



Verband der Rechtspfleger e.V.  
Berufsvertretung der Rechtspflegerinnen und  
Rechtspfleger

Verband der Rechtspfleger e.V. • Gaußstraße 6 • 31787 Hameln

Niedersächsisches Justizministerium  
Postfach 201  
30002 Hannover

- per Mail -

Korrespondenzanschrift:

Dipl.-Rpfl.'in Angela Teubert-Soehring

Vorsitzende

Gaußstraße 6

31787 Hameln

Tel.: 05151 / 2 60 67

Mobil: 0171 / 16 61 96 6

Tel.: 05151 / 796 - 270 dienstl.

Fax: 05151 / 796 - 166 dienstl.

E-Mail:

angela.teubert-soehring@justiz.niedersachsen.de

E-Mail: teubert@rechtspfleger.net

www.rechtspfleger.net

18.01.2011

Ihr Zeichen: 2000 - 101. 397

**Richtlinien für die dienstliche Beurteilung von Beamtinnen und Beamten im  
Niedersächsischen Justizministerium, bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften  
sowie bei der Norddeutschen Hochschule für Rechtspflege**

**AV d. MJ v. 25.5.2005 - Nds. Rpfl. S. 176 -, geändert durch AV v. 15.4.2009  
- Nds. Rpfl. S. 154 -**

Sehr geehrte Frau Dr. Hölscher,

ich nehme Bezug auf unser Telefonat vom Dezember des vergangenen Jahres. Gern möchte auch der Verband der Rechtspfleger seinen Beitrag zur Evaluation des neuen Beurteilungssystems leisten.

Grundsätzlich ist vorab zu bemerken, dass seit dessen Einführung und auch aktuell im Kreise der Kolleginnen und Kollegen der Unmut über die eingeführten Neuerungen nicht abgenommen hat und daher aus unserer Sicht das Ziel, nämlich u. a. ein aussagefähiges, möglichst objektives und vergleichbares Bild der Leistungen der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger zu erstellen, nicht erreicht wurde.

Unsere nachfolgende Stellungnahme bezieht sich auf einige wesentliche Änderungswünsche unseres Verbandes. Wegen der grundsätzlichen Probleme wünschten wir uns jedoch die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Evaluation des neuen Beurteilungssystems, in welcher wir sehr gern mitarbeiten möchten.

**Änderungs- und Ergänzungswünsche im Einzelnen:**

**1. Der VdR fordert, die Praxis der informellen Erwartungshaltung durch eine mitbestimmte Höchstnotenquote und transparente Maßstäbe zu ersetzen. Es sind**

**hinreichend große, homogene und überschaubare Vergleichsgruppen zu bilden. Die Beurteilungsmaßstäbe sind unter Beteiligung der Personalvertretungen zu erstellen. Hierbei ist der Einheitlichkeit des konkret-funktionellen Amtes der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger (Rechtspflegeramt) Rechnung zu tragen.**

*Der gegenwärtigen Praxis liegen Vergleichsgruppen zugrunde, die entweder nicht hinreichend groß oder für die einzelnen Beurteilerinnen und Beurteiler nicht hinreichend überschaubar sind. Mangels Alternative recurriert die Praxis auf vermeintlich objektive, tatsächlich aber leistungsferne Kriterien wie Dienst- oder Lebensalter. Was zur Förderung des Leistungsprinzips kreiert wurde, hat sich damit in das Gegenteil verkehrt: Befördert wird nach Jahresringen. Darüber hinaus mangelt es der diesbezüglichen Praxis aufgrund der fehlenden Mitbestimmung an der nötigen Transparenz und Akzeptanz. Bei der künftigen Ausgestaltung der Vergleichsgruppen ist der Einheitlichkeit des Rechtspflegeramtes Rechnung zu tragen. Die regelmäßigen Notenrückstufungen nach erfolgter Beförderung sind in der Rechtspflege deplaziert, da hier - anders als in der allgemeinen Verwaltung - mit der Beförderung kein Wechsel des konkret-funktionellen Amtes (Beförderungsdienstposten) einhergeht. Diese Praxis ist mit der Einheitlichkeit des Rechtspflegeramtes nicht zu vereinbaren und produziert ohne Not erhebliche Unzufriedenheit.*

- 2. Der VdR fordert die Ausweitung des Notenspektrums auf mehr als fünf Notenstufen, hilfsweise durch Binnendifferenzierungen (oberer, mittlerer, unterer Bereich).**

*Das vorhandene Notenspektrum ist zu schmal. Die Höchstnoteninflation ist durch eine Inflation der „Durchschnittsnote 3“ ersetzt. Auswahlentscheidungen erfolgen erneut in einer mit dem Leistungsprinzip unvereinbaren Weise nach Hilfskriterien, hier im Wesentlichen nach dem Dienstalter (BVerfG, ZBR 2004, 45 [juris: Rnn. 15ff]).*

- 3. Der VdR fordert die Streichung der altersbedingten Ausnahmen von der Regelbeurteilung und die Einführung verpflichtender Laufbahnnachzeichnungen für an den Stichtagen Beurlaubte.**

*Anlassbeurteilungen sind zunehmend eher die Regel als die Ausnahme. Damit wird die erstrebte Vergleichbarkeit praktisch beseitigt und zudem ein enormer Verwaltungsaufwand generiert. Ursache sind zu umfangreiche Ausnahmen von der*

*Regelbeurteilung. Deren Reduzierung auf unabwiesbare Anlässe fördert Vergleichbarkeit und minimiert Verwaltungsaufwand.*

#### **4. Der VdR fordert die Beibehaltung der Beurteilerzuständigkeiten - eine Übertragung auf die Geschäftsleiterin/ den Geschäftsleiter wird abgelehnt**

##### **I. Im Allgemeinen**

Die wesentlichen Elemente der Beurteilungs-AV, die Statusbeurteilung, das Stichtagssystem, das reduzierte Notenspektrum und die informelle Erwartungshaltung, spielen im Konzert nicht die Melodie des Leistungsprinzips. Den Ton gibt vielmehr das Senioritätsprinzips an: es wird - immer noch oder wieder - nach Alter befördert, weil man keine Leistungsmaßstäbe hat und Alter das einzige verbleibende objektive Datum ist, das sich vergleichen und - es kommt ja jeder mal dran - womöglich auch verkaufen ließe, wenn es denn nicht so durchschaubar ungerecht wäre, weil sich hinter dem solidarischen "mal" das nicht ganz so freundliche "irgendwann einmal" verbirgt. Es gibt also Änderungsbedarf für ein System, das eingeführt wurde, um vorausseilend umzusetzen, was angeblich im ganzen Land anstand und dann aber ganz anders kam: Nun erstellen die Ressorts mit Hierarchie und Beförderungsdienstposten arbeitsplatzbezogene Anforderungsprofile und nur die Justiz, in der Beförderungsdienstposten Mangelware sind, weil alle annähernd das gleiche tun, lebt die Statusbeurteilung in Reinkultur. Der Verband der Rechtspfleger ist gleichwohl bereit, an den notwendigen Kurskorrekturen konstruktiv mitzuarbeiten.

In aller Sachlichkeit: Erhaltenswert erscheint das Stichtagssystem, ausbaufähig das Notenspektrum. Die Statusbeurteilung entstammt der Vorstellungswelt nach steigender Verantwortung hierarchisch gegliederter Beförderungsämtner, denen die Hierarchie der Statusämter entspricht - eine Vorstellung, der die Realität der Rechtspflege und in weiten Teilen die gesamte Justiz nicht entspricht. Die informelle Erwartungshaltung leidet allen kosmetischen Erfolgen zum Trotz unter mangelnder Akzeptanz, die nur mit einem gehörigen Maß an Mitbestimmung bei Problemlösung und konsequenter Partizipation bei der Erarbeitung transparenter Beurteilungsmaßstäbe wiedergewonnen werden kann. Konstruktiver Ansatz und Hintergrund dieser Stellungnahme ist dabei die Vorstellung, weite Teile der Allgemeinen Richtlinie für die dienstliche Beurteilung der Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst (BRL) vom 12.12.2006 (Nds. MBI. 2007 S. 5) zu übernehmen. Dies gilt insbesondere für die in Nr. 9 BRL enthaltene Idee, durch eine paritätisch besetzte Beurteilungskommission anhand typischer Arbeitsabläufe Beurteilungskriterien für die

Beurteiler zu erarbeiten und diese Kriterien transparent zu machen. Bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften werden in den Beurteilerkonferenzen in den jeweiligen Bezirken Beurteilungskriterien aufgestellt, ohne dass eine Beteiligung von Personalvertretungen, Frauenbeauftragter bzw. Gleichstellungsbeauftragter oder Schwerbehindertenvertretung vorgesehen ist.

## **II. Im Besonderen**

### **1. Erwartungshaltung**

Die Erwartungshaltung mit Zustimmungsvorbehalt ist aus unserer Sicht gescheitert. Zwar hat sie die Höchstnoteninflation beseitigt, diese "Kosmetik" hat dem Leistungsprinzip aber mehr geschadet als genützt, weil sie konzeptionell ihre Verdeutlichungsfunktion gegenüber Beurteilern und Beurteilten nicht entfalten konnte und auch nicht entfaltet hat. Die gegenwärtige Praxis wird von der überwiegenden Mehrheit der Beurteilten als ungerecht empfunden und nicht akzeptiert. Das nach Auffassung des VdR zutreffend als solches empfundene Defizit der informellen Erwartungshaltung hat methodische und systematische Ursachen.

Methodisch: Die informelle Erwartungshaltung wurde hinter verschlossenen Türen erdacht und dort wird sie auch praktiziert. Da kann es nicht verwundern, dass die Praxis sehr verhalten reagiert und sich eher minder leise Zweifel an dem verheißenden Fortschritt regen, wenn sich die Note verschlechtert - nicht, weil man nachgelassen hätte, sondern weil man befördert worden ist und ein anderer bei einem anderen Gericht die einzige verfügbare "Eins" bekommen hat. Mag die grundlegende Problematik systematisch, nämlich in der Gerichtsstruktur bedingt und im Kern vielleicht sogar unlösbar sein oder nicht - die normative Antwort muss im Sinne einer Verfahrensgerechtigkeit dahin gehen, durch mehr Partizipation und mehr Transparenz für mehr Vergleichbarkeit und Akzeptanz zu sorgen. Diesem Anspruch wird die informelle Erwartungshaltung nicht gerecht. Allein deshalb ist das überfällige Mitbestimmungsverfahren zum Thema Höchstnotenquote einzufordern. Darüber hinaus sollte ernsthaft erwogen werden, einen Grundgedanken der BRL zu übernehmen: die Erarbeitung transparenter, konkreter und funktionsbezogener Anforderungsprofile durch ein dezentrales Gremium (dort: Zweitbeurteiler) bestehend aus Personalverantwortlichen und Personalvertretungen. Diese zugegebenermaßen nicht geringe Aufgabe könnte einen wesentlichen Beitrag zur Akzeptanzförderung darstellen.

Es gibt aber neben den methodischen auch systematische Ursachen, die zu der Feststellung des Scheiterns der informellen Erwartungshaltung führen müssen und die mindestens ebenso drängend nach einer Revision verlangen.

Die Vergleichsgruppen sind regelmäßig entweder zu klein, weil das einzelne Gericht kaum je die mindestens geforderten 20 bis 30 Beamtinnen und Beamte derselben Besoldungsgruppe vorweisen kann, oder sie sind – bei Zusammenfassung mehrerer Gerichte – für die Beurteiler nicht mehr überschaubar, weil jeder Beurteiler nur die Leistungen der jeweils „eigenen“ Beamtinnen und Beamten aus eigener Kenntnis beurteilen kann (BVerwGE 124, 235 [juris: Rnn. 17, 22]; Schnellenbach, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und Richter, 3. A., Rnn. 410, 414). Damit kann aber die „Erwartungshaltung“ ihre legitime Verdeutlichungsfunktion nicht erfüllen. Die Wahrscheinlichkeit, dass die tatsächliche Leistungsverteilung innerhalb der Vergleichsgruppe der unterstellten Normalverteilung entspricht, sinkt mit der Größe der Vergleichsgruppe. Umgekehrt steigt die Wahrscheinlichkeit einer sachwidrigen Benotung, z.B. die Notenstufe 2 vergeben zu müssen, weil die eigentlich gebotene Notenstufe 1 nicht mehr verfügbar ist. Die notwendige Folge ist, dass die determinierenden Faktoren für die einzelne Beurteilung die zufällige Gruppengröße und die nicht minder zufällige Durchsetzungsstärke des Beurteilers in der Beurteilerkonferenz sind. Konkret: Ob der Beamte die objektiv gebotene Notenstufe 1 auch tatsächlich erhält, hängt davon ab, wie viele „Einsen“ seine Vergleichsgruppengröße zufällig zulässt und – falls die Notenstufe 1 nur ein Mal vergeben werden darf - ob er in seiner Vergleichsgruppe der Beste ist; ferner davon, ob „sein“ Beurteiler in der Beurteilerkonferenz der Beste ist. Beides dürfte mit dem Bewerbungsverfahrensanspruch späterer Konkurrenten und dem Gebot der individuellen Beurteilungsgerechtigkeit unvereinbar sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn bei Ausschreibungen Beamtinnen und Beamte unterschiedlicher Vergleichsgruppen miteinander konkurrieren.

Neben diesen Bedenken ist die Statusbezogenheit der Erwartungshaltung in der Rechtspflege unangemessen. Der Umstand, dass nach Beförderungen dieselbe Leistung schlechter beurteilt wird als zuvor, ist in hierarchisch organisierten Verwaltungszweigen sachgerecht, in der Rechtspflege jedoch nicht. Denn anders als in der allgemeinen Landesverwaltung handelt es sich in der Rechtspflege mehrheitlich um funktionslose Beförderungen ohne Wechsel auf einen Beförderungsdienstposten, der mit höheren Anforderungen verbunden wäre. Der Grundbuchrechtspfleger oder die Betreuungsrechtspflegerin machen nach der Beförderung exakt dieselbe Arbeit in (unterstellt) derselben Qualität. Gleiches gilt - wenn auch mit Einschränkungen - übrigens im Regelfall für den Wachtmeisterdienst, die Serviceeinheiten und den Gerichtsvollzieherdienst.

Zur Rechtfertigung bleibt dann (nur) noch das Argument der - nach vorangegangener Beförderung - potenziell stärkeren Konkurrenz innerhalb der neuen Vergleichsgruppe. Dieses Argument verhält sich im Kern aber nur zu dem relativen Notengefüge innerhalb einer Vergleichsgruppe, nicht jedoch zu der Frage, wie häufig welche Note vergeben werden darf. Eben dieser Umstand führt bei einer Vielzahl der Beurteilten zu dem Eindruck, in den eigenen Leistungen verkannt und nicht leistungsgerecht beurteilt zu werden - einem Eindruck, dem angesichts der informellen Natur der Erwartungshaltung und den oben beschriebenen Mängeln der Vergleichsgruppenbildung schwer offensiv entgegenzutreten ist.

## **2. Notenspektrum**

An die Stelle der Höchstnoteninflation ist eine Inflation der „Notenstufe 3“ getreten, die denselben rechtlichen Bedenken ausgesetzt ist wie einst die Beurteilung "sehr gut" mit all ihren Varianten, weil auch hier – spätestens in der zweiten Hälfte des Stichtagsintervalls – Beförderungsentscheidungen nach Hilfskriterien (in der Regel nach dem Dienstalter) getroffen werden und damit eine deutliche Vermutung für die Annahme besteht, dass in der fehlenden Differenzierung der Noten eine Verletzung des Bewerbungsverfahrensanspruchs der unterlegenen Bewerberinnen und Bewerber liegt (Vgl. BVerfG, ZBR 2004, 45 [juris: Rnn. 15ff]).

Zur Lösung kämen in Betracht die Verkürzung der Stichtagsintervalle und damit die Reduzierung der Wahrscheinlichkeit, dass alle Bewerberinnen und Bewerber mit der Notenstufe 3 beurteilt sind, ferner die Vorgabe von Richtwerten für alle Notenstufen oder die Ausweitung des Notenspektrums.

Eine Verkürzung der Stichtagsintervalle wäre mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden und ist daher abzulehnen. Richtwerte für alle Notenstufen wären den bereits geschilderten Einwänden ausgesetzt und sind daher ebenfalls abzulehnen. Die sich – nicht nur nach diesem Ausschlussverfahren - aufdrängende Auffächerung des verfügbaren Notenspektrums dürfte allerdings an den Vorgaben des § 44 III 4 NLVO scheitern, der die Anzahl von 5 Notenstufen verbindlich vorgibt. Damit verbleibt die (Kompromiss-)Möglichkeit, unter Wahrung der Notenstufenanzahl jeweils drei Binnendifferenzierungen für jede Notenstufe (oberer, mittlerer, unterer Bereich) einzuführen. Zwar enthält Nr. 6.3 Abs. 1 S. 1 BRL ein Verbot von Zwischenstufen. Dieses bezieht sich zum einen aber nicht auf das in Nr. 8 geregelte Gesamturteil. Und zum anderen lässt Nr. 2.4 S. 1 BRL Abweichungen im Rahmen von Besonderen Beurteilungsrichtlinien zu, ohne das Verbot von Binnendifferenzierungen in Satz 3 zum abweichungsfesten Kern zu zählen.

### 3. Ausnahmen von der Regelbeurteilung

Der entsprechende Abschnitt einer Besonderen Beurteilungsrichtlinie (alternativ: Abschnitt II Nr. 2 der Beurteilungs-AV) könnte wie folgt gefasst werden:

*"Von der Regelbeurteilung ausgenommen sind Beamtinnen und Beamte,*

- die sich in der laufbahnrechtlichen Probezeit befinden,*
- die ein Amt mit leitender Funktion ([§ 194a NBG](#)) innehaben,*
- die die Einführungs- und Bewährungszeit ableisten,*
- die sich in der Besoldungsgruppe A 6 (LGr. 1.1), in der Besoldungsgruppe A 9 + Z (LGr. 1.2) oder in der Besoldungsgruppe A 13 + Z (LGr. 2.1) befinden.*

*Unterschreitet der Beurteilungszeitraum aufgrund von Freistellungen oder Beurlaubungen die Dauer von 6 Monaten, so tritt an die Stelle der Regelbeurteilung eine Laufbahnnachzeichnung. Zu diesem Zweck ist vor Beginn der Beurlaubung oder Freistellung ein Beurteilungsbeitrag zu fertigen und festzulegen, welche Beamtinnen und Beamte zu der Vergleichsgruppe gehören. Die Vergleichsgruppe muss aus mindestens 5 und maximal 10 vergleichbaren Beamtinnen und Beamten desselben Statusamtes bestehen. Die Vergleichbarkeit bestimmt sich nach Gesamtnote, Behördenzugehörigkeit, Dienstalter und Lebensalter in dieser Reihenfolge. Die Laufbahnnachzeichnung ergibt sich aus dem Mittelwert der einbezogenen Einzel- und Gesamtbewertungen. Eine Verschlechterung zum Nachteil der bzw. des Beurteilten ist ausgeschlossen."*

Anlassbeurteilungen, die eigentlich den Ausnahmefall bilden sollten, stellen zunehmend den Regelfall dar. Praktisch bietet nahezu jede Stellenausschreibung in der zweiten Hälfte des Stichtagsintervalls Anlass, für sämtliche Bewerberinnen und Bewerber Anlassbeurteilungen zu erstellen. Ursache hierfür sind - neben der Praxis der fliegenden Ausschreibungen - die Ausnahmen aufgrund Alters oder Beurlaubung im Zusammenwirken mit den hohen Anforderungen der Rechtsprechung, die in Aktualitätsunterschieden oder erheblichen Unterschieden im Umfang der Beurteilungszeiträume Verletzungen des Leistungsprinzips und des Gleichheitssatzes sehen (OVG Lüneburg, Beschl. v. 04.09.2008 - 5 ME 291/08 - [juris: Rn. 9]; OVG NRW, Beschl. v. 08.06.2006 - 1 B 195/06 - [juris: Rnn. 14f]; VG Lüneburg, Beschl. v. 04.02.2009 - 1 B 60/08 - [juris: Rn. 16]).

Damit wird ein wesentliches Ziel der Einführung von Stichtagsbeurteilungen, nämlich ein Zugewinn an Vergleichbarkeit, konterkariert. Es ist daher die Frage zu stellen, ob die Ausnahmen zwingend sind und die Erstellung von Anlassbeurteilungen alternativlos ist.

Nach hiesiger Auffassung besteht für die altersbedingten Ausnahmen keine hinreichende Rechtfertigung. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die geplante Regelung, den Ruhestandseintritt auf Antrag bis zum 70. Lebensjahr hinausschieben zu können.

Die Ausnahmen für überwiegend Freigestellte und Beurlaubte sind eine weitere Ursache für die Häufigkeit der Anlassbeurteilungen. Da hier in Ermangelung beurteilungsfähiger Leistungen eine direkte Einbeziehung in die Regelbeurteilung ausscheiden dürfte, sollte eine obligatorische Laufbahnnachzeichnung vor- und die wesentlichen Eckpunkte zur Vergleichsgruppenbildung festgeschrieben werden.

Durch die Forderung des VdR wird - nebenbei bemerkt - mit den Anlassbeurteilungen ein wesentlicher Teil des Verwaltungsaufwands reduziert und damit die geforderte Notwendigkeit, die Beurteilungszuständigkeiten zu verändern, minimiert und somit beseitigt.

#### **4. Beurteilerzuständigkeit**

Die Beurteilungs-AV regelt die Zuständigkeit der Behördenleitung für die Beurteilung der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger und sieht lediglich eine Delegation auf die ständige Vertretung vor.

Diese Regelung wurde seitens unseres Verbandes damals mit Ihrem Hause ausdrücklich mehrfach erörtert und fand schließlich unsererseits im Hinblick auf den besonderen Status der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger auch unsere Zustimmung. Eine Delegation auf die Geschäftsleiterin/ den Geschäftsleiter lehnen wir entschieden ab. Auch die Begründung, eine Geschäftsleiterin/ ein Geschäftsleiter gehöre bei einigen Behörden dem höheren Dienst an, ändert nichts an seiner "Kollegeneigenschaft", sondern stellt lediglich eine besoldungsmäßige Einstufung dar. Hier sei der Hinweis erlaubt, dass einige Bundesländer auch Rechtspflegerstellen nach A 14 dotieren und auch dies keinen Statuswechsel bedeutet. Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn künftig die Behördenleitungen der Gerichte auch die jeweils ihre an der eigenen Behörde beschäftigten Richterinnen und Richter beurteilen würden.

Mit freundlichen Grüßen

Angela Teubert-Soehring