

Stellungnahme

Stellungnahme des DGB-Bezirks Berlin-Brandenburg im schriftlichen Anhörungsverfahren des Brandenburger Landtagsausschusses für Inneres und Kommunales zum Entwurf eines Gesetz zur Verbesserung des Schutzes des Berufsbeamtentums in Brandenburg vor Verfassungsgegnern – Drucksache 7/6164 vom 30.08.2022

Hier: Änderungsantrag der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS vom 05.03.2024 zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 7/6164 vom 30.08.2022) zur 58. Sitzung des Landtagsausschusses für Inneres und Kommunales am 06.03.2024

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bedanken sich grundsätzlich für die Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf und dem vorliegenden Änderungsantrag Stellung nehmen zu können. Zu dem Änderungsantrag der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS vom 05.03.2024 zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 7/6164 vom 30.08.2022) zur 58. Sitzung des Brandenburger Landtagsausschusses für Inneres und Kommunales am 06.03.2024 nimmt der DGB hiermit wie folgt Stellung:

I. Beschreibung des Anhörungsgegenstandes

Im Kern regelt der Änderungsantrag die grundlegende Umstellung auf den disziplinarrechtlichen Grundsatz, dass künftig alle Disziplinarmaßnahmen mittels Disziplinarverfügung ausgesprochen werden können. Anders als bisher soll dies künftig auch für statusändernde Disziplinarverfügung gelten. Das bisherige System der behördlichen und gerichtlichen Disziplinarbefugnisse soll zugunsten der vollen behördlichen Disziplinarbefugnis umgestaltet werden. Die Disziplinar Klage bei statusändernden Disziplinarverfahren wird damit durch die Disziplinarverfügung ersetzt. Ziel der Umstellung sei es, auf diese Weise die Durchführung von Disziplinarverfahren zu vereinfachen sowie die Verantwortung und Personalhoheit der Dienstherren zu stärken.

Der Begründung des Änderungsantrages zu Folge gebe es keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einbeziehung auch statusrelevanter Disziplinarmaßnahmen in die behördliche Disziplinarbefugnis. Es wird hierzu auf eine Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Landesdisziplinargesetz Baden-Württemberg (BVerfG, Beschluss vom 14.01.2020 – 2 BvR 2055/16 –) verwiesen. Der Landesgesetzgeber sehe den Schutz der Beamtinnen und Beamten vor willkürlicher Disziplinarverfügung mit einer künftig nur nachträglichen gerichtlichen Vollkontrolle der Disziplinarverfügung als gewährleistet an.

3. April 2024

Kontaktperson:

Matthias Schlenzka
Abteilungsleiter
Öffentlicher Dienst und
Beamtenpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund

Telefon: 030 – 21 240 200

matthias.schlenzka@dgb.de

II. Anmerkungen zum Gesetzgebungsverfahren

Mit dem Änderungsantrag der Regierungskoalition wird unter Anwendung des so genannten Omnibusverfahrens eine grundlegende Veränderung im Disziplinarrecht des Landes Brandenburg vorgenommen und von einem jahrzehntelang geltenden Grundprinzip abgerückt. Der DGB rügt ausdrücklich, dass diese umfangreiche und grundsätzliche Änderung des Disziplinarrechts außerhalb des üblichen beamtenrechtlichen Beteiligungsverfahrens erfolgen soll. Damit fehlt die bei einem so grundsätzlichen Prinzipienwechsel im Disziplinarrecht notwendige inhaltliche Auseinandersetzung. Die Durchführung einer schriftlichen Anhörung durch den Innenausschuss kann die notwendige Erörterung der Gesetzesänderungen mit den Gewerkschaften nicht ersetzen, zumal die Frist zur Abgabe der schriftlichen Stellungnahme an den Ausschuss für Inneres und Kommunales sehr kurz ist und zu einem großen Teil innerhalb der Osterferien liegt. Dies erschwert zusätzlich eine ordentliche inhaltliche Auseinandersetzung.

Der DGB fordert die Möglichkeit einer formellen und ordentlichen Beteiligung, dem ein kurzfristige Befassung in dem laufenden Gesetzgebungsverfahren zum Verfassungstreueckgesetz entgegensteht. Wir sehen es schon wegen der grundlegenden Bedeutung dieser Änderung als notwendig an, dass ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren durch das zuständige Ministerium mit förmlicher Beteiligung der Verwaltung und der Gewerkschaften durchgeführt wird.

Für eine übereiltes Verfahren besteht keine Notwendigkeit. Die derzeitigen Regelungen des Disziplinarrechts sind rechtmäßig und zweckmäßig. Mögliche Beschleunigungseffekte des Disziplinarverfahrens können auch über andere Maßnahmen sogar wesentlich wirksamer erreicht werden (siehe hierzu weiter unten). Auch um diese Maßnahmen zu identifizieren und umzusetzen, hätte es im Vorfeld eine ordentliche Verwaltungsbeteiligung gebraucht, die nicht erfolgt ist. Zudem hätte durch die Einbeziehung der gewerkschaftlichen Sichtweise die Chance bestanden, weitere Möglichkeiten für eine Beschleunigung des Disziplinarverfahrens zu identifizieren. Wir erlauben uns hier den Hinweis, dass in den verwaltungsgerichtlichen Disziplinarkammern auch beisitzende Beamtinnen und Beamte aus den Gewerkschaften tätig sind, auf deren praktische Erfahrungen hätte zurückgegriffen werden können.

III. Inhaltliche Anmerkungen zum Änderungsantrag

Der DGB steht hinter dem Bestreben, Verfassungsfeinde aus dem Beamtenverhältnis entfernen zu können. Daran dürfen und müssen sich regelgerechte und straffe Disziplinarverfahren ausrichten. Bis zu deren Abschluss genießen aber auch Angeschuldigte neben ihren selbstverständlich bestehenden Pflichten ihre verfassungsrechtlich verbürgten Rechte. Ihnen stehen bis zur rechtskräftigen Beendigung des Beamtenverhältnisses insbesondere Schutz und Fürsorge des Dienstherrn zu. Dies muss auch in Fällen gelten, in denen dies schwer vermittelbar erscheint. **Die Abschaffung der Disziplinarklage und deren Ersetzung**

durch die Disziplinarverfügung lehnen wir ab, da diese Änderungen nicht geeignet sind, das mit ihnen verfolgte Ziel zu erreichen.

Aus- und Fortbildungsprogramme stärken

Beamtinnen und Beamte müssen sich auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bewegen. Dies gilt von der Ausbildung bis in die Pensionszeit. Um diese während der gesamten Dienstzeit zu gewährleisten, sollte der Dienstherr den Fokus vermehrt auf die politische Bildung bei der Aus- und Fortbildung setzen. 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 wieder stärker fördern. Statt sich also nur auf die Folgenbeseitigung zu konzentrieren, sollte der Gesetzgeber die Ursachen in den Blick nehmen und diesen entgegenwirken.

Rechtsstaatliche Standards erhalten

Beamtinnen und Beamte, die sich dennoch nicht auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bewegen, sollten so schnell wie rechtsstaatlich möglich aus dem Dienst ausscheiden. Dass Disziplinarverfahren mitunter eine sehr lange Verfahrensdauer haben, ist unstrittig. 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.

Der DGB lehnt daher die Abschaffung der Disziplinarklage und deren Ersetzung durch die Disziplinarverfügung ab. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Sicherungen werden nicht als ausreichend erachtet, um ein faires Verfahren für die Beamtinnen und Beamten zu gewährleisten und etwa die Inanspruchnahme des Disziplinarverfahrens durch parteiliche und eventuell voreingekommene Vorgesetzte zu verhindern.

Schwerwiegende Disziplinarmaßnahmen, wie die Entfernung aus dem Dienstverhältnis oder die Aberkennung des Ruhegehalts, müssen weiterhin den Verwaltungsgerichten vorbehalten sein. Der DGB hält das bisher praktizierte System der sog. Disziplinarklage 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. Sie führt zu einer 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.

Beamtinnen und Beamte stehen zu ihrem Dienstherrn in einem besonderen Dienst- und Treuverhältnis. Sie sind dadurch u.a. auch nicht finanziell im Falle von Arbeitslosigkeit geschützt. Bei Verlust des Dienstverhältnisses unterliegen sie den Bestimmungen zur sozialen Grundsicherung. Es gehört zur Fürsorge des Dienstherrn, dieses besondere Dienst- und Treuverhältnis nicht per Disziplinarverfügung zu beenden.

Schutz vor parteiischen und subjektiven Entscheidungen als Grundlage für Unabhängigkeit von Beamten

Durch diese Neuregelung wird die fehlende Parität zwischen den Parteien weiter verschärft und der Schutz vor nicht sachgerechten Entscheidungen nicht mehr gewährleistet, zumal künftig die Berufung nur statthaft sein soll, wenn sie vom Verwaltungsgericht oder dem Oberverwaltungsgericht als zulässig erklärt wurde. Diesen erheblichen Rechtsschutzeinschnitt lehnt der DGB 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. Schon seit langem gehört die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis allein durch Gerichte zu den praktizierten Sicherungen der Beamtengemeinschaft. Ein der Verfassung verpflichteter Beamter kann sich nur dann schützend vor das geltende Recht stellen und politischen Fehlentscheidungen Widerstand leisten, wenn er nicht mit der sofortigen Entfernung aus dem Beamtenverhältnis rechnen muss. Nur, 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 Beamten nicht parteiisch oder nach subjektiv voreingenommenen Erwägungen des Vorgesetzten aus dem Amt entfernt werden können, denn damit entfielen die Grundlage ihrer Unabhängigkeit.

Der präventive Richtervorbehalt ist der seit Jahrzehnten praktizierte Weg, um Beamten ein Höchstmaß an Rechtsschutz, Fairness sowie Waffengleichheit zwischen ihnen und ihrem Dienstherrn zu gewährleisten. Die Abschaffung der sog. Disziplinar Klage stellt sich für den DGB daher letztlich als ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Grundsätze des Beamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG dar.

Forderungen des DGB zur Verfahrensbeschleunigung

Der DGB 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 erheb-

lich verlängern, wenn die Dienstvorgesetzten erneut eine Disziplinarmaßnahme verhängen, welche ihrerseits wiederum zur gerichtlichen Überprüfung gestellt wird.

Der DGB vertritt die Auffassung, dass dem tatsächlich zu beobachtenden 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 (mit Einbehaltung von Teilen der Dienstbezüge), bis das Disziplinarverfahren abgeschlossen ist.

- Um eine Beschleunigung der gegenwärtig oft lang geführten Disziplinarverfahren zu erreichen, muss die Professionalisierung des behördlichen Disziplinarverfahrens forciert werden. Die für Disziplinarverfahren verantwortlichen Kräfte sollten besser geschult und ausgebildet werden. Ermittlungsführer gerade in kleineren Dienststellen sollten besser im Disziplinarrecht ausgebildet werden, um möglichen Überforderungssituationen entgegenzuwirken. Zudem ist eine einzelne Person häufig durch die Funktion des Ermittlungsführers überlastet. Gerade bei komplexen Sachverhalten würde es zwei bis drei Personen bedürfen. Oft sind es auch organisatorisch bedingte Abstimmungsabläufe zwischen den Ermittlungsführerinnen und Ermittlungsführern zu den Personalverwaltungen, die für überlange Verfahrensdauern sorgen. Verschärft wird dieses Problem durch die zunehmenden Arbeitsbelastungen und fehlenden personellen Ressourcen der Personalbereiche.
- Zudem müssen die Disziplinarkammern bei den Verwaltungsgerichten personell gestärkt werden. Hier ist das Land Brandenburg in der Pflicht, erforderliche Maßnahmen zu treffen, um die personelle Ausstattung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf ein bedarfsgerechtes Niveau zu bringen.
- 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 Beschleunigungsgebot bei der Durchführung von Disziplinarverfahren durch die Disziplinarvorgesetzten regelmäßig nicht in dem gebotenen Maße eingehalten wird.
- Der Änderungsantrag der Regierungskoalition fokussiert sich auf den Wegfall der Disziplinarklage, um das Verfahren zu beschleunigen. Instrumente der „Beschleunigung von Disziplinarverfahren“ auf der Ebene der Disziplinarbehörde sind nicht erkennbar. Durch die fehlende ordentliche Verwaltungs- und Gewerkschaftsbeteiligung konnten mögliche Maßnahmen für die Beschleunigung des Disziplinarverfahrens auch nicht ausreichend ermittelt und erarbeitet werden. Hier zeigen sich auch die praktischen negativen

Auswirkungen des gewählten Verfahrens über einen Änderungsantrag der Regierungskoalition.

IV. Zu den einzelnen Punkten des Änderungsantrages

An dieser Stelle weisen wir auf einzelne Regelungen hin, die nach Auffassung des DGB überarbeitet werden müssen. Aufgrund des Fehlens eines ordnungsgemäßen Beteiligungsverfahrens für die Gewerkschaften aber auch für die Verwaltungen können diese Hinweise nicht vollständig sein.

Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstaben c) und d)

Eine zweite Regelanfrage vor der Umwandlung in ein Beamtenverhältnis auf Probe ist insbesondere im Polizeivollzugsdienst in der Abwägung zwischen Bürokratieaufwand und erwartbarem Erkenntnisgewinn unzweckmäßig und daher abzulehnen. Sinnvoll ist die zweite Regelanfrage im Rahmen der Bewährungsfeststellung zum Ablauf der Probezeit vor der Ernennung zur Beamtin oder zum Beamten auf Lebenszeit.

Zu Artikel 2 Nummer 4 - § 13

- a) Keine Streichung – es ist eben keine Selbstverständlichkeit, dass nach pflichtgemäßem Ermessen gehandelt wird. in Einzelfällen wird politisch Einfluss genommen. Die Verpflichtung zur Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens sollte weiter Bestand haben. Ein Widerspruch zu § 13 Abs. 2 wird hier nicht gesehen.
- b) Es werden eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen als sogenannte Orientierungshilfe einzelnen Disziplinarmaßnahmen zugeordnet. Es gibt im Disziplinarrecht keinen klar umrissenen Tatbestandskatalog, sondern durch Rechtsprechung der Gerichte entwickelte Regelnhalte, die aber mit der Änderung des LDG neu überdacht werden müssen.
- c) Der Verweis darauf, dass die Gerichte durch eine nachgelagerte Rechtmäßigkeitskontrolle hier korrigierend und gestaltend eingreifen können, entspricht nicht dem Gewaltenteilungsprinzip. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, die unbestimmten Rechtsbegriffe zu definieren, um eine einheitliche Anwendungspraxis zu garantieren. Dies ist nicht Aufgabe der Gerichte.

Zu Nummer 5 - § 15

- a) Diese Änderungen sind unverhältnismäßig und offenbaren eine unzulässige Tendenz weg vom Erziehungs- hin zum Bestrafungswillen. Erfahrungen der Praxis, insbesondere unter dem Aspekt der häufigen Verletzung des Beschleunigungsgebotes durch die Disziplinarvorgesehenen, zeigen, dass der

abgestufte Katalog erhalten bleiben sollte. Eher sollte § 16 dem § 15 angeglichen werden.

- b) Diese Regelung lehnen wir nach vorstehenden Ausführungen ab.
- c) Auch die Zurückstufung soll in der Kompetenz der Disziplinargerichte verbleiben und nicht durch Disziplinarverfügung ausgesprochen werden.
- d) Diese Pauschalregelung lehnen wir ab. Hier ist eine Frist von maximal vier Jahren denkbar. Erfahrungen besagen, dass die Beweisbarkeit der Vorwürfe mit der Zeitdauer erheblich sinkt. Auf die Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitsregelung des Verfassungsschutzes abgestellt, sind die Fristen als utopisch anzusehen.

Die Beschlüsse der angeführten Konferenzen haben keinerlei rechtsverbindliche Bindung. Sie sind eine Orientierung und beruhen nicht auf einer gesetzlichen Grundlage. Zudem sind sie dem Adressatenkreis unbekannt.

Zu Nummer 7, 10

Bei Ablehnung der Änderungen zur Disziplinaraklage entfallen Änderungen von §§ 20, 32-36.

Zu Nummer 16 Absatz 2

Der pauschale Einbehalt von 30 Prozent und nach sechs Monaten 50 Prozent der Bezüge ist auch unter den vorgesehenen Bedingungen abzulehnen. Es besteht kein Bedarf von der bisherigen bewährten Prüfungs- und Einzelfallentscheidungspraxis verschärfend abzuweichen. Die Gefahr, dass die amtsangemessene Alimentierung als hergebrachtem Grundsatz des Berufsbeamtentums durchbrochen wird, darf in der Praxis nicht etabliert werden. Der Hinweis auf den verbleibenden pfändbaren Teil der Bezüge ist an dieser Stelle als rechtlich fehlerhafter Maßstab zu bewerten.

Zu Nummer 18 Absatz 1

Das Disziplinarverfahren ist einzustellen, wenn die Beamtin oder der Beamte verstirbt. Dies soll künftig zum Verfall der einbehaltenen Bezüge führen. Diese Regelung ist entschieden abzulehnen. Die Unschuldsvermutung gilt bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens, also bis zur Bestandskraft der Disziplinarverfügung. Mit einer Einstellung liegt also kein Verfahrensabschluss vor. Ein Verfall der Bezüge erscheint daher als Eingriff in das Statusrecht unzulässig.

Zu Nummer 18 Absatz 2

Mit Blick auf die Unschuldsvermutung bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens durch Bestandskraft der Disziplinarverfügung ist eine Rückerstat-

tungspflicht gezahlter Bezüge seit Zustellung der Disziplinarverfügung abzulehnen. Die Begründung führt dazu zutreffend aus, dass der Anspruch auf Besoldung und Versorgung statusbedingt erst mit der Bestandskraft der entsprechenden Entscheidung endet. Das Alimentationsprinzip durch eine Rückerstattungspflicht zu durchbrechen ist rechtlich fragwürdig, nach unserem Verständnis sogar verfassungsrechtlich problematisch, da es sich um eine statusberührende Regelung handeln könnte, für die dem Landesgesetzgeber die Regelungskompetenz fehlt. Die Begründung ist im Weiteren durch den Hinweis auf mögliche Verzögerungen des gerichtlichen Verfahrens durch Angeschuldigte entlarvend. Dem sei jedoch einfach aber entschieden entgegenzuhalten, dass Verfahrensdauern ein zu akzeptierender Preis der rechtsstaatlichen Ordnung darstellt. Daran ändern auch die dargestellten Fallkonstruktionen nichts. Dieses Verständnis erwarten wir von unseren Volksvertreterinnen und -vertretern, die mit diesem Entwurf den Rechtsstaat zu stärken beabsichtigen.

Zu Nummer 29 - § 61

Dass das Gericht nur noch über Rechtmäßigkeit und nicht über Zweckmäßigkeit entscheiden soll, unterstellt, dass die Einleitungsbehörden immer zweckmäßig handeln. Dies ist anhand mehrerer Entscheidungen im Land Brandenburg widerlegbar. Das Disziplinarverfahren wird dadurch nur eingeschränkt überprüfbar; auch dies widerspricht der Auffassung von Rechtstaatlichkeit.

Auch wenn das LDG-E vorsieht, dass die schwersten Disziplinarmaßnahmen der obersten Dienstbehörde vorbehalten sind, verweisen wir auf die gängige Übertragungspraxis aus § 34 LDG und auf die mangelnde Personalausstattung der obersten Dienstbehörde für diese Verfahren.

So sollte durch das Parlament verbindlich vorgegeben werden, dass keine Übertragung auf die nachgeordneten Behörden erfolgt und die personelle Ausstattung der obersten Dienstbehörden durch Haushaltsgesetz gesichert ist.

Dienstvorgesetzte sollen die Kompetenz zur Entfernung aus dem Beamtenverhältnis erhalten. Dies steht im krassen Widerspruch zu der derzeit gelebten Praxis. So müssen z.B. die Leiter der Polizeidirektionen derzeit den Entwurf der Disziplinar-/Einstellungsverfügung dem Behördenstab des Polizeipräsidiiums zusenden, wo eine Sachbearbeiterin den Entwurf prüft, sich zu ihrer Entscheidung das OK des Leiters des Stabsbereiches Personal einholt, und erst nach dessen Freigabe erhält der Leiter der Polizeidirektion die Genehmigung oder den Abänderungsvorschlag und erlässt die entsprechende Verfügung.

Es verbietet sich auf der Grundlage dieser Vorgehensweise von selbst, dass Kompetenzen zur Entfernung aus dem Beamtenverhältnis auf Dienstvorgesetzte übergehen, anstatt bei einem Richterkollegium des Verwaltungsgerichts zu verbleiben.

V. Zusammenfassende Bewertung des Änderungsantrages

Der DGB unterstützt die Umsetzung geeigneter organisatorischer Maßnahmen im Disziplinarrecht, die auf die Beschleunigung der gerichtlichen Disziplinarverfahren abzielen. Eine etwaige Verlagerung von Disziplinarbefugnissen von den Disziplinargerichten auf die behördliche Ebene bei statusrelevanten Disziplinarmaßnahmen lehnen wir strikt 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. 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 Disziplinarklage 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 in einzelnen Bereichen unzureichende Schulung und Ausbildung der für Disziplinarverfahren verantwortlichen Personen in Behörden. Auch behindern innerbehördliche Prozesse wie auch personelle Unterbesetzung von zuständigen Verwaltungsbereichen die Wahrung des bereits jetzt geltenden Beschleunigungsgebotes.

Das in dem Änderungsantrag der Regierungskoalition 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.

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 Entfernungsentscheidung durch Einlegung eines Widerspruchs und Erhebung einer Anfechtungsklage zu wehren. Die allein vorgesehene nachträgliche gerichtliche Kontrolle bürdet den 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.

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. Der DGB ist der Ansicht, dass allein das bisherige System die Rechte der betroffenen Beamtinnen und Beamten angemessen wahrt.

Soweit trotz der aufgezeigten starken Bedenken an dem System der Disziplinarverfügung festgehalten werden soll, plädiert der DGB für die Beteiligung weiterer Stellen im behördlichen Verfahren, wie tatsächlich unabhängiger Untersuchungsführer oder eines Gremiums. Allerdings sollte auch dieser Aspekt im Rahmen einer ordentlichen Verwaltungs- und Gewerkschaftsbeteiligung erörtert werden. Das Fehlen dieser Beteiligung wirkt sich inhaltlich problematisch auf die angestrebte Gesetzesänderung aus.

Problematisch ist zudem, dass nach dem Änderungsantrag künftig den Beteiligten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts die Berufung nur zustehen soll, wenn sie von dem Verwaltungsgericht oder dem Obergericht zugelassen wird. Die Einführung der Zulassungsberufung und damit die Verkürzung des Rechtsschutzes auf eine Tatsacheninstanz lehnt der DGB 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, ist nicht überzeugend. 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 Arbeitnehmer berufungsfähig (ErfK/Koch, 23. Aufl. 2023, ArbGG § 64 Rn. 11). Dieses Bedürfnis gilt für Beamte ebenso.

Der DGB fordert daher, dass der Änderungsantrag zurückgezogen wird.