

# VERFASSUNGSGERICHT DES LANDES BRANDENBURG



IM NAMEN DES VOLKES

## **B e s c h l u s s**

VfGBbg 44/24

In dem konkreten Normenkontrollverfahren

betreffend die Vereinbarkeit von § 41 Satz 1 in Verbindung mit § 41 Satz 2 bis 5, §§ 46, 47, 49 und 50 BbgRiG (GVBl. I/19 Nr. 34) mit der Verfassung des Landes Brandenburgs aufgrund des Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 28. August 2024 (OVG 4 B 4/23)

hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

am 18. September 2025

durch die Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter Möller, Heinrich-Reichow, Kirbach, Dr. Koch, Müller, Sokoll und Dr. Strauß

**b e s c h l o s s e n :**

Die Vorlage ist unzulässig.

G r ü n d e :

A.

- 1 Gegenstand des konkreten Normenkontrollverfahrens ist eine Vorschrift des Brandenburgischen Richtergesetzes über die Mitbestimmung des Richterrats.

I.

- 2 Das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat die Frage der Vereinbarkeit von § 41 Satz 1 in Verbindung mit § 41 Satz 2 bis 5, §§ 46, 47, 49 und 50 Brandenburgisches Richtergesetz (BbgRiG) mit Art. 2 Abs. 2 und 4 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) zur Entscheidung vorgelegt.

II.

Die Regelungen des Brandenburgischen Richtergesetzes lauten auszugsweise:

- 3 

§ 41  
Mitbestimmung

Der Richterrat bestimmt bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen mit, die die Richterinnen und Richter insgesamt oder im Einzelfall betreffen oder sich auf sie auswirken. Soweit Mitbestimmungsfälle über die beabsichtigten Maßnahmen hinaus schutzwürdige persönliche Interessen der Richterin oder des Richters berühren, ist die Mitbestimmung von der Zustimmung der betroffenen Person abhängig. In jedem Fall ist das den Vorsitz des Richterrats führende Mitglied von der beabsichtigten Maßnahme zu unterrichten. Die Mitbestimmung entfällt bei Organisationsentscheidungen der obersten Dienstbehörde, die auf deren verfassungsmäßigen Rechten beruhen. Die Zuständigkeit des Richterrats besteht nicht in Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit des Präsidialrats fallen.

- 4 

§ 46  
Verfahren bei der Mitbestimmung

(1) Eine der Mitbestimmung des Richterrats unterliegende Maßnahme kann nur mit seiner Zustimmung getroffen werden, soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist.

(2) Der Gerichtsvorstand unterrichtet den Richterrat von der beabsichtigten Maßnahme und beantragt seine Zustimmung. Der Richterrat kann verlangen, dass der Gerichtsvorstand die beabsichtigte Maßnahme begründet. Der Beschluss des Richterrats ist dem Gerichtsvorstand innerhalb von zwei Wochen nach dem Eingang des Antrags schriftlich mitzuteilen und im Fall der Ablehnung

zu begründen. In dringenden Fällen kann die Frist auf eine Woche verkürzt werden. Die Maßnahme gilt als gebilligt, wenn nicht der Richterrat innerhalb der genannten Frist die Zustimmung schriftlich verweigert; dies gilt nicht, wenn der Richterrat schriftlich Fristverlängerung beantragt hat. Eine Fristverlängerung über zwei Wochen hinaus bedarf der Festsetzung durch den Gerichtsvorstand. Ist der Gerichtsvorstand nach allgemeinen Vorschriften an eine Frist gebunden, so kommt eine Fristverlängerung höchstens bis zu einer Woche vor Ablauf dieser Frist in Betracht; hat der Richterrat bis zum Ablauf der Fristverlängerung die Zustimmung nicht schriftlich verweigert, so gilt die Maßnahme als gebilligt.

(3) Beantragt der Richterrat eine der Mitbestimmung unterliegende Maßnahme, hat er sie schriftlich vorzuschlagen und zu begründen. Der Gerichtsvorstand gibt dem Richterrat innerhalb von zwei Wochen nach dem Eingang des Antrags seine Entscheidung bekannt. Er erteilt einen Zwischenbescheid, falls eine Entscheidung innerhalb der Frist nicht möglich ist. Bei Erteilung eines Zwischenbescheids ist die Entscheidung unverzüglich, spätestens aber innerhalb von drei Monaten nach dem Ablauf der Frist des Satzes 2 zu treffen. Ablehnung der beantragten Maßnahme und Zwischenbescheid sind zu begründen.

(4) Soweit Mitglieder des Richterrats Beschwerden oder Behauptungen vortragen, die für eine Richterin oder einen Richter ungünstig sind oder nachteilig werden können, ist ihr oder ihm Gelegenheit zur Äußerung zu geben; die Äußerung ist aktenkundig zu machen.

5

#### § 47

#### Verfahren bei Nichtzustimmung

(1) Kommt es über eine der Mitbestimmung unterliegende Maßnahme zwischen dem Gerichtsvorstand und dem Richterrat nicht zu einer Einigung, so kann innerhalb von zwei Wochen nach der Feststellung der Nichteinigung die Sache schriftlich der übergeordneten Dienststelle, bei der eine Stufenvertretung gebildet ist, oder dem Gesamtrichterrat vorgelegt werden. Gesamtrichterrat und übergeordnete Dienststelle verhandeln innerhalb von zwei Wochen. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend, wenn die Präsidentin oder der Präsident des oberen Landesgerichts den örtlich zuständigen Richterrat zu beteiligen hat. In der Finanzgerichtsbarkeit beteiligt die übergeordnete Dienststelle den Richterrat. In dringenden Fällen kann die Verhandlung binnen einer Woche beantragt werden.

(2) Einigen sich die Präsidentin oder der Präsident des oberen Landesgerichts als übergeordnete Dienststelle und die zuständige Richtervertretung nicht, so kann innerhalb von zwei Wochen nach der Feststellung der Nichteinigung die Sache schriftlich auf dem Dienstweg der obersten Dienstbehörde vorgelegt werden. Absatz 1 Satz 2, 4 und 5 gilt entsprechend.

(3) In den Fällen des Absatzes 1 kann die Sache einvernehmlich auch unmittelbar der obersten Dienstbehörde zur weiteren Verhandlung mit dem Hauptrichter- und Hauptstaatsanwaltsrat vorgelegt werden.

(4) Kommt es zwischen der obersten Dienstbehörde und dem Hauptrichter- und Hauptstaatsanwaltsrat zu keiner Einigung, so kann innerhalb von zwei Wochen nach Feststellung der Nichteinigung die Einigungsstelle angerufen werden. Eine Anrufung durch den Hauptrichter- und Hauptstaatsanwaltsrat bedarf eines

Antrags der zuständigen Richtervertretung. Sieht er von einer Anrufung ab, so hat er dies der zuständigen Richtervertretung unverzüglich mitzuteilen.

(5) Der Feststellung der Nichteinigung in den Fällen der Absätze 1 bis 4 steht es gleich, wenn seit dem Antrag auf Zustimmung oder Vorlage der Maßnahme sechs Wochen vergangen sind.

(6) Die Einigungsstelle wird bei der zuständigen obersten Dienstbehörde für die regelmäßige Dauer der Wahlperiode gebildet. Bestehen mehrere oberste Dienstbehörden, wird die Einigungsstelle bei der Behörde gebildet, welche die Dienstaufsicht über die ordentliche Gerichtsbarkeit ausübt. Sie besteht aus je drei von der obersten Dienstbehörde und dem Haupttrichter- und Hauptstaatsanwaltsrat bestellten beisitzenden sowie einem unparteiischen vorsitzenden Mitglied, auf dessen Person sich beide Seiten einigen. Bestehen mehrere oberste Dienstbehörden, sind die beisitzenden Mitglieder einvernehmlich zu bestellen. Kommt eine Einigung über die Person des vorsitzenden Mitglieds nicht zustande, bestellt ihn die Präsidentin oder der Präsident des Landtages.

(7) In gemeinsamen Angelegenheiten nach § 55 gehören der Einigungsstelle statt drei vom Richterrat benannter Mitglieder je ein vom Richterrat und vom Personalrat benanntes Mitglied sowie ein weiteres Mitglied an, das von dem Gremium benannt wird, das die höhere Anzahl von Wahlberechtigten hat. Bei gleicher Anzahl von Wahlberechtigten entscheidet das Los.

(8) Kommt es bei mitbestimmungspflichtigen Maßnahmen der obersten Dienstbehörde nicht zu einer Einigung, so entscheidet die oberste Dienstbehörde endgültig; Absätze 1 bis 7 sowie §§ 48 bis 50 finden in diesem Fall keine Anwendung.

6

#### § 49

#### Beschlussfassung der Einigungsstelle

(1) Die Einigungsstelle entscheidet nach mündlicher Beratung durch Beschluss. Der Beschluss wird von den Mitgliedern der Einigungsstelle mit Stimmenmehrheit gefasst. Der Beschluss soll innerhalb von 30 Arbeitstagen nach Anrufung der Einigungsstelle ergehen.

(2) Der Beschluss ist auf Antrag unverzüglich schriftlich abzufassen, zu begründen, von dem unparteiischen Mitglied zu unterzeichnen und den Beteiligten zuzustellen.

(3) Der Beschluss ist für die Beteiligten bindend, soweit er nicht nach § 50 ganz oder teilweise aufgehoben wird.

7

#### § 50

#### Aufhebung bindungsgerechter Beschlüsse der Einigungsstelle

(1) Die oberste Dienstbehörde kann Beschlüsse der Einigungsstelle ganz oder teilweise aufheben und endgültig entscheiden, wenn durch den Beschluss der Amtsauftrag, für eine geordnete Rechtspflege zu sorgen, nicht nur unerheblich berührt wird.

(2) Die oberste Dienstbehörde hebt Beschlüsse der Einigungsstelle ganz oder teilweise auf und entscheidet endgültig, sofern der Beschluss gegen geltendes Recht verstößt.

### III.

- 8 Kläger des Ausgangsverfahrens ist der Richterrat des Landessozialgerichts Berlin-Brandenburg.
- 9 Die Ministerin der Justiz des Landes Brandenburg sandte unter dem 16. April 2020 zur „Umsetzung der Neuregelung zur Mitbestimmung im BbgRiG“ sog. „Anwendungshinweise zur Auslegung von § 41 Satz 1 BbgRiG“ an die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesobergerichte und an den Generalstaatsanwalt des Landes. Darin verwies sie zunächst auf als vorrangig angesehene Vorschriften wie § 9 Abs. 2 Satz 3 BbgRiG (dienstliche Beurteilungen betreffend; jetzt § 9 Abs. 3 Satz 2 BbgRiG), §§ 21a ff. Gerichtsverfassungsgesetz (Präsidiumsangelegenheiten) und § 41 Satz 5 BbgRiG (Präsidialratsangelegenheiten). Die dem Präsidialrat vorbehaltenen Beteiligungen betreffen auch Vorfeldmaßnahmen, etwa eine kurzfristige Abordnung oder eine Untersuchungsanordnung vor einer etwaigen Versetzung in den Ruhestand. Sodann hielt die Ministerin eine verfassungskonforme Auslegung des § 41 Satz 1 BbgRiG für geboten. Der Gesetzgeber habe in Kenntnis der verfassungsrechtlichen Lage, wie sie vom Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 24. Mai 1995 (2 BvF 1/92, juris) dargelegt worden sei, den Beschlüssen der Einigungsstelle ausnahmslos bindenden Charakter beigemessen. Um die unzulässige Unterbrechung der Legitimationskette i. S. v. Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz (GG) zu beheben und einen geordneten Geschäftsbetrieb zu gewährleisten, seien die im Einzelnen aufgelisteten Angelegenheiten von der Mitbestimmung ausgenommen.
- 10 Die Beklagte des Ausgangsverfahrens, die Präsidentin des Landessozialgerichts Berlin-Brandenburg, hatte bereits vor Erhalt der Anwendungshinweise eine Beteiligung gem. § 41 Satz 1 BbgRiG bei der dienstlichen Beurteilung von Richterinnen und Richtern abgelehnt unter Verweis auf § 9 Abs. 2 Satz 3 BbgRiG a. F. Nach Erhalt der Anwendungshinweise lehnte die Beklagte des Ausgangsverfahrens unter Berufung darauf auch die Beteiligung des Klägers bei Entscheidungen über Nebentätigkeiten, Anträge auf Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubung oder die Rückkehr zur Vollbeschäftigung sowie über die Elternzeit von Richterinnen und Richtern ab.

- 11 Nachdem die Beteiligten im Juli 2020 eine Dienstvereinbarung abgeschlossen hatten, wonach der Richterrat generell vorab die Zustimmung zur antragsgemäßen Bewilligung von Anträgen von Richterinnen und Richtern nach der Erholungsurlaubs- und Dienstbefreiungsverordnung und in Bezug auf die Entsendung zu Fortbildungsveranstaltungen erteilt, sollten die Fragen der Mitbestimmung einer gerichtlichen Klärung zugeführt werden.
- 12 Der Kläger hat am 4. Dezember 2020 vor dem Verwaltungsgericht Potsdam Klage erhoben mit den Anträgen festzustellen, dass
  1. Entscheidungen über Nebentätigkeiten, Anträge auf Teilzeitbeschäftigungen oder Beurlaubung nach den §§ 4, 5 BbgRiG, über die Rückkehr zur Vollbeschäftigung sowie über Elternzeit und
  2. die Erstellung dienstlicher Beurteilungen für die beim LSG Berlin-Brandenburg beschäftigten Richterinnen und Richter der Mitbestimmung nach § 41 Satz 1 BbgRiG unterliegen und die Nichtdurchführung des Mitbestimmungsverfahrens den Kläger in seinen Rechten verletzt
- 13 Das Verwaltungsgericht gab der Klage in Bezug auf den ersten Antrag statt und wies sie im Übrigen ab.
- 14 Das Verwaltungsgericht lässt ausdrücklich offen, ob § 41 BbgRiG in Teilbereichen verfassungswidrig sein könnte, schließt das aber für die im ersten Feststellungsantrag geltend gemachten Sachverhalte prinzipiell aus. Es handele sich bei ihnen um innerdienstliche Maßnahmen. Auf das vom Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 24. Mai 1995 (BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92 -, juris) entwickelte Stufenmodell und damit verbunden die Frage, ob § 49 Abs. 3, § 50 BbgRiG diesen Anforderungen genüge, komme es hier - auf der Ebene des Richterrats - nicht an. Stattdessen werde die Frage, ob und wie die oberste Dienstbehörde Entscheidungen der Einigungsstelle „übersteuern“ könne, erst dann erheblich, wenn diese von einem Aufhebungs- und Letztentscheidungsrecht in einem Streitfall keinen Gebrauch gemacht hätte. Nur das konkrete Ergebnis eines solchen Verfahrens könne ein verfassungsrechtliches Problem aufwerfen. Das verfassungsrechtlich geforderte Letztentscheidungsrecht des parlamentarisch verantwortlichen Entscheidungsträgers könne jedenfalls bei verfassungskonformer Auslegung der § 49 Abs. 3, § 50 BbgRiG sichergestellt werden. Sollte § 50 BbgRiG auch bei weiter Auslegung nicht als ausreichend angesehen werden, könne in entsprechender Anwendung des § 72 Abs. 5 Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) (a. F., jetzt § 73 Abs. 5 LPersVG) der

§ 49 Abs. 3 BbgRiG verfassungskonform so ausgelegt werden, dass bei innerdienstlichen Angelegenheiten, die schwerpunktmäßig die Erledigung von Amtsaufgaben betreffen, unvermeidlich aber auch die Interessen der Beschäftigten berühren, die Entscheidung der Einigungsstelle nur den Charakter einer Empfehlung an die zuständige Dienstbehörde habe. Eine für die Analogie notwendige planwidrige Regelungslücke sei, anders als die Beklagte meine, anhand der Unterlagen aus der Gesetzesentstehung nicht zu verneinen.

- 15 Hingegen sei die Mitbestimmung bei der Erstellung dienstlicher Beurteilungen aufgrund der § 9 Abs. 2 Satz 3 (inzwischen Abs. 3 Satz 2), § 41 Satz 5 BbgRiG ausgeschlossen. Das schon vor der Gesetzesnovelle geltende Recht auf passive Teilnahme des Richterrats an der Eröffnung einer dienstlichen Beurteilung schließe die Annahme einer vorrangigen Spezialvorschrift nicht aus. Zudem sei der Präsidialrat bei jeder Übertragung eines Richteramtes mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamtes zu beteiligen, mithin bei jeder Beförderung. Das sei die maßgebliche personelle Maßnahme, aus deren Anlass und als deren Grundlage dienstliche Beurteilungen erstellt würden. Der Richterrat solle nicht schon an der Entscheidung über die Beurteilung mitbestimmen, sondern der Präsidialrat erst an der endgültigen personellen Maßnahme beteiligt werden. Wolle man schließlich auf den Doppelcharakter einer dienstlichen Beurteilung abstellen, liege der Schwerpunkt im Aufgabenkreis des Präsidialrats.
- 16 Soweit Kläger und Beklagte unterlegen sind, haben sie gegen das Urteil jeweils die wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassene Berufung eingelegt.
- 17 Der Kläger äußert im Berufungsverfahren die Auffassung, bei der Erstellung dienstlicher Beurteilungen würde auf der Grundlage der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts ein beteiligungsfreier Raum entstehen. Die dienstlichen Beurteilungen seien - vor dem Hintergrund der vom Gesetzgeber gewollten Ausweitung - Maßnahmen im Sinn von § 41 BbgRiG. Dem Kläger gehe es um die Prüfung der Einhaltung des Verfahrens auf dem Weg zur Erstellung der dienstlichen Beurteilungen. Er könne im Unterschied zum Präsidialrat prüfen, ob die Beurteilungsvorgaben ordnungsgemäß angewendet worden seien. Er könne insbesondere auch bei Regelbeurteilungen kontrollieren, ob auf alle Richterinnen und Richter die gleichen Grundsätze angewendet worden seien. Man könne bei dienstlichen Beurteilungen nicht von einer

Maßnahme mit Doppelcharakter sprechen. Vielmehr lägen zum einen dienstliche Beurteilungen, zum anderen davon abzugrenzende Auswahlentscheidungen in Beförderungsverfahren vor. Der innere Zusammenhang ergebe sich lediglich daraus, dass die Beurteilungen wesentliche Erkenntnismittel für die Bestenauslese seien. Im Übrigen habe der Gesetzgeber mit der Mitbestimmung Verfahren für Beschäftigtenvertretungen geschaffen, die personelle Einzelmaßnahmen zeitlich verzögern könnten. Das Verwaltungsgericht akzeptiere nicht den gesetzgeberischen Willen. Das Gericht habe in seiner Begründung Regelbeurteilungen von Richterinnen und Richtern ohne Beförderungsabsicht außer Acht gelassen. Das Mitbestimmungsrecht lasse sich auch aus § 43 Nr. 2 BbgRiG schließen, wonach der Richterrat auf die Beachtung von Rechtsvorschriften hinzuwirken habe. Des Weiteren sei § 9 Abs. 2 Satz 3 (inzwischen Abs. 3 Satz 2) BbgRiG keine das Mitbestimmungsrecht verdrängende Spezialvorschrift. Die Vorschrift bezwecke, wie das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 7. Juli 2021 (2 C 2.21) ausgeführt habe, dem zu Beurteilenden ein Recht einzuräumen, sich einer Unterstützung bei der Eröffnung der dienstlichen Beurteilung zu versichern.

- 18 Die Beklagte hält eine verfassungskonforme Auslegung des Gesetzes für notwendig, die vom Verwaltungsgericht vorgeschlagene Korrekturmöglichkeit indes für falsch. Richtig sei es, anzunehmen, dass § 41 BbgRiG keine Maßnahmen erfasse, welche der Mitbestimmung wegen Verstoßes gegen das Demokratieprinzip nicht zugänglich seien. Die hier in Rede stehenden Maßnahmen gehörten der Kategorie c im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an, wie dem Beschluss vom 24. Mai 1995 (2 BvF 1/92, juris) explizit zu entnehmen sei. Eine bindende Entscheidung der Einigungsstelle verbiete sich in diesen Fällen. Der eindeutige Wille des brandenburgischen Gesetzgebers erlaube es nicht, die verfassungskonforme Korrektur erst an einer späteren Stelle im Ablauf des Mitbestimmungsverfahrens vorzunehmen. Denn der Gesetzgeber habe sowohl die eingeschränkte Mitbestimmung abgeschafft als auch dem Beschluss der Einigungsstelle stets einen bindenden Charakter gegeben. Jedenfalls genüge § 50 Abs. 1 BbgRiG nicht den verfassungsgerichtlichen Vorgaben. Das Verwaltungsgericht habe missachtet, dass Maßnahmen der Kategorie c in der Regel den Gerichtsvorständen einen Gestaltungsspielraum gäben und einem zeitlichen Druck unterlägen. Es verhindere bzw. gefährde die ordentliche Amtsführung, wenn in diesen Fällen das volle Mitbestimmungsverfahren durchzuführen und sodann gegebenenfalls dessen Ergebnis vom Ministerium noch zu „übersteuern“

sei. Das sei nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht hinnehmbar. Auch wenn eine Vielzahl von Fällen ohne Streit behandelt würde und Konflikte selten sein sollten, könne davon die verfassungsrechtliche Bewertung nicht abhängen. Vorläufige Maßnahmen gemäß § 52 BbgRiG seien den Betroffenen nicht zuzumuten. Es sei außerdem verfassungsgerichtlich geklärt, dass eine verfassungskonforme Auslegung sich nicht in Widerspruch zum klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers setzen dürfe. Nach den Gesetzgebungsmaterialien fehle eine planwidrige Regelungslücke. Der Gesetzgeber sei auf die Verfassungswidrigkeit des Entwurfs hingewiesen worden. Bei einer „plangemäßen“ Regelungslücke verbiete sich jede Analogie. Die vom Verwaltungsgericht für richtig gehaltene Lösung führe zu einer Verletzung des Rechts der Richterinnen und Richter auf informationelle Selbstbestimmung, soweit diese mit einer Beteiligung des Richterrats nicht einverstanden seien.

- 19 Die Beklagte tritt der Berufung des Klägers entgegen und verteidigt die zur Klagabweisung gegebene Begründung des Verwaltungsgerichts. Es könne wegen der Spezialregelung in § 9 Abs. 2 Satz 3 (inzwischen Abs. 3 Satz 2) BbgRiG nicht die Rede davon sein, dass dienstliche Beurteilungen beteiligungsfrei vorgenommen würden. Diese Vorschrift gebe nicht nur den Beurteilten, sondern auch dem Richterrat ein eigenes Recht. Für die einheitliche Anwendung der Beurteilungsgrundlagen seien die Präsidentinnen und Präsidenten der oberen Landesgerichte und nicht der Richterrat zuständig. Die Transparenz werde durch Angabe der Erkenntnisgrundlagen in der dienstlichen Beurteilung gewährleistet. Für Beurteilungsrichtlinien in Gestalt von Verwaltungsvorschriften sei der Richterrat nach § 41 Satz 1 BbgRiG zuständig. Eine Mitbestimmung des Richterrats bei dienstlichen Beurteilungen würde das Stellungnahmerecht des Präsidialrats bei einer Auswahlentscheidung faktisch aushebeln. Die Blockademöglichkeit des Richterrats würde die Stellung des Präsidialrats „überspielen“.
- 20 Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat durch Beschluss vom 28. August 2024 das Verfahren gem. Art. 100 Abs. 1 Grundgesetz (GG) i. V. m. Art. 113 Nr. 3 LV und § 12 Nr. 3 Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg (VerfGGBbg) ausgesetzt und die zu I. wiedergegebene Frage zur Entscheidung vorgelegt.
- 21 Zur Begründung führt es aus, dass es auf die die Gültigkeit von § 41 Satz 1 in Verbindung mit § 41 Satz 2 bis 5, §§ 46, 47, 49 und 50 BbgRiG in diesem Fall ankomme. Die Gültigkeit sei für den Ausgang des Verfahrens entscheidungserheblich.

Die Berufungen beider Seiten seien statthaft und zulässig. Die Klage des Klägers sei mit beiden Anträgen zulässig.

- 22 Es handele sich bei allen in den beiden Feststellungsanträgen benannten Verhaltensweisen des Gerichtsvorstands um personelle (innerdienstliche) Maßnahmen, die die Richterinnen und Richter im Einzelfall beträfen oder sich auf sie auswirkten (§ 41 Satz 1 BbgRiG). Sollten die genannten Normen verfassungsgemäß sein, seien beide Feststellungsanträge begründet. Das Erstellen einer dienstlichen Beurteilung (zweiter Feststellungsantrag) sei als Maßnahme gemäß § 41 Satz 1 BbgRiG anzusehen. Eine dienstliche Beurteilung ändere das Beschäftigungsverhältnis der beurteilten Richterinnen und Richter; sie bereite nicht lediglich eine anderweit vorzunehmende Änderung des Beschäftigungsverhältnisses vor. Mit der Erteilung der dienstlichen Beurteilung schließe ein eigenes Verwaltungsverfahren ab. Der Verfahrensabschluss habe zur Folge, dass die Beurteilten gegen ihre Beurteilung Rechtsschutz nachsuchen könnten. Auch ältere Beurteilungen könnten in Auswahlentscheidungen berücksichtigt werden. Mit jeder neuen dienstlichen Beurteilung würden den Betroffenen mehr oder weniger Chancen auf ein berufliches Fortkommen eingeräumt. Dementsprechend scheitere die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten an der Erstellung dienstlicher Beurteilungen erst am Beteiligungskatalog des § 27 Abs. 1 Bundesgleichstellungsgesetz und nicht schon am Begriff der Maßnahme.
- 23 Das Erstellen einer dienstlichen Beurteilung scheidet auch nicht aufgrund anderer Vorschriften aus dem Anwendungsbereich des § 41 Satz 1 BbgRiG aus. In § 9 Abs. 3 Satz 2 (vormals Abs. 2 Satz 3) BbgRiG sei keine spezielle, dem § 41 BbgRiG vorrangige und diese verdrängende Bestimmung erkennbar. Auch der Vorbehalt der Präsidialratszuständigkeit in § 41 Satz 5 BbgRiG erfasse nicht das Erstellen der dienstlichen Beurteilungen.
- 24 Die Bestimmungen verstießen gegen die Verfassung des Landes Brandenburg, was sich bereits auf das Verhältnis zwischen Kläger und Beklagter auswirke und auch nicht durch verfassungskonforme Auslegung zu beheben sei.
- 25 Die Mitbestimmung der Richterräte, wie sie der brandenburgische Gesetzgeber in § 41 BbgRiG eröffnet und in den folgenden Bestimmungen ausgestaltet habe, sei verfassungswidrig. Die Mitbestimmungsregelungen verstießen gegen Art. 2 Abs. 2 und 4 LV.

- 26 Personelle, soziale, organisatorische und sonstige innerdienstliche Maßnahmen, die die Richterinnen und Richter insgesamt oder im Einzelfall betreffen oder sich auf sie auswirken (§ 41 Satz 1 BbgRiG), ließen sich den Kategorien a bis c im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Mai 1995 (2 BvF 1/92, juris) zuordnen. Diese Unterscheidung greife der Gesetzgeber nicht durch differenzierte Regelungen nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts auf. Namentlich seien die Beschlüsse der Einigungsstelle stets bindend. Die Wirkung des Beschlusses als Empfehlung sei nicht normiert, auch nicht für eine besondere, näher bestimmte Fallgruppe. Die Bindung trete unmittelbar mit der Beschlussfassung (genauer § 49 Abs. 2 BbgRiG) ein und ende erst, sobald der Beschluss nach § 50 BbgRiG ganz oder teilweise aufgehoben werde (so § 49 Abs. 3 BbgRiG). Das Letztentscheidungsrecht nach § 50 Abs. 1 BbgRiG verlange zudem von der obersten Dienstbehörde die Darlegung, dass der jeweilige Mitbestimmungsfall wegen seiner Auswirkungen auf das Gemeinwohl Bestandteil der Regierungsverantwortung sei. Das Letztentscheidungsrecht hänge von dieser tatbestandlichen Voraussetzung ab. Die Einigungsstelle in ihrer personellen Zusammensetzung sei nicht gesichert demokratisch legitimiert. Schließlich könnten die Gerichtsvorstände bzw. die zuständigen Stellen im Stufenverfahren mehr als nur ganz vereinzelt Zugeständnisse machen, um zu einem zeitgerechten Ergebnis zu gelangen. Die Verfassungswidrigkeit der Mitbestimmungsregelung werde auch nicht durch das Zustimmungserfordernis des § 41 Satz 2 BbgRiG bei schutzwürdigen persönlichen Interessen der Richterin oder des Richters vermieden.
- 27 Die Mitbestimmungsregelungen ließen sich auch nicht durch verfassungskonforme Auslegung aufrechterhalten. Anders als das Verwaltungsgericht meine, stelle sich die Frage der Verfassungsgemäßheit nicht erst dann, wenn in einem konkreten Fall ein Stufenverfahren einen problematischen Abschluss erfahre. Die Normenklarheit sei im Bereich der Mitbestimmung von einer besonderen Bedeutung, die einer verfassungskonformen Auslegung eine zusätzliche Grenze setze. Verfassungskonforme Auslegung sei dort nicht statthaft, wo sie zum Gesetzeswortlaut und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch treten würde. Die Entstehungsgeschichte des Ersten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Richtergesetzes vom 19. Juni 2019 zeige keine Anknüpfungspunkte für die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung auf. Das Gegenteil sei der Fall. Es verbiete sich auch die in den Anwendungshinweisen der Ministerin der Justiz vom 16. April 2020 vorgesehene

faktische Außerkraftsetzung der Mitbestimmungsregelung in Teilbereichen der Allzuständigkeit, die § 41 BbgRiG ermöglichen wolle. Die Außerkraftsetzung von nachkonstitutionellen Parlamentsgesetzen sei der Verfassungsgerichtsbarkeit vorbehalten.

#### IV.

28 Dem Landtag, der Landesregierung, dem Landessozialgericht Berlin-Brandenburg und dem Richterrat des Landessozialgerichts Berlin-Brandenburg ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Die Landesregierung und der Kläger des Ausgangsverfahrens haben davon Gebrauch gemacht. Die Landesregierung ist der Auffassung, die konkrete Normenkontrolle erweise sich bereits als unzulässig. Der Kläger des Ausgangsverfahrens hält die Vorlage hingegen für zulässig, allerdings für unbegründet.

#### B.

29 Die Vorlage ist unzulässig. Der Vorlagebeschluss legt weder die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage für das ausgesetzte Verfahren noch die Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm hinreichend dar.

30 Die Zulässigkeit einer Vorlage im Verfahren der konkreten Normenkontrolle richtet sich nach Art. 100 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 113 Nr. 3 LV und §§ 12 Nr. 3, 42 ff. VerfGGBbg. Nach § 42 Abs. 2 Satz 1 VerfGGBbg muss das vorlegende Gericht neben der Vorschrift der Verfassung, mit welcher das Gesetz unvereinbar sein soll, angeben, inwiefern seine Entscheidung von der Gültigkeit des Gesetzes abhängig ist. Diesen Anforderungen genügt die Vorlage nicht.

#### I.

31 Nach § 42 Abs. 2 Satz 1 VerfGGBbg muss das vorlegende Gericht angeben, inwiefern seine Entscheidung von der Gültigkeit des Gesetzes abhängig ist. Der Vorlagebeschluss muss mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lassen, dass das Gericht im Falle der Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschrift zu einem anderen Ergebnis kommen würde als im Falle ihrer Ungültigkeit. Dazu ist eine sorgfältige Prüfung der Voraussetzung für eine Vorlage schon deshalb geboten, weil das vorlegende Gericht mit der Aussetzung des Verfahrens den Parteien zunächst eine Entscheidung in der

Sache verweigert und die Erledigung des Rechtsstreits verzögert. Eine Normenkontrolle kommt nur dann in Betracht, wenn sie für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens unerlässlich ist. Es muss eine gesicherte Überzeugung des Gerichts von der Entscheidungserheblichkeit der Norm geben. Bloße Bedenken oder Zweifel genügen nicht (vgl. Beschluss vom 17. Juni 2011 - VfGBbg 62/10 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Dabei ist das Landesverfassungsgericht an die Rechtsauffassung oder Tatsachenwürdigung des vorlegenden Gerichts gebunden, soweit diese nicht offensichtlich unhaltbar sind oder die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit von der Beantwortung verfassungsrechtlicher Vorfragen abhängt (vgl. Urteil vom 15. Dezember 2005 - VfGBbg 287/03 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

- 32 Der Vorlagegegenstand wird hinreichend deutlich. Das vorlegende Gericht legt jedoch die Entscheidungserheblichkeit nicht beanstandungsfrei dar. Der Vorlagebeschluss enthält allein Ausführungen für den Fall der Verfassungsgemäßheit der genannten Normen. Ausführungen zum Ergebnis der Feststellungsanträge im Falle der Unvereinbarkeit der Normen mit der Landesverfassung enthält der Vorlagebeschluss nicht.
- 33 1. Der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts lässt sich entnehmen, dass es sich bei dem Vorlagegegenstand nicht um das ändernde Recht, mithin Artikel I Nr. 1 Buchst. e und f, Nr. 9 bis 23 des Gesetzes vom 19. Juni 2019 (GVBl. I/19 Nr. 34), handelt, sondern um die genannten Normen des Brandenburgischen Richtergesetzes in ihrer aktuell geltenden Fassung.
- 34 2. Das vorlegende Gericht hat nachvollziehbar ausgeführt, dass die Berufungen beider Seiten statthaft und zulässig sind sowie die Klage des Klägers mit beiden Anträgen zulässig ist. Das Verfassungsgericht hat keinen Anlass, die Feststellung in Frage zu stellen, dass die Klage mit beiden Anträgen begründet sein würde, sollten die Normen verfassungsgemäß sein. Bei allen in den beiden Feststellungsanträgen benannten Verhaltensweisen des Gerichtsvorstands handelt es sich nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts um personelle (innerdienstliche) Maßnahmen, die die Richterinnen und Richter im Einzelfall betreffen oder sich auf sie auswirken (§ 41 Satz 1 BbgRiG). Auch das Erstellen einer dienstlichen Beurteilung ist nach der Rechtsauffassung des Vorlagegerichts, die der Entscheidung zugrunde zu legen ist, als Maßnahme gemäß § 41 Satz 1 BbgRiG anzusehen.

- 35 Anders als die Landesregierung meint, ist der Rechtsstandpunkt des vorlegenden Gerichts in der Sache nicht offensichtlich unhaltbar, so dass das Landesverfassungsgericht an die Rechtsauffassung und Tatsachenwürdigung des vorlegenden Gerichts gebunden ist. Insbesondere die Einordnung der dienstlichen Beurteilung als Maßnahme wird nicht allein auf den Umstand gestützt, dass der Beurteilung kein vorbereitender Charakter zukomme. Zutreffend führt insoweit bereits der Kläger des Ausgangsverfahrens aus, dass zur erforderlichen Veränderung des Dienstverhältnisses auf die Rechtsprechung zur individualrechtlichen Überprüfung dienstlicher Beurteilungen, insbesondere sogar losgelöst von späteren Konkurrentenstreitigkeiten hingewiesen worden sei. Auch ist für den Fall der Annahme einer Maßnahme beanstandungsfrei dargelegt, weshalb die Maßnahme nicht dem Vorbehalt der Präsidialratszuständigkeit in § 41 Satz 5 BbgRiG unterfallen soll. Die Auffassung, § 9 Abs. 3 Satz 2 (vormals Abs. 2 Satz 3) BbgRiG sei keine spezielle, § 41 BbgRiG vorrangige und diese verdrängende Bestimmung, ist ebenfalls nicht offensichtlich unhaltbar. Darauf, ob die Auffassung überzeugen kann, kommt es hingegen nicht an.
- 36 3. Allerdings enthält der Vorlagebeschluss keine Ausführungen zum Ergebnis der Feststellungsanträge im Falle der Unvereinbarkeit der Normen mit der Landesverfassung. Er beantwortet zwar die Frage, zu welchem Ergebnis das vorlegende Gericht im Falle der Vereinbarkeit der Vorschriften mit der Landesverfassung käme. Für den Fall der Unvereinbarkeit führt es aber lediglich aus, dass diese sich „bereits auf das Verhältnis zwischen Kläger und Beklagter“ auswirke. Eine Begründung findet sich indes nicht.
- 37 Daraus lässt sich eine Entscheidungserheblichkeit nicht ableiten. Zwar ist - wie oben dargelegt - für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit grundsätzlich die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts maßgebend. Dies setzt jedoch voraus, dass der Vorlagebeschluss eine solche Rechtsauffassung mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lässt (vgl. Beschluss vom 17. Juni 2011 - VfGBbg 62/10 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Daran fehlt es hier.

## II.

- 38 Das vorlegende Gericht hat zudem nicht beanstandungsfrei dargelegt, dass es von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm überzeugt ist.

- 39 Die Überzeugungsbildung durch das Vorlagegericht ist selbstständig und unabhängig von der Entscheidungserheblichkeit der Norm zu prüfen. Das vorlegende Gericht muss seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der Norm nachvollziehbar darlegen. Es hat hierzu den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab anzugeben und sich mit der Rechtslage, insbesondere mit der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auseinanderzusetzen. Hierbei hat es die nach seiner Rechtsauffassung zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Norm erforderlichen tatsächlichen Feststellungen zu treffen und in den Vorlagebeschluss aufzunehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. April 2024 - 2 BvL 2/22 -, BVerfGE 169, 67-108, Rn. 35, juris).
- 40 Diesen Anforderungen wird der Vorlagebeschluss nicht gerecht. Zum einen ist nicht nachvollziehbar dargelegt, ob alle genannten Vorschriften eigenständig gegen die Verfassung verstoßen oder aber die Verfassungswidrigkeit einer Norm die Verfassungswidrigkeit anderer Normen nach sich zieht. Auch bleibt im Unklaren, auf welche Vorschrift sich die Argumentation zu den „Zugeständnissen“ im Stufenverfahren bezieht. Zum anderen fehlt es bei der Darlegung zur als problematisch angesehenen Bindungswirkung der Entscheidung der Einigungsstelle an der konkreten Subsumtion. Das vorlegende Gericht stellt wie das Bundesverfassungsgericht bei der Frage der demokratischen Legitimation der Einigungsstelle in seiner Argumentation entscheidend auf die Weisungsfreiheit der Einigungsstelle ab. Anders als bei den vom Bundesverfassungsgericht zu überprüfenden Vorschriften aus dem Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein fehlt es im Brandenburgischen Richtergesetz für die Mitglieder der Einigungsstelle an einer ausdrücklichen Normierung, die ihre Amtsausübung als unabhängig und frei von Weisungen bestimmt. Zwar mag sich eine solche Weisungsfreiheit aus der Gesamtschau der Mitbestimmungsvorschriften herleiten lassen. Ob dies aber zwingend ist, lässt sich dem Vorlagebeschluss nicht entnehmen.

### C.

- 41 Das Verfassungsgericht hat einstimmig eine mündliche Verhandlung für nicht erforderlich gehalten, § 22 Abs. 1 VerfGG Bbg.

D.

42 Der Beschluss ist einstimmig ergangen. Er ist unanfechtbar.

Möller

Heinrich-Reichow

Kirbach

Dr. Koch

Müller

Sokoll

Dr. Strauß