

Richtlinien zur Beurteilung

PERSONALRAT Beurteilungsrichtlinien sollen Chancengleichheit beim Auswahlverfahren gewährleisten. Werden sie eingeführt oder geändert, hat der Personalrat mitzureden.

VON ROLAND NEUBERT

Jede Beförderung muss sich an dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 GG) messen lassen. Dieser Grundsatz spiegelt sich in § 9 BeamtStG wieder und ist daher auch in den Ländern zu beachten. Damit ist klar, dass es eines Instruments bedarf, um diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz gerecht zu werden. Dieses Ausleseinstrument ist die dienstliche Beurteilung.¹

Dafür sind Beurteilungsmaßstäbe erforderlich, die in allen Fällen in gleicher Weise angewendet werden müssen. Die Einheitlichkeit des Beurteilungsmaßstabs ist die unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Beurteilung den Zweck erfüllen kann, Beamte untereinander anhand vorgegebener Sach- und Differenzierungsmerkmale vergleichend zu beurteilen. Die wesentliche Aussagekraft erhält die dienstliche Beurteilung erst aufgrund ihrer Relation zu Bewertungen in anderen Beurteilungen.² Dazu dienen Beurteilungsrichtlinien. Sie legen die allgemeinen Bewertungskriterien fest, nach denen sich die Abfassung dienstlicher Beurteilungen richtet. Darüber hinaus sollen sie einheitliche verfahrensrechtliche Regelungen sichern. Dies hat zwei Komponenten: Zum einen die Bindung der Beurteilenden an ein Verfahren, zum anderen Transparenz gegenüber den zu Beurteilenden.

Das zeigt auch, wie wichtig es ist, die Personalvertretung an diesem Verfahren zu beteiligen. Demgemäß haben der Bundesgesetzgeber (§ 75 Abs. 3 Nr. 9 und § 76 Abs. 2 Nr. 3 BPersVG) sowie die meisten Landesgesetzgeber Beurteilungsrichtlinien in den Mitbestim-

mungskatalog aufgenommen (siehe Tabelle auf Seite 23). Ist dies nicht der Fall, lässt sich das Mitbestimmungsrecht bei Beurteilungsrichtlinien allerdings nicht unter den Tatbestand der »Ordnung in der Dienststelle und das Verhalten der Beschäftigten« subsumieren.³

Begriff der Beurteilungsrichtlinie

Der Rechtsbegriff der Beurteilungsrichtlinie meint eine allgemeine Regelung, mit der die gesetzlich vorgegebenen Beurteilungskriterien erweitert und differenziert werden oder die Bewertungsmethode im Hinblick auf eine Objektivierung der Beurteilung zur Gewährleistung des Gleichheitsgrundsatzes im Einzelnen vorgegeben wird. Kennzeichnend für den Begriff der Beurteilungsrichtlinie ist ihre Eigenschaft als allgemein festgelegte Regel, die das Ziel verfolgt, einen gerechten, den gleichen Zugang zu einem öffentlichen Amt (Art. 33 Abs. 2 GG) gewährleistende Beurteilung sicherzustellen. Zu diesem Zweck muss sie von allen Beurteilern als verbindliche Anordnung einer einheitlichen Verfahrensweise und eines einheitlichen Beurteilungsmaßstabs beachtet werden.⁴ Wenn eine Beurteilung erstellt wird, dient die Beurteilungsrichtlinie der Verfahrenssicherung.

Zweck der Mitbestimmung

Der Personalrat soll im Rahmen des Mitbestimmungsverfahrens dafür Sorge tragen, dass die Richtlinie dem vorgenannten Zweck Rechnung trägt – Gewährleistung der Chancengleichheit bei Auswahlverfahren unter

DARUM GEHT ES

1. Beurteilungsrichtlinien legen allgemeine Bewertungskriterien fest, nach denen sich dienstliche Beurteilungen zu richten haben.
2. Werden solche Richtlinien eingeführt oder geändert, hat der Personalrat mitzubestimmen.
3. Die an die Beschäftigten zu stellenden Anforderungen für die Beurteilung sind zu erfassen und transparent zu machen.

¹ BVerwG 18.7.2001 – 2 C 41.00 –, JurIs; BVerwG 3.10.1979 – 2 B 24.78 –, JurIs; BVerwG 26.8.1993 – 2 C 37.91 –, JurIs.
² BVerwG 18.7.2001 – 2 C 41.00 –, JurIs.

³ BVerwG 28.7.2006 – 6 P 3.06 –, PersR 2006, 519.
⁴ VG Hannover 26.6.2002 – 17 A 652/02 –.

Berücksichtigung des Art. 33 Abs. 2 GG. Die Mitbestimmung erstreckt sich auf die Schaffung des einheitlich anzuwendenden Bewertungssystems, die Verbesserung der Bewertungsmethode sowie die dafür erforderlichen verfahrensrechtlichen Regelungen (siehe hierzu Infokasten auf Seite 24).

Aufgabe des Personalrats

Der Personalrat soll darüber wachen, dass Beurteilungsrichtlinien »gerechte Beurteilungen« schaffen. Dies ist zwar die Quadratur des Kreises: Gerechte Beurteilungen gibt es nämlich nicht. Dienstliche Beurteilungen werden von Menschen erstellt. Diese werden von Sympathie und Antipathie beeinflusst. Ein Beurteilungsvorgang als personenbezogenes Verfahren unterliegt subjektiven Erfahrungen und Bewertungen des Beurteilenden ebenso wie des Beurteilten. Umso wichtiger ist die »Verobjektivierung« der Beurteilungen durch die Beurteilungsrichtlinie. Abstrakt muss der Personalrat darauf achten, dass

- alle an die Beschäftigten zu stellenden Anforderungen für die Beurteilung erfasst und transparent gemacht werden;
- die Anforderungen in differenzierte, zeitnahe und vergleichbare Aussagen über die gezeigten Leistungen münden;
- durch objektivierbare Verfahrensschritte eine faire Einschätzung der Potenziale und des Leistungsvermögens der Beschäftigten nachgezeichnet werden und
- gewährleistet ist, dass die auf Grundlage der Richtlinie erstellte Beurteilung eine gerechte Basis für die Anerkennung von Engagement und gezeigter Leistung ist.

Wesentliche Problemfelder

► Regel- oder Anlassbeurteilung

Überwiegend sehen die gesetzlichen Vorschriften vor, dass Regelbeurteilungen erstellt werden müssen.⁵ Sie sind Anlassbeurteilungen vorzuziehen: Regelbeurteilungen beobachten den zu Beurteilenden über einen längeren Zeitraum. Damit können im Beurteilungszeitraum Leistungsschwankungen ausgeglichen werden. Anlassbeurteilungen werden aus einem konkreten Anlass – beispielsweise Beförderung – erstellt. Dies führt – und verführt – dazu, denjenigen am besten zu beurteilen, der es »werden soll«. Allerdings wird es

immer anlassbezogene Beurteilungen geben müssen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn jemand über lange Zeit wegen Krankheit ausgefallen ist, oder nach Beförderung in einer neuen Vergleichsgruppe sich wieder um ein Beförderungsamts bewirbt. Ein Regelbeurteilungszeitraum sollte nach Möglichkeit nicht länger als drei Jahre sein. Die Rechtsprechung geht davon aus, dass dann eine hinreichende Aktualität einer Regelbeurteilung für Beförderungsentscheidungen vorliegt.⁶

► Beurteiler

Eine Beurteilung ist »umso gerechter«, je näher der Erstbeurteiler dem zu Beurteilenden ist. Demgemäß sollten Personalräte darauf achten, dass die Beurteilungsrichtlinien Erstbeurteiler und Zweitbeurteiler vorsehen. Ist dies der Fall, sollte der Erstbeurteiler der unmittelbare Vorgesetzte sein. Durch die andauernde nahe Zusammenarbeit kann dieser die für eine zutreffende Beurteilung notwendigen Arbeitsleistungen im Vergleich auch zu anderen ihm Unterstellten klären und gewichten. Ist ein Erst- und Zweitbeurteilersystem implementiert, handelt es sich bei der Erstbeurteilung um einen Beurteilungsvorschlag für die zu fertigende Endbeurteilung durch den Zweitbeurteiler. Zweitbeurteiler sollte der Dienstvorgesetzte, also regelmäßig der Behördenleiter sein. Dieser muss anhand der von ihm entwickelten Maßstäbe für die zu erstellenden Beurteilungen entscheiden. Liegt ein System mit Erst- und Zweitbeurteiler vor, ist vor Erstellung der Erstbeurteilungen eine Maßstabkonferenz sinnvoll. In dieser sind die Maßstäbe des Zweitbeurteilers zu vermitteln. Dies soll auf der Erstbeurteilerebene unter Berücksichtigung der an der Dienststelle allgemein geltenden Maßstäbe sachgerechte Beurteilungen ermöglichen. Diese Maßstäbe sind für die Erstbeurteiler allerdings nur eine Orientierungshilfe.

Der Zweitbeurteiler muss sich sachkundig machen. Dazu dient in der Regel eine so genannte Beurteilungskonferenz. Sie ist erforderlich, weil der Endbeurteiler die einzelnen zu Beurteilenden nicht persönlich kennt, insbesondere nicht im Rahmen der von ihnen erbrachten Leistungen. Die Beurteilungskonferenzen sollen die größtmögliche Einheitlichkeit der Beurteilungsmaßstäbe gewährleisten, aber auch die Vergleichbarkeit der Beurteilungen über die einzelnen Organisationseinheiten.



Beurteilungsrichtlinien dienen der Chancengleichheit bei Auswahlverfahren unter Berücksichtigung der Bestenauslese.

⁵ Hierzu Baßlspurger, In diesem Heft ab Seite 12.

⁶ Vgl. zum Beispiel OVG Nordrhein-Westfalen 7.11.2013 – 6 B 1034/13 –, juris.

ten sicherstellen. Sie sind daher ein Element der Qualitätssicherung. Bei einem System von Erst- und Zweitbeurteiler sind sie zwingend.

► Richtwerte

Richtwerte verfolgen den Zweck, die Vergabe von Noten zu begrenzen, mit denen überdurchschnittliche Leistungen festgestellt werden. Teilweise sind sie gesetzlich geregelt, etwa § 8 Abs. 3 Satz 1 LVO. Damit soll der in der praktischen Anwendung von Beurteilungssystemen häufig festzustellenden (Fehl-) Entwicklung entgegengewirkt werden, dass sich die Notenvergabe im Laufe der Zeit im Wesentlichen nur noch auf überdurchschnittliche Noten oder gar Spitzennoten beschränkt.⁷ Mit Richtwerten – die im Übrigen im Einzelfall wegen des Grundsatzes der Beurteilungsgerechtigkeit geringfügig über- oder unterschritten werden dürfen – wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Spitzenleistungen im Ergebnis nur von einer Prozentzahl von Beschäftigten regelmäßig erbracht werden. Sie sind daher besonders geeignet, dem Grundsatz der Bestenauslese Rechnung zu tragen.

Wenn es Richtwerte gibt, muss der Personalrat im Rahmen des Beteiligungsrechts darauf achten, dass die Richtwerte auch »geschlechterneutral« beachtet werden. Die Erfahrung zeigt, dass Frauen – insbesondere als Teilzeitbeschäftigte – in ihrer beruflichen Entwicklung im Rahmen von Beurteilungen nicht hinreichend wahrgenommen werden. In Beurteilungsrichtlinien sollte daher geregelt werden, dass Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubung sich nicht nachteilig auf die Beurteilung auswirken dürfen. Bei einer Teilzeitbeschäftigung oder teilweisen Freistellung ist die geleistete Arbeitsmenge im Verhältnis zur anteiligen Arbeitszeit zu bewerten.⁸ Gleiches gilt auch für Schwerbehinderte. Bei Schwerbehinderten ist durch die Richtlinie sicherzustellen, dass bei der Beurteilung die geleistete Arbeitsmenge im Verhältnis zur quantitativ möglichen Erbringung der Arbeitsleistung aufgrund der Schwerbehinderung berücksichtigt wird.

► Art und Weise der Beurteilung

Der freien Beurteilung gegenüber vorzuziehen ist die gebundene (Formblatt-) Beurteilung

TABELLE

Landespersonalvertretungsgesetzliche Regelungen zur Mitbestimmung bei Beurteilungsrichtlinien

	Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	Beamtinnen und Beamte
Baden-Württemberg	§ 75 Abs. 4 Nr. 4	§ 75 Abs. 4 Nr. 4
Bayern	Art. 75 Abs. 4 Nr. 11	Art. 75 Abs. 4 Nr. 11
Berlin	§ 85 Abs. 2 Nr. 6	§ 85 Abs. 2 Nr. 6
Brandenburg	§ 66 Nr. 11	§ 66 Nr. 11
Bremen	§ 63 Abs. 2, 52 Abs. 1	§ 63 Abs. 2, 52 Abs. 1
Hamburg	§ 88 Abs. 1 Nr. 24	§ 88 Abs. 1 Nr. 24
Hessen	§ 77 Abs. 2 Nr. 3	§ 77 Abs. 2 Nr. 3
Mecklenburg-Vorpommern	§ 68 Abs. 1 Nr. 20	§ 68 Abs. 1 Nr. 20
Niedersachsen	§ 65 Abs. 2 Nr. 18	§ 65 Abs. 1 Nr. 24
Nordrhein-Westfalen	§ 72 Abs. 4 Nr. 15	§ 72 Abs. 4 Nr. 15
Rheinland-Pfalz	§ 78 Abs. 3 Nr. 2	§ 79 Abs. 3 Nr. 2
Saarland	§ 80 Abs. 1 b Nr. 13	§ 80 Abs. 1 a Nr. 13
Sachsen	§ 81 Abs. 2 Nr. 2	§ 80 Abs. 2 Nr. 4
Sachsen-Anhalt	–	–
Schleswig-Holstein	§ 51 Abs. 1, 54 Abs. 4 Nr. 17	§ 51 Abs. 1
Thüringen	§ 74 Abs. 2 Nr. 10	§ 75 Abs. 3 Nr. 14

7 Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen 9.8.2013 – 6 B 637/13 –, Juris.

8 Vgl. Insofern Verwaltungsvorschriften zum Beamtenrecht, Bekanntmachung des bayrischen Staatsministeriums der Finanzen vom 30.7.2009, Abschnitt 3 Ziff. 4.



Sicher und gesund am Arbeitsplatz

Ralf Pieper
Arbeitsstättenverordnung
Basiskommentar zur ArbStättV
3., überarbeitete Auflage
2017. 182 Seiten, kartoniert
€ 24,90
ISBN: 978-3-7663-6238-4

www.bund-verlag.de/6238



kontakt@bund-verlag.de
Info-Telefon: 069/795010-20

RICHTWERTE IN NRW

Der Anteil der Landesbeamtinnen und Landesbeamten einer Vergleichsgruppe soll nach § 8 Abs. 3 LVO NRW bei der besten Note 10 Prozent und bei der zweitbesten Note 20 Prozent nicht überschreiten. Ist die Anwendung dieser Richtwerte wegen einer zu geringen Zahl der einer Vergleichsgruppe zuzuordnenden Beamtinnen und Beamten nicht möglich, sind die Beurteilungen in Anlehnung an diese Richtwerte entsprechend zu differenzieren.

ÜBERBLICK

Mitbestimmung bei Beurteilungsrichtlinien

Das Mitbestimmungsrecht erstreckt sich insbesondere auf

- die Arten der Beurteilungen (Regelbeurteilungen und Anlassbeurteilungen)
- die Festlegung der Beurteilungszeiträume für Regelbeurteilungen
- die Festlegung der Voraussetzungen für Anlass- (Bedarfs-) beurteilungen
- die Regelung des Beurteilungsverfahrens (wer beurteilt, Festlegung, ob es Erst- und Zweitbeurteiler gibt)
- die Regelung der Art und Weise der Abfassung der Beurteilung (freie Beurteilung ohne vorgegebene Merkmale oder gebundene (Formblatt-) Beurteilung unter Zugrundelegung von vorgegebenen Beurteilungsmerkmalen, gegebenenfalls Ankreuzverfahren, teilgebundene Beurteilung)
- die inhaltliche Gestaltung dienstlicher Beurteilung, zum Beispiel die Bestimmung der

fachlichen und persönlichen Beurteilungsmerkmale wie Aufgabenerfüllung, Leistungsbereitschaft, Einsatzfreude, Organisationsvermögen

- die Festlegung und Definition der Notenbezeichnungen für das Gesamturteil
- die Festlegung und Definition der Beschreibungsmerkmale für die Einzelmerkmale
- die Frage der Einführung von Richtwerten
- soweit Richtwerte eingeführt wurden: Festlegung, für welche Noten und in welchen Prozentanteilen die – geringfügig über- oder unterschreitbaren – Richtwerte eingeführt werden
- die Festlegung der Note des Gesamturteils, die zur Beförderungseignung führt
- soweit Beförderungseignungsmerkmale festgelegt werden: Festlegung der Kriterien, nach denen die Beförderungseignung in den einzelnen Notenstufen zuerkannt wird

unter Zugrundelegung von vorgegebenen Beurteilungsmerkmalen im Ankreuzverfahren. Dies schafft eine größere Vergleichbarkeit. Insbesondere ist für den Beurteilten besser nachvollziehbar, ob etwaige Widersprüche zwischen Gesamturteil und Feststellung der Einzelmerkmale vorliegen. Darüber hinaus kann sich – anders als bei der nichtgebundenen Beurteilung – der Beurteiler nicht hinter vermeintlich »positiven Texten« verstecken.

Beteiligung des Personalrats

Die Mitbestimmung des Personalrats greift sowohl bei der erstmaligen Einführung von Beurteilungsrichtlinien als auch bei späteren Änderungen. Änderungen liegen auch dann vor, wenn sich die Praxis von der schriftlich fixierten Beurteilungsrichtlinie im Bereich eines Dienstvorgesetzten (Dienststelle) tatsächlich wandelt.⁹

Welche Personalvertretung zuständig ist, hängt vom Aufbau der Verwaltung ab. Bei hierarchisch gegliederten Verwaltungen, für die Richtlinien zentral aufgestellt werden, ist die Stufenvertretung zuständig, sonst der örtliche Personalrat. Dieser ist auch dann zuständig,

wenn bei hierarchisch aufgebauten Verwaltungen die örtliche Dienststelle eigenständige Folgeregelungen in Ergänzung oder Abänderung von allgemeinen Richtlinien¹⁰ vornimmt.

Der Personalrat kann jederzeit im Rahmen des Initiativrechts Beurteilungsrichtlinien initiieren. Ein Initiativrecht gibt es auch, wenn der Personalrat die Änderung von Beurteilungsrichtlinien erwirken möchte. Da Beurteilungsrichtlinien (auch) dazu beitragen sollen, die Auslese und den Einsatz des Personals zu versachlichen, ist es auch Aufgabe des Personalrats, sich mit seiner Initiative im Rahmen dieses Zwecks zu bewegen. Einigen sich Dienststelle und Personalrat bei Erstellung von Beurteilungsrichtlinien nicht, so entscheidet – unabhängig davon, ob die Initiative von der Dienststelle oder vom Personalrat ausgeht – die Einigungsstelle. Ob diese eine bindende Entscheidung oder eine Empfehlung ausspricht, ist in den Personalvertretungsgesetzen unterschiedlich geregelt.¹¹ ◀



Roland Neubert, Rechtsanwalt und Spezialist für öffentl. Dienstrecht, bn.Rechtsanwälte, Bochum.
www.bn-anwaelte.de

⁹ Vgl. zutreffend Neubert/Sandfort/Lorenz/Vellemann, Landespersonalvertretungsgesetz NRW, § 72 Anmerkung 4.1.5, Seite 537.

¹⁰ Neubert, a.a.O.
¹¹ Vgl. zum Beispiel § 75 Abs. 3 Nr. 9 BPersVG und § 76 Abs. 2 Nr. 3 BPersVG.