

AGG nicht beeinträchtigt, die jedenfalls den Menschen mit einer Behinderung zustehen.

VII. Zusammenfassung

1. Für die Anwendung von § 84 SGB IX ist zwischen dem Präventionsverfahren (§ 84 Abs. 1 SGB IX) und dem BEM (§ 84 Abs. 2 SGB IX) zu unterscheiden.

2. § 84 SGB IX gilt auch in Beamten- und Richterverhältnissen.

3. Die Geltung von § 84 SGB IX beschränkt sich nicht auf Lebenszeitdienstverhältnisse.

4. § 84 Abs. 1 SGB IX beschränkt sich auf Schwerbehinderte und die ihnen Gleichgestellten.

5. Ein Präventionsverfahren ist bereits einzuleiten, wenn personen-, verhaltens- oder betriebsbezogene Schwierigkeiten auftreten, die das Risiko einer – künftigen – Gefährdung des Fortbestandes des Dienstverhältnisses bewirken. Dies erfordert eine frühzeitige Einschaltung der in § 84 Abs. 1 SGB IX genannten Institutionen.

6. Das Präventionsverfahren dient der Verhinderung von Diskriminierungen und stellt eine angemessene Vorkehrung i. S. d. Art. 5 RL 2000/78/EG bzw. Art. 5 Abs. 3 VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen dar.

7. § 84 Abs. 1 SGB IX enthält eine Verfahrensregelung, deren mangelnde Beachtung zur formellen Rechtswidrigkeit gleichwohl getroffener Maßnahmen führt. Soweit die Beteiligung des Integrationsamtes unterblieben ist, handelt es sich um einen absoluten Verfahrensfehler.

8. Jedenfalls führt die mangelnde Beachtung von § 84 Abs. 1 SGB IX zur Ermessensfehlerhaftigkeit davon betroffener Entscheidungen.

9. § 84 Abs. 2 SGB IX gilt für alle Beschäftigten ohne Rücksicht auf eine eventuelle Behinderung.

10. § 84 Abs. 2 S. 1 SGB IX stellt allein auf Zeiten einer Dienstunfähigkeit im Umfang von 6 Wochen innerhalb des zurückliegenden Jahres ab.

11. § 84 Abs. 2 SGB IX kollidiert nicht mit § 26 Abs. 1 S. 2 BeamStG, § 44 Abs. 1 S. 2 BBG, weil ein BEM bereits einzuleiten ist, bevor die dienstrechtliche Ermächtigung greift, aus längeren Erkrankungszeiten auf eine Dienstunfähigkeit zu schließen.

12. Ein BEM setzt für seine Durchführung wie hinsichtlich seiner einzelnen Schritte die Zustimmung des/der Betroffenen voraus.

13. Das BEM ist ein kooperativer, unverstellter und ergebnisoffener Suchprozess, der sowohl die persönlichen Barrieren wie die aus dem Dienstbetrieb herrührenden Barrieren für eine Fortsetzung der Dienstausbildung im Auge hat und regelmäßig auf der Grundlage einer ggf. aktualisierten Gefährdungsbeurteilung des individuellen Arbeitsplatzes durchzuführen ist.

14. Einvernehmlich erzielte Ergebnisse eines BEM sind vom Dienstherrn grundsätzlich umzusetzen.

15. Die Pflicht des Dienstherrn, ein BEM anzubieten und im Falle der Zustimmung des/der Betroffenen durchzuführen, enthält als Nebenpflicht ein Unterlassungsgebot, bis zum Abschluss des BEM oder bis zur Nichterteilung der Zustimmung einseitige Entscheidungen oder Maßnahmen zu unterlassen, weil andernfalls der Zweck des BEM unerreichbar wird.

16. Entscheidungen oder Maßnahmen des Dienstherrn, die unter Verletzung der Pflichten des Dienstherrn aus § 84 Abs. 2 SGB IX getroffen werden, sind rechtswidrig, weil sie zum entsprechenden Zeitpunkt nicht getroffen werden durften.

17. Jedenfalls sind Ermessensentscheidungen des Dienstherrn, die vor der Erfüllung der ihm aus § 84 Abs. 2 SGB IX obliegenden Pflichten getroffen werden, wegen Ermessensunterschreitung regelmäßig rechtswidrig.

18. Die mangelnde Durchführung der in § 84 Abs. 1, 2 SGB IX vorgeschriebenen Verfahren verpflichtet den Dienstherrn zum Schadensersatz.

Innere Kündigung und beamtenrechtliche Einsatzklausel – Die Nichterfüllung der Beamtenpflicht zum „vollen persönlichen Einsatz im Beruf“ durch bewussten Verzicht auf Leistungsbereitschaft

Dr. Harald Steiner

Der Beitrag lenkt den Blick auf das soziale Phänomen der inneren Kündigung in der öffentlichen Verwaltung und beschäftigt sich mit dessen beamtenrechtlichen Folgen. Er geht der Frage nach, ob und inwieweit die innere Kündigung eines Beamten gegen dessen Einsatzpflicht verstößt und weist dabei auf eine Dienstpflichtverletzung hin.

I. Ausgangslage

Die jüngste Gallup-Studie zeigt, dass nach deren empirischen Erhebungen 2011 fast jeder vierte Mitarbeiter – 23 Prozent der Arbeitnehmer in Deutschland – innerlich gekündigt hat. 63 Prozent machen Dienst nach Vorschrift, lediglich 14 Prozent der Beschäftigten sind emotional an ihren Arbeitgeber gebunden und setzen sich gerne und freiwillig für dessen Ziele ein.¹ Seit 2001 ist danach ein durchgehender Trend zu konstatieren: Die Identifikation mit dem eigenen Arbeitsplatz ist erschreckend gering. Die Hauptursache liegt im Verhalten der Führungskräfte. Die Folgen sind jährliche Kosten in Höhe von 122 Mrd.

1) S. Gallup Engagement Index 2011 (www.download-ff-akademie.com/Gallup-Studio.pdf); [spiegel online wirtschaft](http://spiegel-online.wirtschaft.de) (www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/fast-jeder-vierte-angestellte-hat-innerlich-gekuendigt-a-822519.html), jeweiliger Stand: 27.12.2012.

Euro durch Fehltag, Fluktuation und schlechte Produktivität. Die Schäden, die durch den stillen Leistungsausfall aufgrund innerer Kündigung in der öffentlichen Verwaltung entstehen, wiegen allerdings noch schwerer, weil es sich hier um verlorene öffentliche Mittel handelt und gegen die Interessen der Allgemeinheit verstoßen wird.² Eine solche, auf Distanz zum Dienstherrn gehende Einstellung stellt auch – als Unterfall der inneren Kündigung mit denselben äußeren Kennzeichen – die Selbst-Pensionierung des Beamten dar. Hier ist die innere Kündigung insbesondere nicht die Folge von Verhaltens- und Führungsfehlern des Vorgesetzten oder sonstiger dienstlich bedingter Umstände, sondern resultiert aus dem eigenen Interesse des Beamten, sich das Berufsleben angenehmer zu machen und sich der Selbstverwirklichung im privaten Bereich zu widmen, indem er „nach eigenem Ermessen seine persönliche Vorruhestandsregelung“ trifft und er beruflich „nur noch mit halber Kraft“ agiert.³

Diese inneren Haltungen und das darauf basierende gleich gestaltete äußere Verhalten von Beamten⁴ bieten nicht nur Anlass, sich – im Rahmen einer Ursachenanalyse – eingehend mit Führungskonzepten, unterschiedlichen Personalmanagementmethoden und deren praktischer Umsetzung sowie den in der öffentlichen Verwaltung praktizierten Führungsstilen auseinanderzusetzen, um auf diese Weise eine Änderung des Führungsverhaltens der Vorgesetzten zu erreichen und damit die Hauptursache des Phänomens „innere Kündigung“ – die Führungsfehler der Vorgesetzten – zu bekämpfen und dessen Folgen zu beherrschen⁵, sondern sich in erster Linie – im Rahmen einer Folgenanalyse – mit der beamtenrechtlichen Relevanz dieses Phänomens mit Blick auf die Pflichtenstellung des Beamten näher zu befassen. Nach der beamtenrechtlichen Einsatzklausel (§ 61 Abs. 1 S. 1 BBG, § 34 S. 1 BeamStG und Parallelvorschriften der Länder) wird vom Beamten der volle persönliche Einsatz im Beruf gefordert. Die Relation zwischen dieser sozialen Realität und dieser rechtsnormativen Verhaltensvorgabe gilt es aufzuhellen und als Folge auf einen Widerspruch hinzuweisen. Mit diesem Beitrag soll an die rechtliche Verpflichtung zur Dienstleistung und Leistungsbereitschaft erinnert werden, deren Nichterfüllung als Dienstpflichtverletzung und ggf. Dienstvergehen mit disziplinarrechtlichen Sanktionsmaßnahmen verknüpft ist – ungeachtet der Schwierigkeit, Verstöße gegen die Einsatzklausel belegen zu können.⁶

Die Abhandlung versucht daher zunächst das Phänomen der inneren Kündigung im Wege einer Betrachtung seiner Definition, Bedeutung, Ursachen und Kennzeichen zu analysieren, um dann die Führungsproblematik als hauptsächliches Diskussionsfeld dieses Themas kurz anzureißen. Im Anschluss soll aber dieses Sozialphänomen in den normativen Rahmen des Beamtenrechts gestellt und die Berührung seiner Indikatoren mit der Einsatzklausel skizziert werden. Dies geschieht dann über Hinweise zu deren Rechtsnatur und der Darstellung der einschlägigen ungeschriebenen und geschriebenen Konkretisierungen der Einsatzklausel und des Verstoßes hiergegen.

II. Innere Kündigung als soziales Phänomen

1. Definition und Bedeutung

Die innere Kündigung ist der bewusste Verzicht auf Engagement und Einsatzbereitschaft im Beruf – ein freiwilliger Leistungsverzicht und eine stille, mentale Verweigerung engagierter Leistung.⁷ Ein Beamter, der innerlich kündigt, will zwar seine Stellung behalten, sich jedoch nicht mehr engagieren. Er distanziert sich vom Dienststellengeschehen und seinen Aufgaben, beschränkt sein dienstliches Handeln auf das unbedingt Notwendige, fällt nicht auf und passt sich der praktizierten Dienst-

stellenkultur an. Dieser Beamte will sich nicht mehr an das „Synallagma“⁸ mit seinem Dienstherrn halten: er möchte seine Rechtsstellung als Lebenszeitbeamter bewahren, aber den Gegenwert nicht durch entsprechende Leistung erbringen, verhält sich diesbezüglich passiv („Dienst nach Vorschrift“) und zieht sich aus dem Engagement für seine Aufgabe zurück.⁹ Er versucht aber, sich noch im Rahmen des formal Zulässigen zu bewegen und innerhalb der Grenzen der Legalität zu bleiben.¹⁰ Das soziale Phänomen der inneren Kündigung ist insgesamt „das negative Endresultat eines langwierigen und komplexen Prozesses ..., dem punktuell einschneidende Negativerlebnisse im Arbeitsleben eines Mitarbeiters zu Grunde liegen“ und „der aus einstmals einsatzbereiten und leistungswilligen Organisationsmitgliedern Mitläufer werden ... lässt, die täglich nur auf den Feierabend warten“.¹¹ Es basiert auf Arbeitsunzufriedenheit und enttäuschten Erwartungen an die Arbeitssituation.¹² Der Prozess der inneren Kündigung verläuft lautlos und im Verborgenen und ist nur schwer zu erkennen und identifizierbar.¹³

2. Ursachen

Die Ursachen für die innere Kündigung sind unterschiedlich und vielschichtig. Sie liegen im Wesentlichen im/in der

- Beförderungsstau,
- falschen Beförderungspraxis,
- erschwerten Durchlässigkeit der Laufbahn,
- ungerecht empfundenen Steuerung der Beurteilungen,
- Partei- und Verbandspatronage,
- Einfluss von Parteien auf die Amtsführung über das parteipolitische Engagement ihrer Mitglieder,
- Wechsel in der politischen Führungsspitze,
- Bürokratisierung der Arbeit,
- Ablehnung von technischen oder organisatorischen Neuerungen.¹⁴

Die Hauptursache liegt jedoch im demotivierenden *Führungsverhalten des Vorgesetzten*:

- Ständige Eingriffe des Vorgesetzten in den Aufgabenbereich des Beamten,

2) Höhn, Die innere Kündigung in der öffentlichen Verwaltung, 1989, S. 23.

3) So Höhn (Fn. 2), S. 6, 131 ff.

4) Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst werfen die arbeitsrechtliche Fragestellung nach der Erfüllung der vereinbarten Dienstleistung (§§ 611 ff. BGB) unter Einsatz des gesamten Wissens und Könnens auf.

5) So Höhn (Fn. 2), S. 157 ff.

6) S. Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 2007, S. 349.

7) Vgl. Gross, Ein Betrieb ist kein Aquarium, in: Hilb (Hrsg.), Innere Kündigung, Ursachen und Lösungsansätze, 1992, S. 87; Faller, Innere Kündigung, 1991, S. 88; Rütth, Vermeiden Innerer Kündigung und Hilfe bei Burn out Syndrom, dbb akademie, S. 4 (www.btb-nrw.de/uploads/media/Innere_Kuendigung_rueth.pdf, Stand: 27.12.2012).

8) Bei Arbeitnehmern: Bruch des „psychologischen Arbeitsvertrages“; s. näher Brinkmann/Stapf, Innere Kündigung, 2005, S. 9f., 21 ff.; Faller (Fn. 7), S. 27 ff.

9) S. BVerwG, ZBR 1980, 147 ff.; Höhn (Fn. 2), S. 21, 23; Brinkmann/Stapf (Fn. 8), S. 11.

10) Vgl. Höhn (Fn. 2), S. 23.

11) So Brinkmann/Stapf (Fn. 8), S. 11.

12) S. Brinkmann/Stapf (Fn. 8), S. 12 f.; Krystek/Becherer/Deichmann, Innere Kündigung, 1995, S. 20; Faller (Fn. 7), S. 95.

13) Vgl. Brinkmann/Stapf (Fn. 8), S. 12 f., 19; Krystek/Becherer/Deichmann (Fn. 12), S. 44; Faller (Fn. 7), S. 88; Wichmann/Langer (Fn. 6), S. 349.

14) Vgl. Höhn (Fn. 2), S. 24 ff.; Faller (Fn. 7), S. 92.