



## **Stellungnahme des Sachverständigen Sven Hüber**

Stellvertretender Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

"Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung  
und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften"

- BT-Drucksache 20/6435 –

Sowie

dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU

"Generalverdacht gegen den öffentlichen Dienst verhindern - Prävention gegen Extremismus  
stärken, Disziplinarverfahren im bestehenden System beschleunigen"

- BT-Drucksache 20/6703 -

**Anhörung** im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 12. Juni 2023

**Sachverständiger: Sven Hüber**, Stellvertretender Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei (GdP)

### **Vorbemerkung**

Die GdP steht klar hinter dem Bestreben, Verfassungsfeinde künftig schneller aus dem Amt entfernen zu können.

Die Abschaffung der Disziplinarklage und deren Ersetzung durch die Disziplinarverfügung lehnt sie hingegen ab, da diese Änderungen nicht geeignet sind, das mit ihnen verfolgte Ziel zu erreichen.

Die Beamtinnen und Beamte, die sich nicht auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bewegen, müssen so schnell wie rechtsstaatlich möglich aus dem Dienst ausscheiden.

Nur wer die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten, kann Beamtin oder Beamter sein (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 BBG). Ist diese Garantie nicht (mehr) gegeben, müssen Mittel und Wege gefunden werden, das Beamtenverhältnis zu beenden.

Das Bekenntnis zum Grundgesetz braucht immer wieder eine geistige Stärkung, gerade in Zeiten mannigfacher gesellschaftspolitischer Konflikte.

Dazu bedarf es wirksamer Mittel wie zum Beispiel die Stärkung der Themenblöcke Erinnerungskultur sowie politische Bildung bei der Laufbahnausbildung und als festen Bestandteil der

Fortbildung. Beschäftigte des öffentlichen Dienstes müssen populistischen, rassistischen und extremistischen Einflüssen gegenüber resilient sein. Diese Fähigkeit zu stärken, ist auch Aufgabe der Dienstherrn. Sie müssen ihre Aus- und Fortbildungsprogramme entsprechend erweitern und Bildungsurlaub sowie Sonderurlaub dafür wieder stärker genehmigen.

Statt sich also nur auf die Folgenbeseitigung von Fehlentwicklungen zu konzentrieren, sollte der Gesetzgeber die Ursachen in den Blick nehmen und diesen mit einem ganzheitlichen Ansatz zur Stärkung der geistigen Resilienz gegen undemokratische Bestrebungen entgegenwirken.

Dass Disziplinarverfahren mitunter sehr lange laufen, ist unstrittig. Dieser Umstand bedeutet für alle Beteiligten eine enorme Belastung. Möchte man die Disziplinarverfahren beschleunigen, dürfen jedoch zu diesem Zwecke nicht rechtsstaatliche Prinzipien über Bord geworfen werden. Ein schnelleres Verfahren darf nicht auf Kosten elementarer Rechte der Betroffenen gehen. Rechtsstaatliche Standards dürfen nicht abgesenkt werden.

Eine der Hauptursachen für lange Verfahrensdauern sind nicht die Gerichtsverfahren, sondern die vorschalteten Verwaltungsermittlungen, die disziplinarischen Vorermittlungen und Untersuchungsverfahren. Diese Verfahren werden ganzüberwiegend von juristischen Laien, die zudem ungeschult in der Materie des Extremismus und Populismus sind, geführt. Entsprechend ist oftmals die Qualität der Verfahren und eine überlange Dauer.

Das Ziel einer Beschleunigung der Disziplinarverfahren lässt sich daher erstrangig mit der gesetzlichen Erhöhung der Standards der Untersuchungsverfahren bewirken.

Die GdP lehnt die Abschaffung der Disziplinaranzeige und deren Ersetzung durch die Disziplinarverfügung ab.

Zwar wird es begrüßt und letztlich als selbstverständlich bewertet, dass der rechtsstaatliche Kern des Disziplinarverfahrens, wie die Unschuldsvermutung, die behördliche Beweislast des Dienstvergehens und die Gewähr rechtlichen Gehörs durch den Gesetzesentwurf erhalten werden.

Dennoch werden die vorgesehenen Sicherungen nicht als ausreichend erachtet, um ein faires Verfahren für die Beamtinnen und Beamten zu gewährleisten und etwa die missbräuchliche Inanspruchnahme des Disziplinarverfahrens durch Vorgesetzte zu verhindern.

Dabei darf nicht übersehen werden, dass die Rechtebeschneidung durch Abschaffung der Disziplinaranzeige auch diejenigen Beamtinnen und Beamten treffen soll, denen nichts aus einem Extremismusverdacht heraus, sondern aus ganz anderen Gründen eine statusrelevante Disziplinarstrafe droht.

Schwerwiegende Disziplinarmaßnahmen, wie die Entfernung aus dem Dienstverhältnis oder die Aberkennung des Ruhegehalts, müssen weiterhin den Verwaltungsgerichten vorbehalten sein.

Die GdP hält das bisher praktizierte System der sog. Disziplinaranzeige für sinnvoll. Eine bloße Entfernungsentscheidung durch Verwaltungsakt des Dienstvorgesetzten bei begrenzter Rechtsschutzmöglichkeit begegnet erheblichen Bedenken.

Ein solches Verwaltungsverfahren genügt nicht den Anforderungen an ein förmliches, unparteiliches und die Fairness sicherndes Verfahren (so auch Bundesverfassungsrichter Huber in seiner

abweichenden Meinung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2020, 2 BvR 2055/16).

Die bloße Verweisung auf den nachträglichen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz genügt insoweit nicht. Denn sie führt zu einer einseitigen Verlagerung des Prozessrisikos auf die Beamtinnen und Beamten und legt ihnen für die Zeit bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung über ihre Klage wirtschaftliche und soziale Unsicherheiten und Nachteile auf. Die Beamtinnen und Beamten werden trotz bestehender Unschuldsvermutung dem Risiko einer Stigmatisierung in der Dienststellenöffentlichkeit und dem Lebensumfeld ausgesetzt, die fehlende Parität zwischen den Parteien wird verschärft und ein Schutz bei Manipulation nicht gewährleistet. Zumal künftig die Berufung nur statthaft sein soll, wenn sie vom Verwaltungsgericht als zulässig erklärt wurde. Diesen erheblichen Rechtsschutzeinschnitt lehnt die GdP entschieden ab.

Letztendlich werden mit dem Gesetzesentwurf und der Möglichkeit der Entfernung von Beamtinnen und Beamten aus dem Dienstverhältnis durch Verwaltungsakt grundlegende Prinzipien des Beamtentums geschwächt.

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, dass eine solche Regelung grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig und mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums vereinbar ist, so möchte die GdP doch betonen, dass die bloße nachträgliche gerichtliche Überprüfung dem Lebenszeitprinzip nicht gerecht wird und das auf gegenseitige Treue abzielende Verhältnis zwischen Dienstherrn und Beamten erheblich und nachhaltig gestört wird.

Es gilt der Grundsatz der lebenszeitigen Anstellung und damit auch die grundsätzliche Unentziehbarkeit des statusrechtlichen Amtes. Schon seit langem gehört die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis allein durch Gerichte zu den praktizierten Sicherungen der Beamtenschaft gegen die Willkür des Dienstherrn. Ein nur der Verfassung verpflichteter Beamter kann sich nur dann schützend vor das geltende Recht stellen und politischer Willkür Widerstand leisten, wenn er nicht mit der sofortigen Entfernung aus dem Beamtenverhältnis rechnen muss. Erst, wenn der einzelne Beamte rechtlich und wirtschaftlich abgesichert ist, kann er zu der ihm zugewiesenen Aufgabe, eine stabile gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen. Dazu gehört es unabdingbar, dass Beamtinnen und Beamte nicht willkürlich oder nach freiem Ermessen aus dem Amt entfernt werden können, denn damit entfielen die Grundlage ihrer Unabhängigkeit. Der präventive Richtervorbehalt ist der seit Jahrzehnten praktizierte Weg, um den Beamtinnen und Beamten ein Höchstmaß an Rechtsschutz, Fairness sowie Waffengleichheit zwischen ihnen und ihrem Dienstherrn zu gewährleisten. Die Abschaffung der sog. Disziplinarklage stellt sich daher letztlich als unverhältnismäßiger Eingriff in die Grundsätze des Beamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG dar.

Die GdP bezweifelt zudem, dass durch die Einführung eines bloß behördlichen Disziplinarverfahrens die Verfahren tatsächlich beschleunigt werden. Zumindest in Einzelfällen ist damit zu rechnen, dass das Verfahren eher verlängert wird. Denn ein rein kassatorisches Urteil kann das Disziplinarverfahren erheblich verlängern, wenn die Dienstvorgesetzten erneut eine Disziplinarmaßnahme verhängen, welche ihrerseits wiederum zur gerichtlichen Überprüfung gestellt wird.

Zudem fehlt es an einer gesetzlichen Qualitätssicherung, dass das Untersuchungsverfahren und die Verwaltungsentscheidung zur statusrechtlichen Maßnahme zwingend von Juristen mit der Befähigung zum Richteramt getroffen sind; die meisten Disziplinarvorgesetzten sind Nichtjuristen.

### Forderungen der GdP zur Verfahrensbeschleunigung

Die GdP vertritt die Auffassung, dass dem tatsächlich bestehenden Problem der überlangen Verfahrensdauer auch im Rahmen des bestehenden Systems begegnet werden kann. Dieses muss jedoch zielgerichtet an einzelnen Stellen nachgebessert werden. Das Disziplinarrecht stellt schon jetzt alle erforderlichen Mittel bereit, um Verfassungsfeinde aus dem Dienst zu entfernen und sie auch vorläufig des Dienstes zu entheben, bis das Disziplinarverfahren abgeschlossen sind.

- Um eine Beschleunigung der gegenwärtig oft lang geführten Disziplinarverfahren zu erreichen, muss die **Professionalisierung des behördlichen Disziplinarverfahrens** forciert werden. Die für Disziplinarverfahren verantwortlichen Kräfte müssen besser geschult und ausgebildet werden. Ermittlungsführerinnen und Ermittlungsführer gerade in kleineren Dienststellen sind oft nicht im Disziplinarrecht ausgebildet und mit den Ermittlungen überfordert. Nicht selten nehmen Personalsachbearbeiterinnen und Personalsachbearbeiter die Aufgabe nebenbei wahr. Auch ist eine einzelne Person häufig von der Funktion des Ermittlungsführers überfordert. Gerade bei komplexen Sachverhalten würde es zwei bis drei Personen bedürfen. § 21 Abs. 3 und 4 BDG müssen dementsprechend ergänzt werden. So muss auch geregelt sein, dass die Dienstvorgesetzten die Ermittlungsführerin oder den Ermittlungsführer von ihren Regelaufgaben zur Durchführung des behördlichen Disziplinarverfahrens im erforderlichen Umfang freistellen müssen. Letztlich sollte die Abschaffung der Voraussetzung, dass die Ermittlungsführung durch Personen mit Befähigung zum Richteramt erfolgen muss, rückgängig gemacht werden. Mit der juristischen Kompetenz der Ermittlungsführenden ist auch der vom Gesetz geforderte Beschleunigungsgrundsatz einfach erreichbar.
- Zudem müssen die Disziplinarkammern bei den Verwaltungsgerichten personell gestärkt werden. Hier ist nicht nur der Bund, sondern sind auch die Länder in der Pflicht, erforderliche Maßnahmen zu treffen, um **die personelle Ausstattung der Verwaltungsgerichtsbarkeit** endlich wieder auf ein bedarfsgerechtes Niveau zu bringen. Eine Verzögerung der Erledigung gerichtlicher Disziplinarverfahren kommt auch dadurch zustande, dass diese zwar besonderen Disziplinarkammern und Disziplinarsenaten zugewiesen sind. Die in diesen Kammern und Senaten tätigen Richterinnen und Richter jedoch auch in anderen Kammern und Senaten Aufgaben wahrnehmen. Es fehlt bislang an einer **Vorrangregelung für Bestandsschutzsachen**, wie sie im ArbGG in § 61a Abs. 1 und § 64 Abs. 8 geregelt sind. Verfahren in Rechtsstreitigkeiten über das Bestehen, das Nichtbestehen oder die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses sind vorrangig zu erledigen. § 45 BDG sollte daher wie folgt ergänzt werden: „Verfahren in Rechtsstreitigkeiten über Disziplinarmaßnahmen nach den §§ 9 bis 12 sind vorrangig zu erledigen.“

Eine solche Regelung würde die Richterinnen und Richter, welche mit statusverändernden Disziplinarsachen befasst sind, entlasten und würde dazu führen, dass diese Verfahren schneller zum Abschluss gebracht werden können.

- Auch muss eine **Regelbeendigungsdauer für das behördliche Disziplinarverfahren** festgelegt und dem Dienstvorgesetzten aufgegeben werden, ein gerichtliches Verfahren einzuleiten, wenn er länger braucht. In der gelebten Alltagspraxis ist festzustellen, dass das bereits bestehende gesetzliche Beschleunigungsgebot bei der Durchführung von Disziplinarverfahren durch die Disziplinarvorgesetzten regelmäßig nicht in dem gebotenen Maße eingehalten wird. Die Gesetzesbegründung scheint in diesem Zusammenhang davon auszugehen, dass allein die bzw. der Betroffene das Verfahren verzögert. Dies ist in der Praxis nicht der Fall. Nicht selten müssen die Betroffenen ein Antrag auf gerichtliche Fristsetzung gemäß § 62 BGD stellen, da von Behördenseite das Verfahren nicht oder nicht ausreichend zügig bearbeitet wird. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung fokussiert sich primär auf den Wegfall der Disziplinar Klage, um das Verfahren zu beschleunigen. Instrumente der „Beschleunigung von Disziplinarverfahren“ auf der Ebene der Disziplinarbehörde sind nicht erkennbar.

§ 4 BDG ist daher, wie folgt, zu ergänzen:

*„Disziplinarverfahren sind nach spätestens drei Monaten abzuschließen. Diese Frist verlängert sich jeweils um die Kalendertage, welche der Beamtin oder dem Beamten zur Stellungnahme auf die Einleitungsverfügung und für die abschließende Anhörung über die gesetzlich vorgesehene Frist in § 20 Abs. 2 und § 30 S. 1 2. Hs. hinaus aufgrund eines Fristverlängerungsantrags gewährt werden. Die Frist des Satzes 1 ist gehemmt, solange das Disziplinarverfahren nach § 22 ausgesetzt ist. Nach Ablauf der Frist wird das Disziplinarverfahren eingestellt.“*

Zudem sollte § 62 Abs. 1 und 2 BDG dann wie folgt gefasst werden:

*„(1) Kann ein behördliches Disziplinarverfahren nicht innerhalb der Frist gemäß § 4 S. 2 und 3 durch Einstellung oder durch Erlass einer Disziplinarverfügung abgeschlossen werden, kann die oder der Dienstvorgesetzte bei dem Gericht die gerichtliche Bestimmung einer verlängerten Frist zum Abschluss des Disziplinarverfahrens beantragen.*

*(2) Liegt ein zureichender Grund für den fehlenden Abschluss des behördlichen Disziplinarverfahrens innerhalb der Frist des § 4 S. 2 und 3 vor, bestimmt das Gericht eine Frist, in der es abzuschließen ist. Anderenfalls lehnt es den Antrag ab.“*

Durch eine solche gesetzliche Regelung wäre der Dienstvorgesetzte und damit auch der Ermittlungsführer zu einer wirklich beschleunigten Bearbeitung des Disziplinarverfahrens verpflichtet. Verzögerungen, welche die Beamtin bzw. der Beamte durch Fristverlängerungsanträge verursacht, würde Rechnung getragen. In komplexen Fällen, welche insbesondere mehrere Beweiserhebungen erforderlich machen, kann der Dienstvorgesetzte beim Gericht eine Verlängerung der Frist beantragen. Die Last des gerichtlichen Verfahrens würde damit zu Recht auf den Dienstvorgesetzten verlagert, der Herr des Verfahrens ist.

- Darüber hinaus sollte künftig die **Beteiligung betroffener Dritter** geregelt werden. Disziplinarverfahren betreffen oftmals nicht nur das Verhältnis der Dienstkraft zum Dienstherrn,

sondern auch Dritte. Denn im Disziplinarverfahren werden viele Angelegenheiten aufgeklärt, von denen dritte Personen betroffen sein können und welche für nachfolgende Schadenersatzansprüche relevant sind. Es werden zum Teil hochsensitive Daten der betroffenen dritten Personen verarbeitet. Hier wäre bspw. an Fälle der sexuellen Belästigung durch Vorgesetzte zu denken. Bislang haben von Dienstvergehen betroffene Dritte im Disziplinarverfahren keine eigenen Rechte, sie können nur als Zeuginnen und Zeugen vernommen werden und erfahren dadurch eine gewisse Objektivierung, welche der Beeinträchtigung ihrer Rechte unangemessen erscheint. Bei solchen Dienstvergehen, welche dritte Personen und nicht vorrangig den Dienstherrn schädigen, ist der Ermittlungswille der Dienstvorgesetzten häufig gering ausgeprägt. Hier würde die Beteiligung der verletzten Person zu einer deutlich beschleunigten und zielgerichteten Durchführung des Disziplinarverfahrens führen. Auch die Akzeptanz disziplinarrechtlicher Entscheidungen wird dadurch gestärkt. Sicherergestellt werden muss aber, dass die Vertraulichkeit des Disziplinarverfahrens gewahrt bleibt, um eine Ansehensschädigung der bzw. des Betroffenen zu verhindern.

Wir schlagen daher vor, § 20 durch einen neuen Absatz 4 wie folgt zu ergänzen:

*„(4) Personen, die durch das der Beamtin oder dem Beamten vorgeworfene Dienstvergehen geschädigt worden sind, sind über die Einleitung des behördlichen Disziplinarverfahrens zu unterrichten und auf Antrag nach § 13 Abs. 2 VwVfG am Disziplinarverfahren zu beteiligen. Sie haben ein Recht, Einsicht in den Verwaltungsvorgang zu nehmen, an Beweiserhebungen teilzunehmen, selbst Beweisanträge zu stellen sowie zur Einleitungsverfügung und zum Ermittlungsbericht Stellung zu nehmen. Die Regelungen des Teil III Kapitel 2 gelten entsprechend. Solche am Disziplinarverfahren beteiligten dritten Personen sind zur Verschwiegenheit über den Inhalt des Disziplinarverfahrens gegenüber Dritten, die keine Rechte und Pflichten nach diesem Gesetz wahrnehmen, verpflichtet.“*

Im Einzelnen zum vorgelegten Gesetzentwurf:

## Artikel 1

### **§ 13 - Bemessung der Disziplinarmaßnahmen**

Der Gesetzesentwurf sieht ein gesetzliches System für die Bemessung der Disziplinarmaßnahmen vor. Maßgebliches Kriterium für die Bemessung der Disziplinarmaßnahme soll, wie bisher, die Schwere des Dienstvergehens sein.

Bei der letzten Novelle des Bundesdisziplinalgesetzes wurde die Befähigung zum Richteramt als Voraussetzung für die Ermittlungsführung abgeschafft. Die erneute Novelle sollte genutzt werden, um diese Änderung rückgängig zu machen und damit die Einhaltung rechtstaatlicher Prinzipien gewährleisten. Mit der juristischen Kompetenz der Ermittlungsführerinnen und Ermittlungsführer wäre auch der vom Gesetz geforderte Beschleunigungsgrundsatz einfacher erreichbar. Die Rolle der Gerichte darf sich auch weiterhin nicht nur auf eine bloß nachgelagerte Kontrolle beschränken. Sie müssen alle Bemessungsgesichtspunkte uneingeschränkt überprüfen können.

## § 20 - Unterrichtung, Belehrung und Anhörung des Beamten

Die in § 20 Abs. 2 normierten Fristen sind bereits kurz bemessen. Insbesondere, wenn man bedenkt, dass die Beamtin bzw. der Beamte juristischen Rat einholen können soll. Dies ist bereits bei den jetzigen Fristen schwierig umsetzbar. Es ist zu befürchten, dass die Fristen künftig regelmäßig weiter verkürzt werden. Die Änderung ist daher abzulehnen.

## § 33 - Disziplinarverfügung

Die GdP lehnt die Einführung der sog. Disziplinarverfügung für sämtliche Disziplinarmaßnahmen ab. Die Entscheidung über statusrelevante Disziplinarmaßnahmen wie die Zurückstufung, die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis und die Aberkennung des Ruhegehalts sollten weiterhin den Verwaltungsgerichten und damit einer besonderen Disziplinargerichtsbarkeit vorbehalten sein.

Dies gilt auch für die Entscheidung über die Nichtgewährung des Unterhaltsbeitrags nach § 10 Abs. 3. Die volle behördliche Entscheidungsbefugnis über so schwerwiegende statusrelevante Maßnahmen wie der Entfernung aus dem Dienstverhältnis wird den Anforderungen an ein faires und unparteiliches Verfahren nicht gerecht.

Auch wenn das bisherige Verfahren der Disziplinaranzeige langwierig sein kann, so ist dafür nicht das Verfahren an sich ursächlich. Vielmehr liegen die Gründe vor allem in einer mangelhaften Personalausstattung der Disziplinarkammern bei den Verwaltungsgerichten sowie die unzureichende Schulung und Ausbildung der für Disziplinarverfahren verantwortlichen Personen bei den Behörden.

Das vom Bundesministerium des Innern und für Heimat nun angedachte Verfahren ist darauf angelegt, dass Betroffene keinen Rechtsbehelf einlegen und die Entscheidung der Behörde zeitnah nach Erlass in Bestandskraft erwächst. Legt die bzw. der Betroffene jedoch Rechtsmittel ein, wird sich die Verfahrensdauer ähnlich lang darstellen wie jetzt. Zudem kann ein rein kassatorisches Urteil das Disziplinarverfahren erheblich verlängern, wenn der Dienstvorgesetzte erneut eine Disziplinarmaßnahme verhängt, welche ihrerseits wiederum zur gerichtlichen Überprüfung gestellt wird.

Aus der Evaluation des Baden-Württembergischen Disziplinalgesetzes [LDNOG], das ebenfalls eine bloße Disziplinarverfügung vorsieht, ergibt sich, dass nur 30,8 % der teilnehmenden Behörden der Auffassung sind, dass sich die Dauer der Disziplinarverfahren erheblich verkürzt hat. Weitere 23,4 % waren der Auffassung, dass sich das Verfahren lediglich unwesentlich verkürzt hat. Ganze 17,3 % sahen durch das LDNOG keine Verfahrensverkürzung (Innenministerium Baden-Württemberg, Evaluation des Gesetzes zur Neuordnung des Landesdisziplinarrecht, 7. August 2012, S. 15).

Die Umfrageergebnisse verdeutlichen, dass das System der Disziplinarverfügung nicht das Problem der überlangen Verfahrensdauern löst.

Durch das neue System der Disziplinarverfügung wird das Prozessrisiko vollkommen auf die Betroffenen verlagert. Den Beamtinnen und Beamten obliegt es, sich gegen eine ggf. rechtswidrig ergangene Entfernungentscheidung durch Einlegung eines Widerspruchs und Erhebung einer Anfechtungsklage zu wehren. Die allein vorgesehene nachträgliche gerichtliche Kontrolle bürdet den Beamtinnen und Beamten – zumindest zunächst – die Kosten auf. Es ist daher zu befürchten, dass diese Kostenbelastung einzelne Betroffene davon abhalten könnte, gegen eine Disziplinarverfügung vorzugehen, obwohl sie unberechtigt ergangen ist. Durch die Disziplinarverfügung werden zunächst Fakten geschaffen, die mit einer Stigmatisierung einhergehen und deren Nachteile sich auch während der Schwebezeit auswirken können.

An dieser Stelle ist insbesondere zu kritisieren, dass nach wie vor keine Rehabilitationsmechanismen zur Wiederherstellung des (dienststellen-)öffentlichen Ansehens bei falscher Verdächtigung und Nichtbewahrheitung des Vorwurfs des Dienstvergehens vorgesehen sind.

Dadurch, dass selbst schwerwiegende Maßnahmen wie die Entfernung aus dem Dienstverhältnis allein vom Vorgesetzten bzw. der obersten Dienstbehörde ohne externe Kontrolle veranlasst werden können, ist zu befürchten, dass Aspekte in die administrative Entscheidung einfließen, die nur bedingt einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sind. So ist zu befürchten, dass es dem Dienstvorgesetzten an Neutralität und an der gebotenen Distanz fehlt. Es besteht das Risiko sachfremder Erwägungen, die die Entscheidung beeinflussen und erst durch die nachträgliche gerichtliche Kontrolle ausgeräumt werden können.

Die GdP ist der Ansicht, dass allein das bisherige System die Rechte der betroffenen Beamtinnen und Beamten angemessen wahrt. Der Ausspruch von Disziplinarmaßnahmen mittels Disziplinarverfügung durch den Dienstvorgesetzten mag im Bereich der mildereren Disziplinarmaßnahmen noch gerechtfertigt sein. Schwerwiegende statusrelevante Maßnahmen sollten jedoch auch weiterhin in einem förmlichen, unabhängigen, die Fairness sichernden Verfahren bei den Verwaltungsgerichten durchgeführt werden.

Soweit trotz der aufgezeigten starken Bedenken an dem System der Disziplinarverfügung festgehalten wird, plädiert die GdP für die Beteiligung weiterer Stellen im behördlichen Verfahren, wie unabhängiger Untersuchungsführerinnen und Untersuchungsführer oder eines Gremiums. Zu überprüfen ist zudem, ob für den Bereich der Polizei die bzw. der zukünftige Polizeibeauftragte durch die betroffenen Beamtinnen und Beamten als unabhängige Überprüfungsinstanz angerufen werden kann.

Die GdP begrüßt, dass § 33 Abs. 2 S. 2 BDG zumindest erhöhte formale Anforderungen an Disziplinarverfügungen vorsieht, die eine Zurückstufung, eine Entfernung aus dem Beamtenverhältnis oder eine Aberkennung des Ruhehalts zum Gegenstand haben. Letztlich entspricht dies den Anforderungen, die bisher an die Disziplinalgklage gestellt worden sind. Allerdings sollten auch für Disziplinarmaßnahmen im unteren und mittleren Bereich ähnlich strenge Begründungsanforderungen gelten, um die Rechte der Betroffenen zu sichern und den Dienstvorgesetzten die Bedeutung und Tragweite ihrer Entscheidung vor Augen zu führen.

Gemäß S. 19 des Referentenentwurfs sollen der gegen eine Disziplinarverfügung eingelegte Widerspruch und die gegen diese gerichtete Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung haben.

Wenn das der Wille des Gesetzgebers ist, muss er die Anwendung des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO ausschließen. Bislang fehlt es an einer solchen Regelung. Folglich kann nach jetzigem Entwurfsstand im Zusammenspiel mit § 3 BDG die sofortige Vollziehung angeordnet werden, wenn laut erlassender Behörde ein öffentliches Interesse oder ein überwiegendes Interesse eines Beteiligten vorliegt. Dabei ist eine vorläufige Entfernung aus dem Beamtenverhältnis nicht mit Art. 33 Abs. 5 GG zu vereinbaren.

§ 33 Abs. 1 sollte daher folgende Ergänzung für statusverändernde Maßnahmen erhalten:

*„§ 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO findet keine Anwendung auf Fälle der §§ 9 bis 12.“*

Diese Regelung entspricht der gesetzlichen Systematik und stellt klar, dass Fragen der (vorläufigen) Statusveränderung nicht in einem Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO zu klären sind.

### **§ 34 - Disziplinarbefugnisse**

Die GdP sieht die Anforderungen an ein unparteiisches, die Fairness sicherndes Verfahren nicht gewährleistet und lehnt die Änderung entschieden ab.

Die vorgesehene Verfahrensweise schützt die Beamtinnen und Beamten nicht ausreichend vor Interessenkollisionen und unsachgemäßen Entscheidungen. Bei faktischer Identität von unterer mit höherer Dienstbehörde besteht ein alleiniges unmittelbares Anordnungsrecht des Dienstvorgesetzten. In diesen Fällen findet eine behördliche Selbstkontrolle nicht statt.

Äußerst kritisch sieht die GdP daher auch die Möglichkeit der Übertragung der Befugnisse der obersten Dienstbehörde an nachgeordnete Dienstvorgesetzte. Durch die bloße Entscheidungsbefugnis des unmittelbaren Dienstvorgesetzten ohne ein Vorlageerfordernis an eine externe, unabhängige Behörde oder Instanz besteht nach Ansicht der GdP immer die Gefahr, dass Aspekte in die administrative Entscheidung einfließen, die nur bedingt einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sind.

Es muss sichergestellt werden, dass immer eine vom Dienstvorgesetzten verschiedene Stelle oder ein Gremium über so schwerwiegende Maßnahmen wie die Entfernung aus dem Dienstverhältnis entscheidet. Der Dienstvorgesetzte wird nicht immer die gebotene Neutralität und Distanz aufweisen. Es besteht das Risiko sachfremder Erwägungen, die die Entscheidung beeinflussen und erst durch die nachträgliche gerichtliche Kontrolle ausgeräumt werden können.

Soweit an dem bisherigen Gesetzesentwurf und der Abschaffung der Disziplinarklage festgehalten wird, müssen zumindest weitere prozedurale Sicherungen eingeführt werden, die ein faires Verfahren für die betroffenen Beamtinnen und Beamten garantieren. Insbesondere die Beteiligung der übergeordneten Disziplinarbehörde sollte zwingend sein – ohne dass diese ihre Befugnisse an nachgeordnete Behörden delegieren kann.

Der § 34 Abs. 5 BDG-E, also die Möglichkeit der Delegation der Entscheidungsbefugnis an nachgeordnete Dienstvorgesetzte muss daher gestrichen werden. Zudem ist allein wegen der Fälle,

in denen die oberste Dienstbehörde mit der unteren faktisch identisch ist, die Beteiligung eines unabhängigen Disziplinarführers- oder -anklägers oder eines Verwaltungsausschusses unserer Ansicht nach zwingend, um eine neutrale Entscheidung zu gewährleisten und das Risiko sachfremder Erwägungen möglichst klein zu halten.

## **§ 38 - Zulässigkeit**

### **Absatz 4**

Die GdP lehnt die als gebundene Entscheidung ausgestaltete Enthebung der Beamtinnen und Beamten aus dem Dienst und Kürzung der Bezüge ab.

Solange die Rechtmäßigkeit der Entfernungsentscheidung nicht in einem unparteiischen, die Fairness sichernden Verfahren durch ein Verwaltungsgericht geprüft wurde, ist es nicht vertretbar, Beamtinnen und Beamten einer Situation auszusetzen, in der sie durch eine bloße behördliche Entscheidung ihrer grundlegenden Rechte beraubt werden. Die Entscheidung über die vorläufige Enthebung des Dienstes und eine Kürzung der Bezüge sollte wie bisher als Ermessensentscheidung ausgestaltet werden. Ansonsten besteht das Risiko, dass allein durch eine behördlich – noch nicht unabhängig überprüfte – Entscheidung Fakten geschaffen werden, die Betroffenen stigmatisiert und ihnen für die Zeit bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung über ihren Widerspruch bzw. ihre Klage wirtschaftliche und soziale Unsicherheiten und Nachteile aufbürdet. Das widerspricht der noch gegebenen Rest-Fürsorgeverpflichtung des Dienstherrn und dem grundgesetzlich gewährleisteten Alimentationsprinzip.

Insbesondere bei Beamtinnen und Beamten des mittleren aber auch des gehobenen Dienstes lässt die Höhe der Dienstbezüge bei Gegenüberstellung der erforderlichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt und der Sicherung anderer finanzieller Verpflichtungen keinen Spielraum für entsprechende Kürzungen, um die betroffenen Beamtinnen und Beamten nicht in starke soziale Zwänge zu bringen.

Die Betroffenen werden sich dann nicht nur mit einer Klage gegen die Entfernung an sich, sondern auch noch im vorläufigen Rechtsschutz gegen die vorläufigen Maßnahmen wehren müssen. Die fehlende Parität zwischen den Parteien wird hierdurch noch verschärft. Ein ausreichender Schutz vor missbräuchlicher Inanspruchnahme so weitreichender Entscheidungen wird nicht gewährleistet.

Die GdP lehnt auch die Einführung des § 38 Abs. 4 S. 2 BDG-E ab, der die vorläufige Dienstenthebung und den vorläufigen Einbehalt von Bezügen auch dann zwingend vorsieht, wenn die betroffene Person wegen des ihr zur Last gelegten Dienstvergehens bereits strafgerichtlich verurteilt wurde, aber das Urteil noch nicht rechtskräftig ist.

Solange das Strafverfahren noch nicht abgeschlossen ist, steht einer etwaigen Berücksichtigung die Unschuldsvermutung des Betroffenen entgegen. Die vorläufige Dienstenthebung und der vorläufige Einbehalt von Dienstbezügen wirken rein faktisch wie Maßnahmen mit Strafcharakter.

Der § 38 Abs. 4 S. 2 BDG-E ist daher zu streichen.

Der unpfändbare Teil der monatlichen Bezüge ist laut Gesetzesentwurf zu belassen. Diese Untergrenze ist zu niedrig angesetzt. Der gegenwärtige Pfändungsfreibetrag von 1.330,16 Euro liegt ggf. niedriger als der Grundbedarf plus Miete nach dem ab dem 01.01.2023 geltenden Bürgergeld. Insbesondere bei Beamtinnen und Beamten, die Alleinverdienerinnen und Alleinverdienern der Familie sind, muss die Untergrenze der zu belassenden Bezüge (bei Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten ggf. die Summe aus belassenem Ruhegehalt und Rente) den Grundbedarf in einer Partnerschaft, Bedarfsgemeinschaft (Ehe) zuzüglich der Wohnkosten die Höhe des Bürgergeldes erreichen, da Beamtinnen und Beamte keinen Anspruch auf Aufstockung oder ergänzende Sozialhilfe haben.

Unklar ist, wie mit Nebentätigkeitsregelungen umzugehen ist.

Nicht gefolgt werden kann in diesem Zusammenhang auch der Gesetzesbegründung, die von einer beabsichtigten Korrektur finanzieller Fehlanreize des geltenden Disziplinarklagesystems spricht. Die Ausschöpfung verwaltungsrechtlicher und prozessualer Möglichkeiten sind Garantien des Rechtsstaates und kein finanzieller Fehlanreiz.

## **§ 40 - Verfall, Nachzahlung und Erstattung**

### **Absatz 2**

Die GdP lehnt es ab, dass Betroffene nun unter den Voraussetzungen des § 40 Abs. 2 BDG-E die seit der Zustellung der Disziplinarverfügung gezahlten (Rest-)Bezüge zurückerstatten müssen.

Solange nicht in einem bestandskräftigen Disziplinarverfahren oder bis zur Rechtskraft des strafgerichtlichen Urteils über die beamtenrechtliche Stellung des Betroffenen entschieden wurde, besteht der Alimentationsanspruch fort. Diesen Alimentationsanspruch nun nachträglich bereits mit Zustellung der Disziplinarverfügung entfallen zu lassen und einen Rückerstattungsanspruch über diejenigen Teile der Bezüge zu normieren, die als grundlegend für die Alimentation der Beamtinnen und Beamten angesehen werden, wird als unverhältnismäßig erachtet.

Dies setzt den betroffenen Beamten einer erheblichen Unsicherheit aus. Denn dann erhält er zwar während der Dauer des behördlichen und gerichtlichen Disziplinarverfahrens seine gekürzten Bezüge, weiß aber nicht, ob er diese im Nachhinein – nämlich bei Abschluss des Verfahrens – doch wieder zurückerstatten muss. Letztlich bedeutet dies, dass er für die Dauer des Disziplinarverfahrens – dass sich auch nach neuer Rechtslage lange hinziehen wird können – allein von dem unpfändbaren Teil der monatlichen Bezüge oder des monatlichen Ruhegehalts leben kann. Dies stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Grundsätze des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG, insbesondere das Alimentationsprinzip, dar.

## §§ 41 ff. - Widerspruchsverfahren

Die Ausweitung des Widerspruchsverfahrens auf sämtliche Disziplinarmaßnahmen wird begrüßt.

Hierdurch würde das behördliche Schutzniveau zumindest erhöht und das Mehr-Augen-Prinzip gefördert. Es eröffnet den Beamtinnen und Beamten die Möglichkeit, ihre Einwände nach Erlass der Disziplinarverfügung und vor Klageerhebung gegenüber der höheren Verwaltungsebene vorzubringen. Es irritiert jedoch, dass § 41 keine Änderung erfahren soll. Der Gesetzestext spiegelt die Gesetzesbegründung nicht wider. So müsste nicht nur § 41 Abs. 1 S. 1 angepasst, sondern auch S. 2 gestrichen werden.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass in der Praxis Fälle auftauchen werden, in der die Behörde, die die Disziplinarverfügung erlassen hat, auch über den Widerspruch entscheiden wird (z. B. wenn die nächsthöhere Behörde eine oberste Bundesbehörde ist, § 73 Abs. 1 Nr. 2 VwGO).

In diesen Fällen findet eine unabhängige exekutive Selbstkontrolle nicht statt. Ein faires, unparteiisches Verfahren ist nicht gewährleistet. Auch dies ein Aspekt, der eindeutig gegen die geplante Kompetenzverlagerung spricht. Um ein das Schutzniveau für die Beamtinnen und Beamten zu erhöhen, wäre hier zumindest etwa an die Möglichkeit der Einrichtung eines Ausschusses oder Beirates als Widerspruchsbehörde zu denken, vgl. § 73 Abs. 2 VwGO.

## § 62 ff - Berufung

Die Einführung der Zulassungsberufung und damit die Verkürzung des Rechtsschutzes auf eine Tatsacheninstanz lehnt die GdP entschieden ab.

Das Vorhaben stellt einen erheblichen Einschnitt in das Rechtsschutzbedürfnis des Betroffenen dar. Der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass die erstinstanzliche Vollkontrolle der Behördenentscheidung diesem Interesse hinreichend Genüge tut und die Zulassungsberufung bereits jetzt in § 64 Abs. 2 normiert sei, kann nicht überzeugen. Eine statusrelevante Disziplinarmaßnahme birgt derart weitreichende Konsequenzen, dass effektiver nachgelagerter Rechtsschutz auch weiterhin nur dann bejaht werden kann, wenn die Berufung stets möglich ist.

Es braucht eine Regelung, welche § 64 Abs. 2 c) ArbGG für die Tarifbeschäftigten entspricht, also die Berufung immer dann zulässt, wenn statusverändernde Maßnahmen streitgegenständlich sind.

Nach § 64 Abs. 2 lit. c ArbGG sind alle Bestandsstreitigkeiten wegen ihrer existentiellen Bedeutung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer berufungsfähig (ErfK/Koch, 23. Aufl. 2023, ArbGG § 64 Rn. 11). Dieses Bedürfnis gilt für Beamtinnen und Beamte ebenso.

§ 64 Abs. 1 BDG sollte daher nicht gestrichen, sondern vielmehr wie folgt ergänzt werden:

*„(1) Gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts, welches eine Disziplinarmaßnahme nach den §§ 9 bis 12 zum Gegenstand hat, steht den Beteiligten die Berufung zum Oberverwaltungsgericht*

*zu. Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich einzulegen und zu begründen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten. Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, ist die Berufung unzulässig.“*

Durch diese Fassung würde dem berechtigten Bedürfnis der Beamtinnen und Beamten, bei statusverändernden Maßnahmen das Urteil des Verwaltungsgerichts einer Kontrolle zuführen zu können, entsprochen. Da es im Ergebnis im Bundesdienst nur wenige solcher Fälle gibt, wäre die Regelung angemessen.

Artikel 5 bis 7

### **Änderung des Beamtenstatusgesetzes, des Bundesbeamtengesetzes und des Beamtenversorgungsgesetzes**

Die GdP begrüßt die Aufnahme des Straftatbestandes der Volksverhetzung in § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BeamStG und § 41 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BBG sowie folgerichtig in § 59 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 b, 61 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BeamtVG.

Beamtinnen und Beamte, die sich nicht mehr auf dem Boden der Verfassung bewegen, sind untragbar. Bei einer rechtskräftigen Verurteilung wegen Volksverhetzung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten ist die Schwelle überschritten, ab der von einer ausreichenden Treuepflicht der Beamtinnen und Beamten gegenüber dem Staat ausgegangen werden kann.

Bei einer solchen Verurteilung wird das Vertrauen in die pflichtgemäße Amtsausübung und die Integrität des öffentlichen Dienstes nachhaltig gestört. Die Aufnahme des Straftatbestandes der Volksverhetzung in den genannten Normen ist daher logische Konsequenz, um auch das Ansehen der Mehrheit der Beamtinnen und Beamten, die sich verfassungstreu verhalten, zu schützen und das Vertrauen des Dienstherrn und der Allgemeinheit in den öffentlichen Dienst zu stärken.

Artikel 8

### **Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes**

Die GdP begrüßt die im Gesetzesentwurf vorgesehene Ausweitung der Mitwirkung des Personalrats auf die Disziplinarverfügung grundsätzlich. Dies ist auch in vielen Landespersonalvertretungsgesetzen üblich. Die Einschränkung auf die von uns kritisierten Disziplinarverfügungen, „mit der eine Zurückstufung, Entfernung aus dem Beamtenverhältnis oder Aberkennung des Ruhegehalts ausgesprochen wird“, muss jedoch gestrichen werden.

Vielmehr sollte dem Personalrat bei allen statusrelevanten Disziplinarmaßnahmen ein Mitbestimmungsrecht zustehen und § 78 Abs. 1 BPersVG entsprechend ergänzt werden. Maßstab ist

die Mitbestimmung des Personalrates bei der vorläufigen Dienstenthebung, der Einbehaltung von Dienstbezügen oder der beabsichtigten Verwaltungsentscheidung über eine statusrelevante Maßnahme analog § 79 Abs. 2 Nr. 13 LPersVG Rheinland-Pfalz.

Mit der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis oder der Aberkennung des Ruhegehalts durch eine Disziplinarverfügung sind derart weitreichende Konsequenzen für die Betroffenen verbunden, dass es für den Dienstherrn absolut zumutbar ist, sich in diesen Angelegenheiten einem ordentlichen Mitbestimmungsverfahren zu unterwerfen. Insbesondere in nicht eindeutigen oder strittigen Fällen können hier im Mitbestimmungsverfahren oder in der Einigungsstelle Entscheidungen begründet und kritisch diskutiert werden. Am Ende des Verfahrens gibt die Einigungsstelle eine Empfehlung ab. Das Letztentscheidungsrecht der Dienststelle bleibt gewahrt. Die qualitätssichernde Funktion des Mitbestimmungserfahrens und die Begründungspflichten erschweren voreilige oder gar willkürliche Entscheidungen. Auch die übrigen Disziplinarmaßnahmen sollten der Mitbestimmung der Personalvertretung unterliegen, sofern die Beamtin bzw. der Beamte die Mitbestimmung beantragt.

Bezüglich der Disziplinarmaßnahme „Aberkennung des Ruhegehalts“ stellt sich allerdings die Frage, wie mit dem Fakt umzugehen ist, dass Empfängerinnen und Empfänger von Ruhegehalt regelmäßig keine Beschäftigten im Sinne des BPersVG mehr sind.

Es existieren bereits gute Dienstvereinbarungen zu Konfliktmanagementverfahren (bspw. [https://www.hpr-smwk.sachsen.de/download/HPR\\_DV\\_Konfliktloesung.pdf](https://www.hpr-smwk.sachsen.de/download/HPR_DV_Konfliktloesung.pdf)).

Mittels derer können schwelende Konflikte frühzeitig gelöst und Ermittlungsführer letztlich entlastet werden. § 80 Abs. 1 BPersVG sollte daher dahingehend ergänzt werden, dass die Mitbestimmung „...bei der Einführung und Anwendung eines Konfliktmanagements in der Dienststelle sowie bei Maßnahmen der politischen Bildung der Dienstkräfte zu beachten ist.“

§ 77 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BPersVG wäre sodann entsprechend zu ergänzen.

**Berlin, den 8. Juni 2023**

**Sven Hüber**

Stellvertretender Bundesvorsitzender der  
Gewerkschaft der Polizei