

Landtag Mecklenburg-Vorpommern
- Rechtsausschuss -
Lennéstraße 1
19053 Schwerin

Ausschussdrucksache Nr. 8/1736-10
verteilt an die Mitglieder des
Rechtsausschusses am 13.3.23

Unser Zeichen

Ihr Zeichen

Datum

10. März 2023

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Landesrichtergesetzes (Drs. 8/1736)

hier: Stellungnahme des VRV M-V

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Verein der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter im Lande Mecklenburg-Vorpommern (VRV M-V) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Landesrichtergesetzes (Drs. 8/1736).

Der VRV M-V nimmt zu dem Entwurf wie folgt Stellung und beschränkt sich aufgrund der für die Erstellung der Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit auf folgende wesentliche Erwägungen:

Die mit dem Gesetzentwurf insbesondere verfolgten Ziele, die grundlegenden Vorgaben für die dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter in Rechtsnormen zu regeln und Richterinnen und Richtern Zugang zu Urlaub ohne Dienstbezüge und zu bestimmten Teilzeitmodellen zu ermöglichen, sind nachvollziehbar. Dass sich der Gesetzgeber ihrer annimmt wird grundsätzlich begrüßt. In der konkreten Umsetzung ergeben sich allerdings mehrere kritisch zu betrachtende Gesichtspunkte.

Zu Artikel 1 Nummer 1

Die Änderung der Bezeichnung des Gesetzes führt zum Wegfall der Kurzbezeichnung (bisher: Landesrichtergesetz). Aus Rechtsanwendersicht mag sich dies insbesondere beim Zitieren des Gesetzes als nachteilig darstellen. Es sollte daher an der bisherigen Kurzbezeichnung festgehalten werden.

Zu Artikel 1 Nummer 9

Mit der in Artikel 1 Nummer 9 vorgesehenen Neufassung des § 6 RiG M-V (E) soll eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Rechtsgrundlage für dienstliche Beurteilungen geschaffen werden.

Nach der im Vorblatt und der Begründung des Gesetzentwurfs zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteil vom 7. Juli 2021 – 2 C 2/21 –, juris Rn. 32) müssen die grundlegenden Vorgaben für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen in Rechtsnormen geregelt werden. Für eine dienstliche Beurteilung wesentlich sind die Entscheidung über das Beurteilungssystem (Regelbeurteilungen oder bloße Anlassbeurteilungen, gegebenenfalls Letztere als Ausnahme der Erstgenannten) und die Vorgabe der Bildung des abschließenden Gesamturteils unter Würdigung aller Einzelmerkmale (vgl. BVerwG a.a.O., Rn. 34).

Den sich aus der zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergebenden Maßgaben dürfte § 6 RiG M-V (E) im Grundsatz genügen, wobei der Gesetzentwurf an mehreren Stellen zu Unklarheiten führt.

§ 6 Absatz 1 Satz 2 RiG M-V (E) ordnet nunmehr an, dass die Beurteilung mit einem Gesamturteil, das auf der Würdigung aller Einzelmerkmale beruht, schließt. Die Regelung macht deutlich, dass in der dienstlichen Beurteilung ein Gesamturteil zu bilden ist. Ferner trifft sie die zumindest grundlegende Aussage, dass das Gesamturteil aufgrund einer Würdigung aller Einzelmerkmale zu treffen ist. Insofern scheint der Regelung jedoch ein Stück weit der Bezug zu fehlen, weil sich § 6 RiG M-V (E) an keiner anderen Stelle etwas zu Einzelmerkmalen entnehmen lässt. Explizit erwähnt werden sie auch in der Verordnungsermächtigung in § 6 Absatz 4 Satz 1 RiG M-V (E) nicht.

§ 6 Absatz 2 RiG M-V (E) regelt die Grundzüge des Beurteilungssystems, mithin, dass es Regel- und Anlassbeurteilungen gibt. § 6 Absatz 2 Satz 1 RiG M-V (E) ordnet an, dass für Richterinnen und Richter Regelbeurteilungen zu erstellen sind. Der Wortlaut der Norm eröffnet insoweit richtigerweise kein Ermessen.

§ 6 Absatz 2 Satz 2 RiG M-V (E) sieht hingegen vor, dass auch Anlassbeurteilungen erstellt werden können, wenn es die dienstlichen oder persönlichen Verhältnisse erfordern. *Diese Vorschrift begegnet Bedenken.*

Tatbestandsseitig stellt die Formulierung „wenn es die dienstlichen oder persönlichen Verhältnisse erfordern“ eine Erweiterung gegenüber § 7 Absatz 1 der Verwaltungsvorschrift „Dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte“ (AmtsBl. M-V 2011 S. 906) dar, der die Gründe für die Erstellung einer Anlassbeurteilung abschließend nennt. Der Regelungsgehalt der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung ist unklar und lässt sich weder aus dem Gesetz heraus noch aus der Begründung präzisieren. Daraus kann sich potentiell auch eine Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit ergeben. *Die Erweiterung wird daher abgelehnt.*

Rechtsfolgenseitig räumt die Norm zumindest ihrem Wortlaut nach Ermessen ein. *Die Regelung wird in ihrer vorgeschlagenen Form daher abgelehnt.* Die Erstellung einer Anlassbeurteilung wäre dann nämlich nicht zwingende Rechtsfolge. Es ist nicht erkennbar, ob die Einräumung von Ermessen überhaupt gewollt ist und, falls dies der Fall ist, worin der gesetzliche Zweck des Ermessens liegen soll. Aus der Begründung ergibt sich, dass an das nach der Verwaltungsvorschrift „Dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte“ bestehende Beurteilungssystem angeknüpft wird. Dort ist ein Ermessen hinsichtlich der Erstellung von Anlassbeurteilungen nicht vorgesehen. Die Anknüpfung sollte insoweit konsequent erfolgen, als dass im Gesetz konkret die Fälle geregelt werden, in denen Anlassbeurteilungen zu erstellen sind.

§ 6 Absatz 3 Satz 1 RiG M-V (E) trifft besondere Regelungen über die dienstliche Beurteilung von Richterinnen und Richtern auf Probe, kraft Auftrags und auf Zeit. Ausweislich der Begründung handelt es sich dabei um einen Mindestrahmen. Die Vorschrift stellt sich ihrem Wortlaut nach aber wohl eher als abschließende Regelung in Bezug auf diese Richterinnen und Richter dar, von der durch Rechtsverordnung schwerlich abgewichen werden könnte. Das wirft die Frage nach dem Verhältnis zu § 6 Absatz 2 RiG M-V (E) auf. Auch für Richterinnen und Richter auf Probe kann beispielweise anlässlich einer Abordnung ein Bedürfnis nach einer Anlassbeurteilung bestehen. Richter auf Zeit sind gemäß § 18 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) für die Dauer von mindestens zwei Jahren, längstens jedoch für die Dauer ihres Hauptamts, zu ernennen, sodass insbesondere bei länger dauernder Ernennung womöglich Bedarf nach einer Regelbeurteilung bestehen kann. Hinsichtlich der Fristvorgaben für die Beurteilung von Richterinnen und Richtern auf Probe („spätestens neun Monate nach Beginn und unmittelbar vor Ablauf der Probezeit“) und kraft Auftrags („spätestens vor der Lebenszeiternennung“) kann sich zudem die Frage

hinreichender Bestimmtheit stellen. Mit Blick auf das angestrebte Ziel des Gesetzentwurfs sollten konkrete Vorgaben gemacht werden.

Die weitgehende inhaltlich an sich kaum begrenzte Verordnungsermächtigung in § 6 Absatz 4 Satz 1 RiG M-V (E) überzeugt nicht. Aus Sicht des VRV M-V vorzugswürdig wäre es, wenn der Gesetzgeber von seiner „selbstverständlich“ (vgl. BVerwG a.a.O., Rn. 35) bestehenden Befugnis zu weitergehenden eigenen Regelungen Gebrauch machen würde. Letztlich handelt es sich bei § 6 Absatz 4 Satz 1 RiG M-V (E) um eine Blankettermächtigung, die es dem zuständigen Ministerium innerhalb der durch die sehr zurückhaltende gesetzliche Regelung gesetzten Grenzen erlaubt, weitgehende Regelungen in Bezug auf die dienstlichen Beurteilungen zu treffen. Was dabei mit „Grundsätzen“ gemeint ist, bleibt unklar. Diese zu regeln, obliegt nach der auch vom Gesetzentwurf in Bezug genommenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dem Gesetzgeber. Sofern die Vorschrift eine weitergehende Subdelegation der Regelungsbefugnis auf die Ebene unterhalb der Rechtsverordnung nahelegen will, wird das auch mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts abgelehnt. Bedenklich erscheint insofern auch die Reichweite der Verordnungsermächtigung, die auf die „Grundsätze für die dienstliche Beurteilung sowie für das Beurteilungsverfahren“ abstellt und sodann nicht abschließend („insbesondere“) exemplarische Regelungsgegenstände aufzählt und kaum begrenzend wirkt. Insofern mag sich auch die Frage nach einer Vereinbarkeit mit Artikel 57 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern stellen, wonach das Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen muss.

Artikel 1 Nummer 10

Die Neufassung von § 7 RiG M-V (E) stellt entgegen der Begründung nicht allein eine sprachliche Gleichstellung von Männern und Frauen dar. Mit der Neufassung wird der für die Beurteilung der Zumutbarkeit maßgebliche Bezug zum Richter oder zur Richterin gestrichen. Daraus dürften sich vermeidbare Auslegungsfragen ergeben, sodass der Bezug wiederaufgenommen werden sollte.

Artikel 1 Nummer 11 Buchstabe c

Aus Sicht des VRV M-V grundsätzlich zu begrüßen ist, dass Richterinnen und Richtern der Zugang zu Urlaub ohne Dienstbezüge eröffnet wird. *Allerdings wird die Ausgestaltung als Ermessensvorschrift abgelehnt.*

Die Verfassungsgarantie des Artikel 97 des Grundgesetzes fordert, die Abhängigkeit der Richter von der Justizverwaltung so gering wie möglich zu halten. Es soll jede Einflussnahme auf die Rechtsstellung der Richter unterbleiben, die vermeidbar, weil nicht aus Gründen der Funktionsfähigkeit der Justiz erforderlich ist. Daher ist der Gesetzgeber im Regelfall gehalten, die

Voraussetzungen abschließend zu normieren, unter denen er Richtern eine Rechtsposition einräumt. Deren Gewährung darf nicht in das Ermessen der Justizverwaltung gestellt werden (vgl. m.w.N. zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: BVerwG, Urteil vom 30. März 2006 – 2 C 23/05 –, juris Rn. 14).

Dem wird § 8 Absatz 1a RiG M-V nicht gerecht, wenn er die Entscheidung über die Gewährung des Urlaubs ohne Dienstbezüge ins Ermessen stellt. In den Urlaubsansprüchen in § 8 Absatz 1 und § 8a Absatz 1 RiG M-V und den Ansprüchen auf Gewährung von Teilzeitbeschäftigung nach § 8b Absatz 1 und § 8d Absatz 1 RiG M-V wird dies berücksichtigt. Sie stellen gebundene Ansprüche dar, die nicht im Ermessen des Dienstherrn stehen. Das ist bei § 8 Absatz 1a RiG M-V (E) gleichermaßen zu berücksichtigen. Eine Ermessensvorschrift erwiese sich insofern auch als systemwidrig.

Anzumerken ist weiterhin, dass insbesondere bei längerfristigen Beurlaubungen unverzüglich für den notwendigen personellen Ersatz gesorgt werden muss, um die Funktionsfähigkeit der Gerichte nicht zu gefährden.

Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe d

Die Änderung wird ebenfalls grundsätzlich begrüßt, allerdings wird auch hier die Einräumung von Ermessen bei der Gewährung der Teilzeitbeschäftigung abgelehnt. Es wird auf die vorstehenden Ausführungen zu Artikel 1 Nummer 11 Buchstabe a verwiesen, die hier gleichermaßen gelten.

Weiterhin erweist sich § 8b Absatz 4 RiG M-V (E) insoweit als *bedenklich*, als dass er wiederholt auf die Arbeitszeit Bezug nimmt. Dieser Bezug geht für das Richteramt zumindest ins Leere. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. einstweilen nur die Pressemitteilung zum Urteil vom 12.01.2023 – 2 C 22.21 – abrufbar unter <https://www.bverwg.de/pm/2023/3>) wird der Umfang des geschuldeten richterlichen Einsatzes nach Arbeitspensen bemessen und richtet sich – anders als bei Beamten – nicht nach konkret vorgegebenen Arbeitsbeziehungsweise Dienstzeiten.

Mit freundlichen Grüßen

Benjamin Ruhnow-Saad
- Erster Vorsitzender -