturgemäß, auf was wir uns alle gemeinsam in den nächsten Jahren für die Verwaltungsgerichtsbarkeit einzustellen haben. Lassen Sie mich ein wenig aus der Distanz einige unserer derzeit bekannten Steinbrüche betrachten. Steinbrüche, die auch in den nächsten Jahren noch Arbeit versprechen, die verlangen, dass sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit positioniert, zumindest die Entwicklungen kritisch verfolgt. Dies einmal, um in den Entscheidungsprozessen Gehör zu finden, soweit wir denn spezifischen Sachverstand einzu-

bringen haben; zum anderen aber auch, um im hektischen Alltagsgeschäft sensibel zu bleiben für denkbare Gefahren künftiger Entwicklungen.

Wir stehen seit 2003 bekanntermaßen inmitten einer Justizreformdebatte. Diese wird gelegentlich fortissimo, derzeit aber eher piano geführt. In Art einer Wellenbewegung wird mal dieses, mal jenes Thema hoch geschwemmt. Ich nenne nur: Beschränkung der Rechtsmittel – was wir ja vielfach schon haben, funktionale Zweigliedrigkeit, Beschränkung auf Kernaufgaben, flexibler Richtereinsatz, Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten, Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungs- und Prozessordnungen. Letzteres wird immerhin derzeit professionell und recht ehrgeizig angegangen – wenn auch immer noch mit durchaus offenem Ausgang. Die Versuche in früheren Jahrzehnten mit dem gleichen Ziel, die schließlich alle zu Misserfolgen wurden, sind nicht eben ermutigend. Zudem verweisen die bewussten gesetzgeberischen Entscheidungen zu einzelnen Prozessordnungen im letzten Jahrzehnt für Sonderentwicklungen in den einzelnen Gerichtszweigen noch nicht auf einen hinreichend starken politischen Willen für ein Reformwerk mit dieser Dimension.

Parallel zur Justizreformdebatte haben wir eine Diskussion über die der Privatwirtschaft entlehnten "Neuen Steuerungsmethoden" in der Justiz, bei denen manche – in durchaus treffender Überspitzung – schon den "ökonomisierten Richter" assoziieren. Treffend deshalb, weil damit doch plastisch an die rechtsstaatlichen Grenzen einer Außensteuerung der Gerichte durch die Justizverwaltungen erinnert wird, eine Außensteuerung, die nur begrenzt vermeidbar ist, deren Gefahren es aber aufmerksam und unter rechtzeitiger Grenzziehung zu beobachten gilt.

Nun gilt für Innovationen und Veränderungsprozesse in der Justiz wohl die gleiche typische Abfolge wie sie für Pinguinkolonien als vermeintlich biologischer Befund beschrieben wird: Das Neue trifft fast stets auf die Abfolge Aufregung, also lebhaftes Geschnatter, Verleugnung, hinhaltenden Widerstand und dann Neuanfang, bis schließlich das Neue als Handlungsrahmen akzeptiert wird, die kognitive Dissonanz also verschwindet.

Auch wenn wir uns noch in der kommunikativen Schnatterphase befinden – und viele hoffen, dass es damit auch sein Bewenden haben wird: Es wäre gewiss gut, wenn

wir dabei den positiven Kern, der in diesen Debatten steckt, nicht außer Acht lassen. Zu begrüßen ist sicherlich, dass die Debatte über die sog. Justizreform – möge sie nun werbewirksam als "groß" oder aber sachgerecht als Politik der kleinen Schritte bezeichnet sein – eine Selbstverständnisdebatte jenseits der Nabelschau ausgelöst hat, die fruchtbare Energien frei gesetzt hat. Die Richterinnen und Richter haben vielfach erkannt, dass es nicht in erster Linie um ihre Sicht der Justiz, also um eine Binnenperspektive geht, sondern dass der Fremdblick, die Außenperspektive durchaus folgenreicher ist.

Die vor allem diskutierten Themen wie Verfahrensdauer und Rechtsprechungsqualität, Akzeptanz der gerichtlichen Tätigkeit und Erscheinungsbild der Justiz bei all ihren Nutzern spiegeln die Sichtweise der Bürgerinnen und Bürger, besonders natürlich auch der Rechtsanwaltschaft und auch – für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nun einmal von besonderer Bedeutung – der Exekutive, also den Trägern der Verwaltung. Sie alle verlangen – völlig zu Recht – gute und schnelle Entscheidungen. Nicht das eine oder das andere, sondern eben beides zusammen.

Dass wir uns insgesamt aber sogar schon heute mit unserer Rechtsprechung im europäischen Vergleich nicht verstecken müssen, darauf wurde insbesondere auch aus den Reihen der Anwaltschaft hingewiesen. Auch dies ein durchaus erfreulicher Aspekt der bisherigen Debatte, denn solches Lob wurde uns früher kaum, geschweige denn je öffentlich zuteil.

Dass aber insbesondere hinsichtlich der Verfahrensdauer in der Verwaltungsgerichtsbarkeit – nach dem Vorbild einiger weniger, insoweit ganz vorbildlicher Bundesländer – kräftige Anstrengungen erforderlich sind, ist dennoch heute glücklicherweise im Wesentlichen Allgemeingut. Wobei wir – insbesondere die Justizverwaltungen – allerdings auch nicht so tun dürfen, als hinge dies generell nur vom Willen oder persönlichen Fleiß der Richter ab. Fest steht, dass die Länder mit der kürzesten Verfahrensdauer auch diejenigen sind, die in Zeiten hoher Eingangszahlen die Richterzahlen erhöht und diese erst nach Abbau der Bestände vermindert haben. Dies erklärt nicht alles, verweist aber auf Ursachenbündel, die es aufzulösen gilt.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit fungiert als Schnittstelle zwischen Bürger und Staat. Die Ausfüllung dieser wichtigen, das Gemeinwohl prägenden Rolle ist von vielen Bedingungen und Voraussetzungen abhängig. Lassen Sie mich hier nur auf wenige Punkte eingehen, die mir für das Gesamtgefüge aber durchaus von erheblicher Bedeutung scheinen.

Wir stehen gegenwärtig inmitten der Diskussion, die das dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorgeschaltete Widerspruchsverfahren in Frage stellt. Mehrere Länder experimentieren hier oder haben überhaupt das Widerspruchsverfahren schon in weiten Bereichen abgeschafft. Das ehemals gepriesene Verfahren unabhängiger Widerspruchsausschüsse wird zudem offenbar nicht ausgebaut, sondern ist teilweise wieder beseitigt.

Ich bedauere diese Entwicklung. Sachgerecht ausgestaltet haben Widerspruchsverfahren eine durchaus wichtige rechtsstaatliche Aufgabe. Eine Verwaltung, der die Möglichkeit einer effizienten Selbstkontrolle ihrer Entscheidungen gesetzgeberisch genommen wird, erleidet nicht nur einen Funktionsverlust – und zwar notwendig zugunsten der Gerichte. Sie gibt auch ohne Not ein gewachsenes Instrumentarium außergerichtlicher Streitbeilegung auf.

Ich bin deshalb froh, dass wir – spät, aber doch – auch eine Diskussion der Modernisierung des Widerspruchsverfahrens erleben. Ein fakultatives Widerspruchsverfahren, also ein Optionsmodell, wie in einigen Ländern schon praktiziert, könnte – zumindest in Grenzen – ein Ausweg sein. Aber auch die Anreicherung des Widerspruchsverfahrens mit Mediationselementen oder ein fakultatives Mediationsverfahren anstelle eines Widerspruchsverfahrens könnten Lösungen darstellen – natürlich nur soweit der Verwaltung überhaupt Entscheidungsspielräume zustehen. Jedenfalls halte ich es für einen Akt erstrebenswerter Kundenorientierung, den Bürgern weiterhin Alternativen zur Klageerhebung zur Verfügung zu stellen. Dazu gehört ein niedrighschwelliges Angebot zur Streitbeilegung – in welcher Form auch immer. Gerichtliche Verfahren – bei aller Bürgerfreundlichkeit, um die wir uns bemühen – haben nun einmal für die Bürger eine andere Qualität als dies außergerichtliche Verfahren haben können.

Angesichts der beobachtbaren Entwicklung im Bereich der Vorverfahren kommt der Frage, in welcher Hinsicht ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Kammerprinzip in der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Einzelrichterentscheidung erreicht werden kann, notwendig eine rechtspolitisch andere Bedeutung zu. Dasselbe gilt für die Frage der Begrenzung des zweiten Rechtszuges.

Ich will dies hier nicht vertiefen. Aber der Gesetzgeber sollte bedenken, dass die Entscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit – und zwar auch schon diejenigen der ersten Instanz – häufig Maßstab für eine Vielzahl von Verwaltungsentscheidungen sind; sie weisen damit über den unmittelbar entschiedenen Rechtsstreit hinaus! Dem entspricht das vorhandene Mehr-Augen-Prinzip auf der Richterbank im Regel- und eben nicht nur im Ausnahmefall, wie dies mit dem originären Einzelrichter verbunden wäre.

Dies betrifft auch die wachsenden Aufgaben der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Zuge der fortschreitenden Beschleunigung des Prozesses der Europäisierung des Rechts. Hier wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit heute nicht selten in die Rolle eines Wegbereiters der nationalen Umsetzung gedrängt. Angesichts eines das europäische Recht immer wieder zu zögerlich umsetzenden Gesetzgebers muss sie häufig bereits dann nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts entscheiden, wenn die Konturen der Umsetzung und die Art der Einfügung in das nationale Recht noch unklar sind. Die Gerichtsbarkeiten haben hier inzwischen – und je weniger der Gesetzgeber diese Rolle auszufüllen gedenkt, desto mehr – die Rolle einer eigenständigen Vermittlungsinstanz zwischen nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht erlangt. Sie sind damit zum Kontrolleur wie auch teilweise zum Motor der Umsetzung avanciert.

Meine Damen und Herren,

eine Justizreform sollte auf jeden Fall bewahren, was für die Aufgabenerfüllung der Gerichtsbarkeit von maßgeblicher Bedeutung ist. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist – mehr noch als die anderen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten – rechtsstaatliche Garantin von Bürgerteilhabe und Bürgerfreiheiten auch gegen den Staat, insoweit gilt sie als kleine Schwester der Verfassungsgerichtsbarkeit. Verwaltungsrecht ist konkretisiertes Verfassungsrecht, hat uns Fritz Werner auf den Weg gegeben, der als dritter Präsident dieses Gerichtes hier unvergessen ist. Diese Arbeit der Konkretisie-

rung der Verfassung wird offensichtlich in den kommenden Jahren erhebliche Anstrengungen verlangen.

Beim Verwaltungsrichtertag in Weimar vor wenigen Wochen wurde offenbar, dass Verwaltungsrichter schon die bisherigen, insbesondere aber auch die in der Politik darüber hinaus angedachten Einschränkungen der Grundrechte im Zuge der Terrorismusbekämpfung mit großer Sorge betrachten. Thematisiert wurde die Befürchtung, dass schwere Prüfungen auf unsere Rechtsstaatlichkeit und damit auch auf unsere Gerichtsbarkeit zukommen.

Diese Sorge teile ich. Lassen Sie mich den ehemaligen Verfassungsrichter Helmut Simon zitieren, der zu meiner besonderen Freude heute hier unter uns ist und der stets wie kaum ein anderer von der brennenden Sorge um unseren Rechtsstaat angetrieben war. Er mahnte, doch nicht zu vergessen, dass der Schutz der Gemeinschaft vor Terror und Verbrechen schon Aufgabe des obrigkeitlichen Polizeistaates war. Der eigentliche Lebenswert unserer Rechtsstaatlichkeit sei demgegenüber, dass sie auf Begrenzung und Bändigung der Staatsgewalt, auf die Achtung der personalen Freiheit als Grundlage des Gemeinwesens ziele.

Nun, ich vertraue den derzeit politisch Verantwortlichen, dass sie bei ihren Entscheidungen, inwieweit zugunsten der Sicherheit in Freiheitsrechte eingegriffen werden soll, gewissenhaft und nicht leichtfertig vorgehen. Doch – wie Erhard Denninger es formuliert hat – ein Staat, der Sicherheit als Staatsaufgabe setzt, gibt ein Versprechen ab, das er nie voll einlösen können, das ihn aber ständig zu neuer Aktivität anstachelt. Freiheit benötigt zwar ein gewisses Maß an Sicherheit, aber Sicherheit selbst kommt leider ganz gut auch ohne Freiheit aus

Die besondere Funktionslogik des Präventionsstaates führt zu Normen mit höchst unbestimmten und wertausfüllungsbedürftigen Gesetzesbegriffen. Damit wird letztlich entscheidend in die Hand der Richter gelegt, dafür zu sorgen, dass der Rechtsstaat auch bei der Bekämpfung des Terrorismus Rechtsstaat bleibt. Hier gilt es, die Gerichtsbarkeiten vor Überforderungen zu schützen.

Meine Damen und Herren,

wir sind hier in Leipzig. Von dieser Stadt der Montagsdemonstrationen sind damals entscheidende Impulse für die Achtung der personalen Freiheit und die Begrenzung von Staatsgewalt ausgegangen. Ich denke, dass das Bundesverwaltungsgericht auch in Gedenken daran einen idealen Standort bekommen hat.