

Der Beamte ist gleichwohl aufgerufen, als mündiger Bürger seine Meinung in einen Prozess geistiger (oder politischer) Auseinandersetzung einbringen zu können. Dies schließt (sachlich-begründete und besonnene) Kritik mit ein. Denn auch der Staat kann kein Interesse an einer unkritischen Beamtenschaft haben⁹⁶. Meinungen und Äußerungen müssen hierbei aber stets in einen Kontext zu dienstlichen, politischen oder (rein) privaten Bereichen gestellt werden, da für diese Bereiche unterschiedliche Rechtsrahmen, mithin unterschiedliche Ausmaße an Meinungsäußerungsfreiheit gelten. Daher ist der Beamte im

eigenen Interesse gehalten, im Rahmen geäußerter Meinungen zwischen diesen Bereichen streng zu differenzieren, Dienstliches und Privates möglichst zu trennen und sich im Zweifel an Schillers Ausspruch zu halten: „*Ich hab' hier bloß ein Amt und keine Meinung*“⁹⁷.

96) VG Münster, Urteil vom 19.2.2013 – 13 K 1160/12.O.

97) Schiller, Wallensteins Tod, I 5 (Wrangel).

Verständigungen in Disziplinarverfahren

Dr. Ulrich Pflaum*

Die Tagespresse meldete vor einiger Zeit, ein Disziplinarverfahren, über das sie schon zuvor berichtet hatte, habe mit einer Verständigung geendet, deren Einzelheiten nicht veröffentlicht worden seien. Dies gibt Anlass, die Zulässigkeit von Verständigungen im Disziplinarverfahren näher zu untersuchen. Im Hinblick auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums sind Verständigungen in Disziplinarverfahren nur zulässig, soweit dies gesetzlich ausdrücklich bestimmt ist.

I. Einführung

Nachdem sich spätestens ab Anfang der 1980er Jahre¹ Verständigungen in Strafverfahren immer weiter verbreiteten und mittlerweile eine gesetzliche Regelung durch das Gesetz zur Regelung der Verständigung in Strafverfahren² erfahren haben, gibt es Anzeichen, dass Verständigungen über den Verfahrensabschluss auch in der disziplinarrechtlichen Praxis Eingang finden. Die Zulässigkeit von Verständigungen über die zu verhängende Disziplinarmaßnahme ist ober- und höchstgerichtlich noch weitgehend ungeklärt und wird im Folgenden näher untersucht. Zu prüfen ist zunächst, inwiefern das einschlägige Verfahrensrecht geeignete Handlungsformen zur Verfügung stellt (nachfolgend II.) und unter welchen Voraussetzungen davon Gebrauch gemacht werden kann (III.), sodann ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen auch gesetzlich nicht geregelte Verständigungen in Betracht kommen können (IV.).

II. Eröffnung geeigneter Handlungsformen

Ob und unter welchen Voraussetzungen ein Verfahren durch eine Verständigung abgeschlossen werden kann, hängt wesentlich davon ab, ob das jeweilige Verfahrensrecht geeignete Handlungsformen bereitstellt. Die Disziplinalgesetze von Bund und Ländern stimmen in Aufbau und Inhalt grundsätzlich weitgehend überein. Das Bundesdisziplinalgesetz (BDG), das Bayerische Disziplinalgesetz (BayDG) und das nordrhein-westfälische Landesdisziplinalgesetz (DG NW) sind insofern beispielhaft. Einen eigenständigen Ansatz verfolgt lediglich das Landesdisziplinalgesetz Baden-Württemberg (DG BW)³. Die Disziplinalgesetze sind auf Richter und Staatsanwälte entsprechend anwendbar (§ 63 Abs. 1 DRiG, Art. 67 Abs. 1 BayRiG, § 47 Abs. 1 RiG NW).

1. Behördliches Disziplinarverfahren

Im behördlichen Disziplinarverfahren gelten die Bestimmungen des VwVfG des Bundes oder des jeweiligen Landes⁴, soweit sie nicht zu den Bestimmungen des jeweiligen Disziplinalgesetzes in Widerspruch stehen oder soweit nicht in dem jeweiligen Disziplinalgesetz etwas anderes bestimmt ist (§ 3 BDG, Art. 3 BayDG, § 3 Abs. 1 DG NW, § 2 DG BW). Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen (§ 17 Abs. 1, § 21 BDG, Art. 19 Abs. 1, Art. 23 BayDG, § 17 Abs. 1, § 21 DG NW, § 8 Abs. 1, § 12 DG BW; siehe auch § 24 Abs. 1 VwVfG). Der Amtsermittlungsgrundsatz ist im öffentlichen Recht, mithin auch im Disziplinarrecht, von besonderer Bedeutung, da Rechtsanwendung immer vom Sachverhalt ausgeht. Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) ist daher nur auf Grundlage des wahren Sachverhalts zu erreichen. Umgekehrt wäre die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in Frage gestellt, wenn es den Beteiligten überlassen wäre, einzelne Sachverhaltsausschnitte unberücksichtigt zu lassen.

a) Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Verfahrensrechtliche Grundlage einer Verständigung über den Verfahrensgegenstand sind im Verwaltungsverfahrensrecht die Vorschriften des IV. Teils des VwVfG über den öffentlich-rechtlichen Vertrag, insbesondere § 55 VwVfG über den Vergleichsvertrag. Diese Vorschriften sind in Disziplinarverfahren aber gerade nicht anwendbar⁵. Im Rahmen der Ahndungsbefugnis des Dienstvorgesetzten und der Disziplinarbehörde wird die angezeigte Disziplinarmaßnahme ausdrücklich durch Disziplinarverfügung ausgesprochen (§ 33 Abs. 1 BDG, Art. 35 Abs. 1

*) Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder und ist nicht in dienstlicher Eigenschaft verfasst.

1) Vgl. Deal, StV 1982, S. 545, der Artikel wird RA Hans-Joachim Weider, Frankfurt, zugeschrieben, vgl. Rönnau, wistra 1998, S. 49; Widmaier, NJW 2005, S. 1985 (1986); aus dem gleichen Jahr Schmidt-Hieber, NJW 1982, S. 1017.

2) BGBl. I 2009, S. 2353.

3) Dazu grundlegend BVerwG, Urteil vom 21.4.2016 – 2 C 4.15.

4) Zur besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die jeweils einschlägige Norm des Bundes-VwVfG zitiert.

5) Ebenso die ganz h. M., z. B. Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, § 3 BDG, Rn. 7; Schmiemann, in: Schütz/Schmiemann, Disziplinarrecht des Bundes und der Länder, § 3 BDG, Rn. 6; Urban/Wittkowski, BDG, § 3, Rn. 3; Weiß, in: GKÖD, M § 3, Rn. 27.