



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 2 A 1.12

Verkündet  
am 26. Juni 2014  
Stowasser  
Justizobersekretär  
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 26. Juni 2014  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden, Dr. Hartung,  
Dr. Kenntner und Dollinger

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen eine Disziplinarverfügung.
- 2 Der ... geborene Kläger steht als ... (...) im Dienst der Beklagten. Er ist beim Bundesnachrichtendienst (BND) als Betriebsarzt tätig. Beim Kläger ist ein Grad der Behinderung von ... festgestellt. Er ist ... verheiratet und hat zwei ... geborene Kinder.
- 3 Im Sommer 2009 sollte die Sicherheitsüberprüfung des Klägers entsprechend dem gesetzlichen Turnus wiederholt werden. Im sog. Einleitungsgespräch vom 19. Juni 2009 verweigerte der Kläger seine dafür erforderliche Zustimmung. Dabei blieb es auch nach einem Gespräch mit dem Leiter des zuständigen Referats des BND. Zuvor war der Kläger darauf hingewiesen worden, dass ohne seine Zustimmung die Wiederholungsprüfung nicht erfolgen und er seine Tätigkeit als Betriebsarzt im BND künftig nicht mehr wahrnehmen könne. Der damalige Präsident des BND führte am 4. August 2009 ein persönliches Gespräch mit dem Kläger. Auch in diesem erteilte der Kläger seine Zustimmung nicht.

- 4 Am 31. August 2009 lehnte der Geheimschutzbeauftragte des BND die Zulassung des Klägers zu einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit mit sofortiger Wirkung mit der Folge ab, dass der Kläger die Liegenschaften des BND nicht mehr betreten durfte. In einem weiteren Schreiben vom 31. August 2009 wies der BND den Kläger darauf hin, dass die Verweigerung der Mitwirkung bei der Wiederholungsprüfung ein Dienstvergehen darstellen könne und damit möglicherweise die Einleitung eines Disziplinarverfahrens erforderlich sei.
- 5 Innerhalb der ihm gesetzten Äußerungsfrist legte der Kläger im Schreiben vom 5. November 2009 dar, er wolle seine Dienstpflichten als Betriebsarzt des BND weiterhin erfüllen und habe sich nicht gegen die Wiederholungsprüfung als solche wenden wollen. Aus persönlichen Gründen habe er sich jedoch geweigert, die ihm vorgelegten schriftlichen Zustimmungserklärungen zu unterschreiben und von seiner Ehefrau unterschreiben zu lassen. Seine Zustimmung zum Eingriff in sein verfassungsrechtlich verbürgtes Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das entsprechende Recht seiner Ehefrau werde er nicht geben, weil ein solcher Eingriff für seine dienstliche Tätigkeit mangels eines geheimdienstlich operativen Hintergrunds nicht notwendig sei.
- 6 In seinem weiteren Schreiben vom 11. August 2010 beanstandete der Kläger, dass eine Abwägung zwischen dem Interesse des BND an der Durchführung der Wiederholungsprüfung und seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung fehle. Für den Fall, dass die Abwägung des zuständigen Referats des BND zufriedenstellend ausfalle, kündigte der Kläger an, die Mitwirkungshandlungen nachzuholen.
- 7 Mitte Oktober 2010 erteilte der Kläger schließlich doch seine Zustimmung zur Überprüfung. Am 22. Dezember 2010 wurde dem Kläger die zuvor entzogene Zulassung zu einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit wieder erteilt. Allerdings ist der Kläger seit dem 22. Dezember 2010 dienstunfähig erkrankt.
- 8 Im Zuge der Ermittlungen wegen eines anderweitigen, später nicht weiter verfolgten Vorwurfs hatte der Disziplinarbereich des BND den betriebsärztlichen

Dienst um Überlassung verschiedener Krankenakten von Bediensteten des BND gebeten. Die für den BND tätige Ärztin Dr. W. unterließ es versehentlich, in den Unterlagen an einigen Stellen personenbezogene Daten der betreffenden Patienten zu anonymisieren. Diese Unterlagen leitete der BND an den Kläger weiter. Unter dem Datum 3. März 2011 schrieb der Kläger eine hiervon betroffene damalige Mitarbeiterin des Dienstes unter ihrer Privatadresse an. In diesem Schreiben stellte sich der Kläger als Betriebsarzt im BND vor, informierte die Mitarbeiterin über eine nach seiner Ansicht strafbare Verletzung der ärztlichen Schweigepflicht durch die Betriebsärztin Frau Dr. W. und wies die Mitarbeiterin auf die Möglichkeit einer Strafanzeige gegen diese Ärztin hin. Daraufhin weitete der BND die Ermittlungen auf den Vorwurf aus, der Kläger habe gegen das Gebot zur uneigennützigem Amtsführung verstoßen. Zur Begründung hieß es, der Kläger habe dienstliche Ressourcen genutzt, um die Person der betroffenen Mitarbeiterin des Dienstes zu identifizieren, ihre Privatanschrift zu ermitteln und außerdienstlich an sie heranzutreten.

- 9 In der Disziplinarverfügung vom 21. Dezember 2011 ging der BND noch von vier Dienstpflichtverletzungen des Klägers aus. Die Dienstbezüge des Klägers wurden für die Dauer von zwei Jahren in Höhe von einem Zehntel gekürzt.
- 10 Im Widerspruchsbescheid vom 7. August 2012 änderte der BND seine Disziplinarverfügung dahingehend ab, dass wegen des Vorwurfs der pflichtwidrigen Verweigerung der Mitwirkung an der Wiederholungsprüfung und wegen des Schreibens an die Mitarbeiterin des BND vom 3. März 2011 eine Geldbuße in Höhe von 4 170 € festgesetzt wurde. Bei der Bemessung der Geldbuße ging die Beklagte zu Gunsten des Klägers davon aus, dass der BND die Verzögerung der Wiederholungsprüfung teilweise mit zu vertreten habe.
- 11 Am 22. August 2012 hat der Kläger Klage erhoben, zu deren Begründung er vorträgt: Er habe sich aus persönlichen Gründen geweigert, die vorgelegte schriftliche Zustimmungserklärung zur Sicherheitsüberprüfung zu unterschreiben und von seiner Ehefrau unterschreiben zu lassen. Seine dienstliche Tätigkeit habe keinerlei geheimdienstlichen Hintergrund. Auch der zweite Vorwurf

des Einsatzes dienstlicher Ressourcen zu privaten Zwecken treffe nicht zu. Der BND habe ihm eine Reihe von Unterlagen vorgelegt, aufgrund derer die Identität sowie die Privatadresse der Mitarbeiterin des BND auch ohne die Inanspruchnahme der internen Datenbank des BND habe ermittelt werden können. Ohnehin sei er berechtigt, wenn nicht sogar verpflichtet gewesen, die betreffende Mitarbeiterin über das strafbare Verhalten der Frau Dr. W. zu informieren, nachdem der BND seinerseits nichts gegen Frau Dr. W. unternommen habe.

12 Der Kläger beantragt,

die Disziplinarverfügung des BND vom 21. Dezember 2011 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des BND vom 7. August 2012 aufzuheben.

13 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

14 Der Kläger habe sich geweigert, die notwendige Sicherheitsüberprüfung seiner Person durch die Abgabe seiner Zustimmungserklärung zu ermöglichen, obwohl er hierzu verpflichtet gewesen sei. Nach den gesetzlichen Vorgaben müssten sich alle Mitarbeiter des BND der Sicherheitsüberprüfung unterziehen. Das Verhalten des Klägers habe dazu geführt, dass er über einen erheblichen Zeitraum hinweg seinen dienstlichen Pflichten nicht habe nachkommen können. Ferner habe der Kläger ihm auf dienstlichem Wege zugänglich gemachte Informationen zu privaten Zwecken genutzt und damit gegen das Gebot der uneigennützigigen Amtsführung verstoßen. Unerheblich sei, wie sich der Kläger die Informationen beschafft habe. Entscheidend sei, dass der Kläger auf die eine oder andere Weise dienstliche Informationen genutzt habe, um die Mitarbeiterin privat anzuschreiben.

15 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die gewechselten Schriftsätze der Beteiligten sowie auf die dem Senat vorliegenden Akten des behördlichen Disziplinarverfahrens verwiesen.

II

- 16 Die Klage, über die der Senat in erster und letzter Instanz entscheidet (§ 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO, § 45 Satz 5 BDG), ist unbegründet.
- 17 Nach § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO und § 3 BDG ist Gegenstand der Anfechtungsklage die ursprüngliche Disziplinarverfügung in der Gestalt, die sie durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat. Die danach auf zwei Dienstpflichtverletzungen beschränkte Disziplinarverfügung ist nicht zu beanstanden. Die beiden vorsätzlich, rechtswidrig und schuldhaft begangenen Dienstpflichtverletzungen des Klägers stellen ein einheitliches Dienstvergehen im Sinne des § 77 Abs. 1 Satz 1 BBG dar, das nach der dem Senat nach § 60 Abs. 3 i.V.m. § 13 Abs. 1 BDG obliegenden Maßnahmebemessung jedenfalls mit einer Geldbuße (§ 7 BDG) in der vom BND festgesetzten Höhe von 4 170 € zu ahnden ist.
- 18 § 60 Abs. 3 BDG bestimmt für die Klage gegen eine Disziplinarverfügung, dass das Gericht neben der Rechtmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeit der angefochtenen Disziplinarentscheidung zu überprüfen hat. Das Gericht prüft nicht allein, ob das dem Kläger mit der Disziplinarverfügung vorgeworfene Verhalten tatsächlich vorliegt und disziplinarrechtlich als Dienstvergehen zu würdigen ist, sondern es hat unter Beachtung des Verschlechterungsverbots (vgl. § 88 VwGO) im Interesse der Verfahrensbeschleunigung (§ 4 BDG) auch darüber zu entscheiden, welches die angemessene Disziplinarmaßnahme ist. Anders als sonst bei einer Anfechtungsklage ist das Gericht danach nicht gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO darauf beschränkt, eine rechtswidrige Verfügung aufzuheben. Vielmehr übt es in Anwendung der in § 13 Abs. 1 BDG niedergelegten Grundsätze innerhalb der durch die Verfügung vorgegebenen Disziplinarmaßnahmenobergrenze selbst die Disziplinarbefugnis aus. Das Gericht kann die angefochtene Disziplinarverfügung zu Gunsten des Klägers abändern und anstelle der verhängten eine mildere Disziplinarmaßnahme aussprechen (vgl. Urteile vom 15. Dezember 2005 - BVerwG 2 A 4.04 - Buchholz 235.1 § 24 BDG

Nr. 1 Rn. 23 m.w.N. und vom 27. Juni 2013 - BVerwG 2 A 2.12 - BVerwGE 147, 127 Rn. 9).

- 19 Ist dagegen, wie hier, nach den Kriterien des § 13 Abs. 1 BDG an sich eine im Verhältnis zur Disziplinarverfügung schärfere Ahndung geboten, ist das Gericht an einem solchen Ausspruch gehindert und die Klage gegen die Disziplinarverfügung abzuweisen.
- 20 Durch die Verweigerung der erforderlichen Mitwirkung an der gesetzlich vorgesehenen Wiederholung der Sicherheitsüberprüfung hat der Kläger die ihm nach § 2 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst vom 20. Dezember 1990 (- BNDG - BGBl I S. 2954) und § 10 Nr. 3 i.V.m. § 17 Abs. 2 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes vom 20. April 1994 (- SÜG - BGBl I S. 867) obliegende Pflicht vorsätzlich, rechtswidrig und schuldhaft verletzt. Durch das Schreiben an die damalige Mitarbeiterin des BND vom 3. März 2011 hat der Kläger vorsätzlich, rechtswidrig und schuldhaft gegen die Pflicht zum achtungs- und vertrauensgerechten Verhalten nach § 61 Abs. 1 Satz 3 BBG verstoßen. Als pflichtenmahnende Disziplinarmaßnahme hält der Senat die Auferlegung einer Geldbuße jedenfalls in der vom BND in der Disziplinarverfügung verhängten Höhe für angemessen.
- 21 1. Dem behördlichen Disziplinarverfahren haften keine wesentliche Mängel i.S.d. § 55 BDG an.
- 22 Das Anschreiben vom 28. Juli 2010, mit dem der BND den Kläger über die Einleitung des Disziplinarverfahrens unterrichtet hat, genügt den formellen Anforderungen des § 20 Abs. 1 Satz 2 und 3 BDG. Das Schreiben lässt erkennen, welches Dienstvergehen dem Kläger zur Last gelegt wird, und weist ihn auf die ihm im Verfahren zustehenden Rechte hin. Im Schreiben vom 11. April 2011 hat der BND den Kläger gemäß den Vorgaben des § 19 Abs. 1 BDG über die Ausdehnung des Disziplinarverfahrens in Bezug auf dessen Schreiben vom 3. März 2011 informiert und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

- 23 Die Zuständigkeit des Präsidenten des BND zur Festsetzung der Geldbuße folgt aus § 33 Abs. 2 BDG. Da keine Klage erhoben, sondern lediglich eine Disziplinarverfügung erlassen worden ist, musste der Personalrat vor Erlass der Verfügung nicht mitwirken (Umkehrschluss aus § 78 Abs. 1 Nr. 3 BPersVG). Die Vertrauensperson der schwerbehinderten Menschen beim BND ist vor Erlass der Disziplinarverfügung angehört worden und hat auch Stellung genommen.
- 24 Im Widerspruchsbescheid hat der BND den Vorwurf in Bezug auf das Schreiben des Klägers an eine Mitarbeiterin des BND vom 3. März 2011 dahingehend präzisiert, dass es nicht um den Zugriff des Klägers auf eine dienstliche Datenbank oder Kartei, sondern darum geht, dass der Kläger dienstlich erlangte Informationen dazu genutzt habe, sich an diese Mitarbeiterin des Dienstes mit einem privaten Schreiben zu einem nichtdienstlichen Zweck zu wenden.
- 25 2. Der Senat geht von folgendem Sachverhalt aus:
- 26 a) Im Juni 2009 stand die turnusmäßige Wiederholung der Sicherheitsüberprüfung des Klägers an. Nachdem der Kläger mehrfach die nach dem Gesetz erforderliche Mitwirkung bei seiner erneuten Sicherheitsüberprüfung verweigert hatte, wurde er nicht mehr zu einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit beim BND zugelassen. Infolgedessen konnte er die gesamten Liegenschaften des BND nicht mehr betreten und bei vollen Dienstbezügen seinen Dienstpflichten beim BND nicht mehr nachkommen. Erst Mitte Oktober 2010 gab der Kläger die für die Wiederholungsprüfung erforderlichen Erklärungen ab, sodass die Prüfung am 22. Dezember 2010 mit der erneuten Zulassung des Klägers positiv abgeschlossen werden konnte.
- 27 b) Im März 2011 nutzte der Kläger Informationen zum Gesundheitszustand einer damaligen Mitarbeiterin des BND, die ihm von diesem zur Verteidigung gegen einen letztlich nicht weiter verfolgten disziplinarischen Vorwurf übersandt worden waren, dazu, diese Mitarbeiterin des BND außerhalb des Dienstes persönlich anzuschreiben und zu einem Vorgehen gegen die Betriebsärztin Frau

Dr. W. zu veranlassen, die einzelne, zur Anonymisierung erforderliche, Schwärzungen versehentlich nicht vorgenommen hatte; Frau Dr. W. hatte zuvor den Kläger in dem ihn betreffenden Disziplinarverfahren belastet.

- 28 3. Diese Feststellungen beruhen auf dem Inhalt der Akte des Disziplinarverfahrens und insbesondere den schriftlichen Äußerungen des Klägers.
- 29 In der mündlichen Verhandlung wie schon zuvor im gerichtlichen Verfahren hat der Kläger sein Verhalten durch das Vorbringen zu relativieren versucht, für seine ablehnende Haltung hinsichtlich der Wiederholungsprüfung sei maßgeblich gewesen, dass seine Ehefrau ihre erneute Einbeziehung in die Sicherheitsüberprüfung kategorisch abgelehnt habe. Wäre ihm mitgeteilt worden, dass die turnusmäßige Überprüfung auch ohne die Einbeziehung des Ehegatten möglich ist, wäre es bei der Überprüfung zu keinerlei Verzögerungen gekommen.
- 30 Diese Darstellung steht in Widerspruch zu den beiden schriftlichen Äußerungen des Klägers vom 5. November 2009 sowie vom 11. August 2010, die dem Kläger in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat auch vorgehalten worden sind. In diesen beiden Anwaltsschriftsätzen hat der Kläger seine Beweggründe für die Verweigerung der Mitwirkung an der Wiederholungsüberprüfung darlegt. Ihnen ist eindeutig zu entnehmen, dass es dem Kläger bei der Verweigerung der Zustimmung zur Sicherheitsüberprüfung nicht lediglich um den Schutz des Rechts seiner Ehefrau auf informationelle Selbstbestimmung ging. Vielmehr hat der Kläger herausgestellt, dass er selbst aus persönlichen Gründen die Zustimmung zur Sicherheitsüberprüfung verweigere, weil der damit verbundene Eingriff in sein verbürgtes Recht auf informationelle Selbstbestimmung erkennbar nicht notwendig sei, weil seine konkrete dienstliche Tätigkeit als Betriebsarzt des BND keinen geheimdienstlich operativen Hintergrund habe.
- 31 4. Mit dem festgestellten Verhalten hat der Kläger die ihm obliegenden Dienstpflichten vorsätzlich, rechtswidrig und schuldhaft verletzt. Damit hat er ein Dienstvergehen i.S.v. § 77 Abs. 1 Satz 1 BBG begangen.

- 32 a) Durch die Verweigerung seiner gesetzlich vorgesehenen Mitwirkung bei der Wiederholung der Sicherheitsüberprüfung hat der Kläger die ihm nach § 2 Abs. 2 Satz 2 BNDG und § 10 Nr. 3 i.V.m. § 17 Abs. 2 SÜG obliegenden Pflichten verletzt. Insoweit bedarf es entgegen der Annahme des BND in den angegriffenen Bescheiden keines Rückgriffs auf die allgemeine Pflicht eines Beamten, die dienstlichen Anordnungen seiner Vorgesetzten auszuführen und deren allgemeine Richtlinien zu befolgen (§ 62 Abs. 1 Satz 2 BBG), sowie auf die Pflicht zur Erbringung des vollen persönlichen Einsatzes (§ 61 Abs. 1 Satz 1 BBG).
- 33 Zunächst bestimmt § 2 Abs. 2 Satz 3 BNDG für den Geschäftsbereich des Dienstes generell, dass bei Sicherheitsüberprüfungen das Sicherheitsüberprüfungsgesetz vom 20. April 1994 anzuwenden ist. In Bezug auf die gesetzlich vorgeschriebene Sicherheitsüberprüfung sind Personen, die für den BND tätig sind oder tätig werden sollen, nach § 2 Abs. 2 Satz 2 BNDG auf ihre dienst- und arbeitsrechtliche oder sonstige vertragliche Mitwirkungspflicht hinzuweisen. Diesen Hinweis auf die Mitwirkungspflicht der - auch zukünftigen - Mitarbeiter des Dienstes (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes, BTDrucks 11/7235 S. 78) hat der Gesetzgeber beim Erlass des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes vom 20. April 1994 im Gegensatz zur ursprünglichen Parallelvorschrift in § 8 Abs. 4 Satz 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz vom 20. Dezember 1990 (Art. 2, BGBl I S. 2954) bewusst beibehalten und nicht durch den bloßen Hinweis auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben ersetzt (Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BTDrucks 12/4891 S. 31 zu § 37).
- 34 Die in § 2 Abs. 2 Satz 2 BNDG für Mitarbeiter des BND vorausgesetzte Pflicht zur Mitwirkung bei der Sicherheitsüberprüfung folgt materiell-rechtlich aus § 10 Nr. 3 und § 17 Abs. 2 SÜG. Durch diese Vorschriften hat der Gesetzgeber klargestellt, dass für die Mitarbeiter des BND einheitliche, besonders strenge Sicherheitsanforderungen gelten und diese an ihrer Sicherheitsüberprüfung ins-

besondere durch detaillierte Angaben zu ihrer Person und zu ihren persönlichen Umständen, ihrem Werdegang und ihren persönlichen Kontakten mitzuwirken haben.

- 35 Nach § 10 Nr. 3 SÜG ist für Personen, die bei einem Nachrichtendienst des Bundes tätig werden sollen, die höchste Stufe der Überprüfung (§ 7 Abs. 1 SÜG), die erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen, durchzuführen. Bei sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten nach § 10 SÜG ist gemäß § 17 Abs. 2 SÜG in der Regel im Abstand von zehn Jahren eine Wiederholungsüberprüfung einzuleiten, wobei das Verfahren grundsätzlich dem der Erstüberprüfung entspricht. Die Wiederholungsüberprüfung, die wie die Erstüberprüfung von der Zustimmung des Betroffenen abhängt (§ 17 Abs. 2 Satz 4 SÜG), besteht nach § 12 Abs. 1 bis 3 SÜG in erster Linie aus der sicherheitsmäßigen Bewertung der detaillierten Angaben des Betroffenen, zu denen dieser in der Sicherheitserklärung (§ 13 SÜG) verpflichtet ist.
- 36 Das Erfordernis der höchsten Stufe der Sicherheitsüberprüfung knüpft das Gesetz in § 10 Nr. 3 SÜG lediglich an den Tatbestand der Tätigkeit einer Person bei einem Nachrichtendienst des Bundes an. Nach diesem generalisierenden Ansatz des Gesetzes kommt es für die Frage, ob überhaupt eine Sicherheitsüberprüfung und - wenn ja - welche Stufe geboten ist, nicht auf die konkrete Tätigkeit des Mitarbeiters beim BND und auch nicht darauf an, ob und inwieweit dieser Mitarbeiter bei seiner Tätigkeit bei diesem Nachrichtendienst des Bundes tatsächlich mit sicherheitsempfindlichen Informationen befasst ist. Die Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Funktionsfähigkeit des BND einerseits und dem Recht des betroffenen Beschäftigten auf informationelle Selbstbestimmung andererseits hat der Gesetzgeber selbst generalisierend vorgenommen. Vor der Aufnahme der Tätigkeit für den BND ist der Betroffene einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen; diese ist im regelmäßigen Turnus von zehn Jahren zu wiederholen. Wegen des öffentlichen Interesses an der Funktionsfähigkeit des Nachrichtendienstes des Bundes sind die Mitarbeiter des Dienstes, die, wie der Kläger, weiterhin beim BND dienstlich tätig sein wol-

len, zur Mitwirkung bei dieser Überprüfung verpflichtet. Ohne diese Mitwirkung sind sie für eine Verwendung beim BND nicht geeignet.

- 37 Den materiellen Maßstab für die Sicherheitsüberprüfung gibt § 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 SÜG vor. Danach liegt ein Sicherheitsrisiko vor, wenn tatsächliche Anhaltspunkte Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen bei der Wahrnehmung einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit oder eine besondere Gefährdung durch Anbahnungs- und Werbungsversuche fremder Nachrichtendienste, insbesondere die Besorgnis der Erpressbarkeit, oder Zweifel am Bekenntnis des Betroffenen zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes oder am jederzeitigen Eintreten für deren Erhaltung begründen.
- 38 Die Entscheidung des Gesetzgebers, sämtliche Mitarbeiter eines Nachrichtendienstes des Bundes generalisierend der höchsten Stufe der Sicherheitsüberprüfung zu unterwerfen und diese zur Mitwirkung zu verpflichten, ist rechtlich nicht zu beanstanden. Die Funktionsfähigkeit eines Nachrichtendienstes ist nur bei einer weitreichenden Überprüfung sämtlicher Mitarbeiter auf etwaige Sicherheitsrisiken i.S.v. § 5 SÜG hin gewährleistet, die zudem Grad und Intensität der Überprüfung nicht davon abhängig macht, ob und inwieweit der einzelne Mitarbeiter im konkreten Einzelfall tatsächlich mit sicherheitsempfindlichen Informationen befasst ist. Die rechtlichen Interessen der Mitarbeiter sind dadurch geschützt, dass sowohl die erstmalige Sicherheitsüberprüfung (§ 2 Abs. 1 Satz 2 SÜG) als auch die Wiederholungsüberprüfung (§ 17 Abs. 2 Satz 4 SÜG) nur mit ihrer Zustimmung durchgeführt werden dürfen. Verweigert der Beamte diese Mitwirkung, darf zwar sein privates Umfeld nicht untersucht werden. Andererseits hat der Beamte, der, wie der Kläger, weiterhin im Geschäftsbereich des BND tätig sein will, die Folgen seines Verstoßes gegen die ihm obliegende Pflicht zur Mitwirkung an der Sicherheitsüberprüfung zu tragen. Er muss ggf. eine Versetzung aus dem Geschäftsbereich des BND und wegen des Verstoßes gegen seine Mitwirkungspflicht auch disziplinarische Maßnahmen in Kauf nehmen.

- 39 Der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat eingeräumt, dass ihm die grundsätzliche Pflicht von Mitarbeitern des BND zur Mitwirkung an der Sicherheitsüberprüfung bekannt ist, und hat die Berechtigung dieser Mitwirkungspflicht auch nicht angezweifelt. Die von ihm in seinen Schreiben vom 5. November 2009 sowie vom 11. August 2010 für sich ins Auge gefasste Variante einer Tätigkeit beim BND als Betriebsarzt ohne Sicherheitsüberprüfung, weil eine solche mangels eines geheimdienstlich operativen Hintergrundes seiner ärztlichen Tätigkeit nicht geboten sei, hat der Gesetzgeber aber gerade, wie dargelegt, mit der generalisierenden Regelung zulässigerweise ausgeschlossen. Im Übrigen erlangt auch ein Betriebsarzt durchaus sicherheitsrelevante Kenntnisse, etwa über den Gesundheitszustand und die Einsatzorte der Mitarbeiter.
- 40 b) Durch das Schreiben an die damalige Mitarbeiterin des BND vom 3. März 2011 hat der Kläger die ihm obliegende Pflicht zum achtungs- und vertrauensgerechten Verhalten nach § 61 Abs. 1 Satz 3 BBG verletzt.
- 41 Die vom BND insoweit genannte Pflicht des Beamten nach § 61 Abs. 1 Satz 2 BBG, das ihm übertragene Amt uneigennützig nach bestem Wissen wahrzunehmen, ist hier nicht als verletzte Dienstpflicht heranzuziehen. Denn die Übersendung des Schreibens an die damalige Mitarbeiterin des BND unter Nutzung der ihm versehentlich im Rahmen des gegen ihn geführten Disziplinarverfahrens bekannt gewordenen Informationen zum Gesundheitszustand dieser Mitarbeiterin stand nicht im Zusammenhang mit der Ausübung der dienstlichen Pflichten des Klägers. Vielmehr hat der zu diesem Zeitpunkt dienstunfähig erkrankte Kläger dieses Schreiben im Rahmen seiner Verteidigung gegen einen gegen ihn erhobenen, später aber nicht mehr weiter verfolgten disziplinarischen Vorwurf erhalten.
- 42 Nach § 61 Abs. 1 Satz 3 BBG muss das Verhalten eines Beamten innerhalb und außerhalb des Dienstes der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die sein Beruf erfordert. Der Grundtatbestand des § 61 Abs. 1 Satz 3 BBG erfasst auch das Verhältnis zu Kollegen oder Mitarbeitern und verpflichtet den

Beamten insbesondere dazu, die Intimsphäre des Einzelnen zu respektieren (Zängl, in: GKÖD, Bd. I Beamtenrecht Stand 8/01, K § 54 BBG a.F. Rn. 139 f.).

- 43 Diese Verhaltenspflichten hat der Kläger dadurch schwerwiegend verletzt, dass er in seinem Schreiben vom 3. März 2011 an die frühere Mitarbeiterin des BND ärztliche Befunde zu ihrem Intimbereich detailliert wiedergegeben hat. Aufgrund dieses Schreibens des ihr unbekanntem Klägers, der sich als Betriebsarzt des BND zu erkennen gegeben hatte, konnte die Mitarbeiterin nicht mehr ausschließen, dass die Geheimhaltung dieser höchstpersönlichen Informationen beim BND nicht mehr gewährleistet war und diese einem breiteren Kreis von unbefugten Personen bekannt geworden waren.
- 44 Hinsichtlich seines Schreibens vom 3. März 2011 kann sich der Kläger nicht auf die Wahrnehmung berechtigter Interessen berufen. Wie sich unmittelbar aus dem Inhalt des Schreibens ergibt, diente es dazu, die Adressatin über die Möglichkeit einer Strafanzeige gegen die ärztliche Mitarbeiterin des BND, Frau Dr. W., zu informieren, die der Kläger im Hinblick auf das gegen ihn geführte Disziplinarverfahren mehrfach der „Denunziation“ bezichtigt hatte und gegen die er bei der Ärztekammer Berlin wegen angeblichen Verstoßes gegen die ärztliche Schweigepflicht Beschwerde eingelegt hat. Wäre es dem Kläger, wie von ihm auch in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht, tatsächlich allein um den Verstoß gegen Bestimmungen des Datenschutzes bei Übersendung der Gesundheitsdaten gegangen, so hätte er sich an den Datenschutzbeauftragten des BND wenden und diesen nachdrücklich zu konkreten Maßnahmen auffordern müssen, um zukünftig vergleichbare Versäumnisse oder Versehen bei der Anonymisierung von Gesundheitsdaten zu verhindern. Auf die konkrete Nachfrage des Senats hat der Kläger lediglich ausgeführt, er habe beim Datenschutzbeauftragten deshalb nicht mehr nachgefragt, weil er sich hiervon keinen Erfolg versprochen habe.
- 45 5. Das einheitliche Dienstvergehen hat der Kläger innerdienstlich begangen. Die pflichtwidrigen Verhaltensweisen waren in sein Amt und die damit verbundene dienstliche Tätigkeit eingebunden (Urteile vom 25. August 2009 - BVerwG

1 D 1.08 - NVwZ 2010, 713 Rn. 54 <insoweit in Buchholz 232.0 § 77 BBG 2009 Nr. 1 nicht abgedruckt>, vom 29. Juli 2010 - BVerwG 2 A 4.09 - juris Rn. 194 und vom 29. März 2012 - BVerwG 2 A 11.10 - DokBer 2012, 260 Rn. 69).

- 46 Da der Kläger weiterhin beim BND als beamteter Betriebsarzt arbeiten wollte, ergab sich die Notwendigkeit der Wiederholung der Sicherheitsüberprüfung, in deren Rahmen der Kläger zunächst gegen die ihm obliegenden Dienstpflichten verstoßen hat, gerade aus seiner dienstlichen Tätigkeit. Die Informationen über den Gesundheitszustand einer früheren Mitarbeiterin des BND sind dem Kläger im Rahmen des gegen ihn geführten Disziplinarverfahrens bekannt geworden. Die für die Annahme eines innerdienstlichen Dienstvergehens erforderliche Einbindung in die dienstliche Tätigkeit ergibt sich ferner daraus, dass sich der Kläger in seinem Schreiben vom 3. März 2011 ausdrücklich als Betriebsarzt im BND vorgestellt und angegeben hat, im Rahmen eines dienstlichen Verfahrens habe eine für den BND tätige Ärztin unter Verstoß gegen die ärztliche Schweigepflicht zahlreiche, die Adressatin des Schreibens betreffende ärztliche Befunde an eine Dienststelle des BND weitergegeben.
- 47 6. Bei der Bemessung der Disziplinarmaßnahme für das einheitliche Dienstvergehen ist der Senat nach § 60 Abs. 3 BDG an einer über die Disziplinarverfügung des BND hinausgehenden Ahndung gehindert. Jedenfalls ist die im Widerspruchsbescheid ausgesprochene Geldbuße von 4 170 € nach den Vorgaben des § 13 BDG angemessen.
- 48 Welche Disziplinarmaßnahme erforderlich ist, richtet sich gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 bis 4 BDG nach der Schwere des Dienstvergehens unter angemessener Berücksichtigung der Persönlichkeit des Beamten. Aus den gesetzlichen Vorgaben folgt die Verpflichtung der Verwaltungsgerichte, die Disziplinarmaßnahme aufgrund einer prognostischen Gesamtwürdigung unter Berücksichtigung aller im Einzelfall belastenden und entlastenden Gesichtspunkte zu bestimmen. Dies entspricht dem Zweck der Disziplinarbefugnis als einem Mittel der Funktionssicherung des öffentlichen Dienstes. Danach ist Gegenstand der disziplinarrechtlichen Betrachtung und Wertung die Frage, welche Disziplinarmaß-

nahme unter Berücksichtigung der Obergrenze der Disziplinarverfügung in Ansehung der Persönlichkeit des Beamten geboten ist, um die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und die Integrität des Berufsbeamtentums möglichst ungeschmälert aufrechtzuerhalten (Urteil vom 3. Mai 2007 - BVerwG 2 C 9.06 - Buchholz 235.1 § 13 BDG Nr. 3 Rn. 16).

- 49 Nach § 13 Abs. 1 Satz 2 BDG ist die Schwere des Dienstvergehens maßgebendes Bemessungskriterium für die Bestimmung der erforderlichen Disziplinarmaßnahme. Die am schwersten wiegende Dienstpflichtverletzung der Verweigerung der Mitwirkung an der zwingend vorgeschriebenen Wiederholungsüberprüfung nach § 17 Abs. 2 SÜG, für die weder eine Regeleinstufung noch ein Orientierungsrahmen besteht, erfordert allein wegen der Dauer der Abwesenheit des Klägers vom Dienst (September 2009 bis Dezember 2010) eine Ahndung zumindest durch eine Geldbuße (§ 7 BDG).
- 50 Der weitere Pflichtenverstoß des Klägers, das Schreiben an die Mitarbeiterin des BND vom 3. März 2011, hat entgegen der Annahme des BND in der Disziplinarverfügung erhebliches Gewicht. Völlig zu Recht hat der Kläger die Weitergabe solch intimer Informationen als „geschmacklos“ bezeichnet; diese Einschätzung gilt für seine eigene Handlungsweise umso mehr, als ihm die Sensibilität dieser Daten gerade wegen seiner Tätigkeit als Arzt bewusst war. Aufgrund des Schreibens des Klägers musste die Mitarbeiterin des BND davon ausgehen, dass die Geheimhaltung ihrer höchstpersönlichen Daten beim BND nicht mehr gewährleistet ist.
- 51 Auch in der mündlichen Verhandlung hat der Kläger auf die Frage nach seinem Motiv für sein Schreiben vom 3. März 2011 den Eindruck zu erwecken versucht, ihm sei es dabei um den Schutz der Daten der Adressatin des Schreibens gegangen. Dass diese Einlassung ein bloßer Vorwand ist, ergibt sich bereits daraus, dass es der Kläger unterlassen hat, beim Datenschutzbeauftragten des BND auf eine weitere Aufklärung der Ursachen der unzureichenden Anonymisierung der übersandten ärztlichen Unterlagen sowie auf entsprechende Vorkehrungen für zukünftige Fälle zu dringen. Aus den Gesamtumständen schließt

der Senat, dass es dem Kläger mit dem in dem Schreiben enthaltenen deutlichen Hinweis auf einen Strafantrag im Anschluss an die detaillierte und wörtliche Wiedergabe der gynäkologischen Untersuchungsbefunde der Adressatin des Schreibens vielmehr zielgerichtet um die Belastung von Frau Dr. W. ging, die durch ihre Angaben mit zur Einleitung des Disziplinarverfahrens gegen ihn beigetragen hatte. Diese Mitarbeiterin des BND, gegen die er bei der Ärztekammer Berlin wegen angeblichen Verstoßes gegen die ärztliche Schweigepflicht Beschwerde eingelegt hat, hat er im Verlauf des Disziplinarverfahrens mehrfach der „Denunziation“ bezichtigt und sie zugleich für die Einleitung des gegen ihn geführten Disziplinarverfahrens verantwortlich gemacht.

- 52 Auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass der BND durch sein Verhalten zur Verzögerung der tatsächlich erst im Oktober 2010 eingeleiteten Wiederholungsüberprüfung beigetragen hat, erscheint dem Senat unter Abwägung aller be- und entlastenden Umstände zur Pflichtenmahnung jedenfalls die in der Verfügung festgesetzte Geldbuße von 4 170 € erforderlich.
- 53 7. Die Kostenentscheidung folgt aus § 77 Abs. 1 BDG und § 154 Abs. 1 VwGO. Einer Festsetzung des Streitwerts für das gerichtliche Verfahren bedarf es nach § 78 Satz 1 BDG nicht, weil Gerichtsgebühren nach dem Gebührenverzeichnis der Anlage zu § 78 BDG (Nr. 15) erhoben werden.

Domgörgen

Dr. von der Weiden

Dr. Hartung

Dr. Kenntner

Dollinger

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Beamtendisziplinarrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

|      |                          |
|------|--------------------------|
| BNDG | § 2 Abs. 2               |
| SÜG  | §§ 5, 10, 12, 13, 17     |
| BBG  | § 61 Abs. 1, § 77        |
| BDG  | §§ 13, 20, 33, 60 Abs. 3 |

Stichworte:

Sicherheitsüberprüfung; Disziplinarverfügung; Pflicht des Beamten zur Mitwirkung an der Sicherheitsüberprüfung; Recht auf informationelle Selbstbestimmung; Tätigkeit beim BND; Funktionsfähigkeit des BND; Pflicht zum achtungs- und vertrauensgerechten Verhalten; innerdienstliches Dienstvergehen.

Leitsatz:

Beim BND beschäftigte Beamte sind verpflichtet, der Wiederholung der Sicherheitsüberprüfung zuzustimmen und an dieser Überprüfung mitzuwirken.

Das Gebot zum achtungs- und vertrauensgerechten Verhalten verpflichtet den Beamten, die Persönlichkeitsrechte von Kollegen und Mitarbeitern, insbesondere ihre Intimsphäre, zu respektieren.

Urteil des 2. Senats vom 26. Juni 2014 - BVerwG 2 A 1.12