Abschrift

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 21.16
VGH 4 S 126/15

Verkündet
am 2. März 2017
Rüger
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

Klägerin, Berufungsbeklagten
und Revisionsbeklagten,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Früh & Martinek,
Uhlandstraße 11, 70182 Stuttgart -

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,

Beklagte, Berufungsklägerin
und Revisionsklägerin,

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 2. März 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden, Dr. Hartung,
Dr. Kenntner und Dr. Günther

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 15. Juni 2016 wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass die erneute Beurteilung der Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts zu erfolgen hat.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

Gründe:

I

1 Die Klägerin wendet sich gegen ihre dienstliche Regelbeurteilung.

2 Die Klägerin steht als Regierungshauptsekretärin (Besoldungsgruppe A 8 BBesO) im Dienst der Beklagten. Sie wird bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (im Folgenden: Bun-

desnetzagentur) - einer selbständigen Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie - verwendet und beim Dienstleistungszentrum Reutlingen auf einem Dienstposten eingesetzt, der "gebündelt" allen Ämtern ihrer Laufbahn (Besoldungsgruppen A 6 bis A 9 BBesO) zugeordnet ist.

3 Nachdem die Klägerin in den vorangegangen dienstlichen Beurteilungen jeweils mit dem Gesamturteil A bewertet worden war, erhielt sie in der Regelbeurteilung zum Stichtag 15. März 2012 das Gesamturteil B. In den einzelnen Beurteilungskriterien hat die Klägerin siebenmal die Notenstufe A und zwölfmal die Notenstufe B erhalten; diese Einzelkriterien werden im sog. Ankreuzverfahren bewertet (durch Ankreuzen einer Notenstufe, deren Bedeutungsgehalt definiert ist). Das Gesamturteil ist nicht textlich begründet. Ausdrücklich ist dagegen darauf verwiesen, dass die Richtwertvorgaben durch die neue Beurteilungsrichtlinie geändert und die Notenstufen daher nicht mehr mit den vorangegangenen vergleichbar seien.

4 Die dienstliche Beurteilung wurde von der Beklagten auf der Grundlage der "Dienstvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und dem Hauptpersonalrat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie über die Richtlinien für die dienstliche Beurteilung der Beschäftigten im Geschäftsbereich" vom 10./12. Mai 2011 (im Folgenden: DV-BMWi) erstellt. Danach war zwar weiterhin ein gleichbleibendes Bewertungssystem in sechs Stufen (X, A, B, C, D und E) sowohl für die 19 Einzelkriterien als auch für die Gesamtbewertung zugrunde gelegt worden, die Beurteilung erfolgte aber auf geänderten Richtwertvorgaben. Während auf die beste Bewertungsstufe X weiterhin nicht mehr als 5 % der Beschäftigten einer Vergleichsgruppe entfallen sollten, wurde die Vorgabe für die zweitbeste Bewertungsstufe A von 40 % auf 20 % abgesenkt.

5 Die in Ergänzung hierzu geschlossene "Dienstvereinbarung zwischen der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen und dem Gesamtpersonalrat bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen" vom 16. Februar 2012 (im

Folgenden: DV-BNetzA) sieht darüber hinaus die Möglichkeit der Gesamtbewertung mit einem "herausgehobenen A" bzw. einem "herausgehobenen B" vor (später als A+ und B+ bezeichnet), die nur an jeweils 10 % der Beschäftigten der Vergleichsgruppe vergeben werden dürfen.

6 Nach den in Bezug genommenen "Beförderungsgrundsätzen" setzt ein herausgehobenes B (B+) voraus, dass in den fünf vorgegebenen Bewertungsbereichen dreimal ein A und in keinem der Bereiche ein C erreicht worden ist. Für diese Ermittlung sind die in den Bewertungsbereichen erzielten Einzelnoten (in der Anzahl zwischen 1 bis 7) durch "kaufmännische Rundung" auf eine Bewertungsstufe festzulegen.

7 Im Widerspruchsverfahren hat die Klägerin insbesondere vorgetragen, dass die Gründe für ihre Herabstufung nicht erkennbar seien; tatsächlich habe sich die von ihr geleistete Arbeitsmenge sogar deutlich erhöht. Von ihren Fachvorgesetzten sei ihre Leistung deutlich positiver eingeschätzt worden. Die Beklagte hat den Widerspruch zurückgewiesen und maßgeblich darauf verwiesen, dass aufgrund der geänderten Richtwertvorgaben die Notenstufe A nur noch für die Hälfte der zuvor entsprechend beurteilten Beamten habe vergeben werden können.

8 Das Verwaltungsgericht hat die Beklagte zur Neubeurteilung verpflichtet. Die hiergegen eingelegte Berufung blieb erfolglos. Die dienstliche Beurteilung sei schon deshalb rechtswidrig, weil die Vergleichsgruppenbildung fehlerhaft erfolgt sei. Die Beklagte hätte hierfür eine Unterscheidung nach Laufbahnen vornehmen müssen und keine Tarifbeschäftigten einbeziehen dürfen. Überdies hätte das Gesamturteil der dienstlichen Beurteilung einer Begründung bedurft.

9 Hiergegen wendet sich die Revision der Beklagten. Sie beantragt,

> die Urteile des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 15. Juni 2016 und des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 8. Oktober 2014 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

10 Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

11 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hält die Einbeziehung von Tarifbeschäftigten für rechtlich bedenklich. Eine laufbahnübergreifende Vergleichsgruppenbildung entspreche dagegen dem Willen des historischen Verordnungsgebers, der dem Problem ansonsten möglicherweise zu kleiner Vergleichsgruppen habe Rechnung tragen wollen.

II

12 Die zulässige Revision der Beklagten ist nicht begründet; sie ist mit der Maßgabe zurückzuweisen, dass die Beklagte die Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts neu zu beurteilen hat. Das angegriffene Urteil des Verwaltungsgerichtshofs verletzt im Ergebnis kein revisibles Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1, § 144 Abs. 4 VwGO).

13 Die dienstliche Beurteilung der Klägerin - die sich nicht durch die zwischenzeitlich ergangene Beurteilung für den Nachfolgezeitraum erledigt hat (BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2002 - 2 C 31.01 - Buchholz 237.9 § 20 SaarLBG Nr. 1 S. 2 f.) - ist nicht auf eine hinreichende Tatsachengrundlage gestützt (1.). Das Beurteilungssystem der Beklagten entspricht nicht den Vorgaben der Bundeslaufbahnverordnung zum "Vier-Augen-Prinzip" (2.). Die Beurteilung der Klägerin beruht überdies auf einer unzutreffenden Vergleichsgruppenbildung: Die Beklagte hätte Beamte in unterschiedlichen Laufbahnen nicht unterschiedslos zusammenfassen dürfen (3.). Die Einbeziehung von Tarifbeschäftigen in die Richtwertbetrachtungen lässt das geltende Recht dagegen zu (4.). Schließlich bedarf das Gesamturteil der dienstlichen Beurteilung der Klägerin einer Begründung (5.).

14 1. Die Beklagte hat die Tatsachengrundlage für die in der dienstlichen Beurteilung der Klägerin enthaltenen Wertungen auch im gerichtlichen Verfahren nicht hinreichend plausibilisiert.

15 a) Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle einer dienstlichen Beurteilung ist auf die allgemein für Beurteilungsentscheidungen anzuwendende Überprüfung beschränkt, ob der Dienstherr gegen Verfahrensvorschriften verstoßen hat, von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, die anzuwendenden Begriffe oder den rechtlichen Rahmen verkannt, allgemein gültige Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. September 2007 - 2 BvR 1855/07 - BVerfGK 12, 106 <109>; BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 9).

16 Aus dem in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleisteten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz folgt, dass Maßnahmen der öffentlichen Gewalt durch die Gerichte in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vollständig nachzuprüfen sind. Eine Bindung an die von der Behörde getroffenen Feststellungen und Wertungen ist damit grundsätzlich nicht vereinbar (BVerfG, Beschluss vom 17. April 1991 - 1 BvR 419/81 u.a. - BVerfGE 84, 34 <49>). Eine Einschränkung der gerichtlichen Kontrolle ergibt sich jedoch dort, wo der Gesetzgeber Beurteilungs- und Ermessensspielräume für die Verwaltung eröffnet hat. Wo das materielle Recht in verfassungsrechtlich zulässiger Weise Spielräume belässt, muss dieses behördliche Letztentscheidungsrecht auch von den Gerichten respektiert werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 2011 - 1 BvR 857/07 - BVerfGE 129, 1 <22>).

17 Eine derartige Beurteilungsermächtigung ist in § 21 Satz 1 BBG enthalten. Die dort angeordnete Beurteilung setzt notwendigerweise Bewertungen und hinsichtlich künftiger Verwendungseinschätzungen auch Prognosen voraus. Anders als etwa bei der Beurteilung der gesundheitlichen Eignung (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 5. Juni 2014 - 2 C 22.13 - BVerwGE 150, 1 Rn. 17), die einer (medizinischen) Sachverständigenbeurteilung zugänglich ist, kann diese Feststellung nicht durch eine Einschätzung der Gerichte ersetzt werden. Da das besondere öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis des Beamten zu seinem Dienstherrn besteht, muss auch die Einschätzung, ob und inwieweit der Beamte den - ebenfalls vom Dienstherrn zu bestimmenden - fachlichen und persönlichen Anforderungen seines Amtes entsprochen hat, dem Dienstherrn

vorbehalten sein (vgl. 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). Die gesetzliche Bestimmung spricht dem Dienstherrn somit auch eine immanente Beurteilungsermächtigung zu.

18 Tatsächliche Grundlagen, auf denen Werturteile beruhen, sind nicht notwendig in die dienstliche Beurteilung aufzunehmen. Die dienstliche Beurteilung kann auch im Rahmen der Eröffnung und Besprechung sowie im nachfolgenden Widerspruchs- oder Klageverfahren plausibilisiert werden. Hierfür sind Erläuterungen und Konkretisierungen erforderlich, auf deren Grundlage die Gerichte nachprüfen können, ob der Dienstherr bei der Erstellung der dienstlichen Beurteilung bzw. bei einzelnen in ihr enthaltenen Werturteilen von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, sachfremde Erwägungen angestellt oder allgemeingültige Wertmaßstäbe verletzt hat (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 17 ff.; BVerfG, Beschluss vom 29. Mai 2002 - 2 BvR 723/99 - NVwZ 2002, 1368 Rn. 14).

19 b) Der dienstlichen Beurteilung fehlt die erforderliche Aussagekraft, wenn sie auf einer nur partiell oder bruchstückhaft vorhandenen Kenntnis der für die Bewertungen erforderlichen Tatsachen beruht (BVerwG, Urteile vom 4. November 2010 - 2 C 16.09 - BVerwGE 138, 102 Rn. 47 und vom 28. Januar 2016 - 2 A 1.14 - Buchholz 232.0 § 21 BBG 2009 Nr. 3 Rn. 22).

20 Dem gesetzlichen Regelungssystem in § 21 Satz 1 und § 22 Abs. 1 Satz 2 BBG liegt die Vorstellung zugrunde, dass die dienstliche Beurteilung an den Auswahlkriterien des Art. 33 Abs. 2 GG zu orientieren ist, damit sie die Grundlage für nachfolgende Auswahlentscheidungen darstellen kann. Der Dienstherr kann aber nur dann auf die dienstliche Beurteilung als maßgebliche Entscheidungsgrundlage seiner Auswahl abstellen, wenn sich hieraus verlässliche Bewertungen für die Ämtervergabe ergeben (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 31 m.w.N.). Die Eignung von dienstlichen Beurteilungen als Grundlage für den Bewerbervergleich setzt voraus, dass diese zeitlich aktuell und inhaltlich aussagekräftig sind. Hierfür ist erforderlich, dass sie die dienstliche Tätigkeit im maßgebenden Beurteilungszeitraum vollständig

erfassen, auf zuverlässige Erkenntnisquellen gestützt sind, das zu erwartende Leistungsvermögen in Bezug auf das angestrebte Amt auf der Grundlage der im innegehabten Amt erbrachten Leistungen hinreichend differenziert darstellen sowie auf gleichen Bewertungsmaßstäben beruhen (BVerwG, Beschluss vom 21. Dezember 2016 - 2 VR 1.16 - NVwZ 2017, 475 Rn. 24 m.w.N.).

21 Ist der für die Beurteilung Zuständige nicht in der Lage, sich ein eigenes vollständiges Bild von den Leistungen des Beamten zu machen, muss er sich die Informationen verschaffen, die es ihm ermöglichen, diejenigen in der Beurteilung zu bewertenden Elemente der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung zutreffend zu erfassen, über die er keine aus eigener Anschauung gewonnene Erkenntnis besitzt (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 2 A 10.13 - BVerwGE 150, 359 Rn. 22 f. m.w.N.). Hierfür kommen vorrangig, aber nicht ausschließlich, Aussagen von Personen in Betracht, die die Dienstausübung des zu beurteilenden Beamten aus unmittelbarer eigener Anschauung kennen. Der Beurteiler darf nicht davon absehen, Beurteilungsbeiträge einzuholen, weil er sich trotz fehlender eigener Anschauung zutraut, den Beamten zutreffend einzuschätzen (BVerwG, Urteil vom 4. November 2010 - 2 C 16.09 - BVerwGE 138, 102 Rn. 47). Kennt der Beurteiler die dienstlichen Leistungen des zu Beurteilenden im Beurteilungszeitraum nicht aus eigener Anschauung, ist er vollständig auf - schriftliche oder mündliche - Beurteilungsbeiträge angewiesen. Diese müssen deshalb in Umfang und Tiefe so beschaffen sein, dass sie die Erstellung der dienstlichen Beurteilung in der erforderlichen Differenzierung ermöglichen (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 2 A 10.13 - BVerwGE 150, 359 Rn. 25).

22 c) Schriftliche Beurteilungsbeiträge sind aufzubewahren, um eine effektive gerichtliche Kontrolle zu ermöglichen (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG).

23 Beurteilungsbeiträge müssen bei der Ausübung des Beurteilungsspielraumes berücksichtigt, d.h. zur Kenntnis genommen und bedacht werden. Sie sind ebenso wie eigene Beobachtungen des Beurteilers unverzichtbare Grundlage der Beurteilung. Der Beurteiler ist zwar an die Feststellungen und Bewertungen Dritter nicht in der Weise gebunden, dass er sie in seine Beurteilung "fortschrei-

bend" übernehmen müsste. Er übt seinen Beurteilungsspielraum jedoch nur dann rechtmäßig aus, wenn er die Beurteilungsbeiträge in seine Überlegungen einbezieht und Abweichungen nachvollziehbar begründet. Diese Anforderungen stellen sicher, dass Werturteile auf einer tragfähigen Tatsachengrundlage beruhen und sich an den von Art. 33 Abs. 2 GG vorgegebenen Kriterien orientieren (BVerwG, Urteil vom 4. November 2010 - 2 C 16.09 - BVerwGE 138, 102 Rn. 47). Entsprechendes gilt für die von einem Zweitbeurteiler vorgenommenen Änderungen (BVerwG, Urteil vom 26. September 2012 - 2 A 2.10 - NVwZ-RR 2013, 54 Rn. 16).

24 Die Überprüfung einer auf Beurteilungsbeiträge gestützten dienstlichen Beurteilung setzt einen Vergleich mit diesen Beurteilungsbeiträgen voraus. Im Beanstandungsfall muss damit ein schriftlicher Beurteilungsbeitrag zur Verfügung gestellt werden, weil seine Kenntnis zur effektiven Rechtsverfolgung unabdingbar ist. Nur auf dieser Grundlage kann der Beurteilte nachprüfen, ob der Beurteiler von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. November 2010 - 2 C 16.09 - BVerwGE 138, 102 Rn. 48). Erst der Beurteilungsbeitrag und dessen Einschätzung durch den Beurteiler versetzen die Gerichte schließlich in die Lage, die Rechtmäßigkeit der dienstlichen Beurteilung zu kontrollieren (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 20). Die Existenz des Beurteilungsbeitrags und ein etwaiges Abweichen der dienstlichen Beurteilung hiervon muss dem beurteilten Beamten auf Nachfrage mitgeteilt werden.

25 Schriftliche Beurteilungsbeiträge müssen daher für die Dauer einer möglichen gerichtlichen Beanstandung aufbewahrt werden. Verstößt der Dienstherr gegen diese aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG folgende Pflicht oder reichen die vorhandenen Unterlagen zur Plausibilisierung der in einer dienstlichen Beurteilung enthaltenen Wertung nicht aus, trägt der Dienstherr hierfür die materielle Beweislast (BVerwG, Urteil vom 2. April 1981 - 2 C 34.79 - BVerwGE 62, 135 <142>; ähnlich auch Urteil vom 6. April 1989 - 2 C 9.87 - BVerwGE 81, 365 <368>).

26 d) Beurteilungsbeiträge zu der dienstlichen Beurteilung der Klägerin hat die Beklagte auch im gerichtlichen Verfahren vor den Tatsacheninstanzen nicht vorge-

legt. Sie hat die Beurteilung und die Art und Weise, wie der Beurteiler sich die erforderliche Kenntnis über die im Beurteilungszeitraum von der Klägerin erbrachten Leistungen verschafft und diese hat bewerten können, auch sonst nicht plausibilisiert. Die Beurteilung ist mangels nachvollziehbarer Plausibilisierung der in ihr enthaltenen Bewertungen fehlerhaft.

27 Das Beurteilungssystem der Bundesnetzagentur führt dazu, dass zwischen dem zu beurteilenden Beamten und dem Beurteiler bis zu drei Hierarchieebenen bestehen. Im Falle der Klägerin musste die unmittelbare Kenntnis über die von ihr erbrachten Leistungen von ihrem Fachvorgesetzten zunächst über den Leiter des Dienstleistungszentrums Reutlingen und sodann den Außenstellenleiter Karlsruhe als "Berichterstatter" bis schließlich zum Beurteiler, dem Leiter der zuständigen Abteilung der Bundesnetzagentur in Bonn, vermittelt werden. Der Beurteiler selbst hatte keine eigene Anschauung von den Leistungen der Klägerin.

28 Ein Beurteilungsbeitrag durch den Fachvorgesetzten und/oder den Leiter des Dienstleistungszentrums oder ein Beurteilungsentwurf durch den Berichterstatter ist aber nicht erstellt worden. In der Klageerwiderung hat die Beklagte vielmehr auf das Berichterstattergespräch hingewiesen. Hierin habe die Klägerin die Möglichkeit gehabt, die wesentlichen Aspekte und Besonderheiten ihrer Tätigkeit gegenüber dem Berichterstatter zur Sprache zu bringen und umfassend ihre Leistung darzustellen. Die Beklagte weist dem Beamten damit die Aufgabe zu, im Berichterstattergespräch die Tatsachengrundlage für die Beurteilung zu schaffen.

29 Wie die dort gewonnenen sowie anderweitige Erkenntnisse über die Leistungen der Klägerin im Beurteilungszeitraum an den Beurteiler vermittelt werden, ist auch im gerichtlichen Verfahren offen geblieben. Die Beklagte hat zwar ein Muster für die "Kurzfassung des Leistungsbildes" vorgelegt, das dem Berichterstatter zur Vorbereitung der Beurteilungskonferenz dienen soll. Das über die Klägerin erstellte Blatt ist aber nicht vorgelegt, sondern - den Vorgaben aus Nr. 66 DV-BNetzA entsprechend - vernichtet worden.

30 Unabhängig hiervon ist auch nicht ersichtlich, wie mit den im vorgelegten Muster vorgesehenen Angaben die dienstliche Beurteilung in ihrer Ausdifferenzierung erstellt werden könnte. Aussagen, die den 19 Einzelkriterien zugeordnet werden könnten, enthält das Formular nicht. Die Kurzfassung des Leistungsbilds versetzt den Beurteiler nicht in den Stand, Einzelnoten und ein Gesamturteil zu vergeben, die die dienstlichen Leistungen und die Befähigung der Klägerin im Beurteilungszeitraum zuverlässig widerspiegeln (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 10. Juli 2015 - 1 B 1474/14 - ZBR 2016, 62 <63>).

31 Die Beklagte hat auch nicht in anderer Weise plausibilisiert, weshalb und auf welcher Tatsachengrundlage sie zu ihren Wertungen gelangt ist. Hierzu hätte jedenfalls insoweit Anlass bestanden, als die Klägerin substantiierte Einwände und Stellungnahmen sowohl ihres unmittelbaren Vorgesetzten als auch des Leiters ihres Dienstleistungszentrums vorgelegt hat. Exemplarisch kann auf die ausdrücklich gerügte Einstufung im Merkmal "Arbeitsmenge" verwiesen werden. Weder ist auf den von der Klägerin vorgetragenen Einwand der zusätzlichen Aufgabenübertragung eingegangen worden noch wurden Angaben zum angewendeten Maßstab gemacht. Selbst auf die von der Klägerin konkret benannten Vergleichsbeispiele ist ganz überwiegend nicht geantwortet worden. Die vorgenommene Einstufung der Leistungen der Klägerin im Merkmal Arbeitsmenge kann damit in keiner Weise nachvollzogen werden.

32 Auch bei Berücksichtigung der im gerichtlichen Verfahren nachgeholten Begründungen erschöpft sich die Konkretisierung der Beklagten letztlich in dem Hinweis auf die Maßstabsänderung: Da die Notenstufe A nur noch für 20 % statt für 40 % der Mitglieder der Vergleichsgruppe vergeben werden dürfe, setze die neue Beurteilung keinen Leistungsabfall voraus. Das ist zwar richtig, enthebt die Beklagte aber nicht von der Pflicht zur Plausibilisierung gegen im Einzelnen substantiiert erhobene Rügen.

33 2. Das Beurteilungssystem der Beklagten entspricht nicht den Vorgaben aus § 50 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten in der hier maßgeblichen Fassung vom 12. Februar 2009 (BGBl. I S. 284 - BLV).

34 a) Nach dieser - insoweit unverändert gültigen - Vorschrift "erfolgen" dienstliche Beurteilungen in der Regel von mindestens zwei Personen.

35 Die - unklare - Formulierung kann nach ihrem Wortlaut zwar so verstanden werden, dass sie eher für das Erfordernis zweier zur Beurteilung berufener Personen spricht (vgl. OVG Münster, Beschlüsse vom 10. Juli 2015 - 1 B 1474/14 - ZBR 2016, 62 <65> und vom 30. Oktober 2015 - 1 B 813/15 -). Sie verlangt indes nicht zwingend, dass die Beurteilung von zwei formal zu Beurteilern bestellten Personen "erstellt" wird.

36 Stellung und Inhalt der erforderlichen Mitwirkung der an der dienstlichen Beurteilung beteiligten Personen müssen daher durch den Regelungszusammenhang sowie Sinn und Zweck der Vorgabe ermittelt werden. Danach reicht es aus, wenn die dienstliche Beurteilung von nur einem Beurteiler verantwortet wird, der einen Überblick über die gesamte Vergleichsgruppe besitzt, und eine zweite Person mitwirkt, die über eine unmittelbare Kenntnis von den Leistungen des zu beurteilenden Beamten verfügt und deren Aufgabe darin besteht, dem Beurteiler eine für die Beurteilung hinreichende Sachverhaltskenntnis zu verschaffen.

37 In § 50 Abs. 1 Satz 1 BLV wird ausdrücklich auf das Erfordernis eines einheitlichen Beurteilungsmaßstabs verwiesen, Absatz 2 sieht Richtwertvorgaben für die höchste und die zweithöchste Notenstufe vor. Diese Anforderungen können nur erfüllt werden, wenn das Notenverständnis und die hierfür geltenden Maßstäbe einheitlich für die gesamte Vergleichsgruppe zur Anwendung gebracht werden. Diese Maßstabsverbindlichkeit wird gewährleistet, wenn die dienstlichen Beurteilungen abschließend von einem Beurteiler verantwortet werden, der einen Überblick über die gesamte Vergleichsgruppe besitzt.

38 Die Beurteilung durch einen höheren Vorgesetzten kann aber vor allem bei großen Personalkörpern zur Folge haben, dass der Beurteiler die Leistung der zu beurteilenden Beamten im maßgeblichen Beurteilungszeitraum nicht aus eigener Anschauung kennt. Ein derartiges Beurteilungssystem setzt daher vo-

raus, dass eine zweite Person an der dienstlichen Beurteilung mitwirkt, die dem Beurteiler hinreichende Kenntnis von den Leistungen des konkret zu beurteilenden Beamten verschafft. Die zweite an der dienstlichen Beurteilung mitwirkende Person muss keine förmliche Beurteilerstellung innehaben. Sie muss aber eine hinreichende Tatsachengrundlage für die in der dienstlichen Beurteilung ausgesprochenen Bewertungen gewährleisten. Während der Beurteiler den Beurteilungsmaßstab für die Vergleichsgruppe kennt und sicherstellt, dient die Mitwirkung einer zweiten Person der Gewährleistung einer hinreichenden Sachkenntnis von Leistung und Person des zu beurteilenden Beamten (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 14. Juni 2012 - 6 S 53.11 - juris Rn. 16 und vom 29. April 2016 - 7 S 3.16 - juris Rn. 15).

39 b) Diesen Anforderungen entspricht das Beurteilungssystem der Bundesnetzagentur nicht.

40 Wie dargestellt verfügt vielmehr auch der "Berichterstatter" aufgrund der aufgezeigten Defizite des derzeit praktizierten Beurteilungssystems nicht über eine eigene Anschauung von Person und Leistung des zu beurteilenden Beamten. Seine Einbeziehung gewährleistet daher nicht die mit der Mitwirkung einer zweiten Person beabsichtigte Sicherstellung hinreichender Sachverhaltskenntnis von den für die Beurteilung wesentlichen Tatsachen (a.A. OVG Koblenz, Urteil vom 11. März 2016 - 10 A 11019/15 -). Im Fall der Klägerin ist dies (auch) dadurch deutlich geworden, dass die Beklagte auf die konkreten Beanstandungen der Klägerin hin keinerlei Plausibilisierung der Einschätzung des Beurteilers hat geben können.

41 3. Die dienstliche Beurteilung der Klägerin und ihre Zuordnung zur Notenstufe B beruht überdies auf einer unzutreffenden Vergleichsgruppenbildung. Beamte in unterschiedlichen Laufbahnen dürfen nicht in einer Vergleichsgruppe zusammengefasst und damit unterschiedslos in eine Rangfolge gebracht werden.

42 Unbeschadet der Frage, ob das Bundesbeamtengesetz eine Verordnungsermächtigung für die inhaltliche Ausgestaltung der dienstlichen Beurteilung und Richtwertvorgaben für einzelne Noten enthält (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Sep-

tember 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 23), lässt § 50 Abs. 2 Satz 1 BLV i.V.m. Art. 33 Abs. 2 GG jedenfalls nur einen Vergleich von Beamten zu, für die im Wesentlichen gleiche Anforderungen an Eignung, Befähigung und fachliche Leistung gelten. Nur dann können diese Beurteilungskriterien bei den einzelnen Beamten miteinander verglichen und in eine bestimmte Rangfolge nach der Notenskala gebracht werden (BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 - 2 C 34.04 - BVerwGE 124, 356 <361>).

43 Für Beamte aus unterschiedlichen Laufbahnen ist diese Vergleichbarkeit nicht gewährleistet. Ausreichend identische Leistungsanforderungen für die Annahme einer hinreichend homogenen Gruppe sind nach der ständigen Rechtsprechung des Senats vielmehr nur für Beamte "derselben Laufbahn und desselben Statusamtes" gegeben (BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 - 2 C 34.04 - BVerwGE 124, 356 <361>). Wie etwa die unter Nr. 1 der dienstlichen Beurteilung zu bewertende Fachkenntnis von Beamten aus dem technischen Verwaltungsdienst mit Angehörigen der nichttechnischen Laufbahn verglichen und in Bezug gesetzt werden könnte, ist nicht ersichtlich. Die von der Beklagten offenbar unterschiedslos am Maßstab der Anforderungen des Dienstpostens orientierte Bewertung lässt die unterschiedliche Vor- und Ausbildung der Beamten aus unterschiedlichen Laufbahnen unberücksichtigt und verlässt damit den Maßstab des Statusamts (vgl. § 50 Abs. 1 Satz 1 BLV n.F. sowie BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 49 Rn. 28).

44 Der Revision ist zwar zuzugeben, dass § 50 Abs. 2 Satz 1 BLV nach seinem Wortlaut nur auf die Besoldungsgruppe Bezug nimmt. Die Zugehörigkeit zu derselben Laufbahn muss im Regelungskontext der Bundeslaufbahnverordnung, deren maßgeblicher Inhalt gerade die Unterschiedlichkeit der Laufbahnen und ihre Ausdifferenzierung ist, jedoch als selbstverständlich vorausgesetzt und mitgedacht verstanden werden.

45 Die Vorstellung, dass nur Beamte derselben Laufbahn miteinander vergleichbar sind, stellt den grundlegenden Inhalt des Laufbahnprinzips dar, das als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums i.S.v. Art. 33 Abs. 5 GG anerkannt ist (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 17 Januar 2017 - 2 BvL 1/10 - NVwZ

2017, 392 Rn. 21 m.w.N.). In einer Laufbahn werden alle Ämter derselben Fachrichtung zusammengefasst, die die gleiche Vor- und Ausbildung erfordern (vgl. bereits den früheren § 11 Abs. 1 BRRG vom 1. Juli 1957, BGBl. I S. 667). Nach § 16 Abs. 1 BBG in der nunmehr geltenden Fassung des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) umfasst eine Laufbahn alle Ämter, die verwandte und gleichwertige Vor- und Ausbildungen voraussetzen. Beamte derselben Laufbahn sind daher - auch und ungeachtet jüngerer Entscheidungen des Verordnungsgebers zur Zusammenlegung verschiedener Laufbahnen - grundsätzlich vergleichbar. Sie werden im Eingangsamt ihrer Laufbahn eingestellt (§ 20 Satz 1 BBG) und steigen - im Falle der Bewährung - in dieser Laufbahn kontinuierlich auf (§ 22 Abs. 3 BBG; vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Juni 2013 - 2 VR 1.13 - BVerwGE 147, 20 Rn. 28). Beamte derselben Laufbahn und derselben Besoldungsgruppe konkurrieren daher um Beförderungsämter (und Beförderungsdienstposten, vgl. § 22 Abs. 2 BBG). Diese Beamten sind die maßgebliche Gruppe für einen Leistungsvergleich, weil sie auch in einem Auswahlverfahren potentiell miteinander in Beziehung gesetzt und verglichen werden müssen. Diesen Schritt nimmt die dienstliche Beurteilung vorweg (vgl. § 22 Abs. 1 Satz 2 BBG).

46 Da die Einordnung in vorgegebene Quoten oder Richtwerte der Klärung einer Wettbewerbssituation dient, muss die Vergleichsgruppe aus Beschäftigten bestehen, die potentiell in einer Konkurrenzsituation zueinander stehen. Dies ist bei Beamten aus unterschiedlichen Laufbahnen grundsätzlich nicht der Fall. Das bei einer Beförderung zu vergebende Statusamt wird nicht nur durch die Amtsbezeichnung und das ihm vom Besoldungsgesetzgeber zugewiesene Endgrundgehalt, sondern auch durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Laufbahn oder Laufbahngruppe bestimmt (BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2012 - 2 BvL 4/09 - BVerfGE 130, 52 <69>; BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2006 - 2 C 26.05 - BVerwGE 126, 182 <183 f.>). Eine unmittelbare Konkurrenz ist daher nur im Fall des Laufbahnwechsels möglich. Dementsprechend gehörten auch alle ausgewählten Konkurrenten der Klägerin im Beförderungsverfahren, das Gegenstand des Beschlusses des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 25. Februar 2016 - 4 S 2060/15 - war, derselben Laufbahn an.

47 Die Beklagte hätte daher für die vorgenommene Richtwertbildung die Beamten des technischen Verwaltungsdienstes und diejenigen der nichttechnischen Laufbahn unterscheiden müssen.

48 4. Die von der Beklagten vorgenommene Einbeziehung von Angestellten in die Richtwertbetrachtungen ist dagegen mit höherrangigem Recht vereinbar.

49 Nach § 1 BLV gilt die Verordnung grundsätzlich nur für Beamte (des Bundes), auch die Richtwertvorgabe in § 50 Abs. 2 Satz 1 BLV nimmt schon nach ihrem Wortlaut nur auf Beamte Bezug. Die Einbeziehung von Angestellten oder Tarifbeschäftigten ist danach nicht geboten.

50 Die durch § 50 Abs. 2 Satz 1 BLV vorgegebene Regelung steht einer Einbeziehung von Angestellten aber auch nicht entgegen. Wie das Berufungsgericht zutreffend annimmt, sind durch § 50 Abs. 2 Satz 1 BLV nur Höchstgrenzen definiert. Mit der Vorgabe derartiger Richtwerte ist der für Spitzennoten gewollte Maßstab verdeutlicht worden (BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 - 2 C 34.04 - BVerwGE 124, 356 <360>). Hiermit soll einer "inflationären" Vergabe hoher Notenstufen vorgebeugt werden, um hinreichend differenzierte dienstliche Beurteilungen sicherzustellen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Juli 2003 - 2 BvR 311/03 - BVerfGK 1, 292 <297>). Die Vorschrift enthält dagegen keine Bestimmung über einen einzuhaltenden Mindestanteil, sodass der Dienstherr grundsätzlich nicht daran gehindert ist, mit seiner Notenvergabe unterhalb der normierten Höchstgrenzen zu verbleiben (BVerwG, Urteil vom 11. November 2008 - 2 A 7.07 - Buchholz 232.1 § 41a BLV Nr. 2 Rn. 14).

51 Die Einhaltung der Höchstgrenzen kann bei einer Einbeziehung von Angestellten indes nicht tangiert werden. Selbst bei einer isolierten Betrachtung der Beamten führt die Einbeziehung von Angestellten im Gegenteil allenfalls dazu, dass der Beamtenteil in der jeweiligen Quote geringer wird. Die in der Bundeslaufbahnverordnung angeordnete Regelung wird durch die Einbeziehung von Angestellten daher nicht beeinträchtigt.

52 Durch die Einbeziehung der Angestellten wird aber die Vergleichbarkeit der Beurteilungen dieser Gruppe von Bediensteten mit den dienstlichen Beurteilungen der Beamten sichergestellt. Dies ist bei einer Behörde wie der Bundesnetzagentur, bei der nachfolgend Konkurrenzsituationen zwischen Beamten und Angestellten auftreten, von erheblichem Nutzen. Denn bei diesen Auswahlverfahren muss eine Vergleichbarkeit der den Bewerbungen zugrunde liegenden Beurteilungen hergestellt werden (OVG Münster, Beschluss vom 16. Februar 2006 - 6 B 2069/05 - ZBR 2006, 309 <310>).

53 Es ist dabei Sache des Dienstherrn, einen ermessens- und beurteilungsfehlerfreien Vergleich der Bewerber im Auswahlverfahren zu ermöglichen und damit Aussagen aus Beurteilungen, die auf unterschiedlichen Beurteilungsmaßstäben beruhen, miteinander "kompatibel" zu machen (BVerfG, Beschluss vom 9. August 2016 - 2 BvR 1287/16 - NVwZ 2017, 46 Rn. 85; BVerwG, Urteil vom 21. August 2003 - 2 C 14.02 - BVerwGE 118, 370 <379>; VGH Kassel, Beschluss vom 14. Juli 2016 - 1 B 1419/16 - NVwZ 2016, 1424 Rn. 13; zu den dabei auftretenden Schwierigkeiten anschaulich Lorse, ZBR 2016, 361). Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn der Dienstherr diese Vergleichbarkeit durch eine Einbeziehung der Angestellten in das Regelbeurteilungssystem herzustellen sucht. Damit ist sichergestellt, dass die Beamten und Angestellten der Behörde nach einheitlichen Beurteilungsmaßstäben und im gleichen Verfahren beurteilt werden.

54 Die Einbeziehung von Angestellten in das Beurteilungssystem begegnet auch keinen sonstigen Bedenken. Auch für Angestellte dürfen formalisierte Regelbeurteilungen erstellt werden (BAG, Urteil vom 18. November 2008 - 9 AZR 865/07 - BAGE 128, 299 Rn. 15); die Gleichstellung von Angestellten und Beamten in Beurteilungsrichtlinien ist ebenfalls nicht zu beanstanden (BAG, Urteil vom 24. Januar 2007 - 4 AZR 629/06 - BAGE 121, 91 Rn. 44).

55 Aus dem Erfordernis der Einhaltung gleicher Maßstäbe folgt allerdings auch, dass für diese Binnenbeurteilungen der in der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung zu Arbeitszeugnissen - die für eine Verwendung außerhalb des Bereichs

des bisherigen Arbeitgebers bestimmt sind - entwickelte "Wohlwollensgrundsatz" keine Anwendung finden kann.

56 Die Einbeziehung von Angestellten in das System der Regelbeurteilung einschließlich der Richtwertvorgabe ist daher eine sachgerechte Vorgehensweise, um die Vergleichbarkeit der dienstlichen Beurteilungen in künftigen Auswahlverfahren sicherzustellen. Sie verstößt weder gegen § 50 Abs. 2 Satz 1 BLV noch gegen sonstige Rechtsnormen. Dabei kann offenbleiben, wie weit die Regelungsmöglichkeit von Beurteilungsrichtlinien im Wege von Dienstvereinbarungen reicht (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. April 1959 - 2 BvF 2/58 - BVerfGE 9, 268 <283> zur Unzulässigkeit solcher Vereinbarungen, soweit die Ausübung von Personalhoheit betroffen ist). Durch Dienstvereinbarung kann jedenfalls nur die Organisationsgewalt des Dienstherrn eingeschränkt werden (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2008 - 2 C 31.06 - BVerwGE 130, 201 Rn. 20; vgl. auch Beschluss vom 18. Februar 2013 - 2 B 51.12 - NVwZ 2013, 797 Rn. 16). Ebenso wenig wie Organisationsakten des Dienstherrn Rechtsnormqualität zukommt, kann dies für Dienstvereinbarungen gelten. Prüfungsmaßstab der gerichtlichen Kontrolle ist deshalb nur die durch Art. 3 Abs. 1 GG verbürgte Gleichbehandlung in der Verwaltungspraxis.

57 5. Die dienstliche Beurteilung der Klägerin ist schließlich rechtswidrig, weil sie keine Begründung des Gesamturteils enthält.

58 Das Gesamturteil einer im sog. Ankreuzverfahren erstellten dienstlichen Beurteilung bedarf in der Regel einer Begründung (a). Diese ist hier trotz der in den Beförderungsgrundsätzen der Beklagten enthaltenen Vorgaben zur Vergabe der Gesamtbeurteilungsnote eines herausgehobenen B (B+) nicht entbehrlich (b). Die Begründung des Gesamturteils ist ein materieller Bestandteil der dienstlichen Beurteilung selbst und kann daher im gerichtlichen Verfahren nicht nachgeholt werden (c).

59 a) Die dienstliche Beurteilung eines Beamten ist zu begründen (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 12).

60 Nach § 21 Satz 1 BBG sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten regelmäßig zu beurteilen. Die dienstliche Beurteilung schließt gemäß § 49 Abs. 3 Satz 1 BLV mit einem Gesamturteil, das nach einem einheitlichen Beurteilungsmaßstab unter Berücksichtigung der Anforderungen des Amtes zu bilden ist. Einzelheiten des Beurteilungsverfahrens sind nicht normativ vorgegeben, hierzu verweist die Bundeslaufbahnverordnung auf die von der obersten Dienstbehörde - oder einer von dieser ermächtigten Behörde - erlassenen Beurteilungsrichtlinien (§ 50 Abs. 1 Satz 2 und 3 BLV).

61 Der Dienstherr kann das Beurteilungssystem demnach grundsätzlich nach seinen Vorstellungen und den Erfordernissen seines Geschäftsbereichs gestalten. Diese Befugnis umfasst auch die Aufstellung einer Notenskala und die Festlegung, welcher Begriffsinhalt den einzelnen Notenbezeichnungen zukommt. Der Dienstherr hat damit auch die Möglichkeit, die Gesamtnote einer dienstlichen Beurteilung durch eine Zahl auszudrücken (BVerwG, Beschluss vom 31. Januar 1994 - 2 B 5.94 - Buchholz 232.1 § 40 BLV Nr. 16).

62 Sieht das Beurteilungssystem - wie hier - ein solches sog. Ankreuzverfahren für vorgegebene Einzelbewertungen vor, bedarf das Gesamturteil der dienstlichen Beurteilung in der Regel einer Begründung (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 30 ff.).

63 Gesamturteil und Einzelbewertungen einer dienstlichen Beurteilung müssen nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in dem Sinne miteinander übereinstimmen, dass sich das Gesamturteil nachvollziehbar und plausibel aus den Einzelbewertungen herleiten lässt. Das abschließende Gesamturteil ist durch eine Würdigung, Gewichtung und Abwägung der einzelnen bestenauswahlbezogenen Gesichtspunkte zu bilden. Diese Gewichtung bedarf schon deshalb einer Begründung, weil nur so die Einhaltung gleicher Maßstäbe gewährleistet, das Gesamturteil nachvollzogen und einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden kann. Dies gilt insbesondere, wenn die in der dienstlichen Beurteilung ausgewiesenen Einzelmerkmale im Ankreuzverfahren erstellt worden sind und die Bildung des Gesamturteils so einer zusammenfassenden Wertung bedarf (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C

27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 32 f.; Beschluss vom 21. Dezember 2016 - 2 VR 1.16 - NVwZ 2017, 475 Rn. 39 f.). Erst durch die Ausführungen einer textlichen Begründung wird erkennbar, wie das Gesamturteil aus den Einzelbewertungen hergeleitet und welches Gewicht den einzelnen bestenauswahlbezogenen Gesichtspunkten gegeben worden ist.

64 Die Anforderungen an die Begründung für das Gesamturteil sind dabei umso geringer, je einheitlicher das Leistungsbild bei den Einzelbewertungen ist. Gänzlich entbehrlich ist eine Begründung für das Gesamturteil jedoch nur dann, wenn im konkreten Fall eine andere Note nicht in Betracht kommt, weil sich die vergebene Note - vergleichbar einer Ermessensreduzierung auf Null - geradezu aufdrängt (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 37).

65 Klarstellend und zur Abgrenzung von anderen Fallkonstellationen sei betont, dass das Erfordernis der Begründung des Gesamturteils in der Rechtsprechung des Senats für dienstliche Beurteilungen entwickelt wurde, die im Ankreuzverfahren erstellt werden. Nicht davon erfasst sind daher dienstliche Beurteilungen, die sich in einem individuell erstellten Text (Fließtext) zu Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung des zu Beurteilenden verhalten und bei denen sich schon aus diesen textlichen Ausführungen sowohl das Gewicht ergibt, das den jeweiligen Einzelaussagen beigemessen wird, als auch hinreichend deutlich wird, wie das Gesamturteil aus ihnen hergeleitet wurde.

66 b) Eine Konstellation, in der die Begründung des Gesamturteils ausnahmsweise entbehrlich wäre, scheidet im Fall der Klägerin angesichts der uneinheitlichen Notenvergabe in den Einzelmerkmalen ihrer dienstlichen Beurteilung aus.

67 Anderes folgt auch nicht aus den Vorgaben der "Beförderungsgrundsätze" der Beklagten, obwohl bei deren Anwendung eine bessere Gesamtbeurteilung der Klägerin nicht möglich wäre. Wie das Berufungsgericht zutreffend ausgeführt hat, führt das dort niedergelegte Modell im Ergebnis dazu, dass die Gesamtbeurteilung nach rein arithmetischen Methoden ermittelt wird.

68 Nach diesen Beförderungsgrundätzen kann als Gesamtbeurteilungsnote nur dann ein herausgehobenes B (B+) ausgewiesen werden, wenn die fünf Bewertungsbereiche: Fachkenntnisse, Arbeitsqualität und -menge, Arbeitsweise, Allgemeine Eignungsmerkmale, Zusammenarbeit und soziales Verhalten dreimal einem A entsprechen und keiner der Bereiche einem C entspricht. Für diese Ermittlung sind die in den Bewertungsbereichen erzielten Einzelnoten durch "kaufmännische Rundung" auf eine Bewertungsstufe festzulegen.

69 Die Festlegung, welches Gewicht den einzelnen in der dienstlichen Beurteilung vorgesehenen Merkmalen beigemessen werden soll, kann zwar auch vorab und generell in den Beurteilungsrichtlinien getroffen werden. Hierdurch wird die Einhaltung gleicher Maßstäbe gewährleistet. Ein Dienstherr kann etwa vorgeben, dass die Bewertung in einem bestimmten Beurteilungsbereich oder in einem Einzelmerkmal zu einem bestimmten Prozentsatz oder mit einem bestimmten Faktor im Vergleich zu anderen Einzelmerkmalen in die Gesamturteilsbildung einfließen soll. Ein derartiges Gewichtungsmodell liegt insbesondere nahe, wenn eine Vielzahl von Kriterien zur Bewertung gestellt wird, die nicht gleichrangig für eine sachgerechte Gesamtbeurteilung berücksichtigt werden dürfen.

70 Auch ein derartiges Gewichtungssystem muss aber eine sachgerechte und hinreichend aussagekräftige Einordnung der Leistungen des beurteilten Beamten ermöglichen. Die dem Dienstherrn eingeräumte Beurteilungsermächtigung kann nicht schrankenlos und ohne Rückbindung an ihren Zweck ausgeübt werden, sie ist maßgeblich an den vorgegebenen Kriterien der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung zu orientieren (§ 21 Satz 1 BBG).

71 Da es bei der dienstlichen Beurteilung um die Bewertung individueller Leistungen geht, muss dem Beurteiler schließlich auch die Möglichkeit einer eigenständigen Gesamtbetrachtung verbleiben. Ein reiner Zahlenschematismus ist zu vermeiden. Die Möglichkeit der generellen Gewichtung der Bedeutung der einzelnen Beurteilungskriterien entbindet den Beurteiler nicht von der Verantwortung im jeweiligen Beurteilungsfall zu einem insgesamt zutreffenden Gesamturteil zu kommen. Deshalb muss das Beurteilungssystem ihm die Möglich-

keit belassen, ein vom rechnerischen Ergebnis der - ggf. gewichteten - Einzelbewertungen abweichendes Gesamturteil zu vergeben.

72 Das von der Beklagten vorgesehene Pauschalierungssystem kaufmännischer Rundungen entspricht dem offenkundig nicht. Es lässt eine hinreichende Differenzierung deutlich unterschiedlicher Leistungen und damit den bezweckten Vergleich der Beamten nicht mehr zu. Den genannten - außerhalb der die Beurteilung regelnden Dienstvereinbarungen niedergelegten - Beförderungsgrundsätzen kann auch nicht die generelle Einordnung und Gewichtung der Bedeutung einzelner Beurteilungskriterien entnommen werden. Eine Grundsatzentscheidung hierzu, dass etwa das Merkmal "Informationsverhalten" mit höherem Gewicht in die dienstliche Beurteilung einzustellen sein sollte als das Merkmal "Leistungsbereitschaft" (das wiederum nicht höher bewertet wäre als das Kriterium "Flexibilität und Kreativität"), dürfte mit ihnen nicht verbunden gewesen sein.

73 c) Die Nachholung einer danach erforderlichen Begründung des Gesamturteils einer im Ankreuzverfahren erstellten dienstlichen Beurteilung im gerichtlichen Verfahren ist nicht möglich.

74 Die Begründung des Gesamturteils hat schon in der dienstlichen Beurteilung selbst zu erfolgen (BVerwG, Beschluss vom 21. Dezember 2016 - 2 VR 1.16 - NVwZ 2017, 475 Rn. 41). Sie ist materieller Bestandteil der dienstlichen Beurteilung (BVerwG, Urteil vom 2. März 2017 - 2 C 51.16 - Rn. 17 ff.).

75 Die nachträgliche Plausibilisierung eines bereits vergebenen Gesamturteils verfehlte auch den Sinn, das Gesamturteil durch eine abschließende Würdigung, Gewichtung und Abwägung der einzelnen bestenauswahlbezogenen Gesichtspunkte zu bilden. Die Begründungspflicht für das Gesamturteil einer dienstlichen Beurteilung bei uneinheitlichem Leistungsbild zielt auf die Herstellung einer materiell richtigen Entscheidung und nicht auf ihre Darstellung (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. - BVerfGE 139, 64 Rn. 130 zur Begründungspflicht bei der Festsetzung der Alimentation). Dies kann durch eine nachträgliche Begründung nicht erreicht werden. Für eine Nachholung der Be-

gründung des Gesamturteils einer dienstlichen Beurteilung ist - anders als bei der nach wie vor möglichen nachträglichen Plausibilisierung der Einzelnoten - wegen ihrer Funktion der Herstellung einer materiell richtigen Entscheidung kein Raum (vgl. hierzu auch BVerwG, Urteil vom 30. Mai 2013 - 2 C 68.11 - BVerwGE 146, 347 Rn. 21).

76 Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Auswahlverfahren, nach der die Gründe einer Auswahlentscheidung nicht erstmals im verwaltungsgerichtlichen Verfahren dargelegt werden dürfen (BVerfG, Beschluss vom 9. Juli 2007 - 2 BvR 206/07 - BVerfGK 11, 398 <402 f.>). Da die dienstliche Beurteilung die maßgebliche Grundlage für die spätere Auswahlentscheidung darstellt (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 2 C 27.14 - BVerwGE 153, 48 Rn. 31), liegt es nahe, diese Erwägungen auch auf die Gründe der Gesamturteilsbildung zu übertragen.

77 Schließlich kann die Einheitlichkeit und gleiche Anwendung der den dienstlichen Beurteilungen zugrunde liegenden Maßstäbe nur dann hinreichend gewährleistet und ggf. gerichtlich überprüft werden, wenn diese in der dienstlichen Beurteilung offen- und niedergelegt sind. Andernfalls besteht das naheliegende Risiko, dass jeweils nachträglich ein "passendes" Kriterium für denjenigen Beamten nachgeschoben wird, der ein Rechtsmittel eingelegt hat.

78 6. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Domgörgen Dr. von der Weiden Dr. Hartung

Dr. Kenntner Dr. Günther

B e s c h l u s s

vom 2. März 2017

Der Streitwert für das Revisionsverfahren wird auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG).

Domgörgen Dr. Kenntner Dr. Günther