

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Übersetzung: ja

Recht des öffentlichen Dienstes

Rechtsquelle/n:

GG Art. 33 Abs. 2 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2

BBG § 21

BLV § 49 Abs. 3

LVerf RP Art. 110

LPersVG RP § 69 Abs. 3 und 8

LBG RP § 25

ThürLaufbG §§ 2 und 49

BayLbG Art. 54, 56, 58, 59 und 60

LbVO RP § 15

Titelzeile:

Erfordernis von normativen Vorgaben für die Erstellung von dienstlichen Beurteilungen durch den Dienstherrn

Leitsätze:

1. Wegen der Bedeutung von dienstlichen Beurteilungen für die allein nach Maßgabe des Art. 33 Abs. 2 GG zu treffenden Auswahlentscheidungen müssen die grundlegenden Vorgaben für die Erstellung von dienstlichen Beurteilungen in Rechtsnormen geregelt werden. Dabei hat der Gesetzgeber das System - Regel- oder Anlassbeurteilungen - sowie die Bildung eines zusammenfassenden Gesamturteils vorzugeben. Weitere Einzelheiten, wie der Rhythmus von Regelbeurteilungen oder der Inhalt der zu beurteilenden Einzelmerkmale, können einer Rechtsverordnung auf der Grundlage einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung überlassen bleiben.

2. Eine hinter diesen Anforderungen zurückbleibende Rechtslage ist für einen Übergangszeitraum hinzunehmen.

3. Eine dienstliche Beurteilung muss mit einem Gesamturteil abschließen, in das sämtliche vom Dienstherrn bewertete Einzelmerkmale der drei Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG einfließen. Dazu zählen auch die Einzelmerkmale der Befähigung (Aufgabe von BVerwG, Urteil vom 19. März 2015 - 2 C 12.14 - BVerwGE 151, 333 Rn. 44).

Urteil des 2. Senats vom 7. Juli 2021 - BVerwG 2 C 2.21

- I. VG Mainz vom 19. Januar 2018
Az: VG 4 K 82/17.MZ
- II. OVG Koblenz vom 24. August 2020
Az: OVG 2 A 10197/19.OVG



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 2.21
OVG 2 A 10197/19.OVG

Verkündet
am 7. Juli 2021

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:070721U2C2.21.0

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 1. Juli 2021
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

am 7. Juli 2021 für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz
vom 24. August 2020 wird aufgehoben.

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des
Verwaltungsgerichts Mainz vom 19. Januar 2018 wird mit
der Maßgabe zurückgewiesen, dass für die Erstellung der
neuen dienstlichen Beurteilung der Klägerin die Rechts-
auffassung des Bundesverwaltungsgerichts maßgeblich ist.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisions- und des Beru-
fungsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit einer Anlassbeurteilung.
- 2 Die 1971 geborene Klägerin steht als Stadtamtfrau (Besoldungsgruppe A 11 LBesO) im Dienst der beklagten Stadt. Vom 17. Dezember 2012 bis Mai 2021 war die Klägerin Vorsitzende des Personalrats der Beklagten. Sie war zunächst zu 80 v.H., ab Mitte Oktober 2015 zu 85 v.H. und ab Juli 2017 vollständig vom Dienst freigestellt.
- 3 Im März 2015 schrieb die Beklagte zwei Leitungsstellen (Besoldungsgruppe A 12 LBesO) aus, auf die sich auch die Klägerin bewarb. Die Beklagte erstellte für sämtliche Bewerber Anlassbeurteilungen für den Zeitraum vom 1. Februar 2012 bis zum 31. Januar 2016. Der Bürgermeister der Beklagten (Beurteiler) holte vom unmittelbaren Dienstvorgesetzten der Klägerin einen Beurteilungsbeitrag ein und führte mit der Klägerin am 29. September 2016 ein persönliches Gespräch. Die dienstliche Beurteilung vom 7. Oktober 2016 wurde der Klägerin am

26. Oktober 2016 ausgehändigt. Das für die Besprechung der Beurteilung für den 10. November 2016 vorgesehene Gespräch brach die Klägerin kurz nach Beginn ab. Am 30. November 2016 wurde die dienstliche Beurteilung mit der Klägerin besprochen.

- 4 Die dienstliche Beurteilung gliedert sich in eine Leistungs- und eine Befähigungsbeurteilung. Bei der Gesamtbewertung der Leistungen erreichte die Klägerin die zweithöchste Bewertung "B". Zwar bewertete die Beklagte auch Befähigungsmerkmale. Die Beklagte bildete aber weder ein Gesamturteil der Befähigung noch fasste sie die Leistungs- und Befähigungsbewertung zusammen. Bei der Besetzung der beiden ausgeschriebenen Stellen kam die Klägerin nicht zum Zuge. Verfahren der Klägerin auf vorläufigen Rechtsschutz blieben ohne Erfolg. Beide Beförderungsstellen sind inzwischen mit Konkurrenten der Klägerin besetzt.
- 5 Die Klägerin erhob erfolglos Widerspruch gegen die dienstliche Beurteilung. Das Verwaltungsgericht hat die Beklagte verurteilt, die Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut dienstlich zu beurteilen. Auf die Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zwar habe die Klägerin ein berechtigtes Interesse an der Überprüfung ihrer Anlassbeurteilung. Die Klage sei aber unbegründet, weil die dienstliche Beurteilung nicht zu beanstanden sei. Es liege weder ein durchgreifender Verstoß gegen Verfahrensvorschriften vor noch sei die Beurteilung aus inhaltlichen Gründen zu beanstanden.
- 6 Hiergegen wendet sich die vom Senat wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassene Revision der Klägerin, mit der sie beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 24. August 2020 aufzuheben und die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Mainz vom 19. Januar 2018 mit der Maßgabe zurückzuweisen, dass für die Erstellung der neuen dienstlichen Beurteilung der Klägerin die Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts maßgeblich ist.
- 7 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

- 8 Die Revision der Klägerin ist begründet. Das Berufungsurteil verletzt mit Art. 33 Abs. 2 GG revisibles Recht.
- 9 Die Klage ist zulässig (1.) und begründet. Die dienstliche Beurteilung vom 7. Oktober 2016 und der Widerspruchsbescheid sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten. Für die Erstellung der neuen dienstlichen Beurteilung der Klägerin für den Zeitraum von Februar 2012 bis Ende Januar 2016 ist die Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts maßgeblich (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO in entsprechender Anwendung). Zwar hat die Beklagte gegen § 69 Abs. 8 Landespersonalvertretungsgesetz vom 28. September 2010 (GVBl. 2010, S. 292 - LPersVG RP) verstoßen, wonach der zu beurteilende Beamte vor dem Beurteilungsgespräch auf das Recht hinzuweisen ist, ein Mitglied des Personalrats an diesem Gespräch zu beteiligen. Dieser Gesetzesverstoß der Beklagten führt aber im Ergebnis nicht zum Erfolg der Klage, weil der Klägerin dieses Recht unabhängig von dem konkreten Anlass ihrer Bewerbung wegen ihrer langjährigen Mitgliedschaft im Personalrat der Beklagten hätte bekannt sein müssen (2.). Zwar waren und sind die normativen Vorgaben des Rechts des Landes Rheinland-Pfalz für die Erstellung der Anlassbeurteilung unzureichend. Aber auch dieser Umstand begründet nicht den Erfolg der Revision. Denn der Zustand der unzureichenden normativen Vorgaben für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen ist für einen Übergangszeitraum hinzunehmen (3.). Die Anlassbeurteilung ist aber deshalb rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, weil die Beklagte in der Beurteilung kein abschließendes Gesamturteil gebildet hat, in das sämtliche bewertete Einzelmerkmale der drei Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG eingeflossen sind (4.). Demgegenüber führen andere Aspekte, wie etwa die Behinderung der Klägerin oder das Erfordernis einer hinreichenden tatsächlichen Grundlage für die Erstellung einer dienstlichen Beurteilung, nicht zur Rechtswidrigkeit der angegriffenen Beurteilung (5.).

- 10 Im Hinblick auf den Inhalt einer Anlassbeurteilung haben die Gerichte die Grenzen ihrer Prüfungskompetenz zu beachten. Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle der 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, Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13 - BVerfGE 141, 56 Rn. 56 m.w.N.; 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 1. Obwohl die beiden von der Beklagten ausgeschriebenen Beförderungsstellen der Besoldungsgruppe A 12 LBesO mittlerweile mit Mitbewerbern der Klägerin besetzt sind, kann der Klägerin das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis für ihre Klage auf Aufhebung der Anlassbeurteilung und Verurteilung der Beklagten zur erneuten dienstlichen Beurteilung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts nicht abgesprochen werden. Denn der Erfolg ihres Klagebegehrens kann die Rechtsposition der Klägerin tatsächlich verbessern.
- 12 Zurückliegende dienstliche Beurteilungen eines Beamten können für spätere Verwendungs- und Auswahlentscheidungen von Belang sein. Zwar sind für Auswahlentscheidungen in erster Linie aktuelle Beurteilungen maßgebend, die bezogen auf den einzelnen Beamten den gegenwärtigen Stand der nach Art. 33 Abs. 2 GG maßgeblichen Kriterien bewerten. Daneben können aber ältere dienstliche Beurteilungen als zusätzliche Erkenntnismittel berücksichtigt werden, anhand derer insbesondere positive oder negative Entwicklungstendenzen des Beamten im Hinblick auf Charaktereigenschaften, Kenntnisse, Fähigkeiten

und Leistungen beurteilt werden können (BVerwG, Urteile vom 19. Dezember 2002 - 2 C 31.01 - Buchholz 237.9 § 20 SaarLBG Nr. 1 S. 2 f. und vom 2. März 2017 - 2 C 21.16 - BVerwGE 157, 366 Rn. 13).

- 13 Im Fall der Klägerin kommt hinzu, dass die Beklagte keine Regelbeurteilungen erstellt und die streitgegenständliche Anlassbeurteilung die letzte dienstliche Beurteilung ist, die an eine tatsächlich erbrachte dienstliche Leistung der Klägerin anknüpft. Denn später - von Juli 2017 bis Mai 2021 - war die Klägerin wegen ihrer Mitgliedschaft im Personalrat der Beklagten vollständig von ihren dienstlichen Pflichten freigestellt.
- 14 2. Zwar hat die Beklagte im Vorfeld der beiden Beurteilungsgespräche mit der Klägerin vom 10. und 30. November 2016 gegen die ihr aus § 69 Abs. 8 LPersVG RP obliegende gesetzliche Verpflichtung verstoßen, die Klägerin auf das ihr zustehende Recht hinzuweisen, ein Mitglied des Personalrats an dem Beurteilungsgespräch zu beteiligen. Beurteilungsgespräch im Sinne dieser Vorschrift ist ausschließlich das Gespräch, in dem die bereits erstellte dienstliche Beurteilung mit dem Beamten erörtert wird (a). Der Senat kann die Rechtsfolgen des Verstoßes der Beklagten gegen diese gesetzliche Verpflichtung aber dahingestellt sein lassen (b). Denn die Klägerin kann ihre Klage gegen die Anlassbeurteilung nicht auf diesen Gesetzesverstoß stützen. Die Berufung auf das Recht aus § 69 Abs. 8 LPersVG RP ist der Klägerin verwehrt, weil ihr die Möglichkeit, ein Mitglied des Personalrats zu dem Gespräch hinzuziehen, wegen ihrer seit Dezember 2012 bestehenden Mitgliedschaft im Personalrat der Beklagten bekannt sein musste (c).
- 15 a) Beurteilungsgespräch i.S.v. § 69 Abs. 3 Satz 6 und Abs. 8 LPersVG RP ist das Gespräch aus Anlass der Besprechung der bereits erstellten - und wie hier auch ausgehändigten - dienstlichen Beurteilung, nicht aber ein Gespräch zwischen dem zu beurteilenden Beamten und dem Beurteiler im Vorfeld der Erstellung der Beurteilung.
- 16 Dies folgt aus der Systematik des § 69 Abs. 3 Satz 5 und 6 LPersVG RP. Satz 5, der bestimmt, dass eine dienstliche Beurteilung auf Verlangen des Beschäftigten der Personalvertretung zur Kenntnis zu bringen ist, setzt die Existenz der

dienstlichen Beurteilung voraus. Erst im Anschluss hieran, in Satz 6, sieht das Gesetz das Recht des Beamten auf Teilnahme eines Mitglieds des Personalrats an dem Beurteilungsgespräch vor. Hätte der Gesetzgeber die Teilnahme eines Mitglieds des Personalrats bereits im Stadium vor der Erstellung der dienstlichen Beurteilung vorgesehen, so hätte er die Regelung des Anspruchs des zu beurteilenden Beamten auf Teilnahme eines Mitglieds des Personalrats an dem Gespräch dem Satz 5 vorangestellt.

- 17 Auch der Zweck der Teilnahme des Mitglieds des Personalrats an einem Gespräch spricht für diese Auslegung. Durch die Teilnahme eines Vertreters an dem Gespräch erlangt der Personalrat keinen inhaltlichen Einfluss auf die dienstliche Beurteilung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Februar 2020 - 2 VR 2.20 - BVerwGE 167, 358 Rn. 28). Durch die Teilnahme soll der beurteilte Beamte dabei unterstützt werden, die Rechtmäßigkeit der ihm eröffneten dienstlichen Beurteilung zu überprüfen und ggf. Rechtsmittel einzulegen, sofern der Dienstherr berechtigte Einwendungen des Beamten nicht ausräumt. Es geht um die psychologische Unterstützung des betroffenen Beamten, um den auf ihm beim Beurteilungsgespräch lastenden Druck zu reduzieren.
- 18 b) Der Streitfall nötigt zu keiner Entscheidung über die Ansicht des Berufungsgerichts, § 69 Abs. 8 LPersVG RP sei eine bloße Ordnungsvorschrift, deren Nichtbeachtung nicht zur Rechtswidrigkeit der dienstlichen Beurteilung der Klägerin führe.
- 19 Zwar trifft die Überlegung des Berufungsgerichts zu, dass der Verfahrensmangel des Unterbleibens des Hinweises nach § 69 Abs. 8 LPersVG RP den Inhalt der dienstlichen Beurteilung nicht berührt, weil diese zum Zeitpunkt des Beurteilungsgesprächs bereits erstellt ist. Auch greift der Verweis auf die Materialien des Gesetzes, mit dem Absatz 8 angefügt worden ist, nicht durch. In der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/4466, S. 17 f. zu Nr. 25) wird auf § 78 Abs. 2 Satz 2 und § 79 Abs. 2 Satz 2 LPersVG RP verwiesen. Für die dort jeweils geregelten Hinweispflichten ist anerkannt, dass ein Verstoß des Dienstherrn gegen diese Pflichten regelmäßig zur Rechtswidrigkeit der Maßnahme führt. §§ 78 f. LPersVG RP sind aber dem Bereich der Mitbestimmung und Mitwirkung des Personalrats zuzuordnen. Demgegenüber nennt § 69 LPersVG RP diejenigen

Bereiche, in denen der Personalrat auf eine Beteiligung beschränkt ist. § 74 Abs. 1 LPersVG RP ist auf den Bereich des § 69 LPersVG RP nicht anwendbar.

- 20 Andererseits erscheint es bedenklich, wenn die Auslegung einer pflichtenbe-
gründenden Norm dazu führt, dass ein Verstoß dagegen folgenlos bleibt. Denn
bei § 69 Abs. 8 und Abs. 3 Satz 6 LPersVG RP handelt es sich, wie dargelegt, um
eine gesetzliche Vorschrift, die dem Schutz des zu beurteilenden Beamten zu
dienen bestimmt ist. Gerichte sind gehalten, Normen so auszulegen, dass der
Entscheidung des Gesetzgebers die ihr zukommende Bedeutung beigemessen
wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2020 - 2 C 11.20 - NVwZ-RR 2021,
260 Rn. 36), hier dem Schutz des Beamten in der belastenden Situation des Ge-
sprächs über die Beurteilung (vgl. im Ergebnis: Lautenbach/Renninger/
Beckerle/Enke/Winter, Personalvertretungsrecht Rheinland-Pfalz, Stand Sep-
tember 2020, § 69 Rn. 92 f.; Küssner/Hofe/Stöhr, Personalvertretungsgesetz
für Rheinland-Pfalz, Band 1, Stand September 2020, § 69 Rn. 59).
- 21 Im Rahmen der ohnehin gebotenen Neuregelung (siehe 3.) hat der Landesge-
setzgeber in Rheinland-Pfalz die Möglichkeit, die Rechtsfolgen eines Verstoßes
eines Dienstherrn gegen § 69 Abs. 8 LPersVG RP klarzustellen.
- 22 c) Da der Klägerin als Mitglied des Personalrats die Vorschrift des § 69 Abs. 8
LPersVG RP hätte bekannt sein müssen, kann sie ihre Klage nicht auf die Ver-
letzung dieser Vorschrift stützen, selbst wenn der Gesetzesverstoß des Dienst-
herrn zur Rechtswidrigkeit der betreffenden dienstlichen Beurteilung führen
sollte.
- 23 § 69 LPersVG RP führt die allgemeinen Aufgaben der Personalvertretung und
ihr Informationsrecht auf. Diese allgemeinen Aufgaben der Personalvertretung
müssen einem Mitglied des Personalrats bekannt sein. Denn die Personalvertre-
tung hat nach § 69 Abs. 1 Nr. 2 LPersVG RP darüber zu wachen, dass die zu-
gunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze und Verordnungen - dazu zählt
auch das Recht aus § 69 Abs. 8 LPersVG RP - eingehalten werden. Zum Zeit-
punkt des ersten Beurteilungsgesprächs am 10. November 2016 gehörte die Klä-
gerin dem Personalrat der Beklagten seit nahezu vier Jahren an. Zudem hat die
Klägerin bei ihrer Bewerbung um die Stelle der Leiterin der Personalstelle der

Beklagten für sich geltend gemacht, sie verfüge als langjährige Personalratsvorsitzende über umfangreiche praktische Erfahrungen und arbeitsrechtliche Kenntnisse im Personalwesen und habe seit ihrer Wahl zur Vorsitzenden des Personalrats an einer Vielzahl von Fortbildungsveranstaltungen teilgenommen. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Klägerin das erste Beurteilungsgespräch mit der Begründung abgebrochen hat, sie wolle vor einem solchen Gespräch externen Rechtsrat einholen.

- 24 3. Die normativen Vorgaben im Land Rheinland-Pfalz für die Erstellung der angegriffenen Anlassbeurteilung durch die Beklagte waren unzureichend. Dies führt allerdings nicht zur Aufhebung der angegriffenen Anlassbeurteilung, weil dieser Zustand für einen Übergangszeitraum hinzunehmen ist.
- 25 a) Entsprechend der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG) enthält das Beamtenstatusgesetz keine Vorgaben für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen. Regelmäßig regeln Landesgesetze auch für die Beamten der Gemeinden und Landkreise die rechtlichen Grundlagen für die Erstellung von Beurteilungen. Dies gilt etwa für § 49 Thüringer Laufbahngesetz vom 12. August 2014 (GVBl. S. 472 - ThürLaufbG), für § 92 Landesbeamten-gesetz Nordrhein-Westfalen vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. 2016, 310 - LBG NRW) und für die in Bayern maßgeblichen Art. 54 ff. Leistungslaufbahngesetz vom 5. August 2010 (GVBl. S. 410, 571 - BayLlbG).
- 26 Demgegenüber sind dem auch für die Beamten der beklagten Stadt maßgeblichen Landesbeamten-gesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319 - LBG RP) keine inhaltlichen Bestimmungen für dienstliche Beurteilungen zu entnehmen. Das Gesetz ermächtigt in § 25 Abs. 1 Nr. 8 LBG RP lediglich die Landesregierung dazu, in einer Laufbahnverordnung die Grundsätze für dienstliche Beurteilungen zu regeln.
- 27 Aber auch die aufgrund von § 25 LBG RP erlassene Laufbahnverordnung der Landesregierung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 444 - LbVO RP) trifft keine inhaltliche Regelung. In § 15 Abs. 1 Satz 1 LbVO RP wird lediglich entsprechend Art. 33 Abs. 2 GG bestimmt, dass Eignung, Befähigung und fachliche Leistung

der Beamten zu beurteilen sind. In Satz 2 wird die oberste Dienstbehörde ermächtigt, das Nähere zu regeln. Entsprechend dem allgemeinen Verständnis sind damit Beurteilungsrichtlinien gemeint, die von der jeweiligen obersten Dienstbehörde als Verwaltungsvorschrift erlassen werden.

- 28 Das Fehlen von normativen Vorgaben hat zur Folge, dass die Bedingungen für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen für die im jeweiligen Geschäftsbereich tätigen Beamten und Richter von den Ministerien autonom festgesetzt werden. Die Sichtung der in Rheinland-Pfalz existierenden Beurteilungsrichtlinien belegt, dass dabei von der Exekutive ganz unterschiedliche Modelle für die Erstellung von dienstlichen Beurteilungen entwickelt und dem nachgeordneten Bereich vorgegeben werden. In einigen Bereichen sind nach den Richtlinien lediglich Anlassbeurteilungen zugelassen (z.B. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport vom 15. Oktober 2005 für Beurteilungen im Bereich der Polizei des Landes Rheinland-Pfalz, MinBl. 2005 S. 314), während für andere Verwaltungsbereiche die jeweilige Verwaltungsvorschrift Regelbeurteilungen zu bestimmten Stichtagen vorschreibt (z.B. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen über die Beurteilung der Beamtinnen und Beamten der Steuerverwaltung vom 20. Februar 2019, MinBl. 2019 S. 56 und Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Justiz vom 15. August 2016, RP JBl. S. 167). Auch wird die für die Funktion der dienstlichen Beurteilung besonders bedeutsame Frage der Bildung des Gesamturteils in den Beurteilungsrichtlinien stark divergierend geregelt. In dem hier zugrunde liegenden Berufungsurteil (juris Rn. 51 ff.) hat es das Oberverwaltungsgericht unter Berufung auf das von der Beklagten verwendete Beurteilungsfeld, das einen solchen Schritt nicht vorsieht, als rechtmäßig erachtet, dass die Beklagte aus der Leistungs- und der Befähigungsbeurteilung kein Gesamturteil gebildet hat. Bei der Anwendung der früher für den Bereich der Steuerverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz geltenden Verwaltungsvorschrift, die demgegenüber die Bildung eines Gesamturteils vorsieht, hat das Berufungsgericht diese Vorgehensweise ausgehend von der Richtlinie als geboten bewertet (OVG Koblenz, Urteil vom 24. September 2018 - 2 A 10400/18 - juris Rn. 37 ff.).
- 29 Die damit verbundene Problematik zeigt sich plastisch bei der Entstehung der streitgegenständlichen Anlassbeurteilung. Es fehlten nicht nur Vorgaben des

Normgebers auf der Ebene des Gesetzes und der Rechtsverordnung aufgrund einer Art. 110 Abs. 1 Satz 2 LVerf RP genügenden gesetzlichen Grundlage. Darüber hinaus bestand und besteht im Bereich der Beklagten keine Verwaltungsvorschrift, die die Erstellung dienstlicher Beurteilungen von Beamten regelt. Die Beklagte, die lediglich über eine geringe Zahl von Beamten verfügt, beurteilt diese nicht regelmäßig. Die beiden Stellenausschreibungen vom März 2015 sind die einzigen in einem Zeitraum von mehr als zehn Jahren, für die von der Beklagten Beurteilungen erstellt worden sind. Die Beklagte hat im Revisionsverfahren eingeräumt, dass sie für die Anlassbeurteilungen einen Beurteilungsvordruck verwendet hat, der in der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 15. Oktober 2005 für die dienstliche Beurteilung von Polizeivollzugsbeamten des Landes Rheinland-Pfalz vorgegeben ist. Sie hat im Revisionsverfahren auch darauf verwiesen, dass die ganz überwiegende Zahl von Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz aufgrund der geringen Größe ihrer jeweiligen Personalkörper ebenfalls nicht über eine eigene Beurteilungsrichtlinie verfügt, an der sich die dienstliche Beurteilung ihrer Beamten ausrichten könnte.

- 30 b) Die in Rheinland-Pfalz bestehende große Bandbreite an Beurteilungsrichtlinien beeinträchtigt unmittelbar die Vergleichbarkeit dienstlicher Beurteilungen von Beamten innerhalb des Bereichs ihres Dienstherrn (z.B. Land Rheinland-Pfalz) und damit deren Funktion im Rahmen einer an Art. 33 Abs. 2 GG orientierten Auswahlentscheidung. Dienstliche Beurteilungen erhalten ihre wesentliche Aussagekraft 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 (BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. August 2016 - 2 BvR 1287/16 - NVwZ 2017, 46 Rn. 84 und BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 2 A 10.13 - BVerwGE 150, 359 Rn. 21). Der Dienstherr ist danach gehalten, in seinem Organisationsbereich sowohl für die Bildung gleicher Beurteilungsmaßstäbe als auch für deren gleichmäßige Anwendung Sorge zu tragen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 17. Februar 2017 - 2 BvR 1558/16 - NVwZ 2017, 1133 Rn. 11). Sind dienstliche Beurteilungen nicht in dem Sinne vergleichbar, dass sie einen rechtlich einwandfreien Vergleich der Bewerber ermöglichen, ist der Dienstherr gehalten, sie "kompatibel" zu machen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. August 2016 - 2 BvR 1287/16 - NVwZ 2017, 46 Rn. 85).

- 31 c) Für die Verwirklichung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 33 Abs. 2 GG kommt dienstlichen Beurteilungen entscheidende Bedeutung zu. Dienstliche Beurteilungen sind - rechtlich wie tatsächlich - das entscheidende Instrument der Personalsteuerung, mit dem über das grundrechtsgleiche Recht des Beamten auf "ein angemessenes berufliches Fortkommen" (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13 - BVerfGE 141, 56 Rn. 31, 36; BVerwG, Beschluss vom 17. März 2021 - 2 B 3.21 - ZBR 2021, 254 <256>) entschieden wird. Zwar schließt Art. 33 Abs. 2 GG die Nutzung anderer Instrumente zur Ermittlung des i.S.v. Art. 33 Abs. 2 GG bestgeeigneten Kandidaten nicht aus (BVerfG, Kammerbeschluss vom 11. Mai 2011 - 2 BvR 764/11 - NVwZ 2011, 1191 Rn. 12; vgl. z.B. Art. 16 Abs. 1 Satz 4 BayLlBG). Allerdings basiert die Auswahlentscheidung, d.h. der Vergleich der Bewerber im Rahmen der Auswahl, in der Praxis vor allem auf dienstlichen Beurteilungen (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). 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).
- 32 Angesichts dieser Bedeutung von dienstlichen Beurteilungen für die allein nach Maßgabe des Art. 33 Abs. 2 GG zu treffende Auswahlentscheidung können die Vorgaben für die Erstellung von Beurteilungen nicht allein Verwaltungsvorschriften überlassen bleiben. Die grundlegenden Vorgaben für ihre Erstellung müssen in Rechtsnormen geregelt werden. Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichten den Gesetzgeber, die für die Verwirklichung eines Grundrechts oder - wie hier - eines grundrechtsgleichen Rechts maßgeblichen Regelungen im Wesentlichen selbst zu treffen und diese nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive zu überlassen. Wesentlich in diesem Sinne sind alle Regelungen, die für die Verwirklichung dieses Rechts erhebliche Bedeutung haben und sie besonders intensiv betreffen (BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1998 - 1 BvR 1640/97 - BVerfGE 98, 218 <251> und Beschluss vom 21. April

2015 - 2 BvR 1322/12 u.a. - BVerfGE 139, 19 Rn. 52). Zudem ist die Regelungsform des Gesetzes für das Beamtenverhältnis typisch und sachangemessen; die wesentlichen Inhalte des Beamtenrechts sind daher durch Gesetz zu regeln (BVerfG, Beschlüsse vom 22. März 1990 - 2 BvL 1/86 - BVerfGE 81, 363 <386> und vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12 u.a. - BVerfGE 139, 19 Rn. 57).

33 Die Anwendung des verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatzes auf die Erstellung von dienstlichen Beurteilungen von Beamten wegen ihrer Bedeutung für die Verwirklichung ihres Rechts aus Art. 33 Abs. 2 GG (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. September 2020 - 2 C 2.20 - BVerwGE 169, 254 Rn. 16 ff. und Beschluss vom 21. Dezember 2020 - 2 B 63.20 - Buchholz 11 Art. 33 Abs. 2 GG Nr. 104 Rn. 23) hält der Senat auch im Hinblick auf die hieran geäußerte Kritik (OVG Magdeburg, Beschluss vom 19. Januar 2021 - 1 M 143/20 - Rn. 12 ff.; VGH Kassel, Beschluss vom 25. Februar 2021 - 1 B 376/20 - Rn. 43 ff. <die Frage aber offenlassend> und OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10. Mai 2021 - 4 S 15/21 - Rn. 6 ff.) aufrecht. Regelungen zur Ausgestaltung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 33 Abs. 2 GG unterliegen auch bei Beamten den allgemeinen Grundsätzen. Die gegen das Erfordernis einer Entscheidung des Gesetz- und Verordnungsgebers u.a. vorgebrachte Ansicht, die besondere Pflichtenstellung ihres öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses rechtfertige bei Beamten Abstriche von den allgemein geltenden rechtlichen Anforderungen mit der Folge, dass sich die Vorgaben für die Erstellung von dienstlichen Beurteilungen als dem wesentlichen Instrument für die Ausübung ihres Rechts aus Art. 33 Abs. 2 GG allein aus bloßen Verwaltungsvorschriften ergeben könnten, ist überholt. Die Einschätzung, welche rechtlichen Anforderungen für Regelungen im Beamtenverhältnis im Hinblick auf die Frage der Wesentlichkeit und damit einer hinreichenden (parlaments-)gesetzlichen Grundlage gelten, stellen sich unter dem im Lauf der Zeit gewandelten verfassungsrechtlichen Blickwinkel anders dar als noch vor einigen Jahren (BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12 u.a. - BVerfGE 139, 19 Rn. 57).

34 Für eine dienstliche Beurteilung wesentlich in diesem Sinne sind die Entscheidung über das Beurteilungssystem (Regelbeurteilungen oder bloße Anlassbeurteilungen, ggf. Letztere als Ausnahme der Erstgenannten) und die Vorgabe der

Bildung des abschließenden Gesamturteils unter Würdigung aller Einzelmerkmale (BVerwG, Urteil vom 17. September 2020 - 2 C 2.20 - BVerwGE 169, 254 Rn. 16). Dieses abschließende Gesamturteil ist Ausgangspunkt des Vergleichs der Bewerber nach Maßgabe des Art. 33 Abs. 2 GG (BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13 - BVerfGE 141, 56 Rn. 58 m.w.N.). Allein die Bandbreite der Vorgaben der zahlreichen, insoweit stark divergierenden Beurteilungsrichtlinien der obersten Dienstbehörde des Landes Rheinland-Pfalz zur Bildung eines Gesamturteils (s. unten 4.) belegt die Notwendigkeit einer Entscheidung des Gesetzgebers, der dabei wiederum an Art. 33 Abs. 2 GG gebunden ist.

- 35 Der Gesetzgeber ist selbstverständlich nicht gehindert, im Gesetz unmittelbar mehr zu regeln als die genannten wesentlichen Aspekte (vgl. z.B. Art. 54 ff. BayLlbG). Er kann auch den Regelungsgehalt der drei Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG bestimmen, deren Abgrenzung nicht trennscharf möglich ist (vgl. § 2 Abs. 2 bis 4 ThürLaufbG). Allerdings ist der Gesetzgeber zu einer solch weitreichenden Regelung nicht gezwungen. Denn es besteht im Hinblick auf die Erstellung dienstlicher Beurteilungen kein umfassender Parlamentsvorbehalt. Der Gesetzgeber darf die Exekutive ermächtigen, durch Rechtsverordnung weitere Vorgaben zu regeln. Dabei kommt Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und den entsprechenden Bestimmungen der Verfassungen der Länder (hier: Art. 110 Abs. 1 Satz 2 LVerf RP), wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung im Gesetz bestimmt werden müssen, als Ausprägung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts die Funktion zu, die Festlegung der Bedingungen für die Ausübung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 33 Abs. 2 GG durch die Exekutive nachvollziehbar auf eine parlamentarische Willensäußerung zurückzuführen. Die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass der Rechtsverordnung muss so bestimmt sein, dass vorauszusehen ist, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können (BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12 u.a. - BVerfGE 139, 19 Rn. 55 m.w.N.). Dagegen wäre es mit den Anforderungen des allgemeinen Rechtssatzvorbehalts unvereinbar, nur wenige Entscheidungen im Gesetz selbst zu treffen und die Bestimmungen für die Erstellung von dienstlichen Be-

urteilungen im Übrigen der Exekutive in Gestalt von bloßen Verwaltungsvorschriften zu überlassen. Durch den Vorbehalt einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung ist gewährleistet, dass die Exekutive in einem Bereich, der für die Ausübung des grundrechtsgleichen Rechts von großer Bedeutung ist, nur nach Maßgabe parlamentarischer Ermächtigung tätig wird.

- 36 Ermächtigt der Gesetzgeber aufgrund einer dem Bestimmtheitsgebot genügenden Vorschrift dazu, Grundsätze für dienstliche Beurteilungen oder für das Beurteilungsverfahren durch Rechtsverordnung zu regeln, so muss diese Regelung auch in Gestalt einer Rechtsverordnung getroffen werden. Die pauschale Weiterleitung der Ermächtigung in der Rechtsverordnung auf die Ebene der bloßen Verwaltungsvorschrift, wie etwa in § 15 Abs. 1 Satz 2 LbVO RP, ist ausgeschlossen.
- 37 Auch unter Beachtung der Anforderungen, die sich nach dem Vorstehenden aus dem Vorbehalt des Gesetzes ergeben, bleibt dem Gesetzgeber ein hinreichender (Gestaltungs-)Spielraum, wie er diesen Vorgaben genügt: So ist etwa eine Regelung der rechtlichen Vorgaben für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen nach dem Vorbild der Art. 54 ff. BayLlbG, die der Senat in seinem Beschluss vom 21. Dezember 2020 - 2 B 63.20 - (Buchholz 11 Art. 33 Abs. 2 GG Nr. 104 Rn. 23) als Gegenbeispiel den defizitären Regelungen des brandenburgischen Landesrechts gegenübergestellt hat, nicht zwingend. Zudem ist zu beachten, dass die genannten gesetzlichen Regelungen in Bayern an zahlreichen Stellen Vorbehalte oder Einschränkungen vorsehen (z.B. Art. 56 Abs. 3 Satz 2, Art. 58 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 6 Satz 2 und 3, Art. 59 Abs. 1 Satz 2 sowie Art. 60 Abs. 1 Satz 5 BayLlbG). Wie bereits erwähnt, genügt der Gesetzgeber den genannten Anforderungen auch dadurch, dass er die wesentlichen Aspekte im Gesetz regelt und die weiteren Vorgaben für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen einer Rechtsverordnung aufgrund einer ausreichend bestimmten Ermächtigung überlässt (vgl. z.B. § 49 ThürLaufbG). Das betrifft z.B. den Rhythmus von Regelbeurteilungen, den Inhalt der zu beurteilenden Einzelmerkmale von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung, die Festlegung der Funktionen derjenigen Personen, die an der Erstellung der dienstlichen Beurteilung mitzuwirken haben, den Beurteilungsmaßstab und die Vorgaben für die Vergabe der höchsten sowie

der zweithöchsten Note (Richtwerte). Dass auch die derzeitige Gesetzes- und Verordnungslage in Nordrhein-Westfalen (§ 92 Abs. 1 LBG NRW, § 8 LVO NRW) den hier beschriebenen Anforderungen genügt, hat der Senat bereits ausgesprochen (BVerwG, Urteil vom 17. September 2020 - 2 C 2.20 - BVerwGE 169, 254 Rn. 16 f.). Beispielhaft ist schließlich auch die Verordnungsermächtigung in § 21 Abs. 2 BBG in der Fassung des Gesetzes zur Regelung des Erscheinungsbildes von Beamtinnen und Beamten sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) zu nennen. Mit dem genannten Änderungsgesetz hat der Bundesgesetzgeber die Ermächtigungsgrundlagen im Bundesbeamtengesetz für den Erlass von auf diesem Gesetz fußenden Rechtsverordnungen insbesondere betreffend die Erstellung dienstlicher Beurteilungen konkretisiert, um sie an die aus dem Vorbehalt des Gesetzes folgenden Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG anzupassen (so ausdrücklich BT-Drs. 19/26839 S. 2 f., 33 f., 39 f; BT-Drs. 19/28836 S. 2 f.).

- 38 Klarstellend weist der Senat darauf hin, dass der Normgeber nicht gezwungen ist, die in einer dienstlichen Beurteilung zu bewertenden Einzelmerkmale einem der drei Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG genau zuzuordnen. Es muss nur gewährleistet sein, dass alle Einzelmerkmale, die der Normgeber als für Art. 33 Abs. 2 GG relevant ansieht, in das abschließende Gesamturteil einfließen.
- 39 In dem vom Normgeber bestimmten Rahmen, namentlich innerhalb des von ihm vorgegebenen Beurteilungssystems, ist der Dienstherr berechtigt, für verschiedene Gruppen von Beamten (z.B. für Polizeivollzugsbeamte) unterschiedliche Ausgestaltungen des Beurteilungsverfahrens, insbesondere der Beurteilungszeiträume und der Funktion der beteiligten Personen, vorzugeben.
- 40 d) Die in Rheinland-Pfalz zum Zeitpunkt der Erstellung der Anlassbeurteilung und auch jetzt noch geltenden Rechtsnormen sind unzureichend. Die vorhandenen Rechtsnormen und die auf sie gestützten Verwaltungsvorschriften können aber für einen Übergangszeitraum weiterhin angewendet werden, um einen der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferneren Zustand zu vermeiden (BVerfG, Beschluss vom 20. März 2013 - 2 BvF 1/05 - BVerfGE 133, 241 Rn. 51 m.w.N.; BVerwG, Urteile vom 1. Juni 1995 - 2 C 16.94 - BVerwGE 98, 324 <327 f.>, vom 17. Juni 2004 - 2 C 50.02 - BVerwGE 121, 103 <111> und vom 30. August 2012

- 2 C 23.10 - BVerwGE 144, 93 Rn. 16 sowie Beschluss vom 31. Januar 2019 - 1 WB 28.17 - BVerwGE 164, 304 Rn. 35). Ohne die vorübergehende Weitergeltung der aufgrund der landesrechtlichen Regelungen erlassenen Verwaltungsvorschriften, an der sich auch die Beklagte bei der Erstellung der Anlassbeurteilung der Klägerin orientiert hat, könnten die für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung wichtigen Auswahlentscheidungen nicht getroffen werden.

- 41 4. Die Anlassbeurteilung der Klägerin ist rechtswidrig, weil die Beklagte in der Beurteilung kein abschließendes Gesamturteil gebildet hat. In dieses Gesamturteil müssen sämtliche vom Dienstherrn bewertete Einzelmerkmale der drei Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG einfließen.
- 42 a) Der Vergleich der Bewerber im Rahmen einer Auswahlentscheidung orientiert sich in erster Linie an den dienstlichen Beurteilungen. Dabei sind die Beurteilungen, soweit sie aussagekräftig sind, in ihrer Gesamtheit zugrunde zu legen. Maßgeblich ist in erster Linie das abschließende Gesamturteil der dienstlichen Beurteilung. Dieses ist anhand einer Würdigung, Gewichtung und Abwägung der einzelnen leistungsbezogenen Gesichtspunkte zu bilden (BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1958/13 - BVerfGE 141, 56 Rn. 58 und Kammerbeschluss vom 4. Oktober 2012 - 2 BvR 1120/12 - NVwZ 2013, 573 Rn. 12; BVerwG, Beschluss vom 27. September 2011 - 2 VR 3.11 - Buchholz 232.1 § 48 BLV Nr. 1 Rn. 23). Um die ihr im Bereich von Auswahlentscheidungen nach Art. 33 Abs. 2 GG zukommende Funktion erfüllen zu können, muss eine dienstliche Beurteilung ein abschließendes Gesamturteil enthalten.
- 43 Art. 33 Abs. 2 GG nennt drei Kriterien, deren Gehalt der Normgeber zu definieren befugt ist. Der Gesetzgeber und erst recht die Exekutive - auf der Ebene von bloßen Verwaltungsvorschriften - sind aber nicht befugt, eines dieser drei Kriterien bei der Bildung des abschließenden Gesamturteils unberücksichtigt zu lassen. Dementsprechend schreibt etwa § 49 Abs. 3 Satz 1 BLV zutreffend die Bildung eines abschließenden - umfassenden - Gesamturteils vor (Lorse, Die dienstliche Beurteilung, 7. Aufl. 2020, Rn. 176; a.A. Schnellenbach/Bodanowitz, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, Bd. 2, Stand Oktober 2020, Rn. 107b).

- 44 b) In seinem Urteil vom 19. März 2015 - 2 C 12.14 - (BVerwGE 151, 333 Rn. 44) hat der Senat ausgeführt, die dort (Rn. 42 des Urteils) aufgeführten Befähigungsmerkmale (in der dortigen Beurteilungsrichtlinie "Potenzialabschätzung" genannt) entzögen sich einer generellen und bezugsunabhängigen Gesamtbewertung oder gar Notenvergabe. Diese Rechtsprechung gibt der Senat auf.
- 45 Das Grundgesetz gibt in Art. 33 Abs. 2 vor, dass sämtliche Einzelmerkmale der drei Kriterien bei der Bildung des abschließenden Gesamturteils zu berücksichtigen sind, d.h. auch die Einzelmerkmale der Kriterien der Befähigung und der Eignung. Auch vom Dienstherrn definierte Befähigungsmerkmale - wie etwa Teamfähigkeit, Konfliktfähigkeit, schriftliche Ausdrucksfähigkeit, Entscheidungsfähigkeit oder körperliche Leistungsfähigkeit (vgl. Rn. 42 des Urteils vom 19. März 2015) - können ebenso wie die verwandten Einzelmerkmale der fachlichen Leistung auf der Basis der im Beurteilungszeitraum vom Beamten auf dem Dienstposten gezeigten Leistungen und seines Verhaltens im Einzelnen auf das Statusamt bezogen bewertet und diese Einzelbewertungen können - falls dies vorgegeben ist - zu einer Gesamtnote der Befähigung zusammengefasst werden.
- 46 Häufig sind die Beurteiler bereits gegenwärtig nach den jeweils geltenden Vorschriften verpflichtet, ein zusammenfassendes Gesamturteil unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände zu bilden (a.A. Schnellenbach/Bodanowitz, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, Bd. 2, Stand Oktober 2020, Rn. 257 und dieselben, Beamtenrecht in der Praxis, 10. Aufl. 2020, § 11 Rn. 17). Dies gilt etwa für § 92 Abs. 1 Satz 3 LBG NRW, für Art. 58 Abs. 3 und Art. 59 BayLlbG, für § 49 Abs. 2 ThürLaufbG und für § 11 Thüringer Beurteilungsverordnung vom 18. Februar 2020 (GVBl. 2020, 64). Auch die neue Beurteilungsrichtlinie des Finanzministeriums Rheinland-Pfalz vom 20. Februar 2019 (MinBl. 2019, 56) sieht vor, dass die Leistungs-, Eignungs- und Befähigungsmerkmale in die abschließende Gesamtbewertung einfließen (ähnlich die Beurteilungsrichtlinie für den Justizvollzugsdienst in Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 6. April 2016, JMBl. NRW S. 130, dazu OVG Münster, Beschluss vom 11. Dezember 2018 - 6 B 1386/18 -).

- 47 c) Die Art und Weise, wie das zusammenfassende Gesamturteil als Ergebnis der umfassenden Würdigung, Gewichtung und Abwägung der einzelnen Merkmale zu bilden ist, ist von Art. 33 Abs. 2 GG nicht vorgegeben und unterliegt deshalb der Gestaltung durch den Normgeber; diesem ist es lediglich verwehrt, eines der drei Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG bei der Bildung des Gesamturteils unberücksichtigt zu lassen.
- 48 Dies bedeutet nicht, dass dienstliche Beurteilungen und ihnen zugrunde liegende Beurteilungsrichtlinien, die gegenwärtig - etwa nach ihrem formularmäßigen Aufbau - auf den ersten Blick keine mit "Befähigung" oder "Eignung" betitelte Rubriken aufweisen, deshalb defizitär wären. In vielen dienstlichen Beurteilungen und Beurteilungsrichtlinien finden sich Einzelmerkmale, die Eigenschaften bezeichnen, die sich nicht "trennscharf" nur einem, sondern oftmals auch einem anderen der drei Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG zuordnen lassen. So kann z.B. ein Einzelmerkmal zwar zuvörderst einen Aspekt der "fachlichen Leistung" i.S.v. Art. 33 Abs. 2 GG umschreiben (und dort ggf. aufgelistet sein), doch kann damit auch eine grundsätzliche "charakterliche Eigenschaft" angesprochen sein, die auch dem Kriterium der "Eignung" oder als "Fähigkeit" oder "Fertigkeit" auch dem Kriterium der "Befähigung" zugeordnet werden kann, wenn man die Begriffsdefinitionen dieser drei Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG in § 2 Abs. 2 bis 4 BLV zugrunde legt. Entscheidend ist, welchen materiellen Gehalt das Einzelmerkmal der jeweiligen dienstlichen Beurteilung hat.
- 49 d) Den vorstehenden Anforderungen an das abschließende Gesamturteil genügt die streitgegenständliche Anlassbeurteilung nicht. Zwar hat die Beklagte entsprechend dem von ihr verwendeten Beurteilungsvordruck der Beurteilungsrichtlinie der Polizei des Landes Rheinland-Pfalz vom 15. Oktober 2005 die allgemeinen Befähigungsmerkmale und die besonderen Befähigungsmerkmale für Vorgesetzte nach einer fünfstufigen Skala im Einzelnen bewertet; sie hat jedoch aus der Gesamtbewertung der Leistungen mit der Gesamtnote "B" der ebenfalls fünfstufigen Skala und der Bewertung der Befähigungsmerkmale kein zusammenfassendes Urteil gebildet. Dies muss der erneuten dienstlichen Beurteilung der Klägerin vorbehalten bleiben. Die Erstellung einer ordnungsgemäßen dienstlichen Beurteilung der Klägerin ist eine originäre Aufgabe der Beklagten als Dienstherrin und nicht eine des Gerichts.

- 50 5. Sonstige von der Klägerin im Laufe des Gerichtsverfahrens gegen die Anlassbeurteilung vorgebrachte Gründe begründen nicht deren Rechtswidrigkeit.
- 51 a) Die Länge des von der Beklagten für die Anlassbeurteilungen gewählten Zeitraums von vier Jahren ist rechtlich nicht zu beanstanden. Die gewählte Zeitspanne hält sich ausgehend von der Praxis der Beklagten und mangels erkennbarer Relevanz früherer Zeiträume für den Anlass der Beurteilung im Rahmen ihres Gestaltungsspielraums.
- 52 b) Die Behinderteneigenschaft der Klägerin hat die Beklagte angemessen berücksichtigt. Zum Zeitpunkt der Erstellung der dienstlichen Beurteilung war bei der Klägerin ein Grad der Behinderung von 30 festgestellt. Ausweislich des Deckblatts der dienstlichen Beurteilung vom 7. Oktober 2016 hat die Beklagte diesen Umstand berücksichtigt. Zwar hat die Klägerin im Dezember 2017 einen Antrag auf Zuerkennung eines Grades der Behinderung von 50 gestellt. Das vom Berufungsgericht erörterte Problem der rückwirkenden Zuerkennung der Schwerbehinderteneigenschaft stellt sich hier jedoch nicht, weil dieser Antrag Anfang 2018 abgelehnt worden ist, ohne dass die Klägerin hiergegen vorgegangen ist.
- 53 c) Gegen die im Hinblick auf den rechtlichen Maßstab und die Subsumtion zutreffenden Ausführungen des Berufungsgerichts zum Aspekt der Voreingenommenheit des Erstellers des Beurteilungsbeitrags und des Beurteilers hat die Klägerin im Revisionsverfahren nichts vorgebracht. Zudem hat der für die Beklagte handelnde Beurteiler sowohl im Vorfeld der Anlassbeurteilung vom 7. Oktober 2016 als auch im Widerspruchsbescheid zutreffend deutlich gemacht, dass die im Beurteilungsbeitrag des Fachbereichsleiters der Klägerin anklingende Kritik am Einsatz der Klägerin für ihre Funktion als Vorsitzende des Personalrats in Relation zu ihrem dienstlichen Engagement keinen Eingang in die dienstliche Beurteilung gefunden hat. Denn die Personalrattätigkeit eines zu beurteilenden Beamten muss bei der dienstlichen Beurteilung unberücksichtigt bleiben.
- 54 d) Auch beruht die angegriffene Anlassbeurteilung auf einer ausreichenden tatsächlichen Grundlage.

- 55 Eine dienstliche Beurteilung eines Beamten muss auf einer hinreichenden tatsächlichen Grundlage basieren, die die Bewertung der Leistung und des Verhaltens des Beamten möglich machen muss (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 2 A 10.13 - BVerwGE 150, 359 Rn. 20). Als Anhaltspunkt für die Beurteilung der Frage, ob bei einem teilweise freigestellten Mitglied des Personalrats die tatsächliche Dienstleistung noch als Grundlage für die dienstliche Beurteilung ausreicht, können solche beamtenrechtlichen Vorschriften dienen, die im Hinblick auf den geringen Umfang der Tätigkeit des Beamten die fiktive Fortschreibung der letzten regelmäßigen dienstlichen Beurteilung vorsehen (vgl. z.B. § 33 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BLV oder auch § 9 Abs. 2 der Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Juni 2016, GV. NRW. 2016, 461).
- 56 Danach reichen die tatsächlichen Dienstleistungen der Klägerin in dem von der Beklagten festgesetzten Beurteilungszeitraum von Februar 2012 bis Januar 2016 auch in Anbetracht der krankheitsbedingten Abwesenheiten der Klägerin, die in der vom Berufungsgericht zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemachten Personalakte der Klägerin dokumentiert sind, als Grundlage für die Anlassbeurteilung - noch - aus. Entscheidende Bedeutung kommt dabei dem Umstand zu, dass die Klägerin im Jahr 2012 dem Personalrat erst ab dem 17. Dezember angehörte und nach dem Abschluss ihrer Wiedereingliederung ab dem 18. Juli 2012 im vollen Umfang dienstlich tätig war. In den Jahren 2013 bis 2015, in den die Klägerin noch zu 20 v.H. dienstlich tätig war, gingen die Zeiten krankheitsbedingter Abwesenheit stark zurück.
- 57 e) Die Anlassbeurteilung ist schließlich auch nicht deshalb rechtswidrig, weil die der Beurteilung beigelegte Aufgabenbeschreibung hinter der Stellenbeschreibung aus dem Jahr 2009 zurückbleibt, die im Rahmen des Verfahrens zur Bewertung des von der Klägerin ausgeübten Dienstpostens erstellt worden ist. Der Beurteiler kann sich bei der dienstlichen Beurteilung darauf beschränken, die wesentlichen Tätigkeiten der zu Beurteilenden in gedrängter Form wiederzugeben.

- 58 6. Konnte der unterlegene Bewerber seine Rechtsschutzmöglichkeiten entsprechend Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vor der Ernennung des Konkurrenten ausschöpfen, scheidet eine Anfechtungsklage gegen die Ernennung nach dem Grundsatz der Rechtsbeständigkeit aus. Das betreffende Statusamt ist unwiderruflich mit der Folge vergeben, dass die Bewerbungsverfahrensansprüche der unterlegenen Bewerber untergehen (BVerwG, Urteil vom 4. November 2010 - 2 C 16.09 - BVerwGE 138, 102 Rn. 27 ff.). Nach diesen Grundsätzen ausgeschlossen ist aber auch der Anspruch auf Neubescheidung des Anspruchs auf Beförderung in das höhere Statusamt unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts.
- 59 Im Hinblick auf ein beim Verwaltungsgericht gleichwohl offenbar noch anhängiges Neubescheidungsbegehren der Klägerin weist der Senat darauf hin, dass die Personalratstätigkeit eines unterlegenen Bewerbers hierfür ohne Bedeutung ist. Dass ein völlig freigestelltes Mitglied des Personalrats wegen dieser Freistellung keinen konkreten, dem höheren Statusamt entsprechenden Dienstposten anstrebt, ist nicht relevant. Es kommt auf das höhere Statusamt an, das allerdings rechtsbeständig vergeben ist. Der Dienstherr ist nicht verpflichtet, für das Personalratsmitglied eine weitere Beförderungsstelle zu schaffen (a.A. VG Mainz, Urteil vom 13. November 2020 - 4 K 1494/17 - UA S. 8 f. unter Verweis auf OVG Koblenz, Beschluss vom 11. Februar 2020 - 10 B 11743/19 -). Dementsprechend hat die hier ausgesprochene Aufhebung der Anlassbeurteilung der Klägerin vom 7. Oktober 2016 keine Auswirkungen auf das noch beim Verwaltungsgericht anhängige Verfahren der Klägerin.
- 60 7. 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