

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Präsidentenwechsel am Bundesverwaltungsgericht

– Bericht über die Feierstunde am 5. Juni 1991 in Berlin –

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard *Stüer*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Er war in seiner Amtsführung kein angepaßter, bequemer Mann, der sich schnell in ein Schema oder eine Schublade zwängen ließe. Tiefgründiger Humor gepaart mit hoher Intelligenz, Witz und Ironie, das immer wieder querdenkende, neu Infragestellen gesichert erscheinender Erkenntnisse, das »audiatur et altera pars«, der Respekt vor der Meinung Andersdenkender, das geschliffene Wort, aber auch Gradlinigkeit und preußische Pflichterfüllung – das sind die Markenzeichen einer Persönlichkeit, die sowohl zu stets liebenswerter Verbindlichkeit im persönlichen Umgang als auch zu berechtigter Kritik fähig ist. Als er Anfang der fünfziger Jahre das aus Wilhelminischer Zeit stammende Gebäude des damals dort untergebrachten Oberverwaltungsgerichts Berlin an der Hardenbergstraße betrat, da ahnte wohl kaum einer, daß der damalige Referendar eine Generation später der sechste Präsident des Bundesverwaltungsgerichts und damit Hausherr dieses Gebäudes werden würde. Nach genau 25jähriger Zugehörigkeit zu diesem Gericht wurde Prof. Dr. Horst *Sendler* (1926) wegen Erreichens der Altersgrenze nunmehr am 5. 7. 1991 in einer Feierstunde, zu der sich die Präsidenten der obersten Bundesgerichte, der Verfassungs- und Verwaltungsgerichte sowie zahlreiche hochrangige Vertreter aus Politik, Verwaltung, Rechtsprechung, Wissenschaft und Anwaltschaft versammelt hatten, aus dem Präsidentenamt verabschiedet. Zugleich wurde Richter am BVerfG Dr. Everhardt *Franßen* (1937) als sein Nachfolger eingeführt.

Der berufliche Lebensweg des scheidenden Präsidenten ist aufs engste mit seiner Wahlheimat Berlin verbunden. Als gebürtiger Sachse gelangte *Sendler* nach Kriegsabitur und Kriegsgefangenschaft 1946 in das geteilte Berlin und wurde hier ein leidenschaftlicher Wahlberliner. Er studierte zunächst Geschichte und Germanistik, sodann Jura an der Ostberliner Humboldt-Universität, danach an der Freien Universität in Westberlin. Nach glänzend bestandenen juristischen Staatsexamina und ebenso abgeschlossener Promotion begann er im Jahre 1955 seine Laufbahn im öffentlichen Dienst des Landes Berlin als juristischer Hilfsarbeiter beim Verwaltungsgericht Berlin. Von dort wechselte er bereits 1956 zur Senatsverwaltung für Inneres, in der er – zuletzt als Senatsrat – zehn Jahre auf dem Gebiet des Verfassungs- und Verwaltungsrechts tätig war. Am 1. 7. 1966 wurde Horst *Sendler* als Bundesrichter Mitglied zunächst des u. a. für das Planungs- und Erschließungsrecht zuständigen 4. Senates des Bundesverwaltungsgerichts. Im Jahre 1971 wurde er zum Senatspräsidenten des 7. Senates, der für verschiedene Fachplanungsrechte, das Prüfungsrecht und das Rundfunkrecht verantwortlich zeichnet, und fünf Jahre später zum Vizepräsidenten ernannt. Seit dem 1. 3. 1980 leitete er das Gericht als Präsident. *Sendler* hat sich auch um die Ausbildung des juristischen Nachwuchses an der Verwaltungsakademie Berlin und an der Juristischen Fakultät der Freien Universität, die ihn auch zum Honorarprofessor ernannte, sehr verdient gemacht. In über 200 Veröffentlichungen spannte *Sendler* einen weiten Bogen von seiner strafprozessualen Dissertation über literarische Beiträge zu Kleist's Michael Kohlhaas und dem jüdischen Schriftsteller Franzos zu den aktuellen Fragen des Verwaltungsrechts, insbesondere der Verwaltungsgerichtsbarkeit, und fand dabei ein oft internationales Echo.

»Wir verdanken Ihrer Präsidentschaft richtungweisende Entscheidungen, die in unserer Gesellschaft tiefe Spuren hinterlassen haben«, hob Bundesjustizminister Dr. Klaus *Kinkel* die Verdienste *Sendlers* im Bereich der rechtsfortbildenden Aufgaben des Bundesverwaltungsgerichts hervor. Viele wichtigen Entscheidungen des für das Gebiet des Verwaltungsrechts obersten Gerichtshofes des Bundes tragen die Unterschrift *Sendlers* – Urteile aus dem Baurecht, dem Immissionschutzrecht, dem Atomrecht, dem Prüfungsrecht, dem Recht der politischen Parteien, dem Wahlrecht

und dem Presserecht. *Sendler* habe dabei stets der Versuchung widerstanden, als Richter Politik zu betreiben, sondern die Grenzlinie zwischen Rechtsprechung und Politik immer wieder neu definiert. Besonderer Dank gelte dem höchsten deutschen Verwaltungsrichter für seinen tatkräftigen Einsatz beim Aufbau der Rechtsordnung in den fünf neuen Bundesländern. »Die gesellschaftliche Aufgabe, das gemeinsame Recht in eine gemeinsame Praxis umzusetzen, ist groß«, erklärte *Kinkel* und fügte hinzu, daß nur »mit unkonventioneller Hilfe die nachrevolutionäre Situation in den neuen Bundesländern zu meistern« sei. Das BVerwG habe hier durch tatkräftige Unterstützung im personellen und sächlichen Bereich praktische Soforthilfe geleistet und werde bei der Vereinheitlichung der Rechtspraxis auch in Zukunft eine herausgehobene Bedeutung haben. Zugleich warnte der Bundesjustizminister vor einer Überheblichkeit des Westens, auf die in den neuen Bundesländern mit Recht empfindlich reagiert werde. Es gelte, voneinander zu lernen und aus den gegenseitigen Erfahrungen zu profitieren. Der Rechtsstaat dürfe nicht zu kompliziert werden. »Wir müssen deshalb die wiedergefundene Einheit als Modernisierungschance begreifen und der Bürokratisierung des Rechts ein Ende bereiten«, meinte der Minister. Dies gelte auch für ein überzogenes Verfahrens- und Rechtsmittelrecht. *Sendler* habe hierfür das Wort vom Turmbau zu Babel geprägt, mit dem der immer feiner ausdifferenzierte Rechtsstaat gewisse Ähnlichkeiten entwickelt habe. Unter lebhaftem Beifall im dicht gefüllten Plenarsaal sprach sich *Kinkel* für den Verbleib des Bundesverwaltungsgerichts in Berlin aus und erteilte den Forderungen nach einer darin liegenden Entschädigung Bonn für den Verlust des Regierungs- und Parlamentsortes eine klare Absage.

Den neuen Präsidenten Everhardt *Franßen*, den er zugleich in sein Amt einführte, begrüßte der Bundesjustizminister mit allen guten Wünschen für seine verantwortungsvolle Arbeit. *Franßen*, der in der Annahme des Präsidentenamtes zunächst gezögert hatte, trat nach den beiden juristischen Staatsprüfungen im Jahre 1964 in den Justizdienst des Landes NW ein. Dort war er zunächst beim Verwaltungsgericht Münster tätig. Von 1970 bis 1973 war er wissenschaftlicher Referent bei der SPD-Bundestagsfraktion. Danach wechselte er als Städtischer Rechtsdirektor zur Stadtverwaltung Essen. Seine Wahl zum Richter am BVerwG erfolgte im Jahre 1978. Hier war er unter dem Vorsitz seines Vorgängers im 7. Revisionssenat tätig und befaßte sich dort vor allem mit dem Atomrecht. Im Jahre 1987 wurde *Franßen* vom Wahlmännerausschuß des Deutschen Bundestages zum Richter am BVerfG als Mitglied des Zweiten Senats gewählt. Während seiner Tätigkeit in Karlsruhe ließ der Wahlberliner seine Verbindung zur Spreemetropole nicht abreißen. Er verfaßte viele Karlsruher Voten in seinem Arbeitszimmer im BVerwG und ließ auch seine Mitgliedschaft in diesem Spruchkörper nur ruhen. Daneben hat sich *Franßen* durch zahlreiche Veröffentlichungen zu unterschiedlichen Rechtsfragen vor allem des Grenzbereichs zwischen Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht sowie des Umweltrechts und des Abfallrechts in der Fachwelt einen Namen gemacht.

Im Anschluß an seine Rede überreichte der Justizminister *Sendler* das Große Verdienstkreuz mit Stern und Schulterband des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland, das der Bundespräsident ihm in Anerkennung seiner Verdienste um Staat und Volk verliehen hatte.

»Der Wechsel an der Spitze des Bundesverwaltungsgerichts beschließt eine wichtige Teilepoche des seit 1953 bestehenden Gerichts. Ein neues Kapitel wird aufgeschlagen«, drückte Vizepräsident Prof. Dr. Otto *Schlöcher* seine unterschiedlichen Gefühle und seine eher nachdenkliche Freude über den Präsidentenwechsel aus und fügte hinzu: »Jeder Präsident hat dem Hause

seinen Stempel aufgedrückt und dazu beigetragen, daß das Ansehen des Gerichts in der Öffentlichkeit gestärkt wird.« Auch *Schlichter*, der für alle Richter und Mitarbeiter des BVerwG sprach, lobte vor allem den Kenntnisreichtum *Sendlers*, seinen scharfen Intellekt, seine Neigung zu ironischem Scherz und seine Selbstständigkeit im Denken und Handeln. Ebenso wie er bereits unmittelbar nach der Wende den DDR-Richtern mit Entgegenkommen und Offenheit begegnet sei, habe er den DDR-Staat unmißverständlich verurteilt. Die satirischen Bemerkungen *Sendlers* öffneten zumeist den Blick auf eine tiefere Bedeutung, und so sei auch die scheinbare Unordnung und Verwirrung, die *Sendler* nicht selten durch seine Wortbeiträge gestiftet habe, »im Sinne der neueren Chaosforschung« Grundlage für neue weiterreichende Erkenntnisse, die sich den Weggefährten erschlossen hätten. Ausdruck der Bescheidenheit *Sendlers* sei auch die Erkenntnis, daß es eine allein richtige und gerechte Entscheidung nicht immer geben könne, die Erkenntnis vielmehr erst durch den dialektischen Austausch von Argumenten wachse. Die Mahnung an die Richterschaft, durch möglichst verständliche und schnelle Entscheidungen zur Verwirklichung des Rechtsstaates beizutragen, habe der scheidende Präsident selbst beherzigt: Beschwerden werden durchschnittlich in weniger als drei Monaten erledigt. Revisionsverfahren dauern keine zwei Jahre. Die Zahl der anhängigen Verfahren hat sich von 4805 im Jahre 1980 auf 1314 zum Ende des Jahres 1990 verringert. *Sendler* sei mit Leib und Seele Richter gewesen und habe auch die Kooperation mit der Anwaltschaft sehr gepflegt.

Sein Nachfolger, den *Schlichter* bereits aus der gemeinsamen Zeit beim Verwaltungsgericht Münster kennt, sei ebenfalls kein bequemer, sondern eher eigenwilliger Mann von scharfem Intellekt und weitreichenden historischen und kulturellen Interessen. Der neue Präsident, der bereits über lange Jahre Mitglied des Gerichts gewesen sei, werde – so sein Stellvertreter – als guter Bekannter und Freund über alle Parteigrenzen hinweg mit offenen Armen empfangen.

Prof. Dr. Konrad *Redeker* (Bonn) überreichte dem scheidenden Präsidenten eine von 34 Fachkollegen aus dem Bereich der Richterschaft, der Wissenschaft, der Verwaltung und der Anwaltschaft gestaltete Festschrift mit dem das Arbeitsfeld *Sendlers* bezeichnenden Titel »Bürger-Richter-Staat«. Der Anwalt erinnerte in diesem Zusammenhang an viele große Entscheidungen des BVerwG, an denen *Sendler* als Vorsitzender mitgewirkt habe. Sein Auftreten sei dabei eher »von Bescheidenheit und von wacher Skepsis« geprägt gewesen. In der Verhandlungsführung habe sich seine Fähigkeit zum offenen Dialog mit den Verfahrensbeteiligten und seine Bereitschaft, die entscheidungserheblichen Fragestellungen offen anzusprechen, wohltuend von der Praxis anderer Richter abgehoben.

Die ihm erteilten Ehrungen nahm *Sendler* in seiner wie gewohnt launigen Dankesrede gelassen: »Der Mensch ist zwar meistens besser als sein Ruf, aber immer noch schlechter als sein Nachruf«,

wußte schon *Sendlers* Vater als Kantor im schlesischen Hoyerswerda bei Beerdigungen zu berichten. Die richterliche Tätigkeit habe ihm sehr viel Freude bereitet. Allerdings habe er nicht selten an der Verantwortung getragen, die ihm etwa im Bereich von Personalentscheidungen zugefallen sei. Die Zeiten, in denen der Präsident des Gerichts – wie seinerzeit der unvergessene Fritz *Werner* zu ihm – hätte sagen können: »*Sendler*, ich nehme Sie«, und die Wahl zum Bundesrichter durch den Richterwahlausschuß nur noch eine Formsache war, seien allerdings bedauerlicherweise endgültig vorbei. Nach seinem Verständnis sei der Richter keiner anderen Loyalität verpflichtet als der des Amtes. Parteipolitische Überlegungen im Sinne des Eingreifens in die aktuelle Tagespolitik seien damit nicht vereinbar. Eine Ausnahme machte *Sendler* allerdings von diesem Grundsatz, indem er sich von ganzem Herzen für den Verbleib des BVerwG in Berlin einsetzte (»Die Idee, das BVerwG nach Bonn zu verlegen, kann nur ein Spaßvogel gehabt haben«). »Andersdenkende« – so urteilte der Spreeathener in gewohnter, an Deutlichkeit nicht zu überbietender Weise – »verstehen von der Sache nichts und lassen zudem unberücksichtigt, daß das BVerwG als einziges Bundesgericht in den vergangenen Jahrzehnten der Nachkriegszeit die Last der Teilung Berlins unmittelbar hat tragen müssen«. Seinem Nachfolger, dem er ein »frisches, jungenhaft packendes Temperament und die Fähigkeit, auf Menschen zuzugehen«, bescheinigte, wünschte *Sendler* viel Erfolg und eine glückliche Hand.

Der neue Hausherr *Franßen* bedankte sich in einer ruhigen und eher zurückhaltend vorgetragenen Schlußansprache für das Vertrauen und die guten Wünsche, die seine Amtseinführung begleitet hätten. Er kehre damit an das Gericht zurück, dem er bereits 9 Jahre angehört habe. *Franßen* hob die neuen Aufgabenstellungen hervor, die sich im Hinblick auf die Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse in Ost und West auch für die Last der BVerwG stellen. Es gelte, die einheitliche Rechtsordnung in eine einheitliche Rechtspraxis und eine »neue Ausgewogenheit der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West« umzusetzen. Auch sei auf die noch geringere Belastbarkeit des Ostens Rücksicht zu nehmen. »Das Recht lebt dabei vor allem von der Akzeptanz durch die Bürger«, erklärte *Franßen*. Einig waren sich der scheidende und der neue Präsident in dem Bemühen, bei aller Freude an einem immer ausdifferenzierteren Rechtssystem die Verständlichkeit und Klarheit des Rechts und seiner Anwendung nicht aus den Augen zu verlieren.

So bot die Feierstunde Gelegenheit zum Rückblick auf ein wichtiges Kapitel deutscher Rechtsentwicklung der Nachkriegszeit und zugleich zum Ausblick auf die bevorstehenden neuen Aufgaben, die mit der deutschen Vereinigung und einem zusammenwachsenden Europa auch auf die Rechtsprechung zukommen. Das BVerwG wird sich – so wurde in allen Redebeiträgen deutlich – den neuen Herausforderungen stellen und daran mitwirken, daß das einheitliche Recht in einheitliche Lebensverhältnisse in ganz Deutschland umgesetzt wird.

Indexierung der Rundfunkgebühr – Möglichkeiten, Chancen und Risiken

– Bericht über das Symposium des Hans-Bredow-Instituts am 23. April 1971 in Kiel –

Von Wissenschaftlichem Mitarbeiter Dr. Thomas *Vesting*, Hamburg

Seit dem Übergang zur »dualen Rundfunkordnung« sehen sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit einer erheblich veränderten Umwelt konfrontiert. Die noch junge Erfahrung einer publizistischen und wirtschaftlichen Konkurrenz zu privaten Veranstaltern erzeugt eine Fülle von bislang unbekanntenen Problemen der rechtlichen Steuerung und wirtschaftlichen Anpassung. Bisweilen läßt der Übergang zu kompetitiv-kommerziellen Strukturen alte Fragen auch in einem neuen Licht erscheinen, wie im Fall der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Gebühren. Bot schon die bisherige Praxis der Festsetzung des Gebührenaufkommens genügend Angriffsfläche für politischen und wissenschaftlichen Streit, haben das Sinken der Werbe-

einkünfte, der zum Teil enorme Anstieg der rundfunkspezifischen Kosten, die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des bisherigen Gebührenfestsetzungsverfahrens durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof¹ und die Vorgänge um den Rundfunkfinanzierungs-Staatsvertrag 1988 die Frage der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erneut auf die politische Tagesordnung gesetzt.

Vor allem daß die Gebührenfestsetzung immer häufiger als Instrument parteipolitischer Einflußnahme mißbraucht wird, wird

1 BayVGH, Vorlagebeschluß vom 6. 7. 1988, in: JZ 1989, 242 ff.