

Handreichung

zum Regierungsentwurf der Reform des Bundesdisziplingesetzes

Die beamtenrechtliche Verfassungstreuepflicht ist ein grundlegendes Strukturprinzip unserer wehrhaften Demokratie. Beamte, die die freiheitliche demokratische Grundordnung ablehnen oder gar bekämpfen, können wir nicht im Staatsdienst dulden. Verstöße gegen die Verfassungstreuepflicht führen in aller Regel zur Entfernung aus dem Beamtenverhältnis. Allerdings dauern entsprechende Disziplinarverfahren mehrere Jahre, so dass Extremisten noch lange im Beamtenverhältnis verbleiben und während dieser Zeit mit Steuergeldern weiter alimentiert werden. Das ist nicht vermittelbar.

Im Koalitionsvertrag ist daher vereinbart, „Verfassungsfeinde“ schneller als bisher aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen, um die Integrität des öffentlichen Dienstes sicherzustellen. Die Umsetzung des Vorhabens erfolgt durch eine Reform des Bundesdisziplingesetzes (BDG). Statt die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis und andere statusrelevante Disziplinarmaßnahmen über ein langwieriges Disziplinarverfahren vor den Verwaltungsgerichten zu beantragen, sollen die Disziplinarbehörden diese künftig selbst aussprechen können.

Durch diesen Systemwechsel vergeht deutlich weniger Zeit zwischen dem Dienstvergehen und dem Ausspruch der Disziplinarmaßnahme. Es liegt auf der Hand, dass das Disziplinarrecht seine Wirkungen umso besser erreicht, je unmittelbarer der Zusammenhang zwischen dem Fehlverhalten und dessen Ahndung ist.

Neben der Änderung des BDG sind in dem Entwurf Verschärfungen der beamtenrechtlichen Beendigungsgründe bei strafrechtlichen Verurteilungen vorgesehen. Künftig soll eine rechtskräftige Verurteilung wegen Volksverhetzung bereits bei einer Freiheitsstrafe ab sechs Monaten zum Verlust der Beamtenrechte führen. Eines Disziplinarverfahrens bedarf es in diesen Fällen nicht.

Das Bundeskabinett hat den Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften am 15. Februar 2023 beschlossen. Parallel zu den gesetzlichen Initiativen intensiviert die Bundesregierung die frühzeitige und kontinuierliche Sensibilisierung aller Beschäftigten, um nachhaltige Resilienzen gegenüber extremistischem Gedankengut auszubilden und den Beschäftigten ihre Vorbildfunktion für die Gesellschaft vor Augen zu führen.

Die nachstehenden Hinweise beantworten die wichtigsten Fragen zum Regierungsentwurf.

1. Wen betrifft die Reform des Bundesdisziplinalgesetzes?

Ausschließlich Beamte und Ruhestandsbeamte des Bundes. Für Landes- und Kommunalbeamte gelten die Disziplinalgesetze der Länder. Soldaten unterliegen der Wehrdisziplinarordnung. Richter können nach Artikel 97 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes nur Kraft richterlicher Entscheidung entlassen werden. Auf verbeamtete Abgeordnete ist das Disziplinarrecht nicht anwendbar, da das Beamtenverhältnis während des Mandats ruht.

2. Welche Dienstvergehen unterfallen der Verfassungstreuepflicht?

Typische Fälle aus der disziplinarrechtlichen Praxis sind: Teilen rechtsextremistischer Inhalte in Chatgruppen, Verherrlichung/Verharmlosung des Nationalsozialismus, Verwendung des Hitlergrußes und Kennzeichen des NS-Ideologie, Holocaust-Leugnung, Mitgliedschaft in einer verbotenen extremistischen Partei oder Organisation, Leugnung der Existenz und der Legitimation der Bundesrepublik Deutschland (Reichsbürgerideologie).

3. Welche Bedeutung hat das Disziplinarrecht bei extremistischem Fehlverhalten?

Verstöße gegen die beamtenrechtliche Verfassungstreuepflicht sind häufig strafrechtlich relevant. Bei Freiheitsstrafen ab zwölf, bei politisch motivierten Delikten ab sechs Monaten endet das Beamtenverhältnis automatisch kraft Gesetzes. Dem Disziplinarrecht kommt eine wichtige Auffangfunktion zu, wenn Strafurteile unter diesen zeitlichen Grenzen bleiben oder das Fehlverhalten – wie bei extremistischen Äußerungen ohne Öffentlichkeitsbezug oder einigen typischen Erscheinungsformen der Reichsbürgerbewegung – nicht strafbar ist.

4. Warum beschränkt sich die Reform nicht auf die Entfernung von Extremisten?

Die Problematik sehr langer Verfahrensdauern betrifft alle statusrelevanten Disziplinarverfahren. Hat ein Beamter durch ein schweres Dienstvergehen das Vertrauen endgültig verloren, ist das gebotene Disziplinarverfahren auch bei anderen Dienstvergehen jenseits extremistischer Bezüge schnell durchzuführen. Nur so lässt sich ein jahrelanges Verbleiben im Beamtenstatus verhindern. Die Reform verfolgt daher einen umfassenden Beschleunigungsansatz für alle statusrelevanten Disziplinarmaßnahmen und alle Dienstvergehen. Die schnelle Entfernung nicht mehr tragbarer Beamter liegt im Interesse der rechtstreuen Beschäftigten und hält Belastungen des Disziplinarverfahrens für die Betroffenen kurz.

5. Was sind die Hauptgründe für lange Verfahrensdauern?

Disziplinarklageverfahren dauern durchschnittlich etwa vier Jahre, es gibt aber auch deutlich längere Verfahren. Im Durchschnitt entfallen auf den behördlichen Teil des Disziplinarklageverfahrens 15 Monate und auf den gerichtlichen Teil zusätzlich 30 Monate. Das behördliche Verfahren ist durch den Beschleunigungsgrundsatz bereits stark reguliert. Die Beschleunigung muss daher am gerichtlichen Verfahren ansetzen.

6. Welche Beschleunigungseffekte bringt die Entfernung durch Verwaltungsakt?

Das Disziplinarverfahren kann bereits auf behördlicher Ebene vollständig abgeschlossen werden. Kommt es zu einem Gerichtsverfahren, entscheidet das Verwaltungsgericht in der Regel abschließend. Anders als im Disziplinarklagesystem ist die Berufung nur möglich, wenn nach

den allgemeinen Voraussetzungen der Verwaltungsgerichtsordnung besondere Zulassungsgründe vorliegen. Schließlich müssen rechtskräftig aus dem Dienst entfernte Extremisten die seit Erlass der Disziplinarverfügung fortgezählten Bezüge zurückzahlen. Für die betroffenen Beamten lohnt es sich daher nicht mehr, Disziplinarverfahren nur deshalb in die Länge zu ziehen, um weiterhin alimentiert zu werden.

7. Gibt es Vorbilder für die Reform?

Ja. Die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis und die Aussprache anderer statusrelevanter Disziplinarmaßnahmen mittels Disziplinarverfügung hat sich in Baden-Württemberg seit 15 Jahren bewährt.

8. Ist die Entfernung durch Verwaltungsakt verfassungskonform?

Ja. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 2020 (2 BvR 2055/16) entschieden, dass die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis keinen Richterspruch erfordert, weil effektiver nachgelagerter Rechtsschutz durch eine vollumfängliche Kontrolle der Entfernungsverfügung durch das Verwaltungsgericht sichergestellt ist. Einer Berufungsinstanz bedarf es für die Wahrung effektiven Rechtsschutzes nicht.

9. Sind die Beamten vor willkürlichen Behördenentscheidungen geschützt?

Ja. Widerspruch und Klage gegen eine Disziplinarverfügung haben aufschiebende Wirkung, so dass der Beamtenstatus bis zum rechtskräftigen Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens unberührt bleibt. Die Entfernungsverfügung ist gerichtlich voll überprüfbar, die Disziplinarbehörden haben keine Beurteilungs- oder Ermessensspielräume. Die hohen rechtsstaatlichen Standards des Disziplinarverfahrens (Unschuldsvermutung, behördliche Beweislast, Gebot des rechtlichen Gehörs und des fairen Verfahrens) werden durch die Reform nicht geändert. Die übergeordnete Disziplinarbehörde kann jederzeit korrigierend in das Disziplinarverfahren eingreifen und eine Entfernungsverfügung aufheben.

10. Wäre die Wiedereinführung des Bundesdisziplinaranwalts eine sinnvolle Alternative?

Nein. Der Bundesdisziplinaranwalt wurde vor 20 Jahren abgeschafft. Eine zentrale Stelle auf Behördenebene löst das Problem langer Gerichtsverfahren nicht. Eine solche Behörde hätte im Jahr durchschnittlich nur 20 bis 30 statusrelevante Disziplinarmaßnahmen auszusprechen und wäre daher mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden. Die Integration der Disziplinarverfahren in den allgemeinen Verwaltungsaufbau ermöglicht hingegen Beweis- und Gerichtsverfahren in örtlicher Nähe der Disziplinarbehörden. Auch verfassungsrechtlich ist es nicht geboten, dass statusrelevante Disziplinarverfahren durch eine externe Behörde geführt werden. Das hat das Bundesverfassungsgericht entschieden (2 BvR 2055/16).

11. Welche Rehabilitationsmechanismen bestehen bei rechtswidrigen Entfernungen?

Die Rechtsfolgen richten sich nach allgemeinem Verwaltungsrecht. Wie bei jeder rechtswidrigen hoheitlichen Maßnahme hat der Beamte einen allgemeinen Folgenbeseitigungsanspruch auf Rückgängigmachung der tatsächlichen Folgen und Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustandes. Dies kann auch eine Geldentschädigung sein.