

Horizontale Personallenkungsmaßnahmen im Beamtenrecht – Grundsätzliche Überlegungen und die neue Rechtslage nach dem novellierten Bundesbeamtengesetz

Prof. Dr. Timo Hebeler und Julia Knappstein

Mit der Novellierung des Bundesbeamtengesetzes sind neue rechtliche Grundlagen für die Abordnung, Versetzung und Zuweisung von Beamten und mithin für sog. horizontale Personallenkungsmaßnahmen im Stellengefüge geschaffen worden. Der Beitrag stellt diese Neuerungen überblicksartig und zudem vertieft anhand markanter Einzelfragen dar. Ferner werden mit einer grundsätzlichen Sichtweise die verfassungsrechtlichen Grenzen für horizontale Personallenkungsmaßnahmen erörtert.

I. Einleitung

1. Grundfragen von Personallenkungsmaßnahmen

Ein gelungener Personaleinsatz ist ein zentrales Mittel zur bestmöglichen Erledigung der Aufgaben der Verwaltung. Um dies zu erreichen, kommt es darauf an, inwieweit der Dienstherr das Personal flexibel verwenden kann. Daher sind die Versetzung, Abordnung und Umsetzung traditionelle und zugleich zentrale Mittel zur Steuerung des Personaleinsatzes¹. Der Gesetzgeber hat jüngst im Rahmen einer umfassenden Überarbeitung des Beamtenrechts u. a. die Vorschriften über diese horizontalen Lenkungsmaßnahmen der Beamten modifiziert. Aus dem Gesamtzusammenhang der Gesetzesmaterialien ergibt sich rudimentär das übergeordnete Ziel, mehr Flexibilität und Mobilität beim Personaleinsatz zu ermöglichen, d. h. die Personalverschiebungsmöglichkeiten im Stellengefüge zu erweitern und zu modernisieren².

Der Gesetzgeber und die Verwaltung, die von den entsprechenden beamtenrechtlichen Gesetzesbestimmungen Gebrauch machen möchte, müssen bei horizontalen Personallenkungsmaßnahmen unterschiedliche, ggf. einander konfligierende Interessen zum Ausgleich bringen. Auf der einen Seite steht das dienstherrnseitige Interesse, den – gemessen an seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung – richtigen Amtswalter mit dem richtigen Dienstposten zu betrauen. Bei dieser Sichtweise dient die Personallenkung der Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung einschließlich der Bewältigung etwaiger Aufgaben- und Organisationsänderungen. Zudem unterstützt ein solchermaßen optimierter Personaleinsatz rechtsstaatliches, weil gesetzeskonformes Verwaltungshandeln³. Hinzu tritt in jüngerer Vergangenheit ein immer stärker ökonomisiertes Denken: Ein flexibler und aus Dienstherrnsicht bestmöglicher Personaleinsatz soll eine möglichst kostengünstige Verwaltungsaufgabenerfüllung ermöglichen und gewährleisten⁴. Auf der anderen Seite stehen die individuellen Interessen des Beamten. Er kann durch eine ihn betreffende Personallenkungsmaßnahme, mit der z. B. ein Wechsel

seines Dienstortes einhergeht, auch in seinem Privatleben betroffen werden und dies als Belastung empfinden, wenn lange Pendelzeiten oder ein unerwünschter Wohnortwechsel die Folge sind; dann stehen sich Dienstherrn- und Beamteninteressen einander gegenüber. Der Beamte kann allerdings einen Ortswechsel seines Dienstpostens (auch im Hinblick auf seine private Lebenssituation) befürworten – dann gibt es den beschriebenen Interessenkonflikt nicht.

Schon diese grundsätzlichen Überlegungen zeigen, dass horizontale Personallenkungsmaßnahmen komplexe Fragestellungen aufwerfen können und zwar nicht nur die Frage nach ihrer rechtlichen Zulässigkeit, sondern auch jenseits davon die Frage danach, welche funktionalen bzw. dysfunktionalen Wirkungen Personallenkungsmaßnahmen als Personalführungsinstrumentarium haben.

2. Gang der Darstellung

Im Folgenden soll vor allem folgenden Fragestellungen näher nachgegangen werden: Welche rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen, Grenzen gibt es für den Dienstherrn, horizontale Personallenkungsmaßnahmen flexibel auszugestalten (dazu III.)? Welche Zielsetzungen hat der Beamtengesetzgeber in der jüngsten Vergangenheit im Hinblick auf die Personallenkungstatbestände im novellierten Bundesbeamtengesetz verfolgt? Wie sind dort die Personallenkungstatbestände ausgestaltet (dazu insgesamt IV.)? Zuvor soll aber in aller Kürze die im Zuge der Föderalismusreform veränderte kompetenzrechtliche Ausgangslage und dessen Gebrauchtmachen durch den Gesetzgeber in Erinnerung gerufen werden (II.).

II. Geltungsbereich und Kompetenzgrundlage des Beamtenstatusgesetzes und des novellierten Bundesbeamtengesetzes

Wie bereits vor der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006⁵ besitzt der Bund gem. Art. 71, 73 Abs. 1 Nr. 8 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Gesetzgebung über die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen. Auf dieser Kompetenzgrundlage beruht das Bundesbeamtengesetz einschließlich dessen Novellierung im Rahmen des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes⁶, das u. a. auch eine Neufassung der §§ 27–29 BBG gebracht hat und dort die Regelungen zur Abordnung, Versetzung und Zuweisung für Bundesbeamte enthält. Aus Art. 72 Abs. 1 i. V. m. dem novellierten Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG ergibt sich nunmehr, dass der Bund hinsichtlich der Statusrechte und –pflichten der Landes- und Kommunalbeamten die konkurrierende Gesetzgebungskompe-

1) Grundsätzlich dazu etwa Kathke, ZBR 1999, S. 325 (325).

2) Dazu näher IV.

3) Vgl. Landau/Steinkühler, DVBl 2007, S. 133 (137).

4) Vgl. dazu Koch, DVBl 2008, S. 805 (805 f.); Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2009, § 43, Rn. 61.

5) BGBl. I S. 2034.

6) Gesetz vom 5.2.2009, BGBl. I S. 160.