

Kapitel 6: Personalbeurteilung

§1 Gegenstand und Kriterien

Ziele der Personalbeurteilung sind die Beurteilung von Leistung und Verhalten sowie die Führung/Förderung des Personals.⁴³³ Was das System betrifft, so basieren heute die Personalbeurteilungen der meisten Personalrechte darauf, dass Leistungs- und Verhaltensziele für eine bestimmte Zeitperiode vorgegeben werden und nach deren Ablauf die konkret erreichte Leistung und das Verhalten daran gemessen und bestimmten Beurteilungsstufen zugeordnet werden.⁴³⁴

Gegenstand und Kriterien der Personalbeurteilung im Einzelnen wie auch die verschiedenen Beurteilungsstufen ergeben sich aus dem Personalrecht des jeweiligen Gemeinwesens. Gegenstand der Beurteilung sind beispielsweise im Kanton Zürich grundsätzlich die Leistung und das Verhalten, sprich insbesondere die Arbeitsausführung, die Arbeitsergebnisse, die Selbständigkeit und das Verhalten, ferner das Erreichen vereinbarter Ziele sowie bei Vorgesetzten die Führungsfähigkeit.⁴³⁵

Die gestützt auf diese Kriterien vorgenommene Beurteilung wird sodann im konkreten Fall der jeweiligen Beurteilungsstufe zugeordnet. Der Bund kennt beispielsweise die vier Beurteilungsstufen «sehr gut», «gut», «genügend» und «ungenügend».⁴³⁶ Je nach Personalrecht können für einzelne Berufsgruppen auch besondere Beurteilungssysteme vorgesehen sein.⁴³⁷ An die jeweilige Beurteilungsstufe können unterschiedliche rechtliche Konsequenzen anknüpfen. Eine Beurteilung muss sich an den jeweiligen gesetzlich vorgesehenen Rahmen zu Kriterien, Zielen sowie Beurteilungsstufen des jeweiligen Personalrechts halten.⁴³⁸

⁴³³ Vgl. z.B. explizit § 136 Abs. 2 VVO ZH.

⁴³⁴ Vgl. statt vieler im Bund Art. 2 Abs. 2 VBPV.

⁴³⁵ Vgl. § 46 Abs. 1 PG ZH; § 136 Abs. 2 VVO ZH; § 136 Abs. 3 VVO ZH.

⁴³⁶ Art. 4 Abs. 3 BPG; Art. 17 BPV. Im Kanton Zürich sehen die §§ 16–18 PVO ZH die Kategorien «vorzüglich», «sehr gut», «gut», «genügend» und «ungenügend» vor, vgl. auch Handbuch Personalrecht ZH > Rechte und Pflichten > Mitarbeiterbeurteilung.

⁴³⁷ Im Kanton Zürich hat der Regierungsrat für die Mitarbeiterbeurteilung ein Muster-Beurteilungssystem erlassen (vgl. § 137 Abs. 1 VVO ZH; vgl. RRB Nr. 1921/2004 vom 15. Dezember 2004). Vorbehalten bleiben Beurteilungssysteme, die gestützt auf besondere Rechtsgrundlagen für einzelne Berufsgruppen erlassen werden. Die Direktionen können im Rahmen der Vorgaben des Regierungsrates und im Einvernehmen mit dem Personalamt auf ihre Bedürfnisse abgestimmte Beurteilungssysteme und -verfahren festlegen (§ 137 Abs. 2 VVO ZH), vgl. hierzu Handbuch Personalrecht ZH > Rechte und Pflichten > Mitarbeiterbeurteilung.

⁴³⁸ Im Bund wird explizit statuiert, dass keine sachfremden Kriterien wie Geschlecht, Lebensalter, Sprache, Position, Nationalität oder Religion angewandt werden dürfen, vgl. Art. 16 Abs. 1 BPV.

Im Bund wird explizit statuiert, dass die Mitarbeitenden über die Grundlagen, die für das Mitarbeitergespräch, die Personalbeurteilung (und die Entlohnung) massgebend sind, Aufschluss erhalten müssen.⁴³⁹ Im Übrigen ergibt sich das auch aus dem Legalitätsprinzip im öffentlichen Personalrecht und gilt auch, wenn ein Personalrecht dies nicht explizit statuiert.

Wichtig aus rechtlicher Sicht ist weiter, dass der Arbeitgeber vorgängig klare Leistungs- und Verhaltensziele setzt, damit im Anschluss daran auch die Beurteilung möglichst genau und transparent erfolgen kann. Dies dient einer präzisen und nachvollziehbaren Sachverhaltsfeststellung und einer guten Führung des Personals.⁴⁴⁰

§2 Verfahren

A. Durchführung Mitarbeitergespräch

Die Eröffnung der Personalbeurteilung bzw. das Verfahren richtet sich ebenfalls nach dem jeweilig anwendbaren Personalrecht. In der Regel erfolgt die Vereinbarung von Leistungs- und Verhaltenszielen für die Zukunft bzw. die Eröffnung der Personalbeurteilung rückblickend für die letzte Beurteilungsperiode im Rahmen eines Mitarbeitergesprächs.⁴⁴¹ Im Bund wird weiter explizit statuiert, dass die Mitarbeiter anlässlich dieses Gesprächs Gelegenheit erhalten müssen, Rückmeldungen zur Führung der Vorgesetzten zu machen.⁴⁴²

Sowohl das Personalrecht des Bundes als auch des Kantons Zürich schreiben explizit vor, dass die Durchführung des Mitarbeitergesprächs und die Eröffnung der Personalbeurteilung auf dem Beurteilungsformular bzw. Beurteilungsbogen schriftlich festgehalten und mit Unterschrift vom direkten Vorgesetzten sowie dem Mitarbeitenden bestätigt werden müssen.⁴⁴³ Im Personalrecht des Kantons Zürich wird weiter festgehalten, dass dies unabhängig davon gilt, ob die angestellte Person mit der Beurteilung einverstanden ist oder nicht. Die angestellte Person kann eigene Bemerkungen auf dem Beurteilungsbogen anbringen.⁴⁴⁴ Demgegenüber ist gemäss dem

⁴³⁹ Art. 16 Abs. 2 BPV.

⁴⁴⁰ In diesem Sinne vgl. auch die Ausführungen in Handbuch Personalrecht ZH > Rechte und Pflichten > Mitarbeiterbeurteilung.

⁴⁴¹ § 138 VVO ZH; vgl. beim Bund Art. 4 Abs. 3 BPG; Art. 2 Abs. 1 VBPV.

⁴⁴² Art. 15 Abs. 5 BPV.

⁴⁴³ Art. 4 VBPV; § 138 Abs. 2 VVO ZH.

⁴⁴⁴ § 138 Abs. 2 VVO ZH; vgl. auch Handbuch Personalrecht ZH > Rechte und Pflichten > Mitarbeiterbeurteilung.

Personalrecht des Kantons Aargau der wesentliche Inhalt des Gesprächs in einem gemeinsam unterzeichneten, vertraulichen Kurzprotokoll festzuhalten.⁴⁴⁵

B. Differenzbereinigungsverfahren

Für den Fall, dass Angestellte mit ihrer Beurteilung nicht einverstanden sind, sehen sowohl das Personalrecht des Bundes wie auch des Kantons Zürich ein Differenzbereinigungsverfahren vor: Im Bund können Angestellte, die mit der Personalbeurteilung nicht einverstanden sind, innerhalb von vierzehn Tagen seit der Unterzeichnung des Beurteilungsformulars bei der Person, denen ihre Vorgesetzte oder ihr Vorgesetzter direkt unterstellt ist, schriftlich eine Überprüfung verlangen. Diese führt mit beiden am strittigen Mitarbeitergespräch Beteiligten ein Gespräch und entscheidet innerhalb von vierzehn Tagen.⁴⁴⁶ Für den Fall, dass keine Einigung erzielt wird, sehen die Bundesämter eine weitere Stelle innerhalb des Amtes vor, bei der schriftlich eine weitere gesprächsweise Überprüfung verlangt werden kann. Es gelten die gleichen Fristen.⁴⁴⁷ Im Differenzbereinigungsverfahren kann die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter eine Person ihres Vertrauens beiziehen und dieser Einsicht in die Unterlagen gewähren.⁴⁴⁸

Im Kanton Zürich ist ebenfalls vorgesehen, dass die Angestellten eine Besprechung mit der oder dem nächsthöheren Vorgesetzten über die Beurteilung verlangen und dabei eine Person ihres Vertrauens beiziehen können.⁴⁴⁹ Im Personalrecht des Kantons Zürich gibt es jedoch weder einen Anspruch der Mitarbeitenden, das Gespräch mit der bzw. dem nächsthöheren Vorgesetzten alleine zu führen, noch einen Anspruch der direkten Vorgesetzten, bei der Besprechung dabei zu sein. Über die Teilnahme der bzw. des direkten Vorgesetzten am Gespräch entscheidet einzig die oder der nächsthöhere Vorgesetzte.⁴⁵⁰ Anders als im Bund ist gesetzlich keine Frist vorgeschrieben, innert welcher ein solches Differenzbereinigungsverfahren verlangt werden muss.⁴⁵¹

⁴⁴⁵ § 18 Abs. 3 PersG AG.

⁴⁴⁶ Art. 15 und Art. 16 BPV; Art. 6 VBPV.

⁴⁴⁷ Art. 15 und Art. 16 BPV; Art. 6 VBPV.

⁴⁴⁸ Art. 6 Abs. 3 BPV.

⁴⁴⁹ § 138 Abs. 3 VVO ZH; vgl. auch Handbuch Personalrecht ZH > Rechte und Pflichten > Mitarbeiterbeurteilung.

⁴⁵⁰ § 138 Abs. 3 VVO ZH; vgl. auch Handbuch Personalrecht ZH > Rechte und Pflichten > Mitarbeiterbeurteilung.

⁴⁵¹ Vgl. § 138 Abs. 3 VVO ZH.

C. Kenntnissnahme und Dokumentation

Sowohl das Bundespersonalrecht wie auch das Personalrecht des Kantons Zürich enthalten Bestimmungen zur notwendigen Dokumentation der Personalbeurteilung. Wie erwähnt, sind der Beurteilungsbogen bzw. das Beurteilungsf formular von beiden Seiten zu unterschreiben. Im Kanton Zürich bildet der Beurteilungsbogen Teil der Personalakten, und der beurteilten Person wird eine Kopie übergeben.⁴⁵² Im Bund nimmt der oder die *nächst höhere* Vorgesetzte von der Zusammenfassung und dem Gesamtbild der Personalbeurteilung Kenntnis. Er oder sie kann Einsicht in das ganze Beurteilungsdossier nehmen.⁴⁵³ Die gute Dokumentation ist aus rechtlicher Sicht im Hinblick auf allfällige spätere Differenzen und Gerichtsverfahren sehr wichtig, weil sich damit anschliessende Personalmassnahmen (z.B. Kündigungen) für Gerichte nachvollziehbar belegen und begründen lassen.

D. Beurteilungsintervall

Das jeweils anwendbare Personalrecht legt fest, wie häufig bzw. in welchen Fällen eine Leistungsbeurteilung bzw. ein Mitarbeitergespräch stattfinden muss. Im Bund müssen die Vorgesetzten jährlich ein Mitarbeitergespräch und eine Personalbeurteilung durchführen.⁴⁵⁴ Im Kanton Zürich haben die Angestellten Anspruch auf *regelmässige* Beurteilung von Leistung und Verhalten und sind einmal pro Jahr zu beurteilen.⁴⁵⁵ Im Kanton Zürich sind zusätzliche Mitarbeiterbeurteilungen für bestimmte Situationen gesetzlich vorgesehen, so zum Beispiel, bevor ein Verweis ausgesprochen wird.⁴⁵⁶

Mit Blick darauf, dass ein Mitarbeitergespräch der Sachverhaltsfeststellung und der Führung des Personals dient, kann es sich anbieten, häufiger als gesetzlich vorgeschrieben ein Mitarbeitergespräch zu führen. Die Angaben in den Personalrechten sind als Minimalerfordernisse zu verstehen. Insbesondere in schwierigen Fällen sollten das Mitarbeitergespräch und die Dokumentation hiervon genutzt werden, um später über Grundlagen für allfällige Personalmassnahmen zu verfügen.

⁴⁵² § 138 Abs. 4 VVO ZH.

⁴⁵³ Art. 5 Abs. 1 VBPV.

⁴⁵⁴ Art. 15 Abs. 1 BPV.

⁴⁵⁵ § 46 Abs. 1 PG ZH; § 136 Abs. 1 VVO ZH.

⁴⁵⁶ Vgl. § 30 Abs. 3 PG ZH.

§3 Rechtliche Bedeutung und Konsequenzen

Vorab ist Folgendes festzuhalten: Nach Lehre und Praxis dient die Personalbeurteilung «lediglich» der Sachverhaltsfeststellung und als Begründung für Beförderung, Rückstufung sowie dergleichen. Sie lässt sich einzig im Zusammenhang mit solchen Anordnungen im Rechtsmittelverfahren überprüfen. Sie stellt aber nicht selbst ein Anfechtungsobjekt dar.⁴⁵⁷

Was die rechtlichen Konsequenzen der Personalbeurteilung im Einzelnen betrifft, so knüpfen die verschiedenen Personalrechte sehr unterschiedliche Rechtsfolgen daran. Es muss immer das jeweilige Personalrecht konsultiert werden, um die möglichen Massnahmen zu eruieren. Es sei auf folgende Beispiele aus dem Bund und dem Kanton Zürich verwiesen:

Die wichtigsten rechtlichen Konsequenzen der Personalbeurteilung spezifisch im Bund sind wie folgt:

- *Entlöhnung*: Bei den Beurteilungsstufen 3 und 4 muss eine Lohnerhöhung stattfinden (Anspruch), wobei die Prozentsätze in den beiden Beurteilungsstufen unterschiedlich sind. Bei der Beurteilungsstufe 2 *kann* der Lohn um 1 % erhöht werden, bei der Beurteilungsstufe 1 *kann* der Lohn um höchstens 4 % des Höchstbetrags der Lohnklasse gesenkt werden.⁴⁵⁸ Die Lohnentwicklung wird allerdings nur dann gewährt, wenn die angestellte Person während der Beurteilungsperiode trotz längerer Abwesenheiten genügend lange anwesend war, damit ihre Leistung, ihr Verhalten und ihre Fähigkeiten beurteilt werden können.⁴⁵⁹
- *Entwicklungsmassnahmen*: Bei Leistungen der Beurteilungsstufe 1 sind Entwicklungsmassnahmen zu treffen, oder es ist eine weniger anforderungsreiche Stelle zuzuweisen.⁴⁶⁰
- *Kündigung*: Wenn bei Leistungen der Beurteilungsstufe 1 die Entwicklungsmassnahmen nicht zu besseren Leistungen führen, dann wird das Arbeitsverhältnis gekündigt.⁴⁶¹

⁴⁵⁷ Für den Kanton Zürich: Urteil VGer ZH VB.2018.00316 vom 4. Juni 2018, E. 2; vgl. bereits Urteil VGer ZH PB.2006.00025 vom 24. Januar 2007, E. 1.2 mit Hinweisen und für den Bund Urteil BVGer A-4699/2015 vom 11. April 2016, E. 4.

⁴⁵⁸ Art. 15 Abs. 1 BPG; Art. 39 Abs. 2–5 BPV.

⁴⁵⁹ Art. 15 Abs. 3^{bis} BPV.

⁴⁶⁰ Art. 42 Abs. 1 BPV.

⁴⁶¹ Art. 42 Abs. 1 BPV.

Die wichtigsten rechtlichen Konsequenzen der Personalbeurteilung spezifisch im Kanton Zürich sind wie folgt:

- *Entlohnung*: Bei Qualifikationen mit «gut», «sehr gut» oder «vorzüglich» kann es unter bestimmten Voraussetzungen eine individuelle Lohnerhöhung geben, doch besteht kein Anspruch darauf.⁴⁶²
- *Verweis*: Ein Verweis kann nur ausgesprochen werden, wenn vorgängig eine Personalbeurteilung erfolgte.⁴⁶³

Generell lässt sich festhalten, dass die Personalbeurteilung insbesondere für das spätere Ausstellen von Arbeitszeugnissen sowie für die Sachverhaltsfeststellung und Begründung im Hinblick auf eine Kündigung wegen mangelhafter Leistung oder mangelhaften Verhaltens eine wichtige Grundlage bildet.⁴⁶⁴

Was das *Mitarbeitergespräch im Besonderen* betrifft, so besteht die rechtliche Bedeutung vor allem im Folgenden:

- *Rechtliches Gehör*: Möglichkeit, einer angestellten Person im Hinblick auf Personalmassnahmen das rechtliche Gehör zu gewähren.⁴⁶⁵ Um in einem allfällig späteren Gerichtsverfahren beweisen zu können, dass das rechtliche Gehör gewährt wurde, muss dies schriftlich festgehalten werden.
- *Feststellung Sachverhalt*: Die Durchführung des Mitarbeitergesprächs dient auch der Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, indem im Gespräch noch bestehende Lücken bei der Personalbeurteilung oder Missverständnisse geklärt werden können.
- *Personalentwicklung/Führung sowie Wahrnehmung Fürsorgepflicht*: Es erfolgt eine fundierte Rückmeldung, die gegenseitige Aufnahme von Wünschen sowie Herausforderungen und es werden Lösungsmöglichkeiten besprochen. Zudem werden für die nächste Periode wiederum Leistungs- sowie Verhaltensziele vereinbart.

⁴⁶² Vgl. § 17 PVO ZH, § 18 PVO ZH und § 20 PVO ZH. Umgekehrt sieht § 19 PVO ZH die Möglichkeit vor, bei mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens von Angestellten Lohnrückstufungen vorzunehmen. In diesem Fall ist das Verfahren nach § 19 Abs. 2 PVO ZH einzuhalten.

⁴⁶³ Vgl. § 30 Abs. 3 PG ZH.

⁴⁶⁴ Vgl. z.B. Urteil BGer 8C_701/2019 vom 16. Januar 2020.

⁴⁶⁵ Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör in der Bundesverfassung (Art. 29 Abs. 2 BV) ergibt sich kein Anspruch auf Gewährung in einer bestimmten Form.

§4 Q & A

A. X. arbeitet für den Kanton Zürich. Muss das Mitarbeitergespräch protokolliert werden?

Nein, das Personalrecht des Kantons Zürich sieht keine Protokollierung für das Mitarbeitergespräch vor. Bei Differenzen sollte zumindest das zweite Gespräch vor dem nächsthöheren Vorgesetzten mit Blick auf allfällige spätere Beweisschwierigkeiten wenigstens in zusammenfassender Form schriftlich festgehalten werden.⁴⁶⁶

B. X. arbeitet für den Kanton Zürich. Was ist, wenn er nach fünf Wochen eine andere Beurteilung verlangt?

Anders als im Bund sieht das Personalrecht des Kantons Zürich keine Frist vor, in- nert welcher eine Beurteilung durch den nächsthöheren Vorgesetzten verlangt werden muss. Das ist eine Lücke, die nach den anerkannten Regeln der Lückenfüllung zu schliessen ist. Insbesondere bietet es sich an, wie im Bund grundsätzlich auf 14 Tage abzustellen. Fünf Wochen sind zu lang.

C. X. ist ein Angestellter im Kanton Zürich. Er hat eine gute Qualifikation erhalten. Hat er Anspruch auf eine Lohnerhöhung? Gegebenenfalls in welcher Höhe?

Im Kanton Zürich hat man keinen Anspruch auf eine Lohnerhöhung. Im Kanton Zürich ist dies vielmehr als «Kann-Vorschrift» ausgestaltet.⁴⁶⁷ Es kommt aber immer auf das jeweilig anwendbare Personalrecht an.

⁴⁶⁶ Vgl. Handbuch Personalrecht ZH > Rechte und Pflichten > Mitarbeiterbeurteilung.

⁴⁶⁷ Vgl. § 17 und § 18 PVO ZH.

§5 Muster und Checklisten: Checkliste Personalbeurteilung / Mitarbeitergespräch

- (1) Welche Beurteilungskriterien sind gemäss einschlägigem Personalrecht anwendbar?
- (2) Welche Leistungs- und Verhaltensziele wurden für die konkrete Beurteilungsperiode vereinbart, und inwiefern wurden diese erreicht?
- (3) Welche Beurteilungsstufen hat die angestellte Person erreicht?
- (4) Beurteilungsbogen oder -formular vorbereiten.
- (5) Rechtzeitig Termin für Mitarbeitergespräche abmachen, damit sich alle beteiligten Personen darauf vorbereiten können. Fristen und Beurteilungsperioden einhalten.
- (6) Mitarbeitende zur Vorbereitung erinnern. Sind den Mitarbeitenden die Beurteilungskriterien und das Beurteilungsverfahren bekannt?
- (7) Müssen allenfalls besondere Beweismassnahmen etc. getroffen werden?
- (8) Welche Formen der Dokumentation sind einzuhalten? Allenfalls: Hat der Arbeitgeber/die angestellte Person den Beurteilungsbogen unterschrieben?
- (9) Ablegen im Personaldossier?
- (10) Evtl. Weiterleiten an andere Stelle (z.B. Statistik)?