

II. Verwaltungsvorschriften (Beurteilungsrichtlinien)

1. Vorbemerkungen

Die für die Rechtspflege als oberste Dienstbehörden zuständigen Landesminister(ien) haben die Verwaltungsvorschriften über die Beurteilung der Richter und Staatsanwälte – abgesehen von dem in Schleswig-Holstein genutzten Instrument von Dienstvereinbarungen – jeweils in *einem* Erlass zusammengefasst und zumeist unter der Bezeichnung „Allgemeine Verfügung“ verlautbart; inzwischen sind vielfach die einschlägigen speziellen Rechtsverordnungen zum Beurteilungswesen der Richter und Staatsanwälte an die Stelle dieser Verwaltungsvorschriften getreten (s. Rn. 513 ff.). Obwohl die Staatsanwälte Beamte sind¹⁾, ist deren Einbeziehung in das für Richter vorgesehene Beurteilungssystem wenn schon nicht zwingend, so doch jedenfalls beanstandungsfrei. Die Rechtsstellung der Staatsanwälte unterscheidet sich von denjenigen der übrigen Beamten im Rechtspflegebereich dadurch, dass ihre Weisungsgebundenheit – in einer im Einzelnen umstrittenen Weise²⁾ – durch das Legalitätsprinzip (§ 152 Abs. 2 StPO) begrenzt wird. Zwar sind sie nicht unabhängig im Sinne der nur für Richter und ihre Tätigkeit geltenden Garantie des Art. 97 Abs. 1 GG; ihre an der Rechtsidee und „strenger Gesetzlichkeit“³⁾ ausgerichtete Aufgabe rückt sie jedoch, soweit das Legalitätsprinzip reicht, in die Nähe der Richter. Nach Auffassung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts soll mit der Zuweisung des Amtes eines Richters am Amtsgericht für einen Staatsanwalt – ungeachtet des Ernennungserfordernisses (§ 17 Abs. 2 Nr. 1 DRiG) – kein Statuswechsel verbunden sein⁴⁾, womit allerdings verkannt wird, dass nicht selten ein- und derselben Besoldungsgruppe verschiedene Statusämter zugeordnet sind. Abgesehen von psychologischen Aspekten⁵⁾ kann auch der Wechsel zwischen richterlichem und staatsanwaltschaftlichem Dienst durch eine Beurteilungsregelung der hier angesprochenen Art erleichtert werden.⁶⁾ Das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz des Landes Sachsen-

1) Vgl. BVerfG, NJW 1972, 25 (26 f.).

2) Vgl. dazu Schmidt-Räntsche, DRiG, § 122, Rn. 2 m.w.N.

3) Fürst/Mühl/Arndt, Richtergesetz, Rn. 2 zu § 122 DRiG.

4) SächsOVG, LKV 2012, 84.

5) Vgl. dazu Fürst/Mühl/Arndt, Richtergesetz, Rn. 3 zu § 122 DRiG.

6) Vgl. Eck in: Hüllmantel u.a., Leistungslaufbahngesetz, Rn. 9 zu Art. 63 [a.F.].

Anhalt hat Verwaltungsvorschriften zur Durchführung und Erläuterung der dortigen Beurteilungsverordnung erlassen (Rn. 71), wie dies in § 14 LSA BeurtVO RiStA vorgesehen ist. Die Beurteilungsregelungen für die *übrigen* zum Zuständigkeitsbereich der Justizminister(ien) gehörenden Beamten (und sonstigen Beschäftigten) ist zumeist äußerlich nicht mit derjenigen für Richter und Staatsanwälte verknüpft, vielmehr, soweit sie noch nicht normiert sind, in *besonderen* Erlassen enthalten.

- 518** Hinsichtlich der Rechtsfigur der Sonderverordnung und der Rechtsnatur (des Rechtsquellencharakters) der Verwaltungsvorschriften in ihrer Bedeutung für das Beurteilungswesen kann auf Rn. 134 und 135 verwiesen werden. Für Richtlinien zur Richterbeurteilung gilt insofern nichts Abweichendes. Dementsprechend hat der Bundesgerichtshof entschieden, die zuständige oberste Landesbehörde könne im Rahmen landesgesetzlicher Regelungen, nach denen dem Dienstherrn die dienstliche Beurteilung der Richter obliege, Beurteilungsrichtlinien erlassen, ohne dazu einer weiteren gesetzlichen Ermächtigung zu bedürfen; eine Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit sei darin nicht zu erblicken.⁷⁾

a) Beurteilungsrichtlinien als Regelungsmittel

- 519** Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts Stuttgart⁸⁾ handelt es sich bei der Richterbeurteilung nicht um einen „belastenden Eingriffsakt der vollziehenden Gewalt“. Unter Rn. 136 ist hierzu dargetan, dass der Meinung des Verwaltungsgerichts offenbar die Annahme zugrunde liege, Richterbeurteilungen seien Maßnahmen der Dienstaufsicht, während sie in Wahrheit *anders geartete* Mittel der Personalführung und -auslese sind (s. dazu Rn. 494 f.), die, auch wenn sie etwa dazu führen, dass der Richter nicht angestellt oder befördert wird oder dass sich sein Aufgabenkreis verändert, *nicht schon deshalb* am Vorbehalt des Gesetzes gemessen werden können.
- 520** Soweit das Verwaltungsgericht Stuttgart argumentiert, dass eine Regelung der Zuständigkeit zur Beurteilung von Richtern die richterliche Unabhängigkeit berühre und *daher* dem – jüngst allerdings vom Bun-

7) BGH, ZBR 2002, 215 (217) = NJW 2002, 359.

8) DRiZ 1970, 364.

desverwaltungsgericht^{8a)} für das Beurteilungsweisen insgesamt als einschlägig angesehenen (siehe dazu Rn. 137a) – Gesetzesvorbehalt unterliege, sind folgende Hinweise angebracht: Die Verfassungsgarantie der richterlichen Unabhängigkeit fordert dem Bundesverwaltungsgericht zufolge, „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.“⁹⁾ Daran gemessen konfigurieren Zuständigkeitsregelungen, nach denen der Dienstvorgesetzte zum Beurteiler bestimmt wird, materiell nicht mit der richterlichen Unabhängigkeit. Die Zuständigkeit zur Abgabe dienstlicher Beurteilungen liegt – da diese als „persönliche Angelegenheit“ des Beurteilten anzusehen sind – naturgemäß grundsätzlich bei den Dienstvorgesetzten des Amtswalters. Was Beamte angeht, ist dazu auf Rn. 267 Bezug zu nehmen; was Richter betrifft, ergibt sich die Regelzuständigkeit des (unmittelbaren) Dienstvorgesetzten teils aus (besonderen) Vorschriften der Richtergesetze (s. § 14 Abs. 1 Satz 1 NW LRLiStAG: „von der dienstvorgesetzten Stelle“ und ergänzend § 9 Abs. 1 NW BeurtVO JM i.V.m. § 1 Abs. 1 der Disziplinarzuständigkeitsverordnung JM; s. ferner Art. 5 Abs. 1 Satz 1 BayRLiStAG und § 6 Abs. 1 Satz 1 SächsRiG) oder aus entsprechenden verordnungsrechtlichen Bestimmungen (§ 11 Abs. 1 Satz 1 BW BeurtVO-LRLiStAG, § 6 Abs. 1 BrBeurtVO-RiStA, § 5 Abs. 1 BlnRiStABeurtV, § 5 Abs. 1 BbgRiStABeurtV, § 5 Abs. 1 RiStABeurtVO M-V, § 12 Abs. 1 NBeurtVO-RiStA, § 7 Abs. 1 LSA BeurtVO LRLiStA, § 12 Abs. 1 RiStABuVO SH), teils aus den (allgemeinen) Verweisungen auf die § 3 Abs. 2 BBG korrespondierenden Länderregelungen. Wenn man die Geltung des Gesetzesvorbehalts für die Regelung der Zuständigkeit zur Beurteilung von Richtern unterstellen wollte, so wäre diesem Verfassungsgrundsatz mithin genügt. Als klärungsbedürftig könnte es daher nur erscheinen, ob die Beurteilungszuständigkeit im Richterbereich, soweit sie nicht durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber selbst und unmittelbar festgelegt ist, durch Verwaltungsvorschrift einer anderen Person als dem Dienstvorgesetzten (etwa auf dessen

8a) Siehe BVerwG 17.9.2020 – 2 C 2.20 – juris Rn. 16, und 21.12.2020 – 2 B 63.20 –, juris Rn. 22 ff. sowie dagegen die fundierte Kritik des OVG Bln-Bbg (19.5.2021 – 4 S 15/21 –, juris Rn. 4 ff.). Inzwischen hat das BVerwG seinen Ansatz bekräftigt und fortentwickelt (7.7.2021 – 2 C 2.21 –, juris Rn. 32 ff.; vgl. auch BVerwG 29.8.2023 – 1 WB 60.22 –, juris Rn. 36 ff.); siehe dagegen die gewichtigen Einwände des RP OVG 13.7.2022 – 2 A 10078/22 –, juris Rn. 28 ff. und ferner des Näheren Rn. 137a.

9) BVerwG, ZBR 2006, 349 (350).