

Titel:

Dienstliche Beurteilung, Reihung, Beurteilungsspielraum, Platztausch in Reihung nicht nach Leistungsgesichtspunkten erfolgt, Keine hinreichende Plausibilisierung

Normenkette:

LlbG Art. 54

Schlagworte:

Dienstliche Beurteilung, Reihung, Beurteilungsspielraum, Platztausch in Reihung nicht nach Leistungsgesichtspunkten erfolgt, Keine hinreichende Plausibilisierung

Tenor

I. Die dienstliche Beurteilung des Klägers für den Beurteilungszeitraum vom ... Juni 2017 bis ... Mai 2020 wird aufgehoben und der Beklagte verpflichtet, den Kläger für den Beurteilungszeitraum vom ... Juni 2017 bis ... Mai 2020 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu beurteilen.

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

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

Tatbestand

1

Der 1993 geborene Kläger steht als Beamter in Diensten des Beklagten und wendet sich gegen seine dienstliche Beurteilung. Er war im Beurteilungszeitraum Kriminalobermeister (A 8) und als Sachbearbeiter in der SOKO X (...6.2017 bis ...11.2017) sowie in den Sachgebieten Y und Z des Bayerischen Landeskriminalamtes tätig.

2

In der periodischen dienstlichen Beurteilung für den Beurteilungszeitraum vom ... Juni 2017 bis ... Mai 2020 erhielt der Kläger ein Gesamturteil von 13 Punkten. Die Eignung für die Ausbildungsqualifizierung wurde dem Kläger nicht zuerkannt. Der Kläger ist im Beurteilungszeitraum befördert worden. In seiner Vorbeurteilung im Amt A 7 erhielt der Kläger 10 Punkte.

3

Mit Schriftsatz vom 17. August 2020, eingegangen bei Gericht am 19. August 2020, hat der Kläger Klage erhoben und beantragt,

I.

4

Die Beurteilung des Klägers für den Beurteilungszeitraum ... Juni 2017 bis ... Mai 2020 wird aufgehoben.

II.

5

Der Beklagte wird verurteilt, den Kläger für den Zeitraum ... Juni 2017 bis ... Mai 2020 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu beurteilen.

6

Es sei nicht plausibel, warum der Kläger gerade mit 13 Punkten beurteilt worden sei. Das ordnungsgemäße Beurteilungsverfahren werde bestritten. Außerdem sei unklar, welcher Maßstab der Beurteilung zugrunde liege.

7

Das Bayerische Landeskriminalamt hat für den Beklagten beantragt,

8

die Klage abzuweisen.

9

Das Gericht hat in der mündlichen Verhandlung am 31. Januar 2023 Beweis erhoben zum Zustandekommen der dienstlichen Beurteilung für den Kläger durch Einvernahme von PP H. und EKHK S. als Zeugen. Die Beteiligten haben in der mündlichen Verhandlung auf die Durchführung einer weiteren mündlichen Verhandlung verzichtet. Der Vertreterin des Beklagten wurde aufgegeben, Unterlagen vorzulegen, aus denen hervorgeht, ob und inwiefern die Leiterin der SOKO in das Beurteilungsverfahren eingebunden wurde sowie um Vorlage von weiteren Unterlagen.

10

Mit Schriftsatz vom 4. Januar 2024 führt die Klagepartei weiter aus, dass der Kläger zunächst auf Platz 2 in seiner Vergleichsgruppe gereiht gewesen sei und der Beurteiler den Tausch des Klägers auf Platz 3 mit der bis dahin Drittplatzierten nicht hat erklären und plausibilisieren können. Ein Tausch dürfe nur aus Leistungsgründen erfolgen. Die Reihung bestimme nach dem Beurteilungsverfahren des Beklagten den Bezug, den die zu beurteilenden Beamten zueinander im Rahmen des Leistungsvergleichs nach Art. 58 Abs. 2 Satz 1 LbG einnehmen. Ein niedrigerer Reihungsplatz stelle damit eine bessere Leistungseinschätzung dar. Es sei viel eher naheliegend, dass der Wechsel aus Gründen erfolgt sei, um einen Proporz (Frauenquote im Landeskriminalamt 25%) einzuhalten. Denn mit dem Wechsel der Kollegin an Platz 2 habe die Quote eingehalten werden können. Weiter sei die unmittelbaren Vorgesetzte des Klägers, KDin K. im Beurteilungsverfahren wohl nicht beteiligt gewesen und habe keinen Beitrag zur Beurteilung des Klägers liefern können.

11

Mit Schriftsatz vom 22. Juni 2023 und 25. März 2024 führt der Beklagte aus, dass auf Seite 4 unter den an der Beurteilung Beteiligten KDin (damals noch KORin) K. als Leiterin der SOKO X ausdrücklich aufgeführt sei. Dem sei zu entnehmen, dass die Mitarbeit des Klägers in der SOKO X bei der Beurteilung berücksichtigt worden sei. Regelmäßig würden die Beteiligten im Anschluss an die Erstellung des BeurteilungsEntwurfes diesen auch mitzeichnen, was jedoch im Fall von KDin K. aus nicht mehr aufklärbaren Gründen vorliegend unterblieben sei. Ausweislich einer Eintragung sei der Entwurf der Beurteilung des Klägers am ... August 2020 an KDin K. zur Mitzeichnung versendet worden; ein Rücklauf sei nicht vermerkt, ebenso wenig die Weiterleitung an das Sachgebiet Personal oder der Rücklauf von dort zur Eröffnung. Es könne nicht mehr nachvollzogen werden, weshalb oder durch wen der Entwurf der Beurteilung des Klägers ohne Unterschrift von KDin K. an das Sachgebiet Personal weitergeleitet worden sei. Selbst unterstellt KDin K. sei nicht gehört und beteiligt worden ergäbe sich hieraus kein Fehler im Beurteilungsverfahren, da der Kläger lediglich fünf Monate, in der SOKO X tätig gewesen sei und nach Abschnitt 3 Nr. 11.1 Satz 5 der VV-Beamtr eine Anhörung früherer unmittelbarer Vorgesetzter erst ab einer Verwendungsdauer von mindestens sechs Monaten vorgesehen sei.

12

Der Beurteiler habe im Rahmen der Zeugeneinvernahme darüber hinaus dargelegt, dass die Leistungen jedes einzelnen Beamten und jeder einzelnen Beamtin von ihm gewürdigt und beurteilt worden sei. Dass sich der Zeuge und Beurteiler mehr als zweieinhalb Jahre nach der abschließenden Besprechung an die konkreten Leistungsgründe für die Reihung eines jeden einzelnen Beamten nicht erinnert, sei nachvollziehbar. Ein strenger Maßstab, wonach das Ergebnis eines Quervergleichs konkret zu begründen sei, werde auch von der Rechtsprechung nicht gefordert. Nach der Rechtsprechung genüge vielmehr der Hinweis auf den durchgeführten Quervergleich. Der Beurteiler habe die Stärken und Schwächen der Beamten und Beamtinnen ausführlich miteinander verglichen und ausgeführt, dass ihm lediglich keine Benachteiligung von Frauen wichtig gewesen sei.

13

Bezüglich weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und vorgelegten Behördenakten sowie insbesondere für das Ergebnis der Beweisaufnahme auf die Niederschrift vom 31. Januar 2023 verwiesen.

Entscheidungsgründe

14

Die zulässige Klage ist begründet.

15

Der Kläger hat Anspruch auf Aufhebung seiner periodischen Beurteilung für den Beurteilungszeitraum ... Juni 2017 bis ... Mai 2020 (Datum der Beurteilung ist unleserlich) und Erstellung einer neuen periodischen Beurteilung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts. Die streitgegenständliche Beurteilung ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 und 5 der Verwaltungsgerichtsordnung/VwGO analog, da einer dienstlichen Beurteilung keine Verwaltungsaktsqualität zukommt).

16

1. Dienstliche Beurteilungen sind ihrem Wesen nach persönlichkeitsbedingte Werturteile, die verwaltungsgerichtlich nur beschränkt überprüfbar sind (BVerwG, U.v. 13.5.1965 – II C 146.62 – BVerwGE 21, 127/129; U.v. 26.6.1980 – II C 8/78 – BVerwGE 60, 245 ständige Rechtsprechung). 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 vorbehaltenden Akt wertender Erkenntnis steht diesem eine der gesetzlichen Regelung immanente Beurteilungsermächtigung zu. 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. 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 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). 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, a.a.O.). Innerhalb des durch die Art. 54 ff. des Gesetzes über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamten und Beamtinnen (Leistungslaufbahngesetz – LlbG) vom 5. August 2010 (GVBl S. 410) gezogenen Rahmens unterliegt es grundsätzlich dem pflichtgemäßen Ermessen des Dienstherrn, wie er die ihm aufgebene, 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. vom 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. BayVGh, U.v. 23.5.1990 – 3 B 89.02832 m.w.N.; vgl. zum Ganzen auch: VG München, U.v. 7.12.1999 – M 5 K 99.2303).

17

Zugrunde zu legen sind vorliegend die Art. 54 ff. LlbG, die Verwaltungsvorschriften zum Beamtenrecht (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 13. Juli 2009, VV-Beamtr, FMBl. S. 190, Abschnitt 3: Dienstliche Beurteilung – materielle Beurteilungsrichtlinien), in der Fassung der Änderung durch Bekanntmachung vom 19. Oktober 2017 (FMBl. S. 510), sowie die Richtlinien für die dienstliche Beurteilung, Leistungsfeststellungen nach Art. 30 und 66 des Bayerischen Besoldungsgesetzes/BayBesG – i.V.m. Art. 62 LlbG für die Beamtinnen und Beamten der Bayerischen Polizei und des Bayerischen Landesamtes für Verfassungsschutz vom 12. Dezember 2017 (Beurteilungsbekanntmachung Polizei und Verfassungsschutz, AllMBl 2018, S. 3). Maßgebend ist, welches Beurteilungssystem und welche Regelungen zum Beurteilungsstichtag (hier: 31.5.2020) 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).

18

2. Nach diesen Maßstäben ist die streitgegenständliche dienstliche Beurteilung nicht hinreichend plausibilisiert worden.

19

a) Unter Plausibilisierung ist in diesem Zusammenhang eine inhaltliche Erläuterung zu verstehen, mit der der Dienstherr die Gründe darstellt, die zu den Werturteilen geführt haben, und auf deren Grundlage die Gerichte nachprüfen können, ob er bei der Erstellung der dienstlichen Beurteilung bzw. bei einzelnen in ihr enthaltenen Werturteilen von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, sachfremde Erwägungen angestellt oder allgemeingültige Wertmaßstäbe verletzt hat (VG Köln, U.v. 5.8.2021- 19 K 7364/18 – juris Rn. 61; Conrad in: Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl, Beamtenrecht in Bayern, Stand: November 2021, Art. 59 LbG Rn. 26).

20

b) Der Beurteiler PP H. hat zwar das Zustandekommen und den Maßstab dargestellt, der der dienstlichen Beurteilung für den Kläger zugrunde lag. Die Änderungen der Platzierung hinsichtlich der ersten drei Platzziffern in der Besoldungsgruppe A 8 von November 2019 bis Mai 2020 konnte der Beurteiler jedoch nicht hinreichend begründen bzw. plausibilisieren. Der Beurteiler gab an, dass der Kläger bei der letzten Besprechung auf Amtsebene am ... Mai 2020 den dritten Platz belegt hatte und ihm somit die Eignung für die Ausbildungsqualifizierung – trotz Remonstrantin gegenüber dem Ministerium – nicht zugesprochen werden konnte. Die Änderungen der Reihung hätten sich ergeben, da er im Einverständnis mit den Abteilungsleitern sich jeden Einzelfall nochmal angesehen habe. Ob der Kläger von dem Reihungswechsel betroffen gewesen sei, wisse er nicht mehr, er denke aber, dass dies der Fall gewesen sei. Der Wechsel an Position 2 und 3 sei aufgrund der individuellen Bewertung der Beamten untereinander erfolgt. Letztlich sei an Platz 2 eine Frau gereiht worden. Wie genau der Wechsel erfolgt sei, könne er nicht sagen. Auch die Gründe, die genau zum Wechsel geführt haben, könne er nicht mitteilen.

21

Weiter führt der Beurteiler aus, dass in der ersten Betrachtung von den 19 Aufstiegsvermerken nur einer einer Frau zugesprochen werden sollte. Insgesamt sei die Frauenquote bei ungefähr 25%. Er habe dann die Abteilungsleiter gebeten in den Einzelfällen zu erklären, warum eine Frau schlechter gereiht worden sei als ein Mann. Die Änderungen in den Reihen hätten sich dann ergeben, da dargelegt worden sei, dass in anderen Abteilungen Frauen ebenso gut waren, wie die vor ihnen gereihten Männer und sich daraus in den anderen Abteilungen eine andere Reihung ergeben habe. Diese Reihungen seien dann neu verzahnt worden, sodass sich auch auf Amtsebene eine andere Reihung ergeben habe. Es habe quasi eine Korrektur dahingehend stattgefunden, dass keine geschlechterspezifische Benachteiligung gegeben sei.

22

c) Vor diesem Hintergrund ist die rechtsfehlerfreie Ausübung des – gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren – Beurteilungsspielraums des Dienstherrn bei dienstlichen Beurteilungen nicht erfolgt. Es fehlen jegliche Darstellungen, die eine Einordnung der dienstlichen Leistungen des Klägers auf Platz 3 – und insbesondere den Platztausch von Reihungsplatz 2 in den Reihungen Ende 2019 auf den endgültigen Reihungsplatz 3 – begründen oder sonst wie plausibel machen. Der Beurteiler führt lediglich pauschal aus, dass der Wechsel an Position 2 und 3 aufgrund der individuellen Bewertung der Beamten untereinander erfolgt sei und dass sich die Änderungen in den Reihen ergeben hätten, da dargelegt worden sei, dass in anderen Abteilungen Frauen ebenso gut waren, wie die vor ihnen gereihten Männer und sich daraus in den anderen Abteilungen eine andere Reihung ergeben habe. Dass der Wechsel der Reihung anhand Leistungsgesichtspunkten erfolgt ist, kann der Beurteiler somit nicht hinreichend plausibilisieren. Weiter führte der Beurteiler aus, dass er im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht genau sagen könne, was der Kläger anders oder besser machen hätte können oder müssen, um an Platz 1 oder 2 gereiht zu werden. Er kann somit nicht begründen oder Plausibel machen, dass die an Platz 1 oder 2 gereihten Beamten/in leistungstärker als der Kläger waren. Weiter vermag der Beurteiler nicht zu begründen, weshalb er Frauen in anderen Abteilungen, welche ebenso gut wie ihre männlichen Kollegen gewesen sind, vor diesen gereiht hat, obwohl sie nicht als leistungstärker, sondern „nur“ als ebenso gut eingeschätzt worden sind. Erst recht

kann dadurch nicht plausibel gemacht werden, dass eine dieser Frauen leistungstärker als der Kläger ist und vor diesem gereiht worden ist.

23

4. Darüber hinaus liegt ein Verstoß gegen die für die Beurteilung maßgeblichen Verwaltungsvorschriften vor, da eine ehemalige unmittelbare Vorgesetzte des Klägers im Beurteilungsverfahren nicht in der notwendigen und im vorliegenden Einzelfall nachweisbaren Weise beteiligt worden ist. Nach Abschnitt 3 Nr. 11.1 Satz 5 der VV-Beamtr sind nach Möglichkeit die früheren unmittelbaren Vorgesetzten des zu Beurteilenden Beamten zu hören, wenn der Einsatz auf dem früheren Dienstposten wenigstens sechs Monate betragen hat. Soweit der Dienstherr Richtlinien für die Abfassung der dienstlichen Beurteilung erlassen hat, ist vom Gericht zu prüfen, ob diese Richtlinien eingehalten sind und ob sie mit den gesetzlichen Regelungen in Einklang stehen (vgl. BVerwG, U.v. 21.9.2007 – 2 C 2.06 – juris; BayVGH, B.v. 27.3.2013 – 3 ZB 11.1269 – juris).

24

Entgegen den Ausführungen des Beklagten war der Kläger genau sechs Monate als Sachbearbeiter in der SOKO X des Bayerischen Landeskriminalamtes tätig (...6.2017 bis ...11.2017). Aus der verfahrensgegenständlichen Beurteilung ergibt sich, dass der Beklagte alle früheren unmittelbaren Vorgesetzten einbinden wollte. Unter dem Feld „Beteiligte“ auf der dienstlichen Beurteilung ist neben KD K. auch KOR H. aus dem Sachgebiet Y genannt, in welchem der Kläger vom ... März 2018 bis ... Mai 2019 tätig war. Auch KOR H war ein früherer unmittelbarer Vorgesetzter des Klägers, welcher in das Beurteilungsverfahren nachweislich eingebunden war.

25

Die bloße Nennung der Beteiligten KDin (damals noch KORin) K. als Leiterin der SOKO X. reicht in dem vorliegenden Fall – bei welchem alle andern drei weiteren Beteiligten die Beurteilung abgezeichnet haben – nicht aus. Aus der fehlenden Mitzeichnung KDin K. ergibt sich für das Gericht, dass diese nicht beteiligt worden ist, da selbst der Beklagte die Beteiligung der ehemaligen unmittelbaren Vorgesetzten KDin K. nicht aufklären konnte – obwohl er dies durch Einholung einer dienstlichen Stellungnahme oder ähnlichem – hätte aufklären können. Auch der Beklagte konnte sich nicht erklären, weshalb KDin K. im Anschluss an die Erstellung des Beurteilungsentwurfes diesen nicht mitgezeichnet habe. Zwar sei ausweislich einer Eintragung der Entwurf der Beurteilung des Klägers am ... August 2020 an KDin K. zur Mitzeichnung versendet worden; ein Rücklauf sei jedoch nicht vermerkt. Seitens des Beklagten könne nicht mehr nachvollzogen werden, weshalb oder durch wen der Entwurf der Beurteilung des Klägers ohne Unterschrift von KDin K. an das Sachgebiet Personal weitergeleitet wurde.

26

5. Der Beklagte hat als unterlegener Beteiligter § 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).