

Bericht

nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung

an das Abgeordnetenhaus von Berlin
und
an den Senat von Berlin

**über Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit
im Berliner Landesdienst**

Beschluss des
Großen Kollegiums vom 9. Juli 2019

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof von Berlin
Alt-Moabit 101 c/d
10559 Berlin

Telefon: (030) 88613-0
Telefax: (030) 88613-120
Internet: www.berlin.de/rechnungshof
E-Mail: poststelle@rh.berlin.de
(Elektronische Zugangseröffnung
gemäß § 3a Abs. 1 VwVfG)



Der vorliegende Bericht ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2 Rechnungshofgesetz durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Kligen,
Vizepräsident Django Peter Schubert,
Direktor bei dem Rechnungshof Michael Theis,
Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel und
Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Vater

am 9. Juli 2019 beschlossen worden.





Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Zusammenfassung	7
2 Anlass und Gegenstand der Berichterstattung	8
3 Prüfungsergebnisse	9
3.1 Einleitung.....	9
3.1 Frühpensionierungsquote	10
3.1.1 Kennzahlen	10
a) Verteilung der Frühpensionierungen	10
b) Ausgaben aufgrund von Quote und Durchschnittsalter der Frühpensionierungen	12
c) Berlin im Stadtstaatenvergleich	14
3.1.2 Verwendung bei begrenzter Dienstfähigkeit.....	15
3.1.3 Erwerbstätigkeiten von Dienstunfähigen	19
3.1.4 Pflichten der Beamtinnen und Beamten zur Gesunderhaltung	20
3.2 Verfahrensdauer	22
3.2.1 Prognoseuntersuchungen.....	23
3.2.2 Verfahrensdauer bei den ärztlichen Diensten	24
3.2.3 Verfahrensdauer nach Eingang des ärztlichen Gutachtens.....	26
3.2.4 Verfahren im Land Berlin – Abweichende Regelungen des Bundes	27
4 Fazit	28



Abkürzungsverzeichnis

BBG	Bundesbeamtengesetz
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BMI	Bundesministerium des Innern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
LBeamtVG	Gesetz über die Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie der Richterinnen und Richter des Landes Berlin (Landesbeamtenversorgungsgesetz)
LBG	Landesbeamtengesetz
LVwA	Landesverwaltungsamt Berlin
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ Rechtsprechungs-Report
RdA	Recht der Arbeit – Zeitschrift für die Wissenschaft und Praxis des gesamten Arbeitsrechts
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZMGA	Zentrale Medizinische Gutachtenstelle



1 Zusammenfassung

Das Land Berlin verzeichnet seit Jahren – zum Teil mit deutlichem Abstand – die höchste Quote an Frühpensionierungen im Länder- sowie im Stadtstaatenvergleich. Eine im Länderdurchschnitt liegende Frühpensionierungsquote hätte die Pensionslasten 2016 um ca. 5 Mio. € reduziert.

Zudem dauern die Zurrhesetzungsverfahren in Berlin unnötig lange. Die mit der Dauer der Verfahren verbundenen Aufwendungen hat der Rechnungshof nicht quantifiziert.

Der Rechnungshof hält eine Reihe von Maßnahmen für geeignet und erforderlich, um die Frühpensionierungsquote nachhaltig zu senken sowie die Dauer der Verfahren zu verkürzen.

Er empfiehlt,

- a) die Regelungen zur begrenzten Dienstfähigkeit konsequent anzuwenden,
- b) den Zuschlag bei begrenzter Dienstfähigkeit anzuheben,
- c) einen Informationsaustausch über Erwerbstätigkeiten von Frühpensionierten zwischen dem Landesverwaltungsamt (LVWA) und der (ehemaligen) Dienstbehörde zu gewährleisten,
- d) die Pflicht zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Dienstfähigkeit gesetzlich zu verankern und die Folgen einer Mitwirkungsverweigerung neu zu bewerten,
- e) Prognoseuntersuchungen, wann mit der Wiederherstellung der Dienstfähigkeit zu rechnen ist, zu ermöglichen,
- f) die Verfahrensabläufe bei den amtsärztlichen Diensten (Zentrale Medizinische Gutachtenstelle und Polizeiärztlicher Dienst) gegenüberzustellen und zu evaluieren sowie die Zusammenlegung der Dienste zu prüfen,



- g) die Verfahrensabläufe nach Eingang des amtsärztlichen Gutachtens bis zur Entscheidung über die Zurruesetzung bei der Hauptverwaltung denen der Bezirke gegenüberzustellen und zu optimieren sowie
- h) die vom Berliner Verfahren abweichenden Regelungen für Bundesbeamte auf deren Eignung für das Land Berlin zu prüfen.

2 Anlass und Gegenstand der Berichterstattung

Die Berliner Frühpensionierungsquote liegt seit Jahren erheblich über dem Länderdurchschnitt (im Einzelnen vgl. Ziff. 3.1 Buchst. c).

Der Rechnungshof hat im Landesverwaltungsamt (LVwA) Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit im Berliner Landesdienst im Jahr 2016 stichprobenweise geprüft. Dabei hat er Kennzahlen und Statistiken aus Vorjahren herangezogen. Das LVwA führt als nachgeordnete Behörde der Senatsverwaltung für Finanzen die Versorgungsakten der ausgeschiedenen Beamtinnen und Beamten des Landes Berlin. Es setzt die Höhe der Versorgungsleistungen fest und weist die Zahlungen an. Hierfür übernimmt es die Personalakten der ehemaligen Dienststellen.

Mit der Prüfung wurde das Ziel verfolgt, die hohe Frühpensionierungsquote im Land Berlin im Verhältnis zu den Quoten anderer Bundesländer – insbesondere auch zu den anderen Stadtstaaten – transparent zu machen und mögliche Ansätze für eine Reduzierung aufzuzeigen. Ein weiteres Ziel war die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Verfahren zur Feststellung der Dienstunfähigkeit, wozu auch deren Dauer gehört.

Dieser Bericht bündelt die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs. Er leitet aus den analysierten Einzelfällen Empfehlungen für eine Senkung der Frühpensionierungsquote sowie für eine Beschleunigung der Verfahren ab. Nachfolgend behandelt der Rechnungshof zunächst die Frühpensionierungsquote (Ziff. 3.1) und anschließend die Verfahrensdauer (Ziff. 3.2).



3 Prüfungsergebnisse

3.1 Einleitung

Die Versorgungsausgaben werden zentral im Einzelplan 29 etatisiert. Dies ist sachgerecht, weil das LVwA zentraler Dienstleister für die Beamtenversorgung ist. Allerdings hat dies zur Folge, dass die Dienstbehörden nicht unmittelbar an den Aufwendungen, die mit einer hohen Frühpensionierungsquote innerhalb ihres Verantwortungsbereichs verbunden sind, finanziell beteiligt werden. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass es aus dienstbehördlicher Sicht zweckmäßig erscheinen kann, häufig erkrankte oder dauerkranke Dienstkräfte schnellstmöglich durch leistungsfähige Kräfte zu ersetzen, und dies die Bereitschaft erhöht, auch in Zweifelsfällen Dienstunfähigkeit festzustellen. Dem wirken indessen lange Verfahrenslaufzeiten in den Dienstbehörden sowie bei den ärztlichen Diensten entgegen, weil während der Dauer der Zuruhesetzungsverfahren keine Neueinstellungen möglich sind.

Die Absenkung der Frühpensionierungsquote trägt nicht nur wesentlich zur Eindämmung der Pensionslasten bei, sondern wirkt sich zugleich lindernd auf den zunehmenden Personalmangel im öffentlichen Dienst aus. Insoweit liegt es in der gemeinsamen Verantwortung aller Dienstbehörden, die ihnen möglichen Maßnahmen zur Vermeidung von Frühpensionierungen sowie zur Beschleunigung der Verfahren zu ergreifen.

Der Rechnungshof behandelt im Folgenden ausschließlich gesetzgeberische und administrative Möglichkeiten zur Senkung der Frühpensionierungsquote sowie der Verfahrensdauer. Den Ursachen für die hohe Quote ist der Rechnungshof nicht nachgegangen. Ihm ist bewusst, dass dem Phänomen nicht nur durch repressive Maßnahmen begegnet werden kann, sondern insbesondere durch Prävention im Rahmen eines wirksamen Gesundheitsmanagements. Weil die Prüfung sich jedoch nicht auf diese Aspekte erstreckt hat, sieht der Rechnungshof u. a. davon ab, gezielte Maßnahmen zu empfehlen, wie z. B. eine haushaltswirksame Beteiligung an über- oder unterdurchschnittlichen Frühpensionierungsquoten in Form eines Malus-/Bonussystems. In erster Linie stehen die Dienstbehörden in der Verantwortung, für Arbeitsbedingungen zu sorgen, die den Erhalt

physischer wie psychischer Gesundheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern.¹

3.1 Frühpensionierungsquote

3.1.1 Kennzahlen

a) Verteilung der Frühpensionierungen

Der Rechnungshof hat **573** Fälle von Versetzungen in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit mit Versorgungsbeginn im **Jahr 2016** im Berliner Landesdienst betrachtet.² Die Fälle waren folgenden Bereichen zuzuordnen:

Ansicht 1: Anzahl der Frühpensionierungen im Jahr 2016

Bereich	Anzahl	Anteil in Prozent
Schuldienst	219	38,2 %
Vollzugsdienst und Feuerwehr	138	24,1 %
<i>Polizeivollzug</i>	100	17,5 %
<i>Justiz-/Gerichtsvollzug</i>	24	4,2 %
<i>Einsatzdienst Feuerwehr</i>	14	2,4 %
übrige Bereiche	215	37,7 %
<i>Allgemeine Verwaltung (Bezirke und Senatsverwaltungen)</i>	94	16,4 %
<i>Rechtspflege</i>	48	8,4 %
<i>Steuerwesen</i>	37	6,4 %
<i>Jugendpflege/Sozialwesen</i>	17	3,0 %
<i>Polizeiverwaltung</i>	7	1,2 %
<i>Büchereiwesen</i>	5	0,9 %
<i>Bauingenieurwesen/Vermessung</i>	4	0,7 %
<i>Sonstige</i>	4	0,7 %
Insgesamt	573	100 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben des LVwA

1 Sasse/Schönfeld: Rechtliche Aspekte psychischer Belastungen im Arbeitsverhältnis, RdA 2016, S. 346, m. w. N.

2 Aufstellung des LVwA



Unter Berücksichtigung der Beschäftigtenzahlen in einzelnen Bereichen ergeben sich folgende Quoten:

Ansicht 2: Quote der Frühpensionierungen

Bereich	Anzahl Beschäftigte insgesamt	davon früh-pensioniert 2016	Anteil in Prozent
Schuldienst	16.854	219	1,3 %
Polizei, Feuerwehr und Justizvollzugsdienst	23.319	145	0,6 %
<i>Polizei</i>	17.631	107	0,6 %
<i>Justizvollzug</i>	2.307	24	1,0 %
<i>Feuerwehr</i>	3.381	14	0,4 %
übrige Bereiche	20.916	209	1,0 %
Insgesamt	61.089	573	0,9 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben der Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen

Altersmäßig gliedern sich die Fälle der Dienstunfähigkeit wie folgt auf:

Ansicht 3: Verteilung nach Altersklassen im Jahr 2016

Altersklasse	Anzahl	Anteil in Prozent
bis 39 Jahre	29	5,1 %
40 bis 49 Jahre	98	17,1 %
50 bis 59 Jahre	203	35,4 %
ab 60 Jahre	243	42,4 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben des LVwA

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass ein Zahlen- bzw. Quotenvergleich von den sehr unterschiedlichen Bearbeitungsweisen sowie Verfahrenslaufzeiten in den einzelnen Bereichen beeinflusst wird. Auch eine zögerliche Bearbeitung kann dazu führen, dass eine Behörde nur wenige Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit aufweist (vgl. Ziff. 3.2 Verfahrensdauer). Die Zahlen machen deutlich, dass der Schuldienst sowie der Justizvollzug (trotz der dort geltenden besonderen Altersgrenze) prozentual am stärksten von Frühpensionierungen wegen dauernder Dienstunfähigkeit betroffen sind. Die Gesamtzahl aller Versetzungen in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit innerhalb eines Jahres hält der Rechnungshof – auch im Vergleich zur Zahl beabsichtigter Neueinstellungen im



Land Berlin – für so hoch, dass den damit im Zusammenhang stehenden Fragestellungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

b) Ausgaben aufgrund von Quote und Durchschnittsalter der Frühpensionierungen

In Berlin ist die Frühpensionierungsquote zwischen 2015 und 2016 mit 21,9 % gleich geblieben, während im Durchschnitt aller Bundesländer eine leichte Steigerung um 0,3 Prozentpunkte auf 13,3 % zu verzeichnen war.

Das LVwA ermittelte für das Jahr 2016

- ein Durchschnittsalter der Frühpensionierten von 55,88 Jahren und
- für diese (anhand der Zahlungen im Januar 2017) eine Summe an Versorgungsbezügen in Höhe von 15,28 Mio. € jährlich.

Für die Jahre 2010 bis 2017 ergibt der Vergleich der Frühpensionierungsquoten Berlins mit dem Durchschnitt aller Bundesländer Folgendes:

Ansicht 4: Vergleich der Frühpensionierungsquoten 2010 bis 2017

	Frühpensionierungsquoten wegen Dienstunfähigkeit						
	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Länder insgesamt	20,0 %	15,8 %	14,4 %	12,6 %	13,0 %	13,3 %	12,9 %
Berlin insgesamt	31,3 %	30,7 %	31,1 %	22,9 %	21,9 %	21,9 %	18,8 %
Unterschied (in Prozentpunkten)	11,3	14,9	16,7	10,3	8,9	8,6	5,9

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf der Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 14, Reihe 6.1 (2018)

Die Frühpensionierungsquote wegen Dienstunfähigkeit liegt – trotz sinkender Tendenz – bezogen auf das Land Berlin in den Jahren 2010 bis 2017 durchgängig erheblich höher als die Quote im Durchschnitt aller Länder. Ein Vergleich auf



der Basis der Daten des Jahres 2017 mit den anderen Bundesländern verweist Berlin auf den schlechtesten Platz:³

Ansicht 5: Vergleich der Frühpensionierungsquoten der Bundesländer 2017

Platz	Bundesland	Frühpensionierungsquote wegen Dienstunfähigkeit
1	Baden-Württemberg	9,8 %
2	Hessen	10,7 %
3	Bremen	10,8 %
4	Nordrhein-Westfalen	11,3 %
	Rheinland-Pfalz	11,3 %
6	Neue Bundesländer	13,4 %
7	Schleswig-Holstein	14,1 %
8	Bayern	14,4 %
9	Hamburg	14,5 %
10	Saarland	15,1 %
11	Niedersachsen	16,3 %
12	Berlin	18,8 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf der Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 14, Reihe 6.1 (2018)

Die Gründe für das Absinken der Berliner Frühpensionierungsquote – insbesondere zwischen 2013 und 2014 – sind nach Angaben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport⁴ vorwiegend auf Maßnahmen im Bereich der Lehrkräfte zurückzuführen. Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung habe in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen des präventiven Gesundheitsmanagements implementiert.

Dessen ungeachtet ist der Berliner Wert für das Untersuchungsjahr 2016 mit 21,9 % um mehr als die Hälfte höher als der Länderdurchschnitt 2016. Hätte Berlin eine dem Länderdurchschnitt entsprechende Quote, lägen die Ausgaben für frühpensionierte Beamtinnen und Beamte mindestens um ein Drittel, d. h. **5 Mio. €**, niedriger. Es kommt hinzu, dass die Frühpensionierten des Jahres 2016

³ Das Statistische Bundesamt weist die Daten für die neuen Bundesländer nicht einzeln aus.

⁴ Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 18. Mai 2016 an den Unterausschuss Produkthaushalt und Personalwirtschaft des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses (PHPW 0205 A)



(Durchschnittsalter 55,88 Jahre) auch in den folgenden Jahren – bis zum Erreichen des regulären Pensionsalters – weitere Ausgaben verursachen. Diese Werte machen deutlich, welche erheblichen finanziellen Volumina mit Frühpensionierungen verbunden sind, und dass es dringend gezielter und wirksamer Anstrengungen bedarf, um die Quote zurückzuführen. Die für 2017 nacherhobenen Zahlen zeigen, dass der Abstand Berlins zu den Quoten anderer Länder zwar geringer wird, aber noch längst nicht zufriedenstellend ist.

c) Berlin im Stadtstaatenvergleich

Der Rechnungshof hat die Berliner Quote an Frühpensionierungen insbesondere mit den beiden anderen Stadtstaaten Bremen und Hamburg verglichen und dabei jene Tätigkeitsbereiche hervorgehoben, aus denen der Hauptanteil der Frühpensionierten hervorgeht:

Ansicht 6: Anteil der Frühpensionierungen an allen Zuruhesetzungen

Gesamt	2013	2014	2015	2016	2017
Berlin	31,1 %	22,9 %	21,9 %	21,9 %	18,8 %
Bremen	11,5 %	12,1 %	12,4 %	9,9 %	10,8 %
Hamburg	13,9 %	14,1 %	16,0 %	15,0 %	14,5 %
Durchschnitt („Alte Bundesländer“ einschl. Berlin)	14,4 %	12,4 %	12,8 %	13,1 %	12,8 %
Durchschnitt („Neue Bundesländer“)	14,6 %	15,6 %	14,9 %	14,5 %	13,4 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf der Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 14, Reihe 6.1 (2018)

Für einzelne Bereiche stellt sich die Situation wie folgt dar:

**Ansichten 7 bis 9: Anteil der Frühpensionierungen an allen Zurruesetzungen
(bereichsbezogene Auswertung)**

Schuldienst	2013	2014	2015	2016	2017
Berlin	33,8 %	25,1 %	20,6 %	18,3 %	16,4 %
Bremen	8,9 %	11,1 %	11,3 %	8,7 %	10,0 %
Hamburg	8,0 %	11,9 %	12,8 %	13,5 %	11,6 %
Durchschnitt („Alte Bundesländer“ einschl. Berlin)	13,2 %	11,3 %	11,8 %	11,6 %	12,3 %
Durchschnitt („Neue Bundesländer“)	16,0 %	17,6 %	17,5 %	18,5 %	14,5 %

Vollzugsdienst	2013	2014	2015	2016	2017
Berlin	36,3 %	26,4 %	28,0 %	26,5 %	24,6 %
Bremen	13,6 %	7,1 %	16,7 %	12,5 %	15,0 %
Hamburg	27,5 %	19,3 %	18,0 %	10,5 %	11,7 %
Durchschnitt („Alte Bundesländer“ einschl. Berlin)	17,9 %	15,6 %	15,3 %	14,8 %	13,9 %
Durchschnitt („Neue Bundesländer“)	13,0 %	14,5 %	14,6 %	11,8 %	12,0 %

Übrige Bereiche	2013	2014	2015	2016	2017
Berlin	24,8 %	18,1 %	20,5 %	23,8 %	18,4 %
Bremen	13,3 %	12,5 %	11,6 %	12,8 %	9,5 %
Hamburg	13,6 %	14,5 %	20,0 %	20,0 %	18,8 %
Durchschnitt („Alte Bundesländer“ einschl. Berlin)	15,9 %	13,5 %	14,4 %	16,0 %	13,3 %
Durchschnitt („Neue Bundesländer“)	15,7 %	15,9 %	13,8 %	14,2 %	13,8 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf der Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 14, Reihe 6.1 (2018)

3.1.2 Verwendung bei begrenzter Dienstfähigkeit

Die begrenzte Dienstfähigkeit (sogenannte Teildienstfähigkeit) ermöglicht es Beamtinnen und Beamten mit gesundheitlichen Einschränkungen weiterhin Dienst unter individuell erleichterten Bedingungen zu leisten. Gemäß § 27 Abs. 1 Beamtenstatusgesetz (BeamStG) soll von der Versetzung in den Ruhestand wegen



Dienstunfähigkeit abgesehen werden, wenn die Beamtin oder der Beamte unter Beibehaltung des übertragenen Amtes die Dienstpflichten noch während mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit erfüllen kann. Die Höhe der Besoldung regelt § 72a Bundesbesoldungsgesetz in der Überleitungsfassung für Berlin vom 21. Juni 2011. Hiernach erhält der Beamte Dienstbezüge in Höhe der Teilzeitbeschäftigung, mindestens jedoch in Höhe des Ruhegehalts, das er bei Versetzung in den Ruhestand erhalten würde. Nach der Berliner Verordnung über die Gewährung eines Zuschlags zu den Dienstbezügen bei begrenzter Dienstfähigkeit vom 30. März 2010⁵ wird dem Beamten zusätzlich ein finanzieller Ausgleich gewährt. Der Zuschlag beträgt 4 % der Dienstbezüge, die begrenzt Dienstfähige bei Vollzeitbeschäftigung erhalten würden, mindestens jedoch 180 €. Alle Länder und der Bund haben dem Grunde nach vergleichbare Regelungen getroffen. Allerdings gibt es erhebliche Unterschiede hinsichtlich der prozentualen Höhe des Zuschlags sowie des Mindestbetrages.⁶ Die Modalitäten bei der Ermittlung des Zuschlags weichen stark voneinander ab, sodass ein direkter Vergleich Berlins mit anderen Ländern und dem Bund nicht möglich ist. Allerdings orientiert sich der in Berlin gewährte Zuschlag am unteren Ende der von anderen Ländern bzw. dem Bund gewährten Zuschläge. Allein die Mindesterhöhungsbeträge lagen im Jahr 2016 bei bis zu 300 € monatlich. Der Senat hat im Rahmen des personalpolitischen Aktionsprogramms 2019/2020 dem Abgeordnetenhaus mit Schreiben vom 27. November 2018 mitgeteilt, dass die Vorlage des Entwurfs eines einheitlichen Landesbesoldungsgesetzes für Berlin beabsichtigt sei, die u. a. die Überarbeitung der Besoldung bei begrenzter Dienstfähigkeit vorsehe.

Der Rechnungshof hat untersucht, in welchem Umfang das Instrument der begrenzten Dienstfähigkeit im Land Berlin (unmittelbarer Landesdienst) genutzt wird. Es zeigt sich folgendes Bild:

Ansicht 10: Fälle begrenzter Dienstfähigkeit in Berlin (unmittelbarer Landesdienst)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
3	5	25	34	67	75	92	109	125	128

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben der Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen

5 GVBl. S. 174

6 vgl. im Einzelnen bei Tepke/Becker: Besoldungsrechtliche Folgen in Bund und Ländern bei begrenzter Dienstfähigkeit, ZBR 2017, S. 27 ff. (31)



Bezogen auf die Bezirke und die Einzelpläne der Hauptverwaltung ergibt sich folgendes Bild der Inanspruchnahme:

**Ansicht 11: Fälle begrenzter Dienstfähigkeit in Berlin (unmittelbarer Landesdienst)
– Übersicht der unterschiedlichen Inanspruchnahmen**

Behörde*	2014	2015	2016	2017	2018
Bezirksamt Mitte	1	1	2	2	1
Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg	–	–	–	–	–
Bezirksamt Pankow	1	2	4	5	6
Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf	2	1	3	2	3
Bezirksamt Spandau	2	3	3	3	2
Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf	5	9	8	8	7
Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg	4	5	5	5	3
Bezirksamt Neukölln	–	–	–	–	–
Bezirksamt Treptow-Köpenick	1	1	1	1	1
Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf	–	1	1	1	–
Bezirksamt Lichtenberg	1	1	1	1	1
Bezirksamt Reinickendorf	–	–	–	–	1
Regierender Bürgermeister – Senatskanzlei –	–	–	–	–	–
Senatsverwaltung für Inneres und Sport	–	–	2	1	5
Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucher- schutz (inkl. Verfassungsgerichtshof)	5	9	8	8	7
Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen	–	–	–	1	1
Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft	44	49	56	75	76
Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales	–	–	–	–	–
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt	–	–	–	–	–
Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung	1	1	1	1	1
Senatsverwaltung für Finanzen	8	9	14	11	13

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben der Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen

* Bezeichnung der Senatsverwaltungen zum Untersuchungszeitraum, ggf. unter Zusammenfassung mehrerer heutiger Senatsverwaltungen

Insgesamt ist festzustellen, dass die Zahl der begrenzt Dienstfähigen stetig gestiegen ist. In der Hauptverwaltung betrifft dies in erster Linie teildienstfähige Lehrkräfte.



Das Instrument der begrenzten Dienstfähigkeit ist mit der Zielsetzung eingeführt worden, den Grundsatz „Rehabilitation vor Versorgung“ zu stärken.⁷ Der Zuschlag muss, nicht zuletzt damit er eine Anreizfunktion für die betroffenen Dienstkräfte hat, höher sein als die mit dem Dienst verbundenen Aufwendungen (Fahrtkosten zur Dienststelle usw.) sowie die entgangenen „Ruhestandsvorteile“ (geringerer Krankenversicherungsbeitrag aufgrund eines höheren Beihilfesatzes von 70 % anstelle von 50 %, Versorgungsfreibetrag). Eine – wenn auch nur begrenzte – Wahrnehmung von Aufgaben als Gegenleistung für die – angemessen erhöhte – Alimentation ist wirtschaftlicher als die Finanzierung einer Ruhestandskraft und einer Ersatzkraft auf der bisherigen Stelle.

Hinzu kommt, dass es auch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als zweifelhaft erscheint, ob die gegenwärtige Höhe des Zuschlags ausreicht. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt eine Besserstellung der begrenzt dienstfähigen gegenüber vorzeitig in den Ruhestand versetzten Beamtinnen und Beamten, weil die begrenzt Dienstfähigen ihre volle Arbeitskraft einbringen.⁸ Bei einem Zuschlag von 5 % der Vollzeitbesoldung und einem Mindesterhöhungsbeitrag von 250 € monatlich, der unter bestimmten Voraussetzungen auf bis zu 150 € monatlich abgeschmolzen wird (Niedersachsen), geht das Bundesverwaltungsgericht von einer Verletzung des Alimentationsprinzips (Art. 33 Abs. 5 GG) und des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) aus und hat die Angelegenheit dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt.⁹ Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht die niedersächsische Regelung für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht hält es für geboten, dass sich die Besoldung begrenzt Dienstfähiger an der vom Dienstherrn für amtsangemessen erachteten Vollzeitbesoldung orientiert.¹⁰

Am 17. Mai 2019 hat der Senat den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung besoldungsrechtlicher Regelungen für Anwärtnerinnen und Anwärtler sowie für be-

7 vgl. Hebler: Dienstunfähigkeit – Gesetzliche Bewältigungs- und Vermeidungsstrategien, ZBR 2017, S. 21 ff. (25), m. w. N.

8 vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Mai 2013 – 2 B 4.12 –, NVwZ-RR 2013, S. 726 sowie BVerwG, Urteil vom 27. März 2014 – 2 C 50.11 –, NVwZ 2014, S. 957

9 BVerwG, Beschluss vom 18. Juni 2015 – 2 C 49.13 –, NVwZ 2016, S. 137

10 BVerfG, Beschluss vom 28. November 2018 – 2 BvL 3/15 –, NVwZ 2019, S. 223

grenzt Dienstfähige vorgelegt.¹¹ Damit hat der Senat auf die Rechtsprechung reagiert. Er beabsichtigt, die Höhe des Zuschlags deutlich anzuheben sowie die Berechnungsmodalitäten zu verändern. Der Zuschlag soll 50 % des Unterschiedsbetrages zwischen den wegen begrenzter Dienstfähigkeit gekürzten Bezügen und den Dienstbezügen, die bei Vollzeittätigkeit zu zahlen wären, betragen. Damit orientiert sich der Senat an Regelungen anderer Länder, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.

Der Rechnungshof hält es aus Wirtschaftlichkeitsgründen sowie im Lichte der Rechtsprechung für dringend geboten, den Zuschlag zu erhöhen; andere Normgeber haben dies bereits getan. Er bewertet deshalb die Gesetzesinitiative positiv. Der Rechnungshof empfiehlt jedoch darüber hinaus, dass der Senat auf die Dienstbehörden einwirkt, das Instrument der begrenzten Dienstfähigkeit verstärkt zu beachten und insbesondere bereits bei der amtsärztlichen Begutachtung entsprechende Fragestellungen deutlicher hervorzuheben.

3.1.3 Erwerbstätigkeiten von Dienstunfähigen

Informationen über Erwerbstätigkeiten von dienstunfähigen Beamtinnen und Beamten sind für die ehemalige Dienstbehörde im Zusammenhang mit Nachuntersuchungen bedeutsam. Je nach Krankheitsbild und Art der früheren sowie aktuell wahrgenommenen Tätigkeit lassen sich sowohl für die Amtsärztin bzw. den Amtsarzt als auch für die Dienstbehörde Rückschlüsse auf die Leistungs- und damit Dienstfähigkeit (ggf. begrenzte Dienstfähigkeit) der Beamtinnen und Beamten ziehen.

Nach § 62 Abs. 2 Landesbeamtenversorgungsgesetz (LBeamtVG) ist das LVwA über bestimmte Einkünfte von den Versorgungsempfängerinnen und -empfängern zu unterrichten. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das LVwA Ruhestandsbeamtinnen und -beamte im Fall einer Anzeige nach § 62 Abs. 2 LBeamtVG auch auf eine etwaige Anzeigepflicht gegenüber ihrer letzten Dienstbehörde nach § 68 Landesbeamtenengesetz (LBG) hinweist. Das LVwA un-

11 Senatsvorlage Nr. S-2294/2019

terrichtet die Dienstbehörde über ihm bekannt gewordene Tätigkeiten der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger nicht. Nach § 68 LBG sind Erwerbstätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes den letzten Dienstbehörden jedoch nur anzuzeigen, wenn sie mit der dienstlichen Tätigkeit der Beamtin oder des Beamten in den letzten fünf Jahren im Zusammenhang stehen und dienstliche Interessen beeinträchtigen können. Dies ist bei erwerbstätigen dienstunfähigen Beamtinnen und Beamten regelmäßig nicht der Fall, sodass die für die Einleitung von Nachuntersuchungen zuständige Dienstbehörde keine Kenntnis über Tätigkeiten erhält, die Zweifel an der Fortdauer der Dienstunfähigkeit aufwerfen könnten. Somit besteht für Erwerbstätigkeiten von wegen Dienstunfähigkeit zur Ruhe gesetzten Beamtinnen und Beamten eine Regelungs- bzw. Informationslücke.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die ehemalige Dienstbehörde über Erwerbstätigkeiten von wegen Dienstunfähigkeit zur Ruhe gesetzten Beamtinnen und Beamten Kenntnis erlangt. Er empfiehlt zu prüfen, wie durch Anpassung der gesetzlichen Regelungen ein Informationsaustausch zwischen dem LVwA und der ehemaligen Dienstbehörde über bekannt gewordene Tätigkeiten gewährleistet werden kann.

3.1.4 Pflichten der Beamtinnen und Beamten zur Gesunderhaltung

Aktive Beamtinnen und Beamte sind nach § 34 BeamtStG verpflichtet, sich mit vollem persönlichen Einsatz ihrem Beruf zu widmen. Daraus folgt die Pflicht zur Erhaltung, Verbesserung und Wiederherstellung ihrer Gesundheit bzw. Dienstfähigkeit und die Verpflichtung, sich zu diesem Zweck auch geeigneten und zumutbaren Heilbehandlungen zu unterziehen.¹² Der Bundesgesetzgeber hat diese Pflicht für seine Beamtinnen und Beamten zur Vermeidung drohender Dienstunfähigkeit in § 46 Abs. 4 Satz 2 Bundesbeamtengesetz (BBG) ausdrücklich normiert.

Nach § 39 Abs. 1 Satz 2 LBG ist es möglich, Beamtinnen und Beamte mit erheblichen Fehlzeiten bei Zweifeln an deren Dienstunfähigkeit beobachten zu lassen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wird von dieser Möglichkeit, die

¹² vgl. Werres, in: BeckOK Beamtenrecht Bund, § 34 BeamtStG Rn. 9

sich insbesondere bei psychischen Erkrankungen anbietet¹³, kaum Gebrauch gemacht. Nach § 39 Abs. 1 Satz 3 und 4 LBG kann die Dienstbehörde zusätzlich die Begutachtung durch eine von dieser bestimmte Psychologische Psychotherapeutin oder einen von dieser bestimmten Psychologischen Psychotherapeuten anordnen, soweit dies aus ärztlicher Sicht erforderlich ist. Die Beamtin oder der Beamte hat dabei mitzuwirken.¹⁴ Der Rechnungshof kann zur Wirksamkeit dieser neu im Landesbeamtengesetz eingeführten Untersuchungsmöglichkeit noch keine Aussage treffen. In klärungsbedürftigen Fällen erschiene es sinnvoll, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Auf diese Weise könnte sich die Dienstbehörde Klarheit über die Schwere und Dauer von Erkrankungen verschaffen.

In Einzelfällen ergibt sich aus den amtsärztlichen Gutachten, dass Dienstkräfte nicht bereit sind, sich notwendiger und zumutbarer Behandlungen zu unterziehen. Nach § 39 Abs. 1 Satz 5 LBG kann eine Beamtin oder ein Beamter, die oder der sich weigert, sich nach Weisung der Dienstbehörde untersuchen oder beobachten zu lassen, so behandelt werden, als ob die Dienstunfähigkeit ärztlich festgestellt worden wäre.

Das Ziel von Untersuchungs- oder Beobachtungsmaßnahmen sollte nicht nur sein festzustellen, ob dauernde Dienstunfähigkeit vorliegt. Darüber hinaus sollten Maßnahmen empfohlen werden, wie die Dienstfähigkeit wiederhergestellt werden kann. In Brandenburg kann in Fällen der Mitwirkungsverweigerung unentschuldigtes Fernbleiben vom Dienst angenommen werden.¹⁵ Die Beamtengesetze des Bundes sowie der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz enthalten keine Regelungen, nach der im Falle einer Mitwirkungsverweigerung Dienstunfähigkeit oder unentschuldigtes Fernbleiben vom Dienst ausdrücklich angenommen werden kann. Dadurch verbleiben der Dienstbehörde alle Optionen, auf eine Mitwirkungsverweigerung einzelfallbezogen und angemessen zu reagieren.

13 Psychische Erkrankungen sind seit längerem der häufigste Grund für krankheitsbedingte Erwerbsbeschränkungen, vgl. Positionspapier der Deutschen Rentenversicherung zur Bedeutung psychischer Erkrankungen in der Rehabilitation und bei Erwerbsminderung, S. 23, sowie Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs.

14 Sätze 3 und 4 eingefügt durch das Gesetz zur Verbesserung der Einsatzversorgung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 2. November 2018 (GVBl. S. 620)

15 § 37 Abs. 1 Satz 2 Beamtengesetz für das Land Brandenburg

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Pflicht zur Erhaltung, Verbesserung und Wiederherstellung der Gesundheit bzw. Dienstfähigkeit der aktiven Beamtinnen und Beamten ausdrücklich im Landesbeamtengesetz zu verankern, wie der Bundesgesetzgeber dies zur Vermeidung von dauernder Dienstunfähigkeit bereits durch § 46 Abs. 4 Satz 2 BBG getan hat.

Der Rechnungshof empfiehlt ferner, dass der Senat der Frage nachgeht, welche Konsequenzen aus einer Mitwirkungsverweigerung von Beamtinnen und Beamten gezogen werden sollten.

3.2 Verfahrensdauer

Gemäß § 26 Abs. 1 BeamtStG sind Beamtinnen und Beamte auf Lebenszeit in den Ruhestand zu versetzen, wenn sie wegen ihres körperlichen Zustandes oder aus gesundheitlichen Gründen zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauernd unfähig (dienstunfähig) sind. Als dienstunfähig kann auch angesehen werden, wer infolge Erkrankung innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan hat und keine Aussicht besteht, dass innerhalb einer Frist von weiteren sechs Monaten (§ 39 Abs. 1 Satz 1 LBG) die Dienstfähigkeit wieder voll hergestellt ist. Bestehen Zweifel über die Dienstunfähigkeit der Beamtin oder des Beamten, ist sie oder er nach § 39 Abs. 1 Satz 2 LBG verpflichtet, sich nach einer Weisung der Dienstbehörde durch eine von dieser bestimmte Ärztin oder einen von dieser bestimmten Arzt untersuchen zu lassen. Für bestimmte Dienstkräfte, etwa im Bereich des Vollzugs (§§ 105 bis 107 LBG), sind ggf. gesonderte Regelungen zu beachten (§ 26 Abs. 1 Satz 4 BeamtStG). Die Dienstbehörde entscheidet in der Regel nach Vorlage eines entsprechenden amtsärztlichen Gutachtens darüber, ob sie die Beamtin oder den Beamten für dienstunfähig hält. Die Verfahren sind bereits aus „praktischen Erwägungen“ zügig durchzuführen, denn bis zu dieser Entscheidung wird die Beamtin bzw. der Beamte voll alimentiert und besetzt eine Planstelle, ohne Arbeitsleistung zu erbringen.



Der Rechnungshof hat folgende durchschnittliche Verfahrenszeiten bis zur Entscheidung über die Versetzung in den Ruhestand ermittelt:

Erteilung eines Untersuchungsauftrags nach Monaten	Vorlage eines Gutachtens nach Auftragserteilung in Monaten	Verfahrensdauer ab Erkrankung bis Pensionierung in Monaten
6,4	4,5	21

Die Gründe für die langen Verfahrenszeiten sind unterschiedlicher Natur. Sie beruhen entweder auf sehr später Einschaltung der ärztlichen Dienste, nämlich der Zentralen Medizinischen Gutachtenstelle (ZMGA) beim Landesamt für Gesundheit und Soziales bzw. des Polizeiärztlichen Dienstes, langen Bearbeitungszeiten bei diesen, aber auch auf unzureichender Verfahrensgestaltung.

3.2.1 Prognoseuntersuchungen

Die Pflicht, sich mit vollem persönlichen Einsatz dem Beruf zu widmen (§ 34 BeamtStG; vgl. auch Ziff. 3.1.4), und die grundsätzlich ungekürzte und unbegrenzte Fortzahlung der Besoldung rechtfertigen nicht nur bei Zweifeln an der Dienstfähigkeit Untersuchungsanordnungen. Vielmehr kann der Dienstherr auch bei kürzeren Erkrankungsdauern ein Prognoseinteresse haben, wie sich die gesundheitliche Disposition seiner Kräfte mittelfristig entwickeln wird. Statt zunächst abzuwarten, um die ärztlichen Dienste nach dem Vorliegen dauernder Dienstunfähigkeit zu befragen, wäre es aus Sicht des Rechnungshofs hilfreich, in geeigneten Fällen bereits vor Ablauf der Fristen aus § 26 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG eine Prognose zur Erkrankungsdauer einholen zu können.

Gegenwärtig gibt es für isolierte Prognoseuntersuchungen im Berliner Dienstrecht keine eindeutige Grundlage. Es käme allenfalls eine amtsärztliche Bestätigung des von der Dienstkraft vorgelegten Attests gemäß § 59 Abs. 1 Satz 3 LBG in Betracht, in deren Rahmen auch um eine Prognose zur voraussichtlichen Erkrankungsdauer gebeten werden könnte. Eine derartige Bestätigung setzt grundsätzlich Zweifel der Dienstbehörde an der Richtigkeit des Attests voraus, wodurch eine entsprechende Maßnahme das gegenseitige Vertrauensverhältnis beeinträchtigen kann.



Der Rechnungshof regt an, eine rechtssichere Möglichkeit für isolierte Prognoseuntersuchungen in das Dienstrecht einzuführen.

3.2.2 Verfahrensdauer bei den ärztlichen Diensten

Die amtsärztlichen Untersuchungen nehmen im Land Berlin grundsätzlich zwei Dienste wahr. Der Polizeiärztliche Dienst ist für die gesamte Polizei (vorwiegend Vollzugsdienst) und die Feuerwehr (Einsatzdienst) zuständig, die ZMGA für alle übrigen Dienstkräfte des Landes Berlin (einschließlich Justizvollzug). Terminvergabe und Einladung zu den gemäß §§ 39, 40 LBG vorgeschriebenen Untersuchungen beim ärztlichen Dienst sollen insbesondere aus Wirtschaftlichkeitsgründen möglichst zeitnah erfolgen.

In 76 % der vom Rechnungshof geprüften Fälle dauerte es nach der Beauftragung länger als zwei Monate, bis ein (Erst-)Gutachten erstellt wurde. In 19 % der Fälle dauerte es sogar sechs bis 15 Monate, bis ein Erstgutachten vorlag. Im Bereich der

- Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz waren dies fünf Fälle,
- Polizei drei Fälle,
- Feuerwehr drei Fälle und
- Senatsverwaltung für Finanzen ein Fall.

Besonders lange dauert es demnach bei Fällen des Vollzugs- und Einsatzdienstes.

Der Rechnungshof hat Stellungnahmen von beiden ärztlichen Diensten zu einer Reihe von Fragen erbeten. Bei der ZMGA bestehen angabegemäß seit dem Jahr 2016 keine signifikanten Bearbeitungsrückstände. Sofern keine Zusatzbegutachtung erforderlich ist, sollen Gutachten binnen 42 Kalendertagen erstellt

werden. Andernfalls verlängert sich dieser Zeitraum regelmäßig um weitere 56 Kalendertage. Beim Polizeiärztlichen Dienst konnte im Jahre 2015 in 95 % aller Fälle eine Durchlaufzeit von durchschnittlich maximal sechs Monaten (!) eingehalten werden. Seitdem haben sich die Durchlaufzeiten insbesondere aufgrund fehlender ärztlicher Kapazitäten verlängert, sodass der bisher schon hohe Wert beim Polizeiärztlichen Dienst nur noch in etwa 79 % der Fälle erreicht wurde. Externe Gutachten verlängern die ohnehin lange Durchlaufzeit – ebenso wie bei der ZMGA – nochmals. Beide ärztlichen Dienste haben angabegemäß Probleme, ihre Stellen für das ärztliche Personal zu besetzen. Der Senat hat am 12. Juni 2018 bessere Bezahlungsmöglichkeiten zur Gewinnung und Bindung von ärztlichem Fachpersonal im unmittelbaren Landesdienst beschlossen¹⁶, die vom Hauptpersonalrat am 7. August 2018 abgelehnt worden sind.

Ohne einen effizienteren Untersuchungsdienst wird weder die zu hohe Frühpensionierungsquote zu senken noch die Untersuchungsdauer zu verkürzen sein. Ein erster Schritt wäre eine organisatorische Untersuchung beider Dienste, bei der unterschiedliche Arbeitsabläufe herausgearbeitet werden, um im Rahmen eines Vergleichs die Effizienz insgesamt zu erhöhen und die Verfahren zu beschleunigen. Gegebenenfalls könnte dies auch über eine Zusammenlegung der beiden ärztlichen Gutachterdienste erreicht werden. Diese schließt nicht aus, dass ein Teil des ärztlichen Personals vorwiegend Beamtinnen und Beamte des Vollzugs- und Einsatzdienstes begutachtet, um für die rechtlichen und tatsächlichen Besonderheiten dieser Berufsgruppen spezielle Expertise vorzuhalten. In jedem Fall ist eine hinreichende Anzahl an ärztlichen Gutachtern in einer bedarfsgerechten fachärztlichen Zusammensetzung notwendig.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Verfahrensabläufe bei den Gutachterdiensten gegenüberzustellen und erforderlichenfalls zu optimieren. Er regt an, eine Zusammenlegung der Dienste zu prüfen.

16 Senatsbeschluss S-1311/2018 vom 12. Juni 2018

3.2.3 Verfahrensdauer nach Eingang des ärztlichen Gutachtens

Über die Absicht der Dienstbehörde, ein Versetzungsverfahren in den Ruhestand von Amts wegen einzuleiten (in der Regel nach Vorlage eines entsprechenden amtsärztlichen Gutachtens), ist die Beamtin bzw. der Beamte gemäß § 41 Abs. 1 LBG zu informieren. Hierzu kann sich die Beamtin bzw. der Beamte innerhalb eines Monats äußern. Danach entscheidet die Dienstbehörde über die Versetzung in den Ruhestand. Hierbei steht ihr kein Ermessen zu. Sofern die eventuelle Äußerung der Beamtin bzw. des Beamten im Rahmen der Anhörung und die Beteiligung der Beschäftigtenvertretungen zu keiner anderen Einschätzung als Dienstunfähigkeit führen, erfolgt die Versetzung in den Ruhestand.

Die Verfahrensdauer nach dem Eingang des die Dienstunfähigkeit feststellenden amtsärztlichen bzw. polizeiärztlichen Gutachtens variiert erheblich. Im Bereich der Hauptverwaltung betrug sie teilweise sechs Monate und länger. Die Bezirksämter benötigten demgegenüber in der Mehrzahl der geprüften Fälle höchstens drei Monate bis zu einer Entscheidung über die Zuruhesetzung.

Da über die Versetzung in den Ruhestand regelmäßig auf der Grundlage des entsprechenden Gutachtens entschieden wird, führt es beispielsweise zu einem Zeitverlust, wenn der Personalservice eine Stellungnahme der oder des Vorgesetzten einholt, die diese(r) erst nach einer formellen Anhörung der Beamtin oder des Beamten abgibt. Praktisch bedeutet dies eine doppelte Anhörung, da auch der Personalservice der Beamtin oder dem Beamten Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. § 41 Abs. 1 LBG sieht vor, dass die Dienstbehörde für die Mitteilung zuständig ist, dass die Absicht besteht, die Beamtin oder den Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit zu versetzen.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Senat, auf die Dienstbehörden mit dem Ziel einer Beschleunigung der Bearbeitungsschritte einzuwirken, diese in jedem Fall aber auf das gesetzlich erforderliche Maß zu reduzieren.

3.2.4 Verfahren im Land Berlin – Abweichende Regelungen des Bundes

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat durch Rundschreiben I Nr. 4/2017 vom 14. Februar 2017 die Neufassung der Arbeitshilfe 05.07 zur Versetzung von Beamtinnen und Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit bekannt gegeben. Sie enthält Hinweise zur Durchführung der einzelnen Verfahrensschritte und betont den Grundsatz „Weiterverwendung vor Versorgung“ (Nr. 1). Nach Nr. 1 Abs. 6 ist das Verfahren „stets konsequent und zügig zu betreiben“. Während des Prüfungszeitraums stand diese Arbeitshilfe noch nicht zur Verfügung, sodass der Rechnungshof keine Erkenntnisse darüber gewinnen konnte, ob sie zur Senkung der Frühpensionierungsquote sowie zur Verkürzung der Verfahrensdauer beiträgt.

Der Rechnungshof bewertet die Neufassung der Arbeitshilfe positiv. Allerdings erscheinen folgende abweichende bzw. ergänzende Regelungen, die das Bundesministerium des Innern (BMI) mit Rundschreiben vom 4. Mai 2016¹⁷ für Bundesbeamte getroffen hat, erwägenswert:

- Sofern nicht erkennbar ist, wann mit der Rückkehr in den Dienst zu rechnen ist, kann die Beamtin bzw. der Beamte spätestens nach drei Monaten gebeten werden, ein Attest der behandelnden Ärztin oder des behandelnden Arztes mit einer Prognose vorzulegen. Wird kein Attest vorgelegt, ist ein Gutachtenauftrag zu erteilen. Wird ein (amts-)ärztliches Untersuchungsverfahren zur Überprüfung der Dienstfähigkeit zunächst nicht eingeleitet, ist die Entscheidung mit einer aussagekräftigen Begründung zu verfügen und zur Personalakte zu nehmen (Abschnitt 1.2).
- Für Langzeiterkrankungen regt das BMI ein regelmäßiges Meldeverfahren – Berichtspflicht – an, damit zeitnah Maßnahmen ergriffen und unnötige Fehlzeiten vermieden werden können (Abschnitt 1.5).
- Im Zusammenhang mit der Prüfung einer anderweitigen Verwendung gibt das BMI einen Zeitraum von sechs Monaten für die vorausschauende

17 GMBI 2016, S. 490 ff.

Suche vor. Eine anderweitige Verwendung scheidet aus, wenn erst ein entsprechender Dienstposten geschaffen werden müsste (Abschnitt 2.1).

- Das BMI regt an, dass die Dienstbehörde bei den begutachtenden Stellen nachfragt, innerhalb welcher Zeit mit dem ärztlichen Gutachten zu rechnen ist. Das BMI ist der Auffassung, dass eine Frist von sechs Wochen nicht überschritten werden sollte. Alternativ besteht für die Bundesverwaltung die Möglichkeit, sich an den Sozialmedizinischen Dienst der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See zu wenden. Daneben besteht die Möglichkeit, den Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK) zu beauftragen (Abschnitt 4.1).

Der Rechnungshof empfiehlt, die genannten Regelungen des Bundes auf ihre Eignung für das Land Berlin zu prüfen.

4 Fazit

Früh pensionierungen belasten den Landeshaushalt und verschärfen die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung. Wenn ein Zurruhe setzungsverfahren eingeleitet wird, muss es konsequent und zügig betrieben werden.

Nachhaltige Maßnahmen zur Senkung der Früh pensionierungsquote oder zur Verfahrensbeschleunigung lassen sich nicht allein auf operativer Ebene treffen. Die im Rahmen der Prüfung untersuchten Fälle verdeutlichen, dass alle Dienstbehörden gefordert sind, an einer Senkung der Pensionslasten mitzuwirken und ihre internen Verfahrensabläufe zu straffen. Darüber hinaus sieht der Rechnungshof Defizite im Verfahren. Letzteren kann nur durch übergreifende Maßnahmen wirksam begegnet werden.

Der Rechnungshof vermag aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse keine unmittelbaren Kausalitäten zwischen dem Phänomen der hohen Früh pensionierungsquote und bestimmten Regelungs- bzw. administrativen Defiziten auszumachen. Die von ihm empfohlenen Maßnahmen lassen sich daher in ihrem Wirkungsgrad



auch nicht prognostizieren. Dessen ungeachtet ist der Senat gehalten, sich der Probleme, die aus der hohen Anzahl an Frühpensionierungen folgen, mit Nachdruck anzunehmen. Der Rechnungshof will dazu einen Beitrag leisten, indem er die Ausgangslage analysiert hat und eine Reihe von Maßnahmen skizziert, die zu einer Verbesserung der Lage beitragen können.

Klingen

Schubert

Theis

Finkel

Vater