

10. November 2021

Herrn Minister Dirk Adams  
Thüringer Ministerium für Migration,  
Justiz und Verbraucherschutz  
Werner-Seelenbinder-Straße 5  
99096 Erfurt

z.M.V.	b.R.	AE +	AE (+)	z.Vg.	Info
THÜRINGER MINISTERIUM FÜR MIGRATION, JUSTIZ UND VERBRAUCHERSCHUTZ					
MINISTER					
EINGANG		15. NOV. 2021			
<del>Min</del>	<del>SS</del>	<del>Vz</del>	<del>LV</del>	<del>M 1</del>	M 2 M 3 M 4 M 5
mit der Bitte um weitere Bearbeitung					
<del>AL 1</del>	AL 2	AL 3	AL 4	JPA	BIMF

*AS.M.*

## Stellungnahme zum Entwurf des ersten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Richter und Staatsanwälte im Landesdienst

Sehr geehrter Herr Minister Adams,

zum oben bezeichneten Gesetzesentwurf nimmt der Thüringer Richterbund wie folgt Stellung:

### I. Problemstellungen

#### 1. Beurteilungen als Steuerungsinstrument

Prof. Dr. Fabian Wittreck, Universität Münster, hat anlässlich des 73. Deutschen Juristentages zum Thema „Empfehlen sich Regelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz bei der Besetzung von Richterpositionen?“ das Eingangsgutachten erstellt. Darin vertritt er in seiner 6. These die Auffassung: „Das Beurteilungs- und Beförderungswesen mitsamt den damit einhergehenden informellen Steuerungsmechanismen wird nicht allein von vielen Richterinnen und Richtern als intransparent, unfair und teilweise aleatorisch wahrgenommen, sondern ist in der Tat über weite Strecken nur eingeschränkt geeignet, den Anforderungen einer Bestenauslese iSv Art. 33 Abs. 2 GG zu genügen.“

Dieser Auffassung von Prof. Dr. Wittreck kann sich der Thüringer Richterbund nur anschließen. Sie gibt Anlass, das Beurteilungswesen einschließlich der Zuständigkeit für

Beurteilungen neu zu regeln. Es ist nach fester Überzeugung des Thüringer Richterbundes praxisfern anzunehmen, dass sämtliche Beurteilungen von Richtern und Staatsanwälten zumindest in Teilen – bewusst oder unbewusst – nicht subjektiv gefärbt sind. Insbesondere bei der Besetzung von Beförderungsstellen wird die Auswahlentscheidung durch die zugrunde liegenden Beurteilungen als den zentralen Entscheidungsgrundlagen vorgesteuert.

Die Subjektivität einer Beurteilung wird nicht dadurch kompensiert, dass es nach dem neuen Thüringer Richter- und Staatsanwältegesetz einen Gemeinsamen Präsidialrat und einen Richterwahlausschuss gibt. Denn der Gemeinsame Präsidialrat und der Richterwahlausschuss werden durch die der Auswahlentscheidung zugrunde liegenden Beurteilungen vor vollendete Tatsachen gestellt. Beide Gremien werden sich über dienstliche Beurteilungen nicht hinwegsetzen können. Denn sie haben keine eigenen „offiziellen“ Erkenntnisse.

Ziel eines überarbeiteten Beurteilungswesens muss es daher sein, ein valides Beurteilungssystem zur unparteiischen und sachkundigen Ermittlung und Bewertung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten im Sinne des Art. 33 Abs. 2 GG als zentrale Grundlage für alle Auswahlentscheidungen in der Thüringer Justiz zu schaffen.

## 2. Wesentlichkeitsgrundsatz nach der Rechtsprechung des BVerwG

In den Entscheidungen vom 21.12.2020 (Az.: 2 B 63/20, Rn. 22 ff.) und 07.07.2021, (Az.: 2 C 2/21, Rn. 31 ff.) hat das BVerwG den verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatz, der auf dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratiegebot beruht, auch für die Erstellung von dienstlichen Beurteilungen betont. Danach muss zur Verwirklichung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 33 Abs. 2 GG der Gesetzgeber die für die Erstellung von Beurteilungen wesentlichen Vorgaben selbst treffen und darf sie nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive überlassen. Wesentlich in diesem Sinne sind alle Regelungen, die für die Verwirklichung dieses Rechts erhebliche Bedeutung haben und sie besonders intensiv betreffen.

## II. Lösungen

### 1. Wahrung des Wesentlichkeitsgrundsatzes

a) In der Entscheidung vom 21.12.2020 hat das BVerwG wegen der Wahrung des Wesentlichkeitsgrundsatzes noch beispielhaft auf §§. 54 ff. des bayerische Leistungslaufbahngesetzes verwiesen.

Dessen Art 58 (Inhalt der periodischen Beurteilung und Zwischenbeurteilung) lautet:

„(1) Der Beurteilung ist eine Beschreibung der Aufgaben, die im Beurteilungszeitraum wahrgenommen wurden, voranzustellen.

(2) Die Beurteilung hat die fachliche Leistung in Bezug auf die Funktion und im Vergleich zu den anderen Beamten und Beamtinnen derselben Besoldungsgruppe der Fachlaufbahn und, soweit gebildet, desselben fachlichen Schwerpunkts objektiv darzustellen und außerdem von Eignung und Befähigung ein zutreffendes Bild zu geben. <sup>2</sup>Die obersten Dienstbehörden können die Vergleichsgruppe nach Satz 1 durch weitere Kriterien enger bestimmen.

(3) Zu beurteilen ist

1. die fachliche Leistung anhand der Kriterien:

- a) Quantität,
- b) Qualität,
- c) Serviceorientierung, insbesondere gegenüber dem Bürger,
- d) Zusammenarbeit mit Kollegen und Vorgesetzten, und
- e) soweit Beamte und Beamtinnen Führungsaufgaben wahrnehmen, der Führungserfolg,

2. die Eignung anhand der Kriterien:

- a) Auffassungsgabe,
- b) Einsatzbereitschaft,
- c) geistige Beweglichkeit,
- d) Entscheidungsfreude und
- e) Führungspotential,

3. die Befähigung anhand der Kriterien:

- a) Fachkenntnisse,
- b) mündliche Ausdrucksfähigkeit,
- c) schriftliche Ausdrucksfähigkeit und
- d) zielorientiertes Verhandlungsgeschick.

(4) Die periodische Beurteilung ist mit einer detaillierten Aussage zur Verwendungseignung abzuschließen. <sup>2</sup>Sofern eine Verwendung in Führungspositionen in Betracht kommt, ist bei der Verwendungseignung eine differenzierte Aussage zur Führungsqualifikation zu treffen. <sup>3</sup>Schließlich ist darzulegen, für welche dienstlichen Aufgaben der Beamte oder die Beamtin in Betracht kommt und welche Einschränkungen gegebenenfalls bestehen.

(5) In der periodischen Beurteilung ist eine Feststellung aufzunehmen, wenn der Beamte oder die Beamtin für

1. die Ausbildungsqualifizierung,

2. die modulare Qualifizierung

in Betracht kommt.

(6) Die nähere Ausgestaltung der Beurteilung wird durch Verwaltungsvorschriften gemäß Art. 15 BayBG geregelt. <sup>2</sup>Dabei können die Staatsministerien und der Oberste Rechnungshof für ihren Geschäftsbereich oder Teile davon weitere oder andere Beurteilungskriterien festlegen und eine vereinfachte Dokumentation der Beurteilung zulassen. <sup>3</sup>Die Gemeinden, Gemeindeverbände und die sonstigen unter der Aufsicht des Staates stehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können für ihren Bereich von Abs. 3 abweichend weitere oder andere Beurteilungskriterien festlegen.“

Das BVerwG hat zwar in der Entscheidung vom 07.07.2021 die Regelungsdichte entsprechend §§ 54 ff. des bayerischen Leistungslaufbahngesetzes als nicht zwingend angesehen und ausgeführt, dass wesentlich für dienstliche Beurteilung die Entscheidung

über das Beurteilungssystem (Regelbeurteilungen oder bloße Anlassbeurteilungen, ggf. Letztere als Ausnahme der Erstgenannten) und die Vorgabe der Bildung des abschließenden Gesamturteils unter Würdigung aller Einzelmerkmale sind. Dennoch erachtet der Thüringer Richterbund die Aufnahme der wesentlichen Beurteilungskriterien zur fachlichen Leistung, zur Eignung und zur Befähigung entsprechend Art. 58 Abs. 3 des bayerischen Leistungslaufbahngesetzes in § 7 ThürRiStAG für vorzugswürdig, weil dadurch der Landtag die Begriffe der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gemäß Art. 33 Abs. 2 GG näher ausfüllt.

b) Außerdem ist in § 7 Abs. 2 ThürRiStAG nicht das Verhältnis zwischen Regelbeurteilung und Anlassbeurteilung geklärt, wie es das BVerwG in seiner Entscheidung vom 07.07.2021 für die Landesrichtergesetze fordert. Zur Klärung dieser Frage kann auf § 5 und § 6 des Entwurfs der Thüringer Verordnung zur Beurteilung von Richtern und Staatsanwälten verwiesen werden. Nach dessen § 5 sollen alle 4 Jahre Regelbeurteilungen erstellt werden, die in der Regel auch allein Grundlage des Leistungsvergleichs sind, wohingegen nach § 6 Anlassbeurteilungen nur aus den dort genannten besonderen Anlässen erstellt werden.

c) In § 7 ThürRiStAG wäre auch nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf entgegen der Rechtsprechung des BVerwG in der Entscheidung vom 07.07.2021 nicht geregelt, wie das abschließende Gesamturteil unter Würdigung aller Einzelmerkmale gebildet wird. Das erfordert nicht nur eine Regelung, dass die Beurteilung mit einem Gesamturteil schließt, wie es der Gesetzesentwurf vorsieht, sondern eine Regelung über das Verhältnis der Einzelmerkmale zum Gesamturteil. Der Gesetzgeber muss danach insbesondere regeln, wie das Verhältnis der Notenstufen der Einzelmerkmale zu den Notenstufen des Gesamturteils ist und ggf. ob bestimmte Einzelmerkmale besonders gewichtet werden und wenn ja, welche:

## 2. Einrichtung eines Beurteilungsrates

Um das unter I. 1. bezeichnete Problem zu lösen, muss ein solches Beurteilungssystem geschaffen werden, das eine größere Objektivität und Transparenz bei Auswahlentscheidungen gewährleistet. Dazu muss bei jedem Präsidialgericht und jeder Staatsanwaltschaft ein Beurteilungsgremium eingerichtet werden. Durch die Erstellung dienstlicher Beurteilung durch ein Beurteilungsgremium wird auch bei denjenigen Bewerbern, die am Schluss nicht ausgewählt werden, ein größeres Vertrauen in die Richtigkeit und Zuver-

lässigkeit der erstellten Beurteilung und deren Akzeptanz geschaffen. Motivationsverluste bei den unterlegenen Bewerbern werden verringert. Schließlich wird nach Überzeugung des Thüringer Richterbundes durch die Mitwirkung eines Beurteilungsgremiums bei der Erstellung der Beurteilungen auch die Anzahl der Widerspruchsverfahren und Konkurrentenklagen zurückgehen.

Die Beteiligung eines Beurteilungsgremiums bei der Erstellung der dienstlichen Beurteilungen wird das ohnehin schon viel zu lange dauernde Besetzungsverfahren nicht wesentlich verlängern. Wir gehen von höchstens 2 Monaten aus. Ein Großteil dieser Zeit wird dadurch kompensiert werden, dass es viel weniger Widerspruchs- und Konkurrentenstreitverfahren geben wird.

Dass auch der Bundesgesetzgeber der Entscheidung einer Rechtssache durch einen Spruchkörper eine größere Richtigkeitsgewähr beimisst, die bei den Rechtssuchenden die Akzeptanz der Entscheidung erhöht, zeigt sich in der Ausweitung der Spezialzuständigkeiten in § 348 ZPO, in denen die Rechtssachen grundsätzlich in 1. Instanz von der Kammer entschieden werden. Dieser Gedanke der größeren Richtigkeitsgewähr und Akzeptanz einer Entscheidung, an der mehrere Personen beteiligt sind, ist auf die Erstellung von Beurteilungen übertragbar.

Zudem wird jede Klausur in beiden juristischen Staatsexamina durch zwei Korrektoren bewertet. Nur bei dienstlichen Beurteilungen, die mindestens die Wichtigkeit einer Examenklausur haben, wird weiterhin an der antiquierten Vorstellung festgehalten, dass der Dienstvorgesetzte als Einzelner und Einziger dieselben erstellen müsse.

Vorbild für die Einführung eines Beurteilungsgremiums ist Österreich mit den Regelungen im dortigen Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (RStDG). Dort werden die Beurteilungen von einem sogenannten Personalsenat, der bei jedem größeren Gericht eingerichtet ist, erstellt (§ 53 Abs. 2 Satz 1 RStDG). Ein Personalsenat besteht aus zwei Mitgliedern kraft Amtes (Präsident und Vizepräsident) und – je nach Größe des Gerichts – drei oder fünf durch die Richterschaft gewählten Mitgliedern (§ 36 RStDG).

Übertragen auf Deutschland heißt das, dass bei jedem Präsidialgericht und jeder Staatsanwaltschaft ein Beurteilungsrat eingerichtet wird, der grundsätzlich aus fünf von den Richterinnen und Richtern bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten gewählten Mitgliedern besteht und der zu der von der/dem unmittelbaren Dienstvorgesetzten erstellten Beurteilung Stellung nimmt.

Wir fordern deshalb, als §§ 7a und 7b ThürRStAG Regelungen zur Errichtung von Beurteilungsräten, deren Zusammensetzung und das Verfahren aufzunehmen. Als Wortlaut schlagen wir vor:

## „§ 7a Errichtung und Zusammensetzung der Beurteilungsräte

(1) Bei jedem Präsidiialgericht und jeder Staatsanwaltschaft wird ein Beurteilungsrat gebildet. Er besteht grundsätzlich aus fünf gewählten richterlichen bzw. staatsanwaltlichen Mitgliedern.

Bei den Landgerichten besteht der Beurteilungsrat aus zwei Richtern des Landgerichts und drei Richtern der Amtsgerichte im jeweiligen Bezirk.

In der Arbeitsgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit besteht der Beurteilungsrat jeweils aus zwei Richtern der Obergerichte sowie drei Richtern der nachgeordneten Gerichte.

Abweichend von Satz 2 besteht der Beurteilungsrat bei Gerichten mit nicht mehr als 20 Planstellen aus drei Richtern des jeweiligen Gerichtsbezirks.

(2) Wahlberechtigt sind sämtliche jeweils im Bezirk des Gerichts oder der Staatsanwaltschaft ernannten oder für die Dauer von mindestens sechs Monaten abgeordneten bzw. mit Dienstleistungsauftrag versehenen Richter bzw. Staatsanwälte. Wählbar sind alle mindestens seit fünf Jahren auf Lebenszeit im jeweiligen Bezirk ernannte Richter bzw. Staatsanwälte, mit Ausnahme der Behördenleiter und deren Stellvertreter.

## § 7b Verfahren

(1) Der Präsident bzw. Leiter der Staatsanwaltschaft leitet dem Beurteilungsrat den Entwurf einer Beurteilung mit Gelegenheit zur Stellungnahme zu. Widerspricht der Beurteilungsrat nicht binnen einer Frist von zwei Wochen nach Zugang in Textform, gilt die Beurteilung als gebilligt.

Soweit der Beurteilungsrat innerhalb der Frist nach Satz 2 aufgrund mehrheitlicher Beschlussfassung Einwendungen vorbringt, findet binnen Monatsfrist ein Gespräch zwischen dem Beurteiler und dem Beurteilungsrat mit dem Ziel der Einigung statt. Der Beurteiler hat dem Beurteilungsrat auf dessen Anforderung sämtliche Beurteilungsgrundlagen mitzuteilen bzw. zur Verfügung zu stellen. Wird eine Einigung nicht erzielt oder findet ein Einigungsgespräch nicht statt, erstellt der Präsident bzw. Leiter der Staatsanwaltschaft die Beurteilung. Der Beurteilungsrat kann dazu eine schriftliche Stellungnahme abgeben, die Bestandteil der Akte wird.

(2) Die Tätigkeit im Beurteilungsrat gilt als Tätigkeit in der Gerichtsverwaltung im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 1 Deutsches Richtergesetz. Satz 1 gilt für Staatsanwälte entsprechend. Die Sitzungen des Beurteilungsrates sind nicht öffentlich und unterliegen dem Beratungsgeheimnis.

(3) Ein Mitglied des Beurteilungsrates ist im Falle eigener Beurteilung von der Beratung ausgeschlossen. An seine Stelle tritt der nach dem Wahlergebnis an nächster Stelle aufrückende Richter bzw. Staatsanwalt im betreffenden Bezirk (§ 1 Abs. 1 Satz 3 und 4)."

Die vorgeschlagenen Regelungen halten einer verfassungsrechtlichen Prüfung in jeder Hinsicht stand.

Wir vertreten die feste Überzeugung, dass diese gesetzlichen Änderungen die längst überfällige Hinwendung zu einer modernen Gerichtsverfassung im 21. Jahrhundert darstellen und insbesondere für eine bereits programmatisch der Mitbestimmung verpflichteten rot-rot-grünen Landesregierung Ansporn und Selbstverständlichkeit sein sollten!

Abschließend beantragt der Thüringer Richterbund, diese Stellungnahme im Falle der nicht beabsichtigten Umsetzung gemäß § 2 Abs. 2 ThürRiStAG i.V.m. § 95 Abs. 4 ThürBG dem Landtag zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen