
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 2. Senat -

2 KO 485/14

Verwaltungsgericht Weimar

- 4. Kammer -

4 K 23/11 We

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Regierungsdirektorin _____ M_____,
F_____, _____ K_____

Klägerin und Berufungsbeklagte

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Dr. Leese u. a.,
Alfred-Hess-Straße 23, 99094 Erfurt

gegen

den Freistaat Thüringen,
vertreten durch den Thüringer Minister für Wirtschaft, Wissenschaft und digitale Ge-
sellschaft,
Max-Reger-Straße 4 - 8, 99096 Erfurt

Beklagter und Berufungskläger

wegen

Rechts der Landesbeamten,
hier: Berufung

hat der 2. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch die Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Hampel, den Richter am Oberverwaltungsgericht Gravert und den Richter am Oberverwaltungsgericht Best

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 8. Dezember 2015

für Recht erkannt:

Die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 3. November 2011 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens im zweiten Rechtszug zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v. H. der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht zuvor die Vollstreckungsgläubigerin in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt von dem Beklagten die Änderung einer dienstlichen Beurteilung.

Die Klägerin wurde nach Bestehen der Zweiten Juristischen Staatsprüfung mit Wirkung vom 1. November 1993 in ein Beamtenverhältnis auf Probe als Regierungsrätin z. A. im Dienst des Beklagten ernannt. Mit Wirkung zum 1. November 1995 wurde sie als Beamtin auf Lebenszeit zur Regierungsrätin ernannt, zum 1. Oktober 1999 zur Oberregierungsrätin und zum 1. April 2009 zur Regierungsdirektorin (Besoldungsgruppe A 15 ThürBesO) im Thüringer Kultusministerium befördert.

Am 18. Januar 2010 zeichnete der Staatssekretär eine Vorlage betreffend die Durchführung und Planung der periodischen Beurteilungen zum Stichtag 1. Januar 2010 für die Beamten des höheren, gehobenen und mittleren Dienstes im Thüringer Minis-

terium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK). Darin heißt es u. a., dass die Beurteilungsentwürfe für die Referatsleiter vom Leiter des Leitungsstabs und den Abteilungsleitern bzw. in der Abteilung 1 von dem Referatsgruppenleiter und die Beurteilungsentwürfe für die Referenten und die Beamten des gehobenen und mittleren Dienstes von den jeweiligen Referatsleitern bis zum 29. Januar 2010 erstellt und dem Personalreferat zugeleitet werden sollten; zu beachten sei stets die Berücksichtigung der Richtwerte nach Ziffer 3.1.7 der Beurteilungsrichtlinien - "soweit möglich".

In einer Hausvorlage vom 23. Februar 2010 stellte das Personalreferat fest, dass nach Vorliegen von 88 Beurteilungsentwürfen von keiner Abteilung die in den Beurteilungsrichtlinien festgelegten Richtwerte für die Vergleichsgruppen eingehalten worden seien. Unter dem 23./25. März 2010 billigten der Staatssekretär bzw. der Minister eine Vorlage des Personalreferats vom 22. März 2010 über den weiteren Umgang mit den Entwürfen zur periodischen Beurteilung der Mitarbeiter des TMBWK zum Beurteilungstichtag 1. Januar 2010. Darin wurde, weil sich nach den vorliegenden Entwürfen ein zu hohes Niveau ergebe, vorgeschlagen:

"Alle Beurteilungsentwürfe sind grundsätzlich im vorgeschlagenen Gesamturteil um eine Bewertungsstufe herunter zu setzen.

Eine Herabsetzung unterbleibt, wenn sich hierdurch ergäbe, dass im Vergleich zum Gesamturteil, das bei der letzten periodischen Beurteilung zum 01. Januar 2006 vergeben wurde, ein um zwei Bewertungsstufen niedrigeres Gesamturteil erzielt würde. Wurde zum Stichtag 01. Januar 2006 keine periodische Beurteilung erstellt, ist die letzte eröffnete Beurteilung für die Betrachtung maßgeblich.

Die Herabsetzung unterbleibt darüber hinaus dann, wenn durch sie im Gesamturteil die Bewertungsstufe 'entspricht noch den Anforderungen' (2 Punkte) erreicht würde.

Ausgehend vom Ergebnis der Herabsetzungen werden den Abteilungsleitern für die Vergabe von Bewertungsstufen für das Gesamturteil folgende Differenzierungen vorgegeben:

Von den zu beurteilenden Bediensteten der Abteilung 1 (alt) dürfen 4 Bedienstete 5 Punkte und 9 Bedienstete 4 Punkte erreichen.

Von den zu beurteilenden Bediensteten der Abteilung 2 (alt) dürfen 2 Bedienstete 5 Punkte und 4 Bedienstete 4 Punkte erreichen.

Von den zu beurteilenden Bediensteten der Abteilung 3 (alt) dürfen 2 Bedienstete 5 Punkte und 5 Bedienstete 4 Punkte erreichen.

Von den zu beurteilenden Bediensteten der Abteilung 4 (alt) dürfen 2 Bedienstete 5 Punkte und 5 Bedienstete 4 Punkte erreichen.

Von den zu beurteilenden Bediensteten der Abteilung 5 (alt) darf ein Bedienstete(r) 5 Punkte und 3 Bedienstete 4 Punkte erreichen.

Von den zu beurteilenden Bediensteten der Abteilung 6 (alt) darf ein Bedienstete(r) 5 Punkte und 2 Bedienstete 4 Punkte erreichen.

Die Verfasser der Beurteilungsvorschläge passen bei den Beurteilungen mit geänderten Gesamturteil die Bewertungsstufen und Merkmale der Leistungs-, Eignungs- und Befähigungsbeurteilung und die ergänzenden Bemerkungen sowie die abschließende Begründung so an, dass jeder Beurteilungsvorschlag in sich schlüssig ist.

In diesem Zusammenhang wird den Verfassern der Beurteilungsvorschläge die Vorgabe erteilt, den Zusatz 'obere Grenze' äußerst zurückhaltend nur dann zu vergeben, wenn eine schlüssige Begründung für eine Herabsetzung gegenüber Bediensteten mit gleicher Bewertungsstufe vorliegt.

Eine abschließende Äußerung zur dienstlichen Verwendbarkeit soll in den Beurteilungsentwürfen unterbleiben.

Nach Vorlage der geänderten Beurteilungsentwürfe behält sich St-Me vor, einzelne Bedienstete im Gesamturteil auf die Bewertungsstufe 'hervorragend' (6 Punkte) anzuheben."

Weiter hieß es in der Vorlage, mit der im Grundsatz erfolgenden Herabsetzung des Gesamturteils sei eine Herabsetzung des Beurteilungsniveaus erreicht. Die darüber hinaus vorgeschlagene Vorgabe von Richtwerten für die Heraushebung einzelner Beamter aus den zuvor abgesenkten Gesamturteilen diene zunächst dazu, die Bandbreite der Bewertungsstufen auszuschöpfen. Die Anzahl der den Abteilungen eingeräumten Heraushebungen orientiere sich auch hier an den Richtwerten für periodische Beurteilungen nach den Beurteilungsrichtlinien.

In einer Vorlage des Personalreferats vom 27. August 2010 wurde festgehalten, die Vergabe von Gesamturteilen "übertrifft erheblich die Anforderungen" (5 Punkte) habe nunmehr "bei allen Abteilungen innerhalb der Vorgaben" gelegen. Die Richtwerte der Beurteilungsrichtlinien bezögen sich nur auf die Vergleichsgruppen und seien nicht zwingend. Dennoch bestehe eine gewisse Annäherung an die Richtwerte. Am 30. August 2010 fand eine Beurteilungskonferenz unter Beteiligung des Staatssekretärs, der Abteilungsleiter und des Personalreferatsleiters statt.

Mit Schreiben des Personalreferats vom 9. September 2010 wurde der Klägerin im Vorfeld der Eröffnung durch den Abteilungsleiter der Entwurf der streitbefangenen periodischen Beurteilung zum Stichtag 1. Januar 2010 übersandt und erklärt, dass der Beurteilungsmaßstab an den Vorgaben der geltenden Beurteilungsrichtlinien ausgerichtet sei. Die Beurteilungen seien daher einem strengeren Maßstab unterzogen worden.

Die Beurteilung der Klägerin zum Stichtag 1. Januar 2010 für den Beurteilungszeitraum 1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2009 (seit 1. April 2009 im Amt als Regierungsdirektorin, A 15) lautet im Gesamturteil auf "entspricht den Anforderungen (obere Grenze)". Sie wurde unter dem 8. September 2010 durch den seit November 2009 im TMBWK eingesetzten Staatssekretär gezeichnet und am 14. September 2009 eröffnet.

In der Begründung des Gesamturteils ist ausgeführt:

"Frau M_____ ist zum 01.04.2009 befördert worden. Aufgrund der höheren Anforderungen an das mittlerweile erreichte statusrechtliche Amt und der insgesamt strengeren Maßstäbe zum Beurteilungsstichtag 01.01.2010 kommt es zu Abstufungen im Vergleich zur letzten periodischen Beurteilung und insbesondere zur im Beurteilungszeitraum erstellten Bedarfsbeurteilung. ...

Unter Berücksichtigung des nach oben verschobenen Maßstabs aufgrund der im Beurteilungszeitraum erfolgten Beförderung sind die im Beurteilungszeitraum gezeigten Leistungen sowie Eignung und Befähigung von Frau M_____ mit dem Gesamturteil "entspricht den Anforderungen obere Grenze" zu bewerten."

Am 7. Oktober 2010 erhob die Klägerin Widerspruch, den sie damit begründete, dass die im Vergleich zur Bedarfsbeurteilung vom 19. September 2008 um zwei Stufen erfolgte Absenkung in ihrem Falle rein schematisch erscheine und damit rechtswidrig sei. Selbst unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Beförderung seien hier insoweit erhöhte Plausibilisierungsanforderungen zu stellen, weil es im Vergleich zur vorherigen Beurteilung um eine Absenkung um zwei Wertungsstufen gehe. Die Bedarfsbeurteilung für den Zeitraum 1. Januar 2006 bis 31. Juli 2008 umfasse mehr als die Hälfte des Regelbeurteilungszeitraums und hätte mit dem Prädikat "übertrifft erheblich die Anforderungen" entsprechend ins Gewicht fallen müssen. Auch das zweite Argument für die Absenkung, die "insgesamt strengeren Maßstäbe zum Beurteilungsstichtag 01.01.2010", greife nicht. Es sei rechtswidrig, bei der Beurteilungskampagne zum 1. Januar 2010 alle Beurteilungen abzusenken. Darin zeige sich nicht nur ein schematisches und damit rechtswidriges Vorgehen, bei dem kein Rückschluss auf die im Beurteilungszeitraum gezeigten Leistungen erfolge. Dies sei auch deswegen rechtswidrig, weil damit ohne Weiteres vorangegangene Beurteilungen ohne Einzelüberprüfung als falsch angesehen würden.

Die Klägerin hat am 10. Januar 2011 Untätigkeitsklage erhoben. Zur Begründung hat sie auf die Widerspruchsbegründung verwiesen.

Die Klägerin hat beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, die dienstliche Beurteilung der Klägerin (Stichtag: 1. Januar 2010) aufzuheben und die Klägerin abändernd dahin neu zu beurteilen, dass ihr das Gesamturteil "Übertrifft erheblich die Anforderungen" zuerkannt wird sowie die Beurteilung um die abschließende Äußerung über die dienstliche Verwendbarkeit zu ergänzen,

hilfsweise,

den Beklagten zu verurteilen, die dienstliche Beurteilung der Klägerin (Stichtag: 1. Januar 2010) aufzuheben und die Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu beurteilen.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die als fehlerhaft beanstandeten Gesichtspunkte würden sich nicht auf das Ergebnis der streitigen Beurteilung auswirken. Betrachte man die vorherigen Ergebnisse der periodischen Beurteilungen der Klägerin, so passe die periodische Beurteilung zum 1. Januar 2006 mit dem Gesamturteil 4 Punkte ebenso schlüssig in den Rahmen der vorgehenden periodischen Beurteilungen wie die streitige Beurteilung. Bei ihr sei zu berücksichtigen, dass der Maßstab der höheren Vergleichsgruppe des Beförderungsamtes A 15 für den gesamten Beurteilungszeitraum zugrunde zu legen sei. Das decke sich mit der verbalen Begründung in der Beurteilung, wonach die Klägerin ein konstantes Leistungsbild zeige. Dies spiegele sich auch schlüssig in den Einzelmerkmalen wieder, die in der Regel um eine Bewertungsstufe verringert worden seien, soweit sie nicht bereits bei der periodischen Beurteilung von 2006 mit drei Punkten bewertet worden seien. In das sich schlüssig ergebende Bild der periodischen Beurteilungen 2006 und 2010 passe die Bedarfsbeurteilung 2008 nicht. Darin würden Leistungssteigerungen attestiert, die in der nachfolgenden streitigen Beurteilung keine Erwähnung fänden.

Das Verwaltungsgericht hat durch Urteil vom 3. November 2011 die beanstandete Beurteilung aufgehoben, den Beklagten zur Erstellung einer neuen Beurteilung verpflichtet und die Klage im Übrigen abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt:

Es sei nicht ersichtlich, dass die Beurteilung auf einer hinreichenden Erkenntnisgrundlage und vollständiger Sachverhaltsermittlung erfolgt sei. Der Referatsleiter der Klägerin sei mit der Erstellung eines Beurteilungsvorschlags für den zur Beurteilung befugten Staatssekretär beauftragt gewesen. Die der Klägerin durch den Staatssekretär erteilte Beurteilung weiche aber von dem vorgelegten Beurteilungsvorschlag erheblich ab. Diese Abweichungen entbehrten einer nachvollziehbaren Grundlage und seien nicht plausibel. Der Referatsleiter sei der einzige im Beurteilungsverfahren beteiligte Beamte, der die Leistungen der Klägerin aus eigener Wahrnehmung habe kennen können. In das weitere Verfahren zur Beurteilung sei er aber - ebenso wie der frühere, zwischenzeitlich in das Finanzministerium gewechselte Abteilungsleiter 1 - nicht mehr einbezogen worden. Von ihm seien die für seine Einschätzung maßgeblichen Gründe nicht erfragt worden. Auf dieser Grundlage sei die Bildung eines eigenen abweichenden Werturteils jedenfalls dann nicht möglich, wenn der Beurteilungsvorschlag - wie hier - die einzige Erkenntnisquelle darstelle.

Auch begegne das gesamte Verfahren der Beurteilungskampagne zum Stichtag 1. Januar 2010 durchgreifenden Bedenken. Grundsätzlich dürfe eine Notenabsenkung bzw. Abweichung von den Beurteilungsvorschlägen durch den Beurteiler auch mit Blick auf die Einhaltung von festgelegten Richtwerten für Spitzennoten vorgenommen werden. Die abteilungsbezogenen Vorgaben für die Notenverteilung sprengten aber den Bewertungsrahmen, weil entgegen den Beurteilungsrichtlinien richtwertähnliche Vorgaben nicht mindestens behörden-, sondern abteilungsbezogen gemacht worden seien. Es komme hinzu, dass die Richtwertvorgaben undifferenziert für sämtliche zu beurteilenden Beamten der jeweiligen Abteilungen erfolgt seien, ohne nach Laufbahn und Besoldungsgruppe zu unterscheiden. Des Weiteren seien durch abteilungsbezogene Vorgaben zur Notenverteilung für die mit der Erstellung von Beurteilungsvorschlägen betrauten Vorgesetzten nicht mehr hinzunehmende Einschränkungen verbunden gewesen. Eine derartige Beschränkung laufe den Vorgaben der Beurteilungsrichtlinien zuwider, weil diese Vorgesetzten unabhängig und weisungsfrei beurteilen sollten.

Ein weiterer Mangel des Beurteilungsverfahrens liege in der vorgegebenen Notenabsenkung, die auf Grund diesbezüglicher Vorgaben im Ergebnis nur einen Teil der Beurteilungen betroffen habe und zu Verschiebungen und Ungleichbehandlungen geführt habe. Das Anliegen, ein zu hohes Beurteilungsniveau abzubauen, sei grund-

sätzlich anzuerkennen, habe aber wegen der zugleich vorgegebenen Ausnahmen gerade nicht erreicht werden können, weil sie u. a. zu Lasten derjenigen Beamten gingen, die ihr Leistungsniveau gehalten oder konstant gesteigert hätten.

Die Verzerrungen des Leistungsbildes der einzelnen Beamten seien noch dadurch verschärft worden, dass nach den Vorgaben für die Notenabsenkungen undifferenziert an die vorherigen Beurteilungen angeknüpft werden sollte. Anlass/Bedarfsbeurteilungen seien bei Erstellung der aktuellen periodischen Beurteilung heranzuziehen und zu berücksichtigen; anders als in der Vorlage des Personalreferates vom 29. Juli 2010, wo es heiße, dass Bedarfsbeurteilungen keine Bindungswirkung gegenüber dem Beurteiler enthielten.

Auch wenn die hier streitige Beurteilung sich nach alledem als rechtsfehlerhaft darstelle und aufzuheben sei, könne die Klägerin zwar die Neuerstellung verlangen, nicht aber die Erteilung des mit dem Hauptantrag verfolgten Gesamturteils. Wegen der eingeschränkten Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung dienstlicher Beurteilungen komme eine Abänderung der Gesamtbewertung durch ein Gericht im Wege eines Verpflichtungsurteils nur in seltenen Ausnahmefällen in Betracht.

Der Beklagte hat gegen das am 15. Dezember 2011 zugestellte Urteil am 16. Januar 2012, einem Montag, Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt und am 9. Februar 2012 begründet. Der Senat hat die Berufung durch Beschluss vom 18. Juli 2014 zugelassen, der dem Beklagten am 31. Juli 2014 zugestellt wurde. In der am 29. August 2014 eingegangenen Begründung macht der Beklagte geltend:

Es sei unzutreffend, dass die Beurteilung der Klägerin nicht auf einer hinreichenden Erkenntnisgrundlage und unvollständigen Sachverhaltsermittlung beruhe. Die Beurteilung habe ihre Erkenntnisgrundlage in dem Beurteilungsvorschlag, den der Vorgesetzte für die Klägerin erstellt habe. Dass die Beurteilung im Gesamturteil vom Vorschlag abweiche, stelle die Erkenntnisgrundlage und die Sachverhaltsermittlung nicht in Frage, da die Absenkung im Ergebnis des Beurteilungsverfahrens im Sinne der Zielstellung der Absenkung des Beurteilungsniveaus erfolgt sei.

Das Verfahren zur Erstellung der periodischen Beurteilungen zum Stichtag 1. Januar 2010 sei davon getragen gewesen, dass die Beurteilungsvorschläge ein zu hohes Beurteilungsniveau aufgewiesen hätten, die Gesamturteile nicht hinreichend diffe-

renziert gewesen seien und über eine Notenabsenkung zu einer stärkeren Differenzierung der Gesamturteile zu kommen.

Es sei nicht beabsichtigt gewesen, die überarbeiteten Beurteilungsvorschläge in der vorgelegten Form zu eröffnen. Vielmehr sei die Umsetzung der Vorgaben lediglich die Basis für eine sich anschließende einzelfallbezogene Festlegung gewesen, welcher Beamte welches Gesamturteil bekommen solle. Ausschlaggebend für eine notwendige Neuregelung seien die von den Abteilungsleitern vorgelegten Beurteilungsvorschläge zum 1. Januar 2010 gewesen. Die Beurteilungsvorschläge hätten verglichen mit den Richtwerten der Beurteilungsrichtlinien ein wesentlich zu hohes Beurteilungsniveau aufgewiesen. Zudem seien keine hinreichend differenzierten Beurteilungsvorschläge vorgelegt worden. Für die Vergleichsgruppe A 15 seien insgesamt 26 Beurteilungsvorschläge vorgelegt worden (6 Punkte = 3,85 v. H., 5 Punkte = 69,23 v. H., 4 Punkte = 23,07 v. H., 3 Punkte = 3,85 v. H.). Die Vergleichsgruppe zeige, dass die vorgelegten Beurteilungsvorschläge nicht dem Laufbahnrecht und der Beurteilungsrichtlinie entsprochen hätten. Daher habe man in einem ersten Schritt die Herabsetzung aller Beurteilungsentwürfe um eine Notenstufe verfügt. Dies sei die Basis für eine sich daran anschließende einzelfallbezogene Feststellung gewesen, welcher Beamte welches Gesamturteil erhalten würde. Die Festlegung der einzelnen Gesamturteile für die einzelnen Mitarbeiter sei dann der Beurteilungskonferenz vorbehalten gewesen. Zwar sei es zulässig, Gesamturteile unter Hinweis auf veränderte Maßstäbe abzusenken. Dies habe aber dort seine Grenzen, wo die veränderten Maßstäbe sich von den Gegebenheiten des Einzelfalls vollkommen lösten. Einem Beamten, dessen Leistungen nicht nachgelassen hätten, werde man nicht vermitteln können, dass seine Beurteilung wegen des zu hohen Niveaus um zwei Bewertungsstufen abzusenken sei. Bei den beiden Ausnahmen von der Regelabsenkung handele es sich um ein Korrektiv, um den Schutzregelungen Vorrang zu gewähren. Dem Beklagten sei bewusst, dass diese Ausnahmen von der Regelabsenkung zu Stauchungen führen konnten, so dass ursprünglich unterschiedlich beurteilte Bedienstete nach der Absenkung im Einzelfall mit demselben Gesamturteil beurteilt sein konnten. Dies sei aber nur ein Zwischenergebnis innerhalb des Gesamtverfahrens gewesen, das durch die ermöglichten Anhebungen wieder entzerrt werden können. Die abschließende Festsetzung der Gesamturteile haben nie nur das schematische Ergebnis einer generellen Herabsetzung der Gesamturteile sein sollen. Die Herabsetzung sei nur ein erster Schritt gewesen, um zu einem Be-

urteilungsniveau zu kommen, das die Basis für die Festlegung von Gesamturteilen in der Nähe der Richtwerte sei. Auch eine Niveauabsenkung losgelöst von den Vorbeurteilungen sei nicht vermittelbar gewesen, weshalb in Kauf genommen worden sei, dass trotz der Niveauabsenkung die Verteilung der Gesamturteile immer noch oberhalb der Richtwerte der Beurteilungsrichtlinien liegen würde. Aus dem Vermerk vom 29. Juli 2010 gehe hervor, dass von den Abteilungsleitern zunächst unbeeinflusste Beurteilungsentwürfe gefertigt worden seien, diese ihnen vor Augen geführt worden seien und lediglich Möglichkeiten einer Ausdifferenzierung des Leistungsniveaus habe erreicht werden sollen. Das Gesamturteil sei der Beurteilungskonferenz vorbehalten geblieben. Neben der Niveauabsenkung seien auch Maßnahmen erforderlich gewesen, die Konzentration der Beurteilungen bei 4 und 5 Punkten, die sich nach der Absenkung auf 3 und 4 Punkte verlagert habe, zu entzerren, indem die jeweils Leistungsstärksten über 3 und 4 Punkte wieder hätten herausgehoben werden können. Das Verwaltungsgericht unterstelle zu Unrecht, man habe die Freiheiten der Abteilungsleiter zu weitgehend eingeschränkt. Es sei eindeutig gewesen, dass der Staatssekretär als Beurteiler keine hinreichenden eigenen Erkenntnisse für die Entscheidung über die Vergabe der Gesamturteile gehabt habe, weshalb diese nur auf der Basis der Vorschläge in Konsultation mit den mit der Erstellung der Beurteilungsvorschläge Beauftragten habe erfolgen können. Schließlich ergebe auch die Betrachtung des Einzelfalls vor dem Hintergrund der Vergleichsgruppenzuordnung, dass die der Klägerin erteilte Beurteilung rechtmäßig sei.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 3. November 2011 abzuändern und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Zur Begründung bezieht sich die Klägerin auf ihren Schriftsatz im Berufungszulassungsverfahren vom 22. Januar 2013, worin sie im Wesentlichen das angegriffene Urteil im Hinblick auf die Notenverteilung und den Notenvorbehalt des Staatssekretärs verteidigt. Sie macht weiter geltend, der Beklagte könne die von ihm vorgenommene, den Einzelfall nicht berücksichtigende Beurteilung nicht nachträglich dadurch

heilen, dass er nun den Anschein erwecke, als läge ihr ein rechtmäßiger Beurteilungsmaßstab zugrunde. Die angegriffene Beurteilung sei von den Gegebenheiten des Einzelfalls völlig losgelöst. Soweit die Berufungsbegründung die Beförderung in die Besoldungsgruppe A 15 anspreche, sei diese am 1. April 2009 erfolgt. Es werde nicht berücksichtigt, dass sie im Beurteilungszeitraum vier Jahre lang mit 5 Punkten bewertet worden sei. Wenn sie erst zum Ende des Beurteilungszeitraums befördert worden sei und der Beurteilungsvorschlag des Referatsleiters die Wertungsstufe 5 Punkte enthalte, seien erhöhte Anforderungen an die Plausibilisierung der Bewertung zu stellen, zumal sie gegenüber ihrer Vorbeurteilung im Gesamturteil um zwei Wertungsstufen abgesenkt worden sei. Die streitbefangene Beurteilung sei dem Umstand geschuldet, dass man zunächst alle Beurteilten pauschal und ohne Leistungsbezug abgesenkt und damit einen an den Beurteilungsrichtlinien orientierten Maßstab habe erreichen wollen.

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie die beigezogenen Akten (1 Ordner Personalakten sowie 3 Hefter Verwaltungsvorgänge) Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Beratung waren.

Entscheidungsgründe

Die Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht insoweit stattgegeben, als es die angegriffene Beurteilung aufgehoben und den Beklagten zur Erstellung einer neuen Beurteilung verpflichtet hat. Soweit es die Klage abgewiesen hat, ist das Urteil rechtskräftig und nicht Gegenstand des Berufungsverfahrens.

Die Klage ist in dem in zweiter Instanz noch anhängigen Umfang begründet. Die angegriffene Beurteilung ist rechtswidrig, weil der Beklagte von seiner Beurteilungsermächtigung fehlerhaft Gebrauch gemacht hat.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind dienstliche Beurteilungen von den Verwaltungsgerichten nur beschränkt nachprüfbar. Ausschließlich der Dienstherr oder der für ihn handelnde jeweilige Vorgesetzte sollen über die dienstliche Beurteilung ein persönlichkeitsbedingtes Werturteil darüber ab-

geben, ob und inwieweit der Beamte den - ebenfalls grundsätzlich vom Dienstherrn zu bestimmenden - zahlreichen fachlichen und persönlichen Anforderungen seines Amtes und seiner Laufbahn entspricht. Die verwaltungsgerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle hat sich darauf zu beschränken, ob die Verwaltung den anzuwendenden Begriff oder den gesetzlichen Rahmen, in dem sie sich frei bewegen kann, verkannt hat oder ob sie von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, allgemeingültige Wertmaßstäbe nicht beachtet, sachfremde Erwägungen angestellt oder gegen Verfahrensvorschriften verstoßen hat. Soweit der Dienstherr Richtlinien für die Abfassung der dienstlichen Beurteilung erlassen hat, ist vom Gericht zu prüfen, ob diese - durch Art. 3 Abs. 1 GG den Dienstherrn gegenüber dem Beamten rechtlich bindenden - Richtlinien eingehalten sind und ob die Richtlinien mit den gesetzlichen Regelungen, speziell denen der Laufbahnverordnung über die dienstliche Beurteilung, und auch sonst mit gesetzlichen Vorschriften im Einklang stehen (stRspr. vgl. BVerwG, Urteil vom 21. März 2007 - 2 C 2/06 - Juris, Rn. 7).

Die dienstliche Beurteilung von Beamten richtet sich hier nach § 13 Abs. 1 Thüringer Beamtengesetz in der Fassung vom 20. März 2009 (GVBl. 2009, S. 238 - ThürBG - zuvor § 17 Abs. 1 Thüringer Beamtengesetz in der bis zum 31. März 2009 gültigen Fassung), §§ 50 ff. Thüringer Laufbahnverordnung (in der bis zum 31. Dezember 2014 gültigen Fassung - ThürLbVO) in Verbindung mit der Verwaltungsvorschrift zu § 53 Abs. 7 ThürLbVO vom 20. November 2001 (ThürStAnz 2001, S. 2803, nachfolgend: Beurteilungsrichtlinien).

Die dienstliche Beurteilung dient dazu, dem Dienstherrn einen Überblick über die Leistungsfähigkeit seiner Beamten und eine Grundlage für personalwirtschaftliche Entscheidungen nach dem verfassungsrechtlich verankerten Leistungsgrundsatz zu verschaffen (Nr. 1.2 Satz 1 der Beurteilungsrichtlinien). Sie hat ein möglichst vollständiges Bild von den Leistungen und Fähigkeiten des Bediensteten widerzuspiegeln (Nr. 1.2 Satz 3 der Beurteilungsrichtlinien). Die dienstliche Beurteilung wird, soweit die Dienstaufsicht nicht anderweitig geregelt ist, vom Leiter der Behörde erstellt (§ 50 Abs. 4 Satz 1 ThürLbVO, Nr. 1.3.1 Abs. 1 Satz 1 der Beurteilungsrichtlinien). Der Behördenleiter oder der zur Beurteilung Befugte kann einen Vorgesetzten des zu Beurteilenden mit der Erstellung eines Beurteilungsvorschlags beauftragen; der Vorgesetzte muss in der Lage sein, sich aus eigener Anschauung ein Urteil über den zu Beurteilenden zu bilden, und seine Mitwirkung ist kenntlich zu machen (Nr. 1.3.1

Abs. 1 Satz 2 bis 4 der Beurteilungsrichtlinien). Der mit der Beurteilung Beauftragte beurteilt unabhängig und ist an Weisungen nicht gebunden (Nr. 1.3.1 Abs. 2 der Beurteilungsrichtlinien). Die Zeichnung erfolgt durch den Behördenleiter oder durch den zur Beurteilung Befugten (Nr. 1.3.1 Abs. 3 der Beurteilungsrichtlinien). § 50 Abs. 4 Satz 4 ThürLbVO lässt eine abweichende Regelung durch die oberste Dienstbehörde für die Erstellung von Beurteilungen zu (Nr. 1.3.2 der Beurteilungsrichtlinien).

Diesen Anforderungen genügt die angegriffene Beurteilung zum Stichtag 1. Januar 2010 nicht. Das Verwaltungsgericht hat unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zutreffend festgestellt, dass die Beurteilung der Klägerin nicht plausibel erscheint, weil sie durch den erst zwei Monate vor Ablauf des Beurteilungszeitraums (1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2009) im Amt befindlichen Staatssekretär verantwortlich gezeichnet wurde, aber ohne hinreichende Gründe vom Beurteilungsvorschlag des Referatsleiters erheblich abweicht.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts fehlt der dienstlichen Beurteilung die erforderliche Aussagekraft, wenn sie auf einer nur partiell oder bruchstückhaft vorhandenen Kenntnis der für die Bewertungen erforderlichen Tatsachen beruht. Ist der für die Beurteilung Zuständige nicht in der Lage, sich ein eigenes vollständiges Bild von den Leistungen des Beamten zu machen, ist er darauf angewiesen, sich die fehlenden Kenntnisse von anderen Personen zu beschaffen. Hierfür kommen vorrangig, aber nicht ausschließlich die früher für die Beurteilung Zuständigen sowie Personen in Betracht, die die Dienstausbübung des Beamten aus eigener Anschauung kennen. In diesen Fällen müssen die Beurteilungsbeiträge der sachkundigen Personen bei der Ausübung des Beurteilungsspielraumes berücksichtigt werden. Der Beurteiler darf nicht deshalb davon absehen, Beurteilungsbeiträge einzuholen, weil er sich trotz fehlender eigener Anschauung zutraut, den Bewerber zutreffend einzuschätzen. Zwar ist er an die Feststellungen und Bewertungen Dritter nicht gebunden, sondern kann zu abweichenden Erkenntnissen gelangen. Er übt seinen Beurteilungsspielraum jedoch nur dann rechtmäßig aus, wenn er die Beurteilungsbeiträge in seine Überlegungen einbezieht. Abweichungen müssen nachvollziehbar begründet werden. Diese Anforderungen stellen sicher, dass Werturteile auf einer tragfähigen Tatsachengrundlage beruhen und sich an den von Art. 33 Abs. 2 GG vorgegebenen Kriterien orientieren (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. November

2010 - 2 C 16/09 - Juris, Rn. 47; Urteil vom 27. November 2014 - 2 A 10/13 - Juris, Rn. 22).

Danach erweist sich die Beurteilung als rechtsfehlerhaft, weil sie nicht auf einer tragfähigen Tatsachengrundlage beruht. Zwar wird in der Beurteilung ausgeführt, dass es auf Grund der höheren Anforderungen an das mittlerweile erreichte statusrechtliche Amt und der insgesamt strengeren Maßstäbe zum Beurteilungsstichtag 1. Januar 2010 zu Abstufungen im Vergleich zur letzten periodischen Beurteilung und insbesondere zur im Beurteilungszeitraum erstellten Bedarfsbeurteilung komme. Der Gesichtspunkt, dass sich die Klägerin nach ihrer Beförderung in einer anderen Vergleichsgruppe befand und an sie höhere Erwartungen zu stellen gewesen seien, ist als Begründung für die Abweichung aber wenig tauglich, weil der Beurteilungsvorschlag durch den Referatsleiter vom 16. Februar 2010 diesen Umstand bereits berücksichtigt hatte. Hinzu kommt, dass nach der Rechtsprechung des Senats, auf die das Verwaltungsgericht bereits hingewiesen hat, das Anlegen eines höheren Bewertungsmaßstabs in der Regel zwar dazu führen wird, dass bei gleichbleibenden Leistungen die Beurteilung im neuen Amt schlechter ausfällt als diejenige im vorangegangenen, niedriger eingestuften Amt. Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass dieser Erfahrungswert nicht schematisch angewandt werden darf, sondern in jedem Einzelfall zu prüfen ist (Beschluss des Senats vom 8. April 2011 - 2 EO 192/09 - Juris, Rn. 54). Dass der Beurteiler, auf den es maßgeblich ankommt, hier die geforderte Einzelfallprüfung auf Grund eigener Erkenntnis vorgenommen hätte, scheidet schon deshalb aus, weil ihm auf Grund seiner kurzen und den Beurteilungszeitraum nicht ansatzweise abdeckenden Amtszeit eine Bewertung der Leistungen aus eigener Anschauung nicht möglich war. Zur Erfüllung der Funktion der Beurteilung nach Art. 33 Abs. 2 GG, die Grundlage für künftige Auswahlentscheidungen zu bieten, muss aber eine möglichst lückenlose Leistungsnachzeichnung gewährleistet sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Oktober 2008 - 2 A 9/07 - Juris, Rn. 36). Hierbei sind keine zu strengen Anforderungen zu stellen. Auch ein Beurteiler, der seine Bewertung auf eigene Tatsachenfeststellungen, Beobachtungen und Eindrücke stützt, wird insbesondere in größeren Verwaltungseinheiten zur Leistungsfähigkeit des zu beurteilenden Beamten insbesondere im Hinblick auf die Einzelmerkmale über keine ständigen Wahrnehmungen verfügen. Eigene Wahrnehmungen des Beurteilers können nicht nur daraus entstehen, dass er mit dem zu Beurteilenden regelmäßig oder gelegentlich dienstlich zusammenwirkt. Es genügt, wenn die Arbeitsweise des zu Beurteilenden und die Gü-

te seiner Arbeit erkennbar wird (Schnellenbach/Bodanowitz, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und Richter, Stand Sept. 2015, Rn. 285, 298). Im Hinblick auf die angegriffene Beurteilung ist jedoch auf Grund der fast vollständig fehlenden Überschneidungszeit im Beurteilungszeitraum eine eigene Beobachtung des Beurteilers, sei sie direkt persönlich oder indirekt, nicht denkbar. Es ist auch weder aus Akten ersichtlich noch wird vom Beklagten vorgetragen, dass sich der Beurteiler hierzu mit dem Referatsleiter oder dem Abteilungsleiter, der zudem das Ressort gewechselt hatte, hinreichende Informationen beschafft hätte, um die gebotene Einzelfallprüfung vorzunehmen. Dabei ist nicht der Umstand rechtlich zu beanstanden, dass der Beurteiler vom Beurteilungsvorschlag des Referatsleiters abwich, sondern dass er seine Abweichung nicht auf eine eigene Wahrnehmung oder andere Erkenntnisquellen stützen konnte. Dies gilt insbesondere für die Abänderung der Bewertung in den Einzelmerkmalen (vgl. dazu auch OVG NW, Urteil vom 23. Juni 2006 - 6 A 1216/04 - Juris, Rn. 60). Im Hinblick auf die Einzelmerkmale ist weder aus der streitbefangenen Beurteilung noch den Verwaltungsvorgängen nachzuvollziehen, wie der Beurteiler mangels eigener Erkenntnisse überhaupt zu einer abweichenden Einschätzung gelangen konnte. Hierzu lieferte der Beurteilungsvorschlag des Referatsleiters vom 16. Februar 2010 entgegen der Auffassung des Beklagten keine hinreichende Grundlage, weil er die einzige Erkenntnisquelle darstellte und sich, wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat, lediglich auf abstrakt wertende Benotungen durch Ankreuzen und auf eine kurze verbale Begründung zum Gesamturteil beschränkte (vgl. OVG NW, Urteil vom 24. Januar 2011 - 1 A 1810/08 - Juris, Rn. 65 ff.; vgl. dazu auch BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 2 A 10/13 - Juris, Rn. 25). Aus den Verwaltungsvorgängen wird vielmehr deutlich, dass die Herabsetzung der Beurteilung der Klägerin maßgeblich vor allem daran orientiert war, losgelöst vom Einzelfall das als zu wohlwollend angesehene Beurteilungsniveau abzusenken und durch einen strengeren, allgemeinen Beurteilungsmaßstab den durch Nr. 4 der Beurteilungsrichtlinien festgelegten Richtwerten anzupassen. Dies vermag aber die Herabsetzung allein nicht zu rechtfertigen, weil diese auch auf die notwendige Anpassung an den Maßstab der höherwertigen Vergleichsgruppe nach der Beförderung gestützt ist und zudem - wie noch auszuführen ist - im Zusammenhang mit der Herabsetzung des Beurteilungsniveaus die leistungsgerechte Zuordnung im Einzelfall (Nr. 4 Abs. 1 Satz 3 der Beurteilungsrichtlinien) nicht in der gebotenen Weise vorgenommen wurde.

Die angegriffene Beurteilung ist darüber hinaus auch deshalb rechtswidrig, weil die Absenkung des Beurteilungsniveaus fehlerhaft war, insbesondere im Hinblick auf die angestrebten Richtwerte den Beurteilungsrichtlinien widerspricht. Der Beklagte macht zwar geltend, dass bei der Beurteilungskampagne als Ziel die Herabsetzung des überhöhten, für einen Leistungsvergleich nicht mehr aussagekräftigen Beurteilungsniveaus im Vordergrund gestanden habe, was nur ein erster Schritt gewesen sei, um ein Beurteilungsniveau zu erreichen, das die Basis für die Festlegung von Gesamturteilen in der Nähe der Richtwerte sei; auch hätten die Abteilungsleiter die ihnen vorgelegten Vergleichszahlen nicht als Richtwerte verstanden. Gleichwohl ergibt sich aus den vorgelegten Verwaltungsvorgängen, dass die Richtwerte nach Nr. 4 der Beurteilungsrichtlinie, wenn nicht eingehalten, so doch möglichst nahe erreicht werden und nicht lediglich einen vagen Orientierungsrahmen geben sollten. Dies fand mehrfach deutlichen Niederschlag (vgl. etwa Vorlage vom 11. Januar 2010, S. 3: „sollte die Einhaltung der Richtwerte ... gewährleisten“ und S. 4: „Zu beachten ist dabei stets die Berücksichtigung genannter Richtwerte - soweit möglich“; ebenso Vorlage vom 15. Januar 2010, S. 2; Vorlage vom 22. März 2010, S. 2: äußerste Zurückhaltung bei der Vergabe des Zusatzes „obere Grenze“ und Vorbehalt der Vergabe des Spitzenprädikats durch den Staatssekretär, andererseits S. 3: „Richtwerte dienen als Orientierungshilfe und Richtschnur“ ... „geht ... nicht um die Anpassung der Beurteilungsvorschläge an die Richtwerte“).

Das Ziel, ein als zu hoch angesehenes Beurteilungsniveau abzusenken und die Beurteilungspraxis an die Richtlinie anzupassen, ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Erlässt der Dienstherr - wie hier - Richtlinien für die dienstliche Beurteilung, so hat er das gewählte Beurteilungssystem gleichmäßig auf alle Beamten anzuwenden (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. April 1981 - 2 C 8/79 - Juris, Rn. 22).

Ein weiterer Grund, der die Absenkung des Beurteilungsniveaus erlaubt, besteht darin, dass eine Beurteilungspraxis, die keine maßgeblichen und zuverlässigen Aussagen zur Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung der Beamten enthält und ohne sachlichen Grund nicht hinreichend zwischen den zu Beurteilenden differenziert, den von Art. 33 Abs. 2 GG geschützten Anspruch des im Beförderungsauswahlverfahren unterlegenen Bewerbers auf beurteilungs- und ermessensfehlerfreie Entscheidung über seine Bewerbung verletzt. Ist etwa eine große Anzahl von Bewerbern um eine Beförderungsstelle mit der Spitzennote beurteilt, deutet dies auf

eine mit Art. 33 Abs. 2 GG nicht vereinbare Beurteilungspraxis hin (vgl. BVerfG, 1. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 29. Juli 2003 - 2 BvR 311/03 - Juris, Rn. 15, 17; OVG NW, Beschluss vom 25. August 2014 - 6 B 759/14 - Juris, Rn. 16).

Der Dienstherr hält sich innerhalb seines Ermessensspielraums, wenn er diesen Maßgaben bei einer nächsten Beurteilungsrunde Geltung verschaffen will und den Beurteilungen strengere Maßstäbe zugrundelegt, als sie für frühere Beurteilungszeiträume anzuwenden waren. Der Dienstherr ist befugt, nach seinem Ermessen die Beurteilungsmaßstäbe für die Zukunft zu ändern. Der Aussagegehalt der Noten ist dann zwar für die verschiedenen Beurteilungszeiträume unterschiedlich. Ausschlaggebend ist jedoch die gleichmäßige Anwendung des jeweils anzuwendenden Maßstabs auf alle - erstmals oder wiederholt - zu Beurteilenden; auch wer früher bereits eine höhere Note erhalten hatte, ist für den neuen Beurteilungszeitraum an den neuen Maßstäben zu messen, so dass er möglicherweise bei gleichgebliebener Leistung eine niedrigere Gesamtnote erhält (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1980 - 2 C 13/79 -, Juris, Rn. 36). Der Beurteiler hat im Rahmen der gebotenen Gesamtwürdigung die alte und neue Beurteilung zueinander in Beziehung zu setzen (Beschluss des Senats vom 2. Mai 2011 - 2 EO 969/10 - Abdruck S. 10). Ergibt sich gegenüber einer früheren Regelbeurteilung ein auffälliger Unterschied, so ist rückblickend zu ermitteln, ob ein Leistungsabfall gegeben ist und - sofern ein solcher gegeben ist - dieser grundsätzlich zu begründen (dies voraussetzend: BVerwG, Beschluss vom 25. Oktober 2011 - BVerwG 2 VR 4.11 - Juris, Rn. 26). Eine Abweichung kann aber auch damit begründet werden, dass bei gleichgebliebener Leistung nur die Bewertungsmaßstäbe verschärft worden sind. Beruht die abschließende Beurteilung nicht auf einer abweichenden Bewertung des individuellen Leistungs- und Befähigungsprofils, sondern auf einzelfallübergreifenden Erwägungen, muss die Abweichungsbegründung diese Gesichtspunkte in den Mittelpunkt stellen (vgl. OVG NW, Urteil vom 23. Juni 2006 - 6 A 1216/04 - Juris, Rn. 45).

Nach Nr. 4 Abs. 1 der Beurteilungsrichtlinien sollen, um eine einheitliche Anwendung des Beurteilungsmaßstabes auf untereinander vergleichbare Beamte sicherzustellen, bei der Festlegung des Gesamturteils für periodische Beurteilungen Richtwerte berücksichtigt werden; diese dienen als Rahmen für eine, vor allem auch im Richtwertevergleich, möglichst gerechte Bewertung; sie dürfen jedoch im Einzelfall die Zuordnung des jeweils zutreffenden Gesamturteils nicht verhindern, können also unter-

oder überschritten werden. Die Vomhundertsätze der Richtwerte für das Gesamturteil beziehen sich auf die Gesamtzahl der zu beurteilenden Personen derselben Vergleichsgruppe im Bereich eines Beurteilers; eine Vergleichsgruppe muss mindestens 10 Personen umfassen; können keine genügend großen Vergleichsgruppen gebildet werden, soll bei der Festlegung des Gesamturteils eine Differenzierung angestrebt werden, die sich an den vorbezeichneten Rahmen anlehnt; Beamte derselben Laufbahn und derselben Besoldungsgruppe bilden eine Vergleichsgruppe (Nr. 4 Abs. 3, 4, 5, 7 der Beurteilungsrichtlinien).

Die Vorgabe von Richtwerten bei der Beurteilungsrunde zum Stichtag 1. Januar 2010 steht mit diesen Bestimmungen der Beurteilungsrichtlinien nicht in Einklang.

Zum einen widerspricht die Bildung der Vergleichsgruppen Nr. 4 Abs. 7 der Beurteilungsrichtlinien, wonach nur Beamte derselben Laufbahn und derselben Besoldungsgruppe eine Vergleichsgruppe bilden können. Indessen wurden durch die Vorlage vom 22. März 2010, die der Staatssekretär unter dem 25. März 2010 zeichnete, den Abteilungsleitern Richtwerte vorgegeben, denen zufolge die Zahl der Bediensteten vorgeschrieben wurde, die in der jeweiligen Abteilung im Gesamturteil 5 Punkte bzw. 4 Punkte erreichen „dürfen“. In den Vergleichsgruppen wurden mithin Beamte verschiedener Laufbahnen und Besoldungsgruppen zusammengefasst.

Daran ändert auch nichts, dass das Bundesverwaltungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung eine Vergleichsgruppenbildung nach der Funktionsebene rechtlich nicht beanstandet und als mit höherrangigem Recht vereinbar gehalten hat. Bei der auf diese Weise gebildeten Vergleichsgruppe ist das Kriterium für die Gruppenzugehörigkeit die Innehabung eines Dienstpostens mit weitgehend denselben Anforderungen. Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht auch hierfür gefordert, dass für alle Gruppenmitglieder im Wesentlichen dieselben Anforderungen an Eignung, Befähigung und fachliche Leistung gelten (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 - BVerwG 2 C 34.04 - Juris, Rn. 15 f.; Beschluss vom 25. Oktober 2011 - 1 WB 51/10 - Juris, Rn. 40). Ungeachtet dessen, ob das Bundesverwaltungsgericht hieran unter Berücksichtigung seiner neueren Rechtsprechung festhält, sind die Voraussetzungen für eine Vergleichsgruppenbildung auch danach nicht gegeben, weil hier abteilungsweise und unterschiedslos sämtliche Beamten aller Laufbahnen und Besoldungsgruppen in eine Vergleichsgruppe einbezogen wurden.

Des Weiteren widerspricht die Art der Festlegung von Richtwerten in den Abteilungen auch Nr. 4 Abs. 1 Satz 3 der Beurteilungsrichtlinien, wonach die Richtwerte im Einzelfall die Zuordnung des jeweils zutreffenden Gesamturteils nicht verhindern dürfen, sondern unter- oder überschritten werden können. Mit dieser Bestimmung tragen die Beurteilungsrichtlinien den Anforderungen der Rechtsprechung Rechnung, demzufolge die Beurteiler nicht angehalten werden dürfen, die Note unter Heranziehung sachwidriger Erwägungen zu bilden. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht in gefestigter Rechtsprechung (vgl. Urteil vom 26. Juni 1980 - 2 C 13/79 - ZBR 1981, 197; Urteil vom 13. November 1997 - 2 A 1.97 - Juris; Urteil vom 24. November 2005 - 2 C 34/04 - Juris; vgl. auch Schnellenbach/Bodanowitz, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und Richter, Stand Sept. 2015, Rn. 403 ff.) entschieden, dass es keinen rechtlichen Bedenken begegnet, wenn der Dienstherr durch die Angabe eines in der betreffenden Verwaltung insgesamt erwarteten anteiligen Verhältnisses der Noten deren von ihm gewollten Inhalt und damit die anzuwendenden Maßstäbe näher bestimmt. Durch solche Richtsätze verdeutlicht und konkretisiert der Dienstherr für die Praxis den Aussagegehalt, den er den einzelnen, in der Notenskala verbal kurz umschriebenen Noten des Gesamturteils beilegen will. Zu dieser Konkretisierung ist der Dienstherr ebenso befugt wie überhaupt zur Festsetzung der Notenskala und der Maßstäbe, nach denen die Noten vergeben werden. Durch die Konkretisierung des Beurteilungsmaßstabs erleichtert der Dienstherr den bei Auswahlentscheidungen anzustellenden Vergleich zwischen mehreren nach denselben Bestimmungen beurteilten Beamten - u. a. auch dadurch, dass er einer zuweilen beklagten Tendenz entgegenwirkt, schon die Leistungen des großen Durchschnitts der beurteilten Beamten mit überdurchschnittlich klingenden Notenbezeichnungen und dadurch missverständlich zu kennzeichnen. Werden für die einzelnen Verwaltungsbereiche innerhalb der den jeweiligen Beurteilungsbestimmungen unterliegenden Verwaltung Richtsätze in dem Sinne vorgegeben, dass sie nur geringfügig über- oder unterschritten werden dürfen, so setzt dies voraus, dass es sich um hinreichend große Verwaltungsbereiche mit im Großen und Ganzen vergleichbarer Aufgaben- und Personalstruktur handelt. Demnach ist es zulässig, wenn die Notenanteile den Beurteilern als für den Gesamtbereich in etwa erwartetes Ergebnis mitgeteilt und damit die Noteninhalte konkretisiert werden. Der Beurteiler darf sich aber nicht zur genauen Einhaltung der Notenanteile als verpflichtet ansehen, wenn ihn dies im Einzelfall von

der Erteilung einer zutreffenden besseren Beurteilung abhält (vgl. BVerwG, Urteile vom 26. Juni 1980 und 13. November 1997, a. a. O.).

Der Beklagte macht geltend, dass die mit dem Beurteilungsvorschlag beauftragten Abteilungsleiter, der Referatsgruppenleiter und die Referatsleiter die ihnen vorgegebenen Quoten nicht als verbindlich einzuhaltende Richtwerte verstanden hätten. Zwar sind ausweislich des Vermerks vom 27. August 2010 die Richtwerte der Beurteilungsrichtlinien nicht eingehalten worden, vielmehr kam es nur zu einer „gewissen Annäherung“ (, die nicht näher aufgeschlüsselt ist). Dennoch kann nicht davon ausgegangen werden, dass die mit den Beurteilungsvorschlägen Beauftragten eine im Sinne der genannten Rechtsprechung freie, an der Leistungsfähigkeit orientierte Bewertung vornehmen konnten, weil ausweislich der Verwaltungsvorgänge mehrfach die Einhaltung der Richtwerte gefordert und schließlich abteilungsweise zahlen genau „vorgegeben“ wurde, wie viele Beurteilungsvorschläge mit dem Gesamturteil von 4 und 5 Punkten enden durften. Dies widerspricht auch Nr. 1.3.1 Abs. 2 der Beurteilungsrichtlinien, wonach der Beauftragte unabhängig beurteilt und an Weisungen nicht gebunden ist. Die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Einzelfallprüfung konnte aber jedenfalls deshalb nicht vorgenommen werden, weil der gebotene Vergleich der Leistungsfähigkeit zu anderen Beamten auf Abteilungen beschränkt sowie laufbahn- und statusamtsübergreifend vorzunehmen war.

Der zuständige Dienstherr kann nach den Erfordernissen in den einzelnen Verwaltungsbereichen unterschiedliche Beurteilungssysteme einführen, Notenskalen aufstellen und festlegen, welchen Begriffsinhalt die einzelnen Notenbezeichnungen haben. Das gewählte Beurteilungssystem muss aber gleichmäßig auf alle Beamten angewendet werden, die bei beamtenrechtlichen Entscheidungen über ihre Verwendung und über ihr dienstliches Fortkommen miteinander in Wettbewerb treten können. Dienstliche Beurteilungen dienen der Verwirklichung des mit Verfassungsrang ausgestatteten Gebots, Beamte nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung einzustellen, einzusetzen und zu befördern (Art. 33 Abs. 2 GG). Sie tragen zugleich dem berechtigten Anliegen der Beamten Rechnung, in ihrer Laufbahn entsprechend ihrer Eignung, Befähigung und Leistung angemessen voranzukommen. Beurteilungen haben entscheidende Bedeutung bei der Auswahlentscheidung des Dienstherrn und der dabei erforderlichen "Klärung einer Wettbewerbssituation". Ihre wesentliche Aussagekraft erhalten sie erst auf Grund ihrer Relation zu den Bewertungen in ande-

ren dienstlichen Beurteilungen. Um zu der erforderlichen objektiven Bewertung des einzelnen Beamten zu führen und die Vergleichbarkeit der beurteilten Beamten zu gewährleisten, muss soweit wie möglich gleichmäßig verfahren werden. Die Beurteilungsmaßstäbe müssen gleich sein und gleich angewendet werden. Die beurteilenden Vorgesetzten müssen ihrer Bewertung denselben Begriffsinhalt der Noten zugrunde legen und diese mit demselben Aussagegehalt verwenden. Das gilt insbesondere für das die Beurteilungen abschließende Gesamturteil (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2003 - 2 C 16/02 - Juris, Rn. 13).

Diese auch durch § 53 Abs. 2 ThürLbVO postulierte Forderung wird nur erfüllt, wenn der Vergleich von Eignung und Befähigung und Leistung auf alle Beamten derselben Laufbahn und Besoldungsgruppe erstreckt wird und gleichen Maßstäben unterliegt; sie wird hingegen nicht erfüllt, wenn Beamte in jeweils einer von mehreren Abteilungen des zuständigen Beurteilers einer statusamtsübergreifenden Quotenregelung unterworfen werden, die verhindert, dass ihre Leistungsfähigkeit zu der anderer, vergleichbarer Beamter unter der Zuständigkeit desselben Beurteilers in Bezug gesetzt wird. Auch wenn nur der zuständige Beurteiler eine vollständige Übersicht über die Leistungsfähigkeit aller ihm untergebenen Bediensteten hat, ist der gebotene Leistungsvergleich von Beamten derselben Besoldungsgruppe bei der hier eingeschlagenen Verfahrensweise schon im Ansatz nicht möglich. Im Grundsatz unterliegen Beurteilungsbeiträge und -vorschläge denselben Anforderungen wie die dienstliche Beurteilung selbst (Schnellenbach/Bodanowitz, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und Richter, Stand Sept. 2015, Rn. 282a). Denn nur dann können sie die Funktion erfüllen, den Beurteiler dabei zu unterstützen, eine sachgerechte Bewertung vorzunehmen. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass die Vergleichsgruppe innerhalb einer Abteilung ansonsten zu klein gewesen wäre und die Grenze nach Nr. 4 Abs. 4 der Beurteilungsrichtlinien (mindestens 10 Personen) unterschritten hätte. Dann hätte nach Nr. 4 Abs. 5 der Beurteilungsrichtlinien bei der Festlegung des Gesamturteils eine Differenzierung angestrebt werden müssen, die sich an den vorbezeichneten Rahmen anlehnt (zur hinreichenden Homogenität, Mindestgröße der Vergleichsgruppe und der Frage, auf welcher Ebene diese erreicht sein muss, vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 26. Mai 2009 - 1 WB 48/07 - Juris, Rn. 53, 59 f.).

Aus den vorstehenden Ausführungen folgt zunächst nur, dass die Beurteilungsvorschläge rechtswidrig sind. Ob und inwieweit die Fehlerhaftigkeit eines Beurteilungs-

vorschlags oder einer Vorbeurteilung auch die abschließende Beurteilung ergreift - die zumal allein Gegenstand eines dagegen gerichteten Rechtsbehelfsverfahrens ist - bedarf hier keiner Entscheidung. Oft wird nur der zuständige Beurteiler in der Lage sein, einen zutreffenden Vergleich der Leistungsfähigkeit vorzunehmen. Abwägungsdefizite im Beurteilungsvorschlag schlagen aber jedenfalls dann auf die Beurteilung durch, wenn - wie hier - der Beurteiler die Beamten selbst nicht kennt und deswegen auf Berichte und Wertungen Dritter angewiesen ist (Schnellenbach/Bodanowitz, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und Richter, Stand Sept. 2015, Rn. 282a). Dieser Mangel konnte durch die am 30. August 2010 durchgeführte Beurteilungskonferenz nicht geheilt werden. Ob dies, wie das Verwaltungsgericht gemeint hat, bereits daran scheitert, dass der Beurteilungskonferenz fehlerhafte Beurteilungsvorschläge vorgelegen haben, mag dahinstehen. Eine Korrektur scheidet aber deshalb aus, weil die aus den Abteilungen herrührenden Vorschläge der Gesamtnoten im Wesentlichen beibehalten wurden. Zum anderen ist nicht realistisch, dass in der zweieinhalbstündigen Beurteilungskonferenz für 89 zu beurteilende Beamte eine Einzelfallprüfung mit der gebotenen Sorgfalt nachgeholt werden könnte.

Darüber hinaus ist rechtlich zu beanstanden, dass durch die Vorlage vom 22. März 2010 vorgegeben wurde, alle Beurteilungsentwürfe grundsätzlich im vorgeschlagenen Gesamturteil um eine Bewertungsstufe herunterzusetzen und dies zu unterlassen, wenn sich hierdurch gegenüber der letzten periodischen Beurteilung ein um zwei Bewertungsstufen niedrigeres Gesamturteil ergäbe oder wenn durch sie im Gesamturteil die Bewertungsstufe "entspricht noch den Anforderungen" (2 Punkte) erreicht würde. Diese Vorgabe ist, wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat, auf eine unzulässige, leistungsinadäquate Nivellierung angelegt, weil Beamte, deren Leistung im aktuellen Beurteilungszeitraum nachgelassen hat, nach Anlegung der strengeren Bewertungsmaßstäbe das gleiche Gesamturteil erhielten wie Beamte, die konstante Leistungen gezeigt haben. Dies gilt umso mehr, da den Verfassern der Beurteilungsvorschläge durch die Vorlage vom 22. März 2010 aufgegeben wurde, den Binnendifferenzierungs-Zusatz "obere Grenze" nur „äußerst zurückhaltend“ zu vergeben. Darüber hinaus widerspricht die strikt durchgreifende Anknüpfung an frühere Regelbeurteilungen (keine Verschlechterung um mehr als eine Notenstufe) dem Gebot, dass die Leistung des Beamten am Beurteilungszeitraum zu messen ist.

Fehlerhaft ist die angegriffene Beurteilung schließlich auch deshalb, weil sie keine abschließende Äußerung über die dienstliche Verwendbarkeit enthält. Nach Nr. 5 der Beurteilungsrichtlinien soll aus der abschließenden Äußerung konkret hervorgehen, für welche Dienstposten und Dienststellen der Beamte in Betracht kommt. Anerkennewerte Gründe, von dieser Sollvorschrift abzusehen, hat der Beklagte nicht dargelegt.

Die Kosten des Verfahrens im zweiten Rechtszug sind dem Beklagten aufzuerlegen (§ 154 Abs. 2 VwGO).

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in §§ 132 VwGO, 127 BRRG genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

das Urteil eines anderen Oberverwaltungsgerichts bzw. Verwaltungsgerichtshofs bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihm werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist,

oder

ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Hampel

Gravert

Best

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird für das Verfahren im zweiten Rechtszug auf 5.000,- € festgesetzt.

G r ü n d e

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 47 Abs. 1, 52 Abs. 2 GKG.

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Hampel

Gravert

Best