
Datum: 27.09.2012
Gericht: Verwaltungsgericht Aachen
Spruchkörper: 1. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 1 K 2053/11
ECLI: ECLI:DE:VGAC:2012:0927.1K2053.11.00

Tenor:

Die dienstliche Beurteilung über den Kläger vom 6. September 2011 wird aufgehoben. Der Beklagte wird verurteilt, für den Zeitraum vom 1. August 2008 bis zum 30. Juni 2011 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts eine neue dienstliche Beurteilung zu erstellen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 vom Hundert des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 vom Hundert des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand:	1
Die Beteiligten streiten über eine dienstliche Beurteilung des 55-jährigen Klägers, der als Polizeihauptkommissar (PHK) in der Besoldungsgruppe A 12 BBesO derzeit als Leiter des Verkehrskommissariats 22 bei dem Polizeipräsidium B. im Dienst des Beklagten steht.	2
Zum Beurteilungsstichtag 30. Juni 2011 (Beurteilungszeitraum 1. August 2008 bis 30. Juni 2011) verfasste EPHK C. eine Erstbeurteilung, in der er unter Abschnitt "II. Leistungs- und Befähigungsmerkmale (Nr. 6 BRL Pol)" die Beurteilungsmerkmale "5. Leistungsumfang" mit 5 Punkten, "1. Arbeitsorganisation" und "4. Leistungsgüte" mit 4 Punkten und die weiteren Beurteilungsmerkmale "2. Arbeitseinsatz", "3. Arbeitsweise", "6. Veränderungskompetenz", "7. Soziale Kompetenz" und "8. Mitarbeiterführung" jeweils mit 3 Punkten bewertete; als	3

Gesamtnote schlug er eine Beurteilung mit "Die Leistung und Befähigung d. PHK O. übertreffen die Anforderungen" - entsprechend 4 Punkten - vor. Nachdem EPHK C. in den Ruhestand getreten war, wurde dieser Vorschlag von dem Leiters der Direktion Verkehr, POR N. , unverändert übernommen.

Auf der Grundlage einer "Endbeurteiler-Koordinierung" am 29. Juni 2011 senkte der Polizeipräsident als Endbeurteiler die dienstliche Beurteilung im Einvernehmen mit POR N. auf das Gesamturteil "Die Leistungen entsprechen voll den Anforderungen (3 Punkte)" ab und führte zur Begründung aus: "Die Leistungen und Befähigungen des PHK E. O. entsprechen voll den Anforderungen. Die Bewertungen des Gesamtergebnisses und des Merkmals "Leistungsumfang" weichen von dem Beurteilungsvorschlag des Erstbeurteilers ab. Die Mehrzahl der Merkmale (5 von 8) sind bereits vom Erstbeurteiler mit 3 Punkten vorgeschlagen worden. Angesichts der Größe der Vergleichsgruppe A 12 (60) und der durchschnittlichen Verweildauer in einem Amt der Besoldungsgruppe A 12 BBesO ist der Beurteilungsmaßstab ein ganz besonders strenger. So ist besonders zu berücksichtigen, dass das Leistungsniveau der Beamtinnen und Beamten dieser Vergleichsgruppe ganz allgemein sehr hoch ist. Leistungen, die in anderen Vergleichsgruppen als herausragend angesehen werden müssten, liegen hier im Normbereich. Die Erlangung von Hervorhebungen setzt deshalb überragende Leistungen voraus. Für eine herausgehobene Bewertung im Gesamturteil sind diese überragenden Leistungen in der Mehrzahl der zu bewertenden Merkmale vorzuweisen. Unter Berücksichtigung des Beurteilungsmaßstabes ist das Gesamturteil mit "Übertrifft die Anforderungen" nicht plausibel. Das Gesamturteil wird mit "Entspricht voll den Anforderungen" bewertet. Unter Berücksichtigung des Beurteilungsmaßstabes und im Quervergleich mit den Beamtinnen und Beamten der Vergleichsgruppe hat der Erstbeurteiler das Merkmal "Leistungsumfang" zu wohlwollend bewertet. Eine Bewertung mit dem höchsten Punktwert in diesem Bereich erscheint nur plausibel, wenn auch die Leistungen in den Bereichen "Arbeitseinsatz" und "Arbeitsweise" die Anforderungen zumindest übertreffen. Das Merkmal "Leistungsumfang" wird daher mit "Übertrifft die Anforderungen" bewertet."

4

Der Kläger hat gegen die ihm am 17. Oktober 2011 eröffnete Beurteilung vom 6. September 2011 am 15. November 2011 Klage erhoben. Er hält die Herabsetzung der Beurteilung von 4 auf 3 Punkte mit der angeführten Begründung für rechtswidrig. Die Annahme des Endbeurteilers, für eine überdurchschnittliche Benotung müssten herausragende Leistungen erbracht werden, gehe fehl. Dies habe die Berichterstatteerin des 6. Senats des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen in einem Erörterungstermin vom 15. September 2011 im Verfahren 6 B 876/11 dargelegt. Die Beurteilung leide auch daran, dass sie auf einer unvollständigen Tatsachengrundlage ergangen sei. Wesentliche Tätigkeiten im Beurteilungszeitraum seien unberücksichtigt geblieben. So habe er in den Jahren 2010 und 2011 ohne eine Entlastung im Hauptamt nebenamtlich an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung gelehrt. Außerhalb des Dienstes und ohne Entlastung habe er in den Jahren 2008 und 2009 einen Leitfaden für die Verkehrsunfallaufnahme erstellt, den er laufend aktualisiere und sämtlichen Beamten zur Verfügung stelle. Der Leitfaden enthalte umfangreiches Fachwissen auf dem Gebiet der Fahrzeugelektronik, insbesondere zu elektronischen Spuren in Steuergeräten und Fahrzeugen nach Verkehrsunfällen, das er auch in zahlreichen Vorträgen, z. B. bei der Gesellschaft für Unfallforschung, bei Veranstaltungen des Ministeriums für Inneres und Kommunales, am Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei NRW und bei einem Verkehrssymposium in B. weitergegeben habe. Daneben sei er an der Erstellung des "Verkehrspolitischen Programms" der GdP beteiligt gewesen. Vor diesem Hintergrund sei die Erstbeurteilung für das Merkmal "Leistungsumfang" nicht zu

5

wohlwollend ausgefallen, insbesondere vor dem Hintergrund der permanenten Unterbesetzung seiner Dienststelle und seiner Betreuung von Fachhochschülern, Schülerpraktikanten und Rechtsreferendaren.

Der Kläger beantragt, 6

den Beklagten zu verurteilen, die dienstliche Beurteilung über den Kläger vom 6. September 2011 für den Zeitraum vom 1. August 2008 bis zum 30. Juni 2011 aufzuheben und unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts eine neue dienstliche Beurteilung zu erstellen. 7

Der Beklagte beantragt, 8

die Klage abzuweisen. 9

Er hält die dienstliche Beurteilung für rechtmäßig und führt aus, der Vorschlag des Erstbeurteilers habe in 5 von 8 Beurteilungsmerkmalen auf 3 Punkte gelautet und sei damit schwächer gewesen als Vorschläge für gleichfalls mit 4 Punkten vorgeschlagene Beamte. Der Erstbeurteiler habe nicht die erforderliche Übersicht über das Leistungsniveau in der gesamten Behörde. Vielmehr habe er nur zwei von insgesamt 60 Beamten der Besoldungsgruppe A 12 BBesO zu beurteilen gehabt. Die Wortwahl in der Begründung für die Herabsetzung des Gesamturteils, wonach für die Erreichung eines überdurchschnittlichen Prädikats "überragende" Leistungen hätten erbracht werden müssen, verstehe der Kläger falsch. Sie deute keinesfalls darauf hin, dass Leistungen im 5-Punkte-Bereich erbracht werden müssten, um ein Gesamturteil mit 4 Punkten zu erreichen. Es habe lediglich deutlich gemacht werden sollen, dass dafür eine vom Durchschnitt nach oben abweichende, den Durchschnitt eben "überragende" Leistung in der Mehrzahl der Beurteilungsmerkmale erbracht werden müsse. Im Übrigen sei bei einer durchschnittlichen Bewertung der Bereiche "Arbeitseinsatz" und "Arbeitsweise" nicht plausibel, dass für das Merkmal "Leistungsumfang" das beste Prädikat vergeben werde. 10

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge und Personalakten verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind. 11

Entscheidungsgründe: 12

Die zulässige Klage ist begründet. Der Kläger besitzt einen Anspruch auf eine neue Beurteilung für die Zeit vom 1. August 2008 bis zum 30. Juni 2011, denn die dienstliche Beurteilung vom 6. September 2011 ist rechtswidrig. 13

Dienstliche Beurteilungen nach § 92 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes sind nach der ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, der sich die Kammer anschließt, nur beschränkt überprüfbar. Die Entscheidung darüber, ob und in welchem Grad ein Beamter die für sein Amt und seine Laufbahn erforderliche Befähigung und fachliche Leistung aufweist, ist ein dem Dienstherrn vorbehaltender Akt wertender Erkenntnis. Die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung hat sich deshalb darauf zu beschränken, ob der Dienstherr den anzuwendenden Begriff oder den gesetzlichen Rahmen, in dem er sich bewegen kann, verkannt, ob er einen unrichtigen Sachverhalt zugrunde gelegt, allgemeine Beurteilungsmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt hat. Hat der Dienstherr Richtlinien über die Erstellung dienstlicher Beurteilungen erlassen, sind die Beurteiler aufgrund des Gleichheitssatzes hinsichtlich des anzuwendenden Verfahrens und der anzulegenden Maßstäbe an diese Richtlinien gebunden. Das Gericht kann kontrollieren, 14

ob die Richtlinien eingehalten sind, ob sie im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung verbleiben und ob sie auch sonst mit den gesetzlichen Vorschriften in Einklang stehen,

vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 - 2 C 34.04 -, juris Rn. 8 m. w. N.; OVG NRW, Urteil vom 24. Januar 2011 - 1 A 1810/08 -, ZBR 2011, 311; juris Rn. 30; VG B., Urteil vom 25. November 2010 - 1 K 1605/08 -, nrwe. 15

Für die Beurteilungen zum Stichtag 30. Juni 2011 galten im Bereich des Beklagten die "Richtlinien für die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten im Bereich der Polizei (BRL Pol)" nach dem Runderlass des Innenministeriums vom 9. Juli 2010 -SMBl. NRW. 203034 -, an deren Wirksamkeit keine Bedenken bestehen. Unter Berücksichtigung der dort geregelten verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Vorgaben erweist sich die angefochtene dienstliche Beurteilung als fehlerhaft. 16

Dies ergibt sich allerdings nicht bereits daraus, dass sie gemäß der Behauptung des Klägers auf der Grundlage eines unzutreffenden bzw. unvollständigen Sachverhalts erstellt worden wäre. Seine Tätigkeit als Lehrender an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung ist in der Beurteilung unter Abschnitt III., "1. Besondere Fachkenntnisse und Fähigkeiten (Nr. 7.1 BRL Pol)" ausdrücklich aufgeführt und somit in das Gesamturteil eingeflossen. Des Weiteren ist die personelle Belastung der Dienststelle kein Beurteilungskriterium für die individuelle Eignung, Befähigung und Leistung eines Polizeivollzugsbeamten und findet deshalb zu Recht keinen Niederschlag in einer dienstlichen Beurteilung. Arbeiten des Klägers außerhalb der Dienstverrichtung sind gleichfalls in eine dienstliche Beurteilung nicht aufzunehmen. Deshalb ist der in den Jahren 2008 und 2009 in seiner Freizeit erstellte "Leitfaden für die Verkehrsunfallaufnahme" für seine Beurteilung nicht relevant. Es liegt auf der Hand, dass dies auch für die Mitarbeit an dem "Verkehrspolitischen Programm" der Gewerkschaft der Polizei gilt. Schließlich ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass die Betreuung von Schülerpraktikanten und Rechtsreferendaren durch den Kläger über das Maß hinausgegangen ist, das vergleichbare Beamte in anderen Inspektionen im Beurteilungszeitraum leisten mussten. 17

Es lässt sich auch nicht feststellen, dass der Endbeurteiler bei der Absenkung des Beurteilungsmerkmals "Leistungsumfang" von 5 auf 4 Punkte allgemein gültige Beurteilungsmaßstäbe verletzt hätte. Seine Begründung, dass es nicht plausibel sei, den "Leistungsumfang" mit der Spitzennote von 5 Punkten zu bewerten, wenn die Leistungen in den Bereichen "Arbeitseinsatz" und "Arbeitsweise" nur durchschnittlich mit 3 Punkten beurteilt würden, ist nachvollziehbar und verständlich und vermag die Notenabsenkung zu tragen. 18

Die Begründung für die Notenabsenkung des Gesamturteils erweist sich aber aus anderen Gründen als fehlerhaft. Es leuchtet nämlich nicht ein und ist mithin nicht plausibel, dass die Größe der Vergleichsgruppe der nach A 12 BBesO besoldeten Polizeivollzugsbeamten und deren durchschnittliche Verweildauer in diesem Amt den Beurteilungsmaßstab in der Weise beeinflussen können, dass ein besonders strenger Maßstab anzulegen ist. Vielmehr hat sich der Maßstab an Nr. 6.2 BRL Pol zu orientieren. Danach ist für jedes der in Nr. 6.1 genannten Merkmale zu prüfen, inwieweit die Beamtin oder der Beamte im Beurteilungszeitraum den Anforderungen des im Zeitpunkt des Beurteilungsstichtages übertragenen (statusrechtlichen) Amtes unter Berücksichtigung der in der Aufgabenbeschreibung aufgeführten Aufgaben entsprochen hat. Die Größe der Vergleichsgruppe oder die Verweildauer in ihr sind hier - zu Recht - nicht als Kriterium aufgeführt. Eine Praxis, bei großen Vergleichsgruppen einen besonders strengen Maßstab und bei kleinen Vergleichsgruppen einen weniger strengen anzulegen, widerspricht allgemein gültigen Bewertungsmaßstäben. Der Beurteilungsmaßstab ist - wie in Nr. 6.2 gefordert- ausschließlich an den objektiven Anforderungen des 19

übertragenen statusrechtlichen Amtes auszurichten. Denn allein die Größe einer Vergleichsgruppe sagt nichts über die an diesen Anforderungen gemessene Leistungsfähigkeit der Beamten aus. Es ist keinesfalls ausgeschlossen, dass in einer kleinen Vergleichsgruppe deutlich leistungsstärkere Beamte ihren Dienst versehen als in einer großen.

Des Weiteren widerspricht es allgemeingültigen Bewertungsmaßstäben, für ein Gesamturteil "Übertrifft die Anforderungen" entsprechend 4 Punkten zu verlangen, dass hierfür "überragende Leistungen in der Mehrzahl der zu bewertenden Merkmale vorzuweisen" seien. Unabhängig von der Frage, ob man die Forderung nach "überragenden" Leistungen mit der Interpretation des Beklagten als "den Durchschnitt überragende Leistungen" versteht, sodass hierunter auch mit 4 Punkten bewertete Leistungen fallen, oder ob man hierin mit der Auslegung des Klägers solche Leistungen bezeichnet, die die Vergabe der Spitzennote von 5 Punkten rechtfertigen, ist diese Begründung jedenfalls missverständlich und kann sie die Notenabsenkung nicht ohne nähere Erläuterung rechtfertigen. Es wäre für den Endbeurteiler ohne Weiteres möglich gewesen, die Absenkung ohne Verwendung des Begriffs "überragend" zu begründen oder aber sie - seinem Verständnis entsprechend - näher zu erläutern. Hierzu reicht es nicht aus, dass eine solche Erläuterung im gerichtlichen Verfahren nachgeholt wird. Denn die Beurteilung muss aus sich heraus verständlich sein. Sie dient nämlich nicht nur der Personalplanung des aktuellen Dienstherrn. Vielmehr muss der Beamte selbst aus dem Beurteilungstext erkennen können, aus welchen Gründen er von einem Endbeurteiler abweichend von einem Beurteilungsvorschlag schlechter beurteilt wird. Darüber hinaus muss auch ein anderer - potenzieller - Dienstherr, bei dem sich ein Beamter beispielsweise anlässlich einer Versetzung bewirbt, erkennen können, welche Gründe für die Absenkung einer vorgeschlagenen Beurteilungsnote maßgeblich waren. Dies muss schließlich auch für ein Verwaltungsgericht im Falle der gerichtlichen Anfechtung einer dienstlichen Beurteilung möglich sein. Hieran fehlt es.

20

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

21