

V. Beurteilungsverfahren

1. Zuständigkeit

a) Allgemeines

Die dienstliche Beurteilung gehört zu den „persönlichen Angelegenheiten“ (§ 3 Abs. 2 BBG)¹⁾ des Beamten.²⁾ Sie ist allerdings keine „Entscheidung“ im eigentlichen Sinne, sondern nur „Hilfsmittel“ für eine sachgerechte Personalsteuerung und –auslese (s. Rn. 190 ff., 215).³⁾ Dessen ungeachtet ist der *Dienstvorgesetzte* prinzipiell für die Abgabe dienstlicher Beurteilungen zuständig.⁴⁾ Dies ergibt sich aus folgender Überlegung: Unter den Oberbegriff des Vorgesetzten (§ 3 Abs. 3 BBG)⁵⁾ fallen die Dienst- und die Fachvorgesetzten des Beamten. Der Fachvorgesetzte darf dem Beamten sachliche Weisungen für die dienstliche Tätigkeit erteilen.⁶⁾ Damit ist der Rahmen seiner Zuständigkeit grundsätzlich abgesteckt; ob er auch zu hinweisenden und missbilligenden Äußerungen in Bezug auch das dienstliche Verhalten des Beamten berechtigt ist, kann hier dahinstehen. Soll der Fachvorgesetzte für weitere Aufgaben, die das Dienstverhältnis der ihm sachlich unterstellten Beamten betreffen, in Anspruch genommen werden, bedarf es dazu einer *allgemeinen* Regelung, die solches vorsieht. Sie kann durch Rechtsnorm oder durch Verwaltungsvorschrift der *obersten Dienstbehörde* erfolgen (s. dazu Rn. 136 ff.).⁷⁾ Eine schlichte Beauftragung durch den Dienstvorgesetzten reicht nicht aus, um die Beurtei-

1) Zu den entsprechenden Vorschriften des Landesrechts s. *Plog/Wiedow/Lemhöfer/Bayer*, BBG, § 3 Rn. 34.

2) So ausdrücklich *Kathke* in: *Schütz/Maiwald*, BR, Archiv II, Rn. 308 zu § 104 NRW LBG.

3) Vgl. auch *Klinkhardt*, Dienstliche Beurteilungen, Beförderungsentscheidungen, Dienstpostenbewertungen, S. 18 f.

4) BVerwG, ZBR 1981, 341 (342); NRW OVG, OVGE 28, 40; *Günther*, ZBR 1984, 353 (356); *Kathke* in: *Schütz/Maiwald*, BR, Archiv II, Rn. 308 zu § 104 NRW LBG; *Schütz*, DÖD 1971, 121 (125). S. auch Art. 60 Abs. 1 Satz 1 BayLbG (vormals § 63 Abs. 1 Satz 1 BayLbV a. F.).

5) Zu den entsprechenden Vorschriften des Landesrechts s. *Plog/Wiedow/Lemhöfer/Bayer*, BBG, § 3, Rn. 34.

6) S. dazu § 62 Abs. 1, § 63 Abs. 2 BBG, §§ 35, 36 Abs. 2 BeamtStG.

7) Vgl. ferner *Meyer*, DÖD 1985, 13 (14) wie auch NRW OVG, NWVBl. 1999, 55 (= ZBR 1998, 434 – LS –). S. außerdem BVerwG, DVBl. 1986, 951, ZBR 1986, 330 und Buchholz 232.1 § 40 BLV Nr. 21, wo der „sachliche Zusammenhang“ der Beurteilungsaufgabe „mit der Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht“ zur Argumentation herangezogen wird; weiterhin BVerwG, Buchholz 232.1 § 40 BLV Nr. 12 und DVBl 1998, 1076.

lungszuständigkeit des Fachvorgesetzten zu begründen; aus der Dienstvorgesetztenstellung folgt lediglich die Befugnis, dem Fachvorgesetzten eine mündliche oder schriftliche Berichterstattung über Leistung und Befähigung des Beamten abzuverlangen.⁸⁾ Der Dienstvorgesetzte darf sich also nicht über die – auch ihn strikt bindenden – Festlegungen von Beurteilungsrichtlinien über die Beurteilerzuständigkeit (s. auch Rn. 149) hinwegsetzen und die Zuständigkeit auf einen (nach den Richtlinien unzuständigen) Dritten übertragen.⁹⁾ Ob der *Verordnungsgeber* den Grundsatz, wonach eine schlichte Beauftragung eines Dritten durch den Dienstvorgesetzten nicht möglich ist, durchbrechen kann, ist nicht unproblematisch. Nach § 8 Abs. 2 SächsBeurtVO soll anscheinend sowohl eine generelle als auch eine einzelfallbezogene Übertragung der Beurteileraufgabe zugelassen werden (vgl. auch Art. 60 Abs. 1 Satz 6 BayLlbG). Beide Übertragungsformen sind rechtlich bedenklich, die *generelle* Übertragung freilich in einem zugespitzten Maße, weil der Behördenleiter als „geborener“ Beurteiler damit eine seiner wichtigsten Aufgaben aus der Hand gibt und diese – falls er nicht seinen allgemeinen Vertreter in Anspruch nimmt – außerhalb der eigentlichen Leitungsebene erledigen lässt; dies bedeutet aber nicht, die generelle Übertragung auf den allgemeinen Vertreter (vgl. Art. 60 Abs. 1 Satz 6 BayLlbG) sei (gänzlich) bedenkenfrei. Hinzuweisen ist auch an dieser Stelle auf § 50 Abs. 1 Satz 1 BLV, wonach dienstliche Beurteilungen in der Regel „von mindestens zwei Personen“ zu erfolgen haben (siehe dazu bereits Rn. 107d).

Regelungsbedürftig kann auch die Zuständigkeit für den Fall sein, dass Beamte sich in *mehreren* Unterstellungsverhältnissen befinden. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat insoweit hervorgehoben¹⁰⁾, es verbiete sich „jegliche Schematisierung“ und es sei „durchaus (auch) sachgerecht, wenn der Dienstherr beispielsweise eine Regelung treffen würde, dass der Beamte von demjenigen Vorgesetzten als Einzelbeurteiler zu beurteilen ist, dem er zwar mit weniger als der Hälfte seines Aufgabenbereiches, aber dafür mit dem anspruchsvolleren Teil unterstellt ist“ – eine eher fernliegende und auch zweifelhafte Lösung. Dies soll im Hinblick auf den Einwand von *Hoffmann*, an dieser Stelle würde nicht auf eine sachgerechte Lösungsmög-

8) Vgl. dazu Rn. 305. Für das Soldatenrecht s. BVerwG, NZWehrR 1986, 120.

9) Vgl. NRW OVG, DÖD 1991, 118 und HVGH, DÖD 2000, 35.

10) NRW OVG 20.12.1990 – 1 A 982/88 –, juris Rn. 7 (= DÖD 1991, 210).

lichkeit hingewiesen^{10a)}, wie folgt erläutert werden: Fernliegend und zweifelhaft ist die genannte Lösung deshalb, weil der Beurteilungsmaßstab von der Frage, wie „anspruchsvoll“ die wahrgenommenen Aufgaben sind, unabhängig ist (s. Rn. 292) und weil mit der Abgrenzung nach mehr oder weniger anspruchsvollen Aufgaben auch nicht auf ein eindeutiges Kriterium abgestellt wird, solange es keine aussagekräftigen (Teil-)Dienstpostenbewertungen gibt. Vorzugswürdig sind demgegenüber klare, durchaus auch „schematische“ Regelungen, wie das Abstellen darauf, für welchen Vorgesetzten der zu beurteilende Beamte bestimmungsgemäß tatsächlich überwiegend tätig ist, oder auch darauf, welcher der als Beurteiler in Betracht kommenden Vorgesetzten gegebenenfalls selbst das höhere Statusamt innehat.

Bedenklich ist ferner die – ersichtlich auch noch nicht aufgegebene¹¹⁾ – Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, dass es auch zulässig sein könne, „einen anderen, der selbst nicht Vorgesetzter des zu Beurteilenden ist, mit der tatsächlichen Abgabe der Beurteilung“ zu betrauen.¹²⁾ Sie wird der Bedeutung der dienstlichen Beurteilung nicht gerecht und ist rechtspolitisch nicht annehmbar (s. Rn. 276 ff.), unter anderem deshalb nicht, weil angesichts der Möglichkeit des Dienstvorgesetzten oder eines zur Beurteilung (qua Rechtsnorm oder Verwaltungsvorschrift der obersten Dienstbehörde) berufenen Fachvorgesetzten, sich vorbereitend der Hilfe anderer zu bedienen, keine Notwendigkeit besteht, das Feld potentieller Beurteiler so weit zu fassen. Immerhin betont das Bundesverwaltungsgericht zugleich, der Dienstherr dürfe bei der Bestimmung des Beurteilers „den sachlichen Zusammenhang dieser Aufgabe [= der dienstlichen Beurteilung] mit der Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht nicht außer Acht lassen.“^{12a)} Die Beurteilungen legen im Übrigen, wie auch in diesem Zusammenhang hervorgehoben werden soll, „... Zeugnis ab von der Qualität und der Souveränität jedes Beurteilers; eine sachgerechte

10a) B. Hoffmann, in: Schütz/Maiwald, BR, Rn. 70 zu § 92 LBG NRW 2016.

11) S. dagegen die (bloße) Mutmaßung von Becker, ZBR 1993, 193 (199 Anm. 51).

12) BVerwG 17.4.1986 – 2 C 28.83 –, juris (= ZBR 1986, 330). Dazu krit. Schnellenbach, NWVBl. 1987, 7 (12). Vgl. auch – bezogen auf den Dienstvorgesetzten – NRW OVG 2.6.2015 – 1 B 206/15 –, juris Rn. 7 f. m. w. N.

12a) BVerwG 17.4.1986 – 2 C 28.83 –, juris Rn. 11 (=ZBR 1986, 330); BVerwG 20.8.2004 – 2 B 64.04 –, juris Rn. 3; vgl. ferner BVerwG 27.11.2014 – 2 A 10.13 –, juris Rn. 17.

Einführung und Schulung im Beurteilungswesen ist deshalb eine bedeutsame Maßnahme der dienstlichen Fortbildung.¹³⁾

Der unlängst vom Bundesverwaltungsgericht formulierte Leitsatz, ein „Beamter, der die dienstlichen Leistungen des Beamten im Beurteilungszeitraum nicht aus eigener Anschauung als Vorgesetzter kennt, kann nicht (Erst-)Beurteiler sein, wenn es einen dem Beamten im Beurteilungszeitraum vorgesetzten Beamten gibt“^{13a)}, geht über die Ausführungen des Gerichts in den Urteilsgründen hinaus. Letztere zielen im Kern (nur) auf eine einschränkende Auslegung einer (Ausnahme-)Regelung in den Nr. 8.2 Beurteilungsbestimmungen-BND^{13b)} für einen ganz besonders gelagerten Sachverhalt^{13c)}. Auch vor dem Hintergrund der vom Bundesverwaltungsgericht zugleich betonten „organisatorischen Gestaltungsfreiheit des Dienstherrn“ dazu, „durch wen er die Aufgabe der dienstlichen Beurteilung der Beamten wahrnimmt“^{13d)}, wäre insbesondere die Annahme, es bestehe ein Gebot, (gerade jeweils) den Vorgesetzten mit der umfangreichsten eigenen Anschauung zum Beurteiler zu bestimmen, verfehlt.

267a Ein im *Ruhestand* befindlicher Beamter ist nicht (mehr) befugt, eine dienstliche Beurteilung zu erstellen und eine solche in dienstlicher Eigenschaft zu verantworten.¹⁴⁾ Das Bundesverwaltungsgericht¹⁵⁾ meint indessen, „davon unberührt“ bleibe die Möglichkeit, auch nach Eintritt in den Ruhestand „wie ein sachverständiger Zeuge Auskunft über die Leistungen des Beamten in der Vergangenheit zu geben und eine persönliche Leistungseinschätzung ... vorzunehmen“. Welche Bedeutung einer solchen „privaten“ Äußerung im Hinblick auf die Ermittlung beurteilungsrelevanter Merkmale zukomme, obliege „der Würdigung im Einzelfall“. Dem wird man mit gewissen Maßgaben unter Zurückstellung von Bedenken zustimmen können:

13) *Lemhöfer/Leppek*, Laufbahnrecht der Bundesbeamten, § 48 BLV 2009 Rn. 24 unter Hinweis auf § 47 BLV. Vgl. schon Teil B I, Rn. 110a mit den Anmerkungen in der Fn. 92b1 a. E.

13a) BVerwG 27.11.2014 – 2 A 10.13 –, juris.

13b) S. dazu BVerwG 27.11.2014 – 2 A 10.13 –, juris Rn. 17 a. E. und Rn. 18 f.

13c) S. BVerwG 27.11.2014 – 2 A 10.13 –, juris Rn. 3.

13d) BVerwG 27.11.2014 – 2 A 10.13 –, juris Rn. 17.

14) BVerwG, Buchholz 232.1 § 40 BLV Nr. 25. Vgl. auch NRW OVG 17.11.2008 – 6 B 1073/08 –, BeckRS 2008 40919 (LS in DÖV 2009, 723).

15) BVerwG, Buchholz 232.1 § 40 BLV Nr. 25. Vgl. zur grundsätzlichen Verpflichtung, Beurteilungsbeiträge von inzwischen in den Ruhestand getretenen früheren Vorgesetzten einzuholen, BVerwG 28.1.2016 – 2 A 1.14 –, juris Rn. 26; s. ferner BVerwG 1.3.2018 – 2 A 10.17 –, juris Rn. 22.

- Erstens wird die angesprochene „Möglichkeit“ nur in Betracht zu ziehen sein, wenn sich *nur so* ein schwerwiegendes Erkenntnisdefizit vermeiden oder beheben lässt.
- Zweitens bedarf die Wortfolge „wie ein *sachverständiger Zeuge*“ der Präzisierung dahin, dass eine „persönliche Leistungseinschätzung“ des Ruhestandsbeamten keinesfalls auf einen Eingriff in die Beurteilungsermächtigung des (jetzigen) Beurteilers hinauslaufen darf.
- Drittens ist es mindestens offen, ob der Ruhestandsbeamte – etwa infolge einer „nachwirkenden“ Treuepflicht – einem Auskunftsansinnen des hier in Frage stehenden Inhalts folgen müsste.

Änderungen der Beurteilerzuständigkeit innerhalb eines Geschäftsbe- **267b**
reichs müssen nicht unbedingt mit einer Übergangsregelung gepaart sein. Sie können grundsätzlich auch zu Stichtagen eingeführt werden, es sei denn, das Gebot der *Chancengleichheit* steht dem entgegen. Unter diesem rechtlichen Gesichtspunkt kann sich eine Übergangsregelung für laufende Auswahlverfahren namentlich dann aufdrängen, wenn an die Stelle eines bislang zuständigen Einzelbeurteilers künftig Erst- und Endbeurteiler treten; dies insbesondere, falls zugleich Richtwertvorgaben erfolgen, denen naturgemäß nur die Beurteiler „neuen Rechts“ unterworfen sind. Für den umgekehrten Fall der Ersetzung einer Erst- und Endbeurteilerkombination durch einen Einzelbeurteiler wie unter Umständen auch für eine Dezentralisierung der Beurteileraufgabe (vgl. dazu auch Rn. 278) sollte Entsprechendes gelten. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat entschieden, der Grundsatz der Chancengleichheit würde keine Übergangsregelungen hinsichtlich der Dezentralisierung der Beurteilungskompetenz (Übertragung auf den Schulleiter) für die zu dem Stichtag noch laufenden Auswahlverfahren verlangen.¹⁶⁾ In gewissem Umfang kann allerdings auch die *Dienstaufsicht* hier die Aufgabe übernehmen, „neue“ (noch unerfahrene) Beurteiler für eine Übergangszeit nachhaltig zu rechtlich einwandfreiem, maßstabsgerechtem Vorgehen anzuhalten (s. auch Rn. 269). Wird die Beurteileraufgabe dezentralisiert, um die Beamten der bislang für das Beurteilen zuständigen höheren Dienstbehörde zu entlasten, so kann diese Absicht ohne explizite Übergangsregelung leer laufen, wenn die höhere Dienstbehörde im Rahmen der Dienst-

16) NRW OVG 25.5.2007 – 6 B 366/07 –, juris Rn. 17 [= BeckRS 2007 24634].