

Beamtenrecht in Baden-Württemberg

Praxiskommentar

Loseblattwerk mit 98. Aktualisierung 2016. Loseblatt. Rund 3020 S. In 3 Ordern
ISBN 978 3 415 00574 7

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht > Beamtenrecht, Richterrecht](#)

Zu [Inhaltsverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei



Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

§ 51 Dienstliche Beurteilung, Dienstzeugnis

(1) **Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamten** sind in regelmäßigen Zeitabständen zu beurteilen. Die Landesregierung kann durch Rechtsverordnung bestimmen, dass Beurteilungen außerdem anlässlich bestimmter Personalmaßnahmen erfolgen. In der Rechtsverordnung können für Beamten und Beamte des Landes auch Grundsätze der Beurteilung und des Verfahrens, insbesondere die Zeitabstände der regelmäßigen Beurteilung, festgelegt sowie Ausnahmen für bestimmte Gruppen von Beamten zugelassen werden.

(2) Die Beurteilungen sind den Beamten und Beamten zu eröffnen und auf Verlangen mit ihnen zu besprechen. Eine schriftliche Äußerung der Beamtin oder des Beamten zu der Beurteilung ist zu den Personalakten zu nehmen.

(3) Beamten und Beamten wird auf ihren Antrag nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, beim Wechsel des Dienstherrn oder zum Zweck der Bewerbung um eine Stelle bei einem anderen Dienstherrn oder außerhalb des öffentlichen Dienstes vom letzten Dienstvorgesetzten ein Dienstzeugnis erteilt. Das Dienstzeugnis muss Angaben über Art und Dauer der bekleideten Ämter sowie auf Verlangen auch über die ausgeübte Tätigkeit und die Leistung enthalten.

§ 9 BeamStG (Kriterien der Ernennung)

Ernennungen sind nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse oder ethnische Herkunft, Behinderung, Religion oder Weltanschauung, politische Anschauungen, Herkunft, Beziehungen oder sexuelle Identität vorzunehmen.

Erläuterungen:

Übersicht

	Rdnr.
I. Allgemeines	1 – 5
II. Beurteilungsverfahren	6 – 17
1. Probezeit- und Anlassbeurteilungen für alle Beamten und Beamte	10
2. Beamten und Beamte des Landes	11
a) Leistungsbeurteilung	12
b) Befähigungsbeurteilung	13
c) Beurteilungsbeiträge	14 – 16
d) Besonderheiten bei Anlassbeurteilungen	17

III.	Eröffnung der Beurteilung	18, 19
IV.	Rechtsschutz	20 – 24
V.	Anspruch auf ein Dienstzeugnis	25 – 27

I. Allgemeines

- 1 Nach Art. 33 Absatz 2 GG und § 9 BeamtenStG sind die ausschließlichen Kriterien für Ernennungen im Beamtenverhältnis – also nach § 8 BeamtenStG auch für Beförderungen – Eignung, Befähigung und fachliche Leistung. Hintergrund der Verpflichtung des Dienstherrn, seine Beamtinnen und Beamten regelmäßig zu beurteilen, sind daher zum einen das in Artikel 33 GG verankerte Prinzip der Bestenauslese, denn das fachliche Niveau und die rechtliche Integrität des öffentlichen Dienstes sollen gerade durch die ungeschmälerte Anwendung des Leistungsgrundsatzes gewährleistet werden. Zum anderen kommt in Artikel 33 Absatz 2 GG der in der Fürsorgepflicht des Dienstherrn liegende Grundsatz zum Ausdruck, dass dieser das berufliche Fortkommen seiner Beamtinnen und Beamte nicht rechtswidrig behindern darf. Vielmehr muss er sicherstellen, dass die Besten bei den laufbahnspezifischen Entscheidungen auch berücksichtigt werden. Dem entsprechenden berechtigten Interesse der Beamtinnen und Beamten an ihrem angemessenen beruflichen Fortkommen trägt Artikel 33 Absatz 2 GG Rechnung, indem er grundrechtsgleiche Rechte auf ermessens- und beurteilungsfehlerfreie Einbeziehung in die Bewerberauswahl begründet. (BVerfG, zuletzt Beschluss vom 04.10.2012, 2 BvR 1120/12; BVerwG, Urteil vom 19.3.2015, 2 C 10.14)
- 2 Um dienstliche Beurteilungen von Landesbeamtinnen und -beamten landesweit vergleichbar zu machen hat die Landesregierung gemäß § 51 Absatz 1 Sätze 2 und 3 LBG die *Verordnung der Landesregierung über die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten* (Beurteilungsverordnung – BeurtVO) erlassen. Außerdem haben die Ministerien die *gemeinsame Verwaltungsvorschrift aller Ministerien über die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten des Landes*, die sogenannten Beurteilungsrichtlinien (BRL) verabschiedet (siehe auch deren Nr. 1).
- 3 Vor dem oben genannten Hintergrund sind auch kommunale Dienstherrn (z. B. Gemeinden) nach § 51 LBG verpflichtet, ihre Beamtinnen und Beamten regelmäßig zu beurteilen. Hier bestimmen die jeweiligen obersten Dienstbehörden (also z. B. die Bürgermeisterin oder der Landrat) über die Zeitabstände.
- 4 Beurteilungsmaßstab für dienstliche Beurteilungen ist grundsätzlich das Statusamt. Es geht also nicht darum, ob jemand für einen besonderen Dienstposten besonders geeignet ist, sondern ob er oder sie den Anforderungen an das jeweilige Statusamt gewachsen ist. Dies ist insbesondere in Konkurrenzsituationen relevant, in denen die Auswahl auf

die Kandidatinnen und Kandidaten fallen soll, welche am besten geeignet für jeden Dienstposten sind, der für einen Inhaber des höheren Statusamts einer Laufbahn amtsangemessen ist. Ausnahmen davon sind nur zulässig, wenn die Wahrnehmung eines Dienstpostens zwingende Spezialkenntnisse oder Fähigkeiten verlangt. (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 12.8.2015, 4 S 1405/15; BVerwG, Beschluss vom 19.12.2014, 2 VR 1.14; BVerwG, Beschluss vom 22.11.2012, 2 VR 5.12)

Die Vorschriften in Ausbildungs- und Prüfungsordnungen z. B. zur Beurteilung während Vorbereitungsdiensten werden allerdings durch die Beurteilungsverordnung nicht berührt.

5

II. Beurteilungsverfahren

Die Beurteilungsverordnung regelt die näheren Maßgaben des Beurteilungsverfahrens für Beamtinnen und Beamte, z. B. Anlässe, Zeitabstände, Beurteilungssystem. Deren allgemeine Vorschriften (§ 1 BeurteilVO) bestimmen die unterschiedlichen Beurteilungsarten (Probezeitbeurteilungen, Anlassbeurteilung, regelmäßige Beurteilung) für alle Beamtinnen und Beamte mit baden-württembergischem Dienstherrn.

6

Die §§ 2 bis 7 BeurtVO regeln dann Zeitabstände, Beurteilungssystem und von den Beurteilungen ausgenommene Beamtentgruppen für Beamtinnen und Beamte des Landes. Außerdem sind nach § 4 Absatz 5 BeurtVO für den mittleren Dienst abweichende Regelungen durch die jeweilige oberste Dienstbehörde möglich. Derartige Regelungen enthalten die Beurteilungsrichtlinien in Nr. 9.2 für die Besoldungsgruppen bis einschließlich A7 indem sie die vereinfachte Beurteilung anordnen.

7

Die einzelnen Beurteilungselemente sowie das Gesamтурteil sind jeweils zu begründen, um die Vergleichbarkeit der Beurteilungen zu verbessern und diese für die Beurteilten nachvollziehbar zu machen. Fehlende oder fehlerhafte Begründungen können dazu führen, dass dienstliche Beurteilungen nicht nachvollziehbar sind und damit nicht für Auswahlentscheidungen taugen. Schon das Prinzip des effektiven Rechtsschutzes aus Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 GG erfordert angesichts des weiten Beurteilungsspielraums des Dienstherrn, dass zumindest die der Beurteilung zugrundeliegenden wesentlichen Gründe dargelegt werden. Die fehlende schriftliche Begründung kann auch nicht durch die Besprechung der Beurteilung bei deren Eröffnung ersetzt werden. Die allgemeine Erläuterung von Notenpunkten auf Beurteilungsvordrucken genügt ebenfalls nicht den Anforderungen an eine schriftliche Begründung (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 31.7.2012, 4 S 575/12). So muss der Wortlaut des verfassten Textes einem Leser, dem die beurteilte Person unbekannt ist, ermöglichen, sich über deren Leistungsvermögen und charakterliche Eigenschaften „ein klares Bild“ zu machen (a.a.O.; BVerwG, Beschluss vom 21.07.1992, 1 WB 87.91, BVerwGE 93, 279).

8

- 9** Bei der Beurteilung können auch weitere Personen herangezogen werden, um die Leistungen und die Befähigung der Beurteilten zu bewerten (vgl. BRL Nr. 10.1). In diesen Fällen ist allerdings die Heranziehung in der Beurteilung selbst kenntlich zu machen, soweit der Beitrag wesentlich ist (BRL Nr. 10.2). Außerdem muss der Beurteiler die Angaben der Informanten selbst würdigen und dabei z. B. auf eine mögliche Konkurrenzsituation zwischen Informanten und beurteilter Person eingehen. (BVerwG, Urteil vom 21.3.2007, 2 C 2.06) Im Normalfall wird also auch die Anhörung der zur Beurteilung anstehenden Person zu den Informationen weiterer Personen zu erfolgen haben.

1. Probezeit- und Anlassbeurteilungen für alle Beamtinnen und Beamte

- 10** § 1 Absatz 1 BeurtVO verlangt für alle Beamtinnen und Beamten auf Probe bei einem baden-württembergischen Dienstherrn eine Beurteilung nach neun Monaten sowie eine drei Monate vor Ablauf der Probezeit.

Außerdem sind – wie in § 51 Absatz 1 Satz 2 LBG ermöglicht – in § 1 Absatz 2 BeurtVO die Gründe für Anlassbeurteilungen „vor Entscheidungen, die auf der Grundlage von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung getroffen werden“ aufgelistet, nämlich wenn die betroffene Person nicht an der letzten Regelbeurteilung teilgenommen hat (Nr. 1), wenn bei zu vergleichenden Beurteilungen (z. B. wegen Beförderungsentscheidungen) erheblich voneinander abweichende Zeiträume beurteilt wurden (Nr. 2), oder wenn seit dem Stichtag der letzten Beurteilung wesentliche Änderungen bei den Dienstaufgaben oder Leistungsschwankungen eingetreten sind (Nr. 3).

2. Beamtinnen und Beamte des Landes

- 11** Nach § 2 Absatz 1 BeurtVO werden Landesbeamtinnen und -beamte alle drei Jahre beurteilt. Das Beurteilungsverfahren gliedert sich nach § 4 Absatz 4 BeurtVO in eine Vor- und eine Endbeurteilung. Die Beurteilung insgesamt wiederum besteht aus einer Leistungs- und einer Befähigungsbeurteilung und ist mit einem zusammenfassenden Gesamturteil abzuschließen (§ 4 Absatz 1 BeurtVO). Die Einzelheiten sind in den Beurteilungsrichtlinien des Landes (BRL) mit der Qualität einer Verwaltungsvorschrift geregelt, in deren Anhang sich Definitionen von Leistungs- und Befähigungsmerkmalen, Vordrucke sowie eine Aufstellung der jeweiligen Vor- und Endbeurteiler finden.

a) Leistungsbeurteilung

- 12** Die Beurteilungsverordnung vom Dezember 2014 hat neu eingeführt, dass die Notenskala der Leistungsbeurteilung von bisher maximal acht Punkten auf 15 Punkte erweitert wurde. Außerdem sollen Vergleichsgruppen von Beamtinnen und Beamten entsprechend der jeweiligen

Besoldungsgruppe in einer Laufbahn gebildet werden (§ 5 BeurtVO). Innerhalb dieser Vergleichsgruppen wiederum gibt es Vorgaben für die anteilmäßige Verteilung der Bestnoten. So sollen nach § 5 Absatz 2 Nr. 6 BeurtVO z. B. nur vier Prozent der Beamtinnen und Beamten einer Vergleichsgruppe die Bestnote 15 Punkte bekommen. Die Definitionen der Leistungsmerkmale sind in Anlage 1 zur BRL geregelt.

b) Befähigungsbeurteilung

In der Befähigungsbeurteilung werden die einzelnen Befähigungsmerkmale mit den Ausprägungsgraden „schwach“, „normal“, „stärker“ oder „besonders stark“ ausgeprägt verwendet. Zu beachten ist bezüglich der Befähigungsmerkmale, dass sie sich „einer generellen und bezugsunabhängigen Gesamtbewertung oder gar Notenvergabe entziehen“ (BVerwG, Urteil vom 19.3.2015, 2 C 10.14). Dies würde laut Bundesverwaltungsgericht dem Sinn der Befähigungsanalyse widersprechen, da diese dazu dient, die individuellen Stärken und Schwächen der Beurteilten im Hinblick auf eine spätere Verwendung darzustellen (a.a.O.).

13

c) Beurteilungsbeiträge

Wenn die zu beurteilende Person im Beurteilungszeitraum länger als sechs Monate bei einer anderen Behörde oder Stelle tätig war, verlangt Nr. 12 der Beurteilungsrichtlinien für Beamtinnen und Beamte des Landes, von dort einen Beurteilungsbeitrag einzuholen. Dies sind z. B. Fälle einer Abordnung zu einem anderen Ministerium oder ähnliches. Der Beurteilungsbeitrag muss wie die Beurteilung selbst in eine Vor- und eine Endbeurteilung gegliedert sein. Vor- und Endbeurteilung werden dabei entsprechend den für die Beschäftigungsbehörde geltenden Regelungen erstellt. Beurteilungsbeiträge müssen die notwendigen Informationen über Eignung, Befähigung und fachliche Leistung enthalten, über die der Beurteiler keine aus eigener Anschauung gewonnenen Erkenntnisse hat. (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 12.8.2015, 4 S 1405/15)

14

Von diesen Beiträgen kann nach Nr. 12.3 BRL nur mit Begründung abgewichen werden. Dies dürfte insbesondere dann unmöglich sein, wenn eine Beamtin oder ein Beamter während des gesamten Beurteilungszeitraums – z. B. im Wege der Abordnung – an einer anderen Stelle tätig war. Vor allem wird es in diesen Fällen kaum zulässig sein, vom Beurteilungsbeitrag abzuweichen, „um das Beförderungsgefüge beizubehalten“.

15

Die Beurteilungsbeiträge sind den Betroffenen unverzüglich nach ihrer Erstellung, spätestens aber mit der gesamten Beurteilung zu eröffnen.

16

d) Besonderheiten bei Anlassbeurteilungen

Anlassbeurteilungen werden vor allem vor Beförderungsentscheidungen und vor der Vergabe von Beförderungsdienstposten erstellt. Da ihnen regelmäßig keine einheitlichen Beurteilungszeiträume zugrunde

17

liegen, muss sich der Zeitraum, auf den sich eine Anlassbeurteilung bezieht, unmittelbar selbst und willkürfrei aus der Beurteilung ergeben, um eine Vergleichbarkeit mehrerer Beurteilungen in einer Konkurrenzsituation nach den Grundsätzen des Artikels 33 Absatz 2 GG zu ermöglichen. (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 12.08.2015, 4 S 1405/15)

III. Eröffnung der Beurteilung

- 18** Nach § 51 Absatz 2 LBG sind die Beurteilungen den Beamten und Beamten zu eröffnen und auf Wunsch mit ihnen zu besprechen. Allerdings ist die Besprechung selbst keine Voraussetzung für die Wirksamkeit oder Rechtmäßigkeit der Beurteilung, da sie in erster Linie dazu dient, etwaige Unstimmigkeiten auszuräumen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16.10.2014, 1 B 856/14). Gegen die Beurteilung selbst können die Betroffenen unabhängig von deren vorheriger Besprechung gegebenenfalls im Wege des Widerspruchs und der Klage vorgehen. Die Besprechung ist also zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nicht erforderlich. (vgl. a.a.O.)
- 19** Außerdem können die Beurteilten eine schriftliche Äußerung abgeben, die mit der Beurteilung zu den Personalakten zu nehmen ist. Von dem Gespräch mit den Beurteilten ist das Vorgespräch aus Anlass der Vorbeurteilung zu unterscheiden, das nach Nr. 10.7 BRL vom Vorbeurteiler zu führen ist. Dieses Gespräch dient dazu, die tatsächlichen Grundlagen der Beurteilung zu ermitteln.

IV. Rechtsschutz

- 20** Eine dienstliche Beurteilung kann im Wege des Widerspruchs und der verwaltungsgerichtlichen Klage angegriffen werden (BVerwG, Urteil vom 21.3.2007, 2 C 2.06; BVerwG, Urteil vom 28.6.2001, 2 C 48/00). Inhaltlich zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Rechtmäßigkeit dienstlicher Beurteilungen von den Verwaltungsgerichten nur eingeschränkt überprüfbar ist, da der Dienstherr bei der Beurteilung einen weiten Beurteilungsspielraum hat, der nur einer begrenzten gerichtlichen Kontrolle unterliegt (BVerfG, Beschluss vom 4.10.2012, 2 BvR 1120/12). So ist die Beurteilung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ein „Akt wertender Erkenntnis“, der dem Dienstherrn vorbehalten bleibt. Die Verwaltungsgerichte können daher nur die Einhaltung des gesetzlichen Rahmens und die richtige Würdigung der anzuwendenden Begriffe sowie die Richtigkeit der Sachverhaltsannahmen, das Unterlassen sachfremder Erwägungen und die Beachtung allgemein gültiger Wertmaßstäbe überprüfen. (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 12.8.2015, 4 S 1405/15)

Konkurrentenklagen

Besondere Bedeutung bekommen dienstliche Beurteilungen regelmäßig bei sogenannten Konkurrentenklagen, wenn also Mitbewerber um einen Beförderungsdienstposten die Personalauswahl angreifen, weil sie sich selbst für die besseren Kandidaten halten. Denn die Auswahlentscheidung für einen Beförderungsdienstposten nach den Grundsätzen des Art. 33 Absatz 2 GG muss vor allem anhand dienstlicher Beurteilungen erfolgen.

21

Dabei sind die Beurteilungen in ihrer Gesamtheit zugrunde zu legen. Gegebenenfalls sind auch Unterschiede im Maßstab der Beurteilung der Bewerberinnen und Bewerber zu berücksichtigen. So spielt bei Beurteilungen mit gleichem Gesamtergebnis z. B. eine Rolle, wenn ein Beurteilter ein höheres Statusamt innehat, da an Beamten und Beamte in höheren Ämtern von vornherein höhere Anforderungen gestellt werden. Dies ist bei einer Auswahlentscheidung gegebenenfalls zu berücksichtigen, darf allerdings auch nicht schematisch auf jeden Fall der Beförderungskonkurrenz bei unterschiedlichen Statusämtern angewandt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11.5.2011, 2 BvR 764/11). Aus einem formal gleichen Gesamturteil lässt sich also nicht automatisch folgern, dass wesentlich gleiche Beurteilungen zugrunde liegen, sondern die Umstände des Einzelfalls sind zu berücksichtigen (vgl. zum Gesamtkomplex BVerfG, Beschluss vom 4.10.2012, 2 BvR 1120/12; BVerfG, Beschluss vom 11.5.2011, 2 BvR 764/11)

22

Gleichzeitig ist der Dienstherr nicht gezwungen, Auswahlentscheidungen rein nach Aktenlage zu treffen. Vielmehr legt Art. 33 Absatz 2 GG nicht fest, auf welche Weise Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Kandidatinnen und Kandidaten ermittelt werden. Allerdings müssen auch weitere Hilfsmittel wie Auswahlgespräche, Prüfungen oder Assessment-Center hinreichend dokumentiert und gerichtlich überprüfbar sein, wobei der Dienstherr einen Beurteilungsspielraum hat, inwieweit er derartige Auswahllemente in seine Entscheidung einfließen lässt (BVerfG, Beschluss vom 11.5.2011, 2 BvR 764/11; NVwZ 2011, 1191; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 5.8.2014, 4 S 1016/14).

23

Umsetzungsbewerber, die sich für einen Dienstposten bewerben, der für sie keine Statusveränderung beziehungsweise Beförderung beinhalten kann, haben grundsätzlich keinen Bewerbungsverfahrensanspruch gemäß Art. 33 Absatz 2 GG. Vielmehr hat der Dienstherr aufgrund seiner Organisationsfreiheit ein Wahlrecht zwischen Umsetzung, Versetzung und Beförderung. Allerdings entsteht der Anspruch auf eine Entscheidung basierend auf Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung gemäß Art. 33 Absatz 2 GG, wenn sich der Dienstherr bei der konkreten Stellenbesetzung dazu entscheidet, Beförderungs- und Versetzungsbewerber gleich zu behandeln (BVerwG, Urteil vom 25.11.2004, 2 C 17.03).

24

V. Anspruch auf ein Dienstzeugnis

- 25** § 51 Absatz 3 LBG regelt den Anspruch auf ein Dienstzeugnis, den alle Beamten und Beamten bei Beendigung des Beamtenverhältnisses im Sinne des § 21 BeamStG oder aus Anlass der Bewerbung bei einem anderen Dienstherrn oder Arbeitgeber haben. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass auch in anderen Fällen ein Dienstzeugnis erstellt wird, allerdings darf ein solches nicht gegen den Willen der Beamten oder des Beamten ausgestellt werden.
- 26** Es handelt sich nicht um eine Beurteilung, die auf eine Entscheidung beim bisherigen Dienstherrn abzielt, sondern ist zur Information möglicher zukünftiger Arbeitgeber bestimmt. Vor diesem Hintergrund soll das Dienstzeugnis ausgeschiedenen Beamten und Beamten den Einstieg in eine künftige berufliche Tätigkeit vermitteln. Dementsprechend gebietet es die Fürsorgepflicht, dass das Dienstzeugnis wohlwollend formuliert ist, um den Einstieg in ein neues Arbeitsleben nicht unnötig zu erschweren. Gleichzeitig muss es inhaltlich wahr sein.
Der Dienstherr muss also gleichzeitig Fürsorgepflicht und Wahrheitspflicht beachten und die wesentlichen Tatsachen und Bewertungen wiegegeben, an denen zukünftige Arbeitgeber eine berechtigtes Interesse haben, um die jeweilige Gesamtpersönlichkeit einzuschätzen. Im Unterschied zur dienstlichen Beurteilung bezieht sich das Dienstzeugnis dabei auf die gesamte Dienstzeit (vgl. zum gesamten Komplex VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 10.01.2013, 4 S 2432/02).
- 27** Ein Dienstzeugnis kann vor diesem Hintergrund schon wegen seiner Zielrichtung neben dienstlichen Beurteilungen nicht maßgeblich auf Entscheidungen Einfluss haben, die nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung gefällt werden.