

Leitsatz

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 22. März 2018

- 2 BvR 780/16 -

§ 17 Nr. 3, § 18 VwGO, die die Ernennung von Beamten auf Lebenszeit zu Richtern auf Zeit erlauben, sind mit dem Grundgesetz vereinbar. § 18 VwGO ist allerdings verfassungskonform dahin auszulegen, dass die wiederholte Bestellung eines Beamten zum Richter auf Zeit nach Ablauf seiner Amtszeit ausgeschlossen ist.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 780/16 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde

des Herrn H ...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Siegmund & Heilborn,
Obotritenring 109, 19053 Schwerin -

1. unmittelbar gegen

den Beschluss des Verwaltungsgerichts Schwerin
vom 14. März 2016 - 16 B 3993/15 As SN -,

2. mittelbar gegen

§ 17 Nr. 3 und § 18 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung des
Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20. Oktober 2015 (Bundes-
gesetzblatt Teil I Seite 1722)

u n d Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,
Huber,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf,
König,
Maidowski,
Langenfeld

am 22. März 2018 beschlossen:

1. Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.
2. Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

G r ü n d e :

A.

Der Beschwerdeführer wendet sich gegen eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung, die von einem Richter auf Zeit getroffen wurde. Mittelbar richtet sich seine Verfassungsbeschwerde gegen § 17 Nr. 3 und § 18 VwGO; diese Vorschriften bilden die Rechtsgrundlage für die Ernennung von Beamten auf Lebenszeit zu Richtern mit begrenzter, auf mindestens zwei Jahre bemessener Amtsdauer (Richter auf Zeit) bei den Verwaltungsgerichten. Der Beschwerdeführer macht geltend, in seinem grundrechtsgleichen Recht auf den gesetzlichen Richter aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt zu sein. 1

I.

1. § 17 Nr. 3 und § 18 VwGO wurden durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl I S. 1722, sogenanntes „Asylpaket I“) mit Wirkung vom 24. Oktober 2015 in die Verwaltungsgerichtsordnung aufgenommen. Die Neuregelung ermöglicht die Ernennung von Beamten auf Lebenszeit 2

mit der Befähigung zum Richteramt zu Richtern auf Zeit. Dies soll vor allem die zügige Bearbeitung asylrechtlicher Streitigkeiten durch die Verwaltungsgerichte sicherstellen. Während die Anzahl der bei den Gerichten neu eingegangenen Verfahren aus dem Flüchtlingsrecht im Jahr 2015 bei etwa 45.000 lag, waren es 2016 bereits etwa 173.000 neue Fälle; 2017 war nochmals ein deutlicher Anstieg der Eingangszahlen auf etwa 300.000 Fälle zu verzeichnen. Am 30. September 2017 waren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit etwa 365.000 asylrechtliche Verfahren anhängig gegenüber etwa 59.000 zum 31. Dezember 2015 und etwa 160.000 zum 31. Dezember 2016 (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge <BAMF>, Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, Migration und Integration, S. 57, 60; BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl, Migration und Integration, S. 57, 60; BAMF, Jahresgerichtsstatistik 2017 vom 23. Februar 2018; BTDrucks 18/13551, S. 31 ff.; BTDrucks 19/385, S. 43 f.).

In der Begründung des Gesetzentwurfs zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (BTDrucks 18/6185, S. 56 f.; BRDrucks 446/15, S. 77) heißt es: 3

Es ist absehbar, dass auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Blick auf die aktuelle Flüchtlingssituation kurzfristig ein erhöhtes Aufkommen von Verfahren zukommt. Zur Abdeckung dieser Sonderbelastungen, die sich mit dem vorhandenen Personal nicht zeitnah bearbeiten lassen, andererseits voraussichtlich auch nicht so lange bestehen werden, dass zusätzlich Dauerkräfte angestellt werden können, bietet es sich an, Beamte auf Lebenszeit mit der Befähigung zum Richteramt (§ 9 des Deutschen Richtergesetzes – DRiG) zu Richtern auf Zeit zu ernennen. ...

Zudem wird in die VwGO ein neuer § 18 VwGO eingefügt, der § 11 DRiG Rechnung trägt, wonach eine Ernennung zum Richter auf Zeit nur unter den durch Bundesgesetz bestimmten Voraussetzungen und nur für die bundesgesetzlich bestimmten Aufgaben zulässig ist. Dem dient die neu aufgenommene Regelung in § 18 VwGO. Danach muss es um einen vorübergehenden Personalbedarf in Verfahren vor den Verwaltungsgerichten gehen. Ferner muss die Ernennung für einen bestimmten Zeitraum von mindestens zwei Jahren erfolgen, um die richterliche Unabhängigkeit nicht zu gefährden. Ein Zeitraum von zwei Jahren wird als Untergrenze für anderweit finanziell abgesicherte Richter auf Zeit angesehen, was für Beamte fraglos zutrifft (vgl. Schmidt-Räntsch, DRiG Rn. 4 zu § 11). Um angesichts der absehbar regional unterschiedlichen Bedürfnisse für eine vorübergehende personelle Verstärkung beim tatsächlichen Einsatz von Richtern auf Zeit möglichst flexibel reagieren zu können, wurde die rechtlich zulässige Mindestgrenze gewählt. Für die Berufung zum Richter auf Zeit ist eine Ernennung erforderlich (§§ 11, 17 DRiG), so dass ein Beamter

nicht gegen seinen Willen zum Richter auf Zeit ernannt werden kann.

...

Der klarstellende Verweis auf § 15 DRiG, wonach für die Dauer des Richterverhältnisses (kraft Auftrags) die Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis ruhen, verdeutlicht die Einhaltung der durch die Inkompatibilitätsregelung des § 4 Absatz 1 DRiG gegebenen Vorgaben. Nach § 4 Absatz 1 DRiG darf ein Richter nicht zugleich Aufgaben der rechtsprechenden und vollziehenden Gewalt wahrnehmen. ...

Der Ausschuss des Bundesrates für Innere Angelegenheiten empfahl am 8. Oktober 2015, die vorgeschlagenen Änderungen der §§ 17, 18 VwGO aus dem Entwurf zu streichen (BRDrucks 446/1/15, S. 9 f.). Sie seien verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Die Voraussetzung des „vorübergehenden Personalbedarfs“ sei schwer einzugrenzen, die vorzunehmende Prognose spekulativ. Es sei nicht sichergestellt, dass der Einsatz von Richtern auf Zeit nur aus zwingenden Gründen erfolge und die Ausnahme bleibe. 4

Die Neue Richtervereinigung äußerte in ihrer Stellungnahme vom 9. Oktober 2015 Bedenken im Hinblick auf die Grundsätze der Gewaltenteilung und der richterlichen Unabhängigkeit. Auch der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) und die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe der Länder sowie des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts formulierten verfassungsrechtliche Kritik. 5

2. Die für das vorliegende Verfahren relevanten Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung lauten seit dem Inkrafttreten der Neuregelung: 6

§ 15 [Hauptamtliche Richter] (1) Die Richter werden auf Lebenszeit ernannt, soweit nicht in §§ 16 und 17 Abweichendes bestimmt ist.

(2) (weggefallen)

(3) (...)

§ 16 [Richter im Nebenamt] Bei dem Oberverwaltungsgericht und bei dem Verwaltungsgericht können auf Lebenszeit ernannte Richter anderer Gerichte und ordentliche Professoren des Rechts für eine bestimmte Zeit von mindestens zwei Jahren, längstens jedoch für die Dauer ihres Hauptamts, zu Richtern im Nebenamt ernannt werden.

§ 17 [Richter auf Probe, Richter kraft Auftrags, Richter auf Zeit] Bei den Verwaltungsgerichten können auch folgende Richter verwendet werden:

1. Richter auf Probe,
2. Richter kraft Auftrags und
3. Richter auf Zeit.

§ 18 [Ernennung zum Richter auf Zeit] Zur Deckung eines nur vorübergehenden Personalbedarfs kann 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 Absatz 1 Satz 1 und 3 sowie Absatz 2 des Deutschen Richtergesetzes ist entsprechend anzuwenden.

Die maßgeblichen Vorschriften des Deutschen Richtergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl I S. 713, DRiG), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juni 2017 (BGBl I S. 1570), lauten:

§ 8 Rechtsformen des Richterdienstes

Richter können nur als Richter auf Lebenszeit, auf Zeit, auf Probe oder kraft Auftrags berufen werden.

§ 11 Ernennung auf Zeit

Eine Ernennung zum Richter auf Zeit ist nur unter den durch Bundesgesetz bestimmten Voraussetzungen und nur für die bundesgesetzlich bestimmten Aufgaben zulässig.

§ 14 Ernennung zum Richter kraft Auftrags

Ein Beamter auf Lebenszeit oder auf Zeit kann zum Richter kraft Auftrags ernannt werden, wenn er später als Richter auf Lebenszeit verwendet werden soll.

§ 15 Wirkungen auf das Beamtenverhältnis

(1) Der Richter kraft Auftrags behält sein bisheriges Amt. Seine Besoldung und Versorgung bestimmen sich nach diesem Amt. Im übrigen ruhen für die Dauer des Richterverhältnisses kraft Auftrags die Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis mit Ausnahme der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und des Verbots der Annahme von Geschenken.

(2) Wird das Richterverhältnis zu einem anderen Dienstherrn begründet, so ist auch dieser zur Zahlung der Dienstbezüge verpflichtet.

3. Von der Möglichkeit, an den Verwaltungsgerichten Richter auf Zeit einzusetzen, hat bislang nur das Land Mecklenburg-Vorpommern Gebrauch gemacht. An den Verwaltungsgerichten Schwerin und Greifswald sind beziehungsweise waren, beginnend mit dem 1. Februar 2016, sieben Beamtinnen und Beamte jeweils für eine Dauer von zwei Jahren als Richter auf Zeit tätig. Fünf von ihnen hatten zuvor das Amt eines Oberregierungsrats beziehungsweise einer Oberregierungsrätin inne, einer das Amt eines Kriminaloberrats. Eine weitere Richterin auf Zeit war Regierungsrätin. Funktionell waren die Betroffenen vor ihrem Wechsel in das Richteramt in der Finanzverwaltung, beim Landeskriminalamt, in der Staatskanzlei beziehungsweise in der Verwaltung einer Universität tätig. 8

Beim Verwaltungsgericht Schwerin waren zum Zeitpunkt der angegriffenen Entscheidung 31 Richter tätig, davon vier Richter auf Zeit. Drei von ihnen waren nach dem Geschäftsverteilungsplan Mitglieder einer neu eingerichteten Kammer, die ausschließlich für bestimmte Verfahren aus dem Bereich des Asylrechts zuständig und mit insgesamt fünf Richtern besetzt war. Der Vorsitzende und ein weiterer Lebenszeitrichter, der als stellvertretender Vorsitzender fungierte, waren der Kammer jeweils ohne eigenes Dezernat zugeordnet; ihre Stammkammer war eine andere (auch) für Asylrecht zuständige Kammer. Ein Richter auf Zeit war einer nicht für Asylrecht zuständigen Kammer zugewiesen. 9

Beim Verwaltungsgericht Greifswald wurden im Verlauf des Jahres 2016 drei Richter auf Zeit ernannt, bei einer Besetzung des Gerichts mit insgesamt 17 Richtern. Sie waren in Kammern eingesetzt, die für asylrechtliche Verfahren und für andere Sachgebiete zuständig waren. 10

Alle Richterinnen und Richter auf Zeit wurden in den Geschäftsverteilungsplänen ohne Hinweise darauf, dass es sich um nur auf Zeit begründete Richterhältnisse handelt, als „Richter/in am Verwaltungsgericht“ bezeichnet. 11

II.

Der Beschwerdeführer ist ein somalischer Staatsangehöriger, dem in Italien internationaler Schutz zuerkannt wurde. Er reiste nach eigenen Angaben im März 2014 weiter in die Bundesrepublik Deutschland. Seinen Asylantrag lehnte das 12

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit dem Hinweis auf die Schutzgewährung in Italien als unzulässig ab und ordnete die Abschiebung nach Italien an. Den Antrag des Beschwerdeführers auf vorläufigen Rechtsschutz lehnte das Verwaltungsgericht Schwerin durch einen Richter auf Zeit als Einzelrichter mit unanfechtbarem Beschluss vom 14. März 2016 ab (§ 76 Abs. 4 Satz 1, § 80 AsylG). Hiergegen hat der Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde erhoben und zugleich den Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung aufenthaltsbeendender Maßnahmen beantragt.

III.

Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des grundrechtsgleichen Rechts auf den gesetzlichen Richter. Der Richter auf Zeit erfülle nicht die Anforderungen des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. § 17 Nr. 3 und § 18 VwGO seien verfassungswidrig. Nach diesen Vorschriften ernannte Richter seien nicht Richter im Sinne des Art. 97 GG. Der Beschwerdeführer verweist unter anderem auf die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates vom 8. Oktober 2015 (BRDrucks 446/1/15). Eine persönliche Abhängigkeit des Richters auf Zeit ergebe sich daraus, dass nach sehr kurzer Zeit der Richtertätigkeit konkret absehbar entweder die Wiedereingliederung in die Verwaltung oder die Verlängerung der Amtszeit anstehen und damit die Bewertung der richterlichen Tätigkeit durch Vorgesetzte für die weitere berufliche Entwicklung maßgeblich werden könne. 13

Der Richter auf Zeit sei nicht „endgültig“ im Sinne des Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG angestellt. Dieses Tatbestandsmerkmal solle eine gewisse Mindestdauer der Amtszeit garantieren, um die persönliche Unabhängigkeit zu gewährleisten. Welche Mindestdauer zu fordern sei, hänge von der Stellung des konkreten Richteramtes im Rechtspflegesystem ab. Insoweit sei von Bedeutung, dass die Richter auf Zeit am Verwaltungsgericht als Einzelrichter tätig würden und in Streitigkeiten nach dem Asylgesetz zum Teil unanfechtbar entschieden. Dass nach § 18 VwGO eine Wiederernennung zulässig und für eine Amtszeitverlängerung erforderlich sei, beeinträchtige die persönliche Unabhängigkeit ebenfalls und sei mit Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar. 14

Hinzu komme, dass die in Mecklenburg-Vorpommern tätigen Richterinnen und Richter auf Zeit schon nach den Vorgaben des einfachen Rechts nicht hätten eingestellt werden dürfen. Denn eine vorübergehende Bedarfssituation, wie sie § 18 15

VwGO für den Einsatz von Richtern auf Zeit voraussetze, habe bei der Ernennung der betreffenden Richterinnen und Richter nicht vorgelegen. Die auch schon vor dem Anstieg der Asylverfahren bestehende unzureichende Personalausstattung begründe eine solche Bedarfssituation nicht, sondern verlange die Einstellung einer ausreichenden Anzahl von Lebenszeitrichtern. Außerdem sei nicht anzunehmen, dass die infolge der Asylverfahren bestehende Problemlage innerhalb von nur zwei Jahren wieder auf eine vertretbare Situation zurückgeführt werden könne.

IV.

Zum Verfahren haben die Bundesregierung, die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, die Bundesrechtsanwaltskammer, der Deutsche Anwaltverein, die Neue Richtervereinigung und der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen Stellung genommen. 16

1. Die Bundesregierung hält die Neuregelung zum Richter auf Zeit in § 17 Nr. 3, § 18 VwGO für verfassungskonform. 17

Richter auf Zeit entsprächen dem von Art. 97 Abs. 2 GG vorgegebenen Regeltypus des hauptamtlichen und planmäßig endgültig angestellten (Berufs-)Richters. Die richterliche Unabhängigkeit fordere keine Ernennung auf Lebenszeit. Soweit ein Erfordernis lebenszeitiger Anstellung aus Art. 33 Abs. 5 GG abgeleitet werde, sei diesem Rechnung getragen, da nur Beamte auf Lebenszeit verwendet würden. Der Richter auf Zeit genieße wirksamen Schutz gegen Einflussnahme, weil er einen Anspruch darauf habe, nur nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung behandelt zu werden. 18

Richter auf Zeit seien auch gemäß Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG endgültig angestellt, weil das Dienstverhältnis nicht vor Ablauf der im Vorhinein bestimmten Amtszeit beendet werden könne. Da die Befristung nur auf die Dauer des voraussichtlichen Sonderbedarfs erfolgen dürfe, komme eine Wiederernennung nur in Betracht, wenn entgegen der ursprünglichen Prognose der Bedarf bei Ablauf der Amtszeit noch fortbestehe, ohne sich aber zu einem dauerhaften Bedarf verdichtet zu haben. Da dies im Vorhinein nicht absehbar sei, könne eine Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit nicht entstehen. 19

Durch das Tatbestandsmerkmal „zur Deckung eines nur vorübergehenden Personalbedarfs“ werde sichergestellt, dass eine Berufung von Richtern auf Zeit 20

nur erfolge, wenn eine Sonderbelastung mit dem vorhandenen Personal nicht zeitnah bewältigt werden könne. Die Flüchtlingskrise stelle eine solche Sonderbelastung dar, von der der Bundesgesetzgeber habe annehmen dürfen, dass andere Abhilfemöglichkeiten jedenfalls nicht überall ausreichen würden.

Die Festlegung einer Mindestamtsdauer von zwei Jahren sei verfassungsgemäß. Eine längere Amtszeit sei nicht erforderlich, weil die Richter auf Zeit bereits als Beamte auf Lebenszeit dauerhaft abgesichert seien. Die Amtsdauer von Richtern im Nebenamt gemäß § 16 VwGO und § 11 Abs. 4 SGG sei ebenso geregelt. Die Festlegung lediglich einer Mindestamtsdauer, mit der den Ländern wegen der absehbar regional unterschiedlichen Bedürfnisse Flexibilität habe eröffnet werden sollen, halte sich ebenfalls im Rahmen des weiten Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers. 21

Auch die Koppelung der Amtszeit an die Dauer des Hauptamtes sei unbedenklich. Soweit die Entlassung aus dem Hauptamt als Lebenszeitbeamter keine richterliche Entscheidung voraussetze, könne der Beamte vor den Verwaltungsgerichten mit aufschiebender Wirkung klagen. Ferner bestehe die Möglichkeit einer verfassungskonformen Handhabung dadurch, dass in diesen Fällen in entsprechender Anwendung des § 78 DRiG eine konstitutive Entscheidung des Richterdienstgerichts verlangt werde. 22

2. Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern hält die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für unbegründet. Der in den §§ 8, 11 DRiG vorgesehene Richter auf Zeit stelle eine verfassungsrechtlich zulässige Statusform des Richteramtes dar. Er sei persönlich unabhängig sowie im Sinne von Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellt. Die Neuregelung in § 17 Nr. 3, § 18 VwGO wahre den Ausnahmecharakter, den das Richterverhältnis auf Zeit mit Blick auf das aus Art. 33 Abs. 5 GG folgende Lebenszeitprinzip des Richteramtsrechts haben müsse. Richterverhältnisse auf Zeit kämen danach nur bei Sonderbelastungen in Betracht, die mit dem vorhandenen Personal nicht ohne überlange Verfahrenslaufzeiten bewältigt werden könnten, für deren Bewältigung aber auch keine zusätzlichen Dauerkräfte benötigt würden. Den Gerichtspräsidien sei es möglich zu verhindern, dass Richter auf Zeit sich mit Streitsachen befassen, die in ihren ehemaligen Aufgabenbereich fielen. 23

Die Amtsdauer sei in § 18 VwGO hinreichend bestimmt geregelt. Die vorgesehene Mindestamtszeit sei auch nicht – mit der Folge einer Gefährdung der persön- 24

lichen Unabhängigkeit – zu kurz, insbesondere weil der Richter auf Zeit durch sein ruhendes Beamtenverhältnis auf Lebenszeit wirtschaftlich abgesichert sei. Die Abhängigkeit der Dauer des Richteramtes auf Zeit von der Dauer des Amtes als Beamter ermögliche keine unzulässige Einflussnahme der Exekutive auf den Fortbestand des Richteramtes, weil das Amt des Richters auf Zeit nicht allein durch eine Verwaltungsentscheidung beendet werden könne. § 18 VwGO erfordere in solchen Fällen vielmehr eine Entscheidung des Richterdienstgerichts (§ 78 Nr. 3 DRiG).

3. Die Bundesrechtsanwaltskammer äußert keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Bestellung von Richtern auf Zeit, hält aber die Mindestamtszeit von zwei Jahren im Hinblick auf die persönliche Unabhängigkeit für zu kurz. Es sei möglich, dass sich ein Richter auf Zeit, der die Perspektive seiner (zeitnahen) Rückkehr in die Verwaltung vor Augen habe, bei seinen Entscheidungen von der Erwägung beeinflussen lasse, wie diese von der Behörde beziehungsweise der Verwaltung aufgenommen würden, in der er wieder tätig sein werde. Die Amtsdauer eines Richters auf Zeit müsse so bemessen sein, dass dieser als unabhängige Richterpersönlichkeit wahrgenommen werde. Kurze Befristungen der Richterämter von Richtern im Nebenamt, Mitgliedern eines Berufsgerichts oder ehrenamtlichen Richtern seien nicht vergleichbar, weil diese Richter nicht in eine hierarchische Behördenstruktur zurückkehrten. 25

Dass § 18 VwGO die Amtszeit nicht konkret bestimme, sondern die Dauer sowohl einer erstmaligen als auch einer möglicherweise folgenden Amtszeit zur Disposition der Ernennungsbehörde stelle und dieser damit Steuerungsmöglichkeiten eröffne, könne zumindest den Anschein erwecken, dass die persönliche Unabhängigkeit des Richters auf Zeit nicht gewährleistet sei. 26

4. Der Deutsche Anwaltverein hält die Verfassungsbeschwerde für begründet. Die Regelung begründe eine personelle Verflechtung zwischen der Verwaltung und den Gerichten, die mit der Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Teil der rechtsprechenden Gewalt nicht vereinbar sei. Dies gelte unabhängig davon, ob der Lebenszeitbeamte als Richter auf Zeit in dem Rechtsgebiet tätig werde, in dem Verfahren aus seiner Fachverwaltung bearbeitet würden. Maßgeblich sei, dass Lebenszeitbeamte eingesetzt würden, die nach einem relativ kurzen Zeitraum wieder in die Verwaltung zurückkehrten. Diese müssten – anders als Richter kraft Auftrags, die einen dauerhaften Übergang in den Richterdienst anstrebten – ihr berufliches Rollenverständnis für einen nur vorübergehenden Zeitraum ändern. 27

Dass sie ihr berufliches Fortkommen nicht innerhalb der Justiz, sondern in der Verwaltung suchten, mache es für sie aber schwer, aus der persönlichen Unabhängigkeit auch eine innere Unabhängigkeit zu entwickeln. Auch eine längere Amtszeit könne daran nichts ändern. Der Richter auf Zeit stehe – von außen betrachtet – mehr im Lager der Verwaltung. Er erscheine nicht als der neutrale Vertreter der Dritten Gewalt, der einen Streit zwischen Bürger und Verwaltung nach objektiven Kriterien entscheide. Es entstehe der Eindruck einer „Personalleihe“ von der Verwaltung an die sie kontrollierenden Gerichte.

5. Die Neue Richtervereinigung lässt offen, ob eine Berufung von Richtern auf Zeit für die Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt in verfassungskonformer Weise möglich sei. Jedenfalls verstoße das Modell des § 18 VwGO gegen Art. 97 Abs. 2 GG. Richtern auf Zeit fehle die Unabhängigkeit, weil ihr weiteres berufliches Schicksal nach Rückkehr in die Verwaltung in der Hand ihres dortigen Dienstherrn liege; dies unterscheide sie von Richtern auf Probe und kraft Auftrags. Es fehle an einer hinreichenden gesetzlichen Bestimmung der Aufgabe, für die Richter auf Zeit in Abweichung vom gemäß Art. 33 Abs. 5 GG vorgegebenen Lebenszeitprinzip eingesetzt werden dürften. Der Begriff des „nur vorübergehenden Personalbedarfs“ sei nicht hinreichend aussagekräftig. § 18 Satz 1 VwGO enthalte nicht die zur Sicherung der persönlichen Unabhängigkeit erforderliche konkrete und abschließende gesetzliche Regelung der Dauer der Amtszeit, sondern ermögliche es der Exekutive, Richter auf Zeit mit unterschiedlichen Amtszeiten zu ernennen oder einzelne Ernennungen zu wiederholen. Einem Richter auf Zeit werde es wegen seiner Prägung durch eine weisungsgebundene Beamtentätigkeit schwerfallen, innerhalb einer Amtszeit von nur zwei Jahren sein berufliches Rollenverständnis zu verändern und mit der gebotenen inneren Unabhängigkeit zu entscheiden. 28

6. Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) hält die Neuregelung für „kaum vereinbar“ mit Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG. Es sei zweifelhaft, ob eine Amtszeit von nur zwei Jahren ausreiche, Gefährdungen für die persönliche und sachliche Unabhängigkeit der Richter zu vermeiden. Die Regelung lediglich einer Mindestdauer begegne wegen der damit verbundenen Befugnis der Exekutive, über die Dauer der Amtszeit einzelner Richter auf Zeit zu befinden, Bedenken im Hinblick auf Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG. Auch die uneingeschränkte Koppelung der Ernennung an den Fortbestand des Hauptamtes erscheine bedenklich, soweit damit nicht lediglich eine Beschränkung auf die Zeit bis zum regulären Eintritt in den Ruhestand verbunden sei. 29

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. 30

Der Beschwerdeführer wendet sich gegen den ihn belastenden, von einem Richter auf Zeit erlassenen Beschluss vom 14. März 2016, weil er § 17 Nr. 3, § 18 VwGO als Rechtsgrundlage für den Einsatz von Richtern auf Zeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit für verfassungswidrig hält; insoweit ist seine Verfassungsbeschwerde fristgerecht erhoben (§ 93 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG) und den Anforderungen der § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG entsprechend begründet. Der Beschwerdeführer macht deutlich, welches Grundrecht er als verletzt rügt (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG), und lässt hinreichend substantiiert erkennen, aus welchen Gründen er die Rechtsgrundlage für den Einsatz von Richtern auf Zeit als verfassungswidrig einstuft. 31

Der Grundsatz der Subsidiarität (§ 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG) steht der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Eine zumutbare Möglichkeit, die geltend gemachte Grundrechtsverletzung in einem anderen Rechtsschutzverfahren (vgl. BVerfGE 114, 1 <32>) oder durch Nutzung weiterer prozessualer Möglichkeiten im Rahmen des durchgeführten fachgerichtlichen Verfahrens (vgl. BVerfGE 112, 50 <60>) zu verhindern, hatte der Beschwerdeführer nicht; zur Durchsetzung seines Rechtsschutzbegehrens ist er vielmehr auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts angewiesen. 32

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Das Konzept des Einsatzes von Richtern auf Zeit gemäß § 17 Nr. 3, § 18 VwGO (I.) ist, gemessen an den aus der Verfassung abzuleitenden Prüfungsmaßstäben (II.), grundsätzlich mit Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar (III.). § 18 VwGO bedarf allerdings einer verfassungskonformen Auslegung dahin, dass die wiederholte Bestellung eines Beamten auf Lebenszeit zum Richter auf Zeit nach dem Ende seiner Amtszeit nicht in Betracht kommt (IV.). 33

I.

Richter auf Zeit befinden sich in einem speziell ausgestalteten Richterverhältnis, das der Gesetzgeber auf der Grundlage des § 11 DRiG durch § 17 Nr. 3, § 18 VwGO geschaffen hat (1.). Diese Vorschriften ermöglichen es, in besonderen Bedarfssituationen Beamte auf Lebenszeit zu Richtern am Verwaltungsgericht zu 34

ernennen, die hauptamtlich, aber zeitlich begrenzt tätig werden, ohne dass damit die Erwartung einer späteren Verwendung als Richter auf Lebenszeit verbunden wäre. Bei der Regelung der Einzelheiten hat sich der Gesetzgeber auf Grundzüge beschränkt (2.).

1. Das Richterverhältnis ist die einzige Form eines öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses, in der Aufgaben der staatlichen Rechtsprechung wahrgenommen werden dürfen. Zu (Berufs-)Richterinnen und Richtern können Personen, die die allgemeinen Voraussetzungen für die Berufung in das Richterverhältnis (§ 9 DRiG) erfüllen, in den Rechtsformen des Richters auf Lebenszeit, auf Zeit, auf Probe oder kraft Auftrags berufen werden (§ 8 DRiG). Für den Einsatz von Richtern auf Zeit sieht § 11 DRiG vor, dass dies nur für die bundesgesetzlich bestimmten Aufgaben und nur unter den durch Bundesgesetz bestimmten Voraussetzungen zulässig ist. § 16 VwGO und § 11 Abs. 4 SGG ermöglichen zudem die Bestellung von Richtern im Nebenamt. Die Regelform des Berufsrichterverhältnisses ist allerdings nach einfachem Recht (§ 28 Abs. 1 DRiG) diejenige des Richters auf Lebenszeit; auch in einigen Landesverfassungen ist vorgesehen, dass die Richter auf Lebenszeit berufen werden (Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg; Art. 127 Abs. 1 Verfassung des Landes Hessen; Art. 122 Abs. 1 Verfassung für Rheinland-Pfalz; Art. 111 Satz 1 Verfassung des Saarlandes; vgl. auch Art. 87 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Bayern; Art. 136 Abs. 2 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen).

Bis zum Inkrafttreten der mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Vorschriften hatte der Gesetzgeber für die Fachgerichtsbarkeit von der Möglichkeit, Richterverhältnisse auf Zeit zu begründen, nur wenig Gebrauch gemacht (vgl. aber die Möglichkeit der befristeten Bestellung von Richtern im Nebenamt gemäß § 16 VwGO und § 11 Abs. 4 SGG). Die nach der Wiedervereinigung geschaffene Möglichkeit eines auf drei Jahre befristeten Richterverhältnisses (Anlage I Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 8 Buchst. d) und g) des Einigungsvertrages vom 31. August 1990, BGBl II S. 889, 929) beruhte auf der Erwartung, die Betroffenen im Anschluss zu Richtern auf Lebenszeit ernennen zu können. Diese Form eines Richterverhältnisses auf Zeit unterschied sich daher in ihrer Zielsetzung nicht von dem Richterverhältnis auf Probe oder kraft Auftrags. In der Verfassungsgerichtsbarkeit von Bund und Ländern hingegen ist der Einsatz von Richterinnen und Richtern auf Zeit gebräuchlich (vgl. § 4 Abs. 1 BVerfGG sowie z.B. Art. 68 Abs. 3 Satz 2 Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 130 Abs. 2 Verfassung des Landes Hessen, § 5 Abs. 1 LVerfGG M-V, Art. 134 Abs. 3 Verfas-

sung für Rheinland-Pfalz; Art. 79 Abs. 3 Satz 3 Verfassung des Freistaats Thüringen).

2. Das streitgegenständliche Konzept des Richters auf Zeit, das der Gesetzgeber mit § 17 Nr. 3, § 18 VwGO verwirklicht hat, ist im Wesentlichen durch folgende Merkmale gekennzeichnet: 37

a) Richter auf Zeit dürfen nur in der Verwaltungsgerichtsbarkeit und dort allein in der ersten Instanz bei den Verwaltungsgerichten eingesetzt werden. Dies folgt aus einem Vergleich des § 17 Nr. 3 VwGO mit § 16 VwGO, der die Ernennung von Richtern im Nebenamt ausdrücklich „bei dem Oberverwaltungsgericht und bei dem Verwaltungsgericht“ vorsieht, während § 17 VwGO die Verwendung von Richtern auf Probe, Richtern kraft Auftrags und Richtern auf Zeit „bei den Verwaltungsgerichten“ regelt. 38

b) Nur Beamte auf Lebenszeit, die die Befähigung zum Richteramt haben, können zu Richtern auf Zeit ernannt werden; Beamte auf Zeit kommen – anders als für eine Tätigkeit als Richter kraft Auftrags – nicht in Betracht. Die allgemeinen Voraussetzungen für die Berufung ins Richterverhältnis (§ 9 DRiG) müssen vorliegen. Die Ernennung bedarf der Zustimmung des Beamten (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs, BTDrucks 18/6185, S. 57). Anders als beim Richterverhältnis kraft Auftrags zielt der Einsatz als Richter auf Zeit nicht auf die anschließende Übernahme als Richter auf Lebenszeit. 39

c) Richter auf Zeit dürfen gemäß § 18 Satz 1 VwGO ausschließlich „zur Deckung eines nur vorübergehenden Personalbedarfs“ ernannt werden. Die Vorschrift regelt jedoch nicht ausdrücklich, wie die vorübergehende Bedarfssituation, in der Richter auf Zeit eingesetzt werden dürfen, zu bestimmen ist. 40

d) Die Ernennung zum Richter auf Zeit ist hinsichtlich der Amtsdauer in mehrfacher Hinsicht beschränkt: Sie ist auf bestimmte Zeit auszusprechen, darf also nicht „bis auf weiteres“ erfolgen. Die Amtsdauer muss mindestens zwei Jahre betragen, ist jedoch auf die Dauer des Hauptamtes begrenzt. Schließlich muss die konkrete Amtsdauer mit der Ernennung festgelegt und gemäß § 17 Abs. 3 Satz 2 DRiG in die Ernennungsurkunde aufgenommen werden. Das Ende der Amtsdauer des Richters auf Zeit und seine Rückkehr in das Amt als Beamter sind nicht von einer neuerlichen Entscheidung der Justizverwaltung oder des zuständigen Ministeriums, der Behörde, bei der der Beamte zuvor tätig war (Stammbehörde), oder 41

des Beamten selbst abhängig: Nach Ablauf der in der Ernennungsurkunde zum Richter auf Zeit festgelegten Amtsdauer wechselt der Richter auf Zeit zurück in den Status des Beamten auf Lebenszeit.

e) Statusrechtlich sind Richter auf Zeit – anders als Richter kraft Auftrags – für die Dauer ihrer Amtszeit den Richtern auf Lebenszeit gleichgestellt. Dies gilt insbesondere für den Schutz vor Entlassung, Versetzung, Amtsenthebung und Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit (vgl. etwa § 18 Abs. 3, § 19 Abs. 3, § 21 Abs. 3, §§ 30 bis 34, § 62 Abs. 1 Nr. 3, § 78 Nr. 3 DRiG, § 21b Abs. 1 Sätze 1 und 2 GVG). Eine vorzeitige Entlassung des Richters auf Zeit ist nach § 21 DRiG nicht zulässig, und zwar auch dann nicht, wenn der seiner Bestellung zugrunde liegende vorübergehende Personalbedarf vor Ablauf des Ernennungszeitraums entfällt (vgl. Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 17 Rn. 11 <Juni 2016>; Wysk, in: Wysk, VwGO, 2. Aufl. 2016, § 18 Rn. 4). Darüber hinaus darf der Richter auf Zeit – anders als der Richter kraft Auftrags – nicht ohne seine Zustimmung an unterschiedlichen Gerichten verwendet werden (vgl. § 37 DRiG). 42

f) § 18 Satz 2 VwGO verweist für die weitere Ausgestaltung der Stellung des Richters auf Zeit auf § 15 Abs. 1 Sätze 1 und 3 sowie Abs. 2 DRiG und damit im Wesentlichen auf die Regelungen zum Richter kraft Auftrags. Ebenso wie dieser hat der Richter auf Zeit nach § 17 Nr. 3, § 18 VwGO einen Doppelstatus. Er befindet sich in einem Richterverhältnis und gleichzeitig in einem – ruhenden – Beamtenverhältnis: Während seiner Amtszeit behält er sein bisheriges Amt als Beamter (§ 15 Abs. 1 Satz 1 DRiG), jedoch ruhen die Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis mit Ausnahme der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und des Verbots der Annahme von Geschenken (§ 15 Abs. 1 Satz 3 DRiG). Besoldung und Versorgung bestimmen sich – anders als beim Richter kraft Auftrags – nach dem Richteramt, da § 18 Satz 2 VwGO nicht auf § 15 Abs. 1 Satz 2 DRiG verweist; sie richten sich damit nach Landesrecht (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, BTDrucks 18/6185, S. 57; Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 18 Rn. 3, 10 <Juni 2016>). In Betracht kommt nur eine Besoldung nach Besoldungsgruppe R 1, da Richter auf Zeit gemäß § 28 Abs. 2 Satz 2 DRiG nicht als Vorsitzende Richter eingesetzt werden dürfen. 43

g) § 18 VwGO enthält keine ausdrückliche Regelung zu der Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen nach dem Ende der Amtszeit eines Richters auf Zeit dessen erneute Ernennung zum Richter auf Zeit zulässig ist. 44

Während Richter auf Probe und Richter kraft Auftrags grundsätzlich nach Feststellung ihrer fachlichen Eignung als Richter auf Lebenszeit oder als Staatsanwalt verwendet werden sollen (vgl. § 12 Abs. 1 und §§ 14, 15 DRiG), gilt dies für Richter auf Zeit nicht. Ihr Einsatz zielt auf die Behebung einer nur vorübergehenden personellen Notlage; nach Ablauf der festgesetzten Amtsdauer lebt ihr Status als Lebenszeitbeamter wieder auf. 45

II.

Der Beschwerdeführer greift eine ihn belastende Entscheidung eines Richters auf Zeit mit der Begründung an, bei diesem Richter handele es sich nicht um den von der Verfassung garantierten gesetzlichen Richter, da die Rechtsgrundlage für die Bestellung von Richtern auf Zeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (§ 17 Nr. 3, § 18 VwGO) verfassungswidrig sei. Die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Maßstäbe sind mithin im Wesentlichen aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleiten (1.). Zu prüfen ist insbesondere, ob die Bestellung von Richtern auf Zeit dem Gebot der organisatorischen Trennung von Rechtsprechung und Verwaltung (2.) gerecht wird und ob die sachliche und die persönliche Unabhängigkeit (3. und 4.) sowie die Unparteilichkeit (5.) der auf der Grundlage der angegriffenen Vorschriften ernannten Richter gewährleistet sind. Bei der Auslegung dieser verfassungsrechtlichen Maßstäbe sind die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sowie die dazu ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu berücksichtigen (6.). 46

1. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet dem Einzelnen das Recht auf eine Entscheidung seiner Rechtssache durch den hierfür von Gesetzes wegen vorgesehenen Richter. Ziel der Verfassungsgarantie ist es, Eingriffe in die Rechtspflege zu verhindern und der Gefahr vorzubeugen, dass die Justiz durch Manipulation der rechtsprechenden Organe sachfremden Einflüssen ausgesetzt wird (BVerfGE 17, 294 <299>; 48, 246 <254>; 95, 322 <327>). Damit soll die Unabhängigkeit der Rechtsprechung gewahrt und das Vertrauen der Rechtssuchenden und der Öffentlichkeit in die Unparteilichkeit und Sachlichkeit der Gerichte gesichert werden (BVerfGE 4, 412 <416>; 95, 322 <327>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 15. Juni 2015 - 1 BvR 1288/14 -, juris, Rn. 11). 47

a) Gesetzlicher Richter ist nicht nur das Gericht als organisatorische Einheit und das erkennende Gericht als Spruchkörper, sondern auch der im Einzelfall zur Entscheidung berufene Richter (vgl. BVerfGE 18, 344 <349>). Art. 101 Abs. 1 48

Satz 2 GG garantiert in verfahrensrechtlicher Hinsicht den gesetzlich bestimmten, das heißt in den allgemeinen Vorschriften der Gesetze und Geschäftsverteilungsregeln vor Eingang einer Streitsache festgelegten Richter (vgl. BVerfGE 17, 294 <299>; 18, 344 <349>; 95, 322 <328>; zuletzt BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 28. September 2017 - 1 BvR 1510/17 -, juris, Rn. 14). In materiell-rechtlicher Hinsicht verleiht Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG den Prozessparteien ferner das subjektive Recht darauf, vor einem den Anforderungen des Grundgesetzes entsprechenden Richter zu stehen (vgl. BVerfGE 14, 156 <162>), das heißt vor einem Richter, der den objektiv-rechtlichen Organisationsvorschriften der Art. 92 und 97 GG an die Ausübung rechtsprechender Gewalt entspricht und die Voraussetzung der Unparteilichkeit erfüllt. Die Institution, innerhalb derer der Richter zu entscheiden hat, muss ein Gericht sein (vgl. BVerfGE 23, 321 <324 f.>), der einzelne Richter muss wirksam zum Richter ernannt sein (vgl. BVerfGE 42, 206 <209>) und entsprechend dem Grundsatz der Gewaltenteilung (vgl. BVerfGE 10, 200 <216>) die ihm anvertraute rechtsprechende Gewalt in institutioneller Unabhängigkeit wahrnehmen. Der Richter muss persönlich und sachlich unabhängig sein (vgl. BVerfGE 42, 206 <209>; vgl. auch BVerfGE 21, 139 <145 f.>; 23, 321 <325>; 82, 286 <298>) und die Gewähr für Neutralität und Distanz gegenüber den Verfahrensbeteiligten bieten (vgl. BVerfGE 21, 139 <146 f.>; 30, 149 <153>; 40, 268 <271>). Die grundrechtsgleiche Gewährleistung des gesetzlichen Richters umfasst damit alles, was das Grundgesetz über die Organe der rechtsprechenden Gewalt aussagt und von ihnen fordert. Die Betroffenen sollen darauf vertrauen können, dass der für sie zuständige Richter allein dem Recht verpflichtet ist, nicht staatlich oder von anderen Kräften gelenkt wird und als uneteiligter Dritter die Freiheit von Vorurteil und Parteinahme und damit die Sachlichkeit und Objektivität der Entscheidung gewährleistet.

b) Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG bindet auch den Gesetzgeber (BVerfGE 9, 223 <226>; 10, 200 <213>). Dieser ist ebenfalls Adressat des Verbots sachfremder Einflussnahme auf die rechtsprechenden Organe (vgl. BVerfGE 118, 212 <239>). Die Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Grundlage für das Tätigwerden eines Gerichts unter den genannten Gesichtspunkten führt dazu, dass ein Urteil als nicht durch den gesetzlichen Richter ergangen und somit als unvereinbar mit Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG aufzuheben ist (vgl. BVerfGE 27, 355 <364>). 49

2. Der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) verlangt, dass die Rechtsprechung durch „besondere“, das heißt von den Organen der Gesetzgebung und der vollziehenden Gewalt verschiedene Organe des Staates aus- 50

geübt wird (BVerfGE 18, 241 <254>); dies wird durch das in Art. 92 1. Halbsatz GG begründete Rechtsprechungsmonopol der Richter konkretisiert (vgl. BVerfGE 22, 49 <76>; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 92 Rn. 2). Dabei verlangt die funktionsbedingt erforderliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der rechtsprechenden Gewalt eine striktere Trennung der Rechtsprechung von den übrigen Gewalten, als sie durch das in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte, Gewaltenverschränkungen erlaubende allgemeine Organisations- und Funktionsprinzip der Gewaltenteilung gefordert wird. Ausnahmen hiervon sind lediglich in geringem Umfang zulässig, wenn – wie etwa bei der Beauftragung von Richtern mit Geschäften der Justizverwaltung – der Charakter der Gerichte als besondere Organe der Staatsgewalt nicht beeinträchtigt wird (vgl. BVerfGE 4, 331 <346 f.>).

a) Von besonderer Bedeutung für die vorliegend aufgeworfenen Fragen ist 51
das Gebot der organisatorischen Trennung von Rechtsprechung und Verwaltung (vgl. BVerfGE 18, 241 <254>; 27, 312 <321> – zu Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG), zunächst im Sinne institutioneller Unabhängigkeit (vgl. Tschentscher, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, 2006, S. 162). Nur wenn die Gerichte als besondere, von der Exekutive getrennte Institutionen ausgestaltet sind, kann eine Rechtsprechung gegenüber dem Staat oder seinen Behörden im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG *wie durch einen unbeteiligten Dritten* verwirklicht werden (BVerfGE 4, 331 <346>). Insbesondere besteht ein striktes Verbot für die Verwaltung, Rechtsprechungsfunktionen auszuüben (vgl. BVerfGE 20, 365 <369>; 22, 49 <73, 80>; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 92 Rn. 42). Richterämter dürfen nur bei den Gerichten und nicht auch bei Verwaltungsbehörden eingerichtet werden. Jede organisatorische Verbindung von Gerichten mit Organen anderer Gewalten, vor allem den Verwaltungsbehörden, ist unzulässig. Auch das Parlament und die Regierung dürfen – vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Anordnung – selbst keine Rechtsprechungsaufgaben wahrnehmen oder anderen staatlichen Stellen als den Gerichten zuweisen.

b) Die Notwendigkeit, die Rechtsprechung durch „besondere“ Organe des 52
Staates auszuüben, verbietet darüber hinaus eine personelle Verflechtung zwischen der Gerichtsbarkeit und den anderen Staatsgewalten (vgl. BVerfGE 10, 200 <216>; 103, 111 <139>; Tschentscher, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, 2006, S. 162). Es gilt der Grundsatz der personellen Trennung zwischen den Gewalten (Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Abschn. V, Rn. 16 <Sept. 1980>). Die richterliche Neutralität darf nicht durch eine mit diesem Grund-

satz unvereinbare persönliche Verbindung zwischen Ämtern der Rechtspflege und der Verwaltung oder der Gesetzgebung in Frage gestellt werden. Insbesondere ist eine zu enge personelle Verzahnung zwischen den Organen der rechtsprechenden und der vollziehenden Gewalt unzulässig (vgl. BVerfGE 14, 56 <68>; 18, 241 <254>; 26, 186 <197>; 54, 159 <166>).

3. Nach Art. 97 Abs. 1 GG sind die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Die richterliche Unabhängigkeit ist mit dem Konzept des Rechtsstaates unlösbar verbunden (vgl. Simon, Die Unabhängigkeit des Richters, 1975, S. 9; Kissel/Mayer, GVG, 8. Aufl. 2015, § 1 Rn. 1). Nur so ist die Gewährung effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG und im Rahmen des allgemeinen Justizgewährungsanspruchs, der seinerseits wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaates ist (vgl. BVerfGE 107, 395 <401>), möglich. 53

Die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit hat konstitutive Bedeutung für den Richterstatus und unterscheidet den Richter vom Beamten. Der Beamte ist in die Behördenhierarchie eingegliedert und unterliegt den Weisungen seiner Vorgesetzten (§ 3 Abs. 3, § 62 Abs. 1 Satz 2 BBG; § 35 Satz 2 BeamtStG). Demgegenüber ist der Richter nur dem Gesetz unterworfen. 54

Art. 97 GG enthält auch eine objektiv-rechtliche Verpflichtung für den parlamentarischen Gesetzgeber. Insbesondere bei Erfüllung des Regelungsauftrags gemäß Art. 98 Abs. 1 und 3 GG hat er den besonderen verfassungsrechtlichen Status der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit zu konkretisieren und zu entfalten. Die Unterschiede zu den Beamten dürfen nicht durch ein einheitliches Amts- oder Dienstrecht eingeebnet werden (vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 98 Rn. 29). 55

a) Die in Art. 97 Abs. 1 GG garantierte sachliche Unabhängigkeit der Richter soll sicherstellen, dass die Gerichte ihre Entscheidungen allein an Gesetz und Recht ausrichten (vgl. BVerfGE 107, 395 <402 f.>). Auch soll das Vertrauen der Rechtsuchenden und der Öffentlichkeit in die Objektivität und Sachlichkeit der Gerichte gefestigt werden. Die sachliche Unabhängigkeit betrifft im Ausgangspunkt das Verhältnis der Richter zu den Trägern nichtrichterlicher Gewalt, insbesondere der Exekutive, gegen die die Unabhängigkeitsgarantie historisch erkämpft worden ist. Die Gewährleistung der sachlichen Unabhängigkeit wirkt aber auch innerhalb der Gerichtsbarkeit und im Innenverhältnis eines Kollegialgerichts (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 29. Februar 1996 - 2 BvR 56

136/96 -, juris, Rn. 17; Wittreck, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, S. 183 ff.). Darüber hinaus wird Art. 97 Abs. 1 GG auch als auf den Schutz vor privater und gesellschaftlicher Einflussnahme gerichtet verstanden (Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 45 f.).

b) Die Garantie der sachlichen Unabhängigkeit bedeutet im Wesentlichen, dass die Richter nur an das Gesetz gebunden, also frei von Weisungen sind (vgl. BVerfGE 14, 56 <69>; 26, 186 <198>; 27, 312 <319>). Darüber hinaus ist der Exekutive grundsätzlich auch jede andere Form der vermeidbaren Einflussnahme auf die rechtsprechende Gewalt untersagt. Hierher zählen mittelbare, subtile und psychologische Einflussnahmen. Zu vermeiden ist deshalb jede Einflussnahme (-befugnis) der Exekutive, die zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Gerichte nicht erforderlich ist (vgl. BVerfGE 26, 79 <93 f.>; 55, 372 <389>). 57

Das Ziel, die Gesetzesbindung der richterlichen Entscheidung zu sichern, bestimmt die Reichweite des Schutzes vor Weisungen und anderen Einwirkungen, die sich als – sei es auch mittelbare – Einflussnahme auf die richterliche Entscheidung darstellen. Auch Einwirkungen, die nicht schon für sich genommen eine unberechtigte Einflussnahme auf das richterliche Entscheidungsverhalten darstellen, aber die Gefahr einer solchen Einflussnahme mit sich bringen, können den „bösen Schein“ der Abhängigkeit begründen und das Vertrauen in die Objektivität und Sachlichkeit der Gerichte beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 12, 81 <97>; vgl. auch VerfGH NW, Urteil vom 9. Februar 1999 - 11/98 -, juris, Rn. 56 f.). 58

c) Maßnahmen, die den Status des Richters betreffen, können sich ebenfalls als mittelbare Einflussnahmen auf die richterliche Entscheidung darstellen. Mit der Begrenzung solcher Einwirkungsmöglichkeiten soll der Gefahr des „Belohnens“ oder „Abstrafens“ für ein bestimmtes Entscheidungsverhalten begegnet werden. Art. 97 Abs. 1 GG gewährleistet den Richtern daher Schutz vor Gefährdungen ihrer ausschließlichen Gesetzesbindung auch im Sinne des Schutzes vor Beeinträchtigungen ihrer persönlichen Rechtsstellung. Bei dieser durch Art. 97 Abs. 1 GG garantierten äußeren, strukturellen Unabhängigkeit handelt es sich um einen Teilbereich der persönlichen Unabhängigkeit (vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 48; Wittreck, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, S. 178 ff.; Tschentscher, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, 2006, S. 160 ff.), die mit den ausdrücklichen Statusgarantien des Art. 97 Abs. 2 GG nicht abschließend geregelt ist. Aus diesem Grund muss das Aufsteigen der Richter in den Besoldungsstufen gesetzlich normiert sein und darf nicht in das Er- 59

messen der Exekutive gestellt werden. Ein Ermessen der Justizverwaltung, Richter mit gleichem Amt und gleicher Richterfunktion in Planstellen unterschiedlicher Besoldungsgruppen einzuweisen, wäre verfassungswidrig (BVerfGE 26, 79 <93 ff.>; 32, 199 <213>; vgl. auch BVerfGE 12, 81 <88> zu Art. 33 Abs. 5 GG). Ferner ist Art. 97 Abs. 1 GG zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit die grundsätzliche Verpflichtung entnommen worden, eine hierarchische Strukturierung der Richterschaft durch die Schaffung von Beförderungssämtern nach Art des beamtenrechtlichen Laufbahnprinzips zu vermeiden und möglichst wenige Beförderungssämter vorzusehen (BVerfGE 55, 372 <389>; siehe auch Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 98 Rn. 29). Auch Vorgaben für die Besoldung sind aus Art. 97 Abs. 1 GG herzuleiten (vgl. BVerfGE 139, 64 <121 f. Rn. 120 f.> zu Art. 33 Abs. 5 GG). Hierher gehört die wirtschaftliche Absicherung der Richter, die der Gefahr vorbeugen soll, dass sie durch den Zwang, außerhalb der Richtertätigkeit zusätzlich für ihren Lebensunterhalt zu sorgen, in wirtschaftliche Abhängigkeit geraten. Insgesamt sind durch die Ausgestaltung des Richterstatus und die Handhabung des Dienstrechts Bedingungen zu schaffen, die eine unbeeinflusste Entscheidungsfindung und damit Entfaltung auch der inneren Unabhängigkeit (Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, 1960, S. 50 ff.: „innere Freiheit des Richters“; s. ferner bereits Grünhut, Monatsschrift für Kriminalpsychologie und Strafrechtsreform, Beiheft 3, 1930, S. 1 <23>) ermöglichen.

d) Dem an Gesetzgeber und Verwaltung gerichteten Auftrag, die Richter vor 60 Versuchen unzulässiger Einflussnahme zu schützen, entspricht die Pflicht der Richter, sich gegen derartige Versuche zur Wehr zu setzen. Ihnen obliegt es, sich von Einflüssen und Erwartungshaltungen Dritter frei zu machen und für das von ihnen als recht- und gesetzmäßig Erkannte einzutreten; die Bewältigung dieser Aufgabe ist von ihrer Persönlichkeit und ihrem Amtsethos gleichermaßen abhängig. Die Befähigung dazu ist ein Element der Eignung für den Richterdienst, die nach Art. 33 Abs. 2 GG für die Berufung in ein Richteramt maßgeblich ist und deren Prüfung in § 22 Abs. 2 Nr. 1, § 57 Abs. 1 Satz 1, § 75 Abs. 1 Satz 2 DRiG zum Ausdruck kommt (vgl. Schmidt-Räntsch, DRiG, 6. Aufl. 2009, § 9 Rn. 26).

e) Auch wenn Art. 97 Abs. 1 GG den Richter nicht nur weisungsfrei stellt, sondern darüber hinaus die strukturellen Voraussetzungen einer objektiven, sachlichen, unbeeinflussten Entscheidung schützt, kann dieser Schutz nicht absolut sein. Gefährdungen können aber nur hingenommen werden, soweit sie ein vertretbares Maß nicht überschreiten und durch gewichtige Gründe gerechtfertigt 61

sind. Auf eine im ersten Schritt erforderliche Prüfung, ob überhaupt eine Gefahr für die unabhängige richterliche Entscheidungsfindung besteht, folgt im zweiten Schritt die Bewertung der Gefahr im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit ihrer Realisierung, auch unter Berücksichtigung etwaiger Schutzvorkehrungen, und in einem dritten Schritt die Frage, ob die Gefahr im Hinblick auf ein entsprechend gewichtiges Interesse hingenommen werden kann. In diesem Sinne ist die Formulierung eines „Verfassungsgebots nach bestmöglicher Verwirklichung der persönlichen Unabhängigkeit aller Rechtsprechungsorgane“ (BVerfGE 14, 156 <166>) zu verstehen.

4. Art. 97 Abs. 2 GG garantiert den hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richtern einen besonderen Schutz ihrer persönlichen Unabhängigkeit. Sie können gegen 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). Sie sind damit im Grundsatz für die Dauer ihrer Amtszeit unabsetzbar und unversetzbar. 62

a) Hauptamtlich angestellt sind Richter, die keine andere Haupttätigkeit als die des Richters ausüben (Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 97 Rn. 39), also auch Richter auf Probe und Richter kraft Auftrags sowie abgeordnete Richter. Planmäßig angestellt sind Richter, die auf eine Planstelle bei einem bestimmten Gericht berufen sind. Als endgültig angestellt werden die auf Lebenszeit oder für eine bestimmte Amtsdauer ernannten Richter bezeichnet. Die Amtsdauer muss im Interesse der persönlichen Unabhängigkeit durch Parliamentsgesetz geregelt sein (vgl. BVerfGE 27, 355 <363>; zu weiteren Aspekten bereits BVerfGE 22, 42 <48>). Maßgeblich ist, dass eine Beendigung des Anstellungsverhältnisses nicht ohne weiteres möglich ist. Die Richter dürfen also nicht etwa „bis auf weiteres“ oder unter Widerrufsvorbehalt angestellt sein (Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 97 Rn. 36; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 51). Die Verbürgung des Art. 97 Abs. 2 GG greift demnach nicht für Richter auf Probe, Richter kraft Auftrags, abgeordnete Richter (soweit das Abordnungsverhältnis betroffen ist), Richter im Nebenamt und ehrenamtliche Richter (Heusch, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 97 Rn. 42). 63

b) Der Schutz der persönlichen Unabhängigkeit in Art. 97 Abs. 2 GG stellt eine grundlegende rechtsstaatliche Anforderung an das Gerichtswesen dar. Die Vorschrift hat den Zweck, die sachliche Unabhängigkeit der Richter abzusichern (vgl. BVerfGE 14, 56 <69>), indem diese vor dienstrechtlichen Konsequenzen in Gestalt von Amtsenthebung, Entlassung, Versetzung oder Beurlaubung bewahrt werden, mit denen richterliche Entscheidungen sanktioniert werden könnten. Zudem wird verhindert, dass die Rechtsuchenden einem Gericht mit Misstrauen begegnen, weil dessen Richter im Hinblick auf den Bestand ihres Richteramtes von der Exekutive abhängig sind. Das gilt umso mehr, wenn das Gericht über Verwaltungsakte gerade derjenigen Verwaltungsbehörde zu entscheiden hat, die ihrerseits über Versetzung und Abberufung des Richters befindet oder maßgebenden Einfluss darauf hat (vgl. BVerfGE 4, 331 <346>). Die sachliche Unabhängigkeit ist nur effektiv, wenn ein Richter nicht befürchten muss, dass seine Rechtsprechung negative Auswirkungen auf sein Amt haben wird (vgl. Wittreck, DRiZ 2007, S. 356 <359>). 64

c) Der in Art. 97 Abs. 2 GG gewährleistete Schutz der persönlichen Unabhängigkeit erstreckt sich auf jede Maßnahme, die materiell einer Entlassung, dauernden oder zeitweisen Amtsenthebung oder Versetzung an eine andere Stelle oder in den Ruhestand gleichkommt. Der Schutz besteht auch gegenüber Maßnahmen der gerichtlichen Selbstverwaltung (vgl. BVerfGE 17, 252 <259 ff.>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 28. November 2007 - 2 BvR 1431/07 -, juris, Rn. 17; vgl. auch BGHZ 67, 159 <163 f.>). Andere Beeinträchtigungen der persönlichen Rechtsstellung des Richters, die sich auf seine Unabhängigkeit auswirken können, unterfallen demgegenüber Art. 97 Abs. 1 GG (siehe oben Rn. 59). 65

d) Wegen der Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit für den Rechtsschutzauftrag der Gerichte und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz sind die Gerichte grundsätzlich mit hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richtern zu besetzen. Die Verwendung von Richtern ohne diese Garantie der persönlichen Unabhängigkeit muss die Ausnahme bleiben. Das Grundgesetz setzt als Normalfall den Richter voraus, der unversetzbar und unabsetzbar ist (vgl. BVerfGE 4, 331 <345>). Haben bei einer Entscheidung ohne zwingende Gründe Richter mitgewirkt, die nicht hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellt sind, so ist das Recht auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt (vgl. BVerfGE 14, 156 <162>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 28. Februar 2007 - 2 BvR 2494/06 -, juris, Rn. 12). 66

Richter, die nach dem Maßstab des Art. 97 Abs. 2 GG nicht in vollem Umfang persönliche Unabhängigkeit genießen – insbesondere Richter auf Probe und Richter kraft Auftrags –, dürfen nur aus zwingenden Gründen und auf das unverzichtbare Maß beschränkt herangezogen werden. So gelten für die Heranziehung von Richtern auf Probe die Grenzen, die sich nach verständigem Ermessen aus der Notwendigkeit ergeben, Nachwuchs heranzubilden. Zwingende Gründe liegen auch vor, wenn Richter zur Eignungserprobung abgeordnet werden (vgl. BVerfGE 4, 331 <345>; 14, 156 <162>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 23. Januar 1996 - 1 BvR 1551/95 -, juris, Rn. 3; Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 22. Juni 2006 - 2 BvR 957/05 -, juris, Rn. 7). Solche Gründe können ferner dann bestehen, wenn vorübergehend ausfallende planmäßige Richter durch die im Geschäftsverteilungsplan bestimmten Vertreter nicht hinreichend ersetzt werden können oder wenn ein zeitweiliger außergewöhnlicher Arbeitsanfall aufzuarbeiten ist. Die Verwendung nicht vollständig persönlich unabhängiger Richter ist demgegenüber nicht gerechtfertigt, wenn die Arbeitslast des Gerichts nicht bewältigt werden kann, weil es unzureichend mit Planstellen ausgestattet ist oder weil die Justizverwaltung es versäumt hat, offene Planstellen binnen angemessener Frist zu besetzen (BVerfGE 14, 156 <164 f.>).

Um das Gewicht einer Verwendung nicht vollständig persönlich unabhängiger Richter zu reduzieren, ist die Anzahl solcher an einer gerichtlichen Entscheidung mitwirkenden Richter im Regelfall auf einen beschränkt; die Beteiligung mehrerer solcher Richter wird nur in besonderen Ausnahmefällen zwingend notwendig sein (vgl. § 29 Satz 1 DRiG; zum Ausnahmefall der Wiedervereinigung BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 23. Januar 1996 - 1 BvR 1551/95 -, juris, Rn. 4; Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 13. November 1997 - 2 BvR 2269/93 -, juris, Rn. 18 f.). Der Grundsatz der beschränkten Mitwirkung nicht vollständig persönlich unabhängiger Richter gebietet darüber hinaus allgemein, die Zahl solcher Richter sowohl innerhalb der Gerichtszweige und Gerichte als auch innerhalb der einzelnen Spruchkörper so gering wie möglich zu halten (vgl. BVerfGE 14, 156 <164 ff.>).

5. Die Garantie des gesetzlichen Richters in Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG umfasst auch dessen Unparteilichkeit. Der Grundsatz, dass niemand in eigener Sache Richter sein darf, ist ein tragendes rechtsstaatliches Prinzip. Es gehört zum Wesen der richterlichen Tätigkeit, dass sie von einem nichtbeteiligten Dritten ausgeübt wird; dies erfordert Neutralität und Distanz gegenüber allen Verfahrensbeteiligten. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet, dass der Einzelne im konkreten

Fall vor einem Richter steht, der diese Voraussetzungen erfüllt (vgl. BVerfGE 3, 377 <381>; 4, 331 <346>; 14, 56 <69>; 21, 139 <145 f.>; 82, 286 <298>; 89, 28 <36>). Während der Schutz der richterlichen Unabhängigkeit, der mittelbar ebenfalls der Sicherung der Unparteilichkeit dient, die allgemeine Stellung und Tätigkeit des Richters betrifft und von außen kommende rechtsfremde oder sachfremde Einwirkungen von ihm fernhalten will, zielt die Unparteilichkeit auf die Voraussetzungen der Objektivität und Sachlichkeit im Hinblick auf Beziehungen des Richters zu den Beteiligten und zum Streitgegenstand im konkreten Verfahren.

Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet den Gesetzgeber, Verfahrensregelungen vorzusehen, die es ermöglichen, im Einzelfall die Neutralität und Distanz der zur Entscheidung berufenen Richter zu sichern (vgl. BVerfGE 21, 139 <146>; 30, 149 <153>; BVerfGK 5, 269 <279 f.>). Diesem Ziel dienen die prozessrechtlichen Vorschriften über die Ausschließung von Richtern und ihre Ablehnung wegen einer begründeten Besorgnis der Befangenheit (§ 54 VwGO und §§ 41 bis 49 ZPO). Im letztgenannten Fall genügt bereits der „böse Schein“ mangelnder Objektivität, der in der Außenwahrnehmung das Vertrauen in die Richterrolle beeinträchtigt (vgl. BVerfGE 20, 1 <5>; 82, 30 <38>; stRspr). Nur ein Richter, dem die Parteien und auch die Allgemeinheit vertrauen, kann seiner Konfliktlösungsaufgabe und seiner daraus resultierenden Befriedungsfunktion gerecht werden (vgl. Riedel, Das Postulat der Unparteilichkeit des Richters – Befangenheit und Parteilichkeit – im deutschen Verfassungs- und Verfahrensrecht, 1980, S. 209; Stadler, Die richterliche Neutralität in den Verfahren nach dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 1977, S. 23). 70

6. Die vorgenannten verfassungsrechtlichen Maßstäbe aus Art. 20 Abs. 2, Art. 92, Art. 97 und Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG stimmen mit Art. 6 Abs. 1 EMRK und der dazu ergangenen Rechtsprechung des EGMR überein (zur Funktion der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR für die Verfassungsauslegung vgl. BVerfGE 128, 326 <366 ff.>). Art. 6 Abs. 1 EMRK garantiert das Recht jeder Person darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht verhandelt wird. Dafür, ob ein Anspruch zivilrechtlich ist, kommt es nicht entscheidend auf die Behandlung im innerstaatlichen Recht an; zivilrechtlich im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK kann nach der Rechtsprechung des EGMR auch ein Streit zwischen einem Bürger und dem Staat wegen eines Hoheitsakts sein, über den die Verwaltungsgerichte entscheiden (Meyer-Ladewig/Harrendorf/König, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/v. Raumer, EMRK, 4. Aufl. 2017, Art. 6 71

Rn. 9). Die materiellen Vorgaben der Vorschrift sind somit auch für die hier in Rede stehende Ergänzung der Verwaltungsgerichtsordnung bedeutsam.

a) Mit dem Erfordernis eines „auf Gesetz beruhenden Gerichts“ soll sichergestellt werden, dass die Justizorganisation in einer demokratischen Gesellschaft nicht im Belieben der Exekutive steht, sondern durch Parlamentsgesetz geregelt wird (vgl. EGMR, *Coëme and others v. Belgium*, Urteil vom 22. Juni 2000, Nr. 32492/96 u.a., Rn. 99, 107 f.; *Fatullayev v. Azerbaijan*, Urteil vom 22. April 2010, Nr. 40984/07, Rn. 141). 72

b) Ob ein Gericht als unabhängig im Sinne des Art. 6 Abs. 1 EMRK angesehen werden kann, hängt nach der Rechtsprechung des EGMR von der Art und Weise der Bestellung seiner Mitglieder und der Dauer ihrer Amtszeit ab, ferner von den Schutzvorkehrungen gegen äußeren Druck, aber auch vom äußeren Erscheinungsbild, dem Anschein der Unabhängigkeit („appearance of independence“, vgl. EGMR, *Findlay v. The United Kingdom*, Urteil vom 25. Februar 1997, Nr. 22107/93, Rn. 73; *Brudnicka and others v. Poland*, Urteil vom 3. März 2005, Nr. 54723/00, Rn. 38). Zur Unabhängigkeit gehören danach die grundsätzliche Unabsetzbarkeit, die Unversetzbarkeit und die Weisungsfreiheit der Richter sowie der Schutz gegen Einflussnahme von außen, insbesondere durch Exekutive oder Parteien (vgl. EGMR, *Piersack v. Belgium*, Urteil vom 1. Oktober 1982, Nr. 8692/79, Rn. 27; *Kadubec v. Slovakia*, Urteil vom 2. September 1998, Nr. 27061/95, Rn. 56). Maßgeblich ist jeweils nicht die Regelung, sondern deren Anwendung in der Praxis (vgl. EGMR, *Campbell and Fell v. The United Kingdom*, Urteil vom 28. Juni 1984, Nr. 7819/77 u.a., Rn. 80; *Morris v. The United Kingdom*, Urteil vom 26. Februar 2002, Nr. 38784/97, Rn. 68). 73

c) Unparteilichkeit im Sinne des Art. 6 Abs. 1 EMRK bedeutet die Abwesenheit von Vorurteil und Parteinahme. Dies muss zum einen unter einem subjektiven Blickwinkel geprüft werden, wobei die persönliche Überzeugung und das Verhalten des Richters zu würdigen sind; die subjektive Unparteilichkeit wird bis zum Beweis des Gegenteils vermutet. Zum anderen sind objektive Gesichtspunkte zu prüfen. Es ist danach zu fragen, ob strukturelle oder funktionale Gründe der Unparteilichkeit entgegenstehen. Maßgeblich ist, ob das Gericht insbesondere durch seine Zusammensetzung ausreichende Gewähr dafür bietet, jeden legitimen Zweifel an seiner Unparteilichkeit auszuschließen (vgl. EGMR, *Fey v. Austria*, Urteil vom 24. Februar 1993, Nr. 14396/88, Rn. 27 ff.; *Pullar v. The United Kingdom*, Urteil vom 10. Juni 1996, Nr. 22399/93, Rn. 30; *Morel v. France*, Urteil vom 6. Juni 74

2000, Nr. 34130/96, Rn. 40 ff.; Wettstein v. Switzerland, Urteil vom 21. Dezember 2000, Nr. 33958/96, Rn. 42; EGMR <GK>, Micallef v. Malta, Urteil vom 15. Oktober 2009, Nr. 17056/06, Rn. 93; EGMR, Oleksandr Volkov v. Ukraine, Urteil vom 9. Januar 2013, Nr. 21722/11, Rn. 104).

Bei der Prüfung der Unparteilichkeit ist der Anschein von besonderer Bedeutung. Denn entscheidend ist, ob die Rechtsunterworfenen in einer demokratischen Gesellschaft den Gerichten Vertrauen entgegenbringen („Justice must not only be done, it must also be seen to be done“, vgl. EGMR, Delcourt v. Belgium, Urteil vom 17. Januar 1970, Nr. 2689/65, Rn. 31; Oleksandr Volkov v. Ukraine, Urteil vom 9. Januar 2013, Nr. 21722/11, Rn. 106, der Sache nach jeweils aufgreifend High Court of Justice, R v Sussex Justices, ex parte McCarthy, [1924] 1 KB 256). 75

III.

Gemessen an diesen Maßstäben ist das in § 17 Nr. 3, § 18 VwGO verwirklichte Konzept eines auf einen nur vorübergehenden Personalbedarf beschränkten Einsatzes von Beamten auf Lebenszeit als Richter auf Zeit grundsätzlich verfassungsgemäß. Die Regelungen zur Begrenzung der Amtsdauer sind im Ergebnis gleichfalls nicht zu beanstanden. 76

Ein verfassungsrechtliches Gebot, sämtliche (Berufs-)Richter auf Lebenszeit zu ernennen, das keine auf außergewöhnliche Bedarfssituationen beschränkten Ausnahmen zuließe, besteht nicht. Selbst wenn der Status des Lebenszeitrichters von Verfassungs wegen als Regelstatus der Berufsrichter verbindlich sein sollte, wäre ein Einsatz von Richtern auf Zeit in Ausnahmefällen, wie ihn § 18 VwGO vorsieht, verfassungsrechtlich unbedenklich (1.). Der Richter auf Zeit nach § 17 Nr. 3, § 18 VwGO entspricht dem Leitbild des hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richters (2.). Ein Einsatz von Beamten auf Lebenszeit als Richter auf Zeit, die im Anschluss an ihre Verwendung im Richterdienst in die Verwaltung zurückkehren, ist ohne Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze der organisatorischen Trennung von Gerichten und Verwaltung sowie der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit der Richter möglich (3.). Schließlich fordert die Verfassung weder generell die Statusgleichheit aller Richter (4.), noch begegnet es unüberwindbaren verfassungsrechtlichen Bedenken, dass der Exekutive in gewissem Umfang die anlassbezogene Schaffung und befristete Besetzung von Richterstellen ermöglicht wird (5.). Die Regelungen zur Amtsdauer sind im Ergebnis ebenfalls mit dem Grundgesetz vereinbar (6.). 77

1. Ein Verfassungsgebot der lebenslangen Anstellung aller Berufsrichter steht 78
der auf außergewöhnliche Bedarfssituationen beschränkten Verwendung von
Richtern auf Zeit nicht entgegen. Ein solches Gebot lässt sich weder dem Wortlaut
der Art. 92 und 97 GG entnehmen (a), noch folgt es aus ihrer Entstehungsgeschichte
(b) oder einer teleologischen Auslegung (c). Auch eine systematische
Auslegung der relevanten Verfassungsnormen, insbesondere unter Einbeziehung
des in Art. 33 Abs. 5 GG als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums
verankerten Lebenszeitprinzips, führt zu keinem anderen Ergebnis (d).

a) Die justizorganisationsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes schwei- 79
gen zu der Frage, ob der Status der Berufsrichter durch eine Anstellung auf Lebenszeit
abgesichert werden muss. Damit weicht die Verfassung, bezogen auf die
ordentlichen Gerichte, sowohl von Art. 104 Abs. 1 Satz 1 der Weimarer Reichsverfassung
(„Die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden auf Lebenszeit ernannt.“) als auch vom
Herrenchiemseer Entwurf (Art. 133 Abs. 2: „Die planmäßigen Richter der ordentlichen
Gerichtsbarkeit werden auf Lebenszeit bestellt.“) ab. Demgegenüber sehen mehrere
Landesverfassungen ein Gebot der Lebenszeitanstellung vor; entsprechende Regelungen für
die Fachgerichtsbarkeit sind im Deutschen Richtergesetz sowie in den Prozessordnungen
enthalten (§ 28 Abs. 1 DRiG, § 15 Abs. 1 VwGO, § 36 ArbGG, § 14 Abs. 1 FGO, § 11 Abs. 1, § 32 SGG).

b) Die Entscheidung gegen die Verankerung eines ausdrücklich auf Berufs- 80
richter bezogenen Lebenszeitgrundsatzes im Verfassungstext wurde bewusst getroffen.
Ihr war, beeinflusst durch das Versagen der Justiz im Nationalsozialismus und die
dadurch aufgeworfene Frage nach der Zulässigkeit einer Entlassung von Lebenszeitrichtern,
eine intensive Debatte vorausgegangen, die erst unmittelbar vor Beginn der Schlussabstimmung
im Parlamentarischen Rat (Plenum des Parlamentarischen Rates, Sitzungen am 6. und 8. Mai 1949)
abgeschlossen worden war. Da das Lebenszeitprinzip in zu diesem Zeitpunkt bereits bestehenden
Landesverfassungen (etwa in Art. 127 Abs. 1 der Hessischen Verfassung) und bundesgesetzlich
im Gerichtsverfassungsgesetz (§ 6 GVG a.F.: „Die Richter werden auf Lebenszeit ernannt.“)
verankert war, wurde von einigen Mitgliedern des Parlamentarischen Rates die Notwendigkeit
einer verfassungskräftigen Gewährleistung nicht gesehen; auch spielte die föderale
Struktur der Gerichtsbarkeit eine Rolle. Eine Vielzahl ausdrücklicher Anträge, in die
andere lautenden Entwürfe das Lebenszeitprinzip für Berufsrichter (wieder) einzufügen,
scheiterte. Im Ergebnis setzte sich die Auffassung durch, es komme zur Sicherung der
richterlichen Unabhängigkeit weniger auf die Amtsdauer der Richter als vielmehr auf ihre Unab-

setzbarkeit an (Deutscher Bundestag / Bundesarchiv <Hrsg.>, Der Parlamentarische Rat: 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 11, Interfraktionelle Besprechungen, 1997, S. 263 f. sowie Band 14, Hauptausschuss, Teilband II, 2009, S. 1150).

c) Den justizorganisationsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes ist das Leitbild des hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richters (Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG) als die maßgebliche Grundlage für eine rechtsstaatliche, die Gewährung effektiven Rechtsschutzes verwirklichende Justiz zu entnehmen. Nur unabhängige Richter können dem Anspruch der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG in vollem Umfang gerecht werden. Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG schützt die persönliche Unabhängigkeit der Richter wirksam durch die Garantien der Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit. Die Hauptamtlichkeit der Beschäftigung ermöglicht die ungeteilte Konzentration der Richter auf die ihnen übertragene Aufgabe. Ihre Unabhängigkeit wird dadurch gesichert, dass ihnen eine Planstelle an einem bestimmten Gericht zugewiesen ist und zusätzlich garantiert wird, dass die Justizverwaltung nicht die Möglichkeit hat, ihren Einsatzort (Unversetzbarkeit) oder ihre Amtszeit (Unabsetzbarkeit) gegenüber der bei der Ernennung festgelegten Amtsdauer nachträglich gegen ihren Willen zu verändern (stRspr seit BVerfGE 3, 213 <224>; 4, 331 <345>; 14, 56 <70 ff.>; 18, 241 <255>). Das Gebot einer Lebenszeiternennung von Richtern ergibt sich aus Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG nicht (ungegenau daher BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 13. November 1997 - 2 BvR 2269/93 -, juris, Rn. 17 f.).

Die Elemente der persönlichen Unabhängigkeit, die durch Art. 97 Abs. 1 GG geschützt werden, gebieten ebenfalls nicht generell eine Ernennung der Richter auf Lebenszeit. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Aspekt der beruflichen und wirtschaftlichen Absicherung. Eine Unsicherheit über die berufliche Zukunft nach Abschluss der durch den Grundsatz der Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit gesicherten Zeitperiode, durch die die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt werden könnte, besteht bei einem Richter auf Zeit gemäß § 17 Nr. 3, § 18 VwGO gerade nicht, da sein für die Dauer seiner Amtszeit als Richter ruhend gestelltes Beamtenverhältnis ihn statusrechtlich und wirtschaftlich dauerhaft absichert; das Besoldungsniveau während seiner Amtszeit als Richter, in der er in erster Instanz tätig ist (Besoldungsgruppe R 1), liegt regelmäßig allenfalls geringfügig über demjenigen seines vorübergehend ruhenden Beamtenverhältnisses. Die Unabhängigkeit des Richters auf Zeit wird damit maßgeblich durch die – dauerhafte

(siehe unten Rn. 137) – Verknüpfung seines ruhenden Amtes als Beamter auf Lebenszeit mit dem Richteramt gesichert.

d) Auch eine systematische Auslegung der Art. 92 und 97 GG unter Einbeziehung der aus Art. 33 Abs. 5 GG ableitbaren hergebrachten Grundsätze des Richteramtsrechts führt nicht zu dem Ergebnis, dass alle Berufsrichter von Verfassungen wegen auf Lebenszeit zu ernennen wären. 83

aa) Für Beamte gebietet Art. 33 Abs. 5 GG die Beachtung des Lebenszeitprinzips als eines für die Entwicklung des Rechtsstaates besonders hervorgehobenen hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums. Das Lebenszeitprinzip hat die Funktion, die Unabhängigkeit der Beamten im Interesse einer rechtsstaatlichen Verwaltung zu gewährleisten. Dazu gehört auch und vor allem, dass der Beamte nicht willkürlich oder nach freiem Ermessen politischer Gremien aus seinem Amt entfernt werden kann, denn damit entfielen die Grundlage für seine Unabhängigkeit (BVerfGE 7, 155 <163>). Erst die rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit bietet die Gewähr dafür, dass das Berufsbeamtentum zur Erfüllung der ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzes-treue Verwaltung zu sichern, beitragen kann (vgl. BVerfGE 7, 155 <162>; 44, 249 <265>; 64, 367 <379>; 99, 300 <315>). Das Bewusstsein seiner gesicherten Rechtsstellung soll die Bereitschaft des Beamten zu einer an Gesetz und Recht orientierten Amtsführung fördern und ihn zu unparteiischem Dienst für die Gesamtheit befähigen (vgl. BVerfGE 70, 251 <267>). 84

Die von der Verfassung gewährleistete Unabhängigkeit versetzt den Beamten in die Lage, Versuchen unsachlicher Beeinflussung zu widerstehen und seiner Pflicht zur Beratung seiner Vorgesetzten und der politischen Führung unbefangen nachzukommen sowie gegebenenfalls auch seiner Pflicht zur Gegenvorstellung zu genügen, wenn er Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit von Gesetzen oder dienstlichen Anordnungen hat. Hierzu soll ihn die durch das Lebenszeitverhältnis gewährte Unentziehbarkeit des statusrechtlichen Amtes befähigen (vgl. BVerfGE 121, 205 <219, 220 ff.>). Die mit dem Lebenszeitprinzip angestrebte Unabhängigkeit der Amtsführung ist dabei nicht ein persönliches Privileg des Beamten, sondern dient dem Gemeinwohl (vgl. BVerfGE 121, 205 <219, 220 f.>). 85

bb) Dass die justizorganisationsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes ein Lebenszeitprinzip für Richter nicht vorsehen, schließt nicht aus, Art. 33 Abs. 5 GG das Lebenszeitprinzip als hergebrachten Grundsatz auch des Richteramts- 86

rechts zu entnehmen (vgl. Fürst, in: GKÖD T, § 28 Rn. 2 <September 1992>; vor-
sichtig Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 97
Rn. 36 mit Fn. 3; s. ferner Kronisch, DVBl 2016, S. 490; allg. zum Verhältnis der
beamtenrechtlichen zu den richteramtsrechtlichen hergebrachten Grundsätzen
insbesondere BVerfGE 38, 139 <151>; vgl. auch BVerfGE 139, 64 <121
Rn. 120>). Denn die Notwendigkeit einer Stärkung der Fähigkeit sowie der Bereit-
schaft, sich nicht durch sachfremde Einflüsse leiten zu lassen, betrifft Richter
ebenso wie Beamte. Gegen eine Übertragung des beamtenrechtlichen Lebens-
zeitprinzips auf das für Richter geltende Recht mag allerdings sprechen, dass die
richterliche Unabhängigkeit nach dem Konzept des Art. 97 Abs. 2 GG durch das
Gebot der hauptamtlichen und planmäßig endgültigen Anstellung hinreichend ge-
sichert wird, so dass es einer zusätzlichen Sicherung der richterlichen Unabhän-
gigkeit durch die verfassungskräftige Festschreibung der regelmäßig lebenslangen
Anstellung möglicherweise nicht bedarf.

cc) Letztlich bedarf diese Frage jedoch keiner abschließenden Entscheidung. 87
Denn der beamtenrechtliche Grundsatz der Lebenszeiternennung lässt Ausnah-
men zu, so dass auch eine Übertragung dieses Grundsatzes in das Richteramts-
recht Möglichkeiten einer Begründung von zeitlich begrenzten Richterverhältnis-
sen nicht von vornherein ausschließen würde, solange diese den grundsätzlichen
Vorrang des Lebenszeitverhältnisses wahren.

Innerhalb des Beamtentums ist der Typus des Beamten auf Zeit seit jeher an- 88
erkannt (vgl. BVerfGE 7, 155 <163>; 121, 205 <219, 222 ff.>). Eine Ausnahme
vom Beamtenverhältnis auf Lebenszeit ist allerdings nur in Bereichen zulässig, in
denen die besondere Sachgesetzlichkeit und die Natur der wahrgenommenen
Aufgaben eine Begründung von Beamtenverhältnissen auf Zeit erfordern. Die Re-
gelung muss zudem geeignet und erforderlich sein, um diesen besonderen Sach-
gesetzlichkeiten Rechnung zu tragen (BVerfGE 121, 205 <219, 223 f.>). Dies ist
etwa bei kommunalen Wahlbeamten (BVerfGE 7, 155 <163>) oder den so ge-
nannten politischen Beamten (BVerfGE 8, 332 <347, 349>) der Fall.

dd) Art. 33 Abs. 5 GG würde demnach die Möglichkeit nicht ausschließen, un- 89
ter den vorgenannten Bedingungen in Ausnahmefällen andere als Lebenszeitrich-
terverhältnisse zu begründen. Das Konzept des § 18 VwGO trägt dem Rechnung.
Es beschränkt den Einsatz von Richtern auf Zeit auf außergewöhnliche Bedarfssi-
tuationen (vgl. Rn. 120 ff.), denen auf andere Weise nicht in einer dem Gewähr-
leistungsgehalt des Art. 19 Abs. 4 GG entsprechenden Art begegnet werden kann.

Denn der nur vorübergehende Personalbedarf rechtfertigt die Einstellung von Richtern auf Lebenszeit nicht, verlangt aber zugleich den Einsatz von hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richtern. Der Einsatz von Proberichtern oder Richtern kraft Auftrags könnte dem nicht Rechnung tragen, weil diese unabhängig von dem prognostizierten Wegfall des Bedarfs in Lebenszeitrichterverhältnisse zu übernehmen wären. Hiervon abgesehen wären ihrem Einsatz ebenso wie dem Einsatz abgeordneter Richter jedenfalls quantitative Grenzen gesetzt, die einer Verwendung von Richtern auf Zeit nicht entgegenstehen (vgl. § 29 Satz 1 DRiG).

2. Richter auf Zeit entsprechen auch dem Leitbild des „hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten“ Richters gemäß Art. 97 Abs. 2 GG. Denn sie sind hauptamtlich als Richter tätig, weil ihr Amt als Lebenszeitbeamter während ihrer richterlichen Amtszeit ruht. Zudem haben sie ein statusrechtliches Richteramt inne und sind in eine Planstelle eingewiesen, auf der sie tätig sind. Schließlich kann ihr Anstellungsverhältnis nicht ohne weiteres vorzeitig beendet werden. Richter auf Zeit genießen daher für die Dauer ihrer Amtszeit ebenso wie Richter auf Lebenszeit den vollen Schutz der persönlichen Unabhängigkeit nach Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. Hillgruber, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 97 Rn. 99 <Mai 2008>; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 51; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 97 Rn. 36; Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 97 Rn. 39; Wittreck, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, S. 179). Dem entspricht die vollständige statusrechtliche Gleichstellung mit den Richtern auf Lebenszeit nach den Bestimmungen des DRiG (vgl. Rn. 44). Daher ist es konsequent, dass die Richter auf Zeit gemäß § 17 Nr. 3, § 18 VwGO auch nicht den einfachgesetzlichen Beschränkungen unterworfen sind, die für die Ämter der Richter auf Probe und kraft Auftrags gelten (§ 29 Satz 1 DRiG: Mitwirkung an Kammerentscheidungen; § 6 Abs. 1 Satz 2 VwGO und § 76 Abs. 5 AsylG: Einzelrichtertätigkeit; § 21b Abs. 1 Satz 2 GVG: Wählbarkeit für das Präsidium). Auch insoweit sind sie dem Lebenszeitrichter gleichgestellt und unterliegen nur der Verwendungseinschränkung, dass sie nicht als Spruchkörpervorsitzende tätig werden dürfen, § 28 Abs. 2 Satz 2 DRiG. 90

3. Die Beschäftigung eines Beamten auf Lebenszeit als Richter auf Zeit, dessen Amt als Beamter lediglich ruht und der nach Ablauf seiner Amtszeit als Richter in dieses Amt zurückkehrt, ist ferner im Ergebnis mit dem Gebot der Trennung von Gerichten und Verwaltungsbehörden (a), den Grundsätzen der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit (b) sowie der Unparteilichkeit der Richter (c) vereinbar. 91

a) Das Verbot der personellen Verflechtung zwischen den Organen der rechtsprechenden und der vollziehenden Gewalt ist ein Verbot der gleichzeitigen Aufgabenwahrnehmung: Ein Beamter darf nicht zugleich Mitglied der Judikative sein, ein Richter nicht zugleich Mitglied der Exekutive (vgl. BVerfGE 4, 331 <346 f.>; 18, 241 <256>; 103, 111 <139 f.>; Hopf auf, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 92 Rn. 56; Minkner, Die Gerichtsverwaltung in Deutschland und Italien, 2015, S. 203). Diesem Gebot ist Genüge getan, wenn die Rechte und Pflichten des Richters auf Zeit aus seinem Beamtenverhältnis ruhen, solange er als Richter tätig ist (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 3 DRiG). Demgegenüber begründet eine zeitliche Aufeinanderfolge von Tätigkeiten in unterschiedlichen Staatsgewalten keinen Verstoß gegen das Verbot personeller Verflechtung der Staatsgewalten. 92

Auf einfachgesetzlicher Ebene ist der Grundsatz der personellen Trennung zwischen den Gewalten durch die umfassende Inkompatibilitätsvorschrift des § 4 Abs. 1 DRiG verwirklicht. Danach darf ein Richter nicht zugleich Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt und solche der gesetzgebenden oder der vollziehenden Gewalt wahrnehmen. Eine Vermutung mangelnder Unabhängigkeit aufgrund einer Vortätigkeit in der Verwaltung ist nicht begründet (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 9. Dezember 1987 - 1 BvR 1271/87 -, HFR 1989, S. 272 <273>; ebenso BFH, Beschluss vom 23. Juni 2014 - X R 13/14 -, juris, Rn. 8 m.w.N.). Auch wenn ein Wechsel für die nahe Zukunft bereits feststeht, stellt die weitere Tätigkeit in der bisherigen Staatsgewalt nicht etwa ab diesem Zeitpunkt einen Verfassungsverstoß dar (BayVerfGH, Entscheidung vom 18. September 2001 - Vf. 51-VI-99 -, juris, Rn. 32). Probleme, die sich aus der früheren Verwaltungstätigkeit eines Richters ergeben könnten, lassen sich über eine Anwendung der Vorschriften über die Ausschließung und Ablehnung von Richtern (§ 54 VwGO und §§ 41 bis 49 ZPO) bewältigen. 93

Keiner anderen Bewertung unterliegt auch der mehrfache Wechsel zwischen den Gewalten wie der Wechsel eines Richters in die Exekutive – insbesondere auf dem Wege der Abordnung – mit anschließender Rückkehr zur Richtertätigkeit. Entsprechende Wechsel – etwa in die allgemeine Kommunalverwaltung, in die Ministerialverwaltung oder in die Justizprüfungsämter – geben Richtern die Gelegenheit, berufliche Erfahrungen in dem Bereich zu sammeln, über den sie zu judizieren haben. Damit vergleichbar ist schließlich die insbesondere in Bayern geläufige mehrfache Versetzung (Wittreck, BayVBI 2005, S. 428 <433>: „eherner Grundsatz bayerischer Personalverwaltung“). 94

Das Konzept des Richters auf Zeit gemäß § 17 Nr. 3, § 18 VwGO – Wechsel eines Lebenszeitbeamten in den Richterdienst, Ruhen des Beamtenverhältnisses während der Amtsdauer und an die Vollendung der Amtsdauer anschließende Rückkehr in die Verwaltung ohne neuerliche Personalentscheidung – wirft keine darüber hinausgehenden Probleme der Gewaltentrennung auf. In einer vergleichbaren Situation befindet sich der Richter kraft Auftrags, der in einem ruhenden Beamtenverhältnis steht (§ 15 Abs. 1 DRiG), während er sich in einem aktiven Richterverhältnis befindet, oder der Richter, der zum Abgeordneten des Deutschen Bundestages (§ 36 Abs. 2 DRiG sowie § 5 Abs. 1, § 8 Abs. 1 AbgG) gewählt oder als Mitglied der Bundesregierung ernannt wird (§ 18 BMinG). In allen Fallgruppen ist eine klare zeitliche Abgrenzung der Tätigkeiten als Beamter und Richter beziehungsweise Abgeordneter oder Regierungsmitglied gewährleistet; eine gleichzeitige Aufgabenwahrnehmung ist ausgeschlossen. 95

Schließlich enthält auch die Europäische Menschenrechtskonvention keine Vorgabe für die Interaktion der Gewalten (EGMR <GK>, *Kleyn and others v. The Netherlands*, Urteil vom 6. Mai 2003, Nr. 39343/98 u.a., Rn. 193; EGMR, *Sacilor Lormines v. France*, Urteil vom 9. November 2006, Nr. 65411/01, Rn. 59, 71; *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, Urteil vom 9. Januar 2013, Nr. 21722/11, Rn. 103). Eine grundsätzliche, auch sukzessive Unvereinbarkeit der Tätigkeiten in verschiedenen Staatsgewalten hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nicht angenommen (EGMR, *Procola v. Luxembourg*, Urteil vom 28. September 1995, Nr. 14570/89, Rn. 44 ff.; EGMR <GK>, *Kleyn and others v. The Netherlands*, Urteil vom 6. Mai 2003, Nr. 39343/98 u.a., Rn. 190 ff.; EGMR, *McGonnell v. The United Kingdom*, Urteil vom 8. Februar 2000, Nr. 28488/95, Rn. 51 ff.). Erforderlich ist nach dessen Rechtsprechung vielmehr eine Prüfung anhand der Kriterien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit und unter Berücksichtigung der konkreten Gegebenheiten des Einzelfalls (EGMR, *Ringeisen v. Austria*, Urteil vom 16. Juli 1971, Nr. 2614/65, Rn. 97; EGMR <GK>, *Sramek v. Austria*, Urteil vom 22. Oktober 1984, Nr. 8790/79, Rn. 38 ff.; EGMR, *Ettl and others v. Austria*, Urteil vom 23. April 1987, Nr. 9273/81, Rn. 38; *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, Urteil vom 9. Januar 2013, Nr. 21722/11, Rn. 110 ff.). 96

b) Das Konzept der § 17 Nr. 3, § 18 VwGO, einen Beamten auf Lebenszeit zu ernennen, dessen Amt als Beamter ruht und der nach Ablauf seiner Amtszeit als Richter wieder als Beamter tätig wird, verletzt nicht die Grundsätze der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit, Art. 97 Abs. 1 und Abs. 2 GG. 97

Die Richter auf Zeit sind während der Dauer ihrer Amtszeit den Richtern auf Lebenszeit vollständig gleichgestellt und genießen wie diese die Garantien der persönlichen Unabhängigkeit gemäß Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG (siehe oben Rn. 90). Dass die Beschäftigung von Richtern, denen die volle persönliche Unabhängigkeit im Sinne von Art. 97 Abs. 2 GG fehlt (Richter auf Probe, Richter kraft Auftrags), eine Ausnahme bleiben muss, schließt den Einsatz von Richtern auf Zeit daher nicht aus. 98

Eine Beeinflussung gerichtlicher Entscheidungen aufgrund des Umstands, dass ein Richter auf Zeit absehbar in ein Amt zurückkehren wird, in dem er keine persönliche Unabhängigkeit mehr genießt und insbesondere versetzt werden kann, erscheint allerdings nicht von vornherein ausgeschlossen. Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG vermag vor solchen Vorwirkungen nicht zu schützen, weil diese Norm nur Garantien zugunsten des amtierenden Richters enthält und diesen vor einer Entziehung der aktuell ausgeübten richterlichen Tätigkeit schützt, indem sie die Entlassung, Amtsenthebung, Versetzung und Versetzung aus dem richterlichen Amt in den Ruhestand verbietet. 99

aa) Die richterliche Tätigkeit verlangt ein grundsätzlich anderes Rollenverständnis als die Tätigkeit eines weisungsabhängigen und in eine Hierarchie eingeordneten Beamten. Für einen Lebenszeitbeamten, der als Richter auf Zeit eingesetzt werden soll, folgt daraus die Notwendigkeit, seine berufliche Prägung als Beamter für die Dauer seiner richterlichen Tätigkeit in dem erforderlichen Maß zurücktreten zu lassen. Die Bereitschaft und die Fähigkeit, diesen Rollenwechsel vorzunehmen, sind Teil der persönlichen Eignung, die als Kriterium der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankert und bei der Auswahl der Bewerber für das Amt des Richters auf Zeit zu berücksichtigen ist. Gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass der Rollenwechsel nur in Ausnahmefällen gelingen könnte, bestehen nicht. Unabhängigkeitsanforderungen sind auch dem Amt des Beamten nicht fremd (vgl. BVerfGE 121, 205 <221 f.>); aus dem beruflichen Weg in der Verwaltung folgt keine allgemeine „innere Weisungsabhängigkeit“ oder Unfähigkeit zur Verwirklichung der für das Richteramt erforderlichen inneren Unabhängigkeit. Allein die frühere Verbindung eines Richters zur Exekutive begründet von Verfassungs wegen noch keine Vermutung einer mangelnden Unabhängigkeit. Die mehr oder weniger vorhandene Vorprägung durch die Verwaltung und ein möglicherweise dadurch beeinflusstes Rollenverständnis verändern sich zudem im Verlauf richterlicher Tätigkeit. Verfassungsrechtlich ist es jedenfalls nicht geboten, im Hinblick auf derartige Umstände über die Vorschriften betreffend die 100

Ausschließung und Ablehnung von Richtern hinaus generell Regelungen zu treffen, um die richterliche Unabhängigkeit abzusichern (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 9. Dezember 1987 - 1 BvR 1271/87 -, HFR 1989, S. 272 <273>; ebenso BFH, Beschluss vom 23. Juni 2014 - X R 13/14 -, juris, Rn. 8 m.w.N.).

Allerdings geht es in der Konstellation des Richters auf Zeit nicht um einen Wechsel auf Dauer, sondern um einen befristeten Wechsel mit anschließender – durch den ruhend fortbestehenden Beamtenstatus abgesicherter – Rückkehr. Es bedarf daher einer gewissen Mindestdauer der Amtszeit, die dem Richter auf Zeit Gelegenheit geben muss, sich in die Richterrolle zu finden und diese eigenständig und auch innerlich unabhängig auszufüllen (siehe unten Rn. 124 ff.). Allein die bereits feststehende Rückkehr in die Verwaltung steht dem Erreichen dieses Ziels jedoch nicht entgegen. Gegenteilige Befürchtungen unterschätzen die prägende Kraft der organisatorischen Einbindung in die Justiz. 101

bb) Die Gefahr einer Einflussnahme der Stammbehörde aufgrund fortbestehender Bindung des Richters auf Zeit an dieselbe könnte sich aus der Befürchtung des Richters ergeben, nach seiner Rückkehr beamtenrechtlichen Personalsteuerungsmaßnahmen ausgesetzt zu werden, die an sein Entscheidungsverhalten während des richterlichen Dienstes anknüpfen. Eine solche Gefahr erscheint jedoch fernliegend. Dies gilt auch im Hinblick auf jüngere und weniger erfahrene Lebenszeitbeamte, die sich für einen Einsatz als Richter auf Zeit entscheiden. Denn die politische Kultur in Deutschland ist durch praktizierten und gefestigten Respekt vor der Unabhängigkeit der Dritten Gewalt geprägt und wird auch durch nicht rechtlich normierte Kontrollmechanismen wie etwa den öffentlichen Diskurs in Verbänden und Presse über Rechtsstaatlichkeit und die Tätigkeit der Justiz weiter abgesichert. Umstände, die einen „Durchgriff“ der Exekutive auf die Judikative, einen Missbrauch oder eine rechtswidrige „Steuerung“ der Richter auf Zeit nahelegen würden, sind nicht erkennbar. 102

Hinzu kommt, dass hinreichende strukturelle Sicherungen gegen eine Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit des Richters auf Zeit im Hinblick auf seine vorherige und zukünftig wieder zu erwartende Zugehörigkeit zu seiner Stammbehörde bestehen (vgl. zum Aspekt der strukturellen Sicherung bei den Anwaltsgerichtshöfen BVerfGK 8, 280 <284 f.>): Über die Ernennung des Richters auf Zeit entscheidet die nach Landesrecht für die Ernennung von Verwaltungsrichtern zuständige Verwaltung. Vielfach ist eine zusätzliche organisatorische Eigenständig- 103

keit der Justiz dadurch verwirklicht, dass sie eine andere oberste Dienstbehörde hat als zahlreiche Stammbehörden, aus denen Richter auf Zeit gewonnen werden können. In welchem Spruchkörper und damit auch Sachgebiet ein Richter auf Zeit eingesetzt wird, ist durch den Anlass der Ernennung nicht festgelegt, sondern hängt von der Geschäftsverteilung ab, über die das Präsidium des jeweiligen Verwaltungsgerichts in richterlicher Unabhängigkeit entscheidet. Der Richter auf Zeit darf aus Gründen der Unparteilichkeit nicht in Verfahren tätig werden, in denen seine Stammbehörde oder eine dieser vorgesetzte Behörde beteiligt ist (vgl. unten Rn. 108 ff.). Er ist organisatorisch in die Judikative eingebunden und Mitglied einer Kammer des Verwaltungsgerichts, deren Vorsitz ein Richter auf Lebenszeit führt. Die Beurteilung seiner richterlichen Tätigkeit auf der Grundlage eines Beurteilungsbeitrags des Kammervorsitzenden ist Aufgabe des Präsidenten des Verwaltungsgerichts oder des Obergerichts, während über die Beförderung als Beamter in einem anderen Zuständigkeitsbereich entschieden wird (vgl. BGH, Beschluss vom 17. Dezember 2009 - III ZB 55/09 -, juris, Rn. 9). Dabei ist der Aufstieg innerhalb der eingeschlagenen Laufbahn des Beamten weniger strikt von einzelnen Beurteilungen abhängig als in der flachen richterlichen Hierarchie. Alle nach seiner Rückkehr in diesen Status den Beamten betreffenden Entscheidungen können zudem angefochten und zur Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte gestellt werden (vgl. zu Richtern auf Probe KG, Beschluss vom 6. September 1995 - 11 W 5392/95 -, NJW-RR 1996, S. 1403 <1404>).

cc) Die sachliche Unabhängigkeit des Richters auf Zeit ist auch im Hinblick auf eine denkbare Einflussnahme der Justizverwaltung nicht erkennbar gefährdet. 104

Zwar spielt die Beurteilung, die der Richter auf Zeit für seine Amtszeit von dem Präsidenten des Verwaltungsgerichts oder des Obergerichts erhält, für seine weitere berufliche Laufbahn als Beamter eine gewisse Rolle. Es ist jedoch nicht die Justizverwaltung, die über die weitere Verwendung des ehemaligen Richters auf Zeit und damit über seine weitere Karriere entscheidet, sondern die Personalverwaltung, der seine Stammbehörde zugeordnet ist. Im Übrigen unterscheidet sich ein etwa zu befürchtender „Anpassungsdruck“ im Vorfeld einer richterlichen Beurteilung, der die Frage nach der richterlichen Unabhängigkeit aufwerfen könnte, nicht von demjenigen, der auf alle Richter einwirkt, die ebenfalls der Beurteilungspflicht unterliegen. 105

Auch durch die mögliche Inaussichtstellung einer Ernennung zum Richter auf Lebenszeit im Anschluss an die Amtszeit als Richter auf Zeit (vgl. unten Rn. 154) 106

wächst der Justizverwaltung nicht in nennenswertem Umfang zusätzlicher Einfluss zu. Abgesehen davon, dass der Richter auf Zeit schon vor dem Beginn seiner Amtszeit die Voraussetzungen des § 10 DRiG für eine Ernennung zum Richter auf Lebenszeit regelmäßig weitgehend erfüllen wird, ist er, anders als ein Richter auf Probe, nicht darauf angewiesen, eine Lebenszeiternennung zu erreichen, weil er durch sein Amt als Beamter auf Lebenszeit bereits abgesichert ist. Zudem ist er anders als der Richter auf Probe oder kraft Auftrags während der Dauer seiner Amtszeit nicht versetzbar oder absetzbar.

dd) Nichts anderes ergibt sich unter Berücksichtigung der Wertungen von Art. 6 Abs. 1 EMRK. Die Tätigkeit von Beamten in einem richterlichen Amt ist mit Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht von vornherein unvereinbar; dies gilt erst recht für eine aufeinanderfolgende Tätigkeit in den verschiedenen Staatsgewalten (vgl. EGMR, Ringeisen v. Austria, Urteil vom 16. Juli 1971, Nr. 2614/65, Rn. 97; Ettl and others v. Austria, Urteil vom 23. April 1987, Nr. 9273/81, Rn. 38; McGonnell v. The United Kingdom, Urteil vom 8. Februar 2000, Nr. 28488/95, Rn. 51 f.; Piersack v. Belgium, Urteil vom 1. Oktober 1982, Nr. 8692/79, Rn. 27 f.; Sacilor Lormines v. France, Urteil vom 9. November 2006, Nr. 65411/01, Rn. 72 ff.).

c) Schließlich verletzt das Konzept des Richters auf Zeit auch nicht die Verfassungsgarantie der richterlichen Unparteilichkeit. Diesbezügliche Bedenken erweisen sich als im Ergebnis unbegründet. Die Befürchtung einer allzu verwaltungsfreundlichen Entscheidungspraxis des aus der Verwaltung rekrutierten Richters auf Zeit ist bei Beachtung eines „Distanzgebots“ nicht begründet.

Problematisch wäre es allerdings, wenn ein Richter auf Zeit in Verfahren entscheiden würde, an denen seine Stammbehörde beteiligt war oder ist. Dasselbe würde gelten, wenn nicht die Stammbehörde selbst, aber eine dieser vorgesetzte Behörde Beteiligte ist. Entsprechenden Gefährdungen kann – und muss – durch die Geschäftsverteilung Rechnung getragen werden. Im Übrigen greifen erforderlichenfalls die allgemeinen Regelungen über Ausschließung und Ablehnung von Richtern (§ 54 VwGO i.V.m. § 42 ZPO) ein, die beim Richter auf Zeit entsprechend streng gehandhabt werden müssen.

Dass die Verfahrensbeteiligten in solchen Fällen zur Wahrung ihrer Rechte gegebenenfalls rechtzeitig einen Befangenheitsantrag stellen müssen, ist ihnen zumutbar; die hierfür erforderlichen Angaben zur Gerichtsbesetzung müssen ihnen auf Anfrage mitgeteilt werden. Auch wenn derartige Auskunfts- und Hin-

weispflichten in der Verwaltungsgerichtsordnung (vgl. demgegenüber § 24 Abs. 3 Satz 2, § 222a StPO) nicht ausdrücklich geregelt sind, folgt ein solcher Anspruch unmittelbar aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 103 Abs. 1 GG. Die Beteiligten können auf diesem Weg nicht nur vorab die Namen der zur Entscheidung berufenen Richter erfahren, sondern bei Bestehen entsprechender Anhaltspunkte auch Auskunft über Umstände erhalten, die geeignet sein können, eine Ablehnung zu begründen (vgl. BayObLG, Beschluss vom 30. September 1977 - BReg 3 Z 98/77 -, juris, Rn. 24 ff.). Deshalb haben die Beteiligten Anspruch auf Auskunft darüber, ob es sich bei einem zur Entscheidung berufenen Richter um einen Richter auf Zeit handelt, und über dessen Stammbehörde. Die Gerichte sind allerdings nicht verpflichtet, von sich aus auf die mitwirkenden Richter hinzuweisen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 23. September 1997 - 1 BvR 116/94 -, juris, Rn. 10 ff.).

Vor diesem Hintergrund bestehen durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Neuregelung auch nicht deshalb, weil der Gesetzgeber für die Konstellation der „konkreten Behördennähe“ keine spezielle gesetzliche Ausschlussregelung getroffen hat, wie sie gemäß § 17 Abs. 3 SGG für ehrenamtliche Richter in der Sozialgerichtsbarkeit gilt, und auch keine unwiderlegliche Vermutung der Befangenheit geregelt hat wie in § 54 Abs. 3 VwGO, § 60 Abs. 3 SGG und § 51 Abs. 3 FGO. 111

4. Der gleichzeitige Einsatz von Richtern mit unterschiedlichem Status ist im Hinblick auf die sachliche Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG) nicht zu beanstanden. Denn das Nebeneinander von Richtern mit unterschiedlichem dienstrechtlichem Status auch in ein- und demselben Spruchkörper – Vorsitzende, Lebenszeitrichter, Proberichter, Richter kraft Auftrags – ist selbstverständlicher Teil des Gerichtswesens und in der bestehenden gesetzlichen Ausgestaltung verfassungsrechtlich unproblematisch. Allerdings verlangt Art. 97 Abs. 1 GG, dass der Gesetzgeber die Auswahl zwischen verschiedenen Statusformen des Richteramtes nicht generell der Exekutive überlassen darf. Dem hat der Gesetzgeber entsprochen, indem er das Regelmodell des Richters auf Lebenszeit vorgesehen und die übrigen zur Verfügung stehenden Arten von Richterämtern an bestimmte Voraussetzungen gebunden hat. Die Exekutive kann daher nicht beliebig darüber entscheiden, in welche Art von Richteramt ein Richter berufen wird oder welcher Statusform im konkreten Fall der Vorzug gegeben werden soll. Der Einsatz von Richtern auf Zeit ist auf Fälle eines nur vorübergehenden Personalbedarfs beschränkt. Für die Abweichung vom Regelstatus liegen damit wichtige Gründe vor. Die Vo- 112

oraussetzungen für die Abweichung sind hinreichend fest umrissen, und mit der Entscheidung über die Ernennung sind keine mit Art. 97 GG unvereinbaren Gestaltungsspielräume der Exekutive verbunden. Die Möglichkeit, Richter auf Zeit zu ernennen, eröffnet der Exekutive daher keinen verfassungswidrigen Einfluss auf die Justiz.

Auch Art. 92 GG fordert nicht eine vollkommene Statusgleichheit aller Richter eines Spruchkörpers. Aus der Vorschrift ist hingegen abzuleiten, dass Aufgabe, Leistung und Verantwortung aller Mitglieder eines gerichtlichen Spruchkörpers bei der Rechtsfindung im konkreten Fall völlig gleich sind; in ihrer Funktion als Richter müssen alle gemeinsam zur Entscheidung berufenen Richterinnen und Richter formal gleichgestellt sein (vgl. BVerfGE 26, 72 <76>; Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 23. Mai 2012 - 2 BvR 610/12 u.a. -, juris, Rn. 23; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 92 Rn. 58; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 92 Rn. 93; Sodan, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 113 Rn. 53). Der Umstand, dass der Richter auf Zeit sein Richteramt lediglich befristet innehat und auf das richterliche Eingangsamt beschränkt ist, begründet keine Einschränkung dieser formalen Gleichheit. Das Nebeneinander von in unterschiedlichen Statusformen tätigen Richtern ändert nichts daran, dass auch der Richter auf Zeit mit gleichem Stimmgewicht an Beratung und Entscheidung beteiligt ist wie die in demselben Spruchkörper tätigen Lebenszeitrichter. Der Umstand, dass die Mitglieder eines Spruchkörpers je nach dem Grad ihrer Erfahrung, Qualifikation oder persönlichen Überzeugungskraft im Prozess der Entscheidungsfindung ein unterschiedliches Gewicht haben können, mag zu tatsächlichen Ungleichgewichten bei der Meinungsbildung führen. Es ist jedoch von jedem Richter, unabhängig von seinem Status, zu erwarten, dass er derartigen Einflüssen standhalten kann. Dies ist selbstverständliche Voraussetzung seiner persönlichen Eignung für das Richteramt. 113

5. Dass der Exekutive in gewissem Umfang die anlassbezogene Schaffung und befristete Besetzung von Richterstellen ermöglicht wird, begründet ebenfalls keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. 114

Richter auf Zeit werden in einer Bedarfssituation verwendet, die mit den an den Gerichten vorhandenen Lebenszeitrichtern nicht bewältigt werden kann, die aber wegen ihres vorhersehbar vorübergehenden Charakters die Einstellung zusätzlicher Richter auf Lebenszeit nicht rechtfertigt. Die Definition einer solchen Bedarfssituation, die anlassbezogene und vorübergehende Schaffung zusätzlicher 115

Planstellen – die nach dem Wegfall des zusätzlichen Bedarfs wieder eingezogen werden können – und deren Besetzung mit Richtern auf Zeit eröffnet der Exekutive allerdings eine Gestaltungsmacht, die erhöhte Risiken für die richterliche Unabhängigkeit mit sich bringt (Art. 97 Abs. 1 GG). Diese halten sich jedoch noch im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen.

Denn auch wenn Richter auf Zeit vielfach für Streitigkeiten in dem Sachgebiet 116 zuständig sein werden, das den ihre Ernennung auslösenden Personalbedarf begründet, sind ihre Einsatzmöglichkeiten rechtlich nicht auf dieses Sachgebiet beschränkt. Eine gezielte inhaltliche Einflussnahme der Exekutive auf die Rechtsprechung durch die Auswahl der Richter auf Zeit erscheint gleichwohl schon deshalb fernliegend, weil Richter auf Zeit wie alle anderen richterlichen Mitglieder eines Gerichts der Geschäftsverteilung durch das Präsidium des jeweiligen Gerichts unterliegen; im Zusammenhang mit der Auswahl der Richter auf Zeit etwa auftretenden Problemen kann auch im Verlauf ihrer Amtsdauer durch Eingreifen des Präsidiums begegnet werden.

6. Die in § 18 VwGO aufgenommenen ausdrücklichen Regelungen zur Amts- 117 dauer eines Richters auf Zeit sind im Ergebnis verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden: Die Vorschrift überlässt es zwar im Wesentlichen der Exekutive, die Amtsdauer der Richter auf Zeit im Einzelfall festzulegen, doch lässt sich der Norm zugleich ein hinreichend konkreter Rahmen für die Bemessung der Amtsdauer entnehmen (a). Die Mindestamttdauer von zwei Jahren ist verfassungsrechtlich noch nicht zu beanstanden (b). Dasselbe gilt für die Begrenzung der Amtsdauer eines Richters auf Zeit auf die Dauer des Hauptamtes, das er als Beamter innehat (c).

a) § 18 VwGO sieht für den Einsatz von Richterinnen und Richtern auf Zeit 118 keine feste Amtsdauer vor. Weder ist ein für alle Anwendungsfälle geltender konkreter Zeitraum genannt, noch ist die Amtsdauer des Richters auf Zeit strikt an die prognostizierte Dauer der für den Einsatz Anlass gebenden Bedarfssituation gebunden. Es ist vielmehr Aufgabe der Exekutive, die Amtsdauer in jedem konkreten Fall festzulegen und in die Ernennungsurkunde aufzunehmen; verbindlich vorgegeben sind lediglich ein Mindestzeitraum von zwei Jahren sowie Beschränkungen der Höchstdauer auf die Dauer des vorübergehenden Bedarfs und auf die Dauer des Hauptamtes als Beamter. Der der Verwaltung eröffnete Einfluss auf die Justiz, auf die für den Einsatz als Richter auf Zeit in Betracht kommenden Beamten und auf die bereits ernannten Richter auf Zeit überschritte allerdings die Grenze des

verfassungsrechtlich Zulässigen, wenn damit die Entscheidung über die jeweilige Amtsdauer in das Belieben der Exekutive gestellt wäre. In diesem Fall bestünde die Gefahr, dass mit der Befugnis zur Bemessung der Amtsdauer, die für die Lebens- und Berufsplanung der in Betracht kommenden Beamten bedeutsam ist, ein erheblicher Druck im Sinne eines Wohlverhaltensgebots auf die in Betracht kommenden Beamten ausgeübt werden könnte. Da sich aus dem Normzweck des § 18 VwGO jedoch Maßstäbe für die Entscheidung über die Länge der im Einzelfall festzusetzenden Amtsdauer ableiten lassen, die einer Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit und des Grundsatzes der Trennung von Justiz und Verwaltung vorbeugen, besteht eine solche Gefahr der sachwidrigen Einflussnahme auf das Entscheidungsverhalten der Richter auf Zeit nicht.

aa) Ziel der Ernennung von Richtern auf Zeit ist die Sicherstellung des durch Art. 19 Abs. 4 GG gewährleisteten effektiven – und damit auch rechtzeitigen – Rechtsschutzes in Situationen, in denen dies allein mit Hilfe der vorhandenen Lebenszeitrichter nicht möglich ist, eine Einstellung zusätzlicher Richterinnen und Richter wegen des vorübergehenden Charakters der Bedarfssituation aber nicht vertretbar erscheint. Um dieses Ziel zu erreichen, ist ein Instrument erforderlich, das einerseits ein hohes Maß an Flexibilität aufweist, andererseits aber nur in derartigen Bedarfssituationen eingesetzt werden kann. Starre, gesetzlich festgelegte Zeiträume für die Ernennung von Richtern auf Zeit würden es erschweren, geeignete Beamtinnen und Beamte zu finden, die für den Wechsel in das Amt des Richters auf Zeit in Betracht kommen, und auch die Gefahr bergen, am jeweils zu befriedigenden Bedarf vorbeizugehen. Denn die Feststellung einer Bedarfssituation und die Prognose ihrer Dauer entziehen sich einer Festlegung durch den Gesetzgeber; sie sind von zahlreichen Faktoren des konkreten Einzelfalles abhängig und können sich zudem laufend – auch während die Bedarfssituation noch besteht – verändern (a.A. Maierhöfer, NVwZ 2015, S. 1655 <1656>). Deshalb ist es erforderlich, den Einsatz von Richtern auf Zeit hinsichtlich der Amtsdauer flexibel gestalten zu können (vgl. Kronisch, DVBl 2016, S. 490 <493>). 119

bb) Eine Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit durch den Einfluss der Exekutive auf die Amtsdauer der Richter auf Zeit wird schon dadurch gemindert, dass eine nachträgliche Verkürzung der Dauer der Amtszeit ausgeschlossen ist (vgl. BVerfGE 14, 56 <71>). Vor allem aber wird die Dauer der Tätigkeit als Richter auf Zeit durch das Tatbestandsmerkmal des „nur vorübergehenden Personalbedarfs“ in einer Weise begrenzt, die die Einflussmöglichkeiten der Exekutive an die Tatbestandsvoraussetzung und das Ziel der Norm bindet. Die gegen die Be- 120

stimmtheit dieser Voraussetzung erhobenen Bedenken (vgl. Maierhöfer, NVwZ 2015, S. 1655 <1656>) greifen nicht durch.

Der Begriff des nur vorübergehenden Personalbedarfs kann durch Auslegung 121
hinreichend präzisiert werden (vgl. Wysk, in: Wysk, VwGO, 2. Aufl. 2016, § 18
Rn. 2). Er zielt sachlich auf einen objektiv bestehenden Bedarf an zusätzlichem
richterlichem Personal bei einem konkreten Verwaltungsgericht. Dies setzt voraus,
dass die dort anfallenden Verwaltungsstreitverfahren mit dem vorhandenen Per-
sonal bei regelgerechter Bearbeitung der Streitsachen nicht ohne überlange Ver-
fahrenslaufzeiten (§ 198 GVG) bewältigt werden können. Erforderlich ist also die
Prognose, dass die Eingangsbelastung innerhalb einer überschaubaren Zeitspan-
ne nicht so weit zurückgehen wird, dass die verbleibende Belastung mit dem vor-
handenen Bestand an Richtern zügig abgebaut werden könnte. In zeitlicher Hin-
sicht muss die Zusatzbelastung für einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren,
aber nicht auf Dauer zu erwarten sein.

Der Umstand, dass der Einsatz von Richtern auf Zeit eine begründungsbedürftige 122
Ausnahme gegenüber dem einfachrechtlichen Regelmodell des Lebenszeit-
richters darstellt, erfordert eine enge Auslegung des Tatbestandsmerkmals eines
„nur vorübergehenden Personalbedarfs“. Es muss sich daher um eine außerge-
wöhnliche und damit nicht durch herkömmliche Instrumente der Personalbewirt-
schaftung handhabbare Belastungssituation handeln. Die Anwendung der Rege-
lung ist dabei nicht auf das Sachgebiet des Asylrechts, das dem Gesetzgeber bei
der Einführung der § 17 Nr. 3, § 18 VwGO vor Augen stand, beschränkt; ein
vorübergehender Personalbedarf kann auch in anderen Rechtsbereichen auftre-
ten, etwa bei massenhaft anfallenden Streitigkeiten um Gebührensatzungen oder
bei neuen Eingriffsgesetzen. Die Schwelle einer als historisch zu bezeichnenden
Sondersituation – wie sie etwa nach der Wiedervereinigung vorlag – muss nicht
überschritten sein.

Eine Situation des „nur vorübergehenden Personalbedarfs“ liegt daher nur vor, 123
wenn an einem konkreten erstinstanzlichen Verwaltungsgericht überlange Verfah-
rensdauern drohen, aber die Schaffung weiterer Lebenszeitstellen nicht gerech-
tfertigt erscheint (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs zur ursprünglichen Fas-
sung des § 17 VwGO, BTDrucks 3/55, S. 28) und andere Möglichkeiten der Be-
darfsdeckung sich als nicht geeignet darstellen. Eine Dauerbelastung des Verwal-
tungsgerichts darf nicht – auch nicht in der Erwartung, sie werde sich in Zukunft
reduzieren – zum Einsatz von Richtern auf Zeit führen. Auch haushaltsrechtliche

Sparzwänge erlauben keine Alternative zur Ernennung von Richtern auf Lebenszeit.

b) § 18 Satz 1 VwGO legt eine Mindestamtsdauer von zwei Jahren für die Ernennung eines Beamten zum Richter auf Zeit fest. Damit soll es den Ländern ermöglicht werden, auf das Bedürfnis für eine vorübergehende personelle Verstärkung der Verwaltungsgerichte möglichst flexibel reagieren zu können. Diese – kurz bemessene – Mindestamtsdauer wirft allerdings die Frage auf, ob sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit noch genügt. Im Ergebnis liegt sie an der untersten Grenze dessen, was bei einem Einsatz von Lebenszeitbeamten als Richter auf Zeit ohne greifbare Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit noch hingenommen werden kann. 124

aa) Die Amtsdauer eines Richters auf Zeit hat erhebliche Bedeutung für die Frage, ob es einem Lebenszeitbeamten in dem durch Art. 92, 97 GG geforderten Maß gelingen kann, sich nicht nur von der Bindung an seine Stammbehörde zu lösen, sondern seine innere Unabhängigkeit trotz der innerhalb von zwei Jahren bevorstehenden Rückkehr in das Amt eines weisungsgebundenen Beamten zu bewahren (kritisch etwa: Ruthig, in: Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 18 Rn. 4; Kimmel, in: BeckOK, VwGO, § 17 Rn. 12 u. § 18 Rn. 3 <April 2017>; Maienhöfer, NVWZ 2015, S. 1655 <1656>; a.A. Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 18 Rn. 8 <Juni 2016>; Kronisch, DVBl 2016, S. 490 <493>). Für die Tätigkeit von Richtern auf Zeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit gilt dies in besonderer Weise, weil den betroffenen Richterinnen und Richtern gerade die Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen übertragen ist (vgl. Kimmel, a.a.O., § 18 Rn. 3 <April 2017>). 125

bb) Geeignete normative Anhaltspunkte für die Bemessung der Mindestamtszeit für Richter auf Zeit fehlen. 126

(1) Die Festlegung der Mindestamtsdauer für Richter im Nebenamt (§ 16 VwGO) betrifft eine von der Situation des Richters auf Zeit abweichende Konstellation, auch wenn sowohl Richter im Nebenamt als auch Richter auf Zeit unabhängig von ihrer Amtsdauer wirtschaftlich abgesichert sind. Denn das Hauptamt eines Richters im Nebenamt, etwa die Tätigkeit als Hochschullehrer (Art. 5 Abs. 3 GG), ist zumindest in ähnlicher Weise durch rechtliche Unabhängigkeit geprägt wie die Beschäftigung als Richter (vgl. Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 16 Rn. 9 <Juni 2016>). Demgegenüber stehen die Tätigkeit eines Richters auf 127

Zeit und diejenige eines weisungsgebundenen Beamten in einem Spannungsverhältnis zueinander (vgl. zur Unvereinbarkeit der Aufgaben die Regelung des § 4 Abs. 2 Nr. 3 DRiG), das eine Übertragung der Regelung für Richter im Nebenamt auf die Bemessung der Amtsdauer eines Richters auf Zeit nicht ohne weiteres nahelegt.

(2) Auch aus den Regelungen der Amtsdauer von ehrenamtlichen und Laienrichtern lassen sich keine Rückschlüsse auf die gebotene Mindestamtzeit für Richter auf Zeit ziehen. Dies gilt sowohl für eine sechsjährige Amtszeit (vgl. BVerfGE 14, 56 <71> betr. baden-württembergische Gemeinderichter) als auch für die vierjährige Bestellung der Mitglieder von Berufsgerichten (vgl. BVerfGE 18, 241 <255>; ebenso BVerfGE 26, 186 <199>; 27, 312 <322>) und für die Amtszeit von drei Jahren bei ehrenamtlichen Beisitzern in den Landwirtschaftsgerichten (vgl. BVerfGE 42, 206 <210>). Diese Regelungsmodelle sind im Hinblick auf die Art der jeweiligen richterlichen Tätigkeit mit der Situation des als Richter auf Zeit eingesetzten Beamten auf Lebenszeit nicht vergleichbar. 128

(3) Nichts anderes gilt schließlich für das Amt der Richterinnen und Richter der Verfassungsgerichtsbarkeit. Sie üben ihr Amt auf Zeit aus; die gesetzlichen Regelungen sehen eine Amtsdauer von zumindest vier Jahren vor (vgl. Art. 139 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Bindung an die Wahlperiode der Bürgerschaft; vgl. BVerfGE 40, 356 <362 ff.>: zweijährige Amtszeit als das „untere Ende der denkbaren Möglichkeiten“), überwiegend auch die Möglichkeit einer Wiederwahl. Doch der Umstand, dass die verfassungsrichterliche Tätigkeit in den Ländern regelmäßig nicht hauptamtlich ausgeübt wird (vgl. etwa § 7 Abs. 1 VerfGHG BW; § 3 Abs. 3 Satz 1 BerlVerfGHG) und dass für die Besetzung der Verfassungsgerichte eine gewisse Bandbreite der von den Verfassungsrichtern ausgeübten hauptamtlichen Beschäftigungen in Kauf genommen wird beziehungsweise erwünscht ist, steht einem Vergleich mit dem Amt eines (Fach-)Richters auf Zeit entgegen. 129

cc) Gesichtspunkte der wirtschaftlichen Absicherung des Richters können gegen die Zulässigkeit einer richterlichen Amtszeit von nur zwei Jahren nicht angeführt werden. Richter auf Zeit im Sinne der § 17 Nr. 3, § 18 VwGO können nicht dadurch in Abhängigkeit geraten, dass sie sich um Tätigkeit und Einkommen für die Zeit nach Ablauf der Amtsdauer sorgen müssen. Denn als Lebenszeitbeamte verfügen sie über eine wirtschaftliche Absicherung, die Einbußen infolge der rich- 130

terlichen Amtszeit ausschließt (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs in BTDrucks 18/6185, S. 57).

dd) Die Amtsdauer des Richters auf Zeit muss so bemessen sein, dass ver- 131
ständige Verfahrensbeteiligte und die Öffentlichkeit den Richter auf Zeit als unab-
hängige Richterpersönlichkeit wahrnehmen können und nicht nur als einen aus
der Verwaltung vorübergehend abgeordneten „Aushilfsrichter auf Kurz-Zeit“ (vgl.
Stelkens, NVwZ 1995, S. 325 <327>; ebenso Maierhöfer, NVwZ 2015, S. 1655
<1657>). Je kürzer die richterliche Amtszeit ist, desto mehr Anlass mag bestehen,
an einem Gelingen des dem Beamten auf Lebenszeit abverlangten Rollenwech-
sels zu zweifeln. Je länger hingegen diese Amtszeit ist, desto mehr wird sich die
prägende Kraft der Zugehörigkeit zur Justiz entfalten und eine ungeteilte Bindung
des Richters an sein Amt hervorrufen. Auch für den Richter auf Zeit selbst muss
der Zeitraum, in dem sein Beamtenverhältnis ruhend gestellt ist, so lang sein, dass
er sich als Teil der Dritten Gewalt verstehen und das ihm anvertraute Richteramt
eigenständig ausfüllen kann.

ee) Maßgeblich dafür, dass die Mindestamtszeit von zwei Jahren den vorge- 132
nannten Anforderungen noch entspricht, ist die Erwartung, dass diese Zeitspanne
den Richter auf Zeit befähigt, die ihn mit seiner Ernennung treffende Dienstpflicht
zur Ausübung seines Amtes in voller Unabhängigkeit und Unparteilichkeit ohne
Einschränkungen erfüllen zu können. Nur demjenigen, der aufgrund seiner Eignung,
Befähigung, fachlichen Leistung und seiner Persönlichkeit subjektiv diese
Erwartung rechtfertigt, darf das Amt eines Richters auf Zeit übertragen werden.
Hinzu kommt die im Wege der verfassungskonformen Auslegung aus § 18 VwGO
abzuleitende Beschränkung auf nur eine Amtszeit ohne die Möglichkeit einer er-
neuten Ernennung (unten Rn. 149 ff.).

Einem Lebenszeitbeamten, dessen persönliche Eignung für das Richteramt 133
geprüft und bejaht wurde, kann der erforderliche Rollenwechsel für die Dauer von
zwei Jahren ebenso abverlangt wie zugetraut werden. Jedem Richter auf Zeit ist
bewusst, dass er mit seiner Ernennung die uneingeschränkte Verantwortung zur
Gewährung effektiven Rechtsschutzes übernommen hat. Dies schließt die Pflicht
ein, auf der Grundlage eines fundierten Rollenverständnisses als Richter jeden
ihm unterbreiteten Fall unter Wahrung der erforderlichen gleichen Distanz gegen-
über allen Prozessbeteiligten zu entscheiden. Diese Pflicht stellt den zum Richter
auf Zeit ernannten Lebenszeitbeamten nicht vor eine unerfüllbare Aufgabe. Die
ungeachtet der gängigen Praxis einzelrichterlicher Aufgabenerledigung von Be-

ginn an vorhandene Einbindung in einen Spruchkörper prägt das Selbstverständnis als Richter und vermittelt ein Amtsethos, das auch den Richter auf Zeit trägt. Dass eine zügige Einarbeitung und ein schneller Aufbau einer gewissen richterlichen Routine in tatsächlicher Hinsicht möglich und üblich sind, zeigt im Übrigen die Praxis, Richter auf Probe schon im ersten Dienstjahr erstmals dienstlich zu beurteilen und sie bereits nach Ablauf von sechs Monaten als Einzelrichter in asylrechtlichen Streitigkeiten einzusetzen (§ 76 Abs. 5 AsylG abweichend von § 6 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Es spricht Überwiegendes dafür, dass diese an Berufsanfänger in der Justiz gerichteten Erwartungen durch Lebenszeitbeamte mit der Befähigung zum Richteramt erst recht erfüllt werden können.

Einem Lebenszeitbeamten, dem diese Fähigkeit nicht zu Gebote steht, fehlt 134 die Eignung für das Amt des Richters auf Zeit; im Rahmen der durch Art. 33 Abs. 2 GG gesteuerten Auswahl wird er für einen Einsatz in diesem Amt nicht in Betracht kommen. Mit zwei Jahren hat der Gesetzgeber jedoch den kürzest möglichen Zeitraum gewählt, den er für geeignet halten durfte, außergewöhnliche Bedarfssituationen an den Verwaltungsgerichten durch den Einsatz von Richtern auf Zeit zu bewältigen.

ff) Diese Bewertung steht mit Art. 6 Abs. 1 EMRK in Einklang. Nach der 135 Rechtsprechung des EGMR müssen die Richter ihr Amt zwar nicht auf Lebenszeit, aber grundsätzlich für eine bestimmte Dauer innehaben, die eine gewisse Stabilität gewährleisten muss (vgl. EGMR, Campbell and Fell v. The United Kingdom, Urteil vom 28. Juni 1984, Nr. 7819/77 u.a., Rn. 80; EGMR <GK>, Sramek v. Austria, Urteil vom 22. Oktober 1984, Nr. 8790/79, Rn. 38). Eine Mindestamtszeit von drei Jahren ist grundsätzlich unbedenklich (EGMR, Campbell and Fell v. The United Kingdom, Urteil vom 28. Juni 1984, Nr. 7819/77 u.a., Rn. 80; EGMR <GK>, Sramek v. Austria, Urteil vom 22. Oktober 1984, Nr. 8790/79, Rn. 26, 38); als absolute Untergrenze dürfte diese Zeitspanne indes nicht zu verstehen sein (vgl. Müller, Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nach Art. 6 EMRK, 2015, S. 50 f.; anders wohl Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 15 Rn. 9, § 17 Rn. 3 <Juni 2016>). Zwar hat der EGMR eine Amtsdauer von vier Jahren bei einem türkischen Staatssicherheitsgericht für kurz gehalten (vgl. EGMR <GK>, Incal v. Turkey, Urteil vom 9. Juni 1998, Nr. 22678/93, Rn. 68), andererseits aber eine Amtsdauer von nur einem Jahr nicht von vornherein ausgeschlossen, wenn die übrigen Anforderungen an die Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit erfüllt sind (vgl. EGMR <GK>, Irfan Bayrak c. Turquie, Urteil vom 3. Mai 2007, Nr. 39429/98, Rn. 39).

c) Nach § 18 Satz 1 VwGO kann ein Beamter auf Lebenszeit „längstens ... für die Dauer seines Hauptamts“ zum Richter auf Zeit ernannt werden. Mit dem „Hauptamt“ ist dabei das ruhende Amt als Beamter gemeint (vgl. Maierhöfer, NVwZ 2015, S. 1655 <1657>; Kronisch, DVBl 2016, S. 490). Diese Regelung erschöpft sich nicht in der Aussage, dass die Amtsdauer des Richters auf Zeit nicht über den Zeitpunkt der Zuruhesetzung als Beamter hinausreichend festgelegt werden darf. Sie sieht vielmehr für die gesamte Dauer der richterlichen Amtszeit eine Kopplung des Amtes als Richter auf Zeit an das (ruhende) Amt als Beamter auf Lebenszeit vor; das letztere muss also für diesen gesamten Zeitraum des Einsatzes als Richter fortbestehen. Den Richter auf Zeit zeichnet gerade die dauerhafte Verknüpfung seines ruhenden Amtes als Beamter auf Lebenszeit mit dem Richteramt aus, weil seine Unabhängigkeit wesentlich auch auf diese Weise gesichert wird. Deshalb wird mit dieser Regelung die Amtszeit des Richters auf Zeit durch seine Amtszeit als Beamter nicht nur im Ernennungszeitpunkt, sondern auch im Fortbestand begrenzt. Der Richter auf Zeit verliert sein Richteramt jedenfalls dann, wenn er auf eigenen Wunsch aus dem Beamtenverhältnis ausscheidet. 136

Eine entsprechende Folge kann ohne den Willen des Richters auf Zeit jedoch nicht eintreten. Eine Entlassung ist während seiner Amtsdauer als Richter auf Zeit nur nach den allgemein für Richter geltenden Vorschriften möglich. Der Entlassungsschutz der Beamten auf Lebenszeit ist zwar ebenfalls stark, unterschreitet aber das Niveau des Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG. Danach können Richter gegen ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter 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. Wäre eine Entlassung des Richters auf Zeit aus dem Amt als Beamter unter – im Vergleich zu den für Richter geltenden Regelungen – erleichterten Voraussetzungen möglich, und zöge diese sodann die automatische Beendigung des Amtes als Richter nach sich, so würden die strengen Voraussetzungen des Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG verfehlt. Der Exekutive wäre damit die verfassungswidrige (vgl. BVerfGE 14, 56 <71 f.>) Möglichkeit eröffnet, ohne Zwischenschaltung eines Gerichts, wenn auch mittelbar, die Beendigung des Richteramtes herbeizuführen. 137

Der Richter auf Zeit ist nach den einfachrechtlichen Vorschriften des Deutschen Richtergesetzes dem Richter auf Lebenszeit gleichgestellt. Sein Amt als Richter kann deshalb während der Dauer der Amtszeit nicht durch Verwaltungsentscheidung aus Gründen beendet werden, die aus dem Beamtenverhältnis her- 138

rühren. Allgemein richtet sich die Beendigung des Richterverhältnisses vor Ablauf der mit der Ernennung festgelegten Amtszeit ausschließlich nach den richterrechtlichen Vorschriften (Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 18 Rn. 8 <Juni 2016>; Kronisch, DVBl 2016, S. 490 <492 f.> sowie NJW 2016, S. 1623 <1625>; vgl. zum Richter kraft Auftrags Schmidt-Räntsch, DRiG, 6. Aufl. 2009, § 15 Rn. 7). Auch Pflichtverletzungen, die im Beamtenverhältnis begangen wurden, können nach Begründung des Richterverhältnisses und solange dieses besteht, nur nach den Vorschriften über die Disziplinierung des Richters geahndet werden (vgl. Kronisch, NJW 2016, S. 1623 <1625> mit Hinweis auf landesrechtliche Regelungen für den Fall der Bekleidung mehrerer Ämter).

IV.

Der weite Gestaltungsspielraum der Exekutive, der aus dem Fehlen einer gesetzlichen Regelung zur Möglichkeit einer erneuten Ernennung nach Ablauf der Amtsdauer eines Richters auf Zeit folgt, lässt sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen (1.). § 18 VwGO erfordert vor diesem Hintergrund eine verfassungskonforme Auslegung (2.). 139

1. Die Frage nach einer neuerlichen Ernennung kann sich stellen, wenn der nur vorübergehende Personalbedarf, der Anlass für den Einsatz eines Richters auf Zeit war, über das Ende seiner Amtsdauer hinaus – gegebenenfalls entgegen der ursprünglichen Prognose – andauert. 140

a) § 18 VwGO regelt nicht ausdrücklich, ob ein Richter auf Zeit nach dem Ablauf seiner Amtsdauer erneut zum Richter auf Zeit ernannt werden darf. Dieser Umstand spricht dafür, dass eine derartige neuerliche Ernennung jedenfalls durch den Wortlaut der Norm nicht ausgeschlossen ist (Wysk, in: Wysk, VwGO, 2. Aufl. 2016, § 18 Rn. 4; wohl auch Ruthig, in: Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 18 Rn. 4). Entsprechend werden die Regelungen für Richter im Nebenamt in § 16 VwGO verstanden (vgl. Wysk, a.a.O., § 16 Rn. 4). 141

b) Eine derartige Befugnis wäre mit einem Gestaltungsspielraum der Exekutive verbunden, der über die Entscheidung über eine nicht wiederholbare oder verlängerbare Ernennung zum Richter auf Zeit und über die auf diesen Fall beschränkte Bemessung der Amtsdauer hinausginge: Denn diese Entscheidung umfasst lediglich die Feststellung einer vorübergehenden Bedarfssituation, die Prognose ihrer Länge, die Auswahl geeigneter Lebenszeitbeamter sowie die Festle- 142

gung der Amtsdauer, wobei der mögliche Zeitraum zwischen der gesetzlich festgelegten Mindestdauer von zwei Jahren und der prognostizierten Dauer des nur vorübergehenden Personalbedarfs liegt. Nach Ablauf der in die Ernennungsurkunde aufgenommenen Amtsdauer ist in dieser Konstellation keine weitere Entscheidung der Exekutive im Hinblick auf das Richterverhältnis mehr erforderlich; vielmehr kehrt der Richter auf Zeit ohne weiteres in sein Amt als Lebenszeitbeamter zurück. Kommt hingegen nach dem Ende der Amtszeit als Richter auf Zeit eine erneute Ernennung in Betracht, erweitern sich die Einflussmöglichkeiten der zur Entscheidung berufenen Personalverwaltung deutlich. Dies gilt bereits für die Ersternennung, in besonderem Maße aber für alle darauffolgenden weiteren Verwendungen eines Lebenszeitbeamten als Richter auf Zeit. Denn gerade im Zusammenhang mit der Entscheidung über die erstmalige Ernennung könnte es naheliegen, die Amtsdauer auf einen möglichst kurzen Zeitraum zu beschränken, um die Möglichkeit einer späteren Anschlussernennung ausdrücklich oder unausgesprochen an die „Bewährung“ im Amt des Richters auf Zeit zu knüpfen und den Personaleinsatz auf diese Weise effizient und flexibel zu gestalten. Erst recht gilt dies für die Situation nach dem Ende der ersten Amtsdauer. Das Angebot oder die Verweigerung einer Wiederernennung sowie die Wahl zwischen unterschiedlich bemessenen Zeiträumen für weitere Einsätze als Richter auf Zeit würden der Exekutive die Möglichkeit eröffnen, auf die Personalplanung und den Personaleinsatz innerhalb der Justiz während der Dauer einer Bedarfssituation laufend Einfluss zu nehmen.

c) Derartige Einflussmöglichkeiten sind für die Erfüllung der den Richtern auf Zeit zugedachten Funktion nicht erforderlich und wegen Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit verfassungswidrig. 143

Die Aufteilung des Einsatzes eines Lebenszeitbeamten als Richter auf Zeit in mehrere kurze Zeiträume kann zwar möglicherweise die Personalplanung innerhalb der Verwaltung erleichtern. Erforderlich ist eine Staffelung mehrerer kurzer Amtszeiträume aber regelmäßig schon deshalb nicht, weil bereits beim erstmaligen Einsatz von Richtern auf Zeit eine sachlich fundierte Prognose für die voraussichtliche Dauer der Bedarfssituation vorliegen muss, so dass nichts dagegen spricht, eine einmalige und abschließende Entscheidung über die erforderliche Amtsdauer der Richter auf Zeit zu treffen. 144

Hilfreich wäre die Befugnis zu einer Zweiternennung nach Ablauf der ersten Amtszeit allenfalls, um die Folgen einer fehlerhaften Prognose über die Dauer der 145

Bedarfssituation ohne Hinzuziehung zusätzlicher Richter auf Zeit auszugleichen. Dies rechtfertigt indes eine Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit durch einen erheblichen Einfluss der Exekutive nicht, da eine sorgfältige Prognose zur voraussichtlichen Dauer des vorübergehenden Personalbedarfs möglich ist. Zudem reicht auch eine nicht vollkommen exakte Schätzung der voraussichtlichen Dauer aus. Insgesamt spricht daher nichts dafür, der Exekutive die Möglichkeit einzuräumen, eine Folge mehrerer kurzer Amtsdauern bei einem Richter auf Zeit zu kombinieren.

Zudem erhöht sich durch eine Folge mehrerer kurzer Amtsperioden eines Richters auf Zeit das Risiko eines Missbrauchs exekutiver Gestaltungsmöglichkeiten durch den Einfluss sachfremder Gesichtspunkte. Auch wenn eine Mindestamtsdauer von zwei Jahren für sich genommen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist (siehe oben Rn. 124 ff.), beruht diese Einschätzung doch auf der Prämisse, dass grundsätzlich nur die einmalige Ernennung für einen von Beginn an abschließend festgesetzten Zeitraum in Betracht kommt. Denn schon eine nur zweijährige, aber einmalige Amtsdauer stellt an die Betroffenen im Blick auf die Bewahrung der gebotenen richterlichen Unabhängigkeit jedenfalls höhere Anforderungen als eine längere, etwa auf den gesamten und über zwei Jahre hinausgehend prognostizierten Zeitraum bemessene Amtsdauer. 146

Selbst wenn die Entscheidung über die Wiederernennung allein bei der Justizverwaltung als dem sachnächsten Teil der Exekutive läge, wäre die Möglichkeit einer erneuten Ernennung nach beendeter Amtsdauer verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar. Denn sie versetzt den Richter auf Zeit in die Lage eines Richters auf Probe – die zum Ende der Amtsdauer anstehende Beurteilung würde über die mögliche Wiederernennung und damit Fortführung seiner Tätigkeit entscheiden –, ohne dass die damit verbundene Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit zwingend erforderlich wäre. Im Hinblick darauf, dass die Rechtfertigung einer nur zweijährigen Mindestamtsdauer maßgeblich darauf beruht, dass der Richter auf Zeit statusrechtlich dem Richter auf Lebenszeit gleichgestellt ist, würde sich die Möglichkeit der erneuten Verwendung eines Lebenszeitbeamten als Richter auf Zeit als Umgehung des Verbots einer Versetzung oder Absetzung (Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG) darstellen, weil sie die Fortführung seiner richterlichen Tätigkeit dem kontrollierenden Zugriff der Exekutive öffnen würde und zudem die bestehenden strukturellen Sicherungen gegen die Gefahr einer Anknüpfung an den Inhalt der in der (kurzen) ersten Amtsperiode getroffenen Entscheidungen wirkungslos machen könnte (vgl. Maierhöfer, NVwZ 2015, S. 1655 <1656 f.>). 147

d) Der normative Befund und die Rechtsprechung zur Möglichkeit einer Wiederwahl von Richterinnen und Richtern an Verfassungsgerichten (vgl. einerseits – Ausschluss der Wiederwahl – § 4 Abs. 2 BVerfGG in der seit Inkrafttreten des Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 21. Dezember 1970 <BGBl I S. 1765> geltenden Fassung; ebenso § 2 Abs. 1 Satz 2 BerlVerfGHG; Art. 112 Abs. 4 Satz 3 Verfassung des Landes Brandenburg; § 5 Abs. 1 Satz 3 LVerfGG MV; § 4 Abs. 3 Satz 1 VGHG NW; andererseits – Zulässigkeit der einmaligen Wiederwahl – Art. 65 Abs. 2 Satz 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg; Art. 55 Abs. 2 Satz 2 Niedersächsische Verfassung; Art. 134 Abs. 3 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz und § 3 Abs. 1 Satz 4 VerfGG LSA; § 3 Abs. 2 Satz 1 ThürVerfGHG sowie – uneingeschränkte Zulässigkeit der Wiederwahl – § 3 Abs. 1 Satz 3 VerfGHG BW; Art. 4 Abs. 3 BayVfGHG; Art. 139 Abs. 2 Satz 5 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen; Art. 130 Abs. 3 Verfassung des Landes Hessen; § 3 Abs. 2 Satz 2 SaarVerfGHG; § 3 Abs. 3 Satz 4 SächsVerfGHG; zur verfassungsrechtlichen Bewertung vgl. BVerfGE 40, 356 <362 ff.>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 23. Juli 1998 - 1 BvR 2470/94 -, juris, Rn. 40) stehen dieser Einschätzung nicht entgegen, da sie ein zu heterogenes Bild bieten und zudem auf die Fachgerichtsbarkeit nicht übertragbar sind. Zum einen betreffen sie im Wesentlichen eine nicht hauptamtlich wahrgenommene richterliche Tätigkeit (ausdrücklich als ehrenamtlich bezeichnet in § 7 Abs. 1 VerfGHG BW; § 3 Abs. 3 Satz 1 BerlVerfGHG; § 2 Abs. 6 StGHG BR; § 8 Abs. 2 LVerfGG MV; § 5 Abs. 1 Satz 1 NStGHG; § 8 Abs. 1 LVerfGG LSA; Art. 51 Abs. 4 Satz 1 Verfassung des Landes Schleswig Holstein; § 9 Abs. 1 Satz 1 ThürVerfGHG; differenzierend § 9 Abs. 3 VerfGG Bbg). Zum anderen tragen sie den Besonderheiten der Verfassungsgerichtsbarkeit Rechnung, insbesondere dem Erfordernis der Kontinuität und Langfristigkeit (zur Praxis einer Mandatsverlängerung ohne Betrachtung individueller Umstände etwa Knöpfe, in: Starck/Stern, Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilbd. 1, 1983, S. 231 <262>). Im Gegensatz dazu dient der Einsatz von Richtern auf Zeit nach § 18 VwGO gerade der Behebung vorübergehender Personalengpässe durch Richterinnen und Richter, die nach dem Ende ihrer Amtszeit wieder in das Amt eines weisungsgebundenen Beamten zurückkehren.

2. Das vorgenannte Regelungsdefizit führt jedoch nicht zur Verfassungswidrigkeit des § 18 VwGO. Denn die Norm kann verfassungskonform dahin ausgelegt werden, dass die erneute Bestellung eines Richters auf Zeit nach Ablauf seiner Amtsperiode ausgeschlossen ist.

a) Aus der grundsätzlichen Vermutung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes ergibt sich das Gebot, ein Gesetz im Zweifel verfassungskonform auszulegen. Der Respekt vor der gesetzgebenden Gewalt gebietet es, dem Willen des Gesetzgebers im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen soweit wie möglich Rechnung zu tragen. Sind unter Berücksichtigung von Wortlaut, Entstehungsgeschichte, systematischer Auslegung und Normzweck unterschiedliche Deutungen einer einfachrechtlichen Vorschrift möglich, von denen eine als verfassungswidrig zu verwerfen wäre, zumindest eine hingegen zu einem verfassungsgemäßen Ergebnis führt, so kommt es nicht in Betracht, die Vorschrift für mit der Verfassung unvereinbar zu erklären. Grenzen der verfassungskonformen Auslegung ergeben sich allerdings aus den anerkannten Auslegungsmethoden. Ein Normverständnis, das im Widerspruch zu dem klar erkennbar geäußerten Willen des Gesetzgebers steht, kann auch im Wege der verfassungskonformen Auslegung nicht begründet werden (BVerfGE 130, 372 <397 ff.>; vgl. auch BVerfGE 83, 201 <214 f.>; 86, 288 <320>; 122, 39 <60 f.>). Eine verfassungskonforme Auslegung scheidet auch aus, wenn der Vorschrift ein vom Gesetzgeber gewollter und hinreichend bestimmter Regelungsgehalt nicht zu entnehmen ist (vgl. BVerfGE 107, 104 <128>). 150

b) Nach diesen Grundsätzen ist eine verfassungskonforme Auslegung des § 18 VwGO möglich und geboten. Die Vorschrift ist daher so zu verstehen, dass die wiederholte Ernennung eines Beamten auf Lebenszeit zum Richter auf Zeit ausgeschlossen ist. Dies gilt sowohl dann, wenn die Bedarfssituation, die Anlass für den Einsatz des Beamten als Richter auf Zeit war, entsprechend der ursprünglichen Prognose fort dauert, als auch dann, wenn sie entgegen dieser Prognose länger anhält oder wenn am Ende seiner Amtszeit die Situation eines nur vorübergehenden Personalbedarfs in einem anderen sachlichen Zusammenhang auftritt. 151

c) Der Wortlaut des § 18 VwGO steht einer solchen Auslegung nicht entgegen, da die Vorschrift keine Regelung zu der Frage einer erneuten Ernennung enthält (siehe oben Rn. 141). Entstehungsgeschichte und Normzweck des § 18 VwGO lassen einen entgegenstehenden gesetzgeberischen Willen nicht erkennen. Die Möglichkeit einer wiederholten Ernennung von Lebenszeitbeamten zu Richtern auf Zeit hat in der Beratung des Gesetzentwurfs zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz keine Rolle gespielt. Ziel der Vorschrift ist vielmehr lediglich, in außergewöhnlichen Bedarfssituationen unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit vom Grundsatz der lebenszeitigen Ernennung von Richterinnen und Richtern abzuweichen, um die Gewährung effektiven Rechtsschutzes auch in 152

Ausnahmesituationen besonderer Belastung der Verwaltungsgerichte sicherzustellen. Ein gesetzgeberischer Wille, zur Erreichung dieses Ziels auch und gerade wiederholte Ernennungen derselben Beamten zu Richtern auf Zeit vornehmen zu können, ist nicht erkennbar.

d) Als Folge der gebotenen verfassungskonformen Auslegung wird die Justizverwaltung bereits beim erstmaligen Auftreten eines nur vorübergehenden Personalbedarfs eine möglichst genaue Prognose abgeben müssen, für welchen Zeitraum die Bedarfssituation voraussichtlich bestehen wird. Sollte sich diese Prognose im Laufe der Zeit als fehlerhaft herausstellen, ist es nicht möglich, die bisher als Richter auf Zeit eingesetzten Beamten erneut zu Richtern auf Zeit zu ernennen; sie sind vielmehr nach dem Ende ihrer Amtszeit auf andere Weise zu ersetzen. Daraus folgt, dass vor der Ernennung eines Lebenszeitbeamten zum Richter auf Zeit eine abschließende Entscheidung darüber getroffen werden muss, ob er für den gesamten Zeitraum der Bedarfssituation zur Verfügung gestellt werden soll. 153

Allerdings bleibt es zulässig, den Richter auf Zeit im Anschluss an seine Amtszeit zum Richter auf Lebenszeit zu ernennen. Die Voraussetzungen hierfür wird er regelmäßig erfüllen. Gemäß § 10 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 DRiG kann zum Richter auf Lebenszeit ernannt werden, wer nach Erwerb der Befähigung zum Richteramt mindestens drei Jahre im richterlichen Dienst tätig gewesen ist, wobei eine Tätigkeit als Beamter des höheren Dienstes mit regelmäßig nicht mehr als zwei Jahren angerechnet werden kann. Bedenken im Hinblick auf den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit bestehen hier nicht. Der Richter auf Zeit steht im Hinblick auf diese Möglichkeit nicht wie ein Richter auf Probe in einem Status geminderter richterlicher Unabhängigkeit. Denn zum einen wird eine Übernahme als Richter auf Lebenszeit nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen. Zum anderen genießt der Richter auf Zeit anders als der Richter auf Probe in vollem Umfang die Garantien der persönlichen Unabhängigkeit gemäß Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG. Er ist zudem persönlich und wirtschaftlich durch sein Amt als Beamter auf Lebenszeit abgesichert. 154

V.

Entgegen der Annahme des Beschwerdeführers sind keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vorgetragen oder ersichtlich, dass am Verwaltungsgericht Schwerin im Zeitpunkt der Ernennung von Beamten auf Lebenszeit als Richter auf Zeit die Situation eines nur vorübergehenden Personalbedarfs nicht gegeben ge- 155

wesen wäre. Die der angegriffenen Entscheidung zugrunde liegende Annahme, die einfachrechtlichen Voraussetzungen des § 18 VwGO für eine solche Situation hätten vorgelegen, lässt die Verletzung spezifischen Verfassungsrechts nicht erkennen und ist daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird durch die Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde gegenstandslos, da das Bedürfnis entfallen ist, eine Abschiebung des Beschwerdeführers während der Dauer des Hauptsacheverfahrens zu verhindern. Auf die Frage, ob eine Abschiebung rechtlich oder faktisch noch möglich wäre, kommt es in diesem Zusammenhang nicht an. 156

D.

Die Entscheidung ist zu C. IV. mit 6 : 2 Stimmen, im Übrigen mit 7 : 1 Stimmen ergangen. 157

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

Abweichende Meinung der Richterin Hermanns
zum Beschluss des Zweiten Senats vom 22. März 2018
- 2 BvR 780/16 -

Die Auffassung des Senats, dass § 18 VwGO grundsätzlich verfassungsgemäß ist, teile ich nicht. Das gilt auch bei einer Auslegung dahin, dass die wiederholte Bestellung eines Beamten auf Lebenszeit zum Richter auf Zeit nach dem Ende seiner Amtszeit nicht in Betracht kommt. Ich halte die Vorschrift für unvereinbar mit der durch Art. 97 GG garantierten Unabhängigkeit der Richter (I.) und mit den Anforderungen von Art. 92 GG an die rechtsprechende Gewalt (II.). Zwingende oder auch nur gewichtige Gründe, die eine Einschränkung der Gewährleistungen von Art. 92 und Art. 97 GG rechtfertigen könnten, liegen nicht vor (III.). Die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene, von einem Richter auf Zeit im Sinne von § 18 VwGO getroffene verwaltungsgerichtliche Entscheidung verletzt deshalb den Beschwerdeführer in seinem Recht auf den gesetzlichen Richter aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG; die Verfassungsbeschwerde ist nach meiner Ansicht begründet.

1

I.

Art. 97 Abs. 1 GG, der bestimmt, dass Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sein müssen, dient der unparteiischen Gewährleistung der Gesetzesbindung des Richters gemäß Art. 20 Abs. 3 GG (vgl. BVerfGE 107, 395 <402 f.>). Beide Regelungen zusammen konkretisieren zum einen den Gewaltenteilungsgrundsatz (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) und zum anderen das in Art. 20 Abs. 1 und 2 verankerte Demokratieprinzip (vgl. BVerfGE 122, 248 <282>, abw. M.). Art. 97 GG schützt um des Gemeinwohls willen (vgl. Limbach, „Im Namen des Volkes“, 1999, S. 93) nicht nur die Gerichte als Institutionen, sondern jeden einzelnen Richter (vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 16; vgl. auch Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, 1960, S. 45; Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, 2001, S. 55). Der danach gebotene Schutz ist beim Richter auf Zeit gemäß § 18 VwGO unzureichend ausgestaltet.

2

1. Die durch Art. 97 Abs. 1 GG gewährleistete sachliche Unabhängigkeit wird durch die Garantie der persönlichen Unabhängigkeit in Art. 97 Abs. 2 GG institutionell gesichert (vgl. BVerfGE 4, 331 <346>; 14, 56 <70>; 17, 252 <259>; 18, 241 <255>; 26, 186 <198 f.>; 42, 206 <209>; 87, 68 <85>; 139, 64 <122 Rn. 120>).

3

Art. 97 Abs. 2 GG fordert zwar nicht zwingend die Lebenszeiterennung jedes Richters. Die Lebenszeiterennung gewährleistet allerdings das Höchstmaß an Unabhängigkeit (vgl. Schmidt-Räntsch, DRiG, 6. Aufl. 2009, § 11 Rn. 2). Das einfache Recht trägt dem Rechnung, indem es von der Ernennung auf Lebenszeit als Regelfall ausgeht (§ 10 DRiG, vgl. auch § 15 VwGO) und ein befristetes Richterverhältnis nur unter besonderen, gesetzlich zu regelnden Voraussetzungen zulässt (§ 11 DRiG).

Die persönliche Unabhängigkeit eines Richters auf Zeit bleibt hinter derjenigen eines Richters auf Lebenszeit schon deshalb zurück, weil die Frage seiner weiteren beruflichen Karriere und/oder finanziellen Absicherung nach dem Ende der Amtszeit als Richter aufgeworfen ist. Diese Frage wird durch die Garantien, die ihm durch Art. 97 Abs. 2 GG für die Dauer seines Amtes als hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellter Richter gewährt werden (Schutz vor Entlassung, dauernder oder zeitweiser Amtsenthebung, Versetzung an eine andere Stelle oder in den Ruhestand), nicht beantwortet. Eine im Hinblick auf die Zeit danach bestehende Unsicherheit erhöht die Gefahr äußerer Einflussnahme auf seine Entscheidungen als Richter.

4

2. Dem Schutz vor unzulässiger Einflussnahme von außen dient die Garantie der sachlichen Unabhängigkeit durch Art. 97 Abs. 1 GG.

5

a) Sie untersagt insbesondere jede Art exekutiver Einflussnahme auf die rechtssprechende Tätigkeit. Art. 97 Abs. 1 GG garantiert in erster Linie Freiheit von Weisungen (vgl. BVerfGE 14, 56 <69>; 139, 64 <122 Rn. 120>), erschöpft sich darin jedoch nicht. Ein wirksamer Schutz der richterlichen Unabhängigkeit erfordert mehr (BVerfGE 12, 81 <88>). Art. 97 GG lässt sich eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers entnehmen, gesetzliche Vorkehrungen für eine möglichst effektive Entfaltung der richterlichen Unabhängigkeit zu treffen. Richterliche Unabhängigkeit ist auf gesetzliche Ausgestaltung im Sinne positiver Ordnung und auf deren Optimierung angewiesen (vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 17; Detterbeck, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 97 Rn. 2). Die verfassungsrechtliche Garantie ist vom Gesetzgeber konkretisierend so auszugestalten, dass eine Manipulation der Rechtsprechung nach Möglichkeit ausgeschlossen werden kann. Es soll weder zu unmittelbaren, auf den Ausgang eines konkreten Verfahrens gerichteten Einwirkungen kommen, noch zu mittelbaren Auswirkungen, die eine mehr oder weniger intuitive Ausrichtung der Rechtsprechung auf den mutmaßlichen Willen eines anderen Staatsorgans hin bewirken (vgl. Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, 2001, S. 345).

6

Die faktisch stärksten Druckmittel auch gegenüber dem hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter ergeben sich aus seiner persönlichen, beruflichen und finanziellen Abhängigkeit vom Staat (vgl. Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 97 Rn. 2). Zu den Voraussetzungen für die Unabhängigkeit des Richterstandes gehört deshalb – über die Garantie der persönlichen Unabhängigkeit nach Art. 97 Abs. 2 GG hinaus – mindestens die angemessene Besoldung (vgl. BVerfGE 12, 81 <88>; 26, 141 <154 ff.>; 55, 372 <392>; 107, 257 <274 f.>; 139, 64 <122 Rn. 121>). Die Regelung der besoldungsrechtlichen Einstufung der Richter muss jede vermeidbare Einwirkung der Justizverwaltung darauf, welche Besoldung der einzelne Richter (ohne Änderung seiner richterlichen Tätigkeit) am Ende erhält, ausschließen (vgl. BVerfGE 12, 81 <88>; 26, 79 <93 ff.>). Daraus leitet sich auch die Anforderung ab, möglichst wenige Beförderungssämter vorzusehen (vgl. BVerfGE 55, 372 <389>).

7

b) Beim Richter auf Zeit nach § 18 VwGO ergibt sich eine spezifische, mit Art. 97 Abs. 1 GG unvereinbare Möglichkeit der vermeidbaren Einflussnahme durch die Exekutive auf seine richterliche Tätigkeit aus der durch den Richterstatus nur vorübergehend gesicherten persönlichen Unabhängigkeit im Sinne von Art. 97 Abs. 2 GG und der danach absehbar (wieder) bestehenden stärkeren Abhängigkeit der beruflichen Karriere des Richters gerade vom Staat.

8

aa) Zwar ist der Richter durch das automatische Wiederaufleben seines Beamtenstatus nach Beendigung des Richteramts finanziell abgesichert. Er hat auch Anspruch auf amtsangemessene Beschäftigung, das heißt auf Übertragung einer seinem Status entsprechenden Funktion. Der Beamte braucht grundsätzlich in Ausübung seines Amtes nur solche Tätigkeiten zu verrichten, die seinem Status entsprechen (vgl. BVerfGE 70, 251 <266>; 141, 56 <71 Rn. 37>). Das statusrechtliche Amt ist unentziehbar. Zusammen mit dem das Beamtenrecht beherrschenden Lebenszeitprinzip als hergebrachtem Grundsatz im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG sichert dies die Unabhängigkeit der Beamten, die erforderlich ist, damit das Berufsbeamtentum zur Erfüllung der ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann (vgl. BVerfGE 121, 205 <221 f.>; 141, 56 <71 f. Rn. 38 f.>).

9

bb) Der Anspruch auf Übertragung einer dem statusrechtlichen Amt entsprechenden Funktion bedeutet aber kein Recht auf unveränderte oder ungeschmälerte Ausübung eines bestimmten Amtes im funktionellen Sinn; der Beamte muss vielmehr Änderungen seines abstrakten und konkreten Aufgabenbereiches nach Maßgabe

10

seines statusrechtlichen Amtes hinnehmen (vgl. BVerfGE 52, 303 <354 f.>; 141, 56 <71 Rn. 37>). Seine konkrete Verwendung nach Beendigung des Richteramts auf Zeit ist deshalb offen, während dem Richter auf Lebenszeit durch Art. 97 Abs. 2 GG das ihm zugewiesene Richteramt an einem bestimmten Gericht dauerhaft garantiert ist. Außerdem genießt der Beamte nicht den Schutz der Unabhängigkeit durch eine möglichst flache Hierarchie. Ein Amt, das im Endgrundgehalt der Besoldung in einem in die Besoldungsgruppe R 2 eingestuftes Richteramt entspricht, erreicht der Beamte des höheren Dienstes erst nach insgesamt drei Beförderungen in ein Amt der Besoldungsgruppe A 16 (vgl. zu den Unterschieden zwischen Beamten- und Richterdienstrecht auch Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 97 Rn. 3).

Aus der Unsicherheit über die weitere Verwendung und der Einbindung in eine gegenüber der Richterlaufbahn steilere Hierarchie resultieren Anreizeffekte, die wegen ihrer Vorwirkung – auch bei strikter Einhaltung des Grundsatzes der Bestenauslese gemäß Art. 33 Abs. 2 GG – eine jedenfalls mittelbare, informelle Einflussnahme der Exekutive auf die Tätigkeit als Richter auf Zeit ermöglichen, welche beim Richter auf Lebenszeit durch den fortdauernden Schutz nach Art. 97 Abs. 2 GG und durch die oben dargestellten, nach Art. 97 Abs. 1 GG gebotenen Besonderheiten des Richterlaufbahn- und -besoldungsrechts ausgeschlossen sind (vgl. Ruthig, in: Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 18 Rn. 2). Diese Einflussmöglichkeiten sind umso weniger fernliegend, je kürzer die Dauer des Richterverhältnisses auf Zeit ist (vgl. Kimmel, in: BeckOK, VwGO, § 18 Rn. 3 <Januar 2018>; Maierhöfer, NVwZ 2015, S. 1655 <1657>). Bei einer nur zweijährigen Dauer, wie sie § 18 VwGO als Mindestmaß vorsieht, schließt sich an die Phase der Einarbeitung in die Richtertätigkeit nahezu unmittelbar die Phase erster Kontaktaufnahme mit der Stammbehörde wegen der weiteren Verwendung nach dem Ende des Richterverhältnisses auf Zeit an. Hinzu kommt, dass bei einer nur kurzfristigen Freigabe eines Beamten für eine Ernennung als Richter auf Zeit wegen der dadurch bedingten größeren Flexibilität des Personaleinsatzes der Einfluss der Verwaltung auf die Zusammensetzung der Richterschaft eines Gerichts steigt. Je langfristiger andererseits das Richterverhältnis auf Zeit gemäß § 18 VwGO angelegt ist, umso mehr verliert seine – wegen des geringeren Maßes an Unabhängigkeit erforderliche – Rechtfertigung gegenüber der Lebenszeiternennung durch einen nur vorübergehenden Personalbedarf an Gewicht und die dahingehende Prognose an Plausibilität.

11

cc) Einflussmöglichkeiten der Exekutive bestehen dagegen nicht, wenn der Richter nach Ablauf einer längeren, wenn auch befristeten Amtszeit sowohl als Richter als auch als Beamter in den Ruhestand tritt und ihm ein anderes Amt nur mit seiner

12

Zustimmung übertragen werden kann, wie dies bei Beendigung des Amts als Richter des Bundesverfassungsgerichts der Fall ist (§ 98, § 101 Abs. 2 BVerfGG). Der ausscheidende Bundesverfassungsrichter, der zuvor Beamter war, ist nicht verpflichtet, ein ihm angebotenes anderes Amt anzunehmen (vgl. Schmidt-Bleibtreu, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 101 Rn. 4 <September 2017>). Der Richter auf Zeit im Sinne von § 18 VwGO kann dagegen Unabhängigkeit von der Exekutive nur dadurch erreichen, dass er freiwillig aus dem Beamtenverhältnis ausscheidet (§ 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BeamStG), damit aber zugleich auch seine finanzielle Absicherung verliert.

Der ebenfalls nur befristet ernannte Richter im Nebenamt nach § 16 VwGO ist nach dem Ende des Richterverhältnisses unabhängig abgesichert durch sein Hauptamt als Lebenszeitrichter an einem anderen Gericht oder durch sein Hauptamt als ordentlicher Professor des Rechts, dessen Ausübung ihm neben der Wahrnehmung von Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt erlaubt ist (vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 3 DRiG). 13

dd) Die Möglichkeit einer mittelbaren Beeinflussung der Tätigkeit des Richters auf Zeit gemäß § 18 VwGO wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass die oberste Dienstbehörde der Verwaltungsrichter mit der obersten Dienstbehörde des Beamten identisch sein kann, aber in vielen Fällen nicht identisch sein wird. Die abweichende Bewertung durch den Senat geht von einer Art „Chinese wall“ zwischen den verschiedenen Ressorts der Bundes- und Landesverwaltung aus, die rechtlich nicht existiert und faktisch nicht nachweisbar ist. 14

Die öffentliche Kontrolle der Rechtsprechung, insbesondere durch die Presse, hat zwar einerseits eine die Unabhängigkeit sichernde und unzulässiger Einflussnahme entgegenwirkende Funktion (vgl. Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, 2001, S. 208 f., 337 f.). Da der Richter (anders als der in die Verwaltungshierarchie eingegliederte Beamte) öffentlich persönlich – gegebenenfalls mit seinem Namen und/oder Bild in den Medien – für seine Entscheidung verantwortlich ist, hat die Kontrolle durch die Öffentlichkeit aber andererseits nicht nur den im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit unerwünschten Nebeneffekt, dass er einem erheblichen Druck von Seiten der (Medien-)Öffentlichkeit ausgesetzt sein kann (vgl. Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, 2001, S. 209 f., 342). Vielmehr entfaltet wegen des öffentlichen Diskurses eine etwaige organisatorische Abschottung zwischen den verschiedenen Teilen der Verwaltung umso weniger Wirkung. 15

ee) Vermeidbar sind die durch den Einsatz von Richtern auf Zeit nach § 18 VwGO entstehenden Einflussmöglichkeiten der Exekutive (vgl. BVerfGE 26, 79 <93 f.>; 55, 372 <389>) schon deshalb, weil sie durch die Ernennung von Lebenszeitrichtern (wenn auch nach einer vorherigen Probezeit) sowie durch die Ernennung von Richtern im Nebenamt gemäß § 16 VwGO ausgeschlossen werden können. Diese Alternativen mögen unter dem Gesichtspunkt der Personalwirtschaft größere Schwierigkeiten aufwerfen. Die Begründung von Richterverhältnissen auf Zeit wird dadurch aber nicht in dem Sinne zwingend, dass sie zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Justiz unumgänglich wäre, wie es der begrenzte Einsatz von Richtern auf Probe oder kraft Auftrags zur sicheren Gewinnung qualifizierten Nachwuchses ist (vgl. BVerfGE 4, 331 <345>; 14, 56 <70>; 14, 156 <162>; Staats, DRiG, 2012, § 14 Rn. 1 f.; Schmidt-Räntsch, DRiG, 6. Aufl. 2009, § 14 Rn. 3) und wie es der Einsatz von abgeordneten Richtern sein kann, wenn vorübergehend ausfallende planmäßige Richter vertreten werden müssen oder ein zeitweiliger außergewöhnlicher Arbeitsanfall aufzuarbeiten ist, ohne dass dies auf eine unzureichende Ausstattung mit Planstellen zurückzuführen ist (vgl. BVerfGE 14, 156 <164 f.>).

16

c) Ein hohes Amtsethos versetzt den Richter auf Zeit sicherlich in die Lage, gemäß seiner Amtspflicht (vgl. Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 97 Rn. 2) einer mittelbaren Einflussnahme durch die Exekutive schon im Ansatz entgegenzuwirken. Es soll deshalb nicht in Abrede gestellt werden, dass es einem pflichtgetreuen Beamten, der bewusst den Rollenwechsel zum Richter auf Zeit vollzieht und dabei insbesondere eine mögliche Beeinflussung seiner Entscheidungen durch Umstände in Betracht zieht, die nicht (vollständig) in sein Bewusstsein gelangen (vgl. Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, 1960, S. 52 f.; Kaufmann, in: Festschrift für Karl Peters, 1974, S. 295 ff. <305 f.>; Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, 2001, S. 327 f.), gelingen kann und wird, sich von äußeren Einflüssen und Erwartungshaltungen von Seiten des Staates frei zu machen und seiner richterlichen Tätigkeit gemäß Art. 97 Abs. 1 GG in voller Unabhängigkeit nachzugehen. Ebenso wenig wie sich innere Unabhängigkeit regeln lässt (vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 40), ist sie bei Möglichkeiten der Einflussnahme von außen ausgeschlossen. Ferner kann die organisatorische Einbindung in die rechtsprechende Gewalt diese Entwicklung fördern und unterstützen, wengleich die integrative Kraft der Justiz durch die Verstärkung des Einzelrichterprinzips (vgl. § 6 VwGO, § 76 AsylG) nicht unerheblich geschwächt worden ist.

17

Das Grundgesetz verlässt sich zur Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit indes nicht allein auf die moralische Herausforderung (vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 40; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1980, § 43 II 5, S. 913) und das unverzichtbare ständige Bemühen des einzelnen Richters, seine Unabhängigkeit herzustellen (vgl. dazu Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, 1960, S. 52; Limbach, „Im Namen des Volkes“, 1999, S. 102). Es garantiert vielmehr durch Art. 97 GG jedenfalls Freiheit von äußerer Einflussnahme durch die Exekutive und verlangt vom Gesetzgeber Vorkehrungen für eine möglichst effektive Entfaltung der richterlichen Unabhängigkeit. Dieses normative Gerüst bildet die Grundlage für die Entwicklung einer politischen Kultur, die von Respekt vor der Unabhängigkeit der Gerichte geprägt ist, wie umgekehrt eine solche Kultur bei einer Schwächung der normativen Rahmenbedingungen, die richterliche Unabhängigkeit sichern, zunehmend Schaden erleiden kann. Die gesetzliche Ausgestaltung des Richters auf Zeit durch § 18 VwGO unterschreitet das Maß der durch Art. 97 GG vom Gesetzgeber geforderten Vorkehrungen zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit, weil sie, wie dargestellt, vermeidbare Einflussmöglichkeiten eröffnet.

18

II.

§ 18 VwGO ist ferner mit den Anforderungen von Art. 92 GG an die rechtsprechende Gewalt nicht vereinbar.

19

1. Der Verfassung ist das Verständnis einer institutionell unabhängigen und neutralen Gerichtsbarkeit immanent (vgl. BVerfGE 54, 159 <172>). Zum Wesen der richterlichen Tätigkeit nach dem Grundgesetz gehört es, dass sie von einem nichtbeteiligten Dritten in persönlicher und sachlicher Unabhängigkeit ausgeübt wird (vgl. BVerfGE 3, 377 <381>; 4, 331 <346>; 14, 56 <69>; 18, 241 <255>; 67, 65 <68>; 87, 68 <85>; 103, 111 <140>). Diese Vorstellung ist mit den Begriffen von „Richter“ und „Gericht“ untrennbar verknüpft (vgl. BVerfGE 4, 331 <346>; 60, 175 <214>; 103, 111 <140>). Die richterliche Tätigkeit erfordert daher Neutralität und Distanz gegenüber den Verfahrensbeteiligten (BVerfGE 21, 139 <146>; 103, 111 <140>). Die richterliche Neutralität darf insbesondere nicht durch eine mit Art. 20 Abs. 2 und Art. 92 GG unvereinbare personelle Verbindung zwischen Ämtern der Rechtspflege und Verwaltung in Frage gestellt werden (vgl. BVerfGE 10, 200 <216>; 14, 56 <67 f.>; 18, 241 <254 f.>; 27, 312 <321>; 54, 159 <166>).

20

2. Neutralität oder Unparteilichkeit der Richter ist nicht gleichbedeutend mit dem Ausschluss jeder richterlichen Subjektivität. Richter sind keine Subsumtionsautomaten, sie haben in schöpferischer Tätigkeit an der Konkretisierung und Fortbildung des Rechts teil (vgl. Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. 1991, S. 137 ff. <140>; Kaufmann, in: Festschrift für Karl Peters, 1974, S. 295 ff. <299 ff.>; Fikentscher, Methoden des Rechts, Bd. III, 1976, S. 749 ff.). Rechtsprechung liegt ein Akt des bewertenden Erkennens zugrunde, dem auch willenhafte Elemente nicht fehlen (vgl. BVerfGE 34, 269 <287>). In jede Rechtsanwendung fließen deshalb in mehr oder weniger großem Umfang eigene Wertungen des Rechtsanwenders ein. 21

Dafür spielen die Person des Richters und seine Vorverständnisse (vgl. Esser, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, 1970, S. 133 ff.) eine Rolle. Diese gründen in seiner Persönlichkeit, seiner individuellen und beruflichen Biografie, seinen Erfahrungen und Überzeugungen, die mehr oder weniger bestimmte, mehr oder weniger bewusste Anschauungen von Recht, Staat und Gesellschaft begründen (vgl. Kaufmann, in: Festschrift für Karl Peters, 1974, S. 295 ff. <304 ff.>; Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, 2001, S. 65). Daraus sich ergebende Einflüsse auf die rechtsprechende Tätigkeit, die von Menschen ausgeübt wird, sind unvermeidbar. Gerichte können – und sollen auch – nicht in einem Vakuum operieren (vgl. EGMR, *The Sunday Times v. The United Kingdom*, Urteil vom 26. April 1979, Nr. 6538/74, Rn. 65). 22

Dass die richterliche Tätigkeit des Richters auf Zeit geprägt ist durch Wissen und Erfahrungen, die er als Beamter auf Lebenszeit gewonnen hat, ist deshalb für sich genommen nicht zu beanstanden. Der Perspektivenwechsel kann im Gegenteil die Offenheit für sämtliche Aspekte, die bei der Normkonkretisierung von Bedeutung sein können, fördern. 23

3. Rechtsprechungsimmanente Subjektivität ist aber abzugrenzen von funktionsfremder, parteilicher Subjektivität, die auf Einflussfaktoren zurückgeht, die nicht, wie etwa sein Geschlecht, untrennbar mit der Person des Richters verbunden sind und die mit der Normkonkretisierung und -anwendung nichts zu tun haben (vgl. Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, 2001, S. 67 f.). Diese gefährdet das Ziel richterlicher Tätigkeit (vgl. Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, 1960, S. 27). 24

Eine partielle Konkretisierung der durch die Grundentscheidung von Art. 92 GG gebotenen Neutralität und Unparteilichkeit enthält Art. 97 Abs. 1 GG (vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 14; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1980, § 43 II 4, S. 907; vgl. auch Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 97 Rn. 1). Die Vorschrift soll jedenfalls Einflussfaktoren, die von der Exekutive herrühren, auf die rechtsprechende Tätigkeit soweit wie möglich ausschließen. Insofern indiziert der Verstoß gegen Art. 97 Abs. 1 GG zugleich eine Verletzung des Neutralitätsgebots aus Art. 92 GG. Die Unabhängigkeit der Gerichte ist auch durch Art. 92 GG geschützt (vgl. BVerfGE 60, 253 <296>). Dem Richter auf Zeit im Sinne von § 18 VwGO fehlt die von Art. 92 GG vorausgesetzte Neutralität objektiv deshalb, weil er wegen des planmäßigen Wiederauflebens seines Beamtenstatus nach Beendigung des Richterverhältnisses mehr als unvermeidbar dem Einflussbereich der Exekutive unterliegt, über deren Akte er als Verwaltungsrichter zu urteilen hat. 25

4. Bestätigt wird dieser Befund dadurch, dass auch vom äußeren Erscheinungsbild her (zur Bedeutung des Anscheins für die Unparteilichkeit eines Gerichts im Sinne von Art. 6 EMRK vgl. EGMR, Oleksandr Volkov v. Ukraine, Urteil vom 9. Januar 2013, Nr. 21722/11, Rn. 104 - 106 m.w.N.) Zweifel an der Unparteilichkeit eines mit einem Richter auf Zeit besetzten Gerichts bestehen können. 26

a) Dass der Richter nur vorübergehend von der vollziehenden Gewalt an die Judikative „ausgeliehen“ ist, kann bei einem Verfahrensbeteiligten auch bei vernünftiger Würdigung aller Umstände die Befürchtung begründen, der Richter stehe bildlich gesprochen „im Lager“ der gegnerischen Prozesspartei und sei nicht neutral (vgl. Ruthig, in: Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 18 Rn. 2). Diese Befürchtung hat ihre Berechtigung umso eher, je kürzer der Zeitraum ist, für den der Richter auf Zeit ernannt ist (vgl. Maierhöfer, NVwZ 2015, S. 1655 <1657>). 27

Die beabsichtigte Rückkehr in die Verwaltung und die dauerhafte Beibehaltung des Beamtenstatus unterscheiden den Richter auf Zeit vom Richter kraft Auftrags, obwohl auch dessen Status im Beamtenrecht gründet (vgl. BVerfGE 38, 1 <16>). Anders als das Richterverhältnis auf Zeit gemäß § 18 VwGO zielt das Richterverhältnis kraft Auftrags auf eine alsbaldige endgültige Übernahme in den Richterdienst (§§ 14, 16 DRiG) und damit auf Distanzierung und Lösung von der Exekutive (vgl. Stelkens, NVwZ 1995, S. 325 <327 Fn. 22>; Maierhöfer, NVwZ 2015, S. 1655 <1657>). 28

b) Entgegen der Auffassung des Senats ist es im Hinblick auf das äußere Bild der Neutralität und Unparteilichkeit nicht nur bedenklich, wenn ein Richter auf Zeit in Verfahren entscheiden würde, in denen die Stammbehörde des Richters oder eine dieser vorgesetzte Behörde Beteiligte ist. Eine Regelung der Geschäftsverteilung, die dies vermeidet, ist notwendig, aber nicht hinreichend. Denn auch dieser Bewertung des Senats liegt die Vorstellung einer Abschottung der verschiedenen Teile der Exekutive gegeneinander zugrunde, die bei den Verfahrensbeteiligten ebenso wenig vorausgesetzt werden kann wie bei dem Richter selbst (s. dazu oben unter I. 2. b) dd)). In besonderem Maße augenfällig wird dies, wenn der Richter als Beamter etwa dem Geschäftsbereich einer Staatskanzlei, des Finanzministeriums oder einer Polizei- oder Ordnungsbehörde angehört, deren Aufgaben deutliche Verbindungen zu den Geschäftsbereichen anderer Ressorts der Landes- oder Bundesverwaltung aufweisen.

29

5. Die Regeln über die Ablehnung von Richtern wegen Besorgnis der Befangenheit (§ 54 VwGO i.V.m. §§ 41 ff. ZPO) sind nicht geeignet, einen strukturellen Mangel an Unparteilichkeit, wie er beim Richter auf Zeit nach § 18 VwGO vorliegt, zu kompensieren. Sie bieten Gewähr dafür, dass im Einzelfall (vgl. BVerfGE 21, 139 <146>) ein Richter von der Ausübung seines Amtes ausgeschlossen ist oder abgelehnt werden kann, wenn berechtigte Zweifel an seiner Neutralität bestehen. Dafür knüpfen sie an Umstände an, die nur in der konkreten Person eines einzelnen Richters ein nicht generell vorhersehbares und bestimmbares Näheverhältnis des Richters zu dem Streitgegenstand begründen. Die Regeln über die Ablehnung wegen der Besorgnis der Befangenheit (§ 54 VwGO i.V.m. § 42 ZPO) verlagern zudem die Verantwortung auf die betroffenen Verfahrensbeteiligten und den Richter auf Zeit selbst, indem sie ein Ablehnungsgesuch eines Verfahrensbeteiligten oder eine Selbstanzeige des Richters (§ 54 VwGO i.V.m. § 48 ZPO) voraussetzen. Sie erfordern einen Anstoß durch diejenigen, die sich durch die eine Besorgnis begründenden Vorgänge unmittelbar betroffen fühlen, weil sie von Wertungen und damit von subjektiven Elementen abhängen (vgl. BVerfGE 46, 34 <37>). Eine Zweifel an der Neutralität begründende Nähe des Richters auf Zeit im Sinne von § 18 VwGO zur Exekutive ist demgegenüber generell gegeben und kann mithin auch allgemein das Vertrauen der Rechtssuchenden in die Unparteilichkeit der Gerichte in Frage stellen, ohne dass es auf eine Bewertung durch die im konkreten Fall betroffenen Personen ankommt.

30

III.

Zwingende oder auch nur gewichtige Gründe, die eine Einschränkung der Anforderungen von Art. 92 und Art. 97 GG rechtfertigen könnten, liegen nicht vor. Als solche kommen von vornherein nur kollidierende verfassungsrechtliche Wertentscheidungen in Betracht, die entsprechend dem Grundsatz der praktischen Konkordanz im Wege der Abwägung zu einem schonenden Ausgleich zu bringen wären. Solche sind hier nicht ersichtlich. 31

1. Sie ergeben sich insbesondere nicht aus Art. 19 Abs. 4 GG. 32

Allerdings stellt Art. 19 Abs. 4 GG auch Anforderungen an die zeitliche Dimension von Rechtsschutz. Wirksamer Rechtsschutz bedeutet Rechtsschutz innerhalb angemessener Zeit (vgl. BVerfGE 93, 1 <13>; 134, 242 <311 Rn. 220>). Der Gesetzgeber zielte mit der Einführung des Richters auf Zeit durch § 18 VwGO insbesondere auf eine zeitnahe Bearbeitung der erheblichen Zahl zusätzlicher Verfahren, die durch die aktuelle Flüchtlingssituation auf die Verwaltungsgerichte zukommt (vgl. BTDrucks 18/6185, S. 56 f.). 33

Elementare Voraussetzung für die Gewährung effektiven Rechtsschutzes im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG sind aber Unabhängigkeit und Neutralität der Richter (vgl. BVerfGE 139, 245 <274 Rn. 81>; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 14). Effektiver Rechtsschutz ist nur durch unabhängige Richter möglich (vgl. Detterbeck, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 97 Rn. 1). Das schließt es aus, um der Schnelligkeit des Rechtsschutzes willen Einbußen bei der Unabhängigkeit und Neutralität der Richter hinzunehmen. 34

2. Dem Gesetzgeber ging es neben der Gewährung rechtzeitigen Rechtsschutzes darum, die Flexibilität der Personalwirtschaft zu erhöhen und angesichts einer Asylverfahrenswelle die Schaffung neuer Planstellen für Lebenszeitrichter zu vermeiden, die (möglicherweise) nicht auf Dauer benötigt werden (vgl. BTDrucks 18/6185, S. 56 f.). § 18 VwGO ist insofern auch durch Erwägungen zur Finanzlage der öffentlichen Haushalte motiviert. Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte oder das Ziel einer Haushaltskonsolidierung vermögen jedoch Einschränkungen der gebotenen Unabhängigkeit der Richter durch die Eröffnung von Einflussmöglichkeiten der Exekutive ebenso wenig zu rechtfertigen, wie sie den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung der Richter einzuschränken vermögen (vgl. BVerfGE 139, 64 35

<125 f. Rn. 127>). Andernfalls liefe die Schutzfunktion von Art. 19 Abs. 4 GG ins Leere.

Damit ist keine Entscheidung darüber getroffen, wo – auch unter dem Gesichtspunkt möglicher organisatorischer oder personeller Effizienzgewinne – die Grenzen richterlicher Unabhängigkeit im Sinne von Art. 97 GG verlaufen. Diese Grenzziehung ist im Rahmen der Konkretisierung von Art. 97 GG mit dem gebotenen Augenmaß vorzunehmen (vgl. zur Kritik an einer zu weitgehenden Ausdehnung der Garantie der sachlichen Unabhängigkeit Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 35 m.w.N.). Wenn indes – wie nach meiner Auffassung hier – eine Beeinträchtigung der Grundsätze der Art. 97 und 92 GG vorliegt, ist für eine Abwägung mit Gesichtspunkten der Finanz- und Haushaltsslage kein Raum.

36

3. Es kommt deshalb nicht mehr darauf an, dass das Tatbestandsmerkmal des „nur vorübergehenden Personalbedarfs“ zur Konkretisierung der Gründe, die den Einsatz von Richtern auf Zeit rechtfertigen, selbst nach der im Bundesrat geäußerten Auffassung der Länder (vgl. BRDrucks 446/1/15, S. 9 f.), denen die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit obliegt, kaum einzugrenzen und zu konturieren ist und die Prognose, ob ein Anstieg der Verfahrenszahlen vorübergehend oder nachhaltig ist, regelmäßig reine Spekulation sein wird.

37

Hermanns