

Jürgen Lorse

# Die dienstliche Beurteilung

7., neu bearbeitete und erweiterte Auflage

**ESV** ERICH  
SCHMIDT  
VERLAG





# Die dienstliche Beurteilung

von

**Ministerialrat Jürgen Lorse**

Referatsleiter in der Personalabteilung  
des Bundesministeriums der Verteidigung

7., neu bearbeitete und erweiterte Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

**Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter**  
ESV.info/978-3-503-19123-9

Die 1. bis 4. Auflage erschienen unter  
„Bieler, Die dienstliche Beurteilung“

1. Auflage 1998
2. Auflage 1999
3. Auflage 2000
4. Auflage 2002

Die 5. Auflage erschien unter  
„Bieler/Lorse, Die dienstliche Beurteilung“

5. Auflage 2012
6. Auflage 2016
7. Auflage 2020

Gedrucktes Werk: ISBN 978-3-503-19122-2  
eBook: ISBN 978-3-503-19123-9

Alle Rechte vorbehalten  
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2020  
www.ESV.info

Ergeben sich zwischen der Version dieses eBooks und dem gedruckten Werk  
Abweichungen, ist der Inhalt des gedruckten Werkes verbindlich.

Satz: multitext, Berlin

## Vorwort

Die nunmehr 7. Auflage des Buches erfolgt wiederum in einem vierjährigen Abstand zur Voraufgabe. Es handelt sich hierbei offenbar um einen regelhaften Innovationszyklus, der in der dienstrechtspolitischen Entwicklung, in einem mehrstufigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren, aber auch in der Beurteilungspraxis immer wieder neue Erkenntnisse über den Umgang mit diesem Instrument zutage fördert.

Die Neuauflage zeichnet diese Entwicklungen in Rechtsprechung und Praxis sorgsam nach und identifiziert darüber hinaus zukunftsgerichtete Entwicklungstendenzen der Leistungsmessung und Potenzialanalyse im Bereich des öffentlichen Dienstes, um den interessierten Leser frühzeitig auf diese Veränderungen vorzubereiten.

Hilfreich hierbei ist, dass insbesondere die Rechtsprechung überaus intensiv die Überlegungen dieses Buches in die eigene Entscheidungsfindung einbezieht und so ein wechselseitiger Fachdialog nachhaltige Impulse für eine Weiterentwicklung des Beurteilungswesens setzt.

Ein thematischer Schwerpunkt der Neuauflage liegt in dienstrechtspolitischer Hinsicht in der Auseinandersetzung mit der Frage, ob und wie die dienstliche Beurteilung in den Dienst einer proaktiven Frauenförderung gestellt werden kann. Gesetzesinitiativen, aber auch Rechtsprechungstendenzen gilt es einzuordnen und auf ihre rechtliche Tragfähigkeit hin zu prüfen.

Die seit der letzten Auflage verstärkten Tendenzen der Rechtsprechung, durch eine Spiralisierung der Anforderungen an die Begründung des Gesamturteils sowie die Verwertung von Beurteilungsbeiträgen die Seelenachse zwischen Individualgerechtigkeit und Funktionsfähigkeit der Verwaltung signifikant zugunsten individueller Gerechtigkeit zu verschieben, erfordern eine besondere Akzentsetzung dieser Auflage.

Dieses Buch betrachtet die dienstliche Beurteilung als Instrument der Personalführung nicht isoliert, sondern möchte stets Interdependenzen mit anderen Methoden der Leistungsmessung und Potenzialfeststellung, aber auch dem Design von Auswahlverfahren auf der Grundlage einer zwischenzeitlich konsolidierten dienstrechtlichen Reformlandschaft aufzeigen. Gleiches gilt für die aus der Statusbezogenheit resultierenden Differenzierungen, denen die Leistungsmessung bei Beamten, Tarifbeschäftigten

Richtern und Soldaten unterliegt. Tiefgreifende Veränderungen, die im Bereich soldatischer Beurteilung in Vorbereitung sind, erfordern ein besonderes Augenmerk im Rahmen dieser Neuauflage.

Schließlich vollzieht sich dienstliches Beurteilen nicht im luftleeren organisatorischen und gesellschaftspolitischen Raum. Deshalb untersucht die Neuauflage die Auswirkungen disruptiver Veränderungsprozesse in der Gesellschaft mit unmittelbarer oder verzögerten Auswirkungen auf die Arbeitsprozesse und die Organisationsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung. Letztere sind mit den Stichworten „Digitalisierung“ und „Projektmanagement“ verbunden und erfordern eine Anpassung von Beurteilungsgrundlagen und die sie spiegelnde Rechtsprechungspraxis. Ein besonderes Anliegen dieser Auflage ist es, beurteilungsspezifische Problemstellungen, die sich etwa in Beurteilungsverfahren mit unterschiedlichen Interaktionen manifestieren, in Schaubildern und Grafiken zu visualisieren und so deren Perzeption aus dem Blickwinkel des Lesers zu verbessern. Gleichfalls will das Buch ein Stück Orientierung geben bezüglich exzellenter Lösungen zu einzelnen Beurteilungsfragen. Dies erfolgt vermittelt Best-Practice-Beispielen, die Leuchttürme vorbildlichen Beurteilens in einer föderal zunehmend zersplitterten dienstrechtlichen Landschaft markieren.

Rechtsprechung und Literatur sind berücksichtigt bis Januar 2020.

Meiner Frau danke ich für die überaus große Geduld und das Verständnis, die die Arbeiten an der Neuauflage dieses Buches stets fürsorglich begleitet haben. Ohne diese Unterstützung wäre jenes Engagement „on the top“ zu einer bereits im Höchstmaß fordernden beruflichen Tätigkeit als Referatsleiter Personalmanagement in der Personalabteilung des Bundesministeriums der Verteidigung gewiss nicht möglich gewesen.

Bonn, im Januar 2020

Jürgen Lorse

# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	5
Inhaltsverzeichnis .....	9
Abkürzungsverzeichnis .....	23
<b>A. Die dienstliche Beurteilung der Beamten .....</b>	<b>33</b>
I.    Begriffsbestimmung .....	34
II.   Allgemeine Rechtsgrundlagen dienstlicher Beurteilungen ..	73
III.  Die dienstliche Beurteilung als Instrument dienstrechtlicher Reformüberlegungen .....	91
IV.  Die dienstliche Beurteilung im Gefüge des Personalmanagements .....	102
V.    Multifunktionalität dienstlicher Beurteilung .....	127
VI.  Beurteilungsarten .....	135
VII.  Personeller Anwendungsbereich .....	174
VIII. Inhalt der Beurteilung .....	187
IX.  Aktualitätserfordernis .....	210
X.    Lückenlosigkeit des Beurteilungszeitraums .....	218
XI.  Beurteilungsmaßstab .....	224
XII.  Gütekriterien des Beurteilungsverfahrens .....	263
XIII. Funktion dienstlicher Beurteilungen in personellen Auswahlverfahren .....	386
XIV. Personalvertretungsrechtliche Aspekte der Beurteilung ..	414
XV.  Schwerbehindertenrechtliche Aspekte der Beurteilung ..	424
XVI.  Gleichstellungsrechtliche Aspekte der Beurteilung .....	434
XVII. Rechtsschutz gegen dienstliche Beurteilungen .....	455
<b>B. Die Leistungsbewertung von Arbeitnehmern .....</b>	<b>491</b>
I.    Grundsätze der Leistungsbewertung von Arbeitnehmern ..	492
II.   Die dienstliche Beurteilung von Arbeitnehmern .....	493
III.  Formen der Leistungsmessung von Arbeitnehmern nach dem TVöD .....	501
IV.  Sonstige Formen und Zwecke der Leistungsmessung .....	512
V.    Rechtliche Voraussetzungen für Stellenbesetzungen bei statusübergreifender Konkurrenz von Arbeitnehmern und Beamten .....	532

<b>C. Die dienstliche Beurteilung der Richter</b> .....	553
I.    Inhalt und Grenzen richterlicher Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG).....	556
II.   Bestenauslese und richterliche Unabhängigkeit .....	563
III.  Arten richterlicher Beurteilung .....	582
IV.  Inhalt richterlicher Beurteilungen .....	589
V.    Gütekriterien des Beurteilungsverfahrens.....	605
VI.  Gerichtlicher Rechtsschutz gegen dienstliche Beurteilungen .....	613
<b>D. Die dienstliche Beurteilung der Soldaten</b> .....	631
I.    Allgemeine Rahmenbedingungen für die dienstliche Beurteilung von Soldaten .....	631
II.   Aktuelle Überlegungen zur Reform des soldatischen Beurteilungswesens .....	634
III.  Allgemeine Grundsätze soldatischer Beurteilung .....	641
IV.  Arten soldatischer Beurteilung.....	656
V.    Inhalt und Struktur der dienstlichen Beurteilung von Soldaten.....	662
VI.  Beurteilungsverfahren .....	670
VII.  Einführung von Richtwerteempfehlungen im soldatischen Bereich.....	680
VIII. Rechtsfragen soldatischer Beurteilung im statusübergreifenden Vergleich.....	690
IX.  Rechtsschutz gegen soldatische Beurteilungen.....	693
X.    Das soldatische Dienstzeugnis .....	698
Literaturverzeichnis .....	713
Materialien .....	737
Stichwortverzeichnis.....	739

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
Inhaltsübersicht .....	7
Abkürzungsverzeichnis .....	23
<b>A. Die dienstliche Beurteilung der Beamten .....</b>	<b>33</b>
I.    Begriffsbestimmung .....	34
1. Die soziale Dimension .....	34
2. Die organisationsbezogene Dimension .....	36
3. Die normative Inhaltsbestimmung .....	38
4. Abgrenzungsfragen und Vernetzungsperspektiven. . . .	43
4.1 Beurteilungsentwürfe/Ranglisten .....	45
4.2 Zielvereinbarungen .....	46
4.3 Zielbonusvereinbarungen .....	51
4.4 Strukturierte Bewertungsverfahren .....	52
4.5 Leistungsbezogene Bezahlungsinstrumente .....	52
5. Supplementäre Formen einer Leistungs- und	
Potenzialmessung .....	56
5.1 Assessment-Center-Verfahren .....	57
5.2 Strukturierte Auswahlgespräche mit	
Interviewleitfaden .....	66
5.3 Das Instrument der dienstlichen Beurteilung	
im Gefüge der Personalentwicklung .....	67
II.   Allgemeine Rechtsgrundlagen dienstlicher Beurteilungen .	73
1. Europarechtliche Rechtsentwicklungen .....	73
2. Leistungsprinzip und Bestenauslese	
(Art. 33 Abs. 2, 5 GG) .....	75
2.1 Das Verhältnis von Art. 33 Abs. 2 und	
Abs. 5 GG .....	76
2.2 Der Inhalt des Leistungsprinzips	
i.S.d. Art. 33 Abs. 2 GG .....	76
2.3 Folgerungen für die Ausgestaltung dienstlicher	
Beurteilungen .....	80
2.4 Leistungsprinzip und Differenzierungspflicht . . .	82
2.5 Leistungsprinzip und Verfahrensausgestaltung . .	82
2.6 Leistungsprinzip als Grundlage personeller	
Auswahlprozesse .....	84

3.	Gesetzliche Ausprägung in den Beamtenetzen des Bundes und der Länder. . . . .	85
4.	Verordnungsrechtlicher Regelungsauftrag . . . . .	86
5.	Gegenstand innerdienstlicher Regelungsformen . . . . .	87
5.1	Verwaltungsvorschriften . . . . .	89
5.2	Dienstvereinbarungen . . . . .	89
6.	Horizontale Wechselwirkungen mit anderen Rechtsnormen . . . . .	90
III.	Die dienstliche Beurteilung als Instrument dienstrechtlicher Reformüberlegungen . . . . .	91
1.	Dienstrechtliche Reformansätze vor 1997. . . . .	91
2.	Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 24. 2. 1997. . . . .	92
3.	Eckpunktepapier „Neue Wege im öffentlichen Dienst“ vom 4. 10. 2004. . . . .	93
4.	Die dienstliche Beurteilung im Gefüge der Föderalismusreform I . . . . .	95
4.1	Entwicklungslinien des Bundes . . . . .	96
4.2	Entwicklungslinien der Länder. . . . .	99
IV.	Die dienstliche Beurteilung im Gefüge des Personalmanagements . . . . .	102
1.	Personalentwicklung und dienstliche Beurteilung. . . . .	102
2.	Instrument der Leistungsmessung . . . . .	104
2.1	Entwicklung neuer Leistungskriterien . . . . .	105
2.2	Digitalisierung der Verwaltung als Motor veränderten Leistungsmessung . . . . .	107
2.3	Unteilbarkeit des Leistungsbegriffs . . . . .	111
3.	Instrument der Potenzialanalyse . . . . .	114
4.	Grundlage der Verwendungsplanung . . . . .	115
4.1	Der Verwendungsvorschlag. . . . .	115
4.2	Wechselwirkungen zum Instrument der Stellenausschreibung . . . . .	116
5.	Grundlage der Qualifizierungsplanung. . . . .	117
5.1	Qualifizierungsbedarf . . . . .	117
5.2	Führungskräftequalifizierungsbedarf. . . . .	118
6.	Steuerungsfunktion von Mitarbeiterverhalten . . . . .	118
7.	Vernetzung mit Vorgesetzten-Mitarbeitergesprächen . .	119
8.	Dienstliche Beurteilung und demografischer Wandel . .	121
8.1	Basisinformationen. . . . .	121
8.2	Allgemeine Handlungsaufforderungen . . . . .	121
8.3	Beurteilungsspezifische Konsequenzen . . . . .	123
9.	Instrument zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit. . . . .	126

---

V.	Multifunktionalität dienstlicher Beurteilung . . . . .	127
1.	Grundlage von personellen Auswahlentscheidungen . .	129
2.	Instrument der Bewährungsfeststellung bei Probebeamten . . . . .	129
3.	Instrument der Personal- und Qualifizierungsplanung	132
4.	Vernetzung mit leistungsbezogenen Bezahlungs- elementen . . . . .	132
5.	Funktionswert aus motivationstheoretischer Sicht . . . .	133
VI.	Beurteilungsarten . . . . .	135
1.	Regelbeurteilung . . . . .	135
1.1	Qualitätsmerkmale der Regelbeurteilung . . . . .	135
1.2	Antragsgebundene Einbeziehung in Regel- beurteilungsverfahren . . . . .	136
1.3	Rechtsfragen eines Verzichts auf Regel- beurteilungen . . . . .	137
1.4	Regelbeurteilungspflicht für Beamte der Gemeinden und Gemeindeverbände . . . . .	140
2.	Anlassbeurteilung . . . . .	141
2.1	Sachvoraussetzungen der Anlassbeurteilung . . . . .	141
2.2	Aspekte der zeitlichen Vergleichbarkeit . . . . .	146
2.3	Verhältnis zur vorhergehenden Regelbeurteilung (Fortentwicklungsgebot) . . . . .	148
2.4	Verhältnis zur nachfolgenden Regelbeurteilung . .	149
2.5	Verhältnis zu anderen Anlassbeurteilungen . . . . .	150
2.6	Sonstige Vergleichbarkeitsprobleme . . . . .	151
2.7	Zwischenbeurteilung . . . . .	152
3.	Probezeitbeurteilung . . . . .	152
4.	Modifikationen . . . . .	154
4.1	Die Einschätzung . . . . .	154
4.2	Der Aufrechterhaltungsvermerk . . . . .	155
4.3	Auswahlvermerke . . . . .	159
4.4	Die „360°-Beurteilung“ . . . . .	159
4.5	Beurteilung „von unten nach oben“ . . . . .	161
4.6	Die Gleichgestelltenbeurteilung . . . . .	163
4.7	Die Nachbeurteilung . . . . .	163
5.	Die „Nachzeichnung“ freigestellter Mitglieder in Interessenvertretungen . . . . .	164
6.	Die Rechtsfigur der fiktiven Fortschreibung der dienstlichen Beurteilung in Konkurrentenstreitigkeiten	172
VII.	Personeller Anwendungsbereich . . . . .	174
1.	Altersgrenzen und demografischer Wandel . . . . .	174
2.	Zeitliche Mindestvoraussetzungen dienstlicher Beurteilung . . . . .	175

2.1	Grundsätzliche Feststellungen .....	175
2.2	Einzelprobleme – Handlungsempfehlungen .....	176
3.	Beurteilungspflichten im Bereich privatisierter ehemaliger Bundesbehörden.....	177
4.	Beurteilung von Führungskräften .....	178
5.	Funktionelle Einschränkungen der Beurteilungspflicht	179
5.1	Zugewiesenes bzw. gestelltes Personal im Rahmen von Organisationsprivatisierungen.....	179
5.2	Beauftragte mit Autonomiestatus in Behörden ...	180
5.3	Beurteilung von zu Fraktionen des Deutschen Bundestages beurlaubter Beamter.....	182
5.4	Beurteilung von Rechtspflegern .....	185
6.	Dilatorische Hinderungsgründe.....	186
VIII.	Inhalt der Beurteilung .....	187
1.	Aufgabenbeschreibung .....	188
1.1	Prozess der Informationsgewinnung .....	190
1.2	Selektion und Gewichtung der Aufgaben mit Beurteilungsrelevanz .....	195
1.3	Integration der Aufgabenbeschreibungen in Beurteilungen und Zielvereinbarungen .....	196
2.	Aufgabenwahrnehmung in dienstlich angenäherten Bereichen .....	197
2.1	Aufgabenwahrnehmung in Nebenämtern .....	197
2.2	Aufgabenwahrnehmung in ehrenamtlicher Funktion .....	198
2.3	Ausstrahlungswirkung des privaten Sektors auf den dienstlichen Bereich .....	199
3.	Beurteilungsbeiträge – Funktion und Fehlerquellen ...	200
3.1	Grundsätzliche Feststellungen .....	200
3.2	Tendenz zur Verschärfung der rechtlichen Anforderungen an Beurteilungsbeiträge .....	203
3.3	Rechtsqualität dienstlicher Beurteilungsbeiträge .	207
3.4	Typische Fehlerquellen im Umgang mit Beurteilungsbeiträgen .....	209
IX.	Aktualitätserfordernis .....	210
1.	Richterliche Rechtsfortbildung und normative Standards .....	210
2.	Korrelation zwischen Länge des Beurteilungszeit- raums und Bewährungszeiten .....	216
3.	Vergleichsproblem im Rahmen von Auswahlent- scheidungen .....	216
4.	Komplementärfunktion früherer Beurteilungen .....	216

X.	Lückenlosigkeit des Beurteilungszeitraums . . . . .	218
1.	Grundsatz der vollständigen Erfassung des Beurteilungszeitraums . . . . .	218
2.	Einzelaspekte . . . . .	221
2.1	Beurteilungszeiten in unterschiedlichen Statusämtern. . . . .	221
2.2	Anlassbeurteilungen innerhalb von Regel- beurteilungszeiträumen. . . . .	222
2.3	Probezeitbeurteilungen innerhalb von Regel- beurteilungszeiträumen. . . . .	223
2.4	Unterschiedliche Beurteilungsrichtlinien innerhalb eines Regelbeurteilungszeitraums. . . . .	223
XI.	Beurteilungsmaßstab . . . . .	224
1.	Quantitativer Beurteilungsmaßstab . . . . .	224
1.1	Rechtliche Voraussetzungen von Richtwert- empfehlungen. . . . .	227
1.2	Bildung sachgerechter Vergleichsgruppen. . . . .	231
1.3	Anwendungspraxis . . . . .	234
1.4	Beurteilungsvorgaben mit personalwirtschaft- lichem Kalkül. . . . .	236
1.5	Personalwirtschaftliche Vorprägungen eines auf Richtwerten basierten Beurteilungsverfahrens . . . . .	237
2.	Qualitativer Beurteilungsmaßstab. . . . .	239
2.1	Die Anforderungen des Amtes. . . . .	241
2.2	Das Anforderungsprofil . . . . .	244
2.3	Schlüsselkompetenzen als Grundlage der Maß- stabsbildung . . . . .	247
3.	Instrumente zur Durchsetzung des Beurteilungs- maßstabs . . . . .	250
3.1	Beurteilungshierarchien . . . . .	251
3.2	Beurteilungskonferenzen . . . . .	252
3.3	Controlling. . . . .	261
4.	Rechtsprechung und Maßstabswahrung . . . . .	262
XII.	Gütekriterien des Beurteilungsverfahrens. . . . .	263
1.	Materielle Grundlagen des Beurteilens. . . . .	264
1.1	Vom Beobachten zur sachgerechten Bewertung. . . . .	265
1.2	Beurteilungsfehler und Vermeidungsstrategien . . . . .	267
1.3	Tatsachenfeststellungen und Werturteile. . . . .	274
1.4	Nutzung sonstiger Erkenntnisgrundlagen . . . . .	277
1.5	Zulässigkeit von Ankreuzverfahren bei dienst- lichen Beurteilungen . . . . .	283
2.	Materielle Anforderungen an die Leistungsbeurteilung . . . . .	286
2.1	Überblick über die maßgeblichen Beurteilungs- merkmale . . . . .	288

2.2	Leistungsmessung und Anforderungsbezug . . . . .	293
2.3	Verwendungsbreite und Leistungsmessung. . . . .	294
2.4	Bewertungsstufen und Leistungsgesamturteil . . . . .	297
2.5	Beispiele aus der Beurteilungspraxis. . . . .	299
2.6	Die Leistungsbeurteilung in der Reform- diskussion . . . . .	302
3.	Materielle Anforderungen an die Befähigungsbeur- teilung. . . . .	303
3.1	Überblick über die maßgeblichen Beurteilungs- merkmale. . . . .	304
3.2	Messbarkeit von Befähigungen . . . . .	308
3.3	Befähigungsdifferenzierung und Ausprägungs- grade . . . . .	311
3.4	Die Befähigungsbeurteilung in der Reform- diskussion . . . . .	313
4.	Materielle Anforderungen an die Eignungsbeurteilung. . . . .	314
4.1	Zielsetzungen dieses Beurteilungselements . . . . .	316
4.2	Anwendungsbeispiele aus der Beurteilungspraxis. . . . .	316
5.	Bildung des Gesamturteils . . . . .	318
5.1	Konzeptionelle Gestaltungsalternativen . . . . .	319
5.2	Materielle Anforderungen an die Gesamturteils- bildung. . . . .	322
5.3	Erhöhte richterliche Anforderungen an die Begründung des Gesamturteils . . . . .	328
5.4	Die Anforderungen an die Begründung des Gesamturteils im Überblick . . . . .	334
5.5	Gesamturteilsbildung und Auswahlent- scheidungen. . . . .	335
6.	Beurteilungszuständigkeiten . . . . .	336
6.1	Grundsätzliche Feststellungen . . . . .	336
6.2	Zweistufiges Beurteilungsverfahren . . . . .	340
6.3	Anforderungen an die Begründungspflicht des Zweitbeurteilers bei Divergenzentscheidungen . . . . .	344
6.4	Einstufiges Beurteilungsverfahren . . . . .	347
6.5	Beurteilerwechsel im Verlauf des Beurteilungs- verfahrens . . . . .	351
6.6	Zuständigkeit des Beurteilers bei zeitweise umgesetzten oder abgeordneten Beamten . . . . .	354
6.7	Einzelfälle der Beurteilungszuständigkeit . . . . .	354
6.8	Vertretungsfragen in der Ausübung der Beurteilungszuständigkeit . . . . .	356
7.	Gesprächsbeziehungen zwischen Beurteiler und Beurteiltem. . . . .	357
7.1	Einordnung in die dienstrechtliche Architektur . . . . .	357

7.2	Einordnung in die Verwaltungskultur der Dienststelle . . . . .	359
7.3	Gesprächsbeziehungen im Rahmen des Regelbeurteilungsverfahrens aus dem Blickwinkel der Rspr. . . . .	361
7.4	„Best-Practice-Regelungen“ im Überblick . . . . .	363
7.5	Sonstige Teilnehmer an Gesprächen zwischen Beurteiler und Beurteiltem . . . . .	365
8.	Transparenz der Beurteilungsergebnisse . . . . .	365
8.1	Beurteilungsspiegel . . . . .	366
8.2	Nutzung moderner Informationstechnologien . . . . .	368
9.	Datenschutzrechtliche Anforderungen . . . . .	369
9.1	Aufnahme der dienstlichen Beurteilung in die Personalakten . . . . .	370
9.2	Datenschutzrechtliche Aspekte von Beurteilungskonferenzen . . . . .	373
9.3	Beteiligungsrechtliche Sonderregelungen . . . . .	376
10.	Die verwaltungsökonomische Dimension dienstlichen Beurteilens . . . . .	378
10.1	Kostenbewusstsein und Kostentransparenz . . . . .	378
10.2	Kostenrelevante Regelungen in Beurteilungsrichtlinien . . . . .	380
10.3	Evaluation in Beurteilungsangelegenheiten . . . . .	382
11.	Schulungserfordernis in Beurteilungsangelegenheiten . . . . .	382
11.1	Best-Practice-Regelungen . . . . .	383
11.2	Bausteine für ein zeitgemäßes Schulungskonzept im Bereich dienstlicher Beurteilungen . . . . .	385
XIII.	Funktion dienstlicher Beurteilungen in personellen Auswahlverfahren . . . . .	386
1.	Die dienstliche Beurteilung als Hauptauswahlkriterium . . . . .	387
1.1	Grundsätzliche Feststellungen . . . . .	387
1.2	Beschlüsse des BVerwG vom 20. 6. 2013 und 19. 12. 2014 . . . . .	388
1.3	Handlungsempfehlungen für die Personalauswahlpraxis . . . . .	395
1.4	Die Dogmatik der Statusamtsbezogenheit auf dem Prüfstand aktueller Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung . . . . .	395
2.	Feststellung „im Wesentlichen gleicher“ Beurteilungen . . . . .	398
3.	Verpflichtung zur vollen „inhaltlichen Ausschöpfung“ . . . . .	399
4.	Subsidiäre Heranziehung früherer Beurteilungen . . . . .	401
5.	Weitere Differenzierung nach Hilfskriterien . . . . .	402
6.	Funktionswert dienstlicher Beurteilungen im Rahmen von Beförderungsranglisten . . . . .	404

6.1	Allgemeine Feststellungen . . . . .	404
6.2	Bezugspunkt der Maßstabsbildung für die statusrechtlichen Anforderungen unter den Bedingungen der „Topfwirtschaft“ . . . . .	405
6.3	Anforderungen an Unterrichtspflichten bei „Massenbeförderungen“ . . . . .	413
XIV.	Personalvertretungsrechtliche Aspekte der Beurteilung . . .	414
1.	Mitbestimmung bei der Erstellung von Beurteilungs- richtlinien . . . . .	415
2.	Auslegungs- und Anwendungsprobleme in der Beurteilungspraxis . . . . .	418
2.1	Nachträgliche Änderung von Beurteilungsinhalten . . . . .	418
2.2	Einführung von Leistungskontrollen außerhalb der Beurteilungsrichtlinien . . . . .	419
3.	Entfaltungsrisiken und Gestaltungschancen personal- vertretungsrechtlicher Beteiligung innerhalb von Beurteilungsrichtlinien . . . . .	422
XV.	Schwerbehindertenrechtliche Aspekte der Beurteilung . . . .	424
1.	Materielle Anforderungen an die dienstliche Beurteilung von Menschen mit Behinderung . . . . .	426
2.	Beteiligung der Schwerbehindertenvertretung bei dienstlichen Beurteilungen schwerbehinderter Menschen . . . . .	428
3.	Beurteilungen schwerbehinderter Menschen während der Probezeit . . . . .	430
4.	Einordnung der Schwerbehinderung in den Kriterien- katalog bei Auswahlentscheidungen . . . . .	431
5.	Best-Practice-Regelungen . . . . .	432
XVI.	Gleichstellungsrechtliche Aspekte der Beurteilung . . . . .	434
1.	Normative Regelungen mit gleichstellungsrechtlichem Bezug . . . . .	434
1.1	Normative Regelungen de lege lata . . . . .	434
1.2	Die gescheiterte Gesetzesinitiative Nordrhein- Westfalen (§ 19 Abs. 6 S. 3 LBG NRW) . . . . .	436
2.	Strukturelle Probleme der Diskriminierung von Frauen im Rahmen dienstlicher Beurteilungen . . . . .	440
3.	Status und Funktion der Gleichstellungsbeauftragten im Beurteilungsverfahren . . . . .	444
XVII.	Rechtsschutz gegen dienstliche Beurteilungen . . . . .	455
1.	Rechtscharakter und Rechtswirksamkeit einer dienstlichen Beurteilung . . . . .	457
1.1	Rechtscharakter . . . . .	457
1.2	Rechtswirksamkeit . . . . .	458

2.	Nichtförmliche und förmliche Rechtsbehelfe . . . . .	459
2.1	Nichtförmliche Rechtsbehelfe . . . . .	459
2.2	Förmliche Rechtsbehelfe. . . . .	460
2.3	Best-Practice-Regelungen. . . . .	462
3.	Klageziel und Klageart. . . . .	464
4.	Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen einer verwaltungsgerichtlichen Klage. . . . .	467
4.1	Darlegung des Rechtsschutzinteresses . . . . .	467
4.2	Inanspruchnahme doppelten Rechtsschutzes. . . . .	470
5.	Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage . . . . .	470
5.1	Gesetzlicher Rahmen der Beurteilungs- ermächtigung . . . . .	471
5.2	Verstoß gegen wesentliche Verfahrensvorschriften . . . . .	473
5.3	Unrichtige Sachverhaltsermittlung . . . . .	474
5.4	Verstoß gegen allgemeingültige Bewertungs- maßstäbe. . . . .	475
5.5	Einsicht in die Grenzen richterlicher Rechts- mäßigkeitkontrolle. . . . .	482
6.	Rechtsschutz gegen dienstliche Beurteilungen im Rahmen eines Bewerbungsverfahrensanspruchs . . . . .	483
6.1	Allgemeine Feststellungen . . . . .	483
6.2	Prüfintensität der dienstlichen Beurteilung. . . . .	485
6.3	Streitwert in beamtenrechtlichen Konkurrenten- streitverfahren . . . . .	488
7.	Rechtsschutz gegen die nachträgliche Aufhebung einer dienstlichen Beurteilung von Amts wegen . . . . .	489
<b>B.</b>	<b>Die Leistungsbewertung von Arbeitnehmern . . . . .</b>	<b>491</b>
I.	Grundsätze der Leistungsbewertung von Arbeitnehmern . . . . .	492
II.	Die dienstliche Beurteilung von Arbeitnehmern . . . . .	493
1.	Gesetzliche Rechtsgrundlage der Beurteilung von Arbeitnehmern . . . . .	493
2.	Tarif- oder arbeitsrechtliche Regelungen einer Beurteilung von Arbeitnehmern . . . . .	495
3.	Innerdienstliche Regelungsformen . . . . .	496
4.	Übersicht über die Beurteilungspraxis in Bund, Ländern und Gemeinden . . . . .	497
III.	Formen der Leistungsmessung von Arbeitnehmern nach dem TVöD . . . . .	501
1.	Leistungsbezahlung auf der Grundlage des § 18 TVöD-Bund . . . . .	502
2.	Konkretisierung durch den LeistungsTV-Bund . . . . .	502
3.	Instrumente der Leistungsmessung und -bewertung . . . . .	503
3.1	Zielvereinbarungen (§ 4 LeistungsTV-Bund) . . . . .	503

	3.2 Systematische Leistungsbewertung (§ 5 LeistungsTV-Bund).....	505
	4. Leistungsbezahlung auf der Grundlage des § 18 TVöD-VKA.....	507
	5. Leistungsfeststellung der Arbeitnehmer – eine kritische Bewertung.....	509
IV.	Sonstige Formen und Zwecke der Leistungsmessung.....	512
	1. Klassifikation arbeitsrechtlicher Zeugnisse.....	512
	2. Rechtsgrundlagen arbeitsrechtlicher Zeugnisse.....	514
	3. Rechtliche Anforderungen an die Zeugniserstellung... ..	516
	3.1 Formelle Anforderungen.....	517
	3.2 Materielle Anforderungen.....	518
	4. Rechtsschutz gegen arbeitsrechtliche Zeugnisse.....	525
	5. Annex: Das Dienstzeugnis des Beamten.....	527
	5.1 Anspruchsvoraussetzungen.....	528
	5.2 Verfahrens- und Rechtsschutzaspekte.....	529
	5.3 Anwendungspotenzial in der dienstrechtlichen Praxis.....	530
	5.4 Einzelfragen in der dienstrechtlichen Praxis.....	531
V.	Rechtliche Voraussetzungen für Stellenbesetzungen bei statusübergreifender Konkurrenz von Arbeitnehmern und Beamten.....	532
	1. Verfassungsrechtliche Vorgaben des Art. 33 Abs. 4 GG.....	532
	2. Systematik der leistungsbezogenen Grundlagen im statusübergreifenden Vergleich.....	537
	2.1 Orientierung am Anforderungsprofil der ausgeschriebenen Stelle.....	537
	2.2 Auswahlentscheidung auf der Grundlage eines Vergleichs dienstlicher Beurteilungen.....	539
	2.3 Leistungssurrogate auf Arbeitnehmerseite.....	542
	2.4 Der Nutzwert von Assessment-Verfahren und Vorstellungsgesprächen als Instrument des Leistungsvergleichs.....	544
	3. Das arbeitsrechtliche Konkurrentenstreitverfahren.....	546
	3.1 Zulässigkeitsvoraussetzungen.....	547
	3.2 Aspekte der Begründetheit.....	549
	4. Arbeitsgerichtliche Klageformen in Bezug auf dienstliche Beurteilungen.....	551
	4.1 Klage auf Neubeurteilung.....	551
	4.2 Schuldrechtlicher Entfernungsanspruch bei Rechtswidrigkeit der Regelbeurteilung.....	551

<b>C. Die dienstliche Beurteilung der Richter</b> .....	553
I. Inhalt und Grenzen richterlicher Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG) .....	556
1. Kernbereich richterlicher Unabhängigkeit .....	557
2. Grenzen richterlicher Unabhängigkeit .....	557
3. Kritik der richterlichen Begriffsdogmatik zur Dienstaufsicht .....	560
4. Richterliche Unabhängigkeit im Spannungsfeld von Reformüberlegungen der Justiz .....	561
5. Statusrechtliche Abgrenzungsprobleme zwischen Richtern und Staatsanwälten .....	562
II. Bestenauslese und richterliche Unabhängigkeit .....	563
1. Gesetzliche Zielsetzungen der Beurteilungen von Richtern .....	564
2. Zielsetzungen in Beurteilungsrichtlinien .....	566
3. Dienstliche Beurteilung als Instrument der Personal- entwicklung .....	568
4. Best-Practice-Regelungen einer integrierten Personal- entwicklung .....	571
4.1 Beispiel Hessen .....	571
4.2 Beispiel Baden-Württemberg .....	574
4.3 Beispiel Nordrhein-Westfalen .....	576
4.4 Beispiel Sachsen .....	578
5. Dienstliche Beurteilung als Instrument der Frauenförderung? .....	581
III. Arten richterlicher Beurteilung .....	582
1. Regelbeurteilung .....	582
1.1 Rechtsgrundlagen richterlicher Beurteilung .....	582
1.2 Aktualität richterlicher Beurteilungen .....	582
1.3 Ausnahmen von der Regelbeurteilungspflicht ...	584
2. Anlassbeurteilung .....	585
3. Probezeitbeurteilung .....	586
3.1 Zielsetzung .....	586
3.2 Abgrenzung gegenüber nachfolgenden Auswahl- verfahren .....	588
3.3 Die dienstliche Beurteilung als archimedischer Punkt der Entlassungsverfügung .....	588
IV. Inhalt richterlicher Beurteilungen .....	589
1. Abgrenzungsfragen im Spannungsfeld richterlicher Unabhängigkeit .....	589
2. Einzelaspekte richterlicher Beurteilungen .....	592
2.1 Aufgabenschreibung und Informations- gewinnung .....	592
2.2 Beurteilungszeitraum .....	593
2.3 Befangenheitsprobleme .....	594

2.4	Mitbestimmungspflichtigkeit richterlicher Beurteilungsrichtlinien. ....	594
3.	Leistungsbeurteilung. ....	595
3.1	Arbeitsmenge. ....	595
3.2	Arbeitsqualität. ....	597
3.3	Arbeitsweise (einschließlich Sozialkompetenz). . .	598
3.4	Führungskompetenz. ....	599
3.5	Bildung eines Leistungsgesamturteils. ....	600
3.6	Regelungsbeispiele aus der Beurteilungspraxis . . .	600
4.	Befähigungsbeurteilung. ....	600
5.	Eignungsbeurteilung. ....	601
6.	Bildung eines Gesamturteils. ....	602
V.	Gütekriterien des Beurteilungsverfahrens. ....	605
1.	Grundlagen der Beurteilung. ....	605
1.1	Rechtliche Rahmenbedingungen. ....	605
1.2	Referenzbeispiele aus der Beurteilungspraxis . . .	606
2.	Mehrstufige Befugnisse im Beurteilungsverfahren. . . .	607
3.	Gesprächsbeziehungen zwischen Beurteiler und Beurteiltem. ....	609
3.1	Betrachtungen zur Gesprächskultur im Beurteilungsverfahren. ....	609
3.2	Regelungsbeispiele aus der Beurteilungspraxis . . .	610
4.	Maßstabswahrende Maßnahmen. ....	610
4.1	Richtwerteempfehlungen im richterlichen Bereich	611
4.2	Beurteilungskonferenzen. ....	612
4.3	Maßstabswahrende Hinweise in den Beurteilungsrichtlinien. ....	612
5.	Transparenz der Beurteilungsergebnisse. ....	613
VI.	Gerichtlicher Rechtsschutz gegen dienstliche Beurteilungen	613
1.	Antrag auf dienstgerichtliche Entscheidung. ....	614
1.1	Zulässigkeitsfragen. ....	614
1.2	Aspekte der Begründetheit. ....	618
1.3	Rechtsprechungsübersicht. ....	619
2.	Verwaltungsgerichtliche Klage. ....	621
2.1	Zulässigkeitsfragen. ....	621
2.2	Aspekte der Begründetheit. ....	622
<b>D.</b>	<b>Die dienstliche Beurteilung der Soldaten. ....</b>	<b>631</b>
I.	Allgemeine Rahmenbedingungen für die dienstliche Beurteilung von Soldaten. ....	631
II.	Aktuelle Überlegungen zur Reform des soldatischen Beurteilungswesens. ....	634
1.	Feststellung eines strukturellen Reformbedarfs. ....	634
2.	Grundsätzliche Überlegungen zur strukturellen Umgestaltung des militärischen Beurteilungswesens. . .	635

	2.1	Gescheiterte Fusion mit den Beurteilungsbestimmungen für das Zivilpersonal der Bundeswehr ..	635
	2.2	Eckpunkte eines neuen soldatischen Beurteilungssystems .....	636
	2.3	Vertiefte Erläuterungen .....	637
	2.4	Risikoanalyse .....	639
III.		Allgemeine Grundsätze soldatischer Beurteilung .....	641
	1.	Leistungsprinzip als Grundlage soldatischer Beurteilung .....	641
	2.	Profilierung der Persönlichkeit .....	642
	3.	Anforderungsbezug .....	643
	4.	Verzicht auf eine Gesamturteilsbildung .....	644
	5.	Erkenntnisse aus besonderen Auslandsverwendungen.	646
	6.	Einordnung der dienstlichen Beurteilung in das System militärischer Auswahl- und Verwendungsplanung ....	646
	6.1	Perspektivbestimmung als Grundlage einer langfristigen Verwendungsplanung .....	647
	6.2	Personal-Beraterausschüsse .....	649
	6.3	Gesamtdarstellung der Konferenzen zur Perspektivbestimmung und Personalauswahl ...	650
	6.4	Funktion der dienstlichen Beurteilung im Verhältnis zur Perspektivbestimmung und Verwendungsplanung .....	652
IV.		Arten soldatischer Beurteilung .....	656
	1.	Planmäßige Beurteilungen .....	656
	2.	Sonderbeurteilungen .....	658
	3.	Laufbahnbeurteilung .....	659
	4.	Die Aufrechterhaltung .....	660
	5.	Aussagen mit Beurteilungscharakter .....	661
V.		Inhalt und Struktur der dienstlichen Beurteilung von Soldaten .....	662
	1.	Allgemeine Angaben .....	662
	2.	Beschreibung der im Beurteilungszeitraum ausgeführten Aufgaben/Tätigkeiten .....	663
	3.	Aufgabenerfüllung auf dem Dienstposten .....	664
	4.	Persönlichkeitsprofil .....	666
	5.	Verwendung (Möglichkeiten und Vorschläge) .....	668
VI.		Beurteilungsverfahren .....	670
	1.	Beurteilungszuständigkeiten innerhalb des Beurteilungsverfahrens .....	670
	1.1	Der unmittelbare Disziplinarvorgesetzte .....	670
	1.2	Der nächsthöhere Disziplinarvorgesetzte .....	671
	1.3	Stellungnahme des weiteren höheren Vorgesetzten	674
	1.4	Funktion der zentralen Personal bearbeitenden Stellen .....	675

2.	Verfahrensrechte des beurteilten Soldaten . . . . .	677
2.1	Gesprächsbeziehungen zwischen Beurteiler und Beurteiltem . . . . .	677
2.2	Vorstellungen zum weiteren Werdegang . . . . .	679
2.3	Gegenvorstellungen zu Beurteilungen . . . . .	679
2.4	Das soldatische Beurteilungsverfahren im Überblick . . . . .	680
VII.	Einführung von Richtwerteempfehlungen im soldatischen Bereich. . . . .	680
1.	Rechtsgrundlage . . . . .	681
1.1	Der Beschluss des BVerwG vom 26. 5. 2009 . . . . .	681
1.2	Reaktion des Verordnungsgebers auf den Beschluss des BVerwG vom 26. Mai 2009 . . . . .	683
2.	Bildung von Vergleichsgruppen im soldatischen Bereich . . . . .	684
2.1	Der Beschluss des BVerwG vom 25. 10. 2011 . . . . .	685
2.2	Allgemeine Kritikpunkte. . . . .	686
3.	Festlegung der Richtwerte . . . . .	687
3.1	Rechtliche Vorgaben. . . . .	687
3.2	Umsetzung in der Beurteilungspraxis . . . . .	688
VIII.	Rechtsfragen soldatischer Beurteilung im statusüber- greifenden Vergleich. . . . .	690
1.	Rechtsfragen statusübergreifender Wettbewerbs- situationen innerhalb des BND . . . . .	690
2.	Rechtsfragen statusübergreifender Wettbewerbs- situationen innerhalb des Verteidigungsressorts. . . . .	691
IX.	Rechtsschutz gegen soldatische Beurteilungen . . . . .	693
1.	Die dienstliche Beurteilung als Gegenstand einer Beschwerde . . . . .	693
1.1	Zulässigkeit der Wehrbeschwerde. . . . .	693
1.2	Statthaftigkeit der Wehrbeschwerde. . . . .	695
2.	Rechtswegfragen . . . . .	696
2.1	Spezialgesetzlicher Rechtsweg . . . . .	696
2.2	Allgemeiner Verwaltungsrechtsweg . . . . .	697
2.3	Rechtsschutzinteresse . . . . .	698
X.	Das soldatische Dienstzeugnis . . . . .	698
1.	Rechtsgrundlage und Zielsetzung . . . . .	698
2.	Inhalt des Dienstzeugnisses . . . . .	700
3.	Rechtsschutzaspekte . . . . .	701
3.1	Allgemeine Rechtsschutzaspekte . . . . .	701
3.2	Rechtsweg . . . . .	701
	Literaturverzeichnis . . . . .	713
	Materialien . . . . .	737
	Stichwortverzeichnis. . . . .	739

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
a. A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt für Berlin
Abs.	Absatz
AC	Assessment Center
a. D.	außer Dienst
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AllMBL.	Allgemeines Ministerialblatt (Bayern)
ALVO	Allgemeine Laufbahnverordnung
Amtsbl./ABl	Amtsblatt
AmtsBl SH	Amtsblatt Schleswig – Holstein
AnfoRiStABek	Anforderungsprofile für Richter und Staatsanwälte Bekanntmachung (Bayern)
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AP	Arbeitsrechtliche Praxis – Nachschlagewerk des Bundes- arbeitsgerichts (Zeitschrift)
apf	ausbildung – prüfung – fachpraxis (Zeitschrift)
ArbG	Arbeitsgericht
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
ArbR	Arbeitsrecht
Art.	Artikel
AsyVfG	Asylverfahrensgesetz
AuA	Arbeit und Arbeitsrecht (Zeitschrift)
Aufl.	Auflage
AV BVVD	Ausführungsvorschriften über die Beurteilung der Beamten des Verwaltungsdienstes (Berlin)
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BAköV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BAPersBw	Bundesamt für das Personalmanagement der Bundes- wehr
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag

BayBesG	Bayerisches Besoldungsgesetz
BayGVBl	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Betriebsberater (Zeitschrift)
BBB	Bayerischer Beamtenbund
BBesVersAnpG	Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BesGrp	Besoldungsgruppe
BeurtRL	Beurteilungsrichtlinien
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGBI. II	Bundesgesetzblatt Teil II
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BGleiG	Gesetz für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Unternehmen und Gerichten des Bundes
BK GG	Berliner Kommentar zum Grundgesetz
BLBV	Bundesleistungsbesoldungsverordnung
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMI	Bundesministerium des Innern
BMinG	Bundesministergesetz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Natur und Reaktorsicherheit
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung

BMW <sub>i</sub>	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
BNV	Bundesnebenständigkeitsverordnung
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BReg	Bundesregierung
BremBG	Bremisches Beamtengesetz
BremBeurtV	Bremische Beamten-Beurteilungsverordnung
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BRH	Bundesrechnungshof
BRL	Beurteilungsrichtlinie(n)
BRLRiStA	Beurteilungsrichtlinie Richter und Staatsanwälte
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
Beschl.	Beschluss
BT.	Deutscher Bundestag
BT.-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
BURLPol	Beurteilungsrichtlinien für die Polizei (Schleswig-Holstein)
BDVR	Bund deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungs- richtlerinnen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW/B-W	Baden-Württemberg
Bw	Bundeswehr
BwKoopG	Bundeswehrkooperationsgesetz
BwpVerwG	Bundeswertpapierverwaltungsgesetz
BWV	Bundeswehrverwaltung – Fachzeitschrift für Adminis- tration
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
ChancenG	Gesetz zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst in Baden- Württemberg (Chancengleichheitsgesetz – ChancenG)
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
dbb/DBB	Deutscher Beamtenbund und Tarifunion
DBW	Die Betriebswirtschaft (Zeitschrift)
DBwV	Deutscher Bundeswehr-Verband e.V.
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund

dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag e. V.
dms	der moderne staat (Zeitschrift)
DNeuG	Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts
DO	Dienstordnung
DÖD	Der Öffentliche Dienst (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRG	Dienstrechtsreformgesetz (Baden-Württemberg)
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drs.	Drucksache
DV	Dienstvereinbarung
DVO	Durchführungsverordnung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
ebs.	ebenso
EFV	Eignungsfeststellungsverfahren
EFZG	Entgeltfortzahlungsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Entsch.	Entscheidung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
f.	folgende/für
ff.	(fort-)folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FüAkBw	Führungsakademie der Bundeswehr
G.	Gesetz
GABL.	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg
GdB	Grad der Behinderung
gem.	gemäß

GeschO	Geschäftsordnung
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GKG	Gerichtskostengesetz
GKÖD	Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht
GlG	Gleichstellungsgesetz
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt für Bundesministerien
GmS-OGB	Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes
GStG	Gleichstellungsgesetz (Schleswig-Holstein)
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt (Mecklenburg-Vorpommern)
GVOBL	Gesetz- und Verordnungsblatt (Schleswig-Holstein)
GVPL	Geschäftsverteilungsplan
Hess	Hessisch
HGB	Handelsgesetzbuch
HHBeglG	Haushaltsbegleitgesetz
HmbBG	Hamburgisches Beamten-gesetz
HmbGVBl	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HPR	Hauptpersonalrat
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
HS	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engen Sinne
i. H. v.	in Höhe von
IÖD	Informationsdienst Öffentliches Dienstrecht (Zeitschrift)
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiten Sinne
JMBI	Justizmitteilungsblatt
JuM	Justizministerium
jurisPR	juris Praxisreport
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)

Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
Komm.	Kommentar/Kommentierung
KWMBI	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst
LAG	Landesarbeitsgericht
LAGE	Entscheidungen des Landesarbeitsgerichts
LBG	Landesbeamtengesetz
LbV	Laufbahnverordnung
LbVo	Laufbahnverordnung (Rheinland-Pfalz)
LeistungsTV-Bund	Tarifvertrag über das Leistungsentgelt für die Beschäftigten des Bundes
LfBG	Laufbahngesetz
LFGG	Landesgesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit (Baden-Württemberg)
LGG	Landesgleichstellungsgesetz
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen
LlBG	Leistungslaufbahngesetz (Bayern)
LPersA	Landespersonalausschuss
LReg	Landesregierung
LRH	Landesrechnungshof
LRiG	Landesrichtergesetz
Ls	Leitsatz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LSG	Landessozialgericht
LT.	Landtag
LT.-Drs.	Landtagsdrucksache
LVR	Landschaftsverband Rheinland
MBG	Gesetz über die Mitbestimmung der Personalräte (Schleswig-Holstein)
MBI/MinBl	Ministerialblatt
MdE	Minderung der Erwerbsfähigkeit
MdJ	Ministerium der Justiz
MdJIE	Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa
MI	Minister des Innern
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales (Nordrhein-Westfalen)
MinBl	Ministerialblatt
MinBl. Rh-Pf	Ministerialblatt Rheinland-Pfalz
Mio	Million

MTArb	Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MWV	Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Schleswig-Holstein)
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz
Nds. MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NdsPersVG	Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz
Nds. Rpfl.	Niedersächsische Rechtspflege
Nds VBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
n. F.	neue Fassung
NJ	Neue Justiz (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NLVO	Niedersächsische Laufbahnverordnung
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NPersVG	Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift)
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZA-RR	NZA Rechtsprechungsreport Arbeitsrecht
NZWehr	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OFD	Oberfinanzdirektion
OLG	Oberlandesgericht
ORR	Oberregierungsrat
OVG	Oberverwaltungsgericht
PE	Personalentwicklung
PersBSt	Personal bearbeitende Stellen (BMVg)
PersR	Der Personalrat (Zeitschrift)
PersV	Die Personalvertretung (Zeitschrift)
PersVG Bln	Personalvertretungsgesetz Berlin
PostLEntgV	Postleistungsentgeltverordnung
PostPersRG	Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost
PSZ	Personal-, Sozial- und Zentralabteilung (BMVg)

RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RdErl.	Runderlass
RDir	Regierungsdirektor
Rdnr.	Randnummer
RdSchr.	Rundschreiben
ReföDG	Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz)
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
RiA	Recht im Amt (Zeitschrift)
RiG	Richtergesetz
RL	Richtlinie
RLP	Rheinland-Pfalz
RPflG	Rechtspflegergesetz
RR	Rechtsprechungs-Report
Rspr.	Rechtsprechung
RV	Rentenversicherung
Rz.	Randziffer
s.	siehe
S.	Seite; in Paragraphenzitaten: Satz
SaarlBG	Saarländisches Beamtengesetz
SächsBeurtVO	Sächsische Beurteilungsverordnung
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SBG	Soldatinnen und Soldatenbeteiligungsgesetz
Schl. H./Hol.	Schleswig-Holstein
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SG	Soldatengesetz
SGB III	Sozialgesetz Drittes Buch
SGB IX	Sozialgesetz Neuntes Buch
SGleiG	Gesetz zur Gleichstellung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr (Soldatinnen- und Soldatengleichstel- lungsgesetz – SGleiG)
SH	Schleswig-Holstein
SLV	Soldatenlaufbahnverordnung
sog.	sogenannt
StAnz	Staatsanzeiger
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StPO	Strafprozessordnung
SUrlV	Verordnung über den Sonderurlaub für Bundes- beamtinnen, Bundesbeamte, Richterinnen und Richter des Bundes
SVG	Soldatenversorgungsgesetz

Thür.	Thüringisch(er)
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
ThürVBl	Thüringer Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
TrDG	Truppendienstgericht
TV	Tarifvertrag
TV-L	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)
TVöD	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst
TVÖD-VKA	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst – Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA)
u.	und
u. a.	unter anderem
UBWV	Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v.	von/vom
VA	Verwaltungsakt
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
ver.di/verdi	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Verf.	Verfasser
VerwA	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGG	Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (Berlin)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
v. H.	vom Hundert
VKA	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
VMBI	Verwaltungs- und Mitteilungsblatt (BMVg)
VO	Verordnung
VOBl.	Verordnungsblatt
VOP	Verwaltungsführung, Organisation, Personalwesen (nunmehr: Innovative Verwaltung)
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VuF	Verwaltung und Fortbildung (Zeitschrift)
VuM	Verwaltung und Management (Zeitschrift)
VV/VwV	Verwaltungsvorschriften
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz des Bundes

WAI	Work Ability Index
WBO	Wehrbeschwerdeordnung
WDO	Wehrdisziplinarordnung
WpflG	Wehrpflichtgesetz
z.	zum, zur
z. B.	zum Beispiel
ZDv	Zentrale Dienstvorschrift
zfbf	Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung
zfo	Zeitschrift Führung + Organisation
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfPR	Zeitschrift für Personalvertretungsrecht
Ziff.	Ziffer
ZPF	Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZTR	Zeitschrift für Tarifrecht
z. Z., z. Zt.	zur Zeit

## A. Die dienstliche Beurteilung der Beamten

Beurteilungen sind „*keine mathematische Wissenschaft*“, wie das BVerwG<sup>1</sup> 1 betont und fügt hinzu, gleiche Leistungen könnten „*von unterschiedlichen Beurteilern unterschiedlich bewertet werden*“. Diese Aussage kennzeichnet die dienstliche Beurteilung von Beamtinnen und Beamten als ein schwieriges Instrument der Leistungs- und Potenzialmessung, eröffnet es doch einen Beurteilungsspielraum und steht damit eo ipso in einem inneren Zielkonflikt mit dem Anspruch auf gleichmäßige Anwendung dieses Instruments. Wenn es aber zutrifft, dass von Rechts wegen gleiche Leistungen von verschiedenen Personen unterschiedlich bewertet werden können, ist die Grenze zur Willkür besonders sorgfältig zu vermessen und zu überprüfen. Teilweise ist diese Einsicht in der Beurteilungspraxis noch gering verbreitet. Nicht selten finden sich dort Bewertungssysteme, die den scheinmathematischen Anspruch erheben, bis auf zwei Dezimalstellen Leistungsdifferenzen sichtbar zu machen.

Beurteilen ist das Ergebnis einer Transferleistung, in der – so die reine Lehre – auf der Grundlage einer Vielzahl von persönlichen Beobachtungen Bewertungen zu einzelnen Facetten dienstlicher Leistung und persönlicher Befähigungen herausdestilliert werden. In personalstarken Behörden anonymisiert sich diese Transferleistung. Nicht selten kennt der zentrale Beurteiler weder den Beurteilten und dessen im Beurteilungszeitraum gezeigte Leistungen aus eigener Anschauung noch die Prolieferanten von Beurteilungsbeiträgen. Das OVG Nordrhein-Westfalen<sup>2</sup> prägt in diesem Zusammenhang den Begriff der „doppelten Anonymität“. Die Anforderungen an eine authentische Transferleistung werden angesichts der zunehmenden Digitalisierung der Verwaltung<sup>3</sup>, in der räumliche Nähe keine Bedingung mehr für Verwaltungsleistungen ist, sowie neuer Arbeitsformen („Crowdworking“<sup>4</sup>, Telearbeit) noch weiter gesteigert.

---

1 BVerwG, Beschl. v. 16.4.2013 – 2 B 134/11, juris, Rz. 11; ebs. OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 14.9.2017 – 2 B 11352/17.OVG, BeckRS 2017, 127008, Rz. 21.

2 OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 7.6.2017 – 1 A 2303/16, juris, Rz. 32.

3 Vgl. *Lorse*, Führungskräfte 4.0 – neue Herausforderungen in einer digitalisierten Verwaltung, VuM 2017, 298 ff.

4 Vertiefend hierzu: *Krause*, Digitalisierung der Arbeitswelt – Herausforderungen und Regelungsbedarf, in *Deutscher Juristentag* (Hrsg.), Gutachten B zum 71. DJT Essen, 2016, Band I, Gutachten – Teil B, S. 14; *Franke*, Die Zukunft der digitalen Verwaltungsarbeit, ZfPR 2016, 80 ff. (83).

- 2 Ungeachtet dieser Probleme behauptet die dienstliche Beurteilung ihre weitgehend unangefochtene Stellung als Schlüsselinstrument, das über den Eintritt in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit sowie als Grundlage für nachfolgende Auswahlentscheidungen im öffentlichen Dienst entscheidet. Es handelt sich hierbei um einen „hergebrachten Grundsatz des deutschen Berufsbeamtentums“ eigener Art, der beamtengeschichtlich tiefe Wurzeln schlägt. So enthält bereits ein bayerischer Runderlass vom 19. Juli 1849 an alle Regierungspräsidenten die Feststellung, „*man habe der Überprüfung der Rubrik 7 der Beamtenqualifikationsbücher, also der ‚Treue und Anhänglichkeit an den Monarchen und die Verfassung‘ bei der Beurteilung der Staatsdienstaspiranten nicht genug Aufmerksamkeit gewidmet*“, was eine gesonderte Gesinnungsüberprüfung erfordere<sup>5</sup>. In dieser obrigkeitlich-repressiven Tradition stehen auch die Begutachtungen preußischer Staatsdiener durch die sogenannten „Konduitlisten“, die über den beruflichen Werdegang eines Staatsdieners entschieden, ohne dass diesem der Inhalt dieser Bewertungen zugänglich war<sup>6</sup>.

Der Brückenschlag dieser latenten Form einer Herrschaftsausübung durch dienstliches Beurteilen bis in die heutige Zeit symbolisiert die im Rahmen der Dienstrechtsreform 2009 getroffene Entscheidung des BMI, sich in der BLV von den in § 41 Abs. 1 BLV a.F. nicht mehr zeitgemäß empfundenen Beurteilungsmerkmalen wie „allgemeine geistige Veranlagung“, „Charakter“ bzw. „Bildungsstand“ zu verabschieden.

Sichtbar wird also in der Entwicklungsgeschichte der dienstlichen Beurteilung eine schrittweise Veränderung bzw. Erweiterung ihrer Funktion: Die Beurteilung der Persönlichkeit bzw. der Gesinnung eines Beamten verliert an Bedeutung, die Zielsetzung einer an Rationalkriterien ausgerichteten Leistungsmessung, in der das Ergebnis der Leistungserbringung bewertet wird, rückt immer stärker in den Mittelpunkt der Betrachtung.

Nachfolgend erfolgt zunächst eine Begriffsbestimmung der Rechtsfigur der dienstlichen Beurteilung, die eine Schärfung ihrer Konturen durch die Abgrenzung gegenüber anderen Instrumenten der Personalführung mit ähnlichen Zielsetzungen erfährt.

## I. Begriffsbestimmung

### 1. Die soziale Dimension

- 3 „*Wenn man einen Menschen richtig beurteilen will, so frage man sich immer: Möchtest du den zum Vorgesetzten haben?*“ Dieser aphoristische

---

5 Marita Krauss, Herrschaftspraxis in Bayern und in Preußen im 19. Jahrhundert, 1997, S. 224 f.

6 Einzelheiten: Baidoo, Die dienstliche Beurteilung und ihre Kontrolle durch Gerichte, Diss. Münster 2017, S. 1 ff.

Ausspruch *Kurt Tucholskys* deutet auf ein Kernproblem des Beurteilens schlechthin: Inwieweit ist der Einzelne in der Lage, aus seiner subjektiven Betrachtung eines anderen Menschen ein objektives Urteil seiner Leistungen und Fähigkeiten zu formulieren? Es handelt sich zugleich um ein Legitimitätsproblem für alle Folgemaßnahmen, die sich auf dieses Urteil abstützen. Beurteilter und Beurteiler stecken gleichermaßen in einer Subjektivitätsfalle. Die „*soziale Urteilsbildung*“<sup>7</sup> ist stets ein wesentliches Element im Rahmen der dienstlichen Beurteilung. Dem Einwand des Beurteilten, der Beurteiler könne seine Leistungen nicht objektiv beurteilen, lässt sich mit dem Gegeneinwand begegnen, der Beurteilte könne wegen individueller Befangenheit keinen Gegenentwurf zum eigenen Leistungsbild sowie dem daraus hervorschimmernden Potenzial zeichnen. Der Begriff der „Arbeitsleistung“ ist stets das Ergebnis eines sozialen Prozesses mit eigenen Ablaufgesetzmäßigkeiten. Kernaufgabe dienstlicher Beurteilungssysteme ist es deshalb, einen Maßstab für die Bestimmung dessen festzulegen, was jeweils als Leistung gelten soll<sup>8</sup>.

Ein weiteres Element der sozialen Dimension dienstlicher Beurteilungen ist die Scheu vieler Führungskräfte, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern negative Bewertungen zu ihrem Leistungs- oder Befähigungsbild unmittelbar mitzuteilen. Es geht um die Vermeidung einer Konfliktbeziehung, die den Arbeitsprozess und die klimatischen Rahmenbedingungen zur Aufgabenerledigung ungünstig gestaltet. Ein nicht selten praktizierter Lösungsweg ist die Flucht in eine sprachliche Überhöhung, die dem Beamten zwar in der dienstlichen Beurteilung besondere Leistungen bescheinigt, aber durch den inflationären Gebrauch dieser Bewertung in Wirklichkeit eine Nivellierung praktiziert.

Dieser Weg erfolgt in Assistenz einer höchstverwaltungsgerichtlichen Rspr.<sup>9</sup>, die feststellt, wenn der Dienstherr *„bei der Benennung und Inhaltsbestimmung der Noten vom allgemeinen Sprachgebrauch abweicht, insbesondere für durchschnittliche Leistungen wesentlich positivere Bezeichnungen verwendet, so mag dies wenig zweckmäßig sein und nicht zuletzt die Gefahr von Missverständnissen und Beurteilungsfehlern erhöhen; rechtswidrig ist ein solches Vorgehen aber nicht, sofern es nur gleichmäßig gegenüber allen beurteilten Beamten geschieht“*.

Als Alternative erfolgt bisweilen das Wechseln des Vorgesetzten aus dem „Täterlager“ in das „Opferlager“. Der Vorgesetzte, so die Schlüsselbotschaft an seinen Mitarbeiter, hätte ihm ja gerne eine bessere Beurteilung

7 *Mungenast*, Grenzen merkmalsorientierter Einstufungsverfahren und ihre mögliche Überwindung durch zielorientierte Leistungsbeurteilungsverfahren, 1990, S. 15.

8 *Fürstenberg*, Das Leistungsprinzip in der modernen Arbeitswelt, in *Siedentopf* (Hrsg.), Bewertungssysteme für den öffentlichen Dienst, 1978, S. 39 ff. (43).

9 BVerwG, Urt. v. 30.4.1981 – 2 C 8.79, DVBl 1981 1062 (1063).

gegeben, allein die weiteren Vorgesetzten in einer mehrstufigen Beurteilerhierarchie hätten eine andere Auffassung; bisweilen ist – vorgeblich – die Pflicht zur Maßstabswahrung, institutionalisiert durch das System von Richtwerteempfehlungen, „schuld“ an dem Gesamturteil der Beurteilung.

- 6 Teil der Sozialkompetenz eines Vorgesetzten ist die Verpflichtung zur kritischen Selbstreflexion im Rahmen des dienstlichen Beurteilungsprozesses. Diese bedeutet, sich bewusst zu machen, dass nicht latente Sympathien oder Antipathien den Weg zur sachgerechten Beurteilung weisen, sondern eine strikte Beschränkung auf das dienstlich Beobachtbare und das dienstlich Relevante. Auskunft zu Letzterem geben die Beurteilungsbestimmungen, die einschlägige Selbstverpflichtungen der Vorgesetzten enthalten. Hinzukommen müssen aber flankierende Maßnahmen durch den Einbau struktureller Subjektivitätsschranken, etwa in Form einer gestuften Beurteilerhierarchie sowie Beurteilungskonferenzen, in denen beurteilte Beamte aus dem Blickwinkel unterschiedlicher Vorgesetzter betrachtet werden. Am Ende gehört es jedoch zur Redlichkeit der Argumentation, ein Residuum an Subjektivität im Prozess des Beurteilens als menschlichen Faktor anzuerkennen und hinzunehmen. Dies bringt auch das BVerwG<sup>10</sup> in seiner stereotypen Feststellung zum Ausdruck, es handle sich bei einer dienstlichen Beurteilung um ein höchstpersönliches Werturteil des Vorgesetzten, das einer gerichtlichen Überprüfung nur in eingeschränkter Weise zugänglich sei.

## 2. Die organisationsbezogene Dimension

- 7 Eine Organisation hat das Bedürfnis, ihre Mitglieder zu einem gleichgerichteten Handeln zu veranlassen. Dem dienen Geschäftsordnungen, Leitbilder der Verwaltung, Führungsrichtlinien und andere Organisationssteuerungselemente im behördlichen Bereich. Die dienstliche Beurteilung fügt sich dann als Instrument der Verhaltenssteuerung systematisch in dieses Gesamtkonzept ein, wenn ihr Inhalt weitestgehend auch mit den Grundüberzeugungen der „*informalen Organisation*“<sup>11</sup>, also einer Verhaltensordnung mit eigenen Normen und Kommunikationswegen, übereinstimmt. Erfüllt das Organisationsmitglied die in den Beurteilungskriterien festgelegten Erwartungen an sein innerdienstliches Handeln, dann – so die Zielsetzung – wird dieses seinen Karriereweg und seinen Stellenwert im Gefüge der Gesamtorganisation positiv beeinflussen. Die Frustrationsbekundungen, die die Praxis dienstlicher Beurteilung nicht nur in der Fachliteratur häufig begleiten, indizieren jedoch ein erhöhtes Maß an Dysfunktionalität bezüglich der Steuerungsfunktion dieses Personalfüh-

---

10 BVerwG, Urt. v. 16. 8. 2001 – 2 A 3.0, IÖD 2002, 50 ff. (51).

11 *Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 30.

rungsinstruments. Viele Organisationsmitglieder sind überzeugt, dass der Inhalt dienstlicher Beurteilungen nicht das tatsächliche – leistungsbezogene – Vergleichsbild innerhalb einer Organisation widerspiegelt. Leistungsverzerrungen werden sichtbar durch Tendenzen einer „kameradschaftlichen Bürokratie“<sup>12</sup>, in der einflussreiche Verwaltungspatriarchen voluntative Leistungsdifferenzierungen vornehmen. Es entsteht auf diese Weise der Eindruck, dass die dienstliche Beurteilung nicht der ausschlaggebende Faktor für Beförderungen ist, diese sich nach ganz anderen Kriterien bestimmen.

Ziel einer Organisation muss es daher sein, Parameter zu entwickeln, um kontinuierlich die Kongruenz von Leistungsanforderungen innerhalb der „Regelungswelt“ mit denen in der (informellen) „Realwelt“<sup>13</sup> abzugleichen.

Eine empirische Untersuchung<sup>14</sup> zum Verhältnis der Übereinstimmung 8 der in den Beurteilungsrichtlinien und in den Stellenausschreibungen geforderten Anforderungskriterien im Geschäftsbereich des personalstärksten Bundesressorts ergab für die dort betrachtete Zielgruppe der Führungskräfte folgendes Bild:

Lediglich 11 von insgesamt 19 Beurteilungsmerkmalen gehörten zu den praxisrelevanten Kriterien, die sich in den ermittelten Kompetenzen der Ausschreibungen in nennenswertem Umfang wiederfanden. Die übrigen Beurteilungsmerkmale, z.B. *Gründlichkeit*, *Arbeitsumfang*, *Bürgerfreundliches Verhalten* oder *Zuverlässigkeit*, waren für die Formulierung des Anforderungsprofils im Urteil der ausschreibenden Stelle ohne eigenständige Bedeutung. Umgekehrt konnte festgestellt werden, dass die drei mit deutlichem Abstand am häufigsten genannten Kompetenzen einer Führungskraft, dies sind *Durchsetzungsvermögen*, *Sprachkenntnisse* und *Verhandlungsgeschick*, in den Beurteilungsrichtlinien unerwähnt blieben.

Eine Ursachenanalyse im Rahmen des Beurteilungs-Controllings muss diesen Befund nach allen Seiten ergebnisoffen prüfen: Sind die Beurteilungskriterien den geänderten Anforderungen anzupassen oder offenbart sich auf diese Weise ein inhärentes Verhalten von „*Fachbruderschaften*“ bzw. einflussreicher „*Vetospieler*“<sup>15</sup> innerhalb einzelner Bereiche, die sub-

12 In sprachlicher Anlehnung an *Bosetzky*, Die kameradschaftliche Bürokratie, Die Verwaltung 1971, 325 ff.

13 Ähnlich *Neubauer*, Personalentwicklung und Assessment Center, in: Arbeitskreis Assessment Center e.V. (Hrsg.), Assessment Center als Instrument der Personalentwicklung, 1996, S. 29 ff. (32), der von einem „Steuerungssystem“ spricht.

14 Einzelheiten: *Lorse*, Personalmanagement im öffentlichen Dienst, 2001, S. 283 f., 434 f.

15 *Fisch*, Widerstände gegen Veränderungen in Behörden – sozialpsychologische Perspektiven, in König (Hrsg.), Verwaltung und Verwaltungsforschung – Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2000, FÖV, S. 117 ff. (118).

kulturelle Anforderungsstandards in ihren Einflussbereichen entwickeln? In jedem Fall besteht aber Interventionsbedarf mit dem Ziel, die Anforderungen innerhalb einer Organisation mit dem Ziel einer funktionalen Verhaltenssteuerung stärker zu vereinheitlichen.

### 3. Die normative Inhaltsbestimmung

- 9 Der Begriff der dienstlichen Beurteilung erfährt seine stärkste Konturierung durch die normative Beschreibung seines Inhalts. Betrachtet man die hierzu herausgebildete Regelungslandschaft<sup>16</sup> im Bereich des Bundes sowie der 16 Bundesländer, ergibt sich folgendes Bild:

Bund/ Bundesland	Regelungsort	Inhaltsbestimmung
<b>Bund</b>	§ 21 Abs. 1 BBG i.d.F. v. 5. 2. 2009	Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten sind regelmäßig zu beurteilen.
<b>Baden-Württemberg</b>	§ 51 Abs. 1 S. 1 LBG i.d.F. v. 9. 11. 2010	Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten sind in regelmäßigen Abständen zu beurteilen.
<b>Bayern</b>	Art. 58 Abs. 2 S. 1 LlbG i.d.F. v. 5. 8. 2010	Die Beurteilung hat die fachliche Leistung in Bezug auf die Funktion und im Vergleich zu den anderen Beamtinnen und Beamten derselben Besoldungsgruppe der Fachlaufbahn und, soweit gebildet, desselben fachlichen Schwerpunkts objektiv darzustellen und außerdem von Eignung und Befähigung ein zutreffendes Bild zu geben.
<b>Berlin</b>	§ 26 Abs. 1 S. 1 LfbG i.d.F. v. 21. 6. 2011	Eignung und Leistung der Beamtinnen und Beamten sind 1. mindestens alle fünf Jahre, 2. beim Wechsel der Dienstbehörde und 3. beim Vorliegen anderer dienstlicher oder persönlicher Erfordernisse zu beurteilen.
<b>Brandenburg</b>	§ 19 S. 1 LBG i.d.F. v. 3. 4. 2009	Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamten sind zu beurteilen.
<b>Bremen</b>	§ 59 Abs. 1 BremBG v. 22. 12. 2009	Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten sind vor einer Beförderung, und wenn es die dienstlichen oder persönlichen Verhältnisse erfordern, zu beurteilen. Zur Vorbereitung personeller Einzelmaßnahmen können auch andere Instrumente der Bewertung von Eignung und Befähigung neben die dienstliche Beurteilung treten.

<sup>16</sup> Der Vergleich beschränkt sich aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die wichtigsten Beurteilungsrichtlinien und lässt in diesem Zusammenhang Sonderregelungen u.a. für Lehrer oder Polizeivollzugsbeamte außer Betracht.

Bund/ Bundesland	Regelungsort	Inhaltsbestimmung
<b>Hamburg</b>	Nr. 1.2 Abs. 1 S. 1–2 BeurRL – FHH i.d.F. v. 1. 5. 2013	Beurteilungen haben das Ziel, ein möglichst objektives und differenziertes Bild der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung der Beschäftigten zu zeichnen. Neben einer aktuellen Leistungsbewertung dienen sie auch einer in die Zukunft gerichteten Befähigungseinschätzung (Potenzialaussage).
<b>Hessen</b>	§ 40 Abs. 1 LbV i.d.F. v. 17. 2. 2014	Gegenstand der dienstlichen Beurteilung sind die Befähigung und die fachliche Leistung.
<b>Mecklenburg- Vorpommern</b>	Nr. 5.1 der Beurteilungsrichtlinien i.d.F. v. 23. 9. 2013	Die Beurteilung ist eine umfassende und klare Darstellung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der oder des zu Beurteilenden während des Beurteilungszeitraumes. Hierfür sind in der Aufgabenbeschreibung die den Aufgabenbereich prägenden Tätigkeiten zu benennen. Befugnisse und Verantwortlichkeiten, die von herausragender Bedeutung für die Aufgabenwahrnehmung sind, sind anzugeben.
<b>Niedersachsen</b>	§ 44 Abs. 2 S. 1 NLVO i.d.F. v. 30. 3. 2009	Die Beurteilung besteht aus einer Beurteilung der im Beurteilungszeitraum erbrachten Arbeitsleistung (Leistungsbeurteilung) und der Einschätzung der erkennbar gewordenen allgemeinen Fähigkeiten und Kenntnisse sowie der für die dienstliche Verwendung bedeutsamen Eigenschaften (Befähigungseinschätzung).
<b>Nordrhein- Westfalen</b>	§ 92 Abs. 1 S. 1 LBG NRW i.d.F. v. 1. 5. 2019	Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamten sind mindestens vor Ablauf der Probezeit dienstlich zu beurteilen.
<b>Rheinland- Pfalz</b>	§ 15 Abs. 1 S. 1 LbVO Rheinland- Pfalz i.d.F. v. 19. 11. 2010	Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten sind zu beurteilen.
<b>Saarland</b>	§ 40 Abs. Abs. 1 SLVO i.d.F. v. 27. 9. 2011	Die Beurteilung soll sich insbesondere auf kognitive Fähigkeiten, Charakter, Bildungsstand, Arbeitsleistung und soziales Verhalten erstrecken.
<b>Sachsen</b>	§ 93 Abs. 1 S. 1 SächsBG i.d.F. v. 18. 12. 2013	Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamten sind in regelmäßigen Abständen zu beurteilen.
<b>Sachsen- Anhalt</b>	§ 21 Abs. 1 S. 1 LBG LSA i.d.F. v. 15. 12. 2009	Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten sind regelmäßig zu beurteilen.
<b>Schleswig- Holstein</b>	§ 59 Abs. 1 S. 1 LBG Schleswig-Hol- stein i.d.F. v. 26. 3. 2009	Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten sind dienstlich zu beurteilen.

Bund/ Bundesland	Regelungsort	Inhaltsbestimmung
Thüringen	§ 53 Abs 2 ThürLbVO i.d.F. v. 20. 3. 2009	Die dienstliche Beurteilung hat die fachliche Leistung des Beamten in Bezug auf sein Amt und im Vergleich zu den anderen Beamten seiner Besoldungsgruppe und Laufbahn objektiv darzustellen und außerdem von seiner Eignung und Befähigung ein zutreffendes Bild zu geben.

Analysiert man den **Kerngehalt** der Regelungen, ergibt sich folgendes Bild:

### ■ Materieller Inhalt

- 10 Kleinster gemeinsamer Nenner praktisch aller Beurteilungsbestimmungen ist es, *Eignung, Befähigung und Leistung* von Beamten zu bewerten. Hierbei verzichten 12 von 17 Dienstherrn auf eine inhaltliche Definition dieser Begriffe im Gesetz oder in der entsprechenden Rechtsverordnung und überlassen die weitere materielle Ausgestaltung der Regelungsebene von Verwaltungsvorschriften. Lediglich bei dem Merkmal der Leistung erfolgt durch das Hinzufügen des Elements der „*Fachlichkeit*“ bei 12 von 17 Dienstherrn eine inhaltliche Einschränkung. Diese Sparsamkeit in der Kolorierung des Inhalts der Merkmale dürfte weniger Ausdruck des Bemühens um rechtliche Abstraktion auf gesetzlicher oder verordnungsrechtlicher Ebene sein, da definitorische Regelungen durchaus in rechtssystematischer Hinsicht nicht ungewöhnlich sind. Vielmehr deutet dies auf eine hohe Traditionalität dieses Begriffs hin, indem der Inhalt bei den Adressaten der Regelung zumeist als bekannt vorausgesetzt werden kann.

Diese Form der Aufzählung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Beamten erweckt zudem den Eindruck, dass es sich einerseits um gleichwertig nebeneinander stehender Merkmale, andererseits in ihrer Dimensionalität um voneinander abgrenzbare Begriffe handelt. Diese Aspekte werden nachfolgend kritisch zu diskutieren sein. Weitgehender Konsens besteht schließlich über die *Regelmäßigkeit* des Beurteilens, was die Prozesshaftigkeit dieses Personalführungsinstruments unterstreicht.

### ■ Qualitative Anforderungen

- 11 Einige Länder führen als Qualitätsmerkmale dienstlichen Beurteilens ausdrücklich die Kriterien der *Objektivität* (z.B. Hamburg) und der *Vergleichbarkeit* (z.B. Bayern) an. Insbesondere der Anspruch auf Vergleichbarkeit, der über die solitäre Betrachtung des einzelnen Beamten hinausgeht, eröffnet damit eine der schwierigsten Spielwiesen in der fachlichen Diskussion dienstlichen Beurteilens: Zunächst stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob alle drei Merkmale, also Eignung, Befähigung und fachliche Leistung überhaupt für einen interpersonalen Ver-

gleich in Betracht kommen. Während Thüringen zumindest sprachlich den intendierten Vergleich auf die fachliche Leistung beschränkt wissen will, gehen andere Länder von einer universellen Vergleichbarkeit aller Merkmale aus. Die materielle Forderung nach einer Vergleichbarkeit dienstlicher Beurteilungen erzwingt aber inzident die Suche nach einem geeigneten Vergleichsmaßstab. Soweit einzelne Länder diese Frage aufwerfen, gehen sie hierbei unterschiedliche Wege: Die Beurteilungsrichtlinien Thüringens wählen als Anknüpfungspunkt des Vergleichs die Zugehörigkeit zur selben Besoldungsgruppe und Laufbahn.

### ■ Der bayerische Sonderweg

Die bayerischen Regelungen tragen der aktuellen dienstrechtspolitischen Entscheidung zur Beseitigung der Laufbahngruppen<sup>17</sup> und Reduzierung auf eine Einheitslaufbahn Rechnung und bestimmen die Zugehörigkeit zur selben Besoldungsgruppe der Fachlaufbahn und, soweit gebildet, desselben fachlichen Schwerpunkts, als maßgeblichen Vergleichsfaktor. Dies hat etwa zur Konsequenz, dass zukünftig als Folge des Wegfalls der Laufbahngruppen und der Verzahnungsämter (z.B. zukünftig einheitlich BesGrp A13 statt A 13g/A 13h) nach dem bayerischen Dienstrecht Beamte des Einstiegsniveaus der vierten Qualifikationsebene (Regierungsrat) mit Beamten der dritten Qualifikationsebene (Regierungsoberamtsrat) verglichen werden<sup>18</sup>, was materiell eine problematische<sup>19</sup> Erweiterung der personellen Vergleichsgruppe darstellt. Hingegen werden Beamte derselben Fachlaufbahn dann nicht miteinander verglichen, wenn diese zwar gemeinsam etwa der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen (Art. 5 Abs. 2 Nr. 1 LlbG) angehören, aber unterschiedlichen Schwerpunkten, etwa den Schwerpunkten Wirtschafts- oder Sozialwissenschaften zuzuordnen sind, was materiell nach bisheriger Dogmatik eine Reduzierung der Vergleichsgruppe zur Folge hat.

17 Zum Diskussionsstand vgl. einerseits *Kathke/Vogl*, Evolution oder Revolution – Die Eckpunkte der Bayerischen Staatsregierung für ein neues Dienstrecht in Bayern, ZBR 2009, 9 ff.; andererseits *Pechstein*, Die verfassungsrechtliche Stellung des höheren Dienstes vor dem Hintergrund der angekündigten Reform des Laufbahnrechts in Bayern, ZBR 2009, 20 ff.; *Hilg*, Cui bono? Die verfassungsrechtliche Stellung des höheren Dienstes im Hinblick auf die geplante Reform des Laufbahnrechts in Bayern, BayVBl 2009, 459 ff.; *Lorse*, Neues Dienstrecht in Bayern – die Föderalismusreform entlässt ihre Kinder, ZRP 2010, 119 ff.

18 *Voit/Luber*, Das neue Dienstrecht in Bayern, 2. Aufl. 2015, S. 85, 88 f.

19 Die im Großen und Ganzen zu fordernde Vergleichbarkeit der Aufgaben- und Personalstruktur ist bei Beamten einer Vergleichsgruppe, die einerseits in den öffentlichen Dienst mit der Qualifikation eines abgeschlossenen Hochschulstudiums einsteigen und andererseits als lebens- und dienst erfahrene Beamte (des bisherigen gehobenen Dienstes) Sachbearbeiterfunktionen wahrnehmen, nicht gewährleistet.

### ■ Funktion dienstlicher Beurteilungen

- 13 Aber auch soweit der Bund sowie die anderen Länder auf eine ausdrückliche Festlegung des Qualitätsmerkmals der Vergleichbarkeit verzichten, stellt sich die Frage, wie vor dem Hintergrund einer aus dem Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG resultierenden Konkurrenzlage bei Beförderungsentscheidungen die Vergleichbarkeit der laufbahnbezogenen Anforderungen oder aber des Anforderungsprofils (Berlin) im Rahmen von Auswahlentscheidungen hergestellt werden soll.

Ein weiterer Gesichtspunkt zur Begriffsbestimmung ist in diesem Zusammenhang anzusprechen: Die Frage, welches Verständnis die Beurteilungsrichtlinien vom Stellenwert und der Funktion der dienstlichen Beurteilung haben. Es unterliegt keinem Zweifel, dass die dienstliche Beurteilung in einer Gesamtschau aus retrospektiver Leistung und prospektiver Befähigung die Grundlage für personelle Auswahlentscheidungen nach dem sichtbar gewordenen Regelungswillen bilden soll. Allerdings wird vereinzelt auch die Tendenz sichtbar, die hierdurch herausgebildete Monopolstellung der dienstlichen Beurteilung für Auswahlzwecke zu relativieren. Dies gilt etwa für die o.a. Feststellung in den bremischen Beurteilungsbestimmungen, zur Vorbereitung personeller Einzelmaßnahmen könnten *„auch andere Instrumente der Bewertung von Eignung und Befähigung neben die dienstliche Beurteilung treten“*. Dieser Aspekt wird insbesondere bei der Diskussion zum Funktionswert dienstlicher Beurteilungen aus dem Blickwinkel der Rspr. zu diskutieren sein.

### ■ Verhältnis von Leistungsmessung und Potenzialanalyse

- 14 Schließlich ist das Verhältnis von Leistungsmessung und Potenzialanalyse zu betrachten: So formulieren die Beurteilungsbestimmungen Berlins, die Beurteilung solle eine Einschätzung der gezeigten Fähigkeiten und Kenntnisse enthalten, *„die über das Anforderungsprofil hinausgehen und für seine dienstliche Verwendung und berufliche Entwicklung von Bedeutung sein können“*. Die Beurteilungsrichtlinien Hamburgs verbinden mit der dienstlichen Beurteilung u.a. die Funktion *„einer in die Zukunft gerichteten Befähigungseinschätzung (Potenzialaussage)“*. Gerade die Zielsetzung der Berliner Beurteilungsbestimmungen entwickeln die Beurteilungsbestimmungen zu einem diagnostischen Instrument weiter, das mit einer Art „überschießender Innentendenz“ Aussagen zum Potenzial eines Beamten trifft, das im Beurteilungszeitraum selbst nicht zu beobachten, gleichwohl prognostizierbar ist. Dies kennzeichnet die Janusköpfigkeit dienstlicher Beurteilungsfunktionen: Einerseits der Blick in die Vergangenheit des abgeschlossenen Beurteilungszeitraums und die hieraus resultierenden Feststellungen zu den gezeigten Leistungen, andererseits der hierauf gestützte Blick in die Zukunft und die Einschätzung zukünftigen Leistungsvermögens. Dieser Aspekt weist den Weg in die Diskussion zu überforderten

Beurteilern, denen eine (vielleicht zu) hohe Analysefähigkeit mit einer solchen Aufgabe abverlangt wird. Aber auch die Frage wird zu diskutieren sein, ob tatsächlich mit diesen Aussagen in planerischer und vernetzter Weise umgegangen wird, oder ob diese nur in den Personalakten des Beamten abgeheftet werden.

Insgesamt lässt sich die normative Begriffsbestimmung verallgemeinernd so zusammenfassen: Die dienstliche Beurteilung ist ein Instrument der Personalführung, das die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung eines Beamten mit dem Anspruch auf größtmögliche Objektivität und Vergleichbarkeit als Grundlage für Auswahlentscheidungen und Maßnahmen der individuellen Personalentwicklung bewerten will<sup>20</sup>.

#### 4. Abgrenzungsfragen und Vernetzungsperspektiven

Nachfolgend werden Abgrenzungsfragen und Vernetzungsperspektiven bezüglich der dienstlichen Beurteilung mit anderen Personalplanungs- und Führungsinstrumenten diskutiert. Ein fachliches Grundübel vieler Betrachtungen über die dienstliche Beurteilung, das auch aus mancher gerichtlichen Befassung mit diesem Instrument herauschimmert, ist die Vernachlässigung der Wirkungszusammenhänge mit anderen Instrumenten des modernen Personalmanagements. Die Tendenz geht schließlich dahin, der dienstlichen Beurteilung nicht nur eine Monopolstellung bei Auswahlentscheidungen zuzuweisen, sondern darüber hinaus weitere Personalfunktionen in dieses Instrument zu importieren. Dies führt letztlich zu einer Überfrachtung der dienstlichen Beurteilung und erzeugt eine *Multi-funktionalität*<sup>21</sup>, die nicht nur die Anwender und Betroffenen überfordern muss, sondern auch zu einer suboptimalen Funktion dieses Instruments i.S.d. damit verfolgten Zielsetzungen führt. Ein aktueller Beispielsfall negativer Vernetzung ist nachfolgend dargestellt.

##### ■ Beispielsfall:

Die Einführung leistungsbezogener Bezahlungsinstrumente, Teil der Dienstrechtsreform vom 24. Februar 1997<sup>22</sup>, verfolgte als ein Instrument der Leistungssteigerung im öffentlichen Dienst das Ziel, „unterhalb der Schwelle der Beförderung und der auf sie zugeschnittenen Regelbeurteilung ein sekundäres System“ zu entwickeln, das als „neues Personalführungsinstrument“ bezeichnet wird und Leistungen zeitnäher und näher an

20 Nokiell, Dienstliche Beurteilungen von Beamtinnen und Beamten, DÖD 2013, 284 ff. (284).

21 Lorse, Personalmanagement im öffentlichen Dienst, 2001, S. 193; Fred G. Becker, Die Leistungsbeurteilung: Instrument für die Vergabe von Leistungszulagen?, in Reiner mann/Unland (Hrsg.), Die Beurteilung – Vom Ritual zum Personalmanagement, 1997, S. 73 ff. (80).

22 Dienstrechtsreformgesetz vom 24.2.1997, BGBl. I, S. 322 ff.

der tatsächlichen Beobachtung der erbrachten Leistung honorieren will<sup>23</sup>. Dies bezweckt, außerhalb der Systematik dienstlicher Beurteilungen „dauerhaft herausragende Leistungen“ mit einer Leistungsstufe sowie „herausragende Einzelleistungen“ mit einer Leistungsprämie bzw. einer Leistungsstufe zeitnah zu honorieren. An Elogen für dieses Konzept einer Entkoppelung des Leistungsbegriffs der dienstlichen Beurteilung von anderen Formen der Leistungserbringung im öffentlichen Dienst hat es nicht gefehlt<sup>24</sup>. Auch in der Rspr. wird bisweilen der Standpunkt vertreten, derartige Prämien würden „unabhängig von den Leistungen der bei Regelbeurteilungen zu betrachtenden Vergleichsgruppe und zudem zumeist aufgrund konkreter Einzelverdienste eines Beamten zuerkannt“<sup>25</sup>.

Bereits frühzeitig wurde aber darauf hingewiesen, dass der Leistungsbegriff im öffentlichen Dienst als solcher nur *einheitlich* betrachtet werden kann und in der Sache *unteilbar* ist<sup>26</sup>. Die kritikwürdige Ambivalenz der Gegenposition kommt sinnfällig in den Durchführungshinweisen zur BLBV<sup>27</sup> zum Ausdruck: „Die Vergabeentscheidung ist grundsätzlich unabhängig von der dienstlichen Beurteilung. Sie darf allerdings der aktuellen dienstlichen Beurteilung auch nicht widersprechen.“

Konsequenter erscheint deshalb der bayerische Weg, eine isoliert anfechtbare Leistungsfeststellung, die als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist<sup>28</sup>, als Grundlage für die Gewährung einer Leistungsstufe unmittelbar in die dienstliche Beurteilung, die keine Verwaltungsaktqualität besitzt, zu integrieren. Zwar wird damit ein Beitrag zur Restituierung des einheitlichen Leistungsbegriffs geleistet, da sich wohl kaum eine unterdurchschnittliche dienstliche Beurteilung mit einer überdurchschnittlichen Leistungsfeststellung widerspruchsfrei verbinden lassen<sup>29</sup>.

---

23 Vgl. Gesetzentwurf, BT-Drs. 13/3994 v. 6. 3. 1994, S. 30; hierzu: *Eisel*, Leistungszulagen im öffentlichen Dienst, Diss. Bonn, 2005, S. 23.

24 I.d.S. *Battis*, Berufsbeamtentum und Leistungsprinzip, ZBR 1996, 193 ff. (197); *Siedentopf*, Reformprozesse in der Verwaltung und Personalentwicklung, in: Hill (Hrsg.), *Modernisierung – Prozess oder Entwicklungsstrategie?*, 2001, S. 325 ff. (334 f.).

25 VG Koblenz, Beschl. v. 4. 8. 2016 – 2 L 367/16.KO, S. 11 (n.v.).

26 *Bodanowitz*, in: *Schnellenbach/Bodanowitz*, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, 3. Aufl., Stand 6/2014, Rz. 205; *Schnellenbach*, Öffentliches Dienstrecht im Umbruch, ZBR 1998, 223 ff. (227); *Bönders*, Neue Leistungselemente in der Besoldung – Anreiz oder Flop?, ZBR 1999, 11 ff. (13); ebs. *Lorse*, Die leistungsbezogenen Bezahlungsinstrumente des Dienstrechtsreformgesetzes, RiA 2000, 219 ff. (221).

27 Vgl. BMI, RdSchr. v. 3. 8. 2010, Ziff. 1.5 der Durchführungshinweise zur Bundesleistungsbesoldungsverordnung (BLBV).

28 *Voitl/Luber*, Das neue Dienstrecht in Bayern, 2. Aufl. 2015, S. 42.

29 Ebs. *Voitl/Luber*, Das neue Dienstrecht in Bayern, 2. Aufl. 2015, S. 42: Eine andere Bewertung als im Leistungsteil der periodischen Beurteilung sei „praktisch nicht vertretbar“.

In der Sache jedoch wird ein nicht beabsichtigter Kumulationseffekt gefördert: Derjenige, der aufgrund seiner herausragenden dauerhaften Leistungen für eine Beförderung in Betracht gezogen und spitzenbeurteilt wird, darf auch erwarten, wegen seiner „dauerhaft herausragenden Leistung“ eine entsprechende Leistungsfeststellung für die Vorweggewährung einer Leistungsstufe zu erhalten, die in die dienstliche Beurteilung inkorporiert ist. Zukünftig ist also das Schicksal der Leistungsstufe durch die „Leistungsfeststellung“ eng mit der dienstlichen Beurteilung verbunden. Der inflationäre Charakter der Leistungsfeststellung (Vergabeumfang bisher: 15 v.H.<sup>30</sup>) infiziert auf diese Weise auch die dienstliche Beurteilung.

#### 4.1 Beurteilungsentwürfe/Ranglisten

Dienstliche Beurteilungen sind nach festgefügtter höchstverwaltungsgerichtlicher Rspr. die entscheidende Grundlage für Auswahlentscheidungen im öffentlichen Dienst. Häufig ergibt sich jedoch im Rahmen von Auswahlentscheidungen, dass keine aktuellen oder hinsichtlich der betrachteten Beurteilungszeiträume vergleichbaren dienstlichen Beurteilungen vorliegen. In anderen Fällen wiederum liegen Bewerbungen von Personen vor, die aufgrund von Krankheit oder Kinderbetreuung (Elternzeit) keine aktuelle dienstliche Beurteilung aufweisen. Diese zeitlichen Nöte im Rahmen von Auswahlverfahren führen angesichts der Zwänge zur schnellstmöglichen Nachbesetzung eines unbesetzten Dienstpostens bisweilen zu der Überlegung, sich statt einer zeitaufwendig erstellten, eröffneten und besprochenen dienstlichen (Anlass-)Beurteilung mit einer vorbereitenden Stellungnahme oder einem Beurteilungsentwurf zu begnügen.

#### Praxistipp

Hinzuweisen ist auf den in § 33 Abs. 3 Nr. 3 BLV<sup>31</sup> eingeschlagenen Weg, in dem die letzte regelmäßige<sup>32</sup> dienstliche Beurteilung während der Elternzeit mit vollständiger Freistellung von der dienstlichen Tätigkeit unter Berücksichtigung der Entwicklung vergleichbarer Beamtinnen und Beamten „*fiktiv fortzuschreiben*“ ist. Es handelt sich um die Bereitstellung eines gesetzlichen Surrogats, um diesen Personenkreis in Vergleichsbetrachtungen fortlaufend einzubeziehen.

30 Vgl. § 6 Bay LStVO v. 20. 2. 1998 (GVBl. S. 62).

31 Vgl. § 33 Abs. 3 Nr. 3 BLV i.d.F. v. 12. 2. 2009, BGBl. I, S. 284.

32 Anlassbeurteilungen scheiden somit als tauglicher Anknüpfungspunkt für eine fiktive Fortschreibung aus, vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 22. 8. 2018 – 1 B 951/18, juris, Rz. 32 und 40.

Die Rspr.<sup>33</sup> hat solchen Überlegungen zur Nutzung dienstrechtlicher Surrogate für förmliche Beurteilungen aus gutem Grunde eine Absage erteilt. Zum einen werden subjektive Mitwirkungsrechte des beurteilten Beamten verkürzt, zum anderen können aber auch Mitwirkungsrechte Dritter (Schwerbehindertenvertretung, Personalrat, Gleichstellungsbeauftragte) verletzt sein. Das Beurteilungsverfahren hat zum einen die Funktion eines verfahrenssichernden subjektiven Rechtsschutzes für den Betroffenen. Zum anderen ist es aber auch ein Element zur Sicherung einer größtmöglichen Objektivität gerade in einer Wechselbetrachtung mit anderen Beamtinnen und Beamten einer Vergleichsgruppe. Dies schließt es aus, stattdessen auf vorbereitende Stellungnahmen oder Entwürfe im Rahmen von Auswahlentscheidungen zurückzugreifen. Ebenfalls unzulässig ist eine gerade in personalstarken Verwaltungen immer wieder zu beobachtende Beförderungspraxis, die Einreihung in eine Beförderungsrangliste allein aufgrund der Gesamtnote der dienstlichen Beurteilungen vorzunehmen<sup>34</sup>. Dies verkürzt und verzerrt den Inhalt einer dienstlichen Beurteilung und macht diese unbrauchbar für am Leistungsprinzip orientierte Auswahlentscheidungen.

### 4.2 Zielvereinbarungen

- 17 Einer gängigen Definition folgend sind **Zielvereinbarungen** „verbindliche Absprachen zwischen zwei Ebenen für einen festgelegten Zeitraum über die zu erbringenden Leistungen, deren Qualität und Menge, das hierzu erforderliche Budget bzw. die zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie über Art und Inhalt des Informationsaustauschs“<sup>35</sup>.

Im Rahmen dieser Untersuchung wird folgender Ausschnitt der Gesamthematik untersucht: Was verbindet, was trennt das Instrument der dienstlichen Beurteilung von Zielvereinbarungen und wo sind die Berührung- und ggf. Ergänzungsfelder?

#### ■ Individuelle Leistungsmessung versus Vergleichbarkeit der Leistungsergebnisse

Die Unterschiede sind augenscheinlich: Die Leistungsmessung auf der Basis einer Zielvereinbarung ist nicht eingebettet in ein streng- oder teilgebundenes System vorgegebener Beurteilungsmerkmale, in denen sich Leistungsmerkmale mit persönlichkeitsbezogenen Merkmalen vermischen. Es

---

33 OVG Niedersachsen, Beschl. v. 24. 2. 2010 – 5 ME 16/10, ZBR 2010, 424 ff.

34 VGH Hessen, Urt. v. 9. 3. 2010 – 1 A 286/09, RiA 2010, 184 ff.

35 BMI – Moderner Staat – Moderne Verwaltung, „Praxisempfehlungen für die Erstellung und den Abschluss von Zielvereinbarungen im Bundesministerium des Innern und in den Behörden des Geschäftsbereichs des BMI“, Juni 2001, S. 9; vgl. auch *Lorse*, Mitarbeitergespräche und Ziel(bonus)vereinbarungen, ZfPR 2003, 142 ff. (145 ff.).

handelt sich vielmehr um eine selbst-, nicht fremdbestimmte Form der Leistungsmessung, die zudem nicht den Anspruch erhebt, diese bilaterale Vereinbarung in einen Leistungsvergleich zu anderen Mitarbeitern mit einem völlig unterschiedlichen Aufgabengebiet und entsprechend differenzierten Zielvereinbarungen zu setzen. Individuelle Leistungsmessung, nicht interindividueller Leistungsvergleich, steht im Mittelpunkt einer Zielvereinbarung. Andererseits lässt sich argumentieren: Verbindendes Element von dienstlicher Beurteilung und Zielvereinbarung ist die Zielsetzung der Leistungsmessung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Individuelle Leistung soll identifiziert und in einem skalierten System bzw. nach Zielerreichungsgraden klassifiziert werden.

### ■ Steuerungsfunktion von dienstlicher Beurteilung und Zielvereinbarung im Vergleich

In abgeschwächter Form lässt sich ebenfalls Übereinstimmung in der Funktion als Steuerungsinstrument<sup>36</sup> individuellen bzw. strategischen Handelns feststellen. Mitarbeiter sollen in dem einen Fall über einen Kriterienkatalog, in dem anderen Fall über die Festlegung von konkreten Zielen in ihrer Leistung und in ihrem Verhalten in gewünschter Weise beeinflusst werden. Die gegenüber einer Zielvereinbarung abgeschwächte Steuerungsfunktion der dienstlichen Beurteilung resultiert aus der geringeren Konsistenz der verhaltenssteuernden Beurteilungskriterien sowie dem hierbei anzulegenden Maßstab (Anforderungen, die allgemein an Beamtinnen und Beamte derselben Laufbahn- und Besoldungsgruppe zu stellen sind). Die Kehrseite dieses steuerungsbezogenen Nachteils der dienstlichen Beurteilung ist allerdings der größere Vorteil der Vergleichbarkeit gegenüber Zielvereinbarungen mit konkretisierten, damit aber auch zugleich stark individualisierten, arbeitsplatzbezogenen Zielen. Dies erschwert – abgesehen von gleichgerichteter und gleichförmiger Tätigkeit, die lediglich nach Buchstaben getrennt ist – komparable Bewertungen als Grundlage von Auswahlentscheidungen. 18

### ■ Aspekt der Freiwilligkeit von Zielvereinbarungen

Ein anderer, häufig in den Mittelpunkt gestellter Unterschied, erweist sich bei genauerem Hinsehen freilich als viel weniger trennend als weithin angenommen: Der Aspekt der Freiwilligkeit, die mit einer Zielvereinbarung verbunden wird; dem steht die Beurteilungspflicht entgegen, der man sich – von altersbezogenen Ausnahmen abgesehen – regelmäßig nicht entziehen kann. Im eigentlichen Anwendungsfeld von Zielvereinbarungen, dem privatwirtschaftlichen Bereich, erfolgt die Zielbildung im Vorgesetzten – Mitarbeiterverhältnis deduktiv in Abhängigkeit von den strategischen 19

<sup>36</sup> *Albrecht*, Zielvereinbarungen im öffentlichen Dienst, VuM 2001, 406 ff. (406).

Unternehmenszielen, denen kaskadenförmig die einzelnen Abteilungen und nachgeordneten Organisationseinheiten im arbeitsteiligen Zusammenwirken zu dienen verpflichtet sind. Der Gestaltungsspielraum für eine Zielbildung hängt im Weiteren von der jeweiligen Führungsebene und der damit verbundenen Gestaltungsautonomie in der Aufgabenbewältigung ab und reduziert sich nicht selten zu einer rationalen Zielvorgabe<sup>37</sup>.

Tatsächlich trennend und zugleich ein scheinbar unlösbares Dilemma öffentlichrechtlicher Tätigkeit ist die Zielbildung im Bereich öffentlicher Verwaltungen. Zwar existiert neben der personellen Zielvereinbarung zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter auch eine institutionelle Form von Zielvereinbarungen zwischen verschiedenen Verwaltungen bzw. innerhalb einer Verwaltung zwischen verschiedenen Organisationseinheiten, die durchaus beanspruchen, operative und strategische Kontrakte zu schließen. Eine geringe Zielkonsistenz (z.B. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung) und eine aus Mehrdeutigkeit und Vielfältigkeit gespeiste Zielambiguität lassen jedoch häufig die Ableitung individueller bzw. organisationaler Ziele nur in eingeschränktem Maße zu<sup>38</sup>.

Betrachtet man unter diesen Aspekten die Probleme mit Zielvereinbarungen als Instrument der Leistungsmessung überrascht es nicht, dass Zielvereinbarungen bislang keinen wirklichen Siegeszug in den öffentlichen Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden gehalten haben. Die Skepsis lässt sich beispielhaft an der Formulierung in § 4 Abs. 6 S. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)<sup>39</sup> ablesen: „Die Bundesministerien sollen Steuerungs- und Führungsinstrumente wie Leitbilder, Zielvereinbarungen, Controlling, Personal- und Qualitätsmanagement erproben und gegebenenfalls einführen“. Damit korrespondiert in § 11 Abs. 1 GGO der offenbar tatsächlich vermutete Nutzen dieses Instruments in der öffentlichen Verwaltung, der insbesondere in der Partizipation und Motivation von Mitarbeitern gesehen wird. Diese mehr als zehn Jahre andauernde Erprobungszeit zeigt:

Die Einführung von Zielvereinbarungen wird so lange halbherzig betrieben werden, bis das Verhältnis zum Instrument der dienstlichen Beurteilung geklärt ist und belastbare Rechtsgrundlagen Gestaltungsspielräume zur Nutzung dieses Instruments, etwa beschränkt auf den Bereich von (nicht mehr beurteilungspflichtigen) Führungskräften, eröffnen. Die Zielvereinbarung im Bereich des öffentlichen Dienstes war zunächst Teil der – mittlerweile

---

37 Ebs. *Albrecht*, Zielvereinbarungen im öffentlichen Dienst, VuM 2001, 406 ff. (407); *Aulehner*, Zielvereinbarungen im öffentlichen Recht, in: Pitschas/Uhle, FS Scholz zum 70. Geburtstag, 2007, S. 451 ff. (459).

38 Vgl. hierzu *Woiwode*, Anreizorientierte Leistungsbewertung, zfo 2016, 236 ff. (237).

39 BMI, Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – Stand 1.9.2011.

diskreditierten – Reformideen des *modernen Staates*<sup>40</sup> und des „*aktivierenden Staates*“<sup>41</sup>, der damit Initiativen des Einzelnen freisetzen wollte. In einem weiteren Anlauf, der zugleich als (vergeblicher) Versuch zur Rettung der „*bundeseinheitlichen Grundstrukturen*“<sup>42</sup> des Beamtenrechts anzusehen war, wurde der Zielvereinbarung eine neue Schlüsselrolle zugeordnet. Neben dem alternativen Instrument der „Leistungsbewertung“, das nachfolgend vorgestellt wird, sollte die Zielvereinbarung als Instrument der neu konzipierten Leistungsbezahlung dienen, die eine unmittelbare „*Verknüpfung des individuellen Einkommens mit der tatsächlich wahrgenommenen Funktion*“ bezweckte. Das Verhältnis dieser beiden Instrumente zur dienstlichen Beurteilung bewertet das Eckpunktepapier lakonisch so: „*Sie lösen das heutige Beurteilungssystem ab*“<sup>43</sup>. Die bereits im Eckpunktepapier als essentiell für den Erfolg der neuen Leistungsmessungsinstrumente geforderte „*neue Führungs- und Kommunikationskultur*“, die mit einer umfassenden Vorbereitung der Mitarbeiter und Schulung der Führungskräfte verbunden werden sollte, wurde nicht geschaffen. Noch bevor die Föderalismusreform I die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für das Dienstrecht kassierte, konnte ein Unbehagen der Verwaltungselite an diesem Veränderungsprozess registriert werden. Die Feststellung von *Fisch*<sup>44</sup>, 70 % der Veränderungsprojekte scheiterten nicht an ihrer theoretischen Begründung, sondern in der Phase ihrer Implementierung, trifft in beispielhafter Weise auf den Versuch zu, die dienstliche Beurteilung durch neue Formen der Leistungsmessung abzulösen.

Die Gründe für ein „*dauerhaften Scheiterns dieser Reform*“<sup>45</sup> lassen sich 20 kurzgefasst so darstellen:

- Zielvereinbarungen sind Bestandteil eines Zielsystems innerhalb der Verwaltung. Da ein solches nicht besteht, können Teilzeile nicht hieraus abgeleitet werden.
- Zielvereinbarungen sind individuell auf die jeweiligen Arbeitsplatzanforderungen abgestimmt. Die Herstellung einer Vergleichbarkeit der da-

40 BMI, Praxisempfehlungen für die Erstellung und den Abschluss von Zielvereinbarungen im BMI und in den Behörden des Geschäftsbereichs des BMI, Juni 2001, Vorwort (S. 1).

41 „*Neue Wege im öffentlichen Dienst*“ – Eckpunkte für eine Reform des Beamtenrechts, ZBR 2005, 217 ff.; hierzu: *Lorse*, Eckpunktepapier *Neue Wege im Dienstrecht: Wie verbindet man Eckpunkte zu Grundlinien einer Reform?*, DÖV 2005, 445 ff.

42 So ausdrücklich formuliert in Ziff. III. des Eckpunktepapiers „*Neue Wege im öffentlichen Dienst*“ v. 4.10.2004, konzipiert von BMI, dbb und ver.di, abgedruckt in ZBR 2005, 217 ff.

43 Eckpunktepapier, ZBR 2005, 217 ff. (219).

44 *Fisch*, *Widerstände gegen Veränderungen in Behörden – sozialpsychologische Perspektiven*, in: König (Hrsg.), *Verwaltung und Verwaltungsforschung – Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, 2000, FÖV, S. 117 ff. (117).

45 In Anlehnung an *Meixner*, *Vom dauerhaften Scheitern einer Reform*, DÖD 1989, 177 ff.

rauf gestützten Zielvereinbarungen als Grundlage für Auswahlentscheidungen setzt eine vergleichbare Kategorisierung und Standardisierung von Zielen nach qualitativen, quantitativen, und verhaltensorientierten Zielen einschließlich einer etwaigen Gewichtung im Binnenverhältnis voraus. Dieses wiederum erfordert, mit den Methoden der „*critical incident technique*“<sup>46</sup> (Methode der kritischen Arbeitsinhalte) diejenigen Arbeitsinhalte zu identifizieren, die die Stelle entscheidend prägen und von denen der (kritische) Erfolg auf dieser Stelle abhängt. Es geht also um eine Konzentration auf das Wesentliche und Wichtige. Dieses konnte (und kann) von der Verwaltung gegenwärtig weder auf der strategischen, noch auf der operativen Ebene geleistet werden.

- Zielvereinbarungen setzen immanent einen Gestaltungsspielraum bei der Zielauswahl und intellektuell eine Analysefähigkeit voraus, ob dieses Ziel im vereinbarten Zeitraum erreichbar oder zu modifizieren ist. Damit handelt es sich um ein – auch in der Privatwirtschaft – an Führungskräfte adressiertes Instrument der Leistungsmessung. Dies fördert eine Zweiklassengesellschaft innerhalb der Beamtenschaft, die sich unterschiedlicher Instrumente der Leistungsmessung bedient, was in einer nivellierten Sozialstruktur des öffentlichen Dienstes, aber auch aus dem Blickwinkel einer egalistisch argumentierenden Verbandspolitik<sup>47</sup>, Barrieren für eine Akzeptanz der Zielvereinbarung schafft.
- Die Einführung einer auf Zielvereinbarungen gestützten Leistungsmessung schafft in der Tat die Frage, ob daneben eine Restfunktion für die dienstliche Beurteilung verbleibt. Die zuletzt 2006 hierzu vertretene Position des BMI<sup>48</sup> lässt eine nicht geringe Unentschlossenheit erkennen und erschöpft sich im Aufzeigen folgender Alternativen:
  - Die Leistungsbewertung erfolgt zusätzlich zur bisherigen Regelbeurteilung.
  - Die jährliche Leistungsbewertung ersetzt die bisherige Regelbeurteilung teilweise und reduziert sich inhaltlich auf eine bloße Befähigungsbeurteilung.

Der noch im Eckpunktepapier sichtbar gewordene Rigorismus, der auf eine komplette Ersetzung der bisherigen dienstlichen Beurteilung zielte, findet sich in der ministeriellen Aufbereitung der politischen Reformvorstellungen nicht mehr wieder. Die Reföderalisierung des Dienstrechts hat

---

46 Vgl. *Thum*, critical incidents, zfo 6/2004, 340 ff.; vgl. auch BMI, Leitfaden Leistungsbewertung, Stand: 24. 1. 2006, S. 11.

47 Besonders prägnant hierfür die Position des BBB bei der Einführung der Dienstrechtsreform in Bayern, vgl. *Habermann*, Anhörung des Bay. LT „Neues Dienstrecht in Bayern“ v. 8. 2. 2010, Wortprotokoll, S. 14.

48 BMI, Leitfaden Leistungsbewertung, Stand: 24. 1. 2006, S. 24.

die rahmengesetzliche Initiative zeitlich überholt und inhaltlich relativiert. In § 21 BBG findet sich zwar eine Verpflichtung zur Anwendung des Instruments dienstlicher Beurteilungen, das Instrument der Zielvereinbarung bleibt jedoch auf gesetzlicher Ebene unerwähnt. Lediglich in § 46 Abs. 2 Nr. 6 BLV findet sich an versteckter Stelle einen Hinweis auf das Instrument von Zielvereinbarungen, das zu einem von mehreren Bestandteilen der Personalentwicklung erklärt wird, ohne dass sich hieraus Handlungspflichten für die Verwaltung oder gar eine Gleichwertigkeit zur dienstlichen Beurteilung ableiten ließe.

Auf die Nutzung dieses Instruments im Rahmen des LeistungsTV-Bund wird an anderer Stelle (Rz. 278) noch näher einzugehen sein.

#### 4.3 Zielbonusvereinbarungen

Eine Modifikation der Zielvereinbarung ist die in der Wirtschaft weit verbreitete Form der sogenannten Zielbonusvereinbarung. Nach Untersuchungen<sup>49</sup> sind im Bereich des mittleren Managements von Unternehmen 45 % bis 75 % der Mitarbeiter in den Kreis variabler Bezüge einbezogen. 21

Es handelt sich hierbei um eine unmittelbare Verknüpfung der graduellen Zielerreichung mit einem ebenso graduellen finanziellen Erfolg. Dem liegt unausgesprochen die Annahme zugrunde, dass die materielle Anreizfunktion nach wie vor der stärkste Motivator für leistungsorientiertes Handeln ist<sup>50</sup>. Materiell stellt sich mit Bezug auf Beamte die Frage der Vereinbarkeit mit dem Alimentationsgrundsatz i.S.d. Art. 33 Abs. 5 GG, der gerade keine Konnexität zwischen Leistung und Bezahlung herstellt. Gradmesser für die Vereinbarkeit ist der durch die Rspr. des BVerfG entwickelte Maßstab für den Kernbereich dessen, was der Gestaltungsfreiheit des Dienstherrn entzogen ist. Der im Eckpunktepapier angelegte volatile Anteil der variablen Bezahlung, der im Bezahlungsrahmen von 90 % (untere Grenze) und 110 % (obere Grenze) liegt, dürfte sich im verfassungsrechtlich zulässigen Spektrum bewegen. Eine solche extrinsisch orientierte Motivationsstrategie wirft die Frage auf, ob dies nicht einen Beitrag leistet, das Berufsethos des deutschen Beamtentums endgültig zugunsten einer arbeitnehmerorientierten Denkweise aufzugeben. Angesichts des in Betracht zu ziehenden finanziellen Umfangs, der zudem regelmäßig dem Gebot der Kostenneutralität<sup>51</sup> unterworfen ist, ist Skepsis angebracht, ob angesichts dieser Marge tatsächlich die erhoffte Leistungssteigerung eintreten kann. Praktische Anwendungs-

<sup>49</sup> Evers, Vergütungspolitik im Umbruch, Personal 2001, 86 ff. (86).

<sup>50</sup> Böhnisch/Reber/Freissler-Traub/Konrad, Variable Entgeltfindung und Zielorientierung, Personal 2003, 38 ff.

<sup>51</sup> BT-Drs. 13/3994 v. 6. 3. 1996, S. 2; Eisel, Leistungszulagen im öffentlichen Dienst, Diss. Bonn, 2005, S. 42.

fälle dieses Instruments in der öffentlichen Verwaltung sind bislang – ungeachtet der Tendenzen zu einer Zerfaserung des Dienstrechts im Zuge der Föderalismusreform I<sup>52</sup> – nicht bekannt geworden.

#### 4.4 Strukturierte Bewertungsverfahren

- 22 Die im Zuge des Eckpunktepapiers belebte Diskussion zu Alternativen einer auf dem Instrument der dienstlichen Beurteilung gestützten Leistungsbewertung kennt neben der zuvor diskutierten Ziel(Bonus)vereinbarung das Instrument des strukturierten Bewertungsverfahrens<sup>53</sup>. Es handelt sich um den Versuch, die als Schwachstelle erkannte fehlende Vergleichbarkeit von Zielvereinbarungen durch ein skaliertes Bewertungssystem zu ersetzen, das Beamte innerhalb zuvor gebildeter Vergleichsgruppen (Funktionen, Besoldungsgruppen oder Dienstpostenbewertungen) und auf der Grundlage festgelegter Leistungskriterien bewertet. Innerhalb der jeweiligen Vergleichsgruppe werden sodann maximal fünf Leistungskriterien definiert, die vergleichsgruppenspezifisch sind und sich auf die „*funktionalen Anforderungen an einen typisierten Arbeitsplatz (Anforderungsprofil)*“<sup>54</sup> beziehen. Als wesentliches Unterscheidungsmerkmal zur dienstlichen Beurteilung zielt diese Form der Leistungsbewertung nicht auf eine möglichst vollständige Abbildung der leistungsbezogenen Eigenschaften des Beamten, sondern ausschließlich auf die Leistungen, die für die variable Bezahlung relevant sind.

Auch für diesen dienstrechtlichen Reformansatz gilt, dass er – jedenfalls in der Praxis der Leistungsmessung von Beamten – bislang nicht zur Anwendung gekommen ist.

#### 4.5 Leistungsbezogene Bezahlungsinstrumente

- 23 Die Einführung leistungsbezogener Bezahlungselemente basiert auf dem Dienstrechtsreformgesetz vom 24. Februar 1997 und ist motiviert durch das selbsterklärte Ziel, „*das Dienstrecht in seiner Gesamtheit stärker leistungsorientiert zu gestalten sowie in seiner Anwendung flexibler und transparenter zu machen*“<sup>55</sup>. Als Instrumente sah die gesetzliche Regelung die Vorweggewährung von Leistungsstufen für „*dauerhaft herausragende Gesamtleistungen*“ sowie die Gewährung von Leistungsprämien und Leistungszulagen für „*herausragende besondere Einzelleistungen*“ vor. Dem folgte eine Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs in Bezug auf die Leistungsprämie auch auf vergleichbare Teamleistungen.

---

52 Lorse, Reföderalisierung des Dienstrechts in Deutschland, DÖV 2010, 829 ff.

53 Vgl. einerseits Eckpunktepapier „Neue Wege im öffentlichen Dienst“ v. 4. 10. 2004, S. 8; andererseits BMI, Leitfaden Leistungsbewertung, Stand: 24. 1. 2006, S. 16 ff.

54 BMI, Leitfaden Leistungsbewertung v. 24. 1. 2006, S. 17.

55 Gesetzentwurf, BT-Drs. 13/3994 v. 6. 3. 1996, S. 27.

Im Verhältnis zu dem Instrument der dienstlichen Beurteilung zeigen sich folgende Problemstellungen: 24

Die Einführung leistungsbezogener Bezahlungsinstrumente erfolgte, um Leistung stärker zeitnah zu belohnen. Im Umkehrschluss daraus darf gefolgert werden, dass die dienstliche Beurteilung hierzu ungeeignet erscheint. Dies kann mehrere Gründe haben: Zum einen waren 1997 die zeitlichen Beurteilungszyklen zumeist auf einen fünfjährigen Zeitraum dimensioniert, zum anderen existierten bis dahin, von der Finanzverwaltung sowie dem Bundesministerium der Verteidigung abgesehen, keine Richtwerteempfehlungen, die zu einer Differenzierung im Bewertungsgefüge dienstliche Beurteilungen beitrugen. Eine Konzentration von mehr als 90 % aller Beamtinnen und Beamten im Bereich der höchsten Bewertungsstufe eines Beurteilungssystems war keine Seltenheit und zugleich ein Indikator für eine mit Art. 33 Abs. 2 GG nicht vereinbare Beurteilungspraxis<sup>56</sup>. Dies erklärt die Bemerkung *Siedentopfs*<sup>57</sup>, die Verteilung der Beförderungschancen in der Praxis habe „oft den Charakter einer Gegenleistung für besonders gute persönliche Leistungen verloren“ und die Beamten glaubten „dann nicht mehr, über eigene Leistungen die Beförderungschancen wesentlich beeinflussen zu können“.

In der aktuellen Anwendung der leistungsbezogenen Bezahlungsinstrumente fällt immer noch die geringe Transparenz des Vergabesystems auf. 25 Während innerhalb von Beurteilungssystemen zunehmend partizipative Formen der Beteiligung der Beamten entwickelt und die Kriterien zu Beginn eines Beurteilungszeitraums vorgegeben werden, wird bei der Vergabe der leistungsbezogenen Bezahlungsinstrumente verbissen darüber diskutiert, ob die Namen der Vergabeempfänger innerhalb der Dienststelle bekannt gegeben werden dürfen oder ob dieses von der Einwilligung des Betroffenen abhängig zu machen sei. Dies nährt die Mär von Vergabestrategien, die die Adressierung einer Leistungsprämie in die Nähe eines Schadensersatzes für eine entgangene Beförderung oder als finanzielle Ausgleichsleistung für eine schwierige persönliche Lebenslage rücken.

Materiell betrachtet ergibt sich das Problem einer asynchronen Leistungsentwicklung zwischen leistungsbezogenen Bezahlungsinstrumenten und dem in der dienstlichen Beurteilung gezeichneten Leistungsbild. Beamte glauben nicht an die „Zwei-Reiche-Theorie“ im Leistungsverhalten. In der Konsequenz müssten also diejenigen, die sich durch dauerhaft herausragende Leistungen die Voraussetzungen für Beförderungen sichern, auch

56 Vgl. BVerfG, stattgebender Kammerbeschluss v. 29.7.2003 – 2 BvR 311/03, juris, Rz. 17.

57 *Siedentopf*, Zum Leistungsprinzip im öffentlichen Dienst, in: Feuchte/Rommel/Runde (Hrsg.), Initiative und Partnerschaft, M. Bulling zum 60. Geburtstag, 1990, S. 155 ff. (160).

– gewissermaßen im Mitnahmeeffekt – die Berücksichtigung bei der Vergabe von Leistungsprämien und Leistungsstufen sichern. Diese Akkumulation würde jedoch zu einer Zweckverfehlung führen: Diejenigen „Leistungsträger“<sup>58</sup>, die bereits um der Karriere willen herausragende Leistungen zeigen, müssen nicht nochmals mit den bescheidenen finanziellen Möglichkeiten der Bezahlungsinstrumente zu einer Leistungssteigerung motiviert werden.

Die Gegenmeinung vertritt die These von einem „offenen Leistungsbe-griff“<sup>59</sup> und argumentiert, leistungsbezogene Bezahlungsinstrumente sollten „gerade dem gewährt werden, der jetzt nicht und auch in Zukunft nicht befördert werden wird, weil zu erwarten ist, dass er im Beförderungsam weniger wertvolle Arbeit leistet als in seiner derzeitigen Position“<sup>60</sup>. Diese Argumentation überzeugt indes nicht. Das problematische, in jedem Falle aber ambivalente Verhältnis zwischen dem Leistungsbegriff der dienstlichen Beurteilung und demjenigen der leistungsbezogenen Bezahlung offenbaren folgende Anmerkungen des BMI<sup>61</sup>:

*„Die Vergabeentscheidung ist grundsätzlich unabhängig von der dienstlichen Beurteilung. Sie darf allerdings der aktuellen dienstlichen Beurteilung auch nicht widersprechen. Prüfbedarf besteht insoweit dann, wenn – etwa bei der Leistungsstufe – eine Dauerleistung honoriert werden soll und der von der Vergabeentscheidung erfasste Zeitraum mit dem für die Beurteilung wesentlichen Beurteilungszeitraum identisch oder weitgehend identisch ist. Umgekehrt gilt, dass die Honorierung einer herausragenden Einzelleistung durch eine Leistungsprämie auch dann möglich ist, wenn sie in der aktuellen Beurteilung keinen Niederschlag gefunden hat. Ein Widerspruch zur dienstlichen Beurteilung kann auch dann nicht entstehen, wenn z. B. mit einer Leistungszulage eine aktuelle und in die Zukunft reichende, herausragende Leistung prämiert werden soll, die von der aktuellen dienstlichen Beurteilung noch nicht erfasst sein kann.“*

Auch die weitverbreitete Argumentation, die die leistungsbezogenen Bezahlungsinstrumente zu einer Art „Bleibepremie“ in einer bestimmten Verwendung umdeutet, wird der gesetzlichen Zielsetzung nicht gerecht. Das dahinter verborgene Problem, dass Fach- und Führungsleistungen aufspaltet und unterschiedlich bewertet, kann nicht mit dem Instrument der leistungsbezogenen Bezahlungsinstrumente, sondern nur mit einer offenen Diskussion über neue Karrieremodelle in öffentlichen Dienst gelöst werden, die neben der Management- und Projektkarriere der Fachkarriere

---

58 Vgl. zur Begriffsschöpfung: Katzenbach, Die Leistungsträger, 2002.

59 Göser/Schlatmann, Leistungsbezahlung in der Besoldung, 1998, S. 14.

60 Battis, Das Dienstrechtsreformgesetz und seine Konsequenzen für das Personalmanagement, in DBB (Hrsg.), DBB Akademie – Tagung v. 19. 11. 1997, S. 10 ff. (17).

61 BMI, Ziff. 1.5, Durchführungshinweise zur BLBV v. 23. 7. 2009 (BGBl. I S. 2170).

einen gleichwertigen Stellenwert einräumen. Dies reflektiert etwa die gegenwärtige Diskussion, das Ziel des Einheitsjuristen aufzugeben und die Möglichkeit juristischer Spezialisierung einzuführen<sup>62</sup>.

Grundlage der Gewährung von Leistungsprämie, -zulage oder der Vorweggewährung einer Leistungsstufe ist eine Leistungsbewertung, die als „*Leistungsfeststellung*“<sup>63</sup> bezeichnet wird. Die ursprünglichen Zielvorstellungen einer dezentralen und unbürokratischen, freihändigen Vergabe haben sich zunehmend verändert und sukzessiv mit den Beurteilungsbestimmungen vermischt. So bestimmt etwa gemäß § 9 Abs. 1 BLBV<sup>64</sup> die Leitung der Abteilung in den obersten Bundesbehörden über die Gewährung der leistungsbezogenen Bezahlungsinstrumente, in den übrigen Bundesbehörden bestimmt deren Leitung die Entscheidungsberechtigten. Dies deckt sich weitgehend mit den Beurteilungskompetenzen. Eine dezentrale Vergabe, also die freihändige Vergabe durch den unmittelbaren Vorgesetzten eines Beamten, ist in einer hierarchisch geprägten Organisation eine legitime Wunschvorstellung, in der Praxis aber eine Verwaltungsutopie. Wenn etwa der bayerische Gesetzentwurf<sup>65</sup> die Entscheidung zur Stufenfestsetzung nach Art. 30 Abs. 5 BayBesG an das Erfordernis einer „*schriftlichen Mitteilung der maßgeblichen Entscheidungen per Verwaltungsakt*“ knüpft, teilt die Leistungsfeststellung i.S.d. § 66 Abs. 2 S. 1 BayBesG wegen der Vorgeflichkeit für die darauf basierende Stufenfestsetzung dieses rechtliche Schicksal. Ein Exzellenzbeispiel für Entbürokratisierung ist in dieser Vorgehensweise gewiss nicht zu erblicken.

Eine letzte Perplexität der Vergabep Praxis dieses Instrumentariums ist anzusprechen: Die Bonifizierung herausragender Leistung in der Wirtschaft richtet sich in besonderer Weise an Führungskräfte der Unternehmen und berücksichtigt deren Einkommenssituation und die damit verbundene Erwartungshaltung in besonderer Weise. Im Bereich des öffentlichen Dienstes bestand und besteht aber offenbar Furcht vor einer Sozialneid-Diskussion, so dass die leistungsbezogenen Bezahlungsinstrumente nur an Angehörige der Besoldungsordnung A adressiert sind.

Zwischenzeitlich hatte die Rspr.<sup>66</sup> den bisherigen Ausschluss leistungsbezogener Bezahlungsinstrumente für freigestellte Personalratsmitglieder als

62 Vgl. das diesbezügliche Plädoyer bei *Bull*, Bessere Juristen für die Verwaltung!, VuM 2018, 273 ff. (280).

63 Vgl. Art. 66. Abs. 2 S. 1 BayBesG i.d.F. v. 1. 1. 2011.

64 BLBV i.d.F. v. 23. 7. 2009, BGBl. I, S. 2170.

65 Vgl. Gesetzentwurf „Gesetz zum neuen Dienstrecht in Bayern“, Drs. 16/3200, v. 26. 1. 2010, S. 379.

66 Vgl. LAG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 27. 5. 2018 – 10 Sa 1687/17, ZTR 2018, 551 ff.; zuvor bereits BVerwG, Beschl. v. 30. 1. 2013 – 6 P 5/12, juris, Rz. 26; dem folgend OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 29. 7. 2014 – 1 A 2885/12, IÖD 2014.237 ff. (238).

Verstoß gegen das personalvertretungsrechtliche Benachteiligungsverbot gebrandmarkt und innerhalb der allgemeinen Nachzeichnungssystematik auch die Einbeziehung von freigestellten Interessenvertretern in die Gewährung gebilligt. Als wesentliches Argument wurde hierbei angeführt, die Möglichkeit der Erlangung von Leistungsbezahlung gehöre zum beruflichen Werdegang i.S.d. § 46 Abs. 3 BPersVG<sup>67</sup>.

Diese Rspr. ist mittlerweile durch das Urteil des BVerwG vom 23. 1. 2020<sup>68</sup> für freigestellte Personalratsmitglieder überholt. Anders als eine allgemeine Beförderungserwartung ist die Gewährung leistungsbezogener Bezahlungsinstrumente von einer *konkreten individuellen Leistung* abhängig, die aufgrund der prozentualen Limitierung gerade nicht zur Regelerwartung – wie etwa das Erreichen eines mittleren Laufbahnziels – ausgestaltet ist. Die Bildung einer geeigneten Vergleichsgruppe erscheint aufgrund einer Reihe intransparenter Kriterien höchst problematisch<sup>69</sup>: Materielle Vergabekriterien existieren unterhalb der verordnungsrechtlichen Ebene nicht, die Höhe der Bezahlungsinstrumente orientiert sich hauptsächlich nach einer jährlichen Globalzuweisung und schematischer Aufteilung auf Dienststellen bzw. organisatorische Untergliederungen. Ansprüche auf eine Vergabe bestehen – auch bei Erfüllung der sehr unbestimmten materiellen Voraussetzungen – nicht. Wie man auf dieser Grundlage zu einer fiktiven Nachzeichnung gelangen kann, ob und gegebenenfalls wie viele der vergleichbaren Statusangehörigen eine Leistungsprämie erhalten haben, erscheint hoch problematisch.

## 5. Supplementäre Formen einer Leistungs- und Potenzialmessung

- 27 Nachfolgend werden Formen einer Leistungs- und Potenzialmessung erörtert, die unter dem Oberbegriff eines wissenschaftlich fundierten Auswahlverfahrens<sup>70</sup> in Konkurrenz zur dienstlichen Beurteilung treten. Selbsterklärtes Ziel dieser Auswahlverfahren ist es, gerade im Rahmen konkreter Auswahlprozesse besser fundierte Prognosen über die Fähigkeit des oder der Bestgeeigneten geben zu können, als dies bei dienstlichen Beurteilungen der Fall ist.

---

67 OVG Hamburg, Beschl. v. 21. 5. 2012 – 6 Bf 161/11.PVB, PersV 2012, 346 ff.

68 BVerwG, Urt. v. 23. 1. 2020 – 2 C 22.18, juris.

69 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 29. 7. 2014 – 1 A 2885/12, IÖD 2014.237 ff. (240) formuliert, die Bildung einer geeigneten Vergleichsgruppe sei „*nicht von vornherein ausgeschlossen*“.

70 Dieser Begriff findet durchgängig Verwendung im bayLlbG; vgl. hierzu *Kathke*, Dienstliche Beurteilung versus wissenschaftlich fundierte Auswahlverfahren, RiA 2013, 193 ff. (194).

### 5.1 Assessment-Center-Verfahren

Assessment-Center-Verfahren (zukünftig: AC-Verfahren) werden in der öffentlichen Verwaltung in drei verschiedenen Formen genutzt: als Einstellungs-AC zum Zwecke der erstmaligen Einstellung im öffentlichen Dienst, als AC-Verfahren im Rahmen eines Auswahlverfahrens, dem eine Stellenausschreibung oder die Entscheidung über einen Laufbahnaufstieg zugrunde liegt, sowie als Förder-AC, in dem längerfristige Erkenntnisse zum Führungs- und Verwendungspotenzial der Mitarbeiter/innen gewonnen werden. Während das Einstellungs-AC im Vergleich zum Institut der dienstlichen Beurteilung keine Konkurrenzlagen besitzt, verdienen die beiden anderen Formen einer vertieften Betrachtung.

Zweck eines Auswahl-AC ist es, eine bestimmte Position, auf der Grundlage anerkannter eignungsdiagnostischer Gütekriterien<sup>71</sup> und in einem fairen und transparenten Verfahren zu besetzen. Es handelt sich um ein systematisches Verfahren zur qualifizierten Feststellung von Verhaltensleistungen bzw. Verhaltensdefiziten, das von mehreren Beobachtern gleichzeitig für mehrere Teilnehmer in Bezug auf vorher definierte Anforderungen angewandt wird<sup>72</sup>.

#### ■ Kriterium der Objektivität

Bereits 2002 wurde in der **DIN 33430**<sup>73</sup> mit dem Titel „Anforderungen an Verfahren und deren Einsatz bei berufsbezogenen Eignungsbeurteilungen“ Mindeststandards für Qualitätskriterien und -standards für berufsbezogene Eignungsbeurteilungen festgelegt, deren Beachtung als ein Gütesiegel für die Durchführung eines hierauf gestützten Auswahlverfahrens zu betrachten ist<sup>74</sup>. Hierzu gehört zu allererst das **Kriterium der Objektivität**. Dies bedeutet, dass die Interview- und Beobachtungsmethoden innerhalb des Auswahlverfahrens unter Zurückdrängung von Subjektivismen jederzeit intersubjektiv nachprüfbar und reproduzierbar sein müssen, ohne dass sich das Ergebnis verändert.<sup>75</sup> Dieses Kriterium lässt sich weiter differenzieren nach den Bereichen der Durchführungs-, Auswertungs- und Interpretationsobjektivität.

71 Einzelheiten: Arbeitskreis Assessment Center (Hrsg.), Standards der Assessment-Center Technik, 1992.

72 Kleinmann, Assessment Center, Stand der Forschung – Konsequenzen für die Praxis, 1997, S. 9 unter Hinweis auf eine frühere Definition von Jeserich.

73 Herausgegeben vom Deutschen Institut für Normung e.V., erarbeitet vom Arbeitsausschuss 4.4 „Psychologische Eignungsdiagnostik“ im Normenausschuss Gebrauchstauglichkeit und Dienstleistungen (NAGD); hierzu eingehend: Gourmelon/Hoffmann, Stellenbesetzungs- und Auswahlverfahren treff- und rechtssicher gestalten, 2017, S. 41–44; Nölker/von Räden-Kampmann, Qualitätssicherung und Optimierung von Personalauswahlentscheidungen in der öffentlichen Verwaltung, DVP 2015, 355 ff.

74 Einzelheiten, Kanning, Standards der Personaldiagnostik, 2004, S. 505 ff.

75 Vgl. zu dieser Definition: [www.lexikon-psychologie.de/Objektivität/](http://www.lexikon-psychologie.de/Objektivität/).

### ■ Kriterium der Reliabilität

Als weiteres Kernkriterium zur Qualitätssicherung eines personellen Auswahlverfahrens ist das **Kriterium der Reliabilität** anzusehen. Unter diesem Begriff wird das Maß an Genauigkeit und Zuverlässigkeit verstanden, mit dem ein Verfahren Merkmalsdimensionen erfasst. Reliabilität ist also dann gegeben, wenn bestimmte Fragen auch bei einer Wiederholung unter gleichen Bedingungen zu vergleichbaren Ergebnissen führen.

### ■ Kriterium der Validität

Unter dem **Kriterium der Validität** versteht man das Maß an Gültigkeit, mit dem das Verfahren die gefragten Persönlichkeits- und Verhaltensmerkmale misst. Die Validität fragt also danach, ob das gemessen wurde, was gemessen werden sollte. Anders formuliert: Mit der Validität wird der Grad der Übereinstimmung der Ergebnisse mit dem Ziel der Untersuchung ermittelt.

- 29 Ausgangspunkt der durch die Rechtsprechung entwickelten Dogmatik zu personellen Auswahlverfahren im öffentlichen Dienst ist Art. 33 Abs. 2 GG, nach dem der Zugang zu öffentlichen (Beförderungs-)Ämtern ausschließlich auf der Grundlage von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu erfolgen hat. Die Prüfung dieser Voraussetzungen hat durch einen Vergleich der durch den Dienstherrn definierten statusamtsbezogenen Anforderungen einerseits mit den personenbezogenen Anforderungen der Bewerber andererseits zu erfolgen<sup>76</sup>.

Diese dem Dienstherrn durch die Rechtsprechung zugebilligte Prärogative (Ermessensspielraum), selbst zu entscheiden, welchen Kriterien der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung er im Rahmen der Auswahlentscheidung zugrunde legen will, wird freilich durch die Rechtsprechung in einem entscheidenden Punkt eingeschränkt: Dieser *Ermessensspielraum* bezieht sich nicht in gleicher Weise auf das Instrument der Leistungs- und Befähigungsfeststellung. Hierzu stellt die Rechtsprechung fest, dass der Dienstherr gehalten ist, sich bei seiner Auswahlentscheidung vorrangig auf die aktuelle dienstliche Beurteilung zur Ermittlung des Leistungsstands zu stützen.<sup>77</sup>

Dies bedeutet konkret: Wenn in einer dienstlichen Beurteilung positive Feststellungen zu einem Leistungs- oder Befähigungskriterium, etwa dem Kriterium Belastbarkeit, getroffen wurden, kann der Dienstherr dies nicht ohne ausführliche Begründung als Ergebnis eines strukturierten Auswahlgesprächs oder einer Übung in einem AC-Verfahren in das Gegenteil ver-

---

76 OVG Sachsen, Beschl. v. 5.3.2010 – 2 B 2/10, sowie v. 1.3.2010 – 2 A 475/08.

77 OVG Sachsen, Beschl. v. 19.2.2010 – 2 B 576/09 – st. Rspr.

kehren. *Schnellenbach*<sup>78</sup> formuliert hierzu treffend: „Grundsätzlich nicht annehmbar ist es, während des Auswahlverfahrens ‚Neubewertungen‘ dienstlich schon beurteilter Arbeitsleistungen der Konkurrenten vorzunehmen und dabei einen Bewertungsmaßstab anzuwenden, der sich von demjenigen der dienstlichen Beurteilungen durch die Reduktion auf wenige, insbesondere rein quantitative (Leistungs-)Aspekte unterscheidet.“

Im Ergebnis lässt sich das **Verhältnis zwischen dienstlicher Beurteilung und AC-Verfahren** grundsätzlich wie folgt charakterisieren: 30

Das AC-Verfahren ist regelmäßig nicht in der Lage, die dienstliche Beurteilung als vorrangige Grundlage für Auswahlentscheidungen zu verdrängen. Lediglich als „untergeordnetes Hilfskriterium“<sup>79</sup> kommt ein AC-Verfahren zur ergänzenden Differenzierung innerhalb eines Kreises im Wesentlichen gleich beurteilter Beamtinnen und Beamten in Betracht. Analysiert man die Zurückhaltung der Rechtsprechung gegenüber diesem Instrument der Potenzialanalyse genauer, wird sichtbar, dass es ein Bündel von Vorbehalten<sup>80</sup> gibt: zum einen die Erwägung, dass die – gerichtlich in vollem Umfang überprüfbar – Verfahrensrechte im Rahmen eines AC wesentlich geringer ausgestaltet sind als in einem traditionellen Beurteilungsverfahren<sup>81</sup>. Zum anderen der zeitnahe Zusammenhang zwischen Auswahlverfahren und Auswahlentscheidung im Rahmen eines AC, der – anderes als bei periodischen Beurteilungen – als Einfallstor für sachfremde Erwägungen betrachtet wird. Die Ergänzungsfunktion von strukturierten und dokumentierten Auswahlverfahren bzw. Auswahlgesprächen gegenüber der dienstlichen Beurteilung ist bislang in der Spruchpraxis der Verwaltungsgerichte weithin die Regel<sup>82</sup>.

Eine erste Ausnahme von dieser Regel wird nunmehr zunehmend von der Rspr.<sup>83</sup> in den Fällen einer Entscheidung über einen Laufbahnwechsel, z. B.

78 *Schnellenbach*, Konkurrenzen im öffentlichen Dienst, 2. Aufl. 2018, S. 255, unter Berufung auf OVG Niedersachsen, NVwZ-RR 2008, 552 (554).

79 OVG Thüringen, Beschl. v. 31.3.2003 – 2 EO 545/02, NVwZ-RR 2004, 52; OVG Berlin, Beschl. v. 8.12.2000 – 4 SN 60.00; *Kaligin*, Bedeutung des „Assessment Centers“ im Beförderungsauswahlverfahren? ZBR 2004, 421 ff. (421); v. *Roetteken*, Rechtliche Grenzen von Potenzialanalysen, ZTR 2007, 179 ff. (182); ähnlich restriktiv *Rotbländer*, Rechtliche Spielräume für eine Reform des Beurteilungswesens, VuM 1999, 91 ff. (95).

80 Zur umstrittenen Aussagekraft vgl. *Kersting*, Zur Zukunft von Assessment-Center-Verfahren, Personalführung 12/2008, 73 ff.

81 Ähnlich *Kaligin*, Bedeutung des „Assessment Centers“ im Beförderungsauswahlverfahren?, ZBR 2004, 421 ff. (423).

82 Vgl. VGH Hessen, Beschl. v. 26.11.2008 – 1 B 1870/08, juris, Rz. 8.

83 Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 3.8.2017 – 6 B 831/17, juris, Rz. 31 sowie Beschl. v. 3.8.2017 – 6 B 829/17, DVBl 2017, 1380 ff. (1383).

bei der Polizei<sup>84</sup>, anerkannt. Die damit verbundenen grundlegend anderen Anforderungen spiegeln sich nur in einem eingeschränkten Umfang in den Aussagen der dienstlichen Beurteilung, die lediglich einen statusamts- und laufbahnbezogenen Leistungs- und Befähigungsnachweis zu liefern vermag, zur Frage des laufbahnübergreifenden Potenzials hingegen eine valide Antwort schuldig bleibt.

Erkennbar ist schließlich das weitergehende Bemühen einzelner Länder, das Verhältnis zwischen dienstlicher Beurteilung und anderen Auswahlinstrumenten legislativ neu zu bestimmen und die Rspr. damit zu einer Anpassung ihrer bisherigen Spruchpraxis zu zwingen. Durch Art. 16 Abs. 1 S. 5 LlbG hat der **bayerische Gesetzgeber** der Verwaltung neue Spielräume eröffnet bei der Gewichtung von Beurteilungen und wissenschaftlich fundierten Auswahlverfahren bzw. einzelner Komponenten: *„Werden für eine Auswahlentscheidung dienstliche Beurteilungen sowie weitere verschiedene Auswahlmethoden nach Satz 4 verwandt, bestimmt der Dienstherr die Gewichtung“*. Dem ist die Rspr. des BayVGH<sup>85</sup> gefolgt mit der Maßgabe, dass diese Gewichtung *„im Vorhinein anhand des Ausschreibungsprofils“* festzulegen ist um sich *„nicht dem Verdacht auszusetzen, diese Gewichtung erst in Kenntnis des Abschneidens der Bewerber getroffen zu haben“*.

Der **Bund** hingegen stellt den Vorrang der dienstlichen Beurteilung bei Auswahlentscheidung nicht grundsätzlich in Frage (vgl. § 33 Abs. 1 S. 1 BLV), relativiert diese Bedeutung jedoch durch den 2017<sup>86</sup> neu eingefügten § 33 Abs. 1 S. 3 BLV: *„Zur Überprüfung der Erfüllung von Anforderungen, zu denen die dienstlichen Beurteilungen keinen Aufschluss geben, können eignungsdiagnostische Instrumente eingesetzt werden“*. Sucht man nach Anwendungsfällen dieser Regelung in der Personalpraxis, kommen insbesondere Auswahlentscheidungen im Rahmen von Laufbahnaufstiegsverfahren in Betracht. So stellt das OVG Berlin-Brandenburg<sup>87</sup> klar, dass die dienstlichen Beurteilungen der Bewerber in der Auswahl zum Laufbahnaufstieg nicht maßgeblich zu berücksichtigen ist. Es begründet diese Auffassung damit, dass die Aussagekraft dienstlicher Beurteilungen beim Aufstieg in eine höhere Laufbahngruppe an prognostischer Sicherheit verliere, da sich die Anforderungen der neuen Laufbahn nicht notwendigerweise „bruchfrei“ aus den bisherigen Anforderungen entwickeln lassen.

---

84 Vgl. hierzu *Lorse*, Die polizeilichen Beurteilungsrichtlinien des Bundes und der Länder, 2019, S. 19f.

85 BayVGH, Beschl. v. 8.2.2018 – 3 CE 17.2304, RiA 2018, 131ff. (133); ähnlich VG Greifswald, Urt. v. 14.9.2017 – 6 A 2308/16 HGW, juris, Rz. 50.

86 Vgl. VO zur Änderung der BLV und anderer laufbahnrechtlicher Vorschriften v. 18.1.2017, BGBl I 89 (91).

87 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 11.1.2018 – OVG 4 S 40.17, ZBR 2018, 276ff.

Diese durch die Rechtsprechung abgesicherte Auffassung steht freilich in einem Widerspruch zur Regelungszweck des Art. 58 Abs. 5 bayLlbG. Danach ist es gerade die Aufgabe der periodischen Beurteilung, eine Aussage dazu zu treffen, ob er zu Beurteilende für die Ausbildungsqualifizierung oder die modulare Qualifizierung in Betracht kommt. Damit kommt der dienstlichen Beurteilung in Bayern die Schlüsselfunktion zur Entscheidung über die Frage zu, ob der Beamte den Aufgaben der Ämter oberhalb der nächst höheren Qualifikationsstufe voraussichtlich gewachsen sein wird<sup>88</sup>.

Materiell besteht der Unterschied zwischen AC und Beurteilung in einer unterschiedlichen zeitlichen Dimensionierung und einer differenten inhaltlichen Ausrichtung des jeweils zu betrachtenden Anforderungsprofils. Während ein AC-Verfahren Leistungen und Eignungen in einem zeitlich aggregierten Raum misst (ein bis zwei Tage), beansprucht eine dienstliche Beurteilung Aussagen über Leistungen und Befähigungen in einem mehrjährigen Zeitraum. Die Anforderungsdimension des AC ist die konkrete Aufgabensituation einer Stelle, die nach Kriterien und Gewichtung zuvor erhoben wurde. Demgegenüber stellt die dienstliche Beurteilung primär einen Bezug zu den abstrakten Anforderungen her, die allgemein an Beamtinnen und Beamte einer Laufbahn- und Besoldungsgruppe zu stellen sind.

Ansätze für eine Neubewertung der Funktion von wissenschaftlichen AC-Verfahren im Verhältnis zur dienstlichen Beurteilung durch die Rechtsprechung, zeigen sich auch im Zusammenhang mit der Besetzung von Schulleitungsfunktionen<sup>89</sup> sowie in Fällen von Auswahlverfahren für die Zulassung zum Laufbahnaufstieg (Aufstieg in eine höhere Qualifikationsebene). 30a

### ■ Integration von AC-basierten Auswahlverfahren für Schulleitungsfunktionen in die Systematik dienstlicher Beurteilungen

Die Entwicklung in der Gestaltung von Auswahlverfahren für die Besetzung von Schulleitungsfunktionen offenbart, dass immer mehr Länder nicht mehr davon überzeugt sind, diese Entscheidungen ganz oder doch überwiegend auf die dienstliche Beurteilung stützen zu können. Bewerbungen um entsprechende Leitungsfunktionen gehören zwar weiterhin zum Standardfall von Anlassbeurteilungen. Diese werden aber teilweise bereits um spezifische Anforderungskriterien modifiziert. An dieser Stelle gilt es daran zu erinnern, dass Art. 33 Abs. 2 GG nicht grundsätzlich verbietet, prüfungsähnliche Bestandteile in ein Beurteilungs- bzw. Auswahl-

<sup>88</sup> Vgl. *Voitl/Luber*, Das neue Dienstrecht in Bayern, 2. Aufl. 2015, S. 90.

<sup>89</sup> Vertiefend: *Lorse*, Die dienstliche Beurteilung von Lehrkräften im Spannungsverhältnis pädagogischer und rechtlicher Herausforderungen, ZBR 2013, 295 ff.

verfahren zu integrieren<sup>90</sup>. So fordern beispielhaft die Beurteilungsrichtlinien Mecklenburg-Vorpommerns<sup>91</sup>, eine Beurteilung aus Anlass der Bewerbung um ein Amt der Schulleitung müsse zusätzlich Aufschluss geben über die Fähigkeit zur Konferenz- und Gesprächsleitung, die Fähigkeit zur Bewertung fremden Unterrichts und zur Beratung von Lehrkräften sowie die Kenntnisse und die Darstellungs- und Argumentationsfähigkeit in Angelegenheiten der Schulverwaltung, ebenso in allgemeinen, schulfachlichen, pädagogischen, schulorganisatorischen und schulrechtlichen Fragen. Offen bleibt aber in diesem Fall, ob eine Lehrkraft in Ausübung des „Kerngeschäfts von Schule“, dem Unterricht, überhaupt Gelegenheit hatte, diese Fähigkeiten tatsächlich und für den Beurteiler beobachtbar unter Beweis zu stellen. Sichtbar wird die Gefahr einer Delegation der dienstlichen Beurteilung: Die geforderten Aussagen zu den Schlüsselkompetenzen eines Schulleiters lassen sich – von Fällen einer zeitweisen oder dauerhaft vertretungsweise wahrgenommenen Leitungsfunktion abgesehen – nur schwerlich aus ihrer bisherigen Tätigkeit ableiten; die Eignungsprognose stützt sich im Regelfall nicht auf beobachtbares Verhalten, sondern hat – genau betrachtet – nur noch hochspekulativen Charakter. Die retrospektive Aussagekraft der fachlichen Leistung bedarf bei wesentlich veränderten Anforderungen des neuen Arbeitsplatzes der Ergänzung durch weitere leistungsbezogene Qualitätsfeststellungen<sup>92</sup>.

### ■ Best-Practice-Beispiel Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen sind Lehrkräfte, die sich um das Amt als Schulleiterin oder als Schulleiter bewerben, verpflichtet, vor ihrer Bewerbung an einem Verfahren zur Feststellung ihrer Eignung, dem sogenannten „Eignungsfeststellungsverfahren“ (EFV)<sup>93</sup> teilzunehmen. Es handelt sich, materiell betrachtet, um ein Assessment-Center-Verfahren, in dem eine siebenköpfige, weisungsfreie Kommission an zwei aufeinander folgenden Tagen Bewerber in vier unterschiedlichen Übungen verfolgt, die aus den Kategorien Beratungsgespräch, Beurteilungsgespräch, Fallstudie, Gruppendiskussion, Interview, Konfliktgespräch, Postkorb und Präsentation entnommen sind. Lehrkräfte, die das EFV erfolgreich absolviert haben, werden – unabhängig von einer konkreten Bewerbung – nachfolgend dienstlich beurteilt.

---

90 Ebs. VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 5.8.2014 – 4 S 1016/14, IÖD 2014, 223 ff. (225).

91 Kultusministerium Mecklenburg-Vorpommern, „Dienstliche Beurteilung der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen“, v. 23.3.1995, MBl 1995, 107 – Ziff. 3.1.

92 So zutreffend von Roetteken, Konkretisierung des Prinzips der Bestenauslese in der neueren Rechtsprechung, ZBR 2012, 230 ff. (234).

93 Vgl. RdErl. des Min. für Schule und Weiterbildung NRW v. 25.11.2008 – 412-6.07.01.50216.

Grundlage dieser dienstlichen Beurteilung sind das Ergebnis des EFV sowie ein zu diesem Zweck vom Schulleiter erstellter Leistungsbericht. Bei festgestellter Abweichung zwischen dem Ergebnis des EFV und dem Leistungsbericht ist ein schulfachliches Gespräch (Kolloquium) durch die Schulaufsicht zur Vorbereitung, d.h. zur Plausibilisierung der dienstlichen Beurteilung zwingend erforderlich<sup>94</sup>. Auf diese Weise wird, wie das OVG Nordrhein-Westfalen<sup>95</sup> zutreffend feststellt, das EFV zu einer „Zulassungsvoraussetzung für eine Bewerbung um eine Schulleiterstelle“. Dies relativiert die dienstliche Beurteilung als vorrangiges Instrument der Besetzungsauslese: Die dienstliche Beurteilung ist aus dem Ergebnis des Eignungsfeststellungsverfahrens widerspruchsfrei zu entwickeln, hat mithin nicht länger eine unangefochtene Monopolfunktion als Personalauswahlinstrument<sup>96</sup>. Eine solche Verschiebung der Verhältnisse zwischen dienstlicher Beurteilung und anderen Formen der Leistungsmessung und Potenzialanalyse zu Lasten des Vorranganspruchs der dienstlichen Beurteilung ist bislang noch die seltene Ausnahme im Rahmen von Auswahlverfahren. Nach Auffassung des OVG Nordrhein-Westfalen<sup>97</sup> lassen sich dienstliche Beurteilung und EFV in der Weise konkordant zueinander entwickeln, dass nur derjenige Bewerber im Rahmen einer Ausschreibung um eine Schulleitungsstelle über eine „gültige dienstliche Beurteilung für das Amt der Schulleiterin/des Schulleiter“ verfügt, der „bei der Bewerbung eine weniger als drei Jahre zurückliegende EFV-Beurteilung vorweisen kann“.

### ■ Best-Practice-Beispiel Hamburg

Gemäß § 92 HmbSG<sup>98</sup> erfolgt die Besetzung von Schulleitungsfunktionen auf der Grundlage eines sogenannten Findungsverfahrens durch einen Findungsausschuss mit integriertem Auswahlverfahren. Ziel ist es, spezifische Fähigkeiten in der Leitung einer Schule beobachtbar und bewertbar zu machen, die in der dienstlichen Beurteilung regelmäßig nur in eingeschränkter Weise Gegenstand der Bewertung waren. Gemäß § 91 Abs. 1 HmbSG sind zusätzliche Kenntnisse und Fähigkeiten gefordert, insbesondere Führungskompetenz, Teamfähigkeit, Konfliktfähigkeit, Innovations-

94 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 3. 4. 2017 – 6 A 1976/15, juris, Rz. 6.

95 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 21. 6. 2012 – 6 A 1991/11, DÖD 2012, 228 ff. (232).

96 Zur Frage, inwieweit die Einbeziehung des EFV in die Auswahlentscheidung im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt Bedenken begegnet, vgl. *Lorse*, Mobilität (Personalrotation) im öffentlichen Dienst – rechtliche und personalpolitische Aspekte, DÖV 2013, 245 ff.; *ders.* Die dienstliche Beurteilung von Lehrkräften im Spannungsverhältnis pädagogischer und rechtlicher Herausforderungen, ZBR 2013, 295 ff. (302).

97 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 19. 11. 2014 – 6 B 1107/14, juris, Rz. 17; *Lorse*, Zum Stand der Personalentwicklung im öffentlichen Dienst – dienstrechtliche Anmerkungen, ZBR 2018, 145 ff. (153).

98 Hamburgisches Schulgesetz v. 16. 4. 1997 (HmbGVBl. S. 97), zuletzt geändert am 31. 8. 2018 (HmbGVBl. S. 280).

fähigkeit, Organisationskompetenz sowie die Fähigkeit und Bereitschaft, mit schulischen wie außerschulischen Gremien zusammenzuarbeiten und schulische Aufgaben im Kontext bildungs-, sozial- und gesellschaftspolitischer Entwicklungen wahrzunehmen. Die Beobachtung und Bewertung dieser Fähigkeiten erfolgt im querschnittlichen Vergleich im Rahmen eines gesetzlich vorgesehenen Auswahlverfahrens.

Hierbei „*stehen im Findungsverfahren dienstliche Beurteilungen und die Erkenntnisse aus dem Auswahlverfahren gleichberechtigt nebeneinander und müssen für die Auswahlentscheidung regelmäßig sowohl die dienstlichen Beurteilungen als auch die Erkenntnisse aus dem weiteren Auswahlverfahren bewertet und abgewogen werden*“<sup>99</sup>. Im Rahmen einer Gesamtwürdigung aus dienstlicher Beurteilung und Auswahlverfahren ist es sodann – auch nach Auffassung des OVG Hamburg – möglich und auch ggfls. geboten, „*einen schlechter beurteilten Bewerber vorzuziehen*“<sup>100</sup>.

### ■ Auswahlverfahren für die Zulassung zum Laufbahnaufstieg (Aufstieg in eine höhere Qualifikationsebene)

30b In personalstarken Verwaltungen besteht ein besonderes Interesse daran, frühzeitig besonders leistungsstarke Beamtinnen und Beamten die Möglichkeit eines Laufbahnaufstiegs zu ermöglichen. Gleiches gilt für die Zulassung zur Ausbildungsqualifizierung als Voraussetzung für eine Beförderung in ein Amt der höheren Qualifikationsebene in den Ländern, in denen nach der Dienstrechtsreform Laufbahngruppen abgeschafft und durch eine einheitliche „Leistungslaufbahn“ ersetzt wurden (z.B. Bayern, Rheinland-Pfalz). Da die Zahl der Bewerber regelmäßig den dienstlichen Bedarf übersteigt, geht es also darum, den Selektionsprozess in Auswahlverfahren leistungsbezogen auf der Grundlage des Art. 33 Abs. 2 GG zu gestalten.

Diese Funktion gewinnt besondere Bedeutung vor dem Hintergrund, dass die Rekrutierung von Führungskräften in der Polizei zu über 95 Prozent aus der eigenen Organisation im Wege des Aufstiegs erfolgt.<sup>101</sup> Im polizeilichen Bereich geht es deshalb darum, zwei Phasen deutlich zu unterscheiden: zunächst die Zulassung zu einem Aufstiegsverfahren, sodann die Durchführung des Auswahlverfahrens selbst, das sich zumeist auf ein AC-Verfahren stützt, in dem in simulierten Anforderungssituationen das Anforderungsprofil der höheren Laufbahn/Qualifikationsebene als Bezugspunkt der Potenzialermittlung zugrunde gelegt wird<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> OVG Hamburg, Beschl. v. 16. 11. 2011, NordÖR 2012, 144 sowie Beschl. v. 20. 11. 2012 – 1 Bs 212/12, juris, Rz. 7.

<sup>100</sup> OVG Hamburg, Beschl. v. 20. 11. 2012 – 1 Bs 212/12, juris, Rz. 9; zuvor schon Beschl. v. 16. 11. 2011 – 1 Bs 160/11, juris, Rz. 8.

<sup>101</sup> Thielmann/Weibler, Das Kooperative Führungssystem (KFS) der Polizei, 2010, S. 73.

<sup>102</sup> Lorse, Die polizeilichen Beurteilungsrichtlinien des Bundes und der Länder, 2019, S. 19 f.

Ausgehend von der Bedeutung, die die Rspr. der dienstlichen Beurteilung als die überragende Grundlage von Auswahlentscheidungen beimisst, würde es nicht überraschen, wenn die Frage der Zulassung zum Aufstieg sich ausschließlich in der Leistungsreihenfolge der dienstlichen Beurteilung bemisst und AC-Verfahren allenfalls eine abrundende Funktion in Fällen zukommt, in denen im Wesentliche leistungsgleiche Bewerber zu betrachten sind.

Der **BayVGH**<sup>103</sup> erkennt die dienstliche Beurteilung zwar weiterhin als die entscheidende Zulassungsschranke für die Teilnahme zum Zulassungsverfahren an: Nur unter der Voraussetzung einer positiven Eignungsfeststellung für die Ausbildungsqualifizierung in der aktuellen dienstlichen Beurteilung und einer Mindestpunktzahl (11 Punkte) im Gesamturteil der dienstlichen Beurteilung ist der Weg zur Teilnahme am Zulassungsverfahren eröffnet. Hingegen beugt sich der BayVGH<sup>104</sup> dem gesetzgeberischen Willen, der sich in Art. 37 Abs. 3 S. 3 LlbG n.F. manifestiert, dass der dienstlichen Beurteilung kein Vorrang gegenüber anderen Auswahlmethoden zukommt, es vielmehr erlaubt, *„ausschließlich auf das Ergebnis von Prüfungen oder wissenschaftlich fundierten Auswahlverfahren abzustellen“*. Dies bedeutet konkret: Die Rechtsprechung<sup>105</sup> akzeptiert, *„dass ein Beamter mit besserer Beurteilung, der im Auswahltest ein schlechteres Ergebnis erzielt hat als ein Beamter mit schlechterer Beurteilung, nicht zur Ausbildungsqualifizierung zugelassen wird“*. Rational hierfür ist die Überlegung, dass die Aussagekraft der dienstlichen Beurteilung sich in der Bewertung der Leistungen des bisherigen Amtes erschöpft. Für eine weitergehende, die nächste Laufbahn bzw. Qualifikationsebene überspringende Prognose bietet die dienstliche Beurteilung hingegen keine belastbare Grundlage mehr.

In ähnlicher Weise stellt das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>106</sup> bezüglich eines Laufbahnaufstiegs im Bereich der Feuerwehr klar, dass die dienstlichen Beurteilungen der Bewerber in der Auswahl zum Laufbahnaufstieg nicht maßgeblich zu berücksichtigen sind. Es begründet diese Auffassung damit, dass die Aussagekraft dienstlicher Beurteilungen beim Aufstieg in eine höhere Laufbahngruppe an prognostischer Sicherheit verliere, da sich die Anforderungen der neuen Laufbahn nicht notwendigerweise „bruchfrei“ aus den bisherigen Anforderungen entwickeln lassen.

Die Rechtsprechung ist jedoch in dieser Frage noch uneinheitlich: Die Bedeutung der dienstlichen Beurteilung reduziert sich in gestuften Verfahren

---

103 BayVGH, Beschl. v. 22. 6. 2018 – 3 CE 18.604, RiA 2018, 224 ff. (228).

104 BayVGH, Beschl. v. 22. 6. 2018 – 3 CE 18.604, RiA 2018, 224 ff. (230).

105 BayVGH, Beschl. v. 22. 6. 2018 – 3 CE 18.604, RiA 2018, 224 ff. (231).

106 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 11. 1. 2018 – OVG 4 S 40.17, ZBR 2018, 276 ff.

nicht nur – dies stellt das **Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen**<sup>107</sup> unmissverständlich klar – auf die Vorauswahl, also die Entscheidung der Frage, welche Polizistinnen und Polizisten etwa zur Teilnahme am Aufstiegsverfahren für die verkürzte Aufstiegsausbildung in den gehobenen Polizeivollzugsdienst zugelassen werden, sondern auch für die Überprüfung der Eignung und Befähigung im eigentlichen Auswahlverfahren selbst.

Als Faustformel kann für den personellen Anwendungsbereich der BLV gelten, dass dienstliche Beurteilungen neben den Erkenntnismitteln des § 36 Abs. 4 Sätze 2 bis 5 BLV (schriftliche Aufgaben, Vorstellung vor der Auswahlkommission) auch in dieser Phase der Auswahlentscheidung „gleichrangig mit anderen Auswahlinstrumenten als Erkenntnismittel heranzuziehen und auszuwerten“<sup>108</sup> sind.

Zu weitgehend erscheint jedoch die Rechtsprechung des BayVGH<sup>109</sup>, wenn sie dem nicht erfolgreichen Bewerber eines Auswahlverfahrens eine Einsicht in die Aufgaben und Antworten sowie in die Auswertung eines computergestützten Testverfahrens unter Hinweis auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit verweigert und eine Bescheinigung über das von ihm erreichte Ergebnis sowie die Platzierung im Auswahltest genügen lässt. Ein asymmetrisch ausgestalteter Rechtsschutz, der bei der dienstlichen Beurteilung die Anforderung an die Begründung des Gesamturteils durch die Rechtsprechung immer weiter hochschraubt und auf der anderen Seite bei der Nutzung anderer Auswahlmethoden das Begründungsverlangen auf die Übermittlung einer Bescheinigung über das Ergebnis verengt, aber zugleich verlangt, die Bewerberin müsse „konkret darlegen (...), inwiefern nach ihrer Auffassung Mängel vorliegen, indem sie substantiierte Einwände gegen die Bewertung erhebt“, vermag nicht zu überzeugen.

### 5.2 Strukturierte Auswahlgespräche mit Interviewleitfaden

- 31 Häufig erfolgten Auswahlgespräche in der Vergangenheit in einer wenig strukturierten Weise. „Warum haben Sie sich beworben? Weshalb glauben Sie, für diese Position besonders geeignet zu sein? Welche Vorkenntnisse befähigen Sie zur Ausübung der Stelle?“ Solche und ähnliche Fragen bestimmten meist eher zufällig den Verlauf des Gesprächs. Nicht selten wurden den Bewerbern unterschiedliche Fragen gestellt und unterschiedliche Zeiten zur Beantwortung eingeräumt. Es liegt auf der Hand, dass eine

---

107 Vgl. die Beschlüsse des OVG Nordrhein-Westfalen, v. 11.12.2017 – 1 B 1394/17 – juris, Rz. 25 und 3.7.2018 – 1 B 828/18 – juris, Rz. 21 sowie v. 13.7.2018 – 1 B 925/18 – juris, Rz. 32.

108 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 3.7.2018 – 1 B 828/18 – juris, Rz. 33.

109 BayVGH, Beschl. v. 22.6.2018 – 3 CE 18.604, RiA 2018, 224 ff. (233).

qualifizierte Auswahl des oder der Bestgeeigneten auf diese Weise nicht erfolgen kann. Deshalb ist es erforderlich, die Fragen konsequent an den für die Stelle notwendigen Fähigkeiten, Erfahrungen und Qualifikationen auszurichten. Bereits hieran haperte es in der Vergangenheit meistens, da im Vorfeld keine materielle Klarheit darüber bestand, welche Anforderungen an die Ausübung der ausgeschriebenen Tätigkeit zu stellen waren. Es besteht also eine enge Korrelation zwischen Anforderungsprofil und Strukturierung des Frageverhaltens.

Strukturierte, d.h. standardisierte Fragen gegenüber den Bewerbern sind 32  
aber auch deshalb erforderlich, um den durch die Rechtsprechung entwickelten Bewerbungsverfahrensanspruch zu beachten, der die strikte Gleichbehandlung aller Bewerber aus Art. 3 Abs. 1 GG ableitet. Nur bei Beachtung dieses allgemeingültigen Standards kann ein Auswahlverfahren einer gerichtlichen Überprüfung unter diesem Gesichtspunkt standhalten. Dieser strukturierte Fragenkatalog ist selbstverständlich schriftlich festzulegen und die Beantwortung sowie die hieraus abgeleiteten Bewertungen Teil der Dokumentation des Auswahlverfahrens, die ebenfalls als Grundlage der gerichtlichen Überprüfung in zeitlich angemessenem Umfang vorzuhalten ist. Es handelt sich um ein Personalführungsinstrument, das auf den Erkenntnissen der dienstlichen Beurteilung aufbaut und diese mit der Anforderungsdimension des konkreten Beförderungsdienstpostens verbindet.

### *5.3 Das Instrument der dienstlichen Beurteilung im Gefüge der Personalentwicklung*

Die bisweilen in der Rechtsprechung anzutreffende Verabsolutierung der dienstlichen Beurteilung wird diesem Instrument der Personalführung nur eingeschränkt gerecht. Blickt man auf neue bundesrechtliche Tendenzen, so zeigt sich ein anderer Befund: Die dienstliche Beurteilung ist als Baustein der Personalentwicklung gemäß § 46 Abs. 2 Nr. 4 BLV<sup>110</sup> Bestandteil einer konzeptionellen Vorstellung, die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung durch eine Reihe unterschiedlicher Personalführungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen zu erhalten und zu fördern sucht. Hierzu rechnen die dienstliche Qualifizierung ebenso wie etwa Kooperationsgespräche zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern oder die Nutzung des Instruments von Zielvereinbarungen. Damit ist zumindest ein erster Schritt auf Bundesebene erfolgt, Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Personalführungsinstrumenten sichtbar zu machen und in die dienstrechtliche Regelungswelt, die auch die Rspr. zur Kenntnis zu nehmen hat, einzuführen.

<sup>110</sup> Vgl. Bundeslaufbahnverordnung i.d.F. v. 12. 2. 2009, BGBl. I, S. 284; *Leppek*, in: Lemhöfer/Leppek, Das Laufbahnrecht der Bundesbeamten – Stand 4/2015, § 46, Rz. 11.

Auf Länderebene hat sich zuletzt die bayerische Dienstrechtsreform<sup>111</sup> der Personalentwicklung bemächtigt, allerdings in einer ganz anderen Weise, als dies beim Bund dargestellt wurde. Auf der Suche nach neuen Aufgaben hat man beschlossen, den weitgehend seiner originären laufbahnrechtlichen Zuständigkeiten beraubten Landespersonalausschuss zu einem „Kompetenzzentrum“ für „dienstherrenübergreifende Konzepte für Personalentwicklungsmaßnahmen unter Einbindung der obersten Dienstbehörden“<sup>112</sup> neu zu erfinden. Dem auf der Grundlage des Art. 69 LlbG dem bayerischen Landtag vorgelegten Evaluationsbericht zur Evaluation des Neuen Dienstrechts in Bayern<sup>113</sup> lässt sich ein nachhaltiger Nutzen dieser neu zugeordneten Kompetenz nicht entnehmen. Ein ähnlicher Befund ergibt sich beim Blick in den Jahresbericht 2017 des bayerischen LPersA: Außer allgemein gehaltenen Ausführungen zum Wert von Fortbildung ist ein substantzieller, die Tätigkeit der Ressorts insoweit zielgenau steuernder Beitrag des Gremiums nicht nachweisbar<sup>114</sup>.

- 33 Hinzuweisen ist aber auch auf die Reformüberlegungen Berlins, die sich in § 6 VGG<sup>115</sup> manifestieren und der Personalentwicklung die Aufgabe einer „bedarfs-, anforderungs- und eignungsgerechte Beschäftigung des Personals“ zuweisen, was insbesondere eine gezielte fachliche Verwendungsplanung sowie – im Bereich der Führungskräfte – eine Teilnahme an Maßnahmen der Führungskräftequalifizierung impliziert.

Das Verhältnis zwischen bestimmten Instrumenten der Personalentwicklung und dienstlicher Beurteilung ist in § 6 Abs. 5 S. 1 VVG näher konkretisiert: „Die Auswahl bei Personalentscheidungen bestimmt sich nach einem gruppenbezogenen Auswahlverfahren, mindestens für Führungsaufgaben, oder nach einem anderen geeigneten Auswahlverfahren, wie strukturierten Auswahlgesprächen oder Auswahlinterviews, unter Berücksichtigung der dienstlichen Beurteilungen.“ Diese gesetzliche Formulierung, die die dienstliche Beurteilung in ihrer zentralen Bedeutung für Auswahlentscheidungen zunehmend in den Hintergrund treten lässt, hat den ent-

---

111 Hierzu: *Lorse*, Reform des Laufbahnrechts in Bayern – Mehr Leistung oder mehr Nivellierung im bayerischen Staatsdienst?, ZBR 2009, 368 ff.; *Lorse*, Neues Dienstrecht in Bayern – die Föderalismusreform entlässt ihre Kinder, ZRP 2010, 119 ff.

112 Vgl. Art. 115 Abs. 1 Nr. 5 BayBG.

113 Bericht des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen zur Evaluation des Neuen Dienstrechts in Bayern Evaluationsbericht Dienstrechtsreform v. Juni 2013, S. 51: „Über spürbare Konsequenzen zur veränderten Aufgabenstellung des Landespersonalausschusses im Bereich der Personalentwicklung konnte derzeit von vielen Ressorts nichts berichtet werden.“

114 Bayerischer Landespersonalausschuss, Jahresbericht 2017, 26. 4. 2018, S. 38–41.

115 Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz – VGG v. 17. 5. 1999 (GVBl. S. 171).

schiedenen Widerstand der verwaltungsgerichtlichen Rspr. gefunden<sup>116</sup>. So erkennt das OVG Berlin<sup>117</sup> in Personalentscheidungen, die sich vorrangig auf Assessment-Center-Elemente, nachrangig auf dienstliche Beurteilungen abstützen, einen Verstoß „gegen allgemein gültige Wertmaßstäbe (Leistungsprinzip)“.

Um das Verhältnis zwischen Personalentwicklung und dienstlicher Beurteilung abschließend zu bestimmen, erscheint es zunächst zielführend, die gemeinsame Wurzel zu identifizieren: das Leistungsprinzip i.S.d. Art. 33 Abs. 2 GG. Bei der Personalentwicklung<sup>118</sup> handelt es sich um die „Zusammenfassung aller systematisch gestalteten Prozesse, die es ermöglichen, das Leistungs- und Lernpotenzial von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit dem Verwaltungsbedarf verwendungs- und entwicklungsbezogen zu fördern“. Gerade weil in der Vergangenheit das Instrument der dienstlichen Beurteilung ritualisierte, also nicht zum Gegenstand einer intensiven Analyse und Auswertung sowie eines darauf gestützten Dialogs mit dem Beurteilten wurde, blieb das ihr innewohnende Potenzial häufig ungenutzt. Dienstliche Beurteilungen wurden abgeheftet, jedoch nicht vernetzt und interdependent genutzt. Lern- oder Verhaltensdefizite, die in der dienstlichen Beurteilung erkennbar wurden, wurden nicht für Zwecke der Fach- und Führungskräftequalifizierung genutzt. Wünsche des beurteilten Beamten, etwa nach einer neuen fachlichen Herausforderung, wurden nicht integriert in eine langfristige Verwendungsplanung, die den biosozialen Lebenszyklus des Mitarbeiters<sup>119</sup> (z.B. Phase der Familiengründung) angemessen in diese dienstlichen Planungen einbezieht. Handelt es sich also teilweise bei dem Grundgedanken der Personalentwicklung um ein Terrain, das durch eine suboptimale Nutzung des Instruments der dienstlichen Beurteilung verschenkt wurde, bestehen aber auch strukturelle Defizite der dienstlichen Beurteilung das zu leisten, was in der Personalentwicklung konzeptionell angelegt ist.

Ein Kernelement der Personalentwicklung i.S.d. § 46 BLV sind in Verwaltungen sogenannte „**Verwendungs- und Fördergrundsätze**“, die einerseits den Mitarbeitern eine Orientierungshilfe bei der persönlichen Karriereplanung geben, andererseits eine Steuerungsfunktion aus Sicht des Dienstherrn besitzen, Verhalten und Motivation, z.B. die Bereitschaft zur

116 Ebs. *Franßen-de la Cerda/Fritsche*, Eckpunkte der Reform des Berliner Beurteilungswesens, RiA 2002, 183 ff.

117 OVG Berlin, Beschl. v. 8.12.2000 – 4 SN 60/00, NVwZ-RR 2001, 395 f. (396).

118 BMI, Personalentwicklungskonzept 2006, S. 7; hierzu: *Lorse*, Personalentwicklung im Abseits aktueller dienstrechtlicher Reformüberlegungen, ZBR 2008, 145 ff. (152).

119 *Lorse*, Personalmanagement im öffentlichen Dienst, 2001, S. 172 ff.; *Sattelberger*, Lebenszyklusorientierte Personalentwicklung, in: Sattelberger (Hrsg.), *Innovative Personalentwicklung*, 1995, S. 287 ff. (288 ff.).

örtlichen und fachlichen Mobilität, mit dem dienstlichen Einsatzinteresse synergetisch zu verbinden. Den Lackmustest auf die Ernsthaftigkeit und Verbindlichkeit solcher Grundsätze bildet ihre strikte Berücksichtigung im Rahmen von Auswahlentscheidungen. Damit treten diese Grundsätze u.U. in einen Konflikt zum Monopol der dienstlichen Beurteilung. Wenn etwa Verwendungs- und Fördergrundsätze das Durchlaufen mehrerer Verwendungen in einem Amt und damit den Erwerb von fachlicher (und ggfls. örtlicher) Verwendungsbreite zur Voraussetzung für eine Förderung erheben, so kann dies in Widerspruch zum Dogma des Vorrangs der dienstlichen Beurteilung treten, wenn nicht der Bestbeurteilte, sondern ein schlechter beurteilter Beamte diese Grundsätze erfüllt. Die Verwendungs- und Fördergrundsätze mutieren auf diese Weise vom Hilfs- zum Hauptkriterium der Auswahlentscheidung.

Das BVerwG<sup>120</sup> versucht, im Wege der praktischen Konkordanz beiden Instrumenten, die dem Leistungsprinzip i.S.d. Art. 33 Abs. 2 GG verpflichtet sind, gerecht zu werden. Unter der Voraussetzung einer allen gleichermaßen angebotenen Inanspruchnahme der Verwendungs- und Fördergrundsätze und einer Beschränkung von verwendungsbezogenen Bewährungszeiten für eine Beförderung auf den für eine Regelbeurteilung vorgesehenen Zeitraum billigt das Gericht die Anwendung von Verwendungs- und Fördergrundsätze als rechtliches Regulativ dienstlicher Beurteilungen.

- 34 Im Kern handelt es sich um die Gütekriterien der Langfristigkeit, der Nachhaltigkeit und der Verbindlichkeit, die eine Personalentwicklung auszeichnen.
- *Langfristigkeit* bedeutet, die konkrete und individuelle Laufbahnplanung geht über das vielfach beklagte kurzzeitige Moment des aktuellen Stellenbesetzungsbedarfs hinaus und plant vorausschauend mittel- und langfristig die weiteren Schritte der beruflichen Qualifizierung der Mitarbeiter/innen<sup>121</sup>.
  - *Nachhaltigkeit* bedeutet, dass nicht länger das Vermeiden von Regelverstößen für die Bewertung der beruflichen Tätigkeit entscheidend ist, was häufig mit einer routinierten Arbeitsweise und einer Reduzierung von Eigenaktivität verbunden ist<sup>122</sup>.

---

120 BVerwG, Urt. v. 19. 3. 2015 – 2 C 11/14, juris, BVerwG, Beschl. v. 25. 10. 2011 – 2 VR 4/11, RiA 2012, 79 ff. (83); aktuell: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 28. 3. 2018 – 1 B 212/18, juris, Rz. 7.

121 Wachsmuth/Janke, Personalentwicklung – gestalten statt verwalten, BayVBl 1999, 395 ff. (388).

122 Wottawa, Veränderungsprozesse im öffentlichen Dienst, in: Arbeitskreis Assessment Center e.V., (Hrsg.), Assessment Center als Instrument der Personalentwicklung, 1996, 391 ff. (393).

- *Verbindlichkeit* bedeutet, dass der Mitarbeiter, der sich auf das „Wagnis PE“ einlässt, also auch seinen privaten Lebensbereich unter Einschluss örtlicher Mobilität in das langfristige Konzept einer kontinuierlichen Qualifizierung einbringt, darauf vertrauen darf, dass die Bereitschaft zur fachlichen Mobilität und Teilnahme an leistungsorientierten Auswahlprozessen beantwortet wird mit einem widerspruchsfreien Förderverhalten des Dienstherrn<sup>123</sup>.

Es geht also darum, beide Instrumente nicht – wie dies die Rspr. bisweilen suggeriert – in einem Konkurrenz- oder Rivalitätsverhältnis, sondern in einem Supplementärverhältnis neu zu definieren. Die Seelenachse der Personalentwicklung ist die Erarbeitung eines Anforderungsprofils, das sowohl der Qualifizierungs- als auch der Verwendungsplanung Ziel und Richtung gibt. Die Seelenachse der dienstlichen Beurteilung ist das aus abstraktem statusrechtlichen Amt gebildete Anforderungsprofil, das sich in den Leistungs- und Befähigungskriterien widerspiegelt.

Das praktische Beispiel

34a

Am Beispiel des Personalentwicklungskonzepts im Bundesministerium für Gesundheit<sup>124</sup> sollen die Vernetzungslinien zwischen Personalentwicklung und dienstlicher Beurteilung sichtbar gemacht werden.

- Das PE-Konzept des BMG basiert auf der Überlegung, dass standardisierte **Tätigkeit- und Anforderungsprofile** die Basis einer strategisch orientierten Personalentwicklung bilden und erkennt in ihnen folgerichtig die Grundlage für die Leistungsbewertung (der Tarifbeschäftigten) und zur Beurteilung (der Beamten). Eine vernetzte Personalentwicklung kann daher nur erfolgreich sein, wenn sich die allgemeinen Tätigkeits- und Anforderungsprofile auch als Zielbestimmung in den dienstlichen Beurteilungskriterien abbilden. Dies setzt eine kontinuierliche Synchronisierungsaufgabe beider Instrumente voraus.
- Ein weiteres Problem der Vernetzung zeigt sich am Beispiel der im BMG eingeführten strukturierten Beschäftigungsgespräche, die als periodische Jahresgespräche geführt werden. Lebenstypisch werden in solchen Gesprächen wechselseitige Erwartungshaltungen ausgetauscht, die u.a. die Aspekte „Führung und Zusammenarbeit“, die „Arbeitssituation und die Zusammenarbeit“, also Bereiche betreffen, die unmittelbar oder mittelbar auch Einschätzungen zum Leistungs- und Befähigungsbild des Beschäftigten reflektieren.

<sup>123</sup> Lorse, Personalentwicklung im Abseits aktueller dienstrechtlicher Reformüberlegungen, ZBR 2008, 145 ff. (153).

<sup>124</sup> Bundesministerium für Gesundheit, Personalentwicklungskonzept v. 14. 8. 2013.

Die Aussage im PE-Konzept<sup>125</sup>, „Das **Jahresgespräch** ist inhaltlich zu trennen von Beurteilungsgesprächen bzw. von Auftakt- oder Eröffnungsgesprächen zur Leistungsbewertung nach dem LeistungsTV-Bund“, überzeugt nicht, da gerade inhaltliche Überschneidungen bestehen: Wird einem Mitarbeiter in drei Jahresgesprächen bescheinigt, dass er die Erwartungen seines Vorgesetzten in jeder Hinsicht erfüllt, wäre es widersprüchlich und gewiss nicht vertrauensfördernd, wenn am Ende dieses Leistungsprozesses die dienstliche Beurteilung oder die Leistungsbewertung ein substanziell anderes Bild von den Leistungen und Befähigungen des Beschäftigten zeichnen würde. Dies gilt auch dann, wenn einzuräumen ist, dass sich bei der dienstlichen Beurteilung der Horizont der Vergleichsbetrachtung über die bilaterale Arbeitsbeziehung hinaus weitet. Ein Lösungsansatz wäre es deshalb, in diesen auch auf andere Dienststellen in jeder Hinsicht vergleichbaren Fällen statt einer apodiktischen Trennung eine synthetische Verknüpfung aufzubauen. Dies könnte in der Weise erfolgen, dass die Grundfeststellungen der Jahresgespräche als Informationsgrundlage für den Beurteiler dienen, in Beurteilungskonferenzen sowie nachfolgend in der Beurteilung – vergleichbar Beurteilungsbeiträgen – zu thematisieren sind.

- Ein weiteres Kompatibilitätsproblem im Verhältnis der Personalentwicklung zur dienstlichen Beurteilung stellt sich, soweit im PE-Konzept die **Förderung der Verwendungsbreite**<sup>126</sup> und eine „stetige Veränderungsbereitschaft“ der Mitarbeiter gefordert wird. Dies kontrastiert in schädlicher Weise mit der Erfahrung in der Beurteilungspraxis, dass Mitarbeiter mit längerer Stehzeit in einer Verwendung durchweg auch tiefere Fachkenntnisse erwerben, stärker in „Fachbruderschaften“ verankert sind und damit im Vergleich mit verwendungsjüngeren Mitarbeitern regelmäßig besser beurteilt werden.

Auch insoweit gilt es, an dieser Bruchlinie zwischen zwei unterschiedlichen Strategien einen widerspruchsfreien Übergang zu schaffen. Dieses lässt sich etwa in der Weise herstellen, dass neben dem Statusbezug als Maßstab für die Vergleichsgruppenbildung ein weiteres Kriterium hinzutritt, in dem zukünftig nur noch Beschäftigte vergleichbarer Karriereformen in eine Vergleichsbetrachtung einbezogen werden. In der Praxis existieren sogenannte Fach-, Führungs- und Projektkarrieren gleichberechtigt im dienstlichen Interesse nebeneinander. Diese Zuordnung könnte zukünftig als Komplementärkriterium neben die Laufbahn- und

---

125 Bundesministerium für Gesundheit, Personalentwicklungskonzept v. 14. 8. 2013, Ziff. 4. a.E.

126 Bundesministerium für Gesundheit, Personalentwicklungskonzept v. 14. 8. 2013, Ziff. 6; vgl. hierzu *Lorse*, Zum Stand der Personalentwicklung im öffentlichen Dienst-dienstrechtliche Anmerkungen, ZBR 2018, 145 ff. (150).

Besoldungsgruppe (Statusbezug) zur Bildung der Vergleichsgruppe hinzutreten.

- Soweit im PE-Konzept die nachvollziehbare Zielsetzung geäußert wird, möglichst frühzeitig **Führungserfahrung** zu sammeln, sei es durch die Übernahme der Leitung von Projekt- und Arbeitsgruppen, der Bildung von „Doppelspitzen“ bis zum planbaren Ausscheiden des bisherigen Referatsleiters aus Altergründen, oder in Fällen längerfristiger Erkrankung von Referatsleitern die Übernahme einer „kommissarischen Referatsleitung“, muss dieses in der dienstlichen Beurteilung entsprechend abgebildet werden. Problematisch ist dies, soweit Beamte mit gleichem Statusamt unterschiedliche Führungsfunktionen wahrnehmen, z.B. als Referent oder als Referatsleiter in einer der zuvor genannten interimistischen Funktionen. Können diese noch in einer Vergleichsgruppe miteinander betrachtet werden? Wie wirkt sich dies faktisch aus, wenn bei dem einen Teil der Vergleichsgruppe Führungseigenschaften bzw. Führungsverhalten bewertet werden, bei dem anderen Anteil der Vergleichsgruppe nur lakonisch „nicht beobachtbar“ vermerkt ist? Häufig hat eine Aufspaltung der Vergleichsgruppe die Unterschreitung der Mindestwerte für die Anwendung von Richtwerten zu Folge, so dass in der Beurteilungspraxis zumeist das Bestreben groß ist, Vergleichsgruppen nicht zu sehr nach Funktionsmerkmalen aufzuspalten.

## II. Allgemeine Rechtsgrundlagen dienstlicher Beurteilungen

### 1. Europarechtliche Rechtsentwicklungen

Nachfolgend werden die nationalen Rechtsgrundlagen dienstlicher Beurteilungen dargestellt, insbesondere die überragende Bedeutung dieses Instruments zur Durchsetzung des Leistungsprinzips sichtbar gemacht. Damit wird zugleich der Vorstellung entgegengewirkt, dienstliche Beurteilungen existierten um ihrer selbst willen und seien ihrerseits zu einem hergebrachten Grundsatz des deutschen Berufsbeamtentums erstarrt. Dieser verfassungsrechtliche Bezug macht zugleich die hohen Anforderungen verständlich, die an den materiellen Gehalt und an die Verfahrensausgestaltung dieses Instruments zu stellen sind. 35

Nationales Verfassungsverständnis sichert dem Beamtenstatus über Art. 33 Abs. 2 und Abs. 5 GG traditionell ein Alleinstellungsmerkmal, das auch materielle Ausstrahlungswirkung auf die Funktion der dienstlichen Beurteilung hat. So bezeichnet etwa das BVerfG<sup>127</sup> „*das wesentliche Abstellen auf die aktuelle Beurteilung*“ bei Auswahlentscheidungen als „*verfassungsrechtlich geboten*“. Allerdings öffnet die Rspr. des EuGH sowie des EGMR erste europa- und völkerrechtliche Dämme, die den Beamtenstatus

---

127 BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 9. 8. 2016 – 2 BvR 1287/16 – juris, Rz. 66.

und damit auch die Anforderungen an sein Leistungs- und Befähigungsbild dem der Arbeitnehmer annähern. Die Rspr. des EuGH<sup>128</sup> hat bereits seit längerem den Beamtenstatus dem primärrechtlichen Arbeitnehmerbegriff zugeordnet. Der EGMR hat in Auslegung des Art. 11 EMRK<sup>129</sup> die gewerkschaftliche Koalitionsfreiheit zugleich mit dem Recht auf Kampfmaßnahmen (Streik) verbunden und dieses Recht sodann auf alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes erweitert. Die nationale Rezeption dieser Rspr. durch das BVerwG<sup>130</sup> kam in der Folge zum Ergebnis, Art. 11 EMRK gewähre allen Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die nicht in den in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Kernbereichen staatlicher Aufgabenerfüllung und der „genuinen Hoheitsverwaltung“ tätig seien sowie ihren Gewerkschaften ein Recht auf Kollektivverhandlungen und darauf bezogenen Kollektivmaßnahmen (Streik). Die daraus resultierende Trennung der Beamtenschaft in „Kernbereichs- und Randbereichsbeamte“ hat zunächst eine kritische Diskussion<sup>131</sup> ausgelöst.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 12. Juni 2018<sup>132</sup>, das Streikverbot für Beamte für verfassungsgemäß und mit der EMRK für konform zu erklären, ein verfassungsrechtliches Ausrufezeichen gesetzt und sich einer Aufspaltung des Berufsbeamtentums in Beamte erster und zweiter Klasse widersetzt. Damit ist es Aufweichungstendenzen durch die (höchst)verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung entgegengetreten, an deren Ende die Auflösung des Berufsbeamtentums in seiner bisherigen Form gestanden hätte. Damit avanciert das Streikverbot zu einem „*systemnotwendigen und fundamentalen Strukturprinzip des Berufsbeamtentums*“, dessen Preisgabe „*die in der Bundesrepublik bestehende Ordnung des Berufsbeamtentums grundsätzlich in Frage stellen*“ würde<sup>133</sup>. Abgerundet wird diese Argumentation des BVerfG durch den Hinweis, es handle sich beim Streikverbot um einen Teil der institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG, der vom Gesetzgeber für die gesamte Beamtenschaft zu beachten und damit nicht auf gesetzlichem Wege zu verändern sei, was die entgegenstehende Rechtsprechung des BVerwG en passant fossilisiert.

---

128 EuGH, Urteil vom 24.3.1994 – C-71/93; vgl. *Pechstein*, Anm. zu EuGH, Urt. v. 19.6.2014 – C-501/12 u.a., NVWZ 2014, 1301 f. (1301); *Demmke*, Aktuelle Dienstrechtsreformen in Europa (...), ZBR 2013, 217 ff. (227).

129 Grundlegend: EMRK, Urt. v. 12.11.2008 – 34503/97, NZA 2010, 1423 f. sowie Urt. v. 21.4.2009 –68959/01, NZA 2010, 1423 ff.

130 BVerwG, Urt. v. 27.2.2014 – 2 C 1/13, ZBR 2014, 195 ff.; hierzu: *Lorse*, Das Streikverbot für Beamte im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Art. 11 EMRK, ZBR 2015, 109 ff.

131 Kritisch *Battis*, Anm. zu BVerwG, Urt. v. 27.2.2014, ZBR 2014, 201 f.; ebs. *Lindner*, Erwiderung zu Christian Traulsen, JZ 2013, 65–72, in: JZ 2013, 942 f.

132 BVerfG, Urt. v. 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12, ZBR 2018, 238 ff.; *Battis*, Streikverbot für Beamte, ZBR 2018, 289 ff.; *Lorse*, ZBR 2018, 325 ff.

133 BVerfG, ZBR 2018, 238 ff. (245).

Im Kern geht es bei dieser dienstrechtlichen Kontroverse, die ihre Fortsetzung in einem Beschwerdeverfahren vor dem EGMR findet, um die Suche nach einer Konkordanz zwischen dem Anspruch des EGMR, die europäischen Menschenrechte dynamisch weiter zu entwickeln und dem Anspruch des BVerfG, nationales Verfassungsrecht in seiner interdependenten und historisch gefestigten Verfassungsidentität zu erhalten. Abhängig von dieser Rechtsentwicklung wird man nicht überrascht sein können, wenn mittelfristig europäische Mindeststandards auch zur Messung von Leistung und Befähigung aller Angehörigen des öffentlichen Dienstes richterrechtlich aus arbeitsrechtlichen Normen entwickelt und sodann in europarechtliche Regelungen mit nationaler Umsetzungspflicht gegossen werden.

Davon zu trennen ist die Eigenverwaltung der Europäischen Union auf der Grundlage des Lissabon-Vertrags und die dienstrechtliche Verankerung der dort eingesetzten Beamten, die auch Durchführungsbestimmungen zum Beurteilungs- und Beförderungswesen umfasst<sup>134</sup>.

## 2. Leistungsprinzip und Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2, 5 GG)

Dienstliche Beurteilungen dienen dazu, eine Grundlage für personelle 36  
Auswahlentscheidungen innerhalb des öffentlichen Dienstes zu schaffen, die den Anforderungen der Dienstrechtstrias in Art. 33 Abs. 2 GG, also Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung, genügen. Zu beachten ist zunächst, dass sich das Leistungsprinzip unmittelbar auf den gleichen Zugang zu allen öffentlichen Ämtern nach Maßgabe von Eignung, Befähigung und fachliche Leistung bezieht, also den Auswahlprozess im Rahmen der Einstellung in den öffentlichen Dienst. Anerkannt ist darüber hinaus, dass dieses Prinzip der Bestenauslese auch Geltung für die nachfolgenden Stufen des Auswahlprozesses beansprucht, die die Besetzung öffentlicher Ämter im Wege der Beförderung zum Inhalt hat<sup>135</sup>. Tendenzen<sup>136</sup>, hierbei zwischen einem allgemeinen Leistungsgrundsatz – die Aufnahme in das Berufsbeamtentum – und einem besonderen Leistungsgrundsatz – Aufstieg innerhalb der Ämterordnung unter Einschluss des Beurteilungswesens – zu unterscheiden, haben sich im Ergebnis nicht als relevante Unterscheidungsgröße durchgesetzt.

134 Vgl. *Reithmann*, Europäisches Dienstrecht und Gericht für den öffentlichen Dienst in der Europäischen Union (...), ZBR 2015, 217 ff. (221).

135 *Jachmann-Michel/Kaiser*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Komm. GG, 7. Aufl. 2018, Art. 33, Rz. 16.

136 Vgl. *Fees*, Der Leistungsgrundsatz im öffentlichen Dienst, ZBR 1967, 203 f. (203); Einzelheiten bei *Güntner*, Beamtenbesoldung nach Leistung, in: Depenheuer/Heintzen u.a. (Hrsg.) *Nomos und Ethos, Hommage an Josef Isensee*, 2002, 377 ff. (387).