

Auszug aus

Denkschrift 2019

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 10

Dienstunfähigkeit im Justizvollzugsdienst



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 05: Ministerium der Justiz und für Europa

Dienstunfähigkeit im Justizvollzugsdienst (Kapitel 0508)

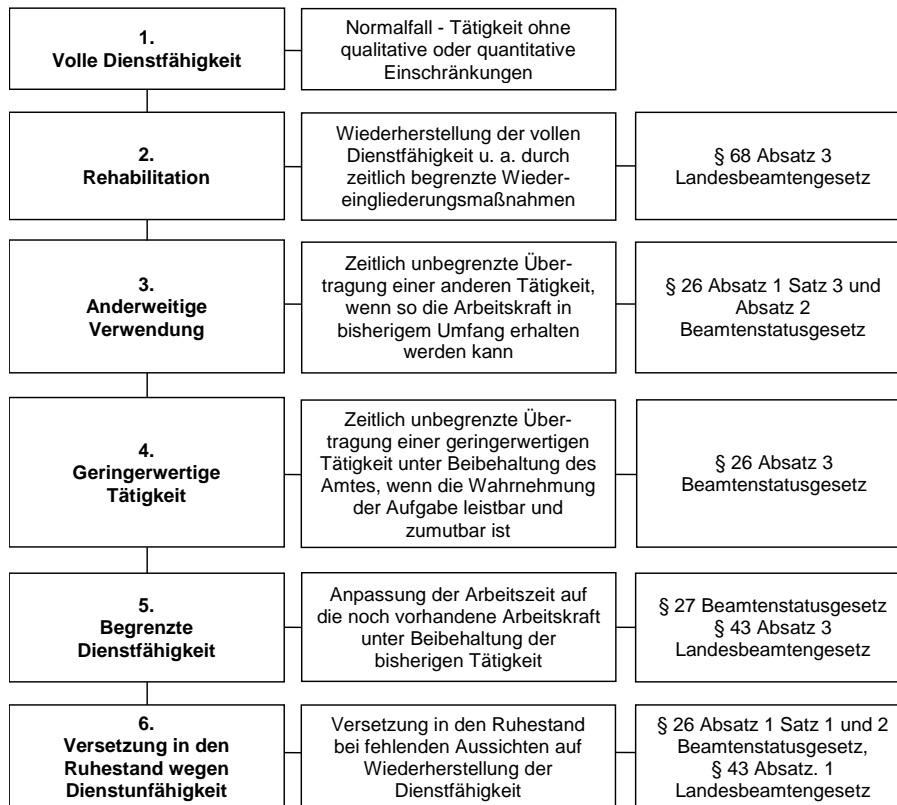
Bei Zurruesetzungen von Beamten des mittleren Justizvollzugsdienstes ist der Anteil derer, die wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig den Dienst verlassen, sehr hoch. Dies steigert die Personalkosten und führt zu weiteren nicht-monetären Nachteilen für das Land. Diese hohe Quote sollte reduziert werden, indem die Ursachen fundiert analysiert werden und diesen entgegengewirkt wird. Ergänzend sollte von der anderweitigen Verwendung erkrankter Beamter wirksamer Gebrauch gemacht werden.

1 Ausgangslage

1.1 Rechtslage

Beamte auf Lebenszeit sind wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand zu versetzen, wenn sie aus gesundheitlichen Gründen zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauernd unfähig sind oder infolge Erkrankung innerhalb von 6 Monaten mehr als 3 Monate keinen Dienst getan haben und die Aussicht auf Wiederherstellung der vollen Dienstfähigkeit innerhalb weiterer 6 Monate nicht besteht. Allerdings sind bestimmte Rechtsinstitute, wie die anderweitige Verwendung, vorrangig.

Abbildung 1: Institute zur Vermeidung der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit



1.2 Besonderheiten im Justizvollzugsdienst

An die Dienstfähigkeit von Beamten des Justizvollzugsdienstes werden - ähnlich wie bei Polizeivollzugsbeamten - höhere gesundheitliche Anforderungen als an die von Beamten anderer Laufbahnen gestellt. Können sie diese Anforderungen nicht mehr erfüllen, ist zu prüfen, ob sie (nach einem Laufbahnwechsel) im allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst bei Justizvollzugsanstalten, Gerichten oder in sonstigen Landesbehörden „anderweitig verwendet“ werden können.

Für das Land ist es bereits finanziell nachteilig, wenn für den Vollzugsdienst dienstunfähige Beamte vorzeitig zur Ruhe gesetzt werden, obwohl sie (nach amtsärztlichem Gutachten) wenigstens anderweitig einsetzbar wären. Dies gilt umso mehr, wenn sie sich gegen ihre vorzeitige Zurruesetzung (erfolgreich) wehren. In zwei von uns geprüften Verfahren warfen dabei Verwaltungsgerichte den betroffenen Justizvollzugsanstalten vor, die Vorgaben für eine anderweitige Verwendung nicht eingehalten zu haben.

Das Justizministerium hatte die Personalzuständigkeit für den mittleren Dienst und somit auch für die Abwicklung von Dienstunfähigkeitsverfahren 2007 auf die Justizvollzugsanstalten übertragen. Bezogen auf die einzelne Anstalt ist die jährliche Fallzahl dieser Verfahren sehr gering.

1.3 Frühere Prüfungen zur Dienstunfähigkeit und Gegenstand der aktuellen Prüfung

Wie auch andere Rechnungshöfe hat sich der Rechnungshof Baden-Württemberg in der Vergangenheit wiederholt kritisch mit vorzeitigen Versetzungen von Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit auseinandergesetzt (siehe z. B. Denkschrift 2002, Beitrag Nr. 4 und die Beratende Äußerung des Rechnungshofs über die „Entwicklung der Versorgungsausgaben sowie finanzielle Aspekte der vorzeitigen Zuruhesetzung von Beamten wegen Dienstunfähigkeit“, Landtagsdrucksache 10/3853).

In der aktuellen Prüfung haben wir 30 Zuruhesetzungsverfahren aus 5 Justizvollzugsanstalten der Jahre 2015 bis 2017 näher untersucht. Das entsprach etwa der Hälfte aller Verfahren wegen Dienstunfähigkeit von Justizvollzugsbeamten in diesem Zeitraum.

1.4 Maßnahmen der Landesregierung

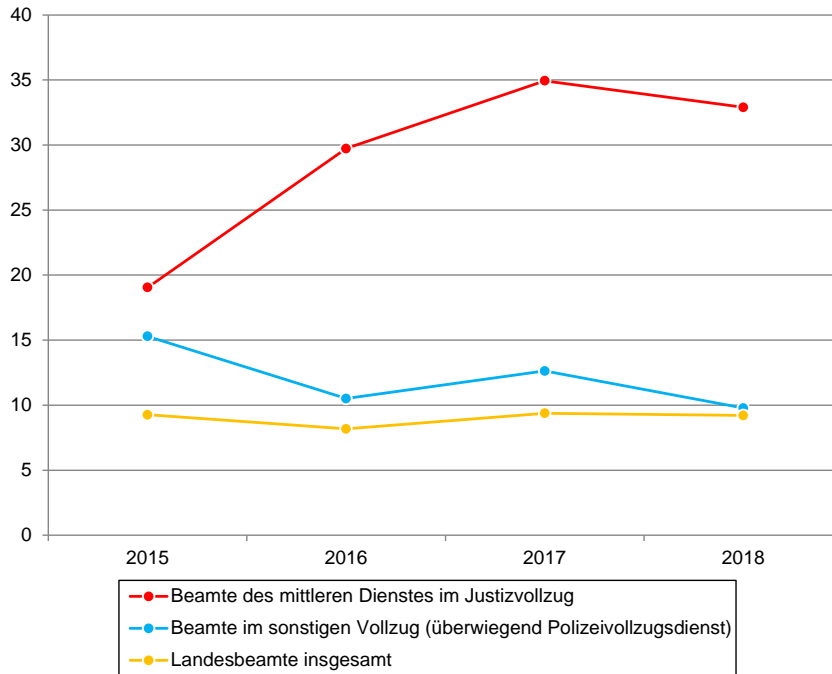
Um die Rahmenbedingungen im Justizvollzug zu verbessern, hat die Landesregierung zusätzliche Personalstellen im Staatshaushaltsplan 2018/2019 verankert. Dies enthebt aber nicht davon, die Ursachen für die vergleichsweise hohe Zahl an Zuruhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit im Justizvollzugsdienst näher zu untersuchen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuruhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit im Justizvollzugsdienst im Vergleich zur gesamten Landesverwaltung

Die Quote der Zuruhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit hat sich in der Landesverwaltung mittlerweile bei unter 10 Prozent eingependelt. Selbst im Polizeivollzugsdienst ist sie auf unter 10 Prozent gesunken. Dagegen liegt sie bei Justizvollzugsbeamten mehr als doppelt so hoch wie im Polizeivollzugsdienst. In einigen Anstalten war im Betrachtungszeitraum sogar in mehr als der Hälfte aller Fälle Dienstunfähigkeit Grund für die Zuruhesetzung.

Abbildung 2: Entwicklung der Zurruheesetzungsquoten wegen Dienstunfähigkeit in den Jahren 2015 bis 2018 (in Prozent)



2.2 Auffälligkeiten

Auffällig ist, dass im Justizvollzugsdienst das mittlere Zurruheesetzungsalter von 48 Jahren relativ niedrig ist. Das ist etwa 10 Jahre früher als das durchschnittliche Alter, welches wir in einer Prüfung zur vorzeitigen Zurruheesetzung wegen Dienstunfähigkeit bei allen Landesbeamten 2011 ermittelt hatten.

Der hohe Anteil von 60 Prozent psychischer Erkrankungen als Grund für die Dienstunfähigkeit liegt mehr als 10 Prozentpunkte über dem in der übrigen Landesverwaltung.

Die Untersuchung ergab zudem, dass die Justizvollzugsanstalten zwar in 17 von 30 Fällen eine ressortübergreifende Suchanfrage zur anderweitigen Verwendung durchgeführt hatten. Für keinen einzigen Beamten wurde dabei jedoch eine neue Aufgabe gefunden.

2.3 Monetäre und nicht-monetäre Folgen für das Land

Vorzeitige Zurruheesetzungen wegen Dienstunfähigkeit mögen zwar im Einzelfall für die Justizvollzugsverwaltung aus personalwirtschaftlicher Sicht „praktisch“ sein. Sie verursachen jedoch dem Land - genau wie die teilweise festgestellten langen Verfahrensdauern - erhebliche Kosten, bergen rechtliche Risiken und können auch zu nicht-monetären Nachteilen führen.

Ein Justizvollzugsbeamter, der etwa 11 Jahre vor der gesetzlich vorgesehenen Altersgrenze wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand tritt, verursacht bis zu seinem Lebensende für das Land Mehrkosten von rund 300.000 Euro. Bei derzeit durchschnittlich 23 Zurruesetzungen wegen Dienstunfähigkeit je Jahr im Justizvollzugsdienst summiert sich dies auf rund 6,9 Mio. Euro. Sollte es durch geeignete Maßnahmen gelingen, die Dienstunfähigkeits-Quote wieder auf das Niveau von 2015 zu reduzieren, könnten dadurch jährlich rund 3,0 Mio. Euro Personalkosten vermieden werden.

Hinzu kommen noch nicht-monetäre Aspekte der vorzeitigen Zurruesetzungen: Der Personalmangel wird verschärft, die übrigen Mitarbeiter werden durch Mehrarbeit belastet.

2.4 Anderweitige Verwendung nicht korrekt geprüft

In zwei Fällen wehrten sich die betroffenen Beamten - erfolgreich - gegen ihre vorzeitige Zurruesetzung. Nach verwaltungsgerichtlicher Auffassung hatten die Justizvollzugsanstalten wesentliche Vorgaben für die anderweitige Verwendung missachtet. In einem der beiden Fälle dauert der (vergebliche) Versuch, eine inzwischen 34-jährige Beamtin vorzeitig zur Ruhe zu setzen, nun schon mehr als 11 Jahre an, ohne dass ein Ende des Verfahrens absehbar ist. In dieser Zeit erhielt die Beamtin ihre vollen Bezüge (inkl. Zulagen) und erwarb weitere Ruhegehaltsansprüche, obwohl sie keinen Tag mehr Dienst tat.

Diese Fälle waren für das Land deshalb besonders nachteilig, weil nicht nur - wie bei rechtmäßigen (vorzeitigen) Zurruesetzungen - Versorgungsbezüge, sondern (nachträglich) sogar volle Dienstbezüge gezahlt werden mussten, ohne dass die Beamten Dienst geleistet hatten.

In 60 Prozent der betrachteten Fälle stellte das den Verfahren regelmäßig zu Grunde liegende amtsärztliche Gutachten eine (vollständige) Dienstunfähigkeit fest und empfahl die vorzeitige Zurruesetzung. In den anderen Fällen wurde dagegen eine (stufenweise) Wiedereingliederung oder eine anderweitige Verwendung vorgeschlagen. Alle Fälle endeten jedoch mit einer Zurruesetzung wegen Dienstunfähigkeit. In einem Fall wurde ein Beamter dabei - kurz nach seiner Verbeamtung auf Lebenszeit - zur Ruhe gesetzt, obwohl er seine Mitwirkungspflichten zur Wiederherstellung der Dienstfähigkeit grob verletzte.

Während in 9 Fällen eine Suchabfrage entgegen der amtsärztlichen Empfehlung und somit zu Unrecht unterblieb, wurde umgekehrt in 3 Fällen (alle bei derselben Justizvollzugsanstalt) - zeitaufwendig - eine anderweitige Verwendung gesucht, obwohl das amtsärztliche Gutachten eindeutig eine vollständige Dienstunfähigkeit bescheinigt hatte.

Dass in keinem Fall eine anderweitige Verwendung gelang, ist vor allem deshalb bedauerlich, weil in vielen Fällen den betroffenen Beamten nur die vollzugsspezifischen psychischen Belastungen (d. h. der direkte Kontakt mit Gefangenen) oder der Schichtdienst nicht mehr zumutbar waren. Andere Tätigkeiten hätten sie dagegen - nach den amtsärztlichen Gutachten - noch ausüben können. Einige wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig zur Ruhe gesetzte Beamte übten dann auch neue Tätigkeiten aus, allerdings außerhalb der

Landesverwaltung und in Teilzeit, z. B. in der kommunalen Verkehrsüberwachung oder als Hausmeister.

2.5 Verfahren dauern oft zu lange

Von der Beauftragung der (ersten) amtsärztlichen Untersuchung bis zur wirksamen Zurruesetzung vergingen zwischen vier und 21 Monate. 20 Prozent der Verfahren nahmen unnötig viel Zeit in Anspruch. Die Verzögerungen beruhten teilweise darauf, dass die Untersuchungen beim Amtsarzt erst lange nach dem Untersuchungsauftrag stattfanden und/oder das anschließende amtsärztliche Gutachten nicht zeitnah danach erstellt wurde. In mehreren Fällen wurde nach Eingang des Gutachtens das eigentliche Zurruesetzungsverfahren erst nach längerer als der gesetzlich vorgesehenen Mindestabwesenheit wegen Erkrankung eingeleitet/fortgeführt. Dafür lagen keine medizinischen Gründe vor, etwa das abzuwartende Ende einer Eingliederungsmaßnahme.

2.6 Bewertung

Die einzelnen Justizvollzugsanstalten haben nur geringe Erfahrungen mit (komplexen) Zurruesetzungsverfahren. Hilfreich wäre deshalb, die Zurruesetzungsverfahren zu zentralisieren.

Die auffällige Entwicklung der Zurruesetzungsquote von Justizvollzugsbeamten wegen Dienstunfähigkeit sowie der hohe Anteil psychischer Ursachen daran sollten Anlass geben, die Ursachen hierfür zu analysieren und diesen möglichst entgegenzuwirken.

3 Empfehlungen

3.1 Ursachen für den hohen Anteil an Zurruesetzungen wegen Dienstunfähigkeit im Justizvollzugsdienst prüfen

Die Landesregierung sollte die Ursachen genauer analysieren, derentwegen der Anteil an Zurruesetzungen wegen Dienstunfähigkeit im Justizvollzugsdienst fast drei Mal so hoch ist wie im Rest der Landesverwaltung.

3.2 Dienstunfähigkeitsverfahren beim Justizministerium zentralisieren

Da beim Justizministerium ohnehin die Dienstunfähigkeitsverfahren für den gehobenen und den höheren Dienst durchgeführt werden, sollten auch die Verfahren für den mittleren Dienst zentral dort bearbeitet werden. Bisher ist das Justizministerium nur über Widerspruchs- und Gerichtsverfahren zu unterrichten. Durch die ministerielle Gesamtsicht und Entscheidungskompetenz dürften anderweitige Verwendungen - zumindest im eigenen Geschäftsbereich - eher als bisher realisierbar sein.

3.3 Nutzung der anderweitigen Verwendung erhöhen

Die Justizverwaltung sollte entsprechend den rechtlichen Vorgaben eine anderweitige Verwendung von vollzugsdienstunfähigen Beamten prüfen. Würde das Justizministerium - wie vorgeschlagen - die Dienstunfähigkeitsverfahren zentral bearbeiten, könnte es eine anderweitige Verwendung von für den Justizvollzug dienstunfähigen Beamten zumindest bei anderen Justizbehörden des Landes, wie Gerichten und Staatsanwaltschaften, leichter und letztlich erfolgreicher ermöglichen.

3.4 Stellenzulagen ab Einleitung des Zuruhesetzungsverfahrens streichen

Die Landesregierung sollte die rechtliche Möglichkeit schaffen, ab Einleitung des Zuruhesetzungsverfahrens Zulagen zum Ausgleich für besondere Belastungen aus dem Dienst (z. B. die Stellenzulage für Beamte bei Justizvollzugseinrichtungen) nicht mehr zu gewähren.

3.5 Amtsärztliche Untersuchungen zügiger erledigen

Das Sozialministerium sollte die medizinischen Gutachtenstellen in den Gesundheitsämtern dazu anhalten, amtsärztliche Untersuchungen in Zuruhesetzungsverfahren schneller und bevorzugt zu terminieren sowie die Gutachten regelmäßig innerhalb eines Monats nach der Untersuchung zu erstellen.

4 Stellungnahme der Ministerien

Das Justizministerium erklärt den Anstieg der Dienstunfähigkeitsquote im Justizvollzugsdienst mit dem hohen Belegungsdruck. Dieser Umstand sei auch in den Jahren 1994 bis 2003 zu beobachten gewesen, als die Quote bei jahresdurchschnittlich 34,2 Prozent gelegen habe. Es verweist weiter darauf, dass zwar ressortübergreifend keine anderweitigen Verwendungen für dienstunfähige Justizvollzugsbeamte gefunden worden seien, wohl aber innerhalb von Justizvollzugsanstalten, etwa auf „Schonposten“ im Vollzugsdienst oder in der Verwaltung. Die Bearbeitung von Dienstunfähigkeitsverfahren beim Ministerium zu zentralisieren, lehnt es ab. Die Zuruhesetzungsquote habe sich nach Delegation der Zuständigkeit für diese Verfahren auf die Justizvollzugsanstalten zum 1. Juli 2017 nicht wesentlich verändert. Stattdessen will das Ministerium die Feststellungen des Rechnungshofs dazu nutzen, die Justizvollzugsanstalten zum Thema Zuruhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit stärker zu sensibilisieren.

Der Wegfall von Stellenzulagen ab dem Zeitpunkt der Einleitung des Zuruhesetzungsverfahrens wird vom Finanzministerium „nicht befürwortet“.

Das Sozialministerium hält eine zügigere Erledigung von amtsärztlichen Untersuchungen für kaum realisierbar, weil für den Zeitraum zwischen Untersuchungsauftrag und Begutachtung mehrere Akteure mitwirken. Auf diese hätten die Gesundheitsämter jedoch nur eingeschränkten Einfluss.

5 Schlussbemerkung

Der hohe Belegungsdruck mag eine wesentliche Ursache für die hohe Dienstunfähigkeitsquote im Justizvollzugsdienst sein. Die aktuelle Situation unterscheidet sich aber von der des vom Justizministerium herangezogenen Vergleichszeitraums 1994 bis 2003. Damals lag die Zurruesetzungsquote wegen Dienstunfähigkeit auch in der gesamten Verwaltung bei rund 34 Prozent. Dort ist sie jedoch inzwischen bis auf 9,2 Prozent (2018) gesunken, während sie beim Justizvollzugsdienst im Jahr 2018 mit 32,9 Prozent das Dreifache des Landesdurchschnitts betrug.

Der Rechnungshof hält den Wegfall von Zulagen nach einer bestimmten Dauer der Dienstunfähigkeit für angezeigt.

Der Einwand des Sozialministeriums verkennt, dass es nicht nur um die Dauer zwischen Untersuchungsauftrag und Begutachtung geht, sondern auch um den Zeitraum zwischen der Untersuchung und der Erstellung des Gutachtens, wenn dem Gesundheitsamt also regelmäßig bereits alle notwendigen Fakten vorliegen. Auch hier vergingen zum Teil mehrere Monate, ohne dass dies immer zu rechtfertigen gewesen wäre.

Abschließend regt der Rechnungshof an, die Landesregierung möge prüfen, wie die Verfahrensabläufe und Möglichkeiten der anderweitigen Verwendung verbessert werden können.