

Kirchengericht: Kirchengerichtshof der EKD - Verwaltungssenat
Entscheidungsform: Urteil (rechtskräftig)
Datum: 23.01.2012
Aktenzeichen: KGH 0135/16-2011
Rechtsgrundlagen: Nr. 4.2 der Richtlinien für die dienstliche Beurteilung der Lehrkräfte sowie der Leiterinnen und Leiter an öffentlichen Schulen und Studienseminaren
Vorinstanzen: Verwaltungskammer (VK 8/08)
Die erstinstanzliche Entscheidung lässt sich online über den Link VK 8/08 aufrufen.

Leitsatz:

Der Zeitraum, auf den sich eine dienstliche Beurteilung bezieht, muss der Beurteilung - notfalls im Zusammenhang mit dem übrigen Personalakteninhalt - eindeutig zu entnehmen sein.

Tenor:

Das Urteil der Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche von Westfalen vom 16. April 2010 wird geändert:

Die dienstliche Beurteilung des Landeskirchenamtes Bielefeld vom 20. Oktober 2008 in der Fassung des Widerspruchsbescheides der Kirchenleitung der Beklagten vom 18. Dezember 2009 wird aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des erst- und zweitinstanzlichen Verfahrens.

Gründe:

I. Der Kläger wendet sich gegen eine ihm von der Beklagten erteilte dienstliche Beurteilung.

Der Kläger ist Studienrat im Kirchendienst der Beklagten und unterrichtete seit dem Schuljahr 1997/98 an einer Schule die Fächer Mathematik, Physik und Informatik in den Sekundarstufen I und II. Anfang 2008 teilte die Schulleiterin der Beklagten mit, dass sich wieder einmal die Beschwerden über die unzulänglichen Leistungen des Klägers häuften. Seit November 2007 gebe es massive Schüler- und Elternproteste. Der Kläger gehe nicht wertschätzend mit den Schülerinnen und Schülern um. Er erzeuge ein Klima der Angst, verhalte sich aufbrausend und wenig selbstdiszipliniert. Er zeige fachliche Defizite, u.a. verrechne er sich häufig an der Tafel und wisse die Lösungen einzelner Aufgaben nicht.

Der Kläger bestritt in einer schriftlichen Stellungnahme vom 10. April 2008 sämtliche gegen ihn erhobenen Vorwürfe. Daraufhin führte der Schuldezernent der Beklagten am 17. April 2008 gemeinsam mit dem Fachdezernenten für Mathematik der Bezirksregierung

zwei Unterrichtsbesuche im Fach Mathematik durch, die dem Kläger am 14. April 2008 mündlich durch die Schulleiterin angekündigt worden waren. Nachdem aus der Sicht des Schuldezernenten der Beklagten und des Fachdezernenten der Bezirksregierung durch den Unterrichtsbesuch erhebliche Defizite festgestellt worden waren, kündigte der Schuldezernent dem Kläger in einem weiteren, später schriftlich bestätigten Gespräch am 24. April 2008 weitere Unterrichtsbesuche durch die Schulleitung, die Erstellung eines Leistungsberichts durch die Schulleiterin und die Erteilung einer dienstlichen Beurteilung durch den Dezernenten zur Feststellung der dienstlichen Eignung des Klägers an. Am 27. Mai 2008 erfolgte ein Unterrichtsbesuch im Fach Informatik. Am 30. Mai 2008 kündigte die Schulleiterin dem Kläger mündlich an, der Unterrichtsbesuch im Zusammenhang mit der Erstellung der dienstlichen Beurteilung werde am 10. Juni 2008 durch den Schuldezernenten unter Beteiligung des Fachberaters der Bezirksregierung stattfinden. Der Termin wurde dann nach Vorlage einer Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung seitens des Klägers und erneuter Ankündigung am 28. August 2008 in den Fächern Physik und Mathematik durchgeführt. Zuvor hatte die Schulleiterin dem Kläger am 15. August 2008 einen unter diesem Datum erstellten Leistungsbericht übergeben, der sich auf den Zeitraum 2001 bis 2008 bezieht.

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2008 übersandte die Beklagte dem Kläger eine von demselben Tag datierende dienstliche Beurteilung mit dem Gesamturteil: "Die Leistungen entsprechen den Anforderungen nicht". Wegen der Einzelheiten wird auf die Beurteilung einschließlich der beigelegten fachlichen Stellungnahme verwiesen. In dem Übersendungsschreiben der dienstlichen Beurteilung führte die Beklagte aus, dass das Ergebnis der dienstlichen Beurteilung schulaufsichtliche Maßnahmen mit dem Ziel der Verbesserung der Unterrichtsqualität notwendig mache.

Unter dem 14. November 2008 übersandte der Kläger der Beklagten eine Gegenäußerung zur dienstlichen Beurteilung, mit der er u.a. verschiedene aus seiner Sicht vorliegende Verfahrensfehler rügte. Die in Ziffer 2.2. Absatz 2 der Richtlinien für die dienstliche Beurteilung der Lehrkräfte sowie der Leiterinnen und Leiter an öffentlichen Schulen und Studienseminaren (RdErl. d. Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder vom 2. Januar 2003 - 122-1.18.07.03-15026/02) genannte Zehntagesfrist für die Vorankündigung von Unterrichtsbesuchen sei nicht eingehalten worden. Der Schuldezernent habe an der Beurteilung nicht mitwirken dürfen, weil er u. a. wegen früherer Konflikte mit dem Kläger befangen sei.

Der Kläger hat jeweils mit Schreiben vom 24. November 2008 Widerspruch gegen die Beurteilung vom 20. Oktober 2008 und Klage bei der Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche von Westfalen erhoben. Mit Widerspruchsbescheid vom 18. Dezember 2009 hat die Kirchenleitung der Beklagten den Widerspruch des Klägers als unbegründet zurückgewiesen und zur Begründung u.a. ausgeführt, dass sich Ziffer 2.2 der Richtlinien ausschließlich auf Unterrichtsbesuche beziehe, die der Vorbereitung einer Beurteilung

dienten, nicht auf Unterrichtsbesuche allgemein. Die Unterrichtsbesuche, die auch im Leistungsbericht der Schulleiterin vom 15. August 2008 aufgeführt seien, hätten nicht unmittelbar der Vorbereitung der dienstlichen Beurteilung gedient. Der Schuldezernent sei auch nicht befangen. Die Beurteilung und das Verfahren gäben hierfür keine Anhaltspunkte. Die Beklagte ist der Klage entgegengetreten.

Die Verwaltungskammer hat die Klage durch Urteil vom 16. April 2010 abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Dienstliche Beurteilungen seien nur beschränkt, u. a. hinsichtlich des Verfahrens, überprüfbar. Nach Ziffer 2.2 Absatz 2 der erwähnten Richtlinien seien Unterrichtsbesuche, die der Vorbereitung einer Beurteilung dienten, rechtzeitig, mindestens zehn Tage vorher, anzukündigen. Hierunter falle nur der rechtzeitig angekündigte Unterrichtsbesuch vom 28. August 2008, nicht aber derjenige vom 17. April 2008, da dem Kläger erst danach die dienstliche Beurteilung angekündigt worden sei. Ihm sei in Bezug auf die Beurteilung auch in ausreichendem Maße rechtliches Gehör gewährt worden. Dass der Schuldezernent nach dem Unterrichtsbesuch am 28. August 2008 ein sog. Nachgespräch nur für eine Stunde geführt habe, führe nicht zu einer Verletzung des rechtlichen Gehörs des Klägers. Auch sei unerheblich, dass dem Kläger nicht das Original einer Schülerbeschwerde zur Einsicht überlassen worden sei. Weiter sei der Schuldezernent nicht wegen (tatsächlicher) Befangenheit - eine bloße Besorgnis der Befangenheit genüge insoweit nicht - an der Erstellung der dienstlichen Beurteilung gehindert gewesen. Die Beurteilung sei auch materiell-rechtlich rechtmäßig. Die Beklagte sei nicht von einem unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalt ausgegangen. Auch könne nicht festgestellt werden, dass sie bei der Beurteilung allgemeine Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt habe.

Der Kläger hat gegen dieses Urteil Revision eingelegt. Er rügt die Verletzung materiellen und formellen Rechts und macht zunächst geltend, der Tatbestand des erstinstanzlichen Urteils sei in wesentlichen Teilen unrichtig und verletze ihn in seinen Rechten. Weiter habe die Verwaltungskammer Ziffer 2.2 Absatz 2 der erwähnten Richtlinien rechtsfehlerhaft ausgelegt. Auch die Unterrichtsbesuche am 17. April und 27. Mai 2008 hätten rein tatsächlich als Grundlage der dienstlichen Beurteilung gedient. Weiter sei hinsichtlich des in Ziffer 5.1 der Richtlinien vorgesehenen Gesprächs nach Unterrichtsbesuchen sein Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden. Darüber hinaus begründe die am 19. April 2008 in Anwesenheit u.a. der Schulleiterin gemachte und - auf Rückfrage wiederholte - Äußerung des Schuldezernenten, er, der Kläger, sei "ein dauerhaft schlechter Lehrer", die Besorgnis der Befangenheit, die insoweit ausreiche. Das in der dienstlichen Beurteilung enthaltene Gesamturteil sei selbst bei ansonsten zutreffender Ermittlung der Beurteilungsgrundlagen nicht angemessen, da es auch bei Anlegung strengster Kriterien angesichts der tatsächlichen Leistungen des Klägers nicht zu vertreten sei.

Der Kläger beantragt,

das Urteil der Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche von Westfalen vom 16. April 2010 zu ändern und die dienstliche Beurteilung des Landeskirchenamtes Bielefeld vom 20. Oktober 2008 in Gestalt des Widerspruchsbescheides der Kirchenleitung der Beklagten vom 18. Dezember 2009 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Sie tritt der Revision entgegen und verteidigt das angegriffene Urteil.

II. Die Revision des Klägers ist begründet. Das Urteil der Verwaltungskammer kann keinen Bestand haben, da es auf einem Verstoß gegen den zwingenden Rechtsgrundsatz beruht, dass der Beurteilungszeitraum aus einer dienstlichen Beurteilung - notfalls im Zusammenhang mit dem übrigen Personalakteninhalt - eindeutig zu entnehmen sein muss.

Allerdings ist die Verwaltungskammer im erstinstanzlichen Urteil (S. 8) zutreffend davon ausgegangen, dass dienstliche Beurteilungen gerichtlich nur beschränkt überprüfbar sind. Die Rechtmäßigkeitskontrolle hat sich darauf zu beschränken, ob die Verwaltung den anzuwendenden Begriff oder den gesetzlichen Rahmen, in dem sie sich frei bewegen kann, verkannt hat oder ob sie von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, allgemeingültige Wertmaßstäbe nicht beachtet, sachfremde Erwägungen angestellt oder gegen Verfahrensvorschriften verstoßen hat. Hat der Dienstherr Richtlinien für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen erlassen, sind die Beurteiler an diese Richtlinien hinsichtlich des anzuwendenden Verfahrens und der einzuhaltenden Maßstäbe gebunden (ständige Rechtsprechung, vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2002 - 2 C 31/01 -, NVwZ 2003, 1398; OVG Münster, Urteil vom 7. Juni 2005 - 6 A 3355/03 -, DÖD 2006, 161). Dabei sind die für die Auslegung von Verwaltungsvorschriften maßgebenden allgemeinen Auslegungsgrundsätze zu berücksichtigen, deren Einhaltung gerichtlich überprüft werden kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Februar 1990 - 2 C 13/87 - NVwZ-RR 1990, 619).

Hier sind die Richtlinien für die dienstliche Beurteilung der Lehrkräfte sowie der Leiterinnen und Leiter an öffentlichen Schulen und Studienseminaren (RdErl. d. Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder vom 2. Januar 2003 - 122- 1.18.07.03-15026/02) maßgeblich, die seitens der Beklagten hinsichtlich der Lehrkräfte an den Schulen in ihrer Trägerschaft entsprechend angewendet werden (vgl. Widerspruchsbescheid vom 18. Dezember 2009, S. 3). Die in diesen Richtlinien niedergelegte (antizipierte) Verwaltungspraxis stellt eine Willenserklärung des Richtliniengebers dar (vgl. hierzu und zum Folgenden: BVerwG, Urteil vom 22. Februar 1990 a.a.O.; Kopp/Ramsauer, VwVfG § 40 Rn. 26 ff., 10. Aufl. 2008 jeweils m. weit. Nachw.). Für ihre Auslegung kommt es nach der hier entsprechend anzuwendenden Regel des § 133 BGB deshalb auf den wirklichen Willen des Erklärenden an, nämlich auf den von ihm der Erklärung beigegebenen Sinn und Zweck.

Für die Beurteilung vom 20. Oktober 2008, in der als Anlass die "Überprüfung der dienstlichen Eignung" des Klägers ausdrücklich genannt wurde, ist Ziffer 3.1.6 der Richtlinien

heranzuziehen. Danach sind Lehrerinnen und Lehrer außer in den unter 3.1 genannten übrigen Anlässen "vor einer sonstigen dienstrechtlichen Entscheidung, für die nicht auf eine sichere aktuelle Kenntnis der dienstlichen Leistungen verzichtet werden kann", zu beurteilen. Die Verwaltungskammer hat - insoweit revisionsrechtlich beanstandungsfrei - ausgeführt, aufgrund der Beschwerden über den Unterricht und das Verhalten des Klägers sei die Beklagte danach befugt gewesen, zur Prüfung dienstrechtlicher Maßnahmen eine Beurteilung des Klägers über seine dienstliche Eignung zu erstellen (erstinstanzliches Urteil S. 8).

Nach Ziffer 4.2 der erwähnten Richtlinien muss der Zeitraum, auf den sich die Beurteilung bezieht, aus der Beurteilung erkennbar sein. Diese Regelung ist Ausdruck der für das staatliche Beamtenrecht herrschenden Auffassung, der sich der Verwaltungssenat anschließt. Danach muss der Beurteilungszeitraum aus der dienstlichen Beurteilung - notfalls im Zusammenhang mit dem übrigen Personalakteninhalt - eindeutig zu entnehmen sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Mai 1982 - 2 A 1/81, ZBR 1983, 121 = DöD 1983, 131 und vom 7. Juni 1984 - 2 C 52/82, NJW 1985, 1095 = RiA 1985, 10; Schnellenbach, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und Richter, Loseblattwerk, Stand Oktober 2011, B VI. 2.). Im Sinne dieses zwingenden Rechtsgrundsatzes ist Ziffer 4.2 der Richtlinien auszulegen und anzuwenden. Insoweit handelt es sich um eine Verfahrensvorschrift, deren Beachtung voller gerichtlicher Kontrolle unterliegt. Ohne Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass der Beurteilungszeitraum in Anlage 2 der Richtlinien nicht ausdrücklich erwähnt wird.

Hier ist der Beurteilungszeitraum, welcher der angegriffenen dienstlichen Beurteilung des Klägers vom 20. Oktober 2008 zugrunde liegt, aus dieser Beurteilung - auch unter Berücksichtigung des übrigen Personalakteninhalts - nicht eindeutig zu entnehmen.

Die angegriffene dienstliche Beurteilung enthält keine ausdrücklichen Angaben zum Beurteilungszeitraum. Auch aus dem in der dienstlichen Beurteilung (unter I.2.) als Beurteilungsgrundlage in Bezug genommenen Leistungsbericht der Schulleiterin vom 15. August 2008 kann nicht eindeutig auf den Beurteilungszeitraum geschlossen werden. Im Leistungsbericht wird zwar (unter I.2.) als Berichtszeitraum die Zeitspanne zwischen 2001 bis 2008 angegeben, tatsächlich wertet der Bericht aber nur Unterrichtsbesuche aus, die im Schuljahr 2007/2008 durchgeführt worden sind. Außerdem heißt es im Widerspruchsbescheid (S. 3), dass die im Leistungsbericht aufgelisteten Unterrichtsbesuche nicht unmittelbar der Vorbereitung der dienstlichen Beurteilung dienen, sondern im Rahmen der Verantwortung der Bildungsarbeit der Schule erfolgten und den Zweck hatten, eventuelle Defizite zu erkennen und ggf. Beratungshilfen geben zu können.

Auch aus der dienstlichen Beurteilung kann nichts Abweichendes geschlossen werden. Sie enthält zwar - über den die Unterrichtsstunden Physik und Mathematik vom 28. August 2008 betreffenden Text (S. 2 ff.) hinaus - über weite Strecken (vgl. S. 5 f.) wörtliche Zitate aus dem Leistungsbericht, die Unterrichtsstunden aus dem Schuljahr 2007/2008 betreffen,

z. B.: "Die Besprechung erfolgt ausschließlich in einer Lehrer-Schüler-Interaktion, in der der Fachlehrer die einzelnen Schüleräußerungen kommentiert und enge Impulsfragen stellt" (wörtlich entnommen aus den Angaben im Leistungsbericht unter 4. zur Mathematikstunde vom 16. Januar 2008 in der Klasse 8d). Ferner werden in der dienstlichen Beurteilung (S. 6) Auszüge aus dem Bericht zur Unterrichtsstunde in Informatik vom 27. Mai 2008 als Beleg für das angebliche "Fehlen einer kritischen Reflexion des eigenen Unterrichts" übernommen. Gegen die Annahme, Beurteilungszeitraum sei das Schuljahr 2007/2008, spricht indes der Vortrag des Prozessbevollmächtigten der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat, Beurteilungszeitraum sei das Schuljahr 2008/2009. Dieser Vortrag findet wiederum in den maßgeblichen Unterlagen keine Stütze.

Der maßgebliche Beurteilungszeitraum kann auch unter Berücksichtigung des übrigen Personalakteninhalts nicht eindeutig ermittelt werden. Da die angegriffene Beurteilung mithin rechtswidrig ist und von der Verwaltungskammer zu Unrecht nicht aufgehoben wurde, kann die erstinstanzliche Entscheidung nicht Bestand haben. Es kommt dann auf die weiteren Rügen der Revision nicht an, insbesondere diejenigen, die die Auslegung von Ziffer 2 Absatz 2 der erwähnten Richtlinien sowie die angebliche Äußerung des Schuldzernenten betreffen, der Kläger sei "ein dauerhaft schlechter Lehrer". Es bedarf auch keiner Entscheidung, ob der von dem Prozessbevollmächtigten der Beklagten in der mündlichen Verhandlung angegebene Beurteilungszeitraum - verstanden als Zeitraum vom Beginn des Schuljahres 2008/2009 bis zur Beurteilung vom 20. Oktober 2008 - eine tragfähige Erkenntnisgrundlage geboten hätte (vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 28. Juli 2010 - 1 B 46/10 -).

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 66 Abs. 1 VwGG.UEK, der gemäß § 66 Abs. 1 des Kirchengesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Evangelischen Kirche in Deutschland (Verwaltungsgerichtsgesetz der EKD) vom 10. November 2010 hier noch Anwendung findet. Die am Tag der mündlichen Verhandlung verkündete Entscheidung, dass die Beklagte (nur) die Kosten des Revisionsverfahrens trägt, war wegen offensichtlicher Unrichtigkeit gemäß § 71 VwGG.UEK i.V.m. § 118 Abs. 1 VwGO von Amts wegen zu berichtigen.