

08.02.2022

Gesetzentwurf

der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP

Gesetz zur Umsetzung des Rechtssatzvorbehalts bei dienstlichen Beurteilungen in der Justiz

A Problem

Für die Verwirklichung des grundrechtsgleichen Rechts aus Artikel 33 Absatz 2 GG haben dienstliche Beurteilungen entscheidende Bedeutung. Sie sind das entscheidende Instrument der Personalsteuerung, mit dem auch über das grundrechtsgleiche Recht der Beamtinnen und Beamten auf „ein angemessenes berufliches Fortkommen“ (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13 -, BVerfGE 141, 56) entschieden wird. Nach den jüngsten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteil vom 17. September 2020 - 2 C 2.20 -, juris Rn. 15 f., Beschluss vom 21. Dezember 2020 - 2 B 63.20 -, juris Rn. 22 ff.; zuletzt Urteil vom 7. Juli 2021 - 2 C 2.21 -, juris Rn. 24 ff.) können angesichts der Bedeutung von dienstlichen Beurteilungen für eine allein nach Maßgabe des Artikel 33 Absatz 2 GG zu treffende Auswahl zwischen mehreren Bewerberinnen und Bewerbern die Vorgaben für die Erstellung von Beurteilungen nicht allein Verwaltungsvorschriften überlassen bleiben. Die grundlegenden Vorgaben für ihre Erstellung müssen in Rechtsnormen geregelt werden. Konkret bedarf es aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts jedenfalls einer parlamentsgesetzlichen Entscheidung über das Beurteilungssystem (Regelbeurteilungen oder bloße Anlassbeurteilungen, ggf. Letztere als Ausnahme der Erstgenannten) und einer parlamentsgesetzlichen Vorgabe der Bildung eines abschließenden Gesamturteils unter Würdigung aller Einzelmerkmale. Weitere Einzelheiten, wie der Rhythmus von Regelbeurteilungen, können einer Rechtsverordnung auf der Grundlage einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung überlassen bleiben.

Die derzeitige Gesetzes- und Verordnungslage in Nordrhein-Westfalen für die Beamtinnen und Beamten (§ 92 Landesbeamtengesetz - LBG NRW, § 8 Laufbahnverordnung - LVO) genügt nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts den beschriebenen Anforderungen (vgl. Urteil vom 17. September 2020 - 2 C 2.20 -, juris Rn. 15 ff., Urteil vom 7. Juli 2021 - 2 C 2.21 -, juris Rn. 24 ff.). Danach ist ein System von Regelbeurteilungen und die Bildung eines abschließenden Gesamturteils gesetzlich vorgeschrieben und durch Rechtsverordnung insbesondere der regelmäßige Rhythmus für die Regelbeurteilungen festgelegt. Für die Gesetz- und Verordnungslage betreffend die Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und die Beamtinnen und Beamten im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz fehlt es bislang an einer höchstrichterlichen Entscheidung. Da die Gesetz- und Verordnungslage für die genannten Berufsgruppen in der Justiz in ihrer Regelungsdichte aber hinter den allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen zurückbleibt, ist anzunehmen, dass eine Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht zu dem Ergebnis kommt, dass diese verfassungsrechtlichen

Bedenken begegnet.

Im Einzelnen enthält zwar § 14 Absatz 1 des Landesrichter- und Staatsanwältegesetzes (LRiStaG) eine Entscheidung über das Beurteilungssystem, indem sowohl Regel- als auch ergänzend Anlassbeurteilungen gesetzlich vorgeschrieben werden. Auch sieht § 14 Absatz 2 LRiStaG bereits vor, dass die dienstlichen Beurteilungen mit einem Gesamturteil schließen müssen. Allerdings enthält § 14 Absatz 5 LRiStaG - anders als § 92 Absatz 1 Satz 7 LBG NRW - keine Verordnungsermächtigung, sondern lediglich eine Ermächtigung für den Erlass von Verwaltungsvorschriften. Mit Beschluss vom 21. Dezember 2020 - 2 B 63.20 -, juris Rn. 24, hat das Bundesverwaltungsgericht mit Blick auf § 9 Absatz 3 des Brandenburgischen Richtergesetzes eine vergleichbare Ermächtigung zum Erlass ausschließlich von Verwaltungsvorschriften als „defizitär“ bezeichnet. Hinzu kommt, dass in Nordrhein-Westfalen das Erfordernis einer Erprobung vor einer Beförderung für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bislang nicht gesetzlich geregelt ist. Da auch das Erprobungserfordernis für die Verwirklichung des Rechts aus Artikel 33 Absatz 2 GG von grundlegender Bedeutung ist, soll auch dieses im Lichte der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Landesrichter- und Staatsanwältegesetz verankert werden.

Für die Beamtinnen und Beamten im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz findet gemäß § 52 Absatz 2 LVO die Regelung des § 8 LVO keine Anwendung. Es fehlt daher an einer Festschreibung eines bestimmten Regelbeurteilungszeitraums im Rang einer Rechtsverordnung. Die Festlegung des Regelbeurteilungszeitraums auf drei Jahre ergibt sich für die Beamtinnen und Beamten in der Justiz derzeit ausschließlich aus Ziffer 2.1 der Beurteilungsrichtlinien für die dienstlichen Beurteilungen der Beamtinnen und Beamten (Beurteilungs-AV) des Ministeriums der Justiz.

Da das Bundesverwaltungsgericht eine hinter den nun aufgestellten Anforderungen zurückbleibende Rechtslage nur für einen Übergangszeitraum hinnimmt, ist eine Gesetz- bzw. Verordnungsänderung zeitnah vorzunehmen.

B Lösung

Mit dem Gesetz zur Umsetzung des Rechtssatzvorbehalts bei dienstlichen Beurteilungen in der Justiz sollen die als defizitär im Sinne der o.g. bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu identifizierenden Regelungen ergänzt und an die allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen angepasst werden.

In § 14 LRiStaG soll daher eine Verordnungsermächtigung aufgenommen werden, nach der zumindest der Regelbeurteilungszeitraum und die Beurteilungsanlässe durch das Ministerium der Justiz durch Rechtsverordnung festgelegt werden. Zugleich wird auch das Erfordernis einer Erprobung vor einer Beförderung gesetzlich normiert, wobei auch hier die Einzelheiten durch Rechtsverordnung geregelt werden können. § 52 LVO soll um eine Regelung zum Beurteilungsrhythmus ergänzt werden.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Keine.

E Zuständigkeit

Zuständig innerhalb der Landesregierung ist das Ministerium der Justiz. Beteiligt sind das Ministerium des Innern und das Ministerium der Finanzen.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Keine.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Die beabsichtigten Gesetzesänderungen haben keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern.

I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)

Keine.

J Befristung

Eine Befristung des Gesetzes zur Umsetzung des Rechtssatzvorbehalts bei dienstlichen Beurteilungen in der Justiz kommt nicht in Betracht. Das Gesetz dient dazu, die Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts umzusetzen.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

**Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP**

**Auszug aus den geltenden Gesetzesbe-
stimmungen**

**Gesetz zur Umsetzung des
Rechtssatzvorbehalts bei dienstlichen
Beurteilungen in der Justiz**

**Artikel 1
Änderung des Landesrichter- und
Staatsanwältegesetzes**

**Richter- und Staatsanwältegesetz für das
Land Nordrhein-Westfalen
(Landesrichter- und
Staatsanwältegesetz – LRiStaG)**

Das Landesrichter- und Staatsanwältege-
setz vom 8. Dezember 2015 (GV. NRW.
S. 812), das zuletzt durch Artikel 2 des Ge-
setzes vom 17. Dezember 2021 (GV. NRW.
S. 1465) geändert worden ist, wird wie folgt
geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geän-
dert:

Inhaltsübersicht

a) Die Angabe zu § 14 wird wie folgt
gefasst:

„§ 14 Beurteilung, Erprobung“.

§ 14 Beurteilung

b) Nach der Angabe zu § 104 wird fol-
gende Angabe eingefügt:

„§ 104a Weitere Anwendbarkeit
von Verwaltungsvorschriften“.

2. § 14 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt ge-
fasst:

„§ 14
Beurteilung, Erprobung“.

**§ 14
Beurteilung**

(1) Eignung, Befähigung und fachliche Lei-
stung der Richterinnen und Richter sowie
Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sollen
in regelmäßigen Zeitabständen sowie aus
Anlass von der dienstvorgesetzten Stelle
dienstlich beurteilt werden. Richterinnen und
Richter auf Probe sind spätestens 18 Monate
nach Beginn und unmittelbar vor Ablauf der
Probezeit, Richterinnen und Richter kraft
Auftrags spätestens vor der

Lebenszeiternennung zu beurteilen. Bei der Beurteilung von Richterinnen und Richtern sind die sich aus § 26 Absatz 1 und 2 des Deutschen Richtergesetzes ergebenden Beschränkungen zu beachten.

(2) Die Beurteilungen schließen mit einem Gesamturteil ab.

(3) Der oder dem zu Beurteilenden ist der Entwurf der beabsichtigten Beurteilung zur Kenntnis zu bringen und Gelegenheit zur mündlichen Erörterung der in Aussicht genommenen Beurteilung zu geben. Dies gilt auch für die Überbeurteilung, es sei denn, es ist keine Abweichung beabsichtigt oder eine Abweichung dient ausschließlich der Herstellung eines einheitlichen Beurteilungsmaßstabes. In dem Gespräch soll das Leistungs-, Befähigungs- und Entwicklungsbild, das die oder der Beurteilende zur Grundlage der Beurteilung machen will, mit der eigenen Einschätzung der oder des zu Beurteilenden abgeglichen und die Möglichkeit gegeben werden, die aus ihrer oder seiner Sicht für die Beurteilung wichtigen Punkte darzulegen. Dabei sind die Beurteilungsgrundlagen auf Wunsch offenzulegen.

(4) Die Beurteilungen sind zu den Personalakten der Beurteilten zu nehmen. Vor Aufnahme in die Personalakte ist die Beurteilung zu eröffnen und den Beurteilten Gelegenheit zu geben, die Beurteilung mit der dienstvorgesetzten Stelle zu besprechen. Eine Gegenäußerung der oder des Beurteilten ist zu den Personalakten zu nehmen.

- b) Absatz 5 wird durch die folgenden Absätze 5 und 6 ersetzt:

„(5) Das Nähere regelt das für Justiz zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung, insbesondere die Zeitabstände der Beurteilungen und die Beurteilungsanlässe.

„(6) Die erstmalige Übertragung eines Amtes mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamtes setzt bei Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten eine Erprobung

(5) Das Justizministerium bestimmt die Zeitabstände der Beurteilungen, die Beurteilungsanlässe und die Einzelheiten des Beurteilungsverfahrens.

voraus. Das Nähere regelt das für Justiz zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung, insbesondere die an die Erprobung zu stellenden Anforderungen, die für eine Erprobung geeigneten Dienststellen und den Inhalt der Beurteilung nach Abschluss der Erprobung. Satz 1 gilt nicht für die Übertragung des Amts als Richterin oder Richter am Finanzgericht. In der Rechtsverordnung nach Satz 2 können weitere Ämter von dem Erfordernis einer Erprobung ausgenommen werden.“

3. Nach § 104 wird folgender § 104a eingefügt:

„§ 104a
Weitere Anwendbarkeit von
Verwaltungsvorschriften

(1) Bis zum Erlass der Rechtsverordnung nach § 14 Absatz 5, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2022, ist die Allgemeine Verfügung „Dienstliche Beurteilungen der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte“ vom 2. Mai 2005 (JMBl. NRW S. 121), die zuletzt durch Allgemeine Verfügung vom 4. Juli 2016 (JMBl. NRW S. 191) geändert worden ist, weiterhin anwendbar.

(2) Bis zum Erlass der Rechtsverordnung nach § 14 Absatz 6 Satz 2, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2022, ist die Allgemeine Verfügung „Erprobung von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten“ vom 2. Mai 2005 (JMBl. NRW S. 136), die durch Allgemeine Verfügung vom 9. Juli 2014 (JMBl. NRW S. 191) geändert worden ist, weiterhin anwendbar.“

Artikel 2 **Änderung der Laufbahnverordnung**

Auf Grund des § 9 Absatz 1 Satz 1 und des § 92 Absatz 1 Satz 7 des Landesbeamtengesetzes vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310, ber. S. 642) wird verordnet:

Dem § 52 der Laufbahnverordnung vom 21. Juni 2016 (GV. NRW. S. 461) wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Regelbeurteilungen erfolgen für die Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit nach Beendigung der Probezeit mit Ausnahme der Regelbeurteilungen für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte alle drei Jahre. Den Stichtag legt das für Justiz zuständige Ministerium fest.“

Artikel 3 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Land Nordrhein-Westfalen (Laufbahnverordnung - LVO)

§ 52 **Beamtinnen und Beamte im Geschäftsbereich des Justizministeriums**

(1) § 51 Absatz 2 und 3 findet auf Staatsanwältinnen und Staatsanwälte entsprechende Anwendung.

(2) § 8 findet keine Anwendung.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Nach den jüngsten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteil vom 17. September 2020 - 2 C 2.20 -, juris Rn. 15 f., Beschluss vom 21. Dezember 2020 - 2 B 63.20 -, juris Rn. 22 ff.; zuletzt Urteil vom 7. Juli 2021 - 2 C 2.21 -, juris Rn. 24 ff.) ist es verfassungsrechtlich erforderlich, dass die grundlegenden Vorgaben für die Erstellung von dienstlichen Beurteilungen in Rechtsnormen geregelt werden. Nach dieser Rechtsprechung sind die Entscheidung über das Beurteilungssystem und die Vorgabe der Bildung eines abschließenden Gesamturteils wesentliche Entscheidungen, die der parlamentarische Gesetzgeber selbst treffen muss. Weitere Einzelheiten, wie der Rhythmus von Regelbeurteilungen, können einer Rechtsverordnung auf der Grundlage einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung überlassen bleiben. Dagegen wäre es mit den Anforderungen des allgemeinen Rechtssatzvorbehalts unvereinbar, nur wenige Entscheidungen im Gesetz selbst zu treffen und die Bestimmungen für die Erstellung von dienstlichen Beurteilungen im Übrigen der Exekutive in Gestalt von bloßen Verwaltungsvorschriften zu überlassen. Mit dem vorliegenden Gesetz werden die im LRiStaG und in der LVO notwendigen Anpassungen an diese Anforderungen vorgenommen.

B Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Landesrichter und Staatsanwältegesetzes)

In § 14 Absatz 5 LRiStaG wird die bisherige Ermächtigung, die bislang ausschließlich den Erlass von Verwaltungsvorschriften zulässt, abgelöst durch eine Verordnungsermächtigung, wie sie in § 92 Absatz 1 Satz 7 LBG NRW bereits enthalten ist. Die Änderung erfolgt insoweit zur Anpassung an die Gesetzeslage in Nordrhein-Westfalen für die Beamtinnen und Beamten, die nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts den beschriebenen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt (vgl. Urteil vom 17. September 2020 - 2 C 2.20 -, juris Rn. 15 ff., Urteil vom 7. Juli 2021 - 2 C 2.21 -, juris Rn. 24 ff.). Aufgrund der neugefassten Ermächtigung ist das Nähere zu den in § 14 LRiStaG enthaltenen Vorgaben durch Rechtsverordnung zu regeln. Eine pauschale Weiterleitung der Ermächtigung in der Rechtsverordnung auf die Ebene der bloßen Verwaltungsvorschrift ist dabei unzulässig (BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2021 - 2 C 2.21 -, juris Rn. 36). Das Ministerium der Justiz hat mindestens die „Zeitabstände der Beurteilungen“, also den Regelbeurteilungsrhythmus, und zur Konkretisierung der in § 14 Absatz 1 Satz 1 LRiStaG getroffenen Systementscheidung (Regel- und ergänzend Anlassbeurteilungen) auch die „Beurteilungsanlässe“ durch Rechtsverordnung festzulegen.

In § 14 Absatz 6 LRiStaG wird das Erfordernis einer Erprobung vor einer Beförderung für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gesetzlich geregelt. Das Erprobungserfordernis hat sich in der Praxis seit langem bewährt. Es ist verfassungsrechtlich mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 22. Juni 2006 - 2 BvR 957/05 -). Bislang ist die Erprobung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in einer Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Justiz geregelt. Im Lichte der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Rechtssatzvorbehalt bei dienstlichen Beurteilungen wird das für die Verwirklichung des Rechts aus Artikel 33 Absatz 2 GG ebenso bedeutsame Erprobungserfordernis im Landesrichter- und Staatsanwältegesetz verankert. Das Ministerium für Justiz wird ermächtigt, das Nähere durch Rechtsverordnung zu regeln. Dies gilt insbesondere für die an die Erprobung zu stellenden Anforderungen, die für eine Erprobung geeigneten Dienststellen und den Inhalt der Beurteilung nach Abschluss der Erprobung. Da in der Finanzgerichtsbarkeit die Ernennung zur Richterin oder zum Richter auf Lebenszeit mit der Übertragung eines Amtes der Besoldungsgruppe R 2 einhergeht, gilt das Erprobungserfordernis auch künftig nicht für die Übertragung dieses Amtes.

Zu den weiteren Ämtern, die - wie bisher - von dem Erfordernis einer Erprobung ausgenommen werden können, zählen vor allem die Ämter der Direktorinnen und Direktoren sowie deren ständige Vertreterinnen und ständige Vertreter, die Ämter der weiteren Aufsicht führenden Richterinnen und Richtern und die Ämter der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte als Gruppenleitung.

§ 104a LRiStaG betrifft die weitere Anwendbarkeit der bisherigen Verwaltungsvorschriften zu den dienstlichen Beurteilungen der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (AV d. JM vom 2. Mai 2005 - JMBl. NRW S. 121 -, zuletzt geändert durch AV d. JM vom 4. Juli 2016) und zur Erprobung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten (AV d. JM vom 2. Mai 2005 - JMBl. NRW S. 136 -, geändert durch AV d. JM vom 9. Juli 2014) bis zum Erlass der Rechtsverordnungen nach § 14 Absatz 5 bzw. § 14 Absatz 6 Satz 2 LRiStaG, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2022. Die Vorschrift setzt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts um, nach der eine hinter den aufgestellten Anforderungen zurückbleibende Rechtslage nur für einen Übergangszeitraum hinzunehmen ist.

Zu Artikel 2 (Änderung der Laufbahnverordnung)

§ 52 LVO wird für die Beamtinnen und Beamten im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz in Absatz 3 um eine Regelung zum Beurteilungsrhythmus, wie sie in § 8 Absatz 1 LVO bereits enthalten ist, ergänzt. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind von der Regelung ausgenommen, da für sie § 14 LRiStaG als spezialgesetzliche Regelung und damit der insoweit gesondert festzulegende Beurteilungszeitraum maßgeblich ist.

Einer Ergänzung des § 52 LVO um weitere Regelungen, wie sie in § 8 Absatz 2 und 3 LVO enthalten sind, bedarf es nicht. Aufgrund des ausdifferenzierten Notensystems für den Beamtenbereich im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz bedarf es vor allem keiner Quotenregelung hinsichtlich der Vergabe der Bestnote und insoweit auch keiner Regelung zur Vergleichsgruppenbildung. Die dienstlichen Beurteilungen erfolgen am Maßstab des jeweiligen Statusamtes unmittelbar aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Artikel 33 Absatz 2 GG.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Bodo Löttgen
Matthias Kerkhoff
Gregor Golland
Dr. Marcus Optendrenk
Angela Erwin
Olaf Lehne
Jörg Blöming

und Fraktion

Christof Rasche
Henning Höne
Christian Mangen
Dr. Werner Pfeil
Ralf Witzel

und Fraktion