



POSTANSCHRIFT Bundesministerium des Innern, 11014 Berlin

Oberste Bundesbehörden

nachrichtlich:

Spitzenorganisationen der Gewerkschaften

HAUSANSCHRIFT Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin

POSTANSCHRIFT 11014 Berlin

TEL +49 (0)30 18 681-4364

FAX +49 (0)30 18 681-54364

BEARBEITET VON RD Löbbert

E-MAIL D2@bmi.bund.de

INTERNET www.bmi.bund.de

DATUM Berlin, 21. Oktober 2011

AZ D 2 - 214 116/1

BETREFF

Disziplinarrecht

HIER

Rundschreiben zur Einleitung von Disziplinarverfahren
gem. § 17 Bundesdisziplinalgesetz (BDG)

Die nachstehenden Hinweise zur Einleitung von Disziplinarverfahren übersende ich mit der Bitte um Kenntnisnahme und Beachtung.

Hinweise zur Pflicht zur Einleitung von Disziplinarverfahren gemäß § 17 Bundesdisziplinalgesetz (BDG)

Bei der Frage, wann ein Disziplinarverfahren einzuleiten ist, treten in der Praxis immer wieder Schwierigkeiten und Fragen auf. Grundsätzlich gilt, dass jeder Dienstvorgesetzte selbst zu prüfen hat, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, die ihn zur Einleitung eines Disziplinarverfahrens verpflichten. Dabei muss jeder Einzelfall auf Grund der jeweiligen Gesamtumstände gesondert beurteilt werden. Insoweit sind generalisierende Betrachtungen nicht möglich. Das Bundesministerium des Innern hält es aber für geboten, auf den durch das Legalitätsprinzip geprägten rechtlichen Rahmen hinzuweisen, den die Dienstvorgesetzten bei der Einleitung von Disziplinarverfahren zu beachten haben. Damit wird zugleich auch einer Anregung des



SEITE 2 VON 6 Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages entsprochen.

Legalitätsprinzip

Der zentrale Grundsatz für disziplinarrechtliches Einschreiten ist das Legalitätsprinzip. Wenn „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“ vorliegen, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen, besteht gemäß § 17 Abs. 1 BDG die Dienstpflicht, ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Einen Ermessensspielraum gibt es nicht. § 17 Abs. 1 BDG begründet insoweit eine Rechtspflicht, deren schuldhafte Verletzung ihrerseits ein Dienstvergehen darstellen würde. Es ist dem Dienstvorgesetzten verwehrt, etwa aus Zweckmäßigkeitsgründen von der Einleitung eines Disziplinarverfahrens abzusehen. Ebenso wenig kann der sich aus § 17 Abs. 1 BDG ergebende Verfolgungszwang durch Absprachen wirksam eingeschränkt werden (vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 08.04.1991, DH 6/90).

Das Legalitätsprinzip verlangt vom Dienstvorgesetzten, das Disziplinarverfahren bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen ohne Ansehen der Person einzuleiten. Es verbietet, dass Dienstvergehen „unter den Teppich gekehrt“ werden.

Die Einleitungspflicht gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 BDG dient dabei auch dem Schutz des betroffenen Beamten oder der betroffenen Beamtin. Sie soll sicherstellen, dass die erforderlichen Ermittlungen so früh wie möglich im Rahmen des gesetzlich geordneten Disziplinarverfahrens mit seinen rechtsstaatlichen Sicherungen zugunsten der Betroffenen geführt werden und diese die ihnen zustehenden Rechte, u. a. das Recht auf Beweisteilhabe gemäß § 24 Abs. 4 BDG, wahrnehmen können. Sobald sich Vermutungen zu dem Verdacht konkretisiert haben, dass ein bestimmter Beamter oder eine bestimmte Beamtin ein Dienstvergehen begangen haben könnte, gebietet § 17 Abs. 1 Satz 1 BDG die Verfahrenseinleitung. Der Sachverhalt soll nicht außerhalb eines behördlichen Disziplinarverfahrens ohne Kenntnis der Betroffenen ermittelt werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 6. August 2009, 2 B 45/09). Auch nach Einleitung eines Disziplinarverfahrens gilt für die Betroffenen weiterhin die Unschuldsvermutung.

Zudem würde eine erhebliche Verzögerung der Verfahrenseinleitung sich unter Umständen mildernd auf die Bemessung der erforderlichen Disziplinarmaßnahme aus-



wirken. Das gilt vor allem dann, wenn der oder die Betroffene das beanstandete dienstliche Verhalten bei rechtzeitiger Pflichtenmahnung durch den Dienstvorgesetzten oder die Dienstvorgesetzte, etwa durch die Verfahrenseinleitung mit dem Ziel des Erlasses einer Disziplinarverfügung, voraussichtlich geändert oder unterlassen hätte (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18. November 2008, 2 B 63.08, RN 31).

Anforderungen

Für den Verdacht eines Dienstvergehens müssen „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“ vorliegen. Es müssen also konkrete und in gewissem Umfang verdichtete Umstände als Tatsachenbasis für den Verdacht vorliegen; bloße Gerüchte oder Mutmaßungen reichen nicht aus. Es ist keine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür erforderlich, dass der Verdacht eines Dienstvergehens sich tatsächlich bestätigen wird. Erforderlich, aber auch ausreichend ist es, wenn die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass ein bestimmter Beamter oder eine bestimmte Beamtin schuldhaft die Dienstpflichten in disziplinarrechtlich relevanter Weise verletzt hat (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18. November 2008, 2 B 63.08, RN 10). Soweit Berichte oder Bemerkungen öffentlicher Stellen, z. B. des Bundesrechnungshofs, konkrete Hinweise auf pflichtwidriges Verhalten von Beamtinnen und Beamten enthalten, sind diese zwingend und mit dem gebotenen Maß an Ernsthaftigkeit zu beachten. Zwar entbinden solche Hinweise den Dienstvorgesetzten nicht von seiner gesetzlichen Pflicht, im jeweiligen Einzelfall zu prüfen, ob ein hinreichender Verdacht für die Einleitung eines förmlichen Verfahrens nach dem BDG gegeben ist. Bei substantiierten Hinweisen öffentlicher Stellen (z. B. des Bundesrechnungshofs oder des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages) auf pflichtwidriges Verhalten einzelner Beamter oder Beamtinnen wird aber in der Regel der Verdacht eines Dienstvergehens so hinreichend konkretisiert sein, dass dem im Rahmen eines Disziplinarverfahrens (unter Beachtung der im Disziplinarverfahren geltenden Schutzrechte für den Betroffenen) nachzugehen ist. Bei der Einleitung eines Disziplinarverfahrens können Zweifel an der Richtigkeit des Verdachts durchaus noch überwiegen; denn das Disziplinarverfahren bezweckt gerade die Prüfung, ob der Verdacht tatsächlich zutrifft.

Die Dienstpflichtverletzung, derer der Beamte oder die Beamtin verdächtig ist, muss von einer gewissen Erheblichkeit sein. Bloße Bagatellverfehlungen reichen insoweit nicht aus.



Zulässigkeit von Verwaltungsermittlungen vor Einleitung eines Disziplinarverfahrens

Informelle Verwaltungsermittlungen vor Einleitung eines Disziplinarverfahrens sind nicht generell unzulässig. Solche Maßnahmen können insbesondere dann nötig sein, wenn im Einzelfall zunächst geklärt werden muss, ob tatsächlich ein hinreichendes Maß an Konkretisierung des Verdachts auf Vorliegen eines Dienstvergehens besteht (vgl. dazu die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 14/4659, S. 39). Weiter kann die Durchführung solcher Ermittlungen im Vorfeld der förmlichen Einleitung eines Disziplinarverfahrens z. B. geboten sein, wenn zwar konkrete Verdachtsmomente für ein Dienstvergehen vorliegen, diese sich aber noch nicht hinreichend in Bezug auf einzelne Beamtinnen und Beamte konkretisieren lassen.

Bei der Durchführung von Verwaltungsermittlungen muss aber stets die in § 17 Abs. 1 Satz 1 BDG bestimmte Grenze beachtet werden, die ggf. zum disziplinarrechtlichen Einschreiten zwingt. Sobald sich im Rahmen der Durchführung von Verwaltungsermittlungen Tatsachen ergeben, die den zureichenden Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen, müssen die Verwaltungsermittlungen beendet werden. Die förmliche Einleitung eines Disziplinarverfahrens nach § 17 Abs. 1 Satz 1 BDG ist dann unumgänglich. Die weiteren Ermittlungen haben im Rahmen des Disziplinarverfahrens (§§ 20 ff. BDG) zu erfolgen. So werden auch die Schutzrechte der betroffenen Beamtinnen und Beamten (Eröffnung des Vorwurfs, Belehrung über das Aussageverweigerungsrecht, Möglichkeit der Hinzuziehung von Bevollmächtigten, Akteneinsichtsrecht, Recht zur Teilnahme an Zeugenbefragungen) gewahrt.

Verantwortung des unmittelbaren Dienstvorgesetzten

§ 17 Abs. 1 Satz 1 BDG weist dem zuständigen Dienstvorgesetzten eine besondere Verantwortung zu. Für ihn besteht die Dienstpflicht, bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Er muss tätig werden, sobald er erstmals Kenntnis von dem Verdacht einer disziplinarrechtlich relevanten Verfehlung erhält (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18.11.2008, RN 10, 15). Eine schuldhafte Verletzung dieser Dienstpflicht wäre ihrerseits disziplinarrechtlich relevant.



Dienstvorgesetzter ist gemäß § 3 Abs. 2 BBG derjenige, der für beamtenrechtliche Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten der ihm nachgeordneten Beamtinnen und Beamten zuständig ist. Wer dies ist, ergibt sich im Einzelnen aus der behördlichen Aufbauorganisation. Im Regelfall ist der Behördenleiter oder die Behördenleiterin Dienstvorgesetzter oder Dienstvorgesetzte.

Zuständigkeiten der höheren Dienstvorgesetzten und der obersten Dienstbehörde

Neben der besonders hervorgehobenen Verantwortung des unmittelbaren Dienstvorgesetzten konstituiert § 17 Abs. 1 Satz 2 BDG auch für die höheren Dienstvorgesetzten und die oberste Dienstbehörde eine besondere Verpflichtung. Sie stellen im Rahmen ihrer Aufsicht sicher, dass die unmittelbaren Dienstvorgesetzten ihrer Pflicht nach § 17 Abs. 1 Satz 1 BDG nachkommen. Außerdem können sie jederzeit ohne weiteres - ohne strenge Bindung an die allgemeinen Voraussetzung des Selbsteintrittsrechts - ein Disziplinarverfahren an sich ziehen. Die Wahrnehmung dieses Rechts kann vor allem im Hinblick auf die notwendige Einheitlichkeit und Gleichbehandlung bei der Ausübung der Disziplinarbefugnisse angezeigt sein (vgl. BT-Drs. 14/4659, S. 39).

Individualprinzip

Disziplinarverfahren können stets nur gegen den einzelnen Beamten oder die einzelne Beamtin eingeleitet werden. Die Durchführung eines kollektiven Disziplinarverfahrens gegen mehrere Betroffene, die in den gleichen disziplinarrechtlich relevanten Sachverhalt verwickelt sind, ist nicht zulässig. Selbst wenn sich gegen mehrere Beamtinnen und Beamte wegen eines gemeinsam begangenen Dienstvergehens identische Vorwürfe ergeben, müssen diese in separat einzuleitenden und separat durchzuführenden Disziplinarverfahren aufgeklärt werden.

Die Einleitung eines Disziplinarverfahrens setzt stets voraus, dass ein konkreter Beamter oder eine konkrete Beamtin in Verdacht steht. Die Einleitung eines Disziplinarverfahrens „gegen Unbekannt“ ist nicht möglich.



Durchbrechung des Legalitätsprinzips

Das Legalitätsprinzip wird in § 17 Abs. 2 BDG für die Fälle durchbrochen, in denen von vornherein zu erwarten ist, dass wegen eines Maßnahmeverbots nach § 14 BDG (vorangegangenes Straf- oder Bußgeldverfahren) oder § 15 BDG (Zeitablauf) eine Disziplinarmaßnahme nicht ausgesprochen werden darf. Dies erfordert zunächst eine hypothetische Einschätzung der in Betracht kommenden Disziplinarmaßnahmen (vgl. BT-Drs. 16/2253, S. 13). Die Regelung bezweckt, dass aus Effizienzgründen von der Durchführung eines Disziplinarverfahrens abzusehen ist, wenn von vornherein mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, dass der Ausspruch einer Disziplinarmaßnahme wegen der in §§ 14, 15 BDG geregelten Maßnahmeverbote nicht in Betracht kommen wird.

Im Auftrag
gez. Nieter