## **EBERT**



# Das aktuelle Disziplinarrecht

Leitfaden für den öffentlichen Dienst

5. Auflage

## moll

## Das aktuelle Disziplinarrecht

Leitfaden für den öffentlichen Dienst

von Dr. Dr. Frank Ebert Ministerialrat a. D., Erfurt

vormals Richter des Disziplinarsenats bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht

5., überarbeitete Auflage, 2020



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

5. Auflage, 2020 ISBN 978-3-415-06830-8 E-ISBN 978-3-415-06831-5 E-Book-Umsetzung: Datagroup int. SRL, Timisoara © 2002 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: © kai – stock.adobe.com | Satz: Olaf Mangold Text & Typo, 70374 Stuttgart | Druck und Bindung: Laupp & Göbel, Robert-Bosch-Straße 42, 72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden www.boorberg.de

### Vorwort zur 5. Auflage

In den vergangenen 20 Jahren sah sich der öffentliche Dienst tief greifenden Umwälzungen ausgesetzt. Nachhaltige strukturelle Umbauten infolge der Föderalismusreform haben den Beamtenstand zahlenmäßig dezimiert und qualitativ verändert. Eine Reihe von Reformen erfasste das Recht der Bundes- und Landesbeamten im Allgemeinen wie auch in seinen zahlreichen Verästelungen. Vor allem das Besoldungs- und Versorgungsrecht, das Personalvertretungsrecht und ganz wesentlich das Disziplinarrecht waren hiervon betroffen.

Der Bundesgesetzgeber hat das Bundesdisziplinarrecht mit Wirkung vom 1. Januar 2002 völlig neu geordnet. Er hat es im Zuge einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung den zeitgemäßen Anforderungen einer effektiven Verwaltung und Rechtspflege angepasst. Die seit 1967 nahezu unverändert geltende Bundesdisziplinarordnung gehörte nach der Jahrtausendwende - abgesehen von Übergangsregelungen - der Vergangenheit an. Während das materielle Disziplinarrecht im Wesentlichen unverändert blieb, hat das Recht des Disziplinarverfahrens großflächige Veränderungen erfahren. Vor allem hat es seine traditionellen strafprozessualen Bezüge verloren. Nunmehr ist das Disziplinarverfahren als Verwaltungsverfahren ausgestaltet. Inzwischen haben sich die meisten Länder dem Muster des Bundes angeschlossen. Der Bundesgesetzgeber hat das Bundesdisziplinargesetz in den vergangenen 18 Jahren mehrfach geändert, zuletzt durch Art. 62 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328). Der durch das Gesetz vom 19.10.2016 (BGBl. I S. 2362) neu eingefügte § 29a passte das formelle Disziplinarrecht an Europarecht an und sieht Unterrichtungen der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten über bestimmte disziplinar bedeutsame Vorgänge an.

Das vorliegende Werk stellt das aktuelle Disziplinarrecht vor, das sich in den letzten knapp 20 Jahren mittlerweile fest etabliert hat. Bevorzugte Adressaten sind alle, die mit dem Vollzug der Vorschriften des Bundesdisziplinargesetzes befasst sind: Dienstvorgesetzte und oberste Dienstbehörden, Personalverwaltungen, Personalvertretungen und berufliche Interessenvertretungen, Verwaltungsgerichte, Rechtsanwälte sowie Beamte in der Ausbildung, im aktiven Dienst oder im Ruhestand.

Das Buch versteht sich als Erläuterungs- und Nachschlagewerk. Es ist vor allem für die Praxis konzipiert. Rechtstheoretische Ausführungen und Hinweise auf die einschlägige Rechtsprechung enthält es deshalb nur an Stellen, an denen sie unverzichtbar scheinen. Die überarbeitete 5. Auflage berücksichtigt die eingetretenen Änderungen. An zahlreichen Stellen enthält es

Hinweise auf das Beamtenstatusgesetz, so dass es auch für die Beamtengruppen der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften benutzt werden kann, auf die dieses Gesetz Anwendung findet.

Das behördliche Disziplinarverfahren bildet den Schwerpunkt des Werks. Die wichtigsten Verfahrensschritte werden von einer Reihe von Mustern begleitet, die eine rasche und möglichst unkomplizierte Einarbeitung in die Materie erleichtern sollen.

Anregungen und konstruktive Kritik sind weiterhin willkommen.

Erfurt, im Sommer 2020

Der Verfasser

Vorwort	t zur 5. Auflage	5
Abkürzı	ungsverzeichnis	13
Literatu	rverzeichnis	19
1. Grun	ıdlagen des Disziplinarrechts	21
1.1	Einführung	21
1.2	Historischer Abriss	21
1.3	Zweck des Disziplinarrechts	23
1.4	Rechtsgrundlagen	23
1.4.1 1.4.2 1.4.3 1.4.3.1 1.4.3.2 1.4.3.3	Grundgesetz	24 25 28 28 29
1.4.3.4 1.4.3.5	und auf Widerruf  Verbot der Führung von Dienstgeschäften  Rücknahme der Ernennung	30 31 31
1.4.3.5 1.4.3.6 1.4.4 1.4.5 1.4.6 1.4.7 1.4.8 1.4.9 1.4.10	Rückgriff gegen den Beamten Bundesbesoldungsgesetz Beamtenversorgungsgesetz Bundespersonalvertretungsgesetz Sozialgesetzbuch IX. Gleichstellungsbeauftragte Sicherheitsüberprüfungsgesetz Verwaltungsvorschriften Landesrecht	31 32 34 34 35 36 36 37 37
1.5	Geltungsbereich	39
1.5.1 1.5.1.1 1.5.1.2 1.5.1.3 1.5.1.4	Persönlicher Geltungsbereich Beamte Richter Soldaten Angehörige des Bundesfreiwilligendienstes Notare	39 39 40 40 40

1.5.1.6 1.5.2	Geistliche
2. Verfa	hrensgrundsätze
2.1	Dienstvergehen
2.1.1 2.1.2 2.1.3 2.1.4 2.1.5	Tatbestand des Dienstvergehens43Verschulden45Bewusstsein der Pflichtwidrigkeit46Einheit des Dienstvergehens46Bagatellverfehlungen48
2.2	Legalitätsprinzip
2.3	Beschleunigungsgebot 50
2.4	Beteiligte
2.4.1 2.4.2 2.4.3	Beamter
2.5	Akteneinsicht
2.6	Rechtliches Gehör
3. Behör	rdliches Disziplinarverfahren und Rechtsschutz 59
3.1	Einleitung
3.1.1 3.1.2	Einleitung von Amts wegen
3.2	Ausdehnung und Beschränkung 63
3.3	Durchführung
3.3.1 3.3.2 3.3.2.1 3.3.2.2 3.3.3	Unterrichtung, Belehrung und Anhörung des Beamten . 64 Pflicht zur Durchführung von Ermittlungen . 66 Verfahrensgrundsätze . 66 Absehen von Ermittlungen . 67 Zusammentreffen mit anderen Verfahren . 69
3.3.4 3.3.4.1 3.3.4.2 3.3.4.3 3.3.4.4	Beweiserhebung70Allgemeines70Teilnahme des Beamten72Zeugen und Sachverständige72Herausgabe von Unterlagen74
3.3.4.5	Beschlagnahmen und Durchsuchungen

3.3.4.6 3.3.4.7 3.3.4.8 3.3.5 3.3.6	Protokollierung	75 76 78 78 79
3.4	Abschlussentscheidung	79
3.4.1 3.4.2 3.4.3 3.4.3.1 3.4.3.2 3.4.4	Einstellungsverfügung Disziplinarverfügung Erhebung der Disziplinarklage Zulässigkeit der Disziplinarklage. Begründetheit der Disziplinarklage Grenzen der erneuten Ausübung der Disziplinar-	80 80 81 82 83
3.4.5 3.4.6	befugnisse	83 85 85
3.5	Vorläufige Dienstenthebung und Einbehaltung von Bezügen	87
3.5.1 3.5.2	Vorläufige Dienstenthebung Einbehaltung von Bezügen	87 88
3.6	Widerspruchsverfahren	90
3.6.1 3.6.2 3.6.3	Erforderlichkeit, Form und Frist des Widerspruchs Widerspruchsbescheid	90 91 92
3.6.4	Kostentragungspflicht.	93
4. Geric	chtliches Disziplinarverfahren und Rechtsschutz	95
4.1	Disziplinargerichtsbarkeit	95
4.1.1 4.1.2 4.1.3 4.1.4 4.1.5		95 96 97 101 102
4.2	Disziplinarverfahren vor dem Verwaltungsgericht	102
4.2.1 4.2.1.1		103 103

4.2.1.2	Erstzustellung	104
4.2.1.3	Amtsermittlung	104
4.2.1.4	Mängelrügen	105
4.2.1.5	Beschränkung des Disziplinarverfahrens	106
4.2.1.6	Bindung an tatsächliche Feststellungen aus anderen	
	Verfahren	106
4.2.1.7	Aussetzung des Disziplinarverfahrens	107
4.2.1.8	Ladungen	107
4.2.1.9	Mündliche Verhandlung	108
4.2.1.10	Beweisaufnahme	108
4.2.1.10	Urteil	100
		110
4.2.1.12	Beschluss	110
4.2.1.13	Grenzen der erneuten Ausübung der Disziplinar-	440
	befugnisse	110
4.2.2	Übrige Klagen	111
4.2.3	Nachtragsdisziplinarklage	111
4.2.4	Besondere Verfahren	112
4.2.4.1	Antrag auf gerichtliche Fristsetzung	113
4.2.4.2	Antrag auf Aussetzung der vorläufigen Dienstenthebung	
	und der Einbehaltung von Bezügen	114
4.3	Disziplinarverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht	114
т.Ј		117
4.3.1	Berufung	115
4.3.1.1	Berufung gegen Disziplinarklageurteil	115
4.3.1.2	Berufung gegen sonstiges Urteil	115
4.3.1.3	Berufungsverfahren	116
4.3.1.4	Entscheidung	117
4.3.2	Beschwerde	117
4.4	Disziplinarverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht	117
4.5	Wiederaufnahme des gerichtlichen Disziplinarverfahrens	118
151	<u> </u>	118
4.5.1	Wiederaufnahmegründe	
4.5.2	Unzulässigkeit der Wiederaufnahme	119
4.5.3	Verfahren	120
4.5.4	Entscheidungen	120
4.5.5	Rechtswirkungen, Entschädigung	121
4.6	Kostenentscheidung im gerichtlichen Disziplinarverfahren	122
4.6.1	Kostentragungspflicht	122
4.6.2	Erstattungsfähige Kosten	123
4.6.2.1	Gebühren	123

4.6.2.2 4.6.2.3 4.6.2.4	Auslagen	123 124 124
5. Diszi	plinarmaßnahmen	125
5.1	Arten der Disziplinarmaßnahmen	125
5.1.1 5.1.2	Disziplinarmaßnahmen gegen Beamte Disziplinarmaßnahmen gegen Ruhestandsbeamte	126 126
5.2	Verweis	126
5.3	Geldbuße	127
5.4	Kürzung der Dienstbezüge	128
5.5	Zurückstufung	130
5.6	Entfernung aus dem Beamtenverhältnis	131
5.6.1 5.6.2 5.6.3	Rechtsfolgen	131 132 134
5.7	Kürzung des Ruhegehalts	135
5.8	Aberkennung des Ruhegehalts	136
5.8.1 5.8.2 5.8.3	Rechtsfolgen	136 137 137
5.9	Bemessung der Disziplinarmaßnahme	138
5.10	Zulässigkeit von Disziplinarmaßnahmen nach Straf- oder Bußgeldverfahren	142
5.10.1 5.10.2 5.10.3 5.10.4 5.10.5	Maßnahmeverbot . Zusätzliche Pflichtenmahnung . Sachverhaltsidentität . Verfahrensfragen Disziplinarer Überhang .	142 144 146 146 147
5.11	Disziplinarmaßnahmeverbot wegen Zeitablaufs	147
5.12	Verwertungsverbot	149
5.13	Entfernung aus der Personalakte	150
5.14	Begnadigung	151

Muster 1 – Einleitung von Ermittlungen	153
Muster 2 – Ausdehnung des Disziplinarverfahrens	154
Muster 3 – Beschränkung des Disziplinarverfahrens	155
Muster 4 – Unterrichtung und Belehrung des Beamten	156
Muster 5 – Ladung des Beamten zur Anhörung	157
Muster 6 – Niederschrift über die Anhörung des Beamten	158
Muster 7 – Aussetzung des Disziplinarverfahrens	159
Muster 8 – Beweisaufnahme	160
Muster 9 – Zeugenladung	161
Muster 10 – Zeugenentschädigung	162
Muster 11 – Bescheinigung über Verdienstausfall	163
Muster 12 – Schriftliche Zeugenbefragung	164
Muster 13 – Herausgabeverlangen	165
Muster 14 – Aktenvermerk	166
Muster 15 – Ergebnis der Ermittlungen	167
Muster 16 – Ladung des Beamten zur abschließenden Äußerung	168
Muster 17 – Niederschrift über die abschließende Äußerung	169
Muster 18 – Einstellungsverfügung	170
Muster 19 – Disziplinarverfügung	171
Muster 20 – Disziplinarklage	172
Muster 21 – Vorläufige Dienstenthebung	173
Muster 22 – Einbehaltung von Bezügen	174
Stichwortverzeichnis	175

## Abkürzungsverzeichnis

a. A. anderer Ansicht
a. a. O. am angegebenen Ort
ABegr. Amtliche Begründung

Abs. Absatz
Abschn. Abschnitt
a.F. alte Fassung

AGBDG Gesetz zur Ausführung des Bundesdisziplinargesetzes

AGG Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz

amtl. amtlich(e)
Änd. Änderung/en
Anl. Anlage
Anm. Anmerkung
AnwBl Anwaltsblatt
Art. Artikel
Aufl. Auflage

AVV Allgemeine Verwaltungsvorschrift

BAG Bundesarbeitsgericht BAnz. Bundesanzeiger

BayVBl. Bayerische Verwaltungsblätter BayVGH Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

BBesG Bundesbesoldungsgesetz
BBG Bundesbeamtengesetz

Bd. Band

BDG Bundesdisziplinargesetz BDH Bundesdisziplinarhof

BDHE Entscheidungen des Bundesdisziplinarhofs,

amtl. Sammlung, zit. nach Band und Seite

BDG Bundesdisziplinargesetz
BDiA Bundesdisziplinaranwalt
BDiszG Bundesdisziplinargericht

BDiszNOG Gesetz zur Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts

BDO Bundesdisziplinarordnung
BDSG Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG Beamtenstatusgesetz
BeamtVG Beamtenversorgungsgesetz

Bek. Bekanntmachung ber. bereinigt, berichtigt

Beschl. Beschluss

betr. betreffend

BGB Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl. I Bundesgesetzblatt (Teil I)
BGebG Bundesgebührengesetz
BGH Bundesgerichtshof

BGleiG Gesetz für die Gleichstellung von Frauen und Männern

in der Bundesverwaltung und in den Unternehmen und

Gerichten des Bundes

BGS Bundesgrenzschutz

Bl. Blatt, Blätter

BMI Bundesministerium des Innern

BNotO Bundesnotarordnung

BPersVG Bundespersonalvertretungsgesetz
BPolBG Bundespolizeibeamtengesetz
BRRG Beamtenrechtsrahmengesetz

Buchst. Buchstabe

BVerfG Bundesverfassungsgericht

BVerfGE Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,

amtl. Sammlung, zit. nach Band und Seite

BVerwG Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts,

amtl. Sammlung, zit. nach Band und Seite

BZRG Bundeszentralregistergesetz

bzw. beziehungsweise

d. der, des

DJubV Dienstjubiläumsverordnung
DÖD Der öffentliche Dienst
DÖV Die öffentliche Verwaltung

Dok. Ber. Dokumentarische Berichte (über Entscheidungen des

Bundesverwaltungsgerichts)

DRiG Deutsches Richtergesetz

Drs. Drucksache

DSGVO Datenschutz-Grundverordnung DVBl. Deutsches Verwaltungsblatt

Einl. Einleitung

EMRK Europäische Konvention zum Schutze der

Menschenrechte und Grundfreiheiten

Entsch. Entscheidung Erl. Erläuterung

EU Europäische Union EV Einigungsvertrag f. folgende ff. fortfolgende Fn. Fußnote

gem. gemäß gemeinsam GG Grundgesetz

GKG Gerichtskostengesetz

GKÖD Gesamtkommentar öffentliches Dienstrecht

GMBl. Gemeinsames Ministerialblatt des Bundesministeriums

des Innern u. a.

GVBl. Gesetz- und Verordnungsblatt GVG Gerichtsverfassungsgesetz

Halbs. Halbsatz

HessVGH Hessischer Verwaltungsgerichtshof

i. d. F. in der Fassung i. S. d. im Sinne der, des i. V. m. in Verbindung mit

JVEG Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz

Kap. Kapitel

KostÄndG Gesetz zur Änderung und Ergänzung kostenrechtlicher

Vorschriften

KVz. Kostenverzeichnis

m. mit

MiStra Mitteilungen in Strafsachen m. w. N. mit weiteren Nachweisen

NDO Niedersächsische Disziplinarordnung

n. F. neue Fassung

NJW Neue Juristische Wochenschrift

NJW-RR Neue Juristische Wochenschrift-Rechtsprechungsreport

NPA Neues Polizei Archiv

Nr. Nummer Nrn. Nummern

NStZ Neue Zeitschrift für Strafrecht

NStZ-RR Neue Zeitschrift für Strafrecht-Rechtsprechungsreport

NVwZ Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht NVwZ-RR Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-

Rechtsprechungsreport

OLG Oberlandesgericht
OVG Oberverwaltungsgericht

OWiG Gesetz über Ordnungswidrigkeiten

PolVBDVorgV Polizeivollzugsbeamten-Dienstvorgesetztenverordnung

RBerG Rechtsberatungsgesetz

RdNr. Randnummer RdSchr. Rundschreiben RiA Recht im Amt

RmBereinVpG Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im

Verwaltungsprozess

RVG Rechtsanwaltsvergütungsgesetz

s. siehe
S. Seite(n)
Sachgeb. Sachgebiet
SG Soldatengesetz

SGB IV Sozialgesetzbuch Viertes Buch (Gemeinsame Vorschriften

für die Sozialversicherung)

SGB IX Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (Rehabilitation und

Teilhabe behinderter Menschen)

SGB X Sozialgesetzbuch Zehntes Buch

(Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz)

sog. sogenannte/r spät. spätere

StGB Strafgesetzbuch StPO Strafprozessordnung

StrEG Gesetz über die Entschädigung für

Strafverfolgungsmaßnahmen

stRspr ständige Rechtsprechung SÜG sicherheitsüberprüfungsgesetz

ThürOVG Thüringer Oberverwaltungsgericht ThürVBl. Thüringer Verwaltungsblätter

Urt. Urteil

v. vom

VG Verwaltungsgericht VGH Verwaltungsgerichtshof

vgl. vergleiche VO Verordnung VwGO Verwaltungsgerichtsordnung

VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund)
VwVG Verwaltungsvollstreckungsgesetz (Bund)
VwZG Verwaltungszustellungsgesetz (Bund)

WDO Wehrdisziplinarordnung

WPflG Wehrpflichtgesetz WV Wiedervorlage

ZBR Zeitschrift für Beamtenrecht

ZDG Zivildienstgesetz

zit. zitiert

ZPO Zivilprozessordnung

zul. zuletzt

#### Literaturverzeichnis

- Auernhammer, Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz und Nebengesetze, Kommentar, 6. Aufl., Köln, 2018.
- Bauschke/Weber, Bundesdisziplinargesetz, Kommentar, Köln 2003.
- Bieler, Die außergewöhnlichen Milderungsgründe bei der Maßnahmezumessung, ZBR 1996, 252.
- Bieler/Lukat, Vorermittlung und Untersuchungsverfahren im Disziplinarrecht, 3. Aufl., Berlin, 2000.
- dies., Das behördliche Disziplinarverfahren, 4. Aufl., Berlin, 2012.
- Bölsing, Handbuch Disziplinar- und Beschwerderecht, Regensburg, 2018.
- Claussen/Benneke/Schwandt, Das Disziplinarverfahren, 6. Aufl., Köln, 2010.
- Ebert, Der Verwaltungsprozess in der Behördenpraxis Ein Leitfaden für Praxis und Ausbildung, 3. Aufl., Kronach 2014.
- Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern Kommentar, Loseblatt, Stand: 54. Ergänzungslieferung (April 2020), Heidelberg, 2002.
- Herrmann, §§ 153, 153a StPO Erfolg oder Anfang vom Ende des Beamtenverhältnisses?, AnwBl 2015, 667.
- Herrmann/Sandkuhl, Beamtenstrafrecht Beamtendisziplinarrecht, 2. Aufl., München, 2020.
- Herrmann/Soiné, Aufklärung von Dienstvergehen außerhalb des Disziplinarrechts?, NVwZ 2012, 845 ff.
- Hoffmann, Die Geltung der Unschuldsvermutung im Disziplinarrecht, Die Polizei 2006, 170.
- Hummel/Köhler/Mayer/Baunack, BDG Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, Frankfurt am Main, 2016.
- Keller, Disziplinarrecht für die polizeiliche Praxis, 3. Aufl., Hilden, 2016.
- Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 21. Aufl., München, 2020.
- Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 26. Aufl., München, 2020.
- Lenders, Disziplinarrecht im öffentlichen Dienst: Wegweiser für die praktische Anwendung, Regensburg, 2019.
- Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Loseblatt, 89. Ergänzungslieferung, München, 2020.