

„STREIT UM DIE DIENST(-  
UN-)FÄHIGKEIT ALS  
VERSAGEN IM SYSTEM“

Prof. Dr. Michael Kawik

# Rückblick: Fehlverhalten von Führungskräften im öffentlichen Dienst ?



# Ausgangspunkt der Überlegungen Fehlverhalten

Der Erfolg von Behörden und Unternehmen hängt auch davon ab, dass die eigenen Beschäftigten ihre Aufgaben pflichtgemäß und zuverlässig wahrnehmen.

Die Gesellschaft und die Bürger haben einen Anspruch darauf, dass die Verwaltung bestmöglich funktioniert!

Wird Fehlverhalten geduldet: Gefahr, dass Beschäftigte dauerhaft schlechte Leistungen erbringen. Sollten andere motivierte Arbeitnehmer oder Beamte wahrnehmen, dass das Fehlverhalten anderer geduldet wird, kann sich dies negativ auch auf deren Arbeitseinstellung auswirken.

**Aufgabe der Führungskraft:** schnelles, klares und konsequentes Handeln. Sicherstellung, dass das Fehlverhalten korrigiert wird und dass betroffene Beschäftigte, die jeweilige Dienststelle, aber auch die Öffentlichkeit geschützt werden.

Der Streit um die Dienst(-un-)fähigkeit von Beamten?

# Schlussfolgerungen: Strategische Bedeutung von Führung

Gute Führung ist entscheidend für die **Arbeitgeberattraktivität**, die **Verwaltungskultur** und das Betriebsklima, das Wohlbefinden und die Motivation der Beschäftigten, die Identifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Organisation und den zu erfüllenden Aufgaben.

Wird Fehlverhalten von Führungskräften geduldet, so hat dies entscheidende Bedeutung für den (Miss-)Erfolg der Dienststellen und damit der öffentlichen Verwaltung

Falsche Personalauswahl vermeiden: Schaffung einer Fachkarriere, die von einer Führungskarriere getrennt betrachtet wird, mag hier der richtige Weg sein. Indes ist sie in den hierarchischen Strukturen der Verwaltung bezogen auf Entwicklungsmöglichkeiten wohl begrenzt. Problem: höchste Besoldungsebenen so nicht erreichbar.

**Führen und entscheiden**

Unlösbare Herausforderungen: „System und Personal“  
Flucht in die Dienstunfähigkeit

DIENSTUNFÄHIGKEIT  
UND DIE  
„BESONDERHEITEN“  
BEI BEAMTEN

# Einleitung: Zu Einordnung der DU-Problematik in die Systematik

- Die Zurrücksetzung von Beamten erfolgt im Normalfall mit **Erreichen der Altersgrenze**.
- Nicht selten kommt es jedoch dazu, dass **gesundheitliche Probleme von Beamten** erhebliche Ausmaße annehmen, sodass sich die Frage nach der Dienstfähigkeit von Beamten stellt. **Dienstunfähige Beamte werden in den Ruhestand versetzt**. Besteht jedoch noch eine **anderweitige Verwendungsmöglichkeit**, so soll einer solchen Vorrang gegeben werden.
- **Versetzung in den Ruhestand gegen den Willen**: Dabei kommt es zu **Konstellationen, in denen Beamte, die unter erheblichen gesundheitlichen Einschränkungen leiden, unter keinen Umständen in den Ruhestand versetzt werden wollen**. In solchen Fällen wird es teilweise zu rechtlichen Auseinandersetzungen über die Frage der Dienstunfähigkeit kommen. So mag schon die Anordnung einer ärztlichen Untersuchung für einen Streit sorgen. Dieser wird sich gegebenenfalls nach einer für den Beamten negativen Entscheidung – der Versetzung in den Ruhestand – fortsetzen.
- Gestritten wird auch über die Frage, ob eine anderweitige Verwendungsmöglichkeit trotz der gesundheitlichen Einschränkungen noch möglich ist. Schließlich gibt es auch solche Fälle, in denen **Beamte, die grundsätzlich noch als dienstfähig erscheinen, den Wunsch hegen, in den Ruhestand versetzt zu werden**.
- **Denkbar ist es aber auch, dass Beamte, die nicht dienstunfähig sind die Versetzung in den Ruhestand erstreiten wollen**.

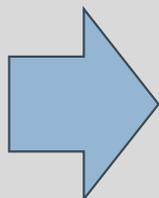
# Einleitung

**Laut Statistischen Bundesamt, gab es zum 01. Januar 2022 ca. 1,76 Millionen Versorgungsempfänger**

- Ruhegehalt 1,38 Millionen,
- Witwen- oder Witwergeld und 20.600 Waisengeld: rund 357.000.

Auf den Bundesbereich entfielen rund 595.000 Versorgungsempfänger, darunter gut 97.000 Beamte und Richter, knapp 91.000 Berufssoldaten sowie etwa 134.000 beziehungsweise 264.400 Personen aus den Bereichen Bahn und Post.

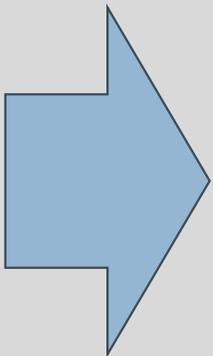
Auf den Landesbereich entfielen 999.000 Versorgungsempfänger, darunter 530.000 Personen aus dem Schuldienst und gut 190.000 aus dem Vollzugsdienst. Beim kommunalen Bereich lag die Zahl der Versorgungsempfänger Anfang 2022 bei knapp 138.000, bei der Sozialversicherung bei 26.300.



**Im Jahr 2022 erhielten die Pensionäre laut Statistischem Bundesamt ein durchschnittliches Ruhegehalt von 3.170 Euro brutto im Monat (2022: 3.170 Euro / 2000: 2.150 Euro).**

# Versetzung in den Ruhestand

- 21 % der Neupensionierten erreichten die Regelaltersgrenze
- 48 400 oder 80 % der insgesamt 60 200 Neupensionäre des Jahres 2021 schieden mit dem Erreichen einer Altersgrenze mit durchschnittlich 63 Jahren und 9 Monaten aus dem aktiven Dienst aus. **Davon erreichten allerdings nur 12 600 die gesetzliche Regelaltersgrenze (21 % aller Neupensionierten).**
- Die übrigen 35 800 (59 % aller Neupensionierten) traten mit Erreichen einer sogenannten Antragsaltersgrenze vorzeitig in den Ruhestand oder erreichten eine besondere Altersgrenze, wie sie etwa im Vollzugsdienst oder für Berufssoldatinnen und -soldaten gilt.



Weitere 10 200 Personen oder **17 %** aller im Jahr 2021 Neupensionierten wurden wegen **Dienstunfähigkeit** in den Ruhestand versetzt. Sie waren bei Eintritt in den Ruhestand durchschnittlich 57 Jahre und 4 Monate alt. Die übrigen 3 % der Pensionierungen entfielen auf Vorruhestandsregelungen oder sonstige Gründe.

# Zur Höhe des Ruhegehalts bei DU anhand des § 14 BeamtVG

## **Quotenberechnung für das Ruhegehalt**

- Das Ruhegehalt beträgt § 14 Abs. 1 BeamtVG für jedes Jahr ruhegehaltfähiger Dienstzeit 1,79375 % der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (§ 5), insgesamt jedoch höchstens 71,75 %.

## **Dienstunfähigkeit**

- Das Ruhegehalt vermindert sich nach § 14 Abs.3 Nr. 3 BeamtVG um 3,6 % für jedes Jahr, um das der Beamte vor Ablauf des Monats, in dem er das 65. Lebensjahr vollendet, wegen Dienstunfähigkeit, die nicht auf einem Dienstunfall beruht, in den Ruhestand versetzt wird.

Versetzung in den Ruhestand  
Attraktivität?

# Vergleich Rente



# Pension

## Durchschnittliche Rente

Zu bedenken ist jedoch, dass die Höhe einer Rente schon im Idealfall deutlich niedriger ist als eine durchschnittliche Pension. Durchschnittliche gesetzliche Bruttorente nach mindestens 35 Versicherungsjahren im Jahr 2018 1.360 Euro.

Siehe dazu Siebter Versorgungsbericht der Bundesregierung BT-Drucksache 19/18270, S. 110

Dieser große Unterschied zwischen einer Rente und der Pension wird für die (nicht verbeamteten) Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auch kaum durch die betriebliche Zusatzversorgung (VBL) ausgeglichen.

## Durchschnittliche Pension

Das durchschnittliche monatliche Ruhegehalt im unmittelbaren Bundesbereich betrug demgegenüber im Januar 2019 3.160 Euro.

Siebter Versorgungsbericht der Bundesregierung BT-Drucksache 19/18270, S. 40.

Erwerbsminderungsrente (im Durchschnitt 933 EUR):

Eine verminderte Erwerbsfähigkeit besteht dann, wenn Sie wegen einer Krankheit oder Behinderung nicht mehr voll arbeiten können. Die volle Erwerbsminderungsrente kann bezahlt werden, wenn Sie nur noch weniger als 3 Stunden am Tag arbeiten können. In diesen Fällen spricht man von der Vollrente. Eine Teilrente bzw. Teilerwerbsminderungsrente besteht, wenn Sie mehr als 3 aber weniger als 6 Stunden am Tag arbeiten können.

# Ansprüche dauererkrankter Beamter

- Arbeitnehmer, die durch Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit an ihrer Arbeitsleistung verhindert sind, erhalten nach dem Entgeltfortzahlungsgesetz (EntgFG) vom Arbeitgeber das Arbeitsentgelt bis zur Dauer von sechs Wochen fortgezahlt, wenn sie an der Krankheit **kein Verschulden** trifft.
- Die Bestimmung hinsichtlich der Dauer der Entgeltfortzahlung gilt für Beamte, Richter und Soldaten im öffentlich-rechtlichen Dienst nicht.
- Beamte: *Nach dem übrigen Akteninhalt ist ebenfalls nicht zu ersehen, dass die Wiedererlangung der vollen Verwendungsfähigkeit innerhalb von sechs Monaten, gerechnet ab Ende September 2011, bei der Antragstellerin unwahrscheinlich war. **Sie fehlte ununterbrochen seit dem 14. Dezember 2010, also seit etwas über neun Monaten. Dies ist noch kein Zeitraum, bei dem allein schon wegen seiner Länge von einer so dauerhaften Verfestigung der Krankheit ausgegangen werden kann, dass eine Genesung innerhalb von weiteren sechs Monaten unwahrscheinlich erscheint.***
- (VG Düsseldorf, Beschluss vom 16. November 2011 - 10 L 1570/11 -)

# Ansprüche dauererkrankter Beamter

➤ Beamte erhalten ihr Gehalt bei Krankheit ohne zeitliche Begrenzung weiter gezahlt. **Eine zeitliche Begrenzung für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall existiert nicht.**

➤ Entsprechende Regelungen zum Verschulden der Dienstunfähigkeit gibt es für Beamte nicht. Der Fürsorgegrundsatz gebietet, dass Beamte im Krankheitsfall angemessen abgesichert sind.

➤ Kein Verschulden - ggf. Wartezeit

Vgl. § 4 Abs. 1 BeamtVG

(1) Ein Ruhegehalt wird nur gewährt, wenn der Beamte

1. eine Dienstzeit von mindestens fünf Jahren abgeleistet hat oder

2. infolge Krankheit, Verwundung oder sonstiger Beschädigung, **die er sich ohne grobes Verschulden** bei Ausübung oder aus Veranlassung des Dienstes zugezogen hat, dienstunfähig geworden ist.

# Thema Verschulden und DU

## **subjektive Elemente:**

- Verschulden des Beamten
- Verschulden des Dienstherrn, sind nicht einzubeziehen.

Dem Regelungszweck liefe es zuwider, im Tatbestand des § 26 Abs. 1 S. 1 BeamtStG die Umstände der zur dauernden Dienstunfähigkeit führenden gesundheitlichen Beeinträchtigung zu berücksichtigen, selbst wenn den Dienstherrn daran eine (Mit-) Verantwortung treffen sollte.

So steht der gesetzlichen Pflicht zur Versetzung eines dienstunfähigen Beamten in den Ruhestand auch nicht entgegen, dass die zu der Dienstunfähigkeit führenden gesundheitlichen Mängel bei der Einstellung bekannt waren.

Ebenso bleiben Fürsorgegesichtspunkte außer Acht.

Die Ursachen der Erkrankung oder einer sonstigen gesundheitlichen Einschränkung können auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit auf der Rechtsfolgenseite berücksichtigt werden.

# Thema Verschulden und DU

## Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. Februar 2020 – 4 S 807/19 –,

➤ Die Dienstunfähigkeit im Sinne des § 44 Abs. 1 BBG bemisst sich ausschließlich **nach objektiven Kriterien**; auf die Ursache der Dienstunfähigkeit, etwa die Frage, ob die Dienstunfähigkeit (auch) auf ein (fürsorge-)pflichtwidriges Verhalten des Dienstherrn zurückzuführen ist, kommt es dabei nicht an.

➤ **Zum Sachverhalt:**

Kläger ging davon aus, dass sich der DH unredlich und treuwidrig verhielt und dessen Verhalten, das er als für die Erkrankung ursächlich war.

Konkret: gesundheitliche Situation **Konsequenz einer dauerhaften Ausgrenzung**, insbesondere der **Versagung der Bewährung auf einem A15-Dienstposten**. Versagung habe auf **sachfremden Erwägungen** beruht.

**Die krankmachenden Folgen unredlichen, treuwidrigen und inhaltenden Verhaltens könne die Beklagte nicht auf den Kläger abwälzen.** Die **Beklagte habe mit ihrem Verhalten ein extremes Maß an Leid und Verzweiflung hervorgerufen und den Kläger erheblich gesundheitlich geschädigt.** Das Verwaltungsgericht dürfe die Verursachung der Erkrankung nicht ausblenden. Die Beklagte sehe sich einem **Folgenbeseitigungsanspruch** dahingehend gegenüber, nicht in den Ruhestand versetzt zu werden. Es sei ihr verwehrt, sich auf die Folgen ihres rechtswidrigen Verhaltens zu berufen.

Problem: in vielen Fällen wollen Beamte nicht in den Ruhestand versetzt werden!

# Thema Verschulden und DU

## Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. Februar 2020 – 4 S 807/19 –,

### **Ergebnis:**

- Aber: durch die Verpflichtung des Dienstherrn, einen dienstunfähigen Beamten gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 BBG in den Ruhestand zu versetzen, soll die **Funktionsstüchtigkeit der öffentlichen Verwaltung** gewährleistet werden!
- Auch Fürsorgegesichtspunkte können entgegen der Auffassung des Klägers nicht dazu führen, dass ein objektiv dienstunfähiger Beamter deshalb, weil die Dienstunfähigkeit auf ein schuldhaftes Verhalten des Dienstherrn zurückzuführen ist, bei vollen Bezügen - gegebenenfalls, so wird man den Kläger verstehen dürfen, dauerhaft ohne Zuweisung eines Dienstpostens - im Dienst zu belassen wäre.

Ggf sind Schadensersatzansprüche gegen den DH geltend zu machen!

# Exkurs: BGH: Dienstunfähigkeitsklausel in der Berufsunfähigkeitsversicherung BGH, Urteil vom 31. Mai 2023 – IV ZR 58/22 –

## **Zum Sachverhalt:**

Der Kläger macht gegen die Beklagte Ansprüche aus einer Berufsunfähigkeitsversicherung geltend. Er war seit 2013 Bürgermeister einer Gemeinde und wurde 2019 aufgrund psychischer Beeinträchtigungen in den Ruhestand versetzt.

Versicherungsleistungen werden verweigert, solange Prüfung der Leistungspflicht nicht beendet werden kann. Hier ist der Kläger nicht bereit, sich einer fachärztlichen Untersuchung zur Feststellung der dauernden Dienstunfähigkeit zu unterziehen

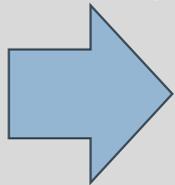
## **Ergebnis:**

Bei einer **Dienstunfähigkeitsklausel**, nach der es für **bedingungsgemäße Berufsunfähigkeit** ausreicht, wenn die versicherte Person als Beamter infolge eines körperlichen Gebrechens oder wegen Schwäche ihrer körperlichen oder geistigen Kräfte zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauernd unfähig ist und dazu wegen allgemeiner Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt oder entlassen worden ist, begründet **nicht schon der Umstand, dass der Beamte wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt wurde, eine unwiderlegbare Vermutung seiner vollständigen Berufsunfähigkeit**

Problem: Flucht in die DU und Berufsunfähigkeitsversicherung

Vereinbarkeit der Kürzung von Versorgungsbezügen bei (unfreiwilliger) vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand , Art 33 Abs 5 GG  
BVerfG, vom 27. Juli 2010 – 2 BvR 616/09 –,

- Zur Vermeidung einer Verschiebung des Pflichtengefüges im Beamtenrecht darf der Gesetzgeber einem vorzeitigen Ausscheiden des Beamten durch eine Verminderung des Ruhegehalts Rechnung tragen (siehe auch BVerfG, 11.12.2007, 2 BvR 797/04).
- Bei Versorgungsabschlägen muss grundsätzlich nicht danach unterschieden werden, ob der Wechsel in den Ruhestand **freiwillig oder unfreiwillig** erfolgt; eine Ausnahme gilt jedoch dann, wenn das vorzeitige Ausscheiden auf Umständen beruht, die der Verantwortungssphäre des Dienstherrn zuzurechnen sind (BVerfG, vom 20. 6. 2006 – 2 BvR 361/03 –

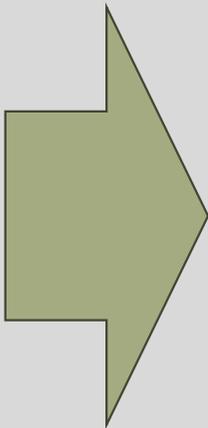


Freiwillig meint: Ruhestand auf Antrag (hier nur Ausnahmsweise Anspruch auf Ruhegehalt/im Übrigen Entlassung auf eigenen Wunsch und Nachversicherung – Achtung Möglichkeit des Altersgeldes!!

- Bestehende System der Altersversorgung, wonach der Höchstruhegehaltssatz regelmäßig mehrere Jahre vor der gesetzlichen Altersgrenze erreicht wird, stellt einen sachlichen Grund für eine Kürzung von Bezügen dar. Sie dient dem Ziel, dass tatsächliche Pensionierungsalter anzuheben und die Zusatzkosten zu individualisieren

# Rechtsschutz gegen eine Untersuchungsanordnung

In der Aufforderung ist kein **Verwaltungsakt** zu sehen, ein dagegen gerichteter Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung entfalten. Von der Pflicht zur Befolgung der Weisung könnte sich der Beamte nur über einstweiligen Rechtsschutz nach § 123 Abs. 1 VwGO befreien lassen



**Problem: isolierte Anfechtung der Anordnung § 44 a VwGO:** Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen können nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Dies gilt nicht, wenn behördliche Verfahrenshandlungen vollstreckt werden können oder gegen einen Nichtbeteiligten ergehen.

Daher nunmehr isoliert anfechtbar (**BVerfG vom 14.01.2022 - Az. 2 BvR 1528/21**)



## **Herausforderungen**

- Personalführung von Beamten: Wünsche/Wirklichkeit/Dienstliche Notwendigkeiten
- Fehlanreize aus Sicht des Dienstherrn und der Beamten
- Stärkere Berücksichtigung von Telearbeit bei Prüfung des Vorliegens von Dienstunfähigkeit
- Vermehrte isolierte Anfechtung von Untersuchungsanforderungen
- Vermehrte Dienstunfähigkeiten aufgrund psychischer Erkrankungen



ENDE