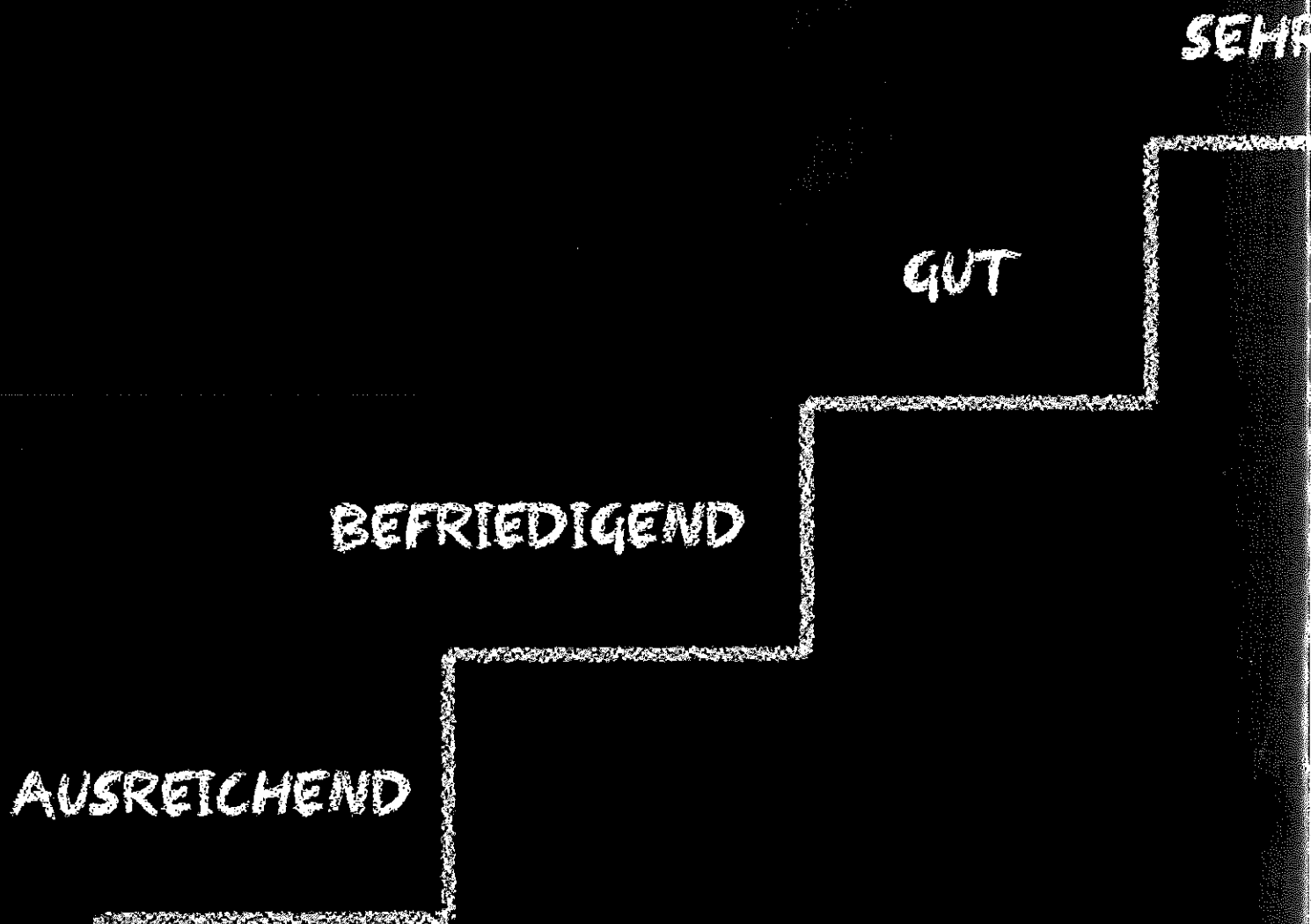
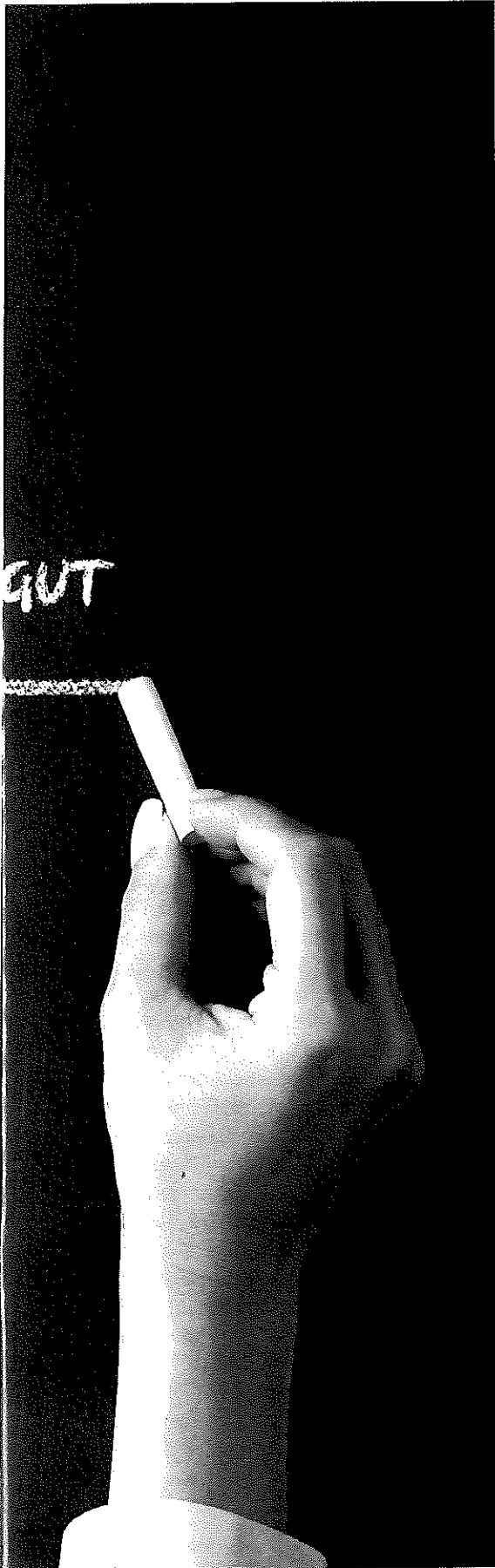


Bedeutung der dienstlichen Beurteilung

AUSWAHL Bei Auswahlentscheidungen kommt es auf die Eignung, Leistung und Befähigung der Beschäftigten an. Dabei spielt die Beurteilung eine Schlüsselrolle.

VON JÜRGEN LORSE





Die dienstliche Beurteilung ist – obgleich kein hergebrachter Grundsatz des deutschen Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG – das dominante Instrument, um Eignung, Leistung und Befähigung der Beamtinnen und Beamten im öffentlichen Dienst zu bewerten. Sie ist insofern maßgebend für die Leistungs- und Potenzialmessung in der öffentlichen Verwaltung. Soweit Tarifbeschäftigte in das Regelwerk einbezogen werden¹, erstrecken sich die Beurteilungsrichtlinien auf alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Damit bildet die in periodischen Abständen erstellte dienstliche Beurteilung (Regelbeurteilung) die maßgebliche Grundlage für eine Vielzahl von personellen Auswahl- bzw. Entscheidungsprozessen (siehe Infokasten auf Seite 11).²

Entsprechend enthalten die dienstrechtlichen Regelungen des Bundes und der Länder (Beamtengesetze, Laufbahnverordnungen³) allgemeine Vorgaben zu Formen und Zeiträumen der dienstlichen Beurteilung, zu ihrem notwendigen Inhalt (Unterscheidung nach den Dimensionen fachliche Leistung und Führungsverhalten), zur inneren Struktur (Bildung eines Gesamturteils) sowie zum Beurteilungsverfahren und Beurteilungsmaßstab. Ungeachtet vereinzelter Reformüberlegungen hat der Gesetz- und Ordnungsgeber die dienstliche Beurteilung im Rahmen von Auswahlentscheidungen als das Instrument definiert, das unter den Voraussetzungen von Aktualität und Vergleichbarkeit in Bezug auf das jeweilige statusrechtliche Amt unter den Bewerbern eine Bestenauslese im Sinne des Leistungsprinzips (Art. 33 Abs. 2 GG) sicherstellen soll.

Blickwinkel der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung⁴ hat die dienstliche Beurteilung zum Quasi-Monopol weiterentwickelt und eine am Prinzip der Bestenauslese ausgerichtete Selektionsreihenfolge im Rahmen des Auswahlprozesses richterrechtlich vorgegeben. Erstes Selektionskriterium ist der Vergleich der Gesamturteile der dienstlichen Beurteilungen der Bewerber/innen. Dem schließt sich im Wege einer Binnendifferenzierung («Ausschärfung») ein Vergleich von Einzelkriterien der Beurteilung an, die dienstpostenbezogen von Relevanz oder aber – in Bayern⁵ als »Superkriterien« – gesetzlich vorgegeben sind.

DARUM GEHT ES

1. Die dienstliche Beurteilung ist das wesentliche Instrument, um die Eignung, Leistung und Befähigung der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung zu bewerten.
2. Mögliche Alternativen zum Bewerten verdrängen die Beurteilung nicht, sondern runden ihr Ergebnis lediglich ab.
3. Gerade in der Multifunktionalität der Beurteilung offenbaren sich auch mögliche Risiken und Nebenwirkungen.

BESTENAUSLESE

Jeder Deutsche hat gemäß Art. 33 Abs. 2 GG nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt.

¹ Vgl. die getrennten Mitbestimmungstatbestände in §§ 75 Abs. 3 Nr. 9, 76 Abs. 2 Nr. 2 BPersVG.

² Vertiefend: Lorse, Die dienstliche Beurteilung, 6. Aufl., 2016, Rn. 72 ff.

³ Beispielfaht: §§ 48 – 50 BLV; § 92 Abs. 1 Satz 1 LBG NRW; § 44 Abs. 1 Satz 1 NdsLVO; § 51 Abs. 1 Satz 1 LBG BW; § 19 Abs. 1 Satz 1 Bbg LBG; Art. 58 Abs. 2 BayLibG.

⁴ BVerwG 20.6.2013 – 2 VR 1/13 –, juris Rn. 18.

⁵ Vgl. Art. 16 Abs. 2 BayLibG.

Immer App- to-date.

Mit der neuen App
»Der Personalrat«

Alle Inhalte im
Layout der
gedruckten Ausgabe

Mit Lesezeichen-
und Weiter-
empfehlungsfunktion

Inklusive ausgaben-
übergreifender Suche

Jetzt in den Stores.

Gratis nur für
»Der Personalrat«-Abonnenten.



Hier geht's
zum Download:
derpersonalrat.de/app

Ist eine leistungsbezogene Unterscheidung auch auf dieser Ebene nicht möglich, erfolgt in dritter Sequenz die Heranziehung des Inhalts früherer dienstlicher Beurteilungen. Sind die zu betrachtenden Bewerber/innen als Ergebnis dieses Differenzierungsprozesses immer noch im Wesentlichen leistungsgleich, lässt die Rechtsprechung die Heranziehung sonstiger, das Leistungsbild abrundender Kriterien (zum Beispiel Assessment-Center-Verfahren) oder aber leistungsindeffizienter Kriterien zu (zum Beispiel Frauenförderung, berufliche Erfahrung, Schwerbehinderteneigenschaft).

Aktuell wird unter dem Aspekt der Frauenförderung kontrovers diskutiert, ob die Feststellung der Leistungsgleichheit ohne weitere Binnendifferenzierungspflicht bereits auf der Grundlage des Gesamturteils erfolgen kann⁶, oder aber ob die skizzierte Binnendifferenzierungspflicht mit Blick auf das Leistungsprinzip (Art. 33 Abs. 2 GG) zwingend⁷ zu beachten ist.

Andere Instrumente der Leistungsmessung

Es fehlt nicht an Versuchen, dieses Monopol dienstlicher Beurteilungen für Auswahlentscheidungen zu relativieren oder durch andere Instrumente zu ersetzen.

► Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen werden häufig als Alternative zu dienstlichen Beurteilungen angesehen. Im Mittelpunkt steht hierbei die individuelle und aufgabenbezogene Leistungsmessung. Diese Individualität der Zielvereinbarung beeinträchtigt jedoch zugleich die Vergleichbarkeit der Ziele unterschiedlicher Beamter/Beamtinnen in quantitativer, qualitativer und dimensionaler Sicht. Die Regelung des § 49 Abs. 2 Satz 2 BLV, wonach der Grad der Zielerreichung in die Gesamtwertung der dienstlichen Beurteilung einfließen soll, soweit Zielvereinbarungen getroffen wurden, ist deshalb eher Ausdruck dienstrechtlicher Verlegenheit und hält einer gerichtlichen Überprüfung am Maßstab der Anforderungen des Statusamtes kaum Stand.

► Eignungsdiagnostische Instrumente

Soweit personelle Auswahlentscheidungen vorzubereiten sind, treten eignungsdiagnostische Instrumente in Konkurrenz zur dienstlichen Beurteilung. Beispielhaft ist auf Art. 16 Abs. 1

Satz 4 BayLlbG⁸ hinzuweisen, der anderen Instrumenten der Leistungs- und Befähigungsfeststellung, (zum Beispiel Assessment-Center-Verfahren, strukturierte Interviews) im Rahmen von Auswahlverfahren einen hohen, nicht nur abrundenden Stellenwert bei der Auswahlentscheidung beimessen will. Diese Instrumente stehen aus dem Blickwinkel der Rechtsprechung⁹ im Generalverdacht, nur flüchtige, nicht repräsentative Momentaufnahmen vom Leistungsbild zu zeichnen und zu sehr die dienstpostenspezifischen Anforderungen in den Mittelpunkt zu stellen. Deshalb kommt ihrer rechtssicheren Nutzung derzeit regelmäßig nur eine abrundende, aber keine die dienstliche Beurteilung verdrängende Funktion zu.

Aktuelle Problemfelder

Nachfolgend wird die Bedeutung der dienstlichen Beurteilung an einigen ausgewählten Problemfeldern gespiegelt, die die Risiken und Nebenwirkungen dieses Instruments der Personalführung aufzeigen.

► Multifunktionalität als Kernproblem

Die Bedeutung dienstlicher Beurteilungen resultiert insbesondere aus ihrer Multifunktionalität, also ihrer (scheinbar) universellen Verwendbarkeit für höchst unterschiedliche Zwecke. Dies überfrachtet dieses Instrument einerseits mit Aufgaben, andererseits verhindert es eine Konzentration der dienstlichen Beurteilung auf ihre wirklichen Anwendungsfelder:

Probleme der Leistungsmessung

Dienstliche Beurteilungen überspannen häufig die Anforderungen an das Diskriminationsvermögen des Beurteilers, also die Fähigkeit, unterschiedliche Leistungsdimensionen zu bewerten. Wenn etwa in Beurteilungen 32 verschiedene Leistungsmerkmale benötigt werden, um die Leistung von Beschäftigten zu beschreiben, werden eignungsdiagnostische Erkenntnisse¹⁰ missachtet, die das Unterscheidungs- und Bewertungsvermögen menschlichen Verhaltens auf wenige Grunddimensionen beschränken.

Probleme der Potenzialanalyse

Die Feststellung der Rechtsprechung¹¹, »ob ein Bewerber erwarten lässt, dass er die Anforderungen des Beförderungsamtes erfüllt, lässt

6 Vgl. eine entsprechende Gesetzesinitiative in Nordrhein-Westfalen (§ 19 Abs. 6 Sätze 2 und 3 LBG NW), fachlich unterstützt durch Papier/Heidebach, DVBl 2015, 125 ff.

7 VG Düsseldorf 5.9.2016 – 2 L 2866/16 –, juris; VG Aachen 16.9.2016 – 1 L 616/16 –, juris; VG Arnberg 14.9.2016 – 2 L 1159/16 –, juris; VG Gelsenkirchen 1.12.2016 – 12 L 2228/16 –, juris.

8 Eine ähnliche Regelungstendenz findet sich in § 59 Abs. 1 Satz 2 BremBG sowie in § 33 Abs. Satz 2 BLV (n.F. – Stand: 9.12.2016).

9 Beispielhaft: OVG Thüringen 31.3.2003 – 2 EO 545/02 –, NVwZ-RR 2004, 52; OVG Berlin 8.12.2000 – 4 SN 60.00 –, weitergehend allerdings OVG Nordrhein-Westfalen 21.6.2012 – 6 A 1991/11 –, DÖD 2012, 228 (232); Zulassungsvoraussetzung für eine Bewerbung um eine Schulleitungsstelle ist die erfolgreiche Durchführung eines Eignungsfeststellungsverfahrens.

10 Vgl. Lessmann, Personalbeurteilung als Instrument der Führungskräfteentwicklung, 1980, S. 104; Volz, DVP 2001, 417 ff. (418).

11 So OVG Nordrhein-Westfalen 27.6.1994 – 12 B 1084/94 –, DÖD 1995, 142 f. (142).

sich zunächst daraus ableiten, was er bisher geleistet hat«, wird häufig in dieser Rigorosität nicht zu bejahen sein. Dies betrifft etwa Auswahlentscheidungen bei Lehrkräften¹² für die Leitung einer Schule. Diese Leitungsfunktion erfordert insbesondere Führungskompetenzen, die im Unterrichtsbetrieb nicht gefordert sind. Insgesamt sind Beurteiler (Fachvorgesetzte) häufig überfordert, Aussagen zum fachübergreifenden Potenzial eines Mitarbeiters zu treffen, das in einer konkreten Verwendung häufig nur teilweise abverlangt wird.

Suboptimale Nutzung zur Personalentwicklung
Dienstliche Beurteilungen sind, wie § 46 Abs. 2 Nr. 4 BLV zu entnehmen ist, zugleich ein Instrument der Personalentwicklung. In dieser Funktion werden sie jedoch in der Personalpraxis nur suboptimal genutzt. Personalentwicklung meint einen aktiven, planerischen Umgang mit den inhaltlichen Erkenntnissen der dienstlichen Beurteilung: Sichtbar werden die Spannungen in der Zusammenarbeit, Wünsche nach einem Verwendungswechsel oder Fortbildungsbedarfe gilt es zu erkennen und Maßnahmen hieraus im Dialog mit dem Mitarbeiter oder der Mitarbeiterin zu entwickeln. Stattdessen werden dienstliche Beurteilungen häufig nur in den Personalakten abgeheftet und erst wieder gelegentlich einer Bewerbung auf eine Stellenausschreibung gezogen.

► Diskriminierung von Frauen

Die dienstliche Beurteilung ist in der öffentlichen Verwaltung das Instrument für die Zuteilung von Karrierechancen¹³ und daher eine wichtige »Stellschraube« zur Förderung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen. Lange Zeit fehlte es bereits an dem Bewusstsein, dass bestimmte Beurteilungskriterien wie »Durchsetzungsfähigkeit«, »Engagement«, »Identifikation mit der Aufgabe«, »termingerechtes bzw. sorgfältiges Arbeiten« diffuse Vorstellungen von umfassender zeitlicher Verfügbarkeit von Mitarbeitern assoziieren, die Teilzeit oder Telearbeit praktizierende Mitarbeiterinnen – im Regelfall Frauen – nicht erfüllen können.¹⁴ So erklärten noch 2001 (männliche) Führungskräfte im Rahmen von Befragungen einmütig, dass sie Frauen bei der Erstellung dienstlicher Beurteilungen nicht diskriminieren.¹⁵ Aufforderungen zu einem diskriminierungsfreien Beurteilen

ÜBERBLICK

Bedeutung der dienstlichen Beurteilung

- Grundlage von personellen Auswahlentscheidungen
- Baustein der Personalentwicklung von Mitarbeiter/innen
- Instrument der Potenzialanalyse
- Basis von Bewährungsfeststellungen bei Probebeamten
- Zulassung zum (Laufbahn-)Aufstieg
- Instrument zur Verbeamtung von Tarifbeschäftigten
- Impulsgeber für individuelle Fortbildungsplanungen
- Vernetzung mit leistungsbezogenen Bezahlungselementen¹⁶

von Männern und Frauen in Gesetzen, Verordnungen oder (internen) Verwaltungsvorschriften¹⁷, zum Beispiel Beurteilungsrichtlinien, bewirken eo ipso keine Veränderung, solange nicht Diskriminierungsstrukturen erkannt und nachhaltig beseitigt sind. Es geht also darum, gesamtgesellschaftlich angestoßenen Veränderungsprozessen, etwa der Erkennung unbewusster Vorurteile und Wahrnehmungsmuster (»unconscious bias«), den Weg in die öffentliche Verwaltung zu ebnen.

Fazit

Die dienstliche Beurteilung bleibt auf lange Sicht das bestimmende Instrument zur Leistungs- und Potenzialmessung in der öffentlichen Verwaltung. Dies gilt ungeachtet der aufgezeigten systematischen Schwächen. Deshalb gilt es, eine Verwaltungskultur in Behörden weiterzuentwickeln, in der der wertschätzende Umgang mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine Bewusstseinsveränderung erzeugt, die einen verantwortungsvollen Umgang mit diesem Instrument – in Kenntnis der aufgezeigten Schwächen – fördert. ◀



Jürgen Lorse, Ministerialrat,
Bundesministerium der
Verteidigung, Bonn.¹⁸

¹² Hierzu: Lorse, ZBR 2013, 295 ff.

¹³ So zutreffend: Deutscher Juristinnenbund, Stellungnahme zur Geschlechtergerechtigkeit bei dienstlichen Beurteilungen von Beamtinnen und Tarifbeschäftigten vom 22.4.2015, S. 2. Hierzu von Schwanenpflug, PersR 2/2016, 40.

¹⁴ Vertiefend: Lorse, Die dienstliche Beurteilung, 6. Aufl., 2016, Rn. 238 ff.

¹⁵ Vgl. Schreyögg, VuM 1998, 341 ff.; Krell, Personalführung 11/2001, 38 (42); Lorse, PersV 2000, 391 ff.

¹⁶ Vgl. Art. 62 Abs. 2 Satz 1 BayLibG.

¹⁷ Plakativ: Bay. Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, Beurteilungsrichtlinien vom 7.2.1011, Ziff. 1.4: »Es ist darauf zu achten, dass weder Frauen noch Männer (...) bei Beurteilungen benachteiligt werden.«

¹⁸ Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.