

dbb hamburg - beamtenbund und tarifunion -
Mönkedamm 11 - 20457 Hamburg



Herrn

Volker Wiedemann

Leiter des Personalamtes

Steckelhörn 12

20457 Hamburg

Per E-Mail

Hamburg, 17.07.2024

Stellungnahme des dbb hamburg beamtenbund und tarifunion zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung disziplinarrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrter Herr Wiedemann,

der dbb hamburg bedankt sich für die Übersendung der Unterlagen im beamtenrechtlichen Beteiligungsverfahren. Der dbb hamburg nimmt zu dem Gesetzesvorhaben wie folgt Stellung:

1) Grundsätzliche Anmerkungen:

Nach Auffassung des dbb hamburg bedarf es keiner Änderung oder Modifizierung des Hamburgischen Disziplinargesetzes (HmbDG). Die bisherigen Verfahren zur Umsetzung von Disziplinarmaßnahmen sind aus unserer Sicht absolut ausreichend, rechtssicher und verfassungskonform.

Das erklärte Ziel des Gesetzesvorhabens ist eine Modernisierung des Hamburger Disziplinarrechts bei gleichzeitiger Angleichung an das neu gefasste Bundesdisziplinargesetz. Hierdurch erhofft sich der Gesetzgeber eine Verfahrensbeschleunigung und größere Handlungssicherheit, gleichzeitig sollen „aktuelle Entwicklungen im Bundesgebiet“ Berücksichtigung finden.

dbb hamburg –beamtenbund und tarifunion-
Mönkedamm 11, 20457 Hamburg
Tel. 040/ 251 39 26
Email: post@dbb-hamburg.de
Internet: www.dbb-hamburg.de

Unter letzterem dürfte die Problematik der Tätigkeit von Verfassungsfeinden im Öffentlichen Dienst zu verstehen sein.

Während zumindest die letztgenannte Absicht positiv zu werten ist, sind die übrigen Ziele eher kritisch zu sehen. Zudem fehlt es an einer nachvollziehbaren Begründung.

Tatsächlich wird das Disziplinarrecht durch die Abschaffung der Disziplinarklage nicht modernisiert. Zwar kann der Gesetzgeber eine gerichtliche Kontrolle nicht vollständig verhindern, er schafft bis dahin aber bereits schwerwiegende Tatsachen für die Betroffenen. Auch wird der Zugang zum Rechtsweg durch unterschiedliche Regelungen zu Vorverfahren zumindest für rechtsunkundige Beamten tatsächlich erschwert.

Unsere Sorge ist auch, dass in bestimmten politischen Konstellationen das neue Disziplinarrecht gegen unliebsame Beamtinnen und Beamten instrumentalisiert werden könnte, da diese mit der Neuregelung einfacher aus dem Dienst entfernt werden können.

Mit der Angleichung an das Bundesdisziplinalgesetz erfolgt erneut ein Paradigmenwechsel im Beamtenrecht. Während das bestehende HmbDG bei der Verhängung von Disziplinarmaßnahmen allein auf pflichtgemäßes Ermessen bei der Würdigung des dienstlichen und außerdienstlichen Verhaltens des Beamten abstellt, tritt nun – widersprüchlich – das Dienstvergehen als maßgeblicher Bewertungsmaßstab hinzu oder neben oder an die Stelle der personenbezogenen Würdigung. Die hierdurch entstehenden Unsicherheiten erscheinen prozesslastig und damit das Gegenteil des erklärten Ziels des Gesetzgebers. Eine Beschleunigung von Disziplinarverfahren ist nicht zu erwarten. Schon deshalb ist das Gesetz in dieser Form abzulehnen.

Modern wäre es gewesen, mit der Veränderung des Disziplinarrechts auch positive disziplinare Anerkennungen für solche Fälle einzuführen, in denen Beamtinnen und Beamte besondere überobligatorische Leistungen gezeigt haben. §§ 11 ff. WDO wären hier ein Beispiel, das mit der Strukturveränderung infolge der Abschaffung der Disziplinarklage auch im Hamburger Disziplinarrecht nunmehr einfach umsetzbar wäre.

Denn auch und gerade der Öffentliche Dienst ist in der sich verändernden „Arbeitnehmer-Arbeitswelt“ auf besondere Anreize angewiesen, Nachwuchskräfte zu gewinnen. Hierzu gehört vor allem ein gutes Arbeitsklima und damit auch die Frage nach der Ausprägung der Fehlerkultur. Wichtig ist dabei auch, dass die Kolleginnen und Kollegen Wertschätzung und Anerkennung für die geleistete Arbeit erhalten. Deshalb wäre es mehr als angemessen, nicht nur bei Fehlern disziplinarisch zu ahnden, sondern besonderen Einsatz und Engagement in besonderer Art und Weise anzuerkennen und wertzuschätzen.

Stattdessen stellt der Senat mit diesem Entwurf die Integrität seiner Beamtinnen und Beamten in Frage und sendet damit eine Botschaft des Misstrauens an die Beschäftigten und an die Bürgerinnen und Bürger.

Die weitere Einbeziehung von Amtsanwältinnen und Amtsanwälten sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in das Disziplinargesetz ist beamtenrechtlich konsequent. Sie hintertreibt allerdings die Bemühungen der Bundesregierung, die Staatsanwaltschaften aufgrund der Rügen der Europäischen Union künftig unabhängiger zu gestalten (vgl. z.B. den aktuellen Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung der Transparenz von Weisungen gegenüber der Staatsanwaltschaft). Dies könnte – auch im Sinne der Europäischen Union, die eine Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft verlangt – durch Anfügung eines S. 2 an § 1 Abs. 1 HmbDG geändert werden: „Für Disziplinarangelegenheiten von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, Amtsanwältinnen und Amtsanwälten findet das HmbRiG entsprechende Anwendung.“

Dies vorausgeschickt nimmt der dbb Hamburg zu einzelnen Regelungen wie folgt Stellung:

2) Anmerkungen zu einzelnen Regelungen

Zu Artikel 1- Änderung des Hamburgischen Disziplinargesetzes

Zu Nummer 3 § 6 Abs.1 Satz 1 HmbDG(E)

Die geplante Einführung einer Mindestdauer von drei Monaten für die Disziplinarmaßnahme Kürzung der Dienstbezüge ist nachvollziehbar, um diese von der Disziplinarmaßnahme Geldbuße abzugrenzen.

Zu Nummer 6 § 11 HmbDG(E)

Die Ergänzung dieser Kernvorschrift vermengt das alte personenbezogene Disziplinarrecht und dem neuen deliktsbezogenen Recht. Es ist zu erwarten, dass die hieraus resultierenden rechtlichen Unsicherheiten zum Gegenteil der erwünschten Beschleunigung bzw. Straffung des Disziplinarrechts führen werden.

Unverändert enthält § 3 Abs. 5 S. 2 HmbDG eine bislang § 11 HmbDG ergänzende Zumesungsregel. Diese erlaubt es, bereits von der Verhängung einer Geldbuße oder einer Kürzung der Dienstbezüge oder des Ruhegehalts aufgrund der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Betroffenen nach pflichtgemäßem Ermessen abzusehen. Allein aufgrund des

bisherigen Abstellens auf das gesamte dienstliche und außerdienstliche Verhalten der Beamtin oder des Beamten war dies unschwer möglich.

Der Gesetzesentwurf enthält demgegenüber einen Katalog, dem eine konkrete Wertungsreihenfolge immanent ist. Diese bezieht sich ausschließlich auf das jeweilige Dienstvergehen, nicht auf die Gesamtwürdigung des Beamten. Dies erscheint widersprüchlich: Was ist künftig maßgeblich, das gesamte – auch außerdienstliche – Verhalten des Beamten oder aber die Einordnung des konkreten Dienstvergehens?

Der Katalog der Dienstvergehen löst weitere Fragen aus:

Die Dienstvergehen werden in fünf Kategorien eingeteilt: Leichte, leichte bis mittelschwere, mittelschwere sowie mittelschwere bis schwere Dienstvergehen. (Nur) Schwere Dienstvergehen werden nicht definiert.

Während bei leichten, leichten bis mittelschweren und mittelschweren Dienstvergehen eine (geringfügige, nicht nur geringfügige bzw. erhebliche) Beeinträchtigung des Vertrauens (etc.) verlangt wird, ist dies bei dem mittelschweren bis schweren Dienstvergehen nicht eindeutig: adressatenbezogen soll hier die bloße Eignung zur Beeinträchtigung genügen, andererseits wird eine nachhaltige Erschütterung des Vertrauens in die Amtsführung pp. verlangt.

Aus Sicht des dbb hamburg sollten die Definitionen streng vom Maßnahmenkatalog getrennt werden. Der Gesetzgeber sollte sich entscheiden, ob er ein personen- oder deliktsbezogenes Disziplinarrecht errichten will.

Zu Nummer 9 § 17 HmbDG(E)

Die explizite Erwähnung der Wahrung einer „Mäßigung und Zurückhaltung (bei politischer Betätigung), die sich aus (der) Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Amtspflichten ergibt“ wird vom dbb hamburg kritisch gesehen. Im demokratischen Rechtsstaat des 21. Jahrhunderts muss auch Beamten eine – auch kontroverse – (partei-) politische Betätigung erlaubt sein. Vor dem Hintergrund der grundrechtsgleichen Rechte aus Art. 21 GG treten hier die Amtspflichten deutlich zurück.

Betätigt sich der Beamte hingegen politisch gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung, fehlt ihm bereits die charakterliche Eignung als eine wesentliche Voraussetzung der Beamteneigenschaft. Ein Hinweis auf das Zurückhaltungsgebot erscheint daher überflüssig. Aus Sicht des dbb hamburg sollte im Sinne der beabsichtigten Straffung des Disziplinarrechts der Satzteil „bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die

sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Amtspflichten ergibt,“ ersatzlos gestrichen werden.

Zu Nummer 11 § 20a HmbDG(E)

Der dbb hamburg kann nachvollziehen, dass diese Regelung zur Teilnahme am europäischen Vorwarnmechanismus mit in das Hamburgische Disziplinargesetz aufgenommen wird.

Zu Nummer 14 § 29 Abs. 3 HmbDG(E)

Mit der Aufnahme dieses Paragraphen soll der Eingriff in das Fernmeldegeheimnis gemäß Artikel 10 Absatz 2 GG im Rahmen eines Disziplinarverfahrens rechtlich abgesichert werden.

Der dbb hamburg kann die dafür zugrundeliegende Intention nachvollziehen. Nach unserer Einschätzung wird im Zweifelsfall das Bundesverfassungsgericht entscheiden, ob das Disziplinarrecht einen Eingriff in das Fernmeldegeheimnis rechtfertigt.

Zu Nummer 17 §§ 33 f. HmbDG(E)

Die Abschaffung der Disziplinarklage und vollständige Vereinigung von Ermittlungsführer und Entscheider soll ersichtlich der Verschlankung der Disziplinarverfahren dienen. Für den dbb hamburg stellt dieses einen echten Rückschritt dar.

Es gehört zu den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit, Ermittlungsbehörden und Rechtsentscheider zu trennen. Indem nun aber quasi der Ermittlungsführer in allen Fällen aber auch diejenigen Kompetenzen erhält, die bislang den Disziplinargerichten vorbehalten waren, erfolgt hier eine Grenzüberschreitung, die in eine Richtung zielt, gegen die sich die Neuregelung eigentlich wenden will. Dies ist strikt abzulehnen. Das Disziplinarrecht wird nicht deshalb besser, weil – zunächst – die Gerichte außen vorgelassen werden sollen. Das Gegenteil ist erfahrungsgemäß der Fall.

Durch Verwaltungsakt aus dem Dienst entfernte Beamtinnen und Beamten müssen künftig selbst aktiv gegen die Disziplinarverfügung vorgehen. Statthaft sind in den vorgesehenen Fällen Widerspruch und Anfechtungsklage. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der schwerwiegenden Folgen all jener Fälle, die nun dem Disziplinargericht entzogen werden, auch weiterhin die Gerichte angerufen werden. Damit werden die beabsichtigten Ziele des HmbDG (E) konterkariert.

Der dbb hamburg kann diesem Vorgehen nicht zustimmen und vertritt eine grundsätzlich andere Auffassung. Eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung der disziplinarischen Entscheidung des Dienstherrn zur Wahrung der Interessen der Betroffenen kann unseres Erachtens nicht

ausreichend sein. Das aktuelle Verfahren eines richterlichen Disziplinarurteils im Rahmen einer Disziplinaranzeige bietet den Beamtinnen und Beamten ein Höchstmaß an Rechtsschutz, Fairness und „Waffengleichheit“ zwischen dem Beamten sowie und Dienstherrn und erschwert eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Disziplinarverfahrens durch Vorgesetzte. Deshalb sollten aus Sicht des dbb hamburg die Disziplinargerichte beibehalten werden.

Die Regelungen der §§ 33 f. HmbDG(E) werden abgelehnt.

Die Abschaffung des bisherigen Richtervorbehaltes würde das Kräfteverhältnis im Disziplinarverfahren einseitig zu Gunsten der Dienstherrn verschieben. Dies wäre ein massiver Eingriff in die Rechte der aktiven Beamtinnen und Beamten sowie der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.

Der dbb hamburg verzichtet in der Folge darauf, auf die einzelnen Veränderungen einzugehen, die sich aus der geplanten Abschaffung der Disziplinaranzeige gemäß § 33 HmbDG(E) ergeben.

Zu Nummern 19 und 28 §§ 36, 48 HmbDG(E)

Die uneinheitliche Regelung bezüglich erforderlicher Vorverfahren in Disziplinarsachen ist rechtlich begründbar. Gleichwohl führt sie zu einer tatsächlichen Unübersichtlichkeit, die jedenfalls rechtsunkundigen Beamten den Zugang zum Gericht tatsächlich erschwert. Hier wäre nichts verloren, wenn es schon allein aus Fairnessgründen gegenüber den Betroffenen bei der bisherigen Regelung bliebe. Die Einfügung von § 36 Abs. 1 S. 5 HmbDG (E) wird deshalb abgelehnt.

Zu Nummern 21 und 23 §§ 38, 43 HmbDG(E)

Die Abstellung auf ein erstinstanzliches Urteil ist nicht sachgerecht. Offenbar ist hier der Gesetzgeber der – falschen – Meinung, dass eine Sache „rechtsfester“ ist, wenn erst einmal ein Gericht entschieden hat. Diese Sichtweise ist abzulehnen, sie widerspricht der Unschuldsvermutung. Allein die Rechtskraft einer Entscheidung kann als Bezugsgröße verwendet werden. Auch diese Bestimmung ist daher abzulehnen.

Mit der in **Nr. 23.2** geplanten Neuregelung wird den Betroffenen, die sich gerichtlich gegen die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis zur Wehr setzen wollen, ein massives finanzielles Risiko aufgebürdet. Sie müssen ggf. aus rein wirtschaftlichen Gründen auf ein gerichtliches Vorgehen gegen eine, vielleicht auch unbegründete, Entfernung aus dem Beamtenverhältnis verzichten, weil sie sich andernfalls, im Falle einer gerichtlichen Niederlage, mit einem immens hohen Rückerstattungsanspruch konfrontiert sehen.

Dies umso mehr, da auch weiterhin, wie schon im geltenden Disziplinarclagesystem, mit einer, laut Entwurf, durchschnittlichen Verfahrensdauer von vier Jahren zu rechnen ist, da im Rahmen einer Anfechtungsklage gegen die Disziplinarverfügung, wie bislang, eine Kammer für Disziplinarsachen am zuständigen Verwaltungsgericht mit der Angelegenheit befasst ist, wobei Inhalt und Umfang des Verfahrens im Wesentlichen dem der bisherigen Disziplinarclage entsprechen.

Weshalb sich die durchschnittliche Verfahrensdauer von vier Jahren künftig verkürzen sollte, obwohl dieselben Richter, an denselben Gerichten, in derselben Zusammensetzung, mit denselben Verfahrensvorschriften über die Angelegenheit verhandeln und entscheiden, wie bisher, lässt der Entwurf völlig offen.

Zu Nummer 25 §45 Abs. 1 HmbDG(E)

Die geplante Neuregelung für die ehrenamtliche Beisitzerin bzw. den ehrenamtlichen Beisitzer ist aus Sicht des dbb hamburg nachvollziehbar. Die Zugehörigkeit zur gleichen Fachlaufbahn und Laufbahngruppe ist ausreichend, um diese Tätigkeit wahrzunehmen.

Zu Nummer 48 §72 HmbDG(E)

Unbeschadet von der generellen Ablehnung der geplanten Neuregelung des Disziplinarverfahrens in Hamburg, hält es der dbb hamburg für sinnvoll, dass der Begriff der Unwürdigkeit im Gesetz legal definiert werden soll. Dieses schafft Rechtssicherheit und Transparenz. Dass die Verfassungswidrigkeit stets zu einer Unwürdigkeit führt, wird vom dbb hamburg unterstützt.

Zu Nummer 52 § 77 Abs. 3 HmbDG(E)

Die geplante Neueinführung einer Regelung zur Ratenzahlung bei Geldbußen schafft ebenfalls Klarheit und ist deshalb eine sinnvolle Ergänzung der bisher bestehenden Regelung.

Zu Nummer 53 § 79 HmbDG(E)

Die vorgesehenen Änderungen sind für den dbb hamburg nachvollziehbar.

Zu Artikel 2 – Änderung des Hamburgischen Beamtengesetzes

Nummern 1 bis 2 § 51 HmbBG

Die geplante Neuregelung schließt eine Ahnungslücke bei Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten. Der zugrundeliegende Handlungsbedarf kann vom dbb hamburg nachvollzogen werden. Jedoch muss sorgfältig darauf geachtet werden, dass Taten, die ohne Vorsatz begangen worden sind, nicht sanktioniert werden. In diesem Zusammenhang empfinden wir es als sehr unpassend, dass im Gesetzentwurf explizit das Beispiel der Beihilfe genannt wird.

Diese Nennung impliziert, dass es hier eine signifikante Anzahl von Fällen gibt, die zu ahnden wären. Dazu liefert der Gesetzentwurf aber keine hinreichenden Daten. Insofern fordern wir den Senat auf, auf die Nennung dieses Beispiels zu verzichten.

Zu Artikel 3 – Änderung des Hamburgischen Personalvertretungsgesetzes

§ 88 HmbPersVG(E)

Nummern 1 und 2 § 88 HmbPersVG

Entgegen der Aussagen des Senats wird mit der geplanten Neuregelung aus Sicht des dbb hamburg die Mitbestimmung deutlich eingeschränkt, da zukünftig gemäß § 88 (4) **Hmb-PersVG(E)** nur noch ein Anhörungsrecht - jetzt allerdings für alle Disziplinarmaßnahmen – für den Personalrat vorgesehen ist. Dieses schwächt den örtlichen Personalrat und seine Möglichkeit, die Interessen der/des Betroffenen wirksam zu vertreten. Auch vor dem Hintergrund, das gesamte Disziplinarverfahren zu verändern, ist diese Schwächung des Personalrats im Disziplinarverfahren nicht hinnehmbar.

Während die Dienststellen (einschließlich des Personalamts) durch die Neuregelung gestärkt werden, in dem zukünftig alle Disziplinarmaßnahmen von dort ausgesprochen werden sollen, werden die Rechte des Personalrats in Disziplinarverfahren beschnitten. Ein fairer Interessenausgleich sieht aus Sicht des dbb hamburg anders aus.

Schließlich verliert der Personalrat durch den Verlust des Mitbestimmungsrechts seine Möglichkeit einer wirksamen Amtsausübung. Aber auch die von einer Disziplinarverfügung bedrohte Person, wird sich die Frage stellen, was die Einbindung der Personalvertretung in der eigenen Dienststelle erbringen soll, wenn diese lediglich ein Anhörungsrecht besitzt. Ein bloßes Anhörungsrecht der Personalvertretung stellt somit weder für den Personalrat selbst noch für die betroffenen Kolleginnen und Kollegen ein wirksames Mittel der Maßnahmenprüfung dar.

Es ist für den dbb hamburg nicht nachvollziehbar, warum der Senat die Mitbestimmungsrechte der Personalräte im Bereich des Disziplinarrechts beschneiden will. Wir fordern, dass die bislang geltende Mitbestimmung bei allen Disziplinarmaßnahmen eingeführt wird, also auch bei der Entfernung aus dem Dienst und der Zurückstufung. Die Mitbestimmung sollte ausgebaut und nicht eingeschränkt werden.

Der dbb hamburg zeigt sich verwundert, dass der Senat immer wieder von anderen Arbeitgebern z.B. die Zulassung von Betriebsräten fordert, er aber in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich die Mitbestimmungsrechte seiner Personalräte beschneiden will. Nicht einmal frühere Senate, die das Personalvertretungsrecht zu Lasten der Personalvertretungen verändert ha-

ben, sind auf die Idee gekommen, das Mitbestimmungsrecht der Personalräte bei Disziplinarmaßnahmen abzuschaffen und durch ein Anhörungsrecht zu ersetzen. Es erschließt sich uns nicht, warum gerade dieser Senat jetzt diesen Vorschlag unterbreitet.

Der dbb hamburg lehnt diesen geplanten Abbau der Mitbestimmungsrechte ab und fordert den Senat auf, die geplanten Änderungen nicht weiter zu verfolgen.

Um Kenntnisnahme und Berücksichtigung der Stellungnahme des dbb hamburg wird hiermit gebeten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Treff', with a long horizontal stroke extending to the right.

Thomas Treff, Vorsitzender