

An den  
Innen- und Rechtsausschuss  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Vorsitzenden Jan Kürschner

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 20/7160

– per E-Mail –

**Stellungnahme**  
**zum Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der Verfassungstreue“**  
**Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holstein**  
**LT-Drucksache 20/4418**

Die nachfolgende Stellungnahme bezieht sich auf einzelne Aspekte des vorliegenden Gesetzesentwurfs, die der Verfasserin aus der Perspektive des öffentlichen Dienstrechts sowie des Verfassungsrechts besonders hervorhebenswert erscheinen. Genuin datenschutzrechtliche Fragen werden ausgeklammert.

Danach erscheint der Gesetzesentwurf zur Stärkung der Verfassungstreue, soweit er nach seinem Geltungsbereich und Gegenstand (I) eine verfassungsschutzrechtliche Regelanfrage einführt, überwiegend verfassungskonform. Allerdings ist der Gegenstand der Regelanfrage auf den – einzig – legitimen Zweck der beamtenrechtlichen Verfassungstreueprüfung zu begrenzen (II). Dies bedeutet, dass im Lichte des Inhalts der Verfassungstreuepflicht nur diejenigen Informationen der Verfassungsschutzbehörde einbezogen werden dürfen, die Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betreffen. Den Anwendungsbereich der Regelanfrage insoweit hinreichend eng und präzise zu fassen, ist Aufgabe des Gesetzgebers.

Die Neufassung bzw. Einführung einer Zuverlässigkeitsprüfung zum Schutz von Veranstaltungen oder bei persönlichem Zutritt zu besonders schützenswerten Bereichen darf nicht unter gefahrenabwehrrechtlich nicht gerechtfertigter Einbeziehung verfassungsschutzbehördlicher Erkenntnisse erfolgen (III). Die geplante Zuverlässigkeitsprüfung von Personen mit Zutritt zu besonders schützenswerten Bereichen wird letztlich wie eine Regelanfrage durchgeführt, wobei der Umfang verfassungsschutzbehördlicher Erkenntnisse unbegrenzt ist, obgleich von den betroffenen Personen anlasslos kein Verhalten gefordert werden kann, das über die beamtenrechtliche Verfassungstreuepflicht – oder eine nach der Funktionstheorie des BAG abgestufte Treuepflicht – hinausgeht.

## I. Geltungsbereich und Gegenstand

Das geplante Gesetz soll im Rahmen von **bestehenden oder angestrebten Beamtenverhältnissen** Anfragen bei der Landesverfassungsschutzbehörde nach Informationen über den Verdacht der Unterstützung oder Beteiligung der betroffenen Person an einer Bestrebung oder Tätigkeit nach den §§ 8 bis 10 und 14 des neuen Landesverfassungsschutzgesetzes (LVerfSchG) zulassen. Zudem wird eine besondere **Zuverlässigkeitsprüfung** zum Schutz von Veranstaltungen sowie für Personen mit Zugang zu besonders schützenswerten öffentlichen Bereichen eingeführt. Unter anderem gilt das Folgende:

### 1. Berufung in das Beamtenverhältnis

Die im Gesetzesentwurf in § 8 Abs. 1 LBG legaldefinierte **Regelanfrage** betrifft eine konkret für die Berufung in das Beamtenverhältnis ausgewählte Person. Die Definition der Regelanfrage verweist auf „die Voraussetzung nach § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BeamStG“, deren Erfüllung durch die Einstellungsbehörde unter Einbeziehung der Verfassungsschutzbehörde geprüft werden soll. Die Einstellungsbehörde soll so erfahren, „ob zu der Bewerberin oder dem Bewerber gespeicherte Informationen über Bestrebungen und Tätigkeiten nach den §§ 8 bis 10 und 14 des Landesverfassungsschutzgesetzes bei der Verfassungsschutzbehörde vorliegen, die bei der Einstellungsbehörde Zweifel am Vorliegen der in Satz 1 genannten Berufungsvoraussetzung begründen könnten.“ Gemäß Abs. 3 teilt die Verfassungsschutzbehörde schriftlich ihre **Einschätzung** mit, ob „**Informationen vorliegen, die zumindest den Verdacht der Unterstützung oder Beteiligung an einer Bestrebung oder Tätigkeit nach den §§ 8 bis 10 und 14**“ LVerfSchG begründen.

### 2. Überprüfung während der Probezeit

Der neu gefasste § 19 LBG erlaubt in Abs. 4 eine **anlassbezogene** Anfrage bei der Verfassungsschutzbehörde während der Probezeit nach Informationen, „die **zumindest den Verdacht** (...) nach den **§§ 8 bis 10 und 14**“ LVerfSchG begründen. Hierfür müssen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die Zweifel an der beamtenrechtlichen Eignung im Hinblick auf § 33 Abs. 1 S. 3 BeamStG begründen.

### 3. Zusammenwirken mit der Verfassungsschutzbehörde im Rahmen von Disziplinarverfahren

Nach einem neuen § 29 Abs. 3 des Landesdisziplingesetzes (LDG) sollen personenbezogene Informationen, die die Verfassungsschutzbehörde ohne oder mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben und nach den Vorschriften des LVerfSchG übermittelt hat, für Zwecke des Disziplinarverfahrens verarbeitet werden dürfen. Zudem sind Mitteilungen der

Disziplinarbehörde an die Verfassungsschutzbehörde über Tatsachen aus abgeschlossenen Disziplinarverfahren zulässig, wenn und soweit die Kenntnis dieser Tatsachen für die Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde erforderlich sein kann.

#### 4. Zuverlässigkeitsprüfung

##### a) Zum Schutz von Veranstaltungen

Die **polizeiliche** Überprüfung der persönlichen Zuverlässigkeit soll nach dem neu gefassten § 181a des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG) zur Abwehr von Gefahren für eine Veranstaltung, die aufgrund polizeilicher Lagekenntnisse als „**besonders gefährdet**“ bewertet wird, für Personen mit einem „privilegierten“ Veranstaltungszutritt und mit deren **Zustimmung** erfolgen. Die polizeiliche Identitätsprüfung kann um **Auskünfte bei der Verfassungsschutzbehörde erweitert** werden, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht (...) einer Bestrebung oder Tätigkeit **nach den §§ 8 bis 14“ LVerfSchG** vorliegen und Zuverlässigkeitsbedenken nicht bereits aufgrund anderer Erkenntnisse bestehen. Ergeben sich aufgrund einer Gesamtwürdigung Zuverlässigkeitsbedenken, besteht für die betroffene Person eine Anhörungsmöglichkeit, in deren Rahmen die relevanten Informationen unter Zustimmungsvorbehalt der zuständigen Behörden offengelegt werden können.

##### b) Personen mit Zugang zu besonders schützenswerten öffentlichen Bereichen

Besonders schützenswerte Bereiche sind nach dem geplanten § 226a LVwG Polizei- und Justizbehörden sowie Behörden und Verwaltungseinheiten, die im Zusammenhang mit kritischer Infrastruktur und sonstigen Anlagen „mit unmittelbarer Bedeutung für das Gemeinwesen“ tätig sind. Die Zuverlässigkeitsprüfung „zum **Schutz der öffentlichen Sicherheit vor erheblichen Gefahren**“ erfolgt, wenn dies „**zum Schutz bedeutender Rechtsgüter erforderlich** ist“. Umfasst sind auch Beschäftigte einer Behörde oder Verwaltungseinheit, die zur Ausübung unmittelbaren Zwangs ermächtigt werden können. Durch Rechtsverordnung können Bereiche ausgenommen oder näher bezeichnet werden. Nach Abs. 3 können Personen unter bestimmten Voraussetzungen mit ihrer Zustimmung auch überprüft werden, wenn sie nicht in ein Beschäftigungsverhältnis treten.

Die Zuverlässigkeitsüberprüfung umfasst nach § 226b u.a. neben der Einholung eines (erweiterten) Führungszeugnisses durch die zuständige Stelle das Ersuchen an die Polizei, Abfragen in polizeilichen Dateisystemen durchzuführen, wobei die Polizei die „für die Beurteilung der Zuverlässigkeit nach Maßgabe von § 226c Absatz 1 bedeutsamen Informationen“ übermittelt. Zulässig ist bei Erkenntnissen über Ermittlungs- oder Strafverfahren das Einholen weiterer Auskünfte bei Strafverfolgungsbehörden und Gerichten durch die zuständige Stelle.

Schließlich werden Auskünfte bei der Verfassungsschutzbehörde eingeholt, um festzustellen, ob zu der zu überprüfenden Person Informationen vorliegen, die zumindest den Verdacht (...) an einer Bestrebung oder Tätigkeit nach den **§§ 8 bis 14 LVerfSchG** begründen.

Nach § 226c bewertet die zuständige Stelle die Zuverlässigkeit „auf Grund einer am Zweck der Zuverlässigkeitsprüfung ausgerichteten Gesamtwürdigung des Einzelfalles.“ Die Regelung definiert sodann eine **Regelvermutung für begründete Zweifel** an der Zuverlässigkeit und nennt „**sonstige Erkenntnisse**“, die eine solche Gesamtwürdigung auslösen.

## 5. Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare

Nach dem neuen § 8 Abs. 5 des Juristenausbildungsgesetzes können Bewerberinnen oder Bewerber für den juristischen Vorbereitungsdienst aufgefordert werden, sich zu den Versagungs- oder Ablehnungsgründen des Absatzes 3 Satz 2 und des Absatzes 4 **zu erklären**. Die **Regelanfrage** findet vor Aufnahme in den Vorbereitungsdienst **nicht statt**. Von einer **Zuverlässigkeitsprüfung kann abgesehen** werden.

---

## II. Im Einzelnen: Gewährleistung der Verfassungstreuepflicht

### 1. Begriff der Verfassungstreuepflicht und Verfassungskonformität der Regelanfrage vor Einstellung bzw. während der Probezeit

#### (1) Begriff der Verfassungstreuepflicht

Die geänderten Bestimmungen des LBG verweisen auf die Regelungen in **§ 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BeamtStG** sowie **§ 33 Abs. 1 S. 3 BeamtStG**. Diese statuieren fachgesetzlich die sogenannte Verfassungstreuepflicht von Beamtinnen und Beamten, deren (vor Einstellung prognostizierte) Erfüllung über die Regelanfrage überprüft werden soll. Beamte haben danach (die Gewähr dafür zu bieten), jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes (fdGO) einzutreten und sich, als beamtenrechtliche Grundpflicht, zudem durch ihr gesamtes Verhalten zu der fdGO zu bekennen.

Nach ständiger bundesverfassungs- und bundesverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung beinhaltet die Treuepflicht als hergebrachter Grundsatz aus Art. 33 Abs. 5 GG die Bereitschaft, sich mit der **freiheitlichen demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Ordnung des Staates**, dem der Beamte dienen soll, **zu identifizieren**. Beamte haben den Staat und die geltende verfassungsrechtliche Ordnung zu bejahen, sie als schützenswert anzuerkennen und

in diesem Sinne aktiv für sie einzutreten. Zugleich haben sie sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen zu distanzieren, die diesen Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren.<sup>1</sup> Klargestellt sei in diesem Zusammenhang, dass die Verfassungstreuepflicht **kritikoffen**<sup>2</sup> zu verstehen ist: Verbeamtete Personen dürfen „Erscheinungen“ des Staates kritisieren und für Änderungen der bestehenden Verhältnisse – in den **Grenzen der Verfassung** – eintreten, solange nicht eben dieser Staat und seine verfassungsmäßige Grundlage in Frage gestellt werden.<sup>3</sup>

Wie auch das BVerwG jüngst noch einmal hervorgehoben hat, wird der Inhalt der Verfassungstreuepflicht **durch die unverzichtbaren Grundsätze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung definiert**.<sup>4</sup> Der Begriff der **freiheitlichen demokratischen Grundordnung** für das Beamtenrecht ist nach dem **engen Begriffsverständnis**<sup>5</sup> auszulegen, wie es das BVerfG in seiner Rechtsprechung zum NPD-Parteiverbotsverfahren entwickelt hat.<sup>6</sup> Danach ist die fdGO auf diejenigen Prinzipien begrenzt, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit gewährleisten, mit anderen Worten: die für den **freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaat schlechthin unverzichtbaren Grundsätze**, ausgehend vom Prinzip der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), das durch die **Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit** näher ausgestaltet wird.<sup>7</sup>

## (2) Verfassungskonformität der Regelanfrage

Laut der Begründung zum vorliegenden Gesetzesentwurf (S. 29) bezweckt die Regelanfrage, die Verfassungstreue der Beamtenschaft des Landes Schleswig-Holstein zu gewährleisten und Verfassungsfeinden den Zugang zu einem Beamtenverhältnis zu verwehren oder zumindest wesentlich zu erschweren. Die beamtenrechtliche Verfassungstreue ist eng mit der Funktion des Berufsbeamtentums, den liberalen Rechtsstaat zu tragen und zu schützen, verknüpft.

---

<sup>1</sup> BVerfG, Beschluss v. 22.05.1975, 2 BvL 13/73, BVerfGE 39, 334, 347 f.; BVerfG, Beschluss v. 06.05.2008, 2 BvR 337/08, Rn. 17; BVerwG, Urteil v. 17.11.2017, 2 C 25.17, BVerwGE 160, 370, Rn. 14 ff. m. w. N.

<sup>2</sup> S. Geiger, Das beamtenrechtliche Statusrecht im Kontext der Bedrohung der liberalen Verfassung, in: Funktion und Funktionalität des Rechts (Tagungsband Junge Tagung Öffentliches Recht 2025), Hrsg. Köhne u. a., Nomos 2026, S. 151 f.

<sup>3</sup> BVerfGE 39, 334, 347 f.

<sup>4</sup> BVerwG, Urteil v. 11.06.2026, BVerwG 2 C 12.25, Rn. 16.

<sup>5</sup> BVerfG, Urteil v. 17.01.2017, 2 BvB 1/13, BVerfGE 144, 20, Rn. 535, 538 ff.

<sup>6</sup> S. bereits S. Geiger, Keine „Verfassungsfeinde“ in Hamburgs Diensten? Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Einführung einer verfassungsschutzrechtlichen Regelanfrage im öffentlichen Dienst, NordÖR 4/2026, S. 186.

<sup>7</sup> BVerfGE 144, 20, Rn. 529, 531; BVerwG, Urteil v. 11.06.2026, BVerwG 2 C 12.25, Rn. 18 ff.

Angemerkt sei, dass der Begriff des „Verfassungsfeinds“ kein Begriff des Beamtenrechts ist (mag er auch im Glossar des Bundesamtes für Verfassungsschutz definiert sein<sup>8</sup>). Das führt zu der Frage, wie genau der verfassungsrechtlich notwendige legitime Gesetzeszweck ausgestaltet ist.

Sichergestellt sein muss, dass die Einbeziehung verfassungsschutzrechtlicher Erkenntnisse tatsächlich nur Informationen beinhaltet, die bei der Prüfung der Verfassungstreue zu berücksichtigen sind.

Die Einbeziehung von Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörde, die mit und ohne nachrichtendienstliche Mittel erhoben wurden, darf nur insoweit erfolgen, als sie zur Überprüfung der Verfassungstreue bzw. zur Prognoseentscheidung über die Gewährleistung der Verfassungstreue tatsächlich erforderlich ist. Das bedeutet für den vorliegenden Fall, dass **Erkenntnisse über Aktivitäten der Betroffenen, die keinen Aufschluss über die Treuepflicht im Sinne einer Achtung und eines Eintretens für die fdGO geben können, dem Dienstherrn nicht mitgeteilt und nicht im Rahmen seiner Entscheidung berücksichtigt werden dürfen.**

Die durch die geplanten Vorschriften in Bezug genommenen §§ 8 bis 10 und 14 LVerfSchG normieren die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde. § 8 des neuen LVerfSchG definiert die fdGO bereits konzise, versteht den Begriff aber etwas weiter als die Rechtsprechung (s. o.). Die in §§ 9 und 10 LVerfSchG genannten Bestrebungen beziehen sich hingegen auf den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes. § 14 LVerfSchG regelt die Beobachtung sicherheitsgefährdender oder geheimdienstlicher Tätigkeiten. Zu begrüßen ist, dass bereits Handlungen nach §§ 11 bis 13 LVerfSchG vom Anwendungsbereich ausgenommen sind. So sind beispielsweise schon nach dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 GG Bestrebungen gegen den Gedanken der Völkerverständigung nicht mit Bestrebungen gegen die fdGO gleichzusetzen.

Die aufgezählten Handlungen erfassen gleichwohl noch immer einen Tätigkeitsbereich des Einzelnen, der **weiter – und unpräziser – gefasst** ist als das Handeln, das im Rahmen der von einem Beamten geforderten **Verfassungstreuepflicht** relevant sein kann. Hier kann die Begründung zum Gesetzesentwurf, wonach die §§ 8, 9, 10 und 14 LVerfSchG „Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung und damit unmittelbar zusammenhängende Tatbestände“ betreffen, nicht überzeugen. Im Rahmen der Verfassungstreueprüfung können nicht ohne Weiteres Tatbestände berücksichtigt werden, die mit der fdGO

---

<sup>8</sup> Vgl. <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/glossareintraege/DE/V/verfassungsfeindlich.html> (zuletzt abgerufen am 07.09.2026).

„zusammenhängen“. Dies würde zu einer faktischen Ausweitung der Verfassungstreuepflicht über die verfassungsrechtlichen Maßgaben hinaus führen.

Insoweit sind die geplanten beamtengesetzlichen Neuregelungen **zu weit gefasst**, wenn sie erlauben, dass die Verfassungsschutzbehörde ihre Einschätzung mitteilt, ob „Informationen vorliegen, die zumindest den Verdacht der Unterstützung oder Beteiligung an einer Bestrebung oder Tätigkeit nach den §§ 8 bis 10 und 14“ LVerfSchG begründen. Vielmehr darf die Verfassungsschutzbehörde **nur Erkenntnisse mitteilen**, die **Bestrebungen** betreffen, die **gegen die fdGO gerichtet** sind. Das dabei potenziell überwachte Tätigkeitsfeld des Einzelnen ist ohnehin weit gefasst. Die verfassungsschutzrechtliche Definition der fdGO in § 8 LVerfSchG ist weiter als der fdGO-Begriff des Grundgesetzes, der in der oben dargestellten Rechtsprechung auch für das Beamtenrecht eng ausgelegt wird. Der Gesetzgeber sollte beim Erlass von Regelungen, die gerade auch Ausdruck der wehrhaften Demokratie sind, besonders im Blick behalten, dass „wehrhafte“ Regelungen hinreichend **bestimmt** gefasst sein müssen.

Die gegenwärtige Rechtslage, in der eine Dissonanz zwischen der Auslegung des fdGO-Begriffs durch die Rechtsprechung und der in den Verfassungsschutzgesetzen verankerten fdGO-Definition besteht, sollte im Rahmen der Anwendung der Regelanfrage durch entsprechende Auslegung berücksichtigt werden.

Für die Fassung der gesetzlichen Grundlage der Regelanfrage ist nachdrücklich zu empfehlen, den **Anwendungsbereich klar** auf Bestrebungen zu **begrenzen, die gegen die fdGO gerichtet sind**. Dies kann sowohl über eine Aufnahme des Begriffs in die Rechtsgrundlage selbst erfolgen als auch über eine enger gefasste Verweisungskette auf die Regelungen des LVerfSchG.

Die rechtsprechungskonforme Anwendung der Regelanfrage, die den (eng verstandenen) Inhalt der Verfassungstreuepflicht gewährleistet, sollte ebenfalls sichergestellt werden, etwa über auslegungsleitende Verwaltungsvorschriften.

### (3) Verfahrensbezogene Anmerkung: Absehen von einer Anhörung vor Ergehen der ablehnenden Einstellungsentscheidung infolge einer Regelanfrage

Der gegenwärtige Gesetzesentwurf verzichtet auf eine Anhörung des konkret für eine Stelle vorgesehenen Bewerbers, der infolge einer Regelanfrage abgelehnt wird. Der Vorschlag des DGB, eine solche Anhörung vorzusehen, wurde laut Begründung zum Gesetzesentwurf als nicht erforderlich abgelehnt; insbesondere entstünde eine Schieflage zu anderen Eignungskriterien, das Auswahlverfahren würde durch den Verfahrensschritt verlängert und die Gründe für eine ablehnende Entscheidung, gegen die eine Rechtsbehelfsmöglichkeit besteht, würden ohnehin mitgeteilt (S. 5 der Drucksache).

Die Anhörung im Verwaltungsverfahren nach § 28 Abs. 1 (L)VwVfG ist eine wesentliche rechtsstaatliche Verfahrensgarantie.<sup>9</sup> Sie greift, anders als der gerichtliche Rechtsschutz, vor Ergehen einer den Einzelnen belastenden Entscheidung. Wenn das durch die Regelanfrage ohnehin verzögerte Auswahlverfahren durch eine Anhörung verlängert wird, so erhöht diese Verlängerung doch den verfahrensrechtlichen Schutz des Betroffenen. Eine deutliche Verfahrensverlängerung ist im Übrigen zu erwarten, wenn der Betroffene gegen eine ablehnende Entscheidung um gerichtlichen Rechtsschutz ersucht, in dessen Rahmen kontradiktorisch über die Rechtmäßigkeit der Ablehnungsentscheidung gestritten wird.

Dass demgegenüber eine gesonderte Anhörung nicht erfolgt, wenn eine ablehnende Entscheidung aus anderen Gründen ergeht, etwa weil die höhere Befähigung eines Mitbewerbers angenommen wird oder weil sonstige Eignungskriterien nicht vorliegen, lässt sich damit begründen, dass die Regelanfrage, die anlasslos und ohne echte Einwilligung des Betroffenen durchgeführt wird, einen gesonderten Grundrechtseingriff darstellt.

Zu berücksichtigen ist auch, dass das BVerwG jüngst unterstrichen hat, dass der Betroffene für ein im Rahmen der Verfassungstreuepflicht objektiv vorwerfbares Verhalten plausible Ursachen vortragen kann, die der Dienstherr schlüssig ausschließen muss, um anzunehmen, dass der Beamte sein Verhalten tatsächlich nicht an den verfassungsrechtlichen Grundwerten orientiert.<sup>10</sup> Zwar erging diese Rechtsprechung im Rahmen eines Disziplinarverfahrens, jedoch kann sie, neben dem engen Verständnis des fdGO-Begriffs, als Ausdruck einer allgemeinen Tendenz gelesen werden, dass die – zum Schutz des liberalen Rechtsstaates grundsätzlich gerechtfertigte – verstärkte Berufung der Dienstherrn auf die Verfassungstreuepflicht<sup>11</sup> mit erhöhten Absicherungen gegen eine missbräuchliche oder vorschnelle Anwendung hierfür teils neu geschaffener Rechtsgrundlagen einhergeht. Die Möglichkeit, den Vorwurf der – vor Einstellung – prognostizierten fehlenden Gewährleistung der Verfassungstreuepflicht zu entkräften, wird ähnlich wie in der reaktiven Situation des Disziplinarverfahrens nur über eine Anhörung vor der ablehnenden Entscheidung eröffnet.

Wenngleich die fehlende gesonderte Anhörung nicht zu einer Verfassungswidrigkeit des geplanten Gesetzes führt, wäre eine gesonderte Anhörung doch unter rechtsstaatlichen Aspekten zu befürworten.

---

<sup>9</sup> Vgl. BVerwG, Urteil v. 22.03.2012, 3 C 16.11, BVerwGE 142, 205, Rn. 14.

<sup>10</sup> BVerwG 2 C 12.25, Rn. 23.

<sup>11</sup> Vgl. auch die Einführung der Regelanfrage in Hamburg durch Art. 1 des Gesetzes zum Schutz des öffentlichen Dienstes vor verfassungsfeindlichen Einflüssen sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 24. Juni 2026 (HmbGVBl. S. 177), der § 34a in das Hamburgische Sicherheitsüberprüfungs- und Geheimschutzgesetz eingefügt hat, und in Brandenburg durch das Gesetz zur Verbesserung des Schutzes des Berufsbeamtentums in Brandenburg vor Verfassungsgegnern vom 14. Mai 2024 (GVBl. I/24 Nr. 21), das die §§ 3a und 30a in das Landesbeamtenengesetz eingefügt hat.

## 2. Berücksichtigung verfassungsschutzbehördlicher Erkenntnisse im Rahmen eines Disziplinarverfahrens

Der geplante § 29 Abs. 3 LDG erlaubt die Verarbeitung personenbezogener Informationen, die die Verfassungsschutzbehörde ohne oder mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben und nach den Vorschriften des LVerfSchG übermittelt hat, für Zwecke des Disziplinarverfahrens. Das ist grundsätzlich zulässig in dem Disziplinarverfahren, das aufgrund zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte (§ 17 Abs. 1 LDG) und unter Unterrichtung des Betroffenen (§ 20 LDG) durchzuführen ist, und zwar im Rahmen der zur Sachverhaltsaufklärung erforderlichen Ermittlungen (§ 22 LDG). Über den Verweis auf den geltenden Abs. 1 ist sichergestellt, dass der Vorbehalt „wenn und soweit die Durchführung des Disziplinarverfahrens dies erfordert und überwiegende Belange der Beamtin oder des Beamten, anderer Betroffener oder der ersuchten Stellen nicht entgegenstehen“ gewahrt ist.

Grundsätzlich kann die Berücksichtigung verfassungsschutzbehördlicher Informationen auch dem Umstand Rechnung tragen, dass sich der Inhalt der Verfassungstreuepflicht nicht völlig mit dem Inhalt der disziplinarrechtlich zu ahndenden Treuepflichtverletzung deckt, weil zum letztgenannten Tatbestand ein Minimum an Gewicht und an Evidenz der Pflichtverletzung gehört.<sup>12</sup>

Allerdings gilt nach § 16 LDG ein **Verwertungsverbot** für Disziplinarmaßnahmen, die länger als drei bzw. sieben Jahre zurückliegen. Die verfassungsschutzbehördliche Speicherdauer hängt gemäß § 13 LVerfSchG von einer nach spätestens fünf Jahren durchzuführenden Prüfung ab, ob die Speicherung personenbezogener Daten nach dem freien Ermessen der Verfassungsschutzbehörde „erforderlich“ ist. Betreffen Informationen Bestrebungen u. a. nach § 8 LVerfSchG – und nur um diese kann es bei der Verfassungstreueprüfung gehen, s. o. –, sind sie spätestens zehn Jahre nach der zuletzt gespeicherten relevanten Information zu löschen. Damit liegt die Höchstdauer einer über § 29 Abs. 3 LDG neu geschaffenen Verwertbarkeit verfassungsschutzbehördlicher Erkenntnisse im Disziplinarverfahren über der Höchstgrenze von sieben Jahren nach dem LDG.

Verwertungsverbote tragen dem **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) Rechnung. Der sich durch Zeitablauf verdichtende Schutzanspruch nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG kann zwar nicht unter schematischer Übernahme anderweitig geregelter Verwendungs- oder Löschungspflichten bestimmt werden. Diese können aber im Einzelfall als Orientierungshilfe herangezogen werden.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> BVerfG, 2 BvR 337/08, Rn. 31.

<sup>13</sup> S. alles BVerwG, Urteil v. 13.10.2020, BVerwG 2 C 41.18, Rn. 13 u. 18.

Verfassungsschutzbehördliche Erkenntnisse, die im Disziplinarverfahren künftig berücksichtigt werden dürften, wurden, anders als Informationen zu etwaigen zurückliegenden Disziplinarmaßnahmen, unter Umständen mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnen. Hierbei wiegt der Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung besonders schwer, denn diese Maßnahmen erfolgen, der Natur der Sache nach, geheim und ohne dass Individualrechtsschutz im Einzelfall offenbar wäre. Hinter disziplinarrechtlichen Verwertungsverböten steht der Gedanke, dass bei einem **angemessen langen pflichtgemäßen Verhalten** des Beamten der Erziehungszweck der vorausgegangenen Maßnahme als erreicht und das Vertrauen in seine Integrität als wiederhergestellt gelten kann.<sup>14</sup> Vor diesem Hintergrund wäre **anzuregen**, auch die **Verwertbarkeit verfassungsschutzbehördlicher Erkenntnisse**, losgelöst von den verfassungsschutzrechtlichen Löschfristen, auf die im LDG bereits bestehende Höchstdauer von **sieben Jahren** zu begrenzen.

Anzumerken ist schließlich, dass das BVerwG jüngst „ein **subjektives Moment**“ der Treuepflichtverletzung statuiert hat. Durch das Dienstvergehen muss offenbar werden, dass eine Beamtin oder ein Beamter sein Verhalten nicht an den verfassungsrechtlichen Grundwerten orientiert. Hat die verbeamtete Person plausible andere Ursachen für das Verhalten vorgetragen, müssen diese mit schlüssigen Argumenten ausgeschlossen werden, bevor auf eine Verletzung der Verfassungstreuepflicht erkannt werden darf.<sup>15</sup> Diesem Erfordernis kann der Dienstherr grundsätzlich im Rahmen der gemäß § 20 LDG bestehenden Äußerungsmöglichkeit des Betroffenen sowie der in § 30 LDG vorgesehenen Anhörung Rechnung tragen, in der die betroffene Person Ursachen für ihr Verhalten vortragen können muss.

### **3. Ausschluss von Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren sowie ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern**

Die geplante Regelanfrage soll nicht für Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare gelten. Zwar werden diese in „besonders schützenswerten öffentlichen Bereichen“ (geplanter § 226a LVwG) tätig und dürfen ebenso nicht gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung agieren; sie haben „Mindestanforderungen an eine Verfassungstreuepflicht“ zu erfüllen.<sup>16</sup> Berücksichtigt man die Bedeutung des Vorbereitungsdienstes für die Verwirklichung des Grundrechts der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und das staatliche Ausbildungsmonopol, ist ihr Ausschluss vom Anwendungsbereich der Regelanfrage aber auch insoweit kohärent, als die vorliegend geplante Regelanfrage, anders etwa als in Hamburg, nur für verbeamtete Personen gelten soll und nicht für grundsätzlich alle, auch die nur befristet beschäftigten, Angehörigen

---

<sup>14</sup> Ebd., Rn. 25.

<sup>15</sup> BVerwG 2 C 12.25, Rn. 23.

<sup>16</sup> BVerwG, Urteil v. 10.10.2024, BVerwG 2 C 15.23, Rn. 35 ff.

des öffentlichen Dienstes. Zudem wird dem Umstand, dass Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare Zugang zu „besonders schützenswerten öffentlichen Bereichen“ erhalten, über die nach dem Gesetzesentwurf mögliche – aber, anders als sonst (s. u.), nicht regelhaft anlasslos erfolgende – besondere Zuverlässigkeitsprüfung Rechnung getragen.

Auch ehrenamtliche Richterinnen und Richter sind mit der Begründung von der Regelanfrage ausgeschlossen, dass sie weder Beamtinnen und Beamte noch Berufsrichterinnen und Berufsrichter sind (S. 40). Hierzu sei angemerkt, dass nach einem Kammerbeschluss des BVerfG nicht nur hauptamtliche, sondern auch ehrenamtliche Richter einer Pflicht zur besonderen Verfassungstreue unterliegen, da sie funktional ebenbürtig Organe staatlicher Aufgabenerfüllung sind.<sup>17</sup>

### III. Im Einzelnen: Einführung einer Zuverlässigkeitsprüfung für Personen mit Zugang zu besonders schützenswerten öffentlichen Bereichen

In der Begründung zum Gesetzesentwurf heißt es, dass die Zuverlässigkeitsprüfung bei Zutritt zu besonders schützenswerten Bereichen **anlasslos** erfolgt (S. 56). Die Zuverlässigkeitsprüfung soll der Abwehr abstrakter Gefahren „für bedeutende Rechtsgüter von Bürgerinnen und Bürgern“ dienen (S. 54). Sie bezieht nicht nur mehr Informationen ein als die verfassungsschutzbehördliche Regelanfrage; sie erfasst über die in Bezug genommenen **§§ 8 bis 14 LVerfSchG insbesondere umfassend** die Betätigungsfelder des Einzelnen, die die Verfassungsschutzbehörde überwachen darf. Der damit einhergehende Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen dürfte verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsanforderungen nicht mehr gerecht werden.

Die grundrechtliche Eingriffsintensität gegenüber den betroffenen Personen kann nicht dadurch abgemildert werden, dass sie auf den Kreis der Betroffenen, namentlich der Personen, die Zugang zu besonders schützenswerten Bereichen begehren, beschränkt ist (S. 56 der Begründung zum Gesetzesentwurf). Die Zustimmung der betroffenen Person kann den Grundrechtseingriff mangels echter Freiwilligkeit der Erklärung (diese setzt voraus, dass die betroffene Person eine Entscheidung trifft, ohne negative Folgen befürchten zu müssen) nicht entfallen lassen; sie kann ihn jedoch etwas abmildern.<sup>18</sup>

Allerdings ist zu beachten, dass die Erhebung von Daten **durch heimliche Überwachungsmaßnahmen** mit hoher Eingriffsintensität **im Bereich der Gefahrenabwehr** grundsätzlich **nur verhältnismäßig** ist, wenn eine Gefährdung besonders gewichtiger Rechtsgüter **im Einzelfall hinreichend konkret absehbar** ist und der Betroffene aus Sicht eines verständigen Dritten

<sup>17</sup> BVerfG, Beschluss v. 29.05.2008, 2 BvR 33/08, Rn. 19 ff.

<sup>18</sup> Vgl. VerfGH Bayern, Entscheidung v. 17.05.2022, 47-VII-21, Rn. 73 ff., 120.

den objektiven Umständen nach in sie verfangen ist.<sup>19</sup> Die **Übermittlung** durch eine Verfassungsschutzbehörde an eine andere Stelle unterliegt dem Maßstab der „**hypothetischen Neuerhebung**“. Die Übermittlung an eine **Gefahrenabwehrbehörde** setzt voraus, dass sie dem **Schutz eines besonders gewichtigen Rechtsguts** dient, für das wenigstens eine **hinreichend konkretisierte Gefahr** besteht. Besonders gewichtige Rechtsgüter sind neben Leib, Leben und Freiheit der Person sowie Bestand oder Sicherheit des Bundes oder eines Landes auch der Schutz von Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist; dies sind auch **wesentliche Infrastruktureinrichtungen oder sonstige Anlagen mit unmittelbarer Bedeutung für das Gemeinwesen**.<sup>20</sup> Allerdings setzt der Gesetzesentwurf keine **konkrete Gefahr** voraus. Er spricht vom Schutz der öffentlichen Sicherheit vor erheblichen Gefahren, mithin einer abstrakten Gefahrenlage (s. auch S. 54 der Entwurfsbegründung). Bei der Übermittlung an **sonstige Stellen** ohne „operative Anschlussbefugnisse“ gelten modifizierte Eingriffsschwellen, jedoch ist auch hier der Schutz eines **besonders gewichtigen Rechtsguts** zu bezwecken.<sup>21</sup>

Zudem handelt es sich bei Personen mit Zugang zu besonders schützenswerten öffentlichen Bereichen nicht notwendig um Beamtinnen und Beamte, für die nach dem Gesetzesentwurf ohnehin die Regelanfrage greifen würde. Für Bedienstete im öffentlichen Dienst gilt eine – abhängig von der konkreten Art der ausgeübten Tätigkeit – **abgeminderte Treuepflicht**.<sup>22</sup> Wenn nach dem Gesetzesentwurf aber **anlasslos** alle verfassungsschutzbehördlichen Erkenntnisse zu **Tätigkeiten nach §§ 8 bis 14 LVerfSchG** einbezogen werden dürfen, handelt es sich um mehr als Bestrebungen, die gegen die fdGO gerichtet sind. Die Zuverlässigkeitsprüfung hat mithin weiter reichende Auswirkungen auf die Freiheitssphäre des Einzelnen als die mit der Regelanfrage bezweckte Überprüfung der Verfassungstreuepflicht. Ein derart weiter Anwendungsbereich sollte im geplanten Gesetzesvorhaben, wie es bereits auch für den Schutz von Veranstaltungen vorgesehen ist, auf den **konkreten Verdacht** einer rechtsgutsgefährdenden Tätigkeit durch die betroffene Person beschränkt werden.

Hinsichtlich der geplanten Regelung in § 226c (Abschluss der Zuverlässigkeitsprüfung) ist zu bemerken, dass die „**sonstigen Erkenntnisse**“, die im Sinne von § 226c S. 3, S. 4 Nr. 3 Zuverlässigkeitszweifel begründen, nämlich „Sachverhalte, aus denen sich begründete Zweifel am Bekenntnis der zu überprüfenden Person zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung ergeben“, sehr **unbestimmt** gefasst sind. Für den Einzelnen ist auf der Grundlage dieser Norm nicht ohne Weiteres erkennbar, aus welchem Verhalten sich „begründete Zweifel“ an seinem

---

<sup>19</sup> BVerfG, Urteil v. 26.04.2022, 1 BvR 1619/17, Rn. 158.

<sup>20</sup> BVerfG, Urteil v. 16.02.2023, 1 BvR 1547/19, Rn. 105.

<sup>21</sup> S. 1 BvR 1619/17, Rn. 159, 160, 170 ff.

<sup>22</sup> Vgl. etwa BAG, Urteil v. 12.05.2011, 2 AZR 479/09, Rn. 29.

Bekanntnis zur fdGO ergeben können, wenn es sich hierbei offensichtlich nicht um Tätigkeiten handelt, die Relevanz im verfassungsschutzrechtlichen Sinn entfalten, da ansonsten bereits die verfassungsschutzbehördlichen Erkenntnisse tragend wären. Um dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot zu genügen, muss eine Norm jedoch so gefasst sein, dass der Einzelne sein Verhalten nach ihr ausrichten kann. Auch vor diesem Hintergrund ist eine Überarbeitung der Regelungen zur Zuverlässigkeitsprüfung bei Zutritt zu besonders schützenswerten Bereichen anzuregen.

Berlin, den 11. September 2026

Dr. Sarah Geiger (Maîtr. en droit)  
Juniorprofessur für Öffentliches Recht  
Universität Rostock

<https://www.juf.uni-rostock.de/professuren/pfad/professuren/sarah-geiger/>