

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 Kontrollldichte.....	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 Auswalbeurteilung	193

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