

Evangelische Akademie Hofgeismar

**„Mit einem Bein im Gefängnis -
Der Polizeiberuf zwischen Erfolgsdruck und Rechtszwang“
1. – 3. Februar 2010**

Vortrag: Die Disziplin und ihr Recht: Schikane oder Schutz?

**Andreas Frohme
Regierungsobererrat
Justiziar des Polizeipräsidiums Nordhessen**

Einführung

Es ist Hauptaufgabe von Polizeibeamten, Regelverletzungen zu verhindern oder zu verfolgen, insbesondere Straftäter zu ermitteln, sie ggf. festzunehmen, sie zu verfolgen, Straftäter zu vernehmen.

– Wenn ich hier in meinem Vortrag zum Zwecke der besseren Verständlichkeit nur von Polizeibeamten spreche, meine ich damit genauso Beamtinnen –

Es ist also ihr „tägliches Brot“, mit Menschen umzugehen, die die Regeln unserer Gesellschaft verletzen. Ausgestattet mit staatlicher Autorität und den erforderlichen rechtlichen Kompetenzen haben Polizeibeamte Routine darin, selbstsicher mit Rechtsbrechern umzugehen.

Das Bild ändert sich jedoch völlig, wenn der eben noch sehr selbstbewusste Polizeibeamte ausnahmsweise einmal – bildlich gesprochen – auf der anderen Seite des Vernehmungstisches sitzt.

Es ist immer wieder bemerkenswert, wie sich Beamte verhalten, gegen die nun plötzlich einmal selbst ermittelt werden muss, da sie im Verdacht stehen, selbst eine Straftat bzw. ein Dienstvergehen begangen zu haben.

Auch wenn die Reaktionen natürlich so unterschiedlich sind wie die menschliche Natur selbst, kann ich eine Gemeinsamkeit erkennen und berichten: Ich möchte es mit dem Begriff „Unsicherheit“ charakterisieren. Aus dem eben noch mit größtem Selbstbewusstsein auftretenden Ordnungshüter wird eine unsichere Person, die sich weit weniger „abgebrüht“ verhält als das vielfach im Umgang mit der Polizei erfahrene sog. „polizeiliche Gegenüber“.

Diese typische Unsicherheit drückt sich z.B. aus in demonstrativ gezeigtem Unverständnis über die ergriffenen Maßnahmen, Erregung, Schweißausbrüchen, Emotionen bis hin zu Tränen. Manchmal kommt es aber auch zu verbaler oder auch schriftlicher Aggressivität gegen die Kollegen, die mit den Maßnahmen der Ermittlung wie Vernehmung oder Anhörung beauftragt sind.

Aber ebenso bemerkenswert ist die Unsicherheit bei eben diesen Kollegen, die gegen Kollegen zu ermitteln haben.

Ich spreche aus Erfahrung. Bevor ich mich vor 5 Jahren mit der Idee durchsetzen konnte, im Polizeipräsidium Nordhessen einen hauptamtlichen Disziplinarermittler einzusetzen, wurde

für jedes Disziplinarverfahren ein neuer Beamter ausgewählt, der so etwas in der Regel noch nie gemacht hatte. Dies ist übrigens auch heute noch Praxis in den meisten hessischen Polizeipräsidiolen.

Die Beobachtung dieser Disziplinarermittler zeigte mir deutlich, wie schwer sich Polizeibeamte tun, gegen Kollegen zu ermitteln und dabei sachlich-objektiv zu agieren. Die Bandbreite der Unsicherheit reicht dabei von der Schau gestellter übermäßiger „Härte“ über die Entschuldung, dass man ja nun mal leider ermitteln müsse bis zum Ausdruck von Verständnis nach jedem Satz einer Vernehmung. Das Wort Ermittlungstaktik wird oft zum Fremdwort, wenn gegen Kollegen ermittelt wird.

Als ich im vergangenen Jahr unter 15 Interessenten auf die freiwerdende Stelle des festen Ermittlers einen auszuwählen hatte und viele davon nach entsprechendem Probe-Ermittlungsauftrag bei Disziplinarvernehmungen beobachten konnte, wiederholte sich meine Wahrnehmung von hoher Unsicherheit. Nicht wenige der Interessenten sprangen ab, nachdem sie feststellen mussten, wie groß der Unterschied ist, einen einer Straftat verdächtigen Bürger oder einen Kollegen zu vernehmen.

Unsere Tagung will die Ursachen dieser Unsicherheiten auf allen Seiten beleuchten und versuchen, sie verständlicher zu machen und vielleicht sogar ein wenig abzubauen.

Mein heutiger Beitrag kann aus der Sicht des Justizars des Polizeipräsidiolums Nordhessen, dem – neben vielen anderen Rechtsaufgaben – praktisch die Oberaufsicht über disziplinäre Ermittlungen gegen unsere Beamten in Auftrags des Polizeipräsidenten obliegt, dabei die vielfältigen Aspekte dabei nur anreißen.

Der vor Ihnen stehende Praktiker hat dabei die Aufgabe, einige grundsätzliche, auch theoretische Zusammenhänge und Abgrenzungen des Disziplinarrechts klarzustellen. Denn wir sollten im weiteren Verlauf unserer Tagung schon wissen, wovon wir reden. Dabei wird einigen von Ihnen manches schon geläufig sein; andere hingegen werden vielleicht einen Aha-Effekt erleben, was mir natürlich am liebsten wäre.

Rechtsstaatliche Bedeutung des Disziplinarrechts

Wir haben gestern Nachmittag von Herrn Prof. Denninger Grundsätzliches und Interessantes über die Polizei im demokratischen Rechtsstaat gehört.

Wenn im Begleittext der Einladung zu dieser Tagung vom „Schutz durch Polizei und Schutz vor Polizei“ die Rede ist, möchte ich an dieser Stelle noch einmal den rechtsstaatlichen Zusammenhang auf den Punkt bringen.

Prägend für unser Land als Rechtsstaat ist die Bindung der Staatsgewalt an die Verfassung, insbesondere an die Grundrechte. Der staatlichen Macht, die in die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative geteilt ist, sind hierdurch Schranken gesetzt. Den Rechtsstaat kennzeichnet, dass Exekutive (also die Verwaltung einschließlich der Polizei) und Justiz an Recht und Gesetz gebunden sind; und die Gesetzgebung ist an die Verfassung gebunden.

Jeder staatliche Eingriff in Grundrechte, also auch jede polizeiliche Eingriff, muss sich auf ein formelles Gesetz zurückführen lassen.

Die Durchsetzung der persönlichen Rechte durch den Bürger selbst kommt im Regelfall nicht in Betracht, denn Selbstjustiz darf nicht stattfinden, Gewalt durch Privatleute ist allenfalls im Falle von erlaubter Selbsthilfe, Notwehr oder Nothilfe gerechtfertigt. .

Als Kehrseite dieses staatlichen Gewaltmonopols garantiert der Rechtsstaat den Schutz der Individualrechtsgüter durch den Staat, durch alle drei Staatsgewalten, im Bereich der Exekutive vor allem durch die Polizei.

Primär durch das gefahrenabwehrende, präventive Polizeirecht, aber auch durch die strafverfolgende, repressive polizeiliche Ermittlungstätigkeit werden die von Verfassung wegen garantierten Rechtsgüter des Bürgers geschützt.

Um den Bürger in dieser umfassender Weise schützen zu können, wird der Polizei die Kompetenz, Ermächtigung gesetzlich verliehen, Anordnungen zu treffen, Macht auszuüben, Gewalt anzuwenden. Das staatliche Gewaltmonopol liegt in erster Linie in den Händen der Polizei. In den Händen von Polizeivollzugsbeamten.

Die Brücke zum Beamtenrecht schlägt dabei die Regelung des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz. Nach dieser bekannten Vorschrift ist die Ausübung hoheitlicher Befugnisse regelmäßig Beamten anzuvertrauen.

Der Schutz durch die mit dieser Machtbefugnis ausgestatteten Polizei wird von den Bürgern auch aktiv eingefordert, was nicht zuletzt an dem Aufschrei in der Bevölkerung deutlich wird, wenn auch nur leise angedacht wird, eine Polizeistation zu schließen oder in eine Tagesdienststelle umzuwandeln.

Dies zeigt zugleich, dass das Ansehen der deutschen Polizei bei der absoluten Mehrheit der Bevölkerung bekanntermaßen sehr hoch ist. Dies ist nicht selbstverständlich, wenn man die Situation mit anderen Ländern vergleicht. Man vertraut in unserem Land auf die Polizei, man vertraut den Polizeibeamten. Man kann ihnen vertrauen, da sie die ihr anvertraute Macht regelmäßig verantwortungsbewusst und in rechtmäßiger Weise ausüben. Missbrauchsfälle dieser Macht, oder auch nur Fälle, in denen ein oder auch mehrere Polizeibeamten „über die Stränge schlagen“, bilden die Ausnahme. Wenn sie bekannt werden, werden sie in der Regel den einzelnen Beamten als individuelle Fehlleistung angerechnet, nicht der Polizei als Institution. Denn die Bevölkerung weiß, dass es bei uns funktionierende Mechanismen gibt, damit diese seltenen Fälle des Missbrauchs polizeilicher Macht nicht ohne Folgen bleiben.

Schauen wir uns diese Mechanismen einmal genauer an:

Schutz vor der Polizei ist unserem Rechtsstaat immanent. Primärer Mechanismus zur Kontrolle staatlicher Macht ist die staatliche Gewaltenteilung: Gesetzgebende, gesetzesausführende und rechtsprechende Gewalt kontrollieren sich gegenseitig und halten sich so in der Balance. Die Polizei als wesentlicher Teil der ausführenden Gewalt, der Exekutive, ist an die gesetzgebende Gewalt in Form der Gesetze gebunden und wird dabei von der Judikative kontrolliert. Im Rahmen der Gewaltenteilung obliegt es zunächst der Justiz durch die ihr zumindest von der Organisation her zuzuordnenden Staatsanwaltschaft und ggf. den Gerichten, Missbrauch staatlicher Macht, der in der Regel strafbewährt ist, mit den Mitteln des Strafprozess- und Strafrechts zu untersuchen und zu sanktionieren.

In meinem Beitrag zu dieser Tagung geht es heute um einen zweiten Mechanismus, um eine zweite Säule zur Kontrolle der Exekutive, nämlich um den Schutz vor missbrauchsfähiger polizeilicher Macht **innerhalb** der Exekutive.

Innerhalb der Exekutive, innerhalb der entsprechend Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz verbeamteten Polizei gibt es ein bewährtes Instrument des Beamtenrechts, nämlich das Disziplinarrecht.

Historische Entstehung des Disziplinarrechts

Was ist das Disziplinarrecht, warum gibt es überhaupt Disziplinarverfahren?

In der hier gebotenen Kürze kann ich es nur knapp skizzieren und will es deshalb historisch erklären:

Während in der Zeit des Absolutismus die Beamten, die Verwalter des Fürsten, jederzeit von diesem entlassen werden konnten, änderte sich dies mit der Entwicklung des Berufsbeamtentums ausgehend von Preußen: Beamte wurden auf Lebenszeit ernannt und damit unkündbar. Aber auch Beamte können ihre Dienstpflichten verletzen; es mussten Möglichkeiten geschaffen werden, sie bei schweren Verfehlungen aus der Beamtschaft zu entfernen und bei nicht so schweren Vergehen im Vorfeld eine im Sinne einer Art Abmahnung eine Warnung zu erteilen, sie auf den richtigen Weg zurückbringen. Das Disziplinarrecht wurde also, kurz gesagt, primär geschaffen als Ausgleich für die Unkündbarkeit der Beamten.

Die starke, verfestigte berufliche Position des Beamten auf Lebenszeit ist rechtspolitisch auch deshalb gewollt, um in der Verwaltung einen ausgleichenden Faktor zu haben. Einen beständigen, ausgleichenden Faktor gegenüber unterschiedlichen politischen Strömungen. Ein Gegengewicht gegenüber der demokratiebedingt nicht selten wechselnden politischen Führung der Verwaltung und dementsprechend wechselnden Zielrichtungen bei der Ausführung der Gesetze.

Die gesicherte Position des Beamten kann sich jedoch aufgrund der menschlichen Natur auch nachteilig auswirken: Wer weiß, dass ihm praktisch nichts passieren kann, ist anfälliger dafür, entweder aus Bequemlichkeit oder aus übersteigertem Selbstbewusstsein hinaus berufliche Pflichten vielleicht nicht so ernst zu nehmen wie die Verkäuferin, die nach 30 Jahren tadellosen Verhaltens gekündigt wird, wenn sie eine Frikadelle Ihres Arbeitgebers mit nach Hause nimmt oder ein Fischbrötchen aufisst.

Außerdem können die besonderen dienstlichen Möglichkeiten – im Sinne einer „Machtfülle“ der Beamten – mehr als andere dazu verführen, diese Möglichkeiten zum Zweck des Eigennutzes zu missbrauchen.

Dem entgegenzuwirken, muss es Wege geben, die der Eigenart des Beamtenverhältnisses entsprechen. Hier kommt das Disziplinarrecht zum Tragen mit seiner Möglichkeit, dem Fehlverhalten von Beamten auch unterhalb der Schwelle der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis gegenzusteuern.

Ziele und Zwecke des Disziplinarverfahrens

Hauptziel des Disziplinarrechts ist dabei, die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu verteidigen.

Ein Beamter, dem aufgrund eines sehr schweren Dienstvergehens kein Vertrauen in seine Integrität mehr entgegengebracht werden kann, muss aus dem Dienst, aus dem Beamtenverhältnis entfernt werden können.

Ist noch ein gewisses Restvertrauen in ihn möglich, hat er sich durch ein schwerwiegendes Vergehen zwar für sein Amt untragbar gemacht, so ist eine Zurückstufung im statusrechtlichen Amt, mit dem meist hinsichtlich des konkret-funktionellen Amtes ein Verlust einer Vorgesetztenposition einhergeht, die gebotene Reaktion.

Der Zweck des Disziplinarrechts verschiebt sich dann, wenn man nach der Würdigung der Gesamtpersönlichkeit des Beamten davon ausgehen kann, dass eine Pflichtenmahnung ausreicht, um eine Änderung seiner Einstellung zum Dienst zu erreichen. Je nach Schwere des Persönlichkeitsmangels kommen dann eine Einbehaltung eines Prozentsatzes der Dienstbezüge (über max. 3 Jahre), eine Geldbuße oder ein Verweis in Betracht.

Disziplinarverfahren haben keinesfalls den Zweck einer Vergeltung. Schuld und Sühne sind keine Kategorien, die der Dienstherr oder das Disziplinargericht in Betracht zu nehmen haben.

Im Gegensatz zum Strafrecht, wo nach Tateinheit oder Tatmehrheit gefragt wird, wo die Frage der strafrechtlichen „Konkurrenzen“ eine wesentliche Rolle für Strafbemessung spielt, um schließlich nach Bemessung der Einzelstrafen zu einer schuldangemessenen Gesamtstrafe zu führen, spielen solche Abwägungen im Disziplinarrecht keine Rolle.

Bei der Bemessung einer Disziplinarmaßnahme steht immer die Gesamtwürdigung der Persönlichkeit des Beamten und die Frage des Maßes der „Erziehungsbedürftigkeit“ im Vordergrund. Diese anzustellende Persönlichkeitswürdigung ist auch der Hintergrund des Prinzips der „Einheit des Dienstvergehens“: Hat ein Beamter bei verschiedenen Gelegenheiten mehrere Dienstpflichtverletzungen begangen, werden diese regelmäßig zu einem Dienstvergehen zusammengefasst.

Wahrung des Vertrauens der Bevölkerung in die Beamtenschaft

Die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes, oder nennen wir hier konkret die Polizei, hängt von dem Vertrauen ab, den die Bevölkerung in die Polizei hat.

Die tägliche Arbeit der Polizei, der Polizeivollzugsbeamten wird ungleich schwerer, wenn der Bürger die Entscheidungen der Beamten nicht akzeptiert, sondern mangels Vertrauen in ihre Integrität stets hinterfragt, nicht ernst nimmt oder Eigennutz wittert.

Anzweifeln der Rechtmäßigkeit, Dienstaufsichtsbeschwerden, ja Widerstandshandlungen nehmen zu, wenn der Bürger kein Vertrauen in die Arbeit des ihm gegenüberstehenden Beamten hat.

Entsprechend wird Fehlverhalten von Beamten bzw. Polizisten aufmerksam beargwöhnt und wird oft zu einem öffentlichen Thema der Aufregung.

Leserbriefe in Zeitungen oder neuerdings im Internet, die die Entfernung eines beispielsweise korrupten Beamten aus dem Dienst fordern, füllen bei entsprechenden Anlässen seitens der Pressemappen der entsprechenden Vorgänge.

Sehr schnell kommen dann auch die angeblichen Privilegien der Beamten zur Sprache, wird die Frage nach der Berechtigung des Beamtenstatus überhaupt gestellt, wobei auch die bekannte Neiddiskussion eine Rolle spielt.

Dem kann zweifellos entgegengewirkt werden, wenn „reinigende Maßnahmen“ des Disziplinarrechts öffentlich werden. Nicht zuletzt deshalb ist neuerdings gesetzlich geregelt, dass gerichtliche Disziplinarverfahren in öffentlicher Verhandlung durchgeführt werden, was zuvor nicht der Fall war.

Kein subjektives Recht des Bürgers auf Durchführung eines Disziplinarverfahrens

Allerdings hat kein Bürger einen Anspruch darauf, dass gegen einen Beamten ein Disziplinarverfahren durchgeführt wird. Dies ist allein Sache des Disziplinarvorgesetzten, der allerdings bei nicht völlig untergeordneten Dienstvergehen ein Disziplinarverfahren einleiten muss, denn es gilt prinzipiell das Legalitätsprinzip im Disziplinarrecht.

Dem nachfragenden Bürger wird regelmäßig unter Hinweis auf den Datenschutz eine Auskunft über Durchführung und Ergebnis eines Disziplinarverfahrens verweigert.

Dienstaufsichtsbeschwerde

Worauf der Bürger allerdings durchaus einen Anspruch hat – das wird leider häufig sogar in den Medien (hauptsächlich den Unterhaltungsmedien) begrifflich verwechselt – ist die Bearbeitung und die Beantwortung einer Dienstaufsichtsbeschwerde. Dies ist Ausfluss des grundgesetzlich in Artikel 17 garantierten Petitionsrechts. Auch wenn in Juristenkreisen, hauptsächlich unter Rechtsanwälten, das geflügelte Wort der Drei-F-Beschwerde (fristlos, formlos, fruchtlos) die Runde macht, wird in der Praxis der Polizei – soweit ich es überblicken kann – eine Dienstaufsichtsbeschwerde durchaus ernst genommen. Der oder die betroffenen Beamten müssen sich zu einer Dienstaufsichtsbeschwerde in aller Regel schriftlich äußern. Beim PP Nordhessen zum Beispiel bekommt der Polizeipräsident jede Beschwerde spätestens „im Ausgang“, damit meine ich zusammen mit der Beschwerdeantwort, zur Kenntnisnahme vorgelegt. Die Beschwerdeantwort ist hoch angesiedelt, sie trägt im Normalfall beim PP Nordhessen die Unterschrift des zuständigen Direktionsleiters.

Eine faktische Steigerung der Dienstaufsichtsbeschwerde stellt die Beschwerde beim Innenminister oder gar Ministerpräsidenten dar; ebenso aus Zeitgründen nur erwähnt sei noch die Petition beim Hessischen Landtag, die jedoch nur selten vorkommt.

Ich kann an dieser Stelle berichten, dass viele Dienstaufsichtsbeschwerden als unbegründet zurückgewiesen werden. Wenn der Bürger ein Fehlverhalten, meist ein „ungebührliches Auftreten“ eines Polizeibeamten moniert, der Beamte und sein Streifenpartner dies aber bestreiten, steht quasi Aussage gegen Aussage. Meist sind keine Gründe ersichtlich, warum dem Bürger und nicht dem oder den Beamten zu glauben wäre. Ebenso wie im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ein Staatsanwalt ganz allgemein in einer solchen Beweissituation das Verfahren nach § 170 Abs. 2 StPO einstellen muss, so wird in der Parallelsituation die Dienstaufsichtsbeschwerde aufgrund der Nichterweislichkeit eines Fehlverhaltens als unbegründet zurückgewiesen.

Dazu gäbe es noch viel zu sagen, würde aber den hier gesetzten Rahmen sprengen.

Das Verhältnis des Disziplinarrechts zum Strafrecht

Eine Kernfrage des Disziplinarrechts ist sein Verhältnis zum Strafrecht.

Machen wir uns zunächst klar, dass die Bereiche von Straftat und Dienstvergehen – im Sprachgebrauch der Mengenlehre ausgedrückt – zwei sich überschneidende Kreise bilden: Oft wird durch eine Handlung beides verwirklicht, es gibt also eine Schnittmenge. Aber nicht jede Straftat ist ein Dienstgehen, und natürlich stellt nicht jedes Dienstvergehen zugleich eine Straftat dar.

Wenn ein mögliches Dienstvergehen zugleich den Verdacht einer Straftat begründet, wird ein Disziplinarverfahren ausgesetzt – bzw. in der Praxis noch gar nicht eingeleitet – bis das entsprechende strafrechtliche Ermittlungsverfahren (oder im Einzelfall ein gerichtliches Hauptverfahren) abgeschlossen ist. Dieser Vorrang des Strafrechts ist gesetzlich so vorgesehen und auch sinnvoll, um widersprechende Entscheidungen zu verhindern. Nach Abschluss des strafrechtlichen Verfahrens erfolgt dann die disziplinarrechtliche Prüfung.

Disziplinarer Überhang

Im Normalfall folgt aus einem strafgerichtlichen Freispruch ohne weiteres eine Einstellung des Disziplinarverfahrens. Im Ausnahmefall kann es jedoch sein, dass dennoch ein Disziplinarverfahren durchgeführt und im Ergebnis eine Disziplinarmaßnahme ausgesprochen wird.

Dies ist dann der Fall, wenn ein sog. disziplinarer Überhang besteht. Dies bedeutet, dass zum Sachverhalt, der Gegenstand des Strafverfahrens war, Pflichtverletzungen gehören, die unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt einen Straftatbestand erfüllen, aber ein Dienstvergehen darstellen.

Beispiele dafür sind: Freispruch von der Anklage der Bestechlichkeit, aber Verletzung des Verbots der Annahme von Belohnungen und Geschenken; Freispruch von der Anklage einer Unterschlagung, aber Dienstpflichtverletzung durch unvorschriftsmäßige Buchführung oder Führung einer „schwarzen Kasse“; Erregen des Verdachts einer Straftat – die aber keine ist – durch pflichtwidriges, aber nicht strafbares Verhalten.

Ich denke, in den meisten dieser Fälle ist es auch für den betroffenen Beamten einsichtig, dass trotz Freispruch eine dienstliche Sanktion erfolgt.

Doppelbestrafung?

Oft fühlt sich ein Beamter, der im Strafverfahren z.B. zu einer Geldstrafe verurteilt wurde oder dessen Strafverfahren gegen eine Geldauflage eingestellt, wurde, jedoch doppelt bestraft und ungerecht behandelt, wenn daraufhin noch eine disziplinarrechtliche Sanktionierung erfolgt.

Dabei ist zunächst klarzustellen, dass das verfassungsrechtliche Doppelbestrafungsverbot des Art.103 Abs. 3 GG (Das Doppelbestrafungsverbot des Art. 103 III GG besagt, dass niemand "wegen derselben Tat auf Grund der allgemeinen Strafgesetze mehrmals bestraft werden darf") nicht einschlägig ist, also nichts mit dieser Problematik zu tun hat. Wie das Bundesverfassungsgericht eindeutig entschieden hat, können Strafe und Disziplinarmaßnahme problemlos wegen der gleichen Sache verfassungsrechtlich problemlos nebeneinander verhängt werden, da eine Disziplinarmaßnahme keine Strafe sei, weil die Zweckrichtung eine andere ist.

Gleichwohl bildet eine Disziplinarsanktion nach einer sachverhaltsgleichen Strafe sowohl vom System her als auch in der Praxis die Ausnahme.

Sie ist nach den Disziplinalgesetzen des Bundes und der einzelnen Länder, die sich untereinander allerdings in den „Feinheiten“ unterscheiden, in folgenden Konstellationen vorgesehen:

- Eine Zurückstufung (jedenfalls in Hessen und im Bund) oder eine Entfernung aus dem Dienst ist regelmäßig auch nach Strafsanktion möglich, da die Zwecke völlig verschieden sind.
- Eine Kürzung der Dienstbezüge darf nur ausgesprochen werden, wenn dies neben der strafrechtlichen Sanktion zusätzlich erforderlich ist, um den Beamten zur Pflichterfüllung anzuhalten.
- Ein Verweis oder eine Geldbuße dürfen nicht ausgesprochen werden, wenn das mit dem Dienstvergehen identische Strafdelikt bereits strafrechtlich sanktioniert wurde.

Missbilligung und Sachverhaltsidentität

Zwei Klarstellungen sind jedoch wichtig:

Zum einen ist es zulässig und üblich, nach einer strafrechtlichen Verurteilung dem Beamten jedenfalls eine Missbilligung, manchmal auch schriftliche Rüge genannt, zu erteilen. Eine solche Missbilligung ist nicht mit der Disziplinarmaßnahme des Verweises zu verwechseln und stellt, so stellt das Gesetz ausdrücklich klar, keine Maßnahme des Disziplinarrechts, sondern der davon unabhängigen Dienstaufsicht dar. Sie hat in diesem Zusammenhang die Bedeutung, dass der Dienstherr die strafrechtliche Sanktion zur Kenntnis nimmt und klarstellt, dass die zugrundeliegende Handlung zugleich dienstpflichtwidrig war.

Als Praktiker muss ich allerdings sagen, dass die Wirkungen ähnlich sind, zumal Verweis und Missbilligung gleich lang, nämlich zwei Jahre, bei den Personalakten bleiben.

Zum anderen kann es durchaus sein, dass ein komplexes Fehlverhalten in einem Teilbereich eine Straftat darstellt, durch eine damit im Zusammenhang stehende Handlung jedoch ein – gegebenenfalls viel schwerwiegenderes – Dienstvergehen verwirklicht wurde.

Aufgabe der Behörde muss es in jedem Fall sein, dem Beamten klarzumachen, warum neben der Strafsanktion noch eine dienstrechtliche Folge eintritt. Es sollte nämlich verhindert werden, dass der Betroffene sich ungerecht behandelt fühlt; auch wenn dies nicht immer gelingen wird.

Strafversetzung?

Keine Disziplinarsanktion und völlig losgelöst von der Frage eines Disziplinarverfahrens ist die Umsetzung – innerhalb der gleichen Behörde – oder die Versetzung zu einem anderen Präsidium. Diese Maßnahmen richten sich allein nach dienstlichen Erfordernissen und können bei Beamten auch ergriffen werden, wenn ein Dienstvergehen nicht nachweisbar ist. Entgegen landläufiger Meinung gibt es keine „Strafversetzung“ als Disziplinarmaßnahme. Die Umsetzung oder Versetzung ist insbesondere bei Störungen des Betriebsfriedens oder anderen Verhaltensweisen gegenüber Kollegen angezeigt, um Ruhe in die Dienststelle zu bekommen. Die Rechtsprechung gibt dem Dienstherrn einen weiten Handlungsspielraum. In der Praxis ist die größte Hürde die Zustimmung des Personalrats, die bei Versetzungen und Umsetzungen für die Dauer über einem halben Jahr erforderlich ist.

Dass Umsetzung oder Versetzung von einem betroffenen Beamten oft als Sanktion empfunden werden, insbesondere wenn er einen längeren Weg von zu Hause zur neuen Dienststelle zurücklegen muss, steht dabei außer Zweifel.

Berücksichtigung in der Beurteilung

Unabhängig vom Disziplinarverfahren wirken sich auch noch andere dienstliche Abläufe aus: Ein erwiesenes Fehlverhalten eines Beamten schlägt sich in seiner nächsten Beurteilung nieder, völlig unabhängig davon, ob etwa ein Disziplinarverfahren durchgeführt wurde, eine schriftliche Missbilligung erfolgt ist oder nur eine mündliche Ermahnung durch einen Vorgesetzten erfolgt ist. Eine Selbstverständlichkeit, die keiner weiteren Erörterung bedarf. Eine Beurteilung ist mit den Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln des Verwaltungsrechts, also mit Widerspruch und Klage, anfechtbar. Aus der Praxis kann ich berichten, dass diese Rechtsbehelfe bzw. Rechtsmittel für den Beamten mitunter erfolgreich enden.

Beförderung und Funktionsübertragung

Schließlich ist die Auswirkung eines Disziplinarverfahrens oder eines laufenden Strafverfahrens auf eine erstrebte Beförderung oder die Bewerbung auf einen höherwertigen Dienstposten zu bedenken. Nach der Rechtsprechung ist klar, dass während laufender Verfahren keine Beförderung und keine Funktionsübertragung durchgeführt werden muss. Aus den jeweiligen Beförderungs- oder Besetzungsverfahren kann der betroffene Beamte herausgenommen werden. Hier hat der Dienstherr allerdings einen großen Beurteilungsspielraum. Gerade bei laufenden Strafverfahren kommt es darauf an, wie schwer und wie wahrscheinlich nach aktuellem Erkenntnisstand ein Dienstvergehen verwirklicht wurde (im Zeitpunkt der Entscheidung über eine Herausnahme aus dem Verfahren). Dies ist jeweils eine ganz individuelle Entscheidung, die alle Aspekte des Einzelfalles berücksichtigen muss. Mir ist kein Fall bekannt, in dem sich die beteiligten Akteure diese Entscheidung leicht gemacht hätten. Allerdings wissen sicherlich viele betroffene Beamte nicht, wie viele Gespräche quasi hinter den Kulissen stattfinden, um eine möglichst richtige Entscheidung zu treffen.

Nach Abschluss eines Disziplinarverfahrens ist ebenfalls im Regelfall eine ganz individuelle Entscheidung zu treffen, wenn über Beförderung oder Dienstpostenbesetzung entschieden werden muss. Es gibt von Rechts wegen geltende Beförderungssperre – nämlich von fünf Jahren - gibt es nur nach einer Zurückstufung. In den früheren Disziplinarordnungen war der Satz zu finden: “Verweis und Geldbuße stehen bei Bewährung einer Beförderung nicht entgegen“

Heute gilt inhaltlich nichts anderes: Auch wenn eine Disziplinarmaßnahme noch nicht aus der Personalakte getilgt ist – was nach hessischem Recht je nach Maßnahme nach 2, 3 oder 7 Jahren der Fall ist – kommt es bei der Frage der Bewährung auf den Zeitablauf und insbesondere auf das Verhalten des Beamten nach Ausspruch der Sanktion an, ob er für eine Beförderung oder eine höherwertige Stelle in Frage kommt. Auch hier machen es sich die Vorgesetzten nach meiner Erfahrung regelmäßig nicht leicht.

Schutzfunktion des Disziplinarrechts für die Beamtenschaft und den betroffenen Beamten

Wenn das Thema heißt: „Die Disziplin und ihr Recht – Schikane oder Schutz“, dann gehört dazu auch die Frage, inwieweit das Disziplinarrecht eine Schutzfunktion nicht nur gegenüber dem Bürger hat – also im Sinne des Schutzes des Bürgers vor Polizisten, die Ihre gesetzlich verliehene, staatliche Macht missbrauchen oder auch nur missverstanden anwenden, sondern ob das nicht auch eine Schutzfunktion für die Beamten bewirkt oder wenigstens bezweckt.

Eine Schutzfunktion bietet das Disziplinarrecht als Teil des Beamtenrechts in seiner Gesamtheit: Während ein Arbeitnehmer bei grobem Fehlverhalten fristlos gekündigt werden kann, ist es im Beamtenrecht schwerer und dauert viel länger, einen entsprechenden Beamten aus dem Beamtenverhältnis zu entfernen. Dies geht z.B. nur über eine disziplinargerichtliches Verfahren.

Es gibt aber auch eine zweite Schutzfunktion für den Beamten, die scheinbar in Vergessenheit geraten ist: Einen Schutzmechanismus für den Beamten, der zu Unrecht in den Verdacht eines Dienstvergehens, einer Fehlleistung gerät. Auch für einen Beamten, über den „nur“ schlecht durch Vorgesetzte geredet wird, oder dem von Vorgesetzten mündlich ein Fehlverhalten vorgeworfen wird:

Denn seit jeher gibt es in allen Disziplinalgesetzen die Möglichkeit, dass ein Beamter die Durchführung eines Disziplinarverfahrens gegen sich selbst beantragen kann. Dieses manchmal sog. Reinwaschungsverfahren wird meines Erachtens heutzutage zu Unrecht in der Praxis gar nicht mehr angewendet – ich zumindest hatte in meinen 13 Jahren in der Behörde keinen einzigen solchen Fall. Stattdessen laufen sich zu Unrecht angegriffene Beamte von Pontius zu Pilatus, verlangen Gespräche auf allen Ebenen bis hin zum Polizeipräsidenten, legen Widersprüche gegen dienstliche Beurteilungen ein und klagen gegen eine dienstliche Beurteilung in Eil- und Hauptsacheverfahren jeweils vor dem Verwaltungsgericht und legen anschließend Rechtsmittel beim Verwaltungsgerichtshof ein.

Hier wäre es doch besser, beim Polizeipräsidenten die Durchführung eines Disziplinarverfahrens zu verlangen. Lehnt der Disziplinarvorgesetzte, der bei der hessischen Polizei immer zugleich der Dienstvorgesetzte und damit der Polizeipräsident ist (auch dies wird vielfach übersehen), die Einleitung eines Disziplinarverfahrens dann ab, so bedeutet dies eine „Reinwaschung“ wie umgangssprachlich ein „Freispruch erster Klasse“. Nur in seltenen Fällen würde es meines Erachtens zur Durchführung eines Disziplinarverfahrens kommen.

Lassen Sie mich zum Ende meiner Ausführungen noch einige Anmerkungen anbringen:

Keine Aufteilung in nichtförmliches und förmliches Disziplinarverfahren im neuen Disziplinarrecht

Bis zur Ablösung der Disziplinarordnung durch das neue Disziplinalgesetz, in Hessen also bis Mitte 2006, gab es die Aufteilung in ein nichtförmliches Disziplinarverfahren, das eine Art Vorverfahren darstellte, und das förmliche behördliche Disziplinarverfahren, das bei schwereren Dienstvergehen die Vorstufe der Verurteilung durch das Disziplinargericht darstellte.

Im förmlichen Verfahren fungierte ein Untersuchungsführer, der nach dem Gesetz zwar vom Dienstvorgesetzten eingesetzt wurde, jedoch nicht mehr abgelöst werden durfte und der in seinen Beweiserhebungen und Wertungen völlig unabhängig – wie ein Richter – agierte. Dies hatte zur Folge, dass das Disziplinargericht in der Regel keine eigene Beweisaufnahme mehr durchzuführen hatte.

Dies hat sich mit Inkrafttreten des Disziplinalgesetzes völlig geändert: Mit der Begründung der Beschleunigung des doch oft sehr langwierigen Disziplinarverfahrens wurde die Aufteilung in nichtförmliches und förmliches Verfahren abgeschafft, den unabhängigen Untersuchungsführer gibt es nicht mehr, sondern nur noch einen Ermittlungsführer, dessen

Ermittlungen und Wertungen vom Dienstvorgesetzten gutheißen werden müssen und der auch jederzeit austauschbar ist. Dafür muss das Disziplinargericht nunmehr alle Beweise selbst erheben bzw. noch mal erheben.

Vielleicht ist es zu früh, bereits jetzt ein Resümee der Vor- und Nachteile von altem und neuem Disziplinarsystem zu ziehen. Ich möchte hier nur andeuten, dass das neue System meiner Meinung nach durchaus Vorteile für die betroffenen Beamten bietet und die Hemmschwelle, ein Disziplinarverfahren einzuleiten, nach meiner Erfahrung durchaus größer geworden ist. .

Weitere Aspekte in Stichworten

Manches könnte hier noch von mir berichtet werden, muss aber auf spätere Diskussionen oder in die Arbeitsgruppen verfrachtet werden:

Ich nenne hier nur die Stichworte

- des mangelnden Stellenwerts des Dienstrechts in der polizeilichen Ausbildung
- die unterschiedlichen Anforderungen an pflichtgemäßes Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes
- die automatische Beendigung des Beamtenverhältnisses, wenn ein Beamter in einem Strafverfahren rechtskräftig wegen einer Vorsatztat zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr oder mehr verurteilt wird
(eine uralte, klassische beamtenrechtliche Regelung, die übrigens durch das Beamtenstatusgesetz seit 1.4.2009 dahingehend verschärft wurde, als dass bei Korruptionsdelikten jetzt bereits eine Verurteilung zu 6 Monaten das Beamtenverhältnis endet)
- die Frage des Umgangs mit Beamten bei der Durchführung von Disziplinarverfahren, des Spielraums, den das formal immer noch sehr strenge Verfahrensrecht dabei überhaupt lässt
- die Frage, die sich für mich und meine Disziplinarsachbearbeiterin jedes Mal aufs Neue stellt, wenn wir im Vorfeld, ganz niederschwellig, schriftliche Stellungnahmen zu möglichen Fehlverhalten einholen: Sollen wir den Beamten über sein Schweigerecht belehren oder nicht?

Ich freue mich, wenn wir jetzt in eine angeregte Diskussion über die eine oder andere These meines Referats eintreten, und danke zunächst für Ihre Aufmerksamkeit!