

Das materielle Disziplinarrecht

1. Zweck und Grundprinzipien des Disziplinarverfahrens

Der **Zweck** des Disziplinarverfahrens ist es, das Vertrauen in die Ehrlichkeit und Zuverlässigkeit der Beamten und damit die **Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes** sicherzustellen. Das Beamtenverhältnis wird auf Lebenszeit begründet und kann vom Dienstherrn nicht einseitig aufgelöst werden. Pflichtverletzungen des Beamten machen daher Reaktions- und Einwirkungsmöglichkeiten des Dienstherrn erforderlich. Das Disziplinarrecht stellt hierfür Maßnahmen zur Verfügung, um den Beamten im Falle eines Dienstvergehens zur Pflichterfüllung anzuhalten oder – wenn das notwendige Vertrauen endgültig verloren ist – ihn aus dem Beamtenverhältnis zu entfernen. Nur so können die Integrität des Berufsbeamtentums und das Vertrauen in die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung der Beamten aufrechterhalten werden.¹ Es geht mithin im Disziplinarrecht nicht um Vergeltung für begangenes Unrecht, sondern um die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und die Aufrechterhaltung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Integrität des Berufsbeamtentums².

Demgegenüber ist das Strafrecht geprägt vom Vergeltungsprinzip mit dem Ziel der individuellen Sühne durch ein Unwerturteil über gemeinschaftswidriges Verhalten und strafrechtliche Sanktionen. Straf- und Disziplinarrecht verfolgen unterschiedliche Zwecke. Gegenstand der disziplinarrechtlichen Betrachtung und Wertung ist die Frage, welche Disziplinarmaßnahme in Ansehung der gesamten Persönlichkeit des Beamten geboten ist, um die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und die Integrität des Berufsbeamtentums möglichst ungeschmälert aufrechtzuerhalten³.

Disziplinarmaßnahmen unterhalb der Höchstmaßnahme haben in erster Linie die Funktion einer Pflichtenmahnung in dem Sinne, dass sie den betroffenen Beamten zu einem künftigen pflichtgemäßen Verhalten veranlassen sollen. Der Zweck von Disziplinarmaßnahmen erschöpft sich indes nicht darin. Vielmehr dienen diese Disziplinarmaßnahmen letztlich auch der allgemeinen Aufrechterhaltung der Integrität des Berufsbeamtentums.⁴ Das Disziplinarrecht zielt mithin zum einen darauf, auf den betroffenen Beamten mit dem Ziel einzuwirken, sich künftig pflichtgemäß zu verhalten (spezialpräventiv), und zum anderen darauf, die Vertrauenswürdigkeit des öffentlichen Dienstes und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen (generalpräventiv).⁵ Eine Weiterverwendung im öffentlichen Dienst aus

1 BVerwG, Urt. v. 24.10.2019 – 2 C 3.18, NVwZ-RR 2020, 362 Rn. 21.

2 BVerwG, Urt. v. 28.2.2013 – 2 C 3.12, juris Rn. 23 und v. 16.5.2012 – 2 B 3.12, juris Rn. 5.

3 BVerwG, Urt. v. 28.9.2022 – 2 A 17.21, juris Rn. 104, v. 28.8.2018 – 2 B 5.18, juris Rn. 18 und v. 28.2.2013 – 2 C 3.12, juris Rn. 23.

4 VGH BW, Urt. v. 23.2.2017 – DL 13 S 2331/15, juris Rn. 67 und v. 24.7.2000 – D 17 S 18/99, juris Rn. 63.

5 BVerwG, Urt. v. 25.8.2009 – 1 D 1.08, juris Rn. 80 und v. 15.8.2000 – 1 D 44.98, juris Rn. 35, 37.

Gründen der Funktionssicherung kommt hingegen nicht mehr in Betracht, wenn das Vertrauensverhältnis zum Dienstherrn durch das Dienstvergehen endgültig zerstört ist oder wenn dieses einen so großen Ansehensverlust bewirkt hat, dass eine Weiterverwendung als Beamter die Integrität des Beamtentums unzumutbar belastet. Hiergegen bestehen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit keine verfassungsrechtlichen Bedenken.⁶ In beiden Fallgruppen ist der Beamte für den Dienstherrn objektiv untragbar und daher die Entfernung aus dem Dienst geboten. Wann ein derartiger endgültiger Vertrauens- und Ansehensverlust gegeben ist, hängt weitgehend von den Umständen des Einzelfalls ab, insbesondere der Schwere der Verfehlung, dem Ausmaß der Gefährdung dienstlicher Belange bei einer Weiterverwendung und dem Persönlichkeitsbild des Beamten.⁷ Bei Ruhestandsbeamten besteht für eine – zukunftsbezogene – Pflichtenmahnung, soweit sie die Erfüllung von Dienstpflichten betrifft, im Allgemeinen kein Bedürfnis, weil sie keinen Dienst mehr leisten. Hier ist neben dem Gesichtspunkt der Generalprävention und dem der gerechten Gleichbehandlung der Ruhestandsbeamten mit den aktiven Beamten auch der der Wahrung des Ansehens des öffentlichen Dienstes von Bedeutung.⁸

- 4 Dem Disziplinarrecht kommt eine **Schutzfunktion** für den einzelnen Beamten zu. Indem der Gesetzgeber Art, Voraussetzungen und Folgen von Disziplinarmaßnahmen bestimmt sowie das Disziplinarverfahren regelt, begrenzt er die Disziplinarbefugnis der Disziplinarbehörde. Wegen des mit Disziplinarmaßnahmen verbundenen Eingriffs in Grundrechte des betroffenen Beamten (etwa die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG, aber ggf. auch spezielle Grundrechte wie etwa Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 9 Abs. 3 GG sowie grundrechtsgleiche Rechte) dient das LDG dem Vorbehalt des Gesetzes. Nach Art. 33 Abs. 5 GG sind nur solche Grundrechtsbeschränkungen zulässig, die durch Sinn und Zweck des konkreten Dienst- und Treueverhältnisses des Beamten gefordert werden.⁹ Das Disziplinarverfahren ermöglicht dem Dienstvorgesetzten nicht nur einen Sachverhalt aufzuklären, sondern verpflichtet ihn dazu, einen disziplinarrechtlich relevanten Sachverhalt vollständig zu ermitteln. Es enthält zahlreiche Sicherungen, um die Rechte des Beamten zu wahren. Insbesondere die Regelung zur Unterrichtung, Belehrung und Anhörung des Beamten in § 11 Abs. 1 bis 3 LDG, das Recht des Beamten auf Beweisteilnahme im Disziplinarverfahren (v. a. § 16 Abs. 2 LDG) sowie die begrenzend Wirkung von Einleitungs- und Ausdehnungsverfügung (vgl. §§ 8, 10 LDG)¹⁰ dienen auch dem Schutz des betroffenen Beamten. Sie sind Ausdruck des aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG folgenden Anspruchs des Be-

6 BVerfG, B. v. 18.1.2008 – 2 BvR 313/07, NVwZ 2008, 669, v. 9.8.2006 – 2 BvR 1003/05, juris Rn. 7 und v. 19.2.2003 – 2 BvR 1413/01, NVwZ 2003, 1504.

7 BVerfG, B. v. 18.1.2008 – 2 BvR 313/07, NVwZ 2008, 669, und v. 19.2.2003 – 2 BvR 1413/01, NVwZ 2003, 1504.

8 VGH BW, Urt. v. 23.2.2017 – DL 13 S 2331/15, juris Rn. 67 und v. 24.7.2000 – D 17 S 18/99, juris Rn. 63; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 24.5.2007 – 2 C 25.06, juris Rn. 17 und v. 8.3.2005 – 1 D 15.04, juris Rn. 49.

9 BVerfG, Urt. v. 12.6.2018 – 2 BvR 1413/01, juris Rn. 138; B. v. 30.11.1965 – 2 BvR 54/62, juris Rn. 40.

10 Siehe hierzu § 8 Rn. 2 und § 10 Rn. 6; vgl. zur unwirksamen Einbeziehung von Vorwürfen und daraus folgenden Rechtswidrigkeit der Disziplinarverfügung: VGH BW, Urt. v. 13.2.2023 – DL 16 S 821/22, juris Rn. 56 ff.

amten auf ein faires Disziplinarverfahren.¹¹ Es entspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen, dem betroffenen Beamten zu eröffnen, welches Vergehen ihm zur Last gelegt wird, und ihn hierzu anzuhören. Auf diese Weise wird ihm eine wirksame Rechtsverteidigung ermöglicht.¹²

Im Disziplinarverfahren gelten der im Rechtsstaatsprinzip verfassungsrechtlich verankerte **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** (Übermaßverbot) sowie das **Schuldprinzip**, das aus dem Zusammenspiel von Art. 2 Abs. 1 GG und dem Rechtsstaatsprinzip sowie der wertsetzenden Entscheidung des Art. 1 Abs. 1 GG folgt.¹³ Die gegen den Beamten ausgesprochene Disziplinarmaßnahme muss unter Berücksichtigung aller be- und entlastenden Umstände des Einzelfalls (vgl. § 12 LDG) in einem gerechten Verhältnis zur Schwere des Dienstvergehens und zum Verschulden des Beamten stehen.¹⁴ Insoweit deckt sich der Schuldgrundsatz in seinen die Strafe begrenzenden Auswirkungen mit dem Übermaßverbot.¹⁵ Die Anforderungen in § 26 LDG konkretisieren die Verfassungsgrundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Schuldprinzips.¹⁶

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist zudem im Rahmen von Ermessensentscheidungen der Disziplinarbehörde etwa bei der Bestimmung der angemessenen Disziplinarmaßnahme zu beachten. Danach muss die dem Einzelnen auferlegte Belastung geeignet und erforderlich sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen. Darüber hinaus darf der Eingriff nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache und zu den vom Betroffenen hinzunehmenden Einbußen stehen.¹⁷ Auch im Rahmen von sonstigen Ermessensentscheidungen der Disziplinarbehörde etwa bei verfahrensbezogenen Entscheidungen (z. B. Anordnung von Beschlagnahmen und Durchsuchungen nach § 17 LDG) sowie bei vorläufigen Maßnahmen (z. B. vorläufige, nicht amtsgemäße Verwendung gemäß § 21 LDG und vorläufige Dienstenthebung nach § 22 LDG) ist dem Grundsatz Rechnung zu tragen. Anordnungen von Beschlagnahmen und Durchsuchungen nach § 17 LDG dürfen nur ergehen, wenn sie verhältnismäßig sind. Hierbei sind insbesondere die Dringlichkeit des Verdachts gegen den Beamten, die Bedeutung der Sache, das zu erwartende Disziplinarmaß sowie die Schwere des Eingriffs zu berücksichtigen.¹⁸ Liegen die Voraussetzungen für eine vorläufige, nicht amtsgemäße Verwendung vor und kann durch diese Verwendung verhindert werden, dass der Dienstbetrieb beeinträchtigt wird, so scheidet eine vorläufige Dienstenthebung aus (vgl. § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LDG). Denn ist die vorläufige, nicht amtsgemäße Verwendung als mildere Maßnahme möglich, wäre die vorläufige Dienstenthebung nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig.¹⁹

11 Vgl. zu diesem Anspruch etwa BVerwG, Urt. v. 15.12.2005 – 2 A 4.04, juris Rn. 25.

12 LT-Drucks. 14/2996, S. 68.

13 BVerfG, B. v. 18.1.2008 – 2 BvR 313/07, NVwZ 2008, 669 und v. 19.2.2003 – 2 BvR 1413/01, NVwZ 2003, 1504.

14 BVerwG, Urt. v. 24.10.2019 – 2 C 3.18, NVwZ-RR 2020, 362 Rn. 20; VGH BW, Urt. v. 16.4.2024 – DL 16 S 2046/22, juris Rn. 61; vgl. Weiß in: GKÖD Bd. II, § 13 Rn. 13.

15 BVerfG, B. v. 19.2.2003 – 2 BvR 1413/01, NVwZ 2003, 1504.

16 Vgl. NdsOVG, Urt. v. 25.4.2022 – 6 D 2/18, juris Rn. 42, zu § 13 BDG.

17 BVerwG, Urt. v. 8.3.2005 – 1 D 15.04, juris Rn. 49 und v. 15.8.2000 – 1 D 44.98, juris Rn. 37.

18 LT-Drucks. 14/2996, S. 76.

19 LT-Drucks. 14/2996, S. 80 ff.

- 7 Weitere Ausprägungen der Geltung des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** im Disziplinarverfahren sind insbesondere
- das materiell-rechtliche Maßnahmeverbot gemäß § 34 Abs. 1 LDG. Danach dürfen dann, wenn gegen den Beamten eine Strafe, Geldbuße oder Ordnungsmaßnahme unanfechtbar verhängt worden ist oder eine Tat nach § 153a Abs. 1 Satz 5 oder Abs. 2 Satz 2 StPO nach Erfüllung von Auflagen und Weisungen nicht mehr als Vergehen verfolgt werden kann, ein Verweis nicht (Nr. 1) und eine Geldbuße, eine Kürzung der Bezüge oder eine Kürzung des Ruhegehalts nur ausgesprochen werden, wenn dies zusätzlich erforderlich ist, um den Beamten zur Pflichterfüllung anzuhalten (Nr. 2).
 - die zeitnahe disziplinarrechtliche Ahndung; zeitliche Grenzen für den Erlass einer Disziplinarmaßnahme sind in § 35 LDG geregelt. Eine disziplinarische Maßnahme kann unvereinbar mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit werden, wenn das Disziplinarverfahren unverhältnismäßig lange dauert. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass bereits die mit einem Disziplinarverfahren verbundenen wirtschaftlichen und dienstlichen Nachteile auf den Beamten einwirken können, mit der Folge, dass das durch das Dienstvergehen ausgelöste Sanktionsbedürfnis durch die Verfahrensdauer gemindert wird oder sogar ganz entfallen kann. Dementsprechend ist bei der Frage, welche Disziplinarmaßnahme zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes erforderlich ist, stets zu prüfen, ob und inwieweit bereits mit einem langen Disziplinarverfahren konkret verbundene Nachteile auf den Beamten positiv eingewirkt haben. Bei der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis und der Aberkennung des Ruhegehalts kann eine lange Verfahrensdauer den eingetretenen Vertrauens- bzw. Ansehensverlust nicht beheben, weil der Beamte für den öffentlichen Dienst untragbar geworden ist.²⁰
 - die stufenweise Steigerung der Disziplinarmaßnahmen. Der Dienstherr muss bei zeitlich gestreckt auftretenden Dienstpflichtverletzungen, die nach ihrer Schwere für sich genommen keine höhere Disziplinarmaßnahme gebieten, in der Regel zunächst zeitnah nach den bekannt gewordenen Pflichtverletzungen mit niederschweligen disziplinarischen Maßnahmen auf den Beamten einwirken und diese bei fortgesetztem Fehlverhalten stufenweise steigern.²¹
- 8 Die Geltung des Schuldprinzips kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass die Verhängung einer Disziplinarmaßnahme die Schuldfähigkeit des Beamten voraussetzt. Verletzt der Beamte eine Dienstpflicht im Zustand der Schuldunfähigkeit, fehlt es an der subjektiven Voraussetzung eines Dienstvergehens und es scheidet die Verhängung einer Disziplinarmaßnahme aus. Ein eingeleitetes Disziplinarverfahren ist infolgedessen gemäß § 37 Abs. 1 Nr. 1 LDG einzustellen. Ausprägungen des Schuldprinzips sind mithin insbesondere
- Schuldfähigkeit als subjektive Voraussetzung eines Dienstvergehens (vgl. § 47 Abs. 1 Satz 1 BeamStG),
 - Schuldform (Vorsatz oder Fahrlässigkeit),

20 BVerfG, B. v. 9.8.2006 – 2 BvR 1003/05, juris Rn. 8.

21 BVerwG, Urt. v. 28.3.2023 – 2 C 20.21, juris Rn. 34f. und v. 15.11.2018 – 2 C 60.17, juris Rn. 30 ff.

- der Überzeugungsgrundsatz. Daraus folgt unter anderem, dass eine Disziplinarmaßnahme nicht aufgrund eines bloßen Verdachts verhängt werden darf. Es muss zweifelsfrei geklärt sein, ob ein schuldhafter Pflichtverstoß vorliegt.
- die rechtsstaatliche Unschuldsvermutung („in dubio pro reo“; dazu sogleich).

Im Disziplinarrecht gilt insbesondere der aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) folgende Grundsatz der **Unschuldsvermutung**,²² mit der Folge, dass von Verfassungen wegen jeder Beamte bis zum verfahrensgemäßen Abschluss eines Disziplinarverfahrens grundsätzlich als unschuldig anzusehen ist.²³ Die Unschuldsvermutung schützt den betroffenen Beamten vor Nachteilen, die Schuldpruch oder Strafe gleichkommen, denen aber kein rechtsstaatliches und prozessordnungsgemäßes Verfahren zur Schuldfeststellung und Maßnahmebemessung vorausgegangen ist. Der Grundsatz der Unschuldsvermutung prägt insbesondere die Beweiswürdigung. Zur Widerlegung der Unschuldsvermutung bedarf es der vollen Gewissheit über einen bestimmten Sachverhalt und der Schuld des Betroffenen. Erforderlich ist ein nach der Lebenserfahrung ausreichendes Maß an Sicherheit, demgegenüber vernünftige Zweifel nicht mehr aufkommen.²⁴ Eine „mathematische“ Gewissheit ist nicht gefordert. Der Beweis muss mit lückenlosen, nachvollziehbaren und logischen Argumenten geführt werden. Die Beweiswürdigung muss auf einer tragfähigen, verstandesmäßig einsichtigen Tatsachengrundlage beruhen und erschöpfend sein.²⁵ Bei belastenden Umständen, die nach erschöpfender Sachaufklärung im Ungewissen bleiben, findet der Grundsatz Anwendung, dass im Zweifel zugunsten des Beamten zu entscheiden ist („in dubio pro reo“).²⁶ Zur Feststellung eines Dienstvergehens²⁷ dürfen mithin nur solche belastenden Tatsachen berücksichtigt werden, die zur Überzeugung der Disziplinarbehörde bzw. des Gerichts feststehen. Entlastende Umstände sind hingegen nach dem Grundsatz „in dubio pro reo“ schon dann beachtlich, wenn hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte für ihr Vorliegen gegeben sind und eine weitere Sachverhaltsaufklärung nicht möglich ist.²⁸

Im Disziplinarrecht gilt ferner der „nemo tenetur“-Grundsatz. Der Beamte darf nicht gezwungen werden, sich selbst zu belasten. Das Schweigen des Beamten darf grundsätzlich ebenso wenig wie sonstiges zulässiges Prozessverhalten, wozu auch das Bestreiten der Tat selbst und das Negieren oder Relativieren ihres Unrechtsgehalts gehört, zu Lasten des Beamten gewertet werden.²⁹ Insoweit wird

22 Vgl. auch Art. 6 Abs. 2 EMRK.

23 BVerwG, Urt. v. 24.11.1999 – 1 D 68.98, juris Rn. 9.

24 BVerfG, B. v. 29.10.2007 – 2 BvR 1461/06, juris Rn. 11 f.; BVerwG, Urt. v. 14.6.2023 – 2 WD 11.22, juris Rn. 40.

25 Zum Ganzen: BVerfG, B. v. 29.10.2007 – 2 BvR 1461/06, juris Rn. 11; BVerwG, Urt. v. 10.3.2016 – 2 WD 8.15, juris Rn. 19 f.

26 Vgl. BVerwG, Urt. v. 27.1.2011 – 2 A 5.09, juris Rn. 14; VGH BW, Urt. v. 11.7.2019 – DL 13 S 677/18, juris Rn. 63.

27 Zu Begriff und Inhalt des Dienstvergehens siehe unten Rn. 20 ff.

28 BVerwG, Urt. v. 30.1.2017 – 2 WD 1.16, juris Rn. 68, v. 29.5.2008 – 2 C 59.07, juris Rn. 27 und v. 24.5.2007 – 2 C 25.06, juris Rn. 16; B. v. 17.6.2021 – 2 B 56.20, juris Rn. 13; VGH BW, Urt. v. 16.4.2024 – DL 16 S 2046/22, juris Rn. 55.

29 BVerwG, Urt. v. 5.5.2015 – 2 B 32.14, juris Rn. 30 und v. 28.2.2013 – 2 C 62.11, juris Rn. 49 ff.

die dienstrechtliche Wahrheitspflicht (vgl. § 35 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG)³⁰ im Disziplinarverfahren begrenzt. Die Grenze des dienstrechtlich Zulässigen wird regelmäßig erst überschritten, wenn der Beamte im Disziplinarverfahren wider besseren Wissens Dritte diffamiert oder sonst vorsätzlich gegen Strafbestimmungen verstößt.³¹ Wird dieser Rahmen gewahrt, ist es daher etwa nicht zulässig, das Ausbleiben einer inneren Einsicht und Aufarbeitung der dem Beamten vorgeworfenen Pflichtverstöße zu seinen Lasten zu berücksichtigen. Umgekehrt kann hingegen zu seinen Gunsten berücksichtigt werden, wenn der Beamte die von ihm eingeräumten Taten nachträglich aufgearbeitet hat und eine erneute Begehung entsprechender Dienstvergehen nicht mehr zu besorgen ist.³²

- 11 Das Disziplinarverfahren wird zudem durch den **Beschleunigungsgrundsatz** geprägt. Der Landesgesetzgeber hat bei Erlass des LDG zwar auf eine ausdrückliche Normierung des Beschleunigungsgebots im Sinne eines Programmsatzes verzichtet. Dieses liegt dem Disziplinarverfahren aber nach wie vor zugrunde.³³ Aus Sicht des Landesgesetzgebers kommt es in der Gestaltung des Disziplinarverfahrens insgesamt sowie in zahlreichen Einzelvorschriften (z. B. in der Außenverlegungsfrist in § 11 Abs. 3 LDG oder im Ausschluss eines Anspruchs auf Terminverlegung bei Zeugenvernehmung in § 16 Abs. 2 Satz 2 LDG) zum Ausdruck.³⁴ Damit trägt der Gesetzgeber auch Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK sowie der völkervertraglichen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland Rechnung, sicherzustellen, dass die bundesdeutsche Rechtsordnung in ihrer Gesamtheit mit der Konvention übereinstimmt.³⁵ Nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), dessen Rechtsprechung über den jeweils entschiedenen Fall hinaus Orientierungs- und Leitfunktion für die Auslegung der EMRK hat, entnimmt Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK einen Anspruch auf abschließende gerichtliche Entscheidung innerhalb angemessener Zeit. Die Angemessenheit der Dauer des Verfahrens ist aufgrund einer Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung der Schwierigkeit des Falles, des Verhaltens der Parteien, der Vorgehensweise der Behörden und Gerichte sowie der Bedeutung des Verfahrens für die Parteien zu beantworten. Dies gilt auch für Disziplinarverfahren. Sie müssen innerhalb angemessener Zeit, d. h. ohne schuldhaftes Verzögerungen, unanfechtbar abgeschlossen sein. Dabei sind behördliches und gerichtliches Verfahren als Einheit zu betrachten.³⁶

30 Zur Wahrheitspflicht siehe unten Rn. 62.

31 BVerwG, Urt. v. 28.2.2013 – 2 C 62.11, juris Rn. 53; B. v. 20.11.2012 – 2 B 56.12, juris Rn. 11.

32 BVerwG, Urt. v. 5.5.2015 – 2 B 32.14, juris Rn. 30; vgl. VGH BW, Urt. v. 13.7.2024 – DB 16 S 186/23, juris Rn. 123.

33 VGH BW, Urt. v. 2.5.2022 – DL 16 S 1567/20, juris Rn. 65; vgl. LFDruks. 14/2996, S. 148.

34 Vgl. LFDruks. 14/2996, S. 105.

35 Zur Bedeutung der EMRK für das innerstaatliche Recht im Allgemeinen und für das Disziplinarrecht im Besonderen: BVerwG, Urt. v. 28.2.2013 – 2 C 3.12, juris Rn. 47 ff.

36 Zum Ganzen BVerwG, Urt. v. 28.2.2013 – 2 C 3.12, juris Rn. 46.

Der Grundsatz der Beschleunigung bedeutet mithin vor allem, dass das Verfahren in einer effektiven und den Beschleunigungsgrundsatz berücksichtigenden Weise zu gestalten ist. Eine unangemessen lange Verfahrensdauer kann bei der Bestimmung der Disziplinarmaßnahme – mit Ausnahme der Höchstmaßnahme (Entfernung aus dem Beamtenverhältnis bzw. Aberkennung des Ruhegehalts)³⁷ – aus Gründen der Verhältnismäßigkeit mildernd berücksichtigt werden.³⁸ Das disziplinarrechtliche Sanktionsbedürfnis kann hier gemindert sein, wenn die mit dem Disziplinarverfahren verbundenen beruflichen und wirtschaftlichen Nachteile positiv auf den Beamten eingewirkt haben.³⁹

Ausdruck der Geltung des **Beschleunigungsgrundsatzes** im Disziplinarrecht ist insbesondere § 37 Abs. 3 Satz 1 LDG. Danach geht der Gesetzgeber typisierend davon aus, dass es unter Berücksichtigung des Beschleunigungsgrundsatzes regelmäßig möglich ist, ein Disziplinarverfahren auch unter Erhebung der erforderlichen Beweise innerhalb von sechs Monaten abzuschließen.⁴⁰ Dem hat der Gesetzgeber durch verschiedene Regelungen Rechnung getragen, die zum Teil zwingender Natur sind (vgl. etwa die Äußerungsfrist in § 11 Abs. 3 LDG) und zum Teil im Ermessen der Behörde stehen (vgl. etwa Ausdehnung oder Beschränkung gemäß § 11 Abs. 1 und 2 LDG). Auf die Beschleunigung der disziplinarrechtlichen Ermittlungen zielt etwa auch die in § 14 LDG vorgesehene Bindungswirkung der tatsächlichen Feststellungen bestimmter Entscheidungen.⁴¹ Die Disziplinarbehörde ist gehalten, dem Beschleunigungsgrundsatz durch eine effektive und zügige Verfahrensgestaltung Rechnung zu tragen. Dies kann etwa dadurch erfolgen, dass von einer Ausdehnung des Verfahrens auf etwaige weitere Verstöße abgesehen werden kann, wenn sich andernfalls das Disziplinarverfahren erheblich verzögern würde und eine rasche Einwirkung auf den Beamten geboten ist. Der Grundsatz der Einheit des Dienstvergehens wird in einem solchen Fall zugunsten einer Beschleunigung des Verfahrens durchbrochen. Der vom Gesetzgeber angestrebten Verfahrensbeschleunigung dient es ferner, einzelne Handlungen, die für die zu erwartende Disziplinarmaßnahme voraussichtlich nicht ins Gewicht fallen, aus dem Verfahren auszuschneiden (vgl. § 11 Abs. 2 LDG).⁴² Schließlich sollen auch die Disziplinargerichte unter Berücksichtigung des Beschleunigungsgrundsatzes und aus Gründen der Prozessökonomie in Ausübung ihres richterlichen Ermessens regelmäßig von der Möglichkeit des § 21 Satz 2 AGVwGO Gebrauch machen, wenn sich eine Abschlussverfügung als rechtswidrig erweist und die Rechtsverletzung mit der gerichtlichen Entscheidung beseitigt ist.⁴³ Es ist jedoch fraglich, ob an dieser – überzeu-

37 Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 28.2.2013 – 2 C 3.12, juris; B. v. 23.6.2022 – 2 B 38.21, juris Rn. 7 f.; VGH BW, Urt. v. 18.6.2003 – DL 17 S 5/03, juris Rn. 31 ff.

38 Vgl. LT-Drucks. 14/2996, S. 105; BVerwG, Urt. v. 28.2.2013 – 2 C 3.12, juris Rn. 53; B. v. 23.6.2022 – 2 B 38.21, juris Rn. 7; siehe auch unten Rn. 103 und § 26 Rn. 44.

39 BVerwG, Urt. v. 28.2.2013 – 2 C 3.12, juris Rn. 54.

40 VGH BW, B. v. 14.11.2016 – DL 13 S 1510/16, juris Rn. 2; siehe hierzu ausführlich § 37 Rn. 24.

41 LT-Drucks. 14/2996, S. 72, daneben soll die Vorschrift eine Doppelung von Ermittlungen und die Gefahr unterschiedlicher Feststellungen vermeiden.

42 LT-Drucks. 14/2996, S. 67.

43 VGH BW, Urt. v. 17.5.2023 – DL 16 S 1134/22, juris Rn. 91, v. 13.2.2023 – DL 16 S 821/22, juris Rn. 80 und v. 2.5.2022 – DL 16 S 1567/20, juris Rn. 65; siehe hierzu Näheres bei § 21 AGVwGO Rn. 9.

genden – Rechtsprechung festgehalten werden kann. Denn das BVerwG⁴⁴ hat jüngst die Auslegung des § 21 Satz 2 AGVwGO als Sollvorschrift beanstandet und die Auffassung vertreten, wonach § 21 Satz 1 AGVwGO im Fall der Rechtswidrigkeit der Disziplinarverfügung grundsätzlich ihre Aufhebung vorsehe und für die Inanspruchnahme des in § 21 Satz 2 AGVwGO ausnahmsweise vorgesehenen Ausspruchs einer Disziplinarmaßnahme durch Richterspruch daher besondere Gründe vorliegen müssten. Vor allem den Gerichten dürfte daher künftig obliegen, näher zu begründen, wenn sie von ihrer Abänderungsbefugnis Gebrauch machen.⁴⁵

2. Übersicht über die Disziplinarmaßnahmen

- 14** Die Disziplinarmaßnahmen werden in § 25 LDG – nach Eingriffsintensität gestuft – abschließend bestimmt.⁴⁶ Grundsätzlich stehen dem Dienstherrn fünf Disziplinarmaßnahmen gegenüber **aktiven Beamten** zur Verfügung (§ 25 Abs. 1 Satz 1 LDG): Verweis (§ 27 LDG), Geldbuße (§ 28 LDG), Kürzung der Bezüge (§ 29 LDG), Zurückstufung (§ 30 LDG) und Entfernung aus dem Beamtenverhältnis (§ 31 LDG).⁴⁷ Dabei wird zwischen drei Schweregraden von Dienstvergehen unterschieden: Verweis und Geldbuße erfordern ein leichtes Dienstvergehen. Kürzung der Bezüge und Zurückstufung setzen ein mittelschweres Dienstvergehen voraus. Die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis ist nur bei einem schweren Dienstvergehen möglich.⁴⁸ Das Beamtenverhältnis endet zudem kraft Gesetzes, wenn ein Beamter wegen vorsätzlicher Tat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr oder bei bestimmten Delikten von mindestens sechs Monaten verurteilt worden ist (§ 24 Abs. 1 BeamStG).
- 15** Besonderheiten bestehen bei **Beamten auf Probe** und Beamten auf Widerruf. Bei diesen ist der Maßnahmenkatalog auf Verweis und Geldbuße beschränkt (§ 25 Abs. 1 Satz 2 LDG). Daneben gelten für diese Beamten die besonderen beamtenrechtlichen Entlassungstatbestände der § 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 4 Satz 1 BeamStG (§ 25 Abs. 1 Satz 3 LDG). Die Entlassung ist keine Disziplinarmaßnahme und setzt daher nicht die Durchführung eines Disziplinarverfahrens voraus; einzelne Vorschriften des Landesdisziplinalgesetzes sind jedoch über die Verweise in § 13 Abs. 3 LBG entsprechend anwendbar. Nach § 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BeamStG können Beamtinnen auf Probe und Beamte auf Probe entlassen werden, wenn sie eine Handlung begehen, die im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit mindestens eine Kürzung der Dienstbezüge zur Folge hätte. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass ein Beamter auf Probe, der bereits während seiner Probezeit

44 Urt. v. 13.3.2025 – 2 C 11.24, juris Rn. 33 f.

45 Ausführlicher und ebenfalls kritisch bei § 21 AGVwGO Rn. 10a.

46 LT-Drucks. 14/2996, S. 84.

47 Für Richter Verweis (§ 73 Abs. 1 Nr. 1 LRiStAG), Geldbuße (§ 73 Abs. 1 Nr. 2 LRiStAG), Kürzung der Bezüge (§ 73 Abs. 1 Nr. 3 LRiStAG), Versetzung in ein anderes Richteramt mit geringerem Endgrundgehalt (Zurückstufung, § 73 Abs. 1 Nr. 5 LRiStAG), Entfernung aus dem Richterverhältnis (§ 73 Abs. 1 Nr. 6 LRiStAG) sowie die spezielle statusrelevante Disziplinarmaßnahme der Versetzung in ein anderes Richteramt mit gleichem Endgrundgehalt (§ 73 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 4 LRiStAG). Die Vorschriften des LDG geltend entsprechend, soweit das LRiStAG nichts anderes bestimmt (§ 72 LRiStAG).

48 LT-Drucks. 14/2996, S. 86.

derart schwerwiegende Verfehlungen begangen hat, insbesondere in charakterliche Hinsicht ungeeignet ist. Die Entlassung soll ungeeignete Personen von einer späteren Übernahme in ein Beamtenverhältnis fernhalten.⁴⁹ Ähnliches gilt für Beamtinnen und Beamte auf Widerruf, die nach § 23 Abs. 4 Satz 1 BeamtStG jederzeit entlassen werden können. Den notwendigen sachlichen Grund für eine Entlassung bildet auch hier das Fehlen der fachlichen und persönlichen, insbesondere charakterlichen Eignung. Insoweit genügen berechtigte Zweifel an der Eignung des Beamten auf Widerruf für das angestrebte Amt oder die angestrebte Laufbahn.⁵⁰ Schließlich können gegenüber Ehrenbeamten (§ 5 BeamtStG), die keine Bezüge erhalten und nicht Laufbahnbeamte sind, wegen ihrer besonderen Stellung nur ein Verweis, eine Geldbuße und die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis ausgesprochen werden (§ 25 Abs. 1 Satz 2 LDG).⁵¹

Bei **Ruhestandsbeamten** sieht das Gesetz nur die Kürzung der Bezüge und die Aberkennung des Ruhegehalts vor (§ 25 Abs. 2 i. V. m. §§ 32 f. LDG). Ziel der Disziplinarmaßnahmen auch gegen Ruhestandsbeamte ist die Wahrung der Integrität des Berufsbeamtentums und damit die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes.⁵² Im Hinblick auf diesen Zweck ist bei Ruhestandsbeamten neben dem Gesichtspunkt der Generalprävention und dem der gerechten Gleichbehandlung der Ruhestandsbeamten mit den aktiven Beamten auch derjenige der Wahrung des Ansehens des öffentlichen Dienstes von Bedeutung.⁵³ Rückwirkungen auf das Vertrauen in die Integrität der Beamtenschaft wären zu erwarten, wenn ein Ruhestandsbeamter trotz eines erheblichen Dienstvergehens weiterhin sein Ruhegehalt (ungemindert) beziehen könnte. Zur Gleichbehandlung als Teil des allgemeinen Gerechtigkeitsprinzips gehört auch, dass ein Beamter, der nach Begehung einer nicht leichten Verfehlung in den Ruhestand tritt, grundsätzlich nicht bessergestellt werden soll als ein Beamter, der im aktiven Dienst verbleibt (vgl. § 32 Satz 2, § 33 Abs. 1 Satz 2 LDG). Auf diese Weise wird die disziplinarische Erfassung nicht von dem mehr oder weniger zufälligen oder gar gesteuerten Ausscheiden aus dem aktiven Dienst abhängig gemacht.⁵⁴ Ein Verlust der Rechte als Ruhestandsbeamter tritt zudem kraft Gesetzes ein, wenn der Ruhestandsbeamte wegen einer vorsätzlichen Tat zu einer bestimmten Freiheitsstrafe verurteilt worden ist oder er aufgrund einer Entscheidung des BVerfG ein Grundrecht gemäß Art. 18 GG verwirkt hat (§ 6 Abs. 1 LBeamtVG).

Das Gesetz bestimmt in den §§ 26 bis 33 LDG die materiellen Voraussetzungen für die Verhängung der einzelnen Disziplinarmaßnahmen.⁵⁵ Dabei sind die Dis-

49 BVerwG, Urt. v. 22.6.1982 – 2 C 44.80, NVwZ 1983, 286 <287>; Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, BeamtStG § 23 Rn. 49, 51.

50 VGH BW, Urt. v. 11.1.2022 – 4 S 2968/21, juris Rn. 22; Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, BeamtStG § 23 Rn. 74.

51 LT-Drucks. 14/2996, S. 85.

52 BVerwG, Urt. v. 23.9.1997 – 1 D 76.96, juris Rn. 15; vgl. auch BVerfG, B. v. 9.8.2006 – 2 BvR 1003/05, juris Rn. 9.

53 BVerfG, B. v. 9.8.2006 – 2 BvR 1003/05, juris Rn. 9; BVerwG, Urt. v. 8.3.2005 – 1 D 15.04, juris Rn. 49; VGH BW, Urt. v. 23.2.2017 – DL 13 S 2331/15, juris Rn. 67.

54 BVerwG, Urt. v. 23.9.1997 – 1 D 76/96, juris Rn. 15; VGH BW, Urt. v. 23.2.2017 – DL 13 S 2331/15, juris Rn. 67.

55 Siehe näher unten Rn. 85 ff. sowie Kommentierung der §§ 26 ff.

ziplinarmaßnahmen – mit Ausnahme der Höchstmaßnahme – nach pflichtgemäßem Ermessen festzusetzen (§ 2 LDG i. V. m. § 40 LVwVfG). Das Ermessen ist am gesetzlichen Zweck des Disziplinarrechts auszurichten. Den Tatbeständen der Disziplinarmaßnahmen lässt sich entnehmen, dass die Anhaltung des Beamten zur künftigen Pflichterfüllung ein wesentlicher Aspekt der Ermessensausübung ist. Daneben kommt insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entscheidende Bedeutung zu. Die Ermessenserwägungen sind in der Disziplinarverfügung darzulegen. Etwas anderes gilt bei der Verhängung der Höchstmaßnahme – Entfernung aus dem Beamtenverhältnis und Aberkennung des Ruhegehalts –, die das Gesetz als gebundene Entscheidung ausgestaltet (vgl. § 31 Abs. 1 Satz 1 LDG „wird er aus dem Beamtenverhältnis entfernt“; § 33 Abs. 1 Satz 1 LDG „wird ihm das Ruhegehalt aberkannt“). Ergibt die disziplinarrechtliche Prüfung mithin, dass ein schweres Dienstvergehen vorliegt und dadurch ein endgültiger Vertrauens- oder Ansehensverlust eingetreten ist, ist der Beamte aus dem Beamtenverhältnis zu entfernen bzw. ist ihm das Ruhegehalt abzuerkennen.

- 18** Gesetzlich ausgeformt sind mit Blick auf den Vorbehalt des Gesetzes die Folgen der jeweiligen Disziplinarmaßnahme. Das Gesetz macht darüber hinaus zum Teil Vorgaben für die Ausgestaltung einzelner Disziplinarmaßnahmen. Demnach ist die Geldbuße gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 LDG grundsätzlich begrenzt auf die Höhe der monatlichen Bezüge (§ 3 Abs. 1 LDG). Bei einer Kürzung der monatlichen Bezüge bestimmt § 29 Abs. 1 Satz 1 LDG, dass diese um höchstens 20 Prozent für längstens drei Jahre vermindert werden können. Bei der Bestimmung des Anteils sind die wirtschaftlichen Verhältnisse des Beamten zu berücksichtigen (§ 29 Abs. 1 Satz 2 LDG); er kann für verschieden lange Zeiträume verschieden hoch festgesetzt werden. Die Kürzung beginnt gemäß § 29 Abs. 2 Satz 1 LDG mit dem Kalendermonat, der auf den Eintritt der Unanfechtbarkeit der Verfügung folgt. Mit der Zurückstufung, d. h. der Versetzung des Beamten in ein anderes Amt derselben Laufbahn mit geringerem Endgrundgehalt, verliert der Beamte gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 und 2 LDG den Anspruch auf die Bezüge aus dem bisherigen Amt und das Recht, die bisherige Amtsbezeichnung zu führen. Mit der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis, die gemäß § 43 Abs. 1 LVwVfG mit der Zustellung der Verfügung wirksam wird, endet das Beamtenverhältnis (§ 31 Abs. 1 Satz 2 LDG). Der Beamte verliert gemäß § 31 Abs. 1 Satz 3 LDG den Anspruch auf Bezüge und Versorgung sowie die Befugnis, die Amtsbezeichnung und die im Zusammenhang mit dem Amt verliehenen Titel zu führen und die Dienstkleidung zu tragen. Bezügekürzung und Zurückstufung lösen zudem ein Beförderungsverbot während der Dauer der Bezügekürzung bzw. für fünf Jahre nach Unanfechtbarkeit der Verfügung aus (§ 29 Abs. 4 Satz 1, § 30 Abs. 2 Satz 1 LDG), wobei der gesetzlich vorgesehene Zeitraum verkürzt werden kann (Satz 2). Verweis und Geldbuße bewirken hingegen keine Beförderungssperre.
- 19** Für die **Kürzung des monatlichen Ruhegehalts** bestimmt § 31 Satz 1 LDG, dass die monatlichen Bezüge um höchstens ein Fünftel für längstens drei Jahre vermindert werden können. Wie bei der Bezügekürzung bei aktiven Beamten sind bei der Bestimmung des Anteils die wirtschaftlichen Verhältnisse des Beamten zu berücksichtigen (§ 31 Satz 4 i. V. m. § 29 Abs. 1 Satz 2 LDG); jener kann