

Zur Einführung von Beurteilungsrichtlinien bei den bremischen Gerichten und Staatsanwaltschaften – Allgemeine Verfügung des Senators für Justiz und Verfassung vom 07.03.2008 – 2200/1.

von Wilfried Walinski, Personalreferent beim Senator für Justiz und Verfassung in Bremen

I. Vorbemerkung

Der nachfolgende Aufsatz soll Erläuterungen zu der AV des Senators für Justiz und Verfassung über die Beurteilungen für die Bediensteten der Gerichte und Staatsanwaltschaften vom 07.03.2008 – 2200/1¹ geben. Anliegen des Verfassers ist, die von ihm begleitete Entwicklung der AV und die Motive ihrer grundlegenden Regelungen darzustellen. Zielgruppe sind neben der interessierten Fachöffentlichkeit und den Bediensteten bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften, deren Leistungen usw. nach der AV beurteilt werden sollen, insbesondere auch diejenigen Personen, die als Beurteiler oder Vorbeurteiler mit der praktischen Anwendung befasst sein werden.

II. Zu der Vorgeschichte und Entwicklung der AV

Mit der AV werden für ihren Geltungsbereich, also für alle Bediensteten der ordentlichen Gerichte und Staatsanwaltschaften, die nicht Richter oder Staatsanwalt sind, erstmals verbindliche Beurteilungsrichtlinien geschaffen. Abgesehen von dem Teilbereich Justizvollzug gab es in der bremischen Justiz jahrzehntelang keine abschließenden Regularien, nach welchen einheitlichen Kriterien Beurteilungen zu erstellen sind und welches Verfahren dabei zu beachten ist. Selbst für die Beurteilungen von Richtern und Staatsanwälten ist erst im Jahr 2003 eine überholte und nicht mehr praktikable Richtlinie aus dem Jahre 1961 abgelöst worden².

Eine solche Regelungslücke ist für die bundesrepublikanische Justizlandschaft einmalig. Ihre Folgen für die Behandlung von Beurteilungen in der Praxis waren und sind bis heute unübersehbar. Allgemeine Verunsicherung, Vermeidungsstrategien und – wo die Erteilung einer Beurteilung schließlich unausweichlich war – uneinheitliche Handhabungen kennzeichneten die Lage. Die Beurteiler entwickelten in ihrer Not ggf. eigene, ihnen spontan als passend erscheinende Merkmale und Maßstäbe über die zu bewertende Leistung. Verschiedentlich

¹ Im Folgenden: die AV

² Allgemeine Verfügung des Senators für Justiz und Verfassung vom 28.05.2003 – 2200/1 -

zogen sie auch anderweitig geltende Regelungen³ analog heran. Es liegt auf der Hand, dass mit einer solchermaßen ungeordneten Praxis eine Vergleichbarkeit der Beurteilungen nicht zu erreichen war. An die Erteilung von periodischen (Regel-) Beurteilungen war schon gar nicht zu denken. Im Wesentlichen bestand das Ergebnis bei den bremischen Gerichten und Staatsanwaltschaften – ob es um Rechtspfleger, Gerichtsvollzieher, Beamte des mittleren Dienstes, Justizwachtmeister, Bedienstete der Sozialen Dienste in der Justiz, um Angestellte oder um Arbeiter ging – darin, dass die im Verlauf des Berufslebens gezeigten Leistungen kaum jemals dokumentiert wurden⁴. Die wenigen erteilten Beurteilungen waren wie beschrieben uneinheitlich und damit so gut wie wertlos. Zieht man in Betracht, dass die Erbringung guter Arbeitsleistungen Voraussetzung für berufliches Fortkommen ist, so ist bemerkenswert, dass es den meisten Bediensteten dennoch - also ohne dass belastbare Beurteilungen ihres Leistungsbildes dokumentiert worden wären – in der Vergangenheit gelungen ist, Beförderungspositionen zu erreichen.

Geht man den Ursachen für die bisher bestehende Regelungslücke nach, so stellt man fest, dass effektive gesetzliche Vorgaben über Beurteilungsrichtlinien erst sehr spät in das bremische Landesbeamtenrecht implementiert wurden. § 95 BremBG in der geltenden Fassung wurde erst im Jahre 2003 in das Gesetz eingefügt⁵. Zuvor hieß es an dieser Stelle lediglich, dass dem Beamten nach Beendigung des Beamtenverhältnisses (!) auf Antrag ein Dienstzeugnis über Art und Dauer der von ihm bekleideten Ämter erteilt werde. Nur auf Verlangen des Beamten hatte das Dienstzeugnis auch über die ausgeübte Tätigkeit und seine Leistungen Auskunft zu geben⁶. Auf Grund der seit 2003 geltenden Ermächtigung in § 95 Abs. 2 BremBG wurde schließlich mit Wirkung vom 01.04.2006 die Bremische Beurteilungsverordnung (BremBeurtV)⁷ – eine Rechtsverordnung des Senats – erlassen, die ihrerseits die Ermächtigungsgrundlage für die von den obersten Dienstbehörden zu erlassenden Beurteilungsrichtlinien, also auch für die AV⁸, enthält. Die AV ist die erste auf Grund der Ermächti-

³ z. B. die Richtlinien für Richter und Staatsanwälte oder die Formblätter aus der allgemeinen Verwaltung für die Feststellung der Bewährung von Beamten auf Probe

⁴ Eine Ausnahme bildeten die Feststellung der Bewährung nach Ablauf der laubbahnrechtlichen Probezeit sowie die Beurteilungen von Justizverwaltungsbeamten im Rahmen der Aufstiege in den gehobenen Dienst sowie in den höheren Dienst

⁵ Artikel 2 des 9. Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 08.04.2003 (Brem.GBl. S. 151)

⁶ In § 19 der Bremischen Laufbahnverordnung (BremLVO) vom 28.05.1979 hieß es bis zur Aufhebung dieser Vorschrift im Jahre 2003 immerhin schon, dass Eignung und Leistung des Beamten zu beurteilen seien, wenn es die dienstlichen oder persönlichen Verhältnisse erforderten (vgl. § 95 BremBG in der geltenden Fassung). Die oberste Dienstbehörde, also seinerzeit die Senatskommission für das Personalwesen, ist aber dem Auftrag aus § 19 Abs. 4 BremLVO, Beurteilungsrichtlinien zu erlassen, nie nachgekommen.

⁷ Brem.GBl. S. 154

⁸ § 2 Abs. 2

gung in der Bremischen Beurteilungsverordnung erlassene Richtlinie. Noch in Vorbereitung befindet sich der von einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe erstellte Entwurf einer Richtlinie für den Bereich der allgemeinen Verwaltung, der Mustercharakter für die übrigen Bereiche haben soll. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat dem Entwurf am 05.02.2008 im ersten Durchgang zugestimmt.

Die AV stimmt inhaltlich im Wesentlichen mit dem genannten Entwurf überein⁹.

Bedenkt man, dass der Grundsatz über Eignung, Befähigung und fachliche Leistung als Kriterium für den Zugang zu öffentlichen Ämtern seit Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 geltendes Verfassungsrecht ist¹⁰ und auch dessen einfachgesetzliche Wiederholung und Bekräftigung im Bremischen Landesbeamtenrecht seit Inkrafttreten des Bremischen Beamtengesetzes im Jahre 1957 im Bremischen Gesetzblatt zu finden ist¹¹, muss die Zurückhaltung des bremischen Gesetz- und Verordnungsgebers bei dem Thema der dienstlichen Beurteilungen überraschen. Aus Sicht des Verfassers spiegelt sich darin die über lange Jahre im Land Bremen vorherrschende skeptische Haltung gegenüber dienstlichen Beurteilungen wieder. Es wurde vorwiegend als Instrument der Repression und Sanktion angesehen, das zu Demotivation und Frustration der Betroffenen führe. Verschiedentlich werden solche Bedenken auch heute noch erhoben¹².

Erst ganz allmählich begann sich die Erkenntnis durchzusetzen, dass nach einheitlichen Kriterien erstellte Beurteilungen nicht nur schlicht notwendig sind, weil sie unentbehrliche Grundlage für Auswahlentscheidungen nach dem erwähnten Prinzip der Bestenauslese sind¹³, sondern auch als positives Instrument der Personalentwicklung sinnvoll und im Interesse der Bediensteten genutzt werden können. Im Jahre 2003 begann in diesem Kontext – von dem Landgericht Bremen initiiert – ein Projekt der Gerichte und Staatsanwaltschaften zur Einführung von Instrumenten und Methoden der Personalentwicklung in der Bremer Jus-

⁹ Der Verfasser hat die grundlegenden Überlegungen bei der Vorbereitung der AV aus der Justiz (s. dazu im Folgenden unter Abschnitt III.) in die genannte ressortübergreifende Arbeitsgruppe eingebracht.

¹⁰ Art. 33 Abs. 2 GG

¹¹ § 9 BremBG

¹² s. Abschnitt IV

¹³ Auswahlentscheidungen nach dem Prinzip der Bestenauslese sind auf Grund aktueller Beurteilungen zu treffen. Ältere Beurteilungen können zusätzlich berücksichtigt werden. Als Erkenntnisse, die über Eignung, Befähigung und fachliche Leistung Aufschluss geben, sind sie vor Hilfskriterien heranzuziehen. Erst wenn alle unmittelbar leistungsbezogenen Erkenntnisquellen ausgeschöpft sind und die Bewerber „im Wesentlichen gleich“ einzustufen sind, sind Hilfskriterien heranzuziehen (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.02.2003 – 2 C 16/02 = NVwZ 2003, S. 1397 und BVerwG, Urt. v. 19.12.2002 – 2 C 31/01 = NVwZ 2003, S. 1398).

tiz. Themen waren neben den Beurteilungsrichtlinien auch Jahresgespräche und Zielvereinbarungen, Anforderungsprofile, Verbesserung der Fort- und Weiterbildung und der Kommunikation und Information, Führungskräfteentwicklung sowie Leistungsanreize¹⁴. Einige Jahre zuvor hatte schon eine Arbeitsgruppe im Amtsgericht Bremen Vorschläge für die Grundlagen von Mitarbeiterbeurteilungen vorgelegt. Beide Projekte wurden von den Bediensteten selbst initiiert und getragen („bottom-up“), weil sie ein eigenes Interesse an einheitlichen Regularien für Beurteilungen erkannten. Nachdem die Bremische Beurteilungsverordnung wie erwähnt im April 2006 in Kraft getreten war, konnte eine anschließend einberufene Arbeitsgruppe aus Vertretern der Gerichte und Staatsanwaltschaften einschließlich ihrer Mitbestimmungsorgane sowie des Senators für Justiz und Verfassung¹⁵ noch im November desselben Jahres einen Entwurf vorlegen, der Grundlage für die AV wurde.

Die Erwägungen der Arbeitsgruppe stimmen übrigens fast ausnahmslos mit den Ansätzen überein, wie sie schon in den siebziger und achtziger Jahren verfolgt wurden und in dem Aufsatz von Schaefer aus dem Jahre 1983: „Die dienstliche Beurteilung – Probleme, Entwicklungen, Lösungsmöglichkeiten“¹⁶ wiedergegeben werden. Die Ausführungen von Schaefer sind aus Sicht des Verfassers auch heute noch aktuell und überzeugend. Zu verschiedenen einzelnen Punkten wird im Folgenden auf sie verwiesen.

III. Zu den grundlegenden Inhalten der AV

1. Regelbeurteilungen

Die AV sieht vor, dass Beurteilungen in regelmäßigen Abständen, also auch unabhängig von äußeren Anlässen wie etwa Auswahlverfahren für Beförderungsstellen, erteilt werden¹⁷. Sie

¹⁴ Auch zu diesen Themenbereichen sind inzwischen ganz überwiegend Regelungen in Kraft gesetzt worden, z. B. die Allgemeinen Verfügungen des Senators für Justiz und Verfassung vom 02.08.2007 – 2012 – über die Führungskräfteentwicklung und vom 20.12.2007 – 5112 – über die Anforderungsprofile für die Berufsgruppen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften; für Jahresgespräche sind dezentrale Regelungen in den einzelnen Dienststellen eingeführt worden.

¹⁵ Die Beratungen dieser Arbeitsgruppe waren aus Sicht des Verfassers erfreulicherweise außerordentlich konstruktiv. Trotz des relativ großen Teilnehmerkreises wurde sehr sachbezogen diskutiert und über Vorschläge zügig entschieden. Den Teilnehmern sei an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich gedankt.

¹⁶ ZBR 1983, S. 173ff. Schaefer berichtet über die Reformbemühungen mit dem Bericht der Studienkommission für den öffentlichen Dienst 1973, dem Aktionsprogramm der Bundesregierung 1976 zur Dienstrechtsreform sowie die anschließende Entwicklung eines neuen Beurteilungsmodells im Bundesministeriums des Innern mit wissenschaftlicher Begleitung und abschließender Evaluation 1980. Schaefer stellt sodann die wesentlichen Elemente des Modells vor und kommentiert sie. Der Aufsatz ist zur Lektüre zu empfehlen.

¹⁷ Abschnitt IV, insb. Nr. 1. Buchst. c)

kommt damit der Vorgabe der Bremischen Beurteilungsverordnung¹⁸ nach. Die dafür geltenden Perioden (ein Jahr, zwei, drei und schließlich fünf Jahre) verlängern sich mit der Dauer der Berufszugehörigkeit. Die Einführung von Regelbeurteilungen gehört zu den zentralen Neuerungen durch die Bremische Beurteilungsverordnung und die AV. Zu hoffen ist, dass es damit gelingt, die skeptische Haltung gegenüber dem Beurteilungswesen zu überwinden. Regelmäßige praktische Erfahrungen werden den Unsicherheiten und Ängsten im Umgang mit dem Instrument auf beiden Seiten entgegenwirken. Gleichzeitig wird es eher möglich sein, Beurteilungen auch zur Planung des Personaleinsatzes und der Personalentwicklung zu nutzen. Sich auf beiden Seiten über den Leistungsstand und deren Entwicklung klar zu werden, ist auch für solche Bediensteten sinnvoll, bei denen kein Aufgabenwechsel bevorsteht. Zu denken ist an die Prüfung von Weiterqualifizierungsbedarfen zur Behebung noch bestehender Defizite in der Aufgabenwahrnehmung oder zur Anpassung an veränderte Anforderungen. Regelbeurteilungen sind schließlich insbesondere weit weniger als Anlassbeurteilungen dem Angriff ausgesetzt, sie seien zielgesteuert, denn sie werden unabhängig von anstehenden Personalentscheidungen erstellt. Mehrere Beurteilungen, die in regelmäßigen Abständen schlüssig aufeinander folgen, erzeugen zusammen ein plausibleres und zuverlässigeres Bild über die Leistungen des Bediensteten und sind daher auch als Grundlage für Auswahlentscheidungen besser geeignet. Zufällige Ausreißer in einzelnen Beurteilungen, sei es durch momentane Leistungsschwankungen oder auch belastete Arbeitsbeziehungen zu bestimmten Vorgesetzten oder Kollegen, können eher kompensiert werden¹⁹.

Seitens der Dienststellen ist zu Recht darauf hingewiesen worden, dass mit der Einführung von Regelbeurteilungen ein nicht unerheblicher zusätzlicher Arbeitsaufwand für die Praxis verbunden sein wird. Trotz dieser Belastung haben sie aber angesichts der erwarteten positiven Auswirkungen einhellig die Einführung des Instruments unterstützt – auch unabhängig von der durch die Bremische Beurteilungsverordnung schon getroffenen Festlegung. Insbesondere haben auch die Mitbestimmungsorgane der ordentlichen Gerichte und der Staatsanwaltschaften, die sich geäußert haben, ihre Zustimmung erklärt. Der als der örtliche Personalrat für das Finanzgericht fungierende Gesamtpersonalrat hat demgegenüber Bedenken erhoben²⁰, denen sich Personalräte anderer Fachgerichte angeschlossen haben. Aus die-

¹⁸ § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 7

¹⁹ zur Anfechtbarkeit von Anlassbeurteilungen s. auch Schaefer aaO, Abschnitt 4.1

²⁰ s. auch Beitrag in „MUMM“ – Mitarbeiterinnen- Und Mitarbeiter-Magazin des Gesamtpersonalrats für das Land und die Stadtgemeinde Bremen, Ausgabe 3/2007, S. 16: „Regelbeurteilung von ganz oben – Gibt's sonst nichts zu tun?“

sem Grund ist der Geltungsbereich der AV im ersten Schritt zunächst auf die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften beschränkt worden²¹.

Um Belastungsspitzen durch Regelbeurteilungen insbesondere in größeren Dienststellen zu vermeiden, ist von der Einführung einheitlicher Stichtage abgesehen worden.

2. Arbeitnehmer, ältere Bedienstete

Die AV gilt nach ihrem Abschnitt I Nr. 1 für die Bediensteten der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften mit Ausnahme der Richter und die Staatsanwälte²². Ihr Geltungsbereich erstreckt sich damit nicht nur auf die Beamten, sondern auch auf die Arbeitnehmer. Insofern greift zwar nicht die Ermächtigungsgrundlage der Bremischen Beurteilungsverordnung²³. Bei Erarbeitung der AV bestand aber Einigkeit darüber, dass es wegen der in weiten Teilen der Justiz, vor allem in den Geschäftsstellen und Service-Einheiten, aber z. B. auch bei den Sozialen Diensten beim Landgericht Bremen statusübergreifenden Funktionen erforderlich ist, einheitliche Grundlagen für die Beurteilungen beider Statusgruppen zu schaffen. Bei der Besetzung von herausgehobenen Funktionen usw. kann der Bedarf entstehen, Auswahlentscheidungen nach dem Prinzip der Bestenauslese unter Einbeziehung von Arbeitnehmern zu treffen. Die Tatsache, dass der Geltungsbereich der Bremischen Beurteilungsverordnung sich nur auf Beamte erstreckt, steht der Schaffung von Beurteilungsvorschriften für Arbeitnehmer nicht entgegen. Grundlage solcher Vorschriften ist das allgemeine Organisationsrecht des Dienstherrn²⁴

Nach Abschnitt IV Nr. 5 der AV werden Bedienstete, die älter als 55 Jahre sind, auf eigenen Antrag nicht mehr (regel-)beurteilt. Diese Regelung war Ergebnis der Abstimmung mit den Mitbestimmungsorganen. Im ursprünglichen Entwurf war vorgesehen, dass die genannten lebensälteren Bediensteten nur auf eigenen Wunsch (regel-)beurteilt werden. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis ist damit ausdrücklich umgekehrt ausgestaltet worden, d. h. dass soweit sich die älteren Bediensteten nicht äußern, eine Regelbeurteilung vorgenommen wird.

²¹ Mit dem Gesamtpersonalrat bestand auch Dissens über die Art seiner Beteiligung.

²² zur Regelung für Richter und Staatsanwälte s. Fußnote 2

²³ s. Fußnoten 7 und 8

²⁴ s. auch Schaefer aaO, Abschnitt 6.3, für die Freie Hansestadt Bremen s. Art. 118 der Landesverfassung

3. Bildung der Gesamtnote der Leistungsbeurteilung

Prinzipiell gilt: Die Gesamtnote bildet sich aus der Zusammenfassung der Benotungen der Einzelmerkmale. Im Gegensatz zu anderen Beurteilungsrichtlinien²⁵ ist die Gesamtnote aber nicht lediglich rechnerisches Ergebnis der Einzelnoten. Es gibt dementsprechend auch keine schematischen Faktoren für die Gewichtung der Einzelmerkmale. Die AV lässt vielmehr bewusst Raum für individuelle Erwägungen darüber, welche Bedeutung die Einzelmerkmale für die Gesamtnote des zu beurteilenden Bediensteten haben. Auch soll es möglich sein, merkmalsübergreifende Gesichtspunkte, also solche, die sich nicht (nur) auf bestimmte Einzelmerkmale beziehen, bei der Bildung der Gesamtnote zu berücksichtigen. Damit ist dem Umstand Rechnung getragen, dass das Gewicht der einzelnen Merkmale in den vielen verschiedenen Aufgabenbereichen und Funktionen innerhalb des Geltungsbereichs der AV sehr unterschiedlich sein kann. Auch können sich die Bedeutungen der einzelnen Merkmale und ihr Zusammenwirken bei unterschiedlichen Persönlichkeitsprofilen individuell unterschiedlich ausprägen.

Grund für diesen individuelleren Ansatz sind die negativen Erfahrungen mit schematisch festgelegten Gewichtungsfaktoren nach den o. g. Richtlinien²⁶. Bei Entwicklung dieser Richtlinien hatte man offensichtlich geglaubt, mit abstrakten Vorfestlegungen eine hohe Akzeptanz zu erzielen, weil die Rechenfaktoren für alle Bediensteten in gleicher Weise zur Anwendung kämen. Die erhoffte Akzeptanz konnte indessen in keiner Weise erreicht werden. Die praktische Erfahrungen zeigen, dass im Vorhinein festgelegte Gewichtungen der Beurteilung des einzelnen Bediensteten nicht gerecht werden. Die Frage, wie die Stärken und Schwächen der vielen individuellen Charaktere und Persönlichkeiten zusammenwirken, kann nicht abstrakt allgemeingültig durch Richtlinien beantwortet werden. Gleiches gilt für die vielen fachspezifisch unterschiedlichen Anforderungen in den einzelnen Dienststellen und Abteilungen. Kaum zu vermitteln ist, dass rechnerische Unterschiede von einzelnen Hundertsteln in der Gesamtnote über die Leistungsrangfolge in einer Gruppe von Beamten entscheiden sollen. Auch war in der praktischen Anwendung zu beobachten, dass die Beurteiler Korrekturen an den Einzelnoten vornahmen, um daraus das gewünschte rechnerische Gesamtergebnis zu erhalten. Solche Manipulationen konterkarieren den Sinn der Gewichtungen und entwerten die für die Einzelmerkmale vergebenen Noten. Schließlich ist zu bedenken, dass die ein-

²⁵ namentlich nach den Richtlinien für den Aufstieg in den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst vom 20.10.2003 (Brem.GBl. S. 839) und den Richtlinien für den Aufstieg in den höheren Dienst vom 20.10.2003 (Brem.GBl. S. 852).

²⁶ s. Fußnote 25

zelen Beurteilungsmerkmale sich auch bei größtmöglicher Sorgfalt bei ihrer sprachlichen Bestimmung nicht immer völlig eindeutig und trennscharf voneinander abgrenzen lassen. Schnittmengen etwa zwischen den Merkmalen Soziale Kompetenz, Führungskompetenz, Kooperation, Information, Kommunikation sowie mündlicher (verbaler oder nonverbaler) und schriftlicher Ausdrucksfähigkeit sind in der Eigenart dieser Merkmale angelegt. Durch im Vorhinein festgelegte Gewichtungsfaktoren lassen sich diese Schnittmengen nicht adäquat abbilden.

Schematische Gewichtungsfaktoren der Einzelbenotungen haben sich aus diesen Gründen und den praktischen Erfahrungen nicht bewährt. Sie beinhalten zur Überzeugung des Verfassers eine der gravierendsten Schwachstellen in Beurteilungssystemen.

Der neue Ansatz nach der AV mit der stärkeren Betonung auf die individuelle Bestimmung der Gesamtnote stellt höhere Anforderungen an die Beurteiler. Sie müssen darüber entscheiden, ob bestimmte einzelne Beurteilungsmerkmale stärker als andere das Gesamtleistungsbild prägen. Sie haben insbesondere die Anforderungen zu berücksichtigen, die der Dienstposten an den zu Beurteilenden stellt. Weiter haben sie in Betracht zu ziehen, wie die einzelnen zu bewertenden Kriterien zusammenwirken, mit anderen Worten, wie die Stärken und Schwächen des zu Beurteilenden in ihrer Gesamtschau zu bewerten sind²⁷. Die Gesamtnote ist damit Ergebnis eines Abwägungsprozesses, in dem alle relevanten Kriterien und Umstände einzubeziehen sind²⁸.

Diese Abwägung ist selbstverständlich subjektiv geprägt. Aus Sicht des Verfassers macht es keinen Sinn, diesen Umstand zu bestreiten. Es erscheint allemal überzeugender, sich dazu zu bekennen, dass mit der Beurteilung ein persönliches Werturteil²⁹ abgegeben wird, als den Schein von rechnerischer Genauigkeit und objektiver Gerechtigkeit aufrechtzuerhalten. Dies soll kein Plädoyer für willkürliche Beurteilungen sein. Im Gegenteil: Nur wenn man sich der Verantwortung bewusst ist, die mit der Abgabe des Werturteils verbunden ist, wird man in der Lage sein, der Anforderung bei der Abfassung einer Beurteilung im Interesse beider Seiten gerecht zu werden.

Die Bestimmung der Gesamtnote soll also Ergebnis der Gesamtbetrachtung und -bewertung des Profils und der Leistungen des Bediensteten sein und damit einer über die Benotungen

²⁷ Menschen mit ihren individuellen Eigenschaften und Stärken erreichen auf völlig unterschiedliche Art und Weise gute Arbeitsergebnisse. Bei der Gesamtnote sind diese Ergebnisse von entscheidender Bedeutung - unabhängig davon, welche individuellen Merkmale im Einzelnen dazu beigetragen haben.

²⁸ s. auch Schaefer aaO, Abschnitt 5.4

²⁹ s. § 4 Abs. 1 Satz 2 BremBeurtV, Abschnitt I. Nr. 2 Satz 2 der AV

der Einzelmerkmale hinausgehenden Erwägung. Die Gesamtnote muss gleichwohl selbstverständlich unter Berücksichtigung der Einzelbenotungen plausibel sein.

4. Benotungen der Einzelmerkmale, Notenstufen und Fragenkatalog

a)

Die Benotungen der Einzelmerkmale sollen möglichst individuell, d. h. unter Bezug auf die konkrete Arbeitsumgebung des Bediensteten begründet und erläutert werden. Die Erläuterungen haben die Funktion, die Benotungen für den Beurteilten plausibel zu machen. Wichtig ist hier vor allem, dass der Beurteilte sich in diesen Erläuterungen in seiner konkreten Arbeit „wiederfindet“. Unbedingt zu vermeiden sind vorformulierte Textbausteine, die nicht auf den Einzelfall eingehen. Solche Fehlentwicklungen waren in der Vergangenheit z. B. in Beurteilungen im Bereich des Justizvollzuges zu beobachten. Nicht notwendig ist, (nur) solche Formulierungen zu verwenden, aus denen eine bestimmte Note bereits eindeutig herzuleiten ist. Selbstverständlich müssen – insofern gilt hier das Gleiche wie in dem Verhältnis zwischen den Einzelmerkmalen und der Gesamtnote – die Benotung des Einzelmerkmals und dessen Erläuterung widerspruchsfrei und schlüssig zueinander passen.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich bereits, dass es auf die Länge des Erläuterungstextes für die Benotung nicht ankommen kann. Eine gute Note lässt sich ggf. auch kurz begründen und umgekehrt.

Die Benotungen der Einzelmerkmale tragen dazu bei, die Beurteilungen der Bediensteten besser miteinander vergleichbar zu machen. In früheren Beurteilungssystemen waren solche Einzelbewertungen nicht vorgesehen; die Gesamtnote war somit ausschließlich auf der Grundlage verbaler Beschreibungen, die oft wenig strukturiert und differenziert vorgenommen wurden, zu vergeben. Benotungen einzelner Merkmale zu vergeben, wie dies die AV vorsieht, ist aus zwei Gründen sinnvoll: Zum einen ist dieser Zwischenschritt für den Beurteiler hilfreich, um anschließend die Gesamtnote zu entwickeln. Zum anderen ist die Gesamtnote damit auch für den zu Beurteilenden besser nachvollziehbar.

b)

Die Zahl der Notenstufen ist in der Bremischen Beurteilungsverordnung auf fünf festgelegt³⁰. Anlage 2 zu der AV enthält Hinweise, in welchen Fällen die einzelnen Stufen als zutreffend

³⁰ § 6 BremBeurtV: 5 – hervorragend, 4 – übertrifft die Anforderungen, 3 – entspricht voll den Anforderungen, 2 – entspricht eingeschränkt den Anforderungen, 1 – entspricht nicht den Anforderungen.

anzusehen sind. Um zu vermeiden, dass die Einzelbenotungen einer Beurteilung mit abstrakten Textbausteinen erläutert und begründet werden (s. oben unter a)), ist bewusst davon abgesehen worden, wie in den bisherigen Beurteilungsrichtlinien für den Justizvollzug feingliedrige Definitionen der fünf Notenstufen zu allen Einzelmerkmalen vorzugeben³¹. Die Hinweise gem. Anlage 2 zu der AV sind deshalb sehr allgemein gehalten und differenzieren nicht nach den einzelnen Merkmalen.

Um dem Anwender in der Praxis eine weitere Hilfestellung zu geben, enthält Anlage 3 zu der AV einen Fragenkatalog, der relevante Gesichtspunkte für die Bewertung und Benotung der einzelnen Merkmale verdeutlicht. Die Fragestellungen sind nur beispielhaft zu verstehen; sie erheben weder den Anspruch auf Vollständigkeit noch darauf, in jedem Fall trennscharf voneinander abgrenzbar zu sein. Sie bedürfen der fachspezifischen Ergänzung in den einzelnen Dienststellen und Abteilungen.

Zwischenstufen innerhalb der Notenskala sind nicht zulässig. Für den Fall, dass die Gesamtnote am oberen oder unteren Rand (= oberstes bzw. unterstes Viertel) einer Notenstufe liegt, bietet die AV allerdings eine Grundlage, dies zu dokumentieren³².

³¹ Zur Illustration: Nach den Richtlinien der JVA Bremen vom 16.01.2006 – 2200 - wurde z. B. für das Einzelmerkmal: „Allgemeines dienstliches Verhalten / Einhaltung allgemeiner Dienst- und Verhaltensvorschriften, Auftreten gegenüber Betriebsfremden, Erscheinungsbild“ die folgende Definition gegeben:

1	Offenkundige Höchstleistung	Allgemeine Dienstpflichten und Richtlinien werden umfassend und sinnvoll ausgeführt und loyal vertreten. Gegenüber Betriebsfremden entgegenkommend und aktiv hilfsbereit. Äußere Erscheinung einwandfrei und gepflegt.
2	Allgemein überragend	Allgemeine Dienstpflichten und Richtlinien werden genau und sinngemäß ausgeführt. Gegenüber Betriebsfremden entgegenkommend und hilfsbereit. Äußere Erscheinung einwandfrei.
3	Erfüllt Normalanforderungen einwandfrei	Dienstpflichten und Richtlinien werden eingehalten. Gegenüber Betriebsfremden entgegenkommend und korrekt. Äußere Erscheinung einwandfrei.
4	Nicht beanstandungsfrei	Einzelne Verletzungen von Dienstpflichten und Richtlinien sind in Abständen festzustellen. Gegenüber Betriebsfremden distanziert, formal, korrekt. Äußeres Erscheinungsbild manchmal nachlässig.
5	Unübersehbare Mängel	Verletzungen von Dienstpflichten und Richtlinien werden häufig bemerkt, aber ohne nachhaltigen Erfolg bemängelt. Gegenüber Betriebsfremden diestanziert. Äußeres Erscheinungsbild nachlässig.

Für die übrigen Einzelmerkmale wie Fachliches Können, Arbeitsverhalten, Initiative usw. enthielten die Richtlinien ebenfalls solche problematischen Definitionen. Die in der dritten Spalte enthaltenen Formulierungen wurden verschiedentlich in den konkreten Beurteilungen als – ausschließliche - Begründung von Benotungen verwendet.

³² Abschnitt III Nr. 2 Satz 11 f.

5. Maßstab der Beurteilungen, Richtwerte, Zuständigkeit, Beurteilungsspiegel

a)

Vergleichsmaßstab für die Beurteilungen der Beamten ist nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung das Amt im statusrechtlichen Sinne, also die Besoldungsgruppe. Dieser Grundsatz führt zu Fehlinterpretationen. Zieht man in Betracht, dass Grundlage der Beurteilungen die wahrgenommenen Aufgaben sind, deren Anforderungen sich gerade nicht in Abhängigkeit davon ändern, ob der Beamte das der Wertigkeit entsprechende Amt bereits erreicht hat oder nicht, sind die Irritationen nachvollziehbar. Der Grundsatz der Statusgruppe als Grundlage des Vergleichsmaßstab meint aber etwas anderes: Bei Beamten der gleichen Besoldungsgruppe bestimmt sich die für die Bestenauslese entscheidende Rangfolge ihrer Leistungen abschließend durch ihre Beurteilungsnoten, und zwar selbst dann, wenn sie unterschiedlich bewertete Aufgaben wahrnehmen, also Dienstposten, deren Bewertung unterschiedlichen Besoldungsgruppen zugeordnet sind. Bei Auswahlentscheidungen, die auf der Grundlage dieser Beurteilungen zu treffen sind, können also die Unterschiede in den Bewertungen oder Anforderungen der wahrgenommenen Dienstposten nicht mehr zusätzlich, d. h. neben der Beurteilungsnote, berücksichtigt werden³³. Vielmehr sind solche Unterschiede schon im Rahmen der Beurteilung zu bedenken. Beispielsweise wird der Umstand, dass ein Beamter der Statusgruppe A 9 bereits A 10-bewertete Tätigkeiten ausübt, bei der Benotung zu seinen Gunsten zu berücksichtigen sein.

Treten Beamte aus unterschiedlichen Statusgruppen zueinander in Konkurrenz, so ist demzufolge zu berücksichtigen, dass der Note des Beamten der höheren Statusgruppe ein strengerer Maßstab zu Grunde gelegt worden ist. Hat dieser Beamte die gleiche Note erhalten, ergibt sich damit ein Leistungsvorsprung gegenüber seinem Konkurrenten der niedrigeren Statusgruppe, und zwar selbst dann, wenn beide Beamte gleichwertige Aufgaben wahrnehmen.

Ist ein Beamter befördert worden, so fällt er also aus dem Kreis der vor der Beförderung mit ihm zu vergleichenden Beamten heraus und tritt in die Vergleichsgruppe der Beamten seines neuen (Beförderungs-)Amtes ein. Das Anlegen eines höheren Maßstabes wird, wenn der beförderte Beamte seine Leistungen nicht gesteigert hat, regelmäßig dazu führen, dass die

³³ Prognosen über die Wahrnehmung zu besetzender anderer Aufgaben sind demgegenüber selbstverständlich stets in die Auswählerwägungen einzubeziehen.

Beurteilung im neuen Amt schlechter ausfällt als diejenige im vorangegangenen niedrigeren Amt³⁴.

Der vorstehend erläuterte beamtenrechtliche Grundsatz der Statusgruppe als Vergleichsgruppe steht nicht zur Disposition von Beurteilungsrichtlinien.

Bei Arbeitnehmern können Verwerfungen zwischen ihrem arbeitsvertraglichen Status (Entgeltgruppe) und der Wertigkeit ihrer Aufgaben nicht entstehen³⁵, so dass hier die für die Beamten zu beachtenden Besonderheiten nicht auftreten können. Der Grundsatz, dass den Beurteilungen eines Bediensteten mit höheren Status ein strengerer Maßstab zu Grunde zu legen ist als denen eines Bediensteten mit niedrigerem Status, wird aber auch für Arbeitnehmer zu gelten haben.

b)

Schwierigkeit und Anforderung für die Beurteiler liegen vor allem darin, den „richtigen“, angemessenen und ausgewogenen Maßstab bei der Benotung im Einzelfall zu finden³⁶. Die Akzeptanz der Beurteilungen auf Seiten des konkret Betroffenen, mittelbar aber auch in der Mitarbeiterschaft insgesamt steht und fällt damit, wieweit dies gelingt. Eine Beurteilung wird nur dann als angemessen und „gerecht“ empfunden werden, wenn der dabei angelegte Maßstab dem allgemein geltenden und praktizierten Maßstab entspricht. Der einzelne Beurteiler benötigt deshalb eine Orientierung darüber, wie streng dieser Maßstab ist, um den zu Beurteilenden mit der Benotung zutreffend in die Reihenfolge der anderen Bediensteten (anders gesagt: aller Bediensteten der jeweiligen Vergleichsgruppe) „einordnen“ zu können³⁷. Unter diesem Gesichtspunkt ist es zunächst nicht von Bedeutung, wie streng der allgemeine Maßstab ist; entscheidend ist insoweit vor allem, dass er bei allen Bediensteten, die zuein-

³⁴ vgl. auch Schnellenbach, die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, 3. Auflage (Loseblatt, Grundwerk 2000) Teil B Rdnr. 255

³⁵ Arbeitnehmer haben anders als Beamte Anspruch auf Eingruppierung und Entgelt nach den von ihnen wahrgenommenen Aufgaben.

³⁶ Mit der Festlegung der fünf Notenstufen in § 6 BremBeurtV (s. Fußn. 20) sowie den Hinweisen zu den Notenstufen gem. Anlage 2 zu der AV ist diese Aufgabe im konkreten Anwendungsfall in der Praxis naturgemäß noch längst nicht gelöst.

³⁷ s. Schaefer aaO, Abschnitt 1.3. Schaefer beschreibt die Zielsetzung von Beurteilungen im öffentlichen Dienst wie folgt: „Eine ... Zielbeschränkung ergibt sich bei einem Verzicht auf absolute Beurteilung. In den meisten Fällen, jedenfalls für den öffentlichen Dienst, kommt es nicht darauf an, die Persönlichkeit eines Mitarbeiters insgesamt oder auch nur einzelne Merkmale nach einem absoluten Maßstab zu beurteilen, sozusagen die Qualität eines Menschen im Universum festzustellen. Meist ist lediglich erforderlich, den Stand eines Mitarbeiters in der Reihe seiner Kollegen zu ermitteln, unter den verfügbaren Mitarbeitern den für eine bestimmte Funktion mit ihren Anforderungen am besten geeigneten herauszufinden. Bei solchen Zielsetzungen braucht kein absoluter Maßstab angewandt zu werden, der kaum je gefunden wird. Einen recht sicheren Maßstab liefert vielmehr der Vergleich unter den Mitarbeitern, der zu einer relativen, aber genügend aussagefähigen Beurteilung führt.“ Diesen Ausführungen ist aus Sicht des Verfassers in vollem Umfang zuzustimmen.

ander in Konkurrenz treten, gleich streng ist. Damit die Beurteilungen nicht entwertet werden, darf es selbstverständlich darüber hinaus aber auch keine Noteninflation in dem Sinne geben, dass etwa bereits alle durchschnittlich guten Bediensteten herausragende Noten erhalten. Dies würde den Bediensteten, die tatsächlich überragende³⁸ Leistungen erbringen, nicht gerecht. Die Bandbreite der vergebenen Noten muss eine hinreichende Leistungsdifferenzierung ermöglichen, um Auswahlentscheidungen auf der Grundlage der Beurteilungen treffen zu können. Dies darf andererseits nicht daran hindern, das gebotene Wohlwollen bei der Leistungsbewertung gegenüber dem zu Beurteilenden zu berücksichtigen.

c)

Um die angesprochene Orientierung über den allgemein geltenden Maßstab zu ermöglichen, werden in anderen Beurteilungsrichtlinien verschiedentlich verbindliche Vorgaben über die prozentualen Anteile bestimmter Notenstufen vorgeschrieben. Hiervon ist in der AV aus zwei Gründen abgesehen worden: Zum einen könnten solche Vorgaben nur in Verbindung mit der Festlegung einheitlicher Stichtage³⁹ für die Regelbeurteilungen in die Praxis umgesetzt werden. Zum anderen erscheint die Festlegung verbindlicher Anteile als zu eng. Der erforderliche Spielraum für die notwendige individuelle Betrachtung und Bewertung des Einzelfalles könnte verloren gehen, insbesondere in den Fällen, in denen die zugrunde zu legende Bezugsgruppe der Bediensteten nicht sehr groß ist.

Aus dem Fehlen verbindlicher Kontingente für die einzelnen Notenstufen ergibt sich aber ein umso größerer Bedarf nach anderen Verfahrensregelungen, durch die die Einhaltung gleicher Maßstäbe gewährleistet wird. Insbesondere aus eben diesem Grund bestimmt die AV⁴⁰ den (unmittelbaren) Dienstvorgesetzten⁴¹ als für die Erteilung der Beurteilung zuständig und letztverantwortlich. Insofern schöpft die AV die Ermächtigung in § 2 Abs. 2 BremBeurtV aus. Im Unterschied zu dem unmittelbaren (Fach-)Vorgesetzten hat er - gemeinsam mit seinem Geschäftsleiter - die Übersicht über alle Abteilungen in der Dienststelle. Dieser Gesamtüberblick ist für die Gewährleistung eines abteilungsübergreifend gleichen Maßstabes unerlässlich⁴².

³⁸ Man beachte den Wortsinn: „herausragen“ und „überragen“.

³⁹ Feste Stichtage werden insbesondere in der Praxis größerer Dienststellen jedenfalls gegenwärtig noch nicht als zu bewältigen angesehen, s. auch Abschnitt III. Nr. 1.

⁴⁰ Abschnitt II Nr. 2

⁴¹ also in aller Regel der Leiter der Dienststelle

⁴² s. Schaefer aaO, Abschnitt 4.3 (dort „Zweitbeurteiler“ anstelle des Dienstvorgesetzten)

Vereinzelt – auch vom Gesamtpersonalrat – wird eingewandt, die Leiter größerer Dienststellen könnten nicht die Leistungen aller Bediensteten aus eigener Anschauung kennen⁴³. Besser sei es, den Fachvorgesetzten als den Kenner „vor Ort“ mit den Beurteilungen zu betrauen. Einheitliche Maßstäbe könnten auch durch andere Vorkehrungen wie etwa die Einrichtung von Beurteilerkonferenzen erreicht werden. Zu diesem Einwand ist darauf hinzuweisen, dass die direkten (Fach-)Vorgesetzten als sog. Vorbeurteiler sehr wohl in das Beurteilungsverfahren einbezogen sind⁴⁴, um ihre Erkenntnisse über das Leistungsbild des zu Beurteilenden einzubringen. Sie führen zur Vorbereitung der Beurteilung in der Regel ein Gespräch mit dem zu beurteilenden Bediensteten und erstellen sodann den Entwurf der Beurteilung (das sog. „Votum“)⁴⁵. Um gleiche Maßstäbe zu gewährleisten, muss allerdings die gemeinsame Entscheidungsinstanz des Dienstvorgesetzten unbedingt beibehalten werden. Beurteilerkonferenzen werden allenfalls beratenden Charakter haben, aber keine verbindliche Entscheidung im Einzelfall treffen. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Fachvorgesetzten auf Grund ihrer größeren Nähe zu dem zu Beurteilenden nicht das gleiche Maß an Unbefangenheit haben können wie der Dienstvorgesetzte, so dass es für sie im Fall ihrer Entscheidungsbefugnis in der Regel schwieriger wäre, einen einheitlichen Maßstab einzuhalten⁴⁶.

Statt der verworfenen verbindlich festgelegten Vorgaben über die Anteile der einzelnen Notenstufen ist es allerdings sinnvoll, zur Orientierung für die Beurteiler Empfehlungen in Form von Richtwerten für die maximalen Anteile der beiden obersten Notenstufen zu geben. Dazu bietet sich an, die schon in der Bundeslaufbahnverordnung bestimmten Richtwerte⁴⁷ heranzuziehen. Danach sollen in der Gesamtnote nicht mehr als 15% einer Vergleichsgruppe⁴⁸ mit der höchsten Notenstufe und nicht mehr als weitere 35% der Vergleichsgruppe mit der zweithöchsten Notenstufe bewertet werden. Der Verfasser schlägt vor, diese Anteile auch als Empfehlung für die Anwendung der AV zu Grunde zu legen.

⁴³ s. Fußnote 20

⁴⁴ Abschnitt II der AV

⁴⁵ Abschnitt II Nr. 3 der AV

⁴⁶ Aus eben dieser Erfahrung bestimmt Abschnitt II Nr. 3 Satz 3 der AV, dass das Votum des Vorbeurteilers dem zu beurteilenden Bediensteten nicht bekannt gegeben wird. Dies soll sowohl einem sachwidrigen Präjudiz – oder dessen Anschein – ebenso vorbeugen wie der Bloßstellung des Vorbeurteilers.

⁴⁷ § 41a Bundeslaufbahnverordnung in der Fassung vom 02.07.2002 (BGBl. S. 2459, 2671)

⁴⁸ Vergleichsgruppe ist auch hier die Gruppe der Bediensteten mit dem gleichen Status (Besoldungsgruppe), s. auch die Ausführungen oben unter 5) a) zum Amt im statusrechtlichen Sinne als Vergleichsgruppe.

d)

Schließlich sollte als weiteres Instrument der sog. Beurteilungsspiegel eingeführt werden, um auch dienststellenübergreifend vergleichbare Maßstäbe bei der Anwendung der AV zu ermöglichen. Die Leiter der Dienststellen sollten dazu Übersichten über die Ergebnisse der von ihnen erteilten Beurteilungen erstellen und nach Ablauf jeweils eines Kalenderjahres über die Zahl der Benotungen in den einzelnen Beurteilungsstufen in anonymisierter Form gegenüber der obersten Dienstbehörde berichten. Aus den absoluten Zahlen ergeben sich auch die Anteile der einzelnen vergebenen Notenstufen. Der Beurteilungsspiegel sollte sogleich bei Inkrafttreten der AV eingeführt werden. Eine eventuelle spätere Veränderung eines im konkreten Anwendungsfall einmal angelegten Maßstabes wäre nämlich gegenüber dem Betroffenen kaum zu vermitteln.

IV. Zur Kritik am Beurteilungswesen

Aus den Beratungen bei der Entwicklung der AV ist deutlich geworden, dass der Gesamtpersonalrat unverändert eine grundlegend kritische Haltung zu Beurteilungen einnimmt. Darin kommt eine tiefe Skepsis gegenüber den für die Erteilung der Beurteilungen verantwortlichen Dienst- und Fachvorgesetzten zum Ausdruck. Bezweifelt wird, dass es überhaupt „gerechte“ Beurteilungen geben könne. Die Bewertungen und Benotungen seien per se stets subjektiv geprägt – schließlich könnten die Beurteiler ihre persönliche Sicht der Dinge nicht ausblenden. Das Ergebnis der Beurteilungen stehe in aller Regel schon vor dem Verfahren fest und diene nur dem Zweck, zuvor informell getroffene Entscheidungen über Beförderungen zu begründen. Insbesondere seien Regelbeurteilungen nicht als Personalführungsinstrument geeignet⁴⁹.

Diese Kritik ist ernst zu nehmen. Schon im Zusammenhang mit der Bildung der Gesamtnote hat der Verfasser darauf hingewiesen, dass die Beurteiler ihre Aufgabe nur dann im Sinne aller Beteiligten positiv bewältigen können, wenn sie sich der damit verbundenen Schwierigkeit und Verantwortung bewusst sind. Das schließt selbstverständlich ein, die Bewertungen nach bestem Wissen und Gewissen vorzunehmen, also nicht wissentlich zu gute oder zu schlechte Benotungen zu vergeben. Der Fundamentalkritik am Beurteilungswesen ist aber entgegenzuhalten, dass der Verzicht auf Beurteilungen keine ernsthaft in Betracht kommende Alternative darstellt. Auf die notwendige Grundlage für die Auswahlentscheidungen nach

⁴⁹ s. Fußnote 20

dem Prinzip der Bestenauslese ist bereits hingewiesen worden, ebenso auf den Gesichtspunkt der Weiterentwicklung der Qualifikationen und Fähigkeiten. Insbesondere der Auslese zweck lässt sich entgegen der Auffassung des Gesamtpersonalrats durch andere Personalentwicklungsinstrumente wie etwa Jahresgespräche und Zielvereinbarungen nicht erreichen. Durch Richtlinien ein geordnetes, transparentes Verfahren und einheitliche Kriterien für die Beurteilungen zu schaffen, erscheint allemal besser, als die Anwender mit dem Problem „allein zu lassen“⁵⁰. Einheitliche Richtlinien schützen die zu beurteilenden Bediensteten, indem sie Willkür ausschließen und Gleichbehandlung gewährleisten. Neben den Zwecken der Auslese und des Personaleinsatzes⁵¹ ist im Übrigen auch der Aspekt der notwendigen Wahrnehmung und Anerkennung guter Leistungen in den Blick zu nehmen. Beurteilungen beinhalten die Chance, gute Leistungen zu dokumentieren und damit die Wertschätzung durch den Dienstherrn deutlich zu machen. Dies ist ein zentraler Punkt in der Frage der Motivation der Bediensteten. Eine Arbeitskultur, in der gute Leistungen nicht wahrgenommen und anerkannt werden, in der es also einerlei ist, ob man sich um gute Leistungen bemüht oder nicht, untergräbt Engagement und demotiviert. Dass Motivation und Leistungsbereitschaft gerade in Zeiten knapper Personalausstattung aus Sicht des Dienstherrn notwendig und erwünscht sind, bedarf keiner näheren Erläuterung. Nach der Überzeugung des Verfassers führt die Anerkennung guter Leistungen aber ebenso zur Verbesserung der Arbeitszufriedenheit des Bediensteten selbst und liegt deshalb auch in seinem Interesse. Zu wissen, dass man anerkannt gute Arbeit macht, schafft Selbstvertrauen und fördert den „Spaß“ an der Arbeit. Es entspricht einem tiefen menschlichen Bedürfnis, für erbrachte Arbeitsleistungen eine positive Bestätigung zu erhalten. Dieses Potenzial zu nutzen, dient dem wohlverstandenen Interesse beider Seiten. Soweit die Beurteilungen gut gelingen, greift auch nicht der Einwand, sie wirkten demotivierend für solche Bediensteten, die weniger gute Beurteilungen erhielten. Das vorhandene Potenzial zur Leistungsverbesserung muss in solchen Beurteilungen unbedingt zum Ausdruck kommen. Im Übrigen entspräche es falsch verstandener Fürsorgepflicht, mit Mängeln behaftete Leistungen nicht als solche zu benennen.

Die praktische Anwendung der AV kann selbstverständlich auch misslingen, wenn nämlich die Fach- und Dienstvorgesetzten nicht mit der nötigen Sorgfalt und dem erforderlichen Augenmaß vorgehen. Davor schützen die besten Beurteilungsrichtlinien nicht. Insofern sollten sich alle, die als Beurteiler und Vorbeurteiler an Beurteilungen mitwirken, dazu aufgerufen

⁵⁰ s. Schaefer aaO, Abschnitt 1.2: „Beurteilt wird immer. Offen ist nur die Frage, auf welche Art und Weise, insbesondere ob formlos oder in einem formellen, transparenten Verfahren beurteilt wird.“

⁵¹ s. Schnellenbach aaO, Teil B RdNr. 190 ff.

fühlen, die erhobenen Einwände durch positives Handeln zu widerlegen. Der Ansatz, dass Beurteilungen als ein Instrument der Personalentwicklung zu begreifen sind und in diesem Zusammenhang die Bediensteten in ihrem beruflichen Engagement positiv unterstützen sollen, ist noch recht neu. Seine Glaubwürdigkeit wird an den praktischen Erfahrungen gemessen werden.

Bremen, im März 2008

Wilfried Walinski