

nung ist,⁷⁷ ebenso wie eine Zeitspanne von 16 Monaten;⁷⁸ oder 13 Monaten.⁷⁹ Als quantitative Grenze wird vertreten, dass die Anlassbeurteilung nicht zu einem Zeitpunkt hinter dem Ende des Beurteilungszeitraums fallen darf, der einen längeren Zeitraum bildet als den der Regelbeurteilung.⁸⁰

Es ist umstritten, ob die Frage, ob ein Aktualisierungsbedarf besteht, auch davon abhängt, ob für den Dienstherr irgendwelche relevanten Veränderungen beim Leistungsbild des zu Beurteilenden erkennbar waren.⁸¹ Ist auch für die anderen Bewerber eine Aktualisierung erforderlich, dann folgt daraus nicht, dass immer gänzlich neue dienstliche Beurteilungen zu erstellen sind. Haben sich Tätigkeit und Leistung seit der letzten (älteren) Beurteilung nicht geändert, reicht insoweit eine (aktenkundige) Bezugnahme des Dienstvorgesetzten auf die Beurteilung aus.⁸²

Eine zu große zeitliche Differenz führt auch dazu, dass die Beurteilungszeiträume der Anlassbeurteilung einerseits und Regelbeurteilung andererseits entweder nur einen geringen Überschneidungsbereich oder ggf. unterschiedliche Länge aufweisen. Beides ist nur beschränkt möglich,⁸³ wobei die Grenze zu ähnlichen Ergebnissen führt wie die zur Frage der zeitlichen

Differenz. In der Regel sollte eine Übereinstimmung von mindestens einem Jahr bestehen.

VI. Aktualität zwischen Auswahlentscheidung und Beförderungsentscheidung

Die Frage der Aktualität setzt sich fort auch für die Zeitspanne nach der Auswahlentscheidung, wenn zwischen diese und die Beförderung eine erhebliche Zeitspanne fällt. So hat das BVerwG es beanstandet, wenn zwischen der Auswahlentscheidung und der Beförderung 1,5 Jahre lagen, da nicht ausgeschlossen war, dass der zeitlich noch vor der Übertragung des Förderdienstpostens durchgeführte Leistungsvergleich inzwischen an Aktualität eingebüßt hatte und daher nicht mehr aussagekräftig im Sinne des Art. 33 Abs. 2 GG war.⁸⁴ Weiter gehen die Entscheidungen konkludent davon aus, dass der Zeitraum, auf den sich die Beurteilung bezieht und die Beurteilung selbst nicht weit auseinanderfallen. Wenn von Aktualität der dienstlichen Beurteilung gesprochen wird, ist sachlich die Aktualität des Endes des Zeitraums gemeint, auf den sich die dienstliche Beurteilung bezieht.⁸⁵

VII. Gesamtergebnis

Das Gebot der Aktualität der dienstlichen Beurteilung hängt zunächst davon ab, ob der Dienstherr eine Regelbeurteilung kennt oder nicht. Kennt er sie nicht, muss er Anlassbeurteilungen erstellen, die nicht zu weit im Vorfeld liegen dürfen. Kennt er Regelbeurteilungen, behalten diese auch für Auswahlentscheidungen grundsätzlich bis zur nächsten Regelbeurteilung ihre Aktualität, zumindest wenn dieser Zeitraum nicht über drei Jahre hinausreicht. Diese Aktualität kann durch ein sogenanntes einschneidendes Ereignis unterbrochen werden. Einschneidende Ereignisse können aber nur solche sein, die so außergewöhnlich sind, dass sie die Regel, dass Regelbeurteilungen für die Folgezeit Gültigkeit behalten, nicht auf kaltem Weg aushöhlen. Bei großen Personalkörpern oder wenn der Dienstherr Anlassbeurteilungen kennt und der Regelbeurteilungszeitraum unter drei Jahren liegt, darf der Dienstherr grundsätzlich davon ausgehen, dass kein einschneidendes Ereignis vorliegt.

77) OVG NRW Beschluss vom 28.4.2005 – 6 B 376/05 – juris, Rn. 10; einen Verstoß nimmt auch an – ohne ermittelbare Zeitspanne – OVG NRW, Beschluss vom 8.6.2006 – 1 B 195/06 – juris, Rn. 15.

78) VG Augsburg, Beschluss vom 1.12.2014 – Au 2 E 14.1532 – juris, Rn. 31.

79) OVG RP, Beschluss vom 2.7.2014 – 10 B 10320/14 – juris, Rn. 12.

80) *Bieler/Lorse* (Fn. 18), Rn. 81.

81) VG Augsburg, Beschluss vom 1.12.2014 – Au 2 E 14.1532 – juris, Rn. 31; a. A. NdsOVG, Beschluss vom 4.9.2008 – 5 ME 291/08 – juris, Rn. 9.

82) OVG SH, Beschluss vom 7.6.1999 – 3 M 18/99 – juris, Rn. 61, NVwZ-RR 1999, 652; *Battis* (Fn. 22), § 22 BBG, Rn. 9.

83) *Bieler/Lorse* (Fn. 18), Rn. 81: als Regel wird genannt eine Mindestüberlappung von einem Jahr.

84) BVerwG, Urteil vom 11.2.2009 – 2 A 7.06 – juris, Rn. 20, NVwZ 2009, 787.

85) BayVG, Beschluss vom 11.12.2009 – 3 CE 09.2350 – juris, Rn. 48.

Die Abordnung des Beamten

Dr. Maximilian Baßlspurger

Sowohl das Bundesbeamtengesetz, als auch die einzelnen Landesbeamtengesetze und das Beamtenstatusgesetz enthalten Regelungen zu dem wichtigen Personalsteuerungsinstrument der Abordnung. Dabei erscheint es angezeigt, einige offene Fragen und Probleme in Zusammenhang mit diesem wichtigen Rechtsinstitut einer weiteren Diskussion zu unterziehen. Die folgenden Ausführungen sollen einen Anstoß dafür geben.

I. Rechtsentwicklung und Anwendungsbereich

Die Abordnung ist ein Rechtsinstitut, das während der Geltung des Deutschen Beamtengesetz 1937 im Schrifttum bereits ent-

wickelt war, aber im Gesetzestext noch keinen Niederschlag gefunden hatte.¹ Charakteristisch war bereits nach dieser „altrechtlichen“ Betrachtung die Vorstellung, dass die Abordnung als vorübergehende Maßnahme angelegt und gegenüber der Versetzung ein Weniger sein sollte. Das Rechtsinstitut wurde erstmals in § 17 des Beamtenrechtsrahmengesetz 1957 und die hierauf erlassenen Gesetze des Bundes und der Länder gesetzlich festgelegt.² Die Abordnung ist daher ein wesentlich jüngeres beamtenrechtliches Rechtsinstitut als die Versetzung. Im Wege der Dienstrechtsreform wurde die Regelung des § 17 BRRG in die einzelnen Landesbeamtengesetze und für Bundesbeamte in § 27 BBG übernommen. Für länderübergreifende bzw. rechtssystemübergreifende Abordnungen gilt § 14 BeamtStG als Nachfolgeregelung zu § 123 BRRG (unten, XV).

§ 14 BeamtStG betrifft Abordnungen mit länderübergreifender Wirkung, also Abordnungen von Beamten eines Bundeslandes

1) *Nadler/Wittland/Ruppert*, Deutsches Beamtengesetz 1938, § 10 Erl. 6 ff.

2) Vgl. § 17 BRRG und § 123 BRRG.

(oder einer der Aufsicht eines Bundeslandes unterliegenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung mit Dienstherrnfähigkeit) in den Dienst eines Dienstherrn eines anderen Bundeslandes oder des Bundes. Die Begrenzung des Geltungsbereichs ergibt sich bereits aus der Programmvorschrift des § 13 BeamtStG. Maßgeblich ist dabei die Dienstherrnfähigkeit auf Landesebene nach § 2 Abs. 1 BeamtStG bzw. auf Bundesebene § 2 BBG. Entsprechende landesinterne Maßnahmen werden durch das jeweilige Landesbeamtenrecht, bundesinterne Abordnungen durch § 27 BBG geregelt. Auch Abordnungen, welche den Wechsel eines Bundesbeamten zu einem Land betreffen, unterliegen den Vorgaben des § 27 BBG. Bei solchen Maßnahmen, die sich zwar den den (künftigen) Einsatz eines Landesbeamten in einem anderen Bundesland beziehen, bei welchen aber die Anwendbarkeit des Landesbeamtenrechts erhalten bleibt, ist § 14 BeamtStG dagegen nicht einschlägig. Hier ändert sich zwar der Ort, an dem der Beamte seinen Dienst zu leisten hat, nicht aber der Anwendungsbereich des jeweiligen Landesbeamtengesetzes.³

II. Zweck der Abordnung und Terminologie

Abordnungen sind Instrumente der Personalsteuerung und Personalplanung, die im Ermessen der die Entscheidung tragenden Stammbehörde stehen. Mit der Abordnung wird den beteiligten Stellen die Möglichkeit eröffnet, vorübergehend notwendige personalpolitische Dispositionen zu treffen⁴, um einen sinnvollen Einsatz von Beamten und Beamtinnen auf bestimmten Stellen zur richtigen Zeit zu sichern. Abordnungen sind damit notwendiger Teil der Personalentwicklung der aufnehmenden bzw. der abgebenden Behörde. Es geht bei diesem Rechtsinstitut vornehmlich um eine Optimierung des Personaleinsatzes: Mit Hilfe des Rechtsinstituts der Abordnung wird die Möglichkeit eröffnet, für eine bestimmte Zeit das richtige Personal an der richtigen Stelle einzusetzen.⁵

Da die in Zusammenhang mit der Abordnung verwendeten Bezeichnungen häufig unterschiedlich verwendet werden⁶, ist es zur Klarstellung erforderlich, einige der im Folgenden verwendeten Begriffe zu klären und einer einheitlichen Terminologie zuzuführen. Die Behörde, bei welcher der Beamte bisher tätig war und zu welcher er nach der Abordnung wieder zurückkehren wird, wird im Folgenden als Stammbehörde bezeichnet werden. Für die aufnehmende Behörde empfiehlt sich dann die Bezeichnung Abordnungsbehörde. Wenn mit der Abordnung auch der Wechsel in den Bereich eines anderen Dienstherrn verbunden ist, sollten in gleicher Weise die Termini Stammdienstherr und Abordnungsdienstherr verwendet werden.

III. Begriff der Abordnung

Der Begriff der Abordnung ist weder in den Landesbeamtengesetzen, noch in der ergänzenden Regelung des § 14 BeamtStG definiert. § 27 Abs. 1 Satz 1 BBG enthält dagegen für das Recht der Bundesbeamten eine Legaldefinition des Begriffs der Abordnung. Diese Legaldefinition ist auf Abordnungen außerhalb des Bereiches des Bundesbeamtenrechts entsprechend anwendbar. Unter einer Abordnung versteht der Bundesgesetzgeber die vorübergehende Übertragung einer dem Amt des Beamten entsprechenden Tätigkeit bei einer anderen Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn unter Beibehaltung der Zugehörigkeit zur bisherigen Dienststelle. Wesentlich ist dabei die vorübergehende Dienstleistung eines Beamten/einer Beamtin bei einer anderen Dienststelle (Abordnungsbehörde) für eine bestimmte oder noch zu bestimmende Zeit unter Eingliederung in den Behördenbetrieb. Ent-

sprechend hatte das Bundesverwaltungsgericht die Abordnung definiert als vorübergehende Zuweisung einer dem Amt des betroffenen Beamten entsprechenden Tätigkeit bei einer anderen Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn, wobei die Zugehörigkeit zur bisherigen Stammdienststelle aufrechterhalten bleibt.⁷

Das Schwergewicht der Änderung, die durch die Abordnung bewirkt wird, liegt in der Veränderung der Behördenzuordnung.⁸ Damit zielt die Abordnung nicht in erster Linie auf eine Änderung des Amtes im abstrakt-funktionellen Sinne ab. Sie ist notwendig mit einer Änderung des Amtes im konkret-funktionellen Sinne verbunden, diese Änderung ist jedoch nur die logische Folge der Änderung der Behördenzuordnung. Das Entscheidende ist bei der Abordnung – wie bei der Versetzung – die Änderung der Behördenzuordnung bzw. bei der dienstherrenübergreifenden Abordnung auch die Änderung der Dienstherrnenzuordnung. Anders als bei der Versetzung kann bei der Abordnung das Amt im statusrechtlichen Sinn nicht tangiert sein. Für die Abordnung ist es vielmehr ausreichend, dass abstrakte Dienstgeschäfte an einer bestimmten Dienststelle ohne weitere Konkretisierung der Aufgabenstellung zugewiesen werden.⁹ Das Amt im konkret-funktionellen Sinn ist aber insoweit immer mitberührt, als die Abordnung die Bindung zum bisherigen Amt im konkret-funktionellen Sinn aufhebt. In der Literatur wird in Anlehnung an Formulierungen der Rechtsprechung die Abordnung nur als Änderung des Amtes im konkret-funktionellen Sinne definiert.¹⁰ Damit wäre aber die Abordnung nicht zureichend von der Umsetzung abgrenzbar. Dass die Dienstgeschäfte dem Amt im statusrechtlichen Sinne grundsätzlich entsprechen müssen (wenn die Voraussetzungen des § 27 Abs. 2 BBG und des entsprechenden Landesrechts nicht vorliegen), ergibt sich bereits aus dem Gebot der amtsgemäßen Verwendung,¹¹ das für jede Art von Aufgabenzuweisung gilt. Dies ist nach heutigem Rechtsverständnis vom Amt im abstrakt-funktionellen Sinn eine Selbstverständlichkeit. Allerdings erhält der Anspruch auf amtsgemäße Verwendung eine neue Objektorichtung. Er richtet sich nunmehr auf Verwirklichung des Grundsatzes bei der Abordnungsbehörde. Damit ist aber das Amt im abstrakt-funktionellen Sinn indirekt mitberührt und zwar als rechtliche Folge der Änderung der Behördenzuordnung. Dies ergibt sich im Übrigen auch

- 3) So bleibt es etwa bei einer Abordnung eines dem Anwendungsbereich des Art. 1 BayBG unterliegenden Beamten eines bayerischen Ministeriums an die Vertretung des Freistaates Bayern in Berlin (und umgekehrt) bei der Anwendbarkeit des Art. 47 BayBG und nicht des § 14 BeamtStG.
- 4) *Hebeler/Knappstein*, ZBR 2010, S. 217 ff.; *Hilg*, ZBR 2006, S. 109 ff.; *Schrappner/Günther*, LBG NRW, § 24, Rn. 1.
- 5) *Hilg*, ZBR 2006, S. 109; *Schrappner/Günther* (Fn. 4); v. *Roetteken*, in: v. *Roetteken/Rothländer*, HBR, § 25 HBG, Rn. 4.
- 6) So wird etwa der Begriff „Abordnungsbehörde“ sowohl für die Behörde verwendet, die den Beamten abordnet, als auch für diejenige, an welche der Beamte abgeordnet wird.
- 7) BVerwG vom 20.4.1977 = Buchholz 232 § 26 BBG Nr. 18; BVerwG vom 7.6.1984, BVerwGE 69, 303/307 = Buchholz 232 § 55 BBG Nr. 5 = NVwZ 1985, 197/198 = ZBR 1985, 61/62.
- 8) Vgl. *Kathke*, in: *Schütz/Maiwald*, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, § 24 LBG NW, Rn. 19; *Huber*, in: *Woydera/Summer/Zängl*, Beamtenrecht in Sachsen, § 31 SächsBG, Rn. 4.
- 9) *Kathke*, in: *Schütz/Maiwald* (Fn. 8), Rn. 20; *Huber*, in: *Woydera/Summer/Zängl* (Fn. 8), Rn. 4.
- 10) Vgl. *Schnellenbach*, § 4 Rn. 51 mit Verweis auf VGH BW vom 21.10.1975 – IV 434/73, DÖV 1976, 420; der im Übrigen davon ausgeht, dass die bei der Abordnungsbehörde künftig wahrzunehmenden Aufgaben zumindest im Kern bereits von der Stammbehörde bestimmt werden müssen.
- 11) Hierzu *Summer*, in: *Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl*, Beamtenrecht in Bayern, § 1 BeamtStG Rn. 75.