

**Stellungnahme des Deutschen Bundeswehrverbandes  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung soldatenrechtlicher Vorschriften<sup>19(12)996</sup>  
(SoldVorÄndG)**

Deutscher Bundestag  
Verteidigungsausschuss

Ausschussdrucksache

09.03.2021 - 19/3778

5410

Der Deutsche Bundeswehrverband (DBwV) steht dem Gesetzentwurf ganz überwiegend und im Kern strikt ablehnend gegenüber und teilt schon nicht die einleitende Feststellung, dass die bestehenden Regelungen des Soldatengesetzes (SG) und der Wehrdisziplinarordnung (WDO) zur status- bzw. disziplinarrechtlichen Reaktion auf Dienstvergehen nicht mehr ausreichend effizient seien.

Richtig ist allein, dass die Verfahrensdauern der gerichtlichen Disziplinarverfahren mit regelmäßig rund zwei Jahren (und nicht selten weit darüber hinaus) deutlich zu lang sind. Das aber geht in erster Linie auf die unzureichende Personalausstattung der Wehrdisziplinaranwaltschaften und vor allem der Truppendienstgerichte zurück, für die allein das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) verantwortlich ist; für eine bedarfsgerechte Anpassung der Personalausstattung ist kein gesetzgeberischer Eingriff erforderlich.

Die vorgesehenen Änderungen in SG und WDO sind fast ausnahmslos verfehlt.

So verschlechtert die Neufassung von § 55 Abs. 5 SG die Rechtsposition aller länger als vier Jahre dienenden Soldatinnen und Soldaten auf Zeit in dramatischer Weise, ohne dass eine tragfähige Begründung ersichtlich wäre. Sie rührt dabei an Grundpfeiler unserer verfassungsmäßigen Ordnung, vom allgemeinen Gleichheitssatz über die Gewaltenteilung bis hin zur Unschuldsvermutung und der Garantie effektiven Rechtsschutzes, auch wenn die Schwelle zur Verfassungswidrigkeit (noch) nicht überschritten ist. Das formulierte Ziel – im Kern: die effiziente Bekämpfung von politischem oder religiösem Extremismus, sexuellen Missbrauchs oder der Verbreitung von Kinderpornografie in der Bundeswehr – wird mit der Änderung allein in Bezug auf eine vergleichsweise kleine und willkürlich gewählte Teilgruppe ihrer Angehörigen verfolgt und auch dort allenfalls in wenigen Einzelfällen jährlich erreicht. Es gibt keinen plausiblen Grund, gerade und ausschließlich die Soldatinnen und Soldaten auf Zeit zwischen dem fünften und dem achten Dienstjahr ins Visier zu nehmen.

Vergleichbar verfehlt sind die vorgesehenen Änderungen der §§ 17, 24 und 102 WDO, die sämtlich nicht nachvollziehbar begründet sind und die beschriebenen Ziele teilweise nicht einmal theoretisch erreichen können. Das Vorhaben ist umso weniger verständlich, als das BMVg bereits im Frühjahr 2019 eine breit besetzte Expertengruppe unter der Leitung der Bundeswehrdisziplinaranwältin (jetzt: der Präsidentin des Bundesamts für den Militärischen Abschirmdienst) zur Überprüfung der WDO eingesetzt hat, die ihr Ergebnis – eine umfassende Betrachtung und darauf gestützte Änderungsvorschläge zur WDO insgesamt – auftragsgemäß erst zum Ende der laufenden Legislaturperiode vorlegen wird. Es ist nicht ersichtlich, woraus sich die im Gesetzentwurf behauptete Dringlichkeit und das Vorziehen einzelner und gerade dieser Maßnahmen ergeben sollte, zumal sich hierdurch Wechselwirkungen und Wertungswidersprüche zu anderen Vorschriften der WDO ergeben, die der Gesetzentwurf nicht berücksichtigt. Es ist damit absehbar, dass die Änderungen weiteren Korrekturbedarf auslösen oder sogar alsbald „zurückgeändert“ werden müssen.

In der Zusammenschau rät der Deutsche Bundeswehrverband deshalb dringend dazu, von dem Vorhaben Abstand zu nehmen. Die geplante und uneingeschränkt begrüßenswerte gesetzliche Verankerung des Anspruchs auf kostenfreies Bahnfahren in Uniform kann und sollte noch in der auslaufenden Legislaturperiode über ein anderes Gesetzgebungsvorhaben transportiert werden.

Im Einzelnen hat der DBwV die folgenden Anmerkungen.

## Zu Artikel 1 - Änderung des Soldatengesetzes

### 1. Zu § 30 Abs. 6 bzw. § 93 Abs. 2 SG (Bahnfahren in Uniform)

Der DBwV begrüßt die Aufnahme des Anspruchs auf unentgeltliche Personenbeförderung in öffentlichen Eisenbahnen für Soldatinnen und Soldaten in Uniform ohne Einschränkung; der Verweis auf eine Regelung der Einzelheiten durch eine Rechtsverordnung des BMVg ist sachgerecht. Besonders erfreulich ist die im Gesetzentwurf zum Ausdruck gebrachte Absicht, diese Leistung auch künftig steuerlich zu begünstigen.

### 2. Zu § 55 Abs. 5 SG (Fristlose Entlassung von Soldatinnen und Soldaten auf Zeit)

Der DBwV lehnt die vorgeschlagene Änderung von § 55 Abs. 5 SG strikt ab.

Eine Ausweitung des zeitlichen Anwendungsbereichs ist weder sinnvoll noch erforderlich und birgt mit Blick auf die Gesetzssystematik und die von der Rechtsprechung sanktionierte Anwendungspraxis auch in ihrem nunmehr zweistufigen Aufbau (für besonders schwere Fälle) unverhältnismäßige Risiken für alle Soldatinnen und Soldaten auf Zeit zwischen dem fünften und dem achten Dienstjahr. Sie stellt dabei praktisch eine einseitige „Teilaufkündigung“ der Treuepflicht des Dienstherrn gegenüber den Betroffenen dar, die nicht zu rechtfertigen ist.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird unter Verweis auf den Referentenentwurf zum Soldatengesetz von 1955 zutreffend ausgeführt, welches Rational hinter der geltenden und über die Jahrzehnte praktisch unveränderten Bestimmung steht. Der Gesetzgeber hat schon seinerzeit „die Versorgungsrechte der Soldaten“ nach Ablauf von vier Dienstjahren ausdrücklich höher gewichtet hat als das dienstliche Interesse an einer vereinfachten Beendigung des Dienstverhältnisses – zu einer Zeit, in der diese (noch) deutlich geringer waren als heute. Diese Abwägung prägt seither auch die einschlägige Literatur und die höchstrichterliche Rechtsprechung. Danach ist die Rechtsstellung von Soldatinnen und Soldaten auf Zeit in den ersten vier Dienstjahren noch nicht so gefestigt, dass sie nur aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung aus dem Dienstverhältnis entfernt werden könnten. Im Umkehrschluss: Jenseits davon schon.

Es ist nicht ersichtlich, wieso dieser von der Lehrmeinung und der ständigen Rechtsprechung getragene Grundsatz nunmehr statusbezogen aufgegeben und Soldatinnen und Soldaten auf Zeit einseitig schlechter gestellt werden sollten, zumal deren Dienstverhältnis im Vergleich zu anderen öffentlichen Dienstverhältnissen und auch innerhalb der Bundeswehr bereits heute die insoweit schlechtesten Konditionen aufweist: Die Möglichkeit einer fristlosen Entlassung per Verwaltungsakt wegen prinzipiell jeder Pflichtverletzung gibt es nirgendwo sonst, geschweige denn über volle vier Jahre. Das in der Begründung aufgeführte Argument, die Mehrheit der Soldatinnen und Soldaten auf Zeit strebe von vornherein keine berufslebenslange Bindung an die Streitkräfte an (suggeriert: „ist also nicht so schlimm“), ist geradezu zynisch, denn tatsächlich sind die von der Bundeswehr gebotenen Übernahmemöglichkeiten in das Dienstverhältnis eines Berufssoldaten regelmäßig vielfach „überbucht“ (mit der Konsequenz einer Ablehnung mangels Bedarf), und für ganze Laufbahngruppen (u.a. die Mannschaftslaufbahn) gibt es nur in völlig atypischen Konstellationen überhaupt eine Übernahmemöglichkeit. Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich Soldatinnen und Soldaten auf Zeit ihrerseits nicht mehr einseitig von ihrer Verpflichtungserklärung (bis zu 25 Jahren) lösen können; gerade länger dienende Soldatinnen und Soldaten auf Zeit sind damit fester gebunden als Berufssoldatinnen und -soldaten, die grundsätzlich jederzeit ihre Entlassung beantragen (praktisch: „kündigen“) können.

Es ist damit nicht einzusehen, wieso die Bundeswehr sich gegenüber länger dienenden Soldatinnen und Soldaten auf Zeit weniger „treu“ verhalten können sollte als gegenüber Berufssoldatinnen und -soldaten. Im Umgang mit Pflichtverletzungen ab dem vierten Dienstjahr müssen weiterhin dieselben Verfahren zur Anwendung kommen.

Dabei gilt gegenwärtig für beide Statusgruppen, dass nur ein Gericht das Dienstverhältnis wegen einer Pflichtverletzung vorzeitig lösen kann, einerseits (und „automatisch“) durch eine strafrechtliche Verurteilung zu einer mindestens einjährigen Freiheitsstrafe, andererseits durch das Urteil auf Entfernung in einem gerichtlichen Disziplinarverfahren. Es mag im Einzelfall mühsam sein, ein Gericht von einem Fehlverhalten dieser Tragweite zu überzeugen, ist aber angesichts der existenziellen Konsequenzen für die Betroffenen notwendig und dabei Ausdruck sowohl der gegenseitigen (!) Treuepflicht als auch des Rechtsstaatsprinzips. Für die Dauer der Ermittlungen und auch des Verfahrens stehen der Bundeswehr mit dem Verbot der Ausübung des Dienstes (§ 22 SG) sowie der vorläufigen Dienstenthebung (§ 126 WDO) und ergänzender Maßnahmen wie dem Einbehalt von bis zu 50% der Dienstbezüge hinreichend Instrumente zur Verfügung, schnell, effektiv und auch öffentlich wahrnehmbar zu reagieren.

Die Neufassung von § 55 Abs. 5 SG kehrt dieses Prinzip ausschließlich für Soldatinnen und Soldaten auf Zeit zwischen dem fünften und dem achten Dienstjahr um: Die Bundeswehr könnte fristlose Entlassungen künftig verzugslos und zunächst ohne gerichtsfesten Nachweis von Pflichtverletzung und Schuld aussprechen; eine gerichtliche Überprüfung auf Rechtmäßigkeit wäre den Betroffenen erst im Nachgang und – angesichts der Verfahrensdauern vor den Verwaltungsgerichten – nur in seltenen Fällen binnen eines Jahres möglich. Dabei ist zunächst zu beachten, dass der nachgelagerte Rechtsschutz – auch im Fall der Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) – bei Entlassungsverfahren regelmäßig ins Leere läuft, da sich gerade zu Beginn des Arbeitslebens im Grunde niemand leisten kann, rund ein Jahr lang und ggf. zu Hause auf den (vielleicht) positiven Ausgang seines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und die „Wiedereinstellung“ zu warten – verbunden mit dem Risiko, andernfalls wieder bzw. weiterhin ohne Job dazustehen.

Hinzu kommt, dass der Prüfungsmaßstab der Verwaltungsgerichte ein anderer ist, denn dort steht – anders als im Straf- und Disziplinarverfahren – nicht die Schwere der Pflichtverletzung im Fokus, sondern deren Auswirkung auf die militärische Ordnung und das Ansehen der Bundeswehr. Selbst leichte und leichteste Pflichtverletzungen können eine fristlose Entlassung rechtfertigen, sofern die Konsequenzen für die Bundeswehr schwer genug sind – und insofern hilft auch nicht, die erweiterte Entlassungsmöglichkeit auf besonders schwere Fälle zu begrenzen: Der „besonders schwere Fall“ ergibt sich gesetzessystematisch nicht aus der Tat, sondern aus ihrer Wirkung, die von den Betroffenen regelmäßig nicht abgesehen werden kann und teilweise überhaupt nicht beherrschbar ist (z.B. im Fall einer breiten Berichterstattung über einen nur vermeintlichen Vorfall und die Aufnahme entsprechender Ermittlungen).

Im Ergebnis könnte ein Soldat auf Zeit im achten Dienstjahr schon wegen des Vorwurfs einer Straftat fristlos entlassen werden, während ein vergleichbar betroffener Berufssoldat im achten Dienstjahr bei bestehendem Dienstverhältnis (ggf. vorläufig des Dienstes enthoben und bei gekürzten Bezügen) auf den Ausgang des Straf- und auch des Disziplinarverfahrens wartet. Während der Berufssoldat im Fall eines strafrechtlichen Freispruchs im Dienst verbleibt (ggf. unter Nachzahlung der einbehaltenen Bezüge), bleibt der Soldat auf Zeit auch dann entlassen, sofern er nicht parallel den Verwaltungsrechtsweg beschritten und das Verwaltungsgericht (das nicht an das strafgerichtliche Urteil gebunden ist!) die fristlose Entlassung für rechtswidrig erachtet hat. Die Änderung hat damit nicht nur eine zeitliche, sondern auch eine gravierende qualitative Dimension, die in der Begründung des Gesetzentwurfs lapidar mit „erleichterten materiellrechtlichen Bedingungen“ bzw. „keiner genauen Prüfung der Schuldform“ abgetan wird.

Zwar können die vorstehenden Argumente prinzipiell auch gegen die Möglichkeit zur fristlosen Entlassung von Soldatinnen und Soldaten auf Zeit innerhalb der ersten vier Dienstjahre ins Feld geführt werden, aber vorliegend geht es allein um die Verschärfung. Eine solche könnte allenfalls gerechtfertigt sein, wenn sich statistisch ein besonderer Bedarf für Soldatinnen und Soldaten auf Zeit zwischen dem fünften und dem achten Dienstjahr belegen ließe, aber dieser Nachweis ist in der Begründung des Gesetzentwurfs nicht geführt und auf Basis der bekannten Daten auch nicht zu führen.

## **Zu Artikel 2 - Änderung der Wehrdisziplinarordnung**

Soweit die vorgesehenen Änderungen sprachliche Anpassungen und redaktionelle Korrekturen beinhalten, hat der DBwV keine Einwände, allerdings begründet nichts davon einen dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

### **1. Zu § 17 Abs. 2 WDO (Verhängungsfrist für einfache Disziplinarmaßnahmen)**

Der DBwV sieht keinen Bedarf für eine Ausweitung der absoluten Verhängungsfrist auf zwölf Monate, und auch hier überzeugt die Begründung des Gesetzentwurfs nicht.

So ist in keiner Weise dargelegt, ob und ggf. in welchen Fällen die geltende Sechsmonatsfrist „häufig eine tat- und schuldangemessene Ahnung von bestimmten Dienstvergehen [verhindert]“, und gerade die aufgeführten Fallbeispiele – Mobbing, Fehlverhalten von Ausbildern gegenüber Rekruten und Fälle sexueller Belästigung – sind dafür exemplarisch ungeeignet, da es sich dabei entweder um Dauerdelikte handelt und/oder dem Disziplinarverfahren ohnehin ein Strafverfahren vorausgeht, das die Verhängungsfrist hemmt.

Dem DBwV ist trotz mehrerer hundert einschlägiger Beratungsfälle jährlich nicht bekannt, dass einfache Disziplinarmaßnahmen in nennenswerter Zahl wegen Fristablaufs nicht mehr verhängt werden können; im Übrigen führt auch das nicht zu einem „Ausfall“ der Ahndung, sondern entweder zur Feststellung eines Dienstvergehens (mit entsprechenden Laufbahnachteilen bis zur Tilgung aus der Personalakte) oder gleich zur Einleitung eines gerichtlichen Disziplinarverfahrens. Solche Dienstvergehen verjähren frühestens nach drei Jahren, die wirklich schweren Fälle tatsächlich nie. In keinem Fall entbindet der Fristablauf den Disziplinarvorgesetzten von der Pflicht, den Sachverhalt zu ermitteln.

Die vorgeschlagene Änderung konterkariert außerdem das zutreffend beschriebene Rational der geltenden Regelung und im Übrigen auch einen Kernauftrag der vom BMVg eingesetzten Expertengruppe zur Überprüfung der WDO: die Verfahrensbeschleunigung.

Die Änderung ist weder sinnvoll noch erforderlich.

### **2. Zu § 24 Abs. 1 S. 1 WDO (Höhe von Disziplinarbußen)**

Der DBwV sieht keinen Bedarf für eine Verdoppelung des Rahmens für die Disziplinarbuße auf den zweimonatigen Betrag der Dienstbezüge und lehnt die vorgeschlagene Änderung strikt ab.

Erneut trägt die Begründung des Gesetzentwurfs nicht.

So ist mitnichten davon auszugehen, dass eine erhöhte Disziplinarbuße an die Stelle eines an sich angezeigten gerichtlichen Disziplinarverfahrens treten kann, da den Disziplinarmaßnahmen der WDO gesetzessystematisch ein Stufenverhältnis zugrunde liegt und die Einordnung nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Wehrdienstsenat) in Abhängigkeit zum Vorwurf und der daraus (!) zu erwartenden Maßnahme erfolgt; eine wie immer geartete „betragsmäßige Gleichwertigkeit“ zwischen einer vom Disziplinarvorgesetzten verhängten Disziplinarbuße und einer gerichtlich auszusprechenden Kürzung der Dienstbezüge ändert daran nichts. Eine Verdoppelung des Rahmens für die Disziplinarbuße verhindert damit ohne weitergehenden gesetzlichen Eingriff in die Systematik der WDO nicht ein einziges gerichtliches Disziplinarverfahren, macht die Sache für die Betroffenen aber von einem Tag auf den anderen mutmaßlich doppelt so teuer.

Dafür besteht unter keinem Gesichtspunkt ein Anlass, zumal der geltende Rahmen aufgrund der Koppelung an die Dienstbezüge faktisch dynamisiert ist und damit seit Jahrzehnten vergleichbar spürbare Disziplinarbußen erlaubt (in der Gesetzesbegründung ausdrücklich: „effektiv“).

Es ist zwar zutreffend, dass die Vermeidung gerichtlicher Disziplinarverfahren über höhere Disziplinarbußen überwiegend auch im Interesse der betroffenen Soldatinnen und Soldaten liegen dürfte, für die Umsetzung der erklärten Absicht bedarf es aber in erster Linie und sowieso einer ministeriellen Weisung an die Wehrdisziplinaranwaltschaften, nicht zunächst einer und gerade dieser Änderung der WDO, denn die geltende Obergrenze wird derzeit auch in einer laubbahngruppenweisen Betrachtung durchschnittlich nicht einmal zur Hälfte erreicht.

Die Verdoppelung der Obergrenze würde außerdem ganz natürlich zu der seitens des BMVg bestrittenen „Verteuerung“ auch bisher im Rahmen des einfachen Disziplinarverfahrens geahndeter Dienstvergehen führen, und diesbezüglich lässt die WDO eine ministerielle Weisung nicht zu: Die Disziplinarvorgesetzten sind bei der Bemessung der Disziplinarbußen frei und orientieren sich dabei selbstverständlich am gesetzten Rahmen; ein „mittleres Vergehen“ wird weiterhin ein „mittleres Preisschild“ erhalten – in absehbar doppelter Höhe. Wenn das BMVg also an seiner Absicht festhalten möchte, muss es den Hebel an einer Stelle ansetzen, die es auch bewegen kann – und das sind die Wehrdisziplinaranwaltschaften (auch in der Funktion als Rechtsberater) und deren Umgang mit Disziplinarbußen, insbesondere in der Beratung der verhängenden Disziplinarvorgesetzten und der Einleitungsbehörden.

Die vorgeschlagene Änderung ist weder sinnvoll noch erforderlich.

### **3. Zu § 102 Abs. 1 Nr. 1 WDO (Disziplinargerichtsbescheid)**

Der DBwV spricht sich schon lange für eine Erweiterung des Anwendungsbereichs für Disziplinargerichtsbescheide zur Verfahrensbeschleunigung gerade bei einfach gelagerten oder schlicht zugestandenen Sachverhalten aus, lehnt die vorgesehene Änderung aber als unzureichend ab.

Diese ignoriert das eigentliche Problem des Disziplinargerichtsbescheids, nämlich die Zurückhaltung der Truppendienstgerichte und der Wehrdisziplinaranwaltschaften bei der Anwendung, und beides geht nach Einschätzung des DBwV auf die vergleichsweise hohen gesetzlichen Hürden und insbesondere die förmliche Beteiligung des Bundeswehrdisziplinaranwalts zurück, für die kein Anlass besteht.

Der DBwV spricht sich deshalb für eine umfassende Überprüfung von § 102 WDO durch die eingesetzte „Expertengruppe“ aus; eine nur punktuelle Anpassung – die der DBwV an sich begrüßt – belastet dieses Vorhaben von vornherein mit einer „Vorfestlegung“.