VG Regensburg, Urteil v. 03.06.2020 – RN 1 K 18.1391

Titel:

Vergleich von Beamten unterschiedlicher Besoldungsgruppen

Normenketten:

LlbG Art. 1 Abs. 1, Art. 58 Abs. 2 S. 1

BayBG Art. 15

Leitsätze:

1. Dienstliche Beurteilungen sind wegen ihrer rechtlichen Ausgestaltung als persönlichkeitsbedingtes Werturteil von den Verwaltungsgerichten nur beschränkt überprüfbar. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Beurteilungen beschränkt sich auf die Prüfung, ob und inwieweit der Beurteiler einen unrichtigen und unvollständigen Sachverhalt zugrunde gelegt hat, ob er den gesetzlichen Rahmen oder anzuwendende Begriffe verkannt hat, ob er allgemeingültige Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt hat oder ob das vorgeschriebene Verfahren eingehalten ist. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Statusamt, Beurteilung, periodische dienstliche Beurteilung, Neubescheidung, Vergleichsgruppe, einheitlicher Beurteilungsmaßstab, Besoldungsgruppe, Vergleich von Beamten unterschiedlicher Besoldungsgruppen

Fundstellen:

BayVBl 2021, 136

BeckRS 2020, 41400

LSK 2020, 41400

Tenor

I.Der Widerspruchsbescheid des Bezirks N. vom 20.7.2018 wird aufgehoben.

II.Der Beklagte wird verurteilt, die dienstliche Beurteilung des Klägers, eröffnet am 28.5.2018, aufzuheben und den Kläger für den Zeitraum 1.1.2015 bis 31.12.2017 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut periodisch zu beurteilen.

III.Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

IV.Das Urteil ist in Ziffer III vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen seine ihm am 28.5.2018 eröffnete periodische dienstliche Beurteilung, die den Beurteilungszeitraum vom 1.1.2015 bis 31.12.2017 umfasst.

2

Der am 29.1.19 ... geborene Kläger steht als Verwaltungsoberinspektor (Besoldungsgruppe A 10) im Dienst des Beklagten und leistet seit …2016 seinen Dienst als Sachbearbeiter im Referat „Eingliederungshilfe zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben“ in der Sozialverwaltung des Beklagten. Zuvor war er vom … bis … im Bereich Eingliederungshilfe der Sozialverwaltung des Bezirks O ... tätig. Die Versetzung erfolgte auf seinen Antrag mit Wirkung vom … In einer ihm am 29.7.2010 eröffneten dienstlichen Beurteilung des Bezirks O ... („Beurteilung aus besonderem Anlass; Anlass: Zwischenbericht“; Beurteilungszeitraum … bis …) hat der Kläger als Probebeamter das Gesamturteil „…“ erhalten. In einer weiteren dienstlichen Beurteilung des Bezirks O ..., die ihm am 27.7.2011 eröffnet wurde („Beurteilung aus besonderem Anlass, Anlass: Probezeit“, Beurteilungszeitraum … bis …), erhielt er vor Ablauf der Probezeit

am 2.8.2011 das Gesamturteil „…“. In einer ihm am 15.1.2016 eröffneten periodischen Beurteilung (Beurteilungszeitraum … bis …) erhielt der Kläger durch den Bezirk O ... ein Gesamturteil von ebenfalls „…“.

3
Am 28.5.2018 (unstreitiger Tag der Eröffnung) ist der Kläger für den Beurteilungszeitraum „… bis …“ durch den Beklagten periodisch dienstlich beurteilt worden (beurteilender Dienstvorgesetzter: Bezirkstagspräsident Dr. H.). Die dienstliche Beurteilung umfasst die Tätigkeit des Klägers vom … bis … in der Dienststelle Bezirk O ... - Sozialverwaltung, sowie vom … bis … in der Dienststelle Sozialverwaltung des Bezirks N ... Der Kläger hat in der dienstlichen Beurteilung 2017 das Gesamturteil „…“ erhalten.

4
Die Einzelmerkmale des Klägers wurden wie folgt bewertet:

2.1 Fachliche Leistung:

Quantität … Qualität …

Serviceorientierung, insbesondere gegenüber dem Bürger/der Bürgerin …

Zusammenarbeit mit Kolleginnen, Kollegen und Vorgesetzten …

Führungserfolg (nur bei Führungskräften) …

2.2 Eignung

Auffassungsgabe …

Einsatzbereitschaft …

Geistliche Beweglichkeit …

Entscheidungsfreude …

Führungspotential …

2.3 Befähigung

Fachkenntnisse …

Mündliche Ausdrucksfähigkeit …

Schriftliche Ausdrucksfähigkeit …

Zielorientiertes Verhandlungsgeschick …

5
Unter 3. („Ergänzende Bemerkungen, soweit erforderlich“) heißt es: „Bei der Bildung des Gesamturteils wurden die bei den Einzelmerkmalen vergebenen Wertungen unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Amtes und der Funktion in einer Gesamtschau betrachtet und in etwa gleich gewichtet“.

6
Mit Schreiben vom 30.5.2018, beim Beklagten eingegangen am 1.6.2018 ließ der Kläger gegen die dienstliche Beurteilung „Widerspruch“ einlegen. Zur Begründung ließ er erklären, die Bewertungen seien im Schnitt … Punkte schlechter als bei letzten dienstlichen Beurteilung des Bezirks O ... vom 15.1.2016. Es habe Quotenvorgaben gegeben. Dies sei rechtswidrig. Die Leistung des Klägers liege bei 12 Punkten.

7
Im Widerspruchsverfahren erklärte Leitende Regierungsdirektorin K. (Sozialverwaltung des Beklagten) unter dem 9.7.2018 gegenüber der Personalverwaltung des Beklagten u.a., das Gesamturteil sei zwischen den beiden im Beurteilungszeitraum zuständigen Gruppenleitungen (Frau G., Frau K.-W.) im Referat II ausführlich diskutiert, bewertet und abgestimmt worden. Eine höhere Bewertung wäre gegenüber den anderen in Referat II mit … Punkten bewerteten Verwaltungsoberinspektorinnen und -inspektoren nicht vertretbar gewesen.

8

Mit Widerspruchsbescheid vom 20.7.2018 wies der Beklagte den Widerspruch zurück. Zur Begründung wurde u.a. ausgeführt, die Beurteilung sei das Ergebnis einer ausführlichen Beratung, Bewertung und Abstimmung zwischen den beiden im Beurteilungszeitraum zuständigen Gruppenleitungen (Verwaltungsamtsrätin G. und Verwaltungsamtfrau K.-W.) sowie einer weiteren Bewertung durch die Referatsleiterin Verwaltungsrätin B. und die Leiterin der Sozialverwaltung, Leitende Regierungsdirektorin K. als unmittelbare Vorgesetzte und Verfasserin des Beurteilungsvorschlags und abschließend durch den Beurteiler. Der Bezirk O ... habe zuletzt für den Kläger eine periodische Beurteilung für den Zeitraum vom … bis … erstellt. Für den Zeitraum vom … bis … sei keine Zwischenbeurteilung erstellt, sondern auf die Bewertung in der letzten periodischen Beurteilung verwiesen worden, da kein einjähriger Zeitraum bis zum Versetzungszeitpunkt zurückgelegt gewesen sei (Art. 57 Leistungslaufbahngesetz-LlbG-). Nach Aussage der Personalsachbearbeiterin des Bezirks O ...zu Beginn des Beurteilungszyklus am 13.12.2017 habe das Gesamturteil von … Punkten keine überdurchschnittlich gute Leistung, Eignung und Befähigung widergespiegelt. Vielmehr kämpfe der Bezirk O ... mit einer gewissen inflationären Vergabe der Gesamturteile und es erhalte bereits ein Großteil der Beamtinnen und Beamten der Besoldungsgruppe A 10 den Punktewert …2. Eine durchschnittliche Leistung, Eignung und Befähigung sei dort mit … Punkten bewertet worden. In der periodischen Beurteilung des Bezirks O ... zum Stichtag 1.7.2015 habe sich ein arithmetisches Mittel der Gesamturteile in der Besoldungsgruppe A 10 von … ergeben, der Median der Gesamturteile in dieser Besoldungsgruppe betrage …12. Der Bezirk O ... verwende ebenfalls eine Punkteskala von 1 - 16 Punkten. Demgegenüber stehe beim Bezirk N ... in der periodischen Beurteilung zum Stichtag 31.12.2017 ein arithmetisches Mittel in der Besoldungsgruppe A 10 von … Punkten, der Median der Gesamturteile betrage … Gerade beim Median sei die von den beiden Behörden zugrunde gelegte Verwendung unterschiedlicher Maßstäbe eindeutig sichtbar. Es gebe auch keinen Rechtsgrundsatz des Inhalts, dass Folgebeurteilungen bei gleichbleibender oder sich steigernder Leistung im gleichen Amt stets besser ausfallen müssten. Den Bewertungen in der neuen Beurteilungsrunde liege insgesamt ein anderer, beim Bezirk N ... strengerer Maßstab zugrunde. Ein Leistungsabfall liege nicht vor. Es gebe beim Bezirk Niederbayern kein starres System der Richtwertvorgabe, sondern Empfehlungen, die bestmöglich einzuhalten seien. Allerdings sei eine Formulierung in einem Schreiben vom 27.10.2017 zugegeben missverständlich. Unabhängig davon sei die Vorgabe von Richtwerten zulässig und in der Rechtsprechung akzeptiert.

9
Das genannte „Schreiben vom 27.10.2017“ befindet sich nicht in den vorgelegten Behördenakten. Zu finden ist dort eine E-Mail einer Frau G. (Bezirk Oberbayern) vom 12.6.2018 an Frau H. (Bezirk Niederbayern) mit Informationen zum Beurteilungssystem beim Bezirk O ... (arithmetisches Mittel, Median).

10
Der Widerspruchsbescheid wurde an die Vertreter des Klägers zu einem unbekannten Zeitpunkt ohne Rechtsmittelbelehrungversandt. Eine Rechtsmittelbelehrungwurde dem Klägervertreter mit Telefax vom 26.7.2018 nachgereicht.

11
Mit Schriftsatz vom 27.8.2018, bei Gericht am selben Tage eingegangen, ließ der Kläger (rechtzeitig) Klage erheben.

12
Der Kläger beantragt nunmehr:

1. Der Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 20.7.2018 wird aufgehoben.

2. Der Beklagte wird verurteilt, die dienstliche Beurteilung des Klägers, diesem eröffnet am 28.5.2018, aufzuheben und den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu beurteilen.

13
Zur Begründung ließ der Kläger ausführen, es fehle an einer individuellen, gerechten Bewertung. Die beim Beklagten angeordnete Beurteilungspraxis (lediglich Ausschöpfung eines Teilbereichs der Punkteskala) beschneide die beurteilenden Vorgesetzten wesentlich und führe dazu, dass das individuelle Leistungsvermögen nicht den Beurteilten gerecht werden könne.

14
Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

15
Beim Bezirk O ... sei eine durchschnittliche Leistung mit … Punkten bewertet worden (vgl. E-Mail der Frau H. vom 13.12.2017). Zum Stichtag 1.7.2015 habe sich beim Bezirk O ... in der Besoldungsgruppe A 10 ein arithmetisches Mittel der Gesamturteile von … ergeben, der Median der Gesamturteile sei bei … gelegen (vgl. E-Mail der Frau G. vom 12.6.2018). Die durchschnittliche Leistung des Klägers sei beim Bezirk N ... mit … Punkten zu bewerten. Richtwerte hätten beurteilende Personen beim Bezirk N ... zu keinem Zeitpunkt als zwingend erachtet.

16
In einer vorgelegten E-Mail der Frau H. (Referat Personalangelegenheiten des Bezirks N ...) an Frau K. und Frau B. erläutert diese, dass der Bezirk O ... mitgeteilt habe, das für die streitgegenständliche Beurteilung maßgebliche dortige Gesamturteil von … Punkten - eine Zwischenbeurteilung sei nicht erforderlich - spiegle keine überdurchschnittlich gute Leistung. Ein Großteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Besoldungsgruppe A10 erhalte im Bezirk O ... bereits die Punktzahl … Es sei Aufgabe des Bezirks eine durchschnittliche Leistung zu bewerten. Der Kläger sei in den beim Bezirk geltenden Beurteilungsmaßstab zu integrieren. In der Ergänzenden Bemerkungen sei - um die Vergabe des Gesamturteils transparent darzustellen - zusätzlich zu vermerken, dass die Beurteilung des Bezirks O ... bis einschließlich 31.5.2016 Berücksichtigung gefunden habe und der dortige Beurteilungsmaßstab dem Maßstab und der Vergleichsgruppe der Beamtinnen und Beamten des Bezirks N ...in der Besoldungsgruppe A 10 angepasst worden sei.

17
Der Beklagte ließ vorlegen: Schreiben der Hauptverwaltung des Bezirks N ... vom 27.10.2017 an Frau K. (Sozialverwaltung). Dort heißt es auf Seite 3 u.a.:

„Um verwaltungsintern ein ausgewogenes Beurteilungsergebnis zu erreichen, dürfen in der Besoldungsgruppe A 9/10 höchstens 35 Prozent der Beamtinnen und Beamten … und … Punkte erhalten. Für diese 35 Prozent darf ein Durchschnittswert von …Punkten nicht überschritten werden. Mindestens 65 Prozent der Beamtinnen und Beamten sind mit einem Gesamturteil von bis zu … Punkten zu beurteilen, für diese 65 Prozent darf ein Durchschnittswert von … Punkten nicht überschritten werden… Ich betone nochmals ausdrücklich …“

18
Der Kläger ließ unter dem 14.12.2018 u.a. entgegnen, im Bezirk O ...n werde der gesamte Punkterahmen ausgeschöpft und genutzt, im Bezirk N ... gebe es hingegen starre Punktevorgaben. Auch würden beim Bezirk N ... Beurteilungen ohne Mitwirkung der Betroffenen erfolgen. Es würden weder Mitarbeitergespräche noch Beurteilungsgespräche mit den Sachbearbeitern geführt. Ein Mindestmaß an Transparenz werde insoweit nicht gewahrt. Hinsichtlich der Beurteilungen beim Bezirk Oberbayern gebe es hingegen eine sehr hohe Transparenz und Akzeptanz.

19
Am 29.1.2019 ließ der Kläger eine E-Mail von Frau B. (Bezirk N ...) vom 10.11.2017 an unbekannt vorlegen. Dort heißt es im Hinblick auf die „periodische Beurteilung 2017“ u.a., es werde um Übermittlung der von Frau K. geforderten Notenliste gebeten. Es möge beachtet werden, dass in den Besoldungsgruppen A 9/10 mindestens 65 Prozent der Beschäftigten kein besseres Gesamturteil als bis zu …Punkte erhalten dürfen. Für diese 65 Prozent dürfe ein Durchschnittswert von … Punkten nicht überschritten werden. Es möge auch beachtet werden, dass eine durchschnittliche Leistung bei den Punkten … und …anzusiedeln ist.

20
Unter dem 30.1.2019 ließ der Beklagte sodann ausführen: Der empfohlene Richtwert/die empfohlene Quote im Bereich der Sachbearbeiter der Besoldungsgruppe A 10 sei vorliegend nicht vollständig ausgeschöpft worden. Es sei im gegenständlichen Fall von vornherein kein Anlass gegeben gewesen, aufgrund der empfohlenen Richtwerte eine Abwertung oder Korrektur beim Kläger vorzunehmen. Auch eine Höherbewertung des Klägers hätte an der Einhaltung der empfohlenen Richtwerte nichts geändert. Die Bewertung des Klägers sei unabhängig von den Richtwerten allein leistungsbezogen erfolgt. Die beiden Gruppenleiterinnen Frau G. und Frau K.-W. hätten den Inhalt des Beurteilungsentwurfs abgestimmt. Es sei gesetzlich nicht vorgesehen, dass Beurteilungen unter Mitwirkung der Betroffenen erstellt würden.

Außerdem würden in der Sozialverwaltung tagtäglich Gespräche und Feedbacks zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern stattfinden. Vergleichsgruppe im Sinne des Art. 58 Abs. 2 LlbG seien sämtliche Verwaltungsbeamte (derselben Besoldungsgruppe der Fachlaufbahn und, soweit gebildet, desselben fachlichen Schwerpunkts) in allen Einrichtungen des Bezirks N ..., so auch der Hauptverwaltung, des Agrarbildungszentrums S ..., des Instituts für Hören und Sprache und der Bezirkskrankenhäuser. Die Bildung dieser Vergleichsgruppe sei hinsichtlich Umfang und Homogenität sachgerecht.

21
Unter dem 1.3.2019 ließ der Kläger entgegnen, die Beurteilungsvorgaben seien nach oben limitiert gewesen. Frau K. habe sie als verbindlich betrachtet. Dies habe sie auch bei der Eröffnung der Beurteilung am 28.5.2018 betont. Aus einer persönlichen Einschätzung liege der Kläger im absoluten Spitzenfeld der Vergleichsgruppe. Der Kläger sei überzeugt, dass das Gericht die richtige Bewertung vornehme.

22
Unter dem 15.4.2019 ließ der Beklagte wie folgt antworten: Es habe keine starren Vorgaben gegeben, sondern Richtwerte. Richtwerte stünden nach der Rechtsprechung einer sachgerechten Beurteilung nicht entgegen. Das Gesamturteil des Klägers stelle das Ergebnis einer einvernehmlichen Bewertung der am Beurteilungsprozess Beteiligten dar. Gemäß Beurteilung hätten weder die Leitung der Sozialverwaltung (Frau K.) noch die Gruppenleitung (Frau G.) Einwendungen erhoben. Der empfohlene Richtwert/die empfohlene Quote seien überhaupt nicht ausgeschöpft worden. Die inhaltliche Abstimmung zwischen der Gruppenleiterin Frau G. und der im Beurteilungszeitraum zeitweise zuständigen Gruppenleiterin Frau K.-W. sei mündlich erfolgt. Die maßgebliche Vergleichsgruppe sei rechtsfehlerfrei gebildet worden.

23
Der Kläger ließ unter dem 24.5.2019 entgegnen, es habe sich nicht um Richtwerte gehandelt. Die Benotung sei nach oben begrenzt worden. Eine Vergleichbarkeit mit allen Verwaltungsbeamten in allen Einrichtungen des Bezirks N ... werde bestritten.

24
Am 25.7.2019 ließ der Beklagte daraufhin erklären: Der Kläger habe sich auf drei bezirksintern ausgeschriebene Stellen beworben. Aufgrund des laufenden streitgegenständlichen Klageverfahrens könne aktuell zur Bewerberauswahl nicht auf die streitgegenständliche dienstliche Beurteilung zurückgegriffen werden.

25
Am 25.9.2019 ließ der Kläger Folgendes vortragen: Der Beklagte greife sehr wohl auf die streitgegenständliche Beurteilung zurück, wenn es für zweckmäßig erachtet werde. Es bestehe die Befürchtung, dass der Kläger im Falle einer Neubeurteilung auf keinen Fall gleich viel oder sogar mehr Punkte erhalten werde.

26
Unter dem 14.4.2020 ließ der Beklagte auf gerichtliche Nachfrage u.a. mitteilen: Eine wesentliche Verschlechterung i.S.d. Art. 59 Abs. 1 Satz 5 LlbG habe nicht vorgelegen. Die Differenz von … Punkten zwischen der streitgegenständlichen Beurteilung und der vorangehenden Beurteilung habe sich maßgeblich daraus ergeben, dass der Bezirk O ... - anders als der Beklagte - für durchschnittliche Leistungen überdurchschnittliche Punktzahlen vergeben hatte. Es sei jeweils ein anderer Bewertungsmaßstab zugrunde gelegt worden. Es seien auch zum Teil unterschiedliche Tätigkeiten bewertet worden. Es könne nicht mehr nachvollzogen werden, wieso ein ausdrücklicher Vermerk, dass die Beurteilung des Bezirks O ... Berücksichtigung gefunden habe und der dortige Beurteilungsmaßstab angepasst worden sei, nicht erfolgt sei. Alle Beamtinnen und Beamten der Vergleichsgruppe gehörten der Fachlaufbahn „Verwaltung und Finanzen“ mit dem fachlichen Schwerpunkt „nichttechnischer Verwaltungsdienst“ an. Der Kläger sei - entsprechend der Auskunft seitens des Bezirks O ... - durch den Bezirk O ... im Beurteilungszeitraum 1.7.2011 bis 30.6.2015 in der Vergleichsgruppe A10 in der Fachlaufbahn „Verwaltung und Finanzen“ mit fachlichem Schwerpunkt „nichttechnischer Verwaltungsdienst“ beurteilt worden. Die in dem Schreiben der Hauptverwaltung des Beklagten vom 27.10.2017 für die Besoldungsgruppe A10 angegebenen Durchschnittswerte seien als Empfehlung, nicht als zwingende Vorgabe erlassen worden. Dementsprechend habe es in der Vergangenheit auch Abweichungen von den Richtwerten gegeben. Es sei (aber) klarzustellen, dass die Durchschnittswerte von den zu beurteilenden Personen teilweise als einzuhaltende Vorgabe (miß-)verstanden worden seien. Die an der Beurteilung beteiligten Personen Frau

K., Frau B., Frau G. und Frau K.-W. hätten in einer gemeinsamen Stellungnahme vom 14.4.2020 angegeben, dass die streitgegenständliche Beurteilung des Klägers vollkommen unabhängig von den im Schreiben vom 27.10.2017 angegebenen Richtwerten erfolgt sei. Frau G. habe die Stellungnahme aus organisatorischen Gründen nicht unterzeichnen können. Sie habe ihr Einverständnis mit der Stellungnahme mittels E-Mail vom 14.4.2020 erklärt (Vorlage der beiden Schreiben). Für die streitgegenständliche Beurteilung des Klägers hätten die Durchschnittswerte im Schreiben vom 27.10.2017 mithin keine Rolle gespielt. Noch einmal sei zu betonen, dass die Richtwerte vorliegend nicht erreicht worden seien. Es werde dem Vorschlag des Gerichts gefolgt, beim Termin mit Frau K. und zusätzlich mit Frau B. zu erscheinen.

27
Der Kläger ließ unter dem 4.5.2020 dazu u.a. Stellung nehmen, eine Vergleichbarkeit der Tätigkeit beim Bezirk O ... und beim Bezirk N ... sei uneingeschränkt gegeben. Die Vergleichsgruppe beim Bezirk O ... werde (anders als beim Bezirk N ...n) nicht aus sämtlichen Dienststellen/Einrichtungen und Aufgaben unabhängig gebildet. Die Vorgaben der Hauptverwaltung vom 27.10.2017 seien als zwingende Regelung zu verstehen gewesen. Sie seien auch so verstanden worden. Die Formulierungen von Frau B. im Schreiben vom 10.11.2017 seien noch zwingender.

28
Mit Beschluss vom 19.5.2020 hat die Kammer den Rechtsstreit auf den Berichterstatter als Einzelrichter übertragen.

29
Unter dem 25.5.2020 ließ der Beklagte u.a. vertiefen, dass Streitgegenstand allein die dienstliche Beurteilung des Klägers sei. Diese sei leistungsgerecht erfolgt. Die Durchschnittswerte im Schreiben vom 27.10.2017 hätten dabei keine Rolle gespielt. Eine Höherbewertung des Klägers hätte an der Einhaltung der Durchschnittswerte im Schreiben vom 27.10.2017 nichts geändert. Es sei auch schlicht nicht richtig und entbehre jeder Grundlage, dass Frau B. mit E-Mail vom 17.11.2017 „eigenmächtig“ zusätzliche Vorgaben gemacht habe. Solche seien in der E-Mail vom 10.11.2017 nicht formuliert. Es sei auch nicht richtig, dass die Vergleichsgruppen beim Beklagten und dem Bezirk Oberbayern unterschiedlich gebildet worden seien. Vorgelegt wurde eine E-Mail der Frau E. (Bezirk O ...) vom 8.4.2020. Frau E. führt in dieser E-Mail u.a. aus, der Kläger sei im Beurteilungszeitraum … - … aufgrund seiner Beförderung zum Verwaltungsoberinspektor (1.3.2013) in der Vergleichsgruppe A 10 in der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen mit fachlichem Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltungsdienst beurteilt worden.

30
Auf richterliche Nachfrage ließ der Beklagte am 28.5.2020 u.a. ausführen, beim Beklagten seien im Jahr 2017 insgesamt 19 Beamtinnen und Beamte der Besoldungsgruppe A10 und zwei Beamtinnen und Beamte der Besoldungsgruppe A 9 (beides Besoldungsgruppen der 3. Qualifikationsebene) zu beurteilen gewesen. Es handle sich um den gehobenen, nichttechnischen Verwaltungsdienst. Alle der 21 zu beurteilenden Beamtinnen und Beamten seien dabei als Sachbearbeiter/innen in der Sozialverwaltung beschäftigt gewesen. In den anderen Dienststellen des Bezirks N ... (z. B. Hauptverwaltung, Agrarbildungszentrum, Bezirkskrankenhaus S ...) seien im Beurteilungsjahr 2017 keine Beamtinnen und Beamte der Besoldungsgruppe A 9/A10 der 3. Qualifikationsebene zu beurteilen gewesen.

31
Der Kläger ließ am 2.6.2020 u.a. erklären: Es sei ihm nicht bekannt, wer beim Bezirk N ... steure, wie die vom Personalreferat vorgegebenen Prozentsätze für die jeweiligen Durchschnittswerte bzw. Gesamtergebnisse eingehalten würden und wer bei Überschreitungen wohin „korrigiere“. Streitgegenstand sei nicht die Beurteilung oder das Gesamtergebnis, sondern dass dieser Beurteilung zugrundeliegende Verfahren. Frau B. habe in ihrer E-Mail vom 10.11.2017 Vorgaben gemacht, die weder in den Beurteilungsvorgaben der Hauptverwaltung noch in der E-Mail von Frau K. enthalten seien. Die Korrektheit der Vergleichsgruppe beim Bezirk O ...sei nie in Frage gestellt worden. Der Vortrag des Beklagten diene nicht als Beleg dafür, dass die Vergleichsgruppe beim Bezirk N ..., welche aus Sachbearbeitern der Haupt- und Sozialverwaltung, des Agrarbildungszentrums, des Instituts für Hören und Sprache sowie aller Bezirkskrankenhäuser gebildet werde, den Anforderungen des Art. 58 Abs. 2 LlbG genüge.

32
In der mündlichen Verhandlung ließ die Beklagtenseite u.a. erklären: Vergleichsgruppe seien die Beamten der Besoldungsgruppen A 9 und A 10, Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen, Schwerpunkt

nichttechnischer Verwaltungsdienst gewesen. Es seien hier zwei Besoldungsgruppen zusammengefasst worden, da es sich um das gleiche Amt handele. Es seien jeweils Beamte aus Sozialverwaltung, die amtsunabhängig regelbefördert würden. Nach der Beförderung hätten sie auch keine neuen Aufgaben bekommen. Für die streitgegenständliche Beurteilung habe die Vergleichsgruppe ausschließlich aus A 9/A 10 Beamten der Sozialverwaltung bestanden. Für andere Beurteilungszeiträume sei dies anders gewesen bzw. sei dies anders. Im Hinblick auf die vom Einzelrichter angesprochene Problematik der vollständigen Erfassung des Beurteilungszeitraums erklärte Frau B. (Bezirk N ... für den Zeitraum … bis …, die letzte periodische Beurteilung des Bezirks O ... habe fortgewirkt und sei insoweit vom Bezirk N ... berücksichtigt worden. Der Klägervertreter bestritt dies. Er erklärte weiterhin, die E-Mail der Frau H. vom 13.12.2017 erscheine ihm als Beweismittel unbeachtlich. Das Schreiben sei voller Rätsel und widersprüchlich.

33
Der Klägervertreter legte in der mündlichen Verhandlung ein Schreiben des Herrn D., nach seinen Angaben Gruppenleiter im Referat II der Sozialverwaltung des Beklagten seit 2009, vor. Darin heißt es u.a.: Aktuell gehöre der Kläger zu seiner Gruppe. Zum Zeitpunkt der fraglichen Beurteilung sei er Mitglied einer anderen Gruppe gewesen. Regelhafte Mitarbeitergespräche während der Beurteilungsperiode würden nicht stattfinden. Die Vorgaben zur Beamtenbeurteilung seien als verbindlich zu betrachten. Die bekannte Vergleichsgruppe für die zu beurteilenden Beamten bestehe aus allen Einrichtungen des Bezirks N ... Sollte ein Beamter „zu gut“ beurteilt worden sein, könne es vorkommen, dass man aufgefordert werde, entsprechend zu korrigieren. Bei ihm sei das noch nie der Fall gewesen, weil er sich bisher an die Vorgaben gehalten habe.

34
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, die beigezogenen Behördenakten sowie die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 3.6.2020 verwiesen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung -VwGO-).

Entscheidungsgründe

35
Die als allgemeine Leistungsklage (verbunden mit einem Aufhebungsantrag gegen den Widerspruchsbescheid vom 20.7.2018) zulässige Klage ist begründet. Denn die dem Kläger am 28.5.2018 eröffnete dienstliche Beurteilung ist rechtswidrig und verletzt diesen in seinen Rechten. Der Kläger kann verlangen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut beurteilt zu werden.

36
1. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist der geltend gemachte Anspruch auf erneute dienstliche Beurteilung (Neubescheidung; Kathke in Dienstrecht in Bayern I, Stand: Januar 2014, Art. 54 LlbG Rn. 47).

37
2. Die dienstliche Beurteilung ist wesentliche Grundlage für die dienstliche Verwendung und das berufliche Fortkommen des Beamten. Sie dient daher nicht nur dem öffentlichen Interesse an einer sachkundigen, effektiven und sparsamen Verwaltung, sondern auch dem Interesse des Beamten an einer leistungsgerechten beruflichen Entwicklung. Deshalb hat der einzelne Beamte einen Anspruch auf eine gleichmäßige und gerechte Qualifikation. Dienstliche Beurteilungen sind wegen ihrer rechtlichen Ausgestaltung als persönlichkeitsbedingtes Werturteil von den Verwaltungsgerichten nur beschränkt überprüfbar (ständige Rechtsprechung, seit z.B. BVerwG, U.v. 13.5.1965 - II C 146.62 - juris). Nur der Dienstherr oder der für ihn handelnde jeweilige Vorgesetzte sollen nach dem erkennbaren Sinn der gesetzlichen Vorschriften über die dienstliche Beurteilung ein persönlichkeitsbedingtes Werturteil darüber abgeben, ob und inwieweit der Beamte den zahlreichen fachlichen und persönlichen Anforderungen des konkreten Amts und der Laufbahn entspricht, die der zuständige Vorgesetzte ebenfalls im Einzelnen festlegen darf. Bei einem derartigen Akt wertender Erkenntnis, der regelmäßig durch die strengere oder mildere Auffassung des zuständigen Vorgesetzten über die im „Durchschnitt“ zu stellenden Anforderungen und auch durch das Maß seiner eigenen Kenntnisse, Erfahrungen und Vergleichsmöglichkeiten beeinflusst wird, steht dem Dienstherrn eine der gesetzlichen Regelung immanente Beurteilungsermächtigung („Beurteilungsspielraum“) zu. Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Beurteilungen beschränkt sich deshalb auf die Prüfung, ob und inwieweit der Beurteiler einen unrichtigen und unvollständigen Sachverhalt zugrunde gelegt hat, ob er den gesetzlichen Rahmen oder anzuwendende Begriffe verkannt hat, ob er allgemeingültige Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt hat oder ob das

vorgeschriebene Verfahren eingehalten ist (vgl. z.B. BVerwG, U.v. 2.3.2017 - 2 C 21/16 - juris Rn. 15; BVerwG, U.v. 9.6.1994 - 2 A 1/93 - juris Rn. 13; BayVGH, B.v. 28.7.2017 - 3 ZB 15.2274 - juris Rn. 5; B.v. 2.12.2015 - 3 CE 15.2122 - juris Rn. 25). Sie kann nicht dazu führen, dass das Gericht die fachliche und persönliche Beurteilung des Beamten in vollem Umfang nachvollzieht oder gar durch eine eigene Beurteilung ersetzt (vgl. BVerwG, U.v. 17.9.2015 - 2 C 27/14 - juris Rn. 9; BVerwG, U.v. 9.6.1994 - 2 A 1/93 - juris Rn. 13; BVerwG, U.v. 13.5.1965 - II C 146.62 - juris).

38
Die eingeschränkte gerichtliche Kontrolle dienstlicher Beurteilungen begegnet auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. BVerfG, B. v. 29.5.2002 - 2 BvR 723/99 - DVBl. 2002, 1203). Die Entscheidung des Dienstherrn darüber, ob und in welchem Maß ein Beamter die für sein Amt und für seine weitere Laufbahn erforderliche Befähigung und fachliche Leistung aufweist, ist damit nicht mittels einfacher Subsumtion eines Tatbestandes unter eine gesetzliche Vorschrift zu treffen (so bereits: BVerwG, U.v. 13.5.1965 - II C 146.62 - juris). Auch können Befähigung und Leistung eines Beamten nicht allein an hergebrachten, allgemeinen und für das Berufsbeamtentum schlechthin geltenden Wertmaßstäben gemessen werden (BVerwG, U.v. 13.5.1965 a.a.O.). Das von der Rechtsordnung dem Dienstvorgesetzten anvertraute Urteil über die Bewährung des einzelnen Beamten hängt vielmehr auch von den zahlreichen fachlichen und persönlichen Anforderungen des konkreten Amtes und der Laufbahn ab. Diese Anforderungen im Einzelnen zu bestimmen, aus ihnen den „Durchschnitt“ der Beamten als Maßstab für eine durchschnittliche, überdurchschnittliche oder unterdurchschnittliche Beurteilung zu ermitteln (BVerwG, U.v. 13.5.1965 a.a.O. mit Verweis auf BVerwG, U.v. 24.4.1959 - VII C 104.58 - juris) und an ihnen zu ermessen, mit welchen Fähigkeiten und Leistungen der einzelne Beamte den „Durchschnitt“ der ihm ranggleichen Beamten erreicht, überschreitet oder unterschreitet, ist allein Sache des Dienstherrn (st. Rspr. BVerwG, U.v. 17.9.2015 a.a.O. m.w.N.; Rennert in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 114 Rn. 69). Nur dieser oder der für ihn handelnde jeweilige Vorgesetzte soll nach dem erkennbaren Sinn der Regelung ein Werturteil darüber abgeben, ob und inwieweit der einzelne Beamte diesen Anforderungen entspricht. Dieses Werturteil ist daher - ähnlich wie eine Prüfungsentscheidung oder wie die pädagogisch-wissenschaftliche Würdigung einzelner Prüfungsleistungen in einer abschließenden Gesamtnote - ein dem Dienstherrn vorbehaltener Akt wertender Erkenntnis (Schwarz in: HK-VerwR, 4. Aufl. 2016, § 114 Rn. 63; Bodanowitz in Schnellenbach/Bodanowitz, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und Richter Bd. 2, Stand März 2017, Rn. 447). In diesem Sinne erweist sich die Beurteilung letztlich als unvertretbares Werturteil, die einer Rekonstruktion im Prozess entzogen ist (Rennert in Eyermann a.a.O.).

39
3. Rechtliche Grundlage für die dienstliche Beurteilung des Klägers sind hier die gem. Art. 1 Abs. 1 LlbG für die dienstliche Beurteilung von Beamten des Beklagten geltenden Bestimmungen des Art. 54 ff LlbG und des gem. Art. 58 Abs. 6 LlbG in Verbindung mit Art. 15 Bayerisches Beamtengesetz (BayBG) vom 29.07.2008 (GVBl S. 500, BayRs 2030-1-1-F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.03.2018 (GVBl S. 118) erlassenen Abschnitts 3 (Dienstliche Beurteilung - materielle Beurteilungsrichtlinien) der Verwaltungsvorschriften zum Beamtenrecht (VV-BeamtR) in der Fassung der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 13.07.2009 (Az. 21-P1003/1-023-19952/09; FMBl. S. 190, StAnz. 35) zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 15.11.2012 (FMBl S. 594, StAnz. 48).

40
Hinzu kommen die von der Personalverwaltung des Beklagten erlassenen Anweisungen für das streitgegenständliche Beurteilungsverfahren.

41
4. Gemessen an den rechtlichen Grundlagen sowie an den oben dargelegten Grundsätzen für die gerichtliche Überprüfbarkeit dienstlicher Beurteilungen verletzt die streitgegenständliche periodische Beurteilung den Kläger in dessen Rechten:

42
4.1. Nach Art. 58 Abs. 2 Satz 1 LlbG hat die Beurteilung die fachliche Leistung in Bezug auf die Funktion und im Vergleich zu den anderen Beamten und Beamtinnen derselben Besoldungsgruppe der Fachlaufbahn und, soweit gebildet, desselben fachlichen Schwerpunkts objektiv darzustellen und außerdem von Eignung und Befähigung ein zutreffendes Bild abzugeben. Der Leistungsvergleich nach Art. 58 Abs. 2 Satz 1 LlbG darf mithin nur zwischen Beamten „derselben Besoldungsgruppe“ stattfinden. Das LlbG stellt insoweit als

Vergleichsmaßstab auf das Amt im statusrechtlichen Sinne der jeweiligen Fachlaufbahn ab. Bei dem an das Statusamt anknüpfenden Leistungsvergleich sollen die als gleich gedachten Leistungsanforderungen, die das identische Statusamt stellt, maßgebend sein. Mithin verbietet sich ein Leistungsvergleich zwischen Beamten unterschiedlicher Besoldungsgruppen, auch wenn diese derselben Funktionsebene angehören. Der Bayerische Landesgesetzgeber hat sich in Art. 58 Abs. 2 Satz 1 LlbG vielmehr für den Vergleichsmaßstab des Statusamtes entschieden (vgl. BVerwG, U.v. 17.9.2015 - 2 C 27.14 - juris Rn. 28; BayVGH, B.v. 3.2.2017 - 3 CE 16.2480 - juris Rn. 4, B.v. 14.2.2014 - 3 CE 13.2193 - juris Rn. 45).

43
4.2. Die Beklagtenseite hat (zuletzt in der mündlichen Verhandlung) eindeutig erklärt, die Vergleichsgruppe sei hier aus Beamten zweier Besoldungsgruppen (A 9 und A 10) gebildet worden. Dass es sich bei der Besoldungsgruppe A 9 und der Besoldungsgruppe A 10 um verschiedene Besoldungsgruppen im Sinne der genannten Vorschrift handelt, ergibt sich (auch) aus Anlage 1 zum Bayerischen Besoldungsgesetz. Damit wurden entgegen Art. 58 Abs. 2 Satz 1 LlbG Beamte/Beamtinnen in Statusämtern verschiedener Besoldungsgruppen miteinander verglichen. Dahin stehen kann, ob der Vergleichsgruppe ausschließlich Beamte/Beamtinnen aus der Sozialverwaltung des Beklagten angehörten. Dies bestreitet der Kläger (auch im Hinblick auf frühere Angaben des Beklagten).

44
4.3. Zängl in Weiss/Niedermaier/Summer/Zängl, Beamtenrecht in Bayern III, Art. 58 LlbG, Rn. 9., Stand August 2016 führt aus:

„… würden im Rahmen dienstlicher Beurteilung Beamte unterschiedlicher Besoldungsgruppen miteinander verglichen, wäre dies also ein Verstoß gegen allgemeine Wertmaßstäbe und müsste zur Aufhebung der Beurteilung im Rahmen der (nur eingeschränkt) möglichen gerichtlichen Kontrolle führen. Dies gilt auch dann, wenn Beamte unterschiedlicher Besoldungsgruppen auf einem Dienstposten Dienst leisten, der für mehrere Besoldungsgruppen gebündelt bewertet ist…“

45
Unabhängig davon, dass der Beklagte die Einrichtung gebündelter Dienstposten nicht vorgetragen hat, verletzt die streitgegenständliche dienstliche Beurteilung mithin aus den genannten Gründen den Kläger in dessen Rechten.

5. Anzumerken bleibt (ohne dass es noch darauf ankommt):

46
5.1. Hätte sich die Beklagte betreffend den Kläger auf die ersichtlich 19 Beamtinnen/Beamten der Besoldungsgruppe A 10, Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen, fachlicher Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltungsdienst, Sachbearbeiter/innen in der Sozialverwaltung beschränkt, wäre ersichtlich eine Vergleichsgruppe gegeben gewesen, die eine geeignete Basis für einen Leistungsvergleich bildet, insbesondere die erforderliche Homogenität aufweist (vgl. BVerwG, U.v. 24.11.2005 - 2 C 34/04 - juris Rn. 15 ff).

47
5.2. Als Hilfsmittel für die Bildung eines einheitlichen Beurteilungsmaßstabs sind Richtwerte grundsätzlich zulässig (vgl. BVerwG, a.a.O. Rn. 13; BayVGH, U.v.7.5.2014 - 3 BV 12.2504 - juris Rn. 47 ff.). In einem hinreichend großen und homogenen Verwaltungsbereich sind Richtwerte, die die Anzahl der Noten des Gesamturteils dienstlicher Beurteilungen festlegen, grundsätzlich mit Art. 33 Abs. 2 GG vereinbar (BVerwG, U.v. 24.11.2005 - 2 C 34/04 - juris; BayVGH, B.v. 30.10.2006 - 3 BV 03.2336 - juris Rn. 30). Vorgegebene Quoten sind - insbesondere bei größeren Personalkörpern mit (mehr oder weniger) vergleichbarer Aufgaben- und Personalstruktur - sinnvoll, um den Aussagegehalt der festgelegten Punktwerte zu verdeutlichen und zu konkretisieren und die Anwendung gleicher Beurteilungsmaßstäbe sicherzustellen, da nur so ein sachgerechter Leistungsvergleich möglich ist (BayVGH, B.v. 13.4.2010 - 3 ZB 08.1094 - juris Rn. 5). Die Festlegung von Quoten kann - zur Festlegung des zu fordernden Leistungsniveaus ein sowohl wirksames als auch praktikables Mittel sein (BayVerfGH, E. v. 4..7.2005 - Vf. 85-VI-02 - juris).

48
Derartige Beurteilungsvorgaben sind mithin insbesondere ein Hilfsmittel, um eine „Inflation an Spitzenprädikaten“ zu vermeiden, die eine gerechte Leistungsauswahl erschwert und ggf. ausschließt (Konrad in Weiss/Niedermaier/Summer/Zängl, Beamtenrecht in Bayern III § 58 LlbG, Rn. 13, Stand August

2016). Allerdings stellt sich die Frage, ob es sich bei den Schreiben der Personalverwaltung des Beklagten vom 27.10.2017 und der Frau B. vom 10.11.2017 noch um Richtwertvorgaben in dem genannten Sinne handelt. Denn vorgegebene Quoten bzw. Orientierungswerte dürfen nur als Richtwerte dienen und müssen geringfügige Abweichungen nach oben und nach unten zulassen (BayVGH, B.v. 30.10.2006 - 3 BV 03.2366 - juris Rn. 30, B.v. 27.7.2012 - 3 ZB 10.2053 - juris Rn. 4, U.v. 7.5.2014 - 3 BV 12.2594 - juris Rn. 49; vgl. auch BayVerfGH, a.a.O.: es muss bei der Bindung der Beurteiler an den Richtwert „Zurückhaltung geübt“ werden). Daran mangelt es ersichtlich den strikt formulierten genannten Schreiben. Es bleibt offen, ob die Stellungnahme der Frau K., Frau B., Frau G. und Frau K.-W. vom 14.4.2020, nach der die Quotenvorgaben im Schreiben der Personalabteilung vom 27.10.2017 im Rahmen des Beurteilungsverfahrens keine Rolle gespielt haben soll, dazu führen könnte, hier eine etwaige Rechtsverletzung des Klägers deshalb zu verneinen, weil weder strikte Quotenvorgaben noch „weiche“ Richtwerte zur Anwendung kamen. Dahinstehen kann auch, dass die genannte Stellungnahme vom 14.4.2020, die auch Frau B. mitgetragen hat, im Widerspruch zu deren Schreiben vom 10.11.2017 steht.

49
5.3. Gemäß Art. 59 Abs. 1 Satz 5 LlbG sind verbale Hinweise oder Erläuterungen bei denjenigen Einzelmerkmalen vorzunehmen, deren Bewertung sich gegenüber der letzten periodischen Beurteilung wesentlich verschlechtert hat oder bei denen sich die Bewertung auf bestimmte Vorkommnisse gründet.

50
Ziff. 6.2.3 Satz 5 VV-BeamtR führt aus, unter einer wesentlichen Verschlechterung sei bei Anwendung der …-Punkte-Skala (wie hier) regelmäßig eine Verschlechterung um mindestens … Punkte zu verstehen. Davon ausgehend hat sich der Kläger bei den Einzelmerkmalen Serviceorientierung, Einsatzbereitschaft und zielorientiertes Verhandlungsgeschick jeweils um 3 Punkte gegenüber der vorhergehenden Beurteilung des Bezirks O ... verschlechtert. Unabhängig davon, inwieweit hier der Umstand, dass die vorhergehende Beurteilung von einem anderen Dienstherrn stammt, Auswirkungen haben könnte, erscheint es ersichtlich grundsätzlich nachvollziehbar, wenn der Beklagte darauf hinweist, eine wesentliche Verschlechterung im Sinne des Art. 59 Abs. 1 Satz 5 LlbG liege nicht vor, weil sich die Verschlechterung durch Anlegung eines anderen Bewertungsmaßstabs ergebe (vgl. Ziff. 6.2.3 Satz 6 VV-BeamtR). Dafür sprechen grundsätzlich - ohne dass es einer abschließenden Entscheidung bedürfte - die Ausführungen und Erläuterungen des Beklagten, nach denen der Bezirk O ... in der vorhergehenden Beurteilung des Klägers für eine durchschnittliche Leistung des Klägers überdurchschnittliche Bewertungen vergab. Dahinstehen kann auch, dass das Verwaltungsgericht Würzburg die Frage, wann eine wesentliche Verschlechterung im Sinn des Art. 59 Abs. 1 Satz 5 LlbG vorliegt, danach beantwortet, ob die Punktezahl um wenigstens eine Punktegruppe unter der Bewertung in der letzten periodischen Beurteilung liegt und ihr damit eine andere verbale Bedeutung zukommt (U.v. 15.3.2016 - W 1 K 16.238 - juris Rn. 17). Auch davon ausgehend ergäbe sich hier gem. Ziff. 3.2.2 der VV-BeamtR eine wesentliche Verschlechterung im Sinne der genannten gesetzlichen Vorschrift.

51
5.4. Im Hinblick auf die Problematik eines abweichenden Beurteilungsmaßstabes beim Beklagten im Vergleich zum Bezirk O ... ist grundsätzlich festzuhalten, dass der Beklagte als Dienstherr seinen eigenen Maßstab zu bilden hat (vgl. VG Würzburg, U.v. 25.11.2014 - W 1 K 13.605 - juris). Im Übrigen erscheint es grundsätzlich nachvollziehbar, wenn der Beklagte „durchschnittliche Leistungen“ mit einem anderen Punkteniveau bewertet als der Bezirk O ... (vgl. E-Mail der Frau G. - Bezirk O ...- vom 12.6.2018 an Frau H.). Allerdings ist/wäre insoweit in den Blick zu nehmen, dass der Kläger einen wesentlichen Teil des Beurteilungszeitraums (17 Monate) beim Bezirk O ... tätig war (dazu sogleich).

52
5.5. Eine dienstliche Beurteilung muss den Beurteilungszeitraum vollständig erfassen („Lückenlosigkeit des Beurteilungszeitraums“, vgl. z.B. Lorse, Die dienstliche Beurteilung, 7. Auflage 2020 X Rn. 9 ff. - über juris abrufbar). Durch die Ausführungen des Beklagten im Widerspruchsbescheid sowie im gerichtlichen Verfahren ist (noch) hinreichend deutlich geworden, dass der Beklagte als Tatsachengrundlage zur Erfassung des Beurteilungszeitraums vom 1.1.2015 bis 31.5.2016 (Dienstherr des Klägers Bezirk O ...) zum Einen die dienstliche Beurteilung des Bezirks O ... (Ende des Beurteilungszeitraums 30.6.2015) heranzog und sodann diese dienstliche Beurteilung bis zum Ausscheiden des Klägers beim Bezirk O ... (31.5.2016) weiter heranzog, da es (ersichtlich zurecht) einer Zwischenbeurteilung gem. Art. 57 LlBG nicht bedurfte, weil

zwischen dem Beurteilungszeitraumsende 30.6.2015 und dem Wechsel zum Bezirk N ... (1.6.2016) weniger als ein Jahr vergangen war (vgl. auch Ziff. 10.3.2 Satz 2 VV-BeamtR).

53
5.6. Offen bleibt, wie der Beklagte sodann die 17 Monate des vom Kläger beim Bezirk O ... geleisteten Dienstes (1.1.2015 bis 31.5.2016) und die 19 Monate des beim Beklagten geleisteten Dienstes (1.6.2016 bis 31.12.2017) zusammenführte, mithin eine schlüssige Gesamturteilungsbildung entwickelte (vgl. Lorse a.a.O. Rn. 177a ff).

54
5.7. Im Übrigen vermag grundsätzlich die Verschlechterung im Vergleich zu der vorausgehenden dienstlichen Beurteilung einen Mangel der streitgegenständlichen dienstlichen Beurteilung nicht zu begründen. Denn die vorliegende dienstliche Beurteilung ist auf einen späteren Zeitraum bezogen und stellt nicht die Fortschreibung früherer Beurteilungen dar. Maßgehend sind allein die Leistungen im Beurteilungszeitraum (BayVGH B.v. 11.3.2013 - 3 ZB 10.602 - juris Rn. 9).

55
5.8. Art. 59 Abs. 2 Sätze 1 und 2 LlbG bestimmen, dass bei der Bildung des Gesamturteils die bei den Einzelmerkmalen vergebenen Wertungen unter Berücksichtigung ihrer an den Erfordernissen des Amtes und der Funktion zum messenden Bedeutung in einer Gesamtschau zu bewerten und zu gewichten sind. Die für die Bildung des Gesamturteils wesentlichen Gründe sind in den ergänzenden Bemerkungen darzulegen. Eine diesen Vorgaben nicht genügende Begründung des Gesamturteils einer dienstlichen Beurteilung kann nicht nachgeholt werden (BVerwG, U.v. 2.3.2017 - 2 C 51/16 - juris; BayVGH, U.v. 27.5.2019 - 3 B 17.69 - juris). Insbesondere ist insoweit eine „Fehlerheilung“ auch nicht in einem Widerspruchsbescheid möglich (BVerwG, U.v. 1.3.2018 - 2 A 10/17 Rn. 48). Davon ausgehend stellen sich zwei Fragen:

56
a. Die knappen Formulierungen in den „Ergänzenden Bemerkungen“ der dienstlichen Beurteilung äußern sich nicht dazu, ob bzw. inwieweit die Beurteilung des Bezirks O ... bis einschließlich 31.5.2016 Berücksichtigung fand und wie die jeweiligen Beurteilungszeiträume (Bezirk O ..., Beklagter) zusammengeführt/angepasst wurden. Es bleibt offen, ob der Beklagte insoweit gegen die Anforderungen verstoßen hat, die an die Begründung des Gesamturteils zu stellen sind (vgl. dazu grundsätzlich ausführlich Lorse, a.a.O. Rn. 179a ff.).

57
b. Es stellt sich weiter die Frage, ob durch die Formulierung in den „Ergänzenden Bemerkungen“ der Beurteiler in der dienstlichen Beurteilung in einer noch vertretbaren Art und Weise den Inhalt der jeweiligen Einzelmerkmale (knapp) zusammengefasst und gewichtet hat. Ohne dies abschließend zu entscheiden, erscheint insoweit eine Schlüssigkeit zwischen den Einzelbewertungen und dem Gesamturteil erkennbar. Einiges könnte dafür sprechen, dass insoweit die Anforderungen, die das Bundesverwaltungsgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung an den Grad der Plausibilisierung und Individualisierung stellt, noch gewahrt sind (vgl. zuletzt BVerwG, U.v. 1.3.2018 - 2 A 10/17 - juris - Verbot des arithmetischen Mittels, Verbot von Stereotypen; vgl. auch Lorse, a.a.O.). Es kann auch offen bleiben, ob sich hier - mit der Folge eines zulässigen Begründungsentfalls - das Gesamturteil von 10 Punkten - vergleichbar einer Ermessungsreduzierung auf Null - bezogen auf die vergebenen Einzelmerkmale aufgrund eines einheitlichen Leistungsbildes des Klägers geradezu aufdrängt (vgl. BVerwG, U.v. 1.3.2018, a.a.O.; BayVGH, U.v. 27.5.2019 - 3 B 17.69 - juris Rn. 14). Dafür spricht eher wenig, da der Kläger bei den Einzelmerkmalen 6 mal 10 Punkte, 6 mal 11 Punkte und einmal 9 Punkte erreicht hat.

58
5.9. Soweit der Kläger auf fehlende Mitarbeitergespräche hinweist, lässt sich daraus eine Rechtsverletzung durch die dienstliche Beurteilung ersichtlich nicht ableiten. Zwar bestimmt Ziff. 2.5 (insbesondere Sätze 4 bis 9) VV-BeamtR, dass es zu den ständigen Aufgaben der Vorgesetzten gehört, mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Arbeitsziele sowie Probleme der Zusammenarbeit und der Leistung zu erörtern. Dies könne sowohl in regelmäßigen Gesprächen mit den Beamtinnen und Beamten als auch aus konkretem, aktuellem Anlass heraus erfolgen. Zwar ist grundsätzlich die Einhaltung von Richtlinien im hiesigen gerichtlichen Verfahren zu überprüfen (vgl. z.B. BVerwG, U.v. 11.2.2008 - 2 A 7.07 - juris, BayVGH, B.v. 3.6.2015 - 6 ZB 14.312 - juris). Allerdings liegt es eher ferne, dass in Anbetracht des Vortrags des

Beklagten, insbesondere der dargelegten engen Zusammenarbeit verschiedener Vorgesetzter mit dem Kläger in einem überschaubaren Mitarbeiterkreis, insoweit gegen die VV-BeamtR und gegen den Grundsatz der vollständigen Erfassung des Beurteilungszeitraums verstoßen worden wäre.

59
Nach alledem war die Klage erfolgreich.

60
Der Beklagte hat gem. § 154 Abs. 1 VwGO die Verfahrenskosten zu tragen.

61
Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 ff ZPO.