

1. Entwurf

19. November 2008

Handlungshilfen zur örtlichen Umsetzung der Beurteilungsrichtlinien für Beamtinnen und Beamte

Durch den Beschluss vom 15. Juli 2008 hat der bremische Senat generelle Richtlinien über die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten der Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Kraft gesetzt.

Im Rahmen der Verfahrens zum Beschluss der Richtlinien hat es erhebliche Kritik von den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes und den Personalräten gegeben. Die Berücksichtigung einiger kritischer Anmerkungen beheben aber nicht die grundsätzliche Kritik an Beurteilungsverfahren der vorgesehenen Art. Es wird weiterhin die große Gefahr subjektiv gefärbter Einschätzungen geben, die zu großem Unmut bei den Beamtinnen und Beamten führen werden. Gleichzeitig bleiben viele Fragen der täglichen Praxis ungeklärt und die Handlungsanweisungen bedürfen einer örtlichen Konkretisierung. Um die vielen Fragen, Probleme und Regelungsbedarfe aufzuarbeiten wurde der Arbeitskreis beim Gesamtpersonalrat gegründet.

Innerhalb der Diskussion im Arbeitskreis des Gesamtpersonalrats zur Umsetzung der Beurteilungsrichtlinie für Beamtinnen und Beamte wurde deutlich, dass es in den Dienststellen eine große Unsicherheit gibt, welche Auswirkungen die Verordnung über die dienstliche Beurteilung vom 28. März 2006 (BremBeurtVO) sowie die Richtlinien über die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten der Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes vom 15. Juli 2008 bezogen auf die örtliche Mitbestimmungsverfahren bei der Umsetzung der vorgegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen haben.

Aus diesem Grunde erachtet der Arbeitskreis es als sinnvoll, diese Handlungshilfe für die örtlichen Interessenvertretungen zu erstellen. Ziel ist es eine handhabbare Arbeitsgrundlage für die örtlichen Verfahren zu schaffen.

1. Rechtliche Bewertung

Die Mitbestimmung nach dem BremPersVG findet ihre Grenzen durch gesetzliche Regelungen und Rechtsverordnungen. Dies ist aus der Formulierung des § 63 (1) BremPersVG „.....soweit eine gesetzliche.....Regelung nicht besteht....“ zu entnehmen.

Die im § 63 (1) BremPersVG gewählte Formulierung macht jedoch gleichzeitig klar, dass der betreffende Gegenstand seinem Inhalt nach gesetzlich behandelt bzw. geregelt sein muss, wenn ein Mitbestimmungsverfahren entfallen soll. Andernfalls ergeben sich Regelungsbedarfe, die gem. den Bestimmungen des BremPersVG zu behandeln sind.

2. Festgelegte Rahmenbedingungen

Alle in der Verordnung über die dienstliche Beurteilung (BremBeurtVO) und der Richtlinie über die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten für die Laufbahnen des allgemeinen Verwaltungsdienstes (Beurteilungsrichtlinien) geregelten und festgeschriebenen Inhalte unterliegen nicht mehr der Mitbestimmung.

Nur dort wo keine klaren Festlegungen getroffen worden sind, wird ein Verfahren nach dem BremPersVG erforderlich. Da bewusst nicht alle Aspekte abschließend geregelt wurden, darf davon ausgegangen werden, dass für die Ausgestaltung der möglichen Spielräume die Mitbestimmung gewollt ist.

3. Gestaltbare Rahmenbedingungen

Aus der oben beschriebenen rechtlichen Situation ergeben sich folgende örtliche Regelungserfordernisse für die Umsetzung der Verordnung über die dienstliche Beurteilung und die dazu ergangenen Richtlinien, da es hierzu keine Festlegung durch übergeordnetes Recht gibt.

3.1 Umsetzungsplan

Beurteilungen sollen - als ein Instrument der Personalführung bzw. -entwicklung - eine wichtige Bedeutung erlangen. Diese Bedeutung können die Beurteilungen jedoch nur erlangen, wenn einerseits die Beteiligung der/des zu beurteilenden Bediensteten erweitert und verstärkt wird und gleichzeitig Kontrollmöglichkeiten im Sinne einer weiteren Objektivierung verstärkt werden. Im Hinblick auf die Schutz- und Kontrollfunktion sowie durch die Allzuständigkeit nach dem BremPersVG, ist die Beteiligung und Mitwirkung bei der Umsetzung der Richtlinie eine wichtige Voraussetzung.

Durch die Richtlinien über die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten für die Laufbahnen des allgemeinen Verwaltungsdienstes ergeben sich Regelungsbedarfe, die der Ausgestaltung im Wege einer Beteiligung bzw. Mitwirkung bedürfen und im Rahmen eines Umsetzungsplans zwischen der Dienststellenleitung und den örtlichen Interessenvertretungen vereinbart werden. Inhalte sollten sein:

- **Zeitplan**
Für die Umsetzung der Richtlinie innerhalb der Dienststelle muss - parallel zu den begleitend notwendigen Vorbereitungen bzw. Planungen von Maßnahmen ein zeitlicher Ablauf festgelegt werden. Ziel dieses Zeitplans ist es allen in der Dienststelle betroffenen Beamtinnen und Beamten eine inhaltliche und zeitliche Vorstellung von den Abläufen zur Einführung und Umsetzung der Richtlinien zu vermitteln. Gleichzeitig dient der Zeitplan dazu für die Dienststellenleitung und die Interessenvertretungen einen verlässliche Grundlage für die Zusammenarbeit zu schaffen. Zeitliche Perspektiven sollten dabei unter Berücksichtigung der zu klärenden Aspekte beschrieben werden.
- **Umgang mit Beamtinnen und Beamten anderer Laufbahngruppen?**
In einigen Dienststellen gibt es Laufbahngruppen, die von der vorliegenden Richtlinie nicht erfasst werden. Teilweise werden für diese Laufbahngruppen bereits andere stark abweichende Verfahren für eine Beurteilung genutzt. Um Ungerechtigkeiten zu vermeiden und keine Grundlagen für rechtliche Auseinandersetzungen zu schaffen, sollten die Richtlinien für alle

Laufbahngruppen zeitlich identisch und inhaltlich angeglichen eingeführt werden.

- **Umgang mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern**

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden von der Richtlinie nicht erfasst. Bei einer Übertragung der für die Beamtinnen und Beamten geltenden Vorschriften auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gibt es erhebliche rechtliche Probleme zu berücksichtigen.

Aktuell gibt es Gespräche zwischen Vertretern der Finanzsenatorin und dem Gesamtpersonalrat. Aktuell sollte davon Abstand genommen werden, Regelungen zur Einbeziehung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu treffen.

- **Rollenzuordnung / Wer beurteilt wen?**

Die in den Richtlinien (Ziffer 3) beschriebenen Zuständigkeiten für die Beurteilung durch den unmittelbaren Vorgesetzten führt in einigen Dienststellen zu Regelungsbedarfen, da einige Funktionen hierarchisch nicht klar zugeordnet sind (z. B. Linienvorgesetzte). Zur Vermeidung von Problemen sollte frühzeitig eine Festlegung erfolgen.

- **Sicherstellung der Weisungsungebundenheit?**

Es sollten Absprachen getroffen werden, welche Grundlagen für die Beurteilung und Orientierung genutzt werden und welche nicht.

- **Umgang mit den Daten?**

Ergänzend zu den Regelungen für die Aufbewahrung der Beurteilung ist es erforderlich, über die Verwendung und Einbindung der entstehenden Daten Absprachen zu treffen. Wofür, wie, wann, mit welcher Wirkung und Bindung werden die Daten genutzt.

- **Wie fügt sich das Instrument der Regelbeurteilung mit den anderen Instrumenten einer Personalentwicklung zusammen?**

Es muss beschrieben werden, welche Berührungspunkte sich zu anderen verwendeten Verfahren der Personalentwicklung ergeben, welche Auswirkungen dies hat und welche Veränderungen ggf. hieraus folgen. Wie werden die verschiedenen Verfahren sinnvoll ergänzt?

- **Diskriminierungsfreies Verfahren**

In den Dienststellen muss genau betrachtet werden, welche möglichen Auswirkungen sich durch diskriminierende Rahmenbedingungen ergeben. Diese Auswirkungen sind zu beschreiben und Lösungen zu benennen. Deshalb sollten besonders Fragen der Frauenförderung, gender-bezogene Aspekte und Anforderungen des SGB IX auf deren Auswirkungen geprüft werden.

- **Bildung eines gemeinsamen Beurteilungsmaßstab**

Vor Eröffnung der Beurteilung müssen sich die Beurteilerinnen und Beurteiler auf einen einheitlichen Beurteilungsmaßstab verständigen.

Hierzu ist es erforderlich für die unterschiedlichen Tätigkeitsprofile Aufgabenbeschreibungen festzuschreiben und auf einem aktuellen Stand zu halten. Es muss eine Festlegung darüber stattfinden, welche gezeigten Leistungen bezogen auf die Beurteilungsmerkmale zu einer Bewertung von „Hervorragend“ bis „Entspricht nicht den Anforderungen“ führen (Anforderungsprofil).

Die Richtlinie sieht vor, einen Erfahrungsaustausch zu organisieren (Ziffer 3.2 der Richtlinien). Spezielle Vorgaben werden in der Richtlinie nicht gemacht. Daher besteht Gestaltungsspielraum, der ausgefüllt werden muss. Dabei geht es besonders um den Erfahrungsaustausch der Beurteilerinnen und Beurteiler untereinander. Gleichzeitig erscheint es jedoch auch sinnvoll einen Erfahrungsaustausch zwischen den örtlichen Interessenvertretungen, der Dienststelleitung und den Beurteilerinnen und Beurteilern zu organisieren.

- **Dienststelleninterne Verfahren bei strittiger Beurteilung**

Die Verordnung, wie auch die Richtlinien über die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes regelt die Verantwortung für die Entscheidung über eine Einwendung gegen eine eröffnete Beurteilung. Danach ist die/der Dienstvorgesetzte/r hierfür zuständig.

Ein Verfahren, wie der/die Dienstvorgesetzte zu der Entscheidung kommt ist jedoch nicht festgelegt. Daher besteht die Möglichkeit mit den örtlichen Dienststellenleitungen Verfahrensabsprachen zu treffen (z. B. Clearing-Stelle).

- **Information und Fortbildung der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**

Mit dem Gesamtpersonalrat sind die Inhalte eines Informations- und Schulungskonzepts vereinbart. Dieses Konzept bildet die Grundlage für die Informations- und Schulungsveranstaltungen.

Hier greifen die Bestimmungen des § 63 BremPersVG. Gem. § 63 (1, Buchst. i) BremPersVG sind alle weiteren Fragen der Fortbildung von Bediensteten der Mitbestimmung unterworfen. Der Kommentar zum BremPersVG von Grossmann/Mönch/Rohr beschreibt ab der Randnummer 212 ff sehr detailliert den Umfang der erforderlichen Mitbestimmung.

Folgende Aspekte sind besonders von der Mitbestimmung betroffen:

- Qualifizierung der Beurteilerinnen und Beurteiler?
- zu welchem Zeitpunkt?
- einmalig / regelmäßig?
- freiwillig / verpflichtend?
- örtliche Besonderheiten für die Inhalte der Fortbildung?

- Qualifizierung der zu beurteilenden Beamtinnen und Beamten?
- zu welchem Zeitpunkt?
- einmalig / regelmäßig?

- freiwillig / verpflichtend?
- örtliche Besonderheiten für die Inhalte der Fortbildung?

- Angebot weiterer Fortbildungsmaßnahmen
- welcher Personenkreis?
- zu welchem Zeitpunkt?
- freiwillig / verpflichtend?
- einmalig / regelmäßig?
- örtliche Besonderheiten für die Inhalte der Fortbildung?

Die oben beschriebenen Anforderungen machen deutlich, dass für die Umsetzung der Beurteilungsrichtlinien eine Reihe von Umsetzungsmaßnahmen vereinbart bzw. mitbestimmt werden müssen. Die genannten Aspekte stellen eine wichtige Grundlage für eine gute Umsetzung der Richtlinien dar, an denen auch Dienststelleitungen gelegen sein sollte.