VG München, Urteil v. 01.12.2020 – M 19L DB 19.5067

Titel:

Zu kurze Frist für Anhörung - Disziplinarverfügung

Normenketten:

BayDG Art. 3, Art. 22, Art. 32 S. 1

BayVwVfG Art. 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 S. 1, Art. 46

Leitsätze:

1. Nach Beendigung der Ermittlungen ist dem Beamten im Disziplinaverfahren mit angemessener Frist Gelegenheit zu geben, sich abschließend zu äußern. Angemessen ist die Frist, die der Beamte benötigt, um - auch unter Einschaltung eines Bevollmächtigten - eine schriftliche Äußerung zu fertigen. In umfangreicheren Fällen wird eine Monatsfrist angemessen sein. (Rn. 10) (redaktioneller Leitsatz)

2. Eine Heilung der unterbliebenen Anhörung im Gerichtsverfahren setzt voraus, dass die Anhörung nachträglich ordnungsgemäß durchgeführt und ihre Funktion für den Entscheidungsprozess der Behörde uneingeschränkt erreicht wird. Äußerungen von Beteiligten im gerichtlichen Verfahren erfüllen diese Voraussetzungen nicht. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)

3. Eine Ausnahme vom Erfordernis der Heilung einer unterbliebenen Anhörung kann auch nicht aufgrund des Umstands angenommen werden, dass das Gericht eigene Disziplinarbefugnisse hat und die ausgesprochene Disziplinarmaßnahme abändern könnte. Anderenfalls würden die detaillierten Vorschriften zur Anhörung im Disziplinarverfahren leerlaufen. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Disziplinarverfügung, Zu kurze Frist für abschließende Anhörung, Keine Heilung des Anhörungsmangels durch bloßen Austausch von Schriftsätzen im Klageverfahren, Heilung, Anhörungsmangel

Fundstelle:

BeckRS 2020, 35795

Tenor

I. Die Disziplinarverfügung der Beklagten vom 11. September 2019 wird aufgehoben.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

1

Die Klägerin, die als Lebenszeitbeamtin im Amt einer Studienrätin im Realschuldienst (Besoldungsgruppe A 13) an einer Städtischen Realschule die Fächer Musik, Katholische Religion und Englisch unterrichtet, wendet sich mit ihrer Klage gegen eine Disziplinarverfügung, mit der eine Geldbuße gegen sie ausgesprochen wurde.

2

Auf Ersuchen des Referats für Bildung und Sport leitete die Beklagte - Personal- und Organisationsreferat - mit Verfügung vom 30. September 2015 wegen Verstoßes gegen die Aufsichtspflicht und unentschuldigter Abwesenheit vom Dienst ein Disziplinarverfahren gegen die Klägerin ein. Mit Schreiben vom selben Tag setzte sie diese hiervon in Kenntnis und räumte Gelegenheit zur Äußerung ein. Deren Bevollmächtigte bestellte sich mit Schriftsatz vom 22. Oktober 2015 und nahm mit Schriftsatz vom 25. November 2015 die Gelegenheit zur Äußerung wahr. Die Beklagte holte im Disziplinarverfahren schriftliche Stellungnahmen der Schulleitung und einer Lehrkraft ein. Mit Schreiben vom 10. März 2016 befragte sie vier Schülerinnen und Schüler schriftlich zu einem der Klägerin vorgeworfenen Vorfall. Der Schüler Julian B. äußerte sich mit E-Mail vom 24. März 2016, die Schülerin Melissa N. mit Schreiben vom 21. März 2016 schriftlich. Die Schülerin Anja R. und der Schüler Felipe G. wurden am 23. März bzw. 18. April 2016 mündlich als Zeugen vernommen. Mit Schreiben vom 12. März 2016 übersandte die Beklagte der Bevollmächtigten der Klägerin die schriftlichen Zeugenaussagen und die Vernehmungsprotokolle und räumte erneut Gelegenheit zur

Äußerung ein, die diese mit Schriftsatz vom 27. Juni 2016 wahrnahm. Auf nochmaliges Ersuchen des Referats für Bildung und Sport dehnte die Beklagte - Personal- und Organisationsreferat - das Disziplinarverfahren gegen die Klägerin mit Verfügung vom 11. September 2017 auf weitere Vorwürfe im Hinblick auf ihr Verhalten gegenüber Schulleitung, Kollegen und Schülern aus. Mit Schreiben vom 20. September 2017 setzte sie die Bevollmächtigte der Klägerin hiervon in Kenntnis und gab erneut Gelegenheit zur Äußerung. Die Klägerin äußerte sich daraufhin am 15. November 2017 mündlich. Das Anhörungsprotokoll hierzu übersandte die Beklagte der Bevollmächtigten der Klägerin mit Schreiben vom 23. November 2017. In den Monaten Dezember 2017 und Januar 2018 führte die Beklagte umfangreiche Zeugeneinvernahmen durch. So vernahm sie am 19. Dezember 2017 die Schülerinnen und Schüler Leni G., Michelle H., Ruwad K., Sara N., David O., Jones S. und Kianaz Sch., am 12. Januar 2018 die Schülerinnen und Schüler Benjamin C., Matilda F., Sarah G., Levent L., Simon Sch. und Kerem Y., den damaligen stellvertretenden Schulleiter der …schule Herrn R. und die Kollegin der Klägerin Veronika St., außerdem am 19. Januar 2018 die weiteren Schülerinnen und Schüler Nadia A., Lias F. und Charlotte K. sowie die weitere Kollegin der Klägerin Petra Sch.. Die Bevollmächtigte der Klägerin war bei allen Zeugenvernehmungen anwesend, die Klägerin bei allen außer der von Michelle H.. Die Protokolle zu den vorgenannten Zeugenvernehmungen wurden am 28. Dezember 2017, 11. Januar, 20. April, 23. bis 27. April und 19. Juli 2018 sowie 18. August 2019 gefertigt. Die Bevollmächtigte der Klägerin erkundigte sich mit Schriftsätzen vom 28. März 2018 und 12. Juni 2019 bei der Beklagten nach dem Verfahrensstand. Diese übermittelte ihr schließlich mit Schreiben vom 19. August 2019, zugestellt am selben Tag per Telefax und nochmals mit Postzustellungsurkunde am 21. August 2019, einen Entwurf der Disziplinarverfügung, aus dem sich das wesentliche Ergebnis der Ermittlungen ergab, und räumte ihr eine Frist von zwei Wochen ab Zugang des Schreibens zur schriftlichen Äußerung ein, dies mit dem Hinweis, dass eine Fristverlängerung nicht möglich sei. Dem mit Postzustellungsurkunde übersandten Schreiben lagen die Protokolle der Zeugenvernehmungen von Dezember 2017 und Januar 2018 mit einem Umfang von rund 300 Seiten bei. Das Protokoll der Zeugenvernehmung der Schülerin Kianaz Sch. übersandte die Beklagte der Bevollmächtigten der Klägerin mit Schreiben vom 22. August 2019, zugestellt mit Postzustellungsurkunde am 29. August 2019. Die Bevollmächtigte äußerte mit Schriftsatz vom 2. September 2019, dass die rechtliche Würdigung zur Maßnahmezumessung fehlerhaft und eine weitergehende inhaltliche Stellungnahme innerhalb der gesetzten Frist nicht möglich sei, weshalb sie eine Fristverlängerung bis jedenfalls 16. September 2019 beantrage. Dies lehnte die Beklagte mit Schreiben vom 5. September 2019 ab. Mit Schreiben vom 4. September 2019 beteiligte sie auf vorangegangenen Antrag der Klägerin den Gesamtpersonalrat, der die angedachte Geldbuße mit Schreiben vom 11. September 2019 als zu hoch ansah.

3
Mit Disziplinarverfügung vom 11. September 2019, der Klägerin durch Boten zugestellt am selben Tag, sprach die Beklagte gegen sie wegen eines Dienstvergehens als Disziplinarmaßnahme eine Geldbuße in Höhe von 800 € aus. Der Klägerin wurde vorgeworfen, sie habe die Schüler der Klasse 7b am 24. Juni 2015 mindestens 30 Minuten unbeaufsichtigt im Pausenhof gelassen, ihre Dienstleistungspflicht am 21. Juli 2015 für mindestens zwei Stunden nicht erfüllt, der Schulleitung ihr verspätetes Erscheinen zum Wandertag am 27. Juli 2015 nicht rechtzeitig mitgeteilt, sich in einem Gespräch mit dem stellvertretenden Schulleiter am 21. September 2016 unangemessen geäußert, im Musikunterricht der Klasse 5a am 5. Dezember 2016 eine Schülerin durch Androhung einer schlechten Note unter Druck gesetzt und einen Schüler nachgeäfft, einen Schüler entgegen seiner Anmeldung zum Ethik-Unterricht am 12. Januar 2017 in den katholischen Religionsunterricht gezwungen, im Musikunterricht der Klasse 5b am 13. Januar 2017 eine fremdenfeindliche und eine die Schüler verunglimpfende Äußerung getätigt sowie gegenüber Schülern der Klasse 6b im Schuljahr 2016/2017 Verweise angedroht. Nach ausführlicher Disziplinarmaßnahmezumessung wurde deshalb eine Geldbuße in Höhe von 800 € als angemessen angesehen.

4
Am 9. Oktober 2019 ließ die Klägerin durch ihre Bevollmächtigte Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München erheben mit dem Antrag,

5
die Disziplinarverfügung der Beklagten vom 11. September 2019 aufzuheben, hilfsweise eine mildere Disziplinarmaßnahme auszusprechen.

6
Sie ließ insbesondere vortragen, die Disziplinarverfügung leide an wesentlichen Verfahrensmängeln. Durch die viel zu kurz bemessene Äußerungsfrist von zwei Wochen sei ihr das Schussgehör nicht ordnungsgemäß verschafft worden, weshalb ein Verstoß gegen die Anhörungspflicht aus Art. 32 Satz 1 Bayerisches Disziplinargesetz (BayDG) vorliege. Die Frist sei angesichts der Vielzahl an Vorwürfen sowie der Vielzahl und Komplexität der einzelnen Zeugenaussagen nicht ausreichend. Die Protokolle der erst mit der abschließenden Anhörung am 21. August 2019 übermittelten Zeugenvernehmungen umfassten 296 Seiten, hinzu kämen 463 Seiten aus Akteneinsichten. Das Protokoll über die Vernehmung der Zeugin K. Sch. sei ihr erst am 29. August 2019 und damit drei Tage vor Fristablauf am 2. September 2019 zugegangen. Zu diesem Zeitpunkt seien weder eine umfassende Kenntnisnahme der Klägerin noch eine sachgemäße Rücksprache und Beratung mit ihrer Bevollmächtigten möglich gewesen. Die Äußerungsfrist sei vermutlich deshalb so kurz bemessen gewesen, weil mit Ablauf des 11. September 2019 die Disziplinarmaßnahme einer Geldbuße aufgrund von Art. 16 Abs. 1 BayDG nicht mehr ausgesprochen werden hätte dürfen. Im Übrigen wurden die nicht ordnungsgemäße Beteiligung der Personalvertretung und die Beeinflussung von Zeugen durch Schreiben der Beklagten vom 10. März 2016 gerügt und abweichende Schilderungen der einzelnen Vorfälle aus Sicht der Klägerin vorgebracht.

7
Mit Schreiben vom 20. November 2020 legte die Beklagte auf Ersuchen des Gerichts ein aktuelles Persönlichkeitsbild für die Klägerin vom selben Tag vor. Die Klägerin selbst äußerte sich ergänzend mit Schreiben vom 23. und 25. November 2020.

8
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der vorgelegten Disziplinar- und Personalakten und der Gerichtsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

9
Die Klage hat Erfolg. Die Disziplinarverfügung der Beklagten vom 11. September 2019 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (Art. 3 BayDG, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Disziplinarverfügung leidet an einem Verfahrensmangel in Form eines Anhörungsmangels, weil der Klägerin im Rahmen der abschließenden Anhörung eine nicht ausreichende Frist zur Äußerung eingeräumt (2.), dieser Mangel nicht geheilt wurde (3.) und nicht unbeachtlich ist (4.).

10
1. Einem Beamten oder einer Beamtin ist nach Art. 32 Satz 1 Halbs. 1 BayDG nach Beendigung der Ermittlungen Gelegenheit zu geben, sich abschließend zu äußern. Hierfür ist nach Art. 32 Satz 1 Halbs. 2 in Verbindung mit Art. 22 Abs. 2 Satz 1 BayDG eine angemessene Frist zu setzen. Die Angemessenheit der Frist richtet sich dabei nach Umfang und Gegenstand des Verfahrens; angemessen ist die Frist, die der Beamte voraussichtlich benötigt, um - gegebenenfalls unter Einschaltung eines Bevollmächtigten - eine schriftliche Äußerung zu fertigen. In schwierigeren oder umfangreicheren Fällen wird, entsprechend der früheren Rechtslage, eine Monatsfrist angemessen sein (Zängl, Bayer Disziplinarrecht, Stand August 2020, Art. 22 Rn. 21).

11
2. Die der Klägerin und ihrer Bevollmächtigten gesetzte Frist von zwei Wochen zur abschließenden Äußerung ist im vorliegenden Fall im Hinblick auf die konkreten Umstände nicht angemessen. Der am 19. August 2019 vorab per Telefax übermittelten abschließenden Anhörung lag ein 35 Seiten umfassender, einzeilig geschriebener Entwurf einer Disziplinarverfügung zugrunde, aus dem sich das wesentliche Ergebnis der Ermittlungen ergab. Gegen die Klägerin wurden darin insgesamt acht Vorwürfe erhoben, die auf acht unterschiedlichen, jeweils mehraktigen Geschehensabläufen beruhen. Zusammen mit der am 21. August 2019 nochmals mit Postzustellungsurkunde zugestellten Anhörung wurden die Protokolle der Zeugenvernehmungen von Dezember 2017 und Januar 2018 im Umfang von rund 300 Seiten übersandt. Das Protokoll der Vernehmung der Zeugin K. Sch. ging schließlich am 29. August 2019 bei der Bevollmächtigten der Klägerin ein. Darüber hinaus umfasste die ihr bereits vorliegende Disziplinarakte, zusammengestellt aus vorangegangenen Akteneinsichten, bereits über 450 Seiten. Die Möglichkeit der Äußerung fiel überdies in die bayerischen Sommerferien. In diesen war einerseits die Klägerin nach ihrer glaubhaften und nachvollziehbaren Schilderung in der mündlichen Verhandlung mangels Möglichkeit der

Briefzustellung und Internetzugangs jedenfalls zeitweise tatsächlich nicht oder nur schwer erreichbar und andererseits ihre Bevollmächtigte infolge der in der Urlaubszeit erforderlichen Vertretung von Kollegen besonders beansprucht.

12
Aufgrund dieser Umstände war in der eingeräumten Frist von zwei Wochen eine wirksame Verteidigung in schriftlicher Form nicht möglich. Hierzu bedurfte es des Erfassens der umfangreichen Vorwürfe und Zeugenaussagen, der Prüfung, inwieweit sich die Vorwürfe durch die Zeugenaussagen belegen lassen und einer Abstimmung mit der jedenfalls zeitweise nicht oder nur schwer erreichbaren Klägerin. Anschließend mussten die rechtliche Würdigung der Vorwürfe und der Zumessungserwägungen sowie die Abfassung aller Überlegungen in schriftlicher und nachvollziehbarer Form erfolgen. Hinzu kommt, dass die Zeugenaussagen der Bevollmächtigten infolge der Übermittlung mit der Post nicht einmal während der gesamten Frist von zwei Wochen zur Verfügung standen, sondern ihr erst am 21. bzw. 29. August 2019 zugestellt wurden. Im Hinblick darauf, dass die Zeugenvernehmungen bereits im Dezember 2017 und Januar 2018 stattgefunden hatten und der Bevollmächtigten ohne erkennbaren Grund nicht schon früher zugesandt worden waren, war zudem im August 2019 ein bloßes „Querlesen“ der Aussagen nicht ausreichend, vielmehr bedurfte es aufgrund der langen vergangenen Zeit einer völlig neuen Einarbeitung in die Darstellungen der Zeugen. Dasselbe gilt im Hinblick auf die bereits vorliegende Disziplinarakte mit einem Umfang von über 450 Seiten. Aufgrund der vielen inmitten stehenden Details war auch eine sehr zeitaufwändige Abstimmung mit der Klägerin erforderlich, die im Verfahren ein ausgeprägtes Bedürfnis für eigene Äußerungen gezeigt hat. All dies war innerhalb von zwei Wochen nicht leistbar.

13
Ferner zeigt ein Blick auf vorangegangene Anhörungen im Disziplinarverfahren, dass die der Klägerin und ihrer Bevollmächtigten eingeräumten Äußerungsfristen jeweils drei bis vier Wochen betrugen und bei Bedarf angemessen verlängert wurden. Diese Handhabung legt die Annahme nahe, dass Frist von zwei Wochen für die abschließende Anhörung nicht auf der Betrachtung der Beklagten dieser Frist als angemessen beruhte, sondern dem am 11. September 2019 nach Art. 16 Abs. 1, Abs. 4 Nr. 2 BayDG eintretenden Disziplinarmaßnahmeverbot wegen Zeitablaufs geschuldet war.

14
3. Der Anhörungsmangel wurde auch nicht nach Art. 3 BayDG, Art. 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) im gerichtlichen Verfahren geheilt. Hierzu reicht insbesondere der bloße Austausch von Schriftsätzen nicht aus. Eine Heilung setzt voraus, dass die Anhörung nachträglich ordnungsgemäß durchgeführt und ihre Funktion für den Entscheidungsprozess der Behörde uneingeschränkt erreicht wird. Äußerungen und Stellungnahmen von Beteiligten im gerichtlichen Verfahren erfüllen diese Voraussetzungen nicht (BVerwG, U.v. 18.4.2017 - 9 B 54/16 - juris Rn. 4; U.v. 22.3.2012 - 3 C 16/11 - juris Rn. 18; BayVGH, U.v. 13.11.2017 - 9 B 54/16 - juris Rn. 10 ff.). Durch die Klagebegründung der Klägerseite vom 6. Dezember 2019 allein kann eine Heilung daher nicht bewirkt werden. Erforderlich gewesen wäre vielmehr, dass die vorgebrachten Tatsachen von der Disziplinarbehörde berücksichtigt wurden und aufgrund der nachträglichen Einwendungen eine neue, unvoreingenommene Prüfung stattfand. Die insoweit zu erfüllenden Voraussetzungen entsprechen denen für eine von vornherein gesetzmäßig durchgeführte Anhörung (Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 45 Rn. 84 f.). Eine Heilung scheitert hier bereits daran, dass die Beklagte auf die Klagebegründung nicht erwidert und das Vorbringen der Klagepartei demgemäß nicht berücksichtigt hat.

15
Eine Ausnahme vom Erfordernis der Heilung durch Berücksichtigung des klägerischen Vorbringens durch die Beklagte kann vorliegend auch nicht aufgrund der Besonderheiten des Disziplinarverfahrens und des Umstands angenommen werden, dass das Gericht eigene Disziplinarbefugnisse hat und die ausgesprochene Disziplinarmaßnahme abändern könnte (vgl. BVerwG, U.v. 15.12.2005 - 1 A 4/04 - juris Rn. 23). Die besonderen Befugnisse des Disziplinargerichts spielen erst bei der Überprüfung der behördlichen Disziplinarmaßnahme eine Rolle, entbinden die Disziplinarbehörde aber nicht von einer ordnungsgemäßen Durchführung des Disziplinarverfahrens unter Berücksichtigung aller Verfahrensrechte des Beamten oder der Beamtin. Eine andere Auffassung würde dazu führen, dass die detaillierten Vorschriften zur Anhörung im Disziplinarverfahren (vgl. Art. 22 und 32 BayDG) leerlaufen würden.

16

4. Schließlich liegt kein Anwendungsfall von Art. 3 BayDG i.V.m. Art. 46 BayVwVfG vor. Danach kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts, der nicht nach Art. 3 BayDG, Art. 44 BayVwVfG nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Hier ist nicht offensichtlich, dass der Anhörungsmangel die von der Beklagten getroffene Entscheidung nicht beeinflusst hat, weil im Rahmen des Disziplinarverfahrens gerade eine differenzierte Zumessungsentscheidung unter Berücksichtigung verschiedener Milderungsgründe und eine Auswahl unter mehreren möglichen Disziplinarmaßnahmen (vgl. Art. 6 Abs. 1 BayDG) zu treffen ist. Damit ist nicht jeglicher Zweifel ausgeschlossen, dass die Beklagte ohne den Verfahrensfehler genauso entschieden hätte.

17

Die Kostenentscheidung beruht auf Art. 72 Abs. 4 Satz 1 BayDG i.V.m. § 154 Abs. 1 VwGO; danach trägt die Beklagte als unterliegende Partei die Kosten des Verfahrens. Das gerichtliche Disziplinarverfahren ist nach Art. 73 Abs. 1 Satz 1 BayDG gerichtsgebührenfrei.