Titel:

Dienstliche Beurteilung, hier: Absenkung der Gesamtbewertung nach Beförderung

Normenketten:

BayBesG Art. 30

VwGO § 114 S. 1

LlbG Art. 54, Art. 62

Leitsätze:

1. Dienstliche Beurteilungen sind ihrem Wesen nach persönlichkeitsbedingte Werturteile, die verwaltungsgerichtlich nur beschränkt überprüfbar sind (stRspr BVerwG BeckRS 2016, 112150; BeckRS 1980, 30438440); die verwaltungsgerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt sich darauf, 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. (Rn. 17 und 19) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle kann 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 (stRspr BVerwG BeckRS 1980, 30438440). (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)

3. Die Vorgehensweise, die Beurteilung "von unten nach oben" zu entwickeln, dh zunächst eine Reihung auf Dienststellenebene und danach auf Abschnittsebene zu bilden und dann ausgehend vom Reihungsergebnis die mit den Einzelmerkmalen bewertete dienstliche Beurteilung vom unmittelbaren Vorgesetzten zu erstellen und dann dem Beurteiler vorzulegen, ist rechtlich nicht zu beanstanden (ebenso VGH München BeckRS 2016, 40034; BeckRS 2014, 53487). (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Dienstliche Beurteilung, Reihung, Wesentliche Verschlechterung, Plausibilisierung, Vergleichsgruppe, Reihungsdatum, Später beförderte Beamte, Kausalität, dienstliche Beurteilung, wesentliche Verschlechterung, später beförderte Beamte, Beurteilung wie "von unten nach oben", beschränkte Rechtmäßigkeitskontrolle

Fundstelle:

BeckRS 2023, 22555

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Die Klägerin 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

Die 1973 geborene Klägerin steht als Polizeihauptmeisterin (Besoldungsgruppe A 9 mit Amtszulage – ...) in Diensten des Beklagten. Sie wurde in ein Amt ... mit Wirkung zum 1. August 2017 befördert.

2

Für den Beurteilungszeitraum … … 2017 bis … … 2020 erhielt sie eine periodische dienstliche Beurteilung vom 26. Juni 2020 mit einem Gesamtprädikat von 7 Punkten. In den „Ergänzenden Bemerkungen“ der Beurteilung ist angegeben, dass die Beamtin im Beurteilungszeitrum befördert und im Vergleich mit den

anderen Beamtinnen und Beamten ihrer Besoldungsgruppe und der neuen Vergleichsgruppe bewertet worden sei.

3
In der vorangegangenen periodischen dienstlichen Beurteilung für den Beurteilungszeitraum … … 2014 bis … … 2017 wurde sie im Amt A 9 mit einem Gesamtergebnis von 13 Punkten beurteilt.

4
Die Klagepartei hat am 10. Dezember 2020 Klage erhoben und zuletzt beantragt,

5
I. Die Beurteilung der Klägerin vom 26. Juni 2020 für den Beurteilungszeitraum … … 2017 bis … … 2020 wird aufgehoben.

6
II. Der Beklagte wird verurteilt, die Klägerin für den Zeitraum … … 2017 bis … … 2020 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu beurteilen.

7
Die dienstliche Beurteilung sei nicht hinreichend plausibilisiert, da lediglich Punktebewertungen vergeben worden seien. Eine Herabstufung um 6 Punkte im Vergleich zur Vorbeurteilung sei durch die erfolgte Beförderung nicht zu erklären, da die Beamtin den gleichen Dienstposten wie zuvor innegehabt habe. Auch werde die Einhaltung eines ordnungsgemäßen Beurteilungsverfahrens bestritten.

8
Das Polizeipräsidium … hat für den Beklagten beantragt,

9
die Klage abzuweisen.

10
Das Beurteilungsverfahren sei ordnungsgemäß durchgeführt worden. In der Verzahnung der Reihung aller Beschäftigten des Polizeivollzugsdienstes ihres Abschnitts sei die Klägerin auf Rang … von 60 Beamten gereiht worden. Die Leistungsreihungen seien aufgrund der Bewertung des Leistungsbilds der Klägerin erstellt worden.

11
In der mündlichen Verhandlung am 6. März 2023 wurde Beweis erhoben zum Zustandekommen der dienstlichen Beurteilung für die Klägerin vom 26. Juni 2020 durch Einvernahme des Beurteilers KR P. sowie von PD S. (ehemaliger Dienststellenleiter) und des unmittelbaren Vorgesetzten PHK L. als Zeugen. Mit Beschluss vom 7. März 2023 wurde dem Beklagten aufgegeben, dem Gericht die der dienstlichen Beurteilung der Klägerin zugrundeliegende Reihungsliste der Dienststelle vorzulegen.

12
Die Klagepartei verzichtete mit Schriftsatz vom 16. Mai 2023, der Beklagte mit Schriftsatz vom 3. April 2023 auf eine (weitere) mündliche Verhandlung.

13
Die Klagepartei nahm mit Schriftsätzen vom 16. Mai 2023 und 8. Juni 2023, das Polizeipräsidium mit Schriftsatz vom 28. März 2023 unter Vorlage einer Reihungsliste betreffend die Besoldungsgruppe der Klägerin auf Sprengelebene und Schriftsatz vom 2. Juni 2023 Stellung.

14
Bezüglich weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und vorgelegten Behördenakten sowie insbesondere hinsichtlich des Ergebnisses der Beweisaufnahmen auf die Niederschrift vom 6. März 2023 verwiesen.

Entscheidungsgründe

15
Die zulässige Klage ist unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Aufhebung der periodischen dienstlichen Beurteilung vom 26. Juni 2020 für den Zeitraum vom 1. Juni 2017 bis 31. Mai 2020 und

Erstellung einer neuen Beurteilung für diesen Zeitraum (§ 113 Abs. 5 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung/VwGO analog).

16
Nach dem Verzicht der Beteiligten auf eine mündliche Verhandlung konnte die Entscheidung im schriftlichen Verfahren ergehen (§ 101 Abs. 2 VwGO).

17
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).

18
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.

19
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.

20
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).

21
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).

22
Innerhalb des durch die Art. 54 ff. des Gesetzes über die Leistungslaufbahn und die Fachlaubahnen 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 – BayVBl 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).

23

Maßgebend ist, welches Beurteilungssystem und welche Regelungen zum Beurteilungsstichtag (hier: 31.12.2018) 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).

24
2. Nach diesen Grundsätzen ist die streitgegenständliche periodische dienstliche Beurteilung für die Klägerin vom 26. Juni 2020 rechtlich nicht zu beanstanden.

25
Die zum Stichtag 31. Mai 2019 für die Klägerin anstehende periodische dienstliche Beurteilung für den Beurteilungszeitraum 1. Juni 2017 bis 31. Mai 2020 wurde in Übereinstimmung mit den zum Beurteilungsstichtag geltenden Richtlinien für die dienstliche Beurteilung, Leistungsfeststellungen nach Art. 30 und 66 BayBesG in Verbindung mit Art. 62 LlbG für die Beamten und Beamtinnen der Bayerischen Polizei und des Bayerischen Landesamtes für Verfassungsschutz (Beurteilungsbekanntmachung Polizei und Verfassungsschutz – BUBek- Pol/VS) vom 12. Dezember 2017 (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 12.12.2017, AllMBl. 2018 S. 3).

26
a) Auch 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. Ausgehend vom Reihungsergebnis wird die mit den Einzelmerkmalen bewertete dienstliche Beurteilung vom unmittelbaren Vorgesetzten als Entwurf erstellt und dem Beurteiler vorgelegt. 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; B.v. 27.7.2012 – 3 ZB 10.2053 – juris Rn. 4 ff. m.w.N.).

27
Entsprechend Nr. 3.3 Sätze 2 und 3 der BUBek -Pol/VS wurde auch angegeben, dass die Bewertung der streitgegenständlichen Beurteilung gegenüber der vorangegangenen aufgrund der Beförderung und dem Vergleich innerhalb der neuen Vergleichsgruppe zurückzuführen sei.

28
b) Die Zeugen – an deren Glaubhaftigkeit keine Zweifel bestehen – haben angegeben, dass Ende Januar 2018, Ende August 2018, am 5. November 2019, 17. Dezember 2019 und 18. Februar 2020 Leistungsreihungen der Beamten der Besoldungsgruppe A 9 AZ vorgenommen wurden. Soweit die letzte Reihungsbesprechung deutlich vor dem Beurteilungsstichtag 31. Mai 2020 lag, konnten durch die täglichen Besprechungen am Morgen aktuelle Änderungen der Leistungseinschätzung mitgeteilt werden. Dieses Vorgehen hält sich noch innerhalb eines rechtlich nicht zu beanstanden Verfahrens zur Erstellung der dienstlichen Beurteilungen. Denn damit ist sichergestellt, dass aktuelle Leistungsänderungen dem Beurteiler bekannt werden und gegebenenfalls bei der Erstellung der Beurteilung berücksichtigt werden können.

29
Hinzu kommt der im Schriftsatz des Polizeipräsidiums vom 2. Juni 2023 angegebene Umstand, dass am 27. März 2020 und 12. Mai 2020 Telefonschaltkonferenzen der Dienststellenleiter des Abschnitts stattfanden, in dem die Klägerin tätig war. Auch wenn der als Zeuge vernommene Beurteiler, KR P., diese Telefonkonferenzen nicht angegeben hat, hat das Gericht keine Zweifel daran, dass diese tatsächlich stattfanden. Da es bei diesen Besprechungen im Kern nicht um die Beurteilung der Klägerin ging und diese auch schon einige Jahre zurückliegen, mag es sein, dass dem Zeugen KR P. diese in der konkreten Situation der Einvernahme in der mündlichen Verhandlung nicht mehr präsent waren.

30
Dabei befand sich die Klägerin immer am Ende der Reihungsliste. Das wurde auch hinreichend plausibilisiert. Die Zeugen haben dabei angegeben, dass der Vergleichsmaßstab der Beamten der Besoldungsgruppe A 9 AZ strenger ist und damit eine deutliche Absenkung gegenüber dem Niveau der Vorbeurteilung fast die Regel ist. Zum anderen wurden verschiedene Vorkommnisse geschildert, aus denen der Dienstherr negative Schlüsse hinsichtlich der Leistungsbewertung ziehen darf. Das hält sich innerhalb des gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraums (§ 114 Satz 1 VwGO).

31

Als Beispiel wurde zum einen sowohl vom unmittelbaren Vorgesetzten wie auch dem Beurteiler ein Vorfall geschildert, bei dem auf die Dienststelle zurückkehrende Beamte Einsatzutensilien nicht hätten abgeben können, da die Klägerin als Wachdienstleiterin nicht erreichbar gewesen sei. Das Gericht hat keine Zweifel daran, dass sich dieser Vorfall mit dem geschilderten Inhalt innerhalb des Beurteilungszeitraums abgespielt hat. Denn sowohl der Beurteiler wie auch der unmittelbare Vorgesetzte haben dieses Geschehen übereinstimmend und gleichlautend geschildert, das in einer Reihungsbesprechung von zwei Dienstgruppenleitern vorgetragen worden sei.

32
Der unmittelbare Vorgesetzte der Klägerin hat auch weitere Umstände geschildert, die sich auf das Leistungsbild eher negativ ausgewirkt haben. So hat er mit der Klägerin besprochen, dass er von ihr mehr dienstliche Feststellungen erwarte. Auch die ungenaue Anfertigung der Vormerklisten für abzuschleppende Fahrzeuge vor einer Großveranstaltung habe einen zusätzlichen Aufwand für andere Kollegen verursacht, der bei sorgfältigerem Vorgehen der Klägerin hätte vermieden werden können. Außerdem hat der unmittelbare Vorgesetzte eine ungenaue Arbeitsweise moniert und hierfür ein Beispiel angegeben (etwa fehlende Hausnummer oder zweite Straße). Andererseits hat der Zeuge L. auch durchaus positive Leistungen der Klägerin gesehen (Festnahme eines Dealers auf dem Weg zu einer Demonstration), aber insgesamt angegeben, dass das relativ wenige für die Klägerin günstig zu wertende Umstände gewesen seien.

33
c) Soweit der Klägerbevollmächtigte angibt, dass der Beurteiler sein Beurteilungsermessen nicht ordnungsgemäß ausgeübt habe, da er nach dem letzten Reihungsgespräch am … … 2020 die bis zum Ende des Beurteilungszeitraums am … … 2020 in die Vergleichsgruppe der Klägerin in der Zwischenzeit „hineinbeförderten“ Beamten nicht in eine erneute Reihung eingestellt habe, kann eine rechtliche Bewertung dieses Vorgehens offenbleiben. Gegen ein rechtsfehlerhaftes Vorgehen spricht, dass es zwei Telefonkonferenzen mit den anderen Dienststellenleitern des Abschnitts gab, bei denen die aktuellen Beförderungen hinsichtlich der Einarbeitung in die Beurteilungsreihungen besprochen wurden. Bei Abwesenheit des Beurteilers tritt dessen Stellvertreter in diese Funktion.

34
Hinsichtlich der Beurteilung der Klägerin ist zu betonen, dass die beiden „hineinbeförderten“ Beamten auf der Dienststelle mit 8 und 9 Punkten beurteilt waren und sich damit in der Reihung deutlich vor der Klägerin befanden. Deren Aufnahme in die Reihungsliste konnte damit keine bessere Beurteilung der Klägerin bedingen. Das zeigt auch die vorgelegte Reihungsliste des Abschnitts Verkehr. Zwar hat das Gericht mit Beschluss vom 7. März 2023 eine Reihung auf Dienststellenebene der Klägerin angefordert. Dies ist zwar nicht erfolgt. Die stattdessen vorgelegte Reihung auf Sprengelebene ist aber für die Überprüfung der Beurteilung auf Rechtsfehler hinreichend aussagekräftig, da sie den Rangplatz der Klägerin hinsichtlich der nach dem letzten Reihungsgespräch bis zum Ende des Beurteilungszeitraums in die Vergleichsgruppe der Klägerin „hineinbeförderten“ Beamten zeigt. Der zum Beurteilungsergebnis der Klägerin nächstgelegene zum … … 2020 in die Besoldungsgruppe.… beförderte Beamter lag auf Rang 54 von 60 Beamten, während die Klägerin auf Rang 59 stand. Ab Platzziffer 56 begann das Gesamtprädikat von 8 Punkten. Das gilt entsprechend auch für die zum … … 2020 nach.… beförderten Beamten mit Platzziffer 52 und 51, die bereits mit 9 Punkten bewertet sind. Es ist damit ausgeschlossen, dass sich durch die Einreihung der bis zum Beurteilungsstichtag in die Besoldungsgruppe.… beförderten Beamten die Platzierung der Klägerin so verändern könnte, dass sie ein besseres Gesamtergebnis erreichen könnte.

35
3. Die Klägerin hat als unterlegene 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).