

Der (doch nur) vorübergehend dienstunfähige Beamte

Ein Vorschlag zur gesetzlichen Regelung des Fernbleibens vom Dienst

Klaus-Achim Bonikowski*

Fehlen Beamte krankheitsbedingt wiederholt kurzzeitig oder über einen längeren Zeitraum, so sind Dienstvorgesetzte oftmals darauf angewiesen, diese sowohl zur Überprüfung der aktuellen Dienstunfähigkeit als auch zur Vorbereitung eines möglichen Zuruhesetzungsverfahrens amtsärztlich untersuchen zu lassen. Die Beamten werden dann angewiesen, sich bei dem für sie jeweils zuständigen Amtsarzt vorzustellen. Der erste Teil des Beitrags befasst sich zunächst mit den von der Rechtsprechung bei derartigen Anordnungen in jüngster Zeit aufgestellten rechtlichen Voraussetzungen, die es den Dienstbehörden zunehmend schwerer machen, solche „gemischt dienstlich-persönlichen“ Weisungen rechtssicher zu erlassen. Der Beitrag zeigt sodann auf, dass sich ein Großteil dieser Problematik bereits mit einem gesetzgeberischen Tätigwerden lösen ließe. Hierzu wird ein konkreter Formulierungsvorschlag für eine gesetzliche Regelung gemacht, der das schon jetzt im Bund und in den Ländern – allerdings nur je partiell – geltende Recht zusammenführt. Ergänzend wird vorgeschlagen, bei einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen stärker als bisher die Interessen der Allgemeinheit an der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben in den Blick zu nehmen. Den Dienstvorgesetzten wird empfohlen, bei einem krankgeschriebenen Beamten zunächst nur eine „orientierende Erstuntersuchung“ anzuordnen, wenn ihnen keine genauen Informationen über die gesundheitliche Konstitution des Betroffenen vorliegen.

I. Einleitung

Gibt man in eine Internet-Suchmaschine die Worte „Öffentlicher Dienst“ und „Krankenstand“ ein, wird man schnell fündig. Bereits die Überschriften sprechen für sich: „Woher kommt der hohe Krankenstand im öffentlichen Dienst?“ – „Warum sind Staatsdiener öfter krank?“ – „Wer gern arbeitet, ist weniger krank“ – „Mitarbeiter im öffentlichen Dienst sind am häufigsten krank“ – „Beamte sind doppelt so oft krank wie Arbeitnehmer“ – „Da muss etwas passieren“¹ und, natürlich in Großbuchstaben, der Aufmacher in einem bundesweit bekannten Boulevard-Blatt: „Berliner Lehrer sind 31 Tage im Jahr krank“ mit der sogleich folgenden Umschreibung der Situation aus Sicht der Presse mit „Patient: Öffentlicher Dienst. Diagnose: Die Kollegen machten im vergangenen Jahr länger krank“.²

Nach diesen Aufmachern werden in den Presseartikeln die tatsächlichen oder vermeintlichen Missstände bei den krankheitsbedingten Fehlzeiten im öffentlichen Dienst mit besonders augenfälligen Sachverhalten unterlegt. So seien etwa Berliner Beamte mit durchschnittlich rund 40 Arbeitstagen im Jahr deutlich häufiger krank als die in dieser Stadt eingesetzten Beschäftigten.³ Im dortigen Strafvollzug seien die Fehltagel im Durchschnitt sogar auf jährlich 61 Arbeitstage gestiegen.⁴ Auch sonst ist in den letzten Jahren, glaubt man diesen Presseveröffentlichungen, eine signifikante Zunahme der Krankmeldungen von Beamten zu verzeichnen. Ein weiterer Anstieg wird vor allem im Bereich der Vollzugspolizei vermeldet. Danach sollen etwa in Sachsen-Anhalt Polizeibeamte pro Jahr durchschnittlich rund 40 Tage an ihrem Arbeitsplatz fehlen.⁵ Da andere Arbeitnehmer nach Erhebungen der Krankenkassen erheblich

niedrigere Fehlzeiten aufzuweisen hätten, wird in den Medien in diesem Kontext nicht nur die Frage gestellt, welche Ursachen für diesen Befund verantwortlich sein können, sondern vor Allem auch, ob Beamte bei ihren Fehlzeiten gegenüber anderen Beschäftigten eine sie begünstigende Sonderstellung einnehmen.⁶

In diesem Zusammenhang wird häufig auch auf den überdurchschnittlich hohen Anteil von psychischen Erkrankungen hingewiesen. Insgesamt habe zum Beispiel der Anteil psychosomatischer Beschwerdebilder im öffentlichen Dienst überproportional zugenommen. Auch generell seien die durch psychische Faktoren bedingten Diagnosen erheblich angestiegen.⁷

Ob die im Schnitt immer älter werdende Beamtenschaft, Personaleinsparungen oder erhöhte dienstliche Anforderungen (ggf. in Kombination) oder aber ganz andere Ursachen für den allem Anschein nach hohen Krankenstand im öffentlichen Dienst verantwortlich gemacht werden können, soll in diesem Beitrag nicht weiter untersucht werden.⁸ Gegenstand der nachfolgenden Betrachtungen sind vielmehr die in den letzten Jahren – vornehmlich infolge eines gravierenden Paradigmenwechsels in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung – eingetretenen Veränderungen im dienstrechtlichen Umgang mit vorübergehend erkrankten Beamten.

II. Die Ausgangslage

Geht es um die rechtlichen Fragen zur Dienstfähigkeit respektive Dienstunfähigkeit von Beamten, so finden sich sowohl in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung⁹ als auch in der Literatur¹⁰ zum öffentlichen Dienstrecht eine Vielzahl von Entscheidungen und Abhandlungen, welche die sich in diesem Zusammenhang stellenden rechtlichen Fragestellungen unter

*) Der Beitrag gibt allein die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

- 1) In der Reihenfolge der Zitierung: „bz-berlin“ vom 30.6.2015; „Der Tagesspiegel“ vom 8.9.2013; „Die Welt digital“ vom 12.12.2016; „Berliner Morgenpost“ vom 28.3.2014; „focus online“ vom 3.2.2017; „Der Spiegel“ vom 13.1.1997; abgerufen jeweils am 1.5.2018. Dies ist auch der Stand der in diesem Beitrag angeführten Gesetze, der Rechtsprechung und des zitierten Schrifttums.
- 2) „BILD.de“ vom 7.9.2017.
- 3) „bz-berlin“ vom 30.6.2015.
- 4) „BILD.de“ vom 7.9.2017.
- 5) „focus online“ vom 3.2.2017.
- 6) „Die Welt digital“ vom 12.12.2016; „BILD.de“ vom 7.9.2017.
- 7) „Die Welt digital“ vom 12.12.2016; „focus online“ vom 3.2.2017; „Frankfurter Neue Presse“ vom 14.9.2017.
- 8) Instrukтив und jeweils mit differenzierter Auswertung verschiedener Statistiken etwa die auch im Internet abrufbare Untersuchung von Brandl/Stelzl „Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst – Arbeitspapier 290“ der Hans-Böckler-Stiftung vom September 2013 sowie die vom Bayerischen Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat herausgegebene Broschüre „Fehlzeiten der Beschäftigten des Freistaates Bayern 2016“.
- 9) Grundlegend z. B. BVerwG, Urteil vom 23.10.1980 – 2 A 4.78 – Buchholz 232, § 42 BBG Nr. 14; und zuletzt Urteil vom 16.11.2017 – 2 A 5.16 – DRiZ 2018, 146.
- 10) Vgl. statt Vieler Hebel, ZBR 2017, S. 21.