

Weisungsgebundenheit und Eigenverantwortung im Beurteilungsverfahren

Zugleich eine Anmerkung zum Urteil des Verwaltungsgerichts Neustadt vom 8. Mai 2013 – 1 K 772/12.NW.

Dr. Hans Hermann Bowitz

Während die Rechtsprechung eine dienstliche Beurteilung nur eingeschränkt überprüft, unterliegt das Beurteilungsverfahren als solches der uneingeschränkten richterlichen Kontrolle. Hiernach verlangen die Verwaltungsgerichte bei einem mehrstufigen Beurteilungsverfahren, dass die Erst- und Zweitbeurteiler ihre Funktionen jeweils eigenverantwortlich wahrnehmen können. Ein Verfahren, welches darauf angelegt ist, durch gezielte Einflussnahme der Hierarchie die Beurteilungsentscheidung des Erstbeurteilers vorwegzunehmen, verletzt den zu beurteilenden Beamten in seinen Rechten nach Art. 33 Abs. 2, 93 Abs. 1 Nr. 4a GG. Der Fall des Verwaltungsgerichts Neustadt beschreibt ein sehr anschauliches Beispiel eines solchen rechtswidrigen Beurteilungsverfahrens.

I. Ausgangslage

Nach ständiger Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte steht dem Dienstherrn bzw. dem für ihn handelnden Vorgesetzten bei der Erstellung einer dienstlichen Beurteilung als einem persönlichen Werturteil ein Beurteilungsspielraum zu, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüft werden kann.¹ Diese Rechtsprechung blieb im Gegensatz zur Kontrolldichte von berufsbezogenen Prüfungsentscheidungen² verfassungsrechtlich bislang unbeanstandet.³ Offen ist jedoch, ob die vom Bundesverfassungsgericht bei der Kontrolle von Prüfungsentscheidungen aufgestellten Grundsätze auch auf dienstliche Beurteilungen Anwendung finden können.⁴

Das Beurteilungsverfahren als solches unterliegt indessen der uneingeschränkten richterlichen Nachprüfung; sie erstreckt sich nicht nur auf die Frage, ob die Verfahrensvorschriften dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG folgend eingehalten worden sind. Vielmehr erfasst die richterliche Kontrolle ebenso die Frage, ob die Verfahrensvorschriften mit den normativen Vorgaben im Einklang stehen, die das Beurteilungsgeschäft prägen.⁵ Schließlich geht es neben dem effektiven Personaleinsatz im Interesse des Dienstherrn⁶ um nicht weniger als das nach Art. 33 Abs. 2 GG schutzwürdige Interesse des Betroffenen, nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung sein angemessenes berufliches Fortkommen im öffentlichen Dienst sichergestellt zu sehen.⁷

Nach der Rechtsprechung gehört zu den das Beurteilungsgeschäft prägenden Vorgaben, dass es dem Dienstherrn grundsätzlich obliegt festzulegen, wer für die Abgabe einer dienstlichen Beurteilung zuständig ist⁸. In der Regel wird das der unmittelbare Dienstvorgesetzte des Beamten sein, also der Leiter der Beschäftigungsbehörde.⁹ Der Dienstherr ist zudem befugt, ein mehrstufiges Beurteilungsverfahren vorzusehen und neben dem Erstbeurteiler einen Zweitbeurteiler zu bestimmen.¹⁰ Dahinter steckt die Vorstellung, dass der Erstbeurteiler seine Kenntnisse von der Befähigung und den Arbeitsergebnissen des zu beurteilenden Beamten möglichst umfassend in den Beurteilungsvorgang einbringt, während der Zweitbeurteiler in erster Linie – mit einem größeren Überblick ausgestattet – die

Anwendung gleicher Beurteilungsmaßstäbe gewährleistet.¹¹ Dabei muss der Zweitbeurteiler den zu beurteilenden Beamten nicht persönlich kennen. Es genügt, dass sich der Zweitbeurteiler die notwendigen Kenntnisse verschaffen kann und verschafft hat.¹²

Dem Dienstherrn ist es auch unbenommen, Richtwerte festzulegen, in denen das Verhältnis der anteiligen Noten und die jeweils anzuwendenden Maßstäbe dargelegt werden.¹³ Hiernach

- 1) BVerwG, Urteil vom 11.12.2008 – 2 A 7.07 – Rn. 11; BVerwG, Urteil vom 24.11.2005 – 2 C 34.04 – Rn. 8, BVerwGE 124, 356 (358); BVerwG, Urteil vom 26.6.1980 – 2 C 8.78 –, BVerwGE 60, 245 (247 ff.) = ZBR 1981, S. 195 ff.
- 2) BVerfG, Beschluss vom 17.4.1991 – 1 BvR 419/81 –, BVerfGE 84, 34.
- 3) BVerfG, Kammerbeschluss vom 29.5.2002 – 2 BvR 723/99 – Rn. 12 ff.; vgl. auch VG Augsburg, Urteil vom 7.7.2011 – Au 2 K 09.1684 – Rn. 17 m.w.Nw.
- 4) BVerfG, Kammerbeschluss vom 29.5.2002 – 2 BvR 723/99 – Rn. 15; zur Kontrolldichte BVerwG, Urteil vom 26.6.1980 – 2 C 8.78 –, BVerwGE 60, 245 (247 ff.) = ZBR 1981, S. 195 ff.
- 5) St. Rspr. BVerwG, Urteil vom 11.12.2008 – 2 A 7.07 – Rn. 11; BVerwG, Urteil vom 24.11.2005 – 2 C 34.04 – Rn. 8, BVerwGE 124, 356 (358); vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 26.5.2009 – 1 WB 48.07 – Rn. 34 ff., BVerwGE 134, 59 (65 ff.).
- 6) BVerwG, Urteil vom 13.7.2000 – 2 C 34.99 –, BVerwGE 111, 318 (320) = ZBR 2001, 36.
- 7) *Badura*, in: Maunz/Dürig, GG, 67. Lfg. 2012, Art. 33, Rn. 25 f.; *Bergmann*, in: Hömig/Seifert, GG, 10. Aufl. 2013, Art. 33, Rn. 3 f.; *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 33, Rn. 26 ff.; der mit Art. 33 Abs. 2 GG einhergehende Anspruch auf angemessene Förderung kann folglich nicht als nachrangig angesehen werden, BVerwG, Urteil vom 11.12.2008 – 2 A 7.07 – Rn. 20, so aber BVerwG, Urteil vom 13.7.2000 – 2 C 34.99 –, BVerwGE 111, 318 (320) = ZBR 2001, 36; vgl. auch BVerfG, Kammerbeschluss vom 11.5.2011 – 2 BvR 764/11 – Rn. 10; BVerfG, Kammerbeschluss vom 28. 11. 2007 – 2 BvR 1431/07 – Rn. 8 f. = NJW 2008, 909; BVerfG, Kammerbeschluss vom 8.10.2007 – 2 BvR 1846/07 – Rn. 10 f. = ZBR 2008, 162, 163 f.; BVerfG, Kammerbeschluss vom 29.7.2003 – 2 BvR 311/03 – Rn. 15.
- 8) BVerwG, Urteil vom 20.8.2004 – 2 B 64.04 – Rn. 3; BVerwG, Urteil vom 11.2.1999 – 2 C 28.98 –, BVerwGE 108, 274 (278) = ZBR 1999, 382, 383; BVerwG, Urteil vom 17.4.1986 – 2 C 8.83 – Rn. 14 ff. = ZBR 1986, 294; vgl. auch *Schnellenbach*, *Beamtenrecht in der Praxis*, 7. Aufl. 2011, Rn. 20 m.w.Nw.
- 9) *Schnellenbach/Bodanowitz*, *Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter*, Teil B, 3. Aufl. 2012, Rn. 268 m.w.Nw.
- 10) Dabei kommt es grundsätzlich nicht darauf an, ob das Zusammenwirken des Erst- und des Zweitbeurteilers zu der eigentlichen dienstlichen Beurteilung im Rechtssinne führt oder ob es sich um zwei rechtlich selbständige Beurteilungen handelt, vgl. *Schnellenbach* (Fn. 8), Rn. 23 m.w.Nw.
- 11) OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 3.2.2012 – 2 A 11273/11 – Rn. 30; OVG Münster, Beschluss vom 13.12.1999 – 6 A 3593/98 – Rn. 8 = ZBR 2001, 338, 339.
- 12) St. Rspr. BVerwG, Urteil vom 11.12.2008 – 2 A 7.07 – Rn. 13.
- 13) St. Rspr. BVerwG, Urteil vom 11.12.2008 – 2 A 7.07 – Rn. 14; BVerwG, Urteil vom 24.11.2005 – 2 C 34.04 – Rn. 13, BVerwGE 124, 356 (360); BVerwG, Beschluss vom 3.7.2001 – 1 WB 17.01 – Rn. 11 ff. = ZBR 2002, S. 133, 134 f.