

## **Antrag**

**der Abg. Bernd Gögel u. a. AfD**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums der Justiz und für Europa**

### **Erneut: Kurzfristige Verstärkung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Richter auf Zeit zur Bewältigung der Asylklagewelle**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. unverzüglich von den rechtlichen Möglichkeiten der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) Gebrauch zu machen, um die Verwaltungsgerichte mit 300 Richtern auf Zeit aus den Reihen der Beamten des höheren Dienstes des Landes oder außerhalb der Landesverwaltung mit der Befähigung zum Richteramt zu verstärken mit dem Ziel, die hohe Zahl der sogenannten „Asylklagen“ in kürzest möglicher Frist abzubauen;
2. die Attraktivität dieser Stellen durch finanzielle und sonstige Anreize so zu gestalten, dass genügend befähigte Volljuristen für diese Aufgabe gewonnen werden können.

07. 06. 2018

Gögel, Klos, Sänze, Baron,  
Podeswa, Dr. Balzer AfD

Begründung

Hinsichtlich der Zahl der Klagen von Asylbewerbern gegen Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) scheinen dem Verwaltungsgerichtshof Mannheim (VGH) im Bericht über die Geschäftstätigkeit vom 6. Februar 2018 für das Jahr 2017 nach Auffassung der Antragsteller „die Superlative auszugehen“, wenn es von einem „dramatisch hohen“ Eingang an Asylverfahren

Eingegangen: 12.06.2018/Ausgegeben: 12.07.2018

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet  
abrufbar unter: [www.landtag-bw.de/Dokumente](http://www.landtag-bw.de/Dokumente)*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*

bei den Verwaltungsgerichten, von „exorbitanten“, ja sogar „explosionsartigen“ Zuwachsraten spricht. Er veröffentlichte die Zahl der Neueingänge bei den Verwaltungsgerichten im Jahresüberblick. So stiegen die Neueingänge 2012 auf 2013 um 20 Prozent, auf 2014 um 51 Prozent, auf 2015 um 19 Prozent, auf 2016 um 98 Prozent und auf 2017 um 164 Prozent des jeweiligen Vorjahres (alle Zahlen gerundet).

In absoluten Zahlen gab es 2015 an Asylverfahren 9.226 Neuzugänge, 2016 18.235 Neuzugänge und 2017 48.080 Neuzugänge an den vier Verwaltungsgerichten des Landes. Der Gesamtbestand (d. h. alle Verfahren insgesamt) der offenen Verfahren stieg gegenüber 2016 um 20 Prozent an. Diese Zunahme sei auf den Zuwachs der Asylverfahren zurückzuführen. Justizminister Wolf sagte laut Winnender Zeitung vom 6. Februar 2018, die Eingangszahlen beim Asyl hätten 2017 ein „unvorstellbares Ausmaß“ erreicht. Der Zeitung zufolge machten die Asylverfahren 2017 83 Prozent aller Eingänge überhaupt aus.

Hinsichtlich der Stellen stieg die Zahl der in erster Instanz tätigen Richter laut VGH in Baden-Württemberg vom 1. Januar 2017 vom 144 auf 153 im Jahresverlauf (zum 31. Dezember 2017), die Zahl der Servicemitarbeiter im selben Zeitraum von 104 auf 130.

Für das Jahr 2018 sind 24 weitere Richterstellen und 31 (befristete) Stellen für Servicemitarbeiter vorgesehen, also eine Steigerung der Richterstellen von 15 Prozent gegenüber einer Steigerung der Asyleingänge von zuletzt 164 Prozent.

Nach Aussage des Präsidenten des VGH laut Zitat in *swp.de* vom 7. Februar 2018 müsste die Zahl der Mitarbeiter eigentlich verdoppelt werden (was 306 Richtern entspräche).

Die Antragsteller hatten in den Haushaltsberatungen die Neueinstellung von 300 Richtern gefordert, dies war aber abgelehnt worden.

Als Folge der Asylklagen werden, so der Präsident, Normalverfahren gegen Verwaltungsentscheidungen, beispielsweise in Bausachen, länger dauern.

Bereits mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 wurde die Möglichkeit eröffnet, Richter auf Zeit zu ernennen. §§ 11 und 15 des DRiG eröffnen diese Möglichkeit und regeln Näheres. Mit § 17 VwGO wird ihre Verwendung bei den Verwaltungsgerichten erlaubt, und § 18 VwGO als Schlüsselnorm ermächtigt „zur Deckung eines nur vorübergehenden Personalbedarfs“ einen Beamten 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 zu ernennen.

Nach Auffassung der Antragsteller – so argumentierte auch die Gesetzesbegründung – handelt es sich bei dieser Möglichkeit um eine passgenaue Lösung des o. g. Problems, ohne auf die Neueinstellung von Richtern angewiesen zu sein, die auf dem Arbeitsmarkt auch kaum verfügbar wären. Hingegen verfügt allein die Landesverwaltung mutmaßlich über hunderte, wenn nicht tausende Beamte des höheren Dienstes mit abgeschlossenem Jurastudium und der Richterbefähigung. Hinzu kommt ein entsprechendes Personalreservoir in Verwaltungen außerhalb der Landesebene. Durch die Notwendigkeit einer Ernennung – die nicht gegen den Willen eines Beamten ausgesprochen werden kann – ist auch sichergestellt, dass nur Freiwillige für die Aufgabe gewonnen werden können.

Insbesondere ist das Hindernis beseitigt, welches die Landesregierung in Drucksache 16/3644, Seite 3, am 3. April 2018 als Begründung für das Unterlassen der Berufung von Richtern auf Zeit genannt hat: Die angeblich ungeklärte verfassungsrechtliche Zulässigkeit. Jedoch erging schon am 22. März 2018, also fast zwei Wochen vorher, unter Aktenzeichen 2 BvR 780/16 der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Ernennung von Beamten auf Lebenszeit zu Richtern auf Zeit an den Verwaltungsgerichten erster Instanz in außergewöhnlichen Situationen vorübergehend erhöhten Personalbedarfs mit der Verfassung vereinbar ist. Eine gründliche Recherche vor der Abfassung der Antwort hätte diesen Fehler nach Auffassung der Antragsteller vermeiden können. Die einzige Restriktion, die

das Bundesverfassungsgericht vorgegeben hat, ist das Verbot der erneuten Verpflichtung eines Richters auf Zeit nach Ablauf von zwei Jahren. Allerdings ist seine Lebenszeitverpflichtung als Richter problemlos möglich. Dies allein bietet der Landesregierung, unabhängig von der „Marktlage“ für ausgebildete Volljuristen, zielgenau ihre längerfristige Personalplanung auf dem Richtersektor.

Umso dringlicher scheint ein Handeln der Landesregierung – die Antragsteller verweisen insoweit auch auf Drucksache 16/3781, aus der die Fallzahlen nochmals hervorgehen und nach der eine Besserung nicht in Sicht ist. Die Antragsteller verweisen darauf, dass Verfahrensverzögerungen dazu führen, dass das Land Baden-Württemberg jeden Monat Millionen an Euro für die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern aufwenden muss, die andernfalls abgeschoben werden könnten.

### Stellungnahme

Mit Schreiben vom 5. Juli 2018 Nr. 1223/0287 nimmt das Ministerium der Justiz und für Europa im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration sowie dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,*

- 1. unverzüglich von den rechtlichen Möglichkeiten der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) Gebrauch zu machen, um die Verwaltungsgerichte mit 300 Richtern auf Zeit aus den Reihen der Beamten des höheren Dienstes des Landes oder außerhalb der Landesverwaltung mit der Befähigung zum Richteramt zu verstärken mit dem Ziel, die hohe Zahl der sogenannten „Asylklagen“ in kürzest möglicher Frist abzubauen;*
- 2. die Attraktivität dieser Stellen durch finanzielle und sonstige Anreize so zu gestalten, dass genügend befähigte Volljuristen für diese Aufgabe gewonnen werden können.*

Mit Gesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) hat der Bundesgesetzgeber Vorschriften in die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) aufgenommen, die die Ernennung von Beamten auf Lebenszeit mit der Befähigung zum Richteramt zu Richtern auf Zeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ermöglichen (§ 17 Nummer 3, § 18 VwGO). Richter auf Zeit sind für die Dauer von mindestens zwei Jahren zu bestellen. In dieser Zeit ruht ihr Beamtenverhältnis; nach Ablauf der Amtszeit als Richter lebt es wieder auf. Richter auf Zeit können nur an den Verwaltungsgerichten, nicht aber an den Obergerichten und Verwaltungsgerichtshöfen oder dem Bundesverwaltungsgericht eingesetzt werden. Gesetzliche Voraussetzung für ihre Bestellung ist ein „nur vorübergehender Personalbedarf“ (§ 18 VwGO). Damit soll vor allem die zügige Bearbeitung der stark gestiegenen Anzahl asylrechtlicher Streitigkeiten sichergestellt werden. Der Einsatz von Richtern auf Zeit ist aber nicht auf dieses Sachgebiet beschränkt.

Die Verfassungskonformität der oben angesprochenen Vorschriften ist bereits im Gesetzgebungsverfahren unter Hinweis auf die verfassungsrechtliche Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit, des Gewaltenteilungsgrundsatzes und der Unparteilichkeit der Richter angezweifelt worden. Mit Blick auf diese rechtliche Unsicherheit und die bislang verfassungsrechtlich ungeklärte Lage hat die ganz überwiegende Zahl der Landesjustizverwaltungen zunächst davon abgesehen, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, an den Verwaltungsgerichten Richter auf Zeit einzusetzen.

Das Ministerium der Justiz und für Europa hat in der Stellungnahme vom 3. April 2018 zum (nahezu) identischen Antrag vom 6. März 2018 (Drucksache 16/3644) darauf hingewiesen, dass wegen des schwebenden Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht „derzeit nicht (beabsichtigt sei), für die Verwaltungsgerichtsbarkeit Richter auf Zeit zu ernennen“.

Mit Beschluss des Zweiten Senats vom 22. März 2018 (2 BvR 780/16) hat das Bundesverfassungsgericht die Vorschriften betreffend die Ernennung von Beamten auf Lebenszeit zu Richtern auf Zeit nunmehr als mit dem Grundgesetz vereinbar eingestuft. Diese Entscheidung war am 3. April 2018 noch nicht veröffentlicht. Vielmehr wurde sie vom Bundesverfassungsgericht erst am 18. Mai 2018 mit Pressemitteilung Nr. 38/2018 öffentlich bekannt gemacht. Bis dahin war in der Jahresvorschau des Bundesverfassungsgerichts lediglich eine Erledigung im Jahr 2018 angekündigt worden.

Nach der mittlerweile im Volltext vorliegenden Entscheidung sind die genannten Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass die wiederholte Bestellung eines Beamten zum Richter auf Zeit nicht erfolgen darf. Weiter hat das Bundesverfassungsgericht unterstrichen, dass der grundsätzliche Vorrang des Lebenszeitrichterhältnisses zu wahren ist (Subsidiaritätsgedanke). Die Bestellungs Voraussetzung des „nur vorübergehenden Personalbedarfs“ ist daher eng auszulegen und nur in einer außergewöhnlichen, nicht durch herkömmliche Instrumente der Personalbewirtschaftung handhabbaren Belastungssituation erfüllt. Außerdem ist ein Distanzgebot zu beachten: Der Richter auf Zeit darf nicht in Verfahren tätig werden, an denen seine Stammbehörde oder eine der Stammbehörde übergeordnete Behörde beteiligt ist. Dieser Anforderung ist bereits bei der gerichtlichen Geschäftsverteilung Rechnung zu tragen.

Nach Maßgabe dieser Grundsätze, insbesondere unter Beachtung des Subsidiaritätsgedankens, kann der Richter auf Zeit zusätzlich zu den bereits in der Stellungnahme vom 3. April 2018 genannten Maßnahmen nunmehr als ein möglicher Baustein zur Bewältigung der momentanen Belastungssituation an den Verwaltungsgerichten angesehen werden.

Das Ministerium der Justiz und für Europa befindet sich bereits in einem Austausch mit den anderen Ressorts.

Nach Veröffentlichung der Entscheidungsgründe des Bundesverfassungsgerichtsbeschlusses wurde die Thematik zudem für die regelmäßig stattfindende Besprechung der Leitungen der Querschnittsabteilungen angemeldet. Neben der Erörterung der aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts folgenden rechtlichen Voraussetzungen für die Bestellung von Verwaltungsrichtern auf Zeit zielt der Austausch mit den anderen Ministerien insbesondere darauf ab, inwieweit eine ressortübergreifende Unterstützung für die Verwaltungsgerichte durch geeignete Beamtinnen und Beamte mit der Befähigung zum Richteramt ohne unzumutbare personelle Einschnitte in den anderen Geschäftsbereichen tatsächlich möglich ist.

Hinsichtlich der Frage nach der besoldungs- und versorgungsrechtlichen Behandlung möglicher Verwaltungsrichter auf Zeit befindet sich das Ministerium der Justiz und für Europa ebenfalls bereits in Gesprächen mit dem Ministerium für Finanzen.

Wolf

Minister der Justiz  
und für Europa