

Prof. Dr. irr. Kristin Pfeffer, Hochschule der Polizei Hamburg, Überseering 35, 22297 Hamburg

An den Vorsitzenden des
Innen- und Rechtsausschusses
Jan Kürschner
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Landeshaus,
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel



Akademie
POLIZEI Hamburg

Hochschule der Polizei Hamburg
University of Applied Sciences
Überseering 35
D-22297 Hamburg

E-Mail: kristin.pfeffer@ak.polizei.hamburg.de

Vorab per Email

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7108

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfassungstreue - Gesetzentwurf der Landesregierung –
Drucksache 20/4418**

Hamburg, 8. September 2026

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

anbei darf ich Ihnen meine Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf übersenden. Ich hoffe, die aufgezeigten Punkte können Sie bei Ihrer Entscheidungsfindung unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Kristin Pfeffer

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfassungstreue - Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 20/4418

I. Vorbemerkung

Mit ihrem Gesetzesentwurf zur Stärkung der Verfassungstreue im Lande Schleswig-Holstein schlägt die Landesregierung neue Ermächtigungsgrundlagen im Beamtenrecht und Landesverwaltungsrechtsgesetz vor, wonach beim Verfassungsschutz vorliegende Erkenntnisse anzufragen sind.

Diese Maßnahmen sollen Personen mit verfassungsfeindlichen Positionen aus der Verwaltung fernhalten, um die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und der Gerichte zu gewährleisten.

II. Doppelstandard zwischen Bewerberinnen und Bewerberin einerseits und Beamtinnen und Beamten andererseits

Mit der sog. Regelanfrage wird ein Doppelstandard etabliert:

Bei Personen, die den Zugang zum Beamtentum begehren, stellt die Exekutive auf der Grundlage von Erkenntnissen des Verfassungsschutzes eine Prognoseentscheidung über deren Verfassungstreuepflicht an. Diese Prognose wird aufgrund von Tatsachen, u.U. wegen Mitgliedschaften in Gruppierungen und Parteien usw. oder bestimmten Verhaltensweisen gefällt werden. Eine „Verletzungshandlung“ der überprüften Person ist hierbei nicht erforderlich. Es geht vielmehr lediglich um eine Prognose dazu, ob eine künftige Verletzung der Verfassungstreuepflicht wahrscheinlich ist. Hierbei muss die Einstellungsbehörde die betroffene Person auch nicht anhören. Eine Beweislast dafür, dass die Gewähr für die Verfassungstreue vorliegt, hat die Einstellungsbehörde nicht. Genausowenig hat die betroffene Person eine Beweislast dafür, dass sie die Gewähr für die Verfassungstreue bietet. Wegen des Charakters von Prognoseentscheidungen, d.h. dem hierbei herrschenden Beurteilungsspielraum der Exekutive, ist diese Entscheidung nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar (Willkürkontrolle).

Bei bereits verbeamteten Personen muss hingegen im Rahmen eines Disziplinarverfahrens geprüft werden, ob deren konkretes Verhalten eine hinreichend relevante Verletzung der Verfassungstreuepflicht darstellt. Die Entfernung aus dem Dienst ist nur aufgrund eines begangenen konkreten Dienstvergehens möglich. Es stellt dabei noch kein Dienstvergehen dar, keine Gewähr dafür zu bieten, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Es geht vielmehr um eine nachgewiesene Verletzung der Amtspflicht, "sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten".¹

¹ BVerfG, Beschluss vom 22.05.1975 - 2 BvL 13/73 Rn. 52.

III. Doppelstand beim Zugang zum Berufsbeamtentum und Parteienverbot

Ein Doppelstand existiert auch beim Umgang mit (von der Exekutive als verfassungsrechtlich problematisch angesehen) Parteien. Denn beim Zugang zum Beamtentum kann die Prognose über die Verfassungstreue auch aufgrund der Mitgliedschaft in einer (nicht verbotenen) Partei negativ ausfallen. Dies ist möglich, obwohl ein Verbotsverfahren wegen derselben Partei nicht angestrengt wird.²

IV. Fazit

Diesen jeweiligen Doppelstandard hatte das BVerfG in seinem vor 51 Jahren gefassten sog. Radikalenbeschluss zwar gesehen, damals jedoch als gerechtfertigt angesehen:³

Zur Erinnerung: Am 28. Januar 1972 beschlossen die Ministerpräsidenten der Länder in einer Besprechung mit Bundeskanzler Brandt auf Vorschlag der Innenministerkonferenz einen gemeinsamen Runderlass unter dem Titel „Beschäftigung von rechts- und linksradikalen Personen im öffentlichen Dienst“.⁴ Auf der Grundlage des sog. Radikalenerlasses wurden zwei Jahrzehnte lang vor jeder Einstellung, aber auch zur Überprüfung bestehender Dienstverhältnisse, sog. Regelanfragen an den Verfassungsschutz gestellt. Ergaben sich danach Zweifel an der Verfassungstreue, wurde nicht eingestellt oder aus dem Dienst entfernt. Es kam insgesamt zu etwa 3,5 Millionen sog. Regelanfragen, die zu etwa 11.000 Berufsverbotsverfahren und über zu 1.500 konkreten Berufsverbotsmaßnahmen (Nichteinstellungen und Entlassungen) sowie zu circa 2.200 Disziplinarverfahren führten.⁵ Die Entlassung der Lehrerin Dorothea Voigt auf der Grundlage des Radikalenerlasses hatte der EGMR im Jahr 1995 als Verletzung der Meinungsfreiheit und der Vereinigungsfreiheit nach Art. 10 und 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) angesehen.⁶ Wie der ehemalige Präsident des BVerfG, Andreas Voßkuhle feststellt, herrschte in der Wissenschaft deshalb lange Zeit Einigkeit, „dass systematische ‚Gesinnungsschnüffelei‘ das Vertrauen in den freiheitlich demokratischen Verfassungsstaat nicht stärkt“.⁷

Auch heute erscheint es fraglich, dass es den Rechtsstaat stärken wird, wenn zur Vermeidung von beamtenrechtlichen Disziplinarmaßnahmen nun eingeschränkt justiziable Prognoseentscheidungen der Exekutive im Einstellungsverfahren eingeführt werden. Die Aussagekraft der Auskünfte dürfte meist begrenzt sein, der bürokratische Aufwand aber erheblich.⁸

² Maurer, Drum prüfe, wer sich ewig bindet: 50 Jahre Radikalenbeschluss des Bundesverfassungsgerichts, VerBlog, 2025/5/22, <https://verfassungsblog.de/drum-pruefe-wer-sich-ewig-bindet/>, DOI: 10.59704/899bcc7c2a25b636 /Zugriff: 07.09.2026).

³ BVerfG, Beschluss vom 22.05.1975 - 2 BvL 13/73 Rn. 113.

⁴ Zitiert nach Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Der sogenannte „Radikalenerlass“ in der deutschen und europäischen Rechtsprechung WD 3 - 3000 - 125/17, Fn. 1 <https://www.bundestag.de/resource/blob/526404/effe56fccef64bc4c32baaeb0c4ce495/wd-3-125-17-pdf-data.pdf> (Zugriff: 05.09.2026).

⁵ Zitiert nach Gössner, Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik Nr. 253 [65(1), 5, 6

⁶ EGMR, 26.09.1995 - 17851/91 – Dorothea Voigt.

⁷ Voßkuhle, NVwZ 2022, 1841, 1844.; kritisch bis heute auch Arzt, ZRP 2024, 24 ff.; Kingreen, JURA 2025, 485 ff.; van Ooyen, Recht und Politik, 61 (2025) 3, 260 ff.

⁸ So auch Arzt ZRP 2024, 24, 26.

Es besteht die Gefahr von Verstößen insbesondere gegen den Gleichheitsgrundsatz, Art. 3 Abs. 1 GG, das Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 3 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 GG), das Recht auf gleichen Zugang zum Berufsbeamtentum (Art. 33 Abs. 2 GG), die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. GG), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) - und die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG).

Die Regelanfrage hat zudem das Potential eines „Chilling-Effect“, eines Einschüchterungs- oder Abschreckungseffekts für potentielle Bewerber:innen.

gez.

Prof. Dr. iur. Kristin Pfeffer