

Vereinigung Hamburgischer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen

- Der Vorstand -

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
- Personalamt -

nur per E-Mail

Hamburg, am 18. Juli 2024

Betreff: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung disziplinarischer Vorschriften
hier: Stellungnahme der Vereinigung Hamburgischer Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Die Vereinigung Hamburgischer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung disziplinarischer Vorschriften Stellung nehmen zu können.

Der Gesetzentwurf lehnt sich an die Novellierung des Bundesdisziplingesetzes an. Mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 2023 hat der Bundestag grundlegende Änderungen des Bundesdisziplingesetzes beschlossen (vgl. BGBl. I 2023, Nr. 389). Dessen Kern ist, dass statt Disziplinaranzeige vor dem Verwaltungsgericht erheben zu müssen, die Disziplinarbehörden künftig sämtliche Disziplinarmaßnahmen, einschließlich der Zurückstufung, der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis und der Aberkennung des Ruhegehalts, durch Disziplinarverfügung aussprechen können (§ 33 BDG n.F.).

Vorbild für die bundesrechtliche Neuordnung des Disziplinarrechts war wiederum die Regelung für Landesbeamte in Baden-Württemberg 2008, die eine kosteneinsparende Vereinfachung und Verkürzung des Disziplinarverfahrens zum Ziel hatte (vgl. LTDrucks 14/2996, S. 1 f.) und bestimmte, dass sämtliche Disziplinarmaßnahmen - also auch die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis, die Zurückstufung und die Aberkennung des Ruhegehalts - durch Verwaltungsakt angeordnet werden können. Diese Regelung hat das BVerfG mit Beschluss vom 14. Januar 2020 (2 BvR 2055/16, juris = NVwZ 2020, 1584) für verfassungsgemäß erachtet.

Zu den beabsichtigten wesentlichen Änderungsvorschlägen in Hamburg:¹

1) Abschaffung des Disziplinaranzeigeverfahrens:

Bisher ist lediglich für die „leichteren“ Disziplinarmaßnahmen (Verweis, Geldbuße, Kürzung der Dienstbezüge oder Kürzung des Ruhegehalts) vorgesehen, dass diese durch Disziplinarverfügung ausgesprochen werden (§ 33 HmbDG), während für die „schwereren“ Disziplinarmaßnahmen, nämlich Zurückstufung, Entfernung aus dem Beamtenverhältnis und Aberkennung des Ruhegehalts bei Ruhestandsbeamten der Dienstherr Disziplinaranzeige zum Verwaltungsgericht erheben muss (§ 34 HmbDG). Zukünftig sollen alle Disziplinarmaßnahmen ausschließlich durch Disziplinarverfügung ausgesprochen werden (§ 33 Abs. 1 HmbDG n.F.).

Rechtlich ist dies nicht zu beanstanden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.1.2020, 2 BvR 2055/16, juris = NVwZ 2020, 1584). Da die verwaltungsgerichtliche Kontrolle erhalten bleibt, entstehen

¹ „n.F.“ bezeichnet im Folgenden die Entwurfsfassung.

keine erheblichen Rechtsschutzlücken. Zudem sollen die schwersten Disziplinarmaßnahmen (Entfernung aus dem Beamtenverhältnis und die Aberkennung des Ruhegehalts) als gebundene Entscheidungen ausgestaltet werden (s.u. 4)), so dass insoweit kein gerichtlich nicht kontrollierter Ermessensspielraum verbleibt.

Auch wenn der Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit damit einen gewissen Bedeutungsverlust erleidet, weil dieser auf eine bloße Rechtskontrolle beschränkt werden soll, ist zu konstatieren, dass das Disziplinarrecht hinsichtlich der schweren Disziplinarmaßnahmen in das normale System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes überführt wird. Dies entspricht den unterschiedlichen Funktionen von Exekutive und Judikative. Ob dadurch allerdings die erhoffte Beschleunigung eintritt, ist eher zu bezweifeln, weil es für den zeitlichen Aufwand keinen großen Unterschied bedeuten dürfte, ob die Behörde eine Disziplinaranzeige veranlasst, über die das Verwaltungsgericht zu entscheiden hat, oder ob sie eine Disziplinarverfügung erlässt, die später von dem Betroffenen - falls dieser die Disziplinarmaßnahme nicht akzeptiert - angefochten werden kann.

Ungeachtet dessen unterstützt die Vereinigung Hamburgischer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen den Vorschlag des Hamburgischen Richtervereins, die Regelung zur weiteren Anwendung des Hamburgischen Disziplinargesetzes in der bisherigen Fassung auf Richterinnen und Richter (§ 82 HmbRiG n.F.) auch auf Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu erstrecken, zumal Disziplinarsachen gegen Staatsanwälte weiterhin in die Zuständigkeit der Richterdienstgerichte fallen (§ 72 Abs. 2 HmbRiG).

2) Auch mit der beabsichtigten Einführung der Zulassungsberufung (§ 58 HmbDG n.F.) wird das Rechtsschutzsystem im Disziplinarrecht dem allgemeinen verwaltungsprozessrechtlichen System angeglichen. Die Zulassungsberufung schränkt den Rechtsschutz im Instanzenzug tatsächlich deutlich ein, eine gewisse verfahrensbeschleunigende Wirkung wird man ihr daher nicht absprechen können.

3) Soweit für die schweren Disziplinarmaßnahmen kein Widerspruchsverfahren durchgeführt werden soll (§ 36 Abs. 1 S. 5 HmbDG n.F.), bleibt der Rechtsschutz gegenüber dem gesetzlichen Regelfall zurück. Aus verwaltungsgerichtlicher Perspektive dürfte dies aber nicht zu Problemen führen. Um die fachliche Qualität der Disziplinarverfügungen sicherzustellen, sollte aber auf eine adäquate personelle Ausstattung der Behörden geachtet werden.

Aus der Rechtsschutzperspektive betrachtet ist festzustellen, dass insoweit eine Verschlechterung eintreten wird, weil mangels Widerspruchsverfahren und aufgrund der Einführung der Zulassungsberufung zunächst nur durch das Verwaltungsgericht eine unbeschränkte Rechtskontrolle erfolgt. Dies ist angesichts der Schwere der Maßnahmen, gegen die eine Beamtin/ein Beamter ggf. Rechtsschutz sucht, nicht unbedenklich.

4) Ausgestaltung der schweren Disziplinarmaßnahmen als gebundene Entscheidungen:

Während alle Disziplinarmaßnahmen bisher als Ermessensentscheidungen ausgestaltet waren - auch die vom Verwaltungsgericht ausgesprochenen schweren Disziplinarmaßnahmen - soll die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis und die Aberkennung des Ruhegehalts nunmehr als gebundene Entscheidung erfolgen (§ 11 Abs. 2 u. 3 HmbDG n.F.). Die somit eröffnete gerichtliche Vollkontrolle ist angesichts der Schwere der Maßnahmen sachgerecht (vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 14.1.2020, 2 BvR 2055/16, juris Rn. 76).

Im Übrigen sollen die Disziplinarmaßnahmen weiterhin im (Auswahl- und Bemessungs-) Ermessen stehen (§ 11 Abs. 1 Satz 1 HmbDG n.F.), wogegen angesichts des gesetzlichen Rahmens (vgl. insbes. die neu vorgesehene Konkretisierung der Bemessungskriterien entsprechend dem § 13 Abs. 2 BDG in § 11 Abs. 2 HmbDG n.F.) und der vorgegebenen Ermessenskriterien in § 11 Abs. 1 HmbDG nichts einzuwenden ist.

5) Eine Verschärfung wird das Disziplinarrecht erfahren, soweit vorgesehen ist, dass die vorläufige Dienstenthebung gemäß § 37 Abs. 3 HmbDG n.F. nicht mehr im Ermessen, sondern zwingend in den Fällen erfolgt, in denen die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis (bzw. die Entlassung bei Probebeamten/innen) ausgesprochen oder die Beamtin oder der Beamte in einem wegen desselben Sachverhalts eingeleiteten Strafverfahrens gerichtlich zu einer Strafe verurteilt wird, die im Falle des Eintritts der Rechtskraft den Verlust der Rechte als Beamtin oder Beamter zur Folge haben wird (§ 24 BeamStG).

In diesen Fällen und bei Aberkennung des Ruhegehalts soll zudem die teilweise Einbehaltung der Bezüge - gestaffelt - gemäß § 38 Abs. 4 HmbDG n.F. zwingend sein. Dies ist zwar ein schwerwiegender Eingriff für die Betroffenen, der noch vor Bestandskraft der Entscheidung über die Disziplinarmaßnahme erfolgt. Da diese Rechtsfolge aber nur bei schweren Dienstvergehen in Betracht kommt, erscheint diese Ausgestaltung vertretbar und ist aus verwaltungsgerichtlicher Perspektive nicht zu beanstanden. Die Erwartung, dass hierdurch prozessverschleppenden Verhaltensweisen entgegengewirkt werden kann, ist nachvollziehbar. Konsequenz ist aber, dass eine zügige Gerichtsentscheidung gewährleistet sein muss, was eine entsprechende personelle Ausstattung der Disziplinarkammern bedingt, so dass diese Verfahren ihrer Dringlichkeit entsprechend vorrangig bearbeitet werden können.

6) Heilungsmöglichkeiten:

Die Möglichkeit zur Heilung von Verfahrensfehlern gemäß § 22 HmbDG i.V.m. §§ 45, 46 HmbVwVfG bleibt bestehen. Die darüber hinaus bisher vorgesehene Möglichkeit, bei Disziplinarklagen wesentliche Mängel gemäß § 52 Abs. 3 HmbDG zu heilen sowie solche (wesentlichen) Mängel, die nicht innerhalb von zwei Monaten nach Klagezustellung gerügt werden, nach § 52 Abs. 2 u. 1 HmbDG zu präkludieren, soll mit dem Wegfall der Disziplinarklage entfallen (§ 52 HmbDG n.F.). Stattdessen soll in § 56 Abs. 4 Satz 2 HmbDG n.F. das Gericht ermächtigt werden, nach eigenem Ermessen, eine rechtswidrige Disziplinarverfügung zu heilen, indem diese unter Anwendung der Vorschriften über die Bemessung der Disziplinarmaßnahme aufrechterhalten oder zu Gunsten der Klägerin bzw. des Klägers nach Art oder Höhe geändert wird.

Damit dürften vor allem Bemessungsfehler geheilt werden können, wenn sich im Gerichtsverfahren die Disziplinarmaßnahme als zu schwer erweist, eine mildere Disziplinarmaßnahme oder ein geringeres Maß (z.B. bei der Bemessung einer Geldbuße) hingegen rechtmäßig, insbesondere verhältnismäßig wäre. Hierin ist ein Bruch mit dem Kassationsprinzip bei der Anfechtungsklage (§ 113 Abs. 1 VwGO) zu sehen. Das Verwaltungsgericht soll daher eine ausdrückliche Ermächtigung zur Sachentscheidung erhalten. Im Interesse der Prozessökonomie erscheint die Regelung dennoch als sachgerecht, zumal eine Verböserung ausdrücklich ausgeschlossen ist.

7) Die weiteren vorgesehenen Änderungen sind hilfreich bei der Gesetzesanwendung; dies gilt insbesondere für die Konkretisierung der Regelungen zur Maßnahmenbemessung (§ 11 Abs. 2 HmbDG n.F.) und die Definition der „Unwürdigkeit“ (§ 72 Abs. 1 Satz 3 HmbDG n.F.). Folgende Ergänzungen bzw. geänderte Formulierungen werden noch zur Vermeidung von Unklarheiten bei der Anwendung prozessrechtlicher Vorschriften angeregt:

- Zu Artikel 1 Nr. 28.4 (§ 48 HmbDB n.F.), Nr. 40.1 (§ 63 HmbDG n.F.) und Nr. 42 (§ 65 HmbDG n.F.):

Der Entwurf enthält an mehreren Stellen Regelungen, die § 55d VwGO für entsprechend anwendbar erklären. Die damit - nach der Entwurfsbegründung - bezweckte Klarstellung ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, greift aber in der Umsetzung zu kurz. § 55d VwGO ist Bestandteil eines Gesamtgefüges von Vorschriften zur elektronischen Kommunikation zwischen den Verfahrensbeteiligten und dem Gericht sowie zur elektronischen Aktenführung und zum Umgang mit Medienbrüchen (§§ 55a ff. VwGO). Ein isoliertes Herausgreifen der

Regelung zur elektronischen Einreichungspflicht (§ 55d VwGO) wirft die Frage auf, ob die übrigen Vorschriften nicht entsprechend gelten (sollen). Dies betrifft insbesondere die Zulässigkeit der elektronischen Einreichung und die hierfür geltenden - auch technischen - Rahmenbedingungen (§ 55a VwGO i.V.m. verschiedenen Verordnungen). Darüber hinaus enthalten die §§ 55a ff. VwGO verschiedene Hinweispflichten des Gerichts. Schließlich bestimmt § 55a Abs. 5 Satz 3 VwGO, dass die Vorschriften - allerdings nur die der VwGO - über die Beifügung von Abschriften für die übrigen Beteiligten keine Anwendung finden, während § 48 Abs. 3 HmbDG n.F. (= Abs. 4 a.F.) weiterhin uneingeschränkt vorsieht, dass der Klage und allen Schriftsätzen Abschriften für die übrigen Beteiligten beifügt werden sollen. Vorzugswürdig erscheint deshalb ein genereller, „vor die Klammer“ gezogener Verweis auf die §§ 55a ff. VwGO, sofern man diesen nicht - aus überzeugenden systematischen Gründen - bereits ohnehin in § 22 HmbDG enthalten sieht.

- Zu Artikel 1 Nr. 36 (§ 58 HmbDG n.F.):

Um den gewollten vollständigen Gleichklang mit dem System der Zulassungsberufung der Verwaltungsgerichtsordnung sicherzustellen, sollte § 58 Satz 2 HmbDG n.F. als allgemeiner Verweis auf §§ 124 Abs. 2, 124a VwGO formuliert werden. In seiner jetzigen, dem bisherigen § 58 Abs. 2 Satz 2 HmbDG entsprechenden Formulierung, wonach (lediglich) „für die Form und Frist“ des Antrags auf Zulassung der Berufung die §§ 124 und 124a VwGO gelten, klammert Satz 2 insbesondere das weitere Erfordernis eines Zulassungsantrags, die Gründe für eine Zulassung der Berufung darzulegen (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO), aus. In ähnlicher Weise erscheint zumindest unklar, ob auch die Regelung, dass der Zulassungsantrag bei dem Verwaltungsgericht zu stellen ist (§ 124a Abs. 4 Satz 2 VwGO), umfasst ist. Vor dem Hintergrund, dass § 58 Satz 1 HmbDG n.F. inhaltlich § 124 Abs. 1 VwGO entspricht, erscheint eine Formulierung von Satz 2 dahingehend, dass die §§ 124 Abs. 2, 124a VwGO entsprechend gelten, vorzugswürdig.

Mit freundlichen Grüßen

Vereinigung Hamburgischer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen

- Der Vorstand -