

Die drei rechtlichen Säulen der Rechenschaft deutscher Beamter

Deutschland hat ein sehr ausgeprägtes Beamtenwesen mit einer großen Zahl an entsprechenden Gesetzen und Vorschriften. Die Regeln zu Rechenschaft und Disziplinierung Beamter lassen sich dabei in drei Gruppen aufteilen: Strafrecht, Schadensersatzrecht und Disziplinarrecht.

von Dr. Julian Philipp Seibert, LL.M. (LSE), Deutschland,
Übersetzung ins Mongolische vom Projektbüro der HSS

In Ulaanbaatar findet am 21. und 22. September 2018 das „National Consultative Meeting for Public Managers“ statt, welches sich mit Fragen der Reform des mongolischen Beamtenrechts befasst. Es bietet sich bei dieser Gelegenheit an, einen vergleichenden Blick auf das deutsche Recht zu werfen.

Deutschland ist ein föderaler Bundesstaat mit 16 Bundesländern. Beamte finden sich in Deutschland auf allen Ebenen des Staatsapparats: Als Bundesbeamte auf föderaler Ebene, Landesbeamte auf Ebene der Bundesländer und auch als Kommunalbeamte auf der Ebene der Gemeinden. Dabei existieren unterschiedliche Rechtsregime für Bundes- und Landesbeamte. Der Bund hat ein eigenes Beamtenrecht für seine Beamten geschaffen sowie ein Rahmengesetz für die Landesbeamten, das Beamtenstatusgesetz (BeamStG). Jedes der 16 Bundesländer hat daneben ein eigenes Landesbeamtenrecht kreiert. Bei einer vergleichenden Betrachtung erkennt man aber viele Gemeinsamkeiten zwischen den jeweiligen Gesetzen. Der Schwerpunkt wird hier auf das Recht des Bundes gelegt.

Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst

Einen größeren Unterschied im Recht gibt es zwischen Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst. Die erstgenannten stehen in einer besonderen Beziehung zum Staat, welche durch eine öffentlich-rechtliche Natur charakterisiert ist. Beamte genießen Privilegien in der Besoldung und Versorgung, haben aber auch eine besondere Pflicht zur Verfassungstreue. Angestellte im öffentlichen Dienst sind dagegen normale Arbeitnehmer des Staates, auf die das allgemeine Zivilrecht, insbesondere das Arbeitsrecht, Anwendung findet. Die rechtlichen Mechanismen zur Disziplinierung von Angestellten im öffentlichen Dienst sind daher dieselben, die in jedem privaten Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis zur Anwendung kommen.

Dies ist anders bei den Beamten, auf die hier der Fokus gerichtet wird. Im deutschen Recht lassen sich grob gesagt drei Säulen ausmachen, die zur Disziplinierung von Beamten und zur Gewährleistung von deren Rechenschaft beitragen: Erstens das Strafrecht, das mit vielen Vorschriften, die auf Amtsträger bezogen sind, auf schwere – kriminelle – Fälle von Amtsmissbrauch reagiert. Zweitens das Schadensersatzrecht, hier gibt es für Bundesbeamte eine spezielle Vorschrift für die Schadensersatzpflicht gegenüber dem Staat. Drittens, als Kernrechtsgebiet, das Disziplinarrecht der Bundesbeamten mit dem Bundesdisziplinargesetz (BDG). All die genannten Vorschriften wurden speziell geschaffen, um auf Missverhalten und Pflichtverletzungen von Beamten zu reagieren. Wichtig ist, dass die Anwendung einer Säule die Anwendbarkeit der anderen Säulen nicht ausschließt. Es besteht also kein

Exklusivitätsverhältnis, vielmehr können mehrere Vorgehensweisen nebeneinander zum Einsatz kommen.

Strafrecht

Das deutsche Strafrecht kennt zwei Kategorien von Amtsdelikten: „Unechte“ und „echte“ Amtsdelikte. „Unechte“ Amtsdelikte beziehen sich auf Straftaten, die von jedermann begangen werden können, aber eine vergleichsweise höhere Strafe nach sich ziehen, wenn sie von einem Amtsträger in Ausübung des Amtes begangen werden. Wichtige Fälle aus dieser Kategorie sind zum Beispiel die Strafvereitelung im Amt, die Nötigung durch einen Amtsträger und die Körperverletzung im Amt. „Echte“ Amtsdelikte können dagegen ausschließlich von Amtsträgern begangen werden. Diese betreffen zum Beispiel Bestechlichkeit (Korruption), Rechtsbeugung, Aussageerpressung, Verfolgung Unschuldiger und Falschbeurkundung im Amt.

Das Verfahren zur Verurteilung der Täter bei Amtsdelikten ist ein normales Strafverfahren vor einem ordentlichen Gericht. Es gibt hier keine Sondergerichtsbarkeit; alle Grundsätze eines fairen Strafverfahrens sollen gewahrt werden. So wird sichergestellt, dass ein schuldiger Beamter für seine Verfehlung bestraft wird, im Verfahren aber gleichzeitig seine Rechte gewahrt werden und der Rechtsstaat sich durchsetzt.

Schadensersatzrecht

Mit § 75 des deutschen Bundesbeamtengesetzes (BBG) besteht eine spezielle Vorschrift, die die Pflicht zum Schadensersatz durch Bundesbeamte gegenüber dem Dienstherrn regelt. Das deutsche Schadensersatzrecht dient zwar seiner Zielrichtung nach dem Ausgleich von Schäden durch den Verantwortlichen. Faktisch kann es aber auch eine ökonomische Verhaltenssteuerungswirkung entfalten. Es kann Personen davon abhalten, sich schädigend zu verhalten, da dies zu finanziellen Einbußen führen würde. Daher kann es sich auch korrigierend auf das Verhalten von Beamten auswirken.

Die Beamten sind dann zum Schadensersatz verpflichtet, wenn sie entweder vorsätzlich oder grob fahrlässig eine Dienstpflicht verletzt haben und dadurch bei ihrem Dienstherrn einen Schaden verursacht haben. Dies kann auch der Fall sein, wenn der Staat aufgrund einer Amtspflichtverletzung des Beamten einem Bürger Schadensersatz leisten muss und nun beim Beamten Regress nehmen möchte, um seine finanzielle Einbuße auszugleichen.

Disziplinarrecht

Das Bundesdisziplinalgesetz (BDG) normiert das eigentliche Disziplinarrecht der deutschen Bundesbeamten. Mit diesem wird durch stark formalisierte Verfahren mit gestuften Sanktionen auf Dienstvergehen von Beamten reagiert.

Zunächst gibt es rein informelle Zurechtweisungen, Mahnungen und Rügen; diese sind aber ausdrücklich vom Gesetz aus dem Katalog der Disziplinarmaßnahmen ausgenommen. Als solche formelle Maßnahmen gibt es vielmehr die folgenden: Verweis, Geldbuße, Kürzung der Dienstbezüge, Zurückstufung und als ultimative Sanktion Entfernung aus dem Beamtenverhältnis. Befindet sich der Beamte bereits im Ruhestand, so ist die Kürzung oder sogar Aberkennung des Ruhegehalts möglich.

Die Entscheidung über die Disziplinarmaßnahme, die letztlich Anwendung findet, steht im Ermessen des Dienstherrn. Es muss bei der Auswahl aber die Schwere des Dienstvergehens, die Persönlichkeit des Beamten und der Umfang der Beschädigung des Vertrauens der Allgemeinheit in den Staat berücksichtigt werden.

Auch wenn der Beamte wegen seines Missverhaltens schon aufgrund von Strafrecht gerichtlich verurteilt worden ist, kann daneben immer noch eine Disziplinarmaßnahme gegen ihn ergehen. Dies verstößt auch nicht gegen das Verbot der Doppelbestrafung (auf Lateinisch „ne bis in idem“).

Das Verfahren zur Entscheidung über Disziplinarmaßnahmen läuft zunächst behördenintern ab. Soll aber eine gravierende Maßnahme gegen den Beamten ergehen (Zurückstufung, Entfernung aus dem Beamtenverhältnis oder Aberkennung des Ruhegehalts), so wird gegen den Beamten Disziplinarklage vor dem Verwaltungsgericht erhoben, damit dieses entscheidet. Auf diese Weise wird die Wahrung der Rechte des Beamten durch ein gerichtliches Verfahren abermals abgesichert. Insgesamt gibt es eine Vielzahl von Verfahrensvorschriften für das Disziplinarverfahren, um durch diese Formalisierung Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.

Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit

Insgesamt ist es wichtig, dass bei allen Arten des Vorgehens gegen den Beamten wegen der Verletzung von Dienstpflichten genau auf die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze geachtet wird. Förmliche Verfahren und die Nachprüfung durch Gerichte können dies sicherstellen.

Die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit bei Missverhalten von Beamten geht dabei in zwei Richtungen: Einerseits soll es keine Willkür durch Beamte geben, andererseits auch keine Willkür gegenüber Beamten. Das bedeutet, dass der Staat zum einen angemessen auf die Verletzung von Amtspflichten reagiert, auch um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu bewahren oder wiederherzustellen. Zum anderen muss auch für den Beamten, dem der Vorwurf der Verletzung von Amtspflichten gemacht wird, die Sicherheit bestehen, dass er fair behandelt wird und seine Rechte gewahrt werden.