

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Recht des öffentlichen Dienstes einschließlich des Beamtendisziplinarrechts und des Dienstrechts der Soldaten sowie des Rechts der Wehrpflichtigen und der Zivildienstpflichtigen

Rechtsquelle/n:

GG Art. 33 Abs. 2

BBG § 21

BLV § 49 Abs. 1

Titelzeile:

Einholung des Beurteilungsbeitrags eines in den Ruhestand versetzten früheren Vorgesetzten des Beamten; Begründung des Gesamturteils

Stichworte:

Dienstliche Beurteilung; Regelbeurteilung; Beurteilungsrichtlinie; Beurteilungsbeiträge in den Ruhestand versetzter Beamter; Ankreuzverfahren; Gesamturteil; Begründung.

Leitsätze:

1. Verfügt der für die Beurteilung Zuständige nicht über ausreichende eigene Kenntnisse, um die Leistungen des zu beurteilenden Beamten zu bewerten, muss er sich eine ausreichende Tatsachengrundlage anderweitig beschaffen. Hierfür kommt ein Beurteilungsbeitrag eines früheren (auch eines in den Ruhestand versetzten) Vorgesetzten ebenso in Betracht wie die Heranziehung von schriftlichen Arbeiten des Beamten.
2. Von der Verpflichtung, bei früheren Vorgesetzten Beurteilungsbeiträge einzuholen, ist der Dienstherr befreit, wenn der frühere Vorgesetzte nicht erreichbar oder diesem eine Stellungnahme zu den Leistungen des Beamten aus gesundheitlichen oder Altersgründen nicht möglich ist. Bei der dem Beurteiler obliegenden Würdigung eines Beurteilungsbeitrags ist insbesondere zu berücksichtigen, dass der Beitrag des früheren Vorgesetzten nicht mehr auf aktuellen Erkenntnissen über den Leistungsstand des Beamten beruhen mag.
3. Die Begründung des Gesamturteils der dienstlichen Beurteilung muss nachvollziehbar erkennen lassen, auf welche Weise der Beurteiler durch Gewichtung der einzelnen Leistungsmerkmale zu dem abschließenden Gesamtergebnis gelangt ist (im Anschluss an BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 -).

Urteil des 2. Senats vom 28. Januar 2016 - BVerwG 2 A 1.14



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 A 1.14

Verkündet am
28. Januar 2016

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 28. Januar 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hartung, Dr. Kenntner,
Dollinger und Dr. Günther

für Recht erkannt:

Die dienstliche Beurteilung des Klägers für den Stichtag
1. April 2013 und der Widerspruchsbescheid des Bundes-
nachrichtendienstes vom 14. Februar 2014 werden aufge-
hoben. Die Beklagte wird verurteilt, den Kläger für den
Beurteilungszeitraum 1. März 2011 bis zum 31. März 2013
unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts er-
neut dienstlich zu beurteilen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger beansprucht die Aufhebung seiner Regelbeurteilung und die Verurteilung der Beklagten zur erneuten Beurteilung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts.
- 2 Der ... geborene Kläger steht als Technischer Regierungsdirektor (Besoldungsgruppe A 15 BBesO) im Dienst der Beklagten. Mit Wirkung vom 1. März 2011 wurde er vom Bundeskanzleramt zum Bundesnachrichtendienst (BND) zurückversetzt. Ab dem 1. März 2011 wurde der Kläger beim BND als Leiter des Sachgebiets "XXX" (...) verwendet. Seit dem 1. Juli 2013 leitet der Kläger ein Sachgebiet in der Abteilung Y des BND.
- 3 In einer ersten Regelbeurteilung (vom 23. April 2013) für den Zeitraum vom 1. April 2010 bis zum 31. März 2013 vergab der frühere Leiter der Abteilung X des BND (Dr. A) das Gesamturteil "7". Wegen formeller Fehler hob der BND diese erste dienstliche Beurteilung mit Schreiben im Juni 2013 wieder auf.

- 4 In der angegriffenen Regelbeurteilung vom 15. Oktober 2013 kam der damalige stellvertretende Abteilungsleiter X (Ltd RD B) bei der Leistungsbewertung (II der dienstlichen Beurteilung) zur Gesamtnote "7" auf der neunstufigen Bewertungsskala. In den insgesamt fünf Leistungsmerkmalen (Arbeitsergebnisse, Fachkenntnisse, Arbeitsweise, soziale Kompetenz und Führung, mit 21 entsprechenden Untergliederungen) vergab der Beurteiler 13 Mal die Note "7" ("Übertrifft die Anforderungen durch häufig herausragende Leistungen"), sechs Mal die Note "8" ("Übertrifft die Anforderungen durch ganz überwiegend herausragende Leistungen") und zwei Mal die Note "9" ("Übertrifft die Anforderungen durch stets herausragende Leistungen"). Die Gesamtnote im Bereich der Leistungsbewertung wurde gesondert begründet. Im Bereich Befähigungsprofil (III der dienstlichen Beurteilung) vergab der Beurteiler bei insgesamt 18 Befähigungsmerkmalen neun Mal die Bewertung "C" ("stärker ausgeprägt") und neun Mal die Bewertung "D" ("besonders ausgeprägt"). Die dienstliche Beurteilung schloss mit dem zusammenfassenden Gesamturteil "7".
- 5 Den Widerspruch des Klägers wies der BND mit Widerspruchsbescheid vom 14. Februar 2014 zurück: Herr B sei nach den Beurteilungsbestimmungen für die Beurteilung des Klägers zuständig. In seiner Eigenschaft als stellvertretender Leiter der Abteilung X habe er eigene Eindrücke vom Kläger gewinnen können. Beurteilungsbeiträge seien nicht einzuholen gewesen, weil die früheren Leiter der Abteilung X des BND, Dr. C und auch Dr. A, zwischenzeitlich in den Ruhestand getreten seien. Eine Beurteilung durch einen Zweitbeurteiler sei nicht geboten gewesen, weil der Kläger nicht Leiter eines Referats sei. Es bestünden keine Anhaltspunkte für die Darstellung des Klägers, der jetzige Erstbeurteiler sei vom Fachbereich dazu angehalten worden, sich an die vom früheren Leiter der Abteilung X in der ersten Regelbeurteilung vergebene Gesamtnote zu halten. Der Widerspruchsbescheid wurde dem Bevollmächtigten des Klägers am 18. Februar 2014 zugestellt.

6 Am 17. März 2014 hat der Kläger Klage erhoben, zu deren Begründung er vorträgt: Die Regelbeurteilung sei rechtswidrig, weil dem Beurteiler die materielle Beurteilung einschließlich des Gesamturteils im nichtquotierten Bereich vorgegeben worden sei. Entgegen den Vorgaben der Beurteilungsbestimmungen des BND sei kein Beurteilungsbeitrag eingeholt worden. Der Erstbeurteiler habe nicht über die erforderliche Erkenntnisgrundlage verfügt, um den Kläger beurteilen zu können. Herr B sei erst am 15. November 2011 zum stellvertretenden Leiter der Abteilung X berufen worden. Auf welche Weise sich der Erstbeurteiler die für die dienstliche Beurteilung des Klägers erforderlichen Kenntnisse verschafft habe, sei nicht erkennbar.

7 Der Kläger beantragt,

die dienstliche Beurteilung des Klägers für den Stichtag 1. April 2013 und den Widerspruchsbescheid des Bundesnachrichtendienstes vom 14. Februar 2014 aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, den Kläger für den Beurteilungszeitraum 1. März 2011 bis zum 31. März 2013 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut dienstlich zu beurteilen.

8 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

9 Entgegen der Darstellung des Klägers sei der Erstbeurteiler vom Fachbereich nicht angewiesen worden, die zuvor vergebene Gesamtnote "7" beizubehalten. Der Erstbeurteiler sei lediglich darauf hingewiesen worden, dass die Quoten weiterhin zu beachten seien. Ohnehin ließen die Beurteilungsbestimmungen des BND eine Überschreitung der Quoten zu. Der Erstbeurteiler sei in der Lage gewesen, eine auf eigenen Eindrücken basierende Beurteilung der Leistungen des Klägers abzugeben. Der Erstbeurteiler habe der Abteilung X seit vielen Jahren angehört und sei Referatsleiter sowie stellvertretender Leiter der Abteilung gewesen. Bei den Einzelmerkmalen sei der jetzige Erstbeurteiler über die Einschätzungen des Erstellers der früheren dienstlichen Beurteilung hinausgegangen.

- 10 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die gewechselten Schriftsätze der Beteiligten sowie auf die beigezogenen Behördenakten der Beklagten verwiesen.

II

- 11 Die Klage, über die das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO in erster und letzter Instanz zu entscheiden hat, ist begründet. Die angefochtene Regelbeurteilung ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten. Sie ist zusammen mit dem Widerspruchsbescheid des Bundesnachrichtendienstes aufzuheben. Die Beklagte muss den Kläger für den streitigen Beurteilungszeitraum unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut beurteilen.
- 12 Zwar ist die angegriffene Regelbeurteilung des Klägers von demjenigen Bediensteten des BND erstellt worden, der nach den Beurteilungsbestimmungen hierfür auch tatsächlich zuständig ist (1.). Auch ist entgegen dem Vorbringen des Klägers nicht davon auszugehen, dass der BND dem Beurteiler hinsichtlich des Inhalts der dienstlichen Beurteilung Vorgaben gemacht hat (2.). Rechtsfehlerhaft ist aber die vom BND geäußerte Ansicht, von in den Ruhestand versetzten früheren Vorgesetzten könnten keine Beurteilungsbeiträge mehr eingeholt werden (3.). Die Regelbeurteilung des Klägers ist rechtswidrig, weil sie den Anforderungen an die erforderliche Begründung des Gesamturteils einer dienstlichen Beurteilung nicht genügt (4.).
- 13 Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle einer dienstlichen Beurteilung ist auf die Überprüfung beschränkt, ob der Dienstherr gegen Verfahrensvorschriften verstoßen hat, von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, die anzuwendenden Begriffe oder den gesetzlichen Rahmen verkannt, allgemein gültige Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt hat. Hingegen darf das Gericht nicht die fachliche und persönliche Beurteilung des Beamten durch seinen Dienstvorgesetzten in vollem Umfang nachvollziehen oder diese durch eine eigene Beurteilung ersetzen. Denn nur der für den Dienstherrn handelnde Vorgesetzte soll ein Werturteil darüber abgeben, ob und

inwieweit der Beamte den - ebenfalls vom Dienstherrn zu bestimmenden - fachlichen und persönlichen Anforderungen des Amtes und der Laufbahn entspricht. Bei einem derartigen dem Dienstherrn vorbehaltenen Akt wertender Erkenntnis steht diesem eine der gesetzlichen Regelung immanente Beurteilungsermächtigung zu (stRspr, vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 5. September 2007 - 2 BvR 1855/07 - BVerfGK 12, 106 <109>; BVerwG, Urteile vom 26. Juni 1980 - 2 C 8.78 - BVerwGE 60, 245 <246> und vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - Rn. 9).

- 14 Nach § 21 Satz 1 BBG sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten regelmäßig zu beurteilen. Die Vorschrift knüpft damit unmittelbar an die Auswahlkriterien des Art. 33 Abs. 2 GG an, gibt aber keine Maßgaben zur Ausgestaltung der dienstlichen Beurteilung vor. Hat der Dienstherr - wie hier - Richtlinien über die Erstellung dienstlicher Beurteilungen erlassen, sind die Beurteiler aufgrund des Gleichheitssatzes hinsichtlich des anzuwendenden Verfahrens und der anzulegenden Maßstäbe an diese Richtlinien gebunden. Das Gericht hat deshalb auch zu kontrollieren, ob die Richtlinien eingehalten sind, ob sie im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung verbleiben und auch mit den sonstigen gesetzlichen Vorschriften in Einklang stehen (stRspr, BVerwG, Urteile vom 24. November 2005 - 2 C 34.04 - BVerwGE 124, 356 m.w.N und vom 27. November 2014 - 2 A 10.13 - BVerwGE 150, 359 Rn. 14 m.w.N.). Dementsprechend ist auch zu entscheiden, ob der BND die Bestimmungen über die Beurteilung der Beamtinnen, Beamten und Beschäftigten im Bundesnachrichtendienst (Beurteilungsbestimmungen-BND) vom 1. Juli 2009, derzeitige geltende Fassung vom 27. Dezember 2011, beachtet hat.
- 15 1. Ausgehend von den für seinen Bereich geltenden Beurteilungsbestimmungen hat der BND den richtigen Bediensteten mit der Erstellung der Regelbeurteilung des Klägers betraut.
- 16 Nach Nr. 6.2 der Beurteilungsbestimmungen-BND war der Kläger, ein Beamter des höheren Dienstes und Sachgebietsleiter, grundsätzlich durch den Leiter des Referats zu beurteilen. Der Leiter des Referats XX schied aber aus. Denn er war aus Krankheitsgründen bereits ab Anfang September 2010 nicht mehr im

Dienst. Kommissarischer Leiter des Referats XX war der Leiter des Sachgebiets XXY, der jedoch als Inhaber eines mit dem Kläger gleichrangigen Statusamtes (Fregattenkapitän) nach Nr. 8.1.1 der Beurteilungsbestimmungen-BND als Erstbeurteiler ausschied. Nach dieser Bestimmung ging die Beurteilungszuständigkeit auf den nächsten Vorgesetzten über, d.h. hier auf den Leiter der Abteilung X. Der frühere Abteilungsleiter Dr. A befand sich aber im Zeitraum der Erstellung der angegriffenen Regelbeurteilung im Krankenstand und zum Zeitpunkt der Eröffnung der Beurteilung am 15. Oktober 2013 bereits im Ruhestand. In den Ruhestand versetzte Beamte scheiden als Beurteiler aus (BVerwG, Urteile vom 16. Oktober 2008 - 2 A 9.07 - Buchholz 11 Art. 87a GG Nr. 6 S. 3 und vom 27. November 2014 - 2 A 10.13 - BVerwGE 150, 359 Rn. 28). Dementsprechend ging die Zuständigkeit für die Beurteilung des Klägers auf den stellvertretenden Abteilungsleiter, Leitenden Regierungsdirektor B, über, der die angegriffene Beurteilung auch erstellt hat.

- 17 Nach den Beurteilungsbestimmungen-BND bedurfte es hier auch keiner Zweitbeurteilung. Nach Nr. 7.2 der Beurteilungsbestimmungen ist bei Beamten des höheren Dienstes, wie dem Kläger, der Abteilungsleiter Zweitbeurteiler. Der Kläger ist aber von demjenigen Bediensteten der Abteilung X beurteilt worden, der zum maßgeblichen Zeitpunkt die Funktion des Abteilungsleiters innehatte. Der Präsident des BND ist nach Nr. 7.4 der Beurteilungsbestimmungen Zweitbeurteiler lediglich bei Erstbeurteilungen der Abteilungsleiter für die Referatsleiter ihrer Abteilung sowie die Leiter der Abteilungsstäbe. Der Kläger war jedoch nicht Referats-, sondern lediglich Sachgebietsleiter. In Nr. 7.5 Satz 2 der Beurteilungsbestimmungen-BND ist geregelt, dass die Zweitbeurteilung bei solchen Erstbeurteilungen der Abteilungsleiter entfällt, die, wie hier, nicht unter Nr. 7.4 zweiter Halbsatz der Beurteilungsbestimmungen fallen.
- 18 2. Anhaltspunkte für die nicht näher substantiierte Behauptung des Klägers, der BND habe dem Beurteiler verbindliche Vorgaben für die Gesamtnote und das Gesamturteil gemacht, lassen sich weder den vorliegenden Unterlagen des BND noch seinen schriftlichen Stellungnahmen entnehmen. Die handschriftlichen Anmerkungen auf dem Ausdruck der E-Mail des Beurteilers vom 23. Juli 2013 belegen lediglich den üblichen Hinweis des zuständigen Fachbereichs des

BND auf die von den Beurteilern zu beachtenden Quoten für das Gesamturteil "8" oder "9". Die Richtwerte für die beiden besten Notenstufen sind in den Beurteilungsbestimmungen-BND (Nr. 11.7.1) festgelegt. Sie sehen auch die Möglichkeit einer geringfügigen Überschreitung der Richtwerte vor.

- 19 3. Die vom BND geäußerte Ansicht, von in den Ruhestand versetzten Beamten, die als unmittelbare oder höhere Vorgesetzte mit dem betreffenden Beamten dienstlichen Kontakt hatten, könnten keine Beurteilungsbeiträge mehr eingeholt werden, ist unzutreffend.
- 20 a) Die dienstliche Beurteilung eines Beamten dient der Verwirklichung des mit Verfassungsrang ausgestatteten Grundsatzes, Beamte nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung einzustellen und zu befördern (Art. 33 Abs. 2 GG). Ihr Ziel ist es, die den Umständen nach optimale Verwendung des Beamten zu gewährleisten und so die im öffentlichen Interesse liegende Erfüllung hoheitlicher Aufgaben durch Beamte (Art. 33 Abs. 4 GG) bestmöglich zu sichern. Zugleich dient die dienstliche Beurteilung dem berechtigten Anliegen des Beamten, in seiner Laufbahn entsprechend seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung voranzukommen. Die dienstliche Beurteilung soll den Vergleich mehrerer Beamter miteinander ermöglichen. Ihre wesentliche Aussagekraft erhält sie erst aufgrund ihrer Relation zu den Bewertungen in den dienstlichen Beurteilungen anderer Beamter. Daraus folgt, dass die Beurteilungsmaßstäbe gleich sein und gleich angewendet werden müssen (BVerwG, Urteil vom 26. September 2012 - 2 A 2.10 - NVwZ-RR 2013, 54 Rn. 9).
- 21 Die Eignung von dienstlichen Beurteilungen als Vergleichsgrundlage setzt voraus, dass sie inhaltlich aussagekräftig sind. Sie müssen eine tragfähige Grundlage für die Auswahlentscheidung vermitteln (BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 29. Juli 2003 - 2 BvR 311/03 - BVerfGK 1, 292 <296 f.> und vom 7. März 2013 - 2 BvR 2582/12 - NVwZ 2013, 1603 Rn. 21). Hierfür ist erforderlich, dass sie die dienstliche Tätigkeit im maßgebenden Beurteilungszeitraum vollständig erfassen, auf zuverlässige Erkenntnisquellen gestützt sind, die Leistungen hinreichend differenziert darstellen sowie auf gleichen Bewertungsmaßstäben beru-

hen (stRspr, BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 2 A 10.13 - BVerwGE 150, 359 Rn. 21 m.w.N.).

- 22 Der dienstlichen Beurteilung fehlt die erforderliche Aussagekraft für die von Art. 33 Abs. 2 GG vorgegebenen Kriterien, 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 zu beurteilenden Beamten zu machen, ist er darauf angewiesen, sich die fehlenden Kenntnisse anderweitig zu beschaffen. Hierfür kommen vorrangig, aber nicht ausschließlich Beiträge der früher für die Beurteilung Zuständigen sowie Personen in Betracht, die die Dienstaussübung des Beamten aus eigener Anschauung kennen. Um die für die Beurteilung erforderlichen tatsächlichen Kenntnisse über die Leistungen des Beamten zu erhalten, kann der Beurteiler des Weiteren insbesondere schriftliche Arbeiten des zu Beurteilenden heranziehen und auswerten.
- 23 Haben sachkundige Personen Beurteilungsbeiträge geliefert, sind diese bei der Ausübung des Beurteilungsspielraumes zu berücksichtigen. Zwar ist der Beurteiler 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 würdigt und in seine Überlegungen einbezieht. Abweichungen müssen nachvollziehbar begründet werden (BVerwG, Urteile vom 5. November 1998 - 2 A 3.97 - BVerwGE 107, 360 <361 f.>; vom 21. März 2007 - 2 C 2.06 - Buchholz 232.1 § 40 BLV Nr. 27 Rn. 10 und vom 4. November 2010 - 2 C 16.09 - BVerwGE 138, 102 Rn. 47).
- 24 Ist das Ausscheiden eines Vorgesetzten aus dem aktiven Dienst absehbar, bietet es sich an, dass der Dienstherr diesen auffordert, noch während der aktiven Dienstzeit Beurteilungen über die ihm unterstellten Mitarbeiter anzufertigen. Diese Beurteilungen gründen auf den aktuellen Eindrücken des Vorgesetzten von den Leistungen seiner Mitarbeiter. Diese Vorgehensweise kann den Schwierigkeiten vorbeugen, die sich ergeben, wenn von früheren Vorgesetzten

erhebliche Zeit nach der Beendigung ihrer aktiven Dienstzeit Beurteilungsbeiträge erbeten werden.

- 25 Zwar scheiden in den Ruhestand versetzte Beamte als Beurteiler aus. Zur Erlangung einer hinreichenden tatsächlichen Grundlage ist es aber auch zulässig, solche Beamte um Informationen zum dienstlichen Verhalten des zu beurteilenden Beamten oder um schriftliche Stellungnahmen zu bitten (BVerwG, Urteile vom 16. Oktober 2008 - 2 A 9.07 - Buchholz 11 Art. 87a GG Nr. 6 S. 3 und vom 27. November 2014 - 2 A 10.13 - BVerwGE 150, 359 Rn. 28; Beschluss vom 16. April 2013 - 2 B 134.11 - IÖD 2013, 146 Rn. 18). Diese Beurteilungsbeiträge hat der Beurteiler bei der ihm obliegenden dienstlichen Beurteilung insbesondere im Hinblick darauf zu würdigen, dass die Aussagen des früheren Vorgesetzten zu den Leistungen des zu beurteilenden Beamten nicht mehr auf aktuellen Erkenntnissen beruhen mögen.
- 26 Zur Erlangung einer ausreichenden tatsächlichen Grundlage für die Erstellung der dienstlichen Beurteilung muss sich der Dienstherr, sofern nicht der Beurteiler die Leistungen des Beamten hinreichend sicher aus eigener Anschauung bewerten kann, grundsätzlich um Beurteilungsbeiträge früherer Vorgesetzter bemühen. Von dieser Verpflichtung ist der Dienstherr befreit, wenn der frühere Vorgesetzte nicht erreichbar oder diesem die Erstellung eines Beurteilungsbeitrags aus gesundheitlichen oder Altersgründen nicht möglich ist.
- 27 b) Im Streitfall hatte der Beurteiler (Herr B) im Beurteilungszeitraum aufgrund seiner dienstlichen Aufgaben nur im geringen Umfang unmittelbaren dienstlichen Kontakt zum Kläger. Als Leiter eines Referats der Abteilung X des BND war er zwar während des gesamten Beurteilungszeitraums Stellvertreter des Abteilungsleiters. Der Dienstposten des Leiters der Abteilung X des BND war aber durchgängig besetzt; der Inhaber hatte im Beurteilungszeitraum auch keine krankheitsbedingten Ausfallzeiten. Dementsprechend oblag dem Beurteiler grundsätzlich die Verpflichtung, sich auch durch die Einholung von Beurteilungsbeiträgen eine ausreichende tatsächliche Grundlage für die Beurteilung des Klägers zu verschaffen. Hiervon hat der Beurteiler jedoch aufgrund der ihm auf seine Anfrage hin mitgeteilten Auffassung des Referats des BND "Personal

...", von in den Ruhestand versetzten Beamten seien keine Beurteilungsbeiträge mehr einzuholen, bewusst abgesehen.

- 28 Allerdings war vom früheren Leiter der Abteilung X des BND, Dr. C, tatsächlich kein Beurteilungsbeitrag einzufordern. Im gerichtlichen Verfahren hat der BND seine früheren Ausführungen dahingehend korrigiert, dass Dr. C die Abteilung X des BND lediglich bis Ende 2010 geleitet hat. Damit hatte dieser keinen dienstlichen Kontakt mehr zum Kläger, der erst zum 1. März 2011 zum BND zurückversetzt worden war. Der Kläger ist dieser vom BND durch die Vorlage zahlreicher Unterlagen belegten Darstellung zum Wechsel in der Leitung der Abteilung X des BND nicht entgegengetreten.
- 29 Dagegen war es grundsätzlich geboten, von Dr. A, dem die Leitung der Abteilung X des BND im gesamten Beurteilungszeitraum oblag, einen Beurteilungsbeitrag einzuholen, zumal Dr. A die erste, vom BND wieder aufgehobene Regelbeurteilung des Klägers vom 23. April 2013 selbst erstellt hatte. Der Senat kann aber dahingestellt sein lassen, ob Dr. A, so wie vom BND behauptet, aufgrund seines gesundheitlichen Zustandes im Vorfeld der hier angegriffenen Regelbeurteilung vom 15. Oktober 2013 zur Erstellung eines Beurteilungsbeitrags außerstande war. Ebenso kann offen bleiben, ob die Einholung eines Beurteilungsbeitrags von Dr. A zwar möglich war, jedoch aus Gründen der Zumutbarkeit (eben wegen seines damaligen Gesundheitszustandes) davon abgesehen werden durfte. Denn die Beurteilung ist bereits wegen der unzureichenden Begründung des Gesamturteils rechtswidrig und deshalb aufzuheben (unten, 4. c).
- 30 4. Dass die einzelnen Leistungsmerkmale in einem bloßen Ankreuzverfahren bewertet worden sind, begründet nicht die Rechtswidrigkeit der Regelbeurteilung des Klägers. Sie genügt aber nicht den Anforderungen an die Begründung des Gesamturteils einer dienstlichen Beurteilung.
- 31 Dienstliche Beurteilungen sind ausreichend zu begründen. Dies folgt zwar nicht aus § 39 VwVfG, weil Beurteilungen mangels Regelungswirkung keine Verwaltungsakte sind. Das Begründungserfordernis ergibt sich aber aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG), dem Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19

Abs. 4 Satz 1 GG) sowie aus der Funktion der dienstlichen Beurteilung, eine tragfähige Grundlage für eine an den Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG orientierte Auswahlentscheidung zu vermitteln (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - Rn. 12 ff.).

- 32 a) Der Dienstherr kann in seinen Beurteilungsrichtlinien ein Ankreuzverfahren für die Einzelbewertungen ohne zusätzliche individuelle textliche Begründungen vorsehen, sofern die Bewertungsmerkmale hinreichend differenziert und die Notenstufen textlich definiert sind. Auch steht § 49 Abs. 1 der Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten (- BLV - vom 12. Februar 2009, BGBl. I S. 284), wonach in der dienstlichen Beurteilung die fachliche Leistung des Beamten "nachvollziehbar darzustellen" ist, der Zulässigkeit eines Ankreuzverfahrens bei Einzelbewertungen in dienstlichen Beurteilung nicht entgegen (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - Rn. 11 ff.).
- 33 Danach begegnet die Feststellung der einzelnen Merkmale der Leistungsbeurteilung in der dienstlichen Beurteilung des Klägers vom 15. Oktober 2013 keinen rechtlichen Bedenken. Den Noten der einzelnen Leistungsmerkmale sind bestimmte Ankertexte zugeordnet, die in den Beurteilungsbestimmungen-BND (Nr. 11.6) bestimmt und hinreichend aussagekräftig sind.
- 34 b) Es ist auch nicht zu beanstanden, dass die Beklagte bei einer Regelbeurteilung eines Beamten der Bewertung der Befähigungsmerkmale bei der Bildung des abschließenden Gesamturteils nur eine untergeordnete Bedeutung beizumisst.
- 35 In Nr. 13 der Beurteilungsbestimmungen-BND ist im Hinblick auf das Gesamturteil ausgeführt, dass, soweit in besonderen Fällen Befähigungen des Mitarbeiters von den Anforderungen des Arbeitsplatzes deutlich abweichen und deshalb in der Leistungsbeurteilung (Nr. 11.5) nicht erfasst sind, anzugeben ist, inwieweit dies Einfluss auf die Bildung des Gesamturteils hat. Ferner ist vorgegeben, dass es eingehend zu begründen ist, sofern die Befähigungsbeurteilung Anlass

gibt, für die Bildung des Gesamturteils über die Gesamtnote der Leistungsbeurteilung hinauszugehen.

- 36 Bei den zum "Befähigungsprofil" zu zählenden Merkmalen wie etwa Auffassungsgabe, Entscheidungs- und Durchsetzungsvermögen, Ideenreichtum, Leistungsbereitschaft oder Lernfähigkeit und -bereitschaft handelt es sich um allgemein für die dienstliche Verwendung bedeutsame Eigenschaften eines Beamten, die - weil nicht auf ein bestimmtes Amt und die hierfür bestehenden Anforderungen bezogen - zur Befähigung im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GG zu zählen sind (BVerfG, Beschluss vom 20. April 2004 - 1 BvR 838/01 u.a. - BVerfGE 110, 304 <322>; BVerwG, Urteile vom 28. Oktober 2004 - 2 C 23.03 - BVerwGE 122, 147 <150 f.> und vom 26. September 2012 - 2 C 74.10 - BVerwGE 144, 186 Rn. 20).
- 37 Den Befähigungsmerkmalen, die von den Leistungsmerkmalen ohnehin nicht scharf zu trennen sind, kommt bei einer Regelbeurteilung nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Denn eine Regelbeurteilung beschränkt sich anders als eine Anlassbeurteilung, die eine Prognose über die voraussichtliche Bewährung des Bewerbers im angestrebten höheren Statusamt umfasst, auf die Bewertung der im bisherigen Statusamt und auf dem bisherigen Dienstposten erbrachten Leistungen (BVerwG, Urteil vom 19. März 2015 - 2 C 12.14 - BVerwGE 151, 333 Rn. 41 ff.).
- 38 c) Die Beklagte muss den Kläger aber erneut dienstlich beurteilen, weil das Gesamturteil nicht ausreichend begründet ist.
- 39 aa) Welches Gewicht den Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG im konkreten Einzelfall zukommt, ist dieser Bestimmung nicht zu entnehmen. Im Rahmen des ihm zustehenden Ermessens ist es daher Sache des Dienstherrn festzulegen, welches Gewicht er den einzelnen Merkmalen zumessen will (vgl. BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 5. September 2007 - 2 BvR 1855/07 - BVerfGK 12, 106 <108> und vom 17. Januar 2014 - 1 BvR 3544/13 - juris Rn. 15). Das abschließende Gesamturteil darf sich nicht auf die Bildung des arithmetischen Mittels aus den einzelnen Leistungsmerkmalen beschränken. Vielmehr kommt im Ge-

samturteil die unterschiedliche Bedeutung der Einzelbewertungen durch ihre entsprechende Gewichtung zum Ausdruck (BVerwG, Urteil vom 21. März 2007 - 2 C 2.06 - Buchholz 232.1 § 40 BLV Nr. 27 Rn. 14 m.w.N.). Es ist dementsprechend durch eine Würdigung, Gewichtung und Abwägung der einzelnen Gesichtspunkte zu bilden (BVerwG, Urteil vom 4. November 2010 - 2 C 16.09 - BVerwGE 138, 102 Rn. 46 und Beschluss vom 25. Oktober 2011 - 2 VR 4.11 - Buchholz 11 Art. 33 Abs. 2 GG Nr. 50 Rn. 15). Diese Gewichtung bedarf schon deshalb einer Begründung, weil nur so die Einhaltung gleicher Maßstäbe gewährleistet und das Gesamturteil nachvollzogen und einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden kann (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - Rn. 32). Entsprechend ihrer Funktion, die Herleitung des Gesamturteils aus den gewichteten Einzelmerkmalen zu begründen, sind die Anforderungen an die Begründung für das Gesamturteil umso geringer, je einheitlicher das Leistungsbild bei den Einzelbewertungen ist. Gänzlich entbehrlich ist eine Begründung für das Gesamturteil nur dann, wenn im konkreten Fall eine andere Note nicht in Betracht kommt, weil sich die vom Dienstherrn vergebene Note - vergleichbar einer Ermessensreduzierung auf Null - geradezu aufdrängt (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - Rn. 37).

- 40 bb) Diesen Anforderungen entspricht die angegriffene Regelbeurteilung des Klägers nicht. Dies gilt auch dann, wenn wegen der überragenden Bedeutung der Bewertung der Leistungsmerkmale für das Gesamturteil die Begründung der Gesamtnote der Leistungsbewertung ("7") als Begründung des Gesamturteils gewertet wird.
- 41 Die insgesamt 21 Leistungsmerkmale hat der Beurteiler nicht einheitlich bewertet. Vielmehr hat er die Noten "7" (dreizehn Mal), "8" (sechs Mal) und "9" (zwei Mal) vergeben. Die Spitzennote "9" ("Übertrifft die Anforderungen durch stets herausragende Leistungen") ist dabei auch für das Leistungsmerkmal "Qualität und Verwertbarkeit der Arbeitsergebnisse" ausgeworfen worden. Dem auf die individuellen Leistungen des Klägers bezogenen Text auf Seite 4 der dienstlichen Beurteilung ist aber nicht zu entnehmen, auf welche Weise der Beurteiler ausgehend von diesem Spektrum der Bewertung der 21 Leistungsmerkmale und ihrer Gewichtung zur Gesamtnote "7" ("Übertrifft die Anforderungen durch

häufig herausragende Leistungen") - und damit der niedrigsten der bei den Leistungsmerkmalen vergebenden Einzelnote - gelangt ist. Eine Bewertung der Bedeutung der einzelnen Leistungsmerkmale für die Gesamtnote ist der textlichen Begründung nicht zu entnehmen. Vielmehr beschränken sich die Darlegungen auf die Beschreibung des Arbeitsbereichs des Klägers und die Würdigung seiner dienstlichen Leistungen.

42 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Domgörgen

Dr. Hartung

Dr. Kenntner

Dollinger

Dr. Günther

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).

Domgörgen

Dr. Hartung

Dollinger