

## Stellungnahme des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften

zum Entwurf einer Niedersächsischen Beurteilungsverordnung  
(Nds. BeurtVO)

Stand: 6. November 2024

Herausgeber: DGB Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt  
Otto-Brenner-Str. 1  
30159 Hannover

verantwortlich:  
Tina Kolbeck-Landau, Abteilung Öffentlicher Dienst/Beamtenpolitik

Mitgliedsgewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes:

- IG Bauen-Agrar-Umwelt
- IG Bergbau, Chemie, Energie
- EVG - Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
- IG Metall
- Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
- Gewerkschaft der Polizei
- ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft



Der Deutsche Gewerkschaftsbund Niedersachsen (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften bedanken sich für die Möglichkeit, zum vorliegenden Entwurf Stellung zu nehmen.

Als gewerkschaftliche Spitzenorganisation hat der DGB bereits im Rahmen der frühzeitigen Information im Frühjahr 2024 zum Entwurf der Verordnung Stellung genommen. Ebenso haben wir im September 2024 Stellung genommen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes (LT-Drs. 19/5026).

Wir bedauern, dass unsere Anregungen im Laufe des weiteren Prozesses nur minimal übernommen worden sind. Daher bekräftigen wir unsere Bedenken, Anregungen und Fragen aus den beiden vorangehenden Stellungnahmen und lassen sie in die aktuelle Stellungnahme einfließen.

Die Anhörungsfrist zum jetzigen Verordnungsentwurf ist mit drei Wochen leider extrem kurz bemessen. Dennoch möchten wir, soweit aufgrund der Kürze der Zeit möglich, zu einigen Punkten Stellung nehmen. Da keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen der Beurteilungsverfahren erkennbar sind, machen wir auch einige kritische Anmerkungen aus den bisherigen Erfahrungen.

## **Inkrafttreten**

Wir teilen die im Anschreiben zur Verbandsbeteiligung geäußerte Auffassung, dass die Nds. BeurtVO „möglichst kurzfristig in Kraft treten [sollte], um die Erteilung rechtssicherer Regelbeurteilungen zeitnah zu ermöglichen“. Die höchstrichterlichen Urteile, welche eine Neustrukturierung der Regelungen zum Beurteilungsverfahren erforderlich machen, sind schon mehrere Jahre alt. Spätestens seit August 2022 steht fest, dass die Rechtsumsetzung noch in dieser Legislaturperiode erfolgen muss. Vor diesem Hintergrund kritisiert der DGB, dass die Verordnung ungeachtet ihres Inkrafttretens bereits auf den Regelbeurteilungsstichtag

01.10.2024 Anwendung finden soll, da noch etliche Fragen offen sind.

## **Transparenz und Akzeptanz**

Dienstliche Beurteilungen sind nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung für das berufliche Fortkommen von Beamt\*innen die entscheidende Personalentwicklungs- und -führungsmaßnahme. Gleichwohl ist die dienstliche Beurteilung bei den zu beurteilenden Beamt\*innen höchst umstritten und löst nach einer Beurteilungsrunde immer wieder heftige Diskussionen aus.

Die häufigste Kritik ist die subjektive, voreingenommene und unterschiedliche Vorgehensweise der Erstbeurteiler\*innen bei der Erstellung der Beurteilung und damit verbunden das Gefühl von Ungerechtigkeit, die sich vertieft und verfestigt durch die fehlende Transparenz des Beurteilungsverfahrens. Insoweit ist der Aussage in der Begründung zu der vorgelegten Verordnung - Seite 2, Abschnitt II. - , 2. Absatz – uneingeschränkt zuzustimmen. Wir begrüßen, dass sie um den Begriff der „Akzeptanz“ durch die zu beurteilenden Beamtinnen und Beamten ergänzt worden ist.

## **Stichtage für die Regelbeurteilung**

Wir erneuern unsere deutliche Kritik daran, dass in §2 Abs. 1, Satz 3 festgeschrieben wird, dass die obersten Landesbehörden darüber entscheiden können, ob sie es in bestimmten Einzelfällen für erforderlich halten, die Stichtage für die Beurteilungen und den Zeitpunkt der Durchführung der Regelbeurteilungen zu verschieben. Das Innenministerium muss dazu lediglich angehört werden. Weitere abschließende verbindliche Kriterien, auf welcher Basis bzw. bei welchen Konstellationen dieses vorgesehen ist, werden nicht genannt.

Durch diese weiterhin nicht verbindliche Festlegung einer maximal dreijährigen Gültigkeit von Regelbeurteilungen wird auf Dauer ein Schlupfloch für die obersten Landesbehörden geschaffen.

Da bis auf sehr eng begrenzte Ausnahmefälle nicht deutlich klargelegt wird, dass eine Beurteilung im Sinne der herrschenden Rechtsprechung nur maximal drei Jahre lang als aktuell für eine Auswahlentscheidung (Bestenauslese) anzusehen ist, droht die Gefahr, dass Beamt\*innen über keine rechtlich aktuelle Grundlage bei Teilnahme an einer Personalauswahl verfügen. Damit werden die Beschäftigten der niedersächsischen Landesverwaltung im Ergebnis gegenüber denjenigen anderer Länder, des Bundes und der Kommunen benachteiligt.

Dieses darf zudem nicht nur für solche zu Beurteilende gelten, die eine andere oder höher besoldete Tätigkeit übernommen haben. Auch andere Beschäftigte, die sich auf Stellen im und außerhalb des Landesdienstes bewerben, müssen das Recht haben, nach drei Jahren eine entsprechende Anlassbeurteilung von ihrem Dienstherrn einfordern zu können.

## § 6 Beurteilungsmaßstab

Nicht selten müssen Erstbeurteiler\*innen, weil sie Vorgesetzte sind, in einem für sie fachfremden Aufgabenbereich Beamt\*innen beurteilen (Beispiel: Pädagog\*innen müssen Verwaltungsbeamt\*innen beurteilen). In solchen Fällen benötigen die Erstbeurteiler\*innen eine intensive Unterstützung durch die Dienststelle. Die Maßstäbe für die Bewertung der Leistungen auf Dienstposten mit Verwaltungsaufgaben sind Pädagog\*innen, Techniker\*innen etc. oft nicht bekannt, angefangen bei den Inhalten der Verwaltungsausbildung. Dies gilt auch für die abgestuften, statusamtsbezogenen Maßstäbe der Eignung und Befähigung. Hier muss unbedingt sichergestellt werden, dass die Erstbeurteiler\*innen durch die Dienststelle die erforderliche Beratung und Unterstützung bekommen. Diese Gewährleistungspflicht sollte ergänzend in § 14 (Aufgaben der Beurteilungskommission) aufgenommen werden.

Durch Telearbeit und Homeoffice haben die Vorgesetzten in den Behörden (z.B. im Geschäftsbereich des Kultusministeriums) oft wenig Einblick in die Arbeitsweise der Beschäftigten. In deren täglichen Mails erhalten die Vorgesetzten i.d.R. nur bei

Beschwerden (Weiterleitungen) einen begrenzten Einblick. Bei den unterschiedlichen Arbeitsorganisationsformen z.B. in den Regionalen Beratungsteams sehen die Vorgesetzten die Beschäftigten vielleicht achtmal im Jahr in Präsenz. Wie hier eine fundierte, möglichst objektive Beurteilung erfolgen soll, ist unklar.

Die Beurteilungskriterien werden teilweise von Vorgesetzten und Mitarbeitenden unterschiedlich interpretiert. Objektive (datengestützte) Kriterien wie die aggregierten Evaluationsergebnisse der im Beurteilungszeitraum in dem jeweiligen Bereich am NLQ angebotenen Fort- und Weiterbildungen finden keine systematische Berücksichtigung.

## Zusätzliche Angaben §10

Gemäß § 10 des VO-Entwurfs (sowie Ziff. 3.3 und 4.5 des Beurteilungsvordrucks) sollen „Erfahrungen und Fähigkeiten aus der familiären oder sozialen Arbeit und aus ehrenamtlichen Tätigkeiten“ „in die dienstliche Beurteilung aufgenommen werden, sofern sie für die weitere dienstliche Verwendung und berufliche Entwicklung von Bedeutung sein können.“ Auf die Festsetzung der Rangstufe haben diese jedoch keinen erkennbaren Einfluss.

## §12 Gesamturteil

Im Verfahren der Regelbeurteilung ist laut § 12 Abs. 2 des VO-Entwurfs „zu beachten, dass die Mehrzahl der zu beurteilenden Beamtinnen und Beamten die Anforderungen eines Beurteilungsmittelwertes (Rangstufe C) erfüllt.“ Zwar wird in der Begründung (S. 19) präzisiert: „Der Richtwert darf eine objektiv richtige Beurteilung im Einzelfall nicht verhindern.“ Im Hinblick auf Auswahlverfahren, deren wesentliche Grundlage die Rangstufe in der dienstlichen Beurteilung darstellt, sieht der DGB diese Quote dennoch kritisch: Sie birgt die Gefahr, dass durch diese soziale Bezugsnorm in einem Bereich oder in einer Behörde die dort tätigen Beamt\*innen gegenüber denen eines anderen Bereichs oder einer anderen Behörde benachteiligt bzw. bevorzugt werden. Oder es kann der Fall eintreten, dass

Beurteilende sich unterschiedlich strikt daranhalten, sodass die Beurteilungen zwar (bestenfalls) bereichs- oder behördenintern vergleichbar sind, nicht aber über Behörden- oder gar Bundeslandgrenzen hinweg. Mit Blick auf den Fachkräftemangel und die Arbeitsverdichtung sollte die Beurteilungsstrategie so gewählt werden, dass Beschäftigte nicht demotiviert werden.

## **§ 14, Abs. 2 Beurteilungskommission**

Die Regelung in Satz 3 wird ausdrücklich begrüßt; auch der DGB sieht hier Handlungsbedarf. In einem nachfolgenden Satz sollte allerdings eine Unterrichtungspflicht über statistische Beurteilungsunterschiede zwischen den Laufbahngruppen bzw. Einstiegsämtern eingeführt werden. Die Praxis in fast allen Behörden zeigt, dass es hier z. T. große Beurteilungsunterschiede zu Lasten der Laufbahngruppe 1 und zu Gunsten der Laufbahngruppe 2, 2. Einstiegsamt gibt. Die Notenspiegel in einigen Landesverwaltungen belegen dies ausnahmslos. Wenn diese Beurteilungsunterschiede nicht in der Beurteilungskommission thematisiert werden müssen, ist dies kontraproduktiv für die Offenheit und Transparenz sowie für die Akzeptanz des Beurteilungswesens durch die zu beurteilenden Beamt\*innen.

## **Vorschlag § 14, Abs. 4 (neu)**

In einem weiteren Absatz sollte die Pflicht der Beurteilungskommission geregelt werden, mit Unterstützung durch die Dienststelle alle notwendigen vorbereitenden Maßnahmen bis zum Beurteilungsstichtag abzuschließen. Alle Erstbeurteiler\*innen müssen grundsätzlich in der Lage sein, ihrer dienstlichen Pflicht zur zeitgerechten Erstellung der Beurteilungen ab dem Beurteilungsstichtag nachkommen zu können.

Leider ist dies gegenwärtig nicht der Fall. Die Dienststellen liefern den Erstbeurteiler\*innen die nötigen Informationen und Unterlagen zu den zu beurteilenden Beamt\*innen oftmals verzögert (z.B. Info-Veranstaltungen für „neue“ Erstbeur-

teiler\*innen, Beurteilungsbeiträge der Vorgänger\*innen, Einsatzorte bzw. Einsatzzeiten der zu beurteilenden Beamt\*innen). Ebenso ist festzustellen, dass einige Erstbeurteiler\*innen die Erstellung von Beurteilungen als lästige Aufgabe ansehen und deshalb nicht prioritär bearbeiten. Es ist leider keine Seltenheit, dass auch ein Jahr nach dem Beurteilungsstichtag nicht alle Regelbeurteilungen vorliegen. Dies hat zur Folge, dass in diesem Zeitraum keine Auswahlverfahren zu ausgeschriebenen Planstellen durchgeführt werden können, da Auswahlentscheidungen auf der Grundlage von Beurteilungen, die drei Jahre und älter sind, von den Verwaltungsgerichten aufgehoben würden. Wenn sich eine mögliche Beförderung um 1 Jahr oder länger verzögert, weil die erforderlichen Beurteilungen nicht zeitgerecht erstellt wurden, ist dies absolut demotivierend und fördert nicht die Akzeptanz des Beurteilungswesens.

Es sollte das Ziel jeder Dienststelle sein, das Beurteilungsverfahren spätestens 6 Monate nach dem Beurteilungsstichtag abgeschlossen zu haben. Um dies zu erreichen, sollte die Beurteilungskommission auch ein an die Erstbeurteiler\*innen gerichtetes abgestuftes Mahnverfahren etablieren (z. B. 1. Mahnung, 2. Mahnung, Gespräch mit der Behördenleitung).

## **Vorschlag § 22 Abschluss des Beurteilungsverfahrens (neu)**

Nach Abschluss des Beurteilungsverfahrens fertigt die Dienststelle eine statistische Übersicht (Notenspiegel) über die Beurteilungen an; getrennt nach

- Frauen und Männern
- Teilzeit – und Vollzeitbeschäftigten
- Laufbahnen bzw. Einstiegsämtern

Diese Statistik ist behördenintern zugänglich zu machen. Der Datenschutz muss gewährleistet bleiben.

Begründung: Wer Offenheit, Transparenz und Akzeptanz des Beurteilungswesens anstrebt bzw. verbessern will, muss zu dieser statistischen Erhebung bereit sein. Einige Behörden praktizieren dies

bereits - meistens auf Initiative der Personalräte - und haben hiermit gute Erfahrungen gemacht. Unbegründete Vorbehalte können dadurch manchmal abgebaut werden. Handlungsbedarfe werden behördenintern aufgezeigt und können lösungsorientiert diskutiert werden. Ein derartiger transparenter Umgang mit dem Beurteilungsverfahren könnte zum Markenzeichen einer offenen modernen Verwaltung werden.

## Schwerbehinderte

Grundsätzlich begrüßen wir, dass in der Begründung zur Verordnung unter Ziffer V neu eingefügt worden ist, dass die dienstliche Beurteilung von schwerbehinderten und ihnen gleichgestellten Menschen sowie von Männern und Frauen diskriminierungsfrei zu gestalten ist.

Zu diesem Themenkomplex hat der DGB im Rahmen der frühzeitigen Information zahlreiche Anregungen gegeben. Zu unserem Bedauern sind sie nicht aufgegriffen worden, auch wurde kein erörterndes Gespräch angeboten. Wir bekräftigen daher die Anmerkungen aus der Stellungnahme von März 2024.

Haupt- und Schwerbehindertenvertretungen (SBV) in der Landesverwaltung haben seit 2020 wiederholt bemängelt, dass die Information der Schwerbehindertenvertretung über ein bevorstehendes Beurteilungsverfahren rechtlich und faktisch nicht gleichbedeutend mit der Beteiligung der SBV am Beurteilungsverfahren ist. Die zuständige SBV ist über das anstehende Beurteilungsverfahren unverzüglich und umfassend zu informieren. Sie kann mit der schwerbehinderten, zu beurteilenden Person Kontakt aufnehmen. Ob und in welcher Weise die Schwerbehindertenvertretung in das Beurteilungsverfahren involviert wird, entscheidet der/die schwerbehinderte zu Beurteilende selbst und weder der/die Beurteiler\*in noch die jeweilige Behörde.

Der DGB begrüßt, dass dieser Forderung in § 20 Abs. 2 der BeurVO auf Basis der rechtlichen

Bestimmungen von § 178 Absatz 2 Satz 1 und der niedersächsischen SchwbRI Ziffer 8.2 Rechnung getragen worden. Dieses sollte aber auch durch eine entsprechende Gestaltung des bzw. kurze Hinweise im Beurteilungsformular so verdeutlicht werden, dass die Beurteilenden und zu Beurteilenden, diese essenziellen Gesichtspunkte bei ihrer Entscheidung angemessen berücksichtigen können. Oft sind den Betroffenen die Regelungen der SchwbRI nicht bekannt.

Die Gestaltung und Formulierung des Beurteilungsbogens auf Seite 1, nach „1. Personalangaben“, sollte daher wie in der Anlage vorgeschlagen überarbeitet werden. Dabei ist ein drittes Feld zum Ankreuzen vorzusehen, ob der/die zu beurteilende Schwerbehinderte selbst an dem „vorbereitenden“ Gespräch teilgenommen hat.

Auch wäre klar zu verdeutlichen, dass es sich bei diesem Gespräch um ein vorbereitendes Gespräch handelt. In der Vergangenheit ist einzelnen Schwerbehinderten und Gleichgestellten nicht deutlich gewesen, dass es sich um ein Gespräch vor dem eigentlichen Erstgespräch mit dem/der Beurteiler\*in handelt, an dem sie selbst teilnehmen können. Aus diesem falschen Verständnis heraus lehnten einzelne Betroffene diese Gespräche ab, die jedoch für sie u. U. hilfreich hätten sein können. Denn dort wird mit ihnen gemeinsam und nicht über sie gesprochen. Bei dem Verständnis komplexer Beurteilungsverfahren darf der Fokus nicht nur auf obersten Landesbehörden mit in der Regel rechtlich gut informierten Beschäftigten liegen. Daher muss sich bereits aus dem Vordruck erschließen, welche Optionen des Vorgehens möglich sind.

Die Platzierung der für schwerbehinderte Mitarbeiter\*innen im Beurteilungsbogen hinterlegten besonderen Verweise bzw. Abfrageoptionen mit Blick auf Schwerbehinderte auf der ersten Seite, unter „1. Personalangaben“ (hier: Abfrage einer Beteiligung der SBV am Gespräch) und dann auf der Seite

4 (erst am Ende von 4.3, Gesamtbewertung der Leistung) erscheint nicht sinnvoll. Es erschließt sich nicht, warum die beiden inhaltlich zusammengehörenden Punkte an zwei Stellen des Vordrucks getrennt aufgeführt sind. Diese könnten wegen des besonderen Augenmerks und der Berücksichtigung durch die Beurteiler\*innen im Vordruck gleich zu Beginn genannt und zusammengeführt werden. Die bisherige Platzierung zwischen der konkreten Leistungs- und Befähigungsbeurteilung erscheint aus Gründen der rechtzeitigen Sensibilisierung der Beurteilenden jedenfalls nicht sinnvoll.

§ 11 Nds. BeurtVO in Verbindung mit den unter Nr. 4.5 im Beurteilungsvordruck vorgesehenen Angaben zur körperlichen Leistungsfähigkeit halten wir mit Blick auf Menschen mit Behinderungen nachwievor für rechtlich fragwürdig und möglicherweise für diskriminierend. Da weder Polizist\*innen, noch Justizvollzugskräfte oder Lehrkräfte für Sport nach dem vorliegenden Verfahren und Vordruck regelbeurteilt werden, stellt sich weiterhin die Frage, bei welchen Dienstposten in der Landesverwaltung, die körperliche Leistungsfähigkeit eine Rolle spielt und berechtigt vom Dienstherrn zu erheben bzw. zu beurteilen ist.

Die erläuternde Formulierung unter 4.5 (Beurteilungsvordruck, S 8.) ist mindestens missverständlich bzw. fehlerhaft: „ggf. Feststellungen nach (§ 11 Nds. BeurtVO) zur körperlichen Leistungsfähigkeit inklusiv etwaiger Erläuterungen dazu, inwieweit diese auf eine Schwerbehinderung beruhen:“

Erstens besteht hier unserer Auffassung nach die Gefahr, dass körperliche Kriterien der Leistungsfähigkeit erhoben werden, die für die Amtswahrnehmung bzw. die Beurteilung gar nicht relevant sind. Zweitens können so Menschen mit Behinderungen ohne Notwendigkeit diskriminiert werden. Drittens können Feststellungen zur körperlichen Leistungsfähigkeit nicht auf eine Schwerbehinderung beruhen, sondern höchstens kann die körperliche Leistungsfähigkeit durch eine Behinderung eingeschränkt sein. Zudem stellt sich die Frage, ob dieses in irgendeiner Form kompensiert werden

kann. Viertens haben wir die berechtigte Sorge, dass im schlimmsten Fall der Dienstherr auf Basis solcher Äußerungen zur körperlichen Leistungsfähigkeit dem Beschäftigten unterstellen könnte, er habe beispielsweise bei der Einstellung oder zu einem anderen Zeitpunkt falsche oder unvollständige Angaben gemacht.

In § 23 Abs 3 Satz 5 soll neu festgelegt werden, dass schwerbehinderte Beamtinnen und Beamten eine eigene Stellungnahme abgeben können. Hier stellen sich mehrere Fragen: Zu welchem Zeitpunkt soll eine solche Stellungnahme erfolgen? Was soll sie bewirken? Welche Rechtsfolgen hat diese Stellungnahme?

Hier sind weitere Klärungen nötig, damit Schwerbehindertenvertretungen und Personalstellen die Betroffenen gut und sinnvoll beraten können, ob und wann es sinnvoll erscheint, eine Stellungnahme abzugeben. Sonst gibt es berechtigten Anlass zur Sorge, dass diese Möglichkeit zur Stellungnahme sich unter Umständen sogar nachteilig für die Betroffenen auswirken könnte.

## **Regelungen für Lehrkräfte**

Der DGB begrüßt zusammen mit seiner Mitgliedsgewerkschaft GEW ausdrücklich, dass die Ausnahme von der Regelbeurteilung für Beamt\*innen, die als Lehrkräfte überwiegend an Schulen tätig sind, im neuen Absatz 3 von § 117 NBG rechtssicher geregelt werden soll. Offen bleibt aber zum jetzigen Zeitpunkt, inwieweit die anderen Regelungen der BeurtVO für Lehrkräfte gelten, insbesondere der dritte Teil zum Beurteilungsverfahren mit Beurteilungskommission, Erst- und Zweitbeurteilung etc. Hier bittet der DGB dringend um eine zeitnahe Information über die beabsichtigten abweichenden bzw. ergänzenden Regelungen per Verordnung gemäß § 117 Abs. 3 NBG.