Forschungsinstitut für Arbeit
und Arbeitsrecht

Universität St.Gallen

Fred Henneberger / Sarah Sudjana

Bedeutung der Leistung für das Rechtsverhältnis der Beamten in den Europäischen Gemeinschaften und in Deutschland

Nr. 111 der Reihe DISKUSSIONSPAPIERE des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen

St. Gallen, Dezember 2006

Bedeutung der Leistung für das Rechtsverhältnis der Beamten in den Europäischen Gemeinschaften und in Deutschland

von Privatdozent Dr. rer. soc. Fred Henneberger und Rechtsreferendarin Sarah Sudjana

Zusammenfassung

Bei der EG ist ebenso wie in Deutschland das Beamtenrecht in jüngster Zeit mit dem Ziel reformiert worden, den Leistungsbezug zu verstärken. Während die Beförderung als traditionell vorgesehenes Anreizinstrument auch heute übereinstimmend höchste Bedeutung für die Motivation der Beschäftigten genießt, sind im nationalen Recht zusätzliche Anreizelemente geschaffen worden, aufgrund derer die Gehaltsentwicklung nunmehr leistungsbedingt verläuft und Leistungszulagen wie -prämien vergeben werden können. Ein Vergleich zwischen den beiden Rechtsregimen lässt deutlich werden, dass trotz ähnlicher Problemstellungen, z.B. hinsichtlich eines nachvollziehbaren Bewertungsmaßstabes oder der Gefahr unzureichender Ausdifferenzierung bei der Beurteilung, vielfach unterschiedliche Antworten gefunden wurden. Bei der – historisch gesehen – bestehenden Nähe des Beamtenrechts der EG zu demjenigen Deutschlands können Erkenntnisse zu Gemeinsamkeiten, Differenzen und Funktionsweise der Anreizelemente nicht nur einem verbesserten Verständnis, sondern auch als Anhaltspunkt für künftige Reformbemühungen dienen.

1. Einleitung

Sowohl im Bereich des Beamtenrechts[1] der Europäischen Gemeinschaften (EG) als auch im nationalen Kontext[2] hat es in den letzten Jahren bedeutende Entwicklungen gegeben, mit denen Leistungsanreize stärker ausgebaut und zur zusätzlichen Motivation der Beschäftigten genutzt werden sollen. Wichtige Gründe dafür sind die *zunehmende Aufgabendichte und -komplexität* – z.B. im Rahmen der Leistungsverwaltung – bei gleichzeitig knapper werdenden *finanziellen Mitteln* der öffentlichen Hand, gesteigerte Erwartungen der Bürger gegenüber der Verwaltung und die Einflüsse des *New Public Management* (NPM), nach denen die Verwal-

[1] Bei der EG werden abgesehen von den Beamten Bedienstete auf Zeit, Hilfskräfte, Vertragsbedienstete, Ortskräfte und Sonderberater beschäftigt. Die Regelungen dieser Personengruppen, die sich in den „Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften“ finden, bleiben im Weiteren außer Betracht.

[2] Neben den Beamten sind auf der deutschen Bundesebene Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst tätig. Für sie ist im Herbst 2005 der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) in Kraft getreten, der zu seinen zentralen Anliegen die Stärkung des Leistungsbezugs zählt. So ist die Gehaltsentwicklung erstmals leistungsabhängig gestaltet worden, wird ein Leistungsentgelt hinzutreten und sind die bislang weitgehend senioritätsabhängigen Aufstiege gestrichen worden. Auf die Regelungen dieser Gruppe wird im Folgenden nicht näher eingegangen. Zu einer ersten Bewertung hierzu vgl. Sudjana, Leistungsanreize im öffentlichen Dienst, Ein Rechtsvergleich zwischen der Schweiz und Deutschland unter Berücksichtigung ökonomischer Aspekte, 2007 (im Erscheinen).

tung als Dienstleistungszentrum agieren soll.[3] Auf Ebene der EG kommt zu den so gewandelten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch die *Erweiterung des Kreises der Mitgliedsstaaten* hinzu, die nach einem möglichst effizienten, leistungs- und motivationsstarken Einsatz der Bediensteten verlangt.[4]

Die Prodi-Kommission hat daher eine *Verwaltungsreform* eingeleitet, zu deren Leitlinien es u.a. zählt, die Leistung des Einzelnen zu fördern.[5] Im Zuge dieser Modernisierung ist das auf das Jahr 1968 zurückgehende *Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften* (BSt[6]) am 1.05.2004 in einer grundlegend überarbeiteten Fassung in Kraft getreten. Außerdem sind seine Durchführungsbestimmungen (DBest) teils revidiert worden.[7] In Deutschland hat das *Dienstrechtsreformgesetz* (DRRG, 1997), das durch das *Besoldungsstrukturgesetz* (2002) nachgebessert wurde, den Leistungsbezug erstmals gestärkt. Das *Eckpunktepapier* „Neue Wege im öffentlichen Dienst"[8] und der *Entwurf eines Strukturreformgesetzes*[9], der wegen der vorgezogenen Neuwahlen zum Deutschen Bundestag 2005 den Gesetzgebungsprozess nicht vollständig durchlaufen konnte, sollten die eingeschlagene Richtung fortsetzen. Für die Zukunft ist eine Revision zu erwarten, welche die gleiche Linie verfolgt und der Leistung noch größere Bedeutung einräumt.[10]

Im Folgenden soll rechtsvergleichend zwischen dem Beamtenrecht der EG und demjenigen Deutschlands untersucht werden, welche Bedeutung die individuelle Leistung für die dienstrechtliche Stellung des Beamten gewinnt. Hierzu wird in einem ersten Schritt die hierarchische Struktur skizziert und auf einige Aspekte der Einstellung eingegangen (vgl. Pkt. 2). In einem zweiten Schritt wird die Beförderung erläutert, die übereinstimmend wesentliches Anreizelement ist (vgl. Pkt. 3). Der Durchlauf in den Besoldungsstufen nimmt dagegen in unterschiedlichem Ausmaß Rücksicht auf die Leistung und nur das deutsche Recht kennt

---

[3] Weißbuch, Teil 1, Die Reform der Kommission, KOM/2000/0200 endgültig, Vorwort, I, II für die EG; BT-Drs. 13/3994, A für Deutschland; für den Einfluss des NPM auf das deutsche Recht Henneberger/Sudjana, ZBR 2006, 14, 15-20.

[4] Weißbuch, Die Reform der Kommission (Fn. 3), I. Zu den Hintergründen vgl. auch Kilb, NVwZ 2003, 682.

[5] Weißbuch, Die Reform der Kommission (Fn. 3), I. Daneben sollen die politischen Prioritäten neu bestimmt und betont sowie das Finanzmanagement verbessert werden.

[6] Das BSt ist rechtstechnisch eine Verordnung des Rates.

[7] Europäische Kommission (Hrsg.), Personalreform (bis zum 1. Mai 2004), unter: http://ec.europa.eu/reform/2002/chapter07_de.htm, Brüssel 2004, Abschnitt „Durchführungsbestimmungen".

[8] Schily/Heesen/Bsirske, „Neue Wege im öffentlichen Dienst" − Eckpunkte für eine Reform des Beamtenrechts, ZBR 2005, 217-221.

[9] Gesetz zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts (Strukturreformgesetz), Entwurf des Bundesministerium des Innern (BMI).

[10] Laut der Koalitionsvereinbarung wird die Reform auf den Vorschlägen des Eckpunktepapiers und dem Entwurf eines Strukturreformgesetzes aufbauen; CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag „Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit", Berlin 2005, Rdnrn. 4605-4607 (S. 94). Gleichzeitig wird aber der Änderung des Grundgesetzes (GG) 2006 und der dadurch bedingten Kompetenzverschiebung im Bereich des Dienstrechts Rechnung getragen werden. Der in Art. 33 V Grundgesetz ergänzte Wortlaut, nach dem das Recht des öffentlichen Dienstes nunmehr unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln *und fortzuentwickeln* ist, hat nur klarstellende Bedeutung.

Leistungszulagen und -prämien (vgl. Pkt. 4). In einem vierten Schritt wird schließlich ein Überblick über die möglichen Maßnahmen bei Schlechtleistungen des Beamten gegeben (vgl. Pkt. 5), bevor ein wertendes Resümee gezogen wird (vgl. Pkt. 6).

2. Hierarchische Struktur des öffentlichen Dienstes und Einstellungskriterien

Der hierarchische Aufbau des öffentlichen Dienstes, in dem Beamte zugunsten einer unabhängigen Amtsführung übereinstimmend auf *Lebenszeit* ernannt werden,[11] steht sich im Vergleich zwischen dem EG-Recht und dem deutschen Dienstrecht traditionell nahe.[12] Im BSt der EG sind ehemals die vier Laufbahngruppen A, B, C und D vertreten gewesen, die den deutschen Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes gegenübergestellt werden konnten.[13] Sie wurden im Zuge der Revision auf nur *zwei Funktionsgruppen*, Administration (AD) und Assistenz (AST), verringert.[14] Zur *Administratio*n zählt dasjenige Personal, das mit leitenden oder konzeptionellen Aufgaben betraut ist, während der *Assistenz* ausführende, technische oder Bürotätigkeiten zugeordnet sind.[15] Innerhalb dieser Funktionsgruppen bestehen 16 *Besoldungsgruppen*, die ihrerseits in verschiedene *Stufen* untergliedert sind.[16] Die vier *Laufbahngruppen* auf Bundesebene fassen jeweils Laufbahnen, d.h. alle Ämter derselben Fachrichtung mit den gleichen Einstellungsvoraussetzungen, zusammen.[17] Anders als die Funktionsgruppen der EG, die weitgehend überlappen, schließen die deutschen Laufbahngruppen aneinander an und überschneiden sich nur bei den Endämtern, die gleichzeitig Eingangsämter der höheren Laufbahngruppe bilden.[18] Vergleichbar ist aber die deutsche Aufteilung in insgesamt 16 *Besoldungsgruppen* und in *Gehaltsstufen*.[19]

---

[11] Art. 1 a I, Art. 34, Art. 47 BSt; Brückner, Das Recht der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, Bonn 1971, S. 19, 24 für die EG; Art. 33 V GG, Lübbe-Wolff, in: Dreier (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, Band II, Art. 20-82, Tübingen 1998, Art. 33 Rdnr. 81 (S. 721) für Deutschland.

[12] Henrichs, ZBR 1989, 40, 42; vgl. i.A. auch Lindemann, Allgemeine Rechtsgrundsätze und europäischer öffentlicher Dienst, Zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Personalsachen, Berlin 1986, S. 226.

[13] §§ 15, 16-19 Bundesbeamtengesetz (BBG), 2 I Bundeslaufbahnverordnung (BLV). Dem deutschen höheren Dienst entsprach ehemals die Laufbahngruppe A bei der EG, dem gehobenen Dienst die Laufbahngruppe B, dem mittleren Dienst C und dem einfachen Dienst schließlich die Laufbahngruppe D; Brückner, Das Recht der Beamten der Europäischen Gemeinschaften (Fn. 11), S. 20; Henrichs, ZBR 1981, 112, 113. Die einzelnen Laufbahngruppen verfügten jeweils über bis zu acht Besoldungsgruppen; Europäische Kommission (Hrsg.), Leistungsabhängige Laufbahnen, http://ec.europa.eu/reform/2002/chapter02_de.htm, Brüssel 2004, Abschnitt „Eine neue Laufbahnstruktur".

[14] Art. 5 I BSt. Dabei hat die Funktionsgruppe AST die vorherigen Laufbahngruppen C und B zusammengefasst, während die Funktionsgruppe AD die ehemaligen Laufbahngruppen A und LA zusammengeführt hat und die Laufbahngruppe D durch Vertragsbedienstete ersetzt wurde; Europäische Kommission (Hrsg.), Leistungsabhängige Laufbahnen (Fn. 13), Abschnitt „Generelle Ziele der Reform".

[15] Art. 5 II BSt.

[16] Art. 66 BSt.

[17] § 2 II BLV.

[18] Dies wird deutlich, wenn einbezogen wird, dass zur Funktionsgruppe AST bei der EG die Besoldungsgruppen 1 bis 11 und zur Funktionsgruppe AD die Besoldungsgruppen 5 bis 16 zählen: Eine Überschneidung ist in den Gruppen 5 bis 11 gegeben, Art. 5 II BSt.

[19] Da die Gruppe A 1 nicht ausgefüllt ist, bestehen faktisch nur 15 Besoldungsgruppen.

Die Ernennung von Beamten setzt in beiden Rechtsregimen *Mindestanforderungen* an *Vor- und Ausbildung* voraus.[20] Die *Auswahl* erfolgt – abgesehen von der dem französischen Vorbild folgenden Auslese bei der EG im Wege des Concours[21] – nach *vergleichbaren Grundsätzen*:[22] Nach BSt müssen die Beamten nach *Befähigung, Leistung und Integrität* höchsten Ansprüchen genügen.[23] In Deutschland ist der verfassungsrechtlich garantierte *Leistungsgrundsatz* (Art. 33 II GG) maßgeblich, nach dem ausschließlicher Maßstab für den Zugang zum öffentlichen Dienst *Eignung, Befähigung und Leistung* sind.[24] Der Begriff der Leistung meint dabei übereinstimmend die erbrachte berufliche Leistung,[25] unter Befähigung werden Fähigkeiten, Kenntnisse und Begabungen verstanden.[26] Das Kriterium der Eignung deutschen Rechts, das sich schlüssig von Befähigung und Leistung ableitet,[27] kommt der Integrität nach BSt nahe. Gleichermaßen sollen Persönlichkeit und Charaktereigenschaften erfasst werden.[28] Die Zuordnung der auf dieser Basis Ausgewählten zu Gruppen und Stufen ist in unterschiedlichem Ausmaß flexibel.[29] Bei der EG kann in die Besoldungsgruppen AST 1 bis AST 4 bzw. in AD 5 bis AD 8 eingestellt werden.[30] Nach Erfordernis besteht zudem die Möglichkeit einer Rekrutierung direkt für die Gruppen AD 9 bis AD 11 sowie ausnahmsweise auch die Besol-

---

[20] Art. 5 III BSt für die EG; §§ 16-19 BBG, 17, 19, 24, 30 BLV für Deutschland. Anders als nach nationalem Recht kann bei der EG eine entsprechende Berufsausbildung oder -erfahrung für *alle* Gruppen als gleichwertig anerkannt werden, wenn das Interesse des Dienstes dies rechtfertigt; Art. 5 III lit. a-c BSt. Vgl. zu weiteren Ernennungsvoraussetzungen, etwa hinsichtlich der Staatsangehörigkeit, Art. 28 BSt für die EG und § 7 BBG.

[21] Art. 28 lit. d, Art. 29 I 2, Art. 30 BSt; Henrichs, ZBR 1989, 40, 42-43. Das Auswahlverfahren richtet sich nach dem Anhang III zum BSt. Für höhere Führungskräfte kann ein anderes Verfahren zur Auslese der geeigneten Kräfte verwendet werden; Art. 29 II BSt.

[22] Manzanares, DÖV 1971, 73, 74.

[23] Art. 27 I BSt; Rideau, Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes, 4. Aufl., Paris 2002, S. 460. Hinzukommt das im nationalen Recht nicht maßgebliche Merkmal einer möglichst ausgewogenen geografischen Verteilung der Beamten auf die Mitgliedstaaten. Art. 27 II BSt stellt aber klar, dass Dienstposten nicht für Angehörige eines bestimmten Mitgliedstaates reserviert werden dürfen. Vgl. dazu Oppermann, Die Deutschen in Brüssel, Zur nationalen Präsenz in der EU-Bürokratie: Ein Thema für die institutionelle Reform?, unter: http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/fce/fce500/oppermann.doc, Berlin 2000.

[24] Hilfskriterien wie das Dienstalter, das Datum der letzten fachlichen Prüfung oder soziale Gesichtspunkte dürfen ausschließlich dann herangezogen werden, wenn mehrere Kandidaten aufgrund des Maßstabs in Art. 33 II GG gleich geeignet sind; Lübbe-Wolff, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (Fn. 11), Art. 33 Rdnr. 47 (S. 693); DVBl 1994, 118, 119; BVerwGE 86, 169, 175; 86, 244, 249-250.

[25] Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar zum Beamtenstatut der EWG und EAG, Erster Teilband, Köln/Berlin/Bonn/München 1966, Art. 27 A (1) (S. 246) für die EG; Lübbe-Wolff, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (Fn. 11), Art. 33 Rdnr. 41 (S. 685) für Deutschland.

[26] Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar (Fn. 25), Art. 27 A (1) (S. 246) für die EG; § 1 III BLV; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 10. Aufl., München 2004, Art. 33 Rdnr. 44 (S. 864) für Deutschland.

[27] NVwZ-RR 1995, S. 100.

[28] Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar (Fn. 25), Art. 27 A (1) (S. 256) für die EG; vgl. auch § 1 II 2 BLV; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz (Fn. 26), Art. 33 Rdnr. 40-43 (S. 863-864) für Deutschland.

[29] Übereinstimmend ist aber vor der Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit eine Probezeit abzuleisten; Art. 34 BSt für die EG, §§ 9 I Nr. 3, 22 BBG, 7, 8 BLV für Deutschland; einen Vorbereitungsdienst kennt die EG dagegen nicht.

[30] Art. 31 I, II BSt. Ist ein besonderer Bedarf bei den Organen vorhanden, kann bei der Einstellung auch auf die Arbeitsmarktsituation der Gemeinschaft Rücksicht genommen werden, Art. 31 II 3 BSt.

dungsgruppe AD 12.[31] Der EG-Beamte gelangt grundsätzlich in die *erste Stufe* seiner Gruppe,[32] bei entsprechender *Berufserfahrung* kann ihm aber ausnahmsweise eine Verbesserung bis zu 24 Monaten gewährt werden.[33] Demgegenüber sind im deutschen Recht die *Eingangsämter* regelmäßig in der *ersten Besoldungsgruppe* der Laufbahngruppe angesiedelt, Einstellungen in höhere Gruppen sind dann nicht möglich.[34] Für die Bestimmung der Stufe ist im deutschen Recht das *Besoldungsdienstalter* des Beamten maßgeblich, das sich vom Lebensalter ableitet, ohne mit diesem zwingend identisch zu sein.[35] Anders als bei der EG wird so primär die erforderliche Ausbildungszeit und die „Betriebszugehörigkeitsdauer", nicht aber generell vorhandene Berufserfahrung berücksichtigt.[36] Das bedingt, dass die Einstellung im EG-Recht tendenziell flexibler auf die einzelnen Funktionen, besondere Fähigkeitsanforderungen und die erzielte Berufserfahrung eingehen kann.

3. Die Beförderung als traditionelles Anreizinstrument

Die Beförderung dient dazu, den am besten geeigneten Beamten für einen Dienstposten oder ein Amt auszuwählen (*personalwirtschaftlicher Zweck*).[37] Da der Beamte durch die Beförderung in eine höhere Besoldungsgruppe gelangt und so dauerhaft rangmäßig wie finanziell besser gestellt wird, hat sie gleichzeitig wichtige *Anreizwirkung*.[38] Im BSt ist die Beförderung das *einzige institutionalisierte Anreizinstrument* und in Deutschland wird ihr – trotz der mit dem DRRG ergänzten Leistungsanreize – sowohl traditionell als auch aktuell *hohes Gewicht*

---

[31] Art. 31 III BSt. Dabei ist aber die Gesamtzahl der Ernennungen unter diesem Titel begrenzt, Art. 31 III 2 BSt.

[32] Art. 32 I BSt; Europäische Kommission (Hrsg.), Leistungsabhängige Laufbahnen (Fn. 13), Abschnitt „Weitere Charakteristika dieses Laufbahnmodells".

[33] Art. 32 II 1 BSt. Die Anstellungsbehörde hat Ermessen hinsichtlich der Anerkennung von Berufserfahrung nach Art, Dauer und dem Zusammenhang zu den Anforderungen der jeweiligen Stelle; Gericht erster Instanz, T-91/98, Rdnr. 43. Zur Anerkennung von Berufserfahrung gilt ein Beschluss der Kommission vom 7.04.2004 über allgemeine DBest für die Einstufung in die Dienstaltersstufe bei der Ernennung oder Einstellung, K (2004) 1313 (DBest Einstufung). Danach wird jede ordnungsgemäß bescheinigte Berufstätigkeit im Zusammenhang mit dem Tätigkeitsbereich des Organs berücksichtigt, Art. 2 I DBest Einstufung. Grundsätzlich hat der anzurechnende Zeitraum nach dem Erwerb der Qualifikation zu liegen, die für die Ernennung Mindestvoraussetzung i.S. des Art. 5 III BSt sind, Art. 2 VI DBest Einstufung. Die Dauer der geforderten Berufserfahrung variiert mit den Gruppen, d.h. den Anforderungen. So führt bei der Besoldungsgruppe AST 1 eine dreijährige Berufserfahrung zur Gewährung der maximal möglichen Verbesserung um 24 Monate in den Dienstaltersstufen, während bei den Besoldungsgruppen AD 14 bis AD 16 für eine entsprechende Verbesserung 21 Jahre der Berufserfahrung gefordert werden, Art. 4 DBest Einstufung.

[34] § 23 I Bundesbesoldungsgesetz (BBesG).

[35] § 28 BBesG. Das Besoldungsdienstalter beginnt mit dem 21. Lebensjahr des Beamten.

[36] Konsequent als Berufserfahrung berücksichtigt werden nur Zeiten bei anderen öffentlich-rechtlichen Dienstherrn, §§ 28 II 4, 29 BBesG.

[37] Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar zum Beamtenstatut der EWG und EAG, Zweiter Teilband, Köln/Berlin/Bonn/München 1966, Art. 43 Vorbemerkung II im Zusammenhang der vorbereitenden Beurteilung (S. 337), Schröder, ZBR 1972, 15, 17 für die EG; Klinkhardt, Dienstliche Beurteilungen, Beförderungsentscheidungen, Dienstpostenbewertungen, Rechtsschutz gegen Benachteiligungen der beruflichen Entwicklung, 3. Aufl., Bonn 1987, C 1.1 (S. 120) für Deutschland.

[38] Gaudemet, Le Statut Juridique des Fonctionnaires Européens, in: Kordt/Gaudemet/Kern, Der europäische Beamte, München/Berlin 1955, S. 37, 45 für die EG; Laubinger, VerwArch 1992, 246, 256-263 für Deutschland.

beigemessen.[39] Daher werden die Beförderung und die ihr wesentlich zugrunde liegende Beurteilung nachfolgend auch hinsichtlich ihrer Konkretisierung in den ausführenden Bestimmungen der EG-Kommission und des deutschen BMI vorgestellt (vgl. Pkt. 3.2).[40]

3.1 Grundzüge der Beurteilung und des Beförderungsverfahrens

3.1.1 Supranationale Regelungen im EG-Recht

Das BSt setzt für eine Beförderung voraus,[41] dass der Beamte eine der Objektivierung dienende *Mindestdienstzeit* von zwei Jahren in seiner Besoldungsgruppe abgeleistet hat.[42] Erfüllt der Beamte diese Mindestdienstzeit, ist er in den Kreis derjenigen einzubeziehen, unter denen durch eine *Abwägung der Verdienste* eine Auswahl für die Beförderung getroffen wird (*Anwartschaftsrecht*).[43] Als Verdienste werden insbesondere die *Beurteilung*, die Benutzung weiterer *Amtssprachen der EG* und ggf. das Maß der *übernommenen Verantwortung* berücksichtigt.[44] Die Beurteilung, die regelmäßig, mindestens aber alle zwei Jahre durchgeführt wird, spricht sich ihrerseits über *Befähigung*, *Leistung* und *dienstliche Führung* des Beamten aus.[45] Andere (senioritätsbedingte) Aspekte, wie etwa die Dienstzeit des Beamten in seiner derzeitigen Besoldungsgruppe, darf die Anstellungsbehörde nur als ergänzende Kriterien zur

---

[39] Battis, BBG, Bundesbeamtengesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 2004, § 23 Rdnr. 4 (S. 303) für Deutschland.

[40] Vgl. dazu den Beschluss der Kommission vom 23.12.2004 über allgemeine DBest zu Art. 43 des Statuts (DBest zu Art. 43) und die Richtlinie über die Beurteilung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im BMI (BeurtRiL).

[41] Eine Voraussetzung haushaltsrechtlicher Art ist das Vorhandensein einer freien Dauerplanstelle, die dem Personal des gesamten Organs bekannt gegeben wird, wenn eine Besetzung stattfinden soll; Art. 4 I, II BSt, Art. 6 I Bst. Art. 45 I 1, Art. 6 II BSt stellen bei der EG für einen angemessenen Übergang der ursprünglichen zur neuen Laufbahnstruktur sicher, dass jedes Jahr eine *Mindestzahl an Beförderungsposten* in den ersten dreizehn Besoldungsgruppen geschaffen wird. Die Quoten liegen zwischen 20%-33% der zum 1.01. des Vorjahres in der tieferen Besoldungsgruppe vorhandenen Beamten. Für die Motivation ist dies insofern positiv, als regelmäßig die Chance auf eine Beförderung besteht. In der Tendenz trägt dies auch zu einer kürzeren Verweildauer der EG-Beamten in ihren Gruppen bei als dies im deutschen Recht der Fall ist. Gegen die Quoten wird eingewandt, dass sie die angestrebte Auswahl allein nach der Leistung tendenziell schwächen; Kilb, NVwZ 2003, 682, 685.

[42] Art. 45 I 3 BSt.

[43] Art. 91 I BSt. Durch die mit Erfüllen der Mindestdienstzeit gegebene Anwartschaft besteht ein Anspruch ausschließlich darauf, in die Auslese *überhaupt einbezogen* zu werden; das heißt aber *nicht*, dass ein Anspruch auf Beförderung der eigenen Person gegeben wäre. Um der Ämterpatronage vorzubeugen, kann der Beamte gerichtlich auf die Aufhebung der ergangenen Beförderungsentscheidung klagen, wenn er bei der Abwägung übergangen wurde; Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar (Fn. 37), Art. 45 A (2), A (3) (S. 355, 357); Schröder, ZBR 1972, 35, 37.

[44] Art. 45 I 3, 4 BSt. Berücksichtigt wird danach die Benutzung anderer Sprachen bei der Amtsausübung, als derjenigen, in welcher der Beamte für seine Einstellung gründliche Kenntnisse nachgewiesen hat; Art. 45 I 4, Art. 28 lit. f BSt. Vor der ersten Beförderung nach der Einstellung muss der Beamte nachweisen, in einer dritten Sprache i.S. des Art. 314 EG-Vertrag (EGV) arbeiten zu können; Art. 45 II BSt.

[45] Art. 43 I 1 BSt. Weitere Vorgaben zur Beförderung betreffen die Pflicht, einen internen Beschwerdeweg vorzusehen, die Bekanntgabe der Beurteilung gegenüber dem Beamten und sein Recht, alle ihm zweckdienlich erscheinenden Bemerkungen der Beurteilung beizufügen; Art. 43 I 2, III 1, 2 BSt.

Abwägung heranziehen, wenn Beamte ansonsten gleiche Qualifikationen aufweisen.[46] Die dadurch gegebene, hohe Bedeutung der Beurteilung des Beamten für die Auslese kommt auch in den nachfolgend (vgl. Pkt. 3.2.1) dargelegten DBest der EG-Kommission zur Beförderung deutlich zum Ausdruck.[47]

Bei der Auswahl des beförderungswürdigen Beamten verfügt die Anstellungsbehörde über Ermessen, einen *Anspruch auf Beförderung* gibt es *nicht*.[48] Mit der Beförderung wird der Beamte per Verfügung in die nächsthöhere Besoldungsgruppe seiner Funktionsgruppe ernannt,[49] das Überspringen von Gruppen ist ausgeschlossen.[50] In der höheren Besoldungsgruppe gelangt der Beamte in die erste Dienstaltersstufe, so dass es zu einem *kalkulierten Rückfall in den Stufen* kommt.[51] Da die letzte Stufe jeder Besoldungsgruppe zudem betragsmäßig mit der ersten Stufe in der nächsthöheren Gruppe identisch ist,[52] erhält der Beamte durch die Beförderung nicht zwingend einen unmittelbaren Besoldungszuschlag. Ein solcher tritt aber spätestens mit Erreichen der zweiten Stufe in der höheren Gruppe ein. Dabei ist der prozentuale Zuwachs, mit dem der Beamte rechnen kann, im Unterschied zum früheren Recht zwischen je zwei Gruppen und ausgehend von der gleichen Stufe identisch.[53] In der Umsetzung beträgt die Verweildauer eines Beamten in einer Gruppe regelmäßig drei bis vier Jahre,[54] was eine zügige Beförderungspraxis impliziert.

---

[46] Gericht erster Instanz, T-221/96, Rdnr. 17; Gericht erster Instanz, T-182/99, Rdnr. 32. Allerdings ergaben sich in der Praxis teilweise Probleme dadurch, dass dem Nationalitätenproporz übermäßige Bedeutung zugestanden wurde; Henrichs, ZBR 1989, 40, 44.

[47] Vgl. dazu den Beschluss der Kommission vom 23.12.2004 über allgemeine DBest zu Art. 45 des Statuts (DBest zu Art. 45); Erwägung 1 zum DBest zu Art. 45.

[48] Gericht erster Instanz, T-22/99, S. 5; Lasok, The Professions and Services in the European Economic Community, Deventer/Antwerp/London/Frankfurt/Boston/New York 1986, S. 176; Henrichs, EuR 1982, 231, 238; Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar (Fn. 37), Art. 45 A (6) (S. 360-361).

[49] Art. 45 I 1, Art. 25 II, III BSt.

[50] Art. 45 I 2 BSt (vgl. den Wortlaut). Für den horizontalen Wechsel über die Funktionsgruppengrenzen gilt das besondere Verfahren des Art. 45 a BSt, das u.a. nach einer Vorauswahl vorsieht, dass der Beamte ein Fortbildungsprogramm absolviert und dieses erfolgreich mit einer Prüfung abschließt. Allerdings wirkt sich die danach erfolgende Ernennung auf eine Planstelle AD weder auf Besoldungsgruppe noch -stufe aus; Art. 45 a III BSt.

[51] Art. 46 S. 1 BSt. Für Beamte, die in den Gruppen AD 9 bis AD 13 die Funktion eines Referatsleiter wahrnehmen, erfolgt dagegen die Einstufung direkt in die zweite Stufe der höheren Gruppe; Art. 46 S. 2 BSt.

[52] Art. 66 BSt.

[53] Ausgehend von einer Mindestdienstzeit in der Besoldungsgruppe von zwei Jahren kann eine Beförderung frühestens ab der zweiten Stufe eintreten. Hier ist ein Zuwachs von je 8,58% zu erzielen, aus der dritten Stufe heraus liegt die Zunahme noch bei 4,20% und aus der vierten Stufe bei 1,38%.

[54] Europäische Kommission (Hrsg.), Leistungsabhängige Laufbahnen (Fn. 13), Abschnitt „Generelle Ziele der Reform“.

3.1.2 Nationale Regelungen im deutschen Recht

Die Grundlinien der deutschen Beförderung sind dem EG-Recht ähnlich.[55] So dient auch hier eine *allgemeine Mindestbewährungszeit* der Objektivierung.[56] Ihre Dauer von nur einem Jahr ist kürzer als im EG-Recht und es besteht eine Ausnahmeoption für besonders leistungsstarke Beamte.[57] Allerdings ist das aus dem romanischen Rechtskreis stammende, von der Mindestbewährungszeit abgeleitete „Anwartschaftsrecht" dem deutschen Recht fremd.[58]

Maßstab der Beförderungsauslese sind *Eignung, Befähigung und Leistung* (*Leistungsgrundsatz*, Art. 33 II GG).[59] So wird rechtstechnisch unterschiedlich im deutschen Bereich direkt auf denjenigen Bewertungsmaßstab abgestellt, der auch für den Zugang zum öffentlichen Dienst relevant ist.[60] Demgegenüber verweist Art. 45 BSt auf die Verdienste, die insbesondere an der Beurteilung, die sich über Befähigung, Leistung und dienstliche Führung ausspricht, der Verwendung von Fremdsprachen und ggf. der Verantwortung abzulesen sind. Das Recht der EG ist so mit dem Oberbegriff der Verdienste pauschaler als der deutsche Leistungsgrundsatz. Inhaltlich ist aber vergleichbar die *Beurteilung von größter Bedeutung*.[61] Daneben existiert jedoch im deutschen Recht eine *obligatorische Erprobungszeit* auf einem dem höheren Amt entsprechenden Dienstposten, in welcher der Bedienstete seine Eignung konkret unter Beweis stellen soll.[62] Die Erprobungszeit ist nach den Laufbahngruppen gestaffelt und beträgt i.d.R. zwischen drei und sechs Monaten.[63] Der Beamte nimmt hier Aufgaben des höherwertigen Dienstpostens wahr und der Dienstherr ist im Anschluss daran aufgerufen,

---

[55] Grundvoraussetzung ist auch hier das Vorliegen einer freien Planstelle; § 49 Bundeshaushaltsordnung (BHO). In Deutschland tritt – nach einer anfänglichen Phase rascher Beförderungspraxis – zwischenzeitlich das Problem von *Beförderungsstaus* auf. Daher sollen im Unterschied zum EG-Recht mit seiner Mindestanzahl an Beförderungen *Obergrenzen* für die Anzahl an *Beförderungsdienstposten* im Verhältnis zur Gesamtanzahl der Planstellen bei einem Dienstherrn in der Laufbahngruppe dazu dienen, ein besoldungseinheitliches Gefüge zu bewahren, § 26 I BBesG.

[56] § 12 IV BLV kennt Beförderungsverbote nach der Anstellung oder der letzten Beförderung und während der Probezeit. Die besonderen Mindestbewährungsfristen von acht bzw. sechs Jahren in Ämter der Gruppen A 13 bzw. A 16 sind 2002 entfallen. Um vorhandene Motivation nicht durch formelle Voraussetzungen zu unterhöhlen, sollten sie u.E. auch nicht auf Rechtsfolgenseite berücksichtigt werden.

[57] Ausnahmen sind vorgesehen für Ämter der Besoldungsordnung B (BesO B), die nicht regelmäßig durchlaufen werden brauchen, sowie möglich durch Entscheidung des Bundespersonalausschusses für besonders leistungsstarke Beamte, §§ 12 IV Nr. 2,10 III 7, 44 I Nr. 6 BLV.

[58] Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar (Fn. 37), Art. 45 A (3) (S. 357).

[59] Art. 33 II GG. Nach g.h.M. gilt das Leistungsprinzip auch bei der späteren Vergabe von Ämtern wie bei der Beförderung; Battis, ZBR 1996, 193, 195; zur Definition der einzelnen Merkmale vgl. oben Pkt. 2.

[60] Zur Anwendbarkeit von Art. 27 BSt im EG-Recht; Rogalla, Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften; 2. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 65; Schröder, ZBR 1972, 15, 17.

[61] Europäische Kommission (Hrsg.), Leistungsabhängige Laufbahnen (Fn. 13), Abschnitt „Beförderung" für die EG; ZBR 2001, 36, 37 für Deutschland.

[62] §§ 12 II 1, 11 BLV. Anderes gilt nach § 11 S. 3 BLV, wenn der Beamte sich auf einem Dienstposten gleicher Bewertung bewährt hat, wie es bei Versetzungsbewerbern der Fall sein kann. Hier gilt die notwendige Erprobung als geleistet.

[63] Die Erprobung soll ein Jahr nicht übersteigen; § 11 S. 2 BLV.

über die Bewährung des Beamten zu entscheiden.[64] Durch diesen gegenüber dem EG-Recht unmittelbareren Eindruck von der Eignung des Beamten kann dem Peterprinzip, d.h. der Gefahr, einen Beamten bis auf eine Position zu befördern, für die er gerade nicht mehr geeignet ist,[65] grundsätzlich leichter vorgebeugt werden. Der Unterschied zwischen den Rechtsregimen – das EG-Recht sieht im Zusammenhang der Beförderung grundsätzlich keine Probezeit vor – mag aber dadurch abgemildert werden, dass bei der EG für die Ernennung in Positionen des mittleren Management oder als Spitzenbeamte besondere Voraussetzungen gelten und erleichterte Rückzugsmöglichkeiten bestehen.[66] Sachlich übereinstimmend dürfen aber andere Merkmale, so vor allem das (Besoldungsdienst-)alter, für die Beförderung nur subsidiär zur Differenzierung bei sonst gleicher Qualifikation benutzt werden.[67]

Für die deutsche Beurteilung, die Eignung und Leistung des Beamten in *mindestens fünfjährigem Rhythmus* − d.h. einem gegenüber der EG mehr als doppelt so langen Mindestzeitraum − bewertet,[68] trifft die BLV bereits detailgenauere Vorgaben als es vergleichsweise im BSt der Fall ist: So ist vorgesehen, dass vor allem die allgemeine geistige Veranlagung, der Charakter, der Bildungsstand, die Arbeitsleistung, das soziale Verhalten und die Belastbarkeit des Beamten überprüft werden.[69] Vorkehrung gegen eine wenig konfliktträchtige, aber sachlich ungerechtfertigte Besserbeurteilung schaffen die deutschen *Richtwerte* von 15% für die beste und 35% für die zweitbeste Beurteilungsnote.[70] Dass die EG ebenso mit dem Problem einer zu geringen Ausdifferenzierung bei der Beurteilung konfrontiert ist, zeigt sich z.B. in den DBest der Kommission, die ebenfalls Maßnahmen hiergegen vorsehen (vgl. Pkt. 3.2.1).[71] Die deut-

---

[64] DÖD 2005, 165, 167; Schröder/Lemhöfer/Krafft, Laufbahnrecht der Bundesbeamten, Kommentar zur Bundeslaufbahnverordnung nebst laufbahnrechtlichen Vorschriften des Bundesbeamtengesetzes und anderer Bundesgesetze, wichtigen Verwaltungsrichtlinien und Beschlüssen des Bundespersonalausschusses, Loseblattkommentar; Heidelberg/München/Berlin 2004, Stand: Oktober 2004, § 11 Rdnr. 2 a (S. 3). Allerdings kann nach erfolgreich abgeschlossener Probezeit der Beförderung noch eine mehrjährige Phase vorausgehen; so, wenn keine entsprechende Planstelle frei ist; Schröder/Lemhöfer/Krafft, Laufbahnrecht der Bundesbeamten, Kommentar, § 11 Rdnr. 7 (S. 7).

[65] Vgl. i.A. Seewald, Das Peter-Prinzip, Möglichkeiten seiner Überwindung durch Verwaltungswissenschaft und Rechtswissenschaft, in: Becker/Bull/Seewald (Hrsg.), Festschrift für Werner Thieme zum 70. Geburtstag, Köln/Berlin/Bonn/München 1993, S. 587, 588.

[66] Vgl. dazu das Compilation Document on Senior Officials Policy der EG-Kommission und Europäische Kommission (Hrsg.), Leistungsabhängige Laufbahnen (Fn. 13), Abschnitte „Beurteilung und Beförderung von Beamten auf der Managementebene", „Beurteilung von Spitzenbeamten" sowie „Höheres und mittleres Management".

[67] Lübbe-Wolff, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (Fn. 11), Art. 33 Rdnr. 47 (S. 693); BVerwGE 86, 244, 249-250.

[68] Die Rechtsprechung (Rspr.) erkennt i.d.R. bis zu drei Jahre zurückliegende Beurteilungen als hinreichend aktuelle Grundlage für die Beförderungsauswahl an; Schnellenbach, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, Loseblattkommentar, 3. Aufl., Karlsruhe 2005, Stand: Februar 2005, Rdnr. 230 (S. 10.2).

[69] § 41 I BLV.

[70] § 41 a S. 1 BLV. Eine geringfügige Überschreitung der Quote ist zulässig, um eine einzelfallgerechte Beurteilung zu ermöglichen, Schröder/Lemhöfer/Krafft, Laufbahnrecht der Bundesbeamten, Kommentar (Fn. 64), § 41 a Rdnr. 1 (S. 2).

[71] Vgl. auch Europäische Kommission (Hrsg.), Leistungsabhängige Laufbahnen (Fn. 13), Abschnitt „Beurteilung und Beförderung".

sche Beurteilung schließt mit einem *Gesamturteil* und einem dem EG-Recht in dieser Art unbekannten *Vorschlag für die weitere dienstliche Verwendung*.[72] Sie spricht sich dadurch nicht nur ex post zu der unter Beweis gestellten Leistung aus, sondern gibt eine zukunftsgerichtete Schlussfolgerung ab.

Einen *Beförderungsanspruch* gibt es aber in Deutschland *ebenso wenig* wie nach dem Recht der EG.[73] Übereinstimmend ist die Beförderung Ernennung in die nächsthöhere Besoldungsgruppe und sind *Sprungbeförderungen ausgeschlossen*.[74] Im Unterschied zum BSt wird die einmal *erreichte Stufe unverändert übernommen*, so dass die deutsche Beförderung in jedem Fall eine unmittelbare finanzielle Besserstellung nach sich hat, was ihren Anreizcharakter noch deutlicher zu Tage treten lässt.[75]

3.2 Beispiel einer konkreten Ausgestaltung von Beurteilung und Beförderung

3.2.1 Regelungen und Umsetzung bei der EG-Kommission

Bei der Kommission finden Beurteilungs- und Beförderungsrunden im *jährlichen Rhythmus* statt.[76] Das Beurteilungsverfahren bei der EG-Kommission ist im Zuge der Verwaltungsreform in den DBest grundlegend zu einer *Begleitung der beruflichen Entwicklung* umgestaltet worden. Wesentliche Neuerungen bestehen in einer verbesserten Gewichtung der drei Merkmale Befähigung, Leistung und dienstliche Führung zugunsten der Leistung, der intendierten (deutlicheren) Ausdifferenzierung nach den unterschiedlichen Leistungsniveaus und einem gestärkten internen Rechtsschutzsystem.[77]

---

[72] § 41 II BLV.

[73] In der Literatur wird zwar teilweise ein verfassungsrechtlich oder durch die Fürsorgepflicht begründeter Anspruch auf Beförderung diskutiert. Die Rspr. anerkennt zwar auch das Interesse des Beamten an einer angemessenen beruflichen Karriere neben dem öffentlichen Interesse an einer optimalen Stellenbesetzung. Jedoch sieht sie dieses als von einem Bewerbungsverfahrensanspruch als grundrechtsgleichem Recht abgedeckt und lehnt daher einen Anspruch auf Beförderung ab; BVerwGE 19, 252, 254; NVwZ 2003, S. 200.

[74] § 12 I 1, III BLV. Vom Verbot der Sprungbeförderung dürfen Ausnahmen durch den Bundespersonalausschuss zugelassen werden; § 44 I Nr. 5 BLV.

[75] Ein dem EG-Recht vergleichbares Schema identischer prozentualer Zunahme zwischen je zwei Gruppen und Stufen gibt es in Deutschland nicht. Vielmehr steigert sich der Zuwachs über die Gruppen hinweg tendenziell. Der Niveaueffekt zwischen zwei Gruppen beträgt zwischen 0,81% (geringster Wert zwischen Gruppe 4 und Gruppe 5, je Stufe 1) und 13,06% (höchster Wert zwischen Gruppe 14 und Gruppe 15, je Stufe 12). Damit wirkt die Beförderung im deutschen Recht doppelt funktional; Henneberger, Arbeitsmärkte und Beschäftigung im öffentlichen Dienst, Eine theoretische und empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, 1997, S. 136-138.

[76] Art. 1 I 1, Art. 8 I, XIV DBest zu Art. 43, Art. 2 I DBest zu Art. 45. Neben der jährlichen Beurteilung kennt das Recht der Kommission die Zwischen- und die Kurzbeurteilung. Eine Zwischenbeurteilung ist zu erstellen, falls sich im Laufe des Jahresbezugszeitraums die zu erledigenden Aufgaben erheblich ändern, die Kurzbeurteilung wird gewählt, wenn der Beamte innerhalb der GD oder des Dienstes versetzt wird oder der Beurteilende wechselt; Art. 4 I, III DBest zu Art. 43. Für Zwischen- und Kurzbeurteilung gelten vereinfachte Verfahrensschritte. Daneben kann eine Jahresbeurteilung einmal unverändert aufrechterhalten werden, wenn sich der Stelleninhaber, der Beurteilende und der gegenzeichnende Beamte hierauf verständigen; Art. 5 I-III DBest zu Art. 43.

[77] Kommission, SEC (2001) 1697/6, S. 20-21.

Vor Beginn eines Beurteilungsdurchlaufs wird durch die Generaldirektion (GD) Personal und Verwaltung bekannt gegeben, mit welchem Notendurchschnitt aufgrund der vorherigen Beurteilungsverfahren in einer GD je Besoldungsgruppe zu rechnen ist.[78] Die GDe überprüfen daraufhin ihre Bewertungsmaßstäbe und eröffnen sie dem Personal.[79] Die Bewertung des Einzelnen[80] beginnt mit einer *Selbstevaluation*,[81] an die sich als Kernbestandteil der Beurteilung ein *förmliches Gespräch* des Stelleninhabers mit dem Beurteilenden, i.d.R. dem Referatsleiter, anschließt.[82] Zentraler Gegenstand dieses Gesprächs ist es, *Leistung, Kompetenz und dienstliche Führung ex post* gesehen zu überprüfen.[83] Messlatte dafür sind die *Stellenbezeichnung*, ihr *Profil* und für die Leistung die im Vorjahr aufgestellte *Zielvereinbarung*,[84] in der nach einem *Management by Objectives* (MbO) einvernehmlich Ziele und Bewertungskriterien festgelegt wurden.[85] Die Leistung erfasst so vor allem die Frage, ob und unter welchen Umständen die gesetzten Ziele erreicht wurden, während zur dienstlichen Führung etwa Motivation und Beitrag zur Dienstleistungskultur zählen.[86] I.R. der Kompetenz, die sich schlüssig aus Leistung und Verhalten ableitet, werden z.B. die Kommunikations-, Management- oder Sprachkenntnisse begutachtet.[87] Die einzelnen Merkmale werden an den jeweiligen Dienstposten angepasst.

Dem Beamten sind mit Noten kombinierte Punkte je Gesamtkategorie – Leistung, Befähigung und dienstliche Führung – zuzuteilen.[88] Ihre Summe ergibt rechnerisch die *Leistungsnote* als

---

[78] Art. 8 II DBest zu Art. 43.

[79] Art. 8 III DBest zu Art. 43. Überprüfung und Anpassung der Bewertungsmaßstäbe setzen die Anhörung der Beamten voraus, die als Beurteilende oder Gegenzeichnende tätig werden. Die Maßstäbe werden dann dem Personal bekannt gegeben.

[80] Nicht vom Anwendungsbereich der DBest zu Art. 43 erfasst sind Beamte in der Stellung eines Generaldirektors, Direktors oder mit gleichwertiger Funktion, Art. 1 S. 3 DBest zu Art. 43. Für Personen, die absehbar aus dem Dienst ausscheiden, wird eine Beurteilung nur auf ausdrücklichen Antrag erstellt, Art. 1 IV DBest zu Art. 43.

[81] Art. 8 IV DBest zu Art. 43. Die Selbstevaluation wird im folgenden förmlichen Gespräch berücksichtigt, Art. 8 V lit. a DBest zu Art. 43.

[82] Art. 2 II, Art. 3 I, Art. 8 V 1 DBest zu Art. 43. Für den Fall, dass der Beurteilende in der gleichen Besoldungsgruppe ist wie der Stelleninhaber, d.h. ein Konkurrenzverhältnis vorliegt, sind eine Reihe besonderer Verfahrensvorkehrungen getroffen worden, welche die sachliche und gerechte Beurteilung garantieren sollen, vgl. z.B. Art. 8 V 4 DBest zu Art. 43, wonach der Gegenzeichnende am förmlichen Gespräch teilnehmen kann und Art. 8 VIII 2 DBest zu Art. 43.

[83] Art. 8 V 5 DBest zu Art. 43. Daneben werden die Ziele für die folgende Beurteilungsperiode vereinbart und wird ein Weiterbildungsplan aufgestellt.

[84] Art. 8 V lit. b S. 3 DBest zu Art. 43, Ziff. 3.1 Anhang I zu den DBest zu Art. 43.

[85] Für die Zielvereinbarung unterbreitet der Beurteilende dem Stelleninhaber Zielvorschläge, die sich aus denen der GD und des Referats ableiten. Kann über die Ziele keine Einigung erzielt werden, so entscheidet der gegenzeichnende Beamte nach einer Anhörung des Stelleninhabers; Art. 8 V lit. b DBest zu Art. 43. Für die individuelle Entwicklung des Beamten werden ebenfalls Ziele vereinbart; Ziff. 4.2 Anhang I zu den DBest zu Art. 43.

[86] Ziff. 6.1 und 6.3 Anhang I zu den DBest zu Art. 43.

[87] Art. 8 V lit. a S. 1 DBest zu Art. 43, Ziff. 6.2 Anhang I zu den DBest zu Art. 43.

[88] Art. 1 II DBest zu Art. 43.

Ergebnis der Beurteilung.[89] Die *Leistung* hat dabei mit 50% der möglichen Gesamtpunkte *höchste Bedeutung*, der Einfluss der Kompetenz liegt bei 30% und der des Verhaltens bei 20%.[90] Um zu objektivieren und Quervergleiche der Beurteilungen zu erlauben, wird der vom Beurteilenden erstellte Beurteilungsvorschlag dem gegenzeichnenden Beamten, i.d.R. einem Dienstvorgesetzten des beurteilenden Referatsleiters, vorgelegt (*Vieraugenprinzip*).[91] Dieser hat das Recht, die Leistungsnote harmonisierend anzupassen.[92] Außerdem wird ein Quervergleich über die gesamte GD dadurch erzielt, dass sich der Generaldirektor und der gegenzeichnende Beamte abstimmen.[93] Der Stelleninhaber kann die danach endgültig verfasste Beurteilung entweder akzeptieren oder einer internen, maximal zweistufigen sowie nachfolgend einer gerichtlichen Prüfung unterziehen.[94]

Im *Beförderungsverfahren* werden die bei der Beurteilung erzielten Punkte als *Verdienstpunkte* angerechnet[95] und um *Prioritätspunkte* ergänzt. Prioritätspunkte werden einerseits vergeben, um die i.R. der Beurteilung festgestellten *Leistungsergebnisse* zu *akzentuieren*.[96] An-

---

[89] Der Beurteilende teilt dem Beamten während des förmlichen Gesprächs zunächst seine Einschätzung zur Leistungsnote mit, Art. 8 V lit. a S. 3 DBest zu Art. 43. Diesen Wert sowie die Einzelergebnisse zu Leistung, Kompetenz und dienstlicher Führung übermittelt der Beurteilende dann als Vorschlag an den gegenzeichnenden Beamten, Art. 8 VI DBest zu Art. 43.

[90] Der jeweilige Anteil von Leistung, Befähigung und Verhalten ergibt sich, wenn die Anzahl möglicher Punkte in Bezug gesetzt wird zum maximal erreichbaren Gesamtergebnis. So können für die Leistung bis zu zehn, für die Befähigung sechs und für das Verhalten höchstens vier von insgesamt zwanzig Verdienstpunkten verteilt werden. Als Alarmschwelle gilt, wenn der Beamte bei der Leistung unterhalb von 4,5 Punkten abschnitt, Ziff. 6.1 Anhang I zu den DBest zu Art. 43.

[91] Art. 3 I, Art. 8 VI DBest zu Art. 43.

[92] Art. 2 III, Art. 8 VII DBest zu Art. 43. Der Quervergleich erfolgt, sobald mindestens zwei Drittel aller Beurteilungen, für die der gegenzeichnende Beamte zuständig ist, als Entwurf vorliegen.

[93] Art. 2 V 1, Art. 8 VII S. 2, 3 DBest zu Art. 43.

[94] Art. 2 IV, Art. 8 VIII 1, IX, X-XII DBest zu Art. 43. Als interne Instanzen können der gegenzeichnende Beamte und der Generaldirektor als Berufungsbeurteilender, beraten durch einen Paritätischen Evaluierungsausschuss, angerufen werden. Der Evaluierungsausschuss bewertet dabei nicht die Leistung, sondern prüft Rechtmäßigkeit und Sachlichkeit des Verfahrens; Art. 9 IV 1-3 DBest zu Art. 43.

[95] Art. 3 I DBest zu Art. 45. Ausgenommen von der Anwendung der DBest zu Art. 45 sind Beamte in Besoldungsgruppen von A 13 ab aufwärts; Art. 1 I DBest zu Art. 45. Vgl. zur Ableistung der Mindestdienstzeit Art. 1 II DBest zu Art. 45.

[96] Dies geschieht, indem 50% der verfügbaren Prioritätspunkte dafür eingesetzt werden, die bei der Beurteilung am besten abschneidenden Beamten zu belohnen (ca. 15% der Personen, Europäische Kommission (Hrsg.), Leistungsabhängige Laufbahnen (Fn. 13), Abschnitt „Beurteilung und Beförderung/Beförderungsverfahren“), die restlichen 50% den übrigen Beamten zugute kommen und Personen, welche bei mindestens einem der Merkmale Leistung, Befähigung und dienstliche Führung unzureichend oder mangelhaft abschnitten, keine Prioritätspunkte erlangen können; Art. 5 II, IV 2 DBest zu Art. 45, Pkt. 1.1 Anhang II zur DBest zu Art. 45. Prioritätspunkte werden zugeteilt, wenn der Beamte i.R. der Ziele der GD zur Erfüllung von Interessen beigetragen hat, welche über seine individuellen Zielvorgaben hinausgehen, oder er i.R. seines Tätigkeitsbereichs mit besonderen Anstrengungen ausgezeichnete Ergebnisse erreicht hat; Art. 5 I lit. a, b DBest zu Art. 45. I Insgesamt können Beamte mit den höchsten Leistungen i.R. der Akzentuierung der Leistung maximal zehn Prioritätspunkte erhalten, Art. 5 II lit. a, S. 2 DBest zu Art. 45, Ziff. 1.1 Anhang II zur DBest zu Art. 45. Andere Beamte mit verdienstvollen Leistungen erhalten bis zu vier Prioritätspunkte, Art. 5 II lit. b DBest zu Art. 45.
Verfahrensmäßig stimmt sich der Generaldirektor mit den Direktoren ab, hört die Referatsleiter an und vergibt auf dieser Basis vorläufige Prioritätspunkte, Art. 5 V DBest zu Art. 45. Dieser Vorschlag wird einem paritätischen Evaluierungsausschuss vorgelegt und im Anschluss an eine gemeinsame Sitzung mit dem Generaldirektor durch letzteren förmlich festgelegt, Art. 5 VI, VII DBest zu Art. 45. Die GD Personal und Verwaltung gibt

dererseits honorieren sie zusätzliche *Tätigkeiten im Interesse des Organs* (z.B. die Übernahme von Aufgaben in Paritätischen Ausschüssen).[97] Der ungerechtfertigten Besserbewertung bei der Beurteilung wird im Unterschied zu den deutschen Richtwerten erst mittelbar, bei der Vergabe von Prioritätspunkten zur Akzentuierung der Leistung und damit im zweiten Verfahrensabschnitt entgegengewirkt: Das für Prioritätspunkte zur Verfügung stehende Budget[98] hängt danach direkt damit zusammen, ob sich die vorgängige Beurteilung durchschnittlich i.R. des von der GD Personal und Verwaltung prognostizierten Durchschnitt der Leistungsnoten je Besoldungsgruppe hält. Wurde der Mittelwert um mehr als einen Punkt überschritten, so wird das Punktebudget reduziert.[99] Somit wird eine inflationäre Vergabe an Verdienstpunkten durch eine geringere Anzahl an Prioritätspunkten ausgeglichen.

Verdienst- und Prioritätspunkte werden auf einem *Konto angespart*.[100] Nach der Gesamtzahl erreichter Punkte und im Hinblick auf den *Beförderungsschwellenwert*, welcher von den Beförderungsausschüssen festgestellt und vom Generaldirektor der GD Personal und Verwaltung bestätigt wird,[101] wird eine *Verdienstrangliste* der Beamten angefertigt.[102] Sie dient der Anstellungsbehörde als *Grundlage der Beförderungsentscheidung*.[103] Sobald ein Beamter befördert wurde, verfallen seine hierfür angesammelten Punkte und das Ansparen beginnt erneut.[104] Der individuell erbrachten Leistung kommt nach den DBest mehrfach, bei der Zuteilung von Verdienst- wie Prioritätspunkten, Bedeutung zu. Insgesamt kann der durchschnitt-

---

davon ausgehend eine einstweilige Verdienstrangliste heraus, Art. 7 DBest zu Art. 45. Der Beamte hat gegen die Festlegung der Prioritätspunkte ein Einspruchsrecht beim Beförderungsausschuss, Art. 8 DBest zu Art. 45.

[97] Hierfür besteht ein eigenständiges Prioritätspunktebudget der 0,25-fachen Anzahl beförderungsfähiger Beamter, Art. 9 I 2 DBest zu Art. 45. Die Belohnung kann maximal zwei Prioritätspunkte ausmachen; Art. 9 III DBest zu Art. 45, Anhang I zur DBest zu Art. 45. Die Vergabe von Prioritätspunkten zugunsten des Einsatzes für das Organ werden vom Beförderungsausschuss empfohlen und endgültig durch den Generaldirektor für Personal und Verwaltung festgelegt; Art. 7 II 1, Art. 8, Art. 9 II DBest zu Art. 45. Die Beförderungsausschüsse prüfen dann die Rangliste und schlagen ggf. eine Differenzierung nach subsidiären Merkmalen zwischen punktemäßig gleichrangigen Kandidaten vor, Art. 10 I DBest zu Art. 45.

[98] Das Budget beträgt grundsätzlich die 2,5-fache Personenzahl der beförderungsfähigen Beamten je Besoldungsgruppe; Art. 4 II DBest zu Art. 45, Ziff. 1.1 Anhang II zu den DBest zu Art. 45 BSt. Da eine Pflicht besteht, das Punktebudget auszuschöpfen, Art. 5 III 3 DBest zu Art. 45, entfällt der verzerrende Einfluss eines unterschiedlich strengen Bewertungsmaßstabs verschiedener Beurteilender.

[99] Art. 4 III DBest zu Art. 45, Pkt. 1.1 Anhang II zur DBest zu Art. 45. Konkret wird die Differenz zwischen Ist- und Sollmittelwert, multipliziert mit der Anzahl beurteilter Beamter, vom Punktebudget abgezogen. Ausnahmen sind möglich, insbesondere, wenn die Zahl der Beurteilten gering ist, was eine Überschreitung des Mittelwerts bedingt, oder eine Vielzahl sehr leistungsstarker Beamter unter den Beurteilten ist, die ihr Leistungsniveau durch frühere Bestbeurteilungen langfristig erwiesen haben; Art. 4 IV, V DBest zu Art. 45. Eine beliebige Berufung auf letztgenannten Grund dürfte insofern ausgeschlossen sein, als die Ausnahme von einer paritätischen Gruppe bewilligt werden muss, die nicht durchweg aus Vertretern der betroffenen GD bestehen kann; Art. 4 VI DBest zu Art. 45.

[100] Art. 2 III 1 DBest zu Art. 45.

[101] Art. 2 V DBest zu Art. 45.

[102] Art. 10 III DBest zu Art. 45.

[103] Art. 10 IV DBest zu Art. 45. Eine weitere Einschränkung zugunsten aktuell hinreichender Leistungen besteht darin, dass beförderungsfähig nur ein Beamter ist, der beim letzten Beurteilungsverfahren eine Leistungsnote von mindestens zehn (von zwanzig) Punkten erreicht hat; Art. 1 III DBest zu Art. 45.

[104] Art. 2 III 2, 3 DBest zu Art. 45.

lich leistende Beamte nach den neuen Rahmenbedingungen zwar weiter mit einer Karriere im bisher üblichen Tempo rechnen. Für überdurchschnittliche Leistungen werden aber eine raschere und für unterdurchschnittliche Leistungen eine langsamere Entwicklung eintreten.[105]

3.2.2 Regelungen und Umsetzung im Zuständigkeitsbereich des deutschen BMI

Anders als bei der EG existieren im deutschen Recht *keine Beförderungsrunden*, sondern wird die Kandidatenauswahl nach bestehendem *Bedarf der Dienststellen* durchgeführt.[106] Beförderungsentscheidungen werden wesentlich vom Gesamturteil der dienstlichen Beurteilung und von den Ergebnissen der Erprobung abhängen.[107] Exemplarisch und zur Gegenüberstellung mit dem Recht der Kommission soll die Richtlinie über die Beurteilung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im BMI (BeurtRiL) vorgestellt werden.

Die Beurteilung findet beim BMI alle zwei Jahre statt,[108] was gegenüber der Vorgabe der BLV von fünf Jahren hinreichende Aktualität sichert. Ähnlich der Situation bei der Kommission wird die Beurteilung durch ein *Vorgespräch* eingeleitet, in dem u.a. Verfahrensfragen zwischen dem für Personalangelegenheiten zuständigen Staatssekretär, Vertretern aus Personalverwaltung und -rat sowie Beurteilungsverantwortlichen[109] geklärt werden und über den Beurteilungsmaßstab informiert wird.[110] Die Beurteilung selbst kennt im Unterschied zur EG-Kommission *keine Selbstevaluation*. Mit dem Recht der Kommission übereinstimmend ist aber ein *Gespräch* zwischen dem Beamten[111] und dem Erstbeurteilenden, i.d.R. dem direkten

---

[105] Europäische Kommission (Hrsg.), Leistungsabhängige Laufbahnen (Fn. 13), Abschnitt „Beurteilung und Beförderung"; Kilb, NVwZ 2003, 682, 684.

[106] Henrichs, ZBR 1981, 112, 115.

[107] Ziff. 1.1, S. 2 BeurtRiL zur Bedeutung der dienstlichen Beurteilung.

[108] Ziff. 2.2 BeurtRiL. Allerdings wird mindestens einmal jährlich ein Mitarbeitergespräch geführt, Ziff. 1.3 BeurtRiL. Das Mitarbeitergespräch ist von der Beurteilung selbst unabhängig, es dient dazu, Ziele, Schwerpunkte und Anforderungen der übertragenen Aufgaben zu besprechen, den Bediensteten auf Stärken und Schwächen seiner Arbeit hinzuweisen und in seinem Potential zu fördern. Dadurch kommt dem Mitarbeitergespräch die Funktion zu, zwischenzeitliche Rückmeldung zu geben, was im EG-Recht bei dem dort einjährigen Beurteilungsturnus teils innerhalb des förmlichen Gesprächs, der Erörterung von Weiterbildungsbedarf und – bei extrem unzulänglichen Leistungen (vgl. nachfolgend Pkt. 5) – durch einen dokumentierten Hinweis nach der Hälfte der Beurteilungsperiode stattfindet. Neben der Regelbeurteilung gibt es im nationalen Recht die Anlassbeurteilung, § 40 I 1 BLV, Ziff. 2.2 BeurtRiL. Das BMI sieht auch die Möglichkeit eines Bestätigungsvermerks hinsichtlich der letzten Regelbeurteilung vor, der aber – anders als bei der Kommission – nicht an die Stelle einer normal abzugebenden Beurteilung tritt, sondern vorgesehen ist, um beim Wechsel des Erstbeurteilenden oder des Bediensteten den zurückgelegten Zeitraum nicht unbewertet zu lassen, falls die letzte Beurteilung länger als sechs Monate zurückliegt; Ziff. 2.3 BeurtRiL.

[109] An der Sitzung sind nur die Zweitbeurteilenden beteiligt, die Zwischen- und Erstbeurteilende über den Inhalt informieren. Daneben sind Vertreter der Schwerbehinderten- und Gleichstellungsvertretung vertreten; Ziff. 5.2 BeurtRiL.

[110] Ziff. 5.2 BeurtRiL. Vorgegebene Notenmittelwerte gibt es im nationalen Recht jedoch nicht, da der Problematik der Besserbeurteilung mit der Vorgabe von Richtwerten entgegengetreten wird.

[111] Ausgenommen von der Beurteilung sind z.B. hoch stehende Beamte ab der Gruppe B 4 an aufwärts, möglich ist auch ein Verzicht der Beamten aus Altersgründen; § 40 II BLV, Ziff. 2.6 BeurtRiL.

Vorgesetzten,[112] zentral.[113] Während die Beurteilung auf Kommissionsebene Leistung, Befähigung und dienstliche Führung als Hauptkriterien wählt, gliedert sich die deutsche Beurteilung begrifflich in *Leistungs*- und *Befähigungseinschätzung*.[114] Mit der Leistungsbeurteilung werden die dienstlichen Tätigkeiten und die Arbeitsergebnisse bewertet,[115] was funktionell der Beurteilung des vom Stelleninhaber Geleisteten bei der Kommission entspricht. Die Befähigungseinschätzung erfasst das erkannte Potential, indem sie sich darüber ausspricht, wo der Beamte außerhalb der bereits beurteilten Kriterien über besonders stark und stark ausgeprägte Vorzüge verfügt.[116] Zudem sind *konkrete Verwendungsempfehlungen* zu erfassen.[117] Beides schafft einen Unterschied zum Recht der Kommission, wo eine ex post Beurteilung vorgenommen wird, eine Potentialeinschätzung nur auf ausdrücklichen Wunsch des Beamten stattfindet und auch dann nur der Vorbereitung des Wechsels der Funktionsgruppe, nicht aber der Beförderungsauswahl selbst, dient.[118]

I.R. der Leistungsbeurteilung qualifiziert der Beurteilende Fach-, Methoden-, Sozial- und Führungskompetenz des Betroffenen im Verhältnis zu den Mitgliedern der gleichen Funktionsebene.[119] Es werden auch Merkmale erfasst, die, wie z.B. die Ausdrucksweise oder die Teamorientierung, im Recht der EG der Befähigung oder der dienstlichen Führung zugeordnet werden. Dadurch bilden die Arbeitsresultate bei der EG eine geschlossenere Kategorie, deren Einfluss auf das Beurteilungsergebnis sich exakter angeben lässt. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass der Leistungsmaßstab im nationalen Recht *keinem MbO* folgt: Grundlage der Bewertung ist die *Tätigkeitsbeschreibung* mit einer Darstellung der sie prägenden Aufgaben,[120] was Stellenbezeichnung und -profil im Recht der EG gleichkommt. Konkrete Zielvorgaben und eine Beschreibung der Rahmenbedingungen bestehen aber nach der BeurtRiL nicht. Vielmehr existiert ein gegenüber der Kommission stärker *ausformulierter Kriterienkatalog*, der vom Beurteilenden durch Gewichtung an die Stelle angepasst und ggf. um Merkmale ergänzt oder verkürzt werden kann.[121] Anders als bei der EG, wo zu den

---

[112] Ziff. 3.1.1 BeurtRiL, Anlage 1 zur BeurtRiL.
[113] Ziff. 5.4 BeurtRiL.
[114] Ziff. 4.1 und 4.2 BeurtRiL.
[115] Ziff. 4.1.1, S. 1 BeurtRiL.
[116] Ziff. 4.2.1, Ziff. 4.2.2, S. 2 BeurtRiL. Zu den Befähigungsmerkmalen zählen z.B. die Lernfähigkeit und -bereitschaft oder die Führungskompetenz bei Personen, die nicht bereits als Führungskraft beurteilt wurden, Ziff. 4.2.2, S. 1 BeurtRiL, Anlage 3 zur BeurtRiL.
[117] Ziff. 4.2.3, S. 1 BeurtRiL. Die konkreten Entwicklungsempfehlungen beim deutschen BMI finden sich bei der EG-Kommission vergleichbar bei der Vereinbarung eines Weiterbildungsprogramms.
[118] Art. 43 II BSt, Ziff. 6.4.1 und 7.2.1 Anhang I zu den DBest zu Art. 43.
[119] Ziff. 4.3.3 BeurtRiL, Anlage 2 zur BeurtRiL.
[120] Ziff. 4.1.1, S. 2-4 BeurtRiL, es sollen i.d.R. bis zu fünf Tätigkeiten aufgeführt werden.
[121] Ziff. 4.1.2 BeurtRiL, Anlage 2 zur BeurtRiL. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass alle Tätigkeiten beim BMI unter den genannten Beurteilungsmerkmalen erfasst werden können. Die Gewichtung darf aus einer Merkmalsgruppe höchstens zwei Kriterien hervorheben.

Oberbegriffen Leistung, Befähigung und dienstliche Führung Punkte zuzuordnen sind, müssen im nationalen Recht diese einzelnen Beurteilungskriterien – wie z.B. Qualität und Verwertbarkeit der Arbeitsergebnisse oder Arbeitsmenge und Termingerechtigkeit – in eine von sieben Notenstufen klassifiziert werden (keine Punkte).[122]

Das Gesamtergebnis der Beurteilung lässt sich auch nicht als Summe dieser Einzelwertungen gewinnen.[123] Vielmehr ist unter Würdigung der Gewichtung und des gesamten Leistungsbildes eine *zusammenfassende Wertung* zu erstellen. Dies lässt eine vergleichsweise weniger schematische, möglicherweise einzelfallgerechtere Ergebnisfindung zu, bietet aber gleichzeitig Ansatz für den Vorwurf, stärker manipulierbar und ggf. weniger transparent zu sein.[124] Die Befähigungseinschätzung wird nicht zusammenfassend bewertet.[125] Da sich die Leistung i.d.R. von der Befähigung schlüssig ableitet, ist vorgesehen, dass nur in Sonderfällen der Einfluss auf die Gesamtbewertung und eine etwaige abweichende zusammenfassende Einschätzung gesondert darzustellen sind.[126] In den Laufbahngruppen des höheren und gehobenen Dienstes nimmt ein *Zwischenbeurteilender* zu den Beurteilungsvorschlägen des Erstbeurteilenden Stellung.[127] *Quervergleiche* werden wie im Recht der Kommission dadurch ermöglicht, dass die endgültige Festlegung der Gesamtbewertung durch einen Zweitbeurteilenden erfolgt.[128] Die endgültige Beurteilung wird mit dem Beamten erörtert.[129]

Die Vorkehrungen des BMI gegenüber einer ungerechtfertigten Besserbeurteilung wirken vergleichsweise weniger direkt auf das Verfahren ein als die Punktereduktion bei der Kommission. Vorgesehen sind *Richtwerte* und *besondere Begründungspflichten* für die obersten Noten.[130] Die Einhaltung der Quote von 5% bei der ersten und 10% bei der zweiten Notenstufe

---

[122] Ziff. 4.1.3 und 4.3.1 BeurtRiL. Zur Verfügung stehen die Notenstufen A1, A2, B1, B2, B3, C1 und C2, die teils typisierend umschrieben sind, Ziff. 4.3.1, S. 2-6 BeurtRiL.

[123] Ziff. 4.4.1, S. 1 BeurtRiL.

[124] Vgl. i.A. gegen die Bildung eines Gesamturteils als mathematische Summe aus den Einzelwertungen Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar (Fn. 37), Art. 43 Vorbemerkung II 3 (S. 338).

[125] Ziff. 4.2.2, S. 5 BeurtRiL.

[126] Ziff. 4.4.3 BeurtRiL. Schnellenbach, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter (Fn. 68), Rdnr. 260 (S. 30-31). Ein anderes Verständnis, wonach die fachliche Leistung Teil der Befähigung ist, wird teilweise im Schrifttum vertreten; Seewald, Das Peter-Prinzip, in: Becker/Bull/Seewald (Hrsg.), Festschrift für Werner Thieme zum 70. Geburtstag (Fn. 65), S. 587, 596.

[127] Ziff. 4.4.1, S. 2 BeurtRiL; Zwischenbeurteilender sind dabei die Unterabteilungsleiter oder ständige Vertreter der Abteilungsleiter, Ziff. 3.1.2 BeurtRiL. Für den einfachen und mittleren Dienst entfällt dieser Verfahrensschritt, Ziff. 3.1.2, S. 2 BeurtRiL.

[128] Ziff. 3.1.3, S. 2, Ziff. 4.4.1, S. 4 BeurtRiL. Zweitbeurteilende sind dabei die Abteilungsleiter für Beamte im höheren und gehobenen Dienst bzw. für Personen im mittleren und einfachen Dienst i.d.R. die Unterabteilungsleiter, Ziff. 3.1.3, S. 1 BeurtRiL. Wollen sie bei der Gesamtbewertung von den Vorschlägen des Erstbeurteilenden abweichen, so ist dies mit dem ggf. vorhandenen Zwischen- und den Erstbeurteilenden zu erörtern, Ziff. 5.4, S. 5 BeurtRiL.

[129] Ziff. 5.4, S. 10, 11, Ziff. 5.6, S. 1 BeurtRiL.

[130] Ziff. 4.3.2, Ziff. 4.4.1, S. 5 BeurtRiL. Daneben sind für die verbalen Umschreibungen der Notenstufen Formulierungen gewählt worden, aus denen das generell hohe Anforderungsniveau hervorgeht. Beispielsweise steht Note A 2 für Leistungen zur Verfügung, die „das anspruchsvolle Leistungsniveau des Hauses in signifikanter Weise übertreffen“ und ist Note A 1 für „seltene Einzelfälle“ reserviert; Ziff. 4.4.2 BeurtRiL.

soll durch *Beurteilungskonferenzen* in den jeweiligen Abteilungen gewährleistet werden.[131] Außerdem ist ein anonymisierter Beurteilungsspiegel der Personalverwaltung zur Kenntnis zu bringen, welche die Einhaltung der Richtwerte prüft und sie bei Überschreitung um mehr als 5% den Zweitbeurteilenden zur Begründung und den zuständigen Staatssekretär zur Entscheidungsfindung vorlegt.[132] Unterschiedlich geregelt ist auch die Frage nach den *Rechtsschutzmöglichkeit* gegen die Beurteilung. Ein dem Recht der Kommission entsprechend ausgebautes System interner Kontrollen besteht nicht.[133] Die Beurteilung stellt nach der Rspr. keinen Verwaltungsakt dar, ist aber im Wege der allgemeinen Leistungsklage angreifbar.[134]

4. Anreize bei der Gehaltsentwicklung sowie durch Leistungszulagen und -prämien

Nur das deutsche Recht kennt seit der Dienstrechtsreform *Leistungsanreize unterhalb der Beförderung*. So sind Leistungsstufen i.R. der Gehaltsentwicklung, Leistungszulagen und -prämien als Belohnung vorgesehen und steht die Hemmung im Stufenanstieg – die keine Disziplinarmaßnahme darstellt[135] – für Schlechtleistungen zur Verfügung. Diese Anreize sind grundsätzlich positiv zu sehen, da sie es ermöglichen, auch kurzfristige(re) Leistungen zu belohnen und zeitlich näher zur Leistungserbringung ansetzen.[136] Im Folgenden wird das System der Gehaltsentwicklung einander gegenübergestellt (vgl. Pkt. 4.1), wohingegen Leistungszulagen und -prämien, die ohne EG-rechtliches Pendant bleiben, nur kurz skizziert werden (vgl. Pkt. 4.2). Im EG-Recht weisen die Gruppen grundsätzlich *einheitlich fünf Dienstaltersstufen* auf, bei denen jede auf eine zweijährige Dauer angelegt ist.[137] Die Entwicklung in einer Gruppe nimmt so zehn Jahre in Anspruch. Die Besoldungssteigerung ist dabei degressiv ausgestaltet und beträgt insgesamt 12,57% je Gruppe.[138] Das deutsche Recht sieht demgegen-

---

[131] Ziff. 5.3 BeurtRiL; eine Bezugnahme auf Einzelpersonen bzw. -noten ist dabei ausgeschlossen. Gegenüber der BLV sind die Quoten des BMI enger, was für eine angemessene Ausdifferenzierung begrüßenswert ist.

[132] Ziff. 5.4, S. 6-9 BeurtRiL.

[133] Der Beamte kann sich aber zur Beurteilung äußern, woraufhin diese ggf. geändert werden kann; Ziff. 5.6, S. 6-7 BeurtRiL.

[134] Für das Vorliegen eines Verwaltungsakts fehlt es am Regelungscharakter; Schnellenbach, ZBR 1992, 257, 264 m.w.N.

[135] Clemens/Millack/Engelking/Lantermann/Henkel, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattkommentar, Band 1, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden, Stand: Oktober 2004, § 27 Rdnr. 3.2.1 (S. 6).

[136] Dies ist im deutschen Recht mit seiner weiteren Zeitspanne für dienstliche Beurteilungen und Beförderungen tendenziell wichtiger als bei der EG. Die zusätzlichen Belohnungsmöglichkeiten sind kein Bestandteil der Alimentation i.S. des Art. 33 V GG; Clemens/Millack/Engelking/Lantermann/Henkel, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattkommentar (Fn. 135), § 27 Rdnr. 3.1.1 (S. 5); Lübbe-Wolff, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (Fn. 11), Art. 33 Rdnr. 80 (S. 720).

[137] Art. 66, 44 I BSt. Gruppe AD 16 stellt eine Ausnahme dar, da hier nur drei Stufen zur Verfügung stehen.

[138] Der Wechsel von der ersten zur zweiten und von der zweiten zur dritten Stufe macht einheitlich je 4,20% aus, wohingegen der Übergang zur vierten Stufe noch 2,78% und derjenige in die fünfte Stufe 1,38% beträgt. Vormals war im Stufenverlauf über 16 Jahre hinweg ein Zuwachs der Besoldung von bis zu 38% möglich; Pressemitteilung IP/04/369, Letzter Baustein der Verwaltungsreform: Rat genehmigt das neue Beamtenstatut, Brüssel 2004.

über *bis zu zwölf Stufen* je Besoldungsgruppe vor.[139] Durch das DRRG steigt das Grundgehalt in den ersten vier Stufen im Abstand von zwei Jahren, von der fünften bis achten Stufe je innerhalb drei Jahren und von der neunten bis zwölften Stufe im Turnus von vier Jahren.[140] Theoretisch wird dadurch ein Zeitraum von bis zu 36 Jahren abgedeckt. Dies lässt erwarten, dass das EG-Recht die kürzere Entwicklungsdauer in einer Besoldungsgruppe – die gleichzeitig die Motivationsmöglichkeiten mitbestimmt – durch eine ausgeprägtere Beförderungspolitik auffängt.[141]

4.1 Die Gehaltsentwicklung

Ehemals übereinstimmend war das Vorrücken in den Gehaltsstufen von einem *senioritätsbezogenen Automatismus* geprägt.[142] Die Besoldungsstufen in der EG werden heute weiterhin allein in Abhängigkeit vom Dienstalter durchschritten (*Dienstaltersstufen*).[143] Eine Hemmung im Stufendurchlauf ist einzig als Rechtsfolge eines Disziplinarverfahrens denkbar.[144] Eine *zusätzliche* Dienstaltersstufe wird zwar vergeben, wenn ein Beamter Führungsaufgaben als Referatsleiter, Direktor oder Generaldirektor übernommen hat, ohne die Besoldungsgruppe zu wechseln, und in den ersten neun Monaten seine neuen Aufgaben zufrieden stellend wahrnimmt.[145] Die zufrieden stellende Erfüllung der Anforderungen setzt aber nur durchschnittliche, nicht herausragende Leistungen voraus. Sie honoriert die besondere Verantwortung, die

---

[139] In Gruppe A 2 sind z.B. die ersten sieben Stufen ausgewiesen, während in Gruppe A 13 Besoldungsbeträge für die dritte bis zur zwölften Stufe vorhanden sind. Faktisch ausgefüllt sind so bis zu zehn Stufen je Gruppe.

[140] § 27 II BBesG.

[141] Dem entspricht die bei der EG erwartete Verweildauer in einer Gruppe mit durchschnittlich drei bis vier Jahren; Europäische Kommission (Hrsg.), Leistungsabhängige Laufbahnen (Fn. 13), Abschnitt „Generelle Ziele der Reform".

[142] Während das nationale Recht zunächst keinerlei Ausnahmen kannte, war im Bereich der EG ursprünglich ein je nach individueller Leistung beschleunigtes oder verlangsamtes Avancieren in den Stufen als lex specialis für Beamte der Europäischen Atomgemeinschaft vorgesehen. Danach konnte der Beamte in Anerkennung außerordentlicher Verdienste vorzeitig in die nächste Dienstaltersstufe eingereiht oder wegen unzulänglicher Befähigung, Leistung oder dienstlicher Führung für bis zu zwei Jahre vom Vorrücken in den Stufen ausgeschlossen werden; Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar (Fn. 37), Art. 44 A (5) (S. 349). Das Statut der parallel zur Atomgemeinschaft bestehenden Montanunion sah demgegenüber ein automatisches Aufrücken in den Stufen vor, das wegen besonders verdienstlicher Leistungen das einmalige Überspringen von einer Gehaltsstufe zuließ; Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar (Fn. 26), Art. 44 Vorbemerkung I (S. 345).

[143] Art. 44 I BSt. Das Dienstalter beginnt mit dem Dienstantritt und steigert sich hauptsächlich um Zeiten des aktiven Dienstes innerhalb des Organs; Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar (Fn. 37), Art. 44 A (2) bis A (4) (S. 347-348).

[144] Art. 86 I, III BSt, Art. 9 I lit. c Anhang IX zum BSt.

[145] Art. 44 II 1 BSt. Die Gehaltserhöhung entspricht der Steigerungsrate zwischen erster und zweiter Dienstaltersstufe, Art. 44 II 2 BSt. Fällt die Anhebung geringer aus oder hat der Beamte bereits die letzte Dienstaltersstufe seiner Gruppe erreicht, wird ihm die Differenz zwischen erster und zweiter Dienstaltersstufe gewährt, Art. 44 II 3 BSt. Da die Steigerungsrate beim Wechsel von der ersten zur zweiten bzw. von der zweiten zur dritten Stufe jeweils identisch ist (ca. 4,20%), kommt Art. 44 II 3 BSt bei Personen zum Tragen, die mindestens in der dritten Stufe ihrer Gruppe stehen.

der Beamte übernommen hat.[146] Hier besteht also *kein spezieller Anreiz zu Höchstleistungen*. Im deutschen BBesG ist dagegen durch das DRRG ein Leistungsbezug bei der Gehaltsentwicklung geschaffen worden. Zwar geht der Gesetzgeber davon aus, dass jeder Beamte, der aufgrund seiner Eignung, Befähigung und Leistung in eine Laufbahn aufgenommen wurde, *grundsätzlich Normalleistungen* erbringt (*Regel-Ausnahme-Verhältnis* von durchschnittlicher zu anderer Leistung)[147] und steigt die Besoldung automatisch nach dem Besoldungsdienstalter, einem senioritätsbezogenen Merkmal, an, ohne dass es dafür einer besonderen Leistungsfeststellung bedürfte. Jedoch *kann* für dauerhaft herausragende Leistungen an bis zu 15% aller Beamten eines Dienstherrn in Besoldungsordnung (BesO) A, die noch nicht die Stufe des Endgrundgehalts erreicht haben, eine *Leistungsstufe* gewährt werden.[148] Sie bewirkt, dass die nächsthöhere Stufe zeitlich eher erlangt wird.[149] Andererseits wird der *Anstieg* in den Stufen für solche Beamte, deren Leistungen nicht den im Amt verlangten durchschnittlichen Anforderungen genügen, *gehemmt.*[150] Im Unterschied zum EG-Recht stellt die Hemmung nach deutschem Recht *keine Disziplinarmaßnahme* dar.[151] Sobald die Leistung nach einer Hemmung auf ein normales Niveau ansteigt, rückt der Beamte in den Gehaltsstufen wieder auf.[152]

Prinzipiell liegt in der nationalen Rechtskonstruktion der Gehaltsentwicklung unterhalb der Schwelle der Beförderung höherer Leistungsbezug als bei der EG. Wenn auch der Grossteil der Beamten als Durchschnittsleister eingestuft wird, besteht doch die Option, Höchstleistungen individuell zu honorieren und den Beschäftigten durch die Aussicht auf einen rascheren Stufendurchlauf anzuspornen. Umgekehrt gelangt es auch in der Besoldung zum Ausdruck, wenn der Beamte das gewöhnliche Leistungsmaß zurechenbar, verschuldet und trotz eines vorangegangenen Hinweises auf die Schlechtleistungen nicht erreicht. Jedoch haben sich die in die leistungsabhängige Gehaltsentwicklung gesetzten *Erwartungen*, insbesondere, dass die

---

[146] Europäische Kommission (Hrsg.), Leistungsabhängige Laufbahnen (Fn. 13), Abschnitt „Generelle Ziele der Reform".

[147] BT-Drs. 13/3994, zu § 27 BBesG, B II. 2; Schwegmann/Summer, Bundesbesoldungsgesetz, Loseblattkommentar, Band 2, Heidelberg 2002, Stand: April 2005, § 27 Rdnr. 4 c (S. 9).

[148] §§ 27 III1, 2 BBesG, 2 Leistungsstufenverordnung (LStuV).

[149] Die Leistungsstufe ist ohne Einfluss auf den Zeitpunkt des Erreichens der weiteren Stufen, § 2 III 1 LStuV. Frühestmöglicher Zeitpunkt einer zweiten Leistungsstufe ist der reguläre Beginn der vorgezogen gewährten Stufe; Schwegmann/Summer, Bundesbesoldungsgesetz, Loseblattkommentar (Fn. 147), § 27 Rdnr. 6 a (S. 11).

[150] §§ 27 III 3 BBesG, 3 LStuV.

[151] Clemens/Millack/Engelking/Lantermann/Henkel, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattkommentar (Fn. 135), § 27 Rdnr. 3.2.1 (S. 6), vgl. im Recht der EG Art. 9 I lit. c Anhang IX zum BSt.

[152] § 27 III 3 BBesG. Hierzu ist nach Feststellung einer Schlechtleistung laufend zu überwachen, wie sich die Leistung des entsprechenden Beamten entwickelt (Folge des Leistungsprinzips); Clemens/Millack/Engelking/ Lantermann/Henkel, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattkommentar (Fn. 135), § 27 Rdnr. 3.2.3 (S. 6 a). Wurde der Beamte bei mehreren regulären Terminen für das Aufrücken in den Gehaltsstufen gehemmt, dann muss er mindestens ein Jahr lang Normalleistungen erbringen, bevor er in eine höhere als die nächste Stufe gelangen kann, § 27 III 4 BBesG.

Leistungsstufen als „kleine Beförderung“ wirken würden,[153] zwischenzeitlich *relativiert*: Leistungsstufen konnten − u.a. wegen Finanzierungsengpässen − teils nicht oder nur begrenzt vergeben werden, Hemmungen wurden sehr zurückhaltend ausgesprochen.[154] So geht auch der Entwurf eines Strukturreformgesetzes schlicht davon aus, dass sich *Leistungsstufen nicht durchgesetzt* haben und daher ersatzlos gestrichen werden.[155] Insofern erlaubt die Regelung der EG zwar weniger, individuell zu motivieren. Gegenüber den deutschen Anreizen, die in der Rechtswirklichkeit nur unzureichend umgesetzt werden, ist das aber dennoch zu bevorzugen.

4.2 Leistungszulagen und -prämien

Deutsche Leistungszulagen oder -prämien können für *herausragende, besondere Einzelleistungen* gewährt werden.[156] Während die *Leistungszulage* eine mindestens drei Monate erbrachte herausragende Leistung und eine positive Prognose voraussetzt,[157] bezieht sich die *Leistungsprämie* auf kurzzeitige Höchstleistungen, die in nahem zeitlichen Zusammenhang zur Leistungserbringung ausgezeichnet werden sollen.[158] Für Zulagen und Prämien besteht zusammen eine *15%-Quote* wie bei den Leistungsstufen.[159] Leistungszulagen betragen bis zu 7% des Anfangsgrundgehalts des betroffenen Beamten für eine Dauer von maximal einem Jahr,[160] Leistungsprämien sind als Einmalzahlung konzipiert und machen bis zu ein Anfangsgrundgehalt aus.[161] Beide Auszeichnungsarten können auch für *Teamleistungen* vergeben werden.[162] Während Leistungszulagen eher kritisch gesehen werden und den geringsten Teil aller vergebenen Leistungselemente ausmachen,[163] sind Leistungsprämien in der Praxis sehr positiv aufgenommen worden. So wird gegen Leistungszulagen vorgebracht, dass sie der

---

[153] BT-Drs. 13/3994, zu § 27 BBesG A.II.3; Clemens/Millack/Engelking/Lantermann/Henkel, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattkommentar (Fn. 135), § 27 Rdnr. 1 (S. 3).

[154] BMI, Erfahrungsbericht zur Dienstrechtsreform, Berlin 2001, S. 20. Nach telefonischer Auskunft des BMI vom 13.06.2006 wurden z.B. nur ca. 20 Hemmungen pro Jahr bei 320.000 Beschäftigten (0,006%) ausgesprochen.

[155] Gesetz zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts (Strukturreformgesetz), Entwurf des Bundesministerium des Innern (BMI), Begründung zu Artikel 5 Nr. 10 a, S. 114; Battis, ZBR 2005, 325, 326.

[156] §§ 42 a BBesG, 2 I Verordnung über die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen (Leistungsprämien- und -zulagenverordnung, LPZV).

[157] § 4 I 1 LPZV.

[158] § 3 I LPZV.

[159] §§ 42 a II , 2 BBesG, 2 I 2, 3 LPZV, dabei ist eine Verschiebung unverbrauchter Quotenanteile von der Leistungsstufe auf die Leistungsprämien und -zulagen möglich.

[160] §§ 42 a II 6 BBesG, 4 II 1, 2 LPZV. Die Leistungszulage darf für bis zu drei Monate rückwirkend gewährt werden, ihre Vergabe ist zu befristen und bei Leistungsabfall für die Zukunft zu widerrufen, §§ 42 a II 5 BBesG, 4 I 2, 3 LPZV.

[161] §§ 42 a II 6 BBesG, 3 II 1, 2 LPZV.

[162] §§ 42 a III 3, 4 BBesG, 2 II LPZV. Dabei wird die Auszeichnungshöhe für Teams auf 150% der Belohnung von Einzelleistungen erhöht, was wegen der Notwendigkeit zur Aufteilung auf die Teammitglieder sinnvoll ist.

[163] Nach telefonischer Auskunft des BMI vom 13.06.2006 machen Leistungszulagen nur ca. 5% aller vergebenen Leistungselemente aus, während Leistungsstufen bei 10% und Leistungsprämien bei 85% liegen.

Dauer und der Belohnungshöhe nach *Gewöhnungseffekte* begünstigen und die Gefahr der Verlustaversion beinhalten.[164] Demgegenüber ist die *motivierende Wirkung von Leistungsprämien* wegen der zeitlichen Nähe zur Leistung und dem Auszeichnungsumfang *weitgehend anerkannt*;[165] zudem haben sie den Vorteil, das Budget in genau absehbarem Maß zu belasten. Leistungsprämien sind danach ein sinnvoller nationaler Anreiz und begrüßenswerte Ergänzung zur Beförderung.

5. Reaktionsmöglichkeiten auf Schlechtleistungen

Neben der Honorierung von Leistung gibt es sowohl bei der EG als auch im nationalen Recht Vorkehrungen gegenüber mangelhafter Arbeitsweise. Nach EG-Recht sieht jedes Organ Verfahrensschritte vor, um unzulängliche fachliche Leistungen zu erkennen, zu behandeln und zu lösen.[166] Hierfür ist bei der Kommission ein differenziert gestaltetes *Verfahren zur Sicherung des Leistungsniveaus* eingeführt worden (vgl. Pkt. 5.1).[167] Dessen erfolglose Ausschöpfung und die durch aufeinander folgende Beurteilungen belegte, unzulängliche Leistung sind Voraussetzung für die Einleitung des *Verfahrens bei unzulänglicher fachlicher Leistung*, das zur *Entlassung* des Beamten oder zur *Einstufung* in eine *niedrigere Besoldungs- oder Funktionsgruppe* führen kann, *ohne* Disziplinarverfahren zu sein.[168] In Deutschland ist dagegen für Schlechtleistungen neben der vorstehend beschriebenen Option der Hemmung im Stufenaufstieg (vgl. Pkt. 4) *nur* das *Disziplinarrecht* einschlägig (vgl. Pkt. 5.2). Wenn auch die Hemmung vorgängig voraussetzt, die Ursache der Leistungsschwäche zu überprüfen und leistungsverbessernde Maßnahmen zu treffen,[169] so besteht doch kein gesetzlich institutionalisiertes Verfahren zur Leistungsunterstützung wie im EG-Recht. Das Disziplinarverfahren selbst, mit dem Ansehen und Leistungsfähigkeit des Beamtentums gesichert werden sollen, stellt *konzeptionell* wie bei seiner faktischen Anwendung eine *Ausnahme* dar.[170] Rechtsfolge

---

[164] Clemens/Millack/Engelking/Lantermann/Henkel, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattkommentar, Band 2, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden, Stand: Oktober 2004, § 42 a Rdnr. 2.1 (S. 6). Die Verlustaversion besagt, dass der Betroffene den Entzug einer finanziellen Belohnung als größere Einbuße empfindet als den vormaligen Gewinn durch die Zusprache; Tversky/Kahnemann, Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference – Dependent Model; in: Tversky (Hrsg.): Preference, Belief, and Similarity, Selected Writings, 2004, S. 895 ff., 902. Da die Leistungszulage auf maximal ein Jahr befristet ist und nachfolgend − trotz Beibehaltung der Höchstleistung − frühestens wieder nach Ablauf eines Jahres zugeteilt werden darf, §§ 42 a II 6 BBesG, 2 I 4, 4 II 2-4 LPZV, ist die Gefahr der Verlustaversion nicht zu umgehen.

[165] Bönders, ZBR 1999, 11, 17.

[166] Art. 51 I 1 BSt.

[167] Geregelt im Beschluss der Kommission vom 28.04.2004 zur Sicherung des Leistungsniveaus, K (2004) 1597 (Beschluss Leistungsniveau).

[168] Art. 51 I 2 BSt; Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar (Fn. 37), Art. 51 A (3) (S. 401).

[169] § 3 I 4 LStuV; Schwegmann/Summer, Bundesbesoldungsgesetz, Loseblattkommentar (Fn. 147), § 27 Rdnr. 7 c (S. 16.1).

[170] Koch, VerwArch 1979, 131, 137. Das Disziplinarverfahren hat danach eine Ordnungs- und gleichzeitig Schutzfunktion zugunsten des auf Lebenszeit angestellten Beamten.

kann u.a. die *Herabsetzung um eine Besoldungsgruppe* oder die *Entfernung aus dem Dienst* sein, während die Abstufung in der Laufbahngruppe − Parallele zur Herabsetzung in der Funktionsgruppe der EG nach einem Funktionswechsel von AD nach AST − nicht existiert.[171]

5.1 Verfahren zur Sicherung des Leistungsniveaus und bei unzulänglichen Leistungen

Das Verfahren zur Sicherung des Leistungsniveaus bei der Kommission knüpft an die in der Beurteilung *erzielte Leistungsnote* an. Gesamtwerte von zehn (bei maximal zwanzig) Punkten bilden dabei die unterste Grenze für Normalleistungen. Bei unzulänglichen (weniger als zehn Punkte)[172] bzw. extrem unzulänglichen Leistungen (weniger als 7,5 Punkte)[173] werden unterschiedliche Schritte eingeleitet, die ein *Förder- und Korrektur-* und ggf. ein *Intensivprogramm* als zweites Stadium beinhalten.[174] Dieses kann z.B. in der Einweisung in eine andere Stelle innerhalb des Referats oder einer Versetzung bestehen, wenn die Schwierigkeiten offensichtlich darauf zurückzuführen sind, dass Befähigung und Anforderungen nicht übereinstimmen.[175] Möglich ist auch die Vorgabe einer begrenzten Anzahl von Fachzielen mit klaren Erfolgskriterien, deren Verwirklichung durch eine monatliche Kontrolle überwacht wird.[176] Verbessern sich die Leistungen innerhalb wenigstens 18 Monaten nicht auf ein mindestens durchschnittliches Maß, wird das *Verfahren nach Art. 51 BSt* als *ultima ratio* einge-

---

[171] §§ 9 I 1, 10 I 1 Bundesdisziplinargesetz (BDG). Als weitere Disziplinarmaßnahmen sind aber der Verweis, die Geldbusse und die Kürzung der Dienstbezüge vorgesehen; § 5 I BDG.

[172] Bei einer Leistungsnote zwischen 7,5 und 9,5 Punkten (unzulängliche Leistung) wird zuerst ein bis zu einjähriges Förder- und Korrekturprogramm durchgeführt, Art. 2 I Beschluss Leistungsniveau. Gelingt es dem Beamten dabei, die Leistung auf ein Durchschnittsmaß zu heben, wird das Verfahren eingestellt, Art. 4 I Beschluss Leistungsniveau. Eine Leistungsnote von mindestens zehn Punkten muss dabei durch den Generaldirektor genehmigt werden; Art. 8 VIII 3 DBest zu Art. 43. Bleibt das Leistungsniveau unverändert unzulänglich bzw. fällt es weiter auf weniger als 7,5 Punkte (extrem unzulängliche Leistungen), werden neue Maßnahmen für maximal sechs Monate bzw. ein Intensivprogramm eingeleitet, Art. 4 II, III Beschluss Leistungsniveau. Zeigt sich dann erneut keine Leistungsverbesserung auf ein durchschnittliches Maß bzw. bleiben die Leistungen unterhalb von 7,5 Punkten, folgt das Verfahren nach Art. 51 BSt; Art. 6 II, Art. 14 Beschluss Leistungsniveau. Hat sich die Leistung des Beamten dagegen durch das Intensivprogramm von extrem unzulänglichen hin zu nur unzulänglichen Leistungen verbessert, wird eine letzte Frist zur Anhebung der Leistungen auf den Durchschnitt gewährt, bevor Art. 51 BSt zur Anwendung gelangt, Art. 11 II Beschluss Leistungsniveau.

[173] Kann der Beurteilende innerhalb des ersten Halbjahres absehen, dass der Beamte eine Leistungsnote von weniger als 7,5 Punkten erlangen könnte, warnt er ihn schriftlich und setzt ein maximal einjähriges Förder- und Korrekturprogramm an, Art. 8 I, II Beschluss Leistungsniveau. Erzielt der Beamte dabei unzulängliche oder extrem unzulängliche Leistungen, steht eine erneute Verbesserungsoption offen, Art. 9 II, III Beschluss Leistungsniveau. Wird hier wieder keine Leistungsverbesserung auf ein durchschnittliches Maß bzw. auf mindestens 7,5 Punkte erreicht, wird das Verfahren nach Art. 51 BSt eingeleitet, Art. 11 III, Art. 14 Beschluss Leistungsniveau. Hat der Beamte durch das Intensivprogramm die Leistungen auf ein nur unzulängliches Maß steigern können, bleibt eine letzte Verbesserungsmöglichkeit, Art. 11 II Beschluss Leistungsniveau.

[174] Bei unzulänglichen Leistungen, die auf persönlichen medizinischen oder sozialen Problemen beruhen, findet das Förder- und Korrekturprogramm keine Anwendung. Hier wird vielmehr anhand einer Untersuchung abgeklärt, ob die medizinischen bzw. sozialen Probleme tatsächlich Ursache der Leistungsschwäche sind und wird diesen Rechnung getragen, Erwägung 3 Beschluss Leistungsniveau.

[175] Art. 13 lit. a Beschluss Leistungsniveau.

[176] Art. 13 lit. b Beschluss Leistungsniveau.

leitet,[177] indem die Anstellungsbehörde unter Angabe von Gründen vorschlägt, den Beamten zu entlassen oder niedriger einzustufen. Sie teilt diesen Vorschlag dem Beamten mit und legt ihn dem *Paritätischen Beratenden Ausschuss für unzulängliche Leistungen* vor.[178] Da das Verfahren *kontradiktorisch* und mit den *Verteidigungsrechten des Disziplinarverfahrens* ausgestattet ist,[179] können der betroffene Beamte und ein Vertreter der Anstellungsbehörde u.a. von allen Verfahrensunterlagen Abschrift nehmen, Zeugen benennen und sich ggf. schriftlich äußern.[180] Der Ausschuss gibt auf Grundlage etwaiger schriftlicher oder mündlicher Erklärungen des betroffenen Beamten oder von Zeugen eine *begründete Stellungnahme* dazu ab, welche Maßnahme angemessen wirkt.[181] Die Anstellungsbehörde trifft ihre endgültige Entscheidung nach Eingang der Stellungnahme und Anhörung des Beamten.[182] Wird der Beamte entlassen, hat er für maximal zwölf Monate Anspruch auf eine Entschädigung, die dem minimalen monatlichen Grundgehalt bei der EG (als Beamter) entspricht.[183]

5.2 Disziplinarrecht in Deutschland

Als Disziplinarrecht zeigt das deutsche Verfahren noch deutlicher als das des EG-Rechts eine *Schutzfunktion* zugunsten des Beamten.[184] So kann auf die dem Art. 51 BSt vergleichbare Rechtsfolgen der Entlassung aus dem Dienst bzw. der Zurückstufung nur durch ein *gerichtliches Urteil* erkannt werden.[185] Zur Einleitung des Verfahrens ist der Dienstvorgesetzte verpflichtet, wenn hinreichende Anhaltspunkte für Leistungsmängel vorliegen, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen.[186] Wie bei Art. 51 BSt sind dafür die *Ergebnisse der dienstlichen Beurteilun*g entscheidend.[187] Entsprechend dem EG-Recht ist der Beamte über

---

[177] Erwägung 5 zum Beschluss Leistungsniveau. Europäische Kommission (Hrsg.), Sicherung professioneller und ethischer Standards, unter: http://ec.europa.eu/reform/2002/chapter05_de.htm, Brüssel 2004, Abschnitt „Weniger als 7 Punkte: Sofortiges Förder- und Korrekturprogramm"; Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar (Fn. 37), Art. 51 Vorbemerkung II (S. 398).

[178] Art. 51 II 1, 2, Art. 9 I lit. a, VI BSt. Der Paritätische Beratende Ausschuss besteht aus einem Vorsitzenden und mindestens zwei Mitgliedern, die wenigstens der Besoldungsgruppe AD 14 angehören. Beamte (zumindest) derselben Besoldungs- und Funktionsgruppe wie der betroffene Beamte werden beigezogen, wenn ein konkretes Verfahren eingeleitet wird; vgl. i.E. Art. 12 Anhang II zum BSt.

[179] Erwägung 9 zum Beschluss Leistungsniveau; Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar (Fn. 37), Art. 51 Vorbemerkung I (S. 397), Brückner, Das Recht der Beamten der Europäischen Gemeinschaften (Fn. 11), S. 31.

[180] Art. 51 III 1, 4, 6, IV BSt. Dem Beamten ist hierfür ab Erhalt des Vorschlags eine mindestens fünfzehntägige Frist zu gewähren; Art. 51 III 2 BSt.

[181] Art. 51 V 1 BSt.

[182] Art. 51 V 4 BSt.

[183] Art. 51 VI, VII BSt. Geleistet werden das monatliche Grundgehalt der Besoldungsgruppe 1 Dienstaltersstufe 1, die Familien- und die Haushaltszulage.

[184] So sieht das Disziplinarrecht der EG dem romanischen Vorbild folgend die Disziplinargewalt umfassend als Ausfluss der Personalhoheit an; Bruns, ZBR 1962, 341, 344.

[185] § 34 I BDG.

[186] § 17 I 1 BDG.

[187] Vgl. so den früheren Artikel 1 der ersten allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung der Bundesdisziplinarordnung, wo für eine fortgesetzt erbrachte Min-

die Einleitung eines Disziplinarverfahrens unverzüglich zu unterrichten, er verfügt ebenso über das Recht, sich schriftlich oder mündlich zu den Vorwürfen zu äußern und jederzeit einen Beistand beizuziehen.[188] Wenn auch das Disziplinarverfahren ein *Verwaltungsverfahren* ist,[189] kommt doch die frühere Anlehnung an das Strafprozessrecht darin zum Ausdruck, dass die Verwaltung zu *Sachverhaltsermittlungen* zugunsten wie zulasten des Beamten verpflichtet ist.[190] I.R. der Beweiserhebung können neben Zeugen auch Sachverständige vernommen werden.[191] Bei Leistungsmängeln besteht das Dienstvergehen darin, dass der Beamte gegen die Pflicht, sich mit voller Hingabe seinem Amt zu widmen, verstößt.[192] Da eine *durchschnittliche Leistung „allerlei Fehler zulässt"*[193], müssen die beanstandenswürdigen Mängel die gewöhnliche Schwankungsbreite übertreffen.[194] Ein *Verschulden* des Beamten muss positiv festgestellt werden.[195] Die *Bemessung* der *Disziplinarmaßnahme* steht im *Ermessen* des Dienstherrn, muss aber verhältnismäßig sein.[196] Die Entfernung aus dem Dienst ist vorzusehen, wenn der Beamte für den öffentlichen Dienst untragbar geworden ist und unter keinen Umständen weiteres Vertrauen in ihn gesetzt werden kann (*Legalitätsprinzip*).[197] Wird das Disziplinarverfahren nicht eingestellt,[198] kommt es zur *Klageerhebung beim Verwaltungsgericht.*[199] Während die Personalvertretung i.R. des EG-Rechts über die Besetzung des Paritätischen Ausschusses eingebunden ist, kann in Deutschland der *Personalrat* auf Antrag des Beamten hin bei der Erhebung einer Disziplinarklage in Form der Mitwirkung beteiligt werden.[200] Ihm steht dann das Recht zu, Einwendungen vorzubringen, wobei die Gründe

---

derleistung mindestens zweimal in Folge in einer Beurteilung oder dienstlichen Feststellung auf ungenügende Leistung erkannt worden und dies in der Personalakte belegt sein musste.

[188] § 20 I 3, II BDG.

[189] Ebert, Das neue Disziplinarrecht, Leitfaden für den öffentlichen Dienst, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden 2002, S. 20.

[190] § 21 I 1, 2 BDG.

[191] § 24 I 2 BDG.

[192] § 54 S. 1 BBG. Der Beamte hat den ihm gestellten Anforderungen gerecht zu werden und seine Aufgaben gewissenhaft und eigenverantwortlich zu erfüllen; Bauschke/Weber, Bundesdisziplinargesetz, Kommentar, Stuttgart 2003, Anhang § 2 Rdnr. 91 (S. 74).

[193] Köhler/Ratz (Hrsg.), BDG, 3. Aufl., Frankfurt 2003, B II 6 Rdnr. 2 (S. 212).

[194] Der Verstoß gegen Kernbereichspflichten des Beamten wiegt schwerer, ein isolierter Vorwurf genügt jedoch nur, wenn der Fehler aus bewusster Missachtung von konkreten Anordnungen entsprungen ist oder bewusst fahrlässig begangen wurde und voraussehbar erhebliche Nachteile hervorgerufen hat; Köhler/Ratz (Hrsg.), BDG (Fn. 193), B II 6 Rdnr. 2 (S. 212).

[195] § 77 I 1 BBG.

[196] § 13 I 1 BDG. Ausschlaggebend für die Ermessensausübung sind die Schwere des Dienstvergehens, das Persönlichkeitsbild des Beamten und die durch das Dienstvergehen hervorgerufene Beeinträchtigung im Vertrauen von Dienstherrn und Allgemeinheit, § 13 I 2-4 BDG.

[197] § 13 II 1 BDG; Köhler/Ratz (Hrsg.), BDG (Fn. 193), § 10 Rdnr. 2 (S. 343).

[198] § 32 BDG.

[199] §§ 34 I, 45 S. 1, 52 I 1 BDG.

[200] §§ 78 I Nr. 3, II 2, 1. Hs., 72 Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG). Ausgenommen sind Beamte von der Gruppe A 16 ab aufwärts; §§ 78 II 1, 77 I 2 BPersVG.

beschränkt sind, z.B. dahingehend, die Klageerhebung sei rechtswidrig.[201] Das angerufene Gericht ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen und entscheidet per Urteil.[202] Wird der Beamte entlassen, erhält er für sechs Monate einen Unterhaltsbeitrag i.H.v. 50% seiner Dienstbezüge als besonderen Rentenanspruch.[203] Im Unterschied zu dem Anspruch, der dem EG-Beamten im Fall der Entlassung gem. Art. 51 BSt zusteht, nimmt der deutsche Unterhaltsbeitrag Rücksicht auf die bisherige Höhe der Bezüge, kann jedoch gerichtlich wegen Unwürdigkeit oder fehlender Bedürftigkeit ausgeschlossen werden.[204] Neben dem Grundverständnis des Disziplinarrechts als Ausnahme, zeigt das aufwendige Verfahren, warum Schlechtleistungen in der Vergangenheit kaum disziplinarisch geahndet wurden.[205]

6. Resümee

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit den Reformen sowohl auf Ebene der EG als auch im nationalen Recht der Leistungsbezug im Dienstverhältnis ausgebaut wurde. Das EG-Recht kennt mit Beurteilung und Beförderung einerseits und den Verfahren zur Sicherung des Leistungsniveaus bzw. bei Schlechtleistungen andererseits weniger Anreizmittel als das deutsche Recht, wo neben Beurteilung, Beförderung und Disziplinarrecht auch die Gehaltsentwicklung leistungsbedingt ist und Leistungszulagen und -prämien vergeben werden können. So ist anstelle der Mehrzahl an eigenständigen Anreizen auf nationaler Ebene bei der EG der Leistung innerhalb der vorhandenen Rechtsinstitute mehr Gewicht eingeräumt worden.

Beurteilung und Beförderung sind übereinstimmend als wichtigstes Anreizinstrument zu sehen. Bei einem Vergleich ihrer konkreten Ausgestaltung bei der Kommission bzw. dem deutschen BMI fällt auf, dass das Verfahren bei der EG-Kommission den Beurteilungsmaßstab anhand eines MbO stärker zu präzisieren und die Bewertungsergebnisse durch ein verfeinertes System interner Kontrollen klarer nachvollziehbar zu gestalten sucht. Dadurch ist der Einfluss der individuellen Leistung besser abzuschätzen. Gleichzeitig ist die Beurteilung aber tendenziell starrer als die eher der Wertung offene Urteilsfindung deutschen Rechts, die um einen konkreten Eignungsnachweis i.R. der Erprobung ergänzt wird. Die Gehaltsentwicklung, die bei der EG in Dienstaltersstufen, in Deutschland aber leistungsbedingt verläuft, ist im deutschen Recht komplexer, eher fehlergefährdet und mit höheren Beobachtungskosten

[201] §§ 78 II 3, 77 II Nr. 1, 2 BPersVG. Für Einwendungen des Personalrats besteht eine Frist von zehn Arbeitstagen. Wird diese nicht eingehalten oder werden vorgebrachte Einwendungen bei der Erörterung nicht aufrechterhalten, gilt die Erhebung der Disziplinarklage als gebilligt, § 72 II 1 BPersVG. Folgt die Dienststelle den Einwendungen nicht, so kann der Personalrat die Angelegenheit der übergeordneten Dienststelle zuleiten, die nach Verhandlung mit ihrer Stufenvertretung entscheidet; § 72 IV 1, 2 BPersVG.
[202] §§ 3 BDG, 86 VwGO.
[203] § 10 III BDG.
[204] § 10 III 2 BDG.
[205] Allgaier, DÖD 2000, 150, 154.

verbunden, dafür aber grundsätzlich leistungsfreundlicher. Da dieser Leistungsbezug in der Praxis jedoch nur bedingt umgesetzt wurde, ist die bessere Kalkulierbarkeit und Transparenz des EG-Rechts in diesem Punkt letztlich vorzugswürdig. Leistungsprämien sind dagegen als Auszeichnung für kurzfristige Höchstleistungen ein Plus deutschen Rechts. Gegenüber Schlechtleistungen ist als ultima ratio in beiden Rechtsregimen die Entlassung aus dem Dienst möglich. Während bei der EG das vorgängig zu durchlaufende Verfahren zur Leistungssicherung stärker institutionalisiert ist als in Deutschland, wird die Schutzfunktion des deutschen Disziplinarrechts dadurch deutlicher, dass die Entfernung aus dem Dienst nur im Klagewege betrieben werden kann.

Insgesamt ist der Ausbau des Leistungsbezugs weitgehend unabhängig voneinander verlaufen, obwohl sich den Verwaltungen ähnliche Herausforderungen stellen. Künftig könnte es sinnvoll sein, die Funktionsfähigkeit der heute unterschiedlichen Rechtsmechanismen zu beobachten und bei möglichen weiteren Reformen des eigenen Regimes stärker zu berücksichtigen.