

Zum Beurteilungswesen

Grundlage der Beurteilung und Beförderung von Richter*innen sind § 14 LRiStaG und zurzeit noch zwei AV vom 03.05.2005, abgedruckt im JMBl. vom 01.06.2005, in der Fassung vom 04.07.2016 (Beurteilungs-AV) bzw. 09.07.2014 (Erprobungs-AV). Mit Wirkung vom 23.04.2022 ist das LRiStaG geändert worden. Hintergrund sind mehrere Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, wonach die Vorgaben für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen in Rechtsnormen geregelt sein müssen. § 14 LRiStaG schreibt nun das Erfordernis einer Erprobung für den Regelfall fest und bestimmt für Beurteilung und Erprobung, dass das Nähere durch Rechtsverordnung geregelt wird. Gemäß § 104a LRiStaG treten die AV vom 02.05.2005 spätestens zum Ende des Jahres außer Kraft. Das Justizministerium arbeitet zurzeit – unter Beteiligung aller Richterverbände – an der Rechtsverordnung und an einer Neufassung der Allgemeinverfügungen.

Das Problem:

Gemäß Art. 33 GG sind für das An- und Fortkommen in der Justiz Eignung, Befähigung und fachliche Leistung entscheidend. Sowohl bei der Besetzung von Planstellen – derzeit konkurrieren so viele Assessoren wie selten um die ausgeschriebenen Planstellen – als auch bei der Vergabe von Beförderungsstellen gilt das Prinzip der Bestenauslese. Da Plan- und Beförderungsstellen bezirksweit ausgeschrieben werden und sich somit Bewerber aus unterschiedlichen Landgerichtsbezirken auf eine ausgeschriebene Stelle bewerben können, muss diese Bestenauslese über den gesamten OLG-Bezirk funktionieren. Deshalb bedarf es eines einigermaßen einheitlichen Beurteilungsmaßstabes. Als Instrument dieser Auslese steht faktisch allein das Mittel der dienstlichen Beurteilung zur Verfügung. In Anlehnung an die Anforderungsprofile für Richterinnen und Richter

(http://www.justiz.nrw.de/Bibliothek/jvv_db/jvv_pdf/Abt_Z/2000_20160704_2.pdf)

nimmt die dienstliche Beurteilung Stellung zur Sach- und Fachkompetenz, zur persönlichen Kompetenz, zur sozialen Kompetenz und zur Führungs- und Leitungskompetenz der Richter*in. Daraus ergibt sich zwangsläufig, dass der Beurteilende sich eine ausreichende Tatsachengrundlage hinsichtlich der Persönlichkeit des zu Beurteilenden verschaffen muss. Gleiches gilt im Grundsatz für die erforderliche Überbeurteilung des Oberlandesgerichtspräsidenten, die den oben beschriebenen einheitlichen Beurteilungsmaßstab gewährleisten soll.

Wundern Sie sich auch manchmal, wie es ein Landgerichtspräsident es schafft, Sie und alle anderen Richter seines Bezirks leistungsgerecht zu beurteilen, obwohl er sie

eigentlich gar nicht kennt? Oder wie das gar der Oberlandesgerichtspräsident im Rahmen der obligatorischen Überbeurteilung schafft?

Interessant ist darüber hinaus, dass die Arbeit in den verschiedenen Mitbestimmungsgremien den Trend offenbart, dass sich auf ausgeschriebene Stellen in den allermeisten Fällen genauso viele Kollegen bewerben, wie Stellen ausgeschrieben sind.

Derzeit konkurrieren so viele Assessoren wie selten um die ausgeschriebenen Planstellen, und es gibt nicht genug – attraktive – Planstellen für alle verplanungsreifen Assessoren. Bei der Vergabe der Stellen wird es somit entscheidend auf die dienstlichen Beurteilungen der Bewerber ankommen. In der Regel erhält die Richterin/der Richter die Beurteilung, ohne dass diese ihm Aufschluss über seinen Leistungsstand im Gesamtsystem, also über ihre dienstrechtlichen Auswirkungen, gibt. Erst im Zeitpunkt, in dem es auf die Beurteilung ankommt, also i. d. R. bei der Vergabe von Plan- oder Beförderungstellen, gewinnt man eine Ahnung davon, welche Bedeutung die Beurteilung hat; gleichzeitig wird man feststellen, wie wenig Einfluss und Mitwirkungsmöglichkeiten für den Einzelnen – gemessen an der Bedeutung der Beurteilung – im Rahmen des Beurteilungsprozesses bestehen.

Deshalb haben die oben skizzierten Fragen den Amtsrichterverband bewogen, einige Aspekte des Beurteilungswesens darzustellen. Wir möchten für die Kollegen an dieser Stelle für etwas Transparenz sorgen, auch um dem Gefühl vorzubeugen, dienstliche Beurteilungen stünden gleichsam im rechtsfreien Raum.

Zunächst eine kurze

Darstellung der Regelungen zum Beurteilungswesen:

Regelungen zur dienstlichen Beurteilung für Richterinnen und Richter (wie auch für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte) finden sich in § 14 Abs. 5 LRiStaG und der auf dessen Grundlage erlassenen AV d. JM v. 02.05.2005, zuletzt geändert durch AV v. 04.07.2016.

Danach erfolgt die Beurteilung in regelmäßigen zeitlichen Abständen (Regelbeurteilung), nämlich während der Probezeit nach sechs, achtzehn und sechsunddreißig Monaten, und sodann alle zwei Jahre bzw. nach Verplanung alle vier Jahre. Außerdem sieht die AV sog. Anlassbeurteilungen vor, die im Wesentlichen bei Bewerbun-

gen um ein Beförderungsamtsamt und in bestimmten Fällen der Abordnung/Zuweisung/ Versetzungen, Beurlaubungen oder nach Erprobungen anfallen.

Die dienstliche Beurteilung obliegt dem Dienstvorgesetzten, also für den größten Teil der richterlichen Kolleginnen und Kollegen, nämlich der Richter an den Amts- und Landgerichten, den Präsidenten der Landgerichte. Diese sind gehalten, ein vollständiges und zutreffendes Gesamtbild von der Persönlichkeit der oder des Beurteilten zu ermitteln und wahrheitsgemäß darzustellen, wobei die Beurteilung auch auf den persönlichen Eindruck des Dienstvorgesetzten zu stützen ist. Diesen persönlichen Eindruck gewinnen die Präsidenten aus den Beurteilungshilfen der Direktoren der Amtsgerichte und aus der Überhörung.

Eine Regelbeurteilung gilt immer für den gesamten Regelbeurteilungszeitraum, die Note der Regelbeurteilung wirkt also stets zurück auf den Zeitpunkt des Beginns des Beurteilungszeitraums, und zwar auch dann, wenn es während dieses Zeitraums zu einer Anlassbeurteilung gekommen ist. Eine Bewerbung mit dem Ziel, sich durch eine Notenanhebung in der Anlassbeurteilung einen Vorteil für spätere Bewerbungen zu verschaffen, ist deshalb unnötig.

Die Beurteilung muss sich inhaltlich mit der Befähigung und den Leistungen des Beurteilten in Bezug auf das Anforderungsprofil des ausgeübten richterlichen Amtes auseinandersetzen und somit statusamtsbezogen (und nicht dienstbezogen) sein. Belastbare Aussagen dazu, welche Formulierungen in Beurteilungen statthaft erscheinen und welche nicht, können und sollen hier nicht gemacht werden. Einerseits setzt allerdings die richterliche Unabhängigkeit, die beurteilende Aussagen über die Inhaltliche Arbeit des Richters schwierig macht, dem Beurteiler Grenzen. Andererseits dürften auch Aussagen über die Arbeitsweise des Richters, etwa die Bemerkung, durch umfangreiche Nutzung von Bürotechnik werde zur Entlastung der Servicekräfte beigetragen, für das Amt des Richters nicht statusbezogen und damit in einer Beurteilung fehl am Platz sein.

Die Beurteilung endet mit bestimmten Noten (ggf. mit Zwischennoten) hinsichtlich der Leistung und – für den Fall der Anlassbeurteilung – der Eignung für das in Aussicht genommene Amt.

Der Entwurf der Beurteilung ist dem Beurteilten zur Kenntnis zu übersenden mit dem Angebot, deren Inhalt mündlich zu erläutern. Erst nach Ablauf von zwei Wochen, nachdem der Entwurf an den Beurteilten abgesandt wurde, wird – ggf. nach mündlicher Erörterung – die eigentliche Beurteilung versandt mit dem Hinweis, dass die

Möglichkeit zur Besprechung der Beurteilung mit dem Dienstvorgesetzten besteht und beabsichtigt ist, die Beurteilung zwei Wochen nach Absendung zu den Personalakten zu nehmen.

Das geschilderte Verfahren gilt für die Überbeurteilung des Präsidenten des Oberlandesgerichts entsprechend, die der Idee nach die Anwendung eines einheitlichen Beurteilungsmaßstabs im gesamten OLG-Bezirk sicherstellen soll. Der Überbeurteiler darf von der Beurteilung des unmittelbaren Dienstvorgesetzten abweichen, wenn er dies im Interesse der Durchsetzung einheitlicher Beurteilungsmaßstäbe für seinen gesamten Dienstbereich als geboten erachtet; eine Abweichung ist ferner zulässig, wenn er aufgrund eigener Wahrnehmungen und Eindrücke oder indirekter Erkenntnisquellen im Einzelfall selbst zu einer anderen Einschätzung des Beamten in der Lage ist. In beiden Fällen hat er seine Entscheidung plausibel zu machen, was ihn zu einer nachvollziehbaren, über formelhafte Behauptungen hinausgehenden Begründung verpflichtet. Diese muss, für den Fall einer anderslautenden Bewertung der individuellen Fähigkeiten des Beurteilten, wie die Erstbeurteilung auf die individuellen Besonderheiten des Einzelfalls bzw., für den Fall einer abweichende Bewertung aus einzelfallübergreifenden Erwägungen, mit Blick auf diesen Aspekt erfolgen (so VG Düsseldorf, Urteil vom 28. August 2015 – 13 K 4136/14 –, Rn. 36, juris.)

Pauschal oder nicht nachvollziehbar begründete Abweichungen in der Überbeurteilung genügen demnach nicht. Soweit in der Vergangenheit zur Korrektur einer zu gut empfundenen Beurteilung des Erstbeurteilers die Überbeurteilung den Zusatz enthielt, „mit einer weiteren Leistungssteigerung des Beurteilten sei in nächster Zukunft nicht zu rechnen“, erscheint diese Praxis angesichts der dargestellten verwaltungsgerichtlichen Vorgaben nicht nur persönlich demotivierend, sondern auch rechtlich problematisch.

Wie umgehen mit einer „schlechten“ Beurteilung

Sobald der Beurteilungsentwurf vorliegt, hat jeder Richter die Möglichkeit, Einwendungen vorzutragen und ein Gespräch mit dem Präsidenten des Landgerichts zu suchen. Dieser sollte sich die Einwendungen anhören und im Idealfall anhand des Beurteilungsentwurfes erörtern, wie die Leistungsnote zustande gekommen ist, und sich mit den erhobenen Einwendungen auseinandersetzen.

Tatsächlich zeigt die Erfahrung, dass Einwendungen selten aufgegriffen und zu einer Veränderung der Note führen. Oft wird lediglich darauf hingewiesen, dies sei zum jet-

zigen Zeitpunkt die „übliche“ Note für einen Richter mit diesem Dienstalter, und ein Notensprung sei daher noch nicht angezeigt.

Sobald dann die Beurteilung vorliegt, sucht der Richter vergeblich eine Rechtsmittelbelehrung.

Die Leistungsbeurteilungen sind keine Verwaltungsakte, sondern lediglich ein Hilfsmittel zur Vorbereitung einer Personalentscheidung (vgl. Bundesverwaltungsgericht vom 9.11.1967 – II C 107.64).

Dies hat zunächst den Effekt, dass eine Leistungsbeurteilung nicht rechtskräftig oder bestandskräftig werden kann. Vielmehr nimmt die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung an, dass Beurteilungen – auch lange zurückliegende – überprüft werden können, etwa im Rahmen von Konkurrentenstreitverfahren. Zudem sind Beurteilungen isoliert mit einer allgemeinen Leistungsklage (gerichtet auf Abänderung und Neuerrstellung der dienstlichen Beurteilung) vor dem Verwaltungsgericht anfechtbar. Dabei gelten grundsätzlich keine Fristen, auch nicht die Jahresfrist gem. den §§ 70 Abs. 2, 58 Abs. 2 VwGO). Die Anfechtung unterliegt aber dem Grundsatz von Treu und Glauben, wobei jeweils im Einzelfall zu prüfen ist, ob die Verwirkungsvoraussetzungen vorliegen (vgl. Sächsisches Obergericht Beschluss vom 10.09.2019 Az.: 2 B 225/189 m. w. N.)

Konkurrentenstreitverfahren

Auf einer Klausurtagung hat der ARV zu Fragen der Beurteilung eine kompetente Auskunft eines mit dem Beamtenrecht befassten Kollegen aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeholt.

Nach dessen Auskunft sind Klagen, die sich mit dem Problem der Bestenauslese, also letztlich mit der Frage der Beurteilungen auseinandersetzen, vornehmlich im Bereich der Polizei und der Lehrerschaft angesiedelt. Aus dem Justizbereich war ihm lediglich ein Fall erinnerlich!

Im Konkurrentenstreit werden zunächst Verfahrensfehler geprüft, welche eigentlich nicht vorkommen. Sodann werden die der Personalentscheidung zugrundeliegenden Beurteilungen auf Vergleichbarkeit überprüft. Dies betrifft etwa die Fragen, ob die Beurteilungszeiträume vergleichbar sind und ob ein einheitlicher Beurteilungsmaßstab zugrunde liegt. Etwa bei Bewerbern aus anderen OLG-Bezirken, aus anderen Bun-

desländern oder der (Justiz-) Verwaltung können sich hier erhebliche Probleme zeigen.

Sodann werden die Beurteilungen einer inhaltlichen Prüfung unterzogen. Inhaltliche Schwächen der Beurteilungen können sich etwa – wie oben dargestellt – daraus ergeben, dass Beurteilungskriterien häufig nicht statusbezogen (also auf das Richteramt), sondern dienstpostenbezogen (wie verhält sich ein Richter auf dem konkreten Dienstposten) formuliert sind.

Stellt das Verwaltungsgericht in diesem Stadium der Prüfung fest, dass eine Beurteilung eines Mitbewerbers den Anforderungen an eine rechtmäßige Beurteilung nicht entspricht und dieser Umstand Auswirkungen auf die dem Besetzungsvorgang zugrunde liegende Beurteilung haben kann, stoppt es die Besetzung der Stelle mit der Folge, dass die Verwaltung den Besetzungsvorgang durch Erstellung einer rechtmäßigen Beurteilung fortsetzen oder die Ausschreibung stoppen kann.

Liegen zwei (oder mehrere) rechtmäßige Beurteilungen vor, nach denen die Leistungen und die Eignung der Bewerber gleich beurteilt sind, kommt es auf die sogenannte „Ausschärfung“ an. Dort spielen Kriterien wie die Leistungsentwicklung, Verwendungsbreite eine Rolle. In diesem Rahmen können auch Hilfskriterien wie Fortbildungen oder Verwaltungserprobungen berücksichtigt werden.