



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

## **Richter auf Zeit verfassungsrechtlich bedenklich**

### **Stellungnahme im Verfahren 2 BvR 780/16**

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen bedankt sich für die Gelegenheit, in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren 2 BvR 780/16 Stellung zu nehmen. Er äußert sich wie folgt:

#### **Zusammenfassung:**

Der Einsatz von Richtern auf Zeit auf der Grundlage von § 17 Nr. 3 i.V.m. § 18 VwGO ist nicht nur rechtspolitisch verfehlt (vgl. insoweit die Stellungnahme des Bunds Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen vom 6. Oktober 2015). Er ist auch für kaum mehr mit Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar.

#### **Sachverhalt:**

Gemäß § 17 Nr. 3 VwGO können bei den Verwaltungsgerichten auch Richter auf Zeit verwendet werden. Nach § 18 Satz 1 VwGO kann zur Deckung eines nur vorübergehenden Personalbedarfs ein Beamter auf Lebenszeit mit der Befähigung zum Richteramt für die Dauer von mindestens zwei Jahren, längstens jedoch für die Dauer seines Hauptamts, zum Richter auf Zeit ernannt werden. § 15 Abs. 1 Satz 1 und 3 sowie Abs. 2 des Deutschen Richtergesetzes ist gemäß § 18 Satz 2 VwGO entsprechend anzuwenden.

#### **Verfassungsrechtlicher Maßstab:**

Gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG darf niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Ein Gericht, das nicht in jeder Hinsicht den Anforderungen des Grundgesetzes entspricht, genügt nicht mehr dem Erfordernis eines gesetzlichen Richters (BVerfG, Beschluss vom 17. November 1959 - 1 BvR 88/56, 59/57, 212/59 - BVerfGE 10, 200 <213>).



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

Gemäß Art. 97 Abs. 1 GG sind die Richter unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen. Nach Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG können die hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet durch die grundsätzliche Inamovibilität die persönliche und damit zugleich auch die sachliche Unabhängigkeit der hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter.

"Hauptamtlich und planmäßig angestellt" sind solche Richter, die keine andere Haupttätigkeit als die des Richters ausüben und auf eine Planstelle berufen worden sind. Eine endgültige Anstellung bedingt - anders als noch Art. 104 Abs. 1 Satz 1 WRV - nicht die Ernennung zum Richter auf Lebenszeit. Maßgeblich ist vielmehr allein die Einweisung des Richters in eine Planstelle für die Dauer seiner Amtszeit. Nur hieran knüpft der verfassungsrechtliche Schutz des Art. 97 Abs. 2 GG an (BVerfG, Beschluss vom 9. November 1955 - 1 BvL 13/52, 1 BvL 21/52 - BVerfGE 4, 331 <345>).

Von dem Anwendungsbereich der Norm nicht erfasst werden wegen mangelnder Endgültigkeit der Anstellung insbesondere Richter auf Probe im Sinne des § 12 DRiG und Richter kraft Auftrags im Sinne des § 14 DRiG und wegen mangelnder Hauptamtlichkeit der Anstellung Richter im Nebenamt im Sinne des § 16 VwGO und ehrenamtliche Richter, was nicht bedeutet, dass diesen Richtern nicht ebenfalls zur Absicherung ihrer sachlichen Unabhängigkeit ein Minimum an persönlicher Unabhängigkeit garantiert sein muss.

Dem Schutz des Art. 97 Abs. 2 GG unterfällt nicht nur der auf Lebenszeit ernannte Richter, sondern auch der Richter auf Zeit im Sinne des § 11 DRiG, wobei der Verfassungsgesetzgeber als selbstverständlich davon ausgegangen ist, dass die Gerichte, soweit Berufsrichter beschäftigt werden, grundsätzlich mit hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richtern besetzt sind (BVerfG, Beschluss vom 9. November 1955 - 1 BvL 13/52, 1 BvL 21/52 - BVerfGE 4, 331 <345>). Art. 97 Abs. 2 GG liegt die Vorstellung von dem Regeltypus des hauptamtlich und planmäßig angestellten Lebenszeitrichters zugrunde (vgl. Kronisch, Richter auf Zeit am Verwaltungsgericht, DVBl. 2016, 490 <491> m.w.N.).



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

Die Regelung, ob Richter auf Lebenszeit oder nur auf Zeit berufen werden, überlässt die Norm dem einfachen Bundesgesetzgeber (BVerfG, Beschluss vom 24. November 1964 - 2 BvL 19/63 - BVerfGE 18, 241 <255> m.w.N.). Hierbei unterliegt sowohl die Auswahl und Ernennung von Richtern als auch die Dauer der Amtszeit von Richtern auf Zeit ob ihres jeweiligen verfassungsrechtlichen Bezuges zur persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit einem strengen Parlamentsvorbehalt (vgl. zu Art. 101 Abs. 2 GG BVerfG, Beschluss vom 20. Januar 1970 - 2 BvR 149/65 - BVerfGE 27, 355 <362 f.>). Dies schließt es aus, dass sich der Gesetzgeber seiner Regelungspflicht durch eine Delegation auf die Exekutive begibt.

**Verfassungsrechtliche Bedenken:**

**1. Verwendungsvoraussetzung vorübergehender Personalbedarf:**

§ 18 Satz 1 VwGO knüpft die Verwendung von Richtern auf Zeit bei den Verwaltungsgerichten an einen nur vorübergehenden Personalbedarf (vgl. auch BT-Drs. 18/6185 S. 57). Dieser unbestimmte Rechtsbegriff begegnet aus hiesiger Sicht unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten noch keinen durchgreifenden Bedenken (vgl. hingegen BR-Drs. 446/1/15 S. 10; ferner Ruthig, in: Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 22. Aufl., § 18 Rn. 3). Durch die Möglichkeit einer Abgrenzung zu einem nicht nur vorübergehenden Personalbedarf erscheint eine Entscheidung der Landesjustizverwaltung über das Bestehen eines Bedarfs im Sinne des § 18 Satz 1 VwGO gerade noch messbar, in ihrem Ausmaße für den Bürger noch voraussehbar und berechenbar und einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvF 3/92 - BVerfGE 110, 33 <53 ff.>; in diesem Sinne zu § 18 Satz 1 VwGO Kronisch, Richter auf Zeit am Verwaltungsgericht, DVBl. 2016, 490 <491 f.>).

**2. Dauer der Amtszeit:**

Art. 97 Abs. 2 GG wird durch die Einweisung eines Richters auf Zeit in eine Planstelle nur dann angemessen Rechnung getragen, wenn dessen Amtszeit so ausreichend bemessen ist, dass dadurch seine persönliche und sachliche Unabhängigkeit nicht ernsthaft in Frage gestellt wird. Diesem Erfordernis ist bei einer Berufung für die Dauer von drei (BVerfG, Beschlüsse vom 24. November 1964 - 2 BvL 19/63 - BVerfGE 18, 241 <255> und vom 26. Mai 1976 - 2 BvL 13/75 - BVerfGE 42, 206 <210>), vier (BVerfG, Beschlüsse vom 11. Juni 1969 -



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

2 BvR 518/66 - BVerfG 26, 186 <199> und vom 17. Dezember 1969 - 2 BvR 271, 342/68 - BVerfGE 27, 312 <322>) oder sechs (BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1962 - 2 BvL 13/60 - BVerfGE 14, 56 <71>) Jahren angemessen Rechnung getragen. Bei einer Amtszeit von nur zwei Jahren mögen insoweit Zweifel bestehen (vgl. indes § 12 des Entwurfs einer Verwaltungsprozessordnung <VwPO-E>; ferner Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: 31. Juni 2016, § 18 Rn. 8; Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. 2009, § 11 Rn. 4; Kronisch, Richter auf Zeit am Verwaltungsgericht, DVBl. 2016, 490 <493>; Kronisch, Praktische Fragen beim Einsatz von Richtern auf Zeit am Verwaltungsgericht, NJW 2016, 1623, jeweils unter Hinweis auf die wirtschaftliche Absicherung des Richters auf Zeit).

§ 18 Satz 1 VwGO bestimmt als Dauer der Amtszeit des Richters auf Zeit eine Mindestdauer von zwei Jahren. Damit wird der Exekutive in Gestalt der Landesjustizverwaltung die Befugnis eingeräumt, die Dauer der Amtszeit vor der Berufung des Beamten in das Richterverhältnis im Einzelfall festzulegen. Mit Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG dürfte es nicht im Einklang stehen, der Landesjustizverwaltung die Möglichkeit zu eröffnen, über die Dauer der Amtszeit einzelner Richter auf Zeit zu befinden. Verfassungsrechtlich erscheint hier eine starre gesetzliche Vorgabe gefordert. Nur eine solche Regelung dürfte dem Gebot einer konkreten und unmittelbaren gesetzlichen Regelung (BVerfG, Beschluss vom 20. Januar 1970 - 2 BvR 149/65 - BVerfGE 27, 355 <362 f.>) entsprechen.

### **3. Verknüpfung von Hauptamt und Richteramt**

Verfassungsrechtlich bedenklich erscheint es ferner, die Ernennung uneingeschränkt an den Fortbestand des Hauptamtes zu koppeln. § 18 Satz 1 VwGO beinhaltet insoweit zwar eine umfassende (BVerfG, Beschluss vom 20. Januar 1970 - 2 BvR 149/65 - BVerfGE 27, 355 <363>), abschließende (Maierhöfer, Der "Richter auf Zeit" nach § 18 VwGO idF des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes - Verfassungsrechtlich bedenklich?, NVwZ 2015, 1655 <1656>) Regelung, die keinen Bedenken begegnet, soweit sie die Dauer der Amtszeit des Richters zeitlich auf den regulären Eintritt in den Ruhestand beschränkt (Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl. 2016, § 18 Rn. 4). Indes bedarf es noch einer weitergehenden Überzeugungsbildung, dass auch jede Beendigung des Beamtenverhältnisses aus sonstigen Gründen ohne - eine in § 18 VwGO nicht vorgesehene - Zwischenschaltung eines Richterdienstgerichts mit der Garantie der persönlichen Unabhängigkeit im Sinne des Art. 97 Abs. 2



Bund Deutscher Verwaltungsrichter  
und Verwaltungsrichterinnen

Satz 1 GG in Einklang steht (vgl. einerseits § 12 VwPO-E und andererseits BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1962 - 2 BvL 13/60 - BVerfGE 14, 56 <71>; ferner Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: 31. Juni 2016, § 18 Rn. 8; Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl. 2016, § 18 Rn. 4; Maierhöfer, Der "Richter auf Zeit" nach § 18 VwGO idF des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes - Verfassungsrechtlich bedenklich?, NVwZ 2015, 1655 <1656>; Kronisch, Richter auf Zeit am Verwaltungsgericht, DVBl. 2016, 490 <492 f.>; Kronisch, Praktische Fragen beim Einsatz von Richtern auf Zeit am Verwaltungsgericht, NJW 2016, 1623 und 1625; a.A. Kimmel, in: Posser/Wolff, Beck'scher Online-Kommentar VwGO, Stand: 01.01.2017, § 18 Rn. 2). Die Beendigung des Beamtenverhältnisses infolge der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis nach den Disziplinargesetzen berührt die Inamovibilität des Richters auf Zeit unmittelbar. Dieser unterscheidet sich von dem Richter im Nebenamt, für in § 16 VwGO den Entsprechendes geregelt ist, dadurch, dass dieser nur mit einer Mindestgarantie richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet ist und dessen Nebenamt von dem Hauptamt abhängig ist.

Berlin, den 3. April 2017

Dr. Robert Seegmüller  
(Vorsitzender)