

VG Koblenz (2. Kammer), Beschluss vom 22.03.2019 - 2 L 1258/18.KO**Titel:**

Beförderungsstelle, Bewertungsstandard

Normenketten:

GG Art. 33 Abs. 2

VwGO § 123

Amtliche Leitsätze:

1. Sehen die Beurteilungsrichtlinien für die Einzelbewertung und für das Gesamturteil unterschiedliche Bewertungsskalen vor und ergibt sich weder aus den Beurteilungsrichtlinien oder in sonstiger Weise aus dem Beurteilungssystem hinreichend klar ein Maßstab, anhand dessen sich die Einzelbewertungen generalisierend in bestimmter Weise auf konkrete Gesamturteile und auf konkrete Ausprägungsgrade dieser Gesamturteile übertragen lassen, muss der Übertragungsvorgang im Gesamturteil der Beurteilung individuell begründet werden

2. Ist der zu beurteilende Beamte höherwertig eingesetzt, bedarf es einer besonderen Begründung des Gesamturteils der dienstlichen Beurteilung. Es muss insbesondere konkret dargelegt werden, wie die Höherwertigkeit tatsächlich berücksichtigt ist.

Rechtsgebiete:

Sonstiges besonderes Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahren und -prozess

Schlagworte:

Begründung, Beurteilungssystem, Bewerbungsverfahrensanspruch, Deutsche Telekom, dienstliche Beurteilung, Gesamtergebnis, Gesamturteil, Harmonisierung, höherwertige Tätigkeit, Notenskala, Beförderungsstelle, Bewertungsstandard

ECLI:

ECLI:DE:VGKOBLE:2019:0322.2L1258.18.00

2 L 1258/18.KO

VERWALTUNGSGERICHT KOBLENZ

BESCHLUSS

In dem Verwaltungsrechtsstreit

des Herrn ...,

- Antragsteller -

Prozessbevollmächtigte: ...

gegen

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Vorstand der ... AG, Leitung des Betriebes Civil Servant Services/Social Matters/Health & Safety (CSH), ...

- Antragsgegnerin -

Prozessbevollmächtigter: Arbeitgeberverband für ...

beigeladen:

1. ...,
2. ...,
3. ...,
4. ...,
5. ...,
6. ...,
7. ...,
8. ...,
9. ...,
10. ...,
11. ...,
12. ...,
13. ...,
14. ...,
15. ...,
16. ...,
17. ...,
18. ...,
19. ...,
20. ...,
21. ...,
22. ...,
23. ...,

Prozessbevollmächtigte

zu 1: Rechtsanwälte ...

zu 5: Rechtsanwälte ...

zu 23: Rechtsanwälte ...

wegen Beförderung

hier: Antrag nach § 123 VwGO

hat die 2. Kammer des Verwaltungsgerichts Koblenz aufgrund der Beratung vom 22. März 2019, an der teilgenommen haben

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Holly

Richterin am Verwaltungsgericht Gäbel-Reinelt

Richterin Priv.-Doz. Dr. Heinemeyer

beschlossen:

Tenor:

Der Antragsgegnerin wird bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache untersagt, im Rahmen der Beförderungsrunde 2018 nach Besoldungsgruppe A 13 Konkurrentinnen und Konkurrenten des Antragstellers auf der Beförderungsliste „TD_T“ zu befördern, solange nicht über die Bewerbung des Antragstellers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu entschieden ist.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Antragsgegnerin und die Beigeladene zu 23 je zur Hälfte mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1-22, die diese selbst tragen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 33.006,60 € festgesetzt.

Gründe:

- 1** Der Antrag des Antragstellers auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Sicherung seines Anspruches auf ermessens- und beurteilungsfehlerfreie Entscheidung über seine Bewerbung auf eine der ausgeschriebenen Stellen der Besoldungsgruppe A 13 ist zulässig (I.) und begründet (II.).

I.

- 2** Das angerufene Verwaltungsgericht ist örtlich zuständig. Maßgeblich für die örtliche Zuständigkeit ist bei Streitigkeiten von Beamten gemäß § 52 Nr. 4 Satz 1 Alt. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) deren bürgerlicher Wohnsitz, wenn es ihnen an einem dienstlichen Wohnsitz mangelt. So ist es hier bei dem Antragsteller. Unter dem dienstlichen Wohnsitz ist die den Dienstposten des Beamten einschließende, regelmäßig eingerichtete, kleinste organisatorisch abgrenzbare Verwaltungseinheit zu verstehen (Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 52 Rn. 17). Die in Berlin ansässige Niederlassung Personalbetreuung für zu Töchtern beurlaubte Beamte (PBM-NL) der Antragsgegnerin, zu welcher der Antragsteller versetzt wurde, erfüllt nicht diese Voraussetzung. Die Aufgabe der Niederlassung beschränkt sich darauf, die dienstrechtlichen Befugnisse gegenüber dem Antragsteller auszuüben. Sie hält hingegen für ihn nicht einen Dienstposten vor. In einem solchen, dem herkömmlichen Beamtenrecht fremden Fall besteht kein Anlass, nach § 52 Nr. 4 Satz 2 VwGO den Sitz der zu dienstrechtlichen Maßnahmen befugten Niederlassung der Aktiengesellschaft für gerichtsstandsbestimmend zu halten. Denn die Regelung über die örtliche Zuständigkeit im Dienstrecht trägt nicht etwaigen besonderen Bedürfnissen des Dienstherrn Rechnung, sondern ist vielmehr in Abkehr von der Behördensitzorientierung in § 52 Nr. 4 Satz 1, Nr. 3 Satz 1 VwGO darauf angelegt, den Beamten entgegenzukommen. Das macht schon der Wortlaut deutlich, der in erster Linie von den Wohnsitzen der Beamten handelt und den Sitz der Behörden nach § 52 Nr. 4 Satz 2 VwGO nur subsidiär beachtet. Den Beamten sollen typischerweise weite Anfahrten zu einem Gerichtstermin erspart werden (vgl. VG Hannover, Beschluss vom 18.11.2010 - 13 B 5198/10 -; VG Berlin, Beschluss vom 22.07.2008 - 5 A 160.08 -). Der bürgerliche Wohnsitz des Antragstellers liegt im Gerichtsbezirk des Verwaltungsgerichts Koblenz.

II.

3

Der Antrag hat auch in der Sache Erfolg. Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand erlassen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Das Bestehen des zu sichernden Rechts (Anordnungsanspruch) (1.) und der für dessen Verwirklichung drohenden Gefahr (Anordnungsgrund) (2.) sind glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 Zivilprozessordnung - ZPO -). Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

- 4** 1. Will - wie hier - ein Bewerber um eine Beförderungsstelle deren Vergabe an einen Mitbewerber vorläufig verhindern, so setzt die Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruchs voraus, dass die getroffene Auswahlentscheidung sich bei summarischer Prüfung als fehlerhaft erweist (a) und die eigenen Aussichten des Antragstellers, bei ordnungsgemäßer Wiederholung zum Zuge zu kommen, zumindest offen sind, seine Auswahl also möglich erscheint (b) (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13.01.2010 - 2 BvR 811/09 -; VG Koblenz, Beschluss vom 19.10.2018 - 2 L 729/18.KO -). Beides ist im Falle des Antragstellers gegeben.
- 5** a) Die getroffene Auswahlentscheidung hält der rechtlichen Überprüfung im vorliegenden Eilverfahren nicht stand. Nach derzeitiger Aktenlage hat die Antragsgegnerin bei ihrer Entscheidung über die Vergabe der ausgeschriebenen Beförderungsstellen nach der Besoldungsgruppe A 13 den verfassungsrechtlich in Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz - GG - niedergelegten Leistungsgrundsatz zu Lasten des Antragstellers verletzt. Danach haben Beamte Anspruch darauf, dass der Dienstherr über ihre Bewerbungen um ein Beförderungssamt ermessens- und beurteilungsfehlerfrei allein nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung entscheidet (sog. Bewerbungsverfahrensanspruch). Diesen Anforderungen wird die Auswahlentscheidung der Antragsgegnerin nicht gerecht. Denn die ihr u. a. zugrunde gelegte Regelbeurteilung des Antragstellers aus dem Jahr 2017 leidet an gerichtlich zu beanstandenden Rechtsfehlern. Dies gilt gleichermaßen auch für die Beurteilungen der Beigeladenen.
- 6** Der von Artikel 33 Abs. 2 GG geforderte Leistungsvergleich der Bewerber um ein Beförderungssamt muss anhand aussagekräftiger, d.h. aktueller, hinreichend differenzierter und auf gleichen Beurteilungsmaßstäben beruhender dienstlicher Beurteilungen vorgenommen werden. Die verwaltungsgerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt sich dabei auf die Prüfung, ob der Dienstherr bei der Erstellung der Beurteilungen gegen Verfahrensvorschriften verstoßen, anzuwendende Begriffe oder den rechtlichen Rahmen, in dem er sich bewegen kann, verkannt hat, oder von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, allgemeingültige Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt hat. Erlässt der Dienstherr - wie hier - zur Ergänzung der gesetzlichen Vorgaben verwaltungsinterne Richtlinien, so hat er grundsätzlich nach dem Gleichheitssatz ihre gleichmäßige Anwendung hinsichtlich des vorgesehenen Verfahrens und der einzuhaltenden Maßstäbe auf alle Beamten durchzusetzen (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 22.10.2008 - 2 A 10.593/08.OVG - Rn. 23).
- 7** Nach diesem Maßstab erweist sich die Beurteilung des Antragstellers für den Zeitraum 1. September 2015 bis 31. August 2017 wegen Verstoßes gegen allgemeingültige Wertmaßstäbe als rechtswidrig.
- 8** Allgemeingültige Wertmaßstäbe sind intersubjektiv anerkannte (überindividuelle) Bewertungsstandards. Im Gegensatz hierzu stehen die individuellen Bewertungsstandards des jeweiligen Beurteilers, an denen er sich ausrichten darf, sofern keine - vorrangigen -

überindividuellen Bewertungsmaßstäbe vorhanden sind und soweit die Beurteilungsermächtigung des Dienstherrn bzw. die Einschätzungen des Beurteilers reicht (Schnellenbach/Bodanowitz, Beamtenrecht in der Praxis, 9. Aufl. 2017, Rn. 82). In der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ist anerkannt, dass ein Element der vorbezeichneten intersubjektiv anerkannten Bewertungsstandards die ordnungsgemäße Begründung des Gesamturteils einer dienstlichen Beurteilung ist. Das Gesamturteil bedarf einer gesonderten Begründung, die erkennen lässt, wie das Gesamtergebnis aus den Einzelmerkmalen hergeleitet wurde.

- 9** Das gilt insbesondere dann, wenn die Beurteilungsrichtlinien für die Einzelbewertungen einerseits und für das Gesamturteil andererseits unterschiedliche Bewertungsskalen vorsehen (vgl. BVerwG, Urt. v. 01.03.2017 - 2 A 10.17 -; Beschluss vom 17.09.2015 - 2 C 27.14 und 2 C 5.15; ebenso OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26.04.2018 - 10 S 43.17 -). Das ist hier mit einer fünfstufigen Notenskala für die Einzelbewertungen und einer sechsstufigen Notenskala mit jeweils drei Ausprägungsgraden auf jeder Stufe für das Gesamturteil der Fall. Weder in den Beurteilungsrichtlinien der Antragsgegnerin noch in sonstiger Weise aus ihrem Beurteilungssystem selbst ergibt sich hinreichend klar ein Maßstab, anhand dessen sich die Einzelbewertungen generalisierend in bestimmter Weise auf konkrete Gesamturteile und erst recht auch auf konkrete Ausprägungsgrade dieser Gesamturteile übertragen - sozusagen „übersetzen“ - ließen. Zwar heißt es in § 2 Abs. 4 der Anlage 1 „Leitfaden zur Erstellung der dienstlichen Beurteilungen“ zur Beurteilungsrichtlinie für die bei der Deutschen Telekom AG beschäftigten Beamtinnen und Beamten (Stand 29. Mai 2017):

„Das Gesamturteil ist unter Beachtung aller zur Verfügung stehenden Erkenntnisse einer 6er Skala (Beurteilungsnote) zuzuordnen. Die Abstufung von der 5er Skala der Einzelkriterien zu der 6er Skala des Gesamturteils erfolgt zu Zwecken der weiteren Differenzierung. Hierbei wird ein einheitlicher Maßstab über alle Stufen angewandt. Das Gesamturteil muss sich schlüssig aus der Bewertung der einzelnen Beurteilungskriterien ergeben (...).“

- 10** Dabei ist insbesondere die Formulierung, es werde „ein einheitlicher Maßstab über alle Stufen angewandt“ zu unbestimmt, um hieraus verbindlich ableiten zu können, wie die Harmonisierung der Notenskalen zu erfolgen hat. Während der Wortlaut der Vorschrift es nahe legt, die sechsstufige Skala im Sinne einer Erweiterung (Auffächerung) der Notenskala insgesamt zu verstehen (vgl. VG Koblenz, Beschluss vom 20.12.2016 - 2 L 1308/16.KO -), vertritt die Beklagte selbst wohl im Anschluss an einen Beschluss des VG Trier vom 14. Oktober 2016 (1 L 4677/16.TR) die Auffassung, die Notenstufe „hervorragend“ sei in der Gesamtbeurteilung eine einseitige Erweiterung der Notenskala nach oben (offen gelassen von OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 03.03.2017 - 10 B 10.062/17.OVG -; vgl. anders BayVGH, Beschluss vom 10.11.2015 - 6 CE 15.2233 - Rn. 18).
- 11** Vor diesem Hintergrund bedarf es notwendig einer dem Gesamturteil der individuellen Beurteilung beigefügten substanzhaltigen Begründung, die den angesprochenen Übertragungsvorgang ausgehend von den Umständen des jeweiligen Einzelfalles nachvollziehbar erläutert (OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O.). Es bedarf insbesondere einer nachvollziehbaren Aussage dazu, wie sich die unterschiedlichen Bewertungsskalen zueinander verhalten und wie das Gesamturteil aus den Einzelbewertungen unter Berücksichtigung dessen gebildet wurde. Ohne eine solche Begründung ist nicht sichergestellt, dass im Interesse einer Vergleichbarkeit der Beurteilungen die Übertragung der Einzelbewer-

tungen in die Gesamtnote bei allen Beurteilungen nach den gleichen Maßstäben erfolgt (VG Berlin, Beschluss vom 27.03.2017 - 28 L 19.17 - Rn. 24). Entbehrlich ist eine entsprechende Begründung nur dann, wenn im konkreten Fall eine andere Note nicht in Betracht kommt, weil sich die vergebene Note - vergleichbar einer Ermessensreduzierung auf Null - geradezu aufdrängt (vgl. hierzu insgesamt OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O. Rn. 6 m.w.N.).

- 12** Ausführungen zu dem Verhältnis der beiden Notenskalen zueinander finden sich lediglich in der als „ergänzende Erläuterung zur Bildung des Gesamturteils“ bezeichneten Rubrik am Ende der Beurteilung des Antragstellers:

„Während die Bewertung in den Einzelkriterien der Dienstlichen Beurteilung im Rahmen einer 5er-Notenskala erfolgt, wird das Gesamturteil der Dienstlichen Beurteilung in Anwendung einer 6er-Notenskala mit den Ausprägungen (in der Reihenfolge: Basis, +, ++) gebildet. Dabei ist „+“ der Mittelwert. Die unterschiedlichen Bewertungsskalen dienen der weiteren Differenzierung. Die Vornahme der Differenzierung erfolgt gleichmäßig über alle Notenstufen hinweg.“

- 13** Hinsichtlich der Übertragung von der fünfstufigen in die sechsstufige Notenskala wird damit im Wesentlichen nur der diesbezügliche Wortlaut der Beurteilungsrichtlinien wiederholt, deren mangelnde Bestimmtheit oben bereits dargelegt wurde. Es ist im Ergebnis weder anhand der Beurteilungsrichtlinien noch anhand der individuellen Beurteilung nachvollziehbar, was die Antragsgegnerin bzw. der jeweilige Beurteiler unter einer „gleichmäßigen Differenzierung über alle Notenstufen hinweg“ verstanden hat. Angesichts dieser Schwierigkeiten bei der Harmonisierung der beiden Notenskalen empfiehlt es sich nach Auffassung der Kammer, dass der Beurteilungsrichtliniengeber bei der Anwendung von zwei unterschiedlichen Bewertungsskalen für die Einzelmerkmale einerseits und die Gesamtbeurteilung andererseits klare Vorgaben für die Überführung der Noten machen sollte. Nur so dürfte - gerade bei großen Behörden wie der Antragsgegnerin - die Einhaltung einheitlicher Beurteilungsmaßstäbe zu gewährleisten sein. Damit wird nicht in den Beurteilungsspielraum der Beurteiler eingegriffen, weil es insoweit nur um die abstrakte Frage des Verhältnisses der beiden Notenskalen zueinander geht, welches unabhängig vom Einzelfall festzulegen ist. Im Rahmen der so gemachten Vorgaben kann der Beurteiler seinen Beurteilungsspielraum uneingeschränkt ausschöpfen.

- 14** Im Übrigen heißt es in der Beurteilung des Antragstellers, die Gesamtnote „sehr gut“ setze voraus, dass in den Einzelmerkmalen sechsmal „sehr gut“ vergeben worden sei. Der Ausprägungsgrad „+“ werde festgesetzt, da der Beamte teilweise in den Einzelmerkmalen hervorzuhebende Leistungen erzielt habe.

- 15** Dies ist unverständlich, weil der Antragsteller in allen Einzelmerkmalen die Note „sehr gut“ erhalten hat. Es bedarf vor diesem Hintergrund einer genauen Bezeichnung der Einzelmerkmale, in denen er hervorzuhebende Leistungen erzielt haben soll. Erst recht ist unter dieser Prämisse nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen er trotz Erhalt der Spitzennote „sehr gut“ in allen sechs zu bewertenden Einzelmerkmalen im Gesamtergebnis auf der sechsstufigen Notenskala „nur“ eine Note im Bereich der zweitbesten Notenstufe und dort mit der zweithöchsten Ausprägung erhalten hat, obwohl noch eine höhere Notenstufe mit jeweils drei Ausprägungen - und damit insgesamt vier höhere Noten - für das Gesamturteil zur Verfügung stehen.

- 16** Diese Überlegungen gelten sinngemäß auch für die Beurteilungen der Beigeladenen, weil keine der vorgelegten Beurteilungen nachvollziehbare Ausführungen zur Frage des Ver-

hältnisses der beiden Notenskalen zueinander und der darauf beruhenden Bildung des Gesamtergebnisses enthalten.

- 17** Erweist sich das Auswahlverfahren schon deshalb als fehlerhaft, so bedarf es nicht des Eingehens auf die weiteren zwischen den Beteiligten strittigen Gesichtspunkte betreffend die Fehlerhaftigkeit des Auswahlverfahrens und die Beurteilungen der Beteiligten.
- 18** b) Darüber hinaus sind nach Aktenlage auch die Aussichten des Antragstellers, bei ordnungsgemäßer Wiederholung des Auswahlverfahrens zum Zuge zu kommen, zumindest offen. Im Falle der fehlerfreien Beurteilung des Antragstellers ist ein besseres Gesamturteil nicht auszuschließen. Ebenso wenig ist nach derzeitiger Aktenlage auszuschließen, dass die Beigeladenen im Einzelfall ein schlechteres Gesamturteil erreichen könnten. Neben dem Erfordernis der Begründung des Verhältnisses der beiden Notenskalen zueinander bedarf es nämlich darüber hinaus einer besonderen Begründung des Gesamturteils, wenn der Beamte - wie alle am vorliegenden Verfahren beteiligten Bewerber - höherwertig eingesetzt ist. Denn dies kann nicht ohne Folgen für die in der dienstlichen Beurteilung zu leistenden Bewertungen bleiben. Da mit einem höheren Statusamt die Wahrnehmung höherer Aufgaben verbunden ist, die im allgemeinen gegenüber einem niedrigeren Statusamt gesteigerte Anforderungen stellen und mit einem größeren Maß an Verantwortung verbunden sind, ist dies bei der Leistungsbewertung zu berücksichtigen. Dabei ist in der Begründung des Gesamturteils nicht nur formelhaft auf den Umstand hinzuweisen, dass die Höherwertigkeit der ausgeübten Tätigkeit berücksichtigt worden sei, sondern konkret darzulegen, wie die entsprechende Berücksichtigung tatsächlich erfolgt ist (OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O. Rn. 7).
- 19** Diesen Anforderungen werden die Beurteilungen der beteiligten Beamten nicht gerecht. Bis auf wenige Ausnahmen - Beigeladene zu 15 und 23 - ist schon nicht nachvollziehbar, in welchem Maß die einzelnen Beamten höherwertig beschäftigt sind. So wird z. B. lediglich aus den Beurteilungen der Beigeladenen zu 15 und 23 ersichtlich, dass der Beigeladene zu 15 auf einem Arbeitsposten vergleichbar dem Statusamt A 15 und die Beigeladene zu 23 auf einem Arbeitsposten vergleichbar dem Statusamt A 14 eingesetzt ist. Welchem Statusamt hingegen die Arbeitsposten des Antragstellers oder des Beigeladenen zu 22 vergleichbar sind, ergibt sich indessen nicht aus den Akten. Demnach bleibt auch völlig unklar, wie die höherwertige Tätigkeit im Einzelfall und im Vergleich zu den übrigen Mitgliedern der Vergleichsgruppe (Statusamt A 12) gewichtet wurde. Der jeweils enthaltene Hinweis, dass die höherwertige Tätigkeit berücksichtigt wurde, reicht nicht aus. Es ist daher völlig offen, wie die Reihung der Bewerber nach ordnungsgemäßer Durchführung der Beurteilung aussehen wird. Vor diesem Hintergrund war es der Kammer auch nicht möglich, die Sicherungsanordnung auf einzelne Beigeladene zu beschränken.
- 20** 2. Schließlich liegt auch ein Anordnungsgrund vor. Wegen des Grundsatzes der Ämterstabilität wäre die Besetzung der in Rede stehenden Stellen mit den Beigeladenen nicht mehr rückgängig zu machen. Die dem Antragsteller hieraus resultierenden Nachteile rechtfertigen den Erlass der Sicherungsanordnung.

III.

- 21** Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 3, § 162 Abs. 3 VwGO.
- 22** Die Festsetzung des Wertes des Streitgegenstandes folgt aus § 53 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz - GKG -. Die Kammer orientiert sich an Nr. 10.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (LKRZ 2014, 169). Maßge-

bend ist danach die Hälfte der für ein Kalenderjahr zu zahlenden Bezüge der Besoldungsgruppe A 13.

Zitiervorschlag:

VG Koblenz Beschl. v. 22.3.2019 – 2 L 1258/18, BeckRS 2019, 8474