VGH München, Urteil v. 24.05.2023 – 16a D 20.1958

Titel:

Aberkennung des Ruhegehalts aufgrund gewerbsmäßigen Betrugs

Normenketten:

BayDG Art. 13, Art. 14 Abs. 2 S. 2
StGB § 263 Abs. 1, Abs. 3 Nr. 1

Leitsatz:

Die gegen den Beamten ausgesprochene Disziplinarmaßnahme muss unter Berücksichtigung aller be- und entlastenden Umstände des Einzelfalls in einem gerechten Verhältnis zur Schwere des Dienstvergehens und zum Verschulden des Beamten stehen. Bei einem gewerbsmäßigen Betrug nach § 263 Abs. 1, Abs. 3 S. 2 Nr. 1 StGB durch Vorlage von Scheinrechnungen bei der Beihilfestelle und der privaten Krankenversicherung, die zu ungerechtfertigten Zahlungen iHv ca 2.400 EUR an den Beamten und seine Ehefrau führen, ist bei einem erheblich vorbelasteten pensionierten Beamten die Aberkennung des Ruhegehalts angemessen und erforderlich. (Rn. 20) (Rn. 22) (Rn. 5) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Disziplinarrecht, Aberkennung des Ruhegehalts, gewerbsmäßiger Betrug, Einreichen von Scheinrechnungen bei Beihilfestelle/privater Krankenversicherung, disziplinarisch vorbelasteter Polizeibeamter, Schadenshöhe

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 22.07.2020 – M 19L DK 19.3685

Tenor

I. Die Berufung des Beklagten wird zurückgewiesen.

II. Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Tatbestand

1
Der 1958 geborene Beklagte wendet sich mit seiner Berufung gegen die vom Verwaltungsgericht verhängte Disziplinarmaßnahme der Aberkennung seines Ruhegehalts.

2
Der Beklagte trat am ... 1976 als Polizeiwachtmeister in den Dienst des Freistaats Bayern. Zuletzt wurde ihm am 1. August 2002 das Amt eines Kriminalhauptmeisters mit Amtszulage (BesGr A 9 + Z) übertragen. Seit 4. Februar 2010 war er durchgehend dienstunfähig erkrankt und wurde zum 1. Februar 2014 in den Ruhestand versetzt. Der Beklagte ist schwerbehindert (GdB 100% ab 17.11.2020).

3
Der Beklagte ist disziplinarrechtlich wegen eines Sachverhalts vorbelastet, der sich aus dem Tatbestand des Urteils des Landgerichts München I vom 30. Oktober 2008 ergibt. Zunächst hatte ihn das Amtsgericht München (U. v. 30.6.2008) wegen versuchter Strafvereitelung im Amt zu einer Geldstrafe von 150 Tagessätzen verurteilt. Im Berufungsverfahren sprach ihn das Landgericht München I mit Urteil vom 30. Oktober 2008 unter Anwendung von § 258 Abs. 5 StGB frei. Er hatte von einem Bekannten einen falschen 100-Dollar-Schein entgegengenommen und dessen umgehende Überprüfung auf Echtheit zugesagt. Bei der Übergabe des Scheins wurde dem Beklagten Einblick in eine Tüte mit einer beträchtlichen Anzahl weiterer gefälschter Geldscheine gewährt. Beide kamen überein, den Sachverhalt dem Landeskriminalamt nur teilweise zu offenbaren, insbesondere – trotz entsprechender Verpflichtung des Beklagten – nicht den Umstand, dass der Bekannte bereits einen beträchtlichen Teil des Falschgeldes an eine dritte Person übergeben hatte.

4

Wegen dieses Sachverhalts – und zudem wegen verspäteter Befolgung von Weisungen zur Teilnahme an einer Alkoholentwöhnungsbehandlung – erkannte das Verwaltungsgericht München mit Urteil vom 21. Oktober 2013 (M 19 L DK 12.4555), rechtskräftig seit 17. Dezember 2013, gegen den Beklagten auf die Disziplinarmaßnahme der Zurückstufung um drei Stufen in das Amt eines Polizeimeisters (BesGr A 7). Wegen der weiteren Einzelheiten der im Urteil des Landgerichts München I vom 30. Oktober 2008 gemachten tatsächlichen Feststellungen wird auf die wörtliche Wiedergabe im Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 21. Oktober 2013 (a.a.O., S. 4 – 7) Bezug genommen.

5
Mit Urteil vom 23. Oktober 2018, rechtskräftig seit 31. Oktober 2018, verurteilte das Amtsgericht München den Beklagten wegen gewerbsmäßigen Betrugs in drei tateinheitlichen Fällen (§ 263 Abs. 1, Abs. 3 Satz 2 Nr. 1, § 25 Abs. 2, § 52 StGB) zu einer Freiheitsstrafe von sieben Monaten auf Bewährung. Aufgrund seines Geständnisses und des Geständnisses seiner Ehefrau stehe folgender Sachverhalt fest: Der Beklagte hatte zu einem nicht näher bekannten Zeitpunkt vor dem 18. Januar 2012 mit der – nur Privatpatienten behandelnden – Allgemeinärztin Dr. M. vereinbart, dass diese ihn und seine Ehefrau betreffende Rechnungen für tatsächlich nicht erbrachte ärztliche Leistungen stellt, die er dann bei der Beihilfestelle und seiner privaten Krankenversicherung einreicht. Die daraufhin gezahlten Erstattungen sollten zur Hälfte an Dr. M. weitergeleitet werden. Im nicht verjährten Zeitraum stellte diese dem Beklagten und seiner Ehefrau zwei Scheinrechnungen aus, datierend vom 30. März 2012 für zehn Behandlungstermine und 19. April 2012 für elf Behandlungstermine. Die Rechnungsbeträge belaufen sich auf insgesamt 2.776,95 Euro. Der Beklagte reichte beide Rechnungen bei der Beihilfestelle ein, die ihm am 2. Mai 2012 einen Betrag in Höhe von 1.582,61 Euro erstattete; von seiner privaten Krankenversicherung erhielt er für die ihn betreffende Scheinrechnung am 30. April 2012 einen Betrag in Höhe von 445,10 Euro. Beide Male hatte er konkludent wahrheitswidrig behauptet, alle Behandlungen hätten stattgefunden. Damit wurden dem Beklagten insgesamt 2.027,71 Euro zu Unrecht ausbezahlt. Die Ehefrau des Beklagten reichte die sie betreffende Rechnung zur Erstattung bei ihrer privaten Krankenversicherung ein und erhielt auf diese Weise 381,77 Euro für nicht erbrachte Leistungen. Das Ehepaar hat aufgrund gemeinsamen Tatplans mit Dr. M. in der Absicht gehandelt, sich zu bereichern und eine nicht nur vorübergehende Einnahmequelle zu verschaffen.

6
Mit Urteil vom 22. Juli 2020 erkannte das Verwaltungsgericht München gegen den Beklagten auf die Disziplinarmaßnahme der Aberkennung des Ruhegehalts. Er habe vorsätzlich und schuldhaft in drei tateinheitlichen Fällen einen gewerbsmäßigen Betrug begangen. Dies stehe mit bindender Wirkung für das Disziplinargericht wegen des rechtskräftigen Urteils des Amtsgerichts München vom 23. Oktober 2018 fest. Gewerbsmäßigkeit liege vor, weil er mit seinen betrügerischen Handlungen die Verschaffung einer nicht nur vorübergehenden Einnahmequelle von einigem Umfang und einiger Dauer durch wiederholte Tatbegehung beabsichtigt habe. Die Strafandrohung für entsprechende Delikte liege bei sechs Monaten bis zehn Jahren. Damit sei der Orientierungsrahmen bis zu einer Aberkennung des Ruhegehalts eröffnet. Das Fehlverhalten sei hinsichtlich der Vorlage der Scheinrechnungen bei der Beihilfestelle innerdienstlich, soweit es die Vorlage bei der privaten Krankenversicherung angehe, außerdienstlich begangen, jedoch mit hinreichendem Bezug zum Amt des Beklagten als Polizeibeamter. Das Fehlverhalten wiege schwer und hätte, wäre der Beklagte noch im Dienst, zu seiner Entfernung aus dem Beamtenverhältnis geführt. Das Handeln des Beklagten betreffe den besonders sensiblen Bereich der Beihilfeabrechnung, in dem der Dienstherr auf die Wahrheit und Richtigkeit der eingereichten Rechnungen vertrauen dürfe. Von der Höchstmaßnahme könne gerade im Hinblick auf die erhebliche Vorbelastung des Beklagten durch die vorangegangene Disziplinarmaßnahme aus dem Jahr 2013 nicht abgesehen werden; damals sei er wegen unterlassener Offenbarung seiner Kenntnis über einen erheblichen Falschgeldbestand um drei Besoldungsstufen zurückgestuft worden. Obwohl im Tatzeitraum (März/April 2012) schon seit vier Jahren das damalige Disziplinarverfahren gegen den Beklagten lief und bereits zu einer zeitweisen vorläufigen Dienstenthebung geführt habe, habe er sich nicht von der Begehung weiterer schwerwiegender Straftaten abhalten lassen. Es liege keiner der „anerkannten“ Milderungsgründe vor. Zu seinen Gunsten sprächen allein seine schweren gesundheitlichen Probleme im Jahr 2012, die bis zum Entscheidungszeitpunkt andauerten. Allerdings führten weder die psychiatrischen Probleme noch die Alkoholerkrankung zu einer erheblich verminderten Schuldfähigkeit gemäß §§ 20, 21 StGB, denn für den Beklagten als langjährigen Polizeibeamten seien die von ihm verletzten dienstlichen Kernpflichten und ihre Bedeutung ohne weiteres einsehbar gewesen. Aus den beigezogenen Strafakten ergebe sich, dass der gewerbsmäßige Betrug mehr Taten umfasse als der nur auf die noch nicht verjährten Vorwürfe bezogenen Verurteilung zugrunde

gelegen hätten. So habe Frau Dr. M. eine Scheinrechnung (v. 8.11.2011) über zehn Behandlungen für den Beklagten erstellt, die dieser auch bezahlt und sich von der Beihilfe anteilig erstatten habe lassen. In der Anklageschrift vom 5. September 2017 sei zur Begründung der Gewerbsmäßigkeit des Betrugs auf diese Umstände abgestellt worden. Damit werde eine weit über die abgeurteilten Taten hinausgehende „Geschäftsbeziehung“ bestätigt und der abgeurteilte Schaden erscheine in einem anderen Licht.

7
Der Beklagte wendet sich gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts mit der Begründung, die dortigen Feststellungen ließen nicht den Schluss auf eine derart schwerwiegende Pflichtverletzung zu, dass Art. 14 Abs. 2 BayDG erfüllt sei. Die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis sei unter Berücksichtigung des nur geringen, im Übrigen wiedergutgemachten Schadens in Höhe von ca. 2.400 Euro unverhältnismäßig. Das Verwaltungsgericht habe nicht begründet, dass nach einer Gesamtwürdigung aller Umstände nur der Schluss zulässig sei, der Beamte werde auch zukünftig seinen Dienstpflichten nicht nachkommen. Es liege auch keine nicht wiedergutzumachende Ansehensbeeinträchtigung vor. Die Straftaten seien zu einem Zeitpunkt begangen worden, als der Beklagte unter einer schweren Depression und einer Alkoholabhängigkeit gelitten habe. Inzwischen habe er seine Depression gut im Griff und sei nicht mehr alkoholabhängig. Eine Nachversicherung in der Rentenversicherung führe zu einem erheblichen Schaden für die Allgemeinheit, weil sie „Rentenversicherungsnachzahlungen über mehrere Jahrzehnte zu tragen“ hätte. Der Beklagte habe im Mai 2022 aufgrund Leberkrebs eine Lebertransplantation erhalten. Die Aberkennung des Ruhegehalts würde für ihn eine erhebliche finanzielle Einbuße bedeuten, zumal er keine andere private Krankenversicherung finden und ihn die gesetzliche Krankenversicherung nicht aufnehmen werde.

8
Der Beklagte beantragt,

9
das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 22. Juli 2020 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

10
Der Kläger beantragt,

11
die Berufung zurückzuweisen.

12
Die Schwere des Dienstvergehens beurteile sich nicht allein nach der Höhe des eingetretenen Schadens. Gerade bei der Geltendmachung von Beihilfeansprüchen sei der Dienstherr auf die Zuverlässigkeit und Ehrlichkeit seiner Bediensteten angewiesen. Der Richtigkeit ihrer Angaben müsse bis zu einem gewissen Grad vertraut werden. Der Beklagte erfülle weitere Erschwernisgründe, die eine Aberkennung des Ruhegehalts auch unterhalb eines Gesamtschadens von 5.000 Euro rechtfertigten. Wegen der strafrechtlichen Verjährung seien weitere Scheinrechnungen von Dr. M. nicht Gegenstand des Strafverfahrens gewesen, sodass der tatsächliche Schaden über die im Strafurteil festgestellte Summe hinausgehe. Dies könne jedoch im Rahmen der Gesamtbewertung der Persönlichkeit für die Frage der Gewerbsmäßigkeit des Betrugs berücksichtigt werden. Der Beklagte habe außerdem einem Bekannten Frau Dr. M. als Ärztin, die Scheinrechnungen ausstellt, „empfohlen“. Der zum Tatzeitpunkt bereits seit mehr als zwei Jahren dienstunfähig erkrankte Beklagte sei in den Genuss seiner vollen Bezüge (damals BesGr A 9 + Z) gekommen, da der teilweise Einbehalt aufgrund des vorangegangenen Disziplinarverfahrens bereits wieder aufgehoben gewesen sei; dennoch habe er sich darüber hinaus bereichern wollen. Erschwerend wirke sich weiter die erhebliche disziplinäre Vorbelastung aus, die sich aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 21. Oktober 2013 ergebe. Der Beklagte habe die ihm aktuell vorgeworfenen Straftaten während des damals laufenden Disziplinarverfahrens verübt, das er also nicht als Pflichtenmahnung angesehen habe, obwohl er sich im Hinblick auf das schon damals schwer belastete Vertrauensverhältnis um Wiederherstellung dieses Vertrauens besonders hätte bemühen müssen. Mildernd zu berücksichtigen sei die gesundheitliche Situation des Beklagten. Wegen der Vielzahl und Wichtigkeit der zu Lasten des Beklagten sprechenden Aspekte könne jedoch nicht von der Aberkennung des Ruhegehalts abgesehen werden. Auch die Nachversicherungsbeträge rechtfertigten kein anderes Ergebnis, zumal mit der Fortzahlung von Versorgungs- und Beihilfeleistungen an den Beklagten ebenfalls nicht unerhebliche, der Allgemeinheit zur Last fallende Kosten verbunden seien.

13
Der Kläger teilte am 14. April 2023 mit, dass gegen den Beklagten ein neuerliches Strafverfahren anhängig sei, und zwar wegen der Einreichung von 23 falschen Medikamentenrechnungen bei seiner privaten Krankenversicherung (Erstattung in Höhe von 7.269,12 Euro) sowie 21 Rechnungen bei der Beihilfestelle (113.221,90 Euro), jeweils für den Zeitraum vom 4. Dezember 2013 bis 26. Januar 2016. Die Aburteilung sei im Wege des noch laufenden Strafbefehlsverfahrens vorgesehen.

14
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die vorgelegten Behördenakten, die beigezogenen Strafakten sowie die Gerichtsakten, hier insbesondere auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 24. Mai 2023 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

15
Die zulässige Berufung des Beklagten hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht auf die Disziplinarmaßnahme der Aberkennung des Ruhegehalts (Art. 13 BayDG) erkannt.

16
1. Der Beklage hat ein inner- und außerdienstliches Dienstvergehen im Sinne von § 47 Abs. 1 Satz 1, 2 BeamtStG begangen (1.), das die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis rechtfertigt (2.). Die Berufung war daher zurückzuweisen.

17
1.1 Der Senat legt seiner Entscheidung den Sachverhalt zugrunde, der Gegenstand der Disziplinarklage ist. Er beruht auf den für den Senat nach Art. 25 Abs. 1, Art. 55 Halbs. 1, Art. 63 Abs. 1 Satz 1 BayDG bindenden Feststellungen des rechtskräftigen Strafurteils des Amtsgerichts München vom 23. Oktober 2018, der vom Beklagten vollumfänglich eingeräumt wurde.

18
Danach hat sich der Beklagte wegen gemeinschaftlich begangenen Betrugs in drei tateinheitlichen Fällen gemäß § 263 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, 2 Nr. 1 StGB strafbar gemacht, indem er sich im absprachegemäßen Zusammenwirken mit einer Allgemeinärztin von ihr zum Schein Rechnungen hat ausstellen lassen, die er bei der zuständigen Beihilfestelle (für sich und seine Ehefrau) und bei seiner privaten Krankenversicherung zur Erstattung eingereicht hat. Mittels Vorlage der Scheinrechnungen hat er falsche Tatsachen vorgespiegelt und auf diese Weise Zahlungen (in Höhe von mehr als 2.000 Euro) erwirkt, auf die er keinen Anspruch hatte. Durch die gemeinschaftliche Begehungsform hat er das Regelbeispiel eines besonders schweren Falles erfüllt und damit gegen die Pflicht zur Achtung der Gesetze (§ 263 Abs. 1 StGB), die Pflicht zu uneigennütziger Amtsausübung (§ 34 Satz 2 BeamtStG in der bis 6.7.2021 geltenden Fassung – a.F.) und zu achtungs- und vertrauenswürdigem Verhalten (§ 34 Satz 3 BeamtStG a.F.) verstoßen.

19
1.2 Mit seinem Verhalten zu Lasten der Beihilfestelle hat der Beklagte ein einheitliches Dienstvergehen gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG begangen. Diese Dienstpflichtverletzungen sind innerdienstlicher Natur, weil das pflichtwidrige Verhalten in das Amt und die damit verbundenen dienstlichen Pflichten des Beklagten eingebunden war (BVerwG, U.v. 15.11.2018 – 2 C 60.17 – juris Rn. 19; BayVGH, U.v. 26.10.2022 – 16a D 21.2136 – juris Rn. 31). Beihilfeleistungen stehen nicht jedermann zu, sondern sind an den Status als Beamter des Freistaates Bayern geknüpft. Demgegenüber waren die zum Nachteil der privaten Krankenversicherung begangenen Straftaten nicht in gleicher Weise in das Amt des Beamten eingebunden, sondern bei funktionaler Betrachtung außerdienstlicher Natur (BVerwG, B.v. 19.8.2019 – 2 B 72.18 – juris Rn. 8, 9; BayVGH, U.v. 15.7.2009 – 16a D 07.2101 – juris Rn. 103). Dieses außerdienstliche Verhalten besitzt hier gleichwohl disziplinarrechtliche Relevanz im Sinne von § 47 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG, weil es schon wegen des engen (tateinheitlichen) Zusammenhangs mit dem Beihilfebetrug im besonderen Maße geeignet ist, das Vertrauen in das Amt eines Polizisten, der das Gesetz vorbildhaft zu erfüllen hat, in besonders bedeutsamer Weise zu beeinträchtigen (vgl. UA Rn. 52).

20
2. Das Fehlverhalten des Beklagten wiegt schwer im Sinn von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BayDG. Nach Überzeugung des Senats ist von einem endgültigen Vertrauensverlust des Dienstherrn und der

Allgemeinheit auszugehen. Die besonderen Umstände des vorliegenden Einzelfalls erlauben keine – ausnahmsweise denkbare – mildere Bewertung des Dienstvergehens. Wäre der Beklagte noch im Dienst, hätte er aufgrund seines Fehlverhaltens aus dem Beamtenverhältnis entfernt werden müssen (Art. 14 Abs. 2 Satz 1 BayDG); als Ruhestandsbeamter ist ihm deshalb das Ruhegehalt abzuerkennen (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 BayDG).

21
2.1 Nach Art. 14 Abs. 1 BayDG ist die Entscheidung über die Disziplinarmaßnahme nach der Schwere des Dienstvergehens und unter angemessener Berücksichtigung des Persönlichkeitsbildes des Beamten sowie des Umfangs der Beeinträchtigung des Vertrauens des Dienstherrn und der Allgemeinheit zu treffen. Das Gewicht der Pflichtverletzung ist danach Ausgangspunkt und richtungsweisendes Bemessungskriterium für die Bestimmung der erforderlichen Disziplinarmaßnahme. Dies beruht auf dem Schuldprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die auch im Disziplinarverfahren Anwendung finden. Die gegen den Beamten ausgesprochene Disziplinarmaßnahme muss unter Berücksichtigung aller be- und entlastenden Umstände des Einzelfalls in einem gerechten Verhältnis zur Schwere des Dienstvergehens und zum Verschulden des Beamten stehen (BVerwG, U.v. 10.12.2015 – 2 C 6.14 – juris Rn. 12).

22
2.2 Da die Schwere des Dienstvergehens nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BayDG maßgebendes Bemessungskriterium für die Bestimmung der erforderlichen Disziplinarmaßnahme ist, muss das festgestellte Dienstvergehen nach seiner Schwere einer der im Katalog des Art. 6 (hier: Abs. 2) BayDG aufgeführten Disziplinarmaßnahme zugeordnet werden. Dabei können die von der Rechtsprechung für bestimmte Fallgruppen herausgearbeiteten Regeleinstufungen als Ausgangspunkt der Zumessungserwägungen zugrunde gelegt werden. Für die endgültige Bestimmung der Disziplinarmaßnahme ist dann entscheidend, ob Erkenntnisse zum Persönlichkeitsbild und zum Umfang der Vertrauensbeeinträchtigung im Einzelfall derart ins Gewicht fallen, dass eine andere als die durch die Schwere des Dienstvergehens indizierte Disziplinarmaßnahme geboten ist (BVerwG, U.v. 3.5.2007 – 2 C 9.06 – juris Rn. 21). Bei der Auslegung des Begriffs „Schwere des Dienstvergehens“ ist maßgeblich auf das Eigengewicht der Verfehlung abzustellen. Hierfür können die objektiven Handlungsmerkmale (insbesondere Eigenart und Bedeutung der Dienstpflichtverletzung, z.B. Kern- oder Nebenpflichtverletzung, sowie besondere Umstände der Tatbegehung, z.B. Häufigkeit und Dauer eines wiederholten Fehlverhaltens), subjektive Handlungsmerkmale (insbesondere Form und Gewicht der Schuld des Beamten, Beweggründe für sein Verhalten) sowie unmittelbare Folgen des Dienstvergehens für den dienstlichen Bereich und für Dritte bestimmend sein (BVerwG, U.v. 10.12.2015, a.a.O. Rn. 16).

23
Die Verhängung der Höchstmaßnahme ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Abwägung aller Umstände der Tat und der Persönlichkeit des Beamten ergibt, dass es dem Dienstherrn nicht mehr zuzumuten ist, mit dem betroffenen Beamten das Beamtenverhältnis fortzusetzen. Neben der Schwere des Dienstvergehens sind dabei auch die persönlichen Verhältnisse und das sonstige dienstliche Verhalten des Beamten vor, bei und nach dem Dienstvergehen zu berücksichtigen. Es ist hierbei eine Prognose zu treffen, ob sich der Beamte aus der Sicht des Dienstherrn und der Allgemeinheit zukünftig so verhalten wird, wie es von ihm im Hinblick auf seine Dienstpflichten als berufserforderlich zu erwarten ist. Die gesamte Prognosegrundlage, also die Bewertung der Schwere des Dienstvergehens wie auch aller anderen be- und entlastenden Bemessungsgesichtspunkte muss ergeben, ob der Schluss auf einen verbliebenen Rest an Vertrauen in die Person des Beamten noch möglich oder der Vertrauensverlust umfassend eingetreten ist; dies ist eine Frage der Gesamtabwägung im Einzelfall (vgl. BVerwG, U.v. 20.10.2005 – 2 C 12.04 – juris Rn. 30).

24
2.3 Die in Ausfüllung dieses Rahmens zu treffende Bemessungsentscheidung nach Maßgabe des Art. 14 BayDG hätte zur Entfernung des Beklagten aus dem Beamtenverhältnis, wäre er noch im aktiven Dienst, geführt, weil er durch sein Dienstvergehen das Vertrauen des Klägers und auch der Allgemeinheit umfassend und endgültig verloren hat (Art. 14 Abs. 2 Satz 1 BayDG). Die vom Verwaltungsgericht ausgesprochene Aberkennung des Ruhegehalts ist deshalb nicht zu beanstanden.

25
Vorliegend besitzen die dienstpflichtverletzenden Handlungen, die Gegenstand der Disziplinarklage sind, ein erhebliches Eigengewicht. Das ergibt sich schon daraus, dass für den besonders schweren Fall des

Betrugs, wie er hier im Hinblick auf die Gewerbsmäßigkeit der Straftaten vorliegt, ein Strafrahmen von sechs Monaten bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe besteht. Begeht ein Beamter innerdienstlich eine Straftat, für die das Strafgesetz als Strafrahmen eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren vorsieht, reicht der Orientierungsrahmen für die mögliche Disziplinarmaßnahme bis zur Entfernung aus dem Beamtenverhältnis (vgl. BVerwG, U.v. 10.12.2015 a.a.O. Rn. 20).

26
In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu berücksichtigen, dass der Dienstherr bei seinen Entscheidungen im fürsorgerischen Bereich (hier: Beihilfe) auf die absolute Ehrlichkeit seiner Bediensteten angewiesen ist. Deshalb ist zu fordern, dass diese bei der Wahrnehmung ihrer Rechte, insbesondere bei der Geltendmachung von Ansprüchen, der Wahrheits- und Offenbarungspflicht ohne jede Einschränkung genügen. Ein Beamter, der seinen Dienstherrn unter Verletzung der Wahrheitspflicht um des eigenen materiellen Vorteils willen in betrügerischer Weise schädigt, belastet deshalb das zwischen ihm und seinem Dienstherrn bestehende Vertrauensverhältnis schwer und nachhaltig (BVerwG, B.v. 26.9.2001 – 1 D 32.00 – juris Rn. 28 m.w.N. zum Beihilfebetrug; BayVGH, U.v. 20.9.2021 – 16b D 19.2270 – juris Rn. 38). Für den die Beihilfe festsetzenden Bearbeiter ist es – wie der vorliegende Fall zeigt – praktisch nicht möglich festzustellen, ob der vom Beamten unter Einreichung einer Rechnung beantragten Erstattung tatsächlich eine Krankenbehandlung vorangegangen ist oder ob es sich um eine bloß zum Schein mit krimineller Motivation ausgestellte Rechnung handelt. Auch im vorliegenden Fall konnten die Vergehen des Beklagten nur durch Offenbarung einer der beteiligten Personen aufgedeckt werden. Die vorstehenden Ausführungen gelten sinngemäß auch für die gegenüber seiner privaten Krankenversicherung begangenen Täuschungen, selbst wenn dem Beklagten insoweit keine Verletzung von dienstrechtlichen Pflichten, sondern eine außerdienstliche Verletzung allgemeiner vertragsrechtlicher Pflichten vorzuwerfen ist. Diese Ausführungen zugrunde gelegt, ist hier die Höchstmaßnahme als Ausgangspunkt der disziplinaren Maßnahmebemessung heranzuziehen.

27
3. Mildernde Umstände (3.1) von solchem Gewicht, die trotz der Schwere des Dienstvergehens die Verhängung der Höchstmaßnahme als unangemessen erscheinen lassen, liegen entgegen der Ansicht des Beklagten nicht vor. Die erschwerenden Umstände (3.2) überwiegen im Gegenteil eindeutig die entlastenden.

28
3.1 Es liegt keiner der von der Rechtsprechung entwickelten „anerkannten Milderungsgründe“ vor (UA Rn. 59, 60; vgl. ausführlich: Zängl, Bayerisches Disziplinarrecht, Stand: August 2022, Art. 14 Rn. 19 und MatR/II Rn. 324a bis f).

29
Der Beklagte beruft sich in erster Linie darauf, dass die relativ niedrige Schadenshöhe (von ca. 2.500 Euro) bisher nicht zu seinen Gunsten berücksichtigt worden sei. In diesem Zusammenhang weist allerdings das angefochtene Urteil (UA Rn. 63) zu Recht darauf hin, dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. September 2010 (2 B 97.09 – juris Rn. 8) könne nicht entnommen werden, dass bei einer Schadenssumme von weniger als 5.000 Euro die Verhängung der Höchstmaßnahme nicht in Betracht komme; der zitierte Beschluss stelle vielmehr als Grundsatz fest, dass die Höchstmaßnahme bei einem Gesamtschaden von mehr als 5.000 Euro „ohne Hinzutreten weiterer Erschwerungsgründe gerechtfertigt sein“ könne, und schließt sie bei einer geringeren Schadenssumme und Vorliegen weiterer belastender Umstände (hierzu: 3.2) keineswegs aus. Im Übrigen ist eine Betrachtung allein auf der Grundlage schematisierter Werte nicht zulässig, weil damit die gebotene umfassende und sorgfältige Würdigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls zu Lasten wie zu Gunsten des Beamten beeinträchtigt wäre (BVerwG, U.v. 10.12.2015 – 2 C 6.14 – juris Rn. 22; B.v. 5.3.2014 – 2 B 111.13 – juris Rn. 13).

30
Unabhängig von der unzulässigen Annahme eines wie auch immer gearteten Schematismus geht der Senat davon aus, dass der tatsächlich vom Beklagten insgesamt verursachte finanzielle Schaden (Beihilfe und private Krankenversicherung) die Summe, von der im Strafurteil des Amtsgerichts München vom 23. Oktober 2018 im Rahmen der dortigen Verurteilung ausgegangen wurde, um ein Vielfaches übersteigt. Denn aus dem Entwurf einer Anklageschrift der Generalstaatsanwaltschaft Nürnberg (v. 6.5.2021), nachfolgend Entwurf eines Strafbefehlsantrags (v. 29.3.2023) zum Amtsgericht München (Az: Cs 108 Js

10071/21), im neuerlichen Strafverfahren gegen den Beklagten wegen des Vorwurfs des gewerbsmäßigen Betrugs (in 44 Fällen) durch Einreichung von Scheinrechnungen über Medikamente – ausgestellt von zwei Apotheken im Tatzeitraum 4.12.2013 bis 26.1.2016 – wurde dem Senat bekannt, dass der Beklagte bereits am 5. September 2016 ein notarielles Schuldanerkenntnis zu Gunsten des geschädigten Krankenversicherungsunternehmens abgegeben hat, wobei er einen Schaden in Höhe von 22.000 Euro infolge von zu Unrecht ausgestellten und von ihm eingereichten Arzneimittelrezepten anerkannt hat; nach Rückzahlung eines Betrages in Höhe von 20.000 Euro verzichtete das Versicherungsunternehmen auf die Restforderung. Dieses Vorgehen hat der Beklagte in der mündlichen Verhandlung bestätigt. Vor dem Hintergrund der dargestellten zivilrechtlichen Einigung geht der Senat daher von einer wesentlich höheren, 20.000 Euro jedenfalls übersteigenden Schadenssumme aus, sodass schon aus diesem Grunde der geltend gemachte entlastende Gesichtspunkt nicht trägt. Dieses Vorgehen verstößt im Übrigen nicht gegen die dem Beklagten zukommende verfassungsrechtliche Unschuldsvermutung, denn mit der Verwertung des Inhalts des zivilrechtlichen Anerkenntnisses ist keine Bewertung strafrechtlichen Unrechtsgehalts verbunden.

31
Zu Gunsten des Beklagten ist einzustellen, dass er den hier streitgegenständlichen Schaden offenbar wiedergutgemacht hat und darüber hinaus – wie das angesprochene Anerkenntnis zeigt – zur Begleichung weiterer Forderungen des privaten Krankenversicherungsunternehmens bereit war. Allerdings stellt die nach Tataufdeckung erfolgte Wiedergutmachung des Schadens durch Rückzahlung der unrechtmäßig erlangten Erstattungen keinen beachtlichen Milderungsgrund dar, weil der Beamte hierzu ohnehin zivilrechtlich und – hinsichtlich der Beihilfeleistungen – beamtenrechtlich verpflichtet ist (BayVGH, B.v. 26.10.2022 – 16a D 21.2136 – juris Rn. 50; BVerwG, U.v. 29.8.2001- 1 D 8.00 – juris Rn. 69; Zängl, Bayerisches Disziplinarrecht, a.a.O. Rn. 324d).

32
Es bestehen weiter keine belastbaren Anhaltspunkte dafür, dass der Beklagte während der hier für das Disziplinarverfahren relevanten Tatzeiträume aufgrund einer psychischen Erkrankung nicht in der Lage war, sein pflichtwidriges Verhalten zu erkennen. Die zum Tatzeitpunkt bestehenden, möglicherweise immer noch andauernden Erkrankungen (Alkoholabhängigkeit und Depression) kann der Beklagte zwar grundsätzlich mit entlastender Wirkung ins Feld führen. Jedoch können Erkrankungen für sich genommen nur dann Berücksichtigung finden, wenn sie die verminderte Schuldfähigkeit (§§ 20, 21 StGB) herbeigeführt haben. Dies ist im vorliegenden Fall auszuschließen und wird weder im maßgeblichen Strafurteil angesprochen noch vom Beklagten in dieser Form geltend gemacht. Dagegen spricht das über einen längeren Zeitraum arbeitsteilig angelegte und detailliert geplante Vorgehen des Beklagten, indem er insbesondere mit den jeweiligen Rechnungsstellern die in den Scheinrechnungen anzugebenden Termine abgesprochen hat. Die Einsehbarkeit in das begangene Unrecht lag für den Beklagten auch vor dem Hintergrund seiner Alkoholabhängigkeit und psychischen Erkrankung auf der Hand. Das Vorbringen seiner Bevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung, er sei nicht mehr „Herr seiner Sinne“ gewesen, kann vor diesem Hintergrund nicht nachvollzogen werden.

33
Der Senat vermag auch nicht der Annahme zu folgen, es hätten zum maßgeblichen Zeitpunkt der Dienstpflichtverletzungen Anfang 2012 keine Indizien für die Begehung weiterer Dienstpflichtverletzungen und damit eine positive Prognose für den Beklagten vorgelegen. Dagegen spricht bereits die Einleitung eines erneuten Strafverfahrens, dessen Gegenstand der Verdacht gleichartiger Betrugshandlungen gegenüber der Beihilfestelle und der privaten Krankenversicherung aus den Jahren 2016-2018 bildet und zu deren Wiedergutmachung der Beklagte freiwillig das bereits behandelte Schuldanerkenntnis abgegeben hat. Zudem waren den hier streitgegenständlichen Verfehlungen schon im Jahr 2005 zu einer Disziplinarstrafe (Zurückstufung) führende Dienstpflichtverletzungen vorangegangen (vgl. 3.2).

34
3.2 Soweit demnach überhaupt den Beklagten entlastende Umstände angenommen werden können, besitzen diese kein derartiges Gewicht, um die belastenden Gesichtspunkte seines Verhaltens aufzuwiegen. Hervorzuheben ist insoweit zunächst die besondere „Professionalität“ der Betrugstaten, denen ein kollusives Zusammenwirken einer Allgemeinärztin und des beihilfeberechtigten Beamten sowie seiner Ehefrau zugrunde liegt, welches den Unrechtsgehalt eines „normalen“ Beihilfebetrugs, bei dem der Beamte die Betrugshandlungen regelmäßig als Einzeltäter durch die Einreichung verfälschter, bereits einmal

erstatteter Rechnungen begeht, bei weitem übersteigt. Im vorliegenden Fall hat der Beklagte geradezu ein „Geschäftsmodell“ entwickelt, das er sogar einem in finanziellen Nöten befindlichen Bekannten (vgl. Disziplinarverfahren 16a D 21.1331) „weiterempfohlen“ hat; damit hat er das kriminelle Modell weiteren Person zugänglich gemacht, also indirekt zur Vergrößerung des finanziellen Schadens zulasten des Trägers der Beihilfe beigetragen. Erschwerend wirkt sich weiter aus, dass der Beklagte gerade als Polizeibeamter in besonderer Weise Recht und Gesetz verpflichtet war und durch sein strafbares (inner- wie außerdienstliches) Verhalten Ansehen und Autorität der Polizei als Institution erheblichen Schaden genommen haben.

35
In besonderer Weise spricht gegen den Beklagten schließlich der Umstand, dass er erheblich disziplinarrechtlich vorbelastet ist. So hat er sich bereits einmal in den Jahren 2008-2013 kurz vor seiner Entfernung aus dem Beamtenverhältnis befunden. Das Verwaltungsgericht München verhängte im damaligen Disziplinarverfahren mit Urteil vom 21. Oktober 2013, auf dessen Gründe in vollem Umfang Bezug genommen werden kann, die Disziplinarmaßnahme einer Zurückstufung um drei Stufen in das Amt eines Polizeimeisters. Hierbei fällt besonders ins Gewicht, dass der Beklagte trotz der Anhängigkeit des damaligen Disziplinarverfahrens und der dort drohenden Konsequenzen nicht willens oder in der Lage war, die Begehung der für das vorliegende Verfahren maßgeblichen Straftaten im Frühjahr 2012 zu unterlassen. Dies beweist nicht nur einen erheblichen Mangel an rechtstreuer Einstellung, sondern vor allem auch die Überzeugung davon, dass die begangenen Betrugsstraftaten niemals aufgedeckt werden könnten.

36
Angesichts dieses Befundes spielt es auch keine Rolle, dass die Disziplinarmaßnahme der dreifachen Rückstufung – worauf die Bevollmächtigte des Beklagten aufmerksam macht – möglicherweise zu hart ausgefallen ist. Denn zum einen hat der Beklagte hiergegen kein Rechtsmittel erhoben und so den erstinstanzlichen Disziplinarausspruch akzeptiert, zum anderen wird dem Beklagten gar nicht das Disziplinarmaß vorgehalten, sondern der Umstand, dass er sich im maßgeblichen Zeitpunkt der streitgegenständlichen Straftaten trotz anhängigem Disziplinarverfahren nicht im Griff hatte. Die Höhe der im Tatjahr (2012) noch nicht verhängten Disziplinarmaßnahme spielt keine maßgebliche Rolle.

37
Entsprechendes gilt für das Verlangen der Bevollmächtigten des Beklagten, sein damaliger strafrechtlicher Freispruch (Urteil des Amtsgerichts München v. 30.10.2008) auf der Grundlage des Schuldausschließungsgrundes gemäß § 258 Abs. 5 StGB müsse aktuell zu einer milderen Bewertung der disziplinarrechtlichen Vorahndung führen. Selbst wenn man dem folgen wollte, änderte es nichts daran, dass der Beklagte infolge einer rechtskräftigen Disziplinarstrafe für das vorliegende Disziplinarverfahren als vorgeahndet anzusehen ist. Im Übrigen folgt die Verhängung einer Disziplinarstrafe für eine dienstliche Verfehlung nicht den gleichen Maßstäben, die im Strafrecht für einzelne Tatbestände in Form von Schuldausschließungsgründen vorgesehen sind. So stellt – wie hier – das Absehen von der Erstattung einer Anzeige durch einen Polizeibeamten (hier: im Zusammenhang mit einem möglichen Falschgeldgeschäft) grundsätzlich eine Dienstpflichtverletzung unabhängig davon dar, ob dieser in einem nachfolgenden Strafverfahren in den Genuss des § 258 Abs. 5 StGB kommt oder nicht.

38
4. Die Aberkennung des Ruhegehalts erweist sich auch nicht als unverhältnismäßig.

39
Die verhängte disziplinarische Höchstmaßnahme verfolgt neben der Wahrung des Vertrauens in die pflichtgemäße Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Verwaltung die Wahrung des Ansehens des öffentlichen Dienstes. Ist durch das Gewicht des Dienstvergehens und mangels durchgreifender Milderungsgründe das Vertrauen zerstört und kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, der Beamte – wäre er noch im Dienst – werde seine Dienstaufgaben künftig pflichtgemäß erfüllen, ist die angemessene Reaktion auf das Dienstvergehen die Aberkennung des Ruhegehalts. Sie beruht dann auf einer schuldhaften schwerwiegenden Pflichtverletzung durch den Beamten und ist diesem als für alle öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnisse vorhersehbare Rechtsfolge bei derartigen Pflichtverletzungen zuzurechnen (BayVGH, U.v. 20.9.2021 – 16a D 19.2270 – juris Rn. 52; U.v. 3.5.2017 – 16a D 15.2087 – juris Rn. 66).

40

Die Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme folgt auch nicht aus dem vom Beklagten vorgetragenen Umstand, die Nachversicherung bringe für ihn erhebliche Nachteile in Bezug auf seine Krankenversicherung mit sich, weil er keine Aufnahme in der gesetzlichen Krankenversicherung der Rentner und keine finanzierbare private Krankenversicherung finden werde. Hierzu ist festzustellen, dass er die durch sein Verhalten notwendig gewordene Aberkennung des Ruhegehalts selbst zu verantworten und damit auch deren mittelbare Folgen als Konsequenzen seines Verhaltens zu tragen hat. Bliebe der Beklagte nach Aberkennung des Ruhegehalts und dem damit einhergehenden Verlust der Beihilfe tatsächlich ohne tragfähigen Krankenversicherungsschutz, wäre er auf die Beantragung von Krankenhilfe zu verweisen (ausführlich BVerwG, U.v. 26.9.2001 – 1 D 32.00 – juris Rn. 43, 44; vgl. Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, Stand: Juli 2021, 2.1.2/2.1.3). Schließlich hilft auch das Vorbringen, dass „eine vollständige Nachversicherung in der Rentenversicherung…zu erheblichen Schäden der Allgemeinheit führen würde“, nicht weiter. Denn zum einen führt das Entfallen der Beamtenpension kraft Gesetzes (hierzu im Einzelnen: § 8, §§ 181 f. SGB VI) zur Nachversicherung des Betroffenen in der gesetzlichen Rentenversicherung, ohne dass eine wirtschaftliche Betrachtung aus Sicht des Trägers der Beamtenversorgung stattfindet, weil die Aberkennung des Ruhegehalts nicht finanziellen Zwecken, sondern primär der Sicherung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung dient (Gansen, a.a.O., Stand: April 2022, 2.3/2.4). Zum anderen erspart sich der Träger der Beamtenversorgung infolge der Nachversicherung die weitere lebenslange Auszahlung von Versorgungsleistungen an den Beklagten und ggf. Hinterbliebene sowie von Beihilfeleistungen.

41
5. Die Kostenentscheidung beruht auf Art. 72 Abs. 1 Satz 1 BayDG. Das Urteil ist mit seiner Verkündung rechtskräftig geworden (Art. 64 Abs. 2 BayDG).