

Titel:

**Beamtenrecht: Dienstlicher Beurteilungszeitraum als gesondert zu betrachtender Zeitraum;
keine Abhängigkeit von Vorbeurteilung**

Normenkette:

BayLlbG Art. 54

Leitsatz:

Für jeden beamtenrechtlichen Beurteilungszeitraum ist eine dienstliche Beurteilung zu erstellen, für die sich der zu Beurteilende an der für ihn maßgeblichen Vergleichsgruppe zu messen hat. Welche dienstliche Beurteilung und welches Gesamtprädikat der zu Beurteilende in einem früheren Beurteilungszeitraum hatte, ist für die Erstellung unerheblich. Entscheidend sind die dienstlichen Leistungen des Beamten im Beurteilungszeitraum. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Dienstliche Beurteilung, Vorbeurteilung, Keine Fortschreibung, Polizei, Beurteilungsspielraum, Beweisanspruch (abgelehnt), dienstliche Beurteilung, keine Fortschreibung, Beurteilungszeitraum, Vergleich, Vergleichsgruppe, dienstliche Leistung, Beamtenrecht

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der 1979 geborene Kläger steht als Polizeihauptmeister (Besoldungsgruppe A 9) in Diensten des Beklagten. Er wurde in ein Amt A 9 mit Wirkung zum 1. Juni 2013 befördert.

2

Für den Beurteilungszeitraum vom 1. Juni 2014 bis 31. Mai 2017 erhielt er eine periodische dienstliche Beurteilung vom 24. November 2017 mit einem Gesamtprädikat von elf Punkten. In den „Ergänzenden Bemerkungen“ der Beurteilung ist angegeben, dass das Gesamturteil auf einer wertenden Gesamtschau insbesondere der doppelt gewichteten Einzelmerkmale, ohne dass einem dieser Merkmale im Verhältnis zu den anderen ein überragendes Gewicht zugemessen wird, beruhe.

3

In der vorangegangenen periodischen dienstlichen Beurteilung für den Beurteilungszeitraum vom 1. Juni 2011 bis 31. Mai 2014 wurde der Kläger zunächst mit einem Gesamtergebnis von zehn Punkten beurteilt. Diese dienstliche Beurteilung wurde im Widerspruchsverfahren auf elf Punkte angehoben. In einem Klageverfahren (M 5 K 17.5180) wurde vor Durchführung der mündlichen Verhandlung die dienstliche Beurteilung durch den Beklagten aufgehoben und dem Kläger eine dienstliche Beurteilung mit dem Gesamtprädikat von zwölf Punkten eröffnet.

4

Die Klagepartei hat am 31. August 2020 Klage erhoben und zuletzt beantragt,

5

Den Beklagten zu verpflichten unter Aufhebung des Widerspruchsbescheids vom 27. Juli 2020 Az. PV 16328-0010/18 die dienstliche Beurteilung zum Stichtag 31. Mai 2017, dem Kläger eröffnet am 7. Februar 2018, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu vorzunehmen.

6

Es seien keine Gründe für eine Herabsetzung des Gesamtprädikats von zwölf Punkten, welches der Kläger in der Vorbeurteilung erreicht habe, auf nun elf Punkte ersichtlich, zumal der Kläger sich im Beurteilungszeitraum für einen besseren Beamtenstatus eingesetzt habe. Der Kläger habe durch sein Engagement dazu beigetragen, dass die §§ 113, 114 des Strafgesetzbuches geschaffen wurden.

7

Das Polizeipräsidium Oberbayern Süd hat für den Beklagten beantragt,

8

die Klage abzuweisen.

9

Das Beurteilungsverfahren sei ordnungsgemäß durchgeführt worden. Es bestehe kein Anspruch auf Fortschreibung der Gesamtprädikate aus der Vorbeurteilung. In jeder neuen Beurteilungsrunde würde ein neuer Vergleich der Beamten dieser Besoldungsgruppe stattfinden. Auch das Engagement des Klägers, welches in außerdienstlichen Bereich angesiedelt sei, würde nicht zu einer Anhebung des Gesamtprädikates führen. Zumal dieses Engagement zu erheblichen Teilen in Zeiten erfolgt sei, in welchen sich der Kläger im Krankenstand befunden habe.

10

In der mündlichen Verhandlung am 23. Juni 2023 wurde Beweis erhoben über Inhalt und Zustandekommen der dienstlichen Beurteilung des Klägers vom 24. November 2017 für den Beurteilungszeitraum vom 1. Juni 2014 bis 31. Mai 2017 durch Einvernahme des Beurteilers EPHK a.D. B. (ehemaliger Dienststellenleiter) und des unmittelbaren Vorgesetzten PHK J. als Zeugen.

11

Bezüglich weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und vorgelegten Behördenakten sowie insbesondere hinsichtlich des Ergebnisses der Beweisaufnahmen auf die Niederschrift vom 23. Juni 2023 verwiesen.

Entscheidungsgründe

12

Die zulässige Klage ist unbegründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Aufhebung der periodischen dienstlichen Beurteilung vom 24. November 2017 für den Beurteilungszeitraum vom 1. Juni 2014 bis 31. Mai 2017 sowie des Widerspruchsbescheids vom 27. Juli 2020 und Erstellung einer neuen Beurteilung für diesen Zeitraum. Denn die angefochtene Beurteilung ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO analog, da eine dienstliche Beurteilung keinen Verwaltungsakt darstellt).

13

1. Dienstliche Beurteilungen sind ihrem Wesen nach persönlichkeitsbedingte Werturteile, die verwaltungsgerichtlich nur beschränkt überprüfbar sind (BVerwG, U.v. 13.5.1965 – 2 C 146.62 – BVerwGE 21, 127/129; U.v. 26.6.1980 – 2 C 8/78 – BVerwGE 60, 245 – ständige Rechtsprechung).

14

Nach dem erkennbaren Sinn der Regelung über die dienstliche Beurteilung soll nur der Dienstherr oder der für ihn handelnde Beurteiler ein persönliches Werturteil darüber abgeben, ob und inwiefern der Beamte den vom Dienstherrn zu bestimmenden, zahlreichen fachlichen und persönlichen Anforderungen des konkreten Amtes entspricht. Bei einem derartigen, dem Dienstherrn vorbehaltenen Akt wertender Erkenntnis steht diesem eine der gesetzlichen Regelung immanente Beurteilungsermächtigung zu.

15

Demgegenüber hat sich die verwaltungsgerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle darauf zu beschränken, ob der Beurteiler den anzuwendenden Begriff oder den gesetzlichen Rahmen, in dem er sich frei bewegen kann, verkannt hat, oder ob er von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, allgemeingültige Wertmaßstäbe nicht beachtet, sachfremde Erwägungen angestellt oder gegen Verfahrensvorschriften verstoßen hat.

16

Soweit der Dienstherr Richtlinien für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen erlassen hat, ist vom Gericht auch zu prüfen, ob die Richtlinien eingehalten sind und ob sie mit den gesetzlichen Regelungen über die dienstliche Beurteilung und auch sonst mit gesetzlichen Vorschriften in Einklang stehen (BVerwG, U.v. 11.1.1999 – 2 A 6/98 – ZBR 2000, 269).

17

Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle kann dagegen nicht dazu führen, dass das Gericht die fachliche oder persönliche Beurteilung des Beamten durch den Dienstherrn in vollem Umfang nachvollzieht oder diese gar durch eine eigene Beurteilung ersetzt (BVerwG, U.v. 26.6.1980 – 2 C 8/78 – BVerwGE 60, 245).

18

Innerhalb des durch die Art. 54 ff. des Gesetzes über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamten und Beamtinnen (Leistungslaufbahngesetz – LlbG) gezogenen Rahmens unterliegt es grundsätzlich dem pflichtgemäßen Ermessen des Dienstherrn, wie er die ihm aufgegebene, für zukünftige Personalentscheidungen verwertbare Aussage zu den einzelnen Beurteilungsmerkmalen gestalten und begründen und worauf er im einzelnen sein Gesamturteil stützen will (BVerwG, U.v. 17.12.1981 – 2 C 69/81 – BayVBI 1982, 348). Tatsächliche Grundlagen, auf denen Werturteile beruhen, sind nicht notwendig in die dienstliche Beurteilung aufzunehmen (BVerwG, U.v. 16.10.1967 – VI C 44.64 – Buchholz 232, § 15 BBG Nr. 1; U.v. 26.6.1980, a.a.O.). Der Dienstherr kann einerseits einzelne Tatsachen oder Vorkommnisse im Beurteilungszeitraum aufgreifen und aus ihnen wertende Schlussfolgerungen ziehen, wenn er sie etwa zur Charakterisierung des Beamten für besonders typisch hält oder für eine überzeugende Aussage zu einzelnen Beurteilungsmerkmalen für wesentlich erachtet. Er kann sich andererseits aber auch auf die Angabe zusammenfassender Werturteile aufgrund einer unbestimmten Vielzahl nicht benannter Einzeleindrücke beschränken. Schließlich kann er die aufgezeigten verschiedenen Möglichkeiten, über die Eignung und Leistung des Beamten ein aussagekräftiges, auch für Dritte verständliches Urteil abzugeben, in abgestufter Form miteinander verwenden bzw. miteinander verbinden. Alle diese Gestaltungsformen einer dienstlichen Beurteilung halten sich in dem von den Laufbahnvorschriften vorgezeichneten rechtlichen Rahmen (vgl. zum Ganzen auch: VG München, U.v. 11.1.2017 – M 5 K 16.2729 – juris Rn. 15).

19

Maßgebend ist, welches Beurteilungssystem und welche Regelungen zum Beurteilungsstichtag (hier: 31.5.2017) gegolten haben (vgl. BVerwG, U.v. 2.3.2000 – 2 C 7/99 – NVwZ-RR 2000, 621 unter Hinweis auf BVerwG, B.v. 14.2.1990 – 1 WB 181/88 – BVerwGE 86, 240).

20

Zugrunde zu legen sind hier daher Art. 54 ff. LlbG, die Verwaltungsvorschriften zum Beamtenrecht (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen v. 18.11.2010 – VV-Beamtr, Abschnitt 3: Dienstliche Beurteilung – allgemeine Beurteilungsrichtlinien) sowie die Beurteilungsrichtlinien der Bayerischen Polizei (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über Dienstliche Beurteilung, Leistungsfeststellungen nach Art. 30 und Art. 66 BayBesG in Verbindung mit Art. 62 LlbG für die Beamten und Beamtinnen der bayerischen Polizei und des Bayerischen Landesamtes für Verfassungsschutz vom 8. April 2011 (AllMBl. S. 129), die durch Bekanntmachung vom 10. April 2012 (AllMBl. S. 256) geändert worden ist).

21

2. Nach diesen Grundsätzen ist die streitgegenständliche periodische dienstliche Beurteilung für den Kläger vom 24. November 2017 rechtlich nicht zu beanstanden.

22

a) Im vorliegenden Fall wurde die Beurteilung wie bei der Bayerischen Polizei üblich „von unten nach oben“ entwickelt. So wurde eine Reihung auf Dienststellenebene und danach auf Abschnittsebene gebildet. Diese Vorgehensweise ist rechtlich nicht zu beanstanden (BayVGh, U.v. 17.12.2015 – 3 BV 13.773 – RiA 2016, 280, juris Rn. 17 ff; U.v. 7.5.2014 – 3 BV 12.2594 – RiA 2014, 277, juris Rn. 55).

23

b) Auch die Tatsache, dass der Entwurf der dienstlichen Beurteilung nicht vom unmittelbaren Vorgesetzten erstellt wurde, ist rechtlich nicht zu beanstanden. Nr. 11.1 Satz 3 des Abschnitts 3 der VV-Beamtr, sieht zwar vor, dass die Behördenleitung die unmittelbare Vorgesetzte oder den unmittelbaren Vorgesetzten der

oder des zu Beurteilenden mit der Erstellung eines Beurteilungsentwurfs beauftragen soll. Unabhängig davon, dass es sich bei der Vorschrift um eine Soll-Bestimmung handelt, die nur im Regelfall einzuhalten ist (vgl. BayVGh, B.v. 27.7.2018 – 3 ZB 15.1239 – juris Rn. 11), ist der erforderlichen Beteiligung des unmittelbaren Vorgesetzten jedenfalls mit seiner Beteiligung im Beurteilungsverfahren vor Erstellung des Entwurfs und der Mitzeichnung der Beurteilung – ohne das geltend machen von Einwendungen – ausreichend Rechnung getragen worden (BayVGh, B.v. 27.7.2018 – 3 ZB 15.1239 – juris Rn. 11; BayVGh, B.v. 24.6.2019 – 3 ZB 18.1131 – juris Rn. 4).

24

c) Der Einwand der Klagepartei, das Engagement des Klägers, welches dazu beigetragen hat, dass die §§ 113, 114 des Strafgesetzbuches geschaffen wurden, habe einen dienstlichen Bezug und sei deshalb auch in der dienstlichen Beurteilung zu berücksichtigen gewesen, bedingt nichts Anderes. Der streitgegenständlichen dienstlichen Beurteilung wurde kein unrichtiger Sachverhalt zu Grunde gelegt, da es sich bei dem Engagement des Klägers – welches dieser nicht während der Dienstzeiten erbracht hat – um eine nicht dem Amt zuzuordnende Betätigungen handelt. Das Engagement des Klägers erfolgte außerhalb des unmittelbaren dienstlichen Bereiches und war deshalb in der dienstlichen Beurteilung nicht zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, U.v. 19.12.2002 – 2 C 31/07 – ZBR 2003, 359, juris Rn. 22; Bodanowitz in: Schnellenbach/Bodanowitz, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, 2. Beurteilungszeitraum und Aufgabenbereiche, Stand: 5/2023, Rn. 358).

25

d) In der mündlichen Verhandlung vom 23. Juni 2023 haben sich auch keine weiteren Anhaltspunkte für die Rechtswidrigkeit der dienstlichen Beurteilung ergeben. Jeder Beurteilungszeitraum ist für sich gesondert zu betrachten. Für diesen Zeitraum ist eine dienstliche Beurteilung zu erstellen, für die sich der Kläger an der für ihn maßgeblichen Vergleichsgruppe zu messen hat. Im streitgegenständlichen Fall ging es um den Beurteilungszeitraum vom 1. Juni 2014 bis 31. Mai 2017. Welche dienstliche Beurteilung und welches Gesamtprädikat der Kläger in einem früheren Beurteilungszeitraum hatte, ist für die Erstellung unerheblich. Entscheidend sind die dienstlichen Leistungen des Beamten im Beurteilungszeitraum. Es findet kein Vergleich mit den früheren Leistungen statt. Demnach kann es auch zu einer niedrigeren Gesamtbewertung kommen, wenn sich das Vergleichskollektiv wesentlich geändert hat, ohne dass sich die dienstlichen Leistungen des Beamten verändert haben (VG München, U.v. 25.7.2006 – M 5 K 05.710 – juris Rn. 30 f.).

26

Der als Zeuge einvernommene Beurteiler – an dessen Glaubwürdigkeit das Gericht keinen Anlass zu Zweifeln sieht – hat in der mündlichen Verhandlung seine Vorgehensweise bei der Erstellung der Beurteilung des Klägers im Vergleich zu weiteren Beamten derselben Besoldungsgruppe dargestellt. Seine Angaben plausibilisieren das Gesamturteil mit elf Punkten. Er hat insbesondere überzeugend und nachvollziehbar dargelegt, dass der Kläger auf der Dienststelle den Platz 4 von 12 zu Beurteilenden beamten innehatte. Zugunsten des Klägers wurde das Gesamtergebnis von zunächst vorgesehenen zehn Punkten, bei Berücksichtigung der Quote in den Sprengelssitzungen, auf elf Punkte angehoben. Der Zeuge B. hat dem Gericht ausreichend und plausibel dargelegt, warum und wie er zu dem Gesamturteil von elf Punkten gekommen ist.

27

Auch der Zeuge J., der als unmittelbarer Vorgesetzter am Beurteilungsverfahren beteiligt war, hat noch in ausreichendem Maße dargelegt, dass er auch unter Berücksichtigung der Vorbeurteilung des Klägers, die Beurteilung als in Ordnung betrachtet – die elf Punkte im Gesamtprädikat aber nicht zwingend seien. Die Aussage des Zeugen J. – an dessen Glaubwürdigkeit das Gericht ebenfalls keinen Anlass zu Zweifeln sieht – in der mündlichen Verhandlung stützt die Plausibilisierung der Beurteilung durch den Beurteiler. Die Tatsache, dass der Zeuge J. zum Zeitpunkt der Erteilung seines Einverständnisses durch Mitzeichnung der Beurteilung am 24. November 2017 davon ausgegangen ist, dass der Kläger in der Vorbeurteilung zehn Punkte erhalten hat und nicht wie tatsächlich letztendlich zwölf Punkte ist unbeachtlich, da der Zeuge J. den Kläger insgesamt im Punktebereich zwischen zehn und zwölf Punkten gesehen hat. Zwar schilderte der Zeuge J., dass die Vorbeurteilung ein Teil des Ganzen sei, da sie Aufschluss über die Entwicklung der Beamten gebe, er den Kläger – auch unter Beachtung dessen – jedoch in einem Punktebereich von zehn bis zwölf Punkten gesehen habe. Der vor dem Kläger gereichte Beamte, der ebenfalls im Gesamtprädikat elf Punkte erhalten hat und für den der Zeuge J. ebenfalls der unmittelbare Vorgesetzte war, habe viel und gut geleistet; er habe eine hohe Arbeitsmenge geleistet. Der Kläger hingegen hätte versuchen können in allen

Bereichen etwas besser zu werden. Er hätte bestmögliche Arbeit in jeder Beziehung erbringen können, um ein besseres Prädikat zu erhalten. Weiter führte der Zeuge J. aus, dass der Dienststellenleiter der Beurteiler sei und nicht er als unmittelbarer Vorgesetzter und die tatsächliche Einordnung und Gesamtprädikatvergabe sich anhand der Quote ergebe und letztlich nicht in seinem Entscheidungsbereich sei, ohne dabei zu verkennen, dass er sein Einverständnis erteilen muss und dieses auch verweigern könnte.

28

e) Dem von der Klägerseite in der mündlichen Verhandlung vom 23. Juni 2023 gestellten Beweisantrag hinsichtlich der Einvernahme des POK H. als weiteren an der Erstellung der dienstlichen Beurteilung Beteiligten, als Zeugen über Inhalt und Zustandekommen der dienstlichen Beurteilung für den Kläger vom 24. November 2017 für den Beurteilungszeitraum 1. Juni 2014 bis 31. Mai 2017, musste das Gericht nicht entsprechen.

29

Der Beweisantrag ist abzulehnen, da keine konkrete unter Beweis gestellte Tatsache benannt wurde, sodass der Beweisantrag unsubstantiiert geblieben ist (Schübel-Pfister in: Eyermann, 16. Aufl. 2022, VwGO § 86 Rn. 55). Die Klagepartei hat keine konkreten Tatsachen benannt – welche einen (Verfahrens-)fehler im Rahmen der Erstellung der streitgegenständlichen Beurteilung oder sonst die Rechtswidrigkeit der dienstlichen Beurteilung aufzeigen könnten. Es wurden keine Anhaltspunkte benannt, noch sind diese für das Gericht ersichtlich, dass bei einer Einvernahme von POK H. über Inhalt und Zustandekommen der dienstlichen Beurteilung als Zeugen, (Verfahrens-)fehler im Rahmen der Erstellung der streitgegenständlichen Beurteilung oder sonstige Tatsachen, die zur Rechtswidrigkeit der Beurteilung führen könnten, offenbart werden (könnten). Dies gilt für das Gericht insbesondere, da sich aus der dienstlichen Beurteilung selbst, als auch durch die beiden Zeugenaussagen in der mündlichen Verhandlung – an deren Glaubwürdigkeit das Gericht keinen Anlass zu Zweifeln sieht – ergibt, dass POK H. umfassend bei der Erstellung der dienstlichen Beurteilung beteiligt war und somit ein Verfahrensfehler auf Grund Nichtbeteiligung eines unmittelbaren Vorgesetzten gerade nicht vorliegt.

30

3. Der Kläger hat als unterlegener Beteiligte § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 Satz 1 i.V. m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 der Zivilprozessordnung (ZPO).