

## **Auswahlkriterien bei Beförderungen** (26. August 2003)

### **Allgemeine Hinweise:**

Zwei kürzlich bekannt gewordene Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes

- 2 C 31.01 vom 19.12.2002
- 2 C 16.02 vom 27.02.2003

zu den Themen

- Rechtenschutzinteresse auf Änderung einer (alten) Beurteilung nach erneuter Beurteilung und Beförderung
- Auswahlentscheidungen aufgrund des Erkenntniswertes älterer Beurteilungen
- Zulässigkeit von Binnendifferenzierungen
- Heranziehen von Hilfskriterien

haben nicht nur in der „polizeilichen Öffentlichkeit“ zu hektischem Tun beigetragen. Auch zahlreiche Behörden fühlten sich aufgerufen, über Nacht neue Rangfolgen bei Beförderungen u.a. durch ein neues Bewertungssystem einzuführen. Als Grundlage diente (angeblich) das o.a. Urteil vom 19.12.2002.

Also haben auch wir uns die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes näher angesehen und kommen zu nachfolgenden Ergebnissen.

Übrigens prüft das Innenministerium derzeit ebenfalls die vielzitierten Urteile (und zwar ganz in unserem Sinne) und hat die Verantwortlichen von „Punktsystemen“ etc. um rechtliche Würdigung ihrer Vorgehensweise gebeten.

Die vom Rechtsanwaltbüro Neubert und Partner (Bochum) veröffentlichte Stellungnahme zu dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 19.12.2002 teilen wir in wesentlichen Konsequenzen nicht.

Innerhalb der durch das einschlägige Gesetzes- und Verordnungsrecht gezogenen Grenzen kann der Dienstherr (IM) Verfahren und Inhalt dienstlicher Beurteilungen weitgehend durch Richtlinien festlegen.

Das hat das Innenministerium mit den Beurteilungsrichtlinien im Bereich der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen getan (RdErl. IM v. 25.1.1996 – IV B 1 – 3034 H – in der Fassung vom 19.1.1999 [Inkrafttreten 1.3.1999]).

Bereits hierin ist die Berücksichtigung älterer Beurteilungen zwingend vorgegeben, um konkurrenzfähige Beurteilungen erstellen zu können (Leistungs- und Befähigungsmerkmale Ziff. 6 BRL Polizei und hierzu veröffentlichte Erläuterungen des IM).

Ältere dienstliche Beurteilungen sind somit im Polizeibereich als zusätzliche Erkenntnismittel seit Inkrafttreten der neuen Richtlinien 1996 zu verwenden.

Weitere Detailregelungen zur Bestenauslese unter den besonderen Bedingungen des Polizeidienstes neben der Regelbeurteilung:

- Beurteilungen während der Probezeit
- Beurteilungen im Eingangsamts der Laufbahn
- Beurteilungen aus besonderem Anlass

Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes sind zu Einzelfällen in Niedersachsen und im Saarland ergangen und beschäftigen sich daher nicht mit den Details der Beurteilungsrichtlinien im Bereich der Polizei NRW.

Das Gericht stellt hierin u.a. fest, dass grundsätzlich der Dienstherr bestimmt, welche sachlichen und persönlichen Anforderungen dem jeweils in Frage stehenden Amt oder der Laufbahn entsprechen.

Insofern können die Gerichtsentscheidungen nicht 1:1 auf die Verhältnisse bei der Polizei NRW übertragen werden.

Beispielhafte Auflistung unterschiedlicher Regelungen (Gerichtsentscheidungen/BRL Polizei)

- Gesamtnote/ Submerkmale/ Hauptmerkmale in NRW sind nur einem Punktwert zugewiesen  
kein arithmetisches Mittel
- Messbare Leistungsunterschiede ergeben sich somit nur bei unterschiedlichen Gesamtnoten
- Keine verbalen Zusätze in NRW
- In NRW Richtsätze für die Spitzennoten 4 + 5 (anders Saarland Finanzministerium)
- Die besondere Situation bei der Gesamtnote 3 (umfasst das Leistungsspektrum von „beinah 4 bis fast 2“) die sich über insgesamt mehr als eine Gesamtnote erstreckt und als „Sammelbecken“ bei den BRL Polizei NRW gilt, brauchte das Gericht nicht bewerten.
- Berücksichtigung des Erkenntniswertes älterer Beurteilungen  
Lebens- und Dienst erfahrung Ziff. 6 BRL Polizei (Begründung nur für den Fall, dass sich Lebens- und Dienst erfahrung nicht positiv auf das Leistungsbild ausgewirkt haben)

Landesweit bekanntgewordene Punktbewertungen aufgrund des „Erkenntniswert älterer Beurteilungen“ sind in dieser Form keine Forderungen des Bundesverwaltungsgerichtes, sondern wurden in Kreispolizeibehörden so festgelegt.

Beispiele:

- Die Berücksichtigung nur der seit 1996 erstellten Beurteilungen (neue BRL Polizei) lässt sich **nicht** aus den Urteilen des BverwG herleiten.
- Der Aussage, dass die jüngste Vorbeurteilung größeres Gewicht hat als die länger zurückliegende kann nur dann zugestimmt werden, wenn die Vorbeurteilungen den Ansprüchen des BverwG genügen, nämlich wenn sie insbesondere bei einer Gesamtwürdigung der vorhandenen dienstlichen Beurteilungen **positive oder negative Aussagen über Charaktereigenschaften, Kenntnisse, Fähigkeiten, Verwendungen und Leistungen sowie deren voraussichtliche weitere Entwicklung enthalten.**
- Die Festlegung der Behörde, was unter „im wesentlich gleich beurteilten Beamtinnen und Beamten“ zu verstehen ist, **wird nicht geteilt** und lässt sich auch nicht aus den vorgenannten Entscheidungen des BverwG ableiten.  
Das PP Köln z.B. vertritt die Auffassung, dass Beamte die in einem höheren Amt um einen Punkt (gemeint ist wohl die Gesamtnote) schlechter vorbeurteilt sind als Beamte in einem niedrigeren Amt als wesentlich leistungsgleich gelten ( z.B. 4 Pkt. A 8 = 5 Punkte A 7).

Das ist so nicht nachvollziehbar.

## Details zu den Entscheidungen Bundesverwaltungsgericht:

### Rechtsschutzinteresse auf Änderung einer alten Beurteilung

Die Verwaltungspraxis in einzelnen Polizeibehörden, -einrichtungen, das Beurteilungen nach einer Beförderung als verbraucht gelten und nicht mehr als Auswahlgrundlage für künftige Personalentscheidungen heranzuziehen sind, sondern nur als Hilfskriterien, kann nach dem o.a. Urteil des BverwG nicht mehr aufrechterhalten werden.

Fälle in denen eine Klage gegen eine Beurteilung nicht mehr in Frage kommt, da die Beurteilungen nicht mehr als Grundlage einer künftigen Personalentscheidung dienen sind lt.

BverwG :

- Eintritt in den Ruhestand
- Entlassung aus dem Beamtenverhältnis (rechtskräftig)
- keine Beförderung mehr zulässig bis zum Eintritt in den Ruhestand (in NW Eintritt der 2-jährigen Sperrfrist)

Ansonsten bleiben frühere dienstliche Beurteilungen für künftige Verwendungs- und Auswahlentscheidungen von Belang, so das BverwG.

Das Gericht geht sogar soweit, dass sich die Beurteilungen auch auf ein niedrigeres statusrechtliches Amt beziehen können.

Entscheidend für Auswahlentscheidungen sind zwar in erster Linie aktuelle Beurteilungen, ältere Beurteilungen **können** aber als zusätzliche Erkenntnismittel dienen, die gegenüber Hilfskriterien vorrangig heranzuziehen sind.

### Auswahlentscheidungen aufgrund des Erkenntniswertes älterer Beurteilungen<sup>1</sup>

Bei gleichwertigen aktuellen Beurteilungen **können** ältere Beurteilungen den Ausschlag geben, wenn sie bedeutsame Rückschlüsse und Prognosen über die künftige Bewährung in einem Beförderungsamte ermöglichen. Das kommt dann in Betracht (BverwG) wenn frühere Beurteilungen positive oder negative Aussagen über:

- Charaktereigenschaften
- Kenntnisse<sup>2</sup>
- Fähigkeiten
- Verwendungen
- Leistungen

sowie deren voraussichtliche weitere Entwicklung enthalten.

Derartige Äußerungen **können** lt. BverwG vor allem bei einer Gesamtwürdigung der vorhandenen dienstlichen Beurteilungen den Ausschlag geben.

Die BRL Polizei Ziff. 6 verlangen nur bei einer negativen Entwicklung des Leistungsbildes eine Begründung. Positive Entwicklungen müssen nicht zwingend verbal ausgedrückt werden. Der Erkenntniswert älterer Beurteilungen der Polizei kann für Außenstehende (z.B. ein Ge-

<sup>1</sup> Lebens- und Dienst Erfahrung Ziff. 6 BRL Polizei (Begründung nur für den Fall, dass sich Lebens- und Dienst Erfahrung nicht positiv auf das Leistungsbild ausgewirkt haben)

<sup>2</sup> Lt Ziff. 5 BRL Polizei sind Werturteile zu den prägenden Aufgaben/ Sonderaufgaben zu vermeiden (Aufgabenbeschreibung)

richt) also eingeschränkt sein.

Andererseits wird in Ziff. 6 klargestellt, dass positive/ negative Entwicklungen aus älteren Beurteilungen bei der Festlegung der Gesamtnote der aktuellen Beurteilung lt. BRL Polizei zu berücksichtigen sind.

Den Forderungen des Bundesverwaltungsgerichtes wird also bereits bei der Erstellung der aktuellen Beurteilung Rechnung getragen.

Bei den Aufgabenbeschreibungen (Ziff. 5 BRL Polizei) als Grundlage der Leistungs- und Befähigungsbeurteilungen sind Werturteile, notwendige Qualifikationen und Angaben über Kenntnisse ausdrücklich zu vermeiden.

Eine Festlegung der Beförderungsrangfolge in der Art wie das PP Köln nunmehr verfahren will, allein aufgrund einer Wertesumme auf der Grundlage der Gesamtnote(n) der Vorbeurteilungen und einem hieraus entwickelten Punktbewertungssystem reicht hierfür unseres Erachtens nicht aus. Erst wenn sich aus der Gesamtprüfung hieraus positive oder negative Entwicklungstendenzen ergeben, können diese Beurteilungen bei im wesentlichen gleich beurteilten Beamten den Ausschlag geben.

Eine rein mathematische Auswertung (Wertungspunkte auf der Grundlage der Gesamtnote der Vorbeurteilungen) wird aus unserer Sicht den Festlegungen des BverwG in dieser Frage nicht gerecht.

Die vom Gericht beschriebenen bedeutsamen Rückschlüsse und Prognosen könnten sich aber aus der Darstellung der Erstbeurteiler/-in über zusätzliche Angaben und Verwendung (Ziff. 7 – 7.4) ergeben, während sich die Gesamtnote aus der Leistungs- und Befähigungsbeurteilung (Ziff. 6.3) ergibt.

Nach unserer Ansicht können sich entsprechende Erkenntnisse für die weitere Entwicklung gemäß den BRL der Polizei aus Ziff. 7

#### **Zusätzliche Angaben und Verwendung**

- **Besondere Fachkenntnisse und Fähigkeiten ( 7.1 BRL Polizei)**
- **Körperliche Befähigung (7.2 BRL Polizei)**
- **Verwendungsbreite/ Teilnahme an Lehrgängen (7.3 BRL Polizei)**
- **Einsatzmöglichkeiten/ Fortbildung (7.4 BRL Polizei)**
- **Besondere Begründung zur Gesamtbeurteilung (8.1 + 9.2 BRL Polizei)**

ergeben.

Besonders problematisch ist gemäß den Beurteilungsrichtlinien der Polizei die Frage zu beantworten, was unter „aktuell im wesentlichen gleich beurteilten Beamten“ zu verstehen ist. Aus unserer Sicht gilt dies nur bei gleicher Gesamtnote nach den BRL Polizei.

Insgesamt ist festzustellen, dass wie vorab dargestellt den Forderungen des Gerichts (Berücksichtigung älterer Beurteilungen) bereits bei der Erstellung der aktuellen Beurteilung Rechnung getragen wird.

Desweiteren bleibt festzustellen, dass der Rückgriff auf vorherige Beurteilungen nach den Beurteilungsrichtlinien der Polizei NRW aber dadurch problematisch ist, dass sich die Endnoten jeweils auf Eignung, Leistung und Befähigung der/des Einzelnen im Vergleich zu der jeweils zu bildenden Vergleichsgruppe der betroffenen Beamtinnen und Beamten bezieht.

Der Leistungsstand in den zu bildenden Vergleichsgruppen kann durchaus unterschiedlich sein, so dass die Endnoten verschiedener Beurteilungszeiträume nicht objektiv vergleichbar sind.

### **Zulässigkeit von Binnendifferenzierungen**

Die Beurteilungsrichtlinien der Polizei v. 25.1.1996 – IV B 1 – 3034 H - geändert durch Erl. MIJ v. 19.1.1999 (Inkrafttreten 1.3.1999) sehen keine Zwischenbewertungen vor und auch nicht die Bildung eines arithmetischen Mittels aus den Bewertungen weder bei den einzelnen Merkmalen (Submerkmale/ Hauptmerkmale) noch beim Gesamturteil.

Die BRL Polizei sehen im Gesamturteil (Ziff. 8) nur eine Gesamtnote vor. Zwischenbewertungen (Ziff. 6.3) sind nicht zulässig. Messbare und beachtliche Bewertungsunterschiede kommen demnach nur bei unterschiedlichen Noten zum Ausdruck.

Binnendifferenzierungen sind daher nach den BRL Polizei nicht zulässig.

### **Verwendung von Hilfskriterien**

In den zitierten Gerichtsentscheidungen wird deutlich gemacht, dass der Dienstherr nach der Bestenauslese Hilfskriterien zur Bestimmung einer Beförderungsrangfolge festlegen kann. Sie müssen transparent gemacht werden und damit nachvollziehbar sein. Eine Festlegung auf eine bestimmte Reihenfolge bei den Hilfskriterien traf das Gericht nicht.

### **Zusammenfassung**

Wir vertreten die Auffassung, dass bei der Erstellung der Beurteilungen im Bereich der Polizei bei korrekter Anwendung der Beurteilungsrichtlinien der Erkenntniswert älterer Beurteilungen bereits ausreichend berücksichtigt wird und damit den Forderungen des Bundesverwaltungsgerichtes Rechnung getragen wird.

Es ist daher nicht erforderlich, allein wegen der ergangenen Urteile neue Beförderungsrangfolgen festzulegen.

Die Vorgehensweise in einigen Polizeidienststellen wird auf jeden Fall den Juristen (Rechtsanwaltsbüros und Gerichten) Vollbeschäftigung bringen. Hoffentlich müssen nicht die Personalvertretungen hier einiges ausbaden, denn die hätten es ja schließlich sofort wissen müssen.

Bleibt zu hoffen, dass das Innenministerium sich bald zu dieser Frage äußert und nicht im Stadium der rechtlichen Prüfung stecken bleibt.