

Personalauswahlinstrumente

Dr. Maximilian Baßlsperger

Mit seinem Urteil zur Topfwirtschaft¹ hat das Bundesverwaltungsgericht die Verfahren zur Personalauswahl zumindest teilweise neu geordnet. Die Entscheidung befasste sich mit den Auswahlentscheidungen des Dienstherrn bei Beförderungen. Aus ihren Grundaussagen können aber auch für die Rechtmäßigkeit der Besetzung von Dienstposten Rückschlüsse gezogen werden. Der Frage der richtigen, auf der Basis des Leistungsprinzips nach Art. 33 Abs. 2 GG orientierten Personalauswahl, kommt sowohl in der Praxis der Personalverwaltungen, als auch für das berufliche Fortkommen des Beamten eine besondere Bedeutung zu.

I. Einleitung

Den Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen bildet das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Juni 2011², mit welchem die in vielen Bereichen der Bundes- und Landesverwaltung praktizierte „Topfwirtschaft“ und die darauf aufbauende Beförderungspraxis in Bund und Ländern für rechtswidrig erachtet wurde. Das BVerwG stützte seine Aussagen im Wesentlichen auf das aus Art. 33 Abs. 2 GG resultierende Leistungsprinzip und den Bewerbungsverfahrenanspruch nach Art. 19 Abs. 4 GG. Mittlerweile hat sich auch das BVerfG³ mit den Fragen der Topfwirtschaft beschäftigt und ebenfalls festgestellt, dass die Ermittlung des am besten geeigneten Bewerbers stets in Bezug auf das konkret angestrebte Amt zu erfolgen hat. Maßgeblich ist auch nach dem BVerfG der Aufgabenbereich dieses Amtes, auf den bezogen die einzelnen Bewerber untereinander zu vergleichen sind und anhand dessen die Auswahlentscheidung vorzunehmen ist. Nicht leistungsbezogene Hilfskriterien darf der Dienstherr bei gleicher Eignung der Bewerber nur dann heranziehen, wenn die zur Ermittlung des Leistungsstandes der Bewerber herangezogenen Erkenntnismittel ausreichend aussagekräftig sind und eine tragfähige, dem Gebot der Bestenauslese entsprechende Grundlage für die Auswahlentscheidung darstellen. Fallen Statusamt und Dienstposten dauerhaft auseinander, so kann dies Probleme hinsichtlich der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der betroffenen Beamten aufwerfen.

Die Entscheidung des BVerwG löste gerade in der Praxis größerer Personalverwaltungen einen erheblichen Handlungsbedarf aus: Stellen mussten neu bewertet werden, Beförderungen neu begründet werden und es galt ein Verfahren zu finden, mit welchem die nicht berücksichtigten Bewerber rechtzeitig informiert werden etc. In der Folge der Entscheidung des BVerwG geht es insbesondere um die Frage einer sachgerechten und rechtmäßigen Stellenbesetzung und damit um die Frage der Bestenauslese unter verschiedenen Bewerbern, wobei sich die Praxis verständlicherweise brauchbare Grundlagen für die Personalarbeit erhofft.

II. Anforderungsprofile

Es obliegt dem organisatorischen Ermessen jedes Dienstherrn, wie er einen Dienstposten zuschneiden will und welche Anforderungen demgemäß der Bewerberauswahl zugrunde zu legen sind. Durch die Bestimmung eines Anforderungsprofils einer nach § 8 BLV (oder dem entsprechenden Landesrecht) ausgeschriebenen Stelle legt der Dienstherr die Kriterien für die Aus-

wahl der Bewerber fest. Die in der Ausschreibung benannten Anforderungen an die zu besetzende Stelle bestimmen die Kriterien, die der Bewerber für den konkret zu besetzenden Dienstposten erfüllen muss. Anhand dieser Kriterien werden die Eigenschaften und Fähigkeiten der Bewerber um die Stelle gemessen, um eine optimale Besetzung zu gewährleisten. Im Auswahlverfahren ist der Dienstherr an das von ihm entwickelte Anforderungsprofil gebunden, da er andernfalls in Widerspruch zu dem selbst gesteckten Ziel bestmöglicher Aufgabewahrnehmung gerät. Bei der Bestimmung des Anforderungsprofils ist eine Einengung des Kreises der nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu vergleichenden Bewerber um ein öffentliches Amt nur aufgrund sachlicher Erwägungen möglich.⁴

1. Konstitutives und deklaratorisches Anforderungsprofil

Eine ordnungsgemäße Auswahlentscheidung setze bisher voraus, dass der Dienstherr die anhand des beruflichen Werdegangs und des wesentlichen Inhalts der Personalakten, insbesondere in den dienstlichen Beurteilungen getroffenen tatsächlichen Feststellungen im Hinblick auf Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Bewerber, bezogen auf die einzelnen Qualifikationsanforderungen des Anforderungsprofils, einer sachgerechten und vergleichenden Bewertung unterzieht. Ob der Dienstherr diese Auswahlkriterien beachtet hat, unterliegt dann gerichtlicher Kontrolle.⁵ Damit sind Anforderungsprofile Personalauswahlinstrumente des Dienstherrn, die das Ziel verfolgen, den am besten geeigneten Bewerber für eine bestimmte Stelle auf der Grundlage des Leistungsprinzips (Art. 33 Abs. 1 GG) zu gewinnen. Mit einem Anforderungsprofil wird – praktisch vor die Klammer gezogen – eine bestimmte Auswahl bereits antizipiert.⁶

Dabei wird allgemein zwischen konstitutivem und einem deklaratorischem⁷ Anforderungsprofil unterschieden:

- 1) Topfwirtschaft bedeutet, die Dienstposten werden Besoldungsgruppen (z. B. von A 9 bis A 11) zugeordnet, also „in einen Topf geworfen“. Die Beförderungen werden dann nach einem Ranglistensystem vorgenommen, wobei zunächst die Gesamtnote in der Beurteilung berücksichtigt wird, dann soziale Gruppen wie z. B. Frauen und Schwerbehinderte. Innerhalb dieser Gruppen bestimmt sich die Rangliste dann etwa nach dem Dienstalter und dem Alter. Immer wenn Beförderungsstellen frei werden, werden die Ernennungen nach dieser Rangliste durchgeführt.
- 2) BVerwG vom 30.6.2011, ZBR 2012, 42 = RiA 2011, 260 (mit Anm. Kathke, S. 264); vgl. dazu v. Roetteken, ZBR 2012, S. 25 ff. und Baßlsperger, ZBR 2012, S. 109 ff.
- 3) BVerfG vom 7.3.2013, IÖD 2013, 98 ff.
- 4) BVerfG, ZBR 2000, S. 377.
- 5) BVerwGE 115, 58 = ZBR 2002, 207.
- 6) Zeiler, ZBR 2010, S. 191 (192).
- 7) Die Terminologie ist hier nicht einheitlich. Verwendet werden auch Begriffe wie „Beschreibendes“, „Allgemeines“ und „Fakultatives“ Anforderungsprofil auf der einen Seite, und „Spezielles“ oder „Obligatorisches“ Anforderungsprofil auf der anderen Seite, vgl. z. B.: OVG Koblenz, IÖD 2003, 69. Da sich der Terminus „fakultatives Anforderungsprofil“ durchgesetzt zu haben scheint und in vielen Bereichen als Adjektiv verwendet wird, erscheint diese Terminologie auch beim Anforderungsprofil sinnvoll; wie hier Eck, RiA 2013, S. 16 (20).