

---

VRV M-V c/o Oberverwaltungsgericht M-V • Domstraße 7 • 17489 Greifswald

Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz  
Mecklenburg-Vorpommern  
Puschkinstraße 19-21  
19055 Schwerin

*ausschließlich per E-Mail*

**Unser Zeichen**

**Ihr Zeichen**

**Datum**

III 100/2200-32

15. September 2023

**Entwurf einer Verordnung über die dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Beurteilungsverordnung Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte – RiStABeurtVO M-V)**

**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 einer Beurteilungsverordnung Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte – RiStABeurtVO M-V (E).

Ogleich der VRV M-V anerkennt, dass das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern beabsichtigt, zeitnah von der ihm in § 6 Absatz 4 des Gesetzes über die Richterinnen und Richter sowie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (RiG M-V) eingeräumten Verordnungsermächtigung Gebrauch zu machen, und bestrebt ist, den ihm erteilten Regelungsauftrag zu erfüllen, erneuert der VRV M-V die bereits in seiner Stellungnahme vom 10. März 2023 zu dem Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Landesrichtergesetzes geäußerte Kritik an der Verordnungsermächtigung (vgl. die Zusammenfassung in der Drs. 8/2263, Seite 17). Die Verordnungsermächtigung wirft aus hiesiger Sicht jedenfalls die Frage nach einer Vereinbarkeit mit Artikel 57 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern auf. Ein

Mangel in der Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage wirkt sich unmittelbar auf die Wirksamkeit einer auf Grund dieser Ermächtigungsgrundlage erlassenen Rechtsverordnung aus.

Grundsätzlich anzumerken ist zudem, dass mit der RiStABeurtVO M-V (E) die Verwaltungsvorschrift über die Dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (Verwaltungsvorschrift) nahezu unverändert und in ihrem hohen Detaillierungsgrad, einschließlich der bisherigen Ausfüllhinweise, in die Form der Rechtsverordnung überführt wird. Dieses Vorgehen erweist sich hiesigen Erachtens nicht in jeder Hinsicht als frei von Bedenken. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Ermächtigungsgrundlage in § 6 Absatz 4 Satz 1 RiG M-V, die zur Regelung der *Grundsätze* für dienstliche Beurteilungen sowie für das Beurteilungsverfahren ermächtigt. Ob es sich bei sämtlichen vorgesehenen Regelungen um solche Grundsätze handelt, erscheint fraglich.

In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass es sich bei der RiStABeurtVO M-V (E) nicht mehr um eine bloße Verwaltungsvorschrift, sondern um eine Verbindlichkeit beanspruchende Rechtsnorm handelt. Ob dazu etwa die Normierung von Erfahrungssätzen wie in § 4 Absatz 2 RiStABeurtVO M-V (E) passt, mag durchaus fraglich erscheinen. Es wäre hiesigen Erachtens angezeigt gewesen, kritisch zu überprüfen, welche Regelungen der Verwaltungsvorschrift – auch mit Blick auf die Ermächtigungsgrundlage – einer Übernahme in die RiStABeurtVO M-V (E) bedürfen und zugänglich sind. Dies gilt insbesondere mit Blick darauf, dass sich die Regelungen der RiStABeurtVO M-V (E) nicht nur an den gesetzlichen Vorgaben in § 6 RiG M-V messen lassen müssen, sondern ebenso an den von der Rechtsprechung unmittelbar aus Artikel 33 des Grundgesetzes abgeleitete Maßgaben für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen. Das mag im Einzelfall Fragen nach der Wirksamkeit der Verordnung oder zumindest einzelner Vorschriften aufwerfen.

#### Keine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte betreffende Regelungen

Es bestehen aus hiesiger Sicht erhebliche Zweifel daran, dass die Verordnung in der vorliegenden Form vollständig auf die in der Eingangsformel zitierte Ermächtigungsgrundlage in § 6 Absatz 4 Satz 1 und 2 RiG M-V gestützt werden kann.

§ 6 RiG M-V befasst sich mit der dienstlichen Beurteilung von Richterinnen und Richtern. Der Wortlaut der Vorschrift und ihre systematische Stellung belegen das. Der Anwendungsbereich der Verordnungsermächtigung in § 6 Absatz 4 RiG M-V reicht deshalb nicht weiter. Die RiStABeurtVO M-V (E) trifft jedoch auch Regelungen über die dienstliche Beurteilung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Für diese gilt § 6 RiG M-V insgesamt nicht. Die Vorschrift bietet aus sich heraus

mithin keine Rechtsgrundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung mit Regelungen über die dienstliche Beurteilung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Es bedarf aber einer zitierten Ermächtigungsgrundlage für jede in der RiStABeurtVO M-V (E) getroffene Regelung.

#### Zu § 1 Satz 2 RiStABeurtVO M-V (E)

Die Regelung wirft – vermeidbare – Auslegungsfragen auf. Da § 1 Satz 2 RiStABeurtVO M-V (E) ausschließlich Abordnungen an das für Justiz zuständige Ministerium erwähnt, bleibt unklar, welche Regelungen im Fall sonstiger Abordnungen anzuwenden sind. Die exklusive Erwähnung legt nahe, dass es jedenfalls nicht die RiStABeurtVO M-V (E) sein soll.

#### Zu § 2 Absatz 1 RiStABeurtVO M-V (E)

Soweit § 2 Absatz 1 Satz 1 RiStABeurtVO M-V (E) dahin formuliert ist, dass die dienstlichen Beurteilungen Angaben zu der Befähigung, den fachlichen Leistungen und der Eignung enthalten *sollen*, steht sie hiesigen Erachtens nicht in Einklang mit § 6 Absatz 1 Satz 1 RiG M-V, da sie ein – wenn auch eingeschränktes – Ermessen einräumt. Gemäß § 6 Absatz 1 Satz 1 RiG M-V *sind* Eignung, Befähigung und fachliche Leistung zu beurteilen.

Ob die sich für die in § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 4 RiStABeurtVO M-V (E) offenbar als Begriffsbestimmung verstandenen Erläuterungen der Begriffe Befähigung, Leistung und Eignung in § 6 Absatz 4 RiG M-V eine Ermächtigungsgrundlage finden lässt, erscheint zweifelhaft. Der Landesgesetzgeber verwendet die Begriffe in § 6 Absatz 1 Satz 1 RiG M-V selbst, sodass ihr Bedeutungsgehalt – im Wege der Auslegung – unmittelbar dem Gesetz zu entnehmen ist. Eine ausdrückliche Ermächtigung, die Begriffe in der Rechtsverordnung zu definieren, lässt sich § 6 Absatz 4 RiG M-V hiesigen Erachtens nicht entnehmen.

#### Zu § 2 Absatz 2 RiStABeurtVO M-V (E)

Die Vorschrift steht – auch wenn der zum Ausdruck gebrachte Gedanke nachvollziehbar sein mag – ohne jeden Bezug zum Inhalt des § 2 RiStABeurtVO M-V (E). Ihr Regelungsgehalt ist unklar. Der Begründung lässt sich dazu nichts entnehmen. Sofern es sich um eine – verbindliche – Maßgabe für die Erstellung der dienstlichen Beurteilung handeln soll, begegnet dies mit Blick auf Zweck und Maßstab dienstlicher Beurteilungen Bedenken. Die Vorschrift wirft unnötige Auslegungsfragen auf und sollte gestrichen werden.

#### Zu § 3 Absatz 2 und 3 RiStABeurtVO M-V (E)

Um eine transparente Regelung der Beurteilungsmerkmale zu erreichen und dem Beurteiler klar zu verdeutlichen, welche Beurteilungsmerkmale er zu beurteilen hat, erscheint es vorzugswürdig,

die einzelnen Beurteilungsmerkmale abschließend in der RiStABeurtVO M-V (E) zu regeln und nicht lediglich auf die als Anlage beigefügten Ausfüllhinweise zu verweisen.

Dies gilt insbesondere mit Blick darauf, dass § 3 Absatz 3 RiStABeurtVO M-V (E) einzelne Beurteilungsmerkmale herausgreift, die jedoch zuvor im Regelungstext keine Erwähnung gefunden haben.

#### Zu § 3 Absatz 5 RiStABeurtVO M-V (E)

Hinsichtlich der in § 3 Absatz 5 RiStABeurtVO M-V (E) in Verbindung mit Anlage 3 vorgesehenen Gewichtung der Beurteilungsmerkmale ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, dass auf eine am Statusamt orientierte einheitliche Gewichtung der Beurteilungsmerkmale hingewirkt wird.

Allerdings erscheint fraglich, ob die sich aus § 3 Absatz 5 RiStABeurtVO M-V (E) in Verbindung mit Anlage 3 ergebende Gewichtung den nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bestehenden Maßgaben für die Gewichtung der Beurteilungsmerkmale genügt. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 1. März 2018 – 2 A 10.17 –, juris Rn. 45 f.) führt dazu aus:

*„Die erforderliche Gewichtung der Einzelmerkmale darf weder mit Bezug auf den konkret durch den Beamten innegehabten Dienstposten noch durch verschiedene Beurteiler unterschiedlich erfolgen. Vielmehr muss der Dienstherr dafür Sorge tragen, dass innerhalb des Geltungsbereichs einer Beurteilungsrichtlinie oder innerhalb einer Gruppe von Beamten, die im Geltungsbereich derselben Beurteilungsrichtlinie einer bestimmten Laufbahngruppe angehören, diese Gewichtung einheitlich vorgenommen wird. Welche Methode er zur Erreichung dieses Ziels verwendet, unterliegt seinem Organisationsermessen. Geeignet erscheint dem Senat jedenfalls eine abstrakte Vorgabe des Dienstherrn, die erläutert, welchen Einzelmerkmalen einer sog. Ankreuzbeurteilung er im Verhältnis zu den anderen Einzelmerkmalen welches Gewicht zumisst. Ob diese Vorgabe allein sprachliche Mittel verwendet oder - auch das ist denkbar - mathematisch exakt Faktoren für die Einzelmerkmale festlegt, die ihr unterschiedliches Gewicht zum Ausdruck bringen, unterliegt wiederum dem Organisationsermessen des Dienstherrn.*

*Der dem Dienstherrn eröffnete Wertungsspielraum bei der Gewichtung der Einzelmerkmale einer dienstlichen Beurteilung findet allerdings dort eine Grenze, wo eine von ihm abstrakt vorgegebene Gewichtung dem Bedeutungsgehalt der Begriffe von "Eignung, Befähigung und fachliche Leistung" i.S.v. Art. 33 Abs. 2 GG - offensichtlich - nicht mehr gerecht wird. Dies könnte etwa dann der Fall sein, wenn der Dienstherr vorgäbe, dass bei einer Vielzahl von zu bewertenden Einzelmerkmalen diesen sämtlich das gleiche Gewicht zukommen soll mit der Folge, dass selbst solche Einzelmerkmale, die für eine Bewertung von "Eignung" und "fachliche [sic] Leistung" eines Beamten regelmäßig im Vordergrund stehen (weil sie den Kern dieser Begriffe ausmachen) wie z.B. "Arbeitsgüte" und "Arbeitsmenge" (Qualität und Quantität der Arbeitsergebnisse) - lediglich - mit dem gleichen Gewicht in das Gesamturteil einfließen sollen wie andere, zwar ebenfalls bedeutsame, aber im Vergleich dazu doch nachrangige Einzelmerkmale wie etwa "Fortbildungsbereitschaft" oder "Offenheit für Innovationsprozesse".‘*

Zunächst lässt sich der Begründung der RiStABeurtVO M-V (E) nicht entnehmen, auf welchen Erwägungen die vorgenommene Gewichtung beruht. So stellt sich beispielsweise die Frage, weshalb dem Beurteilungsmerkmal „Verhandlungsgeschick“ bei dem Amt eines Richters am Verwaltungsgericht ein geringeres Gewicht beigemessen wird als bei dem Amt eines Richters am Arbeitsgericht oder eines Richters am Sozialgericht. Auch in Verfahren vor den Verwaltungsgerichten besteht die Verpflichtung des Gerichts, in jeder Lage des Verfahrens auf eine gütliche Beilegung des Rechtsstreits oder einzelner Streitpunkte bedacht sein (§ 173 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung in Verbindung mit § 278 Absatz 1 der Zivilprozessordnung).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, weshalb von den Beurteilungsmerkmalen etwa beim Amt eines Richters am Verwaltungsgericht nur zwei Merkmale besonders wichtig sind. Dies lässt offen, welche Gewichtung den übrigen Merkmalen zukommt. Eine Aussage dazu dürfte erforderlich sein, lässt sich der RiStABeurtVO M-V (E) aber nicht entnehmen. Dem jeweiligen Beurteiler kann diese Gewichtung nicht überlassen bleiben und wird sie von § 3 Absatz 5 RiStABeurtVO M-V (E) wegen dessen abschließender Formulierung auch nicht überlassen. Sollte § 3 Absatz 5 RiStABeurtVO M-V (E) dahin zu verstehen sein, dass den Merkmalen, die nicht als besonders wichtig bezeichnet sind, durchgehend dieselbe Wertigkeit zukommt, mag zweifelhaft erscheinen, ob sich dies noch in den Grenzen des dem Dienstherrn eröffneten Wertungsspielraumes hält. Aus hiesiger Sicht eindeutig vorzugswürdig und geboten ist es daher, zu allen Beurteilungsmerkmalen bezogen auf das konkrete Statusamt eine Aussage zur Gewichtung der Beurteilungsmerkmale untereinander zu treffen.

#### Zu § 7 Absatz 1 RiStABeurtVO M-V (E)

Sofern § 7 Absatz 1 RiStABeurtVO M-V (E) dahin zu verstehen sein soll, dass damit die Fälle, in denen Anlassbeurteilungen zu erstellen sind, abschließend geregelt werden, ist eine solche Regelung zwar durchaus angezeigt, hätte aber – anders als in § 6 Absatz 2 Satz 2 RiG M-V geschehen – bereits im RiG M-V getroffen werden müssen. Es wird sich nun vielmehr die Frage stellen, ob § 7 Absatz 1 RiStABeurtVO M-V (E) in Widerspruch zu § 6 Absatz 2 Satz 2 RiG M-V steht. Nach dieser Vorschrift sind dienstliche Beurteilungen – stets – zu erstellen, wenn es die dienstlichen oder persönlichen Verhältnisse erfordern. Eine Begrenzung auf konkrete Fälle lässt sich dem Gesetz gerade nicht entnehmen. Es wird insoweit auf die Stellungnahme des VRV M-V vom 10. März 2023 zu dem Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Landesrichtergesetzes (vgl. die Zusammenfassung in der Drs. 8/2263, Seite 16) Bezug genommen.

#### Zu § 8 Absatz 2 Satz 1 RiStABeurtVO M-V (E)

Bei § 8 Absatz 2 Satz 1 RiStABeurtVO M-V (E) bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit mit § 6 Absatz 3 Satz 1 RiG M-V. Der VRV M-V hatte bereits in seiner Stellungnahme vom 10. März 2023 zu dem

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Landesrichtergesetzes (vgl. die Zusammenfassung in der Drs. 8/2263, Seite 17) darauf hingewiesen, dass sich § 6 Absatz 3 Satz 1 RiG M-V nach seinem Wortlaut als abschließende Regelung der Beurteilungszeitpunkte darstellen dürfte. Raum für die Regelung davon abweichender Beurteilungszeitpunkte in der RiStABeurtVO M-V (E) dürfte daher nicht bestehen.

#### Zu § 16 RiStABeurtVO M-V (E)

Die Einführung einer Pflicht zur Bekanntmachung der Ergebnisse der Regelbeurteilungsrunden wird begrüßt. Besondere Bedeutung ist im Vollzug allerdings dem Erfordernis der Anonymisierung in § 16 Satz 3 RiStABeurtVO M-V (E) beizumessen. Insbesondere in Fällen in denen es aufgrund der vorgesehen Differenzierungen zur Bildung kleiner Gruppen kommt, ist – auch unter Berücksichtigung gerichts- und behördeninterner Dynamiken – durch geeignete und wirkungsvolle Maßnahmen *zwingend sicherzustellen, dass in keiner Situation irgendein Rückschluss auf die jeweils Beurteilten möglich ist.*

#### Zu § 17 RiStABeurtVO M-V (E)

Ob die Übergangsregelung in § 17 RiStABeurtVO M-V (E) mit § 6 RiG M-V vereinbar ist, erscheint zweifelhaft. Der Gesetzgeber hat unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteil vom 7. Juli 2021 – 2 C 2/21 –) mit der in § 6 RiG M-V getroffenen Neuregelung einen Systemwechsel bei den normativen Grundlagen der dienstlichen Beurteilungen der Richterinnen und Richter vorgenommen und die wesentlichen Entscheidungen im Gesetz selbst getroffen. Mit § 6 Absatz 4 RiG M-V hat er zum Ausdruck gebracht, dass, soweit er Regelung zur dienstlichen Beurteilung der Richterinnen und Richter nicht selbst trifft, diese in einer Rechtsverordnung zu treffen sind. Eine – womöglich über Jahre andauernde – weitere Anwendung der bisher herangezogenen Verwaltungsvorschrift lässt sich damit nicht vereinbaren. Der Verordnungsermächtigung in § 6 Absatz 4 RiG M-V lässt sich keine Ermächtigung zur Anordnung der weiteren Anwendung der – jetzt systemfremden – Verwaltungsvorschrift entnehmen. Eine solche Übergangsvorschrift hätte allenfalls im Gesetz selbst getroffen werden können. Ferner sei darauf hingewiesen, dass ab seinem Inkrafttreten § 6 RiG M-V den maßgeblichen normativen Rahmen für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen von Richterinnen und Richtern bildet. Ob alle Regelungen der Verwaltungsvorschrift in jeder Hinsicht mit § 6 RiG M-V in Einklang stehen, liegt jedenfalls nicht auf der Hand. Dies dürfte nicht nur unerhebliche – aber vermeidbare – Zweifelsfragen aufwerfen.

#### Zu § 18 RiStABeurtVO M-V (E)

Bedenklich erscheint, dass § 18 Satz 1 RiStABeurtVO M-V (E) ein Inkrafttreten erst am 1. November 2023 vorsieht. Die Änderung des § 6 Absatz 4 RiG M-V tritt gemäß Artikel 2 des Fünften

Gesetzes zur Änderung des Landesrichtergesetzes bereits am 1. Oktober 2023 in Kraft. Daraus ergibt sich, dass es für den Zeitraum vom 1. Oktober 2023 bis zum 31. Oktober 2023 an einer abschließenden Rechtsgrundlage für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen der Richterinnen und Richter fehlt. Jedenfalls mit dem Inkrafttreten der vom Landesgesetzgeber in § 6 RiG M-V getroffenen Regelung wird sich nicht mehr vertreten lassen, dass die dienstlichen Beurteilungen der Richterinnen und Richter in rechtmäßiger Weise aufgrund der bisherigen Verwaltungsvorschrift erfolgen kann. Es stellt sich aufgrund des vollzogenen Systemwechsels daher die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage stattdessen in dem Zeitraum vom 1. Oktober 2023 bis 31. Oktober 2023 dienstliche Beurteilungen der Richterinnen und Richter erfolgen sollen. Diese Frage dürfte auch die Übergangsregelung in § 17 RiStABeurtVO M-V (E) nicht beantworten, da diese ihrerseits erst am 1. November 2023 in Kraft tritt und darüber hinaus den oben dargestellten Rechtmäßigkeitszweifeln ausgesetzt ist. Womöglich mag sich daraus Bedarf für einen abweichenden Inkrafttretenszeitpunkt ergeben.

Mit freundlichen Grüßen

Benjamin Ruhnów-Saad  
- Erster Vorsitzender -