



**01.07.2026**

## Wichtige neue Entscheidung

### Disziplinarrecht: Kein Raum für eine „qualifizierte“ Missbilligung

§ 3 Abs. 2 und 3, § 62 Abs. 1, § 77 Abs. 1, § 112 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BBG,  
§ 5 Abs. 1, § 6 Satz 2, § 16 Abs. 5, § 17 Abs. 1 Satz 1, § 32 Abs. 1 Nr. 2 BDG

Keine Einleitung eines Disziplinarverfahrens in Bagatellfällen  
Kein Raum für eine „qualifizierte“ Missbilligung wegen eines Dienstvergehens  
Behördeninterne Meldepflicht von Anhaltspunkten für den Verdacht eines Dienstvergehens

*Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23.04.2026, Az. 2 A 8.25*

### Leitsätze:

1. In Bagatellfällen, die schon die Verhängung der mildesten Disziplinarmaßnahme nicht zu tragen vermögen, hat die Einleitung eines Disziplinarverfahrens zu unterbleiben.
2. Außerhalb des Disziplinarrechts mit den dort vorgesehenen Zuständigkeiten und Verfahrensvorgaben darf einem Beamten die Begehung eines Dienstvergehens nicht vorgeworfen werden; dies gilt auch für eine „qualifizierte“ Missbilligung.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie LinkedIn eingestellt.

3. Das Weisungsrecht des Fachvorgesetzten umfasst nur in die Zukunft gerichtete Anweisungen und Vorgaben; hierfür darf an vergangene Geschehnisse angeknüpft werden.

#### Orientierungssätze der LAB:

1. Die Verpflichtung zur Meldung von tatsächlichen Anhaltspunkten für den Verdacht eines Dienstvergehens sowie die Einzelheiten der Durchführung der Meldung können durch eine Dienstvorschrift im Sinne einer allgemeinen Richtlinie (§ 62 Abs. 1 Satz 2 BBG bzw. § 35 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG) geregelt werden (vgl. Rn. 13), wobei es keinen Bedenken begegnet, ein bloßes Fehlverhalten im Bagatellbereich von der Meldepflicht auszunehmen (vgl. Rn. 14 ff.).
2. Nicht jede unangemessene Geste, Äußerung oder sonstige Verhaltensweise unter Kollegen stellt ein disziplinarwürdiges Verhalten dar. Entsprechendes gilt für andere Bagatellverstöße, wie etwa den einmaligen und geringfügigen Verstoß gegen Arbeitszeitregelungen. Je intensiver und detaillierter die für den Beamten geltenden Vorgaben verschriftlicht und als eigenständige Pflichtenvorgabe ausgestaltet sind, desto schneller kann ein Fehlverhalten auch eine Dienstpflichtverletzung begründen (vgl. Rn. 15).
3. Die von einem für eine Auslandsverwendung vorgesehenen Beamten bei einer privaten Grillfeier ausgedrückte „Vorfreude auf sexuelle Begegnungen mit schwarzen Frauen“ hat nur einen äußerlichen und losen Zusammenhang mit der dienstlichen Verwendung, weshalb die Äußerung nicht als innerdienstlich zu bewerten ist; sie begründet auch nicht den Vorwurf des Rassismus oder sonstige zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht eines Dienstvergehens (vgl. Rn. 18 ff.).

#### Hinweise:

Das vorliegende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) enthält die für die Praxis wichtige Klarstellung, dass neben den im Disziplinarrecht des Bundes vorgesehenen Disziplinarmaßnahmen (§ 5 Abs. 1 BDG) **für eine sog. „qualifizierte“ Missbilligung kein Raum** ist (vgl. Rn. 27). Die „qualifizierte“ Missbilligung, mit der bezüglich eines aufgezeigten Fehlverhaltens auch ein Schuldvorwurf erhoben und

die entsprechende Feststellung zur Personalakte verfügt wird, war ein in der bisherigen Praxis seit langem genutztes Instrument des Beamtenrechts (vgl. Rn. 25 f. m.w.N.). Von einer **sog. „einfachen“ Missbilligung** wird demgegenüber gesprochen, wenn ein objektiv pflichtwidriges Verhalten gerügt wird, ohne dass auch ein Schuldvorwurf gegenüber dem Beamten erhoben und ihm damit die Verwirklichung eines Dienstvergehens vorgeworfen wird (vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof [BayVGH], Beschluss vom 05.07.2016, Az. 3 ZB 14.1781, juris Rn. 18 m.w.N.).

Das vorliegende Grundsatzurteil des BVerwG ist auf das bayerische Disziplinarrecht und den dort normierten, mit § 5 Abs. 1 BDG identischen Maßnahmenkatalog (Art. 6 Abs. 1 BayDG) übertragbar. Nach Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BayDG sind missbilligende Äußerungen (Zurechtweisungen, Ermahnungen oder Rügen), die nicht ausdrücklich als Verweis bezeichnet werden, keine Disziplinarmaßnahmen. Der BayVGH hatte bereits in einem Beschluss vom 27.01.2015 (Az.: 6 ZB 14.2121, juris Rn. 5) angedeutet, dass es schon aus formellen Gründen nicht zulässig sei, dass die Disziplinarbehörde ein Disziplinarverfahren einstellt und einem Beamten zugleich in der Einstellungsverfügung mit einer Missbilligung die Begehung eines Dienstvergehens zur Last legt; zulässig dürfe es nur sein, dass die jeweilige personalverwaltende Behörde außerhalb eines Disziplinarverfahrens nach allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen eine schriftliche Missbilligung ausspreche. Aus dem hier vorgestellten Urteil des BVerwG folgt nun für die Praxis, dass außerhalb eines Disziplinarverfahrens vom Dienstvorgesetzten (§ 3 Abs. 2 BBG bzw. Art. 3 Satz 1 BayBG) bzw. vom (Fach-)Vorgesetzten (§ 3 Abs. 3 BBG bzw. Art. 3 Satz 2 BayBG) nur „einfache“ missbilligende Äußerungen im Sinne des § 6 Satz 2 BDG bzw. Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BayDG (ohne den Vorwurf eines Dienstvergehens), jedoch keine „qualifizierten“ Missbilligungen (mehr) ausgesprochen werden dürfen (vgl. Rn. 31). Für Letztere ist kein Raum. Ferner ist zu beachten, dass das Weisungsrecht des Fachvorgesetzten nur in die Zukunft gerichtete Anweisungen und Vorgaben umfasst, auch wenn hierfür an vergangenes Verhalten angeknüpft wird (vgl. Rn. 32 ff.).



Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**  
**URTEIL**

BVerwG 2 A 8.25

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 23. April 2026  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kenntner,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Schübel-Pfister und  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Sinner und Dr. Hissnauer

für Recht erkannt:

Der Bescheid des Bundesnachrichtendienstes vom 15. August 2024 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids derselben Behörde vom 30. April 2025 wird aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der Kläger steht als Leitender Technischer Regierungsdirektor (Besoldungsgruppe A 16 BBesO) im Dienst der Beklagten und wird beim Bundesnachrichtendienst (BND) als Referatsleiter verwendet.
- 2 Der Kläger wurde in einem Disziplinarverfahren, das die Beklagte gegen einen Mitarbeiter des Klägers führte, als Zeuge vernommen. Dabei gab er an, im Zusammenhang mit einer möglichen Auslandsverwendung habe der Mitarbeiter ihm anvertraut, dass er sich "auf die schwarzen Frauen freue". Diese Äußerung sei "mutmaßlich der Scheidung geschuldet" gewesen. Auf die Frage, ob sich der Mitarbeiter zu schwarzen Frauen in einem sexuellen Kontext geäußert habe, antwortete der Kläger: "Ja, dass er es sich dann gutgehen lassen würde." Gegen den Mitarbeiter erhob die Beklagte später Disziplinaranzeige, über die der Senat mit Urteil vom 13. März 2026 - 2 A 7.25 - entschieden hat.

- 3 Mit Bescheid vom 15. August 2024 erteilte die Beklagte dem Kläger eine "qualifizierte Pflichtenmahnung" mit dem Inhalt, zukünftig bei Anhaltspunkten, die den Verstoß eines Beamten oder Soldaten gegen Dienstpflichten sowie eines Tarifbeschäftigten gegen Verpflichtungen aus dem Arbeitsverhältnis rechtfertigen, diese Anhaltspunkte den zuständigen Personaldienstreferaten unverzüglich auf dem Dienstweg mitzuteilen. Der Kläger habe eine Meldung der Aussage des Mitarbeiters unterlassen. Damit habe er als Vorgesetzter gegen seine Meldepflicht verstoßen. Die Äußerung des Mitarbeiters habe den Verdacht eines Pflichtverstoßes gerechtfertigt und sei meldepflichtig gewesen. Sie habe eine klare sexistische und rassistische Konnotation gehabt, Frauen und insbesondere schwarze Frauen abgewertet und auf die Erbringung bestimmter Dienstleistungen reduziert. Den hiergegen erhobenen Widerspruch des Klägers wies der BND mit Widerspruchsbescheid vom 30. April 2025 als unbegründet zurück.
- 4 Zur Begründung seiner Klage trägt der Kläger vor, die "qualifizierte Pflichtenmahnung" sei bereits rechtsfehlerhaft, weil es hierfür an einer tragfähigen Rechtsgrundlage fehle. Eine solche Maßnahme außerhalb des Disziplinarrechts sei weder im Disziplinarrecht selbst noch in den beamtenrechtlichen Vorschriften normiert. Verdeckte Disziplinarmaßnahmen seien unzulässig. Auch in der Sache selbst sei die Maßnahme rechtsfehlerhaft, weil sie einer sachlichen Grundlage entbehre und unverhältnismäßig sei. Die Äußerung des Mitarbeiters sei weder rassistisch noch sexistisch. Sie sei bei einer privaten Grillfeier und somit in einem vertraulichen, außerdienstlichen Kontext gefallen und bereits deshalb nicht meldepflichtig gewesen.
- 5 Der Kläger beantragt,  
  
den Bescheid des Bundesnachrichtendienstes vom 15. August 2024 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids derselben Behörde vom 30. April 2025 aufzuheben.
- 6 Die Beklagte beantragt,  
  
die Klage abzuweisen.

- 7 Sie führt aus, die "qualifizierte Pflichtenmahnung" finde ihre Rechtsgrundlage in der aus dem allgemeinen Beamtenrecht folgenden Geschäftsleitungs-, Weisungs- und Aufsichtsbefugnis des Dienstherrn. Es handele sich um eine nicht-disziplinarische missbilligende Äußerung. Die "qualifizierte Pflichtenmahnung" sei nicht deshalb eine verdeckte Disziplinarmaßnahme, weil sie sich auf den Vorwurf eines Dienstvergehens stütze. Das Bundesdisziplinalgesetz lasse es zu, auf ein Dienstvergehen mit einer Maßnahme nicht-disziplinarischer Art zu reagieren. § 6 Satz 2 BDG impliziere die Zulässigkeit von nicht ausdrücklich als Verweis bezeichneten missbilligenden Äußerungen. Durch die unterlassene Meldung habe der Kläger seine Folgepflicht verletzt. Ein gesichert sexistischer oder rassistischer Charakter der Äußerungen des Mitarbeiters müsse nicht feststehen, um die Meldepflicht auszulösen.
- 8 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich am Verfahren und führt – in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern – aus, in der Praxis bestehe ein Bedürfnis für niederschwellige und damit außerhalb der Förmlichkeiten eines Disziplinarverfahrens liegende Möglichkeiten, um auf geringfügige Pflichtenverstöße reagieren zu können. Im Jahr 2025 seien in allen Bundesministerien (ohne Geschäftsbereichsbehörden), im Bundeskanzleramt sowie ausgewählten größeren Sicherheitsbehörden (Bundespolizei, Bundeskriminalamt, Bundesnachrichtendienst und Zoll) ca. 75 "qualifizierte Pflichtenmahnungen" verfügt worden. Dem stünden rund 800 abgeschlossene Disziplinarverfahren in allen Behörden des Bundes gegenüber, in denen in ca. 120 Fällen ein Verweis und in rund 220 Fällen eine Geldbuße ausgesprochen worden sei. In eng begrenzten Ausnahmefällen könne aus Gründen der Verhältnismäßigkeit trotz des Vorliegens einer Pflichtverletzung von der Einleitung eines Disziplinarverfahrens abgesehen werden. Das komme etwa bei Verstößen gegen Arbeitszeitbestimmungen oder bei geringfügigen Verfehlungen von Widerrufsbeamten in Betracht.
- 9 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

## II

- 10 Die zulässige Klage, über die das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO zu entscheiden hat, ist begründet. Der Bescheid der Beklagten vom 15. August 2024 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 30. April 2025 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Das von der Beklagten in Bezug genommene Verhalten des Mitarbeiters weist bereits keine zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte für den Verdacht eines Dienstvergehens auf, sodass den Kläger auch nach den behördeninternen Vorgaben keine Meldepflicht traf (1.). Der von der Beklagten angenommene Verstoß gegen die Vorgaben zur Meldepflicht hätte außerdem nicht mit einer "qualifizierten" Pflichtenmahnung oder Missbilligung geahndet werden dürfen. Außerhalb des Disziplinarrechts mit den dort vorgesehenen Zuständigkeiten und Sicherungen darf ein etwaiges Fehlverhalten von Beamten nur zum Anlass für in die Zukunft gerichtete Anweisungen genommen werden (2.).
- 11 1. Die vom Kläger in der behördlichen Zeugenvernehmung geschilderte Aussage seines Mitarbeiters begründet keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Annahme eines Dienstvergehens. Der Kläger war daher – auch in Ansehung der internen Dienstvorschrift zur Mitteilung von Pflichtverstößen – nicht zu einer Mitteilung an das zuständige Personaldienstreferat verpflichtet.
- 12 a) Die dem Vorgang zugrunde liegende Dienstvorschrift des BND zur Mitteilung von Pflichtverstößen vom 26. Juli 2016 ist grundsätzlich nicht zu beanstanden.
- 13 aa) Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 BDG hat der Dienstvorgesetzte die Dienstpflicht, ein Disziplinarverfahren einzuleiten, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen. Hierfür ist er darauf angewiesen, dass ihm Tatsachen, die einen solchen Verdacht begründen, möglichst frühzeitig – insbesondere von Vorgesetzten – zur Kenntnis gebracht werden. Die Verpflichtung zur Meldung und die Einzelheiten ihrer Durchführung kann der Vorgesetzte durch eine Dienstvorschrift im Sinne einer allgemeinen Richtlinie (§ 62 Abs. 1 Satz 2 BBG) regeln. Er konturiert und strukturiert damit die den Beamtinnen und Beamten allgemein obliegende Pflicht, ihre Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen (§ 62 Abs. 1 Satz 1 BBG).

- 14 bb) Keinen Bedenken begegnet auch der in Ziff. 2.1 der Dienstvorschrift vorgesehene "Bagatellvorbehalt", wonach von der Meldepflicht Anhaltspunkte für bloßes Fehlverhalten im Bagatellbereich nicht umfasst sind. Hiervon ist nach der Dienstvorschrift auszugehen, wenn die Grenzüberschreitung aus Sicht eines objektiven Beobachters ohne nähere Prüfung von Anfang an klar erkennbar nicht geeignet ist, das berufserforderliche Vertrauen oder Ansehen zu beeinträchtigen, da sie als unbedeutend einzustufen ist.
- 15 Diese Einordnung entspricht der Rechtsprechung des Senats, nach der nicht jede unangemessene Geste, Äußerung oder sonstige Verhaltensweise unter Kollegen ein disziplinarwürdiges Verhalten darstellt (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2026 - 2 A 7.25 - juris Rn. 53). Die kollegiale Zusammenarbeit im dienstlichen Alltag macht vielmehr einen Raum erforderlich, in dem niederschwelligere Formen einer Fehlerbehandlung oder Konfliktbereinigung möglich sind und bleiben. Solange Äußerungen oder Verhaltensweisen zwar möglicherweise deplatziert oder unangebracht erscheinen, aber nicht geeignet sind, den "Betriebsfrieden" zu beeinträchtigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Februar 2024 - 2 A 7.23 - NVwZ 2024, 926 Rn. 22), ist eine Disziplinarmaßnahme "nicht angezeigt" (vgl. § 32 Abs. 1 Nr. 2 BDG). Entsprechendes gilt für andere Bagatellverstöße, wie etwa den einmaligen und geringfügigen Verstoß gegen Arbeitszeitregelungen oder unbedeutende Fehltritte junger Widerrufsbeamter. Je intensiver und detaillierter die für den Beamten geltenden Vorgaben verschriftlicht und als eigenständige Pflichtenvorgabe ausgestaltet sind, desto schneller kann ein Fehlverhalten auch eine Dienstpflichtverletzung begründen. Ungeachtet dieser formalen Einordnung rechtfertigen derartige Pflichtverletzungen aber vielfach nicht den Ausspruch einer Disziplinarmaßnahme.
- 16 Ist aber von vornherein erkennbar, dass die Verhängung einer Disziplinarmaßnahme unverhältnismäßig wäre, verbietet sich bereits die Einleitung eines Disziplinarverfahrens. Die Durchführung eines Disziplinarverfahrens mit den damit zwingend verbundenen Belastungen und dem hierfür erforderlichen Aufwand ist mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unvereinbar, wenn der Ausspruch einer Disziplinarmaßnahme von vornherein nicht in Betracht kommt. Trotz des grundsätzlich für die Einleitung von Disziplinarverfahren geltenden

Legalitätsprinzips (§ 17 Abs. 1 Satz 1 BDG) hat die Einleitung in Bagatellfällen, die schon die Verhängung eines Verweises als der mildesten Disziplinarmaßnahme (vgl. § 6 Satz 1 BDG, § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BDG) nicht zu tragen vermögen, zu unterbleiben. Wie auch der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht in der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat eingeräumt hat, kann nur so den das Disziplinarverfahren bestimmenden Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angemessen Rechnung getragen werden (vgl. hierzu auch BVerfG, Kammerbeschluss vom 20. September 2007 - 2 BvR 1047/06 - NVwZ 2008, 416 <417>).

- 17 b) Die somit dem Grunde nach in Betracht kommende Mitteilungspflicht setzt allerdings voraus, dass überhaupt ein Pflichtverstoß in Betracht kommt. Hier hat es die Beklagte jedoch unterlassen, die näheren Umstände der Äußerungen aufzuklären.
- 18 Der Kläger hat in der Klageschrift angegeben, die von der Beklagten in Bezug genommenen Äußerungen seines Mitarbeiters seien im Rahmen einer privaten Grillfeier gefallen. Diese Aussage hat er in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat bekräftigt und näher erläutert. Der Vertreter der Beklagten hat eingeräumt, der Kontext der Äußerungen sei nicht weiter aufgeklärt worden. Er hat keine Einwände gegen die Darstellung des Klägers erhoben, aber bekräftigt, dass angesichts des Zusammenhangs der Äußerungen mit der Auslandsverwendung gleichwohl von einer innerdienstlichen Pflichtverletzung ausgegangen werden müsse.
- 19 Diese Einschätzung trifft nicht zu. Die Äußerungen hatten zwar über die mögliche Auslandsverwendung des Mitarbeiters eine dienstliche Anknüpfung. Sie hatten jedoch keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der Auslandsverwendung und waren auch nicht in das Amt sowie die damit verbundenen Pflichten eingebunden (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Februar 2024 - 2 A 7.23 - NVwZ 2024, 926 Rn. 27). Die Äußerungen weisen vielmehr nur einen äußerlichen und losen Zusammenhang mit der dienstlichen Verwendung auf und knüpfen ausschließlich an den "bei dieser Gelegenheit" ausländischen Dienstort an. Sie sind bei der gebotenen funktionalen Betrachtungsweise nicht als innerdienstlich zu bewerten.

- 20 c) Entgegen der Auffassung der Beklagten weisen die Äußerungen – bei Berücksichtigung des Kontextes, in dem sie gefallen sind – keine sexistische oder rassistische Konnotation auf und sind daher keine Pflichtverletzung. Ein die Grenze zu einem Dienstvergehen überschreitendes Gewicht der Pflichtverletzung ergibt sich aus den dem Mitarbeiter zur Last gelegten Äußerungen anlässlich einer privaten Grillveranstaltung nicht. Das hat offensichtlich auch die Beklagte so eingeschätzt, denn die Äußerungen waren nicht Gegenstand des gegen den Mitarbeiter geführten Disziplinarverfahrens. Hätte die Beklagte die Äußerungen aber nicht als Bagatelle, sondern als schuldhafte Dienstpflichtverletzung angesehen, hätte sie ein Disziplinarverfahren einleiten müssen, um nicht ihrerseits gegen die aus § 17 Abs. 1 Satz 1 BDG folgende Dienstpflicht zu verstoßen.
- 21 Nach dem Kontext der Äußerungen liegt hierin keine den Vorwurf des Sexismus begründende Herabwürdigung oder Objektifizierung schwarzer Frauen. Der Mitarbeiter hat damit zwar seine Vorfreude auf sexuelle Begegnungen mit schwarzen Frauen ausgedrückt (zu Äußerungen mit einer sexuellen Konnotation in einem dienstlichen Zusammenhang vgl. BVerwG, Urteil vom 28. September 2022 - 2 A 17.21 - NVwZ 2023, 760 Rn. 100). Die damit zum Ausdruck gebrachte Vorliebe begründet jedoch keinen Rassismus; ihr kann auch keine Reduzierung von Frauen auf ihre sexuelle Verfügbarkeit unterlegt werden. Die davon abweichende Bewertung der Beklagten geht auf ihre Gesamtwürdigung des Persönlichkeitsbilds des Mitarbeiters zurück; sie kann aber nicht in die streitgegenständliche Aussage "hineingelesen" werden. Demzufolge musste der Kläger die Aussage auch nicht in dem von der Beklagten gesehenen Licht verstehen.
- 22 d) Lagen demnach keine zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte für den Verdacht eines Dienstvergehens des Mitarbeiters vor, bestand auch keine Pflicht des Klägers zur Meldung in Wahrnehmung der ihm gemäß § 62 Abs. 1 Satz 2 BBG in Verbindung mit Ziff. 2.1 der Dienstvorschrift obliegenden Folgepflicht.
- 23 2. Unabhängig hiervon hätte der vom BND angenommene Verstoß gegen die Vorgaben der einschlägigen Dienstvorschrift auch nicht mit einer "qualifizierten Pflichtenmahnung" gerügt werden dürfen.

- 24 a) Bei dem Bescheid vom 15. August 2024 handelt es sich um eine "qualifizierte" Missbilligung. Zwar enthält der Verfügungsausspruch lediglich eine – für sich betrachtet ohne Weiteres zulässige – Weisung. Bereits die ausdrückliche Bezeichnung als "qualifizierte Pflichtenmahnung" deutet indes auf den Vorwurf einer Dienstpflichtverletzung hin. Jedenfalls in dem – den Ausgangsbescheid gestaltenden – Widerspruchsbescheid vom 30. April 2025 erhebt die Beklagte ausführlich und ausdrücklich den Vorwurf eines schuldhaften Pflichtenverstößes.
- 25 b) Die "qualifizierte" Missbilligung, mit der bezüglich eines aufgezeigten Fehlverhaltens auch ein Schuldvorwurf erhoben und die entsprechende Feststellung zur Personalakte verfügt wird (vgl. Weiß, in: GKÖD, Stand April 2026, § 6 BDG Rn. 30 f. m. w. N.), ist ein in der Praxis seit langem genutztes Instrument des Beamtenrechts (vgl. bereits Schütz, DÖD 1961, 1 m. w. N.).
- 26 Die Ermächtigung hierzu wird aus der Leitungs-, Aufsichts- und Weisungsbefugnis abgeleitet, die dem Dienstherrn im Rahmen des beamtenrechtlichen Über- und Unterordnungsverhältnisses zusteht. Danach sei der Dienstherr berechtigt, auf die fehlerfreie Erledigung der Dienstgeschäfte hinzuwirken und erforderlichenfalls kritisch-missbilligend gegen ihm unterstellte Beamte einzuschreiten (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 18. Februar 2014 - 2 A 448/12 - juris Rn. 26; OVG Lüneburg, Urteil vom 22. Januar 2013 - 5 LB 227/11 - NVwZ-RR 2013, 652 <655>; OVG Magdeburg, Beschluss vom 17. Mai 2016 - 1 L 176/15 - juris Rn. 20; VGH München, Beschluss vom 5. Juli 2016 - 3 ZB 14.1781 - juris Rn. 8 ff.; Weiß, in: GKÖD, Stand April 2026, § 6 BDG Rn. 31; Urban, in: Urban/Wittkowski, BDG, 3. Aufl. 2025, § 6 Rn. 7; Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, Stand November 2025, § 6 BDG Rn. 9; Herrmann, in: Herrmann/Sandkuhl, Beamtendisziplinarrecht, Beamtenstrafrecht, 2. Aufl. 2021, § 4 Rn. 129). Auch wenn eine Missbilligung ein Mittel darstelle, das im weiteren Sinn der Disziplinierung diene (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 22. Januar 2013 - 5 LB 227/11 - NVwZ-RR 2013, 652 <655>; Baunack, in: Köhler/Baunack/Heun/Vogt, BDG, 8. Aufl. 2025, § 6 Rn. 6; a. A. Weiß, in: GKÖD, Stand April 2026, § 6 BDG Rn. 31), stehe sie außerhalb des Normbereichs des Disziplinarrechts (OVG Magdeburg, Beschluss vom 17. Mai 2016 - 1 L 176/15 - juris Rn. 23) und sei zu Disziplinarmaßnahmen wesensverschieden (BVerwG, Urteil vom

29. April 1971 - 2 D 8.71 - BVerwGE 43, 211 <213>). Für die "qualifizierte" Missbilligung bestehe – wie auch der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht unter Hinweis auf die Häufigkeit des Ausspruchs solcher Missbilligungen betont hat – in der Praxis ein Bedürfnis.

27 c) Unbeschadet dieser Genese ist neben den im Disziplinarrecht des Bundes vorgesehenen Maßnahmen für eine "qualifizierte" Missbilligung kein Raum. Da sie keine Disziplinarmaßnahme ist, kann mit ihr eine schuldhafte Dienstpflichtverletzung nicht geahndet werden. Außerhalb des Disziplinarrechts darf dem Beamten die Begehung eines Dienstvergehens nicht – auch nicht in Gestalt einer "qualifizierten Pflichtenmahnung" – vorgeworfen werden.

28 aa) Nach § 6 Satz 2 BDG sind missbilligende Äußerungen (Zurechtweisungen, Ermahnungen oder Rügen), die nicht ausdrücklich als Verweis bezeichnet werden, keine Disziplinarmaßnahmen. Diese Vorschrift bildet – anders als die Beklagte meint – keine implizite Ermächtigungsgrundlage für Disziplinarmaßnahmen außerhalb des abschließenden Katalogs in § 5 Abs. 1 BDG, sondern schließt sie gerade aus dem disziplinarischen Regelungsbereich aus. Nichts Abweichendes ergibt sich aus § 16 Abs. 5 BDG, wonach auf die Entfernung und Vernichtung von Disziplinarvorgängen, die zu einer missbilligenden Äußerung geführt haben, § 112 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BBG Anwendung findet. Hiernach sind Unterlagen über Beschwerden, Behauptungen und Bewertungen, auf die § 16 Abs. 3 und 4 Satz 1 BDG nicht anzuwenden ist, falls sie sich als unbegründet oder falsch erwiesen haben, mit Zustimmung des Beamten unverzüglich aus der Personalakte zu entfernen und zu vernichten. § 16 Abs. 5 BDG setzt die Trennung zwischen Disziplinarmaßnahmen (§ 5 Abs. 1 BDG) sowie missbilligenden Äußerungen (§ 6 Satz 2 BDG) vielmehr gerade voraus, bildet aber keine Grundlage für die Einführung weiterer Arten von Disziplinarmaßnahmen.

29 bb) Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 BDG hat der Dienstvorgesetzte die Dienstpflicht, ein Disziplinarverfahren frühzeitig einzuleiten. Das für die Einleitung des Disziplinarverfahrens geltende Legalitätsprinzip dient zum einen dem öffentlichen Interesse bzw. dem Interesse des Dienstherrn, disziplinarrechtlich relevante Sachverhalte aufzuklären. Disziplinarrechtlich relevante Vorgänge sollen nicht "un-

ter den Teppich gekehrt" werden (Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, Stand November 2025, § 17 BDG Rn. 8, 8a). Der Einleitungszwang schützt die Funktionsfähigkeit der Verwaltung und drängt abweichende Interessen wie beispielsweise die Rücksichtnahme aus politischen Interessen oder Protektionismus zurück (vgl. Baunack, in: Köhler/Baunack/Heun/Vogt, BDG, 8. Aufl. 2025, § 17 Rn. 3; Weiß, in: GKÖD, Stand April 2026, § 17 BDG Rn. 13). Die Einleitungspflicht dient zum anderen aber auch dem Schutz des Beamten. Die disziplinarischen Ermittlungen sollen so früh wie möglich im Rahmen des gesetzlich geordneten Verfahrens mit seinen rechtsstaatlichen Sicherungen zu Gunsten des Beamten, insbesondere dem Recht auf Beweisteilnahme nach § 24 Abs. 4 BDG, geführt werden. Der Dienstvorgesetzte darf, wenn die Voraussetzungen zur Einleitung vorliegen, nicht abwarten und weiteres Belastungsmaterial sammeln. Verzögert er entgegen § 17 Abs. 1 Satz 1 BDG die Einleitung des Disziplinarverfahrens, so kann dies bei der Bemessung der Disziplinarmaßnahme als mildernder Umstand berücksichtigt werden, wenn die verzögerte Einleitung für das weitere Fehlverhalten des Beamten ursächlich war (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. März 2012 - 2 A 11.10 - juris Rn. 20; Beschluss vom 19. Dezember 2023 - 2 B 43.22 - juris Rn. 9).

- 30 Diese Zwecke der Einleitungspflicht lassen keinen Raum für eine "qualifizierte" Missbilligung vor bzw. statt der Einleitung eines Disziplinarverfahrens. Für eine "qualifizierte" Missbilligung nach Einleitung eines Disziplinarverfahrens besteht angesichts des aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgenden und auf die Einleitungspflicht zurückwirkenden Bagatellvorbehalts weder eine rechtliche Grundlage noch ein praktisches Bedürfnis. Nach § 77 Abs. 1 Satz 1 BBG ist jede schuldhaft Dienstpflichtverletzung ein Dienstvergehen. Bei der außerdienstlichen Dienstpflichtverletzung im Sinne des § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG tritt als weitere Voraussetzung hinzu, dass das Dienstvergehen nach den Umständen des Einzelfalls in besonderem Maße geeignet sein muss, das Vertrauen in einer für das Amt oder das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen. Ein Dienstvergehen führt im Fall seines Nachweises zum Ausspruch einer Disziplinarmaßnahme; lässt es sich nicht nachweisen, ist das Verfahren einzustellen (§ 32 Abs. 1 Nr. 1 BDG). Ist die Bagatellschwelle überschritten, dann ist ein Verweis gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BDG die gebotene Diszipli-

narmaßnahme, wenn der Beamte durch ein leichtes Dienstvergehen das Vertrauen des Dienstherrn oder der Allgemeinheit in die pflichtgemäße Amtsführung geringfügig beeinträchtigt hat.

- 31 cc) Auch die Zuständigkeitsregelungen im Dienst- und im Disziplinarrecht sprechen gegen die Befugnis des Fachvorgesetzten zum Ausspruch einer "qualifizierten" Missbilligung, die in ihrer Mischnatur ein Dienstvergehen – also eine schuldhafte Dienstpflichtverletzung – zur Voraussetzung, aber keine Disziplinarmaßnahme zur Folge hat. Ein Disziplinarverfahren wegen des Verdachts eines Dienstvergehens darf nach § 17 Abs. 1 Satz 1 BDG nur durch den Dienstvorgesetzten (§ 3 Abs. 2 BBG) eingeleitet und eine Disziplinarmaßnahme nur von ihm durch eine Disziplinarverfügung ausgesprochen werden (§ 33 Abs. 1 BDG). Einfache Pflichtenmahnungen, die nicht an den Vorwurf eines Dienstvergehens anknüpfen, darf hingegen (auch) der Fachvorgesetzte im Sinne des § 3 Abs. 3 BBG aussprechen. Dass die Disziplinarbefugnis dem Fachvorgesetzten entzogen ist, hat auch den Zweck, ein unabhängiges Verfahren sicherzustellen, bei dem in der jeweiligen Organisationseinheit nichts "unter den Teppich gekehrt" wird.
- 32 d) Das Weisungsrecht des Fachvorgesetzten umfasst nur in die Zukunft gerichtete Anweisungen und Vorgaben, auch wenn hierfür an vergangenes Verhalten angeknüpft wird.
- 33 Im allgemeinen Dienstrecht sind – generelle oder individuelle – Weisungen an Beamte zulässig, sich künftig in einer bestimmten Weise zu verhalten (vgl. OVG Bautzen, Beschluss vom 24. Januar 2022 - 2 A 39/21 - juris Rn. 9; Urban, in: Urban/Wittkowski, BDG, 3. Aufl. 2025, § 6 Rn. 7; Weiß, in: GKÖD, Stand April 2026, § 6 BDG Rn. 30). Beamte sind aufgrund der gesetzlich geregelten Folgepflicht (§ 62 Abs. 1 Satz 2 BBG) verpflichtet, solchen Weisungen Folge zu leisten (BVerwG, Urteil vom 20. September 2018 - 2 C 45.17 - BVerwGE 163, 129 Rn. 16; Hampel, in: GKÖD, Stand April 2026, § 62 BBG Rn. 48), sofern diese im Anwendungs- und Aufgabenbereich der dienstlichen Weisungsbefugnis liegen und die grundrechtlich geschützte Sphäre des Beamten nicht verletzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 2 C 24.13 - BVerwGE 150, 366 Rn. 30 m. w. N.).

- 34 Zulässig sind außerdem generelle Weisungen, die an vorangegangene Geschehnisse anknüpfen ("aus gegebenem Anlass"). Das gilt auch für individuelle Weisungen, sofern sie nicht den Vorwurf einer schuldhaften Dienstpflichtverletzung und damit eines Dienstvergehens enthalten. Denkbar ist insoweit, dass der Dienstherr das vorangegangene Verhalten schon tatbestandsmäßig nicht als Dienstpflichtverletzung ansieht, dass er keinen Schuldvorwurf erhebt oder dass er die Pflichtverletzung als Bagatelle bewertet. Ebenso ist möglich, dass er offenlässt, ob eine Dienstpflichtverletzung vorliegt oder ob eine solche schuldhaft erfolgt ist.
- 35 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Kenntner

Dr. von der Weiden

Prof. Dr. Schübel-Pfister

Dr. Sinner

Dr. Hissnauer

B e s c h l u s s  
vom 23. April 2026

Der Wert des Streitgegenstands wird auf 5 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).

Dr. Kenntner

Dr. von der Weiden

Dr. Sinner