

Stellungnahme

zum Entwurf einer Niedersächsischen Beurteilungsverordnung Bildung (NBeurtVO-Bildung)

Allgemeines

Dienstliche Beurteilungen entscheiden regelmäßig über berufliches Fortkommen und sind damit für die Verwirklichung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 33 Abs. 2 GG von zentraler Bedeutung. Art. 33 Abs. 2 GG gewährleistet jeder Bewerberin und jedem Bewerber den gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung. Daraus folgt nicht nur ein objektives Gebot der Bestenauslese, sondern zugleich ein subjektiver Bewerbungsverfahrensanspruch. Jede Bewerberin und jeder Bewerber kann verlangen, dass über die Bewerbung frei von sachfremden Erwägungen, auf der Grundlage zutreffender Tatsachen und anhand einheitlicher, vorher festgelegter Maßstäbe entschieden wird. Fehlerhafte dienstliche Beurteilungen können daher nicht als bloße interne Personalführungsinstrumente behandelt werden. Sie berühren unmittelbar die verfassungsrechtlich geschützten Chancen auf berufliches Fortkommen. Je intensiver eine staatliche Regelung die Verwirklichung eines Grundrechts oder eines grundrechtsgleichen Rechts beeinflusst, desto genauer muss der parlamentarische Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen, stellt auch das Bundesverfassungsgericht fest.

Hieraus folgt zugleich, dass die Schaffung irgendeiner Rechtsverordnung allein noch nicht genügt. Der Normgeber muss die wesentlichen Entscheidungen hinreichend klar, widerspruchsfrei und nachvollziehbar treffen. Je stärker ein Verfahrenselement die Bewertung beeinflusst, desto weniger darf seine Auswahl, Ausgestaltung oder Gewichtung einer späteren Einzelfallentscheidung der Verwaltung überlassen bleiben. Gerade an dieser Stelle bleibt der vorliegende Entwurf hinter seinem eigenen Regelungsanspruch zurück. Er überführt zwar zahlreiche bisherige Erlassregelungen formal in eine Rechtsverordnung – für Rechtsanwender grundsätzlich hilfreich, an zentralen Stellen werden wesentliche Entscheidungen jedoch weiterhin auf die Auswahlstelle, die anfordernde Behörde, das konkrete Bewerberfeld, die Beurteilungsvordrucke oder die tabellarische Anlage 4 verlagert. Teilweise bleibt unklar, ob die Anlagen verbindliche Vorgaben, bloße Empfehlungen oder lediglich mögliche Verfahrensvarianten enthalten.

Mit der vorliegenden Verordnung soll ein geeignetes Personalentwicklungs- und Personalführungsinstrument erzielt werden, dass u.a. eine rechtssichere und auch eine schnellere Personalauswahl ermöglicht. Diesem Anspruch genügt der Entwurf in seiner gegenwärtigen Fassung nach unserer Meinung jedoch noch nicht. An mehreren Stellen werden zwar bisherige Regelungen formal auf Verordnungsebene gehoben, zugleich aber erhebliche neue Entscheidungsspielräume eröffnet. Der Entwurf darf zudem nicht vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensbeschleunigung betrachtet werden. Beurteilungsverfahren sind kein lästiger Verwaltungszwischenschritt. Sie sind die tragende Grundlage beamtenrechtlicher Auswahlentscheidungen. Verfahrensvereinfachung ist deshalb nur dort vertretbar, wo sie weder die Aktualität der Erkenntnisgrundlage noch die Chancengleichheit oder die Vergleichbarkeit beeinträchtigt.

Besonders problematisch ist, dass die das Auswahlverfahren durchführende Stelle ergänzende Verfahrenselemente unter Berücksichtigung des Beurteilungsanlasses und nach der Begründung sogar in Abhängigkeit vom konkreten Bewerberfeld festlegen soll. Damit wird gerade diejenige Stelle, die später die Auswahlentscheidung trifft, in die Lage versetzt, Umfang und Zuschnitt der Erkenntnisgrundlagen der dienstlichen Beurteilungen zu bestimmen. Ein solches System birgt die Gefahr, dass Anforderungen erst nach Kenntnis der Bewerberinnen und Bewerber konkretisiert oder einzelne Verfahren je nach Anzahl und

Zusammensetzung des Bewerberfeldes unterschiedlich ausgestaltet werden. Dies könnte mit dem aus Art. 33 Abs. 2 GG folgenden Gebot eines vorhersehbaren, einheitlichen und chancengleichen Bewerbungsverfahrens nicht vereinbar sein.

Der PHVN bewertet den Entwurf deshalb nicht allein danach, ob die bisherigen Erlasse nun formal durch eine Verordnung ersetzt werden. Entscheidend ist, ob die neue Regelung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Bestimmtheit, Gleichbehandlung, Transparenz, Nachvollziehbarkeit und gerichtliche Überprüfbarkeit tatsächlich gerecht wird. Dies ist in der vorliegenden Fassung noch nicht der Fall. Die Verordnung schafft zwar eine normative Hülle, überlässt aber an mehreren entscheidenden Stellen die eigentliche Ausgestaltung weiterhin der Verwaltungspraxis. Genau diese Verlagerung wesentlicher Entscheidungen auf die Exekutive soll die zugrunde liegende Rechtsprechung verhindern.

Im Einzelnen

Zu § 1 (Geltungsbereich):

Der persönliche Geltungsbereich der Verordnung ist nicht hinreichend bestimmt. Nach dem Wortlaut gilt die Verordnung für Landesbeamtinnen und Landesbeamte auf Lebenszeit in einer Laufbahn der Fachrichtung Bildung „an den Schulen und an den Studienseminaren in Niedersachsen“. Diese Formulierung lässt nicht zweifelsfrei erkennen, ob und unter welchen Voraussetzungen Beamtinnen und Beamte erfasst werden, die ganz oder teilweise außerhalb einer Schule oder eines Studienseminars tätig sind.

Die Begründung geht erheblich weiter als der Verordnungstext. Danach sollen auch Beamtinnen und Beamte erfasst werden, die an außerschulischen Lernorten, beim Niedersächsischen Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung, bei den Regionalen Landesämtern für Schule und Bildung, im Kultusministerium oder in anderen Verwaltungsbehörden des Geschäftsbereichs tätig sind. Eine solche Erweiterung des persönlichen Geltungsbereichs kann jedoch nicht allein durch die Verordnungsbegründung erfolgen. Sie muss sich nach unserer Auffassung eindeutig aus dem Normtext ergeben.

Insbesondere ist zwischen vorübergehenden Abordnungen oder Zuweisungen unter Beibehaltung einer Stammschule und einer dauerhaften Versetzung an eine Verwaltungsbehörde zu unterscheiden. Bei dauerhaft an das NLQ, das Kultusministerium oder ein RLSB versetzten Beamtinnen und Beamten fehlt regelmäßig die für § 1 vorausgesetzte aktuelle Zuordnung zu einer Schule oder einem Studienseminar. Unklar ist deshalb, ob für sie die NBeurtVO-Bildung oder die allgemeine NBeurtVO gilt.

Die §§ 2, 15 und 29 beseitigen diese Unklarheit nicht. Sie setzen vielmehr voraus, dass die betroffene Person bereits vom Geltungsbereich des § 1 erfasst wird. Besonders § 29 Abs. 3 führt zu einem schwer verständlichen Mischsystem, weil bei vollständig an Verwaltungsbehörden abgeordneten Lehrkräften teilweise die NBeurtVO-Bildung und teilweise die allgemeine NBeurtVO angewandt werden sollen.

Der PHVN fordert daher eine eindeutige Regelung des persönlichen Geltungsbereichs. Dabei ist zugleich zu prüfen, inwieweit die Verordnungsermächtigung des § 117 Abs. 3 NBG eine Einbeziehung dauerhaft in Verwaltungsbehörden eingesetzter Beamtinnen und Beamter trägt.

Zu § 2 (Beurteilung aus besonderem Anlass):

Zu § 2 Satz 2 Nr. 7 bis 9 (Abordnung/Ausland/Beurlaubung):

Die Möglichkeit einer Beurteilung nach längerer Abordnung oder außerschulischer Tätigkeit sowie vor einer längeren Beurlaubung ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie kann Beurteilungslücken vermeiden. Die Schwellen von mindestens sechs Monaten und mehr als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit dürfen allerdings nicht schematisch angewandt werden. Bei hoch gewichteten Aufgaben kann bereits ein geringerer

Arbeitszeitanteil eine wesentliche Erkenntnisquelle darstellen. Umgekehrt kann eine sechsmonatige Tätigkeit bei häufigem Wechsel der Aufgaben keine hinreichende Grundlage bieten.

Der Antrag der betroffenen Lehrkraft sollte nicht nur vor Beginn einer mindestens zwölfmonatigen Beurlaubung, sondern auch innerhalb einer angemessenen Frist nach deren Beginn möglich sein, wenn der konkrete Bedarf erst später erkennbar wird. Familienbedingte Beurlaubungen und Pflegezeiten dürfen nicht zu einem strukturellen Aktualitätsnachteil führen.

Zu § 2 Satz 2 Nr. 10 (Übertragung einer neuen Aufgabe):

Die Formulierung, eine Beurteilung könne bei Übertragung einer neuen Aufgabe erfolgen, „soweit hierfür erforderlich, gefordert oder geboten“, ist zirkulär und zu unbestimmt. Die Begriffe eröffnen keinen überprüfbaren Maßstab. Als Auffangtatbestand kann die Vorschrift nahezu jede Aufgabenübertragung erfassen. Erforderlich ist eine Konkretisierung, welche Art und welches Gewicht die neue Aufgabe haben muss und welche Stelle den Anlass feststellt. Die Entscheidung muss dokumentiert und der betroffenen Person mitgeteilt werden.

Zu § 2 Satz 2 Nr. 11 (Antrag auf Hinausschieben des Ruhestandseintritts):

Die Regelung wird vom PHVN abgelehnt.

Nach § 36 Abs. 1 Satz 1 NBG ist der Eintritt in den Ruhestand auf Antrag um bis zu ein Jahr hinauszuschieben, wenn keine dienstlichen Interessen entgegenstehen. Es handelt sich für diesen Zeitraum nicht um eine Ermessensentscheidung des Dienstherrn, sondern um einen gesetzlich gebundenen Anspruch. Das Hinausschieben ist der gesetzliche Regelfall, seine Ablehnung hingegen die begründungsbedürftige Ausnahme. Entgegenstehende dienstliche Interessen müssen hinreichendes Gewicht besitzen und vom Dienstherrn dargelegt und bewiesen werden. Auch bei einer weiteren Verlängerung nach § 36 Abs. 1 Satz 2 NBG müssen die entstehenden dienstlichen Interessen besonderes Gewicht haben.

Besonders deutlich wird die Fehlkonstruktion durch Anlage 4. Danach soll eine Beurteilung nur stattfinden, wenn zugleich die Voraussetzungen des dortigen Zweifelsverfahrens erfüllt sind. Wird anlässlich eines Antrags nach § 36 Abs. 1 NBG überhaupt eine Beurteilung durchgeführt, wird die Antragstellerin oder der Antragsteller automatisch der Gruppe der Personen zugeordnet, bei denen Zweifel an Eignung, Befähigung oder fachlicher Leistung bestehen. Bestehen jedoch konkrete Zweifel an Eignung, Befähigung oder fachlicher Leistung, eröffnet bereits § 2 Satz 2 Nr. 13 ein Beurteilungsverfahren. Bestehen solche Zweifel nicht, fehlt es an einem sachlichen Grund, allein wegen des Antrags auf Hinausschieben des Ruhestandseintritts eine neue dienstliche Beurteilung zu verlangen. § 2 Satz 2 Nr. 11 eröffnet daher aus unserer Sicht ein anlassloses Kontrollverfahren.

Der PHVN weist entschieden zurück, dass ältere Beamtinnen und Beamte allein wegen ihres Wunsches, ihren Dienst fortzusetzen, einer erneuten Bewährungsprüfung unterzogen werden können. Die Regelung vermittelt die falsche Botschaft. Wer länger arbeiten möchte, muss zunächst erneut beweisen, noch leistungsfähig zu sein. Das widerspricht nicht nur der gesetzlichen Wertung des § 36 Abs. 1 NBG, sondern wirft auch erhebliche gleichbehandlungs- und altersdiskriminierungsrechtliche Fragen auf.

Auch die in Anlage 4 vorgesehenen Verfahrenselemente sind für diesen Anlass ungeeignet. Inhaberinnen und Inhaber von Funktionsämtern sollen dieselben Verfahrenselemente absolvieren wie bei ihrer früheren Bewerbung um das derzeitige Funktionsamt, bei anderen Lehrkräften sollen zwei Unterrichtsstunden besichtigt werden. Das Hinausschieben des Ruhestandseintritts ist jedoch weder eine erneute Bewerbung um das bereits übertragene Amt noch eine erneute Probe- oder Bewährungszeit. Zu entscheiden ist allein, ob der Fortsetzung der bisherigen Amtsausübung hinreichend gewichtige dienstliche Interessen entgegenstehen. Auswahlbezogene Prüfungselemente für ein Funktionsamt sind hierfür ebenso wenig sachgerecht wie eine

schematische Bewertung zweier punktueller Unterrichtsstunden. Fragen der Dienstfähigkeit sind nach den hierfür vorgesehenen beamtenrechtlichen Verfahren zu klären.

Der PHVN fordert daher, den § 2 Satz 2 Nr. 11 und die entsprechende Zeile 14 der Anlage 4 zu streichen. Bestehen im Einzelfall bereits konkret dokumentierte Zweifel an Eignung, Befähigung oder fachlicher Leistung, ist zu prüfen, ob die allgemeinen Voraussetzungen des § 2 Satz 2 Nr. 13 erfüllt sind. Der Antrag auf Hinausschieben des Ruhestandseintritts darf hierfür weder eine Vermutung noch einen eigenständigen Beurteilungsanlass begründen.

Zu § 2 Satz 2 Nr. 13 (Bestehende Zweifel an der Eignung, Befähigung oder fachlichen Leistung):

Die Regelung lehnt der PHVN in der vorliegenden Fassung ab.

Die Begründung führt aus, die Vorschrift entspreche der bisherigen Regelung in Nummer 1 Buchstabe h des Gemeinsamen Runderlasses „Dienstliche Beurteilung der Lehrkräfte“. Dies trifft in einem entscheidenden Punkt jedoch nicht zu. Der genannte Erlass sieht eine dienstliche Beurteilung nur „bei erheblichen Zweifeln an der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung“ vor. Nach dem hiesigen Verordnungsentwurf sollen demgegenüber bereits lediglich „bestehende Zweifel an der Eignung, Befähigung oder fachlichen Leistung“ ausreichen.

Diese sprachliche Änderung ist keine bloße redaktionelle Anpassung, sondern bewirkt eine erhebliche Absenkung der tatbestandlichen Voraussetzungen. Zweifel können subjektiv, vorläufig oder durch einzelne Beschwerden, persönliche Konflikte oder noch ungeklärte Vorgänge ausgelöst sein. Der Begriff „bestehend“ enthält weder eine qualitative noch eine quantitative Begrenzung und ist deshalb nicht geeignet, einen derart belastenden Beurteilungsanlass rechtssicher einzugrenzen.

Nicht überzeugend ist ferner die Begründung, die Vorschrift diene der Qualitätssicherung und ermögliche eine zielgerichtete Unterstützung aufgrund festgestellter Defizite. Beratung, Unterstützung, Fortbildung und Personalentwicklung sind von einer förmlichen dienstlichen Beurteilung zu unterscheiden. Die Absenkung gegenüber dem geltenden Erlass ist auch deshalb nicht hinnehmbar, weil § 5 Abs. 3 des Verordnungsentwurfs selbst auf „erhebliche Zweifel an der Eignung, Befähigung oder fachlichen Leistung“ abstellt. Das ist widersprüchlich.

Der PHVN fordert daher die Wiederherstellung der bisherigen Erheblichkeitsschwelle.

Zu § 5 (Bestätigungsbeurteilung):

Die Einführung einer Bestätigungsbeurteilung ist grundsätzlich nachvollziehbar. Bewerbungs- und Auswahlverfahren können nicht nur durch Abwesenheiten oder Konkurrentenstreitverfahren, sondern auch aufgrund der erforderlichen Abstimmungen, Beteiligungen und Entscheidungsschritte innerhalb der Verwaltungsstrukturen längere Zeit in Anspruch nehmen. Die Bestätigungsbeurteilung kann in diesen Fällen unnötige Wiederholungen eines vollständigen Beurteilungsverfahrens vermeiden.

Die Festlegung auf 18 Monate schafft dabei einen klaren und für alle Beteiligten vorhersehbaren zeitlichen Rahmen. Dies dient der Rechtssicherheit und einer landesweit einheitlichen Anwendung. Die Frist erscheint auch vertretbar, weil die Rechtsprechung keine allgemeine starre Einjahresgrenze für die Aktualität dienstlicher Beurteilungen aufstellt. Entscheidend sind vielmehr die Umstände des Einzelfalls und die fortbestehende inhaltliche Aussagekraft der Beurteilung. Zutreffend beschränkt § 5 die Bestätigungsbeurteilung daher nicht auf eine rein zeitliche Voraussetzung. Zusätzlich müssen insbesondere Aufgaben und Anforderungen, Einzelbewertungen, Gesamturteil und gegebenenfalls die Eignungsaussage unverändert geblieben sein.

In Verbindung mit dem Verbot einer mehrfachen Bestätigung und dem Ausschluss der Bestätigungsbeurteilung bei Entscheidungen, die eine aktuelle Eignungsaussage erfordern, kann die Regelung das Verordnungsziel erreichen.

Sichergestellt werden muss allerdings, dass die Prüfung der Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 auf aktuellen Erkenntnissen beruht und diese Prüfung auch nachvollziehbar dokumentiert wird. Insbesondere muss erkennbar sein, aufgrund welcher Erkenntnisse die Beurteilerin oder der Beurteiler zu dem Ergebnis gelangt ist, dass sich das Leistungs- und Befähigungsbild seit der letzten Beurteilung nicht verändert hat. Insoweit sollte auch der Vordruck der Anlage 2 ergänzt werden

Es muss auch klar geregelt werden, dass eine Bestätigungsbeurteilung innerhalb eines Auswahlverfahrens für alle Bewerberinnen und Bewerber nach denselben Maßstäben eingesetzt wird. Ein Nebeneinander von vollständigen Anlassbeurteilungen und bloßen Bestätigungen könnte die Vergleichbarkeit beeinträchtigen.

Zu § 6 (Maßstab der Beurteilung):

Der Bezug auf das am Beurteilungsstichtag innegehabte Statusamt entspricht der Rechtsprechung. Der Dienstposten liefert die tatsächliche Erkenntnisgrundlage, der rechtliche Bewertungsmaßstab bleibt aber das Statusamt. Im Entwurf könnte jedoch ein Spannungsverhältnis zwischen § 6 und den späteren zielamts- oder dienstpostenbezogenen Verfahrenselementen gesehen werden. Eine dienstliche Beurteilung darf nicht deshalb besser oder schlechter ausfallen, weil eine Person Anforderungen des konkret angestrebten Dienstpostens erfüllt oder nicht erfüllt. Solche Feststellungen gehören grundsätzlich in die Auswahlentscheidung. Ggf. könnte insoweit der Wortlaut präzisiert werden.

Zu 7 (Rangstufen):

Die Beschreibungen der Rangstufen müssen so bestimmt sein, dass sie in der Praxis handhabbar und diskriminierungsfrei angewandt werden können. Die Rangstufe A wird u.a. an „*Gesamtleistung und Gesamtpersönlichkeit*“ geknüpft. Der Begriff der „*Gesamtpersönlichkeit*“ sollte gestrichen werden. Maßgeblich sind ausschließlich Eignung, Befähigung und fachliche Leistung im Sinne des Art. 33 Abs. 2 GG. Eine umfassende Bewertung der Persönlichkeit überschreitet den dienstlichen Beurteilungsauftrag und fördert subjektive Zuschreibungen. Dies kann die gerichtliche Kontrolle erschweren. Soweit persönliche Eigenschaften dienstlich relevant sind, müssen sie als konkrete, beobachtbare und statusamtsbezogene Eignungsmerkmale beschrieben werden.

Auch Begriffe wie „*in jeder Hinsicht*“, „*fortwährend*“ oder „*konstant vorbildlich*“ bedürfen einer praxisgerechten Konkretisierung. Sie dürfen nicht dazu führen, dass die höchste Rangstufe faktisch unerreichbar wird. Umgekehrt muss zwischen C („gut erfüllt“) und D („im Wesentlichen erfüllt“) trennscharf vermittelt werden, welche festgestellten Einschränkungen eine Abwertung rechtfertigen, um eine landesweit einheitliche Anwendung zu gewährleisten.

Zu §§ 8 und 9 (Beurteilung der Einzelmerkmale, Gesamtbeurteilung der Einzelmerkmale):

Die Festlegung einheitlicher Einzelmerkmale ist grundsätzlich geeignet, die Vergleichbarkeit dienstlicher Beurteilungen zu verbessern. Dieses Ziel wird durch die Ausgestaltung der Tabelle in § 8 Abs. 2 unserer Auffassung nach jedoch nur eingeschränkt erreicht.

Die Formulierung „Bewertet und eingeschätzt werden z.B.“ stellt klar, dass die unter den einzelnen Merkmalen aufgeführten Gesichtspunkte lediglich beispielhaften Charakter haben. Damit bleibt offen, welche der genannten Gesichtspunkte im konkreten Beurteilungsverfahren tatsächlich berücksichtigt werden müssen und inwieweit weitere, nicht aufgeführte Kriterien herangezogen werden dürfen.

Eine solche Flexibilität ist insoweit nachvollziehbar, als nicht jeder Gesichtspunkt bei jeder Lehrkraft gleichermaßen relevant oder tatsächlich beobachtbar ist. Sie darf jedoch nicht dazu führen, dass gleich bezeichnete Einzelmerkmale auf unterschiedlichen inhaltlichen Maßstäben beruhen. Die dienstliche Beurteilung erhält ihre Aussagekraft für spätere Auswahlentscheidungen gerade durch die Vergleichbarkeit der angewandten Bewertungsmaßstäbe. Dies gilt umso mehr, als die Einzelmerkmale nach § 9 gleich gewichtet und arithmetisch zu einer Gesamtbeurteilung zusammengeführt werden. Eine rechnerische Gleichbehandlung setzt

voraus, dass auch die zugrunde liegenden Bewertungen inhaltlich vergleichbar sind. Werden einzelne Gesichtspunkte nicht berücksichtigt oder zusätzliche Kriterien herangezogen, sollte dies nachvollziehbar dokumentiert werden. Der PHVN sieht an dieser Stelle Nachbesserungsbedarf.

Sozial- und Kommunikationskompetenz

Merkmale wie Selbstkontrolle, Kritikfähigkeit oder Stressbewältigung müssen ausschließlich anhand konkreten dienstlichen Verhaltens bewertet werden. Pauschale Zuschreibungen bergen hingegen erhebliche Risiken.

Führungsverantwortung

Der Verordnungstext stellt auf tatsächlich wahrgenommene, beurteilbare Führungsverantwortung ab. Die Begründung verengt diese hingegen grundsätzlich auf Schulleiterinnen und Schulleiter. Dieser Widerspruch ist aufzulösen. Auch ständige Vertretungen, Koordinatorinnen und Koordinatoren, Fachleitungen oder andere Funktionsträger können Steuerungsverantwortung wahrnehmen. Entscheidend muss die rechtlich und tatsächlich übertragene Verantwortung sein, nicht allein die Amtsbezeichnung.

Die pauschale Gewichtung der allgemeinen Merkmale und der Führungsmerkmale mit jeweils 50 Prozent kann bei nur kurzfristig oder in geringem Umfang wahrgenommener Führungsverantwortung zu Verzerrungen führen. Der Hinweis in der Begründung, dies könne später beim Gesamturteil korrigiert werden, ersetzt keine klare Gewichtungsregel. Entweder ist ein Mindestumfang beurteilbarer Führungsverantwortung festzulegen oder die Gewichtung muss den tatsächlichen zeitlichen und sachlichen Umfang angemessen abbilden.

Arithmetische Ermittlung

Voraussetzung ist, dass der Rechenweg vollständig und für die Beurteilten überprüfbar geregelt wird. § 9 bestimmt zwar, dass die Rangstufe arithmetisch zu ermitteln ist. Die Verordnung legt jedoch nicht fest, welche Zahlenwerte den Rangstufen A bis E und den dazwischenliegenden Zwischenstufen entsprechen. Unklar ist außerdem, wie gerechnet wird, wenn ein Einzelmerkmal ausnahmsweise nicht beurteilt werden kann. Die Begründung sieht vor, dass sich dann der Anteil der übrigen Merkmale entsprechend erhöht. Diese für das Ergebnis wichtige Regelung muss in den Verordnungstext aufgenommen werden. Der PHVN sieht an dieser Stelle Nachbesserungsbedarf.

Zu § 10 (Zusätzliche Angaben in der dienstlichen Beurteilung):

Die Möglichkeit, Erfahrungen aus Familienarbeit, Pflege, sozialem Engagement und Ehrenamt sichtbar zu machen, ist positiv. Der in der Begründung enthaltene Hinweis auf die fehlende Einbeziehung in das Gesamturteil gehört in den Verordnungstext.

Zu § 11 (Körperliche Leistungsfähigkeit):

§ 11 ist in seiner aktuellen Entwurfsfassung nach unserer Ansicht zu unbestimmt, dabei betrifft er besonders sensible Informationen. Weder die Vorschrift noch die Begründung erläutern, welche konkreten Feststellungen unter „Hinweisen zur körperlichen Leistungsfähigkeit“ zu verstehen sind. Ebenso bleibt offen, wann ein beobachteter Sachverhalt für die weitere Verwendung „bedeutsam sein kann“ und welche Auswirkungen eine solche Feststellung auf die Einzelbewertungen, das Gesamturteil oder spätere Verwendungsentscheidungen haben soll.

Die Formulierung „*bedeutsam sein können*“ lässt bereits eine mögliche zukünftige Relevanz genügen. Damit besteht die Gefahr, dass vorübergehende gesundheitliche Beeinträchtigungen, krankheitsbedingte Fehlzeiten, die Nutzung von Hilfsmitteln oder andere äußerlich wahrnehmbare Umstände in die Beurteilung aufgenommen werden, obwohl sie sich auf die Erfüllung der konkreten Dienstpflichten nicht nachweisbar ausgewirkt haben.

Besonders problematisch ist die Formulierung in Anlage 1, nach der erläutert werden soll, „inwieweit“ Feststellungen zur körperlichen Leistungsfähigkeit mit einer Schwerbehinderung in Verbindung stehen. Eine solche Ursachenzuordnung kann von der beurteilenden Person regelmäßig nicht vorgenommen werden. Sie birgt zudem die Gefahr, dass besonders geschützte Gesundheitsdaten und Angaben über eine Behinderung ohne hinreichende Notwendigkeit dauerhaft in die dienstliche Beurteilung aufgenommen werden.

Der PHVN empfiehlt die Streichung.

Zu § 12 (Gesamturteil):

Die Begründungspflicht für das Gesamturteil ist ausdrücklich zu begrüßen.

Kritisch ist hingegen Absatz 2 Satz 2. Die Vorgabe, dass die Mehrzahl der Beurteilten die Rangstufe C erfülle, wirkt wie ein Richtwert. Anlassbeurteilungen entstehen dezentral, zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichen Statusämtern. Die Vorschrift ist zu streichen. Jede Beamtin sowie jeder Beamte hat Anspruch auf die individuell zutreffende Bewertung.

Nicht nachvollziehbar ist die Ausnahme in Absatz 5 für Landesbildungszentren vom generellen Begründungszwang.

Zu § 14 (Beurteilungszuständigkeit und Vertretung):

Die Anknüpfung an die Stammschule schafft grundsätzlich Klarheit. Bei Lehrkräften mit erheblichen Tätigkeitsanteilen an anderen Schulen, Studienseminaren, Behörden oder außerschulischen Lernorten reicht die Kenntnis der Stammschulleitung jedoch nicht aus. Hier müssen Beurteilungsbeiträge verbindlich und umfassend einbezogen werden.

Die Vertretungsregelung sehen wir problematisch. Das Niedersächsische Obergericht hat für Lehrkräftebeurteilungen betont, dass die zuständige beurteilende Person maßgebliche Auswertungsgespräche grundsätzlich selbst führen muss, weil Gesprächsverlauf und Gesprächsleitung die Erkenntnisgrundlage prägen und die Beurteilungskompetenz nicht auf unzuständige Dritte übertragen werden darf. Terminprobleme allein sollten keine Aufspaltung rechtfertigen dürfen.

Zu § 15 (Beurteilungsbeiträge):

Zwischen Normtext und Begründung besteht ein Widerspruch, der gelöst werden muss. § 15 Abs. 3 Satz 2 verlangt die Verwendung des Vordrucks nach Anlage 3a, während die Begründung mündliche oder schriftliche Beiträge zulassen will. Beurteilungsbeiträge, die eine dienstliche Beurteilung tragen, müssen schriftlich, datiert, zeitlich zugeordnet und von der beitragenden Person verantwortet sein. Mündliche, nicht nachvollziehbar dokumentierte Beiträge sind nach unserer Auffassung aus Gründen der Beweisfunktion abzulehnen.

Weiterhin sind die Gewichtung und die Form der Beurteilungsbeiträge unklar. Es wäre für den oder die Beurteilenden hilfreich, wenn der Beurteilungsbeitrag eines Schulleiters, eines Seminarleiters oder eines vorhergehenden Schulleiters neben den "*zusammenfassenden Aussagen*" auch in einer Rangstufe ausgedrückt würde. Die angemessene Gewichtung eines solchen Beurteilungsbeitrags ist einzelfallabhängig, sollte aber zumindest genauer bemessen werden. Von welchen Stellen/Personen solche Beurteilungsbeiträge eingeholt werden und werden sollten, sollte auch Inhalt des Beurteilungsvorgesprächs sein.

Die Beiträge sind der betroffenen Person vor Fertigstellung der Beurteilung offenzulegen.

Zu § 16 (Beurteilungsvorgespräch):

Telefon- oder Videokonferenzen sollten nur im Einvernehmen mit der betroffenen Person genutzt werden. Angesichts vertraulicher Personalangelegenheiten sind sichere Übertragungswege und geschützte Gesprächssituationen verbindlich vorzugeben. Im schriftlichen Ersatzverfahren ist eine angemessene Stellungnahmefrist festzulegen.

Zu § 18 (Bekanntgabe der dienstlichen Beurteilung und Beurteilungsgespräch):

Nach Abschluss der Verfahrensteile, die für die Erstellung einer dienstlichen Beurteilung notwendig sind, sollte es nach unserer Auffassung eine Frist geben, wann spätestens die Beurteilung erstellt und deren Ergebnis dem Beurteilten bekanntgegeben werden soll. Verzögerungen sind dem Beurteilten mitzuteilen und zu begründen.

Die Beurteilung ist der betroffenen Person vollständig in Abschrift auszuhändigen. Das Beurteilungsgespräch sollte nicht lediglich „auf Wunsch“ stattfinden, sondern aktiv angeboten werden. Die Person muss ausreichend Zeit erhalten, die Beurteilung und die zugrunde liegenden Beiträge vor dem Gespräch zu prüfen. Auf Wunsch sollte eine Vertrauensperson, ein Mitglied der Personalvertretung oder die Schwerbehindertenvertretung teilnehmen können, soweit gesetzliche Verschwiegenheit gewahrt wird.

Ein Gespräch durch eine andere vorgesetzte Person ist nur eine Notlösung. Wer die Werturteile nicht selbst gebildet hat, kann sie regelmäßig nicht hinreichend plausibilisieren.

Telefon- oder Videokonferenzen sollten nur im Einvernehmen mit der betroffenen Person genutzt werden.

Zu § 19 (Verbleib der Beurteilungsunterlagen):

§ 19 bleibt deutlich hinter der Begründung zurück. Sie erläutert u.a., welche Dokumente zu den Beurteilungsunterlagen gehören, wo sie aufzubewahren sind, an wen Beurteilungsbeiträge weitergegeben werden dürfen und wie mit Entwürfen, Gesprächs- und Beurteilungsnotizen, Unterrichtsentwürfen sowie den Unterlagen zu den ergänzenden Verfahrenselementen umzugehen ist. Auch die Aufnahme einer abschließenden Reinschrift in die Personalakte wird nur in der Begründung angesprochen. Dabei handelt es sich nicht lediglich um erläuternde Hinweise, sondern um wesentliche Regelungen zur Dokumentation, Aufbewahrung, Weitergabe und Einsichtnahme. Diese Vorgaben bestimmen die Nachvollziehbarkeit des Beurteilungsverfahrens und die Möglichkeiten der betroffenen Person, die Beurteilung überprüfen zu lassen. Sie sollten deshalb unmittelbar in der Verordnung enthalten sein.

Die Aufbewahrungsfrist von 18 Monaten für Entwürfe, Notizen und Unterlagen ist zu kurz, wenn die Beurteilung länger für Auswahlentscheidungen verwendet werden kann. Die Begründung hebt selbst hervor, dass die Unterlagen auch nach Unanfechtbarkeit für spätere Konkurrentenstreitverfahren relevant sein können. Dies steht in Spannung zu der gewählten kurzen Beseitigungsfrist. Die Unterlagen sind mindestens so lange aufzubewahren, wie die Beurteilung aktuell verwendet oder durch eine Bestätigungsbeurteilung in Bezug genommen werden kann.

Unklar bleibt außerdem das Einsichtsrecht. § 19 Abs. 3 erklärt lediglich die Beurteilungsbeiträge zu einer Akte, für die die Vorschriften über die Einsicht in Personalakten gelten. Soweit auch Entwürfe, Notizen, Unterrichtsentwürfe oder Unterlagen zu ergänzenden Verfahrenselementen tatsächlich in die Beurteilung eingeflossen sind, handelt es sich jedoch ebenfalls um entscheidungserhebliche Unterlagen. Sie müssen aktenmäßig dokumentiert, vollständig aufbewahrt und grundsätzlich einsehbar sein. Nur persönliche Gedächtnisstützen, die keinen Einfluss auf die Beurteilung haben, können davon ausgenommen werden.

Der PHVN fordert daher, die in der Begründung enthaltenen wesentlichen Vorgaben zur Bestimmung der Beurteilungsunterlagen, zu ihrer Aktenführung, Weitergabe, Aufbewahrung und Einsichtnahme ausdrücklich in § 19 aufzunehmen.

Zu § 20 (Beurteilung von schwerbehinderten Beamtinnen und Beamten):

Die Formulierung, schwerbehinderte Menschen benötigten „in der Regel einen größeren Einsatz an Energie“, ist pauschalisierend und sollte entfallen. Maßgeblich sind ausschließlich die individuellen Auswirkungen der konkreten Behinderung auf die Arbeits- und Verwendungsfähigkeit.

Besonders sensibel ist die Dokumentation im Beurteilungsvordruck. Art oder Diagnose der Behinderung dürfen dort nicht erscheinen. Auch das Ergebnis eines Gesprächs mit der Schwerbehindertenvertretung ist nur insoweit zu dokumentieren, als es für Nachteilsausgleich und Bewertungsmaßstab zwingend erforderlich ist. Die betroffene Person muss der Verarbeitung und Offenlegung gesundheitsbezogener Angaben ausdrücklich und informiert zustimmen können.

Angemessene Vorkehrungen müssen für sämtliche Verfahrenselemente gelten.

Zu § 22 (Befangenheit):

Die Regelung des § 22 ist grundsätzlich zu begrüßen, bleibt verfahrensrechtlich jedoch unvollständig. Insbesondere fehlt ein ausdrücklich geregeltes Recht der zu beurteilenden Person, mögliche Zweifel an der Unvoreingenommenheit der Beurteilerin oder des Beurteilers geltend zu machen und eine zusätzliche Absicherung des Beurteilungsverfahrens zu beantragen.

Nicht jeder nachvollziehbare Zweifel an der erforderlichen Objektivität macht unmittelbar einen vollständigen Wechsel der Beurteilungszuständigkeit erforderlich. In vielen Fällen kann bereits die Beteiligung einer weiteren, nicht in den Konflikt einbezogenen Person dazu beitragen, das Verfahren zu objektivieren und das Vertrauen in dessen Ergebnis zu sichern. Bei einer Unterrichtsbesichtigung sollte die zu beurteilende Person daher beantragen können, dass eine fachlich geeignete und unabhängige Fachberaterin oder ein entsprechender Fachberater hinzugezogen wird, wie es nach § 25 Abs. 4 die Beurteilerin oder der Beurteiler entscheiden kann. Bei den übrigen Verfahrenselementen sollte die Beteiligung einer Vertreterin oder eines Vertreters der nächsthöheren dienstvorgesetzten Stelle beantragt werden können.

Die bloße Anwesenheit einer weiteren Person genügt allerdings nur dann, wenn deren Rolle eindeutig geregelt ist. Es sollte daher festgelegt werden, ob sie das Verfahrenselement lediglich beobachtet, an der Bewertung mitwirkt oder eine eigenständige schriftliche Einschätzung abgibt. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Beteiligung lediglich formalen Charakter erhält.

Zugleich muss bestimmt werden, wer über einen solchen Antrag entscheidet. Zuständig sollte grundsätzlich die oder der Dienstvorgesetzte sein. Ist diese Person selbst betroffen, muss die nächsthöhere dienstvorgesetzte Stelle entscheiden. Die Entscheidung sollte vor Durchführung des betreffenden Verfahrenselements getroffen, begründet, aktenkundig gemacht und der zu beurteilenden Person schriftlich bekannt gegeben werden. Eine Ablehnung des Antrags darf nicht pauschal erfolgen, sondern muss sich mit den vorgetragenen tatsächlichen Anhaltspunkten auseinandersetzen.

Liegen dagegen Tatsachen vor, die aus Sicht einer objektiven dritten Person tatsächlich auf eine Befangenheit schließen lassen, reicht die bloße Beteiligung einer weiteren Person nicht aus. In diesem Fall muss es bei der in § 22 vorgesehenen Übertragung der Beurteilungszuständigkeit bleiben.

Der PHVN fordert daher, § 22 um ein ausdrücklich geregeltes Antragsrecht sowie um abgestufte Reaktionsmöglichkeiten zu ergänzen. Neben dem Wechsel der Zuständigkeit sollten auch die Hinzuziehung einer Fachberatung bei Unterrichtsbesichtigungen und die Beteiligung der nächsthöheren Stelle bei anderen Verfahrenselementen vorgesehen werden.

Zu § 23 (Absehen von der dienstlichen Beurteilung):

Bei einer Bewerbung kann das Absehen von der Beurteilung faktisch zum Ausschluss aus dem Auswahlverfahren führen. Dies berührt unmittelbar den Bewerbungsverfahrensanspruch aus Art. 33 Abs. 2 GG. Längere Krankheit, Mutterschutz, Elternzeit oder Pflegezeiten dürfen nicht ohne Weiteres den Verlust beruflicher Chancen bewirken. Soweit in einem laufenden Auswahlverfahren eine aktuelle Beurteilung objektiv nicht erstellt werden kann, ist eine einzelfallbezogene, dokumentierte und rechtsschutzfähige Lösung erforderlich.

Zu § 24 (Verfahrenselemente der dienstlichen Beurteilung):

Problematisch könnte insoweit die Regelung sein, wonach die das Auswahlverfahren durchführende Stelle die ergänzenden Verfahrenselemente festlegt. Die Begründung nennt ausdrücklich den Beurteilungsanlass und die Bewerberlage als Kriterien. Damit können Umfang und Schwierigkeit des Beurteilungsverfahrens davon abhängen, wer oder wie viele Personen sich beworben haben. Dies öffnet vermeidbare Räume für Ungleichbehandlung und strategische Verfahrensgestaltung.

Alle für ein Auswahlverfahren maßgeblichen Elemente müssen vor Kenntnis der konkreten Bewerberinnen und Bewerber verbindlich festgelegt, dokumentiert und anschließend für alle gleich durchgeführt werden. Eine nachträgliche Reduzierung, weil nur eine Bewerbung vorliegt, ist mit dem statusamtsbezogenen Anspruch an eine dienstliche Beurteilung kaum vereinbar.

Hinzu kommt die notwendige Trennung zwischen dienstlicher Beurteilung und Auswahlverfahren. Beratung, Besprechungsleitung und anlassbezogenes Gespräch können je nach Ausgestaltung einem Assessmentcenter oder einer Eignungsprognose für den Zielposten ähneln. Das Bundesverwaltungsgericht hat 2025 betont, dass Ergebnisse eines Assessmentcenters dienstliche Beurteilungen nicht ohne hinreichende gesetzliche Grundlage ersetzen dürfen und dass ergänzende Auswahlinstrumente in einem sachgerechten Zusammenhang mit der Auswahlentscheidung bleiben müssen. Der Entwurf sollte bestimmen, welche Erkenntnisse statusamtsbezogen in die Beurteilung einfließen dürfen und welche ausschließlich im gesonderten Auswahlverfahren zu berücksichtigen sind.

Zu § 25 (Unterrichtsbesichtigungen):

Eine Ankündigungsfrist von mindestens zwei Wochen sollte aus der praktischen Erfahrung heraus auf vier Wochen erhöht werden. In nicht unerheblichen Fällen müssen zunächst passende Lerngruppen gesucht werden.

Für den Unterrichtsentwurf sind landesweit einheitliche, verhältnismäßige Anforderungen festzulegen. Umfangreiche schriftliche Entwürfe verursachen erheblichen Zusatzaufwand und können die Bewertung unzulässig von formaler Darstellungskompetenz abhängig machen. Ein kompakter Entwurf mit Lernvoraussetzungen, Zielen, fachlicher Einordnung und Verlaufsplanung ist regelmäßig ausreichend.

Es muss vorab feststehen, wann eine oder zwei Stunden erforderlich sind. Unterschiede dürfen nicht von der Person der Bewerberin oder des Bewerbers abhängen.

Die Ausnahmen von Unterrichtsbesichtigungen nach Absatz 6 erscheinen zu eng. Die Annahme, eine Lehrkraft habe vor etwa zwei Jahren bereits gezeigt, dass sie guten Unterricht erteilen könne, ersetzt nicht ohne Weiteres eine aktuelle Erkenntnisgrundlage. Wird auf eine Besichtigung verzichtet, muss konkret dokumentiert werden, aus welchen aktuellen, bekannten und belastbaren Quellen das Einzelmerkmal Unterricht bewertet wird.

Zu § 26 (Beratung einer anderen Lehrkraft):

Eine fachfremde Beratung kann Aufschluss über allgemeine Beratungskompetenz geben, nicht aber ohne Weiteres über fachbezogene Beratungsqualität oder Fachkompetenz. Die Bewertung muss diesen begrenzten Aussagewert berücksichtigen.

Zu § 28 (Beurteilungsanlassbezogenes Gespräch):

Die Bewerbung für einen anderen Dienstposten ist Anlass, aber nicht Inhalt der Beurteilung. Das Auswahlgespräch, das auf die Eignung für den zu besetzenden Dienstposten abzielt, ist daher streng zu trennen von dem dienstpostenbezogenen Gespräch, das sich auf den aktuell bekleideten Dienstposten bezieht. Das Auswahlgespräch darf nicht in die dienstliche Beurteilung einfließen, sondern ausschließlich in die Auswahlbegründung.

Eine Auswahlbegründung bezieht sich damit auf:

- die dienstliche Beurteilung (deren Bestandteile in der Anlage 4 aufgezählt werden),
- das Auswahlgespräch,
- sonstige Erkenntnisse der auswählenden Stelle, die sich auf die Einschätzung der Eignung und Befähigung der Bewerberin oder des Bewerbers für den angestrebten Dienstposten beziehen und
- ggf. die Feststellung der persönlichen Eignung nach § 11 NLVO (Entwurf)

§ 28 ist entsprechend so zu ändern, so dass es sich um ein dienstpostenbezogenes Gespräch handelt.

Zu § 29 (Sonderregelung für Beamtinnen und Beamte, die auf Grundlage von Anrechnungsstunden, Abordnungen oder einer Zuweisung überwiegend außerschulisch tätig sind):

Wenn Unterricht nicht erteilt wird, bleibt das Merkmal Unterricht unbewertet. Die rechnerischen Folgen müssen ausdrücklich in § 9 geregelt werden. Ebenso ist sicherzustellen, dass außerschulische Tätigkeit nicht als weniger laubhaftypisch und damit nachteilig bewertet wird, wenn sie im dienstlichen Interesse übertragen wurde.

Der Wechsel zur allgemeinen NBeurtVO bei vollständiger Abordnung an eine Verwaltungsbehörde erfordert klare Überleitungsregeln. Unterschiedliche Einzelmerkmale und Verfahrenssysteme können spätere Auswahlvergleiche erschweren. Die Vergleichbarkeit darf nicht der jeweiligen Auswahlstelle überlassen bleiben.

Zu § 30 (Leitungspersonal der Studienseminare):

Dass Leitungen und ständige Vertretungen von Studienseminaren vollständig nach der allgemeinen NBeurtVO beurteilt werden sollen, ist derzeit nicht hinreichend begründet. Auch ihre Tätigkeit ist bildungs- und ausbildungsbezogen. Führung eines Studienseminars, Qualität der Lehrkräfteausbildung, Beratung von Auszubildenden und die Sicherung fachlicher Ausbildungsstandards lassen sich nicht ohne Weiteres mit allgemeinen Verwaltungsmerkmalen erfassen.

Der PHVN fordert entweder ein eigenes, ausbildungsbezogenes Merkmalsprofil (auch Unterricht) innerhalb der NBeurtVO-Bildung oder eine nachvollziehbare Regelung, wie die besonderen Aufgaben der Studienseminare in der allgemeinen NBeurtVO abgebildet werden. Die Vergleichbarkeit mit Bewerberinnen und Bewerbern aus schulischen Leitungsämtern muss gesichert bleiben.

Zu § 35 (Nähere Bestimmungen zur Durchführung des Beurteilungsverfahrens):

Die Vorschrift ist zu weit. Nach der Begründung sollen ohne Verordnungsänderung besondere Einzelfälle und konkrete Sachverhalte geregelt werden können. Gerade dies birgt die Gefahr, wesentliche Vorgaben erneut auf Erlassebene zu verlagern. Die Neuregelung wird aber mit der Rechtsprechung begründet, wonach zentrale beurteilungsrechtliche Entscheidungen nicht der freien Gestaltung durch Verwaltungsvorschriften überlassen werden dürfen. Nicht erfasst werden dürfen insbesondere Einzelmerkmale, Gewichtung, Rangstufen, Rechenverfahren, Beurteilungsanlässe, Zuständigkeiten, Beteiligungsrechte, Verfahrenselemente, Voraussetzungen des Absehens oder die Behandlung von Erkenntnisquellen. Wesentliche Verfahrensänderungen bedürfen einer Änderung der Verordnung und erneuter Verbandsbeteiligung.

Abschließend möchten wir darauf hinweisen, dass im Beurteilungsbogen nicht zwischen den am "Verfahrenstag" gezeigten punktuellen Leistungen und den im Beurteilungszeitraum beobachteten Leistungen unterschieden wird, so dass die Gewichtung dieser beiden sehr unterschiedlichen Bestandteile der Beurteilung ungeregelt bleibt. Insoweit sehen wir ebenfalls Nachbesserungsbedarf.

Fazit

Der PHVN unterstützt das Ziel, das Beurteilungsrecht für Lehrkräfte und Funktionsträger auf eine klare normative Grundlage zu stellen. Der vorliegende Entwurf erreicht dieses Ziel aktuell unseres Erachtens jedoch noch nicht. Der PHVN fordert eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfs.

Hannover, August 2026

Philologenverband Niedersachsen (PHVN)
Sophienstraße 6
30159 Hannover
Tel.: +49 (0) 511-3 64 75-0
E-Mail: phvn@phvn.de