



Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (Stand: 07.12.2022)

Vorbemerkung

Die Gewerkschaft der Polizei begrüßt die Absicht der Bundesregierung, konsequent gegen die Personen im Beamtenverhältnis des Bundes vorzugehen und sie aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen, „die die Bundesrepublik Deutschland und deren freiheitliche demokratische Grundordnung ablehnen“ und sich durch „extremistische Handlungen“ und „mit ihrem Verhalten offen in Widerspruch zu den Grundwerten der parlamentarischen Demokratie stellen, die sie in ihrem Amt schützen und verteidigen sollen“.

Ebenso wird begrüßt, dass das Beamtenverhältnis im Falle einer rechtskräftigen Verurteilung wegen Volksverhetzung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten zukünftig Kraft Gesetz enden kann.

Es ist zu diskutieren, ob das Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger und terroristischer Organisationen (§ 86a StGB) durch Amtsträger:innen mit aufzunehmen ist.

Die Gewerkschaft der Polizei kritisiert, dass der Koalitionsvertrag lediglich repressive Elemente enthält. Vielmehr muss auch die demokratische Resilienz der Beamt:innen gestärkt werden, um demokratiefeindlichen Ideen und Äußerungen vorzubeugen. Die Gewerkschaft der Polizei fordert daher, dass die politische und berufsethische Bildung in der Aus- und Weiterbildung ausgebaut wird. Bildungsurlaub und Sonderurlaub muss von den Dienstherrn wieder stärker genehmigt werden.

Der vorgelegte Gesetzentwurf wird den formulierten Ansprüchen in der Gesetzesbegründung nicht gerecht:

1. Beschleunigung von Disziplinarverfahren

Die Gewerkschaft der Polizei begrüßt ebenso die Absicht der Bundesregierung „zur Beschleunigung der Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung“. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die Entfernung von Extremist:innen aus dem Bundesbeamtenverhältnis. Vielmehr ist in der gelebten Alltagspraxis festzustellen, dass das bereits bestehende gesetzliche Beschleunigungsgebot bei der Durchführung von Disziplinarverfahren (§ 4 BDG) durch die Disziplinarvorgesetzten regelmäßig nicht in dem gebotenen Maße eingehalten wird. Die Begründung scheint in diesem Zusammenhang davon auszugehen, dass alleine der Betroffene das Verfahren verzögert. Dies ist in der Praxis nicht der Fall. Nicht selten ist durch die Betroffenen ein Antrag auf gerichtliche Fristsetzung gemäß § 62 BGD zu 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 wird nicht entsprechend ergänzt. Weder sind Fristen für die Einleitung und Durchführung der Untersuchungen vorgesehen noch sonstige Beschleunigungsschritte. Auch die Widerspruchsbearbeitung läuft in der Praxis mehr als schleppend. Hier sollte die Gelegenheit genutzt werden, in das Bundesdisziplinargesetz eine zeitliche Grenze für den Erlass von Widerspruchbescheiden von maximal drei Monaten zu setzen.

In Betracht kommen daneben nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei eine Verwaltungsmodernisierung und die personelle Stärkung der Disziplinargerichte als der zunächst angemessenere und gangbarere Weg. Der Verweis in der Gesetzesbegründung, der Bund habe auf die Personalausstattung der Verwaltungsgerichte nur wenig Einfluss, überzeugt nicht.

Die Gewerkschaft der Polizei erwartet von den Bundes- und die Landesregierungen, dass für eine sachgerechte Ausstattung der Verwaltungsgerichte gesorgt wird.

2. Nichtgewährung des Unterhaltsbeitrages (§ 10 Abs.3)

Die vorgesehene Änderung ist nicht erforderlich. Bereits jetzt besteht die Möglichkeit, bei „Unwürdigkeit“ die Zahlung des Unterhaltsbeitrages zu verwehren. Der Unterschied besteht darin, dass diese „Unwürdigkeit“ ein Gericht feststellt; nicht der Dienstherr per Verwaltungsverfügung. Auch ist die Gewährung des Unterhaltsbeitrages eine gewisse Rest-Fürsorgeverpflichtung des Dienstherrn für seine ehemaligen Beamt:innen, die in der Regel ins soziale Nichts fallen.

3. Pflichtgemäßes Ermessen (§ 13 BDG)

Der Entwurf geht inhaltlich deutlich über den Handlungsrahmen disziplinarer Ahndung extremistischer Handlungen hinaus. So ist insbesondere die beabsichtigte Abschaffung des pflichtgemäßen Ermessens bei der Festsetzung der Disziplinarmaßnahme (§ 13 BDG) und deren Ersatz durch starre, formalistische „Bemessungstatbestände für Disziplinarmaßnahmen“ abzulehnen, die im übrigen weiter vage bleiben und damit gleichwohl in das Ermessen des Dienstherrn fallen. Der vorgesehene Eingriff in die richterliche Ausfüllung bei der Überprüfung der Bemessung der Disziplinarmaßnahmen auch bei leichten Dienstvergehen ist weder erforderlich noch geboten.

Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil sowohl die Untersuchungsführer:innen in Disziplinarverfahren als auch die Mehrzahl der Leiter:innen der Disziplinarbehörden bzw. der Disziplinarvorgesetzten keine Jurist:innen mit der Befähigung zum Richteramt sind und auch nicht vorgesehen ist, dies zu ändern. Insoweit werden Untersuchung und Disziplinarstrafen mehrheitlich von juristischen Laien geführt. Das Rechtsstaatsgebot und das Willkürverbot erfordern unter diesen Umständen, auch weiterhin die Bemessung der Disziplinarstrafe der vollen richterlichen Ausfüllung zu überlassen statt ein starres Handlungskorsett einzuführen und dem Gericht die Ausfüllung zu verweigern.

Bei der letzten Novelle des Bundesdisziplinargesetzes wurde die Befähigung zum Richteramt als Voraussetzung für die Ermittlungsführung abgeschafft. Die erneute Novelle sollte genutzt werden, um diese Änderung rückgängig zu machen und rechtstaatliche Prinzipien zu gewährleisten.

Mit der juristischen Kompetenz der Ermittlungsführer:innen ist auch der vom Gesetz geforderte Beschleunigungsgrundsatz einfach erreichbar.

Weiterhin ist zu prüfen, ob zumindest für den Bereich der Polizei der zukünftige Polizeibeauftragte durch die betroffenen Beamt:innen als unabhängige Überprüfungsinstanz angerufen werden kann.

4. Fristen für erste Äußerungen der betroffenen Beamten (§ 20 Absatz 2)

Die für die Abgabe einer schriftlichen Äußerung bzw. die Abgabe der Erklärung, sich mündlich oder schriftlich äußern zu wollen, gesetzten Fristen sind jetzt bereits mit einem Monat bzw. 14 Tagen relativ kurz bemessen. Diese bereits kurzen Fristen sollen nun zur Höchstgrenze erklärt werden. Es ist zu befürchten, dass diese Fristen für eine angemessene Äußerung betroffener Beamt:innen noch weiter verkürzt werden.

5. Wegfall der Disziplinarklage (§ 38 Absatz 1)

Der vorgesehene Wegfall der Disziplinarklage und ihr Ersatz durch eine bloße Disziplinarverfügung auch bei statusrelevanten Maßnahmen wird in dieser pauschalen Form von der Gewerkschaft der Polizei abgelehnt.

Dass die Verlagerung dieser Zuständigkeit auf die Exekutive in Form eines Verwaltungsaktes nach Beschluss des BVerfG vom 14.01.2022 verfassungskonform ist, ändert nichts an der Tatsache, dass die bisherige Verfahrensweise ein Mehr an Rechtsstaatlichkeit für die:den Betroffenen bedeutet.

Gerade bei Verfahren, die auf eine Zurückstufung (Degradierung) hinauslaufen, ist das Argument, dass durch Wegfall der Disziplinarklage eine beschleunigte Entfernung aus dem Dienst bewirkt werden soll, nicht tragfähig. Denn das Disziplinarverfahren berührt das gegenseitige Dienst- und Treueverhältnis in seinem Kern nicht, da das Beamtenverhältnis gar nicht aufgelöst werden soll.

Aus Sicht der Gewerkschaft der Polizei ist die beabsichtigte schnellere Klärung, ob eine Entfernung aus dem Dienst oder die Aberkennung des Ruhegehalts gerechtfertigt ist, auch auf anderem Wege zu erreichen:

Nach Mitteilung des BMJ (vgl.: URL https://www.bmj.de/DE/Themen/GerichtsverfahrenUndStreitschlichtung/SchutzUeberlangeVerfahren/SchutzUeberlangeVerfahren_node.html#:~:text=Bei%20den%20Amtsgerichten%20liegt%20die,0%25%20mehr%20als%204%20Monate.) dauern erstinstanzliche Verfahren vor den Verwaltungsgerichten im Bundesdurchschnitt 8,7 Monate. Insofern ist wenigstens die Entscheidung der ersten Instanz in zumutbarer Frist zu erlangen; Folgesanktionen wie der Rückzahlungsanspruch empfangener Dienstbezüge pp. können mithin auch an die erstinstanzliche Entscheidung über die Disziplinarklage auf Entfernung aus dem Dienst oder die Aberkennung des Ruhegehalts angeknüpft werden.

Zudem ist eine Beschleunigung der Entscheidungen der Disziplinarkammern - wenigstens bei den seltenen Fällen der Entfernung aus dem Dienst und der Ruhegehaltsaberkennung - auch durch entsprechende zeitliche Vorgaben für die Gerichte im Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren (vgl. BGBl. I Nr. 60 vom 2. Dezember 2011, S. 2302) möglich.

Das Disziplinarrecht ist ein Erziehungsrecht. Es bietet einen Rahmen mit Rechten und Pflichten für alle Beteiligten. Mit der Verlagerung der schweren Disziplinarmaßnahmen zu den Fachgerichten ist sichergestellt, dass über diese einschneidendsten Maßnahmen losgelöst von der behördlichen Ebene, einfluss- und weisungsfrei entschieden wird.

Ausschlaggebend für ein korrektes Verfahren ist nach den Erfahrungen in Baden-Württemberg, wo eine Entfernung aus dem Dienst bereits mittels Verwaltungsakt möglich ist, scheinbar die Kompetenz der Disziplinarvorgesetzten. Die Frage stellt sich, ob die in kleineren Behörden immer zu gewährleisten ist. Gerade bei dem dargestellten Spannungsverhältnis der politischen Treuepflicht zwischen Meinung und Handlung oder Duldung besteht die Gefahr, dass öffentliche Diskussionen zu Drucksituationen für die Dienstvorgesetzten führen und es daraus zu ungerechtfertigten Disziplinarmaßnahmen kommt.

6. Einbehaltung von Dienstbezügen (§ 38 Absatz 4)

Nach dem Gesetzentwurf ist beabsichtigt, im Falle der vorläufigen Dienstenthebung (die nicht nur bei schwersten Vergehen vorgesehen ist) die Einbehaltung von bis zu 50 Prozent der monatlichen Dienst- oder Anwärterbezüge bzw. bis zu 30 Prozent des Ruhegehalts beizubehalten. Aus den bisherigen „Bis zu“-Grenzen sollen mithin künftig Mindestgrenzen werden. Das widerspricht der noch gegebenen Rest-Fürsorgeverpflichtung des Dienstherrn für seine Noch-Beamt:innen und dem grundgesetzlich gewährleisteten Alimentationsprinzip als hergebrachtem Grundsatz des Berufsbeamtentums. Insbesondere bei Beamten:innen 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:den betroffenen Beamten:innen nicht in starke soziale Zwänge zu bringen.

Der unpfändbare Teil der monatlichen Bezüge ist laut Gesetzesentwurf zu belassen.

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

Im Umfang des Existenzminimums (Bürgergeld) ist auch auf die Erstattung (§ 40 BDG) der gezahlten Beträge zu verzichten.

Ungeklärt ist in den Regelungskriterien von § 38 Absatz 4, 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.

7. Zuständige Behörde (§ 38 Absatz 5)

Ganz grundsätzlich ist zu kritisieren, dass zwar nur noch Verwaltungsverfahren durchgeführt werden soll, wenn eine statusrelevante Maßnahme beabsichtigt ist, aber jede sinnvolle und vor allem unabhängige Revisionsinstanz fehlt.

Die Konstellation, dass die Beschäftigungsbehörde nunmehr Einleitungs-, Untersuchungs- und Strafungsbehörde auch bei statusrelevanten Maßnahmen und zudem noch Widerspruchsbehörde ihrer eigenen Entscheidungen zugleich sein soll, ist inakzeptabel. Aus Sicht der GdP müssen Untersuchungen schwerster Vergehen mindestens durch eine nicht unmittelbar befasste (Nachbar-)Behörde geführt werden. Die Delegationsbefugnis der obersten Dienstbehörde in § 34 Abs. 5 ist zugunsten des Ausbaus als Revisions- und Widerspruchsbehörde fallen zu lassen.

8. Fehlende Rehabilitationsmechanismen

Die Gewerkschaft der Polizei kritisiert, dass nach wie vor keine Rehabilitationsmechanismen zur Wiederherstellung des (dienststellen-)öffentlichen Ansehens bei falscher Verdächtigung und Nichtbewahrheitung des Vorwurfs des Dienstvergehens vorgesehen sind.

9. Berufung

Der Gesetzesentwurf sieht die Zulassungsberufung nun auch für die Fälle vor, in denen bisher die Disziplinarklage vorgesehen war.

Die Gewerkschaft der Polizei lehnt Verkürzung des Rechtsschutzes der Betroffenen entschieden ab. Nach § 64 Abs. 2 lit. c ArbGG sind alle Bestandsstreitigkeiten wegen ihrer existentiellen Bedeutung für die Arbeitnehmer:in berufungsfähig. Dies muss auch für Beamt:innen gelten.

10. Mitbestimmung

Hinsichtlich der in Artikel 8 vorgesehenen Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes wird eingewandt, dass die Personalvertretung an dem Erlass einer Disziplinarverfügung, mit der eine Aberkennung des Ruhegehalts ausgesprochen werden soll, schon deshalb nicht mitwirken kann, weil Empfänger:innen von Ruhegehalt regelmäßig keine Beschäftigten im Sinne des BPersVG sind.

Die Gewerkschaft der Polizei fordert, § 84 BPersVG dahingehend zu ändern, dass – wie in § 79 Abs. 2 Nr. 13 Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) Rheinland-Pfalz die vorläufige Dienstenthebung, Einbehaltung von Dienstbezügen und Erhebung der Disziplinarverfügung der Mitbestimmung der Personalvertretung unterliegt, sofern die Beamtin oder der Beamte die Mitbestimmung beantragt.