

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Allgemeines Beamtenrecht

Rechtsquelle/n:

GG Art. 33 Abs. 2

LBG NRW § 92

LVO NRW § 8

BRL Pol NRW 2016  
Nr. 2.1, 2.2, 6.1, 8.2, 9.2, 9.

3  
BRL Pol NRW 2020 Nr. 8.1

Titelzeile:

Folgen des Verstoßes gegen die Vorgabe der Gleichgewichtung der Einzelmerkmale einer Regelbeurteilung

Stichworte:

Polizeivollzugsbeamte; dienstliche Beurteilung; Regelbeurteilung; Herleitung des Gesamturteils; gleiche Bewertungsmaßstäbe; bloße rechnerische Ermittlung des Gesamturteils; uneinheitliche Praxis der Behörde; gleiche Gewichtung aller Einzelmerkmale; Regelung durch den Gesetzgeber; Zulässigkeit von Verwaltungsvorschriften; Beurteilungsrichtlinie; Sicherstellung der einheitlichen Anwendung einer Beurteilungsrichtlinie; Beurteilungspraxis; Folgen der Abweichung einer einzelnen Behörde von den Vorgaben zur Gleichgewichtung aller Einzelmerkmale; Pflicht zur Plausibilisierung; vollständige Erstbeurteilung im Gegensatz zu einem bloßen Beurteilungsbeitrag oder Beurteilungsvorschlag; Quervergleich; Richtsätze; Beurteilerbesprechung.

Leitsätze:

1. Der Dienstherr kann vorgeben, dass bei einer Regelbeurteilung sämtliche Einzelmerkmale gleichgewichtig sind. In diesem Fall muss das Gesamturteil nicht gesondert begründet, sondern kann rechnerisch ermittelt werden.
2. Damit Regelbeurteilungen die Grundlage für an Art. 33 Abs. 2 GG orientierte Auswahlentscheidungen bilden können, muss der Dienstherr dafür Sorge tragen, dass innerhalb des Geltungsbereichs einer Beurteilungsrichtlinie die Gewichtung der Einzelmerkmale entsprechend seiner Vorgabe einheitlich vorgenommen wird.
3. Weichen nur einzelne Behörden oder Dienststellen von den Vorgaben des Dienstherrn für die Erstellung von Regelbeurteilungen ab, betrifft dies nur die Rechtmäßigkeit der dort erstellten dienstlichen Beurteilungen, berührt aber nicht die Rechtmä-



ßigkeit der dienstlichen Beurteilungen derjenigen Behörden oder Dienststellen, die den Vorgaben des Dienstherrn gefolgt sind.

Urteil des 2. Senats vom 17. September 2020 - BVerwG 2 C 2.20

- I. VG Düsseldorf vom 12. Dezember 2018  
Az: VG 2 K 17925/17
- II. OVG Münster vom 2. Dezember 2019  
Az: OVG 6 A 420/19



Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 2 C 2.20  
OVG 6 A 420/19

Verkündet  
am 17. September 2020

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 17. September 2020  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden, Dr. Hartung  
und Dollinger sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hampel

für Recht erkannt:

Die Urteile des Oberverwaltungsgerichts für das Land  
Nordrhein-Westfalen vom 2. Dezember 2019 und des Ver-  
waltungsgerichts Düsseldorf vom 12. Dezember 2018 wer-  
den aufgehoben.

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in allen  
Rechtszügen.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit einer Regelbeurteilung.
- 2 Der 1977 geborene Kläger steht als Polizeikommissar (Besoldungsgruppe A 9) im Dienst des beklagten Landes und wird im Bereich des Polizeipräsidiums D. verwendet. Er beansprucht die Neuerstellung der ihm für den Zeitraum vom 1. Juni 2014 bis zum 31. Mai 2017 erteilten Regelbeurteilung.
- 3 Der Vorgesetzte des Klägers, PHK G., bewertete als Erstbeurteiler die sieben in der Beurteilungsrichtlinie vorgegebenen Einzelmerkmale jeweils mit vier Punkten; das Gesamturteil lautete ebenfalls vier Punkte. Hierzu gab der nächsthöhere Vorgesetzte, LPD K., eine abweichende Stellungnahme ab. Er führte aus, der Vorschlag des Erstbeurteilers verkenne den Maßstab in der Vergleichsgruppe über die Organisationseinheit hinaus. Vor dem Hintergrund des Maßstabsvergleichs mit der gesamten Vergleichsgruppe sei die Beurteilung mit

28 Punkten zu hoch. Eine Bewertung mit 24 Punkten bei einer Gesamtnote von 3 Punkten erscheine angemessen.

- 4 Die dienstliche Beurteilung wurde auf der Beurteilungskonferenz vom 2. August 2017 besprochen. In der von der Stellvertreterin des Polizeipräsidenten unterzeichneten dienstlichen Beurteilung vom 29. September 2017 wurden die Einzelmerkmale Arbeitsorganisation, Arbeitseinsatz, Arbeitsweise und Veränderungskompetenz mit jeweils 3 Punkten bewertet, die Einzelmerkmale Leistungsgüte, Leistungsumfang und soziale Kompetenz mit jeweils 4 Punkten. Das Gesamturteil lautete "Die Leistung und Befähigung ... entsprechen voll den Anforderungen (3 Punkte)". Als Begründung wurde vermerkt: "In Anbetracht der gesamten Vergleichsgruppe sind die Leistungen des Beamten anders zu bewerten. Der Quervergleich zeigt, dass eine Herabsetzung in den Merkmalen 1., 2., 3. und 6. richtig erscheint. Im Gesamturteil ergibt sich folgende Änderung: Die Leistung und Befähigung des Beamten entsprechen voll den Anforderungen".
- 5 Das Verwaltungsgericht hat das beklagte Land antragsgemäß verurteilt, die dienstliche Beurteilung des Klägers vom 29. September 2017 aufzuheben und für den Zeitraum vom 1. Juni 2014 bis zum 31. Mai 2017 eine neue dienstliche Beurteilung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu erstellen.
- 6 Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung des Beklagten mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass sich die bei der Erstellung der neuen dienstlichen Beurteilung zu beachtende Rechtsauffassung des Gerichts aus den Gründen des Berufungsurteils ergibt. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Die Beurteilung sei deshalb rechtswidrig, weil die vom Endbeurteiler vorgenommene Absenkung der Beurteilung im Gesamturteil sowie in vier von sieben Einzelmerkmalen nicht hinreichend plausibilisiert sei. Die dienstliche Beurteilung sei auch deshalb rechtswidrig, weil sie keine geeignete Grundlage für Auswahlentscheidungen nach Art. 33 Abs. 2 GG darstelle. Es fehle in der Praxis des beklagten Landes an dienstherrn- und laufbahnweit einheitlichen Maßstäben für die Gewichtung der Einzelmerkmale bei der Bildung des Gesamturteils mit der Folge einer uneinheitlichen Gewichtungspraxis. Daher hätte das Gesamturteil der dienstlichen Beurteilung begründet werden müssen; daran fehle es hier.

- 7 Hiergegen wendet sich die bereits vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision des beklagten Landes, mit der es beantragt,

die Urteile des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 2. Dezember 2019 und des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 12. Dezember 2018 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

- 8 Der Kläger beantragt,  
die Revision zurückzuweisen.

## II

- 9 Die Revision des beklagten Landes ist begründet. Das Berufungsurteil verletzt revisibles Recht (§ 191 Abs. 2 VwGO, § 127 Nr. 2 BRRG sowie § 63 Abs. 3 Satz 2 BeamStG), hier die für die Erstellung der dienstlichen Beurteilung maßgeblichen Vorschriften § 92 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz - LBG NRW) vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. 2016, 310 - LBG NRW), § 1 der Verordnung über die Laufbahn der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Laufbahnverordnung der Polizei - LVOPol NRW) vom 20. März 2018 (GV. NRW. 2018, 179) und § 8 der Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Land Nordrhein-Westfalen (Laufbahnverordnung - LVO NRW) vom 21. Juni 2016 (GV. NRW. 2016, 461).
- 10 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 verkennt, 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 - BVerwGE 153, 48 Rn. 9).

- 11 Entgegen der Annahme des Oberverwaltungsgerichts ist die dienstliche Beurteilung des Klägers nicht wegen der Praxis des beklagten Landes bei der Herleitung des Gesamturteils der Regelbeurteilungen von Polizeivollzugsbeamten im Statusamt Polizeikommissar (Besoldungsgruppe A 9) anlässlich der Beurteilungsperiode 2014 bis 2017 rechtswidrig (1). Auch ist das Verfahren zur Erstellung der dienstlichen Beurteilung des Klägers vom 29. September 2017 entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts nicht zu beanstanden (2).
- 12 1. Zwar war die Vorgehensweise der Polizeibehörden des Beklagten bei der Herleitung der Gesamtnote der dienstlichen Beurteilung von Polizeivollzugsbeamten im Statusamt des Klägers bei der Beurteilungsrunde 2017 nicht durchgehend einheitlich. Das Abweichen einer einzelnen Polizeibehörde von der Vorgabe des Beklagten zur Gleichgewichtung aller Einzelmerkmale berührt aber nicht die Rechtmäßigkeit der Beurteilung des Klägers.
- 13 a) Im Bereich des Polizeipräsidiums D., in dem der Kläger verwendet wird und von dessen Leitung er dienstlich beurteilt worden ist, ist die Vorgabe des beklagten Landes hinsichtlich der Gleichgewichtung aller sieben Einzelmerkmale bei der Bildung der Gesamtnote beachtet worden. Dass diese Vorgabe von einer einzelnen Kreispolizeibehörde des Beklagten nicht befolgt worden ist, betrifft nur die Rechtmäßigkeit der dort erstellten dienstlichen Beurteilungen, berührt aber nicht die Rechtmäßigkeit der übrigen Beurteilungen.
- 14 In einer Konkurrenzsituation kann der Bewerber die Rechtswidrigkeit der eigenen dienstlichen Beurteilung geltend machen, aber auch die Rechtswidrigkeit der - aus seiner Sicht zu vorteilhaften - dienstlichen Beurteilung eines Mitbewerbers. Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits ist aber nicht eine solche

Konkurrenzsituation, sondern allein die Rechtmäßigkeit der dienstlichen Beurteilung des Klägers. Dementsprechend kann der Kläger nur Gründe vorbringen, die die Rechtmäßigkeit seiner eigenen Regelbeurteilung betreffen. Die Vorgabe des Dienstherrn über die Gleichgewichtung aller Einzelmerkmale bei der Bildung der Gesamtnote hat die Endbeurteilerin bei der Erstellung der Regelbeurteilung des Klägers beachtet.

- 15 b) Bei Auswahlentscheidungen kommt Regelbeurteilungen von Beamten zur Durchsetzung von Art. 33 Abs. 2 GG entscheidende Bedeutung zu. Denn der Vergleich der Bewerber im Rahmen der Auswahl hat vor allem anhand dienstlicher Beurteilungen zu erfolgen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 20. April 2004 - 1 BvR 838/01 u.a. - BVerfGE 110, 304 <332> und vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13 - BVerfGE 141, 56 Rn. 58). Dabei sind vor allem zeitnahe bzw. aktuelle dienstliche Beurteilungen heranzuziehen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. August 2016 - 2 BvR 1287/16 - NVwZ 2017, 46 Rn. 78 f). 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 - BVerfGE 1, 292 <296 f.> und vom 7. März 2013 - 2 BvR 2582/12 - NVwZ 2013, 1603 Rn. 21). Hierfür ist insbesondere 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 beruhen (BVerwG, Urteile vom 27. November 2014 - 2 A 10.13 - BVerwGE 150, 359 Rn. 21, vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 13 f. und vom 1. März 2018 - 2 A 10.17 - BVerwGE 161, 240 Rn. 30).
- 16 Die für die Verwirklichung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 33 Abs. 2 GG wesentlichen Regelungen muss der Gesetzgeber selbst treffen und darf sie nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive überlassen (BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322, 1989/12 - BVerfGE 139, 19 Rn. 52). Hat der Vergleich der Bewerber im Rahmen des Art. 33 Abs. 2 GG regelmäßig vor allem anhand dienstlicher Beurteilungen zu erfolgen, müssen die wesentlichen Vorgaben für die Erstellung dieser Beurteilungen vom Gesetzgeber



bestimmt werden. Die für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen maßgeblichen Regelungen des Beklagten genügen diesen Anforderungen.

- 17 § 92 Abs. 1 LBG NRW schreibt unmittelbar ein System von Regelbeurteilungen, die Bildung eines abschließenden Gesamturteils und die Formulierung eines Vorschlags für die weitere dienstliche Verwendung des Beamten vor. Ferner sind im Gesetz die Aufnahme der Regelbeurteilung in die Personalakte des Beamten sowie die Möglichkeit des Beamten geregelt, auf die Beurteilung Einfluss zu nehmen. Der auch für Polizeivollzugsbeamte maßgebliche § 8 LVO NRW gibt den regelmäßigen Rhythmus für die Regelbeurteilungen vor (drei Jahre), ermächtigt die oberste Dienstbehörde zur Bestimmung der Stichtage, regelt die Bildung von Vergleichsgruppen und legt die Quoten für die Vergabe der besten und der zweitbesten Note fest.
- 18 Innerhalb dieser Vorgaben darf die Verwaltung die weiteren Einzelheiten für die Erstellung dienstlicher Regelbeurteilungen durch Verwaltungsvorschriften regeln. Dass für den Erlass der hier maßgeblichen Richtlinien für die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten im Bereich der Polizei (BRL Pol NRW 2016) vom 29. Februar 2016 keine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung besteht, ist unerheblich. Der Exekutivgewalt ist die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften inhärent, soweit ihre Organisations- und Geschäftsgewalt jeweils reicht (vgl. BVerwG, Urteile vom 7. Mai 1981 - 2 C 5.79 - Buchholz 232 § 25 BBG Nr. 1 S. 3, vom 9. Juni 1983 - 2 C 34.80 - BVerwGE 67, 222 <229> und vom 22. Februar 1990 - 2 C 13.87 - Buchholz 237.0 § 4 BaWüLBG Nr. 1 S. 4).
- 19 Entsprechend ihrer rechtlichen Herleitung sind Verwaltungsvorschriften nicht wie Rechtsvorschriften aus sich heraus, sondern als Willenserklärung der anordnenden Stelle unter Berücksichtigung der tatsächlichen Handhabung auszulegen (BVerwG, Urteile vom 2. Februar 1995 - 2 C 19.94 - Buchholz 237.6 § 75 NdsLBG Nr. 3 S. 2 f., vom 2. März 1995 - 2 C 17.94 - Buchholz 240 § 17 Nr. 7 S. 8, vom 17. Januar 1996 - 11 C 5.95 - Buchholz 451.55 Subventionsrecht Nr. 101 S. 14 und vom 10. April 1997 - 2 C 38.95 - Buchholz 236.1 § 3 SG Nr. 16 S. 34). Da Verwaltungsvorschriften zur Disposition des Vorschriftengebers stehen, ist

bei der Auslegung die tatsächliche Verwaltungspraxis jedenfalls insoweit heranzuziehen, wie sie vom Urheber der Verwaltungsvorschriften gebilligt oder doch geduldet wurde oder wird (BVerwG, Urteil vom 7. Mai 1981 - 2 C 5.79 - Buchholz 232 § 25 BBG Nr. 1 S. 3 f.). Dementsprechend ist jeweils zu erforschen, in welchem Sinne die betreffende Behörde die von ihr herausgegebenen Richtlinien in einem maßgebenden Punkte verstanden wissen wollte und tatsächlich verstanden und angewandt hat (BVerwG, Urteile vom 10. April 1997 - 2 C 38.95 - Buchholz 236.1 § 3 SG Nr. 16 S. 34 und vom 21. September 2006 - 2 C 5.06 - Buchholz 240 § 40 BBesG Nr. 38 Rn. 19).

- 20 c) Die hier maßgeblichen Beurteilungsrichtlinien legen ihren personellen Anwendungsbereich fest (Nr. 2.1 und 2.2 BRL Pol NRW 2016). Angesichts der Größe des erfassten Personenkreises kann nicht vorausgesetzt werden, dass der höchste den Beamten vorgesetzte Bedienstete des Dienstherrn - hier der Innenminister selbst - sämtliche Beurteilungen erstellt. Die Beauftragung von nachgeordneten Stellen/Personen mit der Erstellung der dienstlichen Beurteilungen der ihnen jeweils unterstellten Polizeivollzugsbeamten nach Maßgabe der vom Dienstherrn bestimmten Vorgaben ist grundsätzlich zulässig. Sind verschiedene Personen mit der Erstellung dienstlicher Beurteilungen von Beamten befasst, so sind die unvermeidlichen Unterschiede in den persönlichkeitsbedingten Wertungen der verschiedenen beurteilenden Vorgesetzten, insbesondere in ihrer persönlichen Auffassung über den konkret zu fordernden "Durchschnitt" an Leistung und persönlicher Eignung, hinzunehmen (vgl. BVerwG, Urteile vom 13. Mai 1965 - 2 C 146.62 - BVerwGE 21, 127 <132> und vom 30. April 1981 - 2 C 8.79 - Buchholz 232.1 § 40 BLV Nr. 1 S. 2).
- 21 Macht der Dienstherr, wie hier durch das Ministerium für Inneres und Kommunales als oberste Dienstbehörde, hinsichtlich des anzuwendenden Verfahrens und der anzulegenden Maßstäbe Vorgaben, sind die Beurteiler aufgrund des Gleichheitssatzes an die vom Dienstherrn erlassenen Richtlinien gebunden (BVerwG, Urteile vom 27. November 2014 - 2 A 10.13 - BVerwGE 150, 359 Rn. 14 m.w.N. und vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 10). Weicht eine Behörde von diesen Vorgaben ab, hat der Dienstherr durch geeignete Maßnahmen die einheitliche Anwendung seiner Richtlinien sicherzustellen (BVerwG, Urteil vom 1. März 2018 - 2 A 10.17 - BVerwGE 161, 240

Rn. 45). Denn er hat zu gewährleisten, dass sich jeder Polizeivollzugsbeamte mit seiner nach den Maßstäben einheitlich erstellten Regelbeurteilung im gesamten Bereich der Polizei Nordrhein-Westfalen um die Vergabe eines höheren Statusamts - hier die Gesamtheit der für den Bereich der Polizei zur Verfügung stehenden Beförderungsstellen der Besoldungsgruppe A 10 (Polizeioberkommissar) - ungeachtet einer etwaigen Aufteilung dieser Stellen auf einzelne Behörden oder Verwaltungsbereiche des Landes bewerben und ohne eine Umrechnung/Angleichung seiner Regelbeurteilung in den Leistungsvergleich einbezogen werden kann.

- 22 d) Hinsichtlich der Fragen, ob und inwieweit die eigenverantwortlichen Beurteiler von den Vorgaben des Beklagten für die Bildung des Gesamturteils der Regelbeurteilungen abgewichen sind und welche Konsequenzen sich hieraus für die Rechtmäßigkeit der Regelbeurteilung des Klägers ergeben, ist klarzustellen, dass für die rechtliche Bewertung hier nur solche dienstlichen Beurteilungen relevant sind, bei denen lediglich sieben der in Nr. 6.1 BRL Pol NRW 2016 aufgeführten Merkmale in die Bildung des Gesamturteils einfließen, weil der Kläger keine Mitarbeiter führt. Die sog. "Remislagen", bei denen wegen der Vorgesetzeneigenschaft des zu beurteilenden Beamten als weiteres achttes Merkmal auch das Merkmal "Mitarbeiterführung" zu bewerten ist und bei denen es bei der Bildung des Gesamturteils zu einem Gleichstand der Einzelbenotung kommen kann (z.B. 4 x 4 Punkte und 4 x 3 Punkte), sind hier nicht zu berücksichtigen.
- 23 Sämtliche vom Senat zu würdigenden Umstände belegen die Vorgabe des Beklagten für die im Jahr 2017 für Polizeivollzugsbeamte zu erstellenden Regelbeurteilungen, dass bei der Bildung des Gesamturteils die - lediglich - sieben Einzelmerkmale (Nr. 6.1 BRL Pol NRW 2016) mit gleichem Gewicht in die Bildung des Gesamturteils einfließen sollen. Zu nennen ist insoweit zunächst die entsprechende Äußerung des Vertreters des beklagten Landes im Revisionsverfahren - 2 C 1.18 - (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Mai 2019 - 2 C 1.18 - BVerwGE 165, 305 Rn. 66), auf die bereits das Oberverwaltungsgericht hingewiesen hat (UA S. 27). Auch hat der Beklagte sowohl durch die schriftliche Revisionsbegründung als auch durch die Äußerungen seiner Vertreterinnen in der Revisionsver-

handlung die Vorgabe der Gleichgewichtung sämtlicher Einzelmerkmale bestätigt. Schließlich kann auch dem angegriffenen Berufungsurteil diese Auffassung des beklagten Landes entnommen werden. Wie oben dargelegt, ist entscheidend, in welchem Sinne die Behörde die von ihr herausgegebenen Richtlinien in einem maßgebenden Punkt verstanden wissen wollte und tatsächlich verstanden hat.

- 24 Die gleiche Gewichtung von Einzelmerkmalen bei der Bildung der Gesamtnote ist möglich und zulässig (BVerwG, Urteil vom 9. Mai 2019 - 2 C 1.18 - BVerwGE 165, 305 Rn. 64 ff.). Art. 33 Abs. 2 GG gibt die Gewichtung einzelner Merkmale nicht vor; sie ist Sache des Dienstherrn (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; BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 32).
- 25 Entgegen einer bisweilen anzutreffenden Ansicht besteht für die Ermittlung des Gesamturteils einer dienstlichen Beurteilung kein (generelles) "Arithmetisierungsverbot". Die für diese Ansicht in Bezug genommenen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts betreffen Beurteilungsrichtlinien mit einer großen Anzahl von Einzelmerkmalen ohne Vorgaben des Dienstherrn zu deren Gewichtung; in diesen Fallkonstellationen ist die rein rechnerische Bildung der Gesamtnote aus dem arithmetischen Mittel von Einzel- oder Teilnoten beanstandet und eine Begründung des Gesamturteils für erforderlich gehalten worden (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 1994 - 2 C 21.93 - BVerwGE 97, 128 <129 ff.> [zu 30 Einzelmerkmalen in zwei Teilblöcken]; vgl. auch Urteil vom 2. März 2017 - 2 C 21.16 - BVerwGE 157, 366 Rn. 30 [zu 19 Einzelmerkmalen]). Dem liegt die Annahme zugrunde, dass es bei einer derart großen Zahl von Einzelmerkmalen ausgeschlossen erscheint, dass diesen nach der Vorstellung des Dienstherrn, der - wie dargelegt - die Gewichtung bestimmen kann, sämtlich ein und dasselbe, gleich große Gewicht zukommen soll (zu den Grenzen dieser Gewichtungsbefugnis vgl. das Beispiel in BVerwG, Urteil vom 1. März 2018 - 2 A 10.17 - BVerwGE 161, 240 Rn. 46).
- 26 Im Streitfall dagegen ist die Annahme der Gleichgewichtung sämtlicher Einzelmerkmale plausibel, weil die Zahl der Merkmale relativ gering (BVerwG, Urteile

vom 1. März 2018 - 2 A 10.17 - BVerwGE 161, 240 Rn. 46 und vom 9. Mai 2019 - 2 C 1.18 - BVerwGE 165, 305 Rn. 66) und die gleiche Gewichtung zudem angesichts des Bedeutungsgehalts der Einzelmerkmale nachvollziehbar ist.

- 27 Die Gleichgewichtung aller Einzelmerkmale führt dazu, dass das Gesamturteil rein rechnerisch zu ermitteln ist. Von der Notwendigkeit, das Gesamturteil einer dienstlichen Beurteilung im Einzelnen zu begründen, sind die Beurteiler gerade enthoben; auch die Rechtsfigur der "Ermessensreduzierung auf Null" bei der Bildung des Gesamturteils (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 37) ist hier nicht heranzuziehen. Dieser Vorteil der Gleichgewichtung der Einzelmerkmale geht allerdings wieder verloren, wenn der Dienstherr trotz dieser Vorgabe und jenseits von sog. "Remislagen" ausdrücklich die Möglichkeit für ein vom rechnerischen Ergebnis abweichendes Gesamturteil eröffnet, das lediglich die Einzelbewertungen plausibel einbeziehen muss (vgl. Nr. 8.1 Abs. 3 der Neufassung der Richtlinien des Beklagten für die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten im Bereich der Polizei vom 14. Mai 2020 - BRL POL NRW 2020).
- 28 e) Nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts hat von den 50 Behörden, die die ihnen unterstellten Polizeivollzugsbeamten nach Maßgabe der Beurteilungsrichtlinien vom 29. Februar 2016 zum Regelbeurteilungstichtag 2017 zu bewerten hatten, lediglich eine Polizeibehörde (...) die Vorgabe der gleichen Gewichtung aller Einzelmerkmale nicht befolgt. Die übrigen Ausführungen des Berufungsgerichts zur Abweichung von den Vorgaben des Dienstherrn betreffen frühere Beurteilungsrunden, sog. "Remislagen" oder die Erstellung von Beförderungsranglisten, die von den Regelbeurteilungen zu unterscheiden sind.
- 29 Das Oberverwaltungsgericht hat angenommen, die bei den Polizeibehörden des beklagten Landes bestehende uneinheitliche Praxis bei der Gewichtung der Einzelmerkmale im "geringstmöglichen Ausmaß" führe zur Rechtswidrigkeit der dienstlichen Beurteilung des Klägers, weil der Kläger nicht in Anwendung eines einheitlich angewandten Beurteilungsstandards bewertet worden sei. Die Forderung nach einer dienstherrnweit ausnahmslos einheitlichen Gewichtungspraxis ist in der Rechtsprechung weit verbreitet (z.B. OVG Koblenz, Urteil vom

24. September 2018 - 2 A 10400/18 - juris Rn. 49; OVG Weimar, Beschlüsse vom 15. August 2019 - 2 EO 339/18 - juris Rn. 19 und vom 8. Juli 2020 - 2 EO 632/19 - juris Rn. 45; OVG Münster, Beschluss vom 16. März 2020 - 6 B 156/20 - juris Rn. 25; VG Dresden, Urteil vom 12. Dezember 2019 - 11 K 2680/18 - juris Rn. 34 und VG Ansbach, Beschluss vom 8. Juni 2020 - AN 1 E 19.01521 - juris Rn. 114).

- 30 Diese Anforderung ist überzogen. Sie lässt sich insbesondere nicht aus Art. 33 Abs. 2 GG ableiten. Dies belegt insbesondere die praktische Konsequenz dieser Auffassung. Müssten sämtliche dienstliche Beurteilungen einer Beurteilungsrunde aufgrund von Klagen der betroffenen Beamten wegen des Verstoßes auch nur einer Behörde oder Dienststelle gegen die Vorgaben zur Anwendung des Beurteilungsmaßstabs als rechtswidrig bewertet und dementsprechend aufgehoben werden und beurteilte der Dienstherr die betreffenden Beamten erneut, so fielen die neuen dienstlichen Beurteilungen weitgehend identisch aus. Denn diejenigen Behörden oder Dienststellen, die bereits bei der ersten Beurteilung die Vorgaben des Dienstherrn zur Bewertung der Einzelmerkmale befolgt haben, hatten bereits rechtmäßige, dem ganz überwiegend praktizierten Bewertungsmaßstab entsprechende dienstliche Beurteilungen erstellt.
- 31 Weichen, wie hier, nur einzelne Behörden von den ansonsten einhellig praktizierten Vorgaben des Dienstherrn für die dienstliche Beurteilung der Beamten ab ("Ausreißer"), so hat dies lediglich die Rechtswidrigkeit der von diesen Behörden erstellten dienstlichen Beurteilungen zur Folge, nicht aber die Rechtswidrigkeit der dienstlichen Beurteilungen derjenigen Behörden des Dienstherrn, die die Vorgaben für die Erstellung der dienstlichen Beurteilungen - hier die gleiche Gewichtung aller Einzelmerkmale - befolgt haben. Nach den Tatsachenfeststellungen des Berufungsgerichts sind im Bereich des Polizeipräsidiums D. die sieben Einzelmerkmale bei der Begründung des Gesamturteils entsprechend der Vorgabe des Ministeriums gleich gewichtet worden.
- 32 Diese Beschränkung der Rechtsfolgen der Abweichung einiger weniger Behörden oder Dienststellen von den Vorgaben des Dienstherrn bei der Abfassung von Regelbeurteilungen auf die gerade von diesen Behörden erstellten Bewer-

tungen stellt auch keine Abweichung von dem insoweit regelmäßig herangezogenen Urteil des Senats vom 2. März 2000 - 2 C 7.99 - (Buchholz 237.8 § 18 RhPLBG Nr. 1) dar. Denn dieses Urteil betrifft eine mit dem Streitfall nicht vergleichbare Fallkonstellation. Während im vorliegenden Verfahren nur eine von 50 Behörden von den Beurteilungsvorgaben des Dienstherrn abgewichen ist, hat sich beim Urteil vom 2. März 2000 eine so große Zahl von Behörden nicht an die Vorgaben des Dienstherrn für die Vergabe der Durchschnittsnote gehalten, dass deren Verständnis und Handhabung dieser Vorgaben als maßgebliche Auffassung des Dienstherrn bewertet werden musste. In einer solchen Situation ist eine dienstliche Beurteilung, bei der sich der Beurteiler demgegenüber an die Notendefinition der Beurteilungsrichtlinien gehalten hat, dementsprechend als rechtswidrig zu bewerten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Februar 2013 - 2 B 104.11 - DokBer 2013, 196 Rn. 5).

- 33 2. Das Verfahren beim Zustandekommen der dienstlichen Beurteilung des Klägers vom 29. September 2017 ist entgegen der Annahme des Oberverwaltungsgerichts ordnungsgemäß.
- 34 a) Die Annahme des Berufungsgerichts, die dienstliche Beurteilung des Klägers sei auch deshalb rechtswidrig, weil der Beklagte die Absenkung der Beurteilung im Gesamturteil sowie in vier von sieben Einzelmerkmalen auf entsprechendes Vorbringen des Klägers hin nicht hinreichend "plausibilisiert" habe, trifft nicht zu.
- 35 Ohne dass der Senat der vom Berufungsgericht benutzten Formulierung rechtlich ausschlaggebende Bedeutung beimisst, ist darauf zu verweisen, dass der Senat den Begriff der "Plausibilisierung" bei der dienstlichen Beurteilung bisher in einem anderen Zusammenhang verwendet hat. Gerade in dem vom Oberverwaltungsgericht herangezogenen Urteil des Senats vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - (BVerwGE 153, 48 Rn. 11 und 20 f.) bezieht sich der Begriff der Plausibilisierung auf Erläuterungen des Dienstherrn als Reaktion auf das Vorbringen des betroffenen Beamten gegen den Inhalt einer vom Beurteiler bereits erstellten (abgefassten) dienstlichen Beurteilung. Demgegenüber geht es hier um die etwaige Verpflichtung der Beurteiler zur näheren Erläuterung ihrer Entschei-

dungsfindung noch während der Phase vor Erstellung der dienstlichen Beurteilung (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 1. März 2018 - 2 A 10.17 - BVerwGE 161, 240 Rn. 32 ff.).

36 b) Die Verpflichtung zur Begründung durch die Endbeurteilerin folgt hier aus dem Umstand, dass die Stellvertreterin des Polizeipräsidenten als Endbeurteilerin bei der Bewertung der Einzelmerkmale und des Gesamturteils von der Erstbeurteilung durch den unmittelbaren Vorgesetzten des Klägers, PHK G., abgewichen ist (Nr. 9.2 Satz 6 BRL Pol NRW 2016). Dieser Verpflichtung zur Begründung ist die Endbeurteilerin ausreichend nachgekommen.

37 Kennt der Beurteiler die dienstlichen Leistungen des Beamten nicht aus eigener Anschauung, so verlangt Art. 33 Abs. 2 GG, dass sich der Beurteiler die erforderliche Kenntnis zur Bewertung von Eignung, Befähigung und fachlichen Leistungen durch Informationen solcher Beschäftigten des Dienstherrn verschafft, die die dienstlichen Leistungen unmittelbar beurteilen können (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 2 A 10.13 - BVerwGE 150, 359 Rn. 22 f. m.w.N. und vom 1. März 2018 - 2 A 10.17 - BVerwGE 161, 240 Rn. 22). Hierfür kommen vorrangig, aber nicht ausschließlich, schriftliche oder mündliche Beurteilungsbeiträge von Personen in Betracht, die die Dienstausbübung des zu beurteilenden Beamten aus unmittelbarer eigener Anschauung kennen. Sie müssen in Umfang und Tiefe so beschaffen sein, dass sie die Erstellung der dienstlichen Beurteilung in der erforderlichen Differenzierung ermöglichen (BVerwG, Urteile vom 27. November 2014 - 2 A 10.13 - BVerwGE 150, 359 Rn. 25, vom 2. März 2017 - 2 C 21.16 - BVerwGE 157, 366, Rn. 21 und vom 1. März 2018 - 2 A 10.17 - BVerwGE 161, 240 Rn. 22).

38 Die Beurteilungsrichtlinien des Beklagten für den Bereich der Polizei gehen zum Schutz des Beamten über diese aus Art. 33 Abs. 2 GG folgenden Vorgaben hinaus. Bei einem Beamten im Statusamt Polizeikommissar (Besoldungsgruppe A 9) ist Endbeurteiler der Leiter der betreffenden Behörde oder dessen Vertreter (Nr. 9.3 Satz 1 und 2 BRL Pol NRW 2016). Dieser holt aber bei einem Vorgesetzten des Beamten nicht lediglich einen Beurteilungsbeitrag ein; vielmehr hat der vom Endbeurteiler (Behördenleiter) ausgewählte Vorgesetzte des Beamten



unabhängig von etwaigen Weisungen (Nr. 9.1.1 BRL Pol NRW 2016) eine vollständige Erstbeurteilung (Beurteilungsvorschlag) zu erstellen (Nr. 9.3 Satz 3 BRL Pol NRW 2016). Das Verfahren zur Erstellung dieses Beurteilungsvorschlags durch einen Vorgesetzten des zu Beurteilenden ist wiederum im Interesse des Beamten detailliert geregelt und räumt dem Beamten z.B. das Recht ein, zu Beginn des Beurteilungsverfahrens in einem Gespräch mit dem Erstbeurteiler seine Auffassung zu den für die Beurteilung wichtigen Punkten darzulegen.

- 39 Die Endbeurteilerin, hier aufgrund der nach Nr. 9.3 Satz 2 BRL Pol NRW 2016 zulässigen Delegation, die Stellvertreterin des Polizeipräsidenten, ist bei der Erstellung der dienstlichen Beurteilungen zur Anwendung gleicher Beurteilungsmaßstäbe verpflichtet und soll dabei die zur einheitlichen Anwendung festgelegten Richtsätze nach Nr. 8.2.2 BRL Pol NRW 2016 berücksichtigen. Nr. 9.2 Satz 6 BRL Pol NRW 2016 schreibt vor, dass die Schlusszeichnende ihre abweichende Beurteilung zu begründen hat, wenn sie bei der Bewertung der Einzelmerkmale und des Gesamturteils von der Erstbeurteilung abweicht. Dieser verfahrensrechtlichen Vorgabe hat die Endbeurteilerin durch die entsprechenden Ausführungen in der Regelbeurteilung unter Hinweis auf den Quervergleich Rechnung getragen.
- 40 Der Erstbeurteiler, der Dienstvorgesetzte des Klägers, PHK G., konnte lediglich die ihm unterstellten elf Polizeikommissare in den Blick nehmen und miteinander vergleichen. Er ist als Verfasser des Beurteilungsvorschlags aufgrund des fehlenden Überblicks über sämtliche statusgleiche Bedienstete einer Polizeibehörde noch nicht an die Richtsätze für die Vergabe der beiden Spitzennoten (Nr. 8.2.2 BRL Pol NRW 2016) gebunden. Die Bildung von Vergleichsgruppen und die Anwendung der Richtsätze (Nr. 8.2 BRL Pol NRW 2016) ist naturgemäß erst Aufgabe der Schlusszeichnenden, die sämtliche Beamte einer Behörde im relevanten Statusamt in den Blick zu nehmen und zu vergleichen hat. Der Verweis auf den "Quervergleich" reicht als Begründung aus. Denn damit wird nachvollziehbar gerade auf den wesentlichen Unterschied zwischen dem Erstbeurteiler - hier lediglich mit dem Überblick über die unterstellten elf Beamten - und

der Schlusszeichnenden abgehoben, die sämtliche Bedienstete der Polizeibehörde mit dem jeweiligen Statusamt - hier 854 Beamte - miteinander in Beziehung zu setzen hat.

- 41 Der erst im Revisionsverfahren vorgelegten ergänzenden Stellungnahme des damaligen weiteren Vorgesetzten des Klägers, LPD K., vom 7. Februar 2020 kommt für die Begründung der Abweichung von der Erstbeurteilung dagegen keine Bedeutung zu, weil die Endbeurteilung nicht diesem Bediensteten des Polizeipräsidiums oblag, sondern der Stellvertreterin des Polizeipräsidenten.
- 42 c) Auch begründet der Umstand, dass der Vorgesetzte des Erstbeurteilers, LPD K., eine Stellungnahme zum Beurteilungsvorschlag des PHK G. verfasst und sich die Schlusszeichnende diese Einschätzung bei ihrer Endbeurteilung zu eigen gemacht hat, keinen Verfahrensverstoß, der zur formellen Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen dienstlichen Beurteilung des Klägers führt. Denn diese Verfahrensweise entspricht den Vorgaben der Beurteilungsrichtlinien, die ihrerseits im Hinblick auf die Anforderungen des Art. 33 Abs. 2 GG nicht zu beanstanden sind.
- 43 Wie dargelegt, beschränkt sich der Beurteilungsvorschlag des Erstbeurteilers auf die ihm unterstellten Beamten in dem jeweiligen Statusamt und berücksichtigt weder Vergleichsgruppen noch Richtsätze. Zur Vorbereitung der Endbeurteilung schreibt Nr. 9.2 Satz 3 BRL Pol NRW 2016 ausdrücklich vor, dass die Schlusszeichnende nach der Vorlage der Erstbeurteilungen zur Beratung weitere personen- und sachkundige Bedienstete zur Beurteilerbesprechung mit dem Ziel heranzieht, leistungsgerecht abgestufte und untereinander vergleichbare Beurteilungen zu erreichen. Von den Einschätzungen dieser Personen profitiert die Endbeurteilerin bei der ihr obliegenden Festlegung von Kriterien für die Vergabe der Noten bei den einzelnen Merkmalen, aus denen die Gesamtnote rein rechnerisch zu ermitteln ist. Die Bewertung der gesamten Gruppe von Beamten in einem Statusamt nach einheitlichen Maßstäben im Anschluss an die Beratungen mit weiteren sachkundigen Personen, die die dienstlichen Leistungen einer größeren Gruppe von Beamten aus eigener Anschauung beurteilen können, gewährleistet, dass die dienstlichen Beurteilungen eine tragfähige

Grundlage für die Auswahlentscheidung bilden. Der Vorgesetzte des Erstbeurteilers ist als kundiger Bediensteter anzusehen, weil er den Überblick über die dienstlichen Leistungen der ihm unterstellten 132 Polizeikommissare (Besoldungsgruppe A 9) hat und den jeweiligen Beamten innerhalb der Bandbreite der dienstlichen Leistungen dieser Beamten einzustufen vermag.

44 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Domgörgen

Dr. von der Weiden

Dr. Hartung

Dollinger

Hampel

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG auf 5 000 € festgesetzt.

Domgörgen

Dr. Hartung

Dollinger