



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

17. Deutscher Verwaltungsgerichtstag in Münster (Westfalen)

Eröffnungsansprache des BDVR-Vorsitzenden Dr. Christoph Heydemann

am 5. Juni 2013

Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen!

Ich begrüße Sie zu unserem Treffen in Münster. 15 Kilometer östlich von hier liegt ein Wallfahrtsort. Günter Grass ließ dort „Das Treffen in Telgte“ stattfinden. In der von ihm erfundenen Geschichte kommen im Jahr 1647 Künstler aus aller deutschen Herren Länder zusammen. Simon Dach, Heinrich Schütz und andere. Es war das Jahr 29 des dreißigjährigen Krieges, und die Künstler wollten konfessionsübergreifend mit nicht mehr als der Macht des Wortes den Frieden herbeireden. Die Gruppe fiel turbulent und ergebnislos auseinander. Den seit Jahren in Münster und Osnabrück verhandelten Frieden schlossen bald darauf Politiker. Wir werden in einem Arbeitskreis des Verwaltungsgerichtstags der Frage nachgehen, ob die heutigen Konzepte einer Weltfriedensordnung ähnlich tragfähig sind, wie es der Westfälische Frieden gewesen war. Wir begrüßen in der Stadt des Westfälischen Friedens deren Oberbürgermeister Lewe unter uns.

Günter Grass machte auf der ersten Seite seiner Erzählung deutlich, dass sie eine Festschrift ist für Hans Werner Richter und die von ihm gegründete Gruppe 47. Erstmals im Jahr 1947 trafen sich Schriftsteller, um auf den Trümmern der Katastrophe, die Deutschland über Europa gebracht hatte, mit dem freien Wort an einer neuen, friedlichen Welt mitzubauen. Ilse Aichinger, Ingeborg Bachmann und viele mehr. Die Gruppe 47 war bereits zerfallen, als Günter Grass seine Festschrift verfasste. Der Friedensnobelpreis für die Aussöhnung in Europa ging an den Politiker Willy Brandt und an die Europäische Union. Die Europäische Union als Friedensstifterin? Für viele junge Menschen ist das sonderbar gewesen, wenn sie es überhaupt gewürdigt haben. Sie halten den Frieden in Europa für bare Selbstverständlichkeit. Aber bleibt der



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Frieden nicht unser Ernstfall? Wenn der Wille zur Einigkeit in Europa von nationalen Egoismen abgelöst wird, wer garantiert uns dann, dass nach dreißig leidlich friedlichen Jahren nicht wieder der Krieg durch unsere Lande zieht? Ich vermisse einen Zusammenschluss von Künstlern aus ganz Europa, die die europäische Idee beschwören. Die Debatten an den Stammtischen werden von Krämerseelen beherrscht. Es geht nicht nur ums Geld, es geht um die Wurst. Ich begrüße unseren Festredner Professor Udo Di Fabio, der uns – nicht als Künstler, sondern als kühl analysierender Rechtswissenschaftler - erzählen wird, wie viele Enden die europäische Wurst hat.

Verwaltungsrichter, Verwaltungsjuristen wirken nicht als Künstler, nicht als Politiker, und doch leisten wir einen Beitrag zum Frieden. Wir alle kennen das Wort von der Rechtsordnung als Friedensordnung. Es bietet sich in diesem Jahr mehr als sonst an, über unseren Beitrag nachzudenken. Denn im Oktober wird es soweit sein: 150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland! Im Jahr 1863 wurde mit dem Badischen Verwaltungsgerichtshof in Karlsruhe das erste Verwaltungsgericht Deutschlands gegründet. Ist das nicht der Anlass für eine Festschrift? Wenn ich der Herausgeber einer Festschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit wäre, was gäbe es alles zu bedenken? Als Student blätterte ich öfters in Festschriften, die sortiert nach dem Erscheinungsdatum in der rechtswissenschaftlichen Bibliothek aufgereiht standen. Meist ging es mit einem Bild des Geehrten los. Für unsere Jubilarin schwebt mir ein frühes Foto des alten Gerichtsgebäudes in Karlsruhe vor. Die meisten Festschriften tragen noch vor dem Namen des zu Ehrenden ein Motto, das dessen Werk charakterisieren soll. Mein Arbeitstitel lautet: Verwaltungsrechtsordnung als Friedensordnung. Wüssten Sie einen treffenderen Titel? Festschriften würdigen mehr oder weniger berühmte Autoritäten, fallen dicker oder dünner aus. Ich würde als Herausgeber diskret, so dass es die Jubilarin nicht bemerkt, potentielle Verfasser von Artikeln anschreiben. Alle wichtigen Aspekte müssen behandelt werden, und es sollte ein gewichtiges Werk werden. Die eingesandten Beiträge werden sortiert. Ein umfangreiches Kapitel würde sich mit der Historie der Verwaltungsgerichtsbarkeit beschäftigen, das größte Kapitel aber wohl doch mit den Erfolgen und Problemen der Gegenwart, und in ei-



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

nem dritten Kapitel stünden unter der Überschrift Vermischtes spezielle und auch kuriose Artikel, manches, was kaum zur Jubilarin passt, aber doch gedruckt würde, weil der bedeutende Autor seine Wertschätzung beweisen wollte, ohne etwas Originelles zum Thema sagen zu können.

Im historischen Kapitel der Festschrift lohnt es sich, der Frage nachzugehen, warum die Verwaltungsrechtsprechung so spät einsetzte. Das Entstehen des Staats geht einher, es wird sogar definiert mit der Herausbildung einer Strafgerichtsbarkeit und einer Gerichtsbarkeit in zivilen Streitfällen. Der Staat musste erst heranreifen, er muss Größe zeigen, um eine Gerichtsbarkeit zuzulassen, die ihn selbst verurteilt. Zwischenzeitlich ließ er nicht sich selbst, sondern den Fiskus verurteilen, den hässlichen Bruder des untadeligen Staates, eine Kunstfigur des Staatsrechts. In Baden war es dann endlich vor 150 Jahren soweit. Es folgten alle deutschen Länder. Und es erstaunt nicht, dass die DDR eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit scheute, einen zaghaften Anfang erst machte, als das Ende dieses Staates dessen Funktionen schon vor Augen stand. Denn bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit geht es um das Eingemachte – Verwaltungsrechtsprechung ist keine Politik, aber sie ist politisch relevant wie nur noch die Verfassungsrechtsprechung. Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland kommt immer wieder ins Gerede, ob sie nicht doch Politik mit anderen Mitteln betreibe. Manch ein Verfassungsrichter trug dazu mit saftigen Interviewäußerungen oder einem flotten Spruch bei: Das Gericht fordere und fördere das Parlament. Es ging wohlgerne um Europa, nicht um Hartz-IV. Ich begrüße als Vertreter des deutschen Volkes den Bundestagsabgeordneten Jerzy Montag und die anwesenden Landtagsabgeordneten. Wenn es gelingt, den Frieden im Innern wie nach außen zu mehren, dann gebührt dem Parlament der Preis für den besten Film, für das beste Drehbuch, dann gebührt Politikern der Preis für die beste Hauptrolle. Die Gerichte dürfen nur auf den Preis für die beste Nebenrolle hoffen. Die bundesdeutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit ist – das kann ich im Rückblick feststellen – frei von Überheblichkeit. Gesetze werden mit Respekt gegenüber dem demokratischen Gesetzgeber angewendet. Herablassung ist uns fremd. Das richtige Urteil zu fällen ist oft genug schwierig in der Gemengelage von Grundrechten, Parlamentsgesetzen



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

und europäischem Recht. Es geht oft genug zumindest indirekt um das Spannungsverhältnis zwischen den Rechten des Einzelnen und der demokratischen Mehrheitsentscheidung. In einem Arbeitskreis dieses Verwaltungsgerichtstages soll das vertieft behandelt werden. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit begleitet den gesellschaftlichen Wandel, sie kann die gesellschaftlichen Widersprüche nicht aufheben, sie versteht sich nicht als Speerspitze der Bewegung.

Immerhin: Der Bund deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen macht Verbesserungsvorschläge, und das seit seiner Gründung vor 61 Jahren hier in Münster. In der Festschrift zum 150-jährigen Bestehen der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat der BDVR – so hoffe ich – einen ausführlichen Eintrag verdient. Und auch die Vereinigung Europäischer Verwaltungsrichter, deren Präsidenten Dr. Heinrich Zens aus Wien ich begrüße, müsste in der Festschrift genannt werden. Wenn der BDVR sonst nichts geschafft hätte, wären die seit Jahrzehnten durchgeführten Verwaltungsgerichtstage allein schon Grund genug für eine Notiz. Ich danke für die Vorbereitung der diesjährigen Tagung dem Münsteraner Ortsausschuss um Herrn Präsidenten Koopmann und Herrn Middecke. Die Organisation hat bislang prima geklappt. Wenn Ihnen das inhaltliche Programm nicht gefallen sollte, müssten sie dafür den Vorstand des BDVR verantwortlich machen. Dank gebührt dem Land Nordrhein-Westfalen für eine beträchtliche Unterstützung, auch dem Bundesjustizministerium für seinen finanziellen Beitrag. Ich begrüße den nordrhein-westfälischen Justizminister Kutschaty sowie den Ministerialdirektor aus dem Bundesjustizministerium Dr. Schmitt-Wellbrock und danke für die Subventionierungen. Dank auch der Stadt Münster samt ihrem Stadtmarketing Schließlich ist den Verlagen Beck, Boorberg und Nomos für ihre Förderung zu danken. Übrigens: Einer der Vorschläge des BDVR in der ablaufenden Legislaturperiode betraf ein wichtiges rechtspolitisches Vorhaben der Bundesregierung, die Modernisierung des Staatshaftungsrechts. Wir wollten dabei helfen, die letzten alten Zöpfe des Fiskus abzuschneiden. Dem Bundesjustizministerium fehlte am Ende wohl der Mut. Hoffentlich traut sich die nächste Bundesregierung mehr Rechts- und Justizpolitik zu.



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Im aktuellen Kapitel der Festschrift soll die Gegenwart der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht in falschem Hochglanz gezeigt, sondern – darauf würde ich als Herausgeber Wert legen – wahrhaftig dargestellt werden. Wir müssen feststellen, dass es nicht bestens um die Verwaltungsgerichtsbarkeit steht. Die Politik hält sie für eine bare Selbstverständlichkeit, um die man sich nicht besonders kümmern muss. Ich fürchte, dass kaum ein Politiker aus innerer Überzeugung einen Festschriftbeitrag schreibe, in der Festschrift unbedingt mit von der Partie sein wollte. Ein Indikator für die Gleichgültigkeit der Exekutive gegenüber der Justiz ist die Besetzung von Präsidentenämtern in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das Amt des Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts blieb mehr als ein Jahr unbesetzt. Das Amt des Präsidenten des Obergerichts Berlin-Brandenburg ist seit bald anderthalb Jahren vakant. Kein plötzlicher Todesfall, kein Konkurrentenstreit – die Nachfolger hätten pünktlich zur Pensionierung der Vorgänger ernannt werden können. Worauf wird gewartet? Ist es etwa egal, ob ein Gericht eine Leitung hat? Man stelle sich vor, dass der Posten des Innenministers nur für drei Monate frei bliebe. Was hätte die Opposition gesagt, was hätte die Presse geschrieben? Das Desinteresse der Politik wird erleichtert durch eine Einäugigkeit des Justizjournalismus. Hätten die seriösen Zeitungen nur ein Drittel ihrer vielen Artikel über die Kabale um eine Vorsitzendenstelle im Bundesgerichtshof stattdessen der Besetzung der Gerichtspräsidentenämter gewidmet, dann wäre es vielleicht nicht zu diesen Ausfällen gekommen.

Ein weiterer Indikator für die verschlechterte Lage der Verwaltungsrichterinnen und -richter ist ihre Besoldung. Das ist ein Punkt, der schon bei den zwei letzten Verwaltungsgerichtstagen zu Sprache kommen musste und dieses Jahr mehr Ärger macht denn je. Die Verschlechterungen begannen im Jahr 2002. Der seit 2006 mögliche Föderalismus in der Besoldung hat dann einen Wettbewerb in Schädigkeit ausgelöst, dem nur einige Bundesländer entsagen. Jetzt, im Juni des Jahres 2013, dem Jahr des absolut höchsten Steueraufkommens, beläuft sich der monatliche Unterschied allein der Grundgehälter nach den Besoldungsordnungen des Eingangsamts R 1 auf 446,03 Euro, von den Abschlägen wie Kostendämpfungspauschalen und den unterschiedlich hohen Familienzuschlägen ganz zu schweigen. Vorsitzende Richter ver-



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

dienen weniger als die Besitzer an gleichen Gerichten in anderen Ländern. Die rote Laterne trägt das Land Berlin. Insgeheim wird wohl auch von den Berliner Landespolitikern die Bezahlung für unzumutbar gehalten. Jedenfalls werden die Mitglieder der Berliner Landesregierung weiterhin in Anknüpfung an das Bundesbesoldungsgesetz alimentiert. So predigen manche Wasser und trinken selbst Wein.

Der BDVR fordert wie auch der Deutsche Richterbund, dessen Vorsitzenden Christoph Frank ich unter uns begrüße, eine bundeseinheitliche Richterbesoldung. Die Prozessordnungen sind Bundesrecht, die Gerichte werden bundesrechtlich statuiert, die Arbeit ist gleich, das Gehalt sollte es auch sein! Die Politik ignoriert notorisch, dass die Richter im Grundgesetz mit einer besonderen, hervorgehobenen Vertrauensstellung bedacht werden. Das Privileg teilen sie allein mit dem Bundespräsidenten, den Abgeordneten und den Kabinettsmitgliedern. Richter sind leider die einzige Gruppe, bei denen die verfassungsrechtliche Hervorhebung für einerlei gehalten wird. Schlimmer noch: Die Richter werden ebenso wie höhere Beamte in einigen Ländern von der Besoldungsanpassung ausgenommen. Einen Inflationsausgleich gibt es für die „kleinen Beamten“, die Richter schauen in die Röhre. Herr Justizminister Kutschatj, wie sehr soll das verfassungsrechtliche Abstandsgebot in der Besoldung strapaziert werden? Soll die Bezahlung am Ende 10 Euro über der des Amtmanns liegen? Während in der freien Wirtschaft die Einkommensschere immer weiter aufklappt, werden im öffentlichen Dienst die verfassungsgemäßen Besoldungsunterschiede plattgebügelt.

Die aktuelle Debatte geriet in Nordrhein-Westfalen in eine besondere Schiefelage, als die Richterbesoldung in Bezug gesetzt wurde zu der Bezahlung von Pflegekräften. Wenn es einen gesellschaftlichen Konsens darüber gäbe, dass eine Ministerpräsidentin so viel – genauer gesagt: so wenig wie zum Beispiel ein Schuhverkäufer verdienen sollte, dann wäre das ja noch verständlich. Aber das steht aus guten Gründen nicht zur Diskussion. Und was die noch sehr viel höheren Gehälter in der freien Wirtschaft angeht, streiten sich die politischen Parteien sogar darüber, ob eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes den Leistungswillen der Einkommensmillionäre, manche



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

sprechen von Leistungsträgern, zu sehr dämpfen könnte. Das ist eine politische Diskussion, zu der ich mich hier nicht äußern will. Aber vor diesem Hintergrund muss immerhin die Frage erlaubt sein, ob Richter aus ganz anderem Holz geschnitzt sind und sich durch Gehaltseinbußen keineswegs in ihrem Pflichteifer schwächen lassen. Wir hätten uns ein kraftvolles Engagement der Landesjustizminister für eine angemessene Richterbesoldung gewünscht.

Schauen wir auf den Bund: Die ablaufende Legislaturperiode hat viel für Hoteliers und wenig für Richter gebracht. Freuen dürfen sich über mehr Geld auch die Apotheker und die Rechtsanwälte. Die Rechtsanwälte erhalten eine neue, im FDP-geführten Bundesjustizministerium ausgearbeitete Gebührenordnung mit mehr als 12 Prozent Zuwachs. Dabei steigen die für die Gebührenberechnung relevanten Streitwerte ganz von alleine mit der Inflation, während der Wert der Richterbesoldung mit der Inflation schwindet. Beim Faible der FDP für die sogenannten Leistungsträger wundere ich mich, dass Frau Leutheusser-Schnarrenberger nicht die Richterinnen und Richter zur ihrer Lieblingsberufsgruppe erklärt. Wir hätten uns in der Richterbesoldungsdebatte jedenfalls auch eine Fürsprache der Bundesjustizministerin gewünscht. Der letzte prominente Fürsprecher der Richterschaft war Bundespräsident Köhler. Seine öffentliche Forderung nach einer angemessenen Richterbesoldung liegt nun eine gefühlte Ewigkeit zurück.

Die Justizministerien haben eine Doppelfunktion. Das würde erst anders werden, wenn sich die Forderung des Deutschen Richterbundes nach Selbstverwaltung der Justiz durchgesetzt hätte. In der einen Funktion geht es um Rechtspflege, also um Rechtspolitik, um Gesetzgebung und Gesetzesprüfung. Daneben fungieren die Justizministerien als oberste Justizverwaltungen, mithin als exekutive Dienerin der Judikative. Da sollte das Engagement für eine amtsangemessene Richterbesoldung selbstverständlich sein. Und da könnte die Teilnahme am Richter- und Staatsanwaltstag des DRB, der bislang alle vier Jahre stattfand, oder am alle drei Jahre stattfindenden Verwaltungsgerichtstag als Indiz genommen werden, dass die Bundesjustizministerin den verfassungsrechtlichen Auftrag ernst nimmt. Dass Frau Leutheus-



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

ser-Schnarrenberger beiden Festen der Justiz nun schon wiederholt fernblieb, sogar angekündigte Reden ausfallen ließ, während man sich auf ihren jährlichen Besuch des Deutschen Anwaltstags – morgen wieder in Düsseldorf – verlassen kann, ist in der Richterschaft unangenehm aufgefallen.

In meinen Überlegungen, was in einer Festschrift für die seit 150 Jahren bestehende Verwaltungsgerichtsbarkeit stehen sollte, habe ich Ihnen nur wenige Punkte genannt, dabei einige unschöne Seiten aufgeschlagen. Es gäbe auch Beeindruckendes zu berichten, Großartiges zu schildern. Alle, die in der Verwaltungsgerichtsbarkeit arbeiten oder mit ihr zu tun hatten, haben hoffentlich solche Erfahrungen gemacht. Die Festschrift, von der ich spreche, ist eine Kopfgeburt, und unsere Fantasie kann sich ausmalen, was ist, was nicht sein sollte, was sein könnte. Wir haben alle erlebt, dass ein Urteil formal korrekt sein kann und dennoch die Probleme der Beteiligten nicht löst. Und dann wieder kann es gelingen, einen Streitfall nicht nur abzuschließen, sondern Rechtsfrieden zu stiften. Das sind für uns Richter beglückende Momente. Dafür gibt es kein Einheitsrezept. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit von heute, so selbstverständlich und unwandelbar sie erscheinen mag, war in ihrem ersten Lebensjahrzehnt ganz anders und wird in weiteren 150 Jahren wieder ganz anders sein. Wer von uns schon geraume Zeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit dient, wird Veränderungen selbst erlebt haben. Ich wünsche der Verwaltungsgerichtsbarkeit, dass sie sich ihre Sensibilität und Vitalität bewahrt. Unsere Tagung will dazu beitragen. Ich erkläre den 17. Deutschen Verwaltungsgerichtstag in Münster für eröffnet.

Dr. Christoph Heydemann
Vorsitzender des BDVR und des
Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V.