



Deutscher  
Juristinnenbund  
Vereinigung der Juristinnen,  
Volkswirtinnen und  
Betriebswirtinnen e.V.

Geschäftsstelle / Office:  
Anklamer Straße 38  
D-10115 Berlin  
fon: ++49 - (0)30 - 443270-0  
fax: ++49 - (0)30 - 443270-22  
geschaefsstelle@djb.de  
<http://www.djb.de>

# Stellungnahme

## zur dienstlichen Beurteilung – Gleichstellungsrelevante Gesichtspunkte zur Vermeidung der Diskriminierung von Beamtinnen

### I. Einleitung

Dienstliche Beurteilungen haben eine zentrale Bedeutung für die dienstliche Einstufung und das Fortkommen von Beamtinnen und Beamten. Beamtinnen sehen sich hier häufig benachteiligt. Zu bedenken ist, dass Frauen in Führungspositionen nach wie vor stark unterrepräsentiert sind. Zu Beginn des neuen Jahrtausends lag der Frauenanteil an den Referatsleitungen bei 10,6 %, bei den Unterabteilungsleitungen bei 8,2 % und bei den Abteilungsleitungen bei 2,1 %<sup>1</sup>. Das bedeutet, dass es nach wie vor in der ganz überwiegenden Mehrzahl Männer sind, die die maßgeblichen Managemententscheidungen treffen. Dabei besteht die Gefahr, dass die Belange und das berufliche Fortkommen männlicher Beschäftigter im Vordergrund stehen und die Positionen und Interessen der Frauen in der Dienststelle eher am Rande wahrgenommen werden. Dies ist mit dem verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) nicht vereinbar. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der djB mit der Situation von Frauen im Beurteilungsverfahren und macht Vorschläge zur Vermeidung von Diskriminierungen.

### II. Ausgangslage

Dreh- und Angelpunkt jeder dienstlichen Beurteilung ist das Leistungsprinzip: Während die fachliche Leistung vergangenheitsbezogen im Hinblick auf die konkreten Arbeitsergebnisse beurteilt wird, stellt sich die Beurteilung von Eignung und Befähigung als Prognose und damit zukunftsorientiert dar. § 1a der Bundeslaufbahnverordnung (BLV), der die Förderung der Leistungsfähigkeit im Rahmen von Personalentwicklungskonzepten durch Personalführungs- und -entwicklungsmaßnahmen beinhaltet, nennt ausdrücklich die Beurteilung als eine Personalentwicklungsvariante, über die die Leistungskriterien Eingang in Personalentwicklungskonzepte finden.

Das Kriterium der Eignung ist dabei aber ein sehr weit gefasster Begriff, der nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist. Da die Eignung sowohl anlage- als auch entwicklungsbedingte Persönlichkeitsmerkmale sowie emotionale und intellektuelle Kapazitäten der zu beurteilenden Beamtinnen oder Beamten bei der Aufgabenwahrnehmung enthält, existieren hier für die Vorgesetzte oder den

---

<sup>1</sup> Vgl. Vierter Bericht der Bundesregierung über die Förderung der Frauen im Bundesdienst – Berichtszeitraum 1995 bis 1998, BT-Drucksache 14/5003 v. 15.12.2000, S. 6.

Vorgesetzten anlässlich einer Regel- oder Anlassbeurteilung die größten Spielräume – es handelt sich um einen weiten Beurteilungsspielraum.

Gerade dieser weite Beurteilungsspielraum bei der Eignungsbeurteilung stellt sich als Einfallstor für geschlechtsbedingte Diskriminierungen von Beamtinnen dar, weil jede Beurteilung auf Wertungen beruht und trotz der Objektivierungsversuche über die Schaffung von Beurteilungsrichtlinien stark subjektiv geprägte Elemente nicht vermieden werden können. Umso wichtiger ist deshalb, dass Beurteilungsrichtlinien als Handlungshilfe klare diskriminierungsfreie Maßstäbe setzen, um eine Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen zu erreichen und letztendlich dem Staatsziel aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG „*Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin*“ gerecht zu werden. Immerhin ist die Grundlage jeder Beförderung wiederum die letzte aktuelle dienstliche Beurteilung, die nicht älter als vier Jahre sein darf<sup>2</sup>.

In diesem Zusammenhang sind auch die Frauenförder- und Gleichstellungsgesetze<sup>3</sup> für den öffentlichen Dienst konsequent und nicht nur halbherzig anzuwenden. Der Gender-Gedanke bedarf der Durchsetzung in den Verwaltungen. Konkret bedeutet dies, dass erheblich mehr Frauen als bisher in Führungspositionen tätig sein müssen. Frauenförderpläne, die nach allen Gleichstellungsgesetzen vorgeschrieben sind, stellen hier ein Instrument der Überwachung zur Verfügung. Auch darf Teilzeittätigkeit kein Argument gegen die Übernahme einer Führungsposition durch eine Frau sein.

### III. Instrumente der Gleichstellung/Frauenförderung im einzelnen

Alle Bundesländer sowie der Bund haben Gleichstellungsgesetze erlassen, die die Dienststellen zur Aufstellung von Frauenförder- bzw. Gleichstellungsplänen verpflichten und zur Aufnahme von Regelungen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie z.B. durch flexible Arbeitszeiten u.a., die Einrichtung der Institution der Frauenbeauftragten, Berichtspflichten über die Entwicklung des Frauenanteils in den Laufbahngruppen und Besoldungsstufen etc. enthalten. Hinzu kommen Vorschriften, die die in der Vergangenheit sehr kontrovers diskutierte leistungsabhängigen Quoten- oder Vorrangregelungen zugunsten von Frauen oder aber Zielvorgaben zur Steigerung des Frauenanteils enthalten, Vorschriften über das Auswahlverfahren und das Vorstellungsgespräch etc.

Seit dem Inkrafttreten des Bundesgleichstellungsgesetzes (BGleIG) am 05.12.2001 ist darüber hinaus erstmals das *Gender Mainstreaming* in § 2 BGleIG als Leitprinzip gesetzlich verankert worden. Dieses international auf der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 entwickelte und durch Art. 3 Abs. 2 EG-Vertrag rechtlich für die europäischen Mitgliedstaaten konkretisierte gleichstellungspolitische Instrument, das die grundsätzliche Einbeziehung geschlechtsspezifischer Belange in alle Politikfelder beinhaltet, ist nicht als klassische Frauenförderung zu verstehen. Vielmehr richtet es sich an alle Akteure innerhalb der Verwaltung – Frauen und Männer – bei der Entwicklung, Organisation und Evaluation von politischen Entscheidungsprozessen sowie Maßnahmen die Ausgangsbedingungen und Auswirkungen auf die Geschlechter zu berücksichtigen. Es handelt sich um einen Prozess, der in die normalen Handlungsmuster aller Ressorts innerhalb der Verwaltung einzubinden ist. Angesprochen sind durch *Gender Mainstreaming* nicht nur die Personalverantwortlichen, die Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragten und die Personalvertretungen, sondern auch die übrigen Beschäftigten. Die Bedeutung des *Gender Mainstreaming* insbesondere bei der Aufstellung von Beurteilungsrichtlinien ist damit offensichtlich, denn dieses Instrument zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern wird damit auch im Beurteilungsrecht zu einem integralen Bestandteil.

### IV. Aktivitäten im Vorfeld des Beurteilungsverfahrens

Im Vorfeld des jeweiligen Regelbeurteilungsverfahrens sind die mit der Beurteilung betrauten Führungskräfte zwingend hinsichtlich ihrer Gender-Kompetenz zu schulen<sup>4</sup>. Die Schärfung des Blickes auf frauen-

<sup>2</sup> Nds. OVG, Urteil v. 18.05.1995, Nds. Rpfl. 1995, S. 169; aber: in Schleswig-Holstein 1 Jahr, vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 2.12.1998 – 3M54/98.

<sup>3</sup> Im Folgenden wird zur besseren Lesbarkeit nur noch von Gleichstellungsgesetzen gesprochen.

<sup>4</sup> Vgl. die ausführlichen Informationen zu Gender Trainings bei Stiegler, *Wie Gender in den Mainstream kommt, Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming*, Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, Bonn 2000, S. 13 ff.; Zusammenfassend Graue, *Gender Kompetenz – Gender mainstreaming in Theorie und Praxis* in Hammermeister/Reich/Rose (Hrsg.), *Information – Wissen – Kompetenz*, Band 2 des Oldenburger Forschungsnetzwerks *Wirtschaft – Recht – Bildung*, S. 301 ff., Oldenburg 2004.

spezifische Belange wie etwa Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Teilzeitarbeit sowie Elternzeit etc. ist dabei in Personalentwicklungskonzepten und Gleichstellungsplänen festzulegen.

## V. Erstellung einer Beurteilungsrichtlinie – allgemeine Verfahrensfragen

Die Vergleichsgruppe für die Vornahme einer Beurteilung in einem vorgegebenen Quotierungssystem muss hinreichend groß sein, wobei aber auch die Sachnähe der Beurteilerin/des Beurteilers wesentlich ist. Die Festlegung der Vergleichsgruppen vor Beginn des Verfahrens muss unter Berücksichtigung behördenspezifischer Besonderheiten rechtzeitig vor der Beurteilungsrunde getroffen werden. Je nach Festlegung der Beurteilungsrichtlinie können Beamtinnen und Beamte derselben Besoldungsgruppe oder Funktionsebene miteinander verglichen werden. Teilzeit- und Vollzeitkräfte bilden zusammen eine Vergleichsgruppe. Einzubeziehen sind möglichst alle Beamtinnen und Beamten, die keine politischen Beamtinnen oder Beamte sind, nicht bereits eine bestimmte Altersgrenze überschritten haben bzw. keine Beamtinnen oder Beamte im Probebeamtenverhältnis sind. Die Zentralabteilungen der (Bundes-)Behörden sind für die Einhaltung eines diskriminierungsfreien, geordneten Verfahrens verantwortlich.

## VI. Einzelne Gleichstellungsinstrumente und ihre konkrete Bedeutung für die dienstliche Beurteilung

### 1. Leistungsabhängige Quoten-/Vorrangregelungen

Leistungsabhängige Vorrangregelungen, die im Rahmen einer Personalentscheidung (Einstellung, Beförderung, Aufstieg) zugunsten des unterrepräsentierten Geschlechts Frauen den Vorrang einräumen, sofern eine gleiche oder gleichwertige Qualifikation vorliegt und in der Person des Mitbewerbers keine Härtefallgründe gegeben sind, sind seit den Entscheidungen des EuGH in den Rechtssachen Kalanke<sup>5</sup>, Marschall<sup>6</sup>, Badeck u.a.<sup>7</sup> sowie Abrahamsson und Anderson<sup>8</sup> in ihrer rechtlichen Zulässigkeit anerkannt.

Daraus folgt, dass sich hieraus auch im Hinblick auf die Erstellung einer Beurteilungsrichtlinie Möglichkeiten der Nutzung ergeben: Eine Quotenregelung kann implementiert werden und zwar in Abhängigkeit vom Vorliegen einer Unterrepräsentanz von Frauen in einer bestimmten Notenstufe und unter Wahrung des Leistungsprinzips sowie der Härtefallklausel. Ein solches Vorgehen macht schon deshalb Sinn, weil gemäß § 41a BLV Richtwertvorgaben bei der Vergabe der höchsten und zweithöchsten Notenstufe die Vergabe der Noten insgesamt reglementieren und dies den Ausschlag für spätere Auswahlentscheidungen geben kann.

### 2. Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Ein weiterer Bestandteil der Gleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder sind die Regelungen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Diese Vorschriften zu flexibler Arbeitszeitgestaltung, Teilzeitarbeit und familienpolitischer Beurlaubung haben die juristischen Gemüter so gut wie gar nicht berührt, denn sie stellen keinen Grundrechtseingriff dar, weil sie sich sowohl an Frauen als auch an Männer wenden.

Problematisch ist allerdings, dass z.B. Teilzeitarbeit nach wie vor zu weit über 80 % von Frauen ausgeübt wird<sup>9</sup>. Führungspositionen werden häufig nicht als teilzeitfähig angesehen und dementsprechend auch nicht als solche ausgeschrieben. Frauen insbesondere mit Kindern im betreuungspflichtigen Alter haben schon aufgrund dieser Situation schlechtere Ausgangsvoraussetzungen, tatsächlich mit der Wahrnehmung von Führungsaufgaben betraut zu werden. Darüber hinaus fallen dienstliche Beurteilungen von Teilzeit- im Vergleich zu Vollzeitkräften insbesondere im höheren Dienst schlechter aus, denn die Vergabe von Spitzenbewertungen (Noten 1 und 2) bei zeitabhängigen Beurteilungskriterien wie etwa die Belast-

<sup>5</sup> EuGH, Urteil v. 17.10.1995, Rs. C-450/93, Slg. 1995, I-3051.

<sup>6</sup> EuGH, Urteil v. 11.11.1997, Rs. C-409/95, Slg. 1997, I-6363.

<sup>7</sup> EuGH, Urteil v. 28.03.2000, Rs. C-158/97, Slg. 2000, I-1875.

<sup>8</sup> EuGH, Urteil v. 06.07.2000, Rs. C-407/98, Slg. 2000, I-5539.

<sup>9</sup> Dieball in Schiek u.a., Frauengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder, Kommentar für die Praxis, 2. Aufl. Frankfurt am Main 2002, S. 206 Rn. 309.

barkeit, termingerechtes oder sorgfältiges Arbeiten können bei teilzeitbeschäftigten Mitarbeiter/innen insbesondere in Stresssituationen schlechter beobachtet werden<sup>10</sup>.

Die Familienphase, die durch Elternurlaub und familienpolitische Beurlaubungen gekennzeichnet ist und ebenfalls nach wie vor zu rund 90 % von Frauen wahrgenommen wird, ist eine weitere Karrierebremse, denn die weibliche Führungskraft verabschiedet sich nicht nur aus dem sozialen Umfeld, sondern auch aus der Lernumgebung des täglichen Dienstalltags. Auch fällt sie aus den Planungsüberlegungen des Dienstherrn heraus. Fortbildungen und Kontakthalten zum Beruf haben an dieser Stelle eher den Charakter eines Alibis, da Fortbildungen verwendungsbezogen erfolgen, was von beurlaubten Mitarbeiter/innen gerade nicht erfüllt werden kann<sup>11</sup>. Außerdem sind Beurteilungskriterien wie Durchsetzungsfähigkeit und Mitarbeiterführung schon im sprachlichen Umgang männlich besetzt. Auch dies schlägt sich (unbewusst) negativ im Rahmen einer Beurteilungsrunde nieder, so dass hier zumindest von struktureller Diskriminierung<sup>12</sup> gesprochen werden kann, aber auch mittelbare Diskriminierungen<sup>13</sup> von Frauen vorliegen können.

Beurteilungsrichtlinien müssen an dieser Stelle ansetzen und ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot verankern, um klarzustellen, dass sich weder Teilzeitbeschäftigung noch Zeiten der Beurlaubung negativ auf die Beurteilung auswirken dürfen.

### 3. Gender Mainstreaming

Das Instrument des Gender Mainstreaming kann aufgrund seiner Prozesshaftigkeit lediglich präventive Wirkungen erzielen, indem die personalverantwortlichen Entscheidungsträger im Zuge der Personalentwicklung auch auf geschlechterrelevante Bezüge durch Schulungen etc. aufmerksam gemacht werden. Wird Gender Mainstreaming als durchgängiges Leitprinzip insbesondere von Vorgesetzten ernst genommen, so sind positive Einflüsse auf Beurteilungen von Beamtinnen erwartbar.

Beurteilungsrichtlinien haben sich folglich dem Prinzip des Gender Mainstreaming zu verpflichten. Dabei sind Schulungen zum Erwerb von Gender Kompetenz, um der Gefahr von Diskriminierungen bei Beurteilungen zu begegnen, obligatorisch zu verankern.

### 4. Frauen-/Gleichstellungsbeauftragte

Ein viertes gleichstellungsrelevantes Instrument, das für die Aufstellung einer Beurteilungsrichtlinie von großer Bedeutung ist, ist die Beteiligung der Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragten. Ihre Beteiligung an der Ausarbeitung der Beurteilungsrichtlinie ist unproblematisch zulässig und geboten, was sich ausdrücklich z.B. aus § 19 Abs. 1 Nr. 3 BGleIG ergibt. Darüber hinaus kann sie mit Einverständnis der betroffenen Frauen begleitend in ein Beurteilungsgespräch mitkommen. § 19 Abs. 1 Satz 4 BGleIG schreibt in diesem Sinne auch die Unterstützung durch die Gleichstellungsbeauftragte in Einzelfällen vor.

### 5. Begründungs- und Berichtspflichten

In der Praxis findet die tatsächliche Einstufung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter häufig erst nach einer Sitzung der für die Beurteilung innerhalb einer Vergleichsgruppe zuständigen Personen statt, in der ein sog. Ranking<sup>14</sup> festgelegt wird. Auf der Basis des Rankings werden dann die Einstufungen in Bezug auf die Einzelkriterien wie Durchsetzungsfähigkeit, Leistungsbereitschaft etc. vorgenommen. Hier kann zusätzlich die Notwendigkeit der Begründung einer Einstufung in die Beurteilungsrichtlinie aufgenommen werden, um unzutreffenden Einstufungen vorzubeugen.

Ein weiterer Aspekt ist, dass innerhalb einer Vergleichsgruppe<sup>15</sup> teilweise sehr unterschiedliche Anforderungen an die einzelnen Beamtinnen und Beamten gestellt werden. Diese können sich einerseits aus der Aufgabe selbst ergeben<sup>16</sup>, andererseits aber auch aus der Art und Weise, wie die jeweilige Aufgabe ausge-

<sup>10</sup> Lorse, Personalräte, Frauen, Schwerbehinderte – Störfaktoren einer Personalentwicklung für Führungskräfte?, Die Personalvertretung 2000, S. 391 (S. 394).

<sup>11</sup> Ebenda.

<sup>12</sup> Zum Begriff Schiek in Schiek u.a., a.a.O., S. 66 Rn. 15.

<sup>13</sup> Zum Begriff Schiek in Schiek u.a., a.a.O., S. 79 Rn. 33 ff.

<sup>14</sup> Mit dem Ranking wird die Gesamtpunktzahl aller zu beurteilenden Personen innerhalb einer Vergleichsgruppe festgelegt.

<sup>15</sup> Z.B. Referentinnen und Referenten usw.

<sup>16</sup> Z.B. Fremdsprachenkenntnisse u.a.

füllt wird<sup>17</sup>. Um diesen Unterschieden gerecht werden zu können, sollte schon im Vorfeld der Beurteilung eine dienstpostenbezogene Gewichtung stattfinden. Als Beispiel kann dabei das Berliner Beurteilungssystem<sup>18</sup> herangezogen werden, welches das Anforderungsprofil der jeweiligen Stelle zur Grundlage der Beurteilung gemacht hat. Dem Beurteilungsbogen ist demnach zwingend ein Anforderungsprofil der Stelle beizufügen<sup>19</sup>, um die Überprüfbarkeit sicherzustellen. Diese Verfahrensweise sollte in der Beurteilungsrichtlinie festgehalten werden.

Schließlich muss im Anschluss an ein Beurteilungsverfahren die Bekanntgabe des Ergebnisses in anonymisierter Form durch die Behörde stehen. Dies dient nicht nur der allgemeinen Information der Bediensteten, sondern macht auch mögliche Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts transparent. Die hier erforderliche Statistik muss die jeweilige Vergleichsgruppe angeben, wie viele Beschäftigte prozentual in eine Notenstufe eingereiht wurden und wie hoch jeweils der Frauen- und Männeranteil in der Notenstufe gewesen ist. Darüber hinaus ist noch gesondert für jede Notenstufe der Anteil der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten auszuweisen. Beurteilungsrichtlinien müssen demnach die Verpflichtung aufnehmen, entsprechend aussagekräftige und anonym geführte Statistiken über das Ergebnis des Beurteilungsverfahrens innerhalb der Behörde zu führen. Das Ergebnis ist insbesondere dem Personalrat und den Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten bekannt zu machen.

## VII. Fazit

Die Ausführungen zeigen, dass insgesamt sehr eingehende und inhaltlich differenzierte Beurteilungsrichtlinien erforderlich sind, um Diskriminierungen von Frauen im Beurteilungsverfahren zu verhindern. Zusammenfassend sind folgende Kriterien in Beurteilungsrichtlinien zu verankern:

1. Festlegung der hinreichend großen Vergleichsgruppe vor Beginn des Beurteilungsverfahrens
2. Aufnahme von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten in die Vergleichsgruppe sowie ein Diskriminierungsverbot
3. Sensibilisierung der mit den Beurteilungen betrauten Führungskräfte für die Gender-Perspektive durch spezielle Schulungen
4. Aufnahme leistungsabhängiger Vorrang- bzw. Quotenregelungen mit Härtefallklausel im Hinblick auf die Zuordnung zu einer Notenstufe
5. Beteiligung der Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragten an der Aufstellung einer Beurteilungsrichtlinie sowie Beteiligung im Beurteilungsgespräch auf Wunsch der betroffenen Frau
6. Verankerung einer Begründungspflicht für die jeweilige Einstufung der Beamtinnen und Beamten
7. Grundlage der Beurteilung ist das Stellenanforderungsprofil, wobei dieses dem Beurteilungsbogen obligatorisch beizufügen ist
8. Erstellung und Bekanntgabe einer Statistik nach dem Beurteilungsverfahren, die für die jeweilige Notenstufe nach Frauen und Männern sowie Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten differenziert

15. Februar 2005

Margret Diwell  
Präsidentin

Maren Thomsen  
Vorsitzende der Kommission  
Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht

---

<sup>17</sup> Z.B. häufige Dienstreisen etc.

<sup>18</sup> Vgl. Ausführungsvorschriften über die dienstliche Beurteilung der Beamten v. 21.12.2000, DBI. des Senats von Berlin Teil I Nr. 2 S. 9.

<sup>19</sup> Vgl. hierzu Franßen-de la Cerda/Fritsche, Eckpunkte der Reform des Berliner Beurteilungswesens, RiA 2002, S. 183 (S. 184 f.).