

Die administrative Entlassung von Beamten

Dr. Markus Kenntner

Nach § 38 Abs. 1 Satz 1 LDG BW kann ein Beamter durch Disziplinarverfügung und damit unmittelbar durch seinen Dienstherrn selbst im administrativen Wege aus dem Beamtenverhältnis entfernt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat die Regelung als verfassungsgemäß und mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums vereinbar beurteilt. Der Beitrag beleuchtet die Entscheidung in methodischer Hinsicht und ordnet sie in ihren historischen und aktuellen Kontext ein.

I. Einleitung

Vor nicht einmal zwei Jahren bin ich auf einer internationalen Tagung von ausländischen Richtern mit Fragen zur administrativen Entlassbarkeit von Beamten konfrontiert worden.¹ In Übereinstimmung mit den anwesenden deutschen Kollegen hatte ich erläutert, hierzu könnten wir wenig beitragen: Derartige verbiete die deutsche Verfassung. Ich habe mich geirrt. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 14.1.2020² die disziplinarrechtliche Entfernung eines Beamten durch einseitige Entscheidung seines Dienstherrn für verfassungsgemäß erklärt.

Über die historische Analyse, die das Bundesverfassungsgericht zur Beamtenentlassung angestellt hat, mag man unterschiedlicher Auffassung sein; dass die Frage maßgeblich von den für relevant erachteten Bezugsgrößen abhängt, ist bereits in dem der verfassungsgerichtlichen Entscheidung vorangegangenen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts deutlich geworden.³ Diese Debatte dürfte nur für eingefleischte Dienstrechtler von Interesse sein.⁴ Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts wirft aber grundlegende Fragen zur Methodik der Bestimmung eines hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums auf. Er tritt überdies zu einem Zeitpunkt in die Diskussion ein, in dem abertausende türkische Beamte durch administrative Entscheidung (und aufgrund bloßer Verdächtigungen) aus dem Dienst entfernt worden sind. Mit den aktuellen Entwicklungen in Polen stellen sich ähnliche Fragen auch unmittelbar innerhalb der Europäischen Union und sogar für Richter. Auch wenn die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums stets von den deutschen Besonderheiten geprägt waren und sind, erhellt sich die rechtspolitische Bedeutung der Fragestellung im gegenwärtigen politischen Kontext daher unmittelbar und von selbst.

II. Methodische Auffälligkeiten

1. Maßstabsbildung

Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums ist nach ständiger Rechtsprechung der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, insbesondere unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.⁵ Welche Anforderungen für die Anerkennung eines derartigen Grundsatzes zu stellen sind, hat das Bundesverfassungsgericht nie präzise geklärt. Der Bestand ist daher auch 70 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes unsicher.

Dabei geht das Bundesverfassungsgericht mitunter außerordentlich großzügig vor: Der bis dahin in der Rechtsprechung nicht ausdrücklich nachgewiesene Anspruch auf amtsangemessene Beschäftigung etwa ist jüngst mit einem Absatz festgestellt worden.⁶ Der Einzelnachweis wäre im Übrigen auch kein einfaches Unterfangen. Der als Grundsatz akzeptierte Anspruch auf amtsangemessene Beschäftigung des Beamten war für sich genommen in keinem Gesetz ausdrücklich statuiert. Als Grundsatz folgt er vielmehr aus der Vielzahl der im traditionsbildenden Zeitraum entwickelten Einzelregelungen. Diese sind aber vielgestaltig, regional unterschiedlich und enthalten die Rechtsregel selbst nicht.

Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums sind deshalb stets aus einer Gesamtbetrachtung der geschichtlichen Entwicklung zu gewinnen. Dies ist das Wesen eines „Grundsatzes“ und folgt schon aus dem föderalistischen Aufbau der damaligen Reichsstruktur. Maßgeblich kann dabei nur eine funktionale Betrachtungsweise sein, die Sinn und Zweck der Übernahme

- 1) Weitgehend unbeachtet von der deutschen Fachöffentlichkeit hat sich das öffentliche Dienstrecht in der Schweiz sowie in Liechtenstein in den letzten Jahren stark an die zivilrechtlichen Regelungen des Arbeitsrechts angenähert. Auch die Frage nach dem Entlassungsschutz stellt sich daher in anderem Licht; für die Schweiz, die eine Ämtervergabe auf Lebenszeit selbst für Bundesrichter nicht kennt, gilt dies ohnehin. Die Diskussion auf dem XXI. Treffen der obersten Verwaltungsgerichtshöfe Deutschlands, Österreichs, der Schweiz und Liechtensteins in Vaduz am 13.9.2018 betraf daher nicht das Disziplinarrecht, sondern die allgemeine Beendigung des Dienstverhältnisses. Auch insoweit haben sich durch die Entscheidung die Maßstäbe aber wohl geändert.
- 2) BVerfG, Beschluss vom 14.1.2020 – 2 BvR 2055/16 – in diesem Heft.
- 3) BVerwG, Urteil vom 21.4.2016 – 2 C 4.15 – BVerwGE 155, 6.
- 4) Detailfragen sollen hier daher nicht erörtert werden. Dasselbe gilt für die Annahme, dass mit der in § 31 Abs. 1 Satz 1 LDG BW statuierten Voraussetzung, dass „der Beamte durch ein schweres Dienstvergehen das Vertrauen des Dienstherrn oder der Allgemeinheit in die pflichtgemäße Amtsführung endgültig verloren“ hat, tatsächlich dem Bestimmtheitsgebot Genüge getan ist. Insoweit fällt allerdings auf, dass deutsche Juristen bei entsprechenden Regelungen in ausländischen Rechtsordnungen Unbehagen verspüren. Die Annahme der hinreichenden Bestimmbarkeit setzt daher Vertrauen in die Rechtsstaatsorientierung der die unbestimmten Rechtsbegriffe ausfüllenden Organe der Rechtsprechung voraus. Für die Richter betreffenden Disziplinar Gesetze hat der EuGH eine gesetzliche Festlegung darüber verlangt, welche Verhaltensweisen Disziplinarvergehen begründen können; vgl. EuGH, Urteil der Großen Kammer vom 5.11.2019 – C-192/18, *Kommission/Polen* – NJW 2020, 527, Rn. 114.
- 5) Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 28.11.2018 – 2 BvL 3/15 – BVerfGE 150, 169, Rn. 24.
- 6) BVerfG, Beschluss vom 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13 – BVerfGE 141, 56, Rn. 37. Die dort zitierte Aussage in BVerfG, Beschluss vom 3. Juli 1985 – 2 BvL 16/82 – BVerfGE 70, 251 (266) nimmt nur die im Entscheidungszeitpunkt geltende gesetzliche Regelung des § 18 BBesG in Bezug. Das war auch konsequent, weil Gegenstand dieser Vorlage nur die Vereinbarung einer landesrechtlichen Bestimmung mit §§ 18, 20 BBesG war.