

Nana K. A. Baidoo

**Die dienstliche Beurteilung und
ihre Kontrolle durch Gerichte**

Anmerkungen zur Verbesserung
der Personalauswahl im öffentlichen Dienst



Herbert Utz Verlag · München

Inhalt

| | |
|--|----|
| Einleitung | 1 |
| A. Personalentwicklung im öffentlichen Dienst | 1 |
| I. Ein Überblick über die Entwicklungsgeschichte der dienstlichen Beurteilung | 1 |
| 1. Friedrich Wilhelm I. | 1 |
| 2. Joseph II. | 2 |
| 3. Friedrich Wilhelm III. | 2 |
| 4. Friedrich Wilhelm IV. | 3 |
| 5. Fazit | 4 |
| II. Notwendigkeit eines guten Beurteilungsverfahrens | 4 |
| III. Subjektivitätsfalle | 5 |
| B. Art. 33 Abs. 2 GG | 5 |
| I. Das öffentliche Amt | 6 |
| II. Eignung, Befähigung und fachliche Leistung | 6 |
| III. Bestenauslese und Bewerbungsverfahrensanspruch | 8 |
| IV. Notwendigkeit der Leistungsmessung | 9 |
| C. Richterrecht | 9 |
| D. Gang der Untersuchung | 9 |
| Kapitel 1: Die Personalauswahl im öffentlichen Dienst | 10 |
| A. Die Beurteilung | 10 |
| I. Zweckbestimmung | 10 |
| II. Bedeutung der dienstlichen Beurteilung | 12 |
| III. Beurteilung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung | 12 |
| 1. Die Beurteilung der fachlichen Leistung | 13 |
| 2. Die Beurteilung der Befähigung | 14 |
| 3. Die Beurteilung der Eignung | 15 |
| IV. Beurteilungssachverhalt | 16 |
| 1. Inhalt | 17 |
| 2. Sonstige Leistungsnachweise | 17 |
| 3. Plausibilisierung | 18 |

| | | |
|------|--|----|
| V. | Das Gesamturteil | 18 |
| 1. | Nutzen des Gesamtergebnisses | 18 |
| 2. | Bildung des Gesamtergebnisses | 19 |
| B. | Das Beurteilungsverfahren | 19 |
| I. | Beurteilungszuständigkeit | 20 |
| II. | Beurteilung aufgrund mittelbarer Erkenntnisse | 20 |
| 1. | Beurteilungsbeiträge | 21 |
| 2. | Bedeutung für die dienstliche Beurteilung | 22 |
| 3. | Inhalt | 22 |
| III. | Richtwertvorgaben | 23 |
| C. | Beurteilungsarten | 24 |
| I. | Regelbeurteilungen | 1 |
| 1. | Anlasslose Beurteilung | 24 |
| 2. | Beurteilungszeitraum | 25 |
| II. | Anlassbeurteilungen | 25 |
| 1. | Probleme bei der Vergleichbarkeit | 26 |
| 2. | Vergleichsgrundlage | 27 |
| 3. | Vergleichszeitraum | 27 |
| 4. | Ämterpatronage | 27 |
| 5. | Notwendigkeit der Anlassbeurteilung | 28 |
| III. | Laufbahnbeurteilung | 28 |
| IV. | Potenzialbeurteilung | 29 |
| V. | Probezeitbeurteilung | 29 |
| D. | Das Anforderungsprofil | 30 |
| I. | Vielfältige Funktionen des Anforderungsprofils | 31 |
| II. | Vorrang der dienstlichen Beurteilung? | 31 |
| 1. | Vorrang der dienstliche Beurteilung | 32 |
| 2. | Vorrang des Anforderungsprofils | 32 |
| III. | Bindungswirkung des Anforderungsprofils | 33 |
| IV. | Ausgestaltung des Anforderungsprofils | 34 |
| V. | Arten von Anforderungsprofilen | 34 |

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Konstitutives Anforderungsprofil | 35 |
| 2. | Deklaratorisches Anforderungsprofil..... | 35 |
| 3. | Allgemeine Abgrenzung | 35 |
| 4. | Abgrenzung anhand der Beurteilungsmerkmale und ihrer Differenzierbarkeit | 36 |
| 5. | Einschränkung der Organisationsgewalt..... | 37 |
| E. | Die Auswahlentscheidung..... | 38 |
| I. | Auswahlentscheidung nach dem Anforderungsprofil..... | 38 |
| II. | Die Funktion der dienstlichen Beurteilung im Auswahlverfahren | 39 |
| 1. | Hinreichende Differenzierung..... | 39 |
| 2. | Beurteilungsgleichstand | 40 |
| III. | Das Vorgehen bei Bewerbungsgleichstand | 40 |
| 1. | Im Wesentlichen gleich..... | 40 |
| 2. | Im Wesentlichen ungleich..... | 42 |
| 3. | Hilfskriterien | 43 |
| | Kapitel 2 – Bewerbungsverfahrensanspruch..... | 44 |
| A. | Der Anspruch aus Art. 33 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 4 GG | 45 |
| I. | Fehlerfreie Ausübung des Gestaltungsspielraums | 45 |
| II. | Fehlerfreie und faire Verfahrensgestaltung..... | 46 |
| 1. | Auswirkungen des Bewerbungsverfahrensanspruchs auf das Beurteilungsverfahren | 46 |
| 2. | Auswirkungen auf das Auswahlverfahren | 49 |
| B. | Kein Anspruch auf Beförderung | 52 |
| | Kapitel 3: Grundlagen und Probleme des Beurteilungsspielraums | 53 |
| A. | Grundrechtsschutz durch gerichtliches Verfahren..... | 53 |
| I. | Effektiver Rechtsschutz | 54 |
| II. | Grundsätzlich präventiver Rechtsschutz..... | 54 |
| 1. | Hauptsacheverfahren im Eilrechtsschutz | 55 |
| 2. | Ämterstabilität..... | 55 |
| 3. | „Beamtenrechtliche Superrevisionsinstanz“ | 56 |
| III. | Rechtsschutz gegen die erfolgte Ernennung | 57 |
| IV. | Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle | 57 |

| | | |
|------|---|----|
| B. | Beurteilungsspielraum und effektiver Rechtsschutz..... | 58 |
| I. | Gerichtliche Kontrolldichte..... | 58 |
| 1. | Letztentscheidungskompetenz | 59 |
| 2. | Interessen von Exekutive und Judikative..... | 59 |
| 3. | Aufgabe der Gerichte | 61 |
| II. | Art. 19 Abs. 4 GG | 62 |
| 1. | Öffentliche Gewalt | 63 |
| 2. | Schutz subjektiver Rechte | 64 |
| 3. | Eingriff | 65 |
| III. | Effektiver Rechtsschutz | 65 |
| 1. | Wirksamer Rechtsschutz..... | 66 |
| 2. | Grundsatz der vollständigen richterlichen Rechtskontrolle..... | 66 |
| IV. | Exekutive Gestaltungsfreiheit | 67 |
| 1. | Darlegungslast der Behörde | 68 |
| 2. | Sachverhaltsaufklärung | 69 |
| V. | Maßstab verwaltungsgerichtlicher Kontrolle..... | 69 |
| 1. | Festlegung von Grenzen..... | 70 |
| 2. | Aufgabenverteilung..... | 70 |
| 3. | Richterrecht | 71 |
| C. | Ausnahmen von der vollständigen richterlichen Kontrolle | 71 |
| D. | Beurteilungsspielraum..... | 72 |
| I. | Begriffsbestimmung | 73 |
| II. | Voraussetzungen des Beurteilungsspielraums | 73 |
| 1. | Unbestimmte Rechtsbegriffe..... | 74 |
| 2. | Weitere Voraussetzungen..... | 74 |
| III. | Wirkung des Beurteilungsspielraums: Eingeschränkte gerichtliche Kontrolle..... | 75 |
| 1. | Begründung der Rechtsprechung | 75 |
| 2. | Begründungsansatz aus der Literatur | 76 |
| 3. | Einräumung in unbedenklicher Weise | 77 |
| IV. | Stellungnahme | 77 |
| E. | Gerichtliche Kontrolle des Beurteilungsspielraums | 78 |

| | | |
|------|--|----|
| I. | Vergleichbarkeit von Ermessen und Beurteilungsspielräumen | 78 |
| 1. | Vergleich von Sinn und Zweck der Gestaltungsfreiheiten | 79 |
| 2. | Ermessens- und Beurteilungsfehler | 79 |
| 3. | Fazit | 81 |
| II. | Überprüfung von Beurteilungsspielräumen | 81 |
| | Kapitel 4 – Der Beurteilungsspielraum in der dienstlichen Beurteilung | 82 |
| A. | Begrenzung des Beurteilungsspielraums im Prüfungswesen | 83 |
| I. | Sachverhalt der Entscheidung | 83 |
| 1. | Verfahrensgang des Beschwerdeführers zu 1) | 83 |
| 2. | Verfahrensgang des Beschwerdeführers zu 2) | 85 |
| II. | Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts | 87 |
| 1. | Art. 12 Abs. 1 GG | 87 |
| 2. | Grundrechtsschutz durch Verfahren | 88 |
| 3. | Grenzen gerichtlicher Kontrolle | 88 |
| 4. | Eingeschränkte verwaltungsgerichtliche Kontrolle | 88 |
| B. | Übertragung der Rechtsprechung auf die gerichtliche Kontrolle dienstlicher Beurteilungen | 92 |
| I. | Ablehnung der Rechtsprechung durch das Bundesverwaltungsgericht: Beschluss v. 17. März 1993 – 2 B 15/93 | 92 |
| 1. | Persönlichkeitsbedingtes Werturteil | 93 |
| 2. | Reine Werturteile | 93 |
| 3. | Art. 12 Abs. 1 GG | 93 |
| 4. | Relevanz für dienstliche Beurteilungen | 94 |
| II. | Bestätigung durch das Bundesverfassungsgericht: Der Nichtannahmebeschluss vom 29. Mai 2002 – 2 BvR 723/99 | 94 |
| 1. | Vollkontrolle | 94 |
| 2. | Reine Werturteile | 94 |
| 3. | Genügender Rechtsschutz | 95 |
| 4. | Überprüfung fachlicher Meinungsverschiedenheiten | 95 |
| III. | Unterschiede zwischen dienstlichen Beurteilungen und Prüfungsentscheidungen | 95 |
| 1. | Grundrechtliche Prägung der dienstlichen Beurteilung | 96 |
| 2. | Werturteile | 97 |

| | | |
|------|--|-----|
| 3. | Fachliche Anteile in der dienstlichen Beurteilung | 99 |
| C. | Fazit: Gewährleistung von Objektivität und Neutralität im Beurteilungsverfahren | 100 |
| I. | Beurteilungsspielraum bei beurteilungsspezifischen Wertungen | 100 |
| II. | Einzelmerkmale und Tatsachengrundlagen | 100 |
| | Kapitel 5: Normative Ausgestaltung einzelner Beurteilungsverfahren | 101 |
| A. | Grundrechtsschutz durch (Verwaltungs-)Verfahren | 102 |
| I. | Eingeschränkte Kontrolle | 103 |
| II. | Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahren | 103 |
| B. | Konkretisierungen von Art. 33 Abs. 2 GG | 104 |
| C. | Gang der Untersuchung | 105 |
| D. | Gesetzliche Regelungen | 105 |
| I. | Bundesbeamtengesetz (BBG) | 105 |
| 1. | Regelbeurteilung | 105 |
| 2. | Verordnungsermächtigung | 106 |
| II. | Landesbeamtengesetz (LBG) NRW | 106 |
| 1. | Probezeitbeurteilung | 106 |
| 2. | Anlass- und Regelbeurteilung | 106 |
| 3. | Fiktive Fortschreibung | 107 |
| III. | Soldatengesetz (SG) | 107 |
| IV. | Deutsches Richtergesetz (DRiG) | 107 |
| V. | Richter- und Staatsanwältegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LRiStaG) | 107 |
| E. | Laufbahnverordnungen | 108 |
| I. | Bundeslaufbahnverordnung (BLV) | 108 |
| 1. | Regel- und Anlassbeurteilungen | 108 |
| 2. | Das Gesamturteil | 109 |
| 3. | Beurteilungsverfahren | 109 |
| II. | Soldatenlaufbahnverordnung (SLV) | 110 |
| 1. | Regel- und Anlassbeurteilung | 110 |
| 2. | Richtlinienermächtigung | 111 |
| 3. | Beurteilungsinhalt | 111 |

| | | |
|------|--|-----|
| 4. | Beurteilungszuständigkeit | 111 |
| 5. | Vergleichsgruppen | 111 |
| 6. | Richtwerte | 111 |
| 7. | Abänderung und Aufhebung von Beurteilungen | 112 |
| 8. | Eröffnung der Beurteilung | 112 |
| III. | Laufbahnverordnung (LVO) NRW..... | 112 |
| 1. | Leistungsgrundsatz..... | 113 |
| 2. | Probezeitbeurteilung | 113 |
| 3. | Regelbeurteilung | 113 |
| 4. | Vergleichsgruppen | 113 |
| 5. | Richtwertvorgaben | 113 |
| 6. | Fiktive Fortschreibung der Beurteilung..... | 114 |
| IV. | Verordnung über die Laufbahn der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Laufbahnverordnung der Polizei – LVOPol) | 114 |
| 1. | Probezeit..... | 114 |
| 2. | Feststellung der Bewährung..... | 114 |
| F. | Beurteilungsrichtlinien | 115 |
| I. | Zentrale Dienstvorschrift (ZDv) 20/6 – Bestimmungen über die Beurteilung der Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr | 115 |
| 1. | Zweck der Beurteilung..... | 116 |
| 2. | Arten der Beurteilung..... | 116 |
| 3. | Beurteilungsbeiträge | 120 |
| 4. | Prognosen | 121 |
| 5. | Beurteiler..... | 122 |
| 6. | Verfahren..... | 122 |
| 7. | Beurteilungszeitraum | 124 |
| 8. | Behandlung von Beschwerden..... | 125 |
| 9. | Stellungnahme..... | 125 |
| II. | Dienstliche Beurteilungen der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen | 128 |
| 1. | Zweck der Beurteilung..... | 129 |
| 2. | Arten der Beurteilung..... | 129 |

| | | |
|---|--|-----|
| 3. | Zuständigkeit | 130 |
| 4. | Beurteilungsmerkmale | 130 |
| 5. | Benotung | 131 |
| 6. | Prognose | 132 |
| 7. | Verfahren | 132 |
| 8. | Stellungnahme | 133 |
| III. | Richtlinien für die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten im Bereich der Polizei (BRL Pol) | 134 |
| 1. | Zweck und Bedeutung der Beurteilung | 134 |
| 2. | Beurteilungsarten | 134 |
| 3. | Beurteilungsbeiträge | 137 |
| 4. | Beurteilungssachverhalt | 138 |
| 5. | Beurteilungsmerkmale | 139 |
| 6. | Beurteilungszuständigkeit | 140 |
| 7. | Beurteilungsverfahren | 141 |
| 8. | Bewertung | 142 |
| 9. | Berücksichtigung von Behinderungen | 142 |
| 10. | Vergleichsgruppen und Richtwertvorgaben | 143 |
| 11. | Gesamturteil | 144 |
| 12. | Bekanntgabe | 145 |
| 13. | Behandlung von Beschwerden | 145 |
| 14. | Stellungnahme | 145 |
| Kapitel 6: Kritische Auseinandersetzung mit der dienstlichen Beurteilungen und ihrer Kontrolle | | 148 |
| A. | Kritik an der „Kultur“ in der Verwaltung | 148 |
| I. | Vermutungen zur Verwaltungserleichterung | 149 |
| 1. | Das „Erfahrungs-Argument“ | 149 |
| 2. | Verfestigung von Strukturen und Denkweisen | 150 |
| 3. | Steuerung durch dienstliche Beurteilungen | 151 |
| 4. | Auswahlentscheidung mittels Prognosen | 152 |
| II. | Fazit | 153 |
| B. | Kritik am Umgang mit der dienstlichen Beurteilung | 153 |

| | | |
|------|---|-----|
| I. | Auswahl anhand eines Gesamturteils | 154 |
| 1. | Laufbahnprinzip vs. Bestenauslese | 154 |
| 2. | Besetzung von Ämtern | 155 |
| II. | Vergleichbarkeit von Beurteilungen | 155 |
| III. | Beurteilungsmaßstab | 156 |
| 1. | Kein absoluter Maßstab | 156 |
| 2. | Richtwertvorgaben und Quotenregelungen | 157 |
| 3. | Fazit | 160 |
| IV. | Beurteilungszuständigkeit | 160 |
| 1. | Mittelbare Beurteilung | 161 |
| 2. | Unterstellungsverhältnis | 161 |
| 3. | Beurteiler als Nebenamt | 162 |
| V. | Validität von Eignungs- oder Potentialbeurteilungen | 162 |
| 1. | Mangelnde Dokumentation | 162 |
| 2. | Praktische Handhabung | 163 |
| 3. | Voraussetzungen für eine valide Prognose | 163 |
| 4. | Fazit | 163 |
| C. | Kritik an der gerichtlichen Kontrolle dienstlicher Beurteilungen | 164 |
| I. | Reine Werturteile | 164 |
| II. | Rechtsschutz durch (unabhängige) Richter | 165 |
| 1. | Richterliche Unabhängigkeit | 165 |
| 2. | Sachliche und persönliche Unabhängigkeit | 166 |
| 3. | Innere Unabhängigkeit | 167 |
| 4. | Lösungsansatz: Entkoppelung der Beurteilungsgrundsätze | 172 |
| 5. | Resümee | 174 |
| | Kapitel 7: Gedanken zu einer Verbesserung der Personalauswahl im öffentlichen Dienst | 174 |
| A. | Ziele | 174 |
| B. | Grundvoraussetzungen | 175 |
| I. | Attraktivität | 175 |
| II. | Objektivität | 176 |
| III. | Personalentwicklung | 176 |

| | |
|--|-----|
| IV. Optimale Besetzung eines Dienstpostens | 177 |
| V. Transparenz und Akzeptanz..... | 177 |
| VI. Sicherstellung von korrekten Ergebnissen..... | 177 |
| VII. Justiziabilität..... | 178 |
| C. Dienstliche Beurteilung..... | 178 |
| I. Beurteiler..... | 179 |
| 1. Überforderung..... | 179 |
| 2. Schulungen..... | 179 |
| 3. Unmittelbarkeit der Erkenntnisse..... | 179 |
| II. Beurteilungsarten | 180 |
| 1. Strukturierte Regelbeurteilung..... | 180 |
| 2. Anlassbeurteilungen..... | 183 |
| III. Beurteilungsmerkmale | 186 |
| 1. Wertungen in der dienstlichen Beurteilung | 186 |
| 2. Reine Werturteile | 187 |
| 3. Sachwidrige Erwägungen..... | 187 |
| 4. Fazit | 188 |
| IV. Beurteilungsmaßstab | 188 |
| V. Beurteilungszeitraum | 189 |
| VI. Stehzeiten | 189 |
| D. Beurteilungsverfahren..... | 190 |
| I. Digitalisierung des Beurteilungsverfahrens..... | 190 |
| II. Selbstbild..... | 191 |
| III. Einordnung in die Vergleichsgruppe | 191 |
| E. Auswahlverfahren | 192 |
| I. Auswahl nach dem Gesamturteil | 192 |
| II. Anforderungsprofil..... | 192 |
| 1. Deklaratorisches Anforderungsprofil..... | 192 |
| 2. Konstitutives Anforderungsprofil | 193 |
| III. Aktualisierung vor Personalmaßnahmen | 193 |
| IV. Digitalisierung und Auswahlbeurteilung | 193 |

| | |
|---|-----|
| Schlussbemerkungen | 194 |
| I. Stand des Beurteilungswesens | 194 |
| II. Gerichtliche Kontrolle dienstlicher Beurteilungen und Auswahlentscheidungen..... | 195 |
| III. Eigene Lösungsansätze | 196 |
| Literaturverzeichnis..... | 197 |