Bundesdisziplinargesetz: BDG

Urban / Wittkowski

3. Auflage 2025
ISBN 978-3-406-80204-1
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

BBG Nr. 13; OVG Saarlouis BeckRS 2006, 22946; weitere Nachweise → Rn. 49). Das Gleiche gilt, wenn der Dienstherr bei sachgleicher Straftat auf eine **Strafanzeige** verzichtet hat (vgl. BVerwG BeckRS 2002, 31352223). Umgekehrt ist es bemessungsrechtlich unerheblich und steht der Annahme vom Fortbestehen des nach objektiven Gesichtspunkten zu beurteilenden Vertrauensverhältnisses nicht entgegen, dass der Beamte alsbald suspendiert wurde (vgl. BVerwG NVwZ 2010, 713 Rn. 78).

Grundsätzlich sind **alle Pflichtentatbestände** der §§ 60 ff. BBG dafür geeignet, dass bei einer Verletzung unter den Voraussetzungen des § 13 die Höchstmaßnahme ausgesprochen werden kann. So ist zB geklärt, dass bei der Ausübung einer **ungenehmigten und nicht genehmigungsfähigen Nebentätigkeit** (§ 99 BBG) durch aktive Beamte nicht etwa die Zurückstufung die schärfste in Betracht kommende Disziplinarmaßnahme ist, sondern der gesamte disziplinarrechtliche Maßnahmenkatalog zur Verfügung steht (BVerwG BeckRS 2009, 30614 Rn. 4; NVwZ 2019, 229 Rn. 20).

2. Aberkennung des Ruhegehalts (Abs. 4 S. 2 (Abs. 2 S. 2 aF)). Die Höchstmaßnahme für Ruhestandsbeamte ist (zwingend) zu verhängen, wenn der Ruhestandsbeamte „als noch im Dienst befindlicher Beamter“ aus dem Beamtenverhältnis hätte entfernt werden müssen (zu Zweck, Verfassungsmäßigkeit und Anwendungsbereich dieser Maßnahme vgl. → § 5 Rn. 8, 9, → § 12 Rn. 1, 2, 6, 7). Da somit nach Abs. 2 S. 2 eine **fiktive Bemessungsentscheidung** wie bei einem aktiven Beamten durchzuführen ist, kann auf die Erläuterungen bei → Rn. 29–31 Bezug genommen werden. Zu den in Betracht kommenden Pflichtentatbeständen nach § 77 Abs. 2 BBG → § 2 Rn. 20.

V. Prognostische Gesamtwürdigung

Eine objektive und ausgewogene Zumessungsentscheidung setzt voraus, dass die im Einzelfall gem. Abs. 1 (Abs. 1 S. 2–4 aF) **bemessungsrelevanten Tatsachen** zunächst von der Behörde (vgl. § 21 Abs. 1 S. 2) oder – in den Altverfahren (→ § 85 S. 1) vom Gericht (vgl. § 58 Abs. 1 aF → Anhang) ermittelt werden und mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Bewertung einzubeziehen sind. Im Berufungsverfahren muss sich das OVG im Rahmen der Gesamtwürdigung eine eigene Überzeugung vom Nachweis der Pflichtverletzung und der bemessungsrelevanten Umstände bilden; ein Verweis auf Sachverhaltsfeststellungen und -würdigung des VG reicht nicht aus (BVerwG NVwZ 2013, 1087). Gegenstand der disziplinarrechtlichen Bewertung ist die Frage, welche Disziplinarmaßnahme in Ansehung der Persönlichkeit des Beamten geboten ist, um die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und die Integrität des Berufsbeamtentums zu gewährleisten (BVerwG NVwZ 2013, 1087 Rn. 23; NVwZ-RR 2007, 695 Rn. 16; BeckRS 2010, 55313 Rn. 24). Dieser Gesamtwürdigung kommt vor allem Bedeutung zu, wenn die Pflichtverletzung nicht zugleich einen Straftatbestand erfüllt und die Schwere des Dienstvergehens iSv Abs. 1 S. 1 (S. 2 aF) keine Regeleinsetzung für die erforderliche Disziplinarmaßnahme vorgibt (→ Rn. 35 f.), weil das Dienstvergehen aus mehreren verschiedenartigen Tatkomplexen besteht (vgl. BVerwG NVwZ 2009, 399 Rn. 29). Insbesondere bei der Bestimmung der Schwere des Dienstvergehens dürfen nur solche belastenden Tatsachen berücksichtigt werden, die zur Überzeugung der Behörde oder des Gerichts feststehen. Demgegenüber sind entlastende Umstände nach dem Grundsatz, dass im Zweifel zu Gunsten des Beamten zu entscheiden ist („in dubio pro reo“), schon dann beachtlich, wenn hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte für ihr Vorliegen gegeben sind und eine weitere Sachverhaltsaufklärung nicht möglich ist (BVerwG NVwZ 2007, 1196 Rn. 26; 2013, 1087 Rn. 22; NVwZ-RR 2007, 695 Rn. 17; 2015, 50 Rn. 25; BeckRS 2010, 50796 Rn. 21).

- 35 **1. Regeleinstufungen und Strafmaß als Orientierungsrahmen.** Da die Schwere des Dienstvergehens iSv Abs. 1 S. 1 (S. 2 aF) richtungweisend für die Bestimmung der erforderlichen Disziplinarmaßnahme ist (→ Rn. 14), muss das festgestellte Dienstvergehen zunächst nach seiner Schwere einer der im Katalog des § 5 aufgeführten Disziplinarmaßnahmen zugeordnet werden. Dafür hatte insbesondere das BVerwG für bestimmte Fallgruppen die Kategorie der „Richtschnur“ oder der **Regeleinstufungen** herausgearbeitet, die als erster Anhaltspunkt für die Zuordnung dienen. Für die endgültige Bestimmung der Disziplinarmaßnahme kommt es dann darauf an, ob Erkenntnisse zum Persönlichkeitsbild und zum Umfang der Vertrauensbeeinträchtigung im Einzelfall derart ins Gewicht fallen, dass eine andere als die durch die Schwere des Dienstvergehens indizierte Disziplinarmaßnahme geboten ist (BVerwG NVwZ 2022, 1379 Rn. 47; NVwZ-RR 2014, 356 Rn. 40; 2007, 695 Rn. 20; BeckRS 2009, 31533 Rn. 12; NVwZ 2010, 713 Rn. 65; s. auch BVerfG BeckRS 2015, 52558 Rn. 26 f.).
- 36 Nach dieser **bisherigen Rspr.** (zur geänderten Rspr. → Rn. 37 ff.) ist bei den folgenden **schweren** Dienstvergehen idR eine Höchstmaßnahme nach Abs. 2 aF **indiziert**, dh „Ausgangspunkt“ der Zumessungserwägungen (vgl. auch → § 10 Rn. 4):
- **Bestechlichkeit** und **Vorteilsannahme**, wobei nach der neueren Rspr. des BVerwG die Schwere eines Verstoßes nicht davon abhängt, ob es sich bei dem Vorteil um eine Geld- oder Sachzuwendung handelt (BVerwG NVwZ 2013, 1087; NVwZ-RR 2016, 421 Rn. 14; vgl. auch BVerfG NVwZ 2003, 1504 f.);
 - **Zugriffsdelikte** wie Diebstahl, Unterschlagung und Veruntreuung bei Ausübung des Dienstes und wegen Versagens im Kernbereich der Dienstpflichten mit diesen gleichgestellte Delikte, wenn die Beträge oder Gegenstände insgesamt die Schwelle der **Geringwertigkeit** (→ Rn. 40) deutlich überstiegen haben (vgl. BVerfG BeckRS 2008, 30830; BVerwG NJW 1994, 209; NVwZ-RR 1996, 453), gleichgestellt: **Kollegendiebstahl** (vgl. BVerwG NVwZ-RR 2008, 335 Rn. 19; 2014, 105 Rn. 15; BeckRS 2008, 37076 Rn. 21; VGH Mannheim BeckRS 2009, 37276) sowie **innerdienstlicher Betrug** zum Nachteil des Dienstherrn und zu Lasten Dritter bei Vorliegen von Erschwerungsgründen (zB Urkundenfälschung) oder einem Schaden über 5.000 Euro (vgl. BVerwG BeckRS 2006, 144840 Rn. 29; NVwZ 2005, 1199 (1200); 2008, 1375 Rn. 43; VGH München BeckRS 2019, 27376 Rn. 34);
 - **außerdienstlicher Betrug** und außerdienstliche **Veruntreuung** unter denselben Voraussetzung wie bei einem innerdienstlichen Betrug (vgl. BVerwG BeckRS 2010, 54149 Rn. 8; 1998, 3042496; 2007, 24872);
 - **Sittlichkeitsdelikte**, vor allem an Kindern oder Abhängigen, wenn sie im **dienstlichen Bereich** begangen werden und/oder in unmittelbarem Zusammenhang mit dienstlichen Aufgaben stehen (vgl. BVerfG NVwZ 2003, 1504 (1505); BVerwG NVwZ 2006, 608 (609); NJW 1998, 1656); außerdienstlicher **sexueller Missbrauch** von Kindern (BVerwG BeckRS 2010, 50796) und außerdienstlicher **Besitz kinderpornographischer Materials** für **bestimmte Berufsgruppen**, zB militärische Vorgesetzte, Lehrer, Staatsanwälte (vgl. BVerfG NVwZ 2008, 669; BVerwG NJW 2001, 240; VGH Mannheim NVwZ-RR 2009, 772 Ls. = BeckRS 2009, 36056; im Übrigen keine Regeleinstufung, vgl. → Rn. 37);
 - vorsätzlich unerlaubtes **Fernbleiben vom Dienst** von mehr als zwei Monaten (BVerwG BeckRS 2006, 144975 Rn. 51; BeckRS 1991, 30434658);
 - vorsätzlicher oder bedingt vorsätzlicher **Rückfall** in die **nasse Phase der Alkoholabhängigkeit** nach erfolgreicher Therapie (OVG Lüneburg BeckRS 2010, 50649 mwN = NVwZ-RR 2010, 855 Ls.; VG Sigmaringen NVwZ-RR 2010, 855);
 - beharrliche vorsätzliche **Therapieverweigerung** oder vorsätzlicher **Therapieabbruch** bei **Alkoholkrankheit** (Alkoholsucht, Alkoholismus) mit dienstlicher

Auswirkung wie Dienstunfähigkeit oder wiederkehrenden Krankheitsausfällen (VGH München BeckRS 2009, 41141);

- Verstoß gegen die Verfassungstreue durch fortgesetzte **Unterstützung verfassungseindlicher Aktivitäten** (vgl. BVerwG NJW 1982, 779; NVwZ 1995, 171 (172); 1998, 1306 (1309 f.); NVwZ-RR 1996, 516).

Das BVerwG und ihm folgend die anderen DiszGer. sind vom Konzept der **Regeleinstufung** zunächst in den Fällen abgerückt, in denen eine **außerdienstliche** Pflichtverletzung gleichzeitig einen **Straftatbestand** erfüllt (→ Rn. 16; → § 2 Rn. 7–10). Nach dieser neuen Auffassung hat sich die Maßnahmebemessung nach der vom BVerwG entwickelten „Stufentheorie“ auszurichten (vgl. zum Folgenden BVerwG NVwZ-RR 2016, 421 Rn. 15 ff.; NVwZ 2015, 1680 Rn. 31 f.; 2016, 772 Rn. 17 ff., jew. mwN; auch → § 2 Rn. 10). Danach ist zur konkreten Bestimmung der disziplinarischen Maßnahme in einer **ersten Stufe** auf den im Tatzeitpunkt geltenden jeweiligen **Strafraahmen** als Richtschnur (**Orientierungsrahmen**) zurückzugreifen, weil der demokratisch legitimierte Gesetzgeber durch die Strafandrohung den Unwert eines Verhaltens verbindlich zum Ausdruck gebracht hat und so eher eine nachvollziehbare und gleichmäßige disziplinarische Ahndung von außerdienstlich begangenen Straftaten gewährleistet ist (BVerwG NVwZ 2022, 1203 Rn. 12; NVwZ-RR 2020, 1134 Rn. 20; BeckRS 2021, 34658 Rn. 11). Für die Ahndung von außerdienstlichen Straftaten mit einem Strafraumen von bis zu **zwei Jahren Freiheitsstrafe** hat das BVerwG entschieden, dass für die Maßnahmebemessung grundsätzlich auf einen Orientierungsrahmen bis zur **Zurückstufung** (§ 9) abzustellen ist (BVerwG NVwZ 2015, 1680 Rn. 32) und die **Höchstmaßnahmen** (§§ 10, 12) als Richtschnur bei außerdienstlichem **Besitz kinderpornographischer Schriften** gem. § 184b Abs. 4 StGB aF; vgl. jetzt § 184b Abs. 3: mWv 27.1.2015 Freiheitsstrafe bis zu **drei Jahren** (BVerwG NVwZ-RR 2020, 362 Rn. 30; 2020, 1134 Rn. 22; OVG Schleswig BeckRS 2020, 38972 Rn. 51 ff.) sowie bei **sexuellem Missbrauch von Kindern** (§ 176 StGB) mit einem Strafraumen von **fünf Jahren Freiheitsstrafe** (BVerwG BeckRS 2020, 15863 Rn. 7) dienen. Weist allerdings ein Dienstvergehen, wie bei einem **Lehrer** oder einem **Polizeibeamten**, hinreichenden **Bezug zum Amt des Beamten auf**, reicht der Orientierungsrahmen für die mögliche Disziplinarmaßnahme auch für mittelschwere Straftaten, für die eine Strafandrohung von Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren gilt, bis zur Entfernung aus dem Beamtenverhältnis (BVerwG NVwZ 2016, 772 Rn. 18; NVwZ-RR 2020, 1134 Rn. 23; VGH München BeckRS 2021, 24941 Rn. 19). Die Ausschöpfung des Orientierungsrahmens kam nach der älteren Rspr. nur in Betracht, wenn dies auch dem Schweregehalt des vom Beamten konkret begangenen Dienstvergehens entsprach. Zu dessen Bestimmung konnte danach auf einer **zweiten Stufe** zunächst **indiziell** auf die vom StrafGer. ausgesprochene Sanktion zurückgegriffen werden (vgl. BVerwG NVwZ 2010, 1571 Rn. 21, 26; NVwZ-RR 2018, 439 Rn. 9; BeckRS 2018, 24283 Rn. 18; 2016, 50729 Rn. 13; → Rn. 16). Dies bedeutete nicht, dass aus dem für den Verlust der Beamtenrechte nach § 41 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BBG (§ 24 Abs. 1 S. 1 BeamtStG) festgesetzten Strafmaß von **einem Jahr Freiheitsstrafe** abgeleitet werden konnte, die Verhängung einer Freiheitsstrafe von nur wenig unterhalb dieser Grenze ziele für das sachgleiche Disziplinarverfahren ohne Weiteres als Regelfolge die Dienstentfernung nach sich (vgl. BVerwG BeckRS 2010, 54149 Rn. 4) Auch in diesem Fall war der Strafausspruch nur ein Indiz für die Schwere einer außerdienstlich begangenen Straftat; er enthub die Disziplinarbehörde und das Gericht nicht der Pflicht, auf der **dritten Stufe** über die erforderliche Disziplinarmaßnahme aufgrund einer prognostischen Gesamtwürdigung unter Berücksichtigung aller im Einzelfall belastenden und entlastenden Gesichtspunkte, dh also der **objektiven und subjektiven Handlungsmerkmale** (→ Rn. 4–21) einschließlich etwaiger **Milderungsgründe** (→ Rn. 38 ff.) sowie der unmittelbaren **Folgen** der Pflichtverletzung, also insbesondere des Schadens für

den dienstlichen Bereich und für Dritte (→ Rn. 22) zu entscheiden. Ebenso kam die disziplinare Höchstmaßnahme in Betracht, wenn bei einem außerdienstlich begangenen Dienstvergehen vom Strafgericht lediglich auf eine **Geldstrafe** erkannte wurde und die Maßnahme wegen konkreter, für die Frage des Vertrauens- und Ansehensverlustes des Dienstherrn oder der Allgemeinheit bedeutsamer Umstände des Einzelfalls gerechtfertigt erschien (BVerwG NVwZ-RR 2018, 439 Rn. 9). Nach den gleichen Grundsätzen waren auch in den Fällen des **außerdienstlichen Betrugs** mit einem Schaden von weniger als 5.000 Euro und ohne Erschwerungsgrund (→ Rn. 36) alle bemessungsrelevanten Umstände iSd Abs. 1 bei der Maßnahmezumessung in den Blick zu nehmen (BVerwG BeckRS 2010, 54149 Rn. 4, 8; NVwZ 2010, 713 Rn. 71).

37a Das BVerwG hat mit Urteil vom 24.10.2019 (NVwZ 2020, 362 Rn. 34 vgl. auch NVwZ-RR 2020, 1134 Rn. 40; NVwZ 2022, 1203 Rn. 13) die Rspr. zur Berücksichtigung der **konkret ausgesprochenen Strafe** bei der Maßnahmebemessung (vgl. BVerwG NVwZ 2015, 1680 Rn. 38, BeckRS 2017, 106017 Rn. 11) aufgegeben. Danach hat die im konkreten Fall im Wege der Strafzumessung ausgesprochene Strafe allein strafrechtliche Relevanz. Eine weitergehende, die disziplinäre Maßnahmebemessung begrenzende **Indizwirkung** kommt ihr wegen der unterschiedlichen Zwecke von Straf- und Disziplinarrecht nicht zu. Während die konkrete Strafzumessung strafrechtlichen Kriterien folgt, wird die disziplinarrechtliche Maßnahmebemessung nach § 13 oder den entsprechenden Landesgesetzen insbesondere durch den Vertrauensverlust des Dienstherrn und der Allgemeinheit bestimmt (vgl. auch VGH Mannheim BeckRS 2022, 14951 Rn. 45).

37b Mit Urteil v. 10.12.2015 (NVwZ 2016, 772 Rn. 19) hat das BVerwG unter ausdrücklicher **Aufgabe seiner bisherigen Rspr. zu den Regeleinstufungen** entschieden, dass – wie bei den außerdienstlichen Pflichtverletzungen mit sachgleichem Strafverfahren – die Ausrichtung der grundsätzlichen Zuordnung eines Dienstvergehens zu einer der Maßnahmen iSv – dem § 5 BDG entsprechenden – § 5 Abs. 1 NRWG am **gesetzlichen Straffrahmen** auch bei **innerdienstlich begangenen Dienstvergehen** geboten ist. Auch bei diesen Dienstvergehen soll die Orientierung des Umfangs des Vertrauensverlustes am gesetzlichen Straffrahmen eine nachvollziehbare und gleichmäßige disziplinarische Ahndung der Dienstvergehen gewährleisten. Die Entscheidung ist zwar nur zur Fallgruppe der Zugriffsdelikte zu Lasten des Dienstherrn und ihnen gleichgestellter Delikte (→ Rn. 36) ergangen (mit der Folge, dass der Begriff „Zugriffsdelikt“ als Zuordnungsbegriff seine Aussagekraft verloren hat), doch lassen die allgemeinen Formulierungen (s. NVwZ 2016, 772 Rn. 19, 40 u. den „amtlichen“ Leitsatz Nr. 1) keinen Zweifel daran zu, dass der aufgestellte Rechtssatz für alle innerdienstlichen Pflichtverletzungen mit Strafrechtsbezug gelten sollen. Es ist auch kein Grund dafür ersichtlich, einzelne Fallgruppen auszunehmen (zur neueren Rspr. s. BVerwG Beck RS 2022, 11176 Rn. 11f.). Weiter hat das BVerwG (NVwZ 2016, 772 Rn. 20) entschieden, dass der **Orientierungsrahmen** für die mögliche Disziplinarmaßnahme bis zur Entfernung aus dem Beamtenverhältnis reicht, wenn der Beamte innerdienstlich unter Ausnutzung seiner Dienststellung eine Straftat begeht, für die das Strafgesetz als Straffrahmen eine **Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren** vorsieht (s. auch VGH München BeckRS 2019, 27376 Rn. 31). Die in Ausfüllung dieses auf der ersten Stufe der Prüfung ermittelten Orientierungsrahmens zu treffende Bemessungsentscheidung erfolgt im Übrigen nach den bei → Rn. 37 dargestellten Grundsätzen (vgl. BVerwG NVwZ 2016, 772 Rn. 22 ff.), wobei allerdings bei innerdienstlichen Dienstvergehen die **zweite Stufe entfällt**. Denn bei diesen Vergehen, bei denen der Beamte gerade nicht wie jeder andere Bürger, sondern in seiner besonderen Pflichtenstellung und damit als Garant einer unparteilichen und gesetzestreuenden Verwaltung betroffen ist, kommt dem ausgeteilten Strafmaß bei der Bestimmung der konkreten Disziplinarmaßnahme keine „indizielle“ oder „präjudizielle“ Bedeutung zu (BVerwG BeckRS

2016, 50729 Rn. 15; 2017, 116755 Rn. 10). Für die Dienstvergehen, die nicht zugleich einen Straftatbestand erfüllen, bleibt die Rspr. zu den Regeleinstufungen weiterhin gültig (gegen eine Regeleinstufung bei sexueller Belästigung am Arbeitsplatz wegen der Variationsbreite sexueller Zudringlichkeiten VGH München BeckRS 2022, 6549 Rn. 51; ähnlich VG Karlsruhe BeckRS 2024, 12932; gegen eine Regeleinstufung bei Pflichtverletzungen im Rahmen der Wohlverhaltenspflicht (§ 34 S. 3 BeamtSG) VG Magdeburg BeckRS 2023, 47167 Rn. 33). Bei der konkreten Maßnahmebemessung nach Abs. 1 (Abs. 1 S. 2–4 aF) darf auch ein Umstand einbezogen werden, der zuvor – bei der Schwere des Dienstvergehens – über den Straffrahmen schon den Orientierungsrahmen bestimmt hat (z. B. Diebstahl mit Waffen), Art. 103 Abs. 3 GG im Verhältnis von Kriminalstrafe und Disziplinarmaßnahme nicht anwendbar ist (BVerwG BeckRS 2022, 11176 Rn. 12f.; vgl. auch BVerfG BeckRS 2023, 297 Rn. 99).

Die Angleichung der Bemessungsgrundsätze für dienstliche und außerdienstliche Dienstvergehen mit Strafrechtsbezug erscheint konsequent. Durch die Aufgabe der bisherigen Regeleinstufungen und das primäre Abstellen auf den **strafrechtlich determinierten Orientierungsrahmen** ist die Disziplinarrechtsprechung in diesem Bereich – wie erhofft – nachvollziehbarer und gleichmäßiger geworden. Gleichwohl können bei Bemessungsentscheidungen auf der „dritten Stufe“ (→ Rn. 37) notwendigerweise vielfach subjektiv beeinflusste Wertungselemente (etwa bei den Milderungsgründen → Rn. 38 ff.) einfließen. 37c

2. Milderungsgründe. Die Indizwirkung der Schwere einzelner Pflichtverletzungen (→ Rn. 36) und der Orientierungsrahmen der gesetzlichen Strafandrohung (→ Rn. 37, 37a) verlieren an Kraft, wenn sich im Einzelfall auf Grund des Persönlichkeitsbildes des Beamten oder besonderer Umstände **Entlastungsgründe** von solchem Gewicht ergeben, dass die **prognostische Gesamtwürdigung** den Schluss rechtfertigt, der Beamte habe das Vertrauensverhältnis iSv Abs. 4 S. 1 (Abs. 2 S. 1 aF) noch nicht vollends zerstört (vgl. BVerwG NVwZ-RR 2007, 695 Rn. 21; BeckRS 2006, 26119 Rn. 5) oder die sonst gem. Abs. 1 gerechtfertigte Disziplinarmaßnahme könne milder ausfallen und doch den erwünschten erzieherischen Einfluss auf den Beamten haben. Während die Berücksichtigung der Milderungsgründe bei der Strafzumessung weitgehend im Gesetz geregelt ist (vgl. zB §§ 46–50, 243 Abs. 2, 248a StGB), sind die Entlastungsgründe im Disziplinarrecht unter der Herrschaft der BDO als **Richterrecht** vom BVerwG zu speziellen Deliktstypen (insbesondere zu den sog. Zugriffsdelikten, dh bei der Veruntreuung dienstlich anvertrauter Gelder und Güter; dazu → Rn. 39 ff.) und als allgemeingültige Milderungsgründe (→ Rn. 44 ff.) entwickelt worden (vgl. BVerwG NVwZ 2006, 469 Rn. 29; NVwZ-RR 2014, 356 Rn. 41). Da die Milderungsgründe in der Ermessensvorschrift (Abs. 2 (Abs. 1 S. 1 aF) und den Bemessungskriterien des Abs. 1 als Abwägungsmaterial angelegt und überdies Ausfluss des verfassungsrechtlichen Schuldprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (→ Rn. 3) sind, bestehen nicht nur keine Bedenken, sie im Rahmen der Zumessungsentscheidung nach § 13 anzuwenden; ihre allgemeine Anwendung ist vielmehr geboten, um eine Differenzierung der Dienstvergehen entsprechend ihrer Schwere nicht nur nach „oben“, sondern auch nach „unten“ vornehmen zu können (vgl. BVerwG NVwZ-RR 2004, 268; NVwZ-RR 2004, 426). Ihr Vorliegen führt regelmäßig zu einer Disziplinarmaßnahme, die um eine Stufe niedriger liegt als die durch die Schwere des Dienstvergehens indizierte Maßnahme (bei einer Zurückstufung also eine Amtsstufe weniger; aber → Rn. 45), es sei denn, es liegen gegenläufige belastende Umstände vor (vgl. BVerwG NVwZ-RR 2012, 354; 2014, 356 Rn. 41; BeckRS 2016, 48401 Rn. 13). Dabei bilden die von der Rechtsprechung „anerkannten“ Milderungsgründe keinen „abschließenden Kanon“. Es kann auch **andere Entlastungsgründe vergleichbaren Gewichts** geben, die zB ein Restvertrauen rechtfertigen (zu Ein- 38

zelheiten → Rn. 47). Zur Prognosebasis gehören daher alle für diese Einschätzung bedeutsamen belastenden und entlastenden Bemessungsgesichtspunkte (zum Beispiel familiäre und wirtschaftliche Verhältnisse, Lebensalter; vgl. BVerwG BeckRS 2006, 26119 Rn. 5; NVwZ-RR 2012, 479; 2014, 105 Rn. 28, 32; 2014, 314 Rn. 21; 2014, 356 Rn. 41). Diese mildern Umstände dürfen nicht als nebensächlich oder geringfügig zurückgestellt werden, ohne dass sie in Bezug zur Schwere des Dienstvergehens gesetzt werden (zu verfahrensrechtlichen Bedeutung dieser Pflicht im Hinblick auf § 108 Abs. 1 S. 1 VwGO s. BVerwG NVwZ-RR 2014, 314 Rn. 18 f.; BeckRS 2016, 48401 Rn. 21). Die „anerkannten Milderungsgründe“ bieten dabei Vergleichsmaßstäbe für die Bewertung, welches Gewicht entlastenden Gesichtspunkten zukommen muss, um etwa eine Fortsetzung des Beamtenverhältnisses in Betracht ziehen zu können. Generell gilt bei allen Delikten, dass das **Gewicht der Entlastungsgründe** umso größer sein muss, je schwerer die Pflichtverletzung auf Grund der Höhe des Schadens, der Anzahl und Häufigkeit der Zugriffshandlungen, der Begehung von „Begleitdelikten“ und anderer belastender Gesichtspunkte im Einzelfall wiegt (BVerwG NVwZ-RR 2007, 695 Rn. 23; BeckRS 2007, 25693 Rn. 22). Keinem Milderungsgrund kommt daher absolute Wirkung etwa in der Weise zu, dass er die Verhängung der Höchstmaßnahme generell ausschließt. Selbst ein durchgreifender Milderungsgrund kann durch im Einzelfall vorliegende Verschärfungsgründe ausgeglichen werden (vgl. BVerwG BeckRS 2007, 26375 Rn. 13).

39 a) Spezielle Milderungsgründe (bei Veruntreuung dienstlich anvertrauter

Gelder und Güter; „Zugriffsdelikte“). Bei den sog. **Zugriffsdelikten** (Diebstahl, Unterschlagung, Veruntreuung dienstlich anvertrauter Gelder und Güter; gleichgestellt sind der Kollegendiebstahl und der innerdienstliche Betrug zu Lasten des Dienstherrn oder Dritter, vgl. die Nachweise Rn. 36 u. BVerwG NVwZ 2003, 108 – Computerbetrug gem. § 263a StGB zum Nachteil eines Kunden; BVerwG NVwZ-RR 2004, 426 (427) – Reisekosten- oder Trennungsgeldbetrug) kommen typischerweise die folgenden Milderungsgründe in Betracht:

- 40 Zugriff (Diebstahl, Unterschlagung) auf Gegenstände von geringem Wert (**Geringwertigkeit**, Bagatellgrenze), wobei die Grenze in Anlehnung an die wohl hM in der strafgerichtliche Rechtsprechung zu § 248a StGB (vgl. die Übersicht bei Wittig in BeckOK-StGB § 248a Rn. 4) auf „**etwa 50 Euro**“ festgelegt wurde (BVerwG NVwZ 2003, 108 (109); VGH München BeckRS 2017, 133279 Rn. 51). Das Fehlen einer starren Grenze („etwa“) eröffnet Spielräume nach beiden Seiten, was der Rechtsanwendungsgleichheit abträglich ist und erneute Grenzziehungen erfordert. Voraussetzung für die Anwendung dieses Milderungsgrundes ist, dass der Beamte nicht durch die konkrete Tatausführung (zB Diebstahl bei einem Schutzbefohlenen) oder sein sonstiges Verhalten (zB einschlägige Vorbelastungen, → Rn. 25) zusätzlich belastet ist und keine weiteren wichtigen öffentlichen (zB **Postgeheimnis** BVerwG BeckRS 2017, 126175 Rn. 6 mwNdanach dürfte die nach Inhalt der Sendung differenzierende Entscheidung BVerwG NVwZ 1999, 662 überholt sein) oder privaten Schutzgüter verletzt werden (vgl. BVerwG NVwZ 2003, 108 (109); BeckRS 2016, 772 Rn. 27 ff.; 2016, 48644 Rn. 9). So kommt der Milderungsgrund beim Diebstahl einer geringwertigen Sache einem Polizeibeamten nicht zugute, wenn er durch sein sonstiges Verhalten (etwa durch die Verletzung von Dienstgeheimnissen und den unerlaubten Besitz von Betäubungsmitteln und Munition) zusätzlich belastet wird (VGH München BeckRS 2023, 13689 Rn. 61 f.). Bei einer Vielzahl von Untreuehandlungen über einen Zeitraum von zwei Monaten mit einem Schaden von knapp über 200,- Euro kann nicht von einem einmaligen Fehlverhalten ausgegangen werden, bei dem als **Grenze ausnahmsweise 200,- Euro** in Betracht kommen könnte (VGH München BeckRS 2017, 133279 Rn. 51 unter Hinweis auf BVerwG BeckRS 2012, 48899). Ob die Geringfügigkeitsgrenze

auf die **Korruptionsdelikte** übertragen werden kann, ist in der Rechtsprechung ebenso wenig geklärt (vgl. BVerwG BeckRS 2008, 33736 Rn. 7; für eine Übertragung VG Berlin BeckRS 2013, 57732; VG Magdeburg BeckRS 2013, 48219; zur sog. Bagatellgrenze von 5 Euro für die Annahme von Geschenken vgl. Battis BBG § 71 Rn. 7) wie die Frage, ob unter der Geltung des § 13 entgegen der bisherigen Rechtsprechung eine Milderung eintritt, wenn bei einzelnen Teilhandlungen die Geringwertigkeitsgrenze, bei anderen „tätige Reue“ (vgl. → Rn. 43) eingreift (vgl. BVerwG NVwZ 2006, 469 Rn. 32).

Der Milderungsgrund des Handelns in einer **unverschuldet** (deshalb zB nicht bei unverhältnismäßig aufwendiger Lebensführung oder Spielsucht) entstandenen, ausgeweglos **existentiellen wirtschaftlichen Notlage** zur Tatzeit setzt voraus, dass das verfügbare Einkommen des einschlägig noch nicht vorbelasteten Beamten die Regelsätze der Sozialhilfe unterschreitet und das Fehlverhalten vorübergehend sowie zeitlich und zahlenmäßig eng begrenzt ist. Außerdem muss der Zugriff auf dienstlich erlangtes oder anvertrautes Geld allein zu dem Zweck erfolgt sein, eine für den Beamten und seine Familie existenzielle Notlage abzuwehren oder zu mildern (vgl. BVerwG NVwZ 2010, 713 Rn. 74; BeckRS 2000, 30442782; 2002, 31352223).

Die Milderung durch eine unbedachte, einmalige **persönlichkeitsfremde Augenblickstat** in einer besonderen **Versuchungssituation** (Gelegenheitstat) greift nur ein, wenn bei dem noch nicht einschlägig vorbelasteten und auch keine Verschleierungshandlungen vornehmenden Beamten durch eine nicht alltägliche Situation ein gewisses Maß an Kopflösigkeit, Spontaneität und Unüberlegtheit herbeigeführt wurde (Beispiel: Polizeibeamter [Nichtraucher] nimmt am Tatort eines Einbruchsdiebstahls spontan einige von den Dieben zurückgelassene Packungen Zigaretten an sich und „schenkt“ sie einem Kollegen; s. auch BVerwG BeckRS 1999, 30430921 – hoch verschuldete Beamtin löst einen irrtümlich bei ihr eingegangenen Scheck ein) oder wenn im Rahmen einer alltäglichen, gewohnten dienstlichen Tätigkeit der Beamte unter Einfluss eines plötzlich eintretenden Bedarfs (zB nach Mahnung oder gar Drohung durch Gläubiger sowie bei drohender Zwangsräumung) handelt (vgl. BVerwG NVwZ-RR 2014, 314 Rn. 6; NVwZ 2003, 108 (109); BeckRS 1999, 30430921; 2000, 30442782; DokBer B 1994, 287; 2004, 183; Buchholz 232 § 54 S. 2 BBG Nr. 11). Nach der Rspr. des BVerwG steht es der Annahme der Spontaneität eines Tatenschlusses nicht entgegen, dass dieser konsequent, überlegt und planvoll ausgeführt wird (BVerwG NVwZ-RR 2014, 314 Rn. 6 mwN).

Anerkannt ist in stRspr bei einem **bisher unbescholtenen** Beamten auch der Milderungsgrund der **tätigen Reue** durch freiwillige (ohne Furcht vor konkret drohender Entdeckung) **Wiedergutmachung** des Schadens oder durch vollständige und vorbehaltlose **Offenbarung** des Fehlverhaltens jeweils vor Entdeckung der Tat, sofern der Beamte zur Verschleierung kein zusätzliches Unrecht begangen hat (vgl. BVerwG NVwZ 2016, 772 Rn. 33; NVwZ-RR 1991, 377 f.; 1998, 506 (507); 2006, 53 f.; 2007, 695 Rn. 14, 22). Bekundungen von Reue und Einsicht nach Entdeckung des Fehlverhaltens kommt ohne Hinzutreten weiterer mildernder Umstände von einigem Gewicht regelmäßig keine entscheidungserhebliche Bedeutung für die Maßnahmebemessung zu, wenn aufgrund der Schwere des Dienstvergehens die Höchstmaßnahme indiziert ist (BVerwG BeckRS 2013, 57848 Rn. 20). Desgleich reicht eine bloße Wiedergutmachungsabsicht nicht aus; diese muss vielmehr vor Tatentdeckung zumindest nach außen erkennbar und in objektivierbarer Weise in die Wege geleitet worden sein. Eine nachträgliche Schadenswiedergutmachung, zu der der Beamte ohnehin verpflichtet ist, ersetzt diese Offenbarung nicht (BVerwG NVwZ 2010, 713 Rn. 76; VGH München BeckRS 2024, 12175 Rn. 48; vgl. aber auch → Rn. 47). Einer Anwendung des Milderungsgrundes steht allerdings nicht entgegen, dass bis zum Zeitpunkt der Entdeckung der Pflichtverletzung eine vollständige Wiedergutmachung des Schadens nicht erfolgt ist, der Beamte jedoch hiervon aus nachvollziehbaren Gründen irrtümlich ausgegangen ist (BVerwG

NVwZ-RR 1998, 506 (507); 1991, 377). Die tätige Reue schließt nicht zwangsläufig eine in Betracht kommende Höchstmaßnahme aus, sondern kann durch Verschärfungsgründe ausgeglichen werden (BVerwG BeckRS 2007, 26375 Rn. 13). Lässt der Beamte innere Einsicht und Aufarbeitung des Vergehens vermissen, darf dies im Rahmen der Bemessungsentscheidung als zulässiges Prozessverhalten ebenso wenig zu seinen Lasten berücksichtigt werden wie grundsätzlich das Bestreiten der Tat oder das Negieren oder Relativieren ihres Unrechtsgehalts (BVerwG NVwZ-RR 2015, 622; auch → Rn. 25a)

- 44 **b) Allgemeine Milderungsgründe.** Zu den herkömmlich „anerkannten“ (klassischen), bei allen Pflichtverletzungen in Betracht kommenden Milderungsgründen gehört das Handeln in einer **chockartig** ausgelösten **psychischen Ausnahme-situation** (Kurzschlusshandlung, Zwangssituation, **persönlichkeitsfremde Augenblickstata**). Eine solche Situation wird in aller Regel hervorgerufen durch den plötzlichen, unvorhergesehenen Eintritt eines Ereignisses, das gemäß seiner Bedeutung für die **besonderen Lebensverhältnisse** des Beamten bei diesem einen seelischen Schock auslöst, der seinerseits kausal („schockbedingt“) zu der Begehung des Dienstvergehens führt (vgl. BVerwG NVwZ-RR 2023, 916 Rn. 54 mwN; NVwZ-RR 2001, 772 (773) – nach Mitteilung des elfjährigen Sohnes der alleinerziehenden Postbeamtin, künftig beim Vater leben zu wollen, unterschlägt diese Postanweisungsbetrag in Höhe von 220 DM; BeckRS 2000, 30426760 – plötzlicher Tod der Lebenspartnerin führt zu Drogenkonsum). Dabei reicht es aus, wenn dem Beamten nicht zu widerlegen ist, dass sein Fehlverhalten auf dem seelischen Schock beruht, also „schockbedingt“ ist; es kann, muss sich aber nicht um eine „schocktypische“ Verfehlung handeln (BVerwG NVwZ-RR 2001, 772 (773 f.)). Die in der Praxis oft vorgetragenen Gründe für das Vorliegen einer psychischen Zwangssituation (eigene Erkrankung oder Erkrankung des Ehepartners bzw. eines Kindes, Scheidungssituation, Trennungsfolgen, Pflege eines nahen Angehörigen, Nachbarstreitigkeiten) erfüllen die Voraussetzungen einer solchen vorübergehenden „Ausnahmesituation“ in der Regel nicht, weil sie nur eine fortdauernde psychische (seelische) Belastung beschreiben, bei der die Begehung eines Dienstvergehens als „Ausweg“ nicht nahe liegt (vgl. BVerwG NVwZ-RR 2002, 285 (286)).

- 45 Der Milderungsgrund der **Entgleisung während einer negativen, inzwischen überwundenen Lebensphase** setzt außergewöhnliche Verhältnisse voraus, die den Beamten während des Tatzeitraums oder im Tatzeitpunkt „aus der Bahn geworfen“ haben und ursächlich für den Pflichtenverstoß sind (vgl. BVerwG NVwZ-RR 2023, 916 Rn. 55 mwN). Die persönlich belastende Situation muss so gravierend gewesen sein, dass ein an normalen Maßstäben orientiertes Verhalten vom Beamten nicht mehr erwartet werden konnte. Davon kann nicht ausgegangen werden, wenn das Verhalten des Beamten im Tatzeitpunkt in keiner Hinsicht auffällig gewesen ist (BVerwG BeckRS 2016, 48401 Rn. 10 ff.; 2016, 772 Rn. 36). Voraussetzung ist weiter, dass sich die Lebenssituation des Beamten inzwischen gefestigt hat und er sich künftig – ggf. in einem anderen Amt – pflichtgemäß verhalten wird (vgl. BVerwG NJW 1989, 851 – Phase nach Ehescheidung, neuer Partner, Überwindung der Alkoholabhängigkeit; NVwZ 2005, 1199 – Beendigung der Einnahme bewusstseins- und persönlichkeitsverändernder Mittel; BeckRS 2010, 50796 Rn. 35 – sexueller Missbrauch eines Kindes in Phase verstärkten Alkoholkonsums; BeckRS 2010, 55313 Rn. 29–31 – Besitz kinderpornographischer Schriften, Auswirkungen einer danach begonnenen Verhaltenstherapie; BeckRS 2003, 31352134 – längerfristiges ungenehmigtes Fernbleiben vom Dienst auf Grund einer Alkoholkrankheit, Entzugstherapie; NVwZ 2005, 93 (95) – überwundene zugespitzte Schuldenlage auf Grund widriger Lebensumstände im Elternhaus; NVwZ-RR 2007, 695 Rn. 36 – Zugriffshandlungen auf Grund einer **pathologischen Spielsucht**). Für den Milderungsgrund der „Entgleisung während einer negativen, inzwischen überwundenen