

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

Grußwort
anlässlich der
21. Jahresarbeitstagung Verwaltungsrecht
des Deutschen Anwaltsinstituts e.V. (DAI)
vom 29. bis 30. Januar 2015
im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig

Lieber Herr Quaas,
meine sehr geehrten Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen aus der Richterschaft,

ich heiße Sie herzlich willkommen zur 21. Jahresarbeitstagung Verwaltungsrecht hier im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig. Es freut mich, dass Sie auch dieses Jahr wieder zahlreich den Weg nach Leipzig gefunden haben.

Nicht ganz ohne Stolz gehe ich davon aus, dass das Hohe Haus auch dieses Jahr wieder eine gewisse Anziehungskraft ausgestrahlt hat. Sie folgen mit diesem Tagungsort nun bereits einer langjährigen Tradition – und ich begrüße diese Tradition sehr. Noch nicht als Tradition bezeichnen kann man es, dass ich es bin, der Sie willkommen heißt. Ich werde jedoch versuchen, es wenigstens so gut zu machen, dass Sie für nächstes Jahr nicht auf den Gedanken verfallen, auf das gewohnte Präsidenten-Grußwort lieber verzichten zu wollen.

Natürlich garantiert der spiritus loci allein noch nicht den Erfolg der Tagung. Dazu braucht man auch ein Programm, das zu fesseln vermag. Die Themen der diesjährigen Tagung spannen da einen weiten und überaus reichhaltigen Bogen: Flugrouten und Fluglärm, kommunale Abgaben, Rücksichtnahmegebot, Rechtsschutz bei überlanger Verfahrensdauer, Ausländer- und Asylrecht, um nur einige zu nennen. Vielleicht hat die Erhöhung der Pflichtstundenzahl an jährlicher Fortbildung der Fachanwälte ja auch ihre guten Seiten. Hier jedenfalls hat sie nicht nur eine Verlängerung der Jahrestagung, sondern auch eine größere Vielfalt an Themen bewirkt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat heuer aber nicht nur die örtliche Zuständigkeit für all diese Themenvielfalt, sondern auch die sachliche - oder jedenfalls die halbe sachliche. Ich freue mich ganz besonders, dass Herr Quaas und seine Mitstreiter auf die Idee verfallen sind, die diesjährige Jahresarbeitstagung unter ein Generalthema zu stellen und die Rechtsprechung der Revisionssenate des Bundesverwaltungsgerichts aus richterlicher und aus anwaltlicher Perspektive zu beleuchten, und deshalb alle Einzelthemen entsprechend paarweise zu besetzen. Das setzt den fruchtbaren Diskurs über die Zukunftsfragen unserer Rechtsordnung auch jenseits der einzelnen Prozesse fort. Gerade an einem obersten Fachgericht wird um die „richtige“ und kluge Fortentwicklung des Rechts gerungen, und diese Anstrengung ist nicht allein Sache der Richterkollegien im Beratungszimmer, sondern ist auf den fachlichen Austausch mit der Anwaltschaft - auch mit der Rechtswissenschaft - dringend ange-

wiesen. Dass das Deutsche Anwaltsinstitut diesem Austausch hier einen so vorzüglichen Rahmen bietet - dafür mein ausdrücklicher Dank! Natürlich danke ich auch allen Referenten, die es übernommen haben, für den nötigen Stoff dieses Austausches zu sorgen. Herr Quaas hat mir berichtet, er habe keinerlei Problem damit gehabt, auch die richterlichen Hälften der Referentengespanne zu gewinnen - auch das erfüllt mich mit Freude und Stolz, auch dafür meinen besonderen Dank.

Dass die Arbeit unserer Revisionsenate zu Rechtsprechung von Niveau führt, setzt eine hohe persönliche und fachliche Qualität der hier arbeitenden Richterinnen und Richter voraus. Das gilt für die übrigen Bundesgerichte natürlich in gleicher Weise. Damit will ich zu einem Problem kommen, dass die Rechtspolitik aktuell wieder beschäftigt: das Verfahren zur Bestellung von Bundesrichtern.

Immer wieder erlangen Konkurrentenklagen öffentliche Aufmerksamkeit. Das gilt zunächst für „einfache“ Richterstellen. In jüngster Zeit ging wieder ein Fall durch die Presse, der den Bundesgerichtshof betrifft; ein weiterer spielt beim Bundesfinanzhof. Aber auch um Vorsitzendenstellen wird prozessiert. Populär geworden ist der Fall Fischer am Bundesgerichtshof, der zu einer monatelangen Blockade gleich mehrerer Strafsenate führte. Andere Bundesgerichte sind inzwischen ebenso betroffen, so der Bundesfinanzhof und das Bundessozialgericht. Die Politik beklagt nicht nur, dass deswegen Richterstellen auf längere unabsehbare Zeit unbesetzt bleiben. Sie

befürchtet auch eine Zersplitterung der Rechtsprechung, entscheiden doch über solche Konkurrentenklagen verschiedene Verwaltungs- und gegebenenfalls Obergerichtspräsidenten im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, ohne dass all dies beim obersten Verwaltungsgericht zusammengeführt werden könnte. Schließlich und vor allem aber meinen etliche einflussreiche Politiker, sich gegen eine zunehmende Verrechtlichung derartiger Personalentscheidungen zur Wehr setzen zu müssen - es könne nicht sein, dass über die Frage von Richterernennungen und -beförderungen letztlich die Gerichte entscheiden.

Nun betrifft die Frage der Verrechtlichung einen heiklen Punkt. Klar ist, dass auch für Bundesrichter das Prinzip der Bestenauslese des Art. 33 Abs. 2 GG gilt. Das bringt etliche rechtliche Maßstäbe mit sich, die man als Verrechtlichung beklagen mag. Genau genommen geht es sogar um eine Verfassungs-Verrechtlichung: Eignung, Befähigung, fachliche Leistung in materieller Hinsicht, ein rechtsstaatlich geordnetes Verfahren mit der Möglichkeit effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in verfahrensrechtlicher Hinsicht. Ebenso klar ist aber auch, dass das nur die eine Seite der Medaille ist. Auf der anderen Seite steht ein besonders breites Auswahlermessen derjenigen, welche die Personalentscheidung zu treffen haben. Davon gehen jedenfalls die überkommenen Regeln der Richterwahl aus, die im Richterwahlausschuss nicht nur 16 Landesminister und 16 Bundestagsvertreter zusammenführen, sondern diesen 32 Ausschussmitgliedern auch das alleinige Vorschlagsrecht zuerkennen, was es zu-

mindest problematisch macht, ob man dem Ausschuss Personalvorschläge aufgrund einer Ausschreibung aufdrängen darf. Sicherlich ist dieses Auswahlermessen nicht zur Beliebigkeit frei, sondern dient auch der Berücksichtigung bestimmter Proporzgebote: einer Länderquote, einer Frauenquote, oder auch fachlicher Sonderbedarfe. Umgekehrt sollte klar sein, dass das Auswahlermessen nicht dazu dient, gezielt Parteivertreter in die obersten Bundesgerichte zu entsenden; die obersten Fachgerichte legitimieren sich aus ihrer politischen Enthaltensamkeit, und für das Bundesverwaltungsgericht, das sich gerade mit Fragen des öffentlichen Interesses zu befassen hat, gilt das in besonderem Maße. Wie auch immer: Hier wie sonst zieht das Recht der Politik einen äußeren Rahmen, der beachtet werden will, aber Rahmen bleiben muss und nicht über Gebühr einengen darf.

Nun hat die Bestellung neuer Bundesrichter ebenso wie die Beförderung zum Vorsitzenden oder die Ernennung zum Gerichtspräsidenten noch ein kleines Zusatzproblem, dem die Politik ebenfalls mit Stirnrunzeln begegnet: Das ist die Mitwirkung der Präsidialräte bei den obersten Bundesgerichten an jedweder Personalentscheidung. Die Präsidialräte sind Gremien der richterlichen Mitbestimmung; sie sind vor jeder Personalentscheidung zu hören und können Stellung nehmen, müssen es aber nicht. Gegenstand ihrer Stellungnahme ist aber allein die persönliche und fachliche Eignung der Bewerber - und damit genau das Normprogramm des Art. 33 GG. Außerdem führen sie die Beurteilungen der diversen Bewerber in einer Hand zusammen und sorgen für Vergleichbarkeit.

Die Präsidialräte sind damit wichtige Hüter der rechtlichen Seite der beschriebenen Medaille. Man kann verstehen, dass sich die andere Seite der Medaille, die Politik, gerade durch die Voten der Präsidialräte in ihrer Entscheidungsfreiheit beschnitten sieht, und es gilt immer wieder zu erläutern und zu versichern, dass es den Präsidialräten allein um die Beurteilung der persönlichen und fachlichen Eignung der Bewerber geht, dass sie aber nicht darüber hinaus eine eigenständige Personalpolitik betreiben wollen - das wäre bloße Kooptation, die noch nie zu etwas Gutem geführt hat.

Die gegenwärtig virulenten Fälle rühren all diese Fragen auf. Sie führen bei manchem zu dem Drang, das ganze Richterbestellungswesen, mithin das Richterwahlgesetz, neu regeln zu wollen. Dem sollte widerstanden werden. Wir bewegen uns auf verfassungsrechtlich vornormiertem Terrain, auf welchem verschiedene Vorschriften bedacht und ins rechte Verhältnis gesetzt werden wollen: Art. 33 Abs. 2 über das Prinzip der Bestenauslese, Art. 36 über den Länderproporz, Art. 3 Abs. 2 über den Geschlechterproporz, Art. 92 über die Institution der rechtsprechenden Gewalt, Art. 95 Abs. 2 über den Richterwahlausschuss und Art. 97 über die richterliche Unabhängigkeit. Vor derart vielen Minen, auf die man treten könnte, sollte man sich hüten, bis man ihre genaue Lage und Sprengkraft ermittelt hat. Die Diskussion ist so alt wie die Republik und steht doch noch ganz am Anfang, weil die Mode der Konkurrentenklagen erst in unseren Tagen auch die Bundesgerichte erreicht hat. Wir sollten abwarten, bis zumindest die wichtigsten Fragen etwas genauer geklärt sind. Wir

dürfen ruhig darauf vertrauen, dass die Rechtsprechung dabei „sine ira et studio“ vorgehen wird.

Eines könnte und sollte aber erwogen werden, und dies betrifft die Zuständigkeit für Streitigkeiten um die Ernennung sowie um dienstliche Beurteilungen von Bundesrichtern. Es spricht viel dafür, diese Sachen hier beim Bundesverwaltungsgericht zu konzentrieren, unter Einschluss des Eilrechtsschutzes. Damit erreicht man jedenfalls eine Beschleunigung der Verfahren. Zudem führt dies zu einer Vereinheitlichung der Rechtsprechung. Vielleicht darf man - drittens - eine gewisse „Maaße“ bei der Rechtsprechung erwarten, eine gewisse Widerständigkeit gegen die Versuchungen zu spektakulären Winkel- und Schachzügen; hier am ehesten mag sich dann zeigen, ob das geltende System der Bundesrichterbestellung zumindest beim Dienstrechtssenat des Bundesverwaltungsgerichts zu der erwarteten Besonnenheit und Abgeklärtheit der obersten Fachrichterschaft geführt hat.

Dass das Bundesverwaltungsgericht damit eine weitere erstinstanzliche Zuständigkeit erhielte, kann man natürlich als Problem sehen. Generell nehmen bei uns die Revisionssachen ab und die erstinstanzlichen Sachen zu. Damit verändert das Bundesverwaltungsgericht sein Gesicht – das Problem der prägenden Instanz. Deshalb muss man bei jeder neuen erstinstanzlichen Zuständigkeit doppelt zurückhaltend sein. Quantitativ fielen diese speziellen Konkurrentenstreitigkeiten aber wohl nicht wirklich ins Gewicht. Zugleich würde ein wichtiger Ausschnitt des öffentlichen Dienstrechts das

Bundesverwaltungsgericht wieder beschäftigen. Das ließe eine gewisse Vereinheitlichungswirkung auch für andere dienstrechtliche Konkurrentenstreitverfahren erwarten, die ebenfalls praktisch durchweg nur im einstweiligen Rechtsschutz spielen und daher das Bundesverwaltungsgericht derzeit nicht (oder „nur“ bei den Soldaten und dem Personal der Nachrichtendienste) erreichen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren: Ich habe Sie jetzt lange genug mit unseren Hausproblemen gelangweilt. Ich will den Fachthemen Ihrer Tagung nicht länger im Wege stehen. Dafür wünsche ich Ihnen nun eine interessante Zeit mit anregenden Diskussionen. Auch wünsche ich Ihnen interessante neue Bekanntschaften und Begegnungen, hier im Saal, draußen beim Kaffee, heute Abend in „Auerbachs Keller“ und überhaupt unterwegs in dieser schönen Stadt. Viel Erfolg, und auf gutes Gelingen!