

richtung zuzuweisen. Kennzeichnend ist, dass diese Einrichtungen keine Dienstherrnfähigkeit haben (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 BBG), so dass eine Abordnung oder Versetzung nicht zulässig wäre. Dazu gehören internationale, supranationale oder zwischenstaatliche Einrichtungen.

Für Zuweisungen zu Einrichtungen, die nicht unter § 29 Abs. 1 Nr. 1 BBG fallen, gilt Nummer 2. Der Begriff der dort genannten „anderen Einrichtung“ ist weit zu verstehen; insbesondere private Einrichtungen im Inland fallen hierunter. Für eine solche Zuweisung muss „ein öffentliches Interesse“ vorliegen. Dieses setzt voraus, dass die Zuweisung entweder im Interesse der jeweiligen Dienststelle oder darüber hinaus im allgemeinen öffentlichen Interesse liegt. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn durch den Austausch Methoden aus Bereichen außerhalb des öffentlichen Dienstes erlernt und Erfahrungen gesammelt werden können. Durch die Neuregelung soll der Personalaustausch zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft gefördert werden.

Nach § 29 Abs. 2 BBG kann die Zuweisung auch an eine Einrichtung erfolgen, die ganz oder teilweise von einer Dienststelle in eine Einrichtung ohne Dienstherrnfähigkeit oder in eine privatrechtlich organisierte Einrichtung umgewandelt wird; auch insoweit ist jeweils ein öffentliches Interesse nötig.

Jede Zuweisung nach Absatz 1 oder 2 muss zu einer dem bisherigen Amt entsprechenden Tätigkeit erfolgen, wobei unschädlich ist, wenn die Tätigkeit bei der aufnehmenden Einrichtung höherwertig ist. Trotz unverändertem Status ändert sich durch die Zuweisung das Amt im abstrakt-funktionellen Sinne³⁹. Gegenüber der bisherigen Gesetzeslage lässt sich lediglich ein einziger relevanter Unterschied ausmachen. Im Gegensatz zur vorherigen Lage in § 123a BBRG ist für eine Zuweisung nach § 29 Abs. 2 BBG ohne Zustimmung (Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche organisierte Einrichtung ohne Dienstherrnfähigkeit) nur noch ein öffentliches Interesse, aber kein „dringendes“ öffentliches Interesse mehr erforderlich. Aufgrund des Wegfalls dieses Begriffs ist von einer Herabsetzung der Anforderungen an die Zuweisung auszugehen⁴⁰.

39) Battis (Fn. 24), § 29 BBG, Rn. 8.

40) Wolff (Fn. 7), S. 504 (507); vgl. auch Ziekow, PersV 2007, S. 344 (349).

Die Parallelbestimmung in § 20 BeamtStG entspricht § 29 BBG nahezu wörtlich.

6. Umsetzung

Bei der Umsetzung handelt es sich um ein gewohnheitsrechtlich anerkanntes Instrument der horizontalen Personallenkung, das keinen Verwaltungsakt darstellt. Der Gesetzgeber verzichtet auch weiterhin auf eine ausdrückliche Aufnahme in das Gesetz. Dies begründet er im Zuge der Anmerkungen zur Modifikation der Versetzung wie folgt⁴¹: „Die in der personalwirtschaftlichen Praxis übliche Umsetzung einer Beamtin oder eines Beamten wird auch weiterhin nicht gesetzlich normiert. Die Umsetzung weist einen anderen Dienstposten und damit ein anderes funktionelles Amt im konkreten Sinne innerhalb der Behörde zu. Da sie das statusrechtliche Amt und das funktionelle Amt im abstrakten Sinne unberührt lässt, liegt kein Eingriff in die Rechtsstellung der Beamtin oder des Beamten vor, der eine gesetzliche Regelung erforderlich macht“.

Damit steht die Umsetzung weiterhin lediglich im pflichtgemäßen und sehr weiten Ermessen des Dienstherrn, welches ein dienstliches Bedürfnis nicht erfordert⁴². Insoweit ermöglicht es die Personalhoheit des Dienstherrn, jederzeit seine Beamten statusgerecht auf den Stellen zu verwenden, wo sie gebraucht werden und für die sie geeignet sind. Die Umsetzung bleibt daher ein unverändert flexibles Personallenkungsinstrumentarium des Dienstherrn.

V. Fazit

Die Vorschriften zu den horizontalen Personallenkungsmaßnahmen haben im neuen Bundesbeamtengesetz moderate Flexibilisierungen für den Dienstherrn gebracht. Dies entspricht dem – allerdings nur unpräzise formulierten – Ziel des Gesetzgebers, eine Modernisierung und Flexibilisierung durch die Neufassung der entsprechenden Normen zu erreichen. Ein „großer Wurf“ im Sinne einer grundlegenden Umwälzung ist sicherlich nicht festzustellen. Verfassungsrechtlich – vor allem auch im Hinblick auf Art. 33 Abs. 5 GG – ist die neue Rechtslage unbedenklich.

41) BT-Drs. 16/7076, S. 108.

42) Vgl. etwa Baßlsperger (Fn. 32), Kap. 11, Rn. 62; Wagner/Leppek, (Fn. 28), Rn. 145; Kathke (Fn. 1), S. 325 (334).

Versetzung und Zuweisung nach neuem Beamtenrecht

Dr. Sabrina Schönrock

Der Bundesgesetzgeber hat die wichtigen Personaleinsatzinstrumente der Versetzung und der Zuweisung sowohl im Bundesbeamtengesetz (BBG) als auch im Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) der neuen Rechtslage nach der Föderalismusreform I angepasst. Ziel des Gesetzgebers war es, den Personaleinsatz nach dem Dienstrechtsreformgesetz 1997 nochmals zu erweitern. Für die Bundesbeamten im neuen Bundesbeamtengesetz und für die Landesbeamten im Beamtenstatusgesetz sind nicht in allen Regelungsbereichen die Voraussetzungen gleichermaßen geregelt worden. Insbesondere die grundlegende Neugestaltung der Gesetzgebungskompetenzen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG stellt das erklärte Ziel des Bundesgesetzgebers, die Schaffung von Mobilität und Flexibilität im Personaleinsatz der Be-

amten, in Frage. Der Preis für die Anpassung des Bundesbeamtengesetzes und des Beamtenstatusgesetzes unter der vorgeannten Zielsetzung ist eine erhebliche Absenkung des Statuserhalts der Beamten. Der nachfolgende Beitrag stellt die für die Praxis bedeutsamen Personalmaßnahmen der Versetzung und der Zuweisung dar und bewertet deren gesetzliche Novellierung.

I. Gesetzeslage

Im Rahmen der Föderalismusreform I sind mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern im Bereich des

Beamtenrechts grundlegend neu gestaltet worden. Art. 75 GG (Rahmenvorschriften) wurde aufgehoben und mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG (Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung) eine Bundeskompetenz für „Statusrechte und –pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung“ geschaffen. Auf dieser Grundlage hat der Bundesgesetzgeber mit dem „Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern“ vom 17. Juni 2008¹ – im Folgenden Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) – und dem Dienstrechtneuordnungsgesetz vom 5. Februar 2009² das Beamtenrecht neu geregelt.

Das Beamtenstatusgesetz gilt direkt und unmittelbar für alle Landesbeamten. Durch die bundeseinheitlichen Regelungen soll insbesondere die länderübergreifende Mobilität der Bediensteten gesichert werden. Ob dies gelingt, ist angesichts der Ausnahmetatbestände des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG – Laufbahn, Besoldung und Versorgung – die von den Ländern selbst zu regeln sind, fraglich. Die Voraussetzungen für länderübergreifende Versetzungen und Zuweisungen werden herabgesetzt. Auch im neuen Bundesbeamtengesetz werden die Möglichkeiten eines flexiblen Personaleinsatzes erweitert. So hat der Bundesgesetzgeber für die Bundesbeamten im Bundesbeamtengesetz auch die rechtsordnungsübergreifende Versetzung ermöglicht.

II. Versetzung

Die Versetzung ist im Bundesbeamtengesetz in § 28 BBG, im Beamtenstatusgesetz in § 15 BeamtStG geregelt. Mit der Änderung werden die vormaligen Normen des § 26 BBG alt und der §§ 123 Abs. 1, 18 BRRG an die neue kompetenzrechtliche Situation angepasst. Ein Vergleich der Regelungen des Bundesgesetzgebers für seine Bundesbeamten einerseits und die Landesbeamten andererseits ergibt nicht nur teilweise unterschiedliche Regelungen, die auf den „neuen“ Gesetzgebungskompetenzen beruhen, sondern auch in den Einzelheiten, die der Bundesgesetzgeber hinsichtlich der Statusfragen selbst zu regeln hatte.

1. Versetzung nach dem BBG

Die Versetzung der Beamten des Bundes ist in § 28 BBG neu strukturiert. Absatz 1 enthält erstmals eine Legaldefinition der Versetzung. Absatz 2 regelt die Versetzung auf Antrag oder aus dienstlichen Gründen, Absatz 3 die Versetzung bei organisatorischen Veränderungen der Behörde auch ohne Zustimmung des Beamten. Absatz 5 regelt die Zuständigkeit im Fall der Versetzung zu einem anderen Dienstherrn. Damit erfasst § 28 BBG auch die rechtsordnungsübergreifende Versetzung, also die Versetzung aus dem Bundesdienst in den Dienst eines Landes oder in den Dienst eines der Landesgesetzgebung unterliegenden Dienstherrn, so dass § 123 Abs. 1 BRRG auch in Bezug auf den Bund ersetzt wird.³

a) Legaldefinition der Versetzung

Gemäß § 28 Abs. 1 BBG ist eine Versetzung die auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei einer anderen Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn. Die Übertragung eines anderen Amtes im Sinne der Definition ist

die Übertragung eines anderen abstrakten Amtes im funktionalen Sinn unter Fortsetzung des Beamtenverhältnisses. Die gesetzliche Definition in § 28 Abs. 1 BBG beschreibt damit die so genannte organisationsrechtliche Versetzung.⁴ In der Folge verliert der Beamte die bisherige Amtsstelle, erhält ein neues abstrakt-funktionelles Amt und wird auf einer Planstelle der neuen Behörde geführt.

Stellt man insoweit auf die Legaldefinition des § 28 Abs. 1 BBG ab, fällt die bisher ebenfalls unter dem Begriff der Versetzung verstandene so genannte statusberührende Versetzung⁵ aus dem Anwendungsbereich des § 28 BBG heraus. Bei ihr wird an Stelle des verliehenen statusrechtlichen Amtes ein anderes statusrechtliches Amt mit der gleichen Amtsbezeichnung oder gleicher Besoldung in derselben Laufbahngruppe übertragen.⁶ Diese Übertragung eines anderen statusrechtlichen Amtes, ohne dass sich die Zuordnung zu einer Behörde ändert, erfolgt nicht in Form der Ernennung, da es sich in der Regel nicht um einen Ernennungsfall im Sinne des § 10 BBG handelt. Davon zu unterscheiden ist die statusberührende Versetzung, die zugleich eine Ernennung zur Voraussetzung hat, wie es beispielsweise bei einem Laufbahnwechsel der Fall ist.⁷ Diese Konstellation wäre konsequenterweise nunmehr kein Fall der Versetzung, sondern würde ausschließlich in den Regelungsbereich der Ernennung gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 4 BBG fallen.

Problematisch ist nun, wie die statusändernden Verwaltungsakte zu behandeln sind, die nicht unter die Ernennungstatbestände subsumiert werden können. Auch wenn ausweislich der Gesetzesbegründung durch die neue Legaldefinition inhaltlich keine Änderung des Versetzungsbegriffes erfolgen soll,⁸ wird diese Absicht durch den Wortlaut der Definition nicht zum Ausdruck gebracht. Legt man also den Wortlaut der Legaldefinition zu Grunde, ist zwischen organisationsrechtlicher Versetzung und statusveränderndem Verwaltungsakt zu differenzieren und letzterer gerade nicht von der Norm umfasst. Diese Verengung des Versetzungsbegriffes führte zu einer besonderen Art statusverändernder Verwaltungsakte, die unterhalb der Ebene der Ernennungen anzusiedeln wären. Wäre dieser statusverändernde Verwaltungsakt nicht unter den Begriff der Versetzung zu fassen, entfielen damit für den Beamten sowohl der Schutz des § 28 BBG als auch der Schutz durch die Vorschriften über die förmliche Ernennung.

Überwiegend wird davon ausgegangen, dass wie bisher sowohl organisationsrechtliche als auch statusberührende Versetzungen der Regelungen des § 28 BBG unterfallen.⁹ Auch wenn der Wortlaut diese Auslegung nicht stützt, sprechen die Zielrichtung des Gesetzgebers und die Systematik der übrigen Regelung dafür. Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich, dass mit der Legaldefinition in § 28 Abs. 1 BBG keine Veränderung des Versetzungsbegriffes verbunden war, wie er sich durch Literatur und insbesondere Rechtsprechung herausgebildet hat.¹⁰ Die Systematik der Norm stützt diese gesetzgeberische Absicht. Die Versetzung gemäß Absatz 2 erfolgt in ein Amt mit mindestens demselben Endgrundgehalt wie das bisherige Amt und in ein Amt einer Laufbahn, für die der Beamte oder die Beamtin die Befähigung besitzt. Diese Formulierung spricht dafür, dass

1) BGBl I S. 2010.

2) BGBl I S. 160; dazu *Battis*, NVwZ 2009, S. 409 ff.

3) So auch *Auerbach*, Das neue Bundesbeamtengesetz – Synopse mit Kurzerläuterungen zu den Änderungen im BBG, 2009, S. 10.

4) BVerwGE 65, 270 ff.; 69, 307 ff.; *Lenders/Peters/Weber*, Das neue Dienstrecht des Bundes, 2009, Einf. §§ 27–29 BBG, Rn. 240.

5) Zu der Begrifflichkeit der statusberührenden Versetzung ausführlich: *Summer*, ZBR 2009, S. 188 (188 f.); *ders.*, PersV 1985, S. 441 f.

6) BVerwG, ZBR 1983, 152; *Battis*, BBG, 2009, § 28, Rn. 2.

7) BVerwGE 109, 292.

8) BT-Drs. 16/7076, S. 107.

9) *Battis* (Fn. 6); *Lenders/Peters/Weber* (Fn. 4), § 28 BBG, Rn. 281.

10) BT-Drs. 16/7076, S. 107.