

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

**Bezirk
Baden-Württemberg**

Stellungnahme des DGB Baden-Württemberg

Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Beurteilungswesens in der Landesverwaltung
Az.: IM1-0300.4-5/5

Stuttgart im Juli 2021



Der DGB Baden-Württemberg bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme und nimmt zum Eckpunktepapier zur Weiterentwicklung des Beurteilungswesens in der Landesverwaltung wie folgt Stellung:

Grundsätzliches

Bereits in den vorangegangenen Stellungnahmen zur Weiterentwicklung und Evaluation des Beurteilungssystems in Baden-Württemberg hat der DGB Baden-Württemberg deutlich gemacht, dass Beurteilungen ein wichtiger Bestandteil der Berufslaufbahn von Beamt*innen sind. Gleichzeitig sind Beurteilungen ein äußerst sensibles und oftmals auch emotional belastendes Thema. Folgerichtig ist es aus Sicht des DGB Baden-Württemberg weiterhin richtig, die Beurteilungsrichtlinien regelmäßig auf ihre Wirkung zu untersuchen und fortzuentwickeln.

Der vorgelegte Entwurf eines Eckpunktepapiers zur Weiterentwicklung des Beurteilungswesens kommt zu dem Schluss, dass eine grundsätzliche Überarbeitung der Beurteilungsregelungen nicht erforderlich ist. Diese Einschätzung teilt der DGB Baden-Württemberg nach wie vor nicht. Die Anpassungen der letzten Novellierung haben leider nicht zu einer Verbesserung des Beurteilungswesens in Baden-Württemberg geführt und es gibt weiterhin erhebliche Handlungsbedarfe. Der DGB Baden-Württemberg rechnet daher auch weiterhin damit, dass bestimmte Personengruppen (z.B. Teilzeitbeschäftigte) strukturell benachteiligt werden. Gerade deshalb ist eine grundsätzliche Überarbeitung des Beurteilungswesens aus Sicht des DGB Baden-Württemberg nach wie vor dringend erforderlich.

Das neue Leitbild der Verwaltung, das durch die Einschaltung des Beteiligungsportals eine große Legitimationshöhe aufweist, formuliert in Nr. 3.3. Satz 3:

"Die Landesverwaltung betreibt eine aktive Personalentwicklung und sorgt für **einheitliche Beurteilungsmaßstäbe.**"

Diese selbstgesteckte Vorgabe des Leitbildes wurde aus Sicht des DGB Baden-Württemberg signifikant verfehlt.

Insbesondere die Einführung der Richtwerte führte bei den betroffenen Beamt*innen zu Irritationen und hoher Unzufriedenheit. Die Analyse des Datenmaterials, welches im Rahmen der einer Landtagsdrucksache (Drs. 16/3690) zu den Beurteilungen veröffentlicht wurde, ist aus Sicht des DGB Baden-Württemberg die Bestätigung des subjektiven Eindrucks vieler betroffener Beamt*innen aus der Praxis. Der genaue Blick in die Daten bestätigt für den DGB Baden-Württemberg, dass Quoten und Richtwerte der zentrale Faktor der Beurteilungen sind und der Fokus nicht auf der Leistungsbeurteilung des einzelnen Beamten bzw. Beamtin liegt. Beurteilungen sind in der Praxis zu einer Beförderungstatistik reduziert worden.

Ins Auge springt, dass die Einhaltung der Quoten und Richtwerte in den einzelnen Ressorts sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Inwiefern die Ergebnisse der Beurteilungen also tatsächlich die Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit verbessern ist mehr als nur fragwürdig. Der Wechsel von Beamt*innen in ein anderes Ressort erscheint deshalb trotz der theoretisch möglichen Universalverwendung der Beurteilungen als in der Praxis schwer realisierbar.

Bedenklich ist es aus Sicht des DGB Baden-Württemberg außerdem, dass aus dem Datenmaterial der Eindruck entsteht, dass je höher die Besoldungsgruppe ist, desto häufiger und deutlicher die entsprechenden Quoten und Richtwerte in den einzelnen Ressorts überschritten werden. Dies ist ein weiterer Umstand, der in der Praxis die Akzeptanz der aktuellen Beurteilungsregelungen weiter untergräbt und für Unruhe im Personalkörper sorgt. Die im Eckpunktepapier vorgeschlagene Abschaffung der Regelbeurteilung ab der Besoldungsgruppe B3 ist unter diesen Vorzeichen ein naheliegender Gedanke, aber aus Sicht des DGB Baden-Württemberg keine Lösung, sondern eine Verschärfung der Problematik. Denn er belohnt diejenigen, die sich bisher am wenigsten an die Vorgaben gehalten haben und es ist für den DGB Baden-Württemberg auch nicht vermittelbar, weshalb nicht auch ein Beamter bzw. eine Beamtin der Besoldungsgruppen B3 aufwärts sich einer Regelbeurteilung stellen muss. Daher lehnt der DGB Baden-Württemberg die Abschaffung der Regelbeurteilung für die Besoldungsgruppen ab B3 ab.

Insgesamt bleibt es für den DGB Baden-Württemberg dabei, dass die aktuell vorhandene Intransparenz und das hierarchisch angeordnete "Einschleifen" der Beurteilung dazu führt, dass die Motivation der Beschäftigten leidet und der öffentliche Dienst insgesamt an Attraktivität verliert.

Beurteilungen sind verfassungsrechtlich notwendig, um der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG gerecht zu werden. Die bestehenden Beurteilungssysteme werden diesem Anspruch, auch mit Blick auf den Ressourceneinsatz, nicht gerecht. Die durch Nichtveröffentlichung von Vergleichszahlen geförderte Intransparenz der Beurteilungen hat stattdessen den Ruch der Richtigenauslese.

Beurteilungen haben mehr zum Ziel, als den Zweck Auswahlverfahren zu erleichtern. Sie sind auch ein Instrument der Motivation und der Führung und sollten explizit qualifizierter und zielgerichteter Fortbildung und Personalentwicklung dienen. Daher sollen auch Beamte im Endstadium der Karriere, oder solche, die nach ihrem Lebensentwurf an ihrem Arbeitsplatz Spitzenleistungen erbringen, ohne nach Beförderungen oder höherwertigen Ämtern zu streben, diese Leistung als überdurchschnittlich anerkannt bekommen. Die komplexe Funktionalität von Beurteilungen bei der Personalführung spiegelte sich bislang nicht wider.

Aktuell leidet lediglich das soziale Klima innerhalb einzelner Teams und Dienststellen unter den aktuellen Bestimmungen. Aus Sicht des DGB Baden-Württemberg darf dies bei der Weiterentwicklung des Beurteilungssystems nicht ignoriert werden. Es braucht

eine grundlegende Überarbeitung des Beurteilungssystems, welche die vorhandenen Schwachstellen beseitigt.

Zu den Eckpunkten im Einzelnen:

(1) Vereinheitlichung der Beurteilungsstichtage

Grundsätzlich spricht aus Sicht des DGB Baden-Württemberg nichts dagegen, die Beurteilungstermine und Zyklen zu synchronisieren. Allerdings ist zu bedenken, dass eine Konzentrierung auch zu einer kurzfristig starken Belastung der Verwaltung führt und damit die Leistungsfähigkeit in diesem Zeitraum entsprechend einschränkt. Die im Eckpunktepapier festgelegten Ausnahmen für bestimmte Bereiche ist ein weiteres Indiz dafür, dass eine Vereinheitlichung in der Praxis wenig Sinn ergibt. Für den DGB Baden-Württemberg ist daher klar, dass die Weiterentwicklungen des Beurteilungswesens im Wesentlichen die qualitative Verbesserung und Vergleichbarkeit zum Ziel haben muss. Die zeitliche Vereinheitlichung ist aus Sicht des DGB Baden-Württemberg zweitrangig.

(3) Beurteilungskommission

Die unter diesem Abschnitt nochmals eingeforderte Einhaltung von Kontingenten wird mit Blick auf die oben beschriebene Analyse des Datenmaterials dringend erforderlich. Für den DGB Baden-Württemberg ist jedoch mehr als fraglich, ob dies in der Praxis auch tatsächlich erreicht werden kann.

Ob die im Evaluationsbericht (S. 65f.) angedachten nachträglichen Kontroll- und Sanktionsmechanismen tatsächlich weiterverfolgt werden sollten ist hinsichtlich des daraus resultierende rechtliche Risiko für den DGB Baden-Württemberg ebenso fraglich. Möglicherweise wäre es sinnvoller mit Hilfe technischer Lösungen (beispielsweise einem entsprechenden verpflichtenden Tabellentemplate) zu verhindern, dass ressortübergreifende Kontingente überschritten bzw. in besonders großem Maße überschritten werden. In diesen Fällen würde es zu einer Eingabesperre kommen und es würde ein Zwang entstehen sich vorab ausreichend mit den entsprechen Richtwerten und Quoten auseinanderzusetzen und nur diese aus- und aufzufüllen.

Grundsätzlich teilt der DGB Baden-Württemberg die Einschätzung des Evaluationsberichts, dass dauerhafte Nichteinhaltung von Richtwerten die Akzeptanz des Beurteilungssystems gefährdet.

Im Gegensatz zum Evaluationsbericht kommt der DGB Baden-Württemberg jedoch zu dem Schluss, dass das System aus Quoten und Richtwerten auch bei Einhaltung aller Festlegungen negative Folgen für die Beschäftigten mit sich bringt und daher eine grundsätzliche Überarbeitung des System für sinnvoll erachtet wird.

Hinsichtlich der Vergleichsgruppen ist der DGB Baden-Württemberg der Ansicht, dass es im Sinne der Transparenz unerlässlich ist, die Übersicht über die Vergleichsgruppen zu veröffentlichen. Dies gilt insbesondere auch für den höheren Dienst, da gerade in diesen Besoldungsgruppen die Richtwerte nach Auswertung der vorliegenden Daten

bevorzugt nicht beachtet werden. Insofern gilt es an dieser Stelle besonders für die Einhaltung der Richtwerte zu sensibilisieren.

Insgesamt ist es für die Motivation und das Binnenklima bedeutsam, dass die Einhaltung der Vorgaben in allen Besoldungsgruppen durchgängig sichergestellt wird. Nur so wird verhindert dass ein Bewusstsein des ohnmächtigen Untertanen auf der Arbeitsebene entsteht.

(4) Herabsetzen der Altersgrenze der Regelbeurteilung

Der DGB Baden-Württemberg begrüßt die vorgeschlagene Herabsetzung der Altersgrenze für die Regelbeurteilung. Gleichzeitig muss jedoch sichergestellt werden, dass Beamt*innen, die eine Regelbeurteilung wünschen, davon nicht ausgeschlossen werden. Daher präferiert der DGB Baden-Württemberg die Variante 2 der im Eckpunktepapier vorgeschlagenen Varianten.

5) Ausnahme herausgehobener Führungsämter

Die Besoldungsgruppen ab B3 sind diejenige, die sich nach den vorliegenden Daten am wenigsten an die Richtwertvorgaben gehalten hat. Sie nunmehr einfach aus der Beurteilung heraus zu nehmen, kommt für den DGB Baden-Württemberg einer Kapitulation gleich. Mit dem oben ausgeführten Vorschlag, die Kontingentüberschreitungen technisch unmöglich zu machen, werden auch diese Besoldungsgruppen an Recht und Gesetz (§ 35 BeamtenstatusG) gebunden und können weiterhin beurteilt werden. Es ist schwer darstellbar, dass gerade in den höheren Besoldungsgruppen die Folgepflicht schwächer sein soll, dafür aber bessere Beurteilungen ausgeworfen werden. Hier sind vielmehr Konfliktfähigkeit und Führungsqualifikation seitens der Vorgesetzten gefordert.

(6) Zusammenführung der bisherigen Leistungs- und Befähigungsbeurteilung

Der DGB Baden-Württemberg spricht sich gegen die Zusammenfassung von Leistungs- und Befähigungsbeurteilung aus.

Befähigung ist ein prospektives Merkmal, das anders als die Leistungsbeurteilung nicht die Vergangenheit betrifft. Die Zusammenfassung und die daraus resultierende Kontingentierung auch von Befähigungsmerkmalen führt nicht mehr zur Bestenauslese, sondern zur Richtigenauslese. Eine Befähigungsbeurteilung kann erkennen lassen, dass vorhandene Potenziale eine Verbesserung der Leistung ermöglichen. Wird nach einer Beförderung die Beurteilung abgesenkt, müsste sich nach Lesart des Innenministeriums auch die Befähigungsbeurteilung senken. Je höher befördert, desto niedriger das Potenzial wäre der Tenor. Das Parkinson'sche Gesetz wäre damit kodifiziert. Die Begrenzung von Potenzialen ist jedoch ein Widerspruch zum Grundsatz der Bestenauslese. Wer die Potenziale abwertet, verletzt nicht nur das Selbstwertgefühl und das Selbstbewusstsein der Beschäftigten und der Verwaltung selbst. Er gesteht auch ein, dass die

Auswahlentscheidung suboptimal war, was sich dann unmittelbar die Leistungsbeurteilung der Personal rekrutierenden oder verwaltenden Personen auswirken muss.

Es ist auch ein Verstoß gegen Denkgesetze, wenn eine Leistungsbeurteilung, die ihrer Natur nach drei Jahre retrospektiv abdeckt, mit einer prospektiven Potenzialbeurteilung kombiniert würde. Dies würde bedeuten, dass eine Steigerung der Leistung wegen der Festschreibung des Potenzials überhaupt nicht mehr möglich erscheint, so dass Hebungen der Leistungsbeurteilung auf Dauer unwahrscheinlich würden.

Im Bereich der Befähigungsbeurteilung muss nicht nur das dienstliche, sondern auch das außerdienstliche erworbene Wissen mit berücksichtigt werden. Dies nicht nur deshalb, weil Beamte verpflichtet sind, sich auch außerhalb des Dienstes selbst fortzubilden (§ 50 Satz 1 LBG). Viele Beamt*innen haben Vorkenntnisse und Vorbildungen, die dem entsprechen, was das Land von externen Beratern unter Verletzung der haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§§ 6 HGrG, 7 LHO) einkauft. Nicht nur, dass der oder die Beamt*in diese in ihrer Befähigungsbeurteilung als Bildungsrendite honoriert bekommen. Auch die optimale Ressourcenallokation durch Nutzung von Wissensträger*innen dort wo sie gebraucht werden, könnte der Personalentwicklung und der wirtschaftlichen Haushaltsführung dienen. Zusätzlich wäre es ein Ansatz praktizierten Wissensmanagements, das in Nr. 4.5. des Leitbildes der Landesverwaltung festgehalten ist.

Ergänzend schlägt der DGB Baden-Württemberg vor das Befähigungsmerkmal „Kritikfähigkeit“ in die Befähigungsbeurteilung mit aufzunehmen. In seinem Urteil vom 19.03.2015, welches im Evaluationsbericht (vgl. S145f.) zitiert wird, hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass Konfliktfähigkeit Teil der Befähigung sei. Bisher ist dies in der Befähigungsbeurteilung nicht aufgeführt. Aus Sicht des DGB Baden-Württemberg ist die Aufnahme dieses Merkmals jedoch dringend erforderlich, weil hiermit „Stromlinienförmigkeit“ und dem leider zu häufig vorkommenden voraussetzende Gehorsam etwas entgegengesetzt wird.

In diesem Zusammenhang erinnert der DGB Baden-Württemberg an das Instrument der Remonstration. Zwar ist dieses beamtenrechtlich geregelt, es wird allerdings nur selten angewandt, aus Furcht vor möglichen negativen Konsequenzen.

In einer Anfrage im Landtag (LT Drs 16/7083) zu „Mehr Transparenz im Umgang mit Remonstrationen“ war unter 4. gefragt worden,

„4. inwiefern die Landesregierung nachvollziehen kann, dass mangelnde Transparenz über den Prozess einer Remonstration und ihre Folgen für Unsicherheit bei den betroffenen Beamtinnen und Beamten sorgen und ggf sogar eine Abschreckungswirkung entfalten kann.“

Das Innenministerium beantwortete diese Frage nicht, sondern fasste die Fragen 3 und 4 zusammen und beantwortete dabei nur die Frage 3.

Eine Remonstration sollte als Ausdruck der Unterstützung und Beratung des Vorgesetzten (§ 35 BeamtenstatusG) angesehen werden. Sie erfordert Konfliktfähigkeit. Nur so kann einem groupthink entgegengewirkt werden. Sie dient damit der praktischen Umsetzung des Wissensmanagements wie es in 4.5. des Leitbildes der Landesverwaltung heißt.

Daraus leitet sich für den DGB Baden-Württemberg ab, dass Konfliktfähigkeit eine wichtige Befähigung für den Landesdienst ist und einiges dafür spricht, dieses Merkmal in die Befähigungsbeurteilung mit aufzunehmen.

Das Befähigungsmerkmal "Konfliktfähigkeit" würde zusätzlich dazu dienen, die Befolgung der Beurteilungsrichtwerte (Kontingente) besser einzufordern. Denn aufgrund der vorliegenden Datenlage ist es aus Sicht des DGB Baden-Württemberg mehr als allseitige Appelle und Exkulpationsansätze für diejenigen, die die Regeln nicht befolgen, erforderlich.

(8) Absenkung nach Beförderungen

Die obligatorische Absenkung der Beurteilung nach erfolgter Beförderung lehnt der DGB Baden-Württemberg ab. Eine Leistungsbeurteilung sollte aus Sicht unabhängig von der Tatsache erfolgen, ob eine Beförderung erfolgt ist oder nicht. Die Aufnahme in die Beurteilungsrichtlinien führt zu einem Automatismus, der sich zu Lasten der Beamt*innen auswirken wird.

(9) Beurteilungsbeiträge

Der DGB Baden-Württemberg spricht sich gegen die Einholung von Beurteilungsbeiträgen erst zum Zeitpunkt der Beurteilung aus. Die Parallelproblematik im Arbeitsrecht ist eindeutig. Einem Arbeitgeber ist es nicht zuzumuten, sich noch an einen Arbeitnehmer zu erinnern, wenn das Arbeitsverhältnis schon seit mehreren Monaten beendet ist. Daher kann dann kein qualifiziertes Zeugnis mehr eingefordert werden. Beurteilungsbeiträge von Personen zu fordern, die möglicherweise bei Anforderung schon mehrere Jahre nicht mehr in Kontakt mit dem zu beurteilenden Beamten waren, ist nicht darstellbar. Daher ist es nötig Beurteilungsbeiträge über einen gesamten Zeitraum zu erheben und nicht nur zu einem bestimmten Zeitpunkt X.

(11) Schulung der Beurteilerinnen und Beurteiler

Bereits in der Vergangenheit hat sich der DGB Baden-Württemberg für eine Verbesserung der Schulungsangebote, sowie eine verpflichtende Schulung von Vor- und Endbeurteiler*innen stark gemacht. Dazu gehört u.a. auch eine verstärkte Auseinandersetzung mit beurteilungspsychologischen Grundlagen. Der DGB Baden-Württemberg verweist hier erneut auf die Möglichkeit das kostenfreie Online-Lernprogramm von Prof. Dr. Frank Dulisch (<http://personalbeurteilung.de>) zu nutzen.

Die nun vorgeschlagene Konkretisierung des Schulungsangebots ist sicher ein richtiger Schritt, allerdings wird sich wohl erst in der Praxis zeigen, ob dies ausreicht. Der DGB Baden-Württemberg bleibt trotz aller vom Innenministerium angeführten Bedenken dabei, dass eine obligatorische Schulung der beste Weg wäre. Auch die Sensibilisierung für Beurteilte muss deutlich ausgeweitet werden. Dies ermöglicht eine bessere Einordnung der Ergebnisse durch die Beurteilten und erhöht unter dem Strich die Akzeptanz des Beurteilungssystems und sollte deshalb auch im Fokus des Dienstherrn bleiben.