

Anmerkungen zur Verschärfung des Disziplinarrechts

Prof. Dr. Josef Franz Lindner

Beamte, die ihre Dienstpflichten verletzen, müssen mit disziplinarrechtlichen Verfahren und Sanktionen rechnen. Das Jahr 2023 war durch deutliche Verschärfungen des Disziplinarrechts zumal auf Bundesebene geprägt. Diese betreffen sowohl dessen materielle Grundlagen als auch die verfahrensrechtliche Ausgestaltung. Gegen die Verschärfungen bestehen teilweise verfassungsrechtliche Bedenken. In ihrer Gesamtschau drohen sie die Äußerungs- und Verhaltensspielräume von Beamten – mindestens faktisch – unverhältnismäßig zu beschränken.

I. Einleitung

Das Disziplinarrecht – die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf das Recht des Bundes – besteht aus drei rechtlichen Elementen. (1) Das erste Element bilden die beamtenrechtlichen Pflichten, insbesondere die Dienstpflichten des Beamten, an deren Verletzung sich disziplinarrechtliche Konsequenzen knüpfen können. Verletzt der Beamte etwa seine aus § 60 BBG folgenden Grundpflichten, insbesondere die Pflicht zur Verfassungstreue (§ 60 Abs. 1 Satz 3 BBG), kann dies disziplinarische Sanktionen zur Folge haben. (2) Das zweite Element ist die normative Konkretisierung der Voraussetzungen, unter denen das Vorliegen einer Dienstpflichtverletzung angenommen werden kann. Adressiert ist beispielsweise die Frage, ob der Beamte durch eine bestimmte Äußerung oder ein konkretes Verhalten seine Pflicht zur Verfassungstreue verletzt hat. (3) Das dritte Element schließlich bilden die rechtlichen Regelungen zur Verfolgung und Ahndung von Dienstpflichtverletzungen, geregelt im Bundesdisziplinarrecht (BDG).¹ Alle drei Elemente sind im Jahr 2023 zu Lasten der Beamten deutlich verschärft worden: (1) Die nachamtliche Pflicht der im einstweiligen Ruhestand befindlichen politischen Beamten (des Bundes) zur Verfassungstreue ist vom Gesetzgeber an die Verfassungstreuepflicht von aktiven Beamten angeglichen und dadurch – im Vergleich zu sonstigen Beamten im Ruhestand – deutlich verschärft worden (sogleich II.). (2) Die Anforderungen an die Verfassungstreuepflicht haben durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts eine Intensivierung erfahren (III.). (3) Schließlich ist das formelle Disziplinarrecht für Bundesbeamte zu deren Lasten paradigmatisch reformiert worden (IV.). Die Änderungen begegnen zum Teil erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. In ihrer Zusammenschau führen sie zu einer faktischen Reduzierung des Äußerungs- und Verhaltensspielraumes von Beamten, zumal durch den sog. „Chilling“-Effekt (V.).

II. Gesteigerte Verfassungstreuepflicht politischer Beamter des Bundes im einstweiligen Ruhestand

1. Die Neuregelung in §§ 56 Satz 3, 77 Abs. 2 Satz 3 BBG

Die nachamtliche Verfassungstreuepflicht von politischen Beamten, die gem. § 54 BBG² in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sind, ist durch einen dem § 56 BBG angehängten Satz 3 deutlich verschärft worden. Diese Änderung ist in

der öffentlichen Wahrnehmung insofern etwas untergegangen, als sie erst im Kontext mit der kürzlichen Reform des Bundesdisziplinarrechts (unten IV.) während des Gesetzgebungsverfahrens in der Ausschussberatung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages in eine Beschlussempfehlung aufgenommen wurde.³ Die neue Regelung lautet⁴:

„Politische Beamtinnen und politische Beamte müssen sich auch während des einstweiligen Ruhestands durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen.“

Damit korrespondierend wurde in § 77 Abs. 2 BBG folgender neuer Satz 3 angefügt:

„Für politische Beamtinnen und politische Beamte gilt ein Verstoß gegen § 56 Satz 3 als Dienstvergehen.“

2. Die in der Neuregelung liegende Verschärfung

Mit diesen Regelungen, die am 1.4.2024 in Kraft getreten sind, wird die Verfassungstreuepflicht politischer Beamter im einstweiligen Ruhestand nicht nur gegenüber der bisher für diesen Personenkreis geltenden Pflichtenstellung, sondern auch gegenüber sonstigen im Ruhestand befindlichen Beamten deutlich verschärft. Nach § 77 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BBG gilt es bei Ruhestandsbeamten sowie früheren Beamten mit Versorgungsbezügen als Dienstvergehen, wenn sie sich „gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigen“. Diese Regelung gilt bisher auch für politische Beamte im einstweiligen Ruhestand nach § 54 BBG.⁵ Die Verfassungstreuepflicht im Ruhestand befindlicher Beamter ist dadurch gegenüber derjenigen für aktive Beamte abgeschwächt. Letztere müssen sich nach § 60 Abs. 1 Satz 3 BBG

„durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten“.

Ruhestandsbeamte hingegen dürfen sich zwar nicht verfassungsfeindlich *betätigen*, sie haben sich jedoch nicht – wie aktive Beamte – zur verfassungsmäßigen Ordnung zu bekennen und für diese einzutreten. Ruhestandsbeamte haben also bislang einen breiteren (politischen) Äußerungs- und Betätigungsspielraum als aktive Beamte. Verfassungs- oder regierungskritische Äußerungen oder politisches Engagement in entsprechenden Organisationen und Parteien stellen mithin für aktive Beamte tat-

1) Vgl. auch den Verweis in § 77 Abs. 3 BBG auf das BDG.

2) Dem § 54 BBG vergleichbare Regelungen über den politischen Beamten und die dieser Kategorie konkret zugeordneten Ämter enthalten – außer im Freistaat Bayern – die Landesbeamtenengesetze (§ 30 BeamStG).

3) Nummer 4 der Beschlussempfehlung vom 10.11.2023 (BT-Drs. 20/9252) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drs. 20/6435, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften.

4) Art. 6 des Gesetzes zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 20.12.2023, BGBl. I Nr. 389 vom 22.12.2023.

5) Davon geht auch die in Fußnote 3 genannte Beschlussempfehlung auf S. 16 aus.