

Die dienstliche Beurteilung

Beamte, Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Bereich

Von
Prof. Dr. Frank Bieler
Braunschweig/Hochschule Harz, Wernigerode

4., überarbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bieler, Frank:

Die dienstliche Beurteilung : Beamte, Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst / von Frank Bieler. – 4., überarb., Aufl. . – Berlin : Erich Schmidt, 2002
ISBN 3-503-06672-1

1. Auflage 1998
2. Auflage 1999
3. Auflage 2000
4. Auflage 2002

ISBN 3 503 06672 1

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2002
www.erich-schmidt-verlag.de

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen
der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch
bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den
strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992
als auch der ISO Norm 9706.

Satz: multitext, Berlin
Druck: Hubert & Co, Göttingen

Vorwort zur 4. Auflage

Die freundliche Aufnahme des Buches durch die Leser hat nach zwei Jahren eine Neuauflage erforderlich gemacht. Dies ist Anlass genug, die verwendete Literatur und Rechtsprechung in aktualisierter Form in das Werk aufzunehmen (berücksichtigt sind sie bis April 2002). Erfreulich war aber auch, dass in der Zwischenzeit einige der Überlegungen Beachtung gefunden haben und aufgegriffen worden sind. Im Rahmen der Überarbeitung habe ich deshalb versucht, dies in die Texte einzuarbeiten. Daneben besteht selbstverständlich weiterhin das Bemühen, Dienststellen ein System nahe zu bringen, das den Zwang zur dienstlichen Beurteilung im herkömmlichen Sinne berücksichtigt, aber auch Wege aufzeigt, wie weitere sinnvolle betriebswirtschaftliche Instrumentarien in den öffentlichen Dienst Eingang finden können und personalwirtschaftliche Entscheidungen transparenter machen. Ziel dessen ist nicht der Wunsch nach etwas Neuem sondern ausschließlich die Tatsache, dass personalwirtschaftliche Entscheidungen rechtlich richtig und nach möglichst optimalen Erkenntnissen von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erfolgen. Nur so wird der öffentliche Bereich letztlich auch dem immer wieder und zunehmend erhobenen Vorwurf der Ämterpatronage oder Parteibuchwirtschaft entgehen können.

Braunschweig, im Mai 2002

Frank Bieler

Vorwort zur 1. Auflage

Beurteilungen sind seit jeher Bestandteil des Daseins der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Durch die neuere Entwicklung in der Rechtsprechung kommt ihnen besondere Bedeutung zu, ergibt sich doch aus ihnen der Nachweis der Qualifikation, der es ermöglicht, sich ggfs. in ein Amt einzuklagen. Dies entspricht in besonderer Weise dem in Art. 33 Abs. 2 GG formulierten Zugang zum öffentlichen Dienst. Übersehen wird in diesem Zusammenhang allerdings nahezu regelmäßig, dass der öffentliche Dienst nicht nur aus der klassischen Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen besteht. Daneben findet in den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nicht nur Verwaltung im herkömmlichen Sinne statt, sondern dort wird -z.B. in Banken, Sparkassen oder Versicherungs- wirtschaftlich gehandelt wie in Privatunternehmen.

Zusätzlich bestehen heute nachdrücklich Vorstellungen dahin, die Verwaltungs- und alle anderen öffentlichen Strukturen hierarchisch zu verflachen, wirtschaftlicher zu gestalten und kostengünstiger zu konzipieren. Dass dies Bestandteil der Philosophie öffentlicher Unternehmen schon seit langem ist, folgt letztlich aus deren wirtschaftlicher Aufgabenstellung. Der Einfluss im Bereich der Verwaltung ist erst in den letzten Jahren deutlicher geworden und in die Öffentlichkeit getragen

worden, seitdem die Kassen der öffentlichen Hand leerer sind. Die Kritik und ihre Ansatzpunkte stammen indes aus Überlegungen, die bereits vor zwanzig Jahren diskutiert wurden. Sie haben sich heute jedoch mit neuen und verbreiteter bekannten Begriffen, wie z.B. Budgetierung, Controlling, Berichtswesen, Haushaltskonsolidierung oder „Neue Steuerungsmodelle“ verbunden. Gerade eine solche Einbeziehung betriebswirtschaftlicher Überlegungen und Forderungen in das öffentliche Haushaltswesen und Management macht aber auch erforderlich, das Beurteilungswesen damit zu harmonisieren. Ein solches Beurteilungssystem muss seine retrospektive Struktur ablegen und eine zukunftsorientierte Personalwirtschaft ermöglichen.

Die Justiziabilität von Beurteilungen und Personalentscheidungen gewinnt aber auch vor dem Hintergrund Bedeutung, dass zunehmend Personalentscheidungen politisiert werden. Hiermit sind nicht etwa allgemein-politische Determinanten der Personalentscheidungen gemeint, sondern deren Ausrichtung an parteipolitischem Proporz, einem irgendwie gearteten politischen Vertrauen oder einem anderen politischen Ziel als dem, an der jeweiligen Stelle möglichst den/die Beste/n einsetzen zu können. Wie kurz damit gegriffen wird, stellen die Entscheidenden meist zu spät fest, nämlich dann, wenn die Entscheidung nicht mehr korrigierbar ist.

Das heutige System der Personalbeurteilung und der Feststellung von Leistungsfähigkeit hat damit nicht etwa versagt. Es hat sich als über Jahrzehnte wirksames und einsetzbares Mittel der Personalauswahl mehr oder weniger bewährt. Angesichts dessen und der Tatsache, dass der öffentliche Dienst mit der bisher geübten Praxis weitgehend fortfährt, soll dieses Buch auch die Bedeutung und die rechtlichen Grenzen des Beurteilungswesens in seiner derzeit geübten Praxis darstellen und eine Hilfe geben für die Anwendung.

Das derzeitige Beurteilungssystem stößt aber an seine Grenzen, werden nicht neue Ansätze implementiert. In einem weiteren Teil der Arbeit erscheint es deshalb notwendig, die Probleme aufzuzeigen, die sich in der Personalwirtschaft des öffentlichen Bereiches ergeben, wenn an dem bisherigen System auf Dauer festgehalten gleichwohl aber auf neuere Strömungen und Erkenntnisse in Organisationslehre und Betriebswirtschaft abgestellt werden soll. Es bleibt deshalb unverzichtbar nach Lösungen zu suchen und Beispiele aufzuzeigen. Dass diese nicht einen abschließenden und allein richtigen Weg aufzuzeigen vermögen, ist offenbar¹, legt man zugrunde, dass die Vielgestaltigkeit des öffentlichen Bereiches auch unterschiedlichste Lösungswege möglich macht. Werden Vorschläge und Beispiele jedoch als Anregung aufgefasst und inspirieren zu Variationen und neuen Lösungen, so eröffnen sich damit parallele Fortschritte zur Reform des öffentlichen Bereiches auch auf der Ebene des Personals.

¹ Vgl. die vielfältigen Hinweise zur den Grenzen und Möglichkeiten sowie den einzuhaltenen Anforderungen an Beurteilungssysteme, die allein Becker (Grundlagen betrieblicher Leistungsbeurteilungen, S. 274 ff.) zusammengestellt hat und die sicherlich keine enumerative Aufzählung darstellen.

Die Umstrukturierung von Systemen erfordert die Bereitschaft, auch Langerprobtes in Frage zu stellen. Immer wieder wird die Frage erhoben werden nach der Notwendigkeit und immer wieder wird gegen das Beharrungsvermögen angekämpft werden müssen; seltener hingegen wird sich ein Gleichgesinnter finden. In der mehr oder weniger hierarchisch aufgebauten Verwaltung wird der Denkprozess auch davon abhängen, inwieweit sich Behörden- oder Unternehmensleiter und Mitarbeitervertretungen den Notwendigkeiten öffnen. Demjenigen, der dies zu initiieren versucht, darf es nicht an Mut fehlen. Diesen Mut wünsche ich möglichst vielen.

Für Kritik, Meinungsaustausch und Anregungen bin ich offen und dankbar. Sie werden mich über den Verlag sicher erreichen.

Braunschweig, im März 1998

Frank Bieler

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
Vorwort zur 4. Auflage.....	5	
Vorwort zur 1. Auflage.....	5	
Inhaltsverzeichnis	9	
Abkürzungsverzeichnis.....	15	
A. Der öffentliche Bereich	17	1– 3
B. Begriff und Bedeutung von Beurteilung und Zeugnis.	21	4– 35
1. Beurteilung als Grundlage der Personalentscheidung	22	5– 6
2. Wesen der Beurteilung	25	7– 10
3. Zwecke der Beurteilung	28	11– 16
3.1 Personalauslese	28	12
3.2 Entlohnung	28	13
3.3 Personalentwicklung.....	29	14
3.4 Kommunikation	29	15
3.5 Motivation	29	16
4. Arten der Beurteilung.....	30	17– 30
4.1 Außenzeugnis	30	18– 23
4.1.1 Als Nachweis der Beschäftigung	30	12
4.1.2 Als Qualifikationsnachweis	30	19
4.1.3 Als Grundlage der weiteren Berufstätigkeit ...	31	20
4.1.4 Das Zwischenzeugnis	32	21
4.1.5 Personalwirtschaftliche Problematik des Außenzeugnisses	34	23
4.2 Das Innenzeugnis	35	24– 25
4.2.1 Als Maßstab interner Personalauslese.....	35	24
4.2.2 Als Ansatz für Personalcontrolling.....	36	24
4.2.3 Als Besonderheit im öffentlichen Dienst	36	25
4.3 Potentialbeurteilungen	38	26
4.4 Assessment-Centers	40	27– 29
4.5 Abgrenzung zu dienstaufsichtlichen oder Kritikgesprächen	42	30
5. Anlass von Beurteilungen.....	43	31– 35
5.1 Allgemeiner Beurteilungszeitpunkt.....	43	32
5.2 Die Regelbeurteilung	44	33
5.3 Die Anlassbeurteilung.....	45	34
5.4 Die „Vorratsbeurteilung“	46	35

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
C. Das Abschlusszeugnis	47	36– 62
1. Grundlagen	47	36
2. Bedeutung des Zeugnisses	48	37– 38
3. Formelle Anforderungen	50	39– 47
3.1 Fälligkeiten	50	39
3.2 Formerfordernisse	51	40– 41
3.3 Ausschluss des Anspruches auf Zeugniserteilung	53	42– 47
3.3.1 Verjährung	53	42
3.3.2 Verwirkung	53	43
3.3.3 Verfall	55	44
3.3.4 Verzicht	55	45
3.3.5 Abgeltung und Ausgleichsquittung	56	46
3.4 Zeugnisanspruch als Holschuld	56	47
4. Inhalt	56	48
5. Zeugnissprache	57	49– 57
5.1 Leistungsbeurteilung	58	50– 52
5.1.1 Einzelne Kriterien im Formulierungsüberblick	59	52
5.2 Verhaltensbewertung	60	53
5.3 Unzulässige Aussagen	61	54
5.4 Beendigungs- und Schlussformel	63	55– 56
5.5 Zusammenfassung	64	57
6. Gerichtliche Korrektur	65	58
7. Haftung	65	59– 62
7.1 Haftung gegenüber dem Arbeitnehmer	65	59– 60
7.2 Haftung gegenüber einem neuen Arbeitgeber	66	60
7.2.1 Haftung des Arbeitnehmers	66	61
7.2.2 Haftung des Arbeitgebers	67	62
 D. Rechtliche Bedingungen der dienstlichen Beurteilung	 69	 63–158
1. Die dienstliche Beurteilung von Beamten	69	64– 65
1.1 Rechtsgrundlagen	71	66– 67
1.2 Beurteilungsarten	72	68– 74
1.2.1 Abgrenzungen	73	69
1.2.1.1 Beförderungs-/Besetzungsberichte	73	69
1.2.1.2 Entwürfe, Beiträge und Beurteilungsnotizen ..	74	69
1.2.1.3 Bewertungen von Einzelleistungen	75	69
1.2.2 Regelbeurteilungen	75	70– 72
1.2.3 Bedarfsbeurteilungen	78	73
1.2.4 Eignungs-/Befähigungsbeurteilung	79	74
1.3 Inhalt der dienstlichen Beurteilung	80	75– 81
1.3.1 Vorgegebene Beurteilungskriterien	80	76– 81
1.3.1.1 Eignung	80	76– 77
1.3.1.2 Befähigung	84	78– 79

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
1.3.1.3	Fachliche Leistung.	85 80– 81
2.	Rechtliche Grenzen dienstlicher Beurteilungen	87 82–120
2.1	Einhaltung des gesetzlichen Rahmens und anzuwendender Begriffe.	89 83– 84
2.2	Einhaltung anerkannter oder allgemeingültiger Bewertungsmaßstäbe.	91 85– 88
2.3	Vermeidung falscher oder unvollständiger Tatsachenfeststellungen	95 89– 91
2.4	Sachgerechte Erwägungen	101 92
2.5	Einhaltung von Verfahrensvorschriften oder -regelungen.	101 93– 96
2.6	Gesamturteil.	107 97– 98
2.7	Verwendungsvorschlag.	109 99
2.8	Besonderheiten	110 100–103
2.8.1	Beurteilung von Schwerbehinderten	110 100
2.8.2	Beurteilung von Personalratsmitgliedern	111 101
2.8.3	Beteiligung von Mitarbeitervertretungen	112 102
2.8.4	Beteiligung von Frauen-/ Gleichstellungsbeauftragten.	113 103
2.9	Fehler der Beurteiler.	114 104–119
2.9.1	Persönlichkeitsstrukturelle Fehler.	114 105–110
2.9.1.1	Tendenz zur Milde	115 106–107
2.9.1.2	Tendenz zur Strenge	116 108
2.9.1.3	Tendenz zum Durchschnittsurteil.	117 109
2.9.1.4	Tendenz zu Extremwerten	117 110
2.9.2	Überstrahlungseffekt, Einseitigkeitsfehler	118 111
2.9.3	Übernahmefehler.	119 112
2.9.4	Bezugspersoneneffekt, Egozentriefehler.	119 113
2.9.5	Sympathie, Antipathie, Vorurteile.	120 114–116
2.9.6	Manipulation, Ämterpatronage	121 117
2.9.7	Kontakt – Effekt	122 118
2.9.8	Berücksichtigung von Beurteilungskonsequenzen.	123 119
2.10	Vermeidung von Fehlern	123 120
3.	Rechtsschutz gegen dienstliche Beurteilungen.	124 121–151
3.1	Rechtsschutz gegen eine fehlerhafte Beurteilung.	126 123–130
3.1.1	Formlose Rechtsbehelfe	126 123–124
3.1.1.1	Gegenvorstellung.	126 123
3.1.1.2	Dienst- oder Fachaufsichtsbeschwerde	126 123
3.1.1.3	Wirkungen	127 124
3.1.2	Förmliche Rechtsbehelfe	128 125–130
3.1.2.1	Widerspruch.	128 126–127
3.1.2.2	Klage.	132 128
3.1.2.3	Erfolg eines förmlichen Rechtsbehelfes	133 129

	Seite	Randziffer
3.1.2.4	Entfernung unrichtiger Beurteilungen aus der Personalakte	134 130
3.2	Rechtsschutz gegen fehlerhafte Personalauslese – „Konkurrentenklage“	134 131–151
3.2.1	Ausschreibungspflicht	135 132
3.2.2	Auswahlverfahren.	136 133–134
3.2.3	Korrekturmöglichkeiten	138 135
3.2.4	Rechtsschutz	139 136–151
3.2.4.1	Vorläufiger Rechtsschutz.	139 137
3.2.4.2	Klage	140 138
3.2.4.3	Materielle Fehlerquellen.	141 139–151
3.2.4.3.1	Bestätigte Differenzierungskriterien.	146 143–145
3.2.4.3.2	Rechtswidrige Hilfskriterien	149 146–149
3.2.4.3.3	Ermessensabhängige Kriterien	152 150
3.2.4.3.4	Schadensersatzansprüche	154 151
4.	Die dienstliche Beurteilung der Angestellten und Arbeiter	155 152–158
4.1	Allgemeine Grundlagen	155 152
4.2	Schaffung von Rechtsgrundlagen	157 153–154
4.3	Konsequenzen.	158 155–157
4.3.1	Geltungsrahmen	158 155
4.3.2	Materielle Vergleichbarkeit der Kriterien.	159 156
4.3.3	Vergleichbarkeit der Beschäftigten	159 157
4.4	Rechtsschutz	161 158
E.	Probleme und Notwendigkeiten	163 159–185
1.	Allgemeine Kritik am System	164 160
2.	Beispiele dienstlicher Beurteilungen	165 161–169
2.1	Erläuterungen von Einzelkriterien	166 163–164
2.1.1	Definitionen	166 163
2.1.2	Erläuterte Definitionen	173 164
2.1.3	Bedeutung	183 164
2.2	Beispiel nicht zugeordneter, benoteter Beurteilungskriterien	184 165
2.3	Beispiel zugeordneter, nicht benoteter Beurteilungskriterien	189 166
2.4	Beispiele zugeordneter und benoteter Beurteilungskriterien	194 167–168
2.5	Beispiele zugeordneter, benoteter und gewichteter Beurteilungen	205 169
3.	Ansatzpunkte zur Systemanpassung und -erneuerung.	213 170–178
3.1	Ansatzpunkte der Kritik	214 170–172
3.2	Erfordernisse anstehender Modernisierungen.	217 173–174
3.3	Anforderungen der Dienstrechtsreform.	219 175–178

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
3.3.1	Leistungsbewertung	222 176
3.3.2	Zeitliche Determinanten	223 177
3.3.3	Zusammenfassung	224 178
4.	Anforderungen an ein System dienstlicher Beurteilungen	224 179–185
4.1	Standardisierung	225 180
4.2	Klarheit und Sorgfalt	226 181
4.3	Zeitraumen	227 182
4.4	Personalentwicklung	227 183
4.5	Leistungs- und Verwendungserfassung	232 183
4.6	Potentialerfassung	238 184
4.7	Anforderungsprofile	239 185
F.	Ansätze zur Gestaltung von Beurteilungssystemen	241 186–200
1.	Voraussetzungen	241 186
2.	Rechtliche Zulässigkeit veränderter Beurteilungssysteme	241 187–188
3.	Praktische Ansätze	245 189–200
3.1	Anforderungsprofil	246 190–191
3.2	Eignungs- und Befähigungsermittlung	253 192–195
3.3	Leistungsbeurteilungen	268 196–197
3.4	Fremdbeurteilungen, Selbstbeurteilungen	270 198
3.5	Zusammenführung von Beurteilungsteilen.	270 199–200
Anhänge		
Anhang 1:	Auszug aus dem Beurteilungssystem des niedersächsischen Landkreises Goslar:	277
Anhang 2:	Interviewleitfaden für Potentialgespräche	301
Anhang 3:	Selbstbeurteilung/Vorgesetztenbeurteilung zum Führungsverhalten	306
Anhang 4:	Themenstruktur für ein Mitarbeitergespräch ..	310
Anhang 5:	Eckdaten einer Dienstvereinbarung über ein Beurteilungssystem	312
	Literaturverzeichnis und -nachweise	315
	Stichwortverzeichnis	323