

Frank Bieler • Otto Lukat

Das behördliche Disziplinarverfahren

4., völlig neu bearbeitete Auflage

The logo features the letters 'ESV' in a white serif font, with the 'V' partially overlapping a yellow square.

ERICH SCHMIDT VERLAG

ESV

Das behördliche Disziplinarverfahren

von

Prof. Dr. Frank Bieler,
Braunschweig

und

Otto Lukat,
Bürgermeister der Stadt Uelzen

4., völlig neu bearbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
ESV.info/978 3 503 14440 2

Gedrucktes Werk: ISBN 978 3 503 13834 0

eBook: ISBN 978 3 503 14440 2

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2013

Erscheinungsjahr des gedruckten Werkes: 2012

www. ESV.info

Ergeben sich zwischen der Version dieses eBooks
und dem gedruckten Werk Abweichungen,
ist der Inhalt des gedruckten Werkes verbindlich.

Satz: Yvonne Götz, Berlin

Vorwort zur vierten Auflage

Sowohl im Bund als auch in allen Bundesländern sind seit der letzten Auflage neue Disziplinargesetze in Kraft getreten, die zu einer völligen Neuregelung des Verfahrens geführt haben. So wurde das bisher zweistufige behördliche Verfahren – Vorermittlungen, Untersuchung – ersetzt durch das einstufige „behördliche Disziplinarverfahren“. Dementsprechend war der Text grundlegend zu überarbeiten und der Titel des Werkes entsprechend anzupassen. Ergänzend werden jetzt auch die Einstellung und die Disziplinarklage sowie die vorläufige Dienstenthebung / Einbehaltung der Bezüge behandelt.

Herrn stud. iur. Jan Lukat danken wir für seine Mithilfe.

Braunschweig /Uelzen im Januar 2012

Die Verfasser

Vorwort zur ersten Auflage

Das Disziplinarrecht ist eine wenig geläufige Materie. Ob und inwieweit ein Beamter ein Dienstvergehen begeht, das disziplinarrechtlich geahndet werden kann, ist hierbei noch bekannter als der formelle Ablauf des Verfahrens. Die Verfasser waren, wie so ziemlich jeder Beamte, zu Beginn ihrer Tätigkeit mit der Vorermittlung beauftragt, als Untersuchungsführer oder Ermittlungsführer in Verfahren auf Versetzung in den Ruhestand gegen den Willen des Betroffenen bestellt, ohne sich vorher mit dem Disziplinarrecht mehr als in Grundzügen beschäftigt zu haben. Es ist uns an Hand von Beispielen aus der täglichen Praxis immer wieder deutlich geworden, welche Schwierigkeiten gerade der formelle Ablauf von Disziplinarverfahren mit sich bringt. Um hier eine Hilfe zu bieten, ist dieser Leitfaden entstanden. Er kann und soll keinen Kommentar ersetzen. Er zeigt Verfahrensgestaltungen und -konstellationen auf und beantwortet die daraus resultierenden Fragen des Disziplinarverfahrens, wie es normalerweise abläuft.

Es ist unsere Absicht, dem Vorermittlungsführer und dem Untersuchungsführer gleichsam eine Checkliste oder einen Plan des Verfahrens an die Hand zu geben, auf Grund deren er das ihm übertragene Verfahren durchführen kann. Wir haben deshalb auch die einschlägigen Vorschriften der Bundesdisziplinarordnung im Anhang zitiert und auf die jeweiligen Regelungen und deren Abweichungen von der BDO in den Disziplinarordnungen der Länder hingewiesen, um einerseits die Arbeit mit diesem Buch in allen Bundesländern zu ermöglichen, gleichzeitig aber auch auf die Vorschriften hinzuweisen, deren Abweichungen ein genaues Nachlesen erfordern.

Die im Anhang abgedruckten Muster entsprechen den Vorschriften und sollen als Simile dienen.

Wir haben bewusst darauf verzichtet, diesen Leitfaden mit einer Vielzahl von Anmerkungen, Literatur- und Querverweisen zu versehen, um nicht vom Wesentlichen abzulenken und den atypischen zum typischen Ablauf zu erheben. Damit gleichwohl eine Hilfe für Sonder- bzw. Spezialfragen vorhanden ist, haben wir einige Kommentare und Literaturhinweise in einem Verzeichnis angegeben.

Herrn Regierungspräsidenten Graf von Hardenberg danken wir für die Anregung zu dieser Arbeit.

Unseren Ehefrauen schulden wir Dank für ihre Geduld.

Braunschweig/Stade, Frühjahr 1980

Die Verfasser

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur vierten Auflage	5
Vorwort zur ersten Auflage	6
Abkürzungsverzeichnis	11
A. Einleitung.	13
1. Allgemeines.	13
2. Vorüberlegungen.	13
B. Ermittlungsverfahren	15
1. Einleitung des Verfahrens	15
1.1 Legalitätsprinzip und Zuständigkeit.	15
1.2 Einleitung auf Antrag des Beamten.	16
1.3 Form.	17
1.4 Pflicht zur Durchführung von Ermittlungen.	17
1.5 Beschleunigungsgebot	18
1.6 Ermittlungsverfahren während eines Strafverfahrens	18
1.7 Ermittlungsführer	20
2. Stellung des Ermittlungsführers.	21
2.1 Bindung an Weisungen.	21
2.2 Ablehnung wegen Befangenheit	21
3. Vorüberlegungen des Ermittlungsführers	22
3.1 Bindungswirkung	22
3.2 Verfahrenskonzept	23
3.3 Keine Maßnahmeempfehlung	24
3.4. Grafik zum Verfahrensablauf.	25
3.5 Besonderheiten im Verfahrensgang:	26
3.6 Herausgabe von Unterlagen.	26
3.7 Kostenblatt	27
4. Ermittlungshandlungen.	27
4.1 Rechts- und Amtshilfe	27
4.2 Ergänzend anzuwendende Vorschriften.	27
4.3 Beweismittel	27
4.4 Beiziehung von Akten und Urkunden	28
4.5 Niederschrift über Ermittlungshandlungen	29
4.6 Einholung von Auskünften	30

4.7	Anhörung des beschuldigten Beamten	30
4.7.1	Einleitende Anhörung	30
4.7.2	Belehrung	32
4.7.3	Niederschrift	32
4.7.4	Zwangsbefugnisse	33
4.7.5	Anmerkungen zum schriftlichen Verfahren	33
4.8	Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen	34
4.8.1	Aussagen aus anderen Verfahren	34
4.8.2	Ladung	34
4.8.3	Pflicht zur Aussage und zur Gutachtenerstattung, Aussagegenehmigung	35
4.8.4	Gang der Vernehmung	35
4.8.4.1	Belehrungen	35
4.8.4.2	Vernehmung zur Person	35
4.8.4.3	Vernehmung zur Sache	36
4.8.4.4	Vereidigung, Ersuchen zur gerichtlichen Vernehmung	36
4.8.4.5	Nichterscheinen vor Gericht, unberechtigte Aussageverweigerung	37
4.8.5	Niederschrift	37
4.8.6	Vernehmung von Sachverständigen	37
4.9	Weitere Ermittlungshandlungen	37
4.9.1	Beschlagnahme und Durchsuchung	37
4.9.2	Einnahme des Augenscheins und Sonstiges	38
4.9.3	Niederschrift	38
5.	Rechte des Beamten	38
5.1	Bevollmächtigte und Beistände	38
5.2	Akteneinsichtsrecht	39
5.3	Beweisanträge	40
5.4	Teilnahme an Ermittlungshandlungen	41
6.	Abschluss des Verfahrens und Bekanntgabe des Ergebnisses der Ermittlungen	42
7.	Beteiligung Dritter	43
7.1	Personalrat, Schwerbehindertenvertretung, Gleichstellungsbeauftragte	43
7.2	Sonstige Personen	43
8.	Besonderheiten im Verfahrensablauf	44
8.1	Verhandlungsunfähigkeit	44
8.2	Unterbringung zur Vorbereitung eines Gutachtens über den psychischen Zustand	45
8.3	Abwesenheit	45
8.4	Ausdehnung des Verfahrens	45

9.	Feststellungen rechtskräftiger Strafurteile oder anderer Verfahren	46
9.1	Bindungswirkung	46
9.2	Verbot der Doppelbestrafung	47
10.	Kosten des Verfahrens	47
11.	Sitzungspolizei, Ordnungsmaßnahmen	48
12.	Abschlussbericht	49
12.1	Angaben zur Person	49
12.2	Darstellung des Sachverhalts	49
12.3	Darstellung des Dienstvergehens	50
12.4	Entscheidungserhebliche Umstände	50
12.5	Nicht: Entscheidungsvorschlag	50
13.	Verfahren gegen Beamte auf Probe und auf Widerruf	51
C. Abschlussentscheidungen, Widerspruch, vorläufige Maßnahmen		53
1.	Abschlussentscheidungen und Zuständigkeit	53
1.1	Einstellungsverfügung	54
1.2	Disziplinarverfügung	55
1.3	Disziplinaranzeige gegen den Beamten	56
2.	Widerspruchsverfahren	58
3.	Vorläufige Maßnahmen	58
3.1	Vorläufige Dienstenthebung	58
3.2	Einbehaltung von Dienstbezügen/des Ruhegehalts	59
3.3	Anhörung des Beamten	60
D. Maßnahmebeispiele		61
Anhang I Muster		65
Muster B1 (Einleitungsverfügung mit Aussetzung wegen Strafverfahrens)		67
Muster B2 (Beauftragung des Ermittlungsführers)		68
Muster B3 (Unterrichtung und Belehrung des Beamten)		69
Muster B4 (Protokoll der Anhörung)		71
Muster B5 (Ladung eines Zeugen)		72
Muster B6 (Ersuchen um Amtshilfe)		73
Muster B7 (Protokoll einer Zeugenvernehmung)		74
Muster B8 (Aktenvermerk über Ermittlungshandlung)		75
Muster B9 (Bekanntgabe des Ergebnisses der Ermittlungen)		76
Muster B10 (Ermittlungsbericht)		78
Muster C1 (Einstellungsverfügung)		80
Muster C2 (Disziplinaranzeige)		83

Anhang II Gesetzestexte – Auszüge	89
A. Beamtenrechtliche Vorschriften.....	91
B. Disziplinarrechtliche Vorschriften	95
C. Strafprozessordnung.....	119
D. Verwaltungsverfahrensgesetz.....	130
F. Gerichtsverfassungsgesetz (GVG)	138
G. Strafgesetzbuch (StGB)	140
 Literaturhinweise	 141
 Stichwortverzeichnis	 142

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bad.-Württ.	Baden-Württemberg
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDG	Bundesdisziplinalgesetz
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
Brandbg.	Brandenburg
BverwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DiszG	Berliner Disziplinalgesetz
DokBer. B	Dokumentarische Berichte aus dem Bundesverwaltungsgericht, Teil B
entspr.	entsprechend
gem.	gemäß
ggf(s).	gegebenenfalls
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	in der Regel
i. S.	im Sinne
JVEG	Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz
Kfz	Kraftfahrzeug
LandesVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
Mecklbg.-Vorp.	Mecklenburg-Vorpommern
MiStra	Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen
NDH	Niedersächsischer Disziplinarhof
Nieders.	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
o. ä.	oder ähnlich
s.	siehe
Sa.-Anh.	Sachsen-Anhalt
Schl.-Hol.	Schleswig-Holstein
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung

Thür.	Thüringen
TrennungsgeldVO	Trennungsgeldverordnung
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwZustG	Verwaltungszustellungsgesetz
z. A.	zur Anstellung
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

A. Einleitung

1. Allgemeines

Die Übernahme eines Staatsbürgers als Beamter begründet ein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis, in dem der Beamte einer besonderen Bindung an den Dienstherrn unterworfen ist. Diese liegt u. a. in der Festlegung eines besonderen Dienstordnungsrechts, dem Disziplinarrecht des Bundes oder der Länder. Dieses Recht hat zur Folge, dass gegen den Beamten dienstordnungsrechtliche Maßnahmen bei inner- und außerdienstlichem Fehlverhalten festgesetzt werden können. 1

Der Zweck, den die Gesetzgeber mit diesen Regelungen über disziplinarrechtliche Ahndung von Pflichtverletzungen verfolgen, ist ein mehrfacher: 2

- Die Einwirkung auf den seine Pflichten verletzenden Beamten, um ihn zu mahnen, seinen Pflichten künftig nachzukommen, und ihn zur Ordnung zu rufen, nicht aber, ihn im strafrechtlichen Sinne zu bestrafen (Erziehungszweck).
- Die Klärung von Vorwürfen, auch soweit sie möglicherweise unhaltbar und unberechtigt sind – insbesondere auf Antrag des Beamten (Schutzfunktion).
- Die Entfernung von Personen aus dem Dienst, die das Ansehen des Berufsbeamtentums in nicht tragbarer Weise herabsetzen (Reinigungsfunktion).
- Die Vorbeugung, um allen anderen Beamten von vornherein deutlich zu machen, dass Pflichtverletzungen zu Disziplinarmaßnahmen führen, die für die Karriere und die eigene Person unangenehm und belastend sein können (Abschreckungszweck).

Der Dienstherr verfolgt mithin einen eigenen Zweck: die Sanktion dienstlichen Fehlverhaltens, das sich in den Verstößen eines Beamten gegen die ihm materiell-rechtlich obliegenden Pflichten konkretisiert.

2. Vorüberlegungen

Das Dienstvergehen hat mit der Straftat gemein, dass beide gegen eine Vorschrift verstoßen, die das Verhalten als Unrecht bezeichnet. Materiell-rechtliche Vorschriften des Disziplinarrechts sind die zumeist allgemein gefassten Tatbestände des Beamtenrechts, unter die sich eine große Zahl von Pflichtwidrigkeiten subsumieren lassen. Die Rechtsprechung ermöglicht heute, durch eine umfangreiche Kasuistik festzustellen, welche Pflichtwidrigkeiten und Fehlverhalten 3

den Tatbestand eines Dienstvergehens i. S. der beamtenrechtlichen Vorschriften erfüllen können. Es wird deshalb mit Recht auf das Erfordernis hingewiesen, in typisierender Betrachtungsweise das Pflichtwidrige erfassen zu müssen. Hieraus ergeben sich nach heutiger Rechtsprechung und Rechtsauffassung eine Reihe von Komplexen, die den Verdacht eines Dienstvergehens berechtigt erscheinen lassen. Hierzu gehören insbesondere:

- Alkoholbedingtes Fehlverhalten im und außer Dienst
- Straßenverkehrsdelikte
- die Verwirklichung sonstiger Straftatbestände (insbesondere Betrug, Diebstahl, Unterschlagung, Urkundenfälschung, Untreue)
- Verstoß gegen die Treuepflicht und die Pflicht zu politischer Mäßigung
- Eingehen von finanziellen Verbindlichkeiten außerhalb der zu erwartenden Leistungsfähigkeit („Schuldenmachen“)
- Fernbleiben vom Dienst und „Streik“verhalten
- Nichteinhaltung von Dienstanweisungen
- Häufige Verspätungen
- Grob unkollegiales oder unehrenhaftes Verhalten gegenüber Mitarbeitern
- Zugriff auf amtlich anvertraute Gelder und Vermögensgegenstände des Dienstherrn
- „Korruptives“ Verhalten
- Vorwerfbare Minderleistung
- Sexuelles Fehlverhalten

Bei der Wertung als Dienstvergehen – so zeigt diese beispielhafte Aufstellung – ist also nicht nur die Verwirklichung von Straftatbeständen bedeutsam, sondern auch eine Reihe von Verstößen, die sich gegen die innere Organisation von Behörden und das Miteinander aller Beamten zur Erfüllung des Behördenzwecks richten. Soweit Straftatbestände in Frage stehen, erhält die Dienststelle im Regelfall durch Informationen aufgrund von Nr. 15 MiStra (Mitteilungen in Strafsachen) die erforderliche Kenntnis. In einer Vielzahl anderer Fälle ist die Dienststelle auf Wahrnehmungen durch einzelne Bedienstete angewiesen, die darüber hinaus den Mut und die Zivilcourage haben, das Fehlverhalten eines „Kollegen“, der so auf Kosten aller anderen Bediensteten seine Pflichten verletzt, mitzuteilen.

Die Kenntnis des Dienstvorgesetzten führt zu dessen Überlegung, inwieweit durch dieses Verhalten möglicherweise ein Dienstvergehen begangen sein könnte. Kommt er zur Überzeugung, dass – unterstellt, das angegebene Verhalten entspricht den Tatsachen – hier ein Dienstvergehen vorliegen könnte, besteht also der Verdacht eines Dienstvergehens, sind die disziplinarrechtlichen Schritte einzuleiten. Zu Maßnahmebeispielen siehe unter D.