

§§ 153, 153 a StPO – Erfolg oder Anfang vom Ende des Beamtenverhältnisses?

Klippen am Übergang vom Straf- zum Disziplinarverfahren*

Rechtsanwalt Prof. Dr. Klaus Herrmann, Potsdam

Wenn gegen Beamte Strafverfahren laufen, folgen danach häufig hierfür beamtenrechtliche und disziplinarrechtliche Verfahren. Die Weichen werden bereits im Strafverfahren gestellt. Was (Fach-)Anwältinnen und Anwälte im Straf- und Verwaltungsrecht wissen sollten, erläutert der Autor. Der Beitrag ist zur Pflichtfortbildung im Selbststudium mit Erfolgskontrolle vorgesehen (www.faocampus.de).

I. Einleitung

Die Einstellung eines Strafverfahrens gemäß §§ 153, 153 a StPO oder noch ein Strafbefehl mit einer Geldstrafe oder Freiheitsstrafe auf Bewährung erscheinen – angesichts der prozessualen und tatsächlichen Risiken einer öffentlichen Anklage – als „der sicherste Weg“, wenn ein Freispruch oder eine Verfahrenseinstellung gemäß § 170 Abs. 2 StPO unerreichbar erscheint. Diese Prognose kann allerdings bei angeschuldigten Beamten anders ausfallen, sobald man die Folgen des Verfahrensabschlusses für das Beamtenverhältnis mitbetrachtet. Insbesondere darf die Disziplinargewalt des Dienstherrn nicht ausgeblendet werden. Diese zählt zu den durch Art. 33 Abs. 5 GG überlieferten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und ist gesetzlich für Beamte des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in § 77 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) niedergelegt. Für die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, denen Dienstherrnfähigkeit durch ein Landesgesetz oder aufgrund eines Landesgesetzes verliehen wurde, enthält § 47 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) die Befugnis zur Verfolgung und Ahndung der Nichterfüllung von Dienstpflichten.

Die folgende Darstellung beschäftigt sich nur mit den „Schnittstellen“ zwischen Straf- und Disziplinarverfahren. Sie soll als Anregung verstanden werden, bei der Abstimmung der Verfahrensziele für die Strafverteidigung auch die dienst- und disziplinarrechtlichen Folgen einzubeziehen.

II. Verlust von Rechten als Beamter und als Ruhestandsbeamter

Eine rechtskräftige Verurteilung eines Beamten zu einer einjährigen Freiheitsstrafe führt gemäß § 41 BBG (für Bundesbeamte) beziehungsweise § 24 BeamStG (für Landesbeamte) unmittelbar zur Beendigung des Beamtenverhältnisses kraft Gesetzes. Es kommt nicht darauf an, ob diese Freiheitsstrafe

wegen der Begehung eines Verbrechens oder eines Vergehens verwirkt ist. Allein entscheidend ist, dass der Beamte wegen einer vorsätzlichen Tat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird. Bei dieser Strafhöhe ist keine disziplinarrechtliche Dienstentfernung mehr nötig. Auch die Mitteilung des Dienstherrn über Grund und Zeitpunkt der Beendigung des Disziplinarverfahrens hat nur deklaratorischen, feststellenden Charakter¹. Bei einer nach Verurteilung in den Ruhestand begangenen vorsätzlichen Straftat führt die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als 2 Jahren zum Verlust der Ansprüche als Ruhestandsbeamter (vgl. § 59 Abs. 1 BeamtVG) und der Hinterbliebenen (§ 61 Abs. 1 S. 1 BeamtVG)².

Der Gesetzgeber hat die „Grenze“, wann Beamte und Ruhestandsbeamte sich durch die vorsätzliche Begehung besonders schwerwiegender Rechtsverstöße als schlechthin untragbar erweisen, für einzelne Straftaten sogar abgesenkt. Bei einem vorsätzlichen Verstoß gegen die Strafgesetze über Friedensverrat, Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates, von Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit sowie bei einer im Hauptamt begangenen Bestechlichkeit genügt jeweils einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten. Die aufgezeigten Rechtsfolgen entfaltet freilich nur ein rechtskräftiges Strafurteil, so dass ein Strafbefehl – selbst wenn er durch § 410 Abs. 3 StPO in seinen Folgen einem Strafurteil gleichgestellt wird – das Beamtenverhältnis oder die Versorgungsansprüche unberührt lässt³.

Die gesetzlich angeordnete Beendigung des Beamtenverhältnisses entfällt nachträglich, wenn das rechtskräftige Strafurteil nach einem erfolgreichen Wiederaufnahmeverfahren aufgehoben wird. § 42 Abs. 1 BBG und § 24 Abs. 2 BeamStG bestimmen, dass das Beamtenverhältnis als nicht unterbrochen gilt, wenn das zum Verlust der Beamtenrechte führende Strafurteil in einem Wiederaufnahmeverfahren durch eine andere Entscheidung ersetzt wird, die diese Wirkung nicht hat. Nach § 59 Abs. 2 BeamtVG gilt gleiches für den Verlust der Rechte als Ruhestandsbeamter. Damit ist aber nicht ausgeschlossen, dass wegen der am Ende des Wiederaufnahmeverfahrens festgestellten Tatsachen – selbst wenn diese nicht zum Verlust der Rechte aus dem Beamtenverhältnis führen – ein Disziplinarverfahren durchzuführen ist, welches wiederum mit der höchsten Disziplinarmaßnahme – der Entlassung aus dem Dienst oder der Aberkennung des Ruhegehalts – endet.

* Der Beitrag ist zur Pflichtfortbildung für den Fachanwalt für Verwaltungsrecht im Selbststudium mit Erfolgskontrolle auf der Grundlage des neuen ab 1. Januar 2015 geltenden § 15 FAO geeignet. DAV-Mitglieder können die Multiple-Choice-Fragen online unter www.faocampus.de bis 31. Dezember 2015 beantworten. Bei Erfolg erhalten sie für diesen Beitrag eine Fortbildungsbescheinigung im Äquivalent von 1 Zeitzustunde. Nähere Einzelheiten dazu bei *Wendt*, AnWB 2015, 78 (Januar-Heft). Der DAV kann nicht garantieren, dass alle 27 regionalen Rechtsanwaltskammern diese Fortbildungsbescheinigung anerkennen, wird DAV-Mitglieder aber bei der Anerkennung so weit wie möglich unterstützen.

1 BVerwG, Urt. v. 29.11.1969 – VI C 4.65, BVerfGE 34, 353 ff. = juris, Nr. 23.

2 Vgl. *Herrmann/Sandkuhl*, Beamtendisziplinarrecht Beamtenstrafrecht, 2014, Rn. 376 ff. für Einzelheiten.

3 Vgl. BVerwG, Urt. v. 08.06.2000 – 2 C 20.99, NJW 2000, 3297.

III. Straftat als Dienstvergehen

Welche Folgen ein Strafverfahren für das Beamtenverhältnis eines Beschuldigten haben kann, hängt von der tatsächlich und rechtlich schwierigen Bewertung ab, ob die verfolgte Straftat ein Dienstvergehen darstellt. Für das Strafrecht stellt § 1 StGB klar, dass als Straftat nur ein Verhalten verfolgt und geahndet werden kann, für das gesetzlich und vor Tatbegehung die Strafbarkeit bestimmt war. Die Anknüpfung der Straffolge an ein gesetzlich beschriebenes Verhalten wird zudem durch ein Analogieverbot bestärkt. Ein ethisch oder gar dienstlich geächtetes Verhalten bleibt danach straffrei, sofern es nicht die Tatbestandsvoraussetzungen einer Strafnorm erfüllt. Demgegenüber weist das Disziplinarrecht keinen abgeschlossenen Katalog von Tatbestandsumschreibungen für Dienstvergehen auf. Die in den Beamtengesetzen, in allgemeinen (zum Beispiel AGG) oder organisationsrechtlichen Bestimmungen (zum Beispiel im Kommunal- oder Hochschulrecht oder im Personalvertretungsrecht) geregelten Verhaltensanforderungen müssen nach Inhalt und Reichweite der den Beamten betreffenden Dienstpflichten erst konkretisiert werden. Das kann bei einer Generalklausel wie der allgemeinen Einsatzpflicht, der Pflicht zur Uneigennützigkeit oder der allgemeinen Wohlverhaltenspflicht – um nur die in § 61 Abs. 1 BBG geregelten Grundpflichten herauszugreifen – einige Mühe bereiten.

Gleichwohl sieht das Bundesverfassungsgericht hierin keinen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot gemäß Art. 103 Abs. 2 GG; eine vollständige Aufzählung der konkret jeden Beamten treffenden Pflichten sei nicht möglich. Für den Kreis der betroffenen Beamten wären die Dienstpflichten ohnehin leicht erkennbar, weil sie sich aus den übertragenen Aufgaben ergeben. Die Generalklausel für Dienstpflichtverletzungen (§ 77 Abs. 1 BBG, § 47 Abs. 1 BeamStG) bedürfe der Rechtsanwendung und Auslegung durch die Fachgerichte⁴. Es gibt zwar zahlreiche Beispiele, in denen bereits im Strafverfahren die den angeklagten Beamten treffenden Dienstpflichten – etwa zur Vermögensbetreuung – problematisiert werden. In vielen Fällen – zum Beispiel bei der Steuerhinterziehung oder Straßenverkehrsdelikten – spielt es aber für das Strafverfahren keine Rolle, ob ein Dienstvergehen vorliegt.

1. Straftat als außerdienstliches Dienstvergehen

Nach § 61 Abs. 1 S. 3 BBG beziehungsweise § 34 S. 3 BeamStG muss das Verhalten eines Beamten der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die sein Beruf erfordert. Verstößt er gegen diese – auch im außerdienstlichen Bereich grundsätzlich geltende – Pflicht zu einem dienstbezogenen Wohlverhalten, begeht der Beamte eine außerdienstliche Pflichtverletzung⁵. Nach § 77 Abs. 1 S. 2 BBG, § 47 Abs. 1 S. 2 BeamStG liegt ein Dienstvergehen bei einem außerdienstlichen Verhalten aber nur vor, wenn es nach den Umständen des Einzelfalls in besonderem Maße geeignet ist, das Vertrauen in einer für das Amt des Beamten und das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen. Die Sanktionierung außerdienstlichen Verhaltens wird im Gesetz zurückgenommen, weil Beamte Individuen und nicht Glieder eines totalitären Staates sind und ihre Privatsphäre – wenn es mit der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes vereinbar ist – keiner Einflussnahme des Dienstvorgesetzten unterliegt⁶.

Praktisch sind die unbestimmten Tatbestandsmerkmale in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte aber dahingehend konkretisiert worden, dass jeder – nicht ganz unwesentliche – außerdienstliche Rechtsverstoß auch ein Dienstvergehen darstellt. So wird der funktionale Zusammenhang zwischen der Verwirklichung außerdienstlicher Straftaten und dem konkret-funktionellen Amt der Beamten bejaht, wenn diesen – z. B. als Polizei- oder als Vollzugsbeamte, als Staatsanwalt oder Richter – die Verhinderung und Verfolgung von Straftaten aufgetragen ist⁷. Auch bei anderen Beamten wird der Funktionsbezug einer außerdienstlichen Straftat regelmäßig angenommen, wenn wegen eines Vergehens eine mehrmonatige Freiheitsstrafe verhängt wird⁸.

Doch auch wenn das außerdienstliche Verhalten straffrei wäre und ein eingeleitetes strafrechtliches Ermittlungsverfahren gemäß § 170 Abs. 2 StPO eingestellt wird, steht dem Dienstherrn wegen der ihnen bekannt gewordenen Umstände eine eigene Ermittlung – und Bewertungsbefugnis im Hinblick auf die Verletzung innerdienstlicher oder außerdienstlicher Pflichten zu. Erfährt der Dienstvorgesetzte vom Verdacht außerdienstlicher Straftaten, die ein Beamter im Rahmen oder im Zusammenhang mit einer Nebentätigkeit begangen haben soll, kann die Verletzung der Pflicht zur Anzeige von Nebentätigkeiten ein Disziplinarverfahren und eine Disziplinarmaßnahme zur Folge haben. Auch wenn ein Beamter mit einem Dienst-Kfz in einen Verkehrsunfall gerät, kann wegen des Verdachts von Verstößen gegen die Dienstpflicht zum Führen des Fahrtenbuches ein Disziplinarverfahren unvermeidlich sein, weil sich anhand dieser Dokumentation nicht ausschließen lässt, dass der Beamte das Fahrzeug zu privaten Zwecken genutzt hat⁹.

2. Innerdienstliche Straftaten

Straftaten im Rahmen oder im Zusammenhang mit der Dienstausbübung stellen stets ein Dienstvergehen dar. Das ergibt sich bereits aus der uneingeschränkten persönlichen Verantwortung jedes Beamten für die Rechtmäßigkeit seiner Diensthandlungen (vgl. § 63 Abs. 1 BBG, § 36 Abs. 1 BeamStG). Der Beamte kann sich auch nicht auf kollidierende Handlungspflichten als Dienstpflichten berufen, um gegen für alle geltenden Strafgesetze zu verstoßen. Ausdrücklich weist der Gesetzgeber dem Beamten selbst die Verantwortung zu, einen Interessenkonflikt zwischen dienstlichen Anordnungen und Gefahr einer Verletzung der Menschenwürde eines Betroffenen, von Strafbarkeit oder Ordnungswidrigkeit zu lösen. In diesen Fällen kann der Beamte – freilich auf sein Risiko – die Befolgung einer auf seine Remonstration bestätigten dienstlichen Anordnung, die ein strafbares Verhalten abverlangt, verweigern (vgl. § 63 Abs. 2 S. 4 BBG, § 36 Abs. 2 S. 4 BeamStG). Im Übrigen liegt in der Verwirklichung eines Straftatbestandes durch ein innerdienstliches Verhalten regelmäßig eine Verletzung der beamtenrechtlichen Kernpflichten, insbesondere der dienstlichen Wahrheitspflicht, der Loyalität- und Unterstützungspflicht, der Verschwiegenheitspflicht oder der Vermögensfürsorgepflicht.

4 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 05.06.2002 – 2 BvR 2357/96, NVwZ 2003, 73.

5 BVerfG, Urt. v. 30.08.2000 – 1 D 37.99, BVerfG 112, 19 = NJW 2001, 1080.

6 Vgl. BVerfG, Urt. v. 30.08.2000 – 1 D 37.99, BVerfGE 112, 19 = NJW 2001, 1080 ff.

7 Vgl. BVerfG, Urt. v. 25.08.2009 – 1 D 1.08, NVwZ 2010, 713, 716 f.

8 Vgl. BVerfG, Urt. v. 19.08.2010 – 2 C 13.10, NVwZ 2011, 299.

9 Für Einzelheiten zur Nutzung von Dienst-Kfz vgl. Buchheim, LKV 2014, 402.

IV. Prozessuale Berührungspunkte zwischen Strafverfahren und Disziplinarverfahren

Strafrecht und Disziplinarrecht verfolgen unterschiedliche Zwecke¹⁰. Dem Disziplinarrecht kommt heute die Funktion zu, die besondere (Pflichten-) Stellung der Beamten zu betonen und die Funktionsbindung des Berufsbeamtentums damit vor einer Aushöhlung zu bewahren. Das Beamtenverhältnis als umfassendes öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis nimmt die Beteiligten in einem grundsätzlicheren Sinne in Anspruch, denn die Beamten haben sich – wie § 61 Abs. 1 S. 1 BBG bzw. § 34 S. 1 BeamStG hervorheben – „mit vollem persönlichen Einsatz ihrem Beruf zu widmen“. Daneben bezweckt die Aufklärung und Ahndung von Dienstvergehen in einem rechtsstaatlichen Verfahren auch den Schutz der Beamten vor überzogenen oder unvorhersehbaren Sanktionen und zielt auch insoweit auf die Festigung des Vertrauens in eine rechtsstaatliche Verwaltung¹¹. Aus Gründen der Beschleunigung und Verfahrensvereinfachung und natürlich zur Vermeidung widersprechender Tatsachenfeststellungen knüpft das Disziplinarverfahren in vielfacher Weise an die Tatsachenfeststellungen eines vorangegangenen Strafverfahrens an.

1. Informationsübermittlung

Die Untersuchung des Sachverhalts des Dienstherrn und die Prüfung dienst- und disziplinarrechtlicher Maßnahmen kommen regelmäßig ohne sein Zutun auf den Beamten zu. Dies ergibt sich bereits aus den gesetzlichen Regelungen zur Übermittlungspflicht bei Strafverfahren (§ 115 BBG, § 49 BeamStG). Auf das teilweise fortgeltende Beamtenrechtsrahmengesetz (§ 125 c BRRG) muss deshalb nicht zurückgegriffen werden. Diese Vorschriften sehen vor, dass ein Gericht, die Strafverfolgungs- oder die Strafvollstreckungsbehörde im Strafverfahren gegen Beamte zur Sicherstellung der erforderlichen dienstrechtlichen Maßnahmen bei Erhebung der öffentlichen Klage die Anklage- oder an ihre Stelle tretende Antragsschrift, den Antrag auf Erlass eines Strafbefehls und jeweils die einen Rechtszug abschließende Entscheidung mit Begründung an den Dienstherrn übermitteln muss. Auch der Erlass und Vollzug eines Haft- oder Unterbringungsbefehls sind mitzuteilen. Beschränkt wird die Übermittlungspflicht in Abs. 2 der oben genannten Vorschriften jeweils wegen fahrlässig begangener Straftaten dahingehend, dass die Übermittlungspflicht nur besteht, wenn es sich um schwere Verstöße, namentlich um die Vergehen der Trunkenheit im Straßenverkehr oder fahrlässige Tötung handelt oder wenn aufgrund der Daten oder Umstände des Einzelfalls eine dienstrechtliche Prüfung unausweichlich ist, welche Maßnahmen zu ergreifen sind. Die Übermittlungspflicht erstreckt sich nach Abs. 4 der genannten Vorschriften nicht nur auf die verfahrenseinleitenden oder abschließenden Entscheidungen, sondern auch auf „sonstige Tatsachen“. Diese sind zu übermitteln, wenn die Prüfung dienstrechtlicher Maßnahmen auf Kenntnis der Umstände des Einzelfalls angewiesen und für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, dass keine schutzwürdigen Interessen des Beamten der Weiterleitung entgegenstehen¹². Die Verteidigung im Strafverfahren hat außerdem zu berücksichtigen, dass anonyme Verdächtigungen (inzwischen als Whistle-Blowing legitimiert), die im Zusammenhang mit der dienstlichen Tätigkeit des Beschuldigten stehen, oder sonstige Anzeigen eine Prüfung des Sachverhalts durch den Dienstherrn veranlassen können.

Ungeachtet der Übermittlungspflichten im Zusammenhang mit Strafverfahren besteht nach § 17 Abs. 1 BDG und allen Landesdisziplinargesetzen die Befugnis und die (Verfolgungs-) Pflicht des Dienstvorgesetzten, bei Bekanntwerden tatsächlicher Umstände, die den Verdacht eines Dienstvergehens nahe legen, Disziplinarermittlungen zu führen und ein Disziplinarverfahren gegen den Beamten einzuleiten (sog. Legalitätsprinzip). Selbst wenn kein Disziplinarverfahren eingeleitet wird, ist praktisch davon auszugehen, dass der Dienstvorgesetzte sich über den Fortgang eines Strafverfahrens gegen einen Beamten erkundigt, wenn er von dessen Einleitung oder Existenz – gleich auf welchem Wege (Flurfunk, Durchsuchung etc.) – erfährt.

2. Aussetzung des Disziplinarverfahrens während des Strafverfahrens

Gleichwohl eröffnet die „Nützlichkeitsvorschrift“ § 22 Abs. 3 BDG die Möglichkeit, das Disziplinarverfahren auszusetzen, wenn in einem anderen gesetzlich geordneten Verfahren über eine Frage entschieden wird, deren Beurteilung für die Entscheidung im Disziplinarverfahren von wesentlicher Bedeutung ist. Eine solche Aussetzung kommt insbesondere bei den in Strafverfahren angeordneten polizeilichen Ermittlungen der Staatsanwaltschaft in Betracht¹³. Das Disziplinarrecht der Bundesbeamten sieht dabei sogar eine Aussetzungspflicht gemäß § 20 Abs. 1 S. 1 BDG nach Erhebung der Strafanklage gemäß § 170 Abs. 1 StPO vor. Als Ausnahme von der Aussetzungspflicht ist das Disziplinarverfahren gemäß § 20 Abs. 1 S. 2 BDG ohne Rücksicht auf die Anklageerhebung fortzuführen, wenn das Strafverfahren wegen Gründen unterbrochen werden muss, die in der Person des Beamten liegen (zum Beispiel Verhandlungsunfähigkeit) oder keine begründeten Zweifel am Sachverhalt vorliegen, das heißt keine Gefahr widersprechender Sachverhaltsfeststellungen besteht.

Auch in den (hier nicht einzeln darstellbaren) Disziplinar-gesetzen für die Beamten in Ländern und Kommunen sind – regelmäßig vergleichbare – Befugnisse zur Aussetzung des Disziplinarverfahrens während eines anderen gesetzlich geordneten Verfahrens geregelt, wobei auf die Besonderheiten – so verzichtet das Landesdisziplinargesetz Baden-Württemberg auf die Pflicht zur Aussetzung des Disziplinarverfahrens bei Erhebung der Anklage – hier nicht eingegangen werden kann.

3. Übernahme von Feststellungen und Erkenntnissen

Die Übernahme der Tatsachenfeststellungen und sonstigen Ergebnisse des Strafverfahrens in das Disziplinarverfahren stellt § 21 Abs. 2 S. 3 BDG sicher. Danach kann der Dienstvorgesetzte von Disziplinarermittlungen abgesehen, sofern der Sachverhalt aufgrund der tatsächlichen Feststellungen eines rechtskräftigen Urteils im Straf- oder Bußgeldverfahren, im verwaltungsgerichtlichen Verfahren über den Verlust der Besoldung bei schuldhaften Fernbleibens vom Dienst (§ 9 BBesG) oder auf sonstige Weise aufgeklärt ist, zum Beispiel

¹⁰ Vgl. bereits das preußische Gesetz vom 29.03.1844 zur Feststellung des gerichtlichen und des Disziplinar-Strafverfahrens gegen Beamte; heute zur Abgrenzung: BVerfG, Beschl. v. 12.10.1971 – 2 BvR 65.71, NJW 1972, 93, 94; BVerwG, Urt. v. 23.04.1985 – 2 WD 42.84, BVerwGE 83, 1 = NJW 1986, 2520.

¹¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 19.08.2010 – 2 C 5.10 = NVwZ 2011, 303.

¹² Vgl. Herrmann/Sandkuhl, Beamten-disziplinarrecht Beamtenstrafrecht, Rn. 510 f.

¹³ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 24.02.1980 – 1 DB 3.80, BVerwGE 63, 339 f. = juris, Rn. 8 ff.

nach Durchführung eines anderen gesetzlich geordneten Verfahrens. Im behördlichen Disziplinarverfahren ist der Dienstvorgesetzte gemäß § 23 Abs. 1 BDG an die tatsächlichen Feststellungen des rechtskräftigen Urteils im Straf- oder Bußgeldverfahren, im verwaltungsgerichtlichen Verfahren über den Verlust der Besoldung bei schuldhaften Fernbleibens vom Dienst (§ 9 BBesG) gebunden, das denselben Sachverhalt zum Gegenstand hat. Soweit die Bindungswirkung reicht, besteht ein Ermittlungsverbot (§ 21 Abs. 2 S. 1 BDG).

Im Disziplinarrecht der Bundesbeamten besteht erst im gerichtlichen Disziplinarverfahren die Möglichkeit, dass das Verwaltungsgericht sich von der Bindungswirkung hinsichtlich der Tatsachenfeststellungen eines rechtskräftigen Strafurteils durch einen so genannten Lösungsbeschluss löst, wenn die Tatsachenfeststellungen offenkundig unrichtig sind (§ 58 Abs. 1 S. 2 BDG). Davon ist bei Widersprüchen gegen allgemeine Denkgesetze oder Erfahrungssätze auszugehen oder bei offenkundiger Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften – so hat das BVerwG eine Loslösung von einem inhaltsleeren Formalgeständnis im Strafverfahren zugelassen¹⁴. Natürlich kommt eine Loslösung auch in Betracht, wenn im gerichtlichen Disziplinarverfahren Beweismittel vorgelegt werden, die dem Strafgericht nicht zur Verfügung standen¹⁵. Auf landesgesetzliche Besonderheiten – zum Beispiel kann in Baden-Württemberg schon im behördlichen Disziplinarverfahren von offenkundig unrichtiger Tatsachenfeststellung abgewichen werden (vgl. § 14 Abs. 1 S. 2 LDG BW) – kann hier nicht eingegangen werden.

Daneben besteht im behördlichen wie gerichtlichen Disziplinarverfahren die Befugnis der Disziplinarbehörden und -gerichte (vgl. § 21 Abs. 2 S. 2, § 57 Abs. 2 BDG), Tatsachenfeststellungen aus anderen gesetzlich geordneten Verfahren im Disziplinarverfahren ohne erneute Prüfung zugrunde zu legen. Außerhalb der gesetzlich angeordneten Bindungswirkung von Tatsachenfeststellungen aus rechtskräftigen Urteilen bleibt es aber bei der Pflicht der Disziplinarbehörden und -gerichte, die materielle Wahrheit zu erforschen. Der Dienstvorgesetzte oder ein Gericht überschreiten demnach die Grenzen des pflichtgemäßen (Verfahrens-)Ermessens, wenn sonstige Tatsachenfeststellungen gemäß § 23 Abs. 2 BDG ohne nochmalige Prüfung im Disziplinarverfahren übernommen werden, obwohl gegen den so zugrunde zu legenden Sachverhalt aus dem Blickwinkel der materiellen Wahrheit erhebliche Bedenken bestehen oder der Beamten diese vorgebracht hat¹⁶.

4. Einstellung des Disziplinarverfahrens und erneute Ausübung der Disziplinarergewalt

Verliert der Beamte oder Ruhestandsbeamte nach den oben genannten Bestimmungen aufgrund der ausgerichteten Freiheitsstrafe seine Rechte aus dem Beamtenverhältnis oder als Ruhestandsbeamter, so muss das Disziplinarverfahren nach § 32 Abs. 2 Nr. 2 BDG eingestellt werden. Wurden während des Disziplinarverfahrens die Dienst- oder Versorgungsbezüge einbehalten, unterliegen die einbehaltenen Bezüge nach § 40 Abs. 4 Nr. 4 BDG mit Einstellung des Disziplinarverfahrens dem Verfall.

Lebt das Beamtenverhältnis durch ein Urteil im strafrechtlichen Wiederaufnahmeverfahren wieder auf (siehe oben Abschn. II.), ist das Disziplinarverfahren – unter Berücksichtigung der rechtskräftigen Tatsachenfeststellungen aus dem Wiederaufnahmeverfahren – fortzusetzen. Während dieses Verfahren kann der Beamte aber seine Ansprüche auf

Besoldung und Übertragung eines Amtes derselben oder einer mindestens gleichwertigen Laufbahn nicht geltend machen (vgl. § 42 Abs. 2 S. 2 BBG). Er verliert sie und den wiedergewonnenen Status erneut, wenn im Disziplinarverfahren aufgrund des im Wiederaufnahmeverfahren festgestellten Sachverhalts oder aufgrund eines rechtskräftigen Strafurteils, das nach der früheren Entscheidung ergangen ist, rechtskräftig auf Entfernung aus dem Beamtenverhältnis erkannt wird (§ 42 Abs. 2 S. 1 BBG). Entsprechende Regelungen finden sich in den Landesbeamtengesetzen (z. B. § 29 Abs. 3 LBG NW, Art. 60 Abs. 2 und 3 LBG BY).

Im Übrigen endet die Bezugnahme des Disziplinarrechts auf die Tatsachenfeststellungen in einem rechtskräftigen Strafurteil nicht mit der Bestandskraft einer Einstellungs- und Disziplinarverfügung oder der Rechtskraft einer gerichtlichen Entscheidung über eine Disziplinaranzeige: Wurde das gegen einen Beamten geführte Disziplinarverfahren durch Einstellungsverfügung oder eine Disziplinarverfügung (Verhängung einer Disziplinarmaßnahme unterhalb der Zurückstufung bei Bundesbeamten) abgeschlossen, räumen §§ 35 Abs. 2 und Abs. 3 BDG dem höheren Dienstvorgesetzten oder der obersten Dienstbehörde die Befugnis ein, eine Einstellungs- oder Disziplinarverfügung aufzuheben und in der Sache neu zu entscheiden, gegebenenfalls sogar Disziplinaranzeige zu erheben. Grundsätzlich besteht diese Befugnis zur „erneuten Ausübung der Disziplinarbefugnisse“ nur innerhalb von drei Monaten nach Zustellung der Einstellungs- oder Disziplinarverfügung. Auch nach Ablauf der Dreimonatsfrist ist eine solche erneute Ausübung der Disziplinarergewalt zulässig, wenn „wegen desselben Sachverhalts ein rechtskräftiges Urteil auf Grund von tatsächlichen Feststellungen (ergeht), die von denjenigen tatsächlichen Feststellungen, auf denen die Entscheidung beruht, abweichen.“

Gleiches gilt, wenn dem Dienstvorgesetzten nach rechtskräftiger Entscheidung über eine Disziplinaranzeige neue Tatsachen bekannt werden: § 61 Abs. 2 BDG berechtigt den Dienstherrn bei jeder Abweichung von den tatsächlichen Feststellungen, auf denen die frühere Disziplinarmaßnahme beruhte, zur erneuten Ausübung der Disziplinarbefugnisse einschließlich der Befugnis zur Verschärfung der Disziplinarmaßnahme nach Art oder Höhe und zur erstmaligen Erhebung einer Disziplinaranzeige wegen des bereits abgeurteilten Sachverhalts. Als besondere Ausgestaltung eines Wiederaufnahmeantrags sieht schließlich § 36 BDG das Recht des Beamten vor, auch nach Unanfechtbarkeit einer Disziplinarverfügung deren Aufhebung und die Einstellung des Disziplinarverfahrens beantragen zu können, wenn in einem Straf- oder Bußgeldverfahren, das wegen desselben Sachverhalts eingeleitet worden ist, unanfechtbar eine Entscheidung erging, nach der die Disziplinarmaßnahme gemäß § 14 BDG nicht zulässig wäre.

14 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 01.03.2013 – 2 B 78.12, NVwZ-RR 2013, 559.

15 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.08.2010 – 2 B 43.10, juris.

16 Vgl. BVerwG, Urt. v. 05.08.1986 – 1 D 176.85, BVerwGE 83, 221 ff. = juris, Rn. 21.

V. Materielle Berücksichtigung des Strafurteils im Disziplinarverfahren

Wegen der aufgezeigten unterschiedlichen Zwecke von Straf- und Disziplinarrecht verstößt die Verhängung einer Disziplinarmaßnahme nach einer vorangegangenen Kriminalstrafe nicht gegen das Doppelbestrafungsverbot gemäß Art. 103 Abs. 3 GG¹⁷. Das bedeutet aber nicht, dass der Ausgang des Strafverfahrens im Disziplinarverfahren keine Rolle spielt. Allgemein kann die pflichtenmahnende Wirkung eines Strafurteils bei der Berücksichtigung des Persönlichkeitsbildes im Rahmen der Maßnahmebemessung gemäß § 13 Abs. 1 BDG – etwa bei einem außerdienstlichen Dienstvergehen ohne konkrete Auswirkungen auf den Dienstbetrieb – ein besonderes Erziehungsbedürfnis entfallen lassen, so dass eine Disziplinarmaßnahme nicht mehr erforderlich wäre¹⁸. Auch bei innerdienstlichen Pflichtverletzungen kann die pflichtenmahnende Wirkung des Strafurteils mildernd bei der Bemessung der Disziplinarmaßnahme berücksichtigt werden¹⁹.

In § 14 BDG und den Landesdisziplinar Gesetzen ist zudem ein Maßnahmeverbot ausgestaltet, wonach die Verhängung bestimmter Disziplinarmaßnahmen ausgeschlossen ist, wenn gegen einen Beamten im Straf- oder Bußgeldverfahren unanfechtbar eine Strafe, Geldbuße oder Ordnungsmaßnahme verhängt worden ist oder eine Tat nach § 153 Abs. 1 S. 5 oder Abs. 2 S. 2 StPO nach Erfüllung von Auflagen und Weisungen nicht mehr als Vergehen verfolgt werden darf. Da der Strafbefehl insofern einem rechtskräftigen Strafurteil gleichsteht, greift das Maßnahmeverbot auch bei Abschluss des Strafverfahrens durch Strafbefehl ein. Ist eine Disziplinarmaßnahme nach § 14 Abs. 1 BDG unzulässig, muss das Disziplinarverfahren gemäß § 32 Abs. 1 Nr. 3 BDG eingestellt werden. In diesen Fällen könnte sogar von der Einleitung des Disziplinarverfahrens abgesehen werden (§ 17 Abs. 2 BDG), wobei die hypothetischen Bemessungserwägungen für die ausgeschlossenen Disziplinarmaßnahmen und die sonstigen Gründe aktenkundig zu machen und dem Beamten bekannt zu geben sind.

Wegen dieses Maßnahmeverbots soll eine Disziplinarmaßnahme nach einer vorangegangenen strafgerichtlichen Verurteilung die Ausnahme bleiben²⁰. Das Maßnahmeverbot schließt nach einer Geldbuße oder einem Strafurteil Disziplinarmaßnahmen für leichte Dienstvergehen ganz aus (§ 14 Abs. 1 Nr. 1 BDG) und macht eine zusätzliche Disziplinarmaßnahme bei mittelschweren Dienstvergehen davon abhängig (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 BDG), ob der Beamte zur Erfüllung seiner Pflichten noch gesondert zu mahnen ist. Das Bedürfnis nach einer zusätzlichen Pflichtenmahnung muss ausdrücklich und konkret begründet werden. Es kann sich u.a. aus den Umständen der Pflichtverletzung ergeben, die Anhaltspunkte für eine Wiederholungsgefahr aufweisen. Ein konkretes Pflichtenmahnungsbedürfnis wird zudem – unabhängig vom konkreten Sachverhalt – angenommen, wenn die Kürzung der Dienstbezüge nur deshalb als Disziplinarmaßnah-

me ausgesprochen werden musste, weil sich der Beamte im Eingangsamt seiner Laufbahn befand und deshalb von einer Zurückstufung verschont bleibt²¹.

Das Maßnahmeverbot gem. § 14 BDG verlangt zudem besondere Sorgfalt für die Frage ab, ob sich die Kriminalstrafe und das Disziplinarverfahren auf „denselben Sachverhalt“ beziehen. Eine solche Sachverhaltsidentität liegt nur vor, wenn das festgestellte Dienstvergehen nicht über den Sachverhalt des rechtskräftig abgeschlossenen Ordnungswidrigkeit- oder Strafverfahrens hinausgeht. Wegen der oben erläuterten Unterschiede bei den Rechtsquellen für sanktionsbewehrte Verhaltenspflichten ist eine echte Sachverhaltsidentität nur in seltenen Ausnahmefällen anzutreffen. Nicht nur bei innerdienstlichen Pflichtverletzungen ist der Sachverhalt des Disziplinarverfahrens durch die umfassenderen beamtenrechtlichen Dienstpflichten sehr viel weiter als der konkrete Strafvorwurf, zum Beispiel der Untreue oder Unterschlagung, gefasst. Dies schließt den Kreis zu den einleitenden Bemerkungen, dass die Auswirkungen des Strafverfahrens auf den Beamtenstatus des Beschuldigten nicht ohne Kenntnis seines laufbahnrechtlichen Status und seiner konkreten Funktion (zum Beispiel als Vorgesetzter) bemessen werden können.

VI. Fazit

Handelt es sich bei einem Beschuldigten im Strafverfahren um einen Beamten, folgen nach Abschluss eines Strafverfahrens weitere beamtenrechtliche und disziplinarrechtliche Verfahren. Insbesondere das Bundesdisziplinalgesetz und die Landesdisziplinalgesetze knüpfen verfahrensrechtlich wie auch materiell-rechtlich an die abschließenden Entscheidungen und die Tatsachenfeststellungen aus vorangegangenen Straf- und Bußgeldverfahren an. Um zu verhindern, dass eine zweckmäßige Beendigung des Strafverfahrens das Beamtenverhältnis des Beschuldigten gefährdet, besteht zur sorgfältigen Abstimmung mit einem beamtenrechtlich oder disziplinarrechtlich ausgewiesenen Spezialisten, praktisch keine Alternative.

17 BVerfG, Beschl. v. 02.05.1967 – 2 BvL 1.66, BVerfGE 21, 391 = NJW 1967, 1654, 1656.

18 Vgl. BVerwG, Urt. v. 02.03.1977 – 2 WD 59.76, BeckRS 1977, 31246545.

19 Vgl. Hummel/Köhler/Meyer, Bundesdisziplinalgesetz und materielles Disziplinarrecht, 4. Auflage 2009, A. IV.4, Rn. 124.

20 Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.04.1985 – 1 D 61.84, BVerwGE 76, 366; siehe auch Juncker, ZBR 2009, 289, 291.

21 Vgl. BVerwG, Urt. v. 19.08.2010 – 2 C 13.10, NVwZ 2011, 299.



Prof. Dr. Klaus Herrmann, Potsdam

Der Autor ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht. Er ist Dozent der Deutschen Anwaltakademie.

Leserreaktionen an anwaltsblatt@anwaltverein.de.