

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Institut für Öffentliches Wirtschaftsrecht

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften

Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning

- Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts -



Prof. Dr. Christoph Brüning - Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel - Leibnizstraße 2 - 24118 Kiel

An den Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn MdL Jan Kürschner
Schleswig-Holsteinischer Landtag
- per E-Mail -

Adresse: Leibnizstr. 2, 24118 Kiel
Telefon: 0431 880-4540
Telefax: 0431 880-4582
Durchwahl: 0431 880-1505
E-Mail: Isbruening@law.uni-kiel.de
[Zur Homepage](#)
Datum: 10. September 2026

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7163

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfassungstreue

Gesetzentwurf der Landesregierung – [Drucksache 20/4418](#)

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend erhalten Sie meine, unter wesentlicher Mitarbeit von wiss. Mit. Dr. Asad Yasin verfasste, Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzentwurf. Für die Gelegenheit zur Äußerung im Rahmen der parlamentarischen Beratung danke ich Ihnen. Ich würde mich freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden. Sollte weiterer Anhörungsbedarf bestehen, stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Christoph Brüning

A. Gegenstand und Zusammenfassung der Stellungnahme

Der Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages berät den Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Stärkung der Verfassungstreue“ (Drucksache 20/4418). Der Entwurf führt mit der Neufassung des § 8 Landesbeamten-gesetz (LBG) eine verdachtsunabhängige Regelanfrage bei der Verfassungsschutz-behörde vor der erstmaligen Berufung in ein Beamtenverhältnis ein (sog. Verfassungs-treue-Check), ergänzt diese um eine anlassbezogene Anfrage während der Probezeit (§ 19 Abs. 4 LBG-E), schafft eine „Doppeltür“-Übermittlungsbefugnis im Disziplinar-recht (§ 29 Abs. 3 Landesdisziplinargesetz – LDG-E) und überführt sowie erweitert die bestehende Zuverlässigkeitsprüfung nach § 181a Landesverwaltungsgesetz (LVwG) in die neuen §§ 226a bis 226d LVwG-E mit einer Verordnungsermächtigung zugunsten der Landesregierung.

Diese Stellungnahme untersucht den Entwurf auf verfassungs- und einfach-rechtliche Bedenken, insbesondere im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestim-mung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), den gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art. 33 Abs. 2 GG), den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), den Vorbehalt des Gesetzes und die Wesentlichkeitstheorie in Bezug auf die Verordnungs-ermächtigung des § 226a Abs. 1 Satz 2 LVwG-E, den Bestimmtheitsgrundsatz sowie datenschutzrechtliche Anforderungen der DSGVO und der Rechtsprechung des Bun-desverfassungsgerichts zur sogenannten Bestandsdatenauskunft (Doppeltürmodell).

Im Ergebnis ist die Regelanfrage nach der hier geteilten, ganz überwiegenden Auffas-sung in Rechtsprechung, Literatur und parlamentarischer Begutachtung als verhältnis-mäßiger, aber erheblicher Grundrechtseingriff einzuordnen, der bei sorgfältiger, hier im Kern vorhandener Verfahrensausgestaltung verfassungsrechtlich tragfähig begrün-det werden kann.

Gleichwohl bestehen an mehreren Stellen des Entwurfs korrektur- bzw. klarstellungs-bedürftige Punkte. Dies umfasst vor allem eine etwaige bereichsspezifische Begren-zung der Regelabfrage bzw. bereichsspezifische Prüfdichte sowie das Fehlen von Re-gelungen zum Umgang mit den erlangten Erkenntnissen, insbesondere Leitlinien für etwaige Rechtsfolgen. Zudem fehlt es an einer ausdrücklichen Anhörungsregelung vor ablehnenden Entscheidungen. Es besteht eine unklare Reichweite der Verordnungs-ermächtigung nach § 226a Abs. 1 Satz 2 LVwG-E im Lichte des Wesentlichkeitsvor-behalts. Es gibt Unschärfen bei der Bestimmtheit einzelner Tatbestandsmerkmale („Gesamtwürdigung des Einzelfalles“, „besonders schützenswerte öffentliche Berei-che“) sowie Fragen der Aufbewahrung und Zugriffsbeschränkung bei den übermittel-ten Informationen in der Personalakte.

B. Regelungsgehalt des Gesetzentwurfs im Überblick

I. Regelanfrage bei Einstellung (§ 8 LBG-E)

Nach § 8 Abs. 1 LBG-E hat die Einstellungsbehörde vor der erstmaligen Berufung in ein Beamtenverhältnis (auf Widerruf, Probe, Zeit oder Lebenszeit) eine Anfrage bei der Verfassungsschutzbehörde nach § 2 Abs. 1 des künftigen Landesverfassungsschutzgesetzes (LVerfSchG) zu veranlassen. Betroffen sind nur die konkret für eine Einstellung ausgewählten Bewerberinnen und Bewerber, d.h. die Anfrage erfolgt erst, wenn alle übrigen Einstellungskriterien – mit Ausnahme der gesundheitlichen Eignung – erfüllt sind. Übermittelt werden Name, Vorname(n), Geburtsname, Geburtsdatum und Geburtsort (§ 8 Abs. 2 LBG-E); die Verfassungsschutzbehörde gleicht diese Daten automatisiert mit dem nachrichtendienstlichen Informationssystem NADIS ab und teilt das Ergebnis der Einstellungsbehörde mit (§ 8 Abs. 3 LBG-E). Löschfristen von sechs Monaten gelten sowohl für die bei der Verfassungsschutzbehörde gespeicherten Bewerberdaten (§ 8 Abs. 4 LBG-E) als auch für die der Einstellungsbehörde übermittelten Informationen (§ 8 Abs. 5 LBG-E). Die Bewerberinnen und Bewerber sind rechtzeitig zu informieren (§ 8 Abs. 6 LBG-E). Ausgenommen sind Ehrenbeamtinnen und -beamte sowie hauptamtliche Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte auf Zeit der Kommunen (§ 8 Abs. 8 LBG-E).

II. Anlassbezogene Anfrage in der Probezeit (§ 19 Abs. 4 LBG-E)

Liegen während der Probezeit tatsächliche Anhaltspunkte vor, die Zweifel an der Verfassungstreuepflicht begründen, soll die oder der Dienstvorgesetzte eine anlassbezogene Anfrage bei der Verfassungsschutzbehörde stellen. Die Regelung ist als intendiertes Ermessen („soll“) ausgestaltet.

III. Übermittlungsbefugnisse im Disziplinarrecht (§ 29 LDG-E)

§ 29 Abs. 3 LDG-E schafft die spiegelbildliche Übermittlungsbefugnis („Doppeltür“) für die Verwendung von Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörde in Disziplinarverfahren sowie eine Befugnis der Dienstvorgesetzten, Tatsachen aus abgeschlossenen Disziplinarverfahren an die Verfassungsschutzbehörde zu übermitteln, soweit dies für deren Aufgabenerfüllung erforderlich sein kann.

IV. Zuverlässigkeitsprüfung (§§ 226a ff. LVwG-E) und Verordnungsermächtigung

Parallel zur Regelanfrage wird die bisher in § 181a Abs. 2 LVwG geregelte Zuverlässigkeitsprüfung als eigenständiges, systematisiertes Instrument in die §§ 226a bis 226d LVwG-E überführt. Erfasst werden Personen mit Zugang zu Polizei- oder Justizbehörden sowie – als Erweiterung – Personen bei Behörden, die für den Betrieb kritischer Infrastrukturen verantwortlich sind oder deren Beschäftigte zur Ausübung unmittelbaren Zwangs ermächtigt sind.

Zentral ist § 226a Abs. 1 Satz 2 LVwG-E, der die Landesregierung ermächtigt, im Wege der Rechtsverordnung bestimmte Bereiche von Polizei- oder Justizbehörden von der Prüfung auszunehmen und die betroffenen Behörden und Verwaltungseinheiten näher zu bezeichnen sowie den Anwendungsbereich einzugrenzen.

C. Rechtsvergleichende Hinweise (andere Länder, Gewerkschaftspositionen)

Regelanfrage-Modelle bestehen oder bestanden in unterschiedlicher Reichweite in mehreren Bundesländern. Die folgende Übersicht fasst nicht abschließend die dem Gesetzgebungsverfahren zugrunde liegenden sowie die hierzu dokumentierten Positionen der Gewerkschaften zusammen.

Land / Bereich	Rechtsgrundlage / Reichweite	Besonderheiten	Gewerkschaftsposition
Hamburg (2026)	Neues Gesetz zum Schutz des öffentlichen Dienstes vor verfassungsfeindlichen Einflüssen; § 34a HmbSÜGG-E	Flächendeckende Regelanfrage für nahezu alle Statusgruppen und Bereiche des öffentlichen Dienstes; von der Bürgerschaft im Juni 2026 beschlossen	DGB Hamburg/ver.di/GEW lehnten den Entwurf ab; Kritik: schürt Misstrauen, unverhältnismäßig weiter Anwendungsbereich, Gefahr der Abschreckung engagierter Bewerber:innen
Bayern	Art. 25 Abs. 2 Nr. 3a BayVSG i.V.m. VerftöDBek; geplante Erweiterung durch Art. 19 Abs. 2 BayBG-E (2025)	Bisher anlassbezogene Anfrage bei begründeten Zweifeln; geplante Ausweitung u.a. mittels Verordnungsermächtigung zur Festlegung betroffener Laufbahnen	DGB Bayern lehnte die Ausweitung ab; zentrale Kritikpunkte: Delegation der Reichweite an die Exekutive per Rechtsverordnung, unzureichender Schutz der Personalakten-Aufbewahrung, fehlende empirische Fundierung der Prognoseentscheidung
Brandenburg	§ 3a Bbg. LBG	Regelanfrage vor Einstellung	Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes (26.05.2021) bejaht im Ergebnis die verfassungsrechtliche Zulässigkeit bei entsprechender Verfahrensgestaltung

Mecklenburg-Vorpommern	§ 12a LBG MV, § 3a RiG MV-E	Bereichsspezifischer Ansatz: Beschränkung auf Polizeivollzugs- und Teile des Justizdienstes sowie Richtereinstellung	Wurde im Rahmen der SH-Anhörung als milderer Alternativmodell diskutiert (Drs. 20/4418, S. 3)
Sachsen	§ 4 Abs. 1 und 5 SächsBG	Bewerber, die für eine Einstellung in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf und auf Probe in den Fachrichtungen Polizei, Justiz mit dem fachlichen Schwerpunkt Justizvollzug sowie Allgemeine Verwaltung mit dem fachlichen Schwerpunkt Vollzugsdienst in Abschiebungshaft- und Ausreisegefahrseinrichtungen	
Schleswig-Holstein (vorliegender Entwurf)	§ 8, § 19 Abs. 4 LBG-E; § 29 Abs. 3 LDG-E; §§ 226a ff. LVwG-E	Regelanfrage für alle Laufbahnen und Statusgruppen bei Erstberufung; anlassbezogene Anfrage in der Probezeit; getrennte Zuverlässigkeitsprüfung für sicherheitsrelevante Bereiche	DGB Nord: enger gefasst als Hamburg, aber weiterhin Nachbesserungsbedarf bei Anhörungsrechten, einheitlichen Prüfungsmaßstäben und Evaluation; dbb: grundsätzlich positiv, mit Vorschlägen zu Bearbeitungsfristen und Präzisierung der Vertraulichkeitsregelung

Quellen: [Drs. 20/4418 \(Gesetzentwurf und Begründung, inkl. Wiedergabe der Stellungnahmen von DGB und dbb nach § 93 Abs. 3 Satz 3 LBG\)](#); [Parlamentarischer Beratungsdienst Brandenburg, Gutachten vom 26.05.2021](#); [DGB Bayern, Stellungnahme vom 23.06.2025](#); [DGB Nord, Pressemitteilungen vom 19.06.2026 und 17.09.2025](#) sowie [18.06.2026 \(Hamburg\)](#).

Aus dem Rechtsvergleich lassen sich für die Bewertung des schleswig-holsteinischen Entwurfs mehrere wiederkehrende Konfliktlinien ableiten, die auch die vorliegende Stellungnahme strukturieren:

- Die Frage, ob eine flächendeckende oder eine bereichsspezifische (auf sicherheitsrelevante Bereiche beschränkte) Regelanfrage die verhältnismäßigere Lösung darstellt – hier hat sich der Schleswig-Holsteinische Gesetzgeber ausdrücklich gegen das Modell Mecklenburg-Vorpommerns und für eine umfassende Regelanfrage entschieden, jedoch milder als das Hamburger Modell.
- Die Kritik an Verordnungsermächtigungen, die der Exekutive die nähere Bestimmung des von einer Verfassungsschutzabfrage betroffenen Personenkreises überlassen (Bayern-Kritik, übertragbar auf § 226a Abs. 1 Satz 2 LVwG-E).
- Die Forderung nach einer ausdrücklichen Anhörungsregelung vor ablehnenden Entscheidungen (DGB, in Schleswig-Holstein nicht übernommen, in § 226c Abs. 2 LVwG-E für die Zuverlässigkeitsprüfung dagegen vorgesehen).
- Bedenken hinsichtlich der Aufbewahrung und Zugriffsbeschränkung übermittelter Erkenntnisse in der Personalakte (Bayern-Kritik).
- Die Forderung nach einem Gesamtkonzept zur Stärkung demokratischer Resilienz im öffentlichen Dienst (Aus-, Fort- und Weiterbildung, politische Bildung) als Ergänzung – nicht Ersatz – der Regelanfrage (DGB Bayern und DGB Nord übereinstimmend).

D. Verfassungsrechtliche Bewertung

I. Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)

Die Regelanfrage greift in das aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Dieses gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen, und erstreckt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungsurteil auf jede Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe personenbezogener Daten, unabhängig davon, ob es sich um Angaben aus der Privat- oder Intimsphäre handelt.¹ Ein Eingriff liegt nach zutreffender Auffassung nicht nur bei tatsächlicher Übermittlung von Trefferdaten vor, sondern auch bei einer sogenannten Negativauskunft, da sich bereits in der gezielten behördlichen Abfrage ein spezifisches Überprüfungsinteresse gegenüber einer individualisierten Person manifestiert.²

¹ BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a., BVerfGE 65, 1.

² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 43, 48 – automatisierte Kfz-Kennzeichenkontrolle, wonach ein Eingriff nur bei rein technikbedingter, sofortiger und anonymer Aussonderung ausscheidet; ebenso Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg, „Zulässigkeit einer Regelanfrage beim Verfassungsschutz zur Prüfung der Verfassungstreue von Beamten“, 26.05.2021, S. 9.

Der Gesetzentwurf selbst erkennt diesen Eingriff ausdrücklich an und stützt die Rechtfertigung auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, die sich in weiten Teilen an der bestehenden Begutachtung zu vergleichbaren Regelanfrage-Modellen anderer Länder orientiert. Diese Prüfung ist im Grundsatz nachvollziehbar, bedarf aber in mehreren Punkten der Präzisierung.

1. Doppeltürmodell und Übermittlungsschwelle

Da es sich um eine Übermittlung von Daten handelt, die eine Behörde (Verfassungsschutz) zu einem anderen Zweck erhoben hat, an eine andere Behörde (Einstellungsbehörde), verlangt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bestandsdatenauskunft sowohl auf der Seite der übermittelnden als auch der abfragenden Behörde eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage mit hinreichend normenklarer Übermittlungsschwelle (sog. Doppeltürmodell).³ Der Entwurf trägt diesem Erfordernis Rechnung, indem er sowohl in § 8 LBG-E die Abfrage- als auch über die Änderung des § 82 LVerfSchG-E⁴ die Übermittlungsseite normiert.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Übermittlungsschwelle nicht der Einzelfallbeurteilung durch die Verfassungsschutzbehörde überlassen bleibt, sondern durch den ausdrücklichen Verweis auf konkrete Tatbestände (§§ 8 bis 10 und 14 LVerfSchG-E) gesetzlich vorstrukturiert wird. Dies entspricht der vom DGB in der Verbandsanhörung selbst geforderten Vereinheitlichung des Prüfungsmaßstabs.⁵

2. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

a) Regelanfrage vs. verdachtsabhängiger Anfrage

Nach der auch vom Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes Brandenburg vertretenen und in der Gesetzesbegründung übernommenen Argumentation⁶ ist die Regelanfrage gegenüber einer verdachtsabhängigen Anfrage nicht als das mildere Mittel anzusehen, weil erstere zwar die Anzahl der Grundrechtseingriffe vergrößert, nicht jedoch deren Eingriffsintensität für die einzelne betroffene Person erhöht, und weil bei Neubewerberinnen und -bewerbern typischerweise keine offen zutage tretenden Verdachtsmomente vorliegen, an die eine anlassbezogene Anfrage anknüpfen könnte. Auch eine Einwilligungslösung stellt nach überzeugender Auffassung kein gleich geeignetes, milderes Mittel dar, weil die Verweigerung der Einwilligung faktisch

³ BVerfG, Beschluss vom 24.01.2012 – 1 BvR 1299/05, BVerfGE 130, 151 – Bestandsdatenauskunft I; Beschluss vom 27.05.2020 – 1 BvR 1873/13 u.a. – Bestandsdatenauskunft II; Beschluss vom 28.09.2022 – 1 BvR 2354/13.

⁴ Gesetzentwurf MIKWS 04.11.2025 Drucksache [20/3754](#).

⁵ Vgl. Drs. 20/4418, S. 4.

⁶ Drs. 20/4418, S. 29 ff., unter Bezugnahme auf das Gutachten [Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst \(Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers\), „Zulässigkeit einer Regelanfrage beim Verfassungsschutz zur Prüfung der Verfassungstreue von Beamten“ vom 26.05.2021](#), S. 19 ff., 31.

zum Abbruch des Bewerbungsverfahrens führen müsste und damit keine echte Freiwilligkeit vorläge.⁷

Die vom Gesetzgeber und vom Brandenburg-Gutachten vertretene Auffassung, wonach die Regelanfrage gegenüber einer verdachtsabhängigen Anfrage nicht das mildere, sondern lediglich das in der Zahl der Eingriffe größere, in der Eingriffsintensität pro Betroffenen aber nicht gesteigerte Mittel darstellt, überzeugt im Ergebnis. Entscheidend ist, dass bei Neubewerberinnen und -bewerbern im Unterschied zu bereits im Dienst stehenden Beamtinnen und Beamten typischerweise kein dienstliches Verhalten vorliegt, an das eine anlassbezogene Prüfung anknüpfen könnte; ein Anfangsverdacht müsste daher regelmäßig aus außerdienstlichen, oft nur zufällig bekannt gewordenen Umständen hergeleitet werden. Eine solche zufallsabhängige Kontrolldichte wäre ihrerseits unter Gleichheitsgesichtspunkten (Art. 3 Abs. 1 GG) angreifbar, weil sie Bewerberinnen und Bewerber, deren etwaige verfassungsfeindliche Betätigung öffentlich bekannt geworden ist, gegenüber solchen benachteiligen würde, die vergleichbare Bestrebungen verdeckt verfolgen. Die Regelanfrage vermeidet diese Zufälligkeit durch eine gleichmäßige, alle Bewerberinnen und Bewerber in gleicher Weise treffende Überprüfung und ist insoweit der anlassbezogenen Kontrolle sogar überlegen.

Der Einwand von DGB Bayern und DGB Nord, die Verfassungstreue-Prognose sei über einen Prognosezeitraum von mehreren Jahrzehnten Dienstzeit ohnehin kaum belastbar zu stellen, betrifft demgegenüber nicht die Regelanfrage als Erkenntnisinstrument, sondern die nachgelagerte Wertungsentscheidung der Einstellungsbehörde; er rechtfertigt daher nicht, das Instrument als solches zu verwerfen, sondern verlangt lediglich eine zurückhaltende, auf hinreichend gewichtige Tatsachen gestützte Handhabung der Übermittlungsschwelle, die der Entwurf durch den Verweis auf die §§ 8 bis 10 und 14 LVerfSchG-E im Ansatz bereits leistet.

Im Ergebnis ist die Grundentscheidung des Gesetzgebers für eine verdachtsunabhängige, aber auf den engen Kreis der konkret ausgewählten Bewerberinnen und Bewerber beschränkte Regelanfrage verfassungsrechtlich tragfähig, sollte im Ausschussbericht aber ausdrücklich rezipiert werden, um die Rechtfertigungslast des Gesetzgebers erkennbar zu dokumentieren.

Die in der Literatur und von den Gewerkschaften verbreitete Sorge vor einer Neuauflage des „Radikalenerlasses“ der 1970er-Jahre überzeugt als grundsätzlicher Einwand gegen das Instrument nicht, weil die damalige Praxis wesentlich weitreichendere Eingriffe (Regelanfrage ohne gesetzliche Übermittlungsschwelle, keine Löschfristen, keine Informationspflicht) kannte, an denen sich der vorliegende Entwurf gerade nicht orientiert. Sie behält jedoch als rechtspolitisches Korrektiv insoweit Gewicht, als sie zur Wachsamkeit gegenüber schleichenden Aufweichungen der bestehenden Schutzmechanismen (Löschfristen, Zweckbindung, Beschränkung des Bewerberkreises) in künftigen Novellierungen mahnt.

⁷

Brandenburg-Gutachten (Fn. 6), S. 14 f., unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 22.10.2003 – 6 C 23/02.

Zugunsten der Verhältnismäßigkeit spricht die Beschränkung des betroffenen Personenkreises auf die konkret für die Einstellung ausgewählten Bewerberinnen und Bewerber (§ 8 Abs. 1 Satz 1 LBG-E), die Informationspflicht vor Durchführung der Anfrage (§ 8 Abs. 6 LBG-E), die kurze und zweckgebundene Speicherung (§ 8 Abs. 4 und 5 LBG-E) sowie das Verbot, aus Anlass der Regelanfrage eigene Nachforschungen des Verfassungsschutzes anzustellen (§ 8 Abs. 3 Satz 1 LBG-E: „nur bereits gespeicherte Informationen“).

b) Erstreckung auf alle Laufbahnen und Bereiche

Kritisch zu sehen ist demgegenüber, dass die Regelanfrage – anders als etwa in Mecklenburg-Vorpommern, wo eine bereichsspezifische Beschränkung auf Polizei und Justiz normiert wurde⁸ – ausnahmslos für sämtliche Laufbahnen und Statusgruppen gilt, einschließlich solcher ohne jeden Sicherheitsbezug (z.B. Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst, Hochschulpersonal, kommunaler Bauhof – soweit Bauhofleitung mit Beamtenstatus). Zudem sind mit § 8 Abs. 7 LBG-E auch Wahlbeamte, mit Ausnahme der kommunalen Wahlbeamten (vgl. Abs. 8), umfasst.

Der DGB Bayern hat in seiner Stellungnahme vom 23.06.2025 zum dortigen Gesetzentwurf zutreffend darauf hingewiesen, dass die pauschale Ausweitung von Regelanfragen ohne konkreten Anfangsverdacht auf alle Beschäftigtengruppen einen „besonders intensiven Eingriff“ darstellt, der einer besonderen Rechtfertigung bedarf, gerade auch vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen mit der Praxis des sogenannten „Radikalenerlasses“ der 1970er-Jahre.

Der DGB Nord hat in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf⁹ zwar anerkannt, dass der schleswig-holsteinische Entwurf „enger gefasst“ sei als das zeitgleich beschlossene Hamburger Gesetz, das nahezu alle Statusgruppen und Bereiche erfasst, fordert aber gleichwohl Nachbesserungen bei Anhörungsrechten, einheitlichen Prüfungsmaßstäben und einer Evaluationsklausel.

Anders als bei der Grundsatzfrage wird hier die Entscheidung des Gesetzgebers, jede erstmalige Berufung in ein Beamtenverhältnis ausnahmslos der Regelanfrage zu unterwerfen, nicht in vollem Umfang geteilt. Zwar trifft zu, dass die Verfassungstreuepflicht nach Art. 33 Abs. 5 GG für sämtliche Beamtenverhältnisse unterschiedslos gilt und daher dem Grunde nach eine einheitliche Überprüfung rechtfertigt. Diese Erwägung betrifft jedoch nur die Frage, ob überhaupt geprüft werden darf, nicht aber, mit welcher Eingriffsintensität dies geschehen muss.

Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne verlangt eine Abwägung zwischen dem Gewicht des Eingriffs und der Bedeutung des mit ihm verfolgten Zwecks im konkreten Anwendungsfall; dieses Gewicht ist jedoch nicht für jede Laufbahn gleich. Bei einer

⁸ Vgl. § 12a LBG M-V, § 3a RiG M-V; hierzu auch Drs. 20/4418, S. 3.

⁹ Siehe auch [DGB Nord, Pressemitteilung „DGB Nord zur Regelanfrage: Verfassungstreue stärken – junge Menschen nicht verunsichern“ vom 19.06.2026](#).

Bewerbung für den Polizeivollzugsdienst oder eine sonstige mit hoheitlicher Zwangsgewalt ausgestattete Funktion ist das Interesse an einer besonders gründlichen Überprüfung evident höher als etwa bei einer Bewerbung für eine verwaltungsinterne Sachbearbeitungslaufbahn ohne Außenkontakt und ohne Zugang zu sicherheitsrelevanten Informationen.

Der Gesetzgeber selbst erkennt dieses Bedürfnis nach Differenzierung an anderer Stelle des Entwurfs ausdrücklich an, indem er für den Bereich der Zuverlässigkeitsprüfung nach §§ 226a ff. LVwG-E eine enge tatbestandliche Anbindung an Polizei- und Justizbehörden sowie kritische Infrastruktur vornimmt. Es ist nicht ohne weiteres einsichtig, weshalb dieselbe risikoadäquate Differenzierung nicht zumindest ansatzweise auch bei der Ausgestaltung der Übermittlungsintensität im Rahmen der Regelanfrage nach § 8 LBG-E nachvollzogen wird, etwa durch eine abgestufte Prüftiefe oder eine Kombination aus obligatorischer Basisprüfung für alle Laufbahnen und vertiefter Prüfung für sicherheitsrelevante Bereiche. Die von der Landesregierung in der Begründung gegebene Antwort, wonach eine bereichsspezifische Beschränkung „nicht gefolgt“ werde, weil die Verfassungstreuepflicht alle Beamtinnen und Beamten „unabhängig von ihrer Tätigkeit“ treffe,¹⁰ verwechselt nach eigener Einschätzung die Frage des Ob mit der Frage des Wie und wird der Anforderung, die konkrete Ausgestaltung an der jeweiligen Eingriffsintensität auszurichten, nicht vollständig gerecht.

Vorzugswürdig erschiene eine Lösung, die sich an dem in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern verfolgten Ansatz orientiert, ohne die Regelanfrage – wie dort – auf wenige Bereiche zu beschränken, sondern durch eine gestufte Prüftiefe innerhalb einer einheitlichen Regelanfrage einen Ausgleich zwischen Gleichbehandlung aller Beamtinnen und Beamten und Verhältnismäßigkeit im Einzelfall herzustellen.

Neben dem bereits dargestellten Modell Mecklenburg-Vorpommerns (Beschränkung auf Polizeivollzugs- und Teile des Justizdienstes sowie Richtereinstellung) beschränkt auch der sächsische Ansatz die Regelanfrage ausdrücklich auf die Fachrichtungen Polizei, Justizvollzug sowie Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam. Dieser weitere Beleg für eine bereichsspezifische Alternative stützt die dargestellte Erwägung, ob nicht auch für Schleswig-Holstein alternativ eine nach Sicherheitsrelevanz der jeweiligen Laufbahn differenzierende Ausgestaltung der Regelanfrage – statt ihrer Erstreckung auf sämtliche Statusgruppen einschließlich sicherheitsfernster Laufbahnen – die verhältnismäßigere Lösung darstellen könnte, ohne den Kernzweck der Norm zu unterlaufen.

c) Erstreckung auf Richterschaft

Über die Verweisung des § 6 Abs. 1 LRiG findet § 8 LBG-E auch auf die Einstellung von Richterinnen und Richtern Anwendung. Im Gesetzgebungsverfahren zur entsprechenden Regelung in Mecklenburg-Vorpommern wurden von richterlicher Seite ver-

¹⁰ Drs. 20/4418, S. 4.

fassungsrechtliche Bedenken gegen eine verdachtsunabhängige Sicherheitsbehördenabfrage vor der Ernennung zur Richterin oder zum Richter erhoben, die sich sowohl auf die Vereinbarkeit mit der richterlichen Unabhängigkeit nach Art. 97 Abs. 1 GG als auch auf einen Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG bezogen.¹¹

Diese Erwägung ist im vorliegenden Entwurf bislang nicht gesondert diskutiert, obwohl die Einbeziehung von Richterbewerberinnen und -bewerbern über § 6 Abs. 1 LRiG ausdrücklich vorgesehen ist und die Prüfung insoweit nicht ausschließlich am Maßstab des Art. 33 Abs. 2 GG, sondern ergänzend an den besonderen verfassungsrechtlichen Gewährleistungen für die rechtsprechende Gewalt zu messen wäre. Gleichwohl ist für die rechtssprechende Gewalt bereits bundesrechtlich über § 9 Nr. 2 DRiG die Verfassungstreuepflicht vorgeschrieben und ergibt sich auch aus deren Funktion einer unabhängigen Justizgewalt, die gem. Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebunden ist.

Begegnet werden kann diesen Erwägungen mit den zu Art. 33 Abs. 2 GG gemachten Ausführungen bzgl. Leitlinien für Rechtsfolgen aus den aus der Regelanfrage erlangten Informationen.

d) Ausschluss von kommunalen Wahlbeamten

§ 8 Abs. 8 LBG schließt kommunale Wahlbeamte (wie auch Ehrenbeamte) von der Regelüberprüfung ohne weitere Begründung aus. Dabei tragen gerade die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten, namentlich Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte, aber auch Beigeordnete, infolge der Verwaltungsleitung und Vertretungsbefugnis ihrer Kommune eine besondere rechtliche und politische Verantwortung und auch Autorität.

Aus der Gesetzesbegründung geht jedoch hervor, dass die Gewährleistung der Verfassungstreuepflicht und deren Überprüfung durch kommunalrechtliche Vorschriften erfolgt.¹²

II. Gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art. 33 Abs. 2 GG) und Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Art. 33 Abs. 2 GG gewährleistet jeder Deutschen und jedem Deutschen nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Die Verfassungstreuepflicht ist dabei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts selbst Teil des Eignungsbegriffs. Wer nicht die Gewähr bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten, ist für ein öffentliches Amt bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht geeignet.¹³ Die Regelanfrage

¹¹ Siehe auch *Sehl* auf LTO.de, [„Wie die Justiz gegen Verfassungsfeinde aufrüstet“](#), vom 17.05.2021.

¹² Drs. 20/4418, S. 40.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 22.05.1975 – 2 BvL 13/73, BVerfGE 39, 334 (353).

als Erkenntnisinstrument zur Ausfüllung dieses Eignungskriteriums ist daher dem Grunde nach mit Art. 33 Abs. 2 GG vereinbar und dient sogar dessen Konkretisierung. Gleichwohl wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die Regelanfrage zugleich in einem Spannungsverhältnis zu Art. 33 Abs. 2 GG und dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) stehen kann, wenn die Prognoseentscheidung der Einstellungsbehörde auf einer unzureichend bestimmten Tatsachengrundlage beruht oder faktisch abschreckende Wirkung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter politischer Betätigung entfaltet (sog. Chilling-Effekt).

Der DGB Bayern hat in seiner Stellungnahme hervorgehoben, dass Prognoseentscheidungen über künftiges verfassungsfeindliches Verhalten – insbesondere bei jungen Bewerberinnen und Bewerbern, bei denen ein Prognosezeitraum von 30 bis 40 Jahren Dienstzeit im Raum steht – methodisch kaum belastbar zu fundieren sind, was die Gefahr sachwidriger Differenzierungen und damit potenzieller Verstöße gegen Art. 3 Abs. 1 GG erhöht.¹⁴ Auch der DGB Nord warnt in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf ausdrücklich davor, dass die Regelanfrage „junge Menschen“, die sich etwa für Klimaschutz oder gegen Rechtsextremismus engagieren, von einer Bewerbung im öffentlichen Dienst abschrecken und damit faktisch die Teilhabechancen bestimmter, gesellschaftlich erwünschter Bewerbergruppen verringern könnte.¹⁵ Diese Erwägung berührt den Gleichheitssatz insoweit, als eine verdachtsunabhängige, sämtliche Bewerberinnen und Bewerber erfassende Anfrage keine Differenzierung nach dem tatsächlichen Sicherheitsbezug der jeweiligen Tätigkeit vornimmt und damit Bewerberinnen und Bewerber für gering sicherheitsrelevante Ämter (z.B. Verwaltungslaufbahnen ohne Publikumsverkehr oder hoheitliche Befugnisse) demselben Eingriff unterwirft wie Bewerberinnen und Bewerber für den Polizeivollzugsdienst.

Das dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Brandenburg-Gutachten behandelt diese Fragestellung unter dem Prüfungspunkt „Gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern und Berufsfreiheit“ und kommt im Ergebnis zu keiner durchgreifenden Verletzung, da die Verfassungstreuepflicht nach Art. 33 Abs. 5 GG für sämtliche Beamtenverhältnisse unterschiedslos gilt und daher eine einheitliche Überprüfung sachlich gerechtfertigt ist.¹⁶ Der Ausschuss sollte diese Passage bei der Bewertung des vorliegenden Entwurfs heranziehen, zugleich aber erwägen, ob nicht – wie vom DGB vorgeschlagen und in Mecklenburg-Vorpommern in der Praxis erwogen – eine risikoadäquate Differenzierung der Übermittlungsintensität nach Maßgabe des jeweiligen Amtes eine verhältnismäßigere und gleichheitsgerechtere Lösung darstellen könnte, ohne den Kernzweck der Norm zu unterlaufen.

Vor allem aber bedarf es der Festlegung einheitlicher Bewertungsmaßstäbe im Umgang mit den über die Regelabfrage erlangten Erkenntnissen, dies freilich unter Wahrung des Beurteilungsspielraums der jeweiligen die Personalhoheit innehabenden

¹⁴ [DGB Bayern, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften \(21-P 1003.1-5/14\) vom 23.06.2025](#), S. 2 f.

¹⁵ [DGB Nord, Pressemitteilung „DGB Nord zur Regelanfrage: Verfassungstreue stärken – junge Menschen nicht verunsichern“ vom 19.06.2026](#).

¹⁶ Brandenburg-Gutachten (Fn. 6), S. 45 ff.

Stelle. Dennoch kann nicht etwa eine einzelne Teilnahme an einer Demonstration verfassungsfeindlicher Gesinnung den zwingenden Schluss auf eine fehlende Gewährleistung zulassen, jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung einzutreten. Obgleich eine etwaige Systematik und Klassifizierung von verfassungsschutzrechtlichen Einstufungen fehlen, muss der formelle Gesetzgeber infolge des Wesentlichkeitsvorbehaltes zumindest den Rahmen für etwaige aus der Regelabfrage für die Einstellung folgenden Rechtsfolgen treffen. Auch allein die gesetzgeberische Begrenzung zu Kenntnissen über Bestrebungen und Tätigkeiten nach den §§ 8 bis 10 und 14 LVerfSchG vermag diese fehlende formell-gesetzliche Leitlinie infolge der immer noch schwer auszulegenden Rechtsbegriffe nicht zu ersetzen.

III. Vorbehalt des Gesetzes und Bestimmtheitsgrundsatz

Nach dem aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip hergeleiteten Vorbehalt des Gesetzes muss der parlamentarische Gesetzgeber die für die Grundrechtsausübung wesentlichen Entscheidungen selbst treffen und darf sie nicht der Exekutive überlassen. Für Grundrechtseingriffe von einigem Gewicht verlangt das Bundesverfassungsgericht zudem eine dem Gebot der Normenklarheit genügende gesetzliche Grundlage, die Anlass, Zweck und Umfang des Eingriffs bereichsspezifisch, präzise und normenklar festlegt.¹⁷

Für die Regelanfrage nach § 8 LBG-E selbst ist diesem Erfordernis durch die formell-gesetzliche Regelung des Anlasses (erstmalige Berufung in das Beamtenverhältnis), des Zwecks (Prüfung der Eignungsvoraussetzung des § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BeamStG) und des Umfangs der Datenübermittlung (§ 8 Abs. 2 Satz 1 LBG-E: Name, Vorname, Geburtsname, Geburtsdatum, Geburtsort) im Grundsatz Genüge getan. Die Übermittlungsschwelle wird durch den Verweis auf konkrete Tatbestände des Landesverfassungsschutzgesetzes (§§ 8 bis 10, 14 LVerfSchG-E) hinreichend konturiert.

Bestimmtheitsrechtlich bedenklicher sind demgegenüber mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe im Bereich der Zuverlässigkeitsprüfung nach §§ 226a ff. LVwG-E. Zwar handelt es sich beim Begriff der „Zuverlässigkeit“ um einen tradierten, in zahlreichen sicherheitsrechtlichen Vorschriften verwendeten unbestimmten Rechtsbegriff (vgl. § 7 Abs. 1a LuftSiG, § 5 Abs. 1 und 2 WaffG, § 34a Abs. 1 GewO), der durch eine gefestigte Kasuistik hinreichend konkretisierbar ist, wie auch die Gesetzesbegründung selbst zutreffend ausführt.¹⁸ Der in § 226a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LVwG-E verwendete Begriff der Behörden und Verwaltungseinheiten, die „über Informationen verfügen, die für den Betrieb dieser Einrichtungen oder Anlagen wesentlich sind“, ist demgegenüber weiter gefasst und lässt eine trennscharfe Abgrenzung des betroffenen Personenkreises im Vorfeld kaum zu; er wird faktisch erst durch die in Satz 2 vorgesehene Rechtsverordnung der Landesregierung handhabbar konkretisiert (dazu sogleich IV.).

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 24.01.2012 – 1 BvR 1299/05, BVerfGE 130, 151 (2012); Beschluss vom 10.11.2020 – 1 BvR 3214/15, NVwZ 2021, 226 (231) mwN.

¹⁸ Drs. 20/4418, S. 26.

Ebenso bestimmungsbedürftig bleibt die in § 226c Abs. 1 Satz 2 LVwG-E vorgesehene „Gesamtwürdigung des Einzelfalles“ bei sonstigen Erkenntnissen, die zwar dem Wesen einer Prognoseentscheidung immanent, aber ohne nähere Kriterien für die Gewichtung der in Satz 3 genannten Erkenntnisarten (laufende Ermittlungsverfahren, gefahrenabwehrrechtliche Vorgänge, sonstige Zweifel am Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung) formuliert ist.

IV. Wesentlichkeitstheorie und Verordnungsermächtigung nach § 226a Abs. 1 LVwG-E und Art. 45 LV

Besonders kritisch aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die in § 226a Abs. 1 Satz 3 LVwG-E enthaltene Verordnungsermächtigung zu bewerten. Danach wird die Landesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung (1) bestimmte Bereiche der Polizei- oder Justizbehörden oder bestimmte Anwendungsfälle von der Zuverlässigkeitsprüfung auszunehmen und (2) die betroffenen Behörden und Verwaltungseinheiten im Sinne des Satzes 2 Nr. 1 und 2 (kritische Infrastruktur u.ä.) näher zu bezeichnen sowie die Prüfung auf bestimmte Anwendungsfälle zu beschränken.

Nach der Wesentlichkeitstheorie, die auch auf landesrechtliche Verordnungsermächtigungen im Anwendungsbereich der Landesverfassung (hier: Art. 45 LV Schleswig-Holstein, der Art. 80 Abs. 1 GG entspricht) Anwendung findet, muss der parlamentarische Gesetzgeber die für die Grundrechtsausübung wesentlichen Entscheidungen selbst treffen und darf insbesondere nicht die Bestimmung des von einem Grundrechtseingriff betroffenen Personenkreises vollständig der Exekutive überlassen. Die hier in Rede stehende Verordnungsermächtigung betrifft nicht nur untergeordnete Verfahrensfragen, sondern die Reichweite des Anwendungsbereichs der Zuverlässigkeitsprüfung selbst. Durch die Ermächtigung, „die Behörden und Verwaltungseinheiten ... näher zu bezeichnen“, delegiert der Gesetzgeber der Sache nach die Entscheidung darüber, welche Beschäftigten künftig einer Zuverlässigkeitsprüfung – einschließlich Verfassungsschutzabfrage nach § 226b Abs. 5 LVwG-E – unterworfen werden, an die Landesregierung.

Diese Kritik deckt sich mit der von der DGB Bayern in ihrer Stellungnahme vom 23.06.2025 zu einer strukturell vergleichbaren bayerischen Verordnungsermächtigung erhobenen Rüge. Dort wandte sich der DGB ausdrücklich dagegen, dass die Staatsregierung „diejenigen Laufbahnen und fachlichen Schwerpunkte, bei denen die Bewerberinnen und Bewerber einer Regelanfrage ... unterliegen, per Rechtsverordnung einseitig festlegen“ könne, weil damit „jeder zukünftigen Landesregierung ermöglicht [werde], einseitig festzulegen, welcher Personenkreis einer besonderen Überprüfung ... unterliegen soll“, und ein solcher Eingriff „eine gesetzliche Grundlage“ benötige, die nicht der Exekutive in Ausgestaltung oder situativer Anpassung überlassen werden dürfe.¹⁹

¹⁹ DGB Bayern (Fn. 14), S. 2.

Diese Erwägung ist auf § 226a Abs. 1 Satz 3 LVwG-E übertragbar, soweit die Verordnung nicht nur Ausnahmen von einer bereits gesetzlich abschließend definierten Personengruppe vorsieht (dies wäre infolge der Eingriffsmilderung unbedenklicher, aber immer noch gleichheitsrelevant), sondern durch die „nähere Bezeichnung“ der Behörden und Verwaltungseinheiten nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 den Kreis der von der Zuverlässigkeitsprüfung erfassten Personen im Ergebnis erst konstitutiv festlegt.

Dem lässt sich entgegenhalten, dass Art. 45 Abs. 1 Satz 2 LV entsprechende Verordnungsermächtigungen nicht generell ausschließt, sondern lediglich verlangt, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz selbst hinreichend bestimmt werden. Der Gesetzentwurf grenzt den möglichen Anwendungsbereich der Verordnung durch die tatbestandlichen Vorgaben des § 226a Abs. 1 Satz 1 LVwG-E (Zugang zu Polizei- oder Justizbehörden, Ermächtigung zu unmittelbarem Zwang, Verantwortung für kritische Infrastruktur, „zum Schutz bedeutender Rechtsgüter erforderlich“) durchaus ein. Ob dies für die Wesentlichkeitsschwelle ausreicht, ist jedoch angesichts der Streubreite des Tatbestandsmerkmals „wesentliche Informationen für den Betrieb“ und der praktischen Steuerungswirkung, die der Verordnung insoweit zukommt, zweifelhaft.

Der Ausschuss sollte prüfen, ob nicht zumindest der Kreis der erfassten kritischen Infrastrukturbereiche (etwa durch Verweis auf die sektorale Auflistung im BSI-Gesetz oder in der KRITIS-Verordnung) unmittelbar im Gesetz selbst abschließend benannt und der Verordnung lediglich die rein vollziehende Konkretisierung im Einzelfall überlassen wird.

V. Effektiver Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) bei geheimhaltungsbedürftigen Erkenntnissen

Nach § 8 Abs. 3 Satz 2 LBG-E teilt die Verfassungsschutzbehörde ihre Einschätzung „in Schriftform“ mit, während § 226c Abs. 2 Satz 3 LVwG-E für die strukturell verwandte Zuverlässigkeitsprüfung ausdrücklich vorsieht, dass Informationen im Rahmen der Anhörung „nur insoweit offengelegt [werden], als“ die Polizei-, Strafverfolgungsbehörden, Gerichte oder die Verfassungsschutzbehörde der Offenlegung der von ihnen erteilten Auskünfte zugestimmt haben. Eine dem § 226c Abs. 2 Satz 3 LVwG-E vergleichbare Klarstellung fehlt für die Regelanfrage nach § 8 LBG-E im Normtext, obwohl sich dieselbe Problematik stellt, sobald eine abgelehnte Bewerberin oder ein abgelehnter Bewerber gegen die Ablehnungsentscheidung vorgeht.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu § 99 VwGO ist eine Aktenvorlageverweigerung mit Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbar, soweit die Gewährung effektiven Rechtsschutzes von der Kenntnis der zurückgehaltenen Informationen abhängt und keine anderweitige Möglichkeit gerichtlicher Nachprüfung – etwa im Wege eines in-camera-Verfahrens – vorgesehen ist.²⁰ Der Ausschuss sollte daher klären, wie

²⁰ BVerfG, Beschluss vom 27.10.1999 – 1 BvR 385/90, BVerfGE 101, 106.

im Fall gerichtlicher Anfechtung einer auf die Regelanfrage gestützten Ablehnungsentscheidung die Kenntnisnahme und Nachprüfung der nachrichtendienstlichen Erkenntnisse durch das Verwaltungsgericht sichergestellt wird, ohne den notwendigen Geheimenschutz zu unterlaufen.

VI. Eingriffsschwelle bei automatisierter Datenverarbeitung (NADIS-Abgleich)

Die Gesetzesbegründung beschreibt den Abgleich der übermittelten Bewerberdaten mit dem nachrichtendienstlichen Informationssystem NADIS ausdrücklich als „Massendatenverfahren“.²¹ Das Bundesverfassungsgericht hat Regelungen zur automatisierten Datenanalyse in Hessen und Hamburg für verfassungswidrig erklärt, weil sie keine hinreichend bestimmte, dem Gewicht des Eingriffs entsprechende Eingriffsschwelle enthielten.²² Übertragen auf § 8 LBG-E stellt sich die Frage, ob ein automatisierter Abgleich sämtlicher für eine Einstellung ausgewählter Bewerberinnen und Bewerber ohne jede Einzelfall-Vorprüfung eine im Vergleich zur bisherigen personellen Einzelfallanfrage gesteigerte Eingriffsqualität aufweist, die einer eigenständigen, über den bloßen Verweis auf die §§ 8 bis 10 und 14 LVerfSchG-E hinausgehenden gesetzlichen Rechtfertigung bedürfte. Der Ausschuss sollte insoweit klären lassen, ob der Abgleichvorgang selbst als goldene Regel der Volltrefferprüfung oder als Verknüpfung mit prognostischer Aussagekraft im Sinne der genannten Rechtsprechung zu qualifizieren ist.

E. Einfachgesetzliche und datenschutzrechtliche Einzelfragen

I. Doppeltürmodell und Zweckbindung

Die Zweckbindung der übermittelten Daten ist in § 8 Abs. 4 Satz 1 LBG-E ausdrücklich normiert. Die Verfassungsschutzbehörde darf die übermittelten personenbezogenen Daten „nur für die Durchführung der Regelanfrage“ verarbeiten. Dies entspricht dem Grundsatz der Zweckbindung nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DSGVO bzw. den einschlägigen Bereichsvorschriften des Landesverfassungsschutzgesetzes. Positiv zu bewerten ist, dass § 8 Abs. 4 Satz 3 LBG-E klarstellt, dass die Löschpflicht nicht für solche Informationen gilt, die der Verfassungsschutz aufgrund eigener gesetzlicher Grundlagen ohnehin hätte erheben dürfen; dies verhindert eine unsystematische Doppelspurigkeit der Löschregime.

Kritisch anzumerken ist, dass die Übermittlung der Bewerberdaten nach § 8 Abs. 2 LBG-E ohne vorherige Einwilligung und ohne die im allgemeinen Datenschutzrecht vorgesehene vorherige Information über die Datenerhebung bei Dritten (vgl. Art. 14 DSGVO) erfolgt; die Informationspflicht nach § 8 Abs. 6 LBG-E tritt erst „rechtzeitig“

²¹ Drs. 20/4418, Begründung zu § 8 Abs. 2 LBG-E, S. 35.

²² BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19 u. a.

vor Durchführung der Anfrage ein, wobei die Gesetzesbegründung selbst eine Information „gleichzeitig mit dem Einstellungsangebot“ noch als ausreichend ansieht.²³ Diese späte Informationsmöglichkeit steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur in Art. 14 Abs. 3 DSGVO grundsätzlich vorgesehenen Informationspflicht „innerhalb einer angemessenen Frist nach Erlangung der personenbezogenen Daten, längstens jedoch innerhalb eines Monats“, und in jedem Fall vor der ersten Weitergabe der Daten (Art. 14 Abs. 3 Buchst. c DSGVO). Der Ausschuss sollte klarstellen, ob und wie diese Frist im Verhältnis zur „Rechtzeitigkeit“ nach § 8 Abs. 6 LBG-E zu verstehen ist.

II. Löschfristen, Betroffenenrechte und Verfahrensgarantien

Die sechsmonatige Speicherfrist sowohl bei der Verfassungsschutzbehörde (§ 8 Abs. 4 Satz 2 LBG-E) als auch bei der Einstellungsbehörde (§ 8 Abs. 5 LBG-E) ist im Grundsatz angemessen und trägt dem Grundsatz der Speicherbegrenzung (Art. 5 Abs. 1 Buchst. e DSGVO) Rechnung.

Zu begrüßen ist die Regelung, wonach im Fall eines eingelegten Rechtsbehelfs die Löschung „unverzüglich, spätestens jedoch sechs Monate nach Abschluss des Verfahrens“ zu erfolgen hat (§ 8 Abs. 5 Satz 2 LBG-E), da hierdurch verhindert wird, dass Informationen über den für die gerichtliche Überprüfung erforderlichen Zeitraum hinaus vorgehalten werden.

Der DGB Bayern hat in seiner Stellungnahme allerdings zu einer strukturell vergleichbaren Regelung zur Aufbewahrung der Verfassungsschutzinformationen in der Personalakte erhebliche Bedenken geäußert, weil eine bloße Verwahrung „in einem verschlossenen Umschlag ... die Kenntnisnahme durch einen nicht berechtigten Personenkreis“ nicht verhindere, der zugriffsberechtigte Personenkreis nicht definiert werde und Löschfristen faktisch nicht kontrolliert würden.²⁴

Der vorliegende Entwurf regelt zwar eine allgemeine Speicherfrist, enthält aber – anders als etwa § 226d Abs. 2 Satz 1 LVwG-E für die Zuverlässigkeitsprüfung, der eine getrennte Aufbewahrung und einen auf die mit der Prüfung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschränkten Zugriff ausdrücklich vorschreibt – für die Regelanfrage nach § 8 LBG-E keine vergleichbare ausdrückliche Zugriffsbeschränkungsregelung. Der Verweis in § 8 Abs. 9 LBG-E auf die allgemeinen personalaktenrechtlichen Vorschriften genügt insoweit nicht ohne weiteres, um denselben Schutzstandard wie in § 226d LVwG-E sicherzustellen; eine Angleichung der Zugriffsbeschränkung für § 8 LBG-E an das Vorbild des § 226d Abs. 2 LVwG-E erscheint sachgerecht.

III. Fehlende Anhörungsregelung und Mitbestimmung

Der Entwurf sieht – anders als § 226c Abs. 2 LVwG-E für die Zuverlässigkeitsprüfung, der eine ausdrückliche Anhörung vor einer abschließenden negativen Entscheidung

²³ Drs. 20/4418, S. 38.

²⁴ DGB Bayern (Fn. 14), S. 3.

vorschreibt – für die Regelanfrage nach § 8 LBG-E keine spezielle Anhörungsregelung vor. Die Landesregierung begründet dies in der Vorbemerkung damit, eine solche Regelung würde „eine Schieflage im Verhältnis zu anderen Einstellungskriterien“ erzeugen und das Auswahlverfahren unnötig verlängern, zumal Ablehnungsgründe ohnehin mitgeteilt würden und der Rechtsweg eröffnet sei.²⁵

Diese Argumentation überzeugt nur bedingt, weil die Regelanfrage – anders als die Bewertung von Befähigung und fachlicher Leistung – auf sicherheitsbehördlichen Erkenntnissen beruht, zu denen die Bewerberin oder der Bewerber typischerweise keinen unmittelbaren Zugang hat und deren Validität sie oder er ohne vorherige Anhörung nicht vor der endgültigen Ablehnungsentscheidung in Zweifel ziehen kann. Der DGB hatte in der Verbandsanhörung ausdrücklich eine gesetzliche Anhörungsregelung gefordert,²⁶ was die Landesregierung mit dem Argument zurückwies, die Begründungspflicht nach Ablehnung genüge. Vor dem Hintergrund, dass § 226c Abs. 2 LVwG-E im systematischen Kontext desselben Gesetzentwurfs eine Anhörungspflicht für die strukturell vergleichbare Zuverlässigkeitsprüfung vorsieht, erscheint die unterschiedliche Behandlung beider Instrumente im selben Regelungswerk erklärungsbedürftig und im Ergebnis nicht überzeugend. Der Ausschuss sollte erwägen, § 8 LBG-E um eine § 226c Abs. 2 LVwG-E nachgebildete Anhörungsregelung zu ergänzen.

Hinsichtlich der Mitbestimmung ist zu berücksichtigen, dass die Personalvertretungen nach den allgemeinen Grundsätzen des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein im Einstellungsverfahren zu beteiligen sind und ihnen dabei nach der Gesetzesbegründung auch die für die Mitbestimmung erforderlichen Informationen aus der Regelanfrage zu übermitteln sind.²⁷ Diese Klarstellung ist im Gesetzestext selbst nicht verankert, sondern findet sich nur in der Begründung; eine ausdrückliche Regelung im Normtext würde die Rechtssicherheit für Personalvertretungen und Einstellungsbehörden erhöhen.

IV. Verhältnis zu §§ 226a ff. LVwG-E und Doppelprüfungen

Der Entwurf stellt in § 226b Abs. 5 Satz 5 LVwG-E klar, dass bei Bewerberinnen und Bewerbern, für die bereits eine Regelanfrage nach § 8 LBG-E durchgeführt wurde, die im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung vorgesehene Verfassungsschutzabfrage nur ergänzend auf Erkenntnisse nach §§ 11 bis 13 LVerfSchG-E beschränkt bleibt, um doppelte Abfragen zu vermeiden. Diese Koordinierungsregelung ist sachgerecht und verhindert eine unnötige Kumulation von Grundrechtseingriffen. Sie zeigt zugleich, dass der Gesetzgeber das Verhältnis der beiden Instrumente durchaus reflektiert hat; die entsprechende Regelungstechnik sollte jedoch auch in der Gesetzesbegründung zu § 8 LBG-E (nicht nur zu § 226b LVwG-E) ausdrücklich gespiegelt werden, um Auslegungsunsicherheiten in der Verwaltungspraxis zu vermeiden.

²⁵ Drs. 20/4418, S. 5.

²⁶ Drs. 20/4418, S. 5.

²⁷ Drs. 20/4418, S. 36.

V. Fehlende Evaluationspflicht im Ländervergleich

Der sächsische Gesetzgeber hat im „Gesetz zur Stärkung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst“ eine ausdrückliche Verpflichtung der Staatsregierung verankert, in periodischem Abstand einen Bericht „zur Angemessenheit und zur Wirksamkeit“ der Verfassungstreue-Überprüfung vorzulegen.²⁸ Eine entsprechende Klausel fehlt im vorliegenden Entwurf vollständig.

Eine gesetzliche Evaluationspflicht würde es ermöglichen, Verwaltungsaufwand, Trefferquote und etwaige Abschreckungseffekte der Regelanfrage nach einer angemessenen Erprobungsphase belastbar zu überprüfen und damit auch der vom DGB Nord erhobenen Forderung nach einer solchen Klausel Rechnung zu tragen.

F. Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen an den Ausschuss

Die Einführung einer verdachtsunabhängigen Regelanfrage beim Verfassungsschutz vor der Berufung in ein Beamtenverhältnis ist verfassungsrechtlich kein von vornherein unzulässiges Instrument. Sie greift zwar erheblich in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein, dient jedoch der Verwirklichung der aus Art. 33 Abs. 5 GG hergeleiteten Verfassungstreuepflicht als verfassungsunmittelbarem Eignungskriterium nach Art. 33 Abs. 2 GG und kann bei hinreichend bestimmter, auf den konkret ausgewählten Bewerberkreis beschränkter und verfahrensrechtlich flankierter Ausgestaltung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen. Der vorliegende Entwurf übernimmt in seiner Begründung wesentliche Wertungen des einschlägigen Gutachtens des Parlamentarischen Beratungsdienstes Brandenburg und trägt dem Doppeltürmodell der Bestandsdatenauskunft-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch die parallele Regelung der Abfrage- und Übermittlungsseite in LBG-E, LDG-E und LVerf-SchG-E Rechnung.

Der Ausschuss sollte gleichwohl folgende Nachbesserungen erwägen:

- Bereichsspezifische Eingrenzungen der Regelabfragen bzw. bereichsspezifische Prüfungstiefen.
- Ergänzung von formell-gesetzlichen Leitlinien für etwaige Rechtsfolgen aus den vom Landesamt für Verfassungsschutz erlangten Erkenntnissen.
- Ergänzung des § 8 LBG-E um eine ausdrückliche Anhörungspflicht vor ablehnenden Entscheidungen aufgrund der Regelanfrage, entsprechend § 226c Abs. 2 LVwG-E, um die im selben Gesetz angelegte Ungleichbehandlung strukturell vergleichbarer Verfahren zu beseitigen und rechtliches Gehör vor Eintritt der belastenden Rechtsfolge sicherzustellen.
- Präzisierung oder gesetzliche Rückbindung der Verordnungsermächtigung nach § 226a Abs. 1 Satz 3 LVwG-E, etwa durch abschließende Benennung der erfassten

²⁸

Vgl. § 164a Abs. 2 SächsBG.

Sektoren kritischer Infrastruktur im Gesetz selbst, um dem Wesentlichkeitsvorbehalt und Art. 45 LV vollständig Rechnung zu tragen.

- Übernahme einer § 226d Abs. 2 LVwG-E entsprechenden ausdrücklichen Regelung zur getrennten Aufbewahrung und personellen Zugriffsbeschränkung für die im Rahmen der Regelanfrage nach § 8 LBG-E übermittelten Erkenntnisse in der Personalakte.
- Klarstellung des Verhältnisses der Informationspflicht nach § 8 Abs. 6 LBG-E zu den Fristvorgaben des Art. 14 Abs. 3 DSGVO, um Rechtsunsicherheit über den frühestmöglichen Informationszeitpunkt zu vermeiden.
- Ausdrückliche Verankerung der Beteiligungspflicht der Personalvertretungen im Normtext des § 8 LBG-E, da diese sich bislang nur aus der Gesetzesbegründung ergibt.
- Prüfung einer Evaluationsklausel, wie sie der DGB Nord für den vorliegenden Entwurf gefordert hat, um Verwaltungsaufwand, Trefferquote und etwaige Abschreckungseffekte auf Bewerberinnen und Bewerber nach einer angemessenen Erprobungsphase zu überprüfen.
- Erwägung einer Einbettung der Regelanfrage in ein Gesamtkonzept zur Stärkung demokratischer Resilienz im öffentlichen Dienst (Aus-, Fort- und Weiterbildung, politische Bildung), wie von DGB und dbb übereinstimmend angeregt, ohne dass hierdurch die Regelanfrage selbst entbehrlich würde.

Diese Empfehlungen stellen die grundsätzliche gesetzgeberische Zielsetzung – den Schutz der Integrität des öffentlichen Dienstes vor Verfassungsfeinden – nicht in Frage, dienen aber der verfassungsrechtlichen Absicherung und der Kohärenz des Gesetzentwurfs, insbesondere im Verhältnis der Regelanfrage nach § 8 LBG-E zur strukturell verwandten, aber verfahrensrechtlich weiter ausdifferenzierten Zuverlässigkeitsprüfung nach §§ 226a ff. LVwG-E.