



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Weiterleitung von Daten im Rahmen von Disziplinarermittlungen

Weiterleitung von Daten im Rahmen von Disziplinarermittlungen

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 076/23
Abschluss der Arbeit: 10.10.2023
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales
WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung
(zu Punkt 2.3.)
WD 3: Verfassung und Verwaltung (zu Punkt 3.3.)

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Der Dienstweg in Behörden	4
2.1.	Inhalt, Rechtsgrundlagen, Ausnahmen	4
2.2.	Beamtenrechtliche Verschwiegenheitspflicht (§ 67 BBG)	6
2.3.	Voraussetzungen der strafbaren Verletzung des Dienstgeheimnisses bei innerbehördlicher Kommunikation (§ 353b StGB)	8
3.	Mitteilung von personenbezogenen Daten im Rahmen von Verwaltungsermittlungen und Disziplinarverfahren	11
3.1.	Regelungen im Bundesdisziplinargesetz (BDG)	11
3.2.	Übermittlung personenbezogener Daten im Rahmen von Verwaltungsermittlungen	14
3.3.	Übermittlung von Informationen über Bundesbeamte durch das Bundesamt für Verfassungsschutz an Dienstbehörden	16
3.4.	Regelungen im Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG)	17

1. Einleitung

An die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurde die Fragestellung herangetragen, ob und auf welcher Rechtsgrundlage Erkenntnisse und Unterlagen – insbesondere im Rahmen von Verwaltungsermittlungen und Disziplinarverfahren – auch außerhalb des Dienstweges weitergeleitet werden können. In diesem Zusammenhang werden auch die damit verbundenen dienst- und strafrechtlichen Aspekte dargestellt. Des Weiteren wird auf die Rechtsgrundlagen der Datenübermittlung zwischen den Disziplinarbehörden und dem Bundesamt für Verfassungsschutz eingegangen.

2. Der Dienstweg in Behörden

2.1. Inhalt, Rechtsgrundlagen, Ausnahmen

Eine differenzierte Hierarchie mit über- und untergeordneten Einheiten, eindeutigem Dienstweg und klarer Kompetenzverteilung sind klassische Merkmale von Behörden. Die damit verbundenen Aufgabenzuweisungen sind in Geschäftsordnungen, Geschäftsverteilungsplänen und Dienstweisungen der Behörden enthalten. Diese regeln die innerbehördliche Arbeitsteilung und die entsprechenden Zuständigkeiten (zum Beispiel Zeichnungsbefugnisse, Mitzeichnungs- und Beteiligungspflichten oder Zuständigkeiten für die Kommunikation mit Dritten).¹

Der Dienstweg zählt zum sogenannten Innenrecht der Verwaltung, dessen Bedeutung unterhalb gesetzlicher Normen und Verfahrensvorschriften rangiert. Bis zum Jahr 2000 war für den Dienstweg in § 12 der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Bundesministerien geregelt, dass für den „gesamten mündlichen und schriftlichen Dienstverkehr zum Zwecke eines geordneten und flüssigen Verwaltungsablaufs grundsätzlich der Dienstweg einzuhalten“ sei. Diese Vorschrift wurde im Jahr 2000 ersatzlos gestrichen. Nach Auffassung in der Literatur könne darin als Signal gesehen werden, dass der Dienstweg „in der Regel flexibel geregelt“ und dass „sachgemäß zu informieren“ sei.²

Der Dienstweg umfasst alle in der Behördenhierarchie festgelegten Ebenen von der Ausgangsstelle bis zum Adressaten.³ Die Ausgestaltung des Dienstweges regelt sich im Einzelnen nach dem Organisationsrecht der Behörden (Geschäftsordnungen und Dienstweisungen) und den konkreten Organisationsverhältnissen.⁴ Der Dienstweg bezieht sich nicht nur auf die vertikale, sondern auch auf die horizontale Ebene zwischen hierarchisch gleichgestellten

1 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 3. Auflage 2020, Seite 178.

2 Döhler, in: DÖV 2023, Seite 292.

3 Eck in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht - Kommentar, 464/196. AL, März 2021; § 103 LBG NRW Rn. 22.

4 Von Roetteken in: von Roetteken/Rothländer, Beamtenstatusgesetz, 364. AL, April 2019, § 36 Rn. 170; Gehlmann/Nieslony/Petrov, Schriftsätze im Jugendamt, 2017, Seite 46.

Organisationseinheiten und wird dann meist als „Kenntnisnahme“, „Einvernehmen“ oder „Mitzeichnung“ bezeichnet.⁵

In der Literatur wird der Dienstweg definiert als „inhaltsneutrale, verfahrensstrukturierende Regel, deren Funktion darin besteht, Informationsflüsse zu ordnen, Zuständigkeiten zu sichern und Berechenbarkeit herzustellen. Er gilt nur für Vorgänge mit Entscheidungscharakter, nicht aber für die Informationsbeschaffung und andere Tätigkeiten. [...] Der Dienstweg regelt nicht nur den Ablauf eines Verfahrens, sondern sorgt bei seiner Einhaltung auch dafür, dass Prüf- und Bearbeitungsschritte durch die dafür vorgesehene Organisationseinheit erfolgen“.⁶

Der Dienstweg spiegelt die innerbehördliche Verantwortung wider. Mit den jeweiligen Stufen eines Dienstweges sind Kompetenzzuweisungen (Entscheidungsbefugnisse) verbunden. In einer klassischen Bürokratie werden Verwaltungsvorgänge in der zuständigen untersten Ebene bearbeitet und über die Hierarchieleiter vom jeweils zuständigen „Letztentscheider“ entschieden und unterzeichnet. Der Dienstweg soll zudem sicherstellen, dass sich in Angelegenheiten der Organisation nur die befugte Stelle an Dritte außerhalb der Organisation wendet und Inhalte nur autorisiert weitergegeben werden. Die Einhaltung des Dienstweges fördert die Transparenz von Verfahren und Entscheidungen, indem im Nachhinein aus jeder Akte erkennbar wird, wer sie gesehen und daher abgezeichnet beziehungsweise wer welche Verfügungen in die Akte geschrieben hat.⁷

Der Dienstweg dient insbesondere auch der Entlastung der übergeordneten Instanzen. Die Zwischeninstanzen sollen sicherstellen, dass die Information richtig, vollständig und zur Unterrichtung der übergeordneten Instanz erforderlich ist. Auf diese Weise kann die Zwischeninstanz ihrer Beratungspflicht nachkommen und die übergeordnete Instanz entlasten.⁸

Im Bundesbeamtengesetz⁹ (BBG) ist die Einhaltung des Dienstwegs nur für die Geltendmachung von Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen (§ 63 Abs. 2 BBG) und für Anträge und Beschwerden der Beamten (§ 125 Abs. 1 BBG) vorgeschrieben. Darüber hinaus ist die Verpflichtung zur Einhaltung des Dienstweges vor allem in den organisationseigenen Geschäftsordnungen oder Dienstanweisungen geregelt. Die Nichteinhaltung des Dienstweges kann je nach organisationsinterner Regelung und den Umständen des Einzelfalls ein Dienstvergehen darstellen.¹⁰

5 Döhler, in: DÖV 2023, Seite 292.

6 Döhler, in: DÖV 2023, Seite 292.

7 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 3. Auflage 2020, Seite 179; Gehlmann/Nieslony/Petrov, Schriftsätze im Jugendamt, 2017, Seite 45.

8 Krems, Der Dienstweg in der Linienorganisation, im Internet abrufbar unter Online-Verwaltungslexikon: <https://olev.de/d/dienstweg.pdf>.

9 Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 17. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 190) geändert worden ist.

10 Gehlmann/Nieslony/Petrov, Schriftsätze im Jugendamt, 2017, Seite 44; Eck in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht - Kommentar, 464/196. AL, März 2021; § 103 LBG NRW Rn. 25.

Mit der Schlusszeichnung durch den Vorgesetzten übernimmt dieser die Verantwortung für den Inhalt des Schriftstücks und die Ordnungsmäßigkeit der Vorgangsbearbeitung.¹¹ Aus der Vorgesetzeneigenschaft folgt die Befugnis zur Erteilung dienstlicher Anordnungen gegenüber den unterstellten Mitarbeitern (§ 3 Abs. 3 BBG), sodass er im Einzelfall in seinem Zuständigkeitsbereich auf die Einhaltung des Dienstweges verzichten kann. Diese Befugnis gilt jedoch nicht für den unmittelbaren Vorgesetzten, sondern nur für die höhere Hierarchieebene, weil für diese die Einhaltung des Dienstweges eine Arbeitserleichterung bringt.¹²

Für die Weiterleitung von Erkenntnissen und Unterlagen im Rahmen von Verwaltungsermittlungen und Disziplinarverfahren dürfte nichts anderes gelten. Die Zuständigkeit für die Einleitung eines Disziplinarverfahrens (§ 17 Abs. 1 BDG¹³) und zum späteren Erlass einer Einstellungs- oder Disziplinarverfügung (§§ 32, 33 BDG) obliegt dem Dienstvorgesetzten oder einem zuständigen Vertreter.¹⁴ Im Regelfall ist der Leiter der Behörde der Dienstvorgesetzte (§ 3 Abs. 2 BBG).¹⁵ In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass sich der Dienstvorgesetzte im Rahmen seiner Führungsaufgabe in jeder Phase der Verwaltungsermittlungen über bevorstehende und durchgeführte Ermittlungsschritte informieren soll.¹⁶ Insbesondere bei Vorgängen oder Vorlagen ohne Entscheidungscharakter kommt die Weiterleitung entsprechender Erkenntnisse und Unterlagen an die zuständige Stelle auch außerhalb des Dienstweges in Betracht, wenn dies nach Entscheidung der höheren Hierarchieebene für zweckmäßig erachtet wird.

2.2. Beamtenrechtliche Verschwiegenheitspflicht (§ 67 BBG)

Beamte haben über die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen dienstlichen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt auch über den Bereich eines Dienstherrn hinaus sowie nach Beendigung des Beamtenverhältnisses (§ 67 Abs. 1 BBG). Unter Angelegenheiten sind alle Tatsachen sowie Werturteile mit Tatsachengehalt zu verstehen. Dies umfasst beispielsweise (Personal-)Daten, Ermittlungsergebnisse und sonstige behördeninterne Unterlagen.¹⁷ Die Pflicht beinhaltet auch, Akten (insbesondere Personalakten) so aufzubewahren, dass kein Unbefugter sie einsehen oder erlangen kann.¹⁸ Die dienstrechtliche Pflicht

11 Windoffer, Verwaltungswissenschaft, 2020, Seite 303.

12 Eck in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht - Kommentar, 464/196. AL, März 2021, § 103 LBG NRW Rn. 26.

13 Bundesdisziplinargesetz vom 9. Juli 2001 (BGBl. I S. 1510), das zuletzt durch Artikel 62 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

14 Gansen in: Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, August 2022, § 17 BDG Rn. 9, § 32 BDG Rn. 25, § 33 BDG Rn.9; zur Vertretungsbefugnis oder weiteren Kompetenzübertragung durch innerbehördliche Geschäftsverteilung vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. März 2010 – 2 B 3/10 –, Rn. 9 (juris).

15 Gansen in: Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, August 2022, § 17 BDG Rn. 9.

16 Herrmann/Sandkuhl, Beamten-disziplinarrecht/Beamtenstrafrecht, 2. Auflage 2021, Teil II. Rn. 375.

17 Grandjot, in: BeckOK Beamtenrecht Bund, 30. Ed. 15.7.2023, BBG § 67 Rn. 5f.

18 Grigoliet, in: Battis, BBG, 6. Aufl. 2022, § 67 Rn. 6.

zur Amtsverschwiegenheit wird strafrechtlich durch § 353b StGB¹⁹ gesichert. Daneben kann sich eine Verschwiegenheitspflicht auch aus anderen (Spezial-)Vorschriften ergeben.²⁰

Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit besteht gegenüber jedermann außer gegenüber Vorgesetzten und Personen, die im Dienstbereich mit der Angelegenheit aus dienstlichen Gründen befasst sind.²¹ Im Vordergrund steht der Schutz des Amtsgeheimnisses vor Kenntnisnahme unbefugter Dritter. Dazu muss nicht nur der Informationsfluss nach außen, sondern auch innerhalb der Behörde die Gewähr dafür bieten, dass nicht jede Information verbreitet werden darf, sondern Entscheidungsprozesse bis zur Ergebnisfindung zunächst im Rahmen der festgelegten Zuständigkeiten ablaufen. Alle dienstlichen Äußerungen und Erklärungen, die für die Erledigung der dienstlich zugewiesenen Aufgaben erforderlich sind, können daher von der Verschwiegenheitspflicht nicht erfasst sein.²²

Die Verschwiegenheitspflicht gilt nicht für Mitteilungen, die im dienstlichen Verkehr geboten sind (§ 67 Abs. 2 Nr. 1 BBG). Sie ist mithin in einem personellen und institutionellen Bereich aufgehoben, innerhalb dessen die Amtsträger den Informationsaustausch nicht zu beschränken brauchen.²³ Soweit für die Aufgabenerledigung erforderlich, dürfen wechselseitige Mitteilungen dienstlicher Art zwischen Mitarbeitern und im Verhältnis zu (Dienst-)Vorgesetzten gemacht werden. Dieser Spielraum kann sachbezogen weiter eingeschränkt sein, zum Beispiel durch einzel-fallbezogene Weisungen oder allgemein durch Vorgaben aus dem Bereich des Geheimschutzes oder durch besondere Vorschriften in öffentlichen Sicherheitsbehörden.²⁴ Die Mitteilung gegenüber dem, zu dem der Beamte in dienstlichen Beziehungen steht (Vorgesetzte, Untergebene, Mitarbeiter oder auch andere Behörden), muss zur dienstlichen Unterrichtung des Adressaten erfolgen. Dazu zählen auch Mitteilungen auf Grund zulässiger Amtshilfeersuchen. Im Verhältnis zu anderen Behörden, bei denen nicht ein Über- oder Unterordnungsverhältnis besteht, bedürfen die Mitteilungen einer Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit.²⁵

-
- 19 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 203) geändert worden ist.
- 20 Zum Beispiel § 30 VwVfG, § 10 BPersVG, § 35 SGB I, § 4 SÜG. Vgl. Grigoleit, in: Battis, BBG, 6. Aufl. 2022, § 67 Rn. 2; Grandjot, in: BeckOK Beamtenrecht Bund, 30. Ed. 15.7.2023, BBG § 67 Rn. 4. Vgl. auch Plog / Wiedow, Bundesbeamtengesetz, Lfg. 420 – 01.10.2020, § 67 BBG Rn. 10, wonach sich die Strafvorschrift des § 353b StGB hinsichtlich der Voraussetzungen und des Inhalts der Verschwiegenheitspflicht trotz unterschiedlichen Wortlauts im Ergebnis weitgehend mit § 67 BBG deckt. Die Strafbarkeit ist aber vor allem durch das zusätzliche Erfordernis begrenzt, dass der Täter durch die unbefugte Offenbarung wichtige öffentliche Interessen vorsätzlich oder – bei geringerer Strafandrohung – fahrlässig gefährdet haben muss.
- 21 Grigoleit, in: Battis, BBG, 6. Aufl. 2022, § 67 Rn. 6.
- 22 Grandjot, in: BeckOK Beamtenrecht Bund, 30. Ed. 15.7.2023, BBG § 67 Rn. 1.
- 23 Grigoleit, in: Battis, BBG, 6. Aufl. 2022, BBG, § 67 Rn. 8.
- 24 Grandjot, in: BeckOK Beamtenrecht Bund, 30. Ed. 15.7.2023, BBG § 67 Rn. 12; vgl. auch Plog / Wiedow, Bundesbeamtengesetz, Lfg. 420 – 01.10.2020, § 67 BBG, Rn. 21.
- 25 Grigoleit, in: Battis, BBG, 6. Aufl. 2022, BBG, § 67 Rn. 8.

2.3. Voraussetzungen der strafbaren Verletzung des Dienstgeheimnisses bei innerbehördlicher Kommunikation (§ 353b StGB)

Gemäß § 353b Abs. 1 StGB macht sich wegen der Verletzung des Dienstgeheimnisses unter anderem strafbar, wer ein Geheimnis, das ihm als Amtsträger oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten anvertraut worden oder sonst bekanntgeworden ist, unbefugt offenbart und dadurch wichtige öffentliche Interessen gefährdet. Der Strafraum ist Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe; für den Fall, dass der Täter wichtige öffentliche Interessen lediglich fahrlässig gefährdet, beträgt der Strafraum Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe.

Bei einem Dienstgeheimnis handelt es sich um „Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse, die nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und zugänglich sind und ihrer Natur nach oder auf Grund einer Rechtsvorschrift oder besonderen Anordnung der Geheimhaltung bedürfen“²⁶. In Betracht kommen hierfür etwa Erkenntnisse aus den Datensammlungen polizeilicher Informationssysteme, auch soweit lediglich „Negativauskünfte“ über fehlende einschlägige Einträge betroffen sind.²⁷ Auch die im öffentlichen Dienst erlangte Kenntnis von Eigenschaften, Fähigkeiten und Leistungen im öffentlichen Dienst tätiger Personen kann ein Dienstgeheimnis im Sinne des § 353b StGB sein.²⁸ Das Erfordernis des begrenzten Personenkreises bedeutet weder, dass es sich notwendigerweise um eine kleine Anzahl von Personen handeln muss, noch, dass es sich um einen geschlossenen Personenkreis – etwa den Bereich einer Behörde – handelt.²⁹ Offenbart wird ein Geheimnis, wenn dem Empfänger der Erklärung ein Wissen vermittelt wird, das diesem noch verborgen ist beziehungsweise von dem er jedenfalls noch keine sichere Kenntnis hat.³⁰ Hierbei ist keine Bekanntgabe an eine breite Öffentlichkeit erforderlich, es kann vielmehr genügen, wenn die geheime Information auch nur einer einzigen Person mitgeteilt wird.³¹

Innerbehördliche Kommunikation ist dabei im Ergebnis unstrittig nicht nach § 353b StGB tatbestandsmäßig, wenn die jeweilige Angelegenheit im innerdienstlichen Bereich zuständigen Behördenmitarbeitern, insbesondere Vorgesetzten, mitgeteilt wird.³² Es handelt sich hierbei „um

26 Lackner/Kühl/Heger/Heger, StGB, 30. Aufl. 2023, § 353b Rn. 6 m.w.N.

27 BGH, Urteil vom 15.11.2012 – 2 StR 388/12; BGH, Urteil vom 23.03.2001 - 2 StR 488/00.

28 BGH, Urteil vom 30.01.1957 - 2 St E 18/56 (NJW 1957, 680); MüKoStGB/Puschke, 4. Aufl. 2022, § 353b Rn. 29; Vormbaum, in: Leipziger Kommentar zum StGB, Dreizehnter Band, 12., neu bearbeitete Aufl. 2009, § 353b Rn. 10.

29 Schönke/Schröder/Perron/Hecker, StGB, 30. Aufl. 2019, § 353b Rn. 4; MüKoStGB/Puschke, 4. Aufl. 2022, § 353b Rn. 23.

30 MüKoStGB/Puschke, StGB, 4. Aufl. 2022, § 353b Rn. 36.

31 MüKoStGB/Puschke, StGB, 4. Aufl. 2022, § 353b Rn. 36.

32 Schönke/Schröder/Perron/Hecker, StGB, 30. Aufl. 2019, § 353b Rn. 8; Fischer, StGB, 70. Aufl. 2023, § 353b Rn. 15; Vormbaum, in: Leipziger Kommentar zum StGB, Dreizehnter Band, 12., neu bearbeitete Aufl. 2009, § 353b Rn. 22 f.; MüKoStGB/Puschke, 4. Aufl. 2022, § 353b Rn. 39; NK-StGB/Kuhlen/Zimmermann, 6. Aufl. 2023, § 353b Rn. 21. Die genaue dogmatische Einordnung differiert hierbei: Zum Teil wird bereits kein Offenbaren angenommen (so etwa Fischer, StGB, 70. Aufl. 2023, § 353b Rn. 15), zum Teil wird das Merkmal „unbefugt“ – als Tatbestandsmerkmal – verneint (so etwa NK-StGB/Kuhlen/Zimmermann, 6. Aufl. 2023, § 353b Rn. 20).

Mitteilungen im dienstlichen Verkehr, die von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit ausgenommen sind³³, wie auch die höchstrichterliche Rechtsprechung festgestellt hat:

„Die Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses bezieht sich grundsätzlich nicht auf das Verhältnis zwischen dem einzelnen Beamten und seinem Dienstvorgesetzten oder das Verhältnis zwischen einer Behörde und den ihr übergeordneten Stellen, deren Dienst-, Fach- oder Rechtsaufsicht sie unterliegt (Düwel, Das Amtsgeheimnis, 1965, S. 83; s. auch Battis, BBG, 1980, § 61 Anm. 3).“³⁴

Maßgeblich dafür, gegenüber welchen Behördenmitarbeitern außer dem/der Vorgesetzten das Geheimnis geteilt werden darf, ohne dass darin ein unbefugtes Offenbaren liegt, ist, ob die Mitarbeiter im konkreten Fall als Funktionseinheit zusammenwirken:

„Was insoweit zum dienstlichen Verkehr gehört, bemisst sich im Einzelfall nach der zu bewältigenden Aufgabe (Düwel S. 83). Ein Amtsträger *darf* danach und *muss* untergeordnete Bedienstete ins Vertrauen ziehen, wenn er zur Erledigung der Dienstgeschäfte deren Mitarbeit benötigt oder jedenfalls für zweckmäßig hält (Düwel S. 84). (...) seinem Vorgesetzten hat der Beamte, wenn dem nicht besondere Pflichten zur Geheimhaltung entgegenstehen, grundsätzlich wahrheitsgemäß Auskunft zu geben (...). Entsprechendes gilt, soweit auf gleicher Ebene mehrere Bedienstete zusammenarbeiten (...). Solange das Geheimnis bei solcher behördlicher Zusammenarbeit (gleichsam als Funktionseinheit) eine Rolle spielt, die im Interesse sachgerechter Bearbeitung den Austausch der Erkenntnisse oder die Beiziehung und Unterrichtung von Hilfskräften verlangt, wird der Tatbestand des § 353b nicht tangiert. Die Grenze wird überschritten, wenn geheime Erkenntnisse den Bereich solcher ‚Funktionseinheiten‘ verlassen.“³⁵

Ein unbefugtes Offenbaren kann demnach im Einzelfall insbesondere dann vorliegen, wenn das Geheimnis einem unzuständigen Amtskollegen zur Kenntnis gegeben wird.³⁶

Weitere Voraussetzung einer Strafbarkeit nach § 353b StGB ist, dass die Tathandlung eine konkrete Gefahr für wichtige öffentliche Interessen verursacht, was nur im jeweiligen Einzelfall durch den Tatrichter anhand einer sorgfältigen Gesamtwürdigung zu beurteilen ist.³⁷ Während durch dieses Tatbestandsmerkmal jedenfalls eindeutig die Gefährdung lediglich privater Interessen nicht vom Schutzbereich erfasst ist, ist im Einzelnen streitig, was genau der Begriff der

33 NK-StGB/Kuhlen/Zimmermann, 6. Aufl. 2023, § 353b Rn. 21.

34 BGH, Urteil vom 25.09.1980 - III ZR 74/78 (NJW 1981, 675).

35 Vormbaum, in: Leipziger Kommentar zum StGB, Dreizehnter Band, 12., neu bearbeitete Aufl. 2009, § 353b Rn. 22.

36 Vormbaum, in: Leipziger Kommentar zum StGB, Dreizehnter Band, 12., neu bearbeitete Aufl. 2009, § 353b Rn. 22.

37 Lackner/Kühl/Heger/Heger, StGB, 30. Aufl. 2023, § 353b Rn. 11 m.w.N.; MüKoStGB/Puschke, 4. Aufl. 2022, § 353b Rn. 41, 44; Vormbaum, in: Leipziger Kommentar zum StGB, Dreizehnter Band, 12., neu bearbeitete Aufl. 2009, § 353b Rn. 27.

wichtigen öffentlichen Interessen umfasst.³⁸ Festgestellt wird im Ausgangspunkt, dass es sich um „Belange von einigem Gewicht“ handeln müsse.³⁹ Zahlreiche Judikate vertreten als insofern wohl herrschende Meinung⁴⁰ zudem die Auffassung, dass eine Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen mittelbar auch bereits dadurch möglich sein soll, dass die Tatsache des Geheimnisbruchs allgemein bekannt und dadurch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Verwaltung erschüttert wird.⁴¹ Bei der Beurteilung einer Gefährdung soll auch die Persönlichkeit des unbefugten Adressaten, seine Vertrauenswürdigkeit (berufliche Stellung, Schweigepflicht etc.) mit zu berücksichtigen sein.⁴²

Für die Teilnahme, also die Anstiftung (§ 26 StGB) oder Beihilfe (§ 27 StGB) zu einer Straftat nach § 353b StGB, gelten die allgemeinen Grundsätze.⁴³ Demnach ist etwa wegen Anstiftung gemäß §§ 353b, 26 StGB gleich einem Täter zu bestrafen, wer vorsätzlich einen anderen zu dessen vorsätzlich begangener rechtswidriger Verletzung eines Dienstgeheimnisses bestimmt hat. Bestimmen zur Tat bedeutet hierbei das wenigstens mitursächliche Hervorrufen des Tatentschlusses des Haupttäters.⁴⁴ Als Gehilfe wird gemäß § 27 StGB bestraft, wer vorsätzlich einem anderen zu dessen vorsätzlich begangener rechtswidriger Tat Hilfe geleistet hat. Hilfeleisten in diesem Sinne „ist ein für die Begehung der Haupttat im Sinne der *condicio-sine-qua-non*-Formel oder Lehre von der gesetzmäßigen Bedingung (...) kausaler Tatbeitrag, der die Rechtsgutsverletzung ermöglicht oder verstärkt oder die Durchführung der Tat erleichtert oder absichert und der nicht Täterschaft (...) oder Anstiftung ist.“⁴⁵ Gemäß § 27 Abs. 2 StGB richtet sich die Strafe für den Gehilfen nach der Strafdrohung für den Täter, ist aber nach § 49 Abs. 1 StGB zu mildern.

38 Vgl. MüKoStGB/Puschke, 4. Aufl. 2022, § 353b Rn. 41.

39 Vormbaum, in: Leipziger Kommentar zum StGB, Dreizehnter Band, 12., neu bearbeitete Aufl. 2009, § 353b Rn. 24.

40 Vgl. Schönke/Schröder/Perron/Hecker, StGB, 30. Aufl. 2019, § 353b Rn. 6 f.

41 Lackner/Kühl/Heger/Heger, StGB, 30. Aufl. 2023, § 353b Rn. 11 m.w.N. auch zur Gegenauffassung.

42 Vormbaum, in: Leipziger Kommentar zum StGB, Dreizehnter Band, 12., neu bearbeitete Aufl. 2009, § 353b Rn. 28 m.w.N. aus der Judikatur.

43 NK-StGB/Kuhlen/Zimmermann, 6. Aufl. 2023, § 353b Rn. 58.

44 Schönke/Schröder/Heine/Weißer, StGB, 30. Aufl. 2019, § 26 Rn. 2.

45 Lackner/Kühl/Heger/Heger, StGB, 30. Aufl. 2023, § 27 Rn. 2.

3. Mitteilung von personenbezogenen Daten im Rahmen von Verwaltungsermittlungen und Disziplinarverfahren

Sofern eine Dienstbehörde im Rahmen von Verwaltungs- und Disziplinarermittlungen Informationen über Bundesbeamte vom Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) anfordert, bedürfen wegen des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG⁴⁶) Abfrage und Übermittlung der personenbezogenen Daten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jeweils einer Rechtsgrundlage.⁴⁷

3.1. Regelungen im Bundesdisziplinalgesetz (BDG)

Im Rahmen des Disziplinarverfahrens sind zur Aufklärung des Sachverhalts die erforderlichen Ermittlungen durchzuführen. Dabei sind die belastenden, die entlastenden und die Umstände zu ermitteln, die für die Bemessung einer Disziplinarmaßnahme bedeutsam sind (§ 21 Abs. 1 BDG). Die erforderlichen Beweise sind zu erheben (§ 24 Abs. 1 Satz 1 BDG). Hierfür können unter anderem schriftliche dienstliche Auskünfte eingeholt sowie Akten beigezogen werden (§ 24 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 3 BDG).⁴⁸ Der Dienstvorgesetzte oder Ermittlungsführer bezieht in die Ermittlungen diejenigen Beweismittel ein, die er nach pflichtgemäßem Ermessen für erforderlich hält. In der Literatur wird vertreten, dass die Befugnis zu Ermittlungen und zur Beweiserhebung auch als datenschutzrechtliche Grundlage zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch die ermittelnde Stelle diene.⁴⁹

Mit § 29 BDG wird dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung getragen, indem die Vorlage von Personalakten und anderen Behördenunterlagen mit personenbezogenen Daten sowie die Erteilung von Auskünften daraus geregelt werden. Während § 29 Abs. 1 BDG die Weitergabe von Unterlagen mit personenbezogenen Daten sowie Auskünfte hieraus an die mit Disziplinarvorgängen befassten Stellen regelt, enthält § 29 Abs. 2 BDG umgekehrt Regelungen über Mitteilungen und Aktenvorlagen zu Disziplinarverfahren an andere Stellen. Da ein solcher Akten- und Datentransfer das Grundrecht des Beamten auf informationelle Selbstbestimmung

46 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

47 BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 2012 – 1 BvR 1299/05 –, Rn. 121ff. (juris).

48 Die dienstliche Auskunft bezieht sich nur auf Behördenwissen. Die Verpflichtung der ersuchten Behörde zur Auskunftserteilung richtet sich nach Amtshilfegrundsätzen (§§ 4ff. VwVfG). Vgl. Weiß, in: GKöD Bd. II: Disziplinarrecht, Lfg. 4/23, § 24 BDG Rn. 74f.; vgl. auch Bieler/Lukat, Das behördliche Disziplinarverfahren, 4. Aufl. 2012, 4. Ermittlungshandlungen, Rn. 38, zur Beiziehung von Akten und Urkunden der eigenen Behörde wie auch der zur Amtshilfe verpflichteten Stellen.

49 Herrmann/Sandkuhl, Beamendisziplinarrecht/Beamtenstrafrecht, 2. Auflage 2021, Teil II. Rn. 552. Vgl. auch zu disziplinarischen Ermittlungsbefugnissen als Grundlage für Auskunftersuchen an Internet-Plattform-Betreiber OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12. Januar 2007 – 3 B 11367.06 –, Rn. 13 (juris); zum gesetzlichen Amtsermittlungsgrundsatz der Familiengerichte (§§ 26, 29 Abs. 1 FamFG) als Ermächtigung zur Einsicht in andere gerichtliche oder behördliche Akten OLG Hamburg, Beschluss vom 9. Juli 2018 – 2 VA 9/18 –, Rn. 9 (juris).

tangiert und dieses nur aufgrund einer gesetzlichen Grundlage eingeschränkt werden kann, wurde § 29 in das BDG aufgenommen.⁵⁰

Sofern die Datenübermittlung das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sowohl des Beamten als auch dritter Personen betrifft, sieht § 29 BDG hierfür umfassende Regelungen zu den Voraussetzungen und Beschränkungen vor, die als Spezialvorschrift die Vorschriften über die Einsichtnahme oder Herausgabe von Personalakten und über die Amtshilfe verdrängen.⁵¹ Der § 29 BDG enthält eine spezielle Erlaubnisnorm zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Beschäftigungskontext zum Zwecke des Disziplinarverfahrens, die die allgemeinen Regelungen zur Datenverarbeitung für Zwecke des Beschäftigungsverhältnisses in § 26 BDSG⁵² ergänzen.⁵³

Die Vorlage von Personalakten und anderen Behördenunterlagen mit personenbezogenen Daten sowie die Erteilung von Auskünften aus diesen Akten und Unterlagen an die mit Disziplinarvorgängen befassten Stellen und die Verarbeitung oder Nutzung der so erhobenen personenbezogenen Daten im Disziplinarverfahren sind, soweit nicht andere Rechtsvorschriften dem entgegenstehen, auch gegen den Willen des Beamten oder anderer Betroffener zulässig, wenn und soweit die Durchführung des Disziplinarverfahrens dies erfordert und überwiegende Belange des Beamten, anderer Betroffener oder der ersuchten Stellen nicht entgegenstehen (§ 29 Abs. 1 BDG).

Zwischen den Dienststellen eines oder verschiedener Dienstherrn sowie zwischen den Teilen einer Dienststelle sind Mitteilungen über Disziplinarverfahren, über Tatsachen aus Disziplinarverfahren und über Entscheidungen der Disziplinarorgane sowie die Vorlage hierüber geführter Akten zulässig, wenn und soweit dies zur Durchführung des Disziplinarverfahrens, im Hinblick auf die künftige Übertragung von Aufgaben oder Ämtern an den Beamten oder im Einzelfall aus besonderen dienstlichen Gründen unter Berücksichtigung der Belange des Beamten oder anderer Betroffener erforderlich ist (§ 29 Abs. 2 BDG).

-
- 50 Vgl. die Entwurfsbegründung BT-Drs. 14/4659, Seite 43: „In der Vorschrift wird im Lichte des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung erstmals die Vorlage von Personalakten im Disziplinarverfahren sowie die Weitergabe von Mitteilungen zwischen den Dienststellen über Disziplinarvorgänge in Abwägung der widerstrebenden Interessen umfassend geregelt“. Vgl. auch Wittkowski, in: Urban/Wittkowski, BDG, 2. Aufl. 2017, § 29 Rn. 1; Schmiemann in: Schütz/Schmiemann, Disziplinarrecht des Bundes und der Länder, 7/2022, § 29 BDG Rn. 3; Gansen in: Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, April 2022, § 29 BDG Rn. 1. Zum Gesetzesvorbehalt bei Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung vgl. BVerwG, Urteil vom 31. März 2011 – 2 A 11/08 –, Rn. 18 (juris).
- 51 Herrmann/Sandkuhl, Beamten-disziplinarrecht/Beamtenstrafrecht, 2. Auflage 2021, Teil II. Rn. 549; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 16. Januar 2008 – 1 WB 33/07 –, Rn. 25 (juris). Nach Weiß, in: GKÖD Bd. II: Disziplinarrecht, Lfg. 4/23, § 29 BDG Rn. 6, gehöre die Vorschrift der Sache nach in den Regelungsbereich der Amtshilfe, die im BDG nicht mehr ausdrücklich angesprochen werde, da für das behördliche Disziplinarverfahren die §§ 4ff. VwVfG gelten würden.
- 52 Bundesdatenschutzgesetz vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858; 2022 I 1045) geändert worden ist.
- 53 Baunack, in: Köhler/Baunack, BDG, 7. Auflage 2021, § 29 BDG Rn. 1. Vgl. auch Weiß, in: GKÖD Bd. II: Disziplinarrecht, Lfg. 4/23, § 29 BDG Rn. 8, wonach mögliche Datenschutzfragen bei Anwendung des § 29 BDG aus dem Sinngehalt des Datenschutzrechts (EU-DSGVO, BDSG) zu beantworten seien. Zur Möglichkeit der Anfrage beim Verfassungsschutz im Einzelfall auf der Grundlage des § 26 Abs. 1 Satz 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) vgl. Baunack, in: Der Personalrat 2/2022, Seite 34ff.

Die Übermittlung von Personalakten und anderen personenbezogenen Daten an die ermittelnde Stelle kann unter den Voraussetzungen des § 29 Abs. 1 BDG auch gegen den Willen des Beamten erfolgen. Ist der Beamte mit der Weitergabe einverstanden, bedarf es keiner Prüfung der Voraussetzungen der Norm, da dann ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht gegeben ist.⁵⁴ In der Literatur ist umstritten, ob der Dienstherr zunächst versuchen muss, ein entsprechendes Einverständnis des Beamten einzuholen.⁵⁵ Eine vorherige Anhörung des Beamten wird in mehreren Entscheidungen der Verwaltungsgerichte vorausgesetzt.⁵⁶

Der Datenübermittlung nach § 29 Abs. 1 BDG dürfen keine Rechtsvorschriften entgegenstehen. Als entgegenstehende Rechtsvorschriften kommen bereichsspezifisch auch solche speziell der Nachrichtendienste wie § 19 BVerfSchG⁵⁷ in Betracht, wonach besondere Regeln für die Übermittlung personenbezogener Daten auch an staatliche Stellen gelten.⁵⁸ Die Datenübermittlung muss des Weiteren für die Aufklärung des Sachverhalts erforderlich sein und überwiegende Belange des Beamten, anderer Betroffener oder der ersuchten Stelle dürfen dieser nicht entgegenstehen. Hierbei handelt es sich um eine umfassende Interessenabwägung (Verhältnismäßigkeitsprüfung) zwischen dem disziplinarischen Aufklärungsinteresse (staatlichen Interesse an der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und der effektiven Durchführbarkeit von Disziplinarverfahren), dem Grundrecht des Beamten oder anderer Betroffener auf informationelle Selbstbestimmung und den Belangen der ersuchten Stelle.⁵⁹

Die Übermittlung der personenbezogenen Daten setzt ein Ersuchen „der mit dem Disziplinarvorgang befassten Stelle“ voraus, wenn keine Übermittlung von Amts wegen vorgeschrieben ist. Dies stellt zwischen Behörden einen Vorgang der Amtshilfe dar. Dem Gesuch muss zu entnehmen sein, welche Informationen zu welchem Zweck benötigt werden. Damit die andere Stelle/Behörde über das Ersuchen nach den in § 29 Abs. 1 BDG genannten Voraussetzungen entscheiden kann, muss eingehend begründet werden, weshalb für den Disziplinarvorgang die Informationen erforderlich sind (Darlegungserfordernis).⁶⁰ Der aktenführenden Stelle obliegt die Entscheidung

54 Gansen in: Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, April 2022, § 29 BDG Rn. 8.

55 Für eine solche Pflicht: Wittkowski, in: Urban/Wittkowski, 2. Aufl. 2017, BDG § 29 Rn. 9; Baunack, in: Köhler/Baunack, BDG, 7. Auflage 2021, § 29 BDG Rn. 7. Dagegen: Weiß, in: GKÖD Bd. II: Disziplinarrecht, Lfg. 4/23, § 29 BDG Rn. 14; Gansen in: Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, April 2022, § 29 BDG Rn. 8.

56 VG Wiesbaden, Beschluss vom 12. Juli 2013 – 28 L 844/12.WI.D –, Rn. 30; VG Kassel, Urteil vom 25. September 2012 – 28 K 1480/11.KS.D –, Rn. 23; VG Cottbus, Urteil vom 30. März 2017 – 1 K 563/16 –, Rn. 78 (jeweils juris).

57 Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2632).

58 Weiß, in: GKÖD Bd. II: Disziplinarrecht, Lfg. 4/23, § 29 BDG Rn. 31, mit ausführlicher Darstellung möglicher entgegenstehender Rechtsvorschriften.

59 Wittkowski, in: Urban/Wittkowski, BDG, 2. Aufl. 2017, § 29 Rn. 9ff.; Baunack, in: Köhler/Baunack, BDG, 7. Auflage 2021, § 29 BDG Rn. 6f.; ausführlich zur Interessenabwägung und zum regelmäßigen Vorrang disziplinarer Aufklärung: Weiß, in: GKÖD Bd. II: Disziplinarrecht, Lfg. 4/23, § 29 BDG Rn. 32ff.; Gansen in: Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, April 2022, § 29 BDG Rn. 10ff.

60 Weiß, in: GKÖD Bd. II: Disziplinarrecht, Lfg. 4/23, § 29 BDG Rn. 21.

über die Erforderlichkeit und insbesondere den Umfang der Übermittlung unter Einbeziehung der Interessen der Beteiligten.⁶¹

3.2. Übermittlung personenbezogener Daten im Rahmen von Verwaltungsermittlungen

Die Verwaltungsermittlungen im Vorfeld eines Disziplinarverfahrens sind im BDG zwar nicht geregelt⁶², nach der Rechtsprechung aber zulässig. So darf der Dienstherr Verwaltungsermittlungen durchführen, weil ein Disziplinarverfahren wegen seiner stigmatisierenden Wirkung nicht vorschnell eingeleitet werden darf.⁶³ Auf die Zulässigkeit von Verwaltungsermittlungen wird auch in der Entwurfsbegründung zum BDG hingewiesen.⁶⁴

Liegen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vor, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen, hat der Dienstvorgesetzte die Dienstpflicht, ein Disziplinarverfahren einzuleiten (§ 17 Abs. 1 Satz 1 BDG). Die Einleitungspflicht dient auch dem Schutz des Beamten und soll sicherstellen, dass disziplinarische Ermittlungen so früh wie möglich im Rahmen des gesetzlich geordneten Disziplinarverfahrens mit seinen rechtsstaatlichen Sicherungen zugunsten des Beamten, insbesondere dem Recht auf Beweisteilhabe gemäß § 24 Abs. 4 BDG, geführt werden. Sobald sich Vermutungen zu dem Verdacht konkretisiert haben, ein bestimmter Beamter habe ein bestimmtes Dienstvergehen begangen, verbietet § 17 Abs. 1 Satz 1 BDG, von der Verfahrenseinleitung abzusehen und den Sachverhalt außerhalb eines behördlichen Disziplinarverfahrens ohne Kenntnis des Beamten zu ermitteln.⁶⁵

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) sei der Dienstherr bei einem nur vagen Verdacht daran gehindert, ein Disziplinarverfahren einzuleiten, da in einem solchen Fall gerade keine zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte vorlägen. Er müsse die Möglichkeit der Prüfung haben, ob sich ein solcher Tatverdacht zur Schwelle des § 17 Abs. 1 BDG verdichten lasse. Allerdings dürften Vorermittlungen nicht dazu benutzt werden, die Rechte des Beamten zu verkürzen und von Befugnissen Gebrauch zu machen, die dem Dienstherrn nur nach Eröffnung des Disziplinarverfahrens zustünden. Es sei Sache des Dienstvorgesetzten, wie er sich die nach § 17 Abs. 1 BDG erforderliche Überzeugung verschaffe, dass zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht eines Dienstvergehens vorlägen.⁶⁶ Nach § 21 Abs. 1 Satz 2 BDG seien bei der Aufklärung des Sachverhalts die belastenden, die entlastenden und die für die Bemessung der Disziplinarmaßnahme bedeutsamen Umstände zu ermitteln. Diese Vorschrift gelte zwar

61 Herrmann/Sandkuhl, Beamtendisziplinarrecht/Beamtenstrafrecht, 2. Auflage 2021, Teil II. Rn. 550.

62 Wittkowski, in: Urban/Wittkowski, BDG, 2. Aufl. 2017, BDG § 17 Rn. 7; Herrmann/Sandkuhl, Beamtendisziplinarrecht/Beamtenstrafrecht, 2. Auflage 2021, Teil II. Rn. 344.

63 BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 2017 – 2 C 12/17 –, Rn. 14; BVerwG, Urteil vom 29. März 2012 – 2 A 11/10 –, Rn. 21 (jeweils juris).

64 BT-Drs. 14/4659, Seite 39: „[...] so genannte „Verwaltungsermittlungen“ zulässig, bevor man sich entschließt, ein Disziplinarverfahren einzuleiten.“; vgl. auch Gansen in: Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, April 2022, § 17 BDG Rn. 4.

65 BVerwG, Beschluss vom 6. August 2009 – 2 B 45/09 –, Rn. 13 (juris).

66 BVerwG, Urteil vom 29. Juli 2010 – 2 A 4/09 –, Rn. 109f. (juris).

ausdrücklich nur für das eigentliche Disziplinarverfahren, doch könne für die vorbereitenden, im Vorfeld des § 17 BDG liegenden Ermittlungen nichts anderes gelten. Aus der Vorschrift ergäbe sich die Pflicht zur objektiven Ermittlung.⁶⁷

In der Rechtsprechung ist – soweit ersichtlich – die Frage der Zulässigkeit von Erkenntnisanfragen an die Verfassungsschutzämter und entsprechender Datenübermittlungen im Rahmen von Verwaltungsermittlungen (vor Einleitung eines Disziplinarverfahrens) bislang nicht thematisiert worden.⁶⁸ In der Literatur wird einerseits darauf hingewiesen, dass dem Dienstvorgesetzten im Rahmen der Verwaltungsermittlungen noch keine gesetzlich geregelten Ermittlungsbefugnisse zur Seite stünden, insbesondere stünden die Befugnisse zur Beweiserhebung nach §§ 24ff. BDG vor Einleitung des Disziplinarverfahrens nicht zur Verfügung. So sei die Weitergabe von Personalakten und anderen Behördenakten mit personenbezogenen Daten zur Durchführung von Verwaltungsermittlungen (außerhalb eines Disziplinarverfahrens) grundsätzlich ausgeschlossen, außer sie erfolge mit Zustimmung des betroffenen Beamten. Dies folge aus § 29 Abs. 1 BDG, der die Verwertung dieser Informationen erst in einem eingeleiteten Disziplinarverfahren ausdrücklich auch gegen den Willen des Beamten oder anderer Betroffener zulasse. Eine „Vorwirkung“ dieser Bestimmung auf Untersuchungen vor Einleitung des Disziplinarverfahrens sei aus systematischen Erwägungen ausgeschlossen.⁶⁹

Andererseits wird in der Literatur der § 29 BDG mit Blick auf den Wortlaut der Vorschrift auch im Rahmen von Verwaltungsermittlungen für anwendbar gehalten. So seien in § 29 Abs. 1 BDG als Mitteilungsadressaten die „mit Disziplinarvorgängen befassten Stellen“ genannt. Dies seien Stellen, die mit der Frage der Einleitung eines behördlichen Disziplinarverfahrens (so schon mit bloßen Verwaltungsermittlungen) befasst seien oder ein solches Verfahren durchführten. Die abweichende Formulierung „Disziplinarvorgang“ im Unterschied zur Formulierung „Disziplinarverfahren“ lasse sich damit erklären, dass schon die Vorbereitung eines Disziplinarverfahrens einen „Disziplinarvorgang“ betreffe, aber noch kein „Disziplinarverfahren“, das erst mit seiner Einleitung vorhanden sei. Auch nach ihrem Sinn und Zweck sei die Regelung in § 29 BDG erweiternd dahin auszulegen, die Erforderlichkeit der Datenübermittlung auf einen „Disziplinarvorgang“ zu beziehen und nicht nur eng auf ein bereits eingeleitetes Disziplinarverfahren.⁷⁰

67 BVerwG, Urteil vom 29. Juli 2010 – 2 A 4/09 –, Rn. 115 (juris).

68 Vgl. zur Erkenntnisanfrage im Rahmen eines Disziplinarverfahrens gegen einen BND-Beamten BVerwG, Urteil vom 2. Dezember 2021 – 2 A 7/21 –, Rn. 9; zur Vorlage eines Behördenzeugnisses des Verfassungsschutzes vor Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen einen Polizeibeamten VG Berlin, Beschluss vom 2. Juli 2021 – 28 L 69/21 –, Rn. 9, und OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 24. Januar 2022 – OVG 4 S 26/21 –, Rn. 10 (jeweils juris).

69 Herrmann/Sandkuhl, *Beamten-disziplinarrecht/Beamtenstrafrecht*, 2. Auflage 2021, Teil II. Rn. 421, 452; Herrmann/Soigné, in: *NVwZ* 2012, Seite 848; Baunack, in: Köhler/Baunack, *BDG*, 7. Auflage 2021, § 17 BDG Rn. 6; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 31. März 2011 – 2 A 11/08 –, Rn. 19 (juris), das für die Anwendbarkeit des § 27 Abs. 1 BDG (Beschlagnahmen und Durchsuchungen) aus der Stellung im Gesetz die förmliche Einleitung des Disziplinarverfahrens nach § 17 Abs. 1 Satz 1 BDG voraussetzt.

70 Weiß, in: *GKÖD Bd. II: Disziplinarrecht*, Lfg. 4/23, § 29 BDG Rn. 25, 32. Vgl. auch BT-Drs. 14/4659, Seite 43: „[...] Weitergabe von Mitteilungen zwischen den Dienststellen über Disziplinarvorgänge [...]“. Zur Möglichkeit der Anfrage beim Verfassungsschutz im Einzelfall auf der Grundlage des § 26 Abs. 1 Satz 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) vgl. Baunack, in: *Der Personalrat* 2/2022, Seite 34ff.

3.3. Übermittlung von Informationen über Bundesbeamte durch das Bundesamt für Verfassungsschutz an Dienstbehörden

Die Übermittlung von Informationen und vor allem personenbezogenen Daten durch das BfV an andere Stellen außerhalb des Verfassungsschutzes, folglich auch an Dienstbehörden, richtet sich nach der derzeit geltenden Rechtslage nach den §§ 17 ff. Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG).⁷¹ Gemäß § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG darf das BfV personenbezogene Daten an inländische öffentliche Stellen, zu denen grundsätzlich auch Dienstbehörden gehören, übermitteln, wenn diese die Daten entweder zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder sonst für erhebliche Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigen. Grundsätzlich sind beide Varianten im Fall von Anfragen durch Dienstbehörden denkbar.⁷² Öffentliche Sicherheit bedeutet laut der Gesetzesbegründung „staatlichen Rechtsgüterschutz und umfasst die Summe der Normen, die zum Schutz des Staates, seiner Einrichtungen und seiner Rechtsordnung aufgestellt worden sind“.⁷³ Durch die Forderung nach „erheblichen Zwecken“ der öffentlichen Sicherheit muss insbesondere eine gewisse Bagatellschwelle überschritten sein.⁷⁴ Innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur wird insoweit ein begangener oder bevorstehender Rechtsverstoß gefordert, der strafbewehrt ist und ein „mittleres Maß von Alltagskriminalität in Form von Vergehen milderer Schwere“ überschreitet.⁷⁵ Der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung setzt daneben voraus, dass der Datenempfänger an der Bekämpfung von Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung beteiligt ist.⁷⁶

§ 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG ist im Verhältnis zu § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG die allgemeine Übermittlungsbefugnis. § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG regelt die spezielle Übermittlung von personenbezogenen Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln gezielt gewonnen wurden, an einen besonderen Empfängerkreis. Daher bezieht sich die Übermittlung an inländische öffentliche Stellen gemäß § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG „[i]m Übrigen“ auf die Übermittlung von Zufallserkenntnissen sowie Erkenntnissen und personenbezogenen Daten, die mit offenen Mitteln erhoben wurden.⁷⁷ Zu beachten ist ferner, dass im Fall von Übermittlungersuchen gemäß § 17 Abs. 1 BVerfSchG nur diejenigen personenbezogenen Daten übermittelt werden dürfen, die der ersuchten Behörde bereits bekannt sind oder aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können. Der Empfänger der übermittelten Daten, das heißt vorliegend die Dienstbehörde,

71 Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zur Änderung der Übermittlungsvorschriften beschlossen, der jedoch vom Bundestag noch nicht beschlossen ist, vgl. Entwurf eines Gesetzes zum ersten Teil der Reform des Nachrichtendienstrechts, [BT-Drs. 20/8626](#), abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.btg/btd/20/086/2008626.pdf>.

72 Siehe dazu Siems, in: Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, § 7 Rn. 111.

73 Zu § 14 Abs. 1 BVerfSchG a.F., [BT-Drs. 11/4306](#), S. 63.

74 [BT-Drs. 18/4654](#), S. 34.

75 Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG § 19 Rn. 18.

76 Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG § 19 Rn. 17.

77 Vgl. Siems, in: Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, § 7 Rn. 64; vgl. zu Zufallserkenntnissen, die nicht § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG unterfallen, [BT-Drs. 18/4654](#), S. 33 f.; bestätigend Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG § 19 Rn. 3.

darf außerdem nach § 19 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, diese Daten nur zu dem Zweck verwenden, zu dem sie ihm übermittelt wurden.

3.4. Regelungen im Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG)

Spezielle Übermittlungsbefugnisse im Kontext von Verwaltungsermittlungen und Disziplinarverfahren können sich auch aus dem SÜG⁷⁸ und der SÜG-AVV⁷⁹ ergeben. Diese speziellen Regelungen finden Anwendung bei Personen, die mit einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit betraut werden sollen oder bereits betraut sind (§ 1 Abs. 1 SÜG).

Danach unterrichtet die Personalverwaltung die für die Sicherheitsüberprüfung zuständige Stelle (in der Regel den Geheim-/Sabotageschutzbeauftragten der jeweiligen Behörde) unverzüglich über Strafverfahren und Disziplinarsachen sowie dienst- und arbeitsrechtliche Maßnahmen (§ 15a Satz 2 Nr. 4 SÜG). Die Unterrichtungspflicht umfasst sowohl eingeleitete und abgeschlossene Straf- und Disziplinarverfahren als auch disziplinarrechtliche Vorermittlungen. Die Unterrichtungspflicht ist notwendig, da nach Abschluss der Sicherheitsüberprüfung viele sicherheitserhebliche Erkenntnisse zunächst der Personalverwaltung bekannt werden. In diesen Fällen müssen der Geheim-/Sabotageschutzbeauftragte und das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) zeitnah in die Lage versetzt werden, diese Erkenntnisse im Hinblick auf ein mögliches Sicherheitsrisiko bewerten zu können. Dabei können bereits disziplinarrechtliche Vorermittlungen Informationen enthalten, die tatsächliche Anhaltspunkte für ein Sicherheitsrisiko darstellen, das sofortiges Handeln der Dienstbehörde gebietet (SÜG-AVV zu § 15a).⁸⁰

Die Informationen über Strafverfahren und Disziplinarsachen sowie dienst- und arbeitsrechtliche Maßnahmen sind – soweit sie für die sicherheitsmäßige Beurteilung erheblich sind – zur Sicherheitsakte zu nehmen (§ 18 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 SÜG). Dies gilt auch für disziplinarrechtliche Vorermittlungen (SÜG-AVV zu § 18 Abs. 2). Der Geheim-/Sabotageschutzbeauftragte ist verpflichtet, die genannten Daten unverzüglich dem BfV zu übermitteln, wenn er diese als sicherheitserheblich erachtet und durch das BfV im Hinblick auf das Vorliegen eines Sicherheitsrisikos prüfen lässt (§ 18 Abs. 5 SÜG, SÜG-AVV zu § 18 Abs. 5).⁸¹

Der Geheim-/Sabotageschutzbeauftragte darf die im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung erlangten Informationen wiederum für Zwecke der disziplinarrechtlichen Verfolgung sowie dienst- oder arbeitsrechtlicher Maßnahmen an die Personalverwaltung übermitteln, wenn dies zu dem mit der Überprüfung verfolgten Zweck erforderlich ist (§ 21 Abs. 1 Satz 4 SÜG). Das heißt, es

78 Sicherheitsüberprüfungsgesetz vom 20. April 1994 (BGBl. I S. 867), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2274) geändert worden ist.

79 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum personellen Geheimschutz und zum vorbeugenden personellen Sabotageschutz – SÜG-Ausführungsvorschrift (SÜG-AVV) vom 15. Februar 2018 (GMBL. S. 270) i.d.F. der mit Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern und für Heimat vom 8. Juni 2022 – ÖS II 5 – 54001/41#3 – bekanntgegebenen Änderungen; im Internet abrufbar unter: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund_08062022_SII554001415.htm.

80 Warg, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, § 15a SÜG Rn. 2.

81 Vgl. auch § 16 SÜG zur gegenseitigen Unterrichtungspflicht über sicherheitserhebliche Erkenntnisse zwischen dem Geheim-/Sabotageschutzbeauftragten und dem BfV.

müssen personelle Maßnahmen für notwendig erachtet werden (zum Beispiel im Falle eines Sicherheitsrisikos, das eine Um- oder Versetzung erforderlich macht). Wird ein Sicherheitsrisiko festgestellt, so ist es regelmäßig ausreichend, dass die Personalverwaltung über das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung informiert wird. Eine Mitteilung weitergehender Erkenntnisse an die Personalverwaltung kommt – unabhängig davon, ob ein Sicherheitsrisiko festgestellt wurde – nur ausnahmsweise in Betracht. Hierfür müssen aus Sicht des Geheim-/Sabotageschutzbeauftragten zunächst Anhaltspunkte für einen schuldhaften Verstoß gegen dienst- oder arbeitsrechtliche Pflichten vorliegen. Dieser Verstoß muss ferner ein besonderes Gewicht aufweisen. Gegebenenfalls dürfen auch nicht alle vorliegenden Erkenntnisse übermittelt werden, sondern nur solche, die die Personalverwaltung zur disziplinarrechtlichen Verfolgung oder für die erforderlichen dienst- oder arbeitsrechtlichen Maßnahmen benötigt (SÜG-AVV zu § 21 Abs. 1 Satz 4).⁸²

* * *

82 Däubler, in: Däubler, Sicherheitsüberprüfungsgesetz, 1. Auflage 2019, § 21 Rn. 9; Warg, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, § 21 SÜG Rn. 10ff.