

Titel:

erfolgloses Konkurrentenverfahren - Verbeamtung von Tarifbeschäftigten

Normenketten:

GG Art. 19 Abs. 4, Art. 33 Abs. 2

BBG § 8

Leitsätze:

1. Aus der Quotierung für die Vergabe von Notenstufen ergibt sich keine dem Gebot der individuellen leistungsgerechten Beurteilung widersprechende „Synchronisierung“ von dienstlicher Beurteilung und Auswahlentscheidung in dem Sinne, dass bereits mit der Beurteilungserstellung die Auswahlentscheidung bewusst vorgenommen wird; sie ist vielmehr sogar geeignet, die an alle zu beurteilenden Bewerberinnen und Bewerber gleichmäßig anzulegenden Maßstäbe durch die Festlegung von Quoten zu verdeutlichen und zu konkretisieren. (Rn. 43) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Gewichtung einzelner Beurteilungsmerkmale unterliegt dem Organisationsermessen des Dienstherrn. (Rn. 45) (redaktioneller Leitsatz)
3. Erfolgt die dienstliche Beurteilung im Ankreuzverfahren für die Einzelbewertungen ohne zusätzliche individuelle textliche Begründung, ist in dem abschließenden Gesamturteil eine Würdigung, Gewichtung und Abwägung der einzelnen bestenauswahlbezogenen Gesichtspunkte vorzunehmen. (Rn. 48) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Recht der Bundesbeamten, Verbeamtung von Tarifbeschäftigten, Einstellungskonkurrenz, Ausschreibungspflicht gemäß § 8 BBG, Ankreuzverfahren bei Beurteilungen, Ausschreibungspflicht, Bewerbungsverfahrenanspruch, dienstliche Beurteilung, Ankreuzverfahren

Fundstelle:

BeckRS 2020, 3262

Tenor

1. Der Antrag wird abgelehnt.
2. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Der Streitwert wird auf 7.177,14 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin begehrt ihre Verbeamtung in der Laufbahn des mittleren Dienstes.

2

Am 20. November 2018 schrieb die Antragsgegnerin intern unter der Kennziffer „2018-Verbeamtung mittlerer Dienst“ Stellen zur Verbeamtung in der Laufbahn des mittleren Dienstes aus. Zielgruppe für eine Ernennung im Eingangsamtsamt in der Besoldungsgruppe A 6 BBesO seien hiernach Tarifbeschäftigte des mittleren Dienstes in den Entgeltgruppen 5 bis E 9a, die in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis stehen und eine Beschäftigungszeit von mindestens einem Jahr beim Bundesamt (oder Arbeitgeber Bund im Anwendungsbereich des TVöD) hätten. Nach Darstellung der Anforderungen für eine Berufung in das Beamtenverhältnis wies die Antragsgegnerin unter „Anmerkungen“ darauf hin, dass die Ausschreibung der Verbeamtungsaktion kein Aufstiegsverfahren sei, sondern eine Verbeamtung nur in den jeweiligen vergleichbaren Laufbahngruppen vorgenommen werde. Bei Erfüllung der Anforderungen an eine Verbeamtung erfolge die Auswahl nach dem Gebot der Bestenauslese aus Art. 33 Abs. 2 GG, die

Leistungsstärke werde mittels einer Anlassbeurteilung festgestellt. Die Bewerbungsfrist endete zum 31. Dezember 2018.

3

Der Gesamtpersonalrat stimmte der beabsichtigten Verbeamtungsaktion im Vorfeld am 9. November 2018 gemäß § 76 Abs. 2 Nr. 8 BPersVG zu, die Gesamtvertrauensperson schwerbehinderter Menschen sowie die Gleichstellungsbeauftragte erhoben keine Einwendungen gegen die beabsichtigte Maßnahme.

4

Die ... 1977 geborene Antragstellerin ist seit ... 2016 Tarifbeschäftigte im öffentlichen Dienst der Antragsgegnerin und in die Entgeltgruppe 6 TVöD eingruppiert. Sie bewarb sich am 26. November 2018 auf die Ausschreibung der Antragsgegnerin zur Verbeamtung in der Laufbahn des mittleren Dienstes vom 20. November 2018.

5

Am 4. April 2019 fand unter Leitung des Vizepräsidenten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge Dr. ... eine Beurteilungskonferenz mit Abteilungs- und Gruppenleitern statt, in deren Rahmen darauf hingewiesen wurde, dass zukünftig bei Regelbeurteilungen in allen Laufbahnen zwingend die in der Beurteilungsrichtlinie festgelegten Richtwerte zur Vergabe der Noten 9 und 8 einzuhalten seien. Da die Zahl der Bewerbenden anlässlich der Verbeamtungsaktion im mittleren Dienst deutlich über den zur Verfügung stehenden Planstellen stehe, müsse auch die Note 7 reglementiert werden. Somit ergäben sich Richtwerte von 10 Prozent für die Note 9, 20 Prozent für die Note 8 und 30 Prozent für die Note 7, die zugleich als Mindestnote gelte. Es wurde auf die Bedeutung der Einhaltung der Richtwerte hingewiesen. Der Beurteilungszeitraum sei in der Regel die Zeit vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2018; soweit dieser aufgrund verschiedener Konstellationen nicht eingehalten werden könne, werde als zulässige Vergleichszeit das Jahr 2017 sowie Anfang 2019 herangezogen. Bei der Begründung des Gesamturteils einer dienstlichen Beurteilung sei eine Gewichtung vorzunehmen, die zwar seit Inkrafttreten der neuen Beurteilungsrichtlinie zum 1. Juni 2017 im dortigen Beurteilungsvordruck entfallen, nach Rücksprache mit dem BMI aber dennoch weiterhin vorzunehmen sei. Die Gewichtung der Einzelmerkmale müsse dabei auf die Anforderungen des Statusamtes bezogen sein. Der Dienstherr müsse dafür Sorge tragen, dass innerhalb der zu beurteilenden Gruppe die Gewichtung der Einzelmerkmale dienstlicher Beurteilungen einheitlich vorgenommen werde. Die zu gewichtenden Leistungsmerkmale seien der beigefügten Anlage 2 zu entnehmen.

6

Die Richtlinie für die Beurteilung von Beamtinnen und Beamten im Geschäftsbereich des BMI (ohne Bundespolizei) vom 7. April 2017, nach deren Maßgaben die Antragsgegnerin im verfahrensgegenständlichen Auswahlverfahren dienstliche Beurteilungen für die Bewerbenden erstellt hat, ist am 1. Juni 2017 in Kraft getreten. Der Hauptpersonalrat beim Bundesministerium des Innern hat dem Erlass dieser Richtlinie ausweislich eines Schreibens seiner Vorsitzenden vom 2. Mai 2017 gemäß § 76 Abs. 2 Nr. 3 BPersVG zugestimmt. Zur Ausgestaltung der dem Dienststellenleiter in den Beurteilungsrichtlinien für die Beurteilung von Beamtinnen und Beamten im Geschäftsbereich des BMI vom 13. September 2011 übertragenen Regelungsbefugnissen wurde eine Dienstvereinbarung zwischen dem Präsidenten des BAMF und dem Gesamtpersonalrat beim Bundesamt getroffen, welche die Antragsgegnerin auch für die streitgegenständliche Anlassbeurteilung heranzog.

7

Aus Anlass des aktuellen Bewerberfeldes im Rahmen der Verbeamtung von Tarifbeschäftigten im mittleren Dienst nahm die Antragsgegnerin eine Anpassung der Richtwerte dahingehend vor, dass die Note 9 zu 10%, Note 8 zu 20% und Note 7 zu 30% unter 5% Kulanz vergeben werden dürfe. Dem hat der Gesamtpersonalrat des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge am 10. April 2019 gemäß § 76 Abs. 2 Nr. 8 BPersVG zugestimmt. Die Gleichstellungsbeauftragte sowie die Gesamtschwerbehindertenvertretung erhoben gegen die beabsichtigte Maßnahme jeweils keine Einwendungen.

8

Mit E-Mail vom 15. April 2019 informierte der Referatsleiter Personalbetreuung, dass in Absprache mit dem Justizariat für das Bundesamt einheitlich zu gewichtende Einzelmerkmale festgelegt worden seien. Für die Laufbahn des mittleren Dienstes in den Besoldungsgruppen A 6 m bis A 8 betreffe dies die „Qualität und Verwertbarkeit“ der Arbeitsergebnisse sowie „Arbeitsmenge und Termingerechtigkeit“, Fachkenntnisse,

„Dienstleistungsorientierung“ hinsichtlich der Arbeitsweise und „Zusammenarbeit und teamorientiertes Handeln“ im Rahmen der sozialen Kompetenz.

9

Am 28. Juni 2019/ 4. Juli 2019 erstellte die Antragsgegnerin eine dienstliche Anlassbeurteilung der Antragstellerin, die den Beurteilungszeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2018 umfasst. Die Erstbeurteilung wurde durch die Referatsleiterin 31 D, die Zweitbeurteilung durch den Gruppenleiter 31 erstellt. Nach der Erst- und Zweitbeurteilung erzielte die Antragstellerin jeweils die Gesamtnote 5. Vor der Beurteilung fand am 11. Juni 2019 ein Gespräch mit der Antragstellerin statt. In der Leistungsbeurteilung erhielt die Antragstellerin die Gesamtnote 5 (Entspricht den Anforderungen in jeder Hinsicht), wobei die Notenskala von 1 (Entspricht in keinsten Weise den Anforderungen) bis 9 (Übertrifft die Anforderungen durch stets besonders herausragende Leistungen) reicht. Hinsichtlich der Bewertung der einzelnen Merkmale der Leistungsbeurteilung sowie der Eignungs- und Befähigungsbeurteilung wird auf die Beurteilung verwiesen. Zusammenfassend wurde die Erstbeurteilung damit begründet, dass die Arbeitsergebnisse der Antragstellerin häufig über den Anforderungen lägen und die Ergebnisse häufig ohne Änderungen verwertet werden könnten. Die Arbeitsmenge und das Tempo lägen gelegentlich über den Anforderungen. Die notwendigen Fachkenntnisse seien umfangreich und würden aktuell vorgehalten. Die übertragenen Aufgaben würden sachgerecht erledigt. Die Dienstleistungsorientierung sei häufig selbstverständlich und die Belange Dritter würden respektvoll reflektiert. Die Zusammenarbeit mit Vorgesetzten sowie Kollegen sei grundsätzlich freundlich und kooperativ. Mangels abweichender Erkenntnisse des Zweitbeurteilers ist keine abweichende Zweitbeurteilung erfolgt.

10

Die Beurteilung wurde der Antragstellerin am 13. November 2019 durch den Zweitbeurteiler eröffnet.

11

Gemäß dem Auswahlvermerk der Antragsgegnerin vom 22. November 2019 sei zum Zeitpunkt der internen Stellenausschreibung 2018 - Verbeamtung von Tarifbeschäftigten im mittleren Dienst von voraussichtlich 600 zu vergebenden Planstellen der Besoldungsgruppe A 6 ausgegangen worden, zum Zeitpunkt der Auswahlentscheidung stünden nunmehr 670 Planstellen zur Verfügung. Von 1.075 Bewerbungen hätten 962 Bewerbende die formalen Anforderungen des Stellenprofils erfüllt, 10 Widersprüchen gegen Absagen aus formalen Gründen sei jedoch abgeholfen worden, für weitere 10 Bewerbende sei das Auswahlverfahren aufgrund Elternzeit oder Krankheit unter Vorhaltung entsprechender Planstellen zurückgestellt worden. Nach aktuellem Stand verbleiben nach Ausscheiden weiterer Mitarbeitender aus dem Auswahlverfahren 876 zu berücksichtigende Anlassbeurteilungen, von denen 862 eröffnet und 14 auf dem Postweg in Kopie bekanntgegeben worden seien. In 876 Beurteilungen seien folgende Noten erzielt worden: Note 9 = 57, Note 8 = 179, Note 7 = 332, Note 6 = 273, Note 5 = 35. Die Anlassbeurteilungen seien in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Beurteilungsrichtlinie des BMI vom 7. April 2017 erfolgt, in sich schlüssig, für denselben Beurteilungszeitraum nach einheitlichen Maßstäben und Gewichtung besonderer Leistungsmerkmale erstellt worden. Die vorgegebenen Quotierungen der Noten 9,8 und 7 unter maximal 5% Überschreitung seien eingehalten. Somit seien die Anlassbeurteilungen als alleiniges Auswahlkriterium für die Auswahlentscheidung geeignet. Im Rahmen der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG würden 568 Bewerbende ausgewählt, die die Gesamtnote 9, 8 oder 7 erreicht haben. Deren Ernennungen würden vorbehaltlich der gesundheitlichen Eignung der erfolgreichen Bewerbenden, der Vorlage eines Führungszeugnisses ohne Eintrag und Zustimmung der Gremien erfolgen.

12

Der Gesamtpersonalrat stimmte der Verbeamtung der ausgewählten Bewerbenden gemäß § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG am 26. November 2019 zu. Die Gleichstellungsbeauftragte und die Gesamtvertrauensperson schwerbehinderter Menschen erhoben gegen die beabsichtigte Maßnahme jeweils keine Einwendungen.

13

Mit Schreiben vom 28. November 2019 informierte die Antragsgegnerin die Antragstellerin darüber, dass diese im weiteren Auswahlverfahren nicht berücksichtigt werde. Ihre Eignung, Befähigung und fachliche Leistung, nach der gemäß dem Gebot der Bestenauslese die Auswahl zur Verbeamtung von Tarifbeschäftigten erfolge, sei mittels einer Anlassbeurteilung festgestellt worden. In dieser sei die Antragstellerin mit der Gesamtnote 5 beurteilt worden, ins weitere Auswahlverfahren würden jedoch

lediglich Bewerbende einbezogen, die in der Anlassbeurteilung mit mindestens der Gesamtnote 7 beurteilt wurden.

14

Mit Schreiben ihres Bevollmächtigten vom 9. Dezember 2019 ließ die Antragstellerin Widerspruch gegen ihre Nichtberücksichtigung bei der Auswahlentscheidung der Antragsgegnerin erheben.

15

Mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 9. Dezember 2019, beim Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach per beA eingegangen am 10. Dezember 2019, ließ die Antragstellerin im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes beantragen,

Der Antragsgegnerin wird durch Erlass einer einstweiligen Anordnung untersagt, bis zwei Wochen nach Rechtskraft einer Entscheidung über den Widerspruch der Antragstellerin gegen die Auswahlentscheidung der Beamteneinstellung 2019 beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur erstmaligen Einstellung von Beamten im Eingangsamts des nicht-technischen mittleren Dienstes Planstellen zu besetzen, bis über das Beförderungsbegehren der Antragstellerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut entschieden worden ist.

16

Zur Antragsbegründung wurde in rechtlicher Hinsicht ausgeführt, das grundrechtsgleiche Recht der Antragstellerin auf ermessens- und beurteilungsfehlerfreie Einbeziehung in die Bewerberauswahl um die streitgegenständliche Einstellung sei offenkundig verletzt. Ein Anordnungsgrund bestehe in der unmittelbar bevorstehenden Vergabe der ausgeschriebenen Planstellen. Die Antragstellerin habe auch einen Anordnungsanspruch. Sie sei in einzelnen Beurteilungen ohne Begründung im Verhältnis zur Entfristungsbeurteilung um mehr als zwei Notenstufen schlechter bewertet worden. Ihr Bewerbungsverfahrensanspruch sei zudem bereits deshalb verletzt, weil die Antragsgegnerin die verfahrensgegenständlichen Stellen entgegen dem klaren Wortlaut des Gesetzes in § 8 Abs. 1 Satz 2 BBG und § 4 BLV nicht öffentlich ausgeschrieben habe. Es werde bestritten, dass zur vorangegangenen Begründung der tariflichen Beschäftigungsverhältnisse bereits eine öffentliche Ausschreibung erfolgt sei. Zudem beträfe diese Ausschreibung ausschließlich Tarifarbeitsverhältnisse, welche zudem befristet gewesen seien. Subjektive Rechte der Antragstellerin seien betroffen, da eine öffentliche Ausschreibung eine andere Gestaltung des zu erfüllenden Anforderungsprofils und Auswahlverfahrens und mithin die Möglichkeit für die Antragstellerin zur Folge gehabt hätte, im Auswahlverfahren erfolgreich zu sein. Zudem diene das Konkurrentenstreitverfahren der Einhaltung aller subjektiven Rechte der Gesamtheit möglicher Bewerber sowie dem Gebot möglichst effektiver Personalauswahl zur staatlichen Aufgabenerfüllung. Die Antragsgegnerin sei außerdem weder arbeits- noch tarifvertraglich berechtigt gewesen, dienstliche Beurteilungen für Tarifangestellte zu erstellen. Die Bundeslaufbahnverordnung sowie auf dieser beruhende Beurteilungsrichtlinien gälten ausschließlich für Beamte. Auch die Richtlinie des Innenministeriums vom 7. April 2017 binde die Antragstellerin nicht, da Adressat dieser die Personalverwaltungen der Behörden seien, eine rechtlich verbindliche Einführung in das Arbeitsverhältnis zwischen den Beteiligten jedoch nicht erfolgt sei. Die Antragsgegnerin habe insbesondere keine Dienstvereinbarung über Beurteilungsrichtlinien für Arbeitnehmer unter Zustimmung der Personalvertretung abgeschlossen. § 76 Abs. 2 Nr. 8 BPersVG hingegen sei nicht einschlägig, da die Antragstellerin als Angestellte bereits eingestellt sei. Es sei vielmehr unter Beachtung des Mitbestimmungsrechts des Personalrats eine Beurteilungsrichtlinie gemäß § 75 Abs. 2 Nr. 9 BPersVG zu erstellen und deren Inhalt rechtsverbindlich in den Arbeitsvertrag der Antragstellerin zu überführen. Die erforderliche öffentliche Ausschreibung werde jedoch selbst dann dazu führen, dass beamtenrechtliche Beurteilungen mit wohlwollenden Arbeitszeugnissen externer Bewerber zu vergleichen seien. Des Weiteren werde bzgl. der Korrektheit des Beurteilungsverfahrens in seiner Durchführung mit Nichtwissen bestritten, ob vor dem Beurteilungsstichtag ein Vorgespräch gemäß Ziff. 5 Abs. 2 der Beurteilungsrichtlinie stattgefunden habe, die Richtwerte zur Vergabe der Noten 9 und 8 eingehalten worden seien - wobei die Antragsgegnerin für die Note 7 eigenmächtig eine Quotierung eingeführt habe -, die Zweitbeurteiler der Personalverwaltung fristgemäß eine Übersicht über die voraussichtlichen Beurteilungsnoten zugeführt haben, die Anlassbeurteilungen zeitgerecht dem Personalreferat vorgelegt und eröffnet wurden und in geeigneter Weise ein Notenspiegel veröffentlicht wurde. Zudem bestünden Zweifel an der künftigen Verwendbarkeit der dienstlichen Beurteilungen für eine erneute Auswahlentscheidung, weil diese nicht mehr hinreichend aktuell seien. Die herangezogene Beurteilungsrichtlinie sei zudem materiell fehlerhaft, da sie keine Aussagen darüber treffe, welche Einzelmerkmale der dienstlichen Beurteilung

besonders und mit welchem Faktor gewichtet wurden. Es sei nicht nachzuvollziehen, ob die Leistungskriterien der Beurteilung nach Maßgabe der Anforderungen des Amtes oder der Laufbahngruppe gewichtet wurden. Die fehlende gewichtete Differenzierung nach sog. Superkriterien sei nicht mehr vom Beurteilungsermessen des Dienstherrn gedeckt. So sei nicht ersichtlich, weshalb für Beamte des mittleren Dienstes die mündliche und schriftliche Ausdrucksfähigkeit die gleiche Wertigkeit habe wie Arbeitsmenge und Arbeitserfolg, obwohl die rechtlich verbindliche Außendarstellung durch Beamte höherer Laufbahngruppen erfolge. Die Gleichgewichtung orientiere sich gerade nicht an den Anforderungen des jeweiligen Amtes bzw. der Laufbahngruppe, die gebotene Differenzierung sei unterlassen worden. In Entfristungsverfahren hingegen seien für die Beurteilung der Leistungen einzelne Leistungsmerkmale nicht gleichgewichtet worden; unter Anwendung der Gewichtungen gemäß der Entfristungsrichtlinie 2017 hätte die Antragstellerin eine erheblich bessere Bewertung erhalten. Soweit in der Beurteilung auf „einheitlich zu gewichtende Einzelmerkmale“ abgestellt werde, sei unbekannt, wo dies in der Beurteilungsrichtlinie geregelt sei. Zudem werde die Gewichtung als solche nicht angegeben, soweit bestimmte Einzelmerkmale als besonders zu gewichtende Leistungsmerkmale beschrieben werden. Die Beurteilung sei daher unschlüssig.

17

Mit Schriftsatz vom 10. Dezember 2019 erklärte die Antragsgegnerin, eine in der Verbeamtungsaktion 2018 ausgeschriebene Planstelle bis zur rechtskräftigen Entscheidung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, im Fall des Obsiegens der Antragstellerin bis zum rechtskräftigen Abschluss der zu wiederholenden Auswahlentscheidung freizuhalten.

18

Der Antragstellerbevollmächtigte beschränkte seinen Antrag gemäß § 123 Abs. 1 VwGO mit Schriftsatz vom 12. Dezember 2019 daraufhin wie folgt:

„Die Antragsgegnerin wird durch Erlass einer einstweiligen Anordnung verpflichtet, bis zwei Wochen nach Rechtskraft einer Entscheidung über den Widerspruch der Antragstellerin gegen die Auswahlentscheidung der Beamteneinstellung 2019 beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur erstmaligen Einstellung von Beamten im Eingangsamts des nicht-technischen mittleren Dienstes eine Planstelle zur Besetzung durch die Antragstellerin freizuhalten, bis über das Einstellungsbegehren der Antragstellerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut entschieden worden ist.“

19

Er forderte die Antragsgegnerin auf, Rechtsgrundlage, Aussteller und Bekanntgabedatum einschließlich Fundstelle der Veröffentlichung für die Beurteilungsrichtlinie des BMI vom 7. April 2017 zu nennen, und bestritt eine Zustimmung des zuständigen Personalrats mit Nichtwissen.

20

Mit Schriftsatz vom 18. Dezember 2019 beantragte die Antragsgegnerin, den Antrag abzuweisen, und führte zur Antragserwiderung in rechtlicher Hinsicht aus, dass der Antrag infolge doppelter Rechtshängigkeit bereits unzulässig sei. Die Antragstellerin habe am 25. November 2019 bereits beim Arbeitsgericht ... klageweise beantragt, die streitgegenständliche Beurteilung aus der Personalakte zu entfernen und die Beklagte zu verurteilen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts eine neue Beurteilung zu erstellen. Da beiden Verfahren derselbe Lebenssachverhalt der Auswahlentscheidung zur Verbeamtung im mittleren Dienst bei der Antragsgegnerin zugrunde liege, handle es sich um denselben Streitgegenstand. Der Antragstellerin stehe zudem kein Verfügungsanspruch zur Seite, weil die Bewerberauswahl rechtmäßig erfolgt sei. Zunächst werde zum Verhältnis der Anlassbeurteilung zum Entfristungsverfahren darauf hingewiesen, dass im Entfristungsverfahren 2017/2018 keine Beurteilungen, sondern Leistungsbewertungen erstellt wurden, die nicht in die Personalakte aufgenommen wurden. Mangels substantiiertem Vortrag zu Einzelnoten und Tätigkeit im betroffenen Zeitraum sei eine sachgerechte Erwiderung nicht möglich. Die fehlende öffentliche Ausschreibung verstoße nicht gegen § 8 Abs. 1 Satz 2 BBG, da es sich vorliegend nicht um Einstellungen von Beamtinnen und Beamten handele, sondern die ausgeschriebenen Planstellen in der Laufbahngruppe des mittleren Dienstes bereits über öffentliche Ausschreibungen mit Tarifbeschäftigten besetzt seien. Dies sei nach den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung auch zulässig. Folglich komme es mit der Verbeamtungsaktion nicht zu einer Neueinstellung von Personal, sondern lediglich zu einem Statuswechsel von Mitarbeitenden. Aus § 8 Abs. 1 Satz 2 BBG folge, dass behördenintern zu besetzende Stellen nicht öffentlich auszuschreiben seien. Selbst ein Verstoß gegen § 8 Abs. 1 Satz 2 BBG würde die Antragstellerin zudem nicht in ihren subjektiven

Rechten verletzen, da sich die Antragstellerin beworben habe und rechtsfehlerfrei in der Auswahl berücksichtigt worden und damit im Ergebnis nicht beschwert sei. Die Behauptung, bei öffentlicher Ausschreibung hätte die Antragstellerin aufgrund eines anderen Anforderungsprofils die Möglichkeit gehabt, das Auswahlverfahren zu bestehen, sei nicht nachvollziehbar. Durch eine externe Ausschreibung hätte sich ihre Verbeamtungschance aufgrund sicherer Vergrößerung des Bewerberkreises verringert. Die Antragstellerin habe im Rahmen der Verbeamtungsaktion auch dienstlich beurteilt werden dürfen, es gelte Ziffer 2.2 Abs. 1 der Richtlinie für die Beurteilung von Beamtinnen und Beamten im Geschäftsbereich des BMI, wonach Tarifbeschäftigte zu beurteilen seien, wenn dies bei Verbeamtung geboten sei. Insoweit sei die Beurteilungsrichtlinie gemäß deren Ziffer 1.1 auf Tarifbeschäftigte anzuwenden. Es gehe hingegen nicht darum, dass die Antragsgegnerin Beurteilungen für Tarifbeschäftigte einführen will. Die Antragsgegnerin habe vor Erstellung dieser Beurteilungsrichtlinie auch die Zustimmung des Hauptpersonalrates des BMI, in dem auch das BAMF als Geschäftsbereichsbehörde vertreten sei, eingeholt. Auch das Beurteilungsverfahren sei rechtmäßig erfolgt. Am 4. April 2019 habe eine Beurteilerkonferenz stattgefunden. Ausweislich des Auswahlvermerks seien die vorgegebenen Richtwerte eingehalten worden. Die zeitlichen Abläufe für Regelbeurteilungen seien nicht ohne Weiteres auf das hiesige Anlassbeurteilungsverfahren anzuwenden, in dem aufgrund des hohen Zeitaufwands enge Fristen nicht eingehalten werden könnten. Die Prüfung der formalen Verbeamtungsvoraussetzungen bei 1.074 Bewerbungen habe mehrere Monate in Anspruch genommen, Ende Mai 2019 hätten insgesamt 945 Anlassbeurteilungen bundesweit angefordert werden können, die Freigabe für die Eröffnung habe bis Mitte Oktober gedauert. Dies bedinge einen längeren Zeitraum zwischen Beurteilungsstichtag und Eröffnung. Schließlich stünden den Prozessbeteiligten bereits vor Abschluss des hiesigen Verbeamtungsverfahrens durch den Auswahlvermerk und das Gesamtranking die notwendigen Informationen zu den Noten zur Verfügung. Soweit der Antragstellerbevollmächtigte die künftige Verwendbarkeit der dienstlichen Beurteilung für Auswahlentscheidungen bezweifle, sei nicht nachvollziehbar, um welches Auswahlverfahren es sich handeln solle. Die Beurteilung leide auch nicht an den beanstandeten materiellen Fehlern. Zur Gewichtung der Leistungsmerkmale in den Anlassbeurteilungen habe es Vorgaben der Personalabteilung an die Erst- und Zweitbeurteilenden gegeben, bereits in der Beurteilungskonferenz sei auf die Erforderlichkeit einer einheitlichen Gewichtung der Einzelmerkmale hingewiesen worden, im Nachgang informierte Herr ... mit E-Mail vom 15. April 2019 über die notwendige Gewichtung der Einzelmerkmale. Aus der übersandten Übersicht gehe hervor, dass bei Beschäftigten des mittleren Dienstes auf nicht spitzenbewerteten Dienstposten folgende Leistungsmerkmale zu gewichten seien: Qualität und Verwertbarkeit, Arbeitsmenge und Termingerechtigkeit, Fachkenntnisse, Dienstleistungsorientierung, Zusammenarbeit und teamorientiertes Handeln. Eine Vorgabe hinsichtlich des Faktors für ein Einzelmerkmal sei nicht geboten gewesen, da im Verbeamtungsverfahren allein auf die gerundete Gesamtnote abgestellt werden könne, bei Notengleichheit mithin keine Binnendifferenzierung notwendig werde. Im Entfristungsverfahren hingegen seien Gewichtungsfaktoren vorzugeben gewesen, da in vielen Fällen von Notengleichheit bei der gerundeten Gesamtnote auf die auf zwei Nachkommastellen gerundete rechnerische Note abgestellt werden musste.

21

Mit Schriftsatz vom 10. Januar 2020 erwiderte der Antragstellerbevollmächtigte, dass keine doppelte Rechtshängigkeit vorliege. Die Klage gegen die dienstliche Beurteilung und der Eilantrag auf Freihaltung einer Planstelle würden verschiedene Streitgegenstände darstellen, da weder Lebenssachverhalt noch Antragstellung identisch seien. Auch die Verschlechterung des Gesamturteils der aktuellen dienstlichen Beurteilung im Vergleich zur Leistungsbewertung im Entfristungsverfahren um zwei Punkte habe die Antragsgegnerin nicht plausibel dargelegt; die Antragsgegnerin bezeichne die Leistungsbewertung im Entfristungsverfahren lediglich begrifflich anders, für das Verbeamtungsverfahren sei jedoch weder ein Systemwechsel erfolgt noch ein abweichender Bewertungsmaßstab zugrunde gelegt worden. Zum Erfordernis der öffentlichen Ausschreibung wurde ergänzend ausgeführt, dass diese gesetzliche Pflicht aus § 8 Abs. 1 Satz 2 BBG nicht unter dem Vorbehalt ihrer Erforderlichkeit stehe. Es handle sich um die erstmalige Begründung von Beamtenverhältnissen im Sinne von Einstellungen, da eine Einweisung von Tarifbeschäftigten in beamtenrechtliche Planstellen nicht stattgefunden habe, sondern ihr Arbeitsverhältnis vertraglich geregelt sei. Es gebe auch keine Planstellenanwartschaft, wie sie die Antragsgegnerin vorträgt; zudem könne ein Auswahlverfahren bezüglich bereits besetzter Planstellen nicht mehr durchgeführt werden. Es läge auch keine Ausnahme von der Ausschreibungspflicht vor. Ebenso seien allenfalls Tarifstellen für befristete Arbeitsverträge öffentlich ausgeschrieben worden, nicht Beamtenstellen; letztere

seien vom Haushaltsgesetzgeber zum Zeitpunkt der damaligen Ausschreibung noch gar nicht geschaffen gewesen. § 8 Abs. 1 Satz 2 BBG habe seine Grundlage in Art. 33 Abs. 2 GG. Vorliegend seien fast alle Bundesbürger, die nicht Mitarbeiter des BAMF seien, von der Möglichkeit der Bewerbung ausgeschlossen worden. Dies verletze auch subjektive Rechte der Antragstellerin aufgrund des mit der öffentlichen Ausschreibung einhergehenden Erfordernisses einer anderen Gestaltung des Auswahlverfahrens, dessen Ergebnis sich als anders und offen darstelle. Zur Beurteilungsrichtlinie des BMI wiederholte der Antragstellerbevollmächtigte seinen Einwand, dass diese auf die Antragstellerin als Tarifbeschäftigte rechtlich nicht anwendbar sei. Zudem verstoße sie gegen Art. 33 Abs. 2 GG, indem sie mittels ihres Anwendungsbereich gemäß Ziffer 2.2 ausblende, dass allen deutschen Staatsangehörigen nach Maßgabe des Leistungsprinzips Zugang zu öffentlichen Ämtern zu ermöglichen sei. Auch die Zustimmung des Hauptpersonalrats des BMI zu der Beurteilungsrichtlinie werde weiterhin bestritten; es handle sich um keine Dienstvereinbarung. Schließlich würden entsprechende Vorgaben der Personalabteilung auch nicht die unstrittig fehlende Gewichtung der Einzelmerkmale in der Beurteilungsrichtlinie des BMI selbst ersetzen, da ein solches Recht allenfalls Behördenleitern in Form von Dienstvorgesetzten, nicht jedoch Personalverwaltungen und Beurteilungskommissionen zustehe. Der Antragstellerbevollmächtigte verwies hierzu auf einen Beschluss des BVerwG vom 19. Dezember 2011 (1 WDS-VR 5/11). Ebenfalls sei keine Berechtigung für die Quotierung auch der Note 7 sowie die Festlegung der Note 7 als Mindestnote für die Verbeamtung ersichtlich. Ohne diese Quote hätte es mehr Beurteilungen mit der Gesamtnote 7 gegeben, letztlich sei hier bereits mit der Beurteilungsnote über die Einstellung entschieden worden, sodass die Vergabe der Beurteilungsnote im Widerspruch zum Leistungsprinzip den Auswahlvorgang vorweggenommen habe. Wenn das Bundesinnenministerium im Übrigen trotz Entfallens einer Gewichtung in der neuen Beurteilungsrichtlinie eine solche weiterhin wollte, wäre es seine Aufgabe gewesen, eine solche vorzunehmen. In der von der Antragsgegnerin angeführten Anlage 2 seien auch lediglich Eignungskriterien beschrieben, jedoch keine Gewichtungen von Leistungsmerkmalen samt Gewichtungsfaktoren. Da nicht nachvollziehbar sei, mit welchen Faktoren die besonders zu gewichteten Einzelmerkmale zu gewichten wären, sei der gesamte Beurteilungsvorgang nicht nachvollziehbar. Ein Leistungsvergleich sei nicht möglich, wenn die Gewichtung im Ermessen des Beurteilers stehe.

22

Mit Schriftsatz vom 27. Januar 2020 legte die Antragsgegnerin die im Entfristungsverfahren eingeholte Leistungsbewertung der Antragstellerin vor und führte hierzu aus, dass sich diese auf einen anderen Zeitraum beziehe. Eine Plausibilisierung der Notenunterschiede sei aufgrund Krankheit der damaligen Beurteilenden nicht möglich. Zur Geltung der Beurteilungsrichtlinie vom 7. April 2017 auf Tarifbeschäftigte führte sie vertiefend aus, dass sich diese der Beurteilungsrichtlinie selbst entnehmen lasse. Letztere müsse als Verwaltungsvorschrift auch nicht öffentlich bekannt gemacht werden, eine Bekanntgabe gegenüber denjenigen Behörden, an welche sie sich richte, sei ausreichend. Zudem habe die Stellenausschreibung darüber informiert, dass die Auswahl nach Art. 33 Abs. 2 GG erfolgen und die Leistungsstärke mittels Anlassbeurteilung festgestellt werde. Weiter sei die Dienstvereinbarung über die Regelungsstatbestände der Beurteilungsrichtlinie vom 13. September 2011 weiterhin anwendbar, da sie sich bereits ihrem Wortlaut nach auf eine Mehrzahl von Beurteilungsrichtlinien richte und sich mithin auch auf die der Beurteilungsrichtlinie vom 13. September 2011 nachfolgende Beurteilungsrichtlinie vom 7. April 2017 beziehe. Demnach sei Herr ... als Referatsleiter für die Beurteilung der Tarifbeschäftigten des mittleren Dienstes seines Referats zuständig. Abschließend stellte die Antragsgegnerin klar, dass sich Anlage 2 des Protokolls der Beurteilerkonferenz vom 4. April 2019 auf die Tabelle zur Gewichtung der Leistungsmerkmale, die im Nachgang mit E-Mail vom 15. April 2019 versendet wurde, beziehe. Die Festlegung einer einheitlichen Gewichtung sei ausweislich des Protokolls durch die Behördenleitung und mithin den Dienstherrn der Antragstellerin erfolgt.

23

Mit Schriftsatz vom 3. Februar 2020 betonte der Antragstellerbevollmächtigte, dass bei gleichem materiellen Bewertungsmaßstab der Abfall der Leistungen der Antragstellerin in der Beurteilung 2019 gegenüber der Leistungsbewertung 2017 ungeklärt sei, und wies darauf hin, dass eine Klage gegen die dienstliche Beurteilung nicht mehr anhängig sei. Er vertiefte sodann seine Ausführungen zum Erfordernis der öffentlichen Ausschreibung und zur Geltung der Beurteilungsrichtlinie auf die Antragstellerin und wies abschließend darauf hin, dass die Tabelle zur Gewichtung der Leistungsmerkmale im Gegensatz zum Entfristungsverfahren keine Gewichtungsfaktoren enthalte. Die Gewichtung der Faktoren liege im Belieben des Beurteilers, demgemäß sei keine gleichmäßige Ermessensausübung möglich. Das Gesamtergebnis

werde hierdurch unschlüssig und sei nicht ordnungsgemäß begründet. Die Beurteilerkonferenz sei zudem nicht die Behördenleitung und letztere nicht der Dienstherr der Antragstellerin, die einen Arbeitgeber habe.

24

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Behördenakten der Antragsgegnerin und die Gerichtsakte Bezug genommen.

II.

25

Der zulässige Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO ist unbegründet und bleibt deshalb ohne Erfolg.

26

Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag auch schon vor Klageerhebung eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung des Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (sog. Sicherungsanordnung). Dabei ist stets zwischen dem Anordnungsgrund, der insbesondere die Eilbedürftigkeit der vorläufigen Sicherung begründet, und dem Anordnungsanspruch, der mit dem materiellen Anspruch identisch ist, zu unterscheiden. Das Vorliegen beider ist glaubhaft zu machen, § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO, wobei die Kammer in beamtenrechtlichen Konkurrentenstreitigkeiten wegen des Grundsatzes der Ämterstabilität im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG stets eine umfassende tatsächliche und rechtliche Überprüfung des Auswahlvorgangs vornimmt. Das Verfahren darf nach Prüfungsmaßstab, -umfang und -tiefe nicht hinter einem Hauptsacheverfahren zurückbleiben (BVerwG, U.v. 4.11.2010 - 2 C 16/09 - juris Rn. 32).

27

1. Die Antragstellerin hat einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht.

28

Die Antragstellerin hat die besondere Eilbedürftigkeit der vorläufigen Sicherung ihres Bewerbungsverfahrensanspruchs dahingehend glaubhaft gemacht, dass durch die Ernennungen der ausgewählten Mitbewerber eine Erschöpfung des Stellenkontingents zur Verbeamtung von Tarifbeschäftigten in der Laufbahn des mittleren Dienstes zu besorgen ist. Zur Verhinderung einer Vereitelung ihres Bewerbungsverfahrensanspruchs aus Art. 33 Abs. 2 GG bedarf es mithin zur Gewährleistung effektiven verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Sicherungsanordnung gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Zusicherung der Antragsgegnerin vom 10. Dezember 2019, der Antragstellerin eine in der Verbeamtungsaktion 2018 ausgeschriebene Planstelle bis zur rechtskräftigen Entscheidung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes sowie im Fall des Obsiegens der Antragstellerin bis zum rechtskräftigen Abschluss der zu wiederholenden Auswahlentscheidung freizuhalten, lässt den Anordnungsgrund nicht entfallen. Sie gilt lediglich bis zu einer Entscheidung der Kammer im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes und verlagert damit die verwaltungsgerichtliche Überprüfung des Auswahlverfahrens nicht in ein Hauptsacheverfahren.

29

2. Der Antragstellerin steht jedoch kein Anordnungsanspruch zu, da sie nicht glaubhaft gemacht hat, dass die gegenständliche Auswahlentscheidung der Antragsgegnerin zur Verbeamtung von Tarifbeschäftigten im mittleren Dienst ihren Bewerbungsverfahrensanspruch verletzt.

30

a) Gemäß Art. 33 Abs. 2 GG hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Das in Art. 33 Abs. 2 GG und § 9 Satz 1 BBG statuierte Leistungsprinzip, welches für sämtliche Ernennungen gilt, dient zum einen dem öffentlichen Interesse an der bestmöglichen Besetzung der Stellen des öffentlichen Dienstes und vermittelt zum anderen Bewerbern ein grundrechtsgleiches Recht auf leistungsgerechte Einbeziehung in die Bewerberauswahl. Art. 33 Abs. 2 GG begründet einen Anspruch des Bewerbers, dass über seine Bewerbung in fehlerfreier Weise entschieden und sie nur aus Gründen zurückgewiesen wird, die durch den Leistungsgrundsatz gedeckt sind (vgl. BVerwGE 124, 99 - NVwZ 2006, 212). Wird dieses subjektive Recht aus Art. 33 Abs. 2 GG durch eine fehlerhafte Auswahlentscheidung des Dienstherrn verletzt, folgt daraus zwar regelmäßig nicht ein Anspruch

auf Beförderung oder Vergabe des begehrten Dienstpostens; der unterlegene Bewerber kann aber eine erneute Entscheidung über seine Bewerbung beanspruchen, wenn seine Auswahl möglich erscheint (BVerfG, B.v. 2.10.2007 - 2 BvR 2457/04 - NJW 2008, 194). Die Prognoseentscheidung über Eignung, Befähigung und fachliche Leistung erfolgt in der Auslegung und Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe, bei denen dem Dienstherrn ein gerichtlich nur beschränkt nachprüfbarer Beurteilungsspielraum zusteht. Das Gericht kann nur überprüfen, ob der Dienstherr die Begriffe Eignung, Befähigung und fachliche Leistung verkannt hat, ob er von einem unrichtigen Tatbestand ausgegangen ist, ob er das vorgeschriebene Verfahren eingehalten hat, ob er allgemein gültige Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachwidrige Erwägungen angestellt hat (BVerwG, U.v. 13.5.1965 - II C 146/62 - juris Rn.40; BVerfG, B.v. 20.9. 2016 - 2 BvR 2453/15 - juris Rn. 18).

31

b) Nach diesen Maßgaben erweist sich die Auswahlentscheidung der Antragsgegnerin jedenfalls im Ergebnis als rechtsfehlerfrei und verletzt die Antragstellerin nicht in ihrem Bewerbungsverfahrensanspruch aus Art. 33 Abs. 2 GG.

32

aa) Zunächst ist keine Verletzung einer Ausschreibungspflicht der Antragsgegnerin festzustellen. Im Übrigen würde vorliegend selbst ein Verstoß gegen § 8 Abs. 1 Satz 2 BBG den Schutzbereich des Bewerbungsverfahrensanspruchs der Antragstellerin ersichtlich eindeutig nicht berühren.

33

(1) Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 BBG sind zu besetzende Stellen auszuschreiben; bei der Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern muss die Ausschreibung öffentlich sein (§ 8 Abs. 1 Satz 2 BBG). Entschließt sich der Dienstherr jedoch - wie vorliegend -, Stellen behördenintern zu besetzen, so hat die Ausschreibung derselben folglich nicht öffentlich zu erfolgen (Battis, BBG, 5. Auflage 2017, § 8 Rn. 3; Schnellenbach, Konkurrenzen im öffentlichen Dienst, S. 157 Rn.3). Die vorliegende dienstliche Konkurrenz betrifft ausschließlich Tarifbeschäftigte der Antragsgegnerin, die eine Verbeamtung in der Laufbahn des mittleren Dienstes anstreben. Demgemäß richtete sich die am 20. November 2018 veröffentlichte Stellenausschreibung der Antragsgegnerin an Tarifbeschäftigte des mittleren Dienstes in den Entgeltgruppen 5 bis E 9a, die in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis stehen und eine Beschäftigungszeit von mindestens einem Jahr beim Bundesamt oder Arbeitgeber Bund im Anwendungsbereich des TVöD haben. Eine derartige Beschränkung des bewerbungsberechtigten Personenkreises liegt im Übrigen auch in der Organisationsfreiheit des Dienstherrn.

34

(2) Des Weiteren berührt selbst ein Verstoß gegen die öffentliche Ausschreibungspflicht vorliegend den Anspruch der Antragstellerin aus Art. 33 Abs. 2 GG nicht, weil sie auf ihre Bewerbung vom 26. November 2018 hin von der Antragsgegnerin in die verfahrensgegenständliche Auswahlentscheidung über Verbeamtungen in der Laufbahn des mittleren Dienstes einbezogen wurde. Sie wurde damit aufgrund des geltend gemachten Mangels weder von einer Bewerbung abgehalten, noch hatte dieser unter irgendeinem denkbaren Gesichtspunkt Einfluss auf die Auswahlentscheidung zu ihren Lasten. Als rein hypothetisch erweist sich in diesem Zusammenhang insbesondere die Annahme des Antragstellerbevollmächtigten, die Antragstellerin wäre aus einem Auswahlverfahren nach öffentlicher Ausschreibung unter Anwendung anderer Auswahlmittel mit Erfolg hervorgegangen. Abschließend ist anzumerken, dass die Antragstellerin eine Verletzung von Bewerbungsverfahrensansprüchen Dritter im verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzverfahren, das bereits ausweislich des klaren Wortlauts aus § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO als subjektives Rechtsbeanstandungsverfahren dem Schutz der Rechte der Antragstellerin dient, nicht geltend machen kann.

35

bb) Die Einwendungen der Antragstellerin gegen ihre der Auswahlentscheidung zugrunde gelegte Anlassbeurteilung vom 28. Juni 2019 / 4. Juli 2019 greifen nicht.

36

(1) Dienstliche Beurteilungen sind wegen der Beurteilungsermächtigung des Dienstherrn nur einer eingeschränkten gerichtlichen Prüfung zugänglich. Die Verwaltungsgerichte können nur prüfen, ob der Beurteiler einen unrichtigen Sachverhalt zugrunde gelegt hat, ob er den anzuwendenden Begriff oder den gesetzlichen Rahmen, in dem er sich frei bewegen kann, verkannt hat, ob allgemeine Bewertungsmaßstäbe

nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt worden sind und ob das vorgeschriebene Verfahren eingehalten ist. Soweit der Dienstherr Richtlinien für die Abfassung der dienstlichen Beurteilung erlassen hat, so sind die Beurteiler aufgrund des Gleichheitssatzes hinsichtlich des anzuwendenden Verfahrens und der anzuwendenden Maßstäbe an diese Richtlinien gebunden (BVerwG, B.v. 18.6.2009 - 2 B 64.08 - juris Rn. 6). Das Gericht hat dann auch zu kontrollieren, ob die Richtlinien eingehalten worden sind und ob sie mit den gesetzlichen Regelungen - speziell denen der maßgeblichen Laufbahnverordnung - sowie mit sonstigen gesetzlichen Vorschriften im Einklang stehen (stRspr, vgl. etwa BVerwG, U.v. 19.12.2002 - 2 C 31.01; U.v. 17.12.2003 - BVerwG 2 A 2.03 - juris Rn. 11; U.v. 21.03.2007 - 2 C 2/06 - juris Rn. 7).

37

(2) Die Antragstellerin hat Beurteilungsfehler nach diesen Maßgaben nicht glaubhaft gemacht.

38

(a) Zunächst ist festzuhalten, dass die Antragsgegnerin berechtigt ist, als Erkenntnismittel über die beruflichen Leistungen der Tarifbeschäftigten, welche sich auf die gegenständliche Stellenausschreibung vom 20. November 2018 beworben haben, sogenannte „Anlassbeurteilungen“ zu erstellen und ihrer Auswahlentscheidung zugrunde zu legen. Ausweislich Ziffer 1.1 der Richtlinie für die Beurteilung von Beamtinnen und Beamten im Geschäftsbereich des BMI (ohne Bundespolizei) vom 7. April 2017 (im Folgenden: Beurteilungsrichtlinie) erstreckt sich deren Anwendungsbereich auf Tarifbeschäftigte, soweit Anlassbeurteilungen nach Ziffer 2.2 zu erstellen sind, etwa, wenn dies bei Verbeamtungen geboten ist. Hierauf wies die Antragsgegnerin zudem in ihrer Ausschreibung zur Verbeamtungsaktion 2018 unter der Rubrik „Anforderungen“ auch ausdrücklich hin. Es erweist sich im Hinblick auf Art. 33 Abs. 2 GG als fehlerfrei, dass die Antragsgegnerin demgemäß zur Erlangung aktueller Leistungsbewertungen Anlassbeurteilungen für sämtliche Tarifbeschäftigte, die sich für eine Verbeamtung im mittleren Dienst beworben haben, nach Maßgabe der Beurteilungsrichtlinie erstellt hat. Da derartige Anlassbeurteilungen ausschließlich zum Zweck des Leistungsvergleichs im Rahmen einer Auswahlentscheidung über die Ernennung in ein Beamtenverhältnis erstellt werden, stehen entgegen der Auffassung des Antragstellerbevollmächtigten in diesem Zusammenhang nicht die Befugnis der Antragsgegnerin zu dienstlichen Beurteilungen von Tarifbeschäftigten und ein etwaiges Mitbestimmungsrecht des Personalrats gemäß § 75 Abs. 2 Nr. 9 BPersVG inmitten.

39

(b) Auch im Übrigen hat die Antragstellerin keine konkreten Tatsachen glaubhaft gemacht, welche in formeller Hinsicht rechtliche Bedenken gegen die Beurteilungsrichtlinie, die vom Bundesministerium des Innern als oberster Dienstbehörde erlassen wurde und sich an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als in seinem Geschäftsbereich nachgeordnete Behörde richtet, begründen. Zum Erlass der Beurteilungsrichtlinie, die eine Verwaltungsvorschrift darstellt, bedarf die Antragsgegnerin insbesondere keiner speziellen Ermächtigung (Bodanowitz in Schnellenbach/Bodanowitz, Dienstl. Beurteilung, 58. Aktualisierung, November 2017, Rn. 138). Die gemäß § 76 Abs. 2 BPersVG erforderliche personalvertretungsrechtliche Mitbestimmung ist ausweislich des Schreibens des Hauptpersonalrats beim Bundesministerium des Innern vom 2. Mai 2017 erfolgt.

40

(c) Es wurden keine Verstöße gegen Verfahrensvorschriften glaubhaft gemacht, die eine Verletzung der Antragstellerin in ihrem Bewerbungsverfahrenanspruch begründen.

41

Es ist zunächst nicht ersichtlich, inwieweit eine mögliche Nichteinhaltung der in der Beurteilungsrichtlinie bestimmten Zeitpunkte der Beurteilungskonferenz (Nr. 5.2), der Zuleitung einer Übersicht über voraussichtliche Beurteilungsnoten durch die Zweitbeurteilenden an die Personalverwaltung (Nr. 5.4 Abs. 1) und der Vorlage der eröffneten Beurteilungen (Nr. 5.5 Abs. 1) die Antragstellerin gegenüber Mitbewerbenden in ihrem Bewerbungsverfahrenanspruch zu verletzen vermag. Dies gilt, zumal sich das Auswahlverfahren für alle Bewerbenden in zeitlicher Hinsicht gleichgestaltete und zeitliche Verzögerungen dem Umstand geschuldet waren, dass die Antragsgegnerin nach eigenen Angaben im vorliegenden Verbeamtungsverfahren 1.074 Bewerbungen formal zu prüfen und insgesamt 945 Anlassbeurteilungen bundesweit einzuholen hatte.

42

Auch im Hinblick auf die Zuständigkeit der Beurteilenden begegnet das ausweislich Nr. 3 Abs. 1 der Beurteilungsrichtlinie zweistufig angelegte Beurteilungsverfahren der Beklagten weder abstrakt noch im vorliegenden Verfahren rechtlichen Bedenken. Soweit der Antragstellerbevollmächtigte vorbringt, die Dienstvereinbarung zwischen dem Präsidenten des Bundesamtes und dem Gesamtpersonalrat beim Bundesamt über die Bestimmung der zuständigen erst- und zweitbeurteilenden Führungskräfte im Sinne von Nr. 3 der Beurteilungsrichtlinie beziehe sich lediglich auf die zwischenzeitlich außer Kraft getretene Beurteilungsrichtlinie der Antragsgegnerin vom 13. September 2011, wurde in diesem Zusammenhang die Zuständigkeit der Erst- und Zweitbeurteiler (Frau ... als Referatsleiterin der Organisationseinheit 31D, Herr ... als Gruppenleiter 31) für die Abgabe der streitigen Anlassbeurteilung weder gerügt noch erweist sie sich aus sonstigen Gründe als zweifelhaft.

43

(d) Aus der Quotierung für die Vergabe der Noten 9, 8 und 7 ergibt sich auch keine dem Gebot einer individuellen leistungsgerechten Beurteilung widersprechende „Synchronisierung“ von dienstlicher Beurteilung und Auswahlentscheidung dahingehend, dass bereits mit der Beurteilungserstellung die Auswahlentscheidung bewusst vorweggenommen wird. Ein derartiger Verstoß gegen den Leistungsgrundsatz ist anzunehmen, wenn die Antragsgegnerin den Beurteilern vorgibt, Spitzennoten genauso oft zu vergeben, wie sie Beförderungsstellen ausgebracht bzw. zur Verfügung gestellt hat. Denn damit ist vorgezeichnet, dass mit einer Beurteilung nicht Eignung, Befähigung und fachliche Leistung eines Beamten bewertet werden, sondern dass eine in absoluten Zahlen vorgegebene Anzahl von Bestnoten vergeben werden soll, ohne dass dabei berücksichtigt werden kann, ob diese Anzahl mit der Anzahl der aufgrund der genannten Kriterien der Bestenauslese Besten tatsächlich übereinstimmt (OVG NRW, B.v. 15.3.2013 - 1 B 133/13 - juris Rn. 41). Eine derartige starre numerische Vorgabe der auszuwerfenden Höchstnoten ist im vorliegenden Verfahren allerdings gerade nicht erfolgt. Dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ausweislich der Angaben der Antragsgegnerin zur Beurteilungskonferenz am 4. April 2019 auch unterhalb der beiden Spitzennoten 9 und 8 einen Richtwert von 30 Prozent für die Vergabe der Note 7 festsetzte, führt zu keiner derartigen leistungswidrigen Vorgabe, sondern steht vielmehr im Ermessen des Dienstherrn und dient dem Zweck, den Beurteilenden wie Beurteilten durch die Richtwerte den Aussagegehalt der Gesamturteilsstufen und die gewollten Maßstäbe zu verdeutlichen und zu konkretisieren (vgl. etwa BVerwG, U.v. 26.6.1980 - 2 C 13/79 - juris Rn. 34; OVG Lüneburg, U.v.10.2.2015 - 5 LB 100/14 - juris Rn. 44). Sie stellt keinen unzulässigen Eingriff in die Beurteilungsfreiheit dar, sondern ist mit dem Zweck der dienstlichen Beurteilung vereinbar. Die Anlassbeurteilungen dienen vorliegend dem Vergleich der für eine Verbeamtung in der Laufbahn des mittleren Dienstes in Betracht kommenden Bewerbenden unter dem Gesichtspunkten der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung (Art. 33 Abs. 2 GG). Die Verdeutlichung und Konkretisierung der an alle zu beurteilenden Bewerbenden gleichmäßig anzulegenden Maßstäbe durch die Festlegung von Quoten beeinträchtigt diesen Vergleich nicht, sondern erleichtert ihn sogar. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als nachgeordnete Behörde setzt sich mit dieser Quotierung auch nicht hierarchiewidrig über Vorgaben des Bundesministeriums des Innern hinweg, dessen Beurteilungsrichtlinie Richtwerte lediglich für die Vergabe der Noten 9 und 8 in Nr. 4.4 Abs. 2 festsetzt. Denn seine Quotierung auch der Note 7 beschränkt sich auf die hier streitgegenständliche Verbeamtungsaktion beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angestellter Tarifbeschäftigter in der Laufbahn des mittleren Dienstes. Der Gesamtpersonalrat des Bundesamtes hat der Quotierung am 10. April 2019 gemäß § 76 Abs. 2 Nr. 8 BPersVG zugestimmt.

44

(e) Schließlich durfte die Antragsgegnerin im Rahmen des vorgenommenen Leistungsvergleichs auch einzelnen Auswahlkriterien besonderes Gewicht beimessen.

45

Maßgeblicher Zweck der vorliegenden sog. „Anlassbeurteilungen“ ist es, die Grundlage für einen Leistungsvergleich in dem an Art. 33 Abs. 2 GG zu messenden Auswahlverfahren zur Verbeamtung von Tarifbeschäftigten in der Laufbahn des mittleren Dienstes zu bilden. Daraus folgt die Notwendigkeit, schon bei Erstellung dieser Beurteilungen einheitliche Maßstäbe einzuhalten. Welches Gewicht allerdings den einzelnen Merkmalen einer Beurteilung beimessen wird, ist Sache des Dienstherrn, der freilich dafür Sorge zu tragen hat, dass innerhalb der Gruppe der hier beurteilten Tarifbeschäftigten diese Gewichtung einheitlich vorgenommen wird. Welche Methode er zur Erreichung dieses Ziels verwendet, unterliegt seinem Organisationsermessen. Hierzu erweist sich jedenfalls eine abstrakte Vorgabe des Dienstherrn, die

erläutert, welchen Einzelmerkmalen zu anderen Einzelmerkmalen welches Gewicht zugemessen wird, als geeignet. Ob diese Vorgabe allein sprachliche Mittel verwendet oder mathematisch exakt Faktoren für die Einzelmerkmale festlegt, die ihr unterschiedliches Gewicht zum Ausdruck bringen, unterliegt dem Organisationsermessen des Dienstherrn (BVerwG, U.v. 1.3.2018 - 2 A 10/17 - juris Rn. 45).

46

Vor diesem Hintergrund durfte die Antragsgegnerin rechtsfehlerfrei vorgeben, dass die Einzel-Leistungsmerkmale „Qualität und Verwertbarkeit“ der Arbeitsergebnisse, „Arbeitsmenge und Termingerechtigkeit“ der Arbeitsergebnisse, „Fachkenntnisse“, „Dienstleistungsorientierung“ und „Zusammenarbeit und teamorientiertes Handeln“ besonders zu gewichten sind. Dass es sich insoweit um Vorgaben der Behördenleitung handelt, welche in der Beurteilungsrichtlinie selbst nicht enthalten sind, steht der Einhaltung einheitlicher Maßstäbe in keinster Weise entgegen, da sich die entsprechenden Vorgaben zur Gewichtung durch den Dienstherrn im Rahmen der Beurteilungskonferenz vom 4. April 2019 sowie im Nachgang hierzu mit einer informierenden E-Mail des Personalreferats vom 15. April 2019 als hinreichend klar erweisen. Sie stellen sich auch im Hinblick auf die Anforderungen eines Beamten im mittleren Dienst nicht als ermessensfehlerhaft dar. Soweit die Antragstellerin rügt, dass mündliche und schriftliche Ausdrucksfähigkeit die gleiche Wertigkeit wie Arbeitsmenge und Arbeitserfolg hätten, obwohl regelmäßig erst Beamte des gehobenen und höheren Dienstes mit rechtlich verbindlicher Außendarstellung vertraut sind, greift dieser Einwand bereits deshalb nicht, weil ausweislich der Vorgaben der Antragsgegnerin zur Gewichtung einzelner Leistungsmerkmale dem Leistungsmerkmal „Arbeitsmenge und Arbeitserfolg“ im Gegensatz zu dem Kriterium der mündlichen und schriftlichen Ausdrucksfähigkeit gerade besonderes Gewicht beizumessen ist. Auch der Umstand, dass die Antragsgegnerin keine mathematisch exakten Faktoren zur Gewichtung vorgab, steht der Wahrung einheitlicher Maßstäbe im Zusammenhang mit der besonderen Gewichtung einzelner Leistungsmerkmale nicht entgegen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass sich das abschließende Gesamturteil einer dienstlichen Beurteilung nicht auf die Bildung eines arithmetischen Mittels aus einzelnen Leistungsmerkmalen beschränken darf, sondern vielmehr im Gesamturteil die unterschiedliche Bedeutung der Einzelbewertungen durch ihre entsprechende Gewichtung zum Ausdruck kommen muss (BVerwG, U.v. 17.9.2015 - 2 C 27/14 - juris Rn. 33, U.v. 1.3.2018 - 2 A 10/17 - juris Rn. 42).

47

(f) Auch das defizitäre Gesamturteil der gegenständlichen Anlassbeurteilung begründet im Ergebnis keinen Anordnungsanspruch zugunsten der Antragstellerin, da ihre Auswahl auch bei einer erneuten Auswahlentscheidung ausgeschlossen ist.

48

(aa) Die Antragsgegnerin entschied sich vorliegend in ihren Beurteilungsrichtlinien für ein Ankreuzverfahren für die Einzelbewertungen ohne zusätzliche individuelle textliche Begründungen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. etwa U.v. 17.9.2015 - juris Rn. 30 ff.) bedarf im Unterschied zu den Einzelbewertungen das Gesamturteil einer solchen dienstlichen Beurteilung sodann allerdings in der Regel einer gesonderten Begründung, um erkennbar zu machen, wie es aus den Einzelbegründungen hergeleitet wird. Das abschließende Gesamturteil ist durch eine Würdigung, Gewichtung und Abwägung der einzelnen bestenauswahlbezogenen Gesichtspunkte zu bilden. Gesamturteil und Einzelbewertungen einer dienstlichen Beurteilung müssen in dem Sinne miteinander übereinstimmen, dass sich das Gesamturteil nachvollziehbar und plausibel aus den Einzelbewertungen herleiten lässt. Je einheitlicher das Leistungsbild bei den Einzelbewertungen ist, umso geringer sind die Anforderungen an die Begründung für das Gesamturteil. Gänzlich entbehrlich ist eine Begründung für das Gesamturteil nur dann, wenn im konkreten Fall eine andere Note nicht in Betracht kommt, weil sich die vergebene Note - vergleichbar einer Ermessensreduzierung auf Null - geradezu aufdrängt.

49

(bb) Diesen Anforderungen genügt die zusammenfassende Begründung der Erstbeurteilung auf Seite 5 der Anlassbeurteilung bereits deshalb nicht, weil die Antragsgegnerin in dieser lediglich einzelne Leistungskriterien beschreibt. Dass es sich hierbei um die besonders zu gewichtenden Leistungskriterien handelt, kommt in ihrem Gesamturteil ebenso wenig zum Ausdruck wie eine Würdigung der genannten Kriterien im Verhältnis zu den übrigen Einzelbewertungen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Antragstellerin in vier von fünf Leistungsmerkmalen, denen die Antragsgegnerin grundsätzlich besonderes Gewicht beimisst, namentlich Qualität und Verwertbarkeit der Arbeitsergebnisse, Arbeitsmenge

und Termingerechtigkeit, Fachkenntnisse und Dienstleistungsorientierung, die Bewertung 6 („Entspricht den Anforderungen in jeder Hinsicht, wobei gelegentlich herausragende Leistungen erbracht werden“) erhalten hat.

50

(cc) Das festgestellte Begründungsdefizit der Anlassbeurteilung begründet vorliegend allerdings aus folgenden Erwägungen keinen Anordnungsanspruch zugunsten der Antragstellerin: Selbst bei Verletzung des Bewerbungsverfahrensanspruchs eines Bewerbers aus Art. 33 Abs. 2 GG durch eine fehlerhafte Auswahlentscheidung des Dienstherrn kann der unterlegene Bewerber gemäß Art. 33 Abs. 2, 19 Abs. 4 GG eine erneute Entscheidung über seine Bewerbung nur dann beanspruchen, wenn die Aussichten, im Falle eines ordnungsgemäßen Auswahlverfahrens zum Zug zu kommen, offen sind, das heißt, die Auswahl als möglich erscheint (st. Rspr.; vgl. etwa BVerfG, B.v. 25.11.2015 - 2 BvR 1461/15 - juris Rn. 19; BVerwG, U.v. 4.11.2010 - 2 C 16/09 - juris Rn. 32). Dies kann trotz des defizitären Gesamturteils der Anlassbeurteilung allerdings gerade nicht angenommen werden. Das Gesamturteil würdigt zwar die Einzelbewertungen nicht nachvollziehbar. Dieser Mangel betrifft ausweislich der Einzelbewertungen, in denen die Antragstellerin bzgl. der Leistungsmerkmale durchgehend mit den Noten 5 („Entspricht den Anforderungen in jeder Hinsicht“) und 6 („Entspricht den Anforderungen in jeder Hinsicht, wobei gelegentlich herausragende Leistungen erbracht werden“) sowie bzgl. Eignungs- und Befähigungsmerkmalen weit überwiegend mit C („Normal ausgeprägt“) beurteilt worden ist, und denen die Antragstellerin zu keinem Zeitpunkt substantiiert entgegengetreten ist, allerdings ausschließlich die Frage, ob die Antragstellerin möglicherweise die um eine Notenstufe bessere Gesamtnote 6 beanspruchen kann. Eine Verbesserung der Beurteilung der Antragstellerin um zwei Notenstufen und somit Erzielung der für die Übernahme in ein Beamtenverhältnis erforderlichen Gesamtnote 7 ist in Anbetracht der Einzelbewertungen hingegen ausgeschlossen.

51

(g) Etwas anderes ergibt sich schließlich auch nicht aus dem Verweis der Antragstellerin auf ihre Leistungsbewertung vom 27. Oktober 2017, in der sie die Gesamtnote 7 erzielte.

52

Die Leistungsbewertung der Antragstellerin vom 27. Oktober 2017 wurde auf Grundlage der Richtlinie für die Beurteilung von Tarifbeschäftigten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, die sich auf unbefristet zu besetzende Stellen bewerben (im Folgenden: Entfristungsrichtlinie), erstellt. Ausweislich deren Ziffer 1. ist diese Richtlinie anzuwenden bei der Beurteilung von Tarifbeschäftigten des BAMF in einem befristeten Arbeitsverhältnis aus Anlass von Bewerbungen auf unbefristet zu besetzende Stellen. Gemäß Ziffer 2. der Richtlinie dienen derartige Leistungsbewertungen als Grundlage für Auswahlentscheidungen zur Besetzung unbefristeter Stellen mit bislang befristet angestellten Tarifbeschäftigten. Damit betraf die Leistungsbewertung der Antragstellerin vom 27. Oktober 2017 ausschließlich das damalige Auswahlverfahren zur unbefristeten Anstellung von Tarifbeschäftigten. Ihre Wirkung erschöpft sich in eben diesem Verfahren. Die gegenständliche Anlassbeurteilung der Antragstellerin vom 28. Juni 2019 / 4. Juli 2019 stellt demgegenüber mithin gerade keine auf sie folgende dienstliche Beurteilung dar mit der Konsequenz, dass eine wesentliche Verschlechterung einer dienstlichen Beurteilung gegenüber einer Vorbeurteilung anzunehmen ist, die der Erläuterung bedurft hätte, oder auf die die Antragsgegnerin die Antragstellerin im Vorfeld der Beurteilung hätte hinweisen müssen. Die im Entfristungsverfahren erstellte Leistungsbewertung betraf im Gegensatz zu der verfahrensgegenständlichen Anlassbeurteilung vom 28. Juni 2019 / 4. Juli 2019, die Grundlage für die Auswahlentscheidung hinsichtlich einer Verbeamtung der Antragstellerin im mittleren Dienst bildet, nicht nur eine sachlich gänzlich andere Auswahlentscheidung, sondern folgte außerdem anderen Bewertungsmaßstäben, wie bereits aus der rechnerischen Ermittlung der Gesamtnote unter Vorgabe einer mathematisch exakten Gewichtung von Einzelleistungsmerkmalen gemäß der Entfristungsrichtlinie ersichtlich wird, und betrifft die damalige Leistung der Antragstellerin für die Zeit vom 16. März 2017 bis 15. September 2017 im Vergleich zum damaligen Bewerberfeld, bewertet durch Abteilungsleiter, wohingegen die zur streitgegenständlichen Auswahlentscheidung erstellte Anlassbeurteilung die Leistung, Eignung und Befähigung der Antragstellerin im Vergleich zu ihren Konkurrenten im vorliegenden Verbeamtungsverfahren für den Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2018 abbildet und von den Beurteilenden und erstellt wurde.

53

3. Nach alledem ist der Antrag mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1, § 161 Abs. 1 VwGO abzulehnen. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nummer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Anlehnung an die Streitwertberechnung im Hauptsacheverfahren, wonach gemäß § 52 Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 GKG der Streitwert die Hälfte der für ein Kalenderjahr zu zahlenden Bezüge mit Ausnahme nicht ruhegehaltstfähiger Zulagen beträgt. Die Hälfte der im angestrebten Amt (hier: Besoldungsgruppe A 6) zu zahlenden Bezüge beträgt 14.354,28 EUR, womit im vorliegenden Verfahren ein Streitwert in Höhe von 7.177,14 EUR festzusetzen ist.