

2. Verfahrensgrundsätze

2.1 Dienstvergehen

§ 77 BBG definiert den Rechtsbegriff des Dienstvergehens (vgl. oben 1.4.3). Ein Dienstvergehen besteht in der *schuldhaften Verletzung* – einzelner oder mehrerer – *Dienstpflichten* eines Beamten.¹

Das Dienstvergehen ist das Kernstück des Disziplinarverfahrens. Ohne sich wenigstens mit dem Verdacht eines Dienstvergehens zu tragen, darf der Dienstvorgesetzte kein Disziplinarverfahren einleiten (§ 17 Abs. 1 Satz 1 BDG; vgl. unten 3.1.1). Ebensowenig kann ohne einen solchen Verdacht der Antrag eines Beamten Erfolg haben, die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen sich selbst zu beantragen, um sich von dem Verdacht eines Dienstvergehens zu entlasten (§ 18 Abs. 1, 2 Satz 1 BDG; vgl. unten 3.1.2).

2.1.1 Tatbestand des Dienstvergehens

§ 34 Satz 3 BeamtStG bzw. § 61 Abs. 1 BBG fordern vom Beamten, dass sein Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes der Achtung und dem Vertrauen gerecht wird, die sein Beruf erfordert. Diese sog. *Wohlverhaltensklausel* wird von § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG konkretisiert. Danach ist zwischen *innerdienstlichen* und *außerdienstlichen* Dienstvergehen zu unterscheiden.

Tatbestandsmäßig beschränken sich innerdienstliche Dienstvergehen regelmäßig auf eine Verletzung der einem Beamten obliegenden Pflichten (vgl. zum Pflichtenkatalog oben 1.4.3).

Ein *außerdienstliches* Dienstvergehen liegt (nur dann) vor, wenn ein schuldhaftes Fehlverhalten nach den Umständen des Einzelfalles in besonderem Maße geeignet ist, Achtung und Vertrauen in Bezug auf das konkrete Amt des Beamten oder das Ansehen des Beamtentums generell bedeutsam zu beeinträchtigen (§ 77 Abs. 1 Satz 2 BBG). Verletzt z. B. ein Beamter auf einer Dienstfahrt infolge eines Rotlichtverstoßes fahrlässig einen anderen Verkehrsteilnehmer, liegt der Verdacht eines (innerdienstlichen) Dienstvergehens ohne Weiteres vor. Spielt sich die gleiche Situation ab, während der Beamte in seiner Freizeit mit seinem Privatfahrzeug unterwegs ist, ist der Verdacht eines (außerdienstlichen) Dienstvergehens zunächst nicht zwingend gegeben. Ein fahrlässiger Verkehrsverstoß kann jedem einmal widerfahren, ein Beamter ist bei der Teilnahme am Straßenverkehr außerhalb des Dienstes grundsätzlich nicht anders zu behandeln als andere Verkehrsteil-

¹ Zum persönlichen Geltungsbereich des BDG vgl. oben 1.5.1.

2. Verfahrensgrundsätze

nehmer. Um in diesem Fall ein außerdienstliches Dienstvergehen anzunehmen, müssen zusätzlich die *Voraussetzungen des § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG* zu bejahen sein:

- *Umsände des Einzelfalles;*
- *Eignung des Verstoßes, Achtung und Vertrauen in bedeutsamer Weise zu beeinträchtigen;*
- *Auswirkung auf das konkrete Amt oder das Ansehen des Beamtenums.*

Ein Dienstvergehen im Sinne von § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG liegt in aller Regel vor, wenn ein Beamter wegen einer vorsätzlich begangenen außerdienstlichen Straftat verurteilt wird, für die das Strafgesetzbuch zumindest eine mittelschwere Strafandrohung vorsieht.²

Entgegen einer weit verbreiteten Anschauung ist der *Beamte keineswegs „immer im Dienst“*. Vielmehr ist er einerseits Träger individueller Grundrechte, die ihm anerkanntermaßen eine geschützte Privatsphäre zugestehen. Andererseits bleibt auch außerhalb des Dienstes sein Status als Beamter erhalten, was zur Folge hat, dass die Eigenschaft des Beamten als Grundrechtsträger von seinen Amtspflichten gleichsam „überlagert“ wird.³ Erforderlichenfalls hat der Beamte nach pflichtgemäßem *Ermessen* zu entscheiden, ob er sich in einer Ausnahmesituation, mit der er außerhalb des Dienstes konfrontiert wird, spontan *in den Dienst versetzt*. Dieser Akt muss nach außen – ausdrücklich oder wenigstens durch schlüssiges Verhalten – erkennbar werden.⁴

Die *Abgrenzung* zwischen inner- und außerdienstlichem Verhalten kann im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten. Außerdienstliche Pflichtverletzungen (§ 77 Abs. 1 Satz 2 BBG) unterscheiden sich von innerdienstlichen (§ 77 Abs. 1 Satz 1 BBG) durch ihre funktionale Beziehung zum Dienst, nicht durch Ort oder Zeit der Begehung.⁵

Die Pflichtwidrigkeit kann durch *besondere Umsände* ausgeschlossen sein, etwa wenn dem Beamten *Rechtfertigungsgründe* für sein Verhalten zur Seite

2 BVerwG, NVwZ 2011, 299, und OVG Nordrhein-Westfalen, DVBl. 2019, 1011, für den außerdienstlichen Besitz kinderpornographischer Schriften, ebenso BVerwG, NVwZ 2016, 772.

3 Z.B. kann auch der Beamte das Grundrecht der freien Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG) für sich in Anspruch nehmen. Er unterliegt aber in der Ausübung dieses Grundrechts verfassungsrechtlich bedenkenlos der politischen Treuepflicht und der Mäßigungspflicht nach § 60 BBG, vgl. Maunz/Dürig, Art. 5 RdNrn. 105 ff.

4 Einhellige Ansicht der Rechtsprechung, vgl. z.B. OLG Hamm, NPA 515 StPO § 163b Bl. 2; detailliert: Ebert/Seel/Joel, Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei, Kommentar, 8. Aufl. 2019, § 1 RdNr. 7 m.w.N.; Ebert/Tiller, Ist der Polizeibeamte „immer im Dienst“, Die Polizei 2004, 40 ff.

5 Vgl. BVerwG, ZBR 1989, 303: Die Verletzung der politischen Treuepflicht trifft die Grundlage des Beamtenverhältnisses und ist deshalb keine außerdienstliche Pflichtverletzung.

stehen. Wenngleich solche Gründe nicht die gleiche Bedeutung wie im Strafrecht haben, schließt ein gerechtfertigtes Handeln dennoch die Pflichtwidrigkeit des Tuns aus.⁶ Es wäre widersprüchlich, wenn die Rechtsordnung ein bestimmtes Verhalten einerseits für rechtmäßig erklärt, auf der anderen Seite aber einem Beamten gleichzeitig pflichtwidriges Verhalten anlastet.

Als Rechtfertigungsgründe kommen in erster Linie die anerkannten gesetzlichen Fälle der *Notwehr* bzw. Nothilfe (§ 227 BGB, § 32 StGB, § 15 OWiG), des *Notstands* (§§ 228, 904 BGB, § 34 StGB, § 15 OWiG), der erlaubten *Selbsthilfe* (§§ 228, 858 ff. BGB) und der *vorläufigen Festnahme* (§ 127 Abs. 1 StPO) in Betracht. Darüber hinaus dürfte das Institut der *Wahrnehmung berechtigter Interessen* (§ 193 StGB) anzuwenden sein.⁷ So weit Beamte in Rechte Dritter eingreifen, sind sie persönlich dafür verantwortlich, dass ihr Vorgehen von der Rechtsordnung gedeckt ist, insbesondere dass die Voraussetzungen der einschlägigen gesetzlichen *Befugnisnormen* vorliegen, nicht gegen höherrangiges Recht verstößen, *Ermessen pflichtgemäß* ausgeübt und bei Ermessensausübung der *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* gewahrt wird (vgl. § 63 Abs. 1 BBG). Um im Zweifelsfall von dieser persönlichen Verantwortung frei zu werden, trifft den Beamten gegebenenfalls die Pflicht, bei seinen Vorgesetzten zu *remonstrieren* (§ 63 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbs. BBG).

2.1.2 Verschulden

Ein Dienstvergehen liegt – abgesehen von der tatbestandsmäßigen Verletzung von Dienstpflichten – nur vor, wenn der Beamte schuldhaft gehandelt hat. Unter *Schuld* ist subjektive Vorwerfbarkeit zu verstehen.

Dies bedeutet zum einen, dass der Beamte bei der tatbestandsmäßigen Verletzung seiner Dienstpflichten *schuldfähig* gewesen sein muss. Es dürfen keine *Schuldausschließungsgründe* vorliegen. Insoweit kann an das Strafrecht angeknüpft werden. Die Schuld ist danach ausgeschlossen in den Fällen des *entschuldigenden Notstands* (§ 35 StGB), des *Notwehrexzesses* (§ 33 StGB), der *Schuldunfähigkeit* (§ 20 StGB) und des entschuldigenden *Verbotsirrtums* (§ 17 StGB).⁸

Vorwerfbar sind sowohl *vorsätzliches* als auch *fahrlässiges* Handeln (§ 276 BGB).

Vorsatz ist nach allgemeiner Rechtsansicht das Wissen und Wollen um die Verletzung einer Dienstpflicht.

6 Vgl. Gansen, § 2 RdNr. 45 ff.

7 Str., vgl. Gansen, § 2 RdNr. 48.

8 Zu diesem Problemkreis vgl. Gansen, § 2 RdNr. 49 ff.

Fahrlässig handelt ein Beamter, wenn er die für die Wahrnehmung seines Amtes erforderliche Sorgfalt außer Acht lässt. Im Unterschied zum Vorsatz werden Dienstpflchten nicht bewusst, aber leichtfertig verletzt. Der Grad der Fahrlässigkeit ist für die Feststellung eines Dienstvergehens nicht maßgeblich.⁹

2.1.3 Bewusstsein der Pflichtwidrigkeit

Abgesehen von der Schuld, die den Beamten an der Verletzung einer Dienstpflcht trifft, erfordert der Begriff des Dienstvergehens ferner, dass sich der Beamte der Pflichtwidrigkeit seines Handelns im Tatzeitpunkt bewusst ist. Das *Bewusstsein, gegen Dienstpflchten zu verstößen*, muss vorhanden sein. Dieses Bewusstsein entfällt nur, wenn der Beamte seinen Pflichtenkreis unverschuldet nicht kennt oder wenn er einem unverschuldeten Irrtum über den Inhalt und den Umfang seiner Pflichten unterlegen ist. Derartige Fälle dürften selten sein, da vom Beamten selbstverständlich erwartet wird, dass er sich in Zweifelsfällen über seine Pflichten erkundigt. Mit der Behauptung, einschlägige Vorschriften nicht gekannt zu haben oder die erforderliche Vorbildung und Erfahrung für sein Amt nicht zu besitzen, kann sich ein Beamter gewöhnlich nicht entlasten.¹⁰

2.1.4 Einheit des Dienstvergehens

Aus der Legaldefinition des § 77 Abs. 1 Satz 1 BBG (vgl. oben 1.4.3) folgt, dass schuldhafte Pflichtverletzungen eines Beamten unabhängig von ihrer Anzahl ein Dienstvergehen darstellen. Der Grundsatz von der Einheit des Dienstvergehens besagt, dass über alle zur Zeit der Verhängung einer Disziplinarmaßnahme begangenen und noch nicht geahndeten – einschließlich etwaiger (einzelner oder mehrerer) außerdienstlicher – Pflichtverletzungen *gleichzeitig* und *einheitlich* entschieden wird.¹¹ Alle bekannten Pflichtverstöße werden in *einem einzigen Disziplinarverfahren* verfolgt.

In die Bemessung der Disziplinarmaßnahme (vgl. unten 5.9) werden sämtliche Pflichtverletzungen mit einbezogen. Es ist unzulässig, für jede einzelne Verfehlung gesondert eine Disziplinarmaßnahme festzusetzen. Eine „Ge-

⁹ Anders beim vermögensrechtlichen Rückgriff (Regress), der nur in Betracht kommt, wenn der Beamte seinem Dienstherrn einen Schaden durch eine vorsätzliche oder *groß* fahrlässige Pflichtverletzung zugefügt hat. Zum Einzelfall einer fahrlässigen Dienstpflchtverletzung, die die Schwelle disziplinarrechtlicher Relevanz im Sinne von § 77 Abs. 1 Satz 1 BBG noch nicht überschreitet vgl. BVerwG, NVwZ-RR 2006, 576.

¹⁰ Vgl. Gansen, § 2 RdNr. 49 ff. Zur Entfernung eines Beamten, obwohl er nicht pflichtwidrig gehandelt hat, vgl. BVerwG, ZBR 2007, 94.

¹¹ BVerwGE 33, 162; vgl. auch BVerwG, NVwZ-RR 2009, 815.

samtstrafenbildung“, wie etwa im Strafrecht¹², findet nicht statt. Auch hat die Einheit des Dienstvergehens nichts mit der Figur der früher im Strafrecht gebräuchlichen *fortgesetzten Handlung* zu tun.¹³

§ 19 BDG sieht die *Ausdehnung* eines bereits eingeleiteten Disziplinarverfahrens vor, wenn nach dessen Einleitung neue Handlungen bekannt werden, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen. Der Grundsatz der Einheit des Dienstvergehens schließt es deshalb – aber auch bereits begrifflich – aus, dass mehrere Disziplinarverfahren parallel nebeneinander laufen. Es ist beispielsweise grundsätzlich ausgeschlossen, dass die Disziplinarkammer des Verwaltungsgesetzes – durch *Beschluss* oder *Urteil* – über eine Disziplinarklage entscheidet (§§ 59, 60 BDG), während der Dienstvorgesetzte ein weiteres behördliches Disziplinarverfahren führt (§§ 32 bis 35 BDG). Vielmehr sind neue Vorwürfe, die noch nicht Gegenstand einer anhängigen Disziplinarklage sind, durch Erhebung einer *Nachtragsdisziplinarklage* in das gerichtliche Disziplinarverfahren einzubeziehen (§ 53 Abs. 1 BDG).

Andererseits sieht das BDG an mehreren Stellen *Verfahrensbeschränkungen* vor, die im Interesse einer Konzentration und Beschleunigung des Verfahrens zu einer *Durchbrechung* des Grundsatzes der Einheit des Dienstvergehens führen können: So kann der *Dienstvorgesetzte* das Disziplinarverfahren bis zum Erlass einer Entscheidung nach den §§ 32 bis 34 BDG oder eines Widerspruchsbescheids nach § 42 BDG beschränken, indem solche *Handlungen ausgeschieden* werden, die für die Art und Höhe der zu erwartenden Disziplinarmaßnahme voraussichtlich nicht ins Gewicht fallen (§ 19 Abs. 2 Satz 1 BDG). Die Aufklärung auch nebensächlicher Pflichtverletzungen führt vor allem bei umfangreicheren Verfahren zu nicht unerheblichen Verzögerungen. Ihre Ausscheidung ist beispielsweise sachgerecht, wenn bereits einer von mehreren Vorwürfen voraussichtlich zur Entfernung aus dem Beamtenverhältnis führen wird oder wenn die Berücksichtigung eines weiteren Vorwurfs eine schärfere Disziplinarmaßnahme nicht zu rechtfertigen vermag. Unter bestimmten Voraussetzungen können ausgeschiedene Handlungen später wieder in das Disziplinarverfahren einbezogen werden (§ 19 Abs. 2 Sätze 3 und 4 BDG).

Das *Gericht* kann das Disziplinarverfahren beschränken, indem es solche *Handlungen ausscheidet*, die für die Art und Höhe der zu erwartenden Disziplinarmaßnahme nicht oder voraussichtlich nicht ins Gewicht fallen (§ 56 Satz 1 BDG). Wenn neue Vorwürfe nicht (mehr) Gegenstand eines disziplinargerichtlichen Verfahrens geworden sind, z.B. weil das Gericht sie nach

12 Vgl. §§ 52 bis 55 StGB.

13 Vgl. Gansen, § 2 RdNr. 40ff. Zur Ablösbarkeit von Teilhandlungen vgl. BGH, NJW 1990, 2896; NJW 1994, 1663 ff.

2. Verfahrensgrundsätze

§ 56 BDG nicht in das anhängige Verfahren einbezogen hat, ist der Dienstvorgesetzte nicht gehindert, die weiteren Vorwürfe in einem neuen Disziplinarverfahren zu verfolgen.

Unter der früheren Geltung der BDO konnten einzelne selbstständige Teile eines im Übrigen einheitlichen Dienstvergehens *Verfolgungshindernissen* unterliegen, z.B. verjährten. Das Problem der Verjährung und Ausscheidung einzelner Teilakte aus dem Disziplinarverfahren führte in der Praxis oftmals zu schwierigen Abgrenzungsfragen.¹⁴

Die Verjährungsregelung des § 4 BDO wurde bewusst in das BDG nicht übernommen.¹⁵ Deshalb stellt sich das angesprochene Problem bei dem neuen § 15 BDG (Disziplinarmaßnahmeverbot wegen Zeitablaufs, vgl. unten 5.11) nicht mehr.

2.1.5 Bagatellverfehlungen

Die Feststellung einer schulhaften Pflichtverletzung als Dienstvergehen hängt grundsätzlich nicht vom Gewicht des Fehlverhaltens ab. Allerdings wird man nur bei schulhaften *Pflichtverletzungen von einem Gewicht* von einem Dienstvergehen im Sinne des § 77 Abs. 1 Satz 1 BBG auszugehen haben. Nicht jedem Verstoß gegen *Ordnungsvorschriften*, nicht jeder *bloßen Unkorrektheit* wohnt ein disziplinarer Unrechtsgehalt inne. Die Anforderungen an das Verhalten im Dienst dürfen auch nicht überspannt werden.¹⁶

Drängt sich der Bagatellcharakter einer Verfehlung geradezu auf, wie z.B. bei einer bloßen *Vergesslichkeit*, wird man kaum von einem Dienstvergehen sprechen können. Dies ist insbesondere der Fall, wenn einem Fehlverhalten durch Maßnahmen des Direktionsrechts begegnet werden kann, wie z.B. durch Ermahnungen, Zurechtweisungen u. Ä.

Zur Zulässigkeit von Disziplinarmaßnahmen nach Straf- bzw. Bußgeldverfahren in solchen Fällen vgl. unten 5.10.

2.2 Legalitätsprinzip

§ 17 Abs. 1 Satz 1 BDG hält für die Einleitung des Disziplinarverfahrens am Legalitätsprinzip fest. Deutlicher als im früher sinngemäß gleichlautenden § 26 BDO¹⁷ wird die *Dienstpflcht des Dienstvorgesetzten* herausgestellt,

¹⁴ Zur Möglichkeit, Disziplinarmaßnahmen nach Straf- oder Bußgeldverfahren zu verhängen, vgl. § 14 BDG (unten 5.10).

¹⁵ Vgl. BVerwG, ZBR 1989, 245.

¹⁶ Vgl. Gansen, § 2 RdNr. 36.

¹⁷ Vgl. Gansen, § 17 RdNr. 2.

ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Eine schuldhafte Vernachlässigung dieser Pflicht bedeutet ihrerseits ein Dienstvergehen des Dienstvorgesetzten (§ 77 Abs. 1 Satz 1 BBG). § 17 Abs. 1 Satz 2 BDG verpflichtet den *höheren Dienstvorgesetzten* und die *oberste Dienstbehörde*, im Rahmen ihrer *Aufsicht* die Erfüllung dieser Pflicht sicherzustellen. Die Vorschrift räumt ihnen darüber hinaus die Möglichkeit ein, das Disziplinarverfahren nach pflichtgemäßem Ermessen¹⁸ jederzeit, d.h. in jedem Stadium des behördlichen Verfahrens an sich zu ziehen.

Das Legalitätsprinzip galt auch bisher im Disziplinarrecht. Es statuiert einen *Verfolgungzwang*, sofern zureichende Anhaltspunkte vorliegen, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen. Der Wortlaut des § 17 Abs. 1 Satz 1 BDG („zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“) stellt klar, dass der Verdacht eines Dienstvergehens hinreichend konkret sein muss. Bloße *Vermutungen* reichen nicht aus.

Um das Vorliegen eines solchen Verdachts entweder zu konkretisieren oder zu widerlegen, sind sog. „*Verwaltungsermittlungen*“ zulässig. Es handelt sich dabei um die Aufklärung des Sachverhalts auf einer Vorstufe, etwa um aufgekommene Gerüchte pflichtwidrigen Verhaltens zunächst einmal auf ihren Wahrheitsgehalt zu überprüfen. Bestätigt sich der Verdacht eines Dienstvergehens, ist ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Bestätigt sich ein solcher Verdacht nicht, besteht kein Verdacht für ein Dienstvergehen und mithin auch kein Grund, ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Problematisch kann der Umgang mit anonymen Vorwürfen sein. Der Dienstherr hat seine Beamten bei ihrer amtlichen Tätigkeit und in ihrer Stellung zu schützen (§ 78 Satz 2 BBG, § 45 Satz 2 BeamtStG).¹⁹ Auch sie können Verwaltungsermittlungen auslösen, wobei die Grenze des § 17 BDG zu beachten ist.²⁰

Das Gesetz sagt nichts darüber aus, auf welche Weise und in welcher Form die *zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte* vorliegen müssen. In Betracht kommen offizielle *Mitteilungen anderer Behörden*, z.B. der Staatsanwaltschaft oder der Aufsichtsbehörden, aber auch dritter Personen, etwa im Wege von *Dienstaufsichtsbeschwerden* oder durch *anonyme Anzeigen*.²¹ Hauptfall sind Mitteilungen der Staatsanwaltschaft bei Ermittlungen gegen einen Beamten. § 49 BeamtStG gestattet es Gerichten, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden in Strafverfahren gegen Beamte zur Sicherstellung der erforderlichen dienstrechtlichen Maßnahmen bestimmte

18 Vgl. § 40 VwVfG.

19 Vgl. BVerwG, NJW 2003, 3217; Gansen, § 17 RdNr. 3a.

20 Vgl. Herrmann/Soiné, S. 845 ff.

21 Vgl. hierzu näher Herrmann, S. 678 f.

2. Verfahrensgrundsätze

Informationen an den zuständigen Dienstvorgesetzten oder seinen Vertreter im Amt zu richten. Mit dieser Regelung korrespondiert Nr. 15 MiStra.²²

Schließlich kann sich ein Beamter auch selbst zu Fehlverhalten bekennen, etwa mittels einer *Selbstanzeige*²³, oder auch die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen sich selbst beantragen, um sich von dem Verdacht eines Dienstvergehens zu entlasten (§ 18 Abs. 1 BDG).

§ 17 BDG sieht in sprachlicher Abkehr vom früheren § 26 BDO nicht mehr die Einleitung von „Vorermittlungen“ vor. Vielmehr ist beim Verdacht eines Dienstvergehens stets ein (zunächst behördliches) Disziplinarverfahren einzuleiten, dem sich schlicht „Ermittlungen“ anschließen (vgl. im Einzelnen unten 3.3.2).

Bei der Bemessung von Disziplinarmaßnahmen gilt hingegen das *Opportunitätsprinzip* (vgl. unten 5.9).

2.3 Beschleunigungsgebot

Die Beschleunigung von Disziplinarverfahren ist ein wesentliches Anliegen des Disziplinarneuordnungsrechts. § 4 BDG bestimmt daher: „*Disziplinarverfahren sind beschleunigt durchzuführen.*“

Der Beschleunigungsgrundsatz hat *Verfassungsrang* (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem Rechtsstaatsprinzip). Er verlangt, dass der Dienstherr und die Verwaltungsgerichte *alle zumutbaren Maßnahmen* ergreifen, um mit der gebotenen *Schnelligkeit* eine behördliche oder gerichtliche *Entscheidung* über die dem Beamten vorgeworfenen Taten herbeizuführen²⁴, und entspricht außerdem dem in Art. 6 EMRK niedergelegten Recht auf ein faires Verfahren.²⁵

Dieses Anliegen ist berechtigt. Zum einen schwächt der Vorwurf, ein Dienstvergehen begangen zu haben, über dem betroffenen Beamten so lange, bis dieser Vorwurf entweder bestätigt oder widerlegt ist. Der Beamte wird eine solche Situation psychisch – vielfach auch physisch – als mehr oder weniger belastend empfinden. Sein soziales Umfeld, dem ein laufendes Disziplinarverfahren selten verborgen bleibt, kann ihm gegenüber ablehnend reagieren. Für die Dauer des Disziplinarverfahrens und bis zur end-

22 Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) vom 27. März 2019 (BAnz. AT 08.04.2019 B1 S. 37).

23 Vgl. Gansen, § 18 RdNr. 2.

24 Vgl. für das Strafverfahren BVerfG NJW 1992, 2472; BVerfGE 36, 264, 273 m.w.N.; BVerfG, NJW 2002, 207; Gansen, § 4 RdNr. 4, weist zutreffend darauf hin, dass für das Disziplinarverfahren nichts anderes gelten kann; vgl. OVG Hamburg, NStZ 2004, 518; BVerfGE 46, 17, 29 und BVerfG, NVwZ 2003, 1504.

25 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 1. Juni 2012 – 2 B 123.11.

gültigen Klärung der Vorwürfe wird der Beamte nicht selten von personalwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen – insbesondere auch von Beförderungen – ausgenommen (vgl. unten 5.4). Der vom Disziplinarrecht angestrebte *Erziehungszweck* wird schließlich umso wirksamer erreicht, je früher die disziplinare Sanktion auf das Dienstvergehen folgt. Der Beamte hat die Möglichkeit des Fristsetzungsverfahrens nach § 62 BDG (s. unten 4.2.4.1).²⁶

Aus diesen Gründen ist die rasche Durchführung und Beendigung eines Disziplinarverfahrens bereits ein Gebot der *Fürsorge* und des Schutzes des Dienstherrn für seine Beamten (§ 45 BeamStG, § 78 BBG). Insbesondere aber hat der Beamte einen Erfüllungsanspruch, dass ihn sein Dienstherr vor ungerechtfertigten Anschuldigungen in Schutz nimmt. Vorwürfe sind daher rasch zu klären. Das formelle Hauptgrundrecht des Art. 19 Abs. 4 GG gibt dem von einem Disziplinarverfahren betroffenen Beamten schließlich einen Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz durch unabhängige Verwaltungsgerichte.

Zum anderen belasten Disziplinarverfahren auch die mit ihnen befassten Behörden und Gerichte. Nur größere Verwaltungen mit entsprechenden Personalkörpern werden geeignete Beamte hauptamtlich mit der Durchführung von Disziplinarverfahren beauftragen können. Der Dienstvorgesetzte wird die erforderlichen Maßnahmen der *Sachauklärung* (§ 21 BDG) einschließlich der *Beweiserhebung* (§ 24 BDG) nur in seltenen Fällen selbst vornehmen. Gewöhnlich beauftragt er hiermit einen *Ermittlungsführer* (vgl. unten 3.3.2), der diesen Auftrag zusätzlich zu seinem Hauptamt zu erfüllen hat. § 4 BDG soll den Dienstvorgesetzten unter der Prämisse des gesetzlichen Beschleunigungsgebots auch dazu anhalten, auf die Belastung des Ermittlungsführers in seinem Hauptamt zugunsten einer zügigen Durchführung der Ermittlungen in geeigneter Weise Rücksicht zu nehmen, z.B. durch eine teilweise Entlastung von den übrigen Aufgaben.

Unter der Geltung der BDO wurde die oftmals *lange Dauer* der Vorermittlungen und ggf. einer sich anschließenden Untersuchung in einem förmlichen Disziplinarverfahren zu Recht als unbefriedigend empfunden. Bisweilen trat aufgrund der Zeitdauer der Ermittlungen und der Untersuchung Verfolgungsverjährung ein (§ 4 BDO). Zwar war es möglich, dem *Ermittlungsführer* Weisungen für die Durchführung der Vorermittlungen zu erteilen und auf diese Weise die Vorermittlungen zu beschleunigen. Auch waren *abgekürzte Vorermittlungen* oder sogar der gänzliche *Verzicht* auf Vorermittlungen in bestimmten Fällen zulässig, etwa wenn ohnehin die Einleitung eines förmlichen Disziplinarverfahrens zu erwarten war. Auf die Tä-

26 Vgl. Gansen, § 4 RdNr. 8a.

tigkeit des mit Befähigung zum Richteramt sowie mit richterlichen Befugnissen ausgestatteten *Untersuchungsführers* (§ 56 Abs. 2, 3 BDO) konnte jedoch nicht einmal im Wege der Dienstaufsicht nennenswerter beschleunigender Einfluss ausgeübt werden. Diese Einschränkungen führten zum Teil zu skurrilen Ergebnissen, die das Verfahren weiter verzögerten.²⁷ Die einzelnen Verfahrensstufen machten des Öfteren Zwischenentscheidungen der Einleitungsbehörde bzw. auch die Beteiligung des Bundesdisziplinaranwalts erforderlich. Disziplinarverfahren verschlangen bisweilen selbst dann ein enormes Maß an Zeit, wenn Ermittlungs- bzw. Untersuchungsführern verzögerliches Vorgehen nicht vorzuwerfen war.

Das BDG sieht selbst eine Reihe beschleunigender Momente vor, wie beispielsweise den ersatzlosen *Wegfall des förmlichen Disziplinarverfahrens*. Die §§ 19 und 56 BDG lassen eine Beschränkung des behördlichen bzw. gerichtlichen Disziplinarverfahrens auf schwerwiegende Vorwürfe zu. Der Beamte ist über die Einleitung des Disziplinarverfahrens *unverzüglich zu unterrichten* (§ 20 Abs. 1 Satz 1 BDG), § 20 Abs. 2 BDG führte erstmals *Äußerungsfristen* ein. Unter den Voraussetzungen des § 21 Abs. 2 BDG ist von *Ermittlungen* (zwingend) abzusehen. Ein *ausgesetztes Disziplinarverfahren* ist *unverzüglich fortzusetzen* (§ 22 Abs. 2 BDG). Im gerichtlichen Disziplinarverfahren sind ebenfalls zahlreiche Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung vorgesehen (z.B. § 55 Abs. 2, § 58 Abs. 2 BDG). Beispielsweise kann das Gericht das *Disziplinarverfahren einstellen*, wenn der Dienstherr nicht die erforderlichen (Beschleunigungs-)Maßnahmen trifft. § 62 BDG räumt dem Beamten das Recht ein, beim Verwaltungsgericht eine *gerichtliche Fristsetzung* zum Abschluss des Disziplinarverfahrens zu beantragen. Die – auf förmliche Disziplinarverfahren beschränkte – frühere Möglichkeit des § 66 BDO, beim Bundesdisziplinargericht eine „unangemessene Verzögerung des Verfahrens“ feststellen zu lassen, hat sich als stumpfes Schwert erwiesen, zumal sich durch dieses gerichtliche Zwischenverfahren das Disziplinarverfahren weiter verlängert hat. Wegen der Unabhängigkeit der Gerichte (Art. 97 Abs. 1 GG) verbietet sich jede Einflussnahme auf die gerichtliche Verfahrensdauer.

Der vom Gesetz vorgesehene Beschleunigungseffekt lässt sich im behördlichen Disziplinarverfahren durch Maßnahmen erzielen, mit denen die *Ermittlungen gestrafft und konzentriert* werden:

- *Terminverlegungen* nur in seltenen und begründeten Ausnahmefällen;
- *Akteneinsicht* durch Bevollmächtigte entweder auf der Dienststelle oder durch befristete Übersendung in die Kanzlei;
- unverzügliches *Durcharbeiten* von Vorgängen, eingehender Post usw.;
- Gebrauch von *Vordrucken* bei wiederkehrenden Arbeitsvorgängen;

²⁷ Vgl. BDiszG, ZBR 1989, 349.