Titel:

Abordnung bei innerbehördlichen Spannungen

Normenkette:

BayBG Art. 8

BayBG Art. 47 Abs. 1

Leitsatz:

Schon das Vorliegen erheblicher innerdienstlicher Spannungen rechtfertigt regelmäßig die Abordnung einer an diesem Spannungsverhältnis beteiligten Beamten, um eine reibungslose Zusammenarbeit in der Verwaltung zu gewährleisten, unabhängig davon, wie die Verantwortungsanteile für die Entstehung der Spannungen verteilt sind. (Rn. 10) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Abordnung, Dienstliches Bedürfnis, Innerbehördliche Spannungen, Ermessensausübung, dienstliches Bedürfnis, innerbehördliche Spannungen

Vorinstanz:

VG Augsburg, Beschluss vom 23.06.2022 – Au 2 S 22.1070

Fundstelle:

BeckRS 2022, 29819

Tenor

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

1

Die Antragstellerin verfolgt mit der Beschwerde ihren Antrag weiter, die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage vom 2. Mai 2022 (Au 2 K 22.1069) gegen die Abordnung anzuordnen.

2

Die im Jahr 1965 geborene Antragstellerin steht als Baurätin (3. Qualifikationsebene/ BesGr A 13) im Dienst des Antragsgegners, den sie seit 1993 im Landratsamt D.-R. verrichtet. Mit Bescheid der Regierung von Schwaben vom 11. April 2022 wurde sie für die Dauer von zwei Jahren an das Landratsamt A. abgeordnet. Ihren hiergegen gerichteten Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 23. Juni 2022 abgelehnt, weil nach summarischer Überprüfung keine Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Abordnung bestünden. Das erforderliche dienstliche Bedürfnis bestehe aufgrund der objektiven Beteiligung der Antragstellerin an den behördeninternen Spannungen, die zu einer Störung der reibungslosen Zusammenarbeit geführt hätten, sowie aufgrund des entsprechenden Personalbedarfs beim Landratsamt A. Das Ermessen sei fehlerfrei unter Einbeziehung der privaten Belange der Antragstellerin ausgeübt worden.

3

1. Die zulässige Beschwerde ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung zu Recht abgelehnt. Die im Beschwerdeverfahren dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen keine andere Entscheidung.

4

Zur Begründung ihrer Beschwerde trägt die Antragstellerin vor, die angefochtene Entscheidung leide unter einem Aufklärungsmangel, denn sie bejahe ohne eigene Sachverhaltsaufklärung das Vorliegen eines

dienstlichen Bedürfnisses, ohne den hiergegen vorgebrachten Argumenten nachzugehen. Es gebe nämlich keinen durch Vorlage des Stellenplans belegten Bedarf am Landratsamt A., der dem am Landratsamt D.-R. festzustellenden Bedarf vorgehe. Die Abordnung stelle vielmehr nur eine „Retourkutsche“ dar, weil die Antragstellerin gegen ihre rechtswidrigen Beurteilungen zweimal erfolgreich vor das Verwaltungsgericht gezogen sei und sich damit unbeliebt gemacht habe. Sie sei zweimal vorsätzlich zu schlecht im Vergleich zu einem Kollegen beurteilt worden; die Klageakte zum letzten Rechtsstreit hätte vom Verwaltungsgericht beigezogen werden müssen, weil ein klarer Zusammenhang zwischen der Abordnung und der erfolgreichen Wahrnehmung ihrer Rechte bestehe und ihre Abordnung wohl schon im September 2021 im Zusammenhang mit ihrer Klage gegen die dienstliche Beurteilung geplant gewesen sei. Die Behördenakte sei insoweit unvollständig. Die beiden als Entscheidungsgrundlage maßgeblichen Stellungnahmen, die ihr im Rahmen der Akteneinsicht erst nach gesonderter Aufforderung übersandt worden seien, seien nicht unterzeichnet und erst erstellt worden, nachdem sie sich mit der geplanten Abordnung nicht einverstanden erklärt hatte. Das Verwaltungsgericht habe sich auch nicht mit den angeblichen dienstlichen Spannungen befasst, sondern den Vortrag des Antragsgegners 1:1 übernommen. Die Zusammenstellung der unsubstantiierten Vorwürfe, deren Verfasser zum Teil unbekannt blieben, enthalte keine objektiv greifbaren, einem Beweis zugänglichen Sachverhaltsschilderungen zu einem Fehlverhalten. Es habe nicht ansatzweise eine drastische Zerrüttung gegeben, sondern es hätten lediglich völlig normale Spannungen bestanden, die ohne weiteres im Gespräch und nicht erst durch Abordnung der Antragstellerin hätten gelöst werden können. Das Verwaltungsgericht habe die Darstellung der „Schuldfrage“ durch die Antragstellerin vollständig ignoriert. Ihr Vorgesetzter habe niemals irgendwelche Beschwerden an sie herangetragen, auch keine Mitarbeitergespräche geführt, sondern sie ausgegrenzt; dies bedeute allerdings nicht, dass das derart belastete Verhältnis ein dienstliches Bedürfnis auslösen habe können. Die Antragstellerin habe sich wegen ihrer Kritik am Beurteilungssystem der Regierung von Schwaben beim Personalchef unbeliebt gemacht, ebenso beim Abteilungsleiter, der einem Kollegen der Antragstellerin mit sachfremden Erwägungen im Beförderungsverfahren den Vorzug gegeben habe. Das Erstgericht habe sich hiermit nicht befasst. Ebenso wenig mit dem Vortrag, es liege hier gar keine Abordnung - als Maßnahme mit vorübergehendem Charakter - vor, sondern eine „verkappte Versetzung“, worauf auch die Äußerung des Antragsgegners hindeute, eine weitere Zusammenarbeit werde für ausgeschlossen gehalten. Schließlich sei auch das Ermessen unzutreffend ausgeübt worden, weil es weder ein Mitarbeitergespräch noch Mediationsversuche gegeben habe, und andere geeignete Maßnahmen zur Lösung der vermeintlichen Spannungen nicht geprüft worden seien, so etwa die Frage, ob nicht der Vorgesetzte der Antragstellerin innerhalb des Landratsamts einem anderen Fachbereich zugewiesen werden könne.

5

2. Nach Art. 47 Abs. 1 BayBG können Beamte vorübergehend ganz oder teilweise zu einer ihrem Amt entsprechenden Tätigkeit an eine andere Dienststelle abgeordnet werden, wenn ein dienstliches Bedürfnis besteht. Der Dienstherr ist hierbei (auf der Rechtsfolgenseite) verpflichtet, dienstliche und persönliche Belange gegeneinander abzuwägen (BayVGh, U.v. 4.8.1993 - 3 B 93.237 - ZBR 1994, 158) und im Hinblick auf die ihm obliegende Fürsorgepflicht (§ 45 BeamtStG) dem persönlichen Wohl und der Gesundheit des betroffenen Beamten ausreichend Rechnung zu tragen (vgl. Reich, Beamtenstatusgesetz, 3. Aufl. 2018, § 14 Rn. 2). Dabei steht ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der vor allem durch den Umstand begründet ist, dass die Abordnung eine nur vorübergehende, primär organisatorische Maßnahme darstellt (Eck in BeckOK Beamtenrecht Bayern, Stand: 1.4.2022, Art. 47 BayBG Rn. 53, 54 m.w.N.), ungeachtet der Möglichkeit einer weiteren Verlängerung bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen. Vor diesem rechtlichen Hintergrund vermag das Beschwerdevorbringen die Annahme des Verwaltungsgerichts nicht zu erschüttern, es bestehe ein dienstliches Bedürfnis (2.2) für die ermessensfehlerfrei (2.3) verfügte Versetzung.

6

2.1 Aus dem gesetzlich in Art. 8 BayBG festgelegten Ausschluss der aufschiebenden Wirkung einer Klage gegen eine Abordnung und dem sich daraus ergebenden Vorrang des öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollziehung folgt, dass eine gerichtliche Anordnung der aufschiebenden Wirkung nur dann gerechtfertigt ist, wenn ausnahmsweise besondere Umstände vorliegen, aus denen sich ergibt, dass das persönliche Interesse des Beamten am Aufschub das öffentliche Interesse überwiegt (BayVGh, B.v. 23.6.2020 - 3 CS 20.1031 - juris Rn. 5; OVG Bremen, B.v. 2.11.2006 - 2 B 253/06 - juris Rn. 19 f.; eine Versetzung betreffend BayVGh B.v. 26.1.2009 - 3 CS 09.46 - juris Rn. 31; Reich, Beamtenstatusgesetz, a.a.O.). Derartige, eine Ausnahme zulassende Umstände hat die Antragstellerin im Beschwerdeverfahren

nicht dargetan. Das Verwaltungsgericht ist vielmehr zu Recht davon ausgegangen, dass die gegen die Abordnungsverfügung erhobene Klage voraussichtlich keinen Erfolg haben wird und daher im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes dem öffentlichen Vollzugsinteresse der Vorrang gegenüber dem privaten Aussetzungsinteresse zukommt.

7

2.2 Mit der Beschwerde werden bezogen auf die Frage des dienstlichen Bedürfnisses (Art. 47 Abs. 1 BayBG) an der Abordnung der Antragstellerin keine grundsätzlich neuen Gesichtspunkte vorgetragen, die dem Verwaltungsgericht nicht vor Augen standen und zu einem anderen Ergebnis hätten führen müssen.

8

2.2.1 Denn schon das Vorliegen erheblicher und bereits längere Zeit andauernder innerdienstlicher Spannungen rechtfertigt regelmäßig die Abordnung einer an diesem Spannungsverhältnis beteiligten Beamtin, um im Interesse der reibungslosen Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung den behördlichen Frieden wiederherzustellen; dies gilt unabhängig davon, wie die Verantwortungsanteile für die Entstehung des Spannungsverhältnisses verteilt sind (OVG NW, B.v. 21.12.2015 - 6 B 1262/15 - juris Rn. 8). Im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Ermessensausübung (2.3.2) kann im Einzelfall einem ausschließlichen oder ganz überwiegenden Verschulden eines der Beteiligten Bedeutung zukommen.

9

Im vorliegenden Fall ergibt sich die Zerrüttung des Vertrauensverhältnisses zwischen der Antragstellerin und ihrem Vorgesetzten sowie dem Personalchef des Landratsamts, aber auch Kollegen, mit der Folge einer Störung der reibungslosen Zusammenarbeit innerhalb des Landratsamts aus den in der Behördenakte dargestellten Vorgängen, auf die sich das Verwaltungsgericht im angefochtenen Beschluss (BA S. 12) im Einzelnen bezieht. Die Antragstellerin selbst stellt in ihrer umfänglichen Stellungnahme vom 3. Juni 2022 (Schriftsatz v. 7.6.2022, Bl. 76-79 VG-Akte) verschiedene Sachverhalte vor, die bei der gebotenen objektiven Beurteilung nur den Schluss zulassen, dass es insbesondere zwischen ihr und ihrem Vorgesetzten seit längerem zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten über verschiedene Aspekte der Zusammenarbeit gekommen ist, auch wenn sie lediglich von „vermeintlichen Spannungen“ spricht. Die bloße Behauptung, Streitigkeiten seien „weder dargelegt noch dokumentiert“ (Schr. v. 23.9.2022, II.), trifft nicht zu. Den beteiligten Mitarbeitern des Landratsamts ist es offenbar nicht gelungen, Vereinbarungen oder Absprachen über eine künftig konfliktfreie Zusammenarbeit zu treffen; dabei spielt es im vorliegenden Zusammenhang keine Rolle, ob möglicherweise in einem (von der Antragstellerin geforderten) Mediationsverfahren eine Lösung hätte gefunden werden können.

10

Das dienstliche Bedürfnis ergibt sich allein aus der fortbestehenden Konfliktsituation, die eine Änderung der hierfür verantwortlichen personellen Situation erfordert, ohne dass es dabei der - im Übrigen gar nicht durchführbaren, mathematisch exakten - Ermittlung der einzelnen „Schuld- oder Verantwortungsanteile“ bedürft hätte, wie dies offenbar der Antragstellerin vorschwebt. Die Frage, welche sonstigen, einer Abordnung vorgelagerten Maßnahmen die verantwortlichen Entscheidungsträger zur „Entspannung“ der Situation hätten unternehmen können, ist nicht entscheidungserheblich. Entscheidend ist, dass ein für die sachgerechte Erfüllung der öffentlichen Aufgaben des Landratsamts unzuträglicher Zustand besteht, der ein Abhilfebedürfnis begründet.

11

2.2.2 Darüberhinaus besteht auch ein dienstliches Interesse an der Abordnung der Antragstellerin gerade an das Landratsamt A.

12

Eine entsprechende Glaubhaftmachung ergibt sich aus den Ausführungen der Regierung von Schwaben, die von einer Unterbesetzung (1,25 Vollzeitstellen) im Bereich der Umweltingenieure des Landratsamts A. spricht. Eine darüberhinausgehende Verpflichtung des Antragsgegners zum exakten Nachweis dieser Unterbesetzung (etwa durch Vorlage von Stellenplänen etc.) besteht nicht. Der Senat hat keine vernünftigen Zweifel daran, dass der Antragsgegner die ihm zur Verfügung stehenden beamteten Umweltingenieure bedarfs- und stellengerecht im Rahmen der bestehenden Organisationsgewalt einsetzt. Der sich demgegenüber mit Details befassende Vortrag der Antragstellerin (weitere Begründung der Beschwerde v. 23.9.2022, I.), mit dem unter Nennung konkreter Namen auf eine nun bestehende „Unterbesetzung“ am Landratsamt D.-R., auf eine bald eintretende „Normalisierung“ der Verhältnisse am Landratsamt A. und auf

andere Möglichkeiten personeller Maßnahmen hingewiesen wird, vermag das dienstliche Interesse nicht infrage zu stellen. Mit ihren Überlegungen betritt die Antragstellerin das ihr nicht zugängliche Feld der Organisationshoheit des Antragsgegners; selbst wenn man ihre Überlegungen unter personalpolitischen und organisatorischen Gesichtspunkten als tragfähig ansehen wollte, wären sie nicht geeignet, das dienstliche Bedürfnis an der Wiederherstellung einer reibungslosen Zusammenarbeit innerhalb des Landratsamts D.-R. zu erfüllen (vgl. 2.2.1), weil sie von einem dortigen Verbleiben der Antragstellerin ausgehen. Soweit die Antragstellerin davon ausgehen sollte, dass ein dienstliches Bedürfnis für ihre Abordnung zu einer anderen Behörde nur dann besteht, wenn sich eine Abordnung als unumgänglich erweist, trifft dies nicht zu.

13

2.3 Die Abordnungsverfügung lässt auch keine Ermessensfehler erkennen. Liegt - wie hier - ein dienstliches Bedürfnis (2.2) vor, so entscheidet die Behörde nach pflichtgemäßen Ermessen, ob und in welcher Weise sie von ihrer Befugnis, eine Beamtin abzuordnen oder zu versetzen, Gebrauch macht. Dabei ist aufgrund der Fürsorgepflicht gegenüber der Beamtin auf die jeweiligen persönlichen Verhältnisse Rücksicht zu nehmen. Die dienstlichen Interessen haben jedoch grundsätzlich Vorrang vor den persönlichen Belangen. Die Möglichkeit der Versetzung oder Abordnung aufgrund eines dienstlichen Bedürfnisses ist dem Beamtenverhältnis immanent; es bedarf daher schon besonderer Umstände, die eine Abordnung als ermessensfehlerhaft erscheinen lassen (zur Ermessensausübung Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl, Beamtenrecht in Bayern, Stand Mai 2022, Art. 48 BayBG Rn. 34; BayVGH, B.v. 18.3.2021 - 6 CS 21.198 - juris).

14

2.3.1 Dabei können die Verwaltungsgerichte die Ermessenserwägungen des Dienstherrn nur daraufhin überprüfen, ob sie durch Ermessensmissbrauch gekennzeichnet sind; die Prüfung bleibt grundsätzlich darauf beschränkt, ob die Gründe des Dienstherrn willkürlich sind (BVerwG, B.v. 26.11.2004 - 2 B 72.04 - juris Rn. 5 zu einer Umsetzung). Mit dem Vorbringen, „in Wirklichkeit“ verfolge der Antragsgegner eine zeitlich unbegrenzte Versetzung und nicht nur eine befristete Abordnung (vgl. Reich, Beamtenstatusgesetz, a.a.O., § 14 Rn. 3), vermag die Antragstellerin der Beschwerde nicht zum Erfolg zu verhelfen. Denn der maßgebliche Bescheid vom 11. April 2022 enthält die für eine Abordnung wesentypische Befristung (hier: zwei Jahre), womit zwar eine Verlängerung nicht ausgeschlossen ist, die jedoch nur unter den zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Voraussetzungen von Art. 47 Abs. 1 BayBG in Betracht kommt. Hieran ändert auch die beanstandete, vom Antragsgegner verwendete Formulierung nichts, wonach „eine weitere Zusammenarbeit nicht in Aussicht gestellt werde“. Vor diesem Hintergrund geht die Behauptung der Antragstellerin, „von Anfang an“ sei „keine Rückkehr an das Landratsamt D.-R. vorgesehen“, ins Leere.

15

2.3.2 Ist das dienstliche Bedürfnis in der Person der Beamtin begründet, kommt es grundsätzlich nicht darauf an, ob sie hieran ein Verschulden trifft oder bei wem ein eventuelles Verschulden an den das dienstliche Bedürfnis begründenden Spannungen überwiegt (Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl, a.a.O., Art. 48 BayBG Rn. 33 m. Rechtsprechungsnachweisen). Auf die Rüge der Beschwerde, das Erstgericht habe den konkreten Verschuldensbeitrag der verschiedenen Beteiligten nicht ausreichend ermittelt, weshalb die Gesamtbewertung der einzelnen Verhaltensweisen weder aus dem Tatbestand hervorgehe noch aus der rechtlichen Würdigung des Verhaltens der beteiligten Personen abgeleitet werden könne, kommt es daher nicht entscheidungserheblich an. Schon aus diesem Grund besteht der mit der Beschwerde behauptete Aufklärungsmangel nicht. Eine gerichtliche Bewertung der einzelnen innerdienstlichen Geschehnisse (im Sinne einer „klein-klein“ Untersuchung) und der damit zusammenhängenden gegenseitigen Vorwürfe bedarf es zumindest im vorliegenden Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nicht.

16

Allerdings darf die Frage, ob ein eindeutig oder allein auf einer Seite liegendes Verschulden an der Entstehung oder dem Fortbestehen der Störungen einer reibungslosen Zusammenarbeit vorliegt (vgl. BayVGH, B.v. 24.3.2015 - 3 ZB 14.591 - juris Rn. 10; B.v. 8.3.2013 - 3 CS 12.2365 - juris Rn. 27), nicht unberücksichtigt bleiben. Im vorliegenden Fall ist jedoch - im Rahmen der gebotenen summarischen Prüfung im Eilverfahren - nicht ersichtlich, dass die festgestellten Spannungen ausschließlich durch den vorgesetzten Abteilungs-/Fachbereichsleiter, den Personalchef oder andere Kollegen/-innen im Landratsamt verursacht wurden. Im Rahmen der Ermessensentscheidung durfte der Antragsgegner darauf abstellen, wessen Versetzung den künftigen Dienstbetrieb am wenigsten beeinträchtigen würde, wobei auch die

dienstliche Stellung der Kontrahenten in den Blick zu nehmen war (vgl. BayVGH, B.v. 8.3.2013 a.a.O.). Mit der Abordnung der Antragstellerin konnte sich die Regierung von Schwaben auf eine einzige personelle Maßnahme beschränken; die alleinige Abordnung ihres unmittelbaren Vorgesetzten hätte die Konflikte zwischen ihr und einigen Kollegen/innen sowie dem Personalchef nicht beseitigt. Im Übrigen hat ein Beamter keinen Anspruch auf Beibehaltung seines aktuellen Amtes im funktionalen Sinn, sondern nur auf amtsangemessene Beschäftigung. Dieser Anspruch wird mit der streitgegenständlichen Abordnung nicht infrage gestellt.

17

2.3.3 Auch wenn sich der Senat mit den detaillierten Einwendungen der Antragstellerin zur Frage, wer für die Spannungen verantwortlich ist, mangels Entscheidungserheblichkeit im Einzelnen nicht befasst hat, weist er der Antragstellerin die Verantwortung für die in der betreffenden Abteilung des Landratsamts (und darüber hinaus) wohl über einen längeren Zeitraum gewachsenen Spannungen, deren Auflösung die streitgegenständliche Abordnung dient, nicht überwiegend zu. Wie immer in Organisationsstrukturen, in denen Menschen unterschiedlicher, nicht immer kompatibler Charaktere unter bestimmten Bedingungen zusammenarbeiten, entstehen - zum Teil unvermeidbare, nicht immer durch offene Gespräche beizulegende - betriebliche Spannungen, deren Zustandekommen von vielen verschiedenen Faktoren abhängt, ohne dass einzelnen Mitarbeitern ein exakt zu ermittelnder Verursachungsbeitrag zugewiesen werden kann. Genau wegen der hieraus resultierenden Schwierigkeiten und im überragenden Interesse des Erhalts einer funktionsfähigen, möglichst effizient arbeitenden öffentlichen Verwaltung sehen die beamtenrechtlichen Vorschriften die Möglichkeit einer Abordnung an eine andere Dienststelle oder eine Versetzung vor, ohne dass die Verursachungsbeiträge bzw. Verschuldensanteile der jeweils beteiligten Beamten im Einzelnen festzustellen sind.

18

3. Die Beschwerde war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1, 2 GKG i.V.m. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

19

Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).