

ELENA NÖCKER

# Die Gewähr der Verfassungstreue

*Beiträge zum Sicherheitsrecht  
und zur Sicherheitspolitik*

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik

herausgegeben von

Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz  
und Kurt Graulich

17





Elena Nöcker

# Die Gewähr der Verfassungstreue

Eine verfassungsrechtliche Neubewertung der  
Überprüfung der Verfassungstreue mittels einer  
Regelanfrage bei den Verfassungsschutzbehörden im  
Einstellungsverfahren für den öffentlichen Dienst

Mohr Siebeck

*Elena Nöcker*, geboren 1995; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Bonn; 2020 Erste Juristische Prüfung; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bonn; 2024 Promotion; Rechtsreferendariat im OLG-Bezirk Köln.

ISBN 978-3-16-164021-6 / eISBN 978-3-16-164022-3  
DOI 10.1628/978-3-16-164022-3

ISSN 2568-731X / eISSN 2569-0922  
(Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von SatzWeise in Bad Wünnenberg gesetzt und von AZ Druck und Datentechnik in Kempten auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

*Für Anja, Andreas, Ben und Alexander*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2023/24 der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation vorgelegt. Sie befindet sich auf dem Stand von Januar 2024. Im Anschluss konnten Literatur, Judikate und Gesetzesänderungen vereinzelt berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meinem Doktorvater Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D. Die Zeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin an seinem Lehrstuhl werde ich immer als eine spannende und lehrreiche in Erinnerung behalten. Prof. Dr. Shu-Perng Hwang, LL.M. (Columbia) möchte ich ganz besonders für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danken.

Für die Aufnahme dieser Arbeit in die Schriftenreihe „Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik“ danke ich den Herausgebern Prof. Dr. Jan-Hendrik Dietrich, Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz und Prof. Dr. Kurt Graulich.

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat und die Konrad-Redeker-Stiftung haben die Veröffentlichung dieser Arbeit jeweils mit einem großzügigen Druckkostenzuschuss gefördert. Für diese Förderung möchte ich mich herzlich bedanken.

Ein weiterer Dank gilt meinen Kollegen und Freunden sowie der Doktorandenrunde im Öffentlichen Recht für den wertvollen Austausch und die gegenseitige Motivation in allen Phasen. Großer Dank gilt Dr. Edith Hanke und Lisanne Schmitz für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts.

Für die bedingungslose Unterstützung und den jederzeitigen Zuspruch meiner Eltern Anja und Andreas Nöcker sowie meines Bruders Ben Nöcker möchte ich mich von Herzen bedanken. Auch meine Großeltern Dr. Gottfried und Elisabeth Nöcker haben mich stets unterstützt, wofür ich ihnen sehr dankbar bin.

Dr. Alexander Jansen stand mir in allen Phasen meines Promotionsvorhabens unermüdlich zur Seite. Für die vielen fachlichen Diskussionen bis spät in die Nacht, den gegenseitigen Zuspruch und seine grenzenlose Unterstützung bin ich ihm für immer zutiefst verbunden.

Bonn, im Oktober 2024

Elena Nöcker





# Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsverzeichnis . . . . .	XIII
Einleitung . . . . .	1
<i>I. Die Verfassungstreue im öffentlichen Dienst:     Aktuelle Herausforderungen . . . . .</i>	<i>1</i>
<i>II. Thematische Begrenzung . . . . .</i>	<i>4</i>
<i>III. Fragestellung und Methode . . . . .</i>	<i>8</i>
<i>IV. Forschungsstand: Der Griff in die „Mottenkiste“ . . . . .</i>	<i>13</i>
Erster Teil: Der öffentliche Dienst im Gefüge des Grundgesetzes . . . . .	15
<i>I. Begriffsbestimmung: „Öffentlicher Dienst“ und     „öffentlicher Dienstherr“ . . . . .</i>	<i>15</i>
<i>II. Statusgruppen . . . . .</i>	<i>18</i>
1. Öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis . . . . .	18
2. Privat-rechtliches Arbeitsverhältnis . . . . .	19
3. Sonderform: Öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis . . . . .	20
<i>III. Entstehung und Entwicklung des öffentlichen Dienstes . . . . .</i>	<i>23</i>
1. Berufsbeamtentum . . . . .	24
2. Beschäftigte im öffentlichen Dienst . . . . .	38
<i>IV. Interdependenz von Staat und öffentlichem Dienst . . . . .</i>	<i>38</i>
1. Der verfassungsrechtliche Habitus des öffentlichen Dienstes . . . . .	39
2. Beamtenethos und Beschäftigtenethos als staatliche Gelingensvoraussetzung . . . . .	42
<i>V. Verfassungsrechtliche Grundlagen des öffentlichen Dienstes . . . . .</i>	<i>45</i>
1. Zugang zum öffentlichen Dienst (Art. 33 Abs. 2 GG) . . . . .	45
2. Funktionsvorbehalt bei der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse (Art. 33 Abs. 4 GG) . . . . .	54
3. Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG)	62
4. Zwischenergebnis: Eine Verfassungsnorm mit grundlegender Bedeutung . . . . .	91
<i>VI. Ergebnis . . . . .</i>	<i>92</i>

Zweiter Teil: Die Verfassungstreuepflicht . . . . .	93
I. <i>Die Pflicht zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst</i> . . . . .	94
1. Entstehung und Entwicklung der besonderen Treuepflicht . . . . .	96
2. Prinzip der wehrhaften Demokratie . . . . .	102
3. Verfassungstreuepflicht der Beamten, Richter und Soldaten . . . . .	107
4. Verfassungstreuepflicht der Angestellten im öffentlichen Dienst . . . . .	148
5. Verfassungstreuepflicht im staatlichen Vorbereitungsdienst . . . . .	155
6. Ergebnis: Kriterium der „Staatsnähe“ bestimmt das Maß an Verfassungstreue . . . . .	168
II. <i>Entwicklung des Überprüfungsverfahrens der Verfassungstreue</i> . . . . .	168
1. „Adenauer-Heinemann-Erlass“ vom 19.9.1950 . . . . .	170
2. Ministerpräsidentenbeschluss vom 28.1.1972 („Radikalenbeschluss“) . . . . .	174
3. „Extremistenbeschluss“ des Bundesverfassungsgerichts vom 22.5.1975 . . . . .	187
4. Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue vom 19.5.1976 . . . . .	197
5. Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue vom 17.1.1979 . . . . .	199
6. Abschaffung der Regelanfrage in den Ländern bis 1991 . . . . .	206
7. Herausforderungen infolge der Wiedervereinigung . . . . .	210
8. Ergebnis: Formelle Klarheit, materielle Unklarheit . . . . .	214
III. <i>Ergebnis</i> . . . . .	217
Dritter Teil: Die Regelanfrage beim Verfassungsschutz als Verfassungstreueüberprüfungsinstrument . . . . .	219
I. <i>Ausgangspunkt: Die Verfassungstreueüberprüfung</i> . . . . .	220
1. Einstellungsverfahren für den öffentlichen Dienst . . . . .	220
2. Verfassungstreueüberprüfung als Teil der Eignungsprüfung . . . . .	243
II. <i>Die Regelanfrage beim Verfassungsschutz als Mittel zur       Verfassungstreueüberprüfung</i> . . . . .	287
1. Begriffsbestimmung . . . . .	287
2. Ablauf einer Anfrage der Einstellungsbehörde beim Verfassungsschutz . . . . .	292
III. <i>Abgrenzung zu anderen Überprüfungsverfahrensarten</i> . . . . .	298
1. Abgrenzung zur Anfrage bei Zweifeln („Anlassanfrage“) . . . . .	298
2. Abgrenzung zur Sicherheitsüberprüfung . . . . .	299
3. Regelanfrage bzw. fakultative Anfrage in anderen Rechtsbereichen . . . . .	307
IV. <i>Ergebnis</i> . . . . .	322

Vierter Teil: Die Regelanfrage im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	325
<i>I. Allgemeine Anforderungen an die Rechtsgrundlagen für die Beteiligung des Verfassungsschutzes im Einstellungsverfahren . . . . .</i>	<i>326</i>
1. Notwendigkeit formell-gesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen . . . . .	326
2. Amtsermittlungsgrundsatz (§ 24 VwVfG): Keine Befugnisnorm für Grundrechtseingriffe . . . . .	332
3. Herausforderungen im europäischen Mehrebenensystem . . . . .	333
4. Besonderheiten beim Datenaustausch zwischen Behörden . . . . .	343
5. Besonderheiten beim Datenaustausch mit den Verfassungsschutzbehörden . . . . .	354
<i>II. Anforderungen an die rechtliche Ausgestaltung der Regelanfrage beim Verfassungsschutz als Verfassungstreueüberprüfungsinstrument . . . . .</i>	<i>371</i>
1. Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	372
2. Erfordernis mehrerer Rechtsgrundlagen für die Regelanfrage . . . . .	383
3. Anforderungen an die formelle Verfassungsmäßigkeit . . . . .	391
4. Anforderungen an die materielle Verfassungsmäßigkeit der Übermittlungsnorm: Verhältnismäßigkeitsgrundsatz . . . . .	406
5. Anforderungen an die materielle Verfassungsmäßigkeit der Übermittlungsnorm: Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit . . . . .	458
6. Anforderungen an die materielle Verfassungsmäßigkeit der Abrufnorm . . . . .	459
7. Anforderungen aus dem Europarecht . . . . .	462
8. Ergebnis . . . . .	463
<i>III. Bestehende Regelungen für eine Regelanfrage und Reformbestrebungen . . . . .</i>	<i>466</i>
1. Überblick über alle Bundesländer und den Bund . . . . .	466
2. Analyse der Regelungen . . . . .	479
3. Ergebnis . . . . .	492
Schlussfolgerungen in Thesen . . . . .	495
<i>I. Der öffentliche Dienst im Gefüge des Grundgesetzes . . . . .</i>	<i>495</i>
<i>II. Die Verfassungstreuepflicht . . . . .</i>	<i>497</i>
<i>III. Die Regelanfrage beim Verfassungsschutz als Verfassungstreueüberprüfungsinstrument . . . . .</i>	<i>500</i>
<i>IV. Die Regelanfrage im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .</i>	<i>503</i>
Literaturverzeichnis . . . . .	509
Sachregister . . . . .	537



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsübersicht . . . . .	IX
Einleitung . . . . .	1
<i>I. Die Verfassungstreue im öffentlichen Dienst: Aktuelle Herausforderungen . . . . .</i>	<i>1</i>
<i>II. Thematische Begrenzung . . . . .</i>	<i>4</i>
<i>III. Fragestellung und Methode . . . . .</i>	<i>8</i>
<i>IV. Forschungsstand: Der Griff in die „Mottenkiste“ . . . . .</i>	<i>13</i>
Erster Teil: Der öffentliche Dienst im Gefüge des Grundgesetzes . . . . .	15
<i>I. Begriffsbestimmung: „Öffentlicher Dienst“ und „öffentlicher Dienstherr“ . . . . .</i>	<i>15</i>
<i>II. Statusgruppen . . . . .</i>	<i>18</i>
1. Öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis . . . . .	18
a) Beamtenverhältnis . . . . .	18
b) Richterverhältnis . . . . .	19
c) Soldatenverhältnis . . . . .	19
2. Privat-rechtliches Arbeitsverhältnis . . . . .	19
3. Sonderform: Öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis . . . . .	20
<i>III. Entstehung und Entwicklung des öffentlichen Dienstes . . . . .</i>	<i>23</i>
1. Berufsbeamtentum . . . . .	24
a) Vom Fürsten- zum Staatsdiener . . . . .	24
b) Auf der Suche nach seiner Funktion in der neuen Staatsform . . . . .	26
c) Von der Verfassungs- zur Führertreue . . . . .	28
d) Die Frage der Existenzberechtigung . . . . .	30
aa) Einfluss der Alliierten und Entstehung des GG . . . . .	30
bb) „Beamtenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	31
cc) Verrechtlichung des Berufsbeamtentums . . . . .	33
e) Übernahme eines wesensverschiedenen Verwaltungsapparats . . . . .	34
aa) Einigungsvertrag und seine praktische Umsetzung . . . . .	34
bb) Reformen, Privatisierung und Europäisierung . . . . .	37
2. Beschäftigte im öffentlichen Dienst . . . . .	38

<i>IV. Interdependenz von Staat und öffentlichem Dienst</i> . . . . .	38
1. Der verfassungsrechtliche Habitus des öffentlichen Dienstes . . . . .	39
2. Beamtenethos und Beschäftigtenethos als staatliche Gelingensvoraussetzung . . . . .	42
<i>V. Verfassungsrechtliche Grundlagen des öffentlichen Dienstes</i> . . . . .	45
1. Zugang zum öffentlichen Dienst (Art. 33 Abs. 2 GG) . . . . .	45
a) „Öffentliche Ämter“ und „öffentlicher Dienst“ . . . . .	46
b) Verhältnis zu anderen Verfassungsnormen . . . . .	49
aa) Art. 3 GG und Art. 33 Abs. 1, 3 GG . . . . .	49
bb) Art. 12 Abs. 1 GG . . . . .	51
2. Funktionsvorbehalt bei der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse (Art. 33 Abs. 4 GG) . . . . .	54
a) Aussagegehalt . . . . .	55
aa) „Zweispurigkeit“ des öffentlichen Dienstes . . . . .	55
bb) Funktionsvorbehalt . . . . .	56
cc) Institutionelle Garantie (in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5 GG) . . . . .	58
b) Normcharakter und systematisches Verhältnis zu Art. 33 Abs. 5 GG . . . . .	58
3. Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) . . . . .	62
a) Gewährleistungsbereich . . . . .	62
aa) Recht des öffentlichen Dienstes . . . . .	63
bb) Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums . . . . .	64
cc) Regelungs- und Fortentwicklungsauftrag . . . . .	66
b) Institutionelle Garantie (in Verbindung mit Art. 33 Abs. 4 GG) . . . . .	68
c) Subjektivrechtlicher Gehalt . . . . .	70
d) Schranke für die Grundrechtsausübung . . . . .	70
aa) Geltung der Grundrechte im Beamtenverhältnis . . . . .	71
bb) Geltung des Vorbehalts des Gesetzes im Beamtenrecht . . . . .	77
4. Zwischenergebnis: Eine Verfassungsnorm mit grundlegender Bedeutung . . . . .	91
<i>VI. Ergebnis</i> . . . . .	92
Zweiter Teil: Die Verfassungstreuepflicht . . . . .	93
<i>I. Die Pflicht zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst</i> . . . . .	94
1. Entstehung und Entwicklung der besonderen Treuepflicht . . . . .	96
a) Treue gegenüber dem Monarchen . . . . .	96
b) Verfassungstreue „light“ . . . . .	96
c) Gewähr des rückhaltlosen Eintretens für den nationalsozialistischen Staat . . . . .	98
d) Demokratisierung der Treuepflicht . . . . .	99

e)	Verfassungstreue unter dem Grundgesetz . . . . .	99
f)	Ergebnis: Keine Kontinuität der Verfassungstreuepflicht . . . . .	101
2.	Prinzip der wehrhaften Demokratie . . . . .	102
a)	Wehrhafte Demokratie im Grundgesetz . . . . .	102
b)	Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienst: Ein Schutzmechanismus der wehrhaften Demokratie? . . . . .	103
3.	Verfassungstreuepflicht der Beamten, Richter und Soldaten . . . . .	107
a)	Normative Herleitung . . . . .	107
aa)	Keine Nennung im Grundgesetz . . . . .	107
bb)	Besonderes Dienst- und Treueverhältnis aus Art. 33 Abs. 4 GG . . . . .	109
cc)	Hergebrachter Grundsatz des Beamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG . . . . .	109
dd)	Eignungsmerkmal im Sinne des Art. 33 Abs. 2 GG . . . . .	111
ee)	Funktion des öffentlichen Dienstes im Gesamtgefüge des Grundgesetzes . . . . .	115
ff)	Besonderheiten: Richter und Soldaten . . . . .	118
gg)	Ergebnis . . . . .	119
b)	Einfachgesetzliche Konkretisierungen . . . . .	120
aa)	Beamtenrechtliche Regelungen . . . . .	121
bb)	Richterrechtliche Regelungen . . . . .	121
cc)	Soldatenrechtliche Regelungen . . . . .	121
c)	Inhalt der Verfassungstreueklausel . . . . .	122
aa)	„Freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes“ . . . . .	122
bb)	„Eintreten für“ . . . . .	124
cc)	„Jederzeit“ . . . . .	130
dd)	„Gewähr bieten“ . . . . .	131
ee)	Abgrenzung: Grundpflicht zur Verfassungstreue nach der Einstellung . . . . .	132
d)	Verfassungsmäßigkeit der Verfassungstreueklauseln . . . . .	133
aa)	Verfassungstreue und Grundrechte . . . . .	133
bb)	Verfassungstreue und Art. 21 Abs. 2 GG . . . . .	135
cc)	Ergebnis . . . . .	142
e)	Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht . . . . .	142
aa)	Verfassungstreue vor dem EGMR . . . . .	142
bb)	Widerspruch zwischen der Situation vor und nach Einstellung? . . . . .	146
cc)	Ergebnis: Rückbesinnung auf das Erfordernis einer Einzelfallentscheidung . . . . .	147
f)	Ergebnis: Gewähr aktiver Verfassungstreue . . . . .	148
4.	Verfassungstreuepflicht der Angestellten im öffentlichen Dienst . . . . .	148
a)	Verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt . . . . .	149
b)	Tarifvertragliche Konkretisierungen . . . . .	149



c)	Inhalt der Verfassungstreueklauseln . . . . .	150
aa)	Umfang der Verfassungstreuepflicht . . . . .	150
bb)	§ 41 S. 2 TVöD-BT-V und § 3 Abs. 1 S. 2 TV-L im Vergleich . . . . .	153
d)	Ergebnis: Gewähr funktionsbezogener Verfassungstreue . . . . .	154
5.	Verfassungstreuepflicht im staatlichen Vorbereitungsdienst . . . . .	155
a)	Herleitung und Umfang . . . . .	155
aa)	Beamtenverhältnis auf Widerruf . . . . .	155
bb)	Öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis . . . . .	156
b)	Landesrechtliche Vorschriften . . . . .	157
aa)	Entsprechende Anwendung der Vorschriften für Beamte auf Widerruf . . . . .	157
bb)	Spezielle Regelungen zur Verfassungstreue . . . . .	158
cc)	Keine speziellen Regelungen zur Verfassungstreue . . . . .	159
dd)	Status quo: Unterschiedliche Maßstäbe der Verfassungstreue . . . . .	160
c)	Fallbeispiel: Rechtsreferendariat trotz aktiver Mitgliedschaft in der Partei „Der III. Weg“? . . . . .	160
d)	De lege ferenda: Bundeseinheitlicher Maßstab . . . . .	167
6.	Ergebnis: Kriterium der „Staatsnähe“ bestimmt das Maß an Verfassungstreue . . . . .	168
II.	<i>Entwicklung des Überprüfungsverfahrens der Verfassungstreue</i> . . . . .	168
1.	„Adenauer-Heinemann-Erlass“ vom 19.9.1950 . . . . .	170
2.	Ministerpräsidentenbeschluss vom 28.1.1972 („Radikalenbeschluss“) . . . . .	174
a)	Aufruf zum „Marsch durch die Institutionen“: Reaktionen zum Umgang mit der Pflicht zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst . . . . .	175
aa)	„Hamburger Pressemitteilung“ vom 23.11.1971: Modell für den Radikalenbeschluss . . . . .	175
bb)	Diskurs auf Bundesebene: „Keine unbedingte Freiheit für die Feinde der Freiheit“ . . . . .	176
b)	Inhalt des Radikalenbeschlusses . . . . .	178
c)	Umsetzung in den Bundesländern . . . . .	179
aa)	Keine einheitliche Handhabung . . . . .	179
bb)	Einführung der Regelanfrage beim Verfassungsschutz . . . . .	182
d)	Große Rechtsunsicherheit: Abkehr vom Parteienprivileg, Kriterium der „Verfassungsfeindlichkeit“ und Beteiligung des Verfassungsschutzes . . . . .	184
3.	„Extremistenbeschluss“ des Bundesverfassungsgerichts vom 22.5.1975 . . . . .	187
a)	Entscheidungsinhalt . . . . .	188
b)	Rezeption des Extremistenbeschlusses . . . . .	189
aa)	Mehr obiter dicta als rationes decidendi . . . . .	189
bb)	Beantwortung der Rechtsfragen? . . . . .	191

4. Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue vom 19.5.1976 . . .	197
5. Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue vom 17.1.1979 . . .	199
a) „Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Verfassungstreue- Prüfung im öffentlichen Dienst“ vom 8.11.1978 . . . . .	199
b) Inhalt und Begründung der neuen Grundsätze . . . . .	202
aa) Inhalt: Regelanfrage im Fokus . . . . .	202
bb) Begründung: Regelanfrage als „falsche Antwort“ . . . . .	204
c) Ergebnis: Abschaffung der Regelanfrage auf Bundesebene . . . . .	206
6. Abschaffung der Regelanfrage in den Ländern bis 1991 . . . . .	206
a) Abgrenzung zur „Abschaffung des Radikalenerlasses“ . . . . .	207
b) Abgrenzung zur Klärung der materiellen Fragen . . . . .	208
7. Herausforderungen infolge der Wiedervereinigung . . . . .	210
a) Umgang mit der Mitgliedschaft in der SED . . . . .	210
b) Umgang mit Mitarbeitern der Stasi bzw. des AfNS . . . . .	212
8. Ergebnis: Formelle Klarheit, materielle Unklarheit . . . . .	214
<i>III. Ergebnis</i> . . . . .	217
 Dritter Teil: Die Regelanfrage beim Verfassungsschutz als Verfassungstreueüberprüfungsinstrument . . . . .	219
<i>I. Ausgangspunkt: Die Verfassungstreueüberprüfung</i> . . . . .	220
1. Einstellungsverfahren für den öffentlichen Dienst . . . . .	220
a) Organisationsrechtliche Voraussetzungen und Vorentscheidungen. . . . .	221
b) Zugangsregulativ des Art. 33 Abs. 2 GG . . . . .	225
aa) Auswahlkriterien . . . . .	226
bb) Einfluss der Einstellungsbehörde auf die Auswahl- entscheidung . . . . .	231
c) Bewerberverfahrensanspruch . . . . .	240
2. Verfassungstreueüberprüfung als Teil der Eignungsprüfung . . . . .	243
a) Einstellungsverfahren . . . . .	243
aa) Ausgangspunkt: „Gewährbieten“ . . . . .	244
bb) Bildung des Urteils über das „Gewährbieten“ . . . . .	246
cc) Bedeutung einzelner, konkreter Verhaltensweisen . . . . .	250
dd) Überprüfungsverfahren: Ermittlung der Beurteilungs- elemente . . . . .	254
ee) Entscheidung der Einstellungsbehörde als „Herrin des Verfahrens“ . . . . .	273
ff) Ergebnis: Auswirkungen der differierenden Interpretation des „Gewährbietens“ auf Verfahrensebene . . . . .	275
b) Verwaltungsgerichtsverfahren . . . . .	276
aa) Beweislastverteilung . . . . .	277
bb) Beurteilungsspielraum: Quis iudicabit? . . . . .	279
cc) Ergebnis: Fortwirkung der differierenden Interpretationen des „Gewährbietens“ auf Rechtsschutzebene . . . . .	286

<i>II. Die Regelanfrage beim Verfassungsschutz als Mittel zur Verfassungstreueüberprüfung</i>	287
1. Begriffsbestimmung	287
a) Routinemäßig	288
b) Anlass der Anfrage	288
c) Betroffener Personenkreis	289
d) Zeitpunkt der Durchführung	290
e) Mitteilung von Tatsachen, die Bedenken gegen die Verfassungstreue hervorrufen	291
f) Zwischenergebnis	291
2. Ablauf einer Anfrage der Einstellungsbehörde beim Verfassungsschutz	292
a) Obligatorische Verfahrensschritte (Kern der Anfrage)	292
b) Modifikationen	294
aa) Betreffend die Anfrage der Einstellungsbehörde	294
bb) Betreffend die „übermittlungsfähigen“ Erkenntnisse	295
c) Antwortmöglichkeiten des Verfassungsschutzes	296
d) Ergebnis: Keine einheitliche Darstellung des Anfrageverfahrens möglich	298
<i>III. Abgrenzung zu anderen Überprüfungsverfahrenarten</i>	298
1. Abgrenzung zur Anfrage bei Zweifeln („Anlassanfrage“)	298
2. Abgrenzung zur Sicherheitsüberprüfung	299
a) Wesentlicher Unterschied: Art der Beteiligung des Verfassungsschutzes	301
b) Gemeinsamkeiten mit der Verfassungstreueüberprüfung	302
aa) Behördlicher Beurteilungsspielraum?	304
bb) Beweislastverteilung	306
3. Regelanfrage bzw. fakultative Anfrage in anderen Rechtsbereichen	307
a) Zuverlässigkeitsüberprüfungen	308
b) Haber-Verfahren: Prüfung der Verfassungstreue von Zuwendungsempfängern	311
aa) Rechtsgrundlagen für die Anfrage beim Verfassungsschutz	312
bb) Verfahrensablauf: Gemeinsamkeiten und Unterschiede	319
cc) Bedeutung für die vorliegende Untersuchung	321
c) Verfassungstreueüberprüfung von Wahlbewerbern (Bürgermeister bzw. Landrat)	321
d) Ergebnis: Anfragen beim Verfassungsschutz zum Schutz sensibler Bereiche	322
<i>IV. Ergebnis</i>	322

Vierter Teil: Die Regelanfrage im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	325
<i>I. Allgemeine Anforderungen an die Rechtsgrundlagen für die Beteiligung des Verfassungsschutzes im Einstellungsverfahren . . . . .</i>	<i>326</i>
1. Notwendigkeit formell-gesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen . . . . .	326
a) Grundrechtsrelevanz des Datenaustauschs . . . . .	327
b) Vorbehalt des Gesetzes in Sonderstatusverhältnissen . . . . .	328
c) Ergebnis . . . . .	331
2. Amtsermittlungsgrundsatz (§ 24 VwVfG): Keine Befugnisnorm für Grundrechtseingriffe . . . . .	332
3. Herausforderungen im europäischen Mehrebenensystem . . . . .	333
a) Bedeutung des Unionsrechts . . . . .	334
aa) Datenschutzgrundrecht im unionalen Primärrecht und Ausgestaltung im Sekundärrecht . . . . .	334
bb) Anwendbarkeit des Unionsrechts im Fall der Regelanfrage beim Verfassungsschutz . . . . .	335
b) Bedeutung der EMRK . . . . .	341
c) Ergebnis: Mehrdimensionaler Rechtsrahmen für die Positivierung der Regelanfrage . . . . .	342
4. Besonderheiten beim Datenaustausch zwischen Behörden . . . . .	343
a) Verfassungsrechtliche Ausgangslage: Zweckbindung von Daten . . . . .	343
aa) Anwendung des Grundsatzes auf den Datenaustausch . . . . .	344
bb) Ergebnis: Verfassungsrechtliche Vorgaben des Zweckbindungsgundsatzes für die Rechtsgrundlagen zum Datenaustausch . . . . .	347
b) „Amtshilfefester Datenschutz“: Amtshilfевorschriften (Art. 35 Abs. 1 GG, §§ 4 ff. VwVfG) sind keine taugliche Rechtsgrundlage für behördlichen Datenaustausch . . . . .	349
c) Doppeltür-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Vorlage für ein normatives Grundgerüst . . . . .	351
aa) Doppeltür in einer Norm . . . . .	352
bb) Anforderungen an die Übermittlungs- und Abrufnorm . . . . .	352
d) Ergebnis . . . . .	354
5. Besonderheiten beim Datenaustausch mit den Verfassungsschutzbehörden . . . . .	354
a) Ausgangspunkt: Spezifische Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden . . . . .	356
b) Modifizierte Eingriffsschwellen bei der Datenerhebung . . . . .	357
aa) Grundsätzlich: Verringertes Eingriffsgewicht . . . . .	357
bb) Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Eingriffsschwellen . . . . .	358

c)	Konsequenzen für die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Datenübermittlungen . . . . .	359
aa)	Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung . . . . .	360
bb)	Strenge Übermittlungsvoraussetzungen für modifizierte Geltung von Eingriffsschwellen unerlässlich . . . . .	361
cc)	Unterscheidung nach Übermittlungsadressaten . . . . .	362
dd)	Weitere verfassungsrechtliche Vorgaben . . . . .	366
d)	Ergebnis: Rechtsprechung zu nachrichtendienstlichen Besonderheiten offenbart Konzeptlosigkeit des Kriteriums der hypothetischen Datenneuerhebung . . . . .	367
II.	<i>Anforderungen an die rechtliche Ausgestaltung der Regelanfrage beim Verfassungsschutz als Verfassungstreueüberprüfungsinstrument</i> . . . . .	371
1.	Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	372
a)	Eingriffsqualität bei einem „Nichttreffer“ . . . . .	373
b)	Eingriffsqualität bei öffentlich zugänglichen Daten . . . . .	374
c)	Einwilligung und behördliche Datenverarbeitung . . . . .	376
aa)	Problem: Freiwilligkeit . . . . .	376
bb)	„Einwilligungslösungen“ in der Praxis . . . . .	379
d)	Ergebnis . . . . .	382
2.	Erfordernis mehrerer Rechtsgrundlagen für die Regelanfrage . . . . .	383
a)	Übersicht über die einzelnen Datenverarbeitungsschritte . . . . .	383
b)	Rechtsgrundlagen für die erstmalige Erhebung und Speicherung der Daten (Schritte 1–2) . . . . .	384
c)	Rechtsgrundlage für die Anfrage der Daten bei der Verfassungsschutzbehörde – Abrufnorm (Schritt 3) . . . . .	386
d)	Rechtsgrundlage für den Datenabgleich bei der Verfassungsschutzbehörde (Schritt 4) . . . . .	387
e)	Rechtsgrundlage für die Übermittlung (Schritt 5) . . . . .	388
f)	Rechtsgrundlage für die Annahme der übermittelten Daten – Abrufnorm (Schritt 6) . . . . .	389
g)	Rechtsgrundlagen für die weitere Verwendung der Daten (Schritt 7) . . . . .	390
h)	Lösungsvorschlag: Eigenes Gesetz für eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz . . . . .	390
3.	Anforderungen an die formelle Verfassungsmäßigkeit . . . . .	391
a)	Gesetzgebungskompetenz für die Übermittlungsnorm . . . . .	391
aa)	Übermittlungen durch das Bundesamt für Verfassungsschutz . . . . .	392
bb)	Übermittlungen durch die Landesämter für Verfassungsschutz . . . . .	393

b)	Gesetzgebungskompetenz für die Abrufnorm . . . . .	394
aa)	Gesetzgebungskompetenz für den öffentlichen Dienst des Bundes . . . . .	395
bb)	Gesetzgebungskompetenz für den öffentlichen Dienst der Länder . . . . .	395
c)	Verortungsmöglichkeiten der Übermittlungs- und Abrufnorm . . . . .	402
d)	Nachbesserungsbedarf bei der Umsetzung der Doppeltür-Rechtsprechung . . . . .	403
e)	Ergebnis: Keine kompetenzrechtlichen Probleme für die Regelanfrage im Einstellungsverfahren für den öffentlichen Dienst . . . . .	405
4.	Anforderungen an die materielle Verfassungsmäßigkeit der Übermittlungsnorm: Verhältnismäßigkeitsgrundsatz . . . . .	406
a)	Legitimer Zweck . . . . .	406
b)	Geeignetheit . . . . .	407
c)	Erforderlichkeit . . . . .	409
aa)	Bereits bewährte Mittel zur Verfassungstreueüberprüfung . . . . .	409
bb)	Anfrage bei Zweifeln . . . . .	410
cc)	Spontanübermittlungen durch die Verfassungsschutzbehörde . . . . .	411
dd)	Beobachtung im staatlichen Vorbereitungsdienst und in der Probezeit . . . . .	411
ee)	„Einwilligungslösungen“ . . . . .	412
ff)	Anfrage durch den Bewerber selbst („Negativzeugnis“) . . . . .	412
gg)	Möglichkeiten nach der Einstellung (z. B. Disziplinarrecht, Whistleblowing) . . . . .	413
hh)	Ergebnis . . . . .	416
d)	Angemessenheit . . . . .	416
aa)	„Zweck“: Gewichtung des öffentlichen Interesses . . . . .	417
bb)	„Mittel“: Bestimmung der Auswirkungen für den Betroffenen . . . . .	420
cc)	„Zweck-Mittel-Relation“: Anforderungen an die rechtliche Ausgestaltung bei einer Gesamtabwägung unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen und nachrichtendienstrechtlichen Judikatur . . . . .	436
5.	Anforderungen an die materielle Verfassungsmäßigkeit der Übermittlungsnorm: Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit . . . . .	458
6.	Anforderungen an die materielle Verfassungsmäßigkeit der Abrufnorm . . . . .	459
a)	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz . . . . .	459
aa)	Legitimer Zweck, Geeignetheit und Erforderlichkeit . . . . .	459
bb)	Angemessenheit . . . . .	460

b) Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit . . . . .	460
c) Ergebnis . . . . .	461
7. Anforderungen aus dem Europarecht . . . . .	462
8. Ergebnis . . . . .	463
<i>III. Bestehende Regelungen für eine Regelanfrage und Reformbestrebungen</i>	466
1. Überblick über alle Bundesländer und den Bund . . . . .	466
2. Analyse der Regelungen . . . . .	479
a) Kategorisierung . . . . .	480
aa) Grundlegende verfassungsrechtliche Probleme . . . . .	480
bb) Spezifisch datenschutzrechtliche Probleme . . . . .	481
cc) Betroffene Bereiche . . . . .	482
dd) Länderspezifische Aspekte . . . . .	483
b) Verfassungstreueüberprüfung als „Mitwirkungsaufgabe“ . . . . .	485
c) Zusammenspiel aus Ermessensnorm und gebundener Norm . . . . .	487
d) Aktuelle Reform des Nachrichtendienstrechts: Änderung des BVerfSchG . . . . .	487
aa) Übermittlungsvorschriften . . . . .	488
bb) Weiterverarbeitung und sonstige Verfahrensregelungen . . . . .	491
cc) Ergebnis: Bereichsspezifische Übermittlungsvorschrift mit Schwächen . . . . .	491
3. Ergebnis . . . . .	492
Schlussfolgerungen in Thesen . . . . .	495
<i>I. Der öffentliche Dienst im Gefüge des Grundgesetzes</i> . . . . .	495
<i>II. Die Verfassungstreuepflicht</i> . . . . .	497
<i>III. Die Regelanfrage beim Verfassungsschutz als     Verfassungstreueüberprüfungsinstrument</i> . . . . .	500
<i>IV. Die Regelanfrage im Lichte des Rechts auf informationelle     Selbstbestimmung</i> . . . . .	503
Literaturverzeichnis . . . . .	509
Sachregister . . . . .	537

# Einleitung

„Der Staat, der sich nicht selbst aufgeben will, mindestens nicht seine Funktionsfähigkeit, soweit sie vom Beamtenkörper abhängt, in Gefahr bringen will, muß sicherstellen, daß in den Beamtenapparat nicht Verfassungsfeinde eindringen.“<sup>1</sup>

## I. Die Verfassungstreue im öffentlichen Dienst: Aktuelle Herausforderungen

Wie kann sich der Staat vor Verfassungsfeinden in seinen Reihen schützen? Mit dieser Frage beschäftigte sich das Bundesverfassungsgericht bereits 1975 in seinem sogenannten Extremistenbeschluss. Heute wie in den 70er Jahren ist zwingende einfachgesetzliche Voraussetzung für die Berufung in ein Beamtenverhältnis, dass der Bewerber die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 2 BeamtStG). Auch nach der Berufung müssen sich Beamte durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten (vgl. § 33 Abs. 1 S. 3 BeamtStG). Die Pflicht zur Verfassungstreue ist nach dem Bundesverfassungsgericht ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG.<sup>2</sup> Aus der Verfassung selbst folgt daher auch die Pflicht, nur solche Bewerber in den öffentlichen Dienst aufzunehmen, die aufgrund ihrer Gesamtpersönlichkeit die Gewähr dafür bieten, auch nach ihrer Einstellung der Verfassungstreuepflicht nachzukommen.<sup>3</sup>

Zahlreiche Ereignisse in den letzten Jahren haben das Erfordernis der Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienst in den politischen und gesellschaftlichen Diskurs gerückt. Prominent sind die Fälle der Justizbeschäftigten und AfD-Mitglieder *Jens Maier* und *Thomas Seitz*. Spätestens nach der Razzia gegen sog. „Reichsbürger“ im Dezember 2022, bei der auch Angehörige des öffentlichen Dienstes wegen des Vorwurfs der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung festgenommen wurden, trat mit der Richterin *Birgit Malsack-Winkemann* ein weiteres AfD-Mitglied in den Fokus der Öffentlichkeit. Das Aufdecken rechtsextremer Chats, ins-

---

<sup>1</sup> BVerfGE 39, 334 (370) – Extremistenbeschluss.

<sup>2</sup> BVerfGE 39, 334 (LS 1) – Extremistenbeschluss.

<sup>3</sup> BVerfGE 39, 334 (LS 4) – Extremistenbeschluss.



besondere bei der Polizei und Bundeswehr, hat gleichermaßen zur Politisierung der Debatten „Rechtsextremismus im öffentlichen Dienst“ beigetragen.<sup>4</sup>

Der Gesetzgeber hat in den letzten Jahren auf diese Herausforderungen reagiert. Maßnahmen zum Schutz vor Verfassungsfeinden im öffentlichen Dienst können dabei grundsätzlich auf zwei verschiedenen Ebenen getroffen werden. Zum einen sind Änderungen im Disziplinarrecht möglich. Die Bundesregierung hat beispielsweise im April 2023 einen Gesetzentwurf zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung in den Bundestag eingebracht.<sup>5</sup> Das Gesetzgebungsverfahren wurde im Dezember 2023 erfolgreich abgeschlossen.<sup>6</sup> Das Gesetz soll unter anderem ermöglichen, Verfassungsfeinde schneller aus dem Dienst entfernen zu können.<sup>7</sup> Damit ist ein Problem angesprochen, welches bereits das Bundesverfassungsgericht in seinem Extremistenbeschluss thematisierte. Es ist weitaus schwieriger, Personen aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen als diese erst gar nicht in den öffentlichen Dienst aufzunehmen.<sup>8</sup> Dies ist Ausfluss eines unterschiedlichen Prüfungsmaßstabs, der dem Disziplinarverfahren und dem Einstellungsverfahren im Hinblick auf die Pflicht zur Verfassungstreue jeweils zugrunde liegt. Während es im Rahmen eines Disziplinarverfahrens eines konkreten Verstoßes gegen die Verfassungstreuepflicht bedarf, genügt im Einstellungsverfahren die fehlende Überzeugung von der Gewähr der Verfassungstreue des Bewerbers. Hinzu kommt die Unsicherheit in Bezug auf die Verhaltensweisen, die mit der Verfassungstreuepflicht als unvereinbar gelten. Dies spiegelt sich in zahlreichen Fällen wider: So führte ein „Heil Hitler“ und das Zeigen des Hitlergrußes durch einen Soldaten nicht zur Entfernung aus dem Dienst, sondern nur zu einer Kürzung seiner Dienstbezüge.<sup>9</sup> Selbst die Beantragung eines Staatsangehörigkeitsnachweises durch eine Lehrerin in Bayern unter Berufung auf das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 („Reichsbürger-Ausweis“) veranlasste den VGH München lediglich dazu, eine Kürzung ihrer Dienstbezüge für geboten zu erklären.<sup>10</sup> Nur in wenigen Fällen werden Angehörige des öffentlichen Dienstes aus dem Dienst entfernt. 2021 wurde die Entfernung von *Thomas Seitz* aus dem Beamtenverhältnis nach einem langen gericht-

<sup>4</sup> Siehe dazu *Nitschke*, ZBR 2022, 112 ff.; *ders.*, ZRP 2022, 91 ff.

<sup>5</sup> BT-Drs. 20/6435, 20/9252. Zu den Reformplänen siehe *Lindner*, RuP 2023, 65 ff.

<sup>6</sup> Das Gesetz wurde am 17.11.2023 verabschiedet, der Bundesrat hat dem Gesetz am 15.12.2023 zugestimmt (vgl. BR-Drs. 596/23[B]). Es trat am 1.4.2024 in Kraft. Vgl. auch das am 17.11.2023 vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz zur Beschleunigung der Entfernung von verfassungsfeindlichen Soldatinnen und Soldaten aus der Bundeswehr (BT-Drs. 20/8672). Dazu *Groh*, Entlassung verfassungsfeindlicher Soldat\*innen durch Verwaltungsakt, in: *Verfassungsblog*, 23.11.23.

<sup>7</sup> BT-Drs. 20/6435, S. 2.

<sup>8</sup> BVerfGE 39, 334 (352) – Extremistenbeschluss.

<sup>9</sup> BVerwGE 168, 323 ff. Weitere Beispiele finden sich u. a. bei *Baßlperger*, *Der Personalrat* 2020, 35 ff. in Bezug auf die Polizei; *Groß*, JA 2023, 549 ff.; *Häußler*, DVBl. 2020, 914 (923–924) in Bezug auf Soldaten; *Lorse*, *VerwArch* 2021, 509 ff.; *Masuch*, ZBR 2020, 289 (289); *Vößkuhle*, *NVwZ* 2022, 1841 ff.; *J. Wagner*, *Rechte Richter*.

<sup>10</sup> VGH München, Urt. v. 20.7.2022, *NVwZ* 2022, 1386 ff.

lichen Verfahren durch den Dienstgerichtshof für Richter beim OLG Stuttgart bestätigt.<sup>11</sup> Im Fall *Jens Maier* entschied das Sächsische Dienstgericht für Richter 2022, dass der Antrag auf Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand gem. § 31 Nr. 3 DRiG zulässig und begründet ist.<sup>12</sup>

Aufgrund der Schwierigkeit, Angehörige des öffentlichen Dienstes wegen einer Verletzung der Verfassungstreuepflicht im Rahmen eines förmlichen Disziplinarverfahrens aus dem Dienst zu entfernen, werden zum anderen seit einigen Jahren vermehrt Maßnahmen diskutiert und umgesetzt, die bereits im Einstellungsverfahren ansetzen. Die Bedeutung des Einstellungsverfahrens für einen verfassungstreuen öffentlichen Dienst betonte bereits das Bundesverfassungsgericht in seinem Extremistenbeschluss.<sup>13</sup> Der Staat soll bereits zu diesem Zeitpunkt die „verfassungsrechtlich möglichen Vorkehrungen“ treffen, um sich den Herausforderungen und Unannehmlichkeiten eines Disziplinarverfahrens nicht aussetzen zu müssen.<sup>14</sup> Entsprechende Vorkehrungen wurden in den letzten Jahren durch einige Bundesländer getroffen. Andere Landesparlamente diskutieren noch oder können bereits Gesetzesentwürfe vorlegen. Zuletzt hat die Staatsregierung Sachsens das „Gesetz zur Stärkung der Verfassungstreue in den öffentlichen Dienst und zur weiteren Änderung dienstrechtlicher Vorschriften“<sup>15</sup> im Juli 2023 zur Beratung in den Landtag eingebracht.

Eine mögliche Vorkehrung im Einstellungsverfahren stellt die sogenannte Regelanfrage beim Verfassungsschutz dar. Die Einstellungsbehörde fragt in diesem Fall bei der zuständigen Verfassungsschutzbehörde an, ob Informationen vorliegen, die Bedenken in Bezug auf die Verfassungstreue des Bewerbers hervorrufen. Diese Anfrage erfolgt für jeden Bewerber unabhängig von konkreten Verdachtsmomenten. Liegen der Verfassungsschutzbehörde Informationen vor, übermittelt sie diese an die Einstellungsbehörde. Letztere trifft die Entscheidung, ob der Bewerber die Gewähr der Verfassungstreue bietet oder nicht.

Einige Bundesländer haben die Regelanfrage im Einstellungsverfahren bereits eingeführt. In Bayern und Mecklenburg-Vorpommern wird sie zur Überprüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den Richterdienst durchgeführt. In anderen Bundesländern existieren entsprechende Regelungen für Bewerber für den Polizei- und Justizvollzugsdienst (z. B. Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz). In Brandenburg liegt derzeit der umfassendste Gesetzentwurf vor, der eine Regelanfrage für alle Beamtenverhältnisse vorsieht. Auch der angesprochene Gesetzentwurf Sachsens sieht eine Regelanfrage für eine Einstellung in den Polizei- und Justizvollzugsdienst sowie bei Beförderungen für bestimmte leitende Ämter vor.

---

<sup>11</sup> OLG Stuttgart (Dienstgerichtshof für Richter), Urt. v. 18.3.2021, BeckRS 2021, 16798.

<sup>12</sup> Sächsisches Dienstgericht für Richter, Urt. v. 1.12.2022, DVBl. 2023, 362 ff.

<sup>13</sup> BVerfGE 39, 334 (352) – Extremistenbeschluss.

<sup>14</sup> BVerfGE 39, 334 (352) – Extremistenbeschluss.

<sup>15</sup> Sächs.-Drs. 7/13905. Kritik hieran übt *Arzt*, ZRP 2024, 24 ff.

Die Frage nach der Einbeziehung der Erkenntnisse des Verfassungsschutzes in das Einstellungsverfahren für den öffentlichen Dienst ist keineswegs neu. Sie weckt Erinnerungen an den sog. „Radikalenerlass“, einen Beschluss aus dem Jahr 1972, dessen Umsetzung auf Länderebene zu einer Überprüfung eines jeden Bewerbers für den öffentlichen Dienst beim Verfassungsschutz führte, um Links- und Rechtsextreme aus dem Staatsdienst fernzuhalten. Der „Radikalenerlass“ führte zu emotionalisierten Debatten in der Politik, Rechtswissenschaft und Gesellschaft und ist bis heute hochumstritten. Er ging als „Symbol staatlichen Misstrauens“<sup>16</sup> in die Geschichte ein. Die Regelanfrage beim Verfassungsschutz wurde bis 1991 auf Bundes- und Landesebene etappenweise abgeschafft. 2022 jährte sich der „Radikalenerlass“ zum 50. Mal und ließ Forderungen nach Entschädigungen und wissenschaftlicher Aufarbeitung aktuell werden.

Heute steht die Rechts- und Gesellschaftsordnung vor neuen Herausforderungen. Während in den 70er Jahren vor allem Linksextremisten den Bestand der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu gefährden schienen, sind es heute überwiegend, aber keinesfalls ausschließlich, rechtsextremistische Bestrebungen einzelner Gruppierungen und Personen, die den Staat zu Maßnahmen zwingen. Im Fokus der Debatten steht dabei insbesondere der Umgang mit der AfD, die das Bundesamt für Verfassungsschutz als sog. Verdachtsfall eingeordnet hat.<sup>17</sup>

Die Fragen, die im Zusammenhang mit Extremismus im Staatsdienst aufkommen, sind vielfältig. Die aktuellen Ereignisse führen zu einer Renaissance der staatsrechtlichen Debatten der 70er Jahre. Viele Rechtsfragen müssen heute anders bewertet werden. Da die Regelanfrage beim Verfassungsschutz in einigen Bundesländern wiedereingeführt wurde oder hierüber jedenfalls ernstlich diskutiert wird, lohnt eine verfassungsrechtliche Neubewertung der Überprüfung der Verfassungstreue im Einstellungsverfahren für den öffentlichen Dienst.

## II. Thematische Begrenzung

Gegenstand der Arbeit ist die verfassungsrechtliche Neubewertung der Überprüfung der Verfassungstreue im Einstellungsverfahren für den öffentlichen Dienst. Es handelt sich um eine Beurteilung von Rechtsfragen, die bereits in den 70er Jahren die staatsrechtliche Debatte beschäftigt haben, und in neuem Gewand wieder aktuell geworden sind. Im Fokus steht die Wiedereinführung der Regelanfrage beim Verfassungsschutz als Verfassungstreueüberprüfungsinstrument im Einstellungsverfahren für den öffentlichen Dienst. Anlässlich der Neuauflage dieses umstrittenen Verfahrensschritts wird die Prüfung der Verfassungstreue im Rahmen des Einstellungsverfahrens aus heutiger verfassungsrechtlicher Perspektive umfassend aufgearbeitet. In den 70er Jahren sind zahlreiche Grundlagenwerke zur Verfassungstreue im öffent-

---

<sup>16</sup> Hege, APuZ 1982, 13 (21).

<sup>17</sup> Hierzu Nitschke, ZBR 2022, 361 ff.; Nokiel, RiA 2021, 197 (200); J. Wagner, Rechte Richter.

lichen Dienst entstanden, die auch heute noch den Bezugspunkt der aktuellen Debatte bilden. Das betrifft nicht zuletzt den Extremistenbeschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1975. Um die Regelanfrage beim Verfassungsschutz aus heutiger Perspektive verfassungsrechtlich bewerten zu können, bedarf es daher einer kritischen Überprüfung der teilweise überholten Rechtsauffassungen.

Aus den wiederaufgekommenen Rechtsfragen werden daher die Aspekte aufgegriffen, die eine Neubewertung der Grundlagen der Verfassungstreuepflicht erforderlich machen. Sie sind für die Frage nach einem verfassungsmäßigen Überprüfungsverfahren der Verfassungstreue, das der Bedeutung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes für die Funktionsfähigkeit und Integrität des Staates gerecht wird, zentral. Grundlegend ist hierbei die Herleitung der Verfassungstreuepflicht, die das Bundesverfassungsgericht in Art. 33 Abs. 5 GG verwurzelt sieht, und ihr Verhältnis zur wehrhaften Demokratie. Weiterhin muss der Blick für die Entwicklung im Umgang mit der Geltung von Grundrechten in Sonderstatusverhältnissen geschärft werden. Wesentlich für die vorliegende Untersuchung ist hierbei die Stärkung des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes im Beamtenrecht. Die Regelanfrage beim Verfassungsschutz wurde in den 70er Jahren durch Verwaltungsvorschriften in den Bundesländern eingeführt. Auch heute noch regeln einige Bundesländer diesen Verfahrensschritt in Verwaltungsvorschriften.

Den Anknüpfungspunkt für die Überprüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst bildet das Einstellungsverfahren. Dieses richtet sich maßgeblich nach dem Zugangsregulativ des Art. 33 Abs. 2 GG. Erstmals wird in dieser Arbeit herausgearbeitet, dass das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht, die Verwaltungsgerichte sowie die Literatur von gänzlich unterschiedlichen Prämissen bei der Urteilsbildung über das Gewährbieten der Verfassungstreue von Bewerbern ausgehen. In diesem Zusammenhang steht die immer noch umstrittene Frage, wer die „Beweislast“ für die Verfassungstreue trägt. Gegenstand der Untersuchung soll und kann nicht – wie sich später zeigen wird – die Aufstellung eines Katalogs mit pauschalen Verhaltensweisen sein, die über die Verfassungstreue oder „Verfassungsfeindlichkeit“ eines Bewerbers entscheiden. Es können lediglich abstrakte Maßstäbe und Anforderungen aus der Verfassung abgeleitet werden. Das Fehlen klarer Maßstäbe und rechtssicherer Kriterien ist der wesentliche Grund dafür, dass das Thema der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst sowohl den Gesetzgeber als auch Gesetzesanwender vor fortwährende Herausforderungen stellt.

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht das Einstellungsverfahren. Die Regelanfrage dient der Prognoseentscheidung, ob der Bewerber die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Gegenstand dieser Untersuchung ist nicht das Disziplinar- bzw. Kündigungsrecht. Die Durchführung einer Regelanfrage im Rahmen eines Disziplinarverfahrens oder einer Beförderung bzw. Versetzung wird nur am Rande beleuchtet, wenn es für die Auswertung aktueller Gesetzentwürfe und Regelungen im Gesamtzusammenhang erforderlich ist.

Der wesentliche Unterschied zu der rechtlichen Beurteilung der Regelanfrage in den 70er Jahren besteht im Volkszählungsurteil aus dem Jahr 1983.<sup>18</sup> In ihm erkannte das Bundesverfassungsgericht erstmals das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts an. Die Regelanfrage bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung durch einen integren und funktionsfähigen öffentlichen Dienst sowie dem Schutz personenbezogener Daten, über die der Einzelne grundsätzlich frei bestimmen kann. Bislang existiert keine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu der Frage nach der Zulässigkeit einer routinemäßigen und anlasslosen Einbeziehung des Verfassungsschutzes in das Einstellungsverfahren für den öffentlichen Dienst. Das Bundesverfassungsgericht äußerte sich nur in einem *obiter dictum* in seinem Extremistenbeschluss zur Einbeziehung von „Ermittlungen“ der Staatsschutzbehörden in das Aufnahmeverfahren eines Bewerbers für den juristischen Vorbereitungsdienst. Ermittlungen, die Staatsschutzbehörden systematisch zutragen und „für Zwecke der Einstellungsbehörden“ speichern, würden am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit scheitern.<sup>19</sup> Ob das Bundesverfassungsgericht hiermit überhaupt die Regelanfrage beim Verfassungsschutz anspricht, gilt es unter anderem zu untersuchen.

Im Gegensatz dazu hat sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den letzten Jahren eine umfassende Dogmatik im Hinblick auf den behördlichen Datenaustausch unter Beteiligung von Sicherheitsbehörden und Nachrichtendiensten entwickelt. Diese Rechtsprechung gilt es im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit auf den Gegenstand dieser Arbeit zu untersuchen. Insbesondere stellen die aktuellen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2022 zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz<sup>20</sup> und zum Bundesverfassungsschutzgesetz<sup>21</sup> Weichen bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung eines Datenaustauschs zwischen der Einstellungsbehörde und der Verfassungsschutzbehörde. Vor diesem Hintergrund werden die Anforderungen an eine verfassungsmäßige Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen für die Regelanfrage beim Verfassungsschutz erarbeitet.

Die Arbeit ist eine verfassungsrechtliche. Im Zentrum steht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Der Schutz personenbezogener Daten ist aber schon längst keine rein innerstaatliche Angelegenheit mehr. Aus diesem Grund sind seine Bezüge zum europäischen Primär- und Sekundärrecht herzustellen. Andere Grundrechte als das Recht auf informationelle Selbstbestimmung werden nicht untersucht. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bildet die Zäsur im Hinblick auf die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Regelanfrage als Verfassungstreueüberprüfungsinstrument. Die Vereinbarkeit der Regelanfrage mit der Verfassung entscheidet sich maßgeblich anhand dieses Grundrechts.

---

<sup>18</sup> BVerfGE 65, 1 ff. – Volkszählungsurteil.

<sup>19</sup> BVerfGE 39, 334 (356–357) – Extremistenbeschluss.

<sup>20</sup> BVerfGE 162, 1 ff.

<sup>21</sup> BVerfGE 163, 43 ff.

Insgesamt bildet das Beamtenrecht die einfachgesetzliche Referenzmaterie der vorliegenden Untersuchung. Regelmäßig verweisen Vorschriften aus anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes auf die beamtenrechtlichen. Dennoch erfolgt stets ein Abgleich mit dem Richter- und Soldatenrecht, sofern Unterschiede herausgestellt werden müssen. Stets hervorzuhebende Unterschiede ergeben sich für die Rechtsverhältnisse der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst. Anders als für die öffentlich-rechtlichen Statusverhältnisse ist die Verfassungstreuepflicht hier funktionsbezogen zu bestimmen. Dies hat Auswirkungen auf die Überprüfung der Verfassungstreue im Einstellungsverfahren. Eine Sonderrolle nimmt der staatliche Vorbereitungsdienst ein. In den letzten Jahren hat insbesondere die Frage nach der Ausbildung von Verfassungsfeinden im juristischen Vorbereitungsdienst durch einen Bewerber und Mitglied der Partei „Der III. Weg“ Aufmerksamkeit erlangt.<sup>22</sup> Hier gilt es, den Besonderheiten des staatlichen Ausbildungsmonopols gerecht zu werden und dieses in einen Ausgleich mit dem Schutz vor Verfassungsfeinden in staatlichen Einrichtungen zu bringen.

Kein Gegenstand dieser Arbeit sind hingegen die nicht weniger virulenten Fragen nach der Überprüfung der Verfassungstreue von Schöffen<sup>23</sup> oder Wahlbeamten bzw. -bewerbern.<sup>24</sup> Die Schöffentätigkeit ist ein Ehrenamt, das bereits begrifflich kein Teil des öffentlichen Dienstes ist. Das Rechtsverhältnis von Wahlbeamten und -bewerbern ist weniger von Art. 33 GG als von dem Demokratieprinzip geprägt. Die Modifikationen, welche vor diesem Hintergrund notwendig sind, können in dieser Arbeit ihres Umfangs wegen nicht erschöpfend dargestellt werden. Auch der Umgang mit ehemaligen Abgeordneten und deren Rückkehr in den öffentlichen Dienst ist kein Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.<sup>25</sup> Sie konzentriert sich auf den erstmaligen Zugang zum öffentlichen Dienst.

---

<sup>22</sup> Hierzu VGH Sachsen, Beschl. v. 27.10.2021, NJW 2021, 3776 ff.; VG Dresden, Urt. v. 4.4.2023, BeckRS 2023, 13492; *Deyda*, Warum eine Reformidee der Landesjustizministerkonferenz zum Ausschluss rechter Referendar:innen die freie Advokatur bedroht, in: Verfassungsblog, 12.6.2023. Ausführlich hierzu unten 2. Teil, I., 5., c).

<sup>23</sup> Siehe dazu bspw. *Fahrner*, in: Dietrich et al., Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, § 4 Rn. 69. Das Bundesministerium der Justiz hat im Januar 2023 einen Entwurf für die Änderung des Deutschen Richtergesetzes vorgelegt, der eine Änderung des § 44a Abs. 1 DRiG-E vorsieht. Dieser enthält das Verfassungstreueerfordernis auch für die Berufung in das Amt eines ehrenamtlichen Richters. Der Referentenentwurf ist abrufbar unter: [https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE\\_Aenderung\\_DRiG\\_6.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE_Aenderung_DRiG_6.pdf?__blob=publicationFile&v=3), letzter Abruf am 19.7.2024. Auf Länderebene werden ähnliche Änderungen der Landesrichtergesetze beraten, z. B. in Baden-Württemberg (Drs. 17/4980). Niedersachsen und Bremen planen eine Anfrage beim Verfassungsschutz mit Einverständnis der Bewerber (vgl. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/schoeffen-wahl-rechtsextreme-richter-ehrenamt-100.html>, letzter Abruf am 12.7.2023).

<sup>24</sup> Siehe dazu bspw. den Fall des Landrates *Sesselmann* (AfD) in Thüringen und die nachträgliche Prüfung seiner Verfassungstreue. Vgl. dazu *Nitschke*, Die Wahl des ersten AfD-Landrats im Lichte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, in: Verfassungsblog, 30.6.2023.

<sup>25</sup> Siehe dazu bspw. *Gärditz*, Zum Rückkehrrecht extremistischer Abgeordneter in den öffentlichen Dienst, in: Verfassungsblog, 4.2.2022; *ders.*, Extremistische Rückkehrer in den Richteramt II, in: Verfassungsblog, 7.2.2022.

### III. Fragestellung und Methode

Der Gegenstand der Arbeit ist die Überprüfung der Verfassungstreue im Einstellungsverfahren für den öffentlichen Dienst. In ihrem Zentrum steht die Frage, ob die Regelanfrage beim Verfassungsschutz eine aus heutiger Perspektive im Sinne des Bundesverfassungsgerichts „verfassungsrechtlich mögliche[ ] Vorkehrung“<sup>26</sup> zur Prüfung und Entscheidungsfindung darüber darstellen kann, ob der Bewerber die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Da es sich hierbei um ein aus den 70er Jahren bereits bekanntes und höchst umstrittenes Überprüfungsinstrument in neuem Gewand handelt, ist eine Auswertung der damaligen verfassungsrechtlichen Debatte erforderlich. Kritiker der Wiedereinführung der Regelanfrage beim Verfassungsschutz berufen sich nämlich regelmäßig auf den „Radikalenerlass“ und die Gründe für die Abschaffung der Regelanfrage bis 1991. Dabei übersehen sie, dass im Vergleich zu den 70er Jahren zahlreiche Entwicklungen im Recht und der Rechtsprechung eine verfassungsrechtliche Neubewertung des Prüfungsverfahrens der Verfassungstreue erforderlich machen. Die Verfassungsmäßigkeit der Wiedereinführung der Regelanfrage beim Verfassungsschutz kann nur dann beurteilt werden, wenn die Grundlagen der Verfassungstreupflicht im öffentlichen Dienst in den heutigen, verfassungsrechtlichen Kontext gesetzt und neu analysiert werden.

Die vorliegende Arbeit besteht aus vier Teilen. Der erste Teil widmet sich den Grundlagen des Forschungsvorhabens. Es werden zunächst die einschlägigen Begrifflichkeiten des öffentlichen Dienstes definiert, um die Untersuchung im Hinblick auf den Personenkreis zu umgrenzen. Hierzu gehört eine Darstellung der verschiedenen Statusgruppen des öffentlichen Dienstes. Ihre Unterschiede und Gemeinsamkeiten sind für die Bestimmung des Maßes an zu erfüllender Verfassungstreue und der korrelierenden Überprüfung maßgeblich. Eine Sonderform stellt das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis dar. Dieses ist insbesondere Ausfluss des Extremistenbeschlusses des Bundesverfassungsgerichts und löst das Spannungsverhältnis zwischen dem staatlichen Ausbildungsmonopol und der strengen beamtenrechtlichen Verfassungstreupflicht auf. Um ein Verständnis für den Umfang und die Bedeutung der Pflicht zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst entwickeln zu können, bedarf es einer Darstellung der Entwicklung und Entstehung des öffentlichen Dienstes. Diese war auch im Extremistenbeschluss des Bundesverfassungsgerichts maßgeblicher Ausgangspunkt für die sich anschließende verfassungsrechtliche Bewertung.<sup>27</sup> Die Abbildung der Entstehungsgeschichte zeigt nämlich in greifbarer Weise das besondere Abhängigkeitsverhältnis auf, das zwischen dem Staat und seinem personellen Substrat besteht. Der verfassungsrechtliche Habitus des öffentlichen Dienstes und das Beamtenethos sowie das zu erarbeitende Beschäftigtenethos als staatliche Gelingensvoraussetzung werden im Anschluss explizit aufgegriffen. Das Verständnis dieser einzigartigen Verbindung zwischen dem Staat, der Verwirk-

---

<sup>26</sup> BVerfGE 39, 334 (352) – Extremistenbeschluss.

<sup>27</sup> BVerfGE 39, 334 (346–347) – Extremistenbeschluss.

lichung der Verfassung und dem öffentlichen Dienst ist unabdingbar für die Beantwortung der Frage nach einer grundgesetzkonformen Überprüfung der Verfassungstreue.

Den verfassungsrechtlichen Kern der Institution des öffentlichen Dienstes bildet Art. 33 GG. Die verschiedenen Regelungsinhalte der Absätze dieses Artikels geben den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Gestaltung des gesamten Einstellungsverfahrens für den öffentlichen Dienst, die Entscheidung des Dienstherrn über die Einstellung eines Bewerbers, das Verständnis der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums, die Herleitung der Verfassungstreuepflicht und nicht zuletzt für die wesentliche Frage nach der Grundrechtsausübung im Sonderstatusverhältnis vor. Es gilt an verschiedenen Stellen aufzuzeigen, dass neue Entwicklungen eingesetzt haben und die verfassungsrechtlichen Grundlagen des öffentlichen Dienstes heute anders als in den 70er Jahren zu bewerten sind. Der erste Teil der Arbeit schafft damit die Grundlage für die rechtliche Bewertung der Wiedereinführung der Regelanfrage beim Verfassungsschutz als Verfassungstreueüberprüfungsinstrument.

Während im ersten Teil der Arbeit gewissermaßen der durch die Regelanfrage zu überprüfende Personenkreis mit seinem besonderen Rechtsverhältnis zum Staat konkretisiert wird, soll im zweiten Teil die Pflicht zur Verfassungstreue als Überprüfungsgegenstand der Regelanfrage beim Verfassungsschutz herausgearbeitet werden. Während das Bundesverfassungsgericht die Pflicht zur Verfassungstreue als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums begreift und damit zuvörderst in Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich verankert sieht, herrscht in der Wissenschaft Uneinigkeit über deren verfassungsrechtliche Herleitung. Die umstrittene Einordnung der Verfassungstreuepflicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums erfordert zunächst im ersten Abschnitt eine kurze Darstellung der Entstehung und Entwicklung des Treueverhältnisses zwischen dem Staat und seinen „Dienern“. Hier werden unter Bezugnahme auf die Darstellung der Entstehungsgeschichte des öffentlichen Dienstes im ersten Teil der Arbeit verschiedene historische Etappen nachgezeichnet. Es wird dargelegt, dass das Treueverhältnis durch das jeweilige Verständnis vom Staat und seiner Verfassung determiniert ist. Anschließend werden die möglichen verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkte für die Herleitung der Verfassungstreuepflicht aufgegriffen. Im Gegensatz zur überwiegenden Auffassung in der Literatur wird aufgezeigt, dass die Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienst nicht aus dem Prinzip der wehrhaften Demokratie abzuleiten und die Regelanfrage beim Verfassungsschutz damit auch kein Instrument der wehrhaften Demokratie im engeren Sinne ist. Enthielte die Verfassung nicht das Prinzip der wehrhaften Demokratie, würde die Pflicht zur Verfassungstreue nicht entfallen. Es wird nachzuweisen sein, dass die Verfassungstreuepflicht im Ergebnis aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung folgt.

An die Herleitung der Verfassungstreuepflicht knüpft die Darstellung ihres Inhalts an. Vor dem Spiegel der einfachgesetzlichen Konkretisierungen werden die einzelnen Bestandteile der „Verfassungstreueklausel“ definiert. Ihr Verständnis ist maßgeblich für die Prognoseentscheidung der Einstellungsbehörde über die Gewähr der Verfassungstreue des Bewerbers. Die Frage nach der Überprüfung der Verfassungs-



treue im öffentlichen Dienst ist nur dann eine berechnigte, wenn das Erfordernis der Verfassungstreue für sich genommen verfassungsgemäß ist. Insbesondere das Spannungsverhältnis zu dem Parteienprivileg aus Art. 21 Abs. 2 GG war bereits in den 70er Jahren eines der umstrittensten Themen, das durch den heutigen Umgang mit AfD-Mitgliedern im öffentlichen Dienst wieder aufgelebt ist. Im Zusammenhang mit der Verfassungstreuepflicht und ihrer Überprüfung fällt als Argument gegen die damalige Überprüfungspraxis immer wieder die Entscheidung des EGMR im Fall der Lehrerin *Dorothea Vogt*. Hier gilt es aufzuzeigen, dass der EGMR – anders als es teilweise die Literatur und Kritiker der Regelanfrage suggerieren – nicht die Unvereinbarkeit des Radikalenbeschlusses von 1972 mit der EMRK erklärte. Die Entscheidung schärfte lediglich das Bewusstsein für eine Einzelfallprüfung und eine Abwägung unter konsequenter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Umgang mit der Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienst. Für die mögliche verfassungsrechtliche Rechtfertigung der mit der Regelanfrage beim Verfassungsschutz einhergehenden Grundrechtseingriffe ist es schließlich erforderlich, das Maß der jeweiligen Verfassungstreuepflicht für die verschiedenen Statusgruppen des öffentlichen Dienstes zu bestimmen. Hier wird die „Staatsnähe“ als maßgebliches Kriterium herausgearbeitet, das im vierten Teil der Untersuchung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung wieder aufgegriffen wird.

Der zweite Abschnitt des zweiten Teils thematisiert die Entwicklung des Überprüfungsverfahrens der Verfassungstreue. Im Mittelpunkt steht der „Radikalerlass“ aus dem Jahr 1972. Dieser lässt sich nur vor dem Hintergrund des damaligen gesellschaftlichen und politischen Kontextes verstehen. Auch die heutigen Diskussionen um die Wiedereinführung der Regelanfrage beim Verfassungsschutz sind zeitbedingte. Es wird der Blick auf die Umsetzung des „Radikalerlasses“ und die Einführung der Regelanfrage in den Bundesländern gelegt. In dem Zuge wird der unterschiedliche Umgang mit der Verfassungstreueüberprüfung beleuchtet, der einen Flickenteppich an Regelungen zum Vorschein brachte. Die Rechtsunsicherheit und die zahlreichen Versuche, eine einheitliche Handhabung bei der Prüfung der Verfassungstreue zu etablieren, werden in den aktuellen Debatten wieder aufgegriffen. Sie führen zu einer Renaissance alter Argumentationsmuster. Ein besonderes Augenmerk muss schließlich auf den Extremistenbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 gelegt werden. Sein Entscheidungsinhalt und seine Rezeption legen den Grundstein für den heutigen Diskurs. Denn der Extremistenbeschluss wird auch heute noch von den Gerichten und der Literatur schwerpunktmäßig herangezogen, wenn die Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienst streitentscheidend ist. Mit der zunehmenden Liberalisierung des Überprüfungsverfahrens Ende der 70er Jahre bis hin zur Abschaffung der Regelanfrage in den Ländern bis 1991 verbinden Kritiker der Regelanfrage die Einsicht der Politik und der Gesetzgeber, dass die Regelanfrage die „falsche Antwort“ auf die Gefahren der Unterwanderung des öffentlichen Dienstes durch Extremisten gewesen sei. Für die verfassungsrechtliche Bewertung der Überprüfung der Verfassungstreue aus heutiger Perspektive ist zu berücksichtigen, dass die Grundsätze zur Prüfung der Verfassungstreue von 1979 auf Bundesebene fortleben. Der zweite Teil der Arbeit ermög-

## Sachregister

- Abhängigkeitsverhältnis 8, 15, 92 f., 407, 495
  - Interdependenz von Staat und öffentlichem Dienst 38 ff., 417
- Abrufnorm
  - *siehe auch* Doppeltür-Rechtsprechung
  - Anfrage der Daten 314, 383 f., 386 f.
  - Annahme der Daten 314, 383 f., 389 f.
  - Anwendbarkeit des Unionsrechts 336, 340 ff., 462, 504
  - Gesetzgebungskompetenzen 394 ff., 506
  - Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit 460 f.
  - Verhältnismäßigkeit 459 ff.
- Abschreckungseffekt
  - *siehe auch* Kommunikationsgrundrechte
  - Auswirkung auf Grundrechtsausübung 433 f.
  - der Regelanfrage 408, 420, 434
- Adenauer-Heinemann-Erlass
  - Auflistung von verfassungsfeindlichen Organisationen 171 ff.
  - Beschluss 170, 174
  - KPD 98, 171 ff., 175, 177
  - Spannungsverhältnis zum Parteienprivileg 171 ff., 214 f.
- AfD 441 f.
  - AfD-Mitglieder im öffentlichen Dienst 1, 219, 322
  - Parteienprivileg 10, 135 f.
  - Verdachtsfall 4, 135 f.
- Amtsbereich 73 f., 76, 330, 437, 496
  - *siehe auch* Dienstbereich
  - *siehe auch* Privatbereich
- Amtseid
  - Erforderlichkeit der Regelanfrage 409
- Amtsermittlungsgundsatz
  - Ausgangspunkt für das Überprüfungsverfahren 254, 259 ff.
  - Einschaltung von Dritten 261, 273 f., 276
    - keine Befugnisnorm 332 f.
    - Mitwirkungsobliegenheit des Bewerbers 263 ff.
    - Sachverhaltsermittlung im Einstellungsverfahren 259 f., 262, 265, 274, 276, 277, 332, 350, 452 f.
    - Verfahrensermessen der Einstellungsbehörde 261
- Amtshilfe 389, 487, 504
  - amtshilfefester Datenschutz 349 ff.
  - Einheit der Staatsgewalt 14, 332, 349
  - Informationshilfe 261, 332, 343, 351
- Angestellte, *siehe* Tarifbeschäftigte
- Anlasslosigkeit 6, 288, 319, 429
  - Kritik an der Regelanfrage 456 f.
  - Teil personaler Risikoprävention 457
- Ausbildungsverhältnis, öffentlich-rechtliches
  - Alternative zu Beamtenverhältnis auf Widerruf 20, 46, 77, 158, 440
  - Der III. Weg 7, 160 ff., 188
  - Extremistenbeschluss 21, 187 f.
  - Föderalismus 22, 157 ff., 167 f., 395 f.
  - Geltung der Grundrechte 77
  - keine Anwendbarkeit von Art. 33 Abs. 2 GG 46 f.
  - Maß der Verfassungstreue 23, 117 f., 155 ff., 168, 440, 498 f.
  - Praktikantenverhältnis 20, 473
  - staatliches Ausbildungsmonopol 7, 20, 158, 165, 167, 188
- Auskunftsansprüche 348, 403, 431, 507
  - *siehe auch* Grundrechtsschutz durch Verfahren
  - *siehe auch* Rechtsschutz, effektiver
  - verschiedene Adressaten 432
- Beamte
  - *siehe auch* Berufsbeamtentum
  - auf Widerruf 20, 22 f., 46, 155, 498 f.
  - Maß der Verfassungstreue 107 ff., 117, 168, 440

- Beamtenurteil (BVerfGE 3, 58 ff.) 31 ff.  
 – *siehe auch* Warteschleifen-Urteil  
 – Erlöschen aller Beamtenverhältnisse zum 8.5.1945 32  
 – Pervertierung der Verfassungstreue 32 f.  
 – Vergangenheitsbewältigung 33  
 – Wesensverschiedenheit der Verfassungstreueklauseln 32 f.
- Befähigung 45, 50, 149, 220, 225 f., 228, 230 f., 246
- Befugnisse, operative  
 – *siehe auch* Bund-Länder-AG  
 – als Differenzierungskriterium 362 f., 365 f., 368 f., 427, 444, 448 ff., 457, 461, 485, 489, 505  
 – empfängerbezogene Auslegung 449  
 – funktionsbezogene Auslegung 449
- Berufsbeamtentum  
 – Beamtenethos 8, 42 ff., 125, 495  
 – Demokratisierung 99  
 – Entstehung 8 f., 24 ff., 110, 169  
 – Existenzberechtigung 30, 34, 37  
 – Funktionsfähigkeit 62, 66 f., 81 f., 91, 259, 340, 407, 439  
 – Funktionsvorbehalt 35, 45, 54 ff., 69, 152  
 – hergebrachte Grundsätze 62 ff., 70, 81, 85 ff., 91, 94, 110 f., 329 ff., 496  
 – institutionelle Garantie 27 f., 55, 58, 62, 68 f., 81, 496
- Berufsverbot  
 – Emotionen und Polemik 13, 184  
 – politisches Schlag- und Reizwort 134
- Beurteilungen, dienstrechtliche  
 – Beurteilungsspielraum 238 f., 248 f.  
 – Grundlage für Beförderungsentscheidungen 228, 236  
 – Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte 248 ff., 280, 500 f.
- Beweislast  
 – *siehe auch* Extremistenbeschluss (BVerfGE 39, 334 ff.)  
 – *siehe auch* Sicherheitsüberprüfung  
 – *siehe auch* Verfassungsloyalitätsvermutung  
 – Auflösung der Interpretationsfrage 323, 502  
 – im Verwaltungsgerichtsverfahren 277  
 – im Verwaltungsverfahren 260, 264  
 – umstrittene Interpretation des Extremistenbeschlusses 11, 196, 277 ff., 502
- Bewerber, *siehe* Einstellungsverfahren
- Bund-Länder-AG  
 – Auslegung der operativen Befugnisse 448 f.  
 – Reaktion auf BVerfGE 162, 1 ff. zum BayVSG 448, 484
- Bundesländer, *siehe* Wiedereinführung der Regelanfrage
- Bundesministerium des Innern und für Heimat, *siehe* Haber-Verfahren
- Bundeszentralregister 267 f., 276, 409 f., 434
- Daten  
 – *siehe auch* Datenaustausch  
 – *siehe auch* Datenerhebung  
 – Aussagekraft 328, 420, 423 ff., 434  
 – Datenabgleich 296 f., 373, 384, 387 f., 405, 431, 475 f., 482, 504  
 – Speicherung 193, 288, 293, 311, 313 ff., 327, 344, 350, 372, 384 ff., 389 f., 475  
 – Verwendung 313, 327, 352, 357, 369, 375, 382, 390, 420 ff., 427, 431, 448, 450 ff., 484
- Daten, öffentlich zugängliche  
 – *siehe auch* Recht auf informationelle Selbstbestimmung  
 – Anforderungen an den Übermittlungszweck 445  
 – Anforderungen an die Übermittlungsschwellen 318, 445 f., 456  
 – Eingriffsqualität 374 f., 382, 421 ff., 490 f., 504  
 – Online-Durchsuchung (BVerfGE 120, 274 ff.) 358, 374
- Datenaustausch  
 – *siehe auch* Abrufnorm  
 – *siehe auch* Doppeltür-Rechtsprechung  
 – *siehe auch* Übermittlungsnorm  
 – *siehe auch* Zweckbindung von Daten  
 – Grundrechtsrelevanz 314, 321 f., 327 f., 331, 383 ff., 480  
 – unter Beteiligung von Verfassungsschutzbehörden 354 ff.  
 – zwischen Behörden 343 ff.
- Datenerhebung  
 – *siehe auch* Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung  
 – Art der Ersterhebung 421 ff.  
 – Maßstab für die verfassungsmäßige Übermittlung 359, 367, 420, 444, 454

- modifizierte Eingriffsschwellen 358, 361 f., 368
- nachrichtendienstliche 357, 368, 430, 445, 464
- Datenschutzgrundverordnung
  - Anwendbarkeit auf die Regelanfrage 335 ff., 342, 462
  - Datenverarbeitung der Einstellungsbehörde 340 f., 342, 384 f.
  - Datenverarbeitung der Verfassungsschutzbehörde 337 ff.
  - Einwilligung 376 ff., 381
  - Nebeneinander von nationalen und unionalen Vorschriften 336, 341 f., 504
  - Öffnungsklauseln 341, 377, 385
- Datenübermittlung, *siehe* Datenaustausch
- Demokratie, wehrhafte 102 ff., 118, 135, 356, 367
  - wertgebundene Demokratie 100, 103, 106, 116, 139, 417 f., 443, 454, 463
  - wertneutrale Demokratie 100, 102, 106
  - Zusammenhang mit der Regelanfrage 107, 497
  - Zusammenhang mit der Verfassungstreuepflicht 5, 9, 95, 103 ff., 148, 443, 465, 497
- Der III. Weg, *siehe* Ausbildungsverhältnis, öffentlich-rechtliches
- Die Heimat (ehemals NPD)
  - Beamtenstatus 141
  - Tarifbeschäftigte 152
  - Verbotsverfahren 123
- Dienst- und Treueverhältnis
  - *siehe auch* Zweispurigkeit
  - Funktionsvorbehalt 35, 54 ff., 69
  - Verhältnis von Art. 33 Abs. 4 GG zu Art. 33 Abs. 5 GG 58 ff., 496
- Dienst, öffentlicher
  - *siehe auch* Abhängigkeitsverhältnis
  - *siehe auch* Einstellungsverfahren
  - *siehe auch* Statusgruppen
  - Begriffsbestimmung 15 ff.
  - Entstehung und Entwicklung 23 ff.
  - Funktion 15, 23, 38 ff., 67, 73, 77, 91, 109, 113, 115 ff., 120, 133 ff., 148, 439, 443, 489
  - verfassungsrechtliche Grundlagen 45 ff.
  - Zweispurigkeit 15, 18, 31, 35, 55 f.
- Dienstbereich 74, 143 f.
  - *siehe auch* Amtsbereich
  - *siehe auch* Privatbereich
- Dienstverhältnis, öffentlich-rechtliches, *siehe* Beamte, Richter *sowie* Soldaten
- Dienstverhältnis, privat-rechtliches, *siehe* Tarifbeschäftigte
- Disziplinarrecht 268, 413
  - Beteiligung des Verfassungsschutzes 329, 423, 467, 477, 484
  - Gesetzentwurf zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren 2, 415
  - Verletzung der Verfassungstreuepflicht 200, 243, 256, 275
- DKP 128, 143 f., 147, 175, 177, 185 f., 208, 441
- Doppeltür-Rechtsprechung 12, 313 ff., 336, 354, 367, 405, 460, 505
  - *siehe auch* Abrufnorm
  - *siehe auch* Haber-Verfahren
  - *siehe auch* Übermittlungsnorm
  - als normatives Grundgerüst für die Regelanfrage 351 f., 371, 383, 386, 388, 390, 459
  - Doppeltür in einer Norm 352, 390, 483, 506
  - Umsetzungsdefizite in der Praxis 403 ff., 480, 492 f., 503, 506 f.
- EGMR, *siehe* Völkerrecht
- Eignung 45, 50, 149, 220 ff., 229 f.
  - als Oberbegriff 226 f., 283
  - gesundheitliche 274, 283, 286, 500, 502
  - Konkretisierungsbedarf 115, 229 f.
  - sicherheitsrechtliche 304, 307
  - Verfassungstreue als Eignungskriterium 51, 111 ff., 142, 149
- Eingriffsgewicht
  - Abmilderung wegen Zurechenbarkeit 428 f.
  - der Datenersterhebung 359, 364, 367 f., 422, 424, 444
  - der Datenübermittlung 368, 417, 420, 428, 507
  - verringertes 357 f., 368, 505
  - Verwendungsmöglichkeiten der Daten 369, 375, 421, 424, 446
- Eingriffsintensität, *siehe* Eingriffsgewicht
- Eingriffsschwelle
  - abhängig vom Eingriffsgewicht 368 f.

- determiniert Übermittlungsschwelle 361, 445
- modifizierte 356 ff., 362, 368, 370, 505
- Einschüchterungseffekt, *siehe* Abschreckungseffekt
- Einstellung, innere
  - Bedeutung für die Prognoseentscheidung 129 f., 247, 250 f., 275, 279 f.
  - Gesinnung 126, 129, 132
  - Scheinreichsbürger 128 f.
  - Scheinverfassungsfeind 498
  - Wechselspiel mit äußerem Verhalten 126 ff., 173, 498
- Einstellungsbehörde
  - als sonstige Stelle i. S. d. BVerfG-Rechtssprechung 355, 450 f.
  - Herrin des Verfahrens 261, 273 f., 276, 320
  - Verlagerung der Sachentscheidungskompetenz 186, 425, 492
- Einstellungsverfahren
  - Anforderungsprofil 50, 223 ff., 231 f., 237 f., 242, 283, 496
  - Auswahlentscheidung 45, 115, 224, 231, 242, 265, 297, 496
  - Bewerberverfahrensanspruch 237, 240 ff.
  - Grundsatz der Bestenauslese 39 ff., 45, 50 f., 224 f., 230, 384
  - Kopplung von Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen 225
  - organisationsrechtliche Voraussetzungen 221 ff.
  - Vorstellungsgespräch 265 ff., 271 f., 284, 298, 409, 501
  - Zugangsregulativ des Art. 33 Abs. 2 GG 5, 11, 225 ff.
- Einwilligung
  - Einwilligungslösungen in der Praxis 12, 341, 379 ff., 412, 467, 470 f., 476, 479, 481, 504
  - Freiwilligkeit 376 ff., 429, 504
  - Unterrichtungs- und Transparenzfunktion 381 f., 464, 481 ff., 504
- Erforderlichkeit
  - bewährte Mittel der Verfassungstreueüberprüfung 265 ff., 409 ff.
- Erkenntnisgewinn
  - der Regelanfrage 410, 419 f.
- Erkenntnisperspektive 423, 425, 434
  - Risiko von Fehlinterpretationen 426, 457 f., 507
- Ermessen
  - des Dienstherrn 222, 224 f., 234, 242, 244
  - Ermittlungsermessen 205, 261
  - im Hinblick auf die Datenübermittlung 387, 478, 488, 490
  - Kopplung mit unbestimmten Rechtsbegriffen 225
  - Zusammenspiel mit gebundener Norm 487
- Europarecht
  - *siehe auch* Datenschutzgrundverordnung
  - Anforderungen 371, 462
- Extremistenbeschluss (BVerfGE 39, 334 ff.)
  - Auslöser für Debatten zur Beweislastfrage 196
  - Beteiligung von Verfassungsschutzbehörden bei Verfassungstreueüberprüfung 6, 188, 192 ff., 350
  - Inhalt 188
  - Klärung des Spannungsverhältnisses zum Parteienprivileg 136 ff., 190 ff., 215
  - Maßstab und Beurteilungskriterien der Verfassungstreue 146 f., 191 f., 208, 216 f.
  - Rezeption 187, 189 ff.
  - Sondervoten 146, 188, 192, 196
  - zahlreiche obiter dicta 188 f., 197, 215, 499
- Fachliche Leistung 228 ff.
- Flickenteppich, *siehe* Wiedereinführung der Regelanfrage
- Föderalismusreform I 37
  - Abschaffung der Rahmengesetzgebung 396 f., 399 ff.
  - Fortentwicklungsklausel 67 f.
- Folgeeingriff 420 f.
- Freiheitliche demokratische Grundordnung 122 ff.
  - *siehe auch* Verfassungstreue
  - drei Kernelemente 124
  - Schutzgut der Verfassungstreuepflicht und Regelanfrage 103, 107, 122, 124, 407, 417 ff., 437 f., 443, 454, 497
  - Schutzgut der wehrhaften Demokratie 103 ff., 443, 497
- Funktionsfähigkeit, *siehe* Berufsbeamtentum *sowie* Staatsnähe

- Garantie, institutionelle 27 f., 38, 55 f., 58, 62 ff., 68 f., 81, 496
- *siehe auch* Berufsbeamtentum
  - Carl Schmitt 27 f., 68
- Gebot der Datenminimierung, *siehe* Zweckbindung von Daten
- Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit 343, 352, 366, 481, 505
- *siehe auch* Abrufnorm
  - *siehe auch* Übermittlungsnorm
  - *siehe auch* Zweckbindung von Daten
  - begrenzende Handlungsmaßstäbe 347 f., 458 f., 482
  - Begrenzung des Verwendungszwecks von Daten 347, 353 f., 459 ff., 505
- Gefahr
- abstrakte 454
  - konkrete 164, 357
  - im Vorfeld 410, 419, 425 f., 446 f.
  - zumindest konkretisierte 365, 370, 449, 451, 454, 456, 488 f.
- Gefahrenabwehrbehörden 355, 363, 447, 454
- Anforderungen an den Übermittlungszweck 363 ff., 488 f.
  - Anforderungen an die Übermittlungsschwelle 365 f., 488 f.
- Generalklauseln, *siehe* Vorbehalt des Gesetzes
- Gesamtpersönlichkeit
- als Prognosegrundlage für die Verfassungstreueüberzeugung 1, 138, 141, 246 ff., 250 ff., 262, 275, 280 f., 286, 292, 408, 411, 420, 451 ff., 490, 500 f.
  - Informationswert der übermittelten Daten 424, 426, 428, 434 f., 464 f., 507
- Gesetzgeber
- Appell an die Eigenverantwortlichkeit 355, 370
  - Herausforderungen 5, 370, 453
  - Nachbesserungsbedarf 319, 323, 403 ff., 480 f., 492 f., 503, 507
- Gesetzgebungskompetenz
- *siehe auch* Statusrechte und -pflichten
  - Querschnittsmaterie 391
  - Rahmengesetzgebungskompetenz 396, 399 f.
  - Regelanfrage auf Bundesebene 392 f., 395
  - Regelanfrage auf Länderebene 393 f., 395 ff.
- Zusammenarbeit 392 ff., 405
- Gesinnung 126 f., 129, 132
- Gesinnungsschnüffelei
- Kritiker des Radikalenbeschlusses 184 ff.
  - Pflicht zur Verfassungstreueüberprüfung 255 ff., 259
- Gewährbieten
- *siehe auch* Beweislast
  - Abgrenzung zum Maßstab nach Einstellung 132, 179, 146 f., 151
  - Beurteilungselemente 246 f., 250 ff., 280, 291 f., 453
  - Drei-Schritt des Bundesverfassungsgerichts 246 f., 250 ff. 256, 262 f., 275 f., 500
  - gerichtliche Kontrolle 280 ff., 435, 451
  - kein Verhaltenskatalog 5, 130, 147, 216, 256, 283, 308, 415, 434, 453, 501
  - Mitgliedschaft in einer Partei 146 f., 191 f., 250 ff., 266, 272, 296 f.
  - Prognoseentscheidung 131, 243, 374, 397, 430
  - unbestimmter Rechtsbegriff 244
  - Zwei-Schritt der Verwaltungsgerichte 247 ff., 252, 275 f., 500
- Gleichheitsgrundsatz, allgemeiner
- Regelanfrage nur für bestimmte Bereiche 289, 371 f., 438 f., 483
- Grundrechtsschutz durch Verfahren
- Auskunftspflichten 348, 431 f., 435, 464, 507
  - Bewerberverfahrensanspruch 237, 239
  - Kontrollmöglichkeiten 348, 431, 435, 460
  - Löschung von Daten 348, 431, 435, 464, 470, 473, 477, 481, 507
  - Transparenz 435, 464
- Grundsatz der Bestenauslese, *siehe* Einstellungsverfahren
- Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue
- Reaktion auf den Extremistenbeschluss 199
  - Verabschiedung eines verfassungsrechtlichen Rahmens 199 ff.
  - vom 17.1.1979 199, 202 ff., 271, 298 f.
  - vom 19.5.1976 197 ff.
- Haber-Verfahren
- *siehe auch* Reform des Nachrichtendienstrechts

- BMI als Beratungsstelle 320
- Doppeltür 313 ff., 328, 352, 503
- Rechtsgrundlagen 312 ff., 328
- Verfahrensablauf 319 f.
- Verfassungstreue von Zuwendungsempfängern 311 ff., 503
- Hamburger Pressemitteilung 175 f.
- Heimlichkeit
  - Erhöhung des Eingriffsgewichts 357, 365, 370, 420 f.
  - verfassungsschutzbehördlicher Maßnahmen 361 f., 364 f., 409 f., 421 f., 435
  - Verlust von Rechtsschutzmöglichkeiten 422, 430 f.
- Informationshilfe, *siehe* Amtshilfe
- Integrität 5, 39, 118, 128, 212, 323, 340, 407, 414, 417, 438 f., 447, 454 f., 483, 489
- JI-Richtlinie 334 f., 338 ff., 376, 385
- Jugendsünden 280, 295, 424
- Justiz
  - *siehe auch* Richter
  - Regelanfrage 3, 219 f., 289 f., 372, 380, 423, 438 f., 472, 478
- Kommunikationsgrundrechte
  - als Ursprung der übermittelten Daten 424, 434
  - mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung 433 f.
- KPD 98, 171 ff., 175, 177
- Krisenzeiten
  - als Argument 443
  - erhöhte Bedeutung der Verfassungstreuepflicht 94, 105, 417, 441 ff.
- Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung
  - *siehe auch* Übermittlungszweck
  - *siehe auch* Übermittlungsschwellen
  - Ausgleichs- statt Gleichauffunktion 360 ff., 368, 370, 504 f.
  - hypothetisches Gedankenkonstrukt 453 f., 463 f., 506
  - Modifikationen 367 ff.
- Lage, gesellschaftliche
  - in den 70er Jahren 169 ff., 215
  - als Abwägungsfaktor in der Verhältnismäßigkeitsprüfung 418 f., 441 ff., 465
- Lagebericht, verfassungsschutzbehördlicher
  - zu Rechtsextremisten in Sicherheitsbehörden 442, 476
- Leistungsbeurteilung, *siehe* Beurteilungen, dienstrechtliche
- Linksextremismus 4, 204, 441 f.
- Löschungspflichten, *siehe* Grundrechtsschutz durch Verfahren
- Marsch durch die Institutionen 170, 175, 215, 219, 441
  - *siehe auch* Radikalenbeschluss
- Mittel, nachrichtendienstliche
  - *siehe auch* Reform des Nachrichtendienstrechts
  - Anforderungen an den Übermittlungszweck 318 f., 422 f., 445, 452, 466, 482
  - Anforderungen an die Übermittlungsschwellen 318 f., 422 f., 452, 456, 466, 482
  - Eingriffsqualität 374 f., 421 f., 434
- Mitwirkungsaufgabe
  - keine Amtshilfe 351
  - Sicherheitsüberprüfung 301 f.
  - Verfassungstreueüberprüfung 301 f., 485 ff., 502 f.
- Mitwirkungsobliegenheit, *siehe* Amtsermittlungsgrundsatz
- Nachberichtspflicht 309, 311, 314 f., 372, 384, 388, 390, 431, 469, 473, 483
  - Gesetzgebungskompetenz 404 f.
- NADIS-WN 292 f., 296 f., 372 f., 384 f., 387, 389, 476
- Nichttreffer
  - *siehe auch* Recht auf informationelle Selbstbestimmung
  - Antwortmöglichkeit 372, 428
  - Eingriffsqualität 373 f., 382, 384, 504
- Parteienprivileg 135 ff.
  - *siehe auch* Adenauer-Heinemann-Erlass
  - *siehe auch* AfD
  - *siehe auch* Extremistenbeschluss (BVerfGE 39, 334 ff.)
  - *siehe auch* Verfassungstreue
- Polizei
  - Datenübermittlung 365 f., 370, 427
  - operative Befugnisse 356 ff., 368, 449, 489

- Regelanfrage 3, 14, 289 f., 299, 372, 379 ff., 402, 423, 438, 441, 467 ff., 480, 482 f.
- Privatbereich 28, 74, 76, 131, 142, 438
  - *siehe auch* Amtsbereich
  - *siehe auch* Dienstbereich
- Probezeit
  - Beobachtungen für Gesamtpersönlichkeitsermittlung 156, 411 f.
  - Erforderlichkeit der Regelanfrage 411 f.
- Prognoseentscheidung, *siehe* Gewährbieten
- Prognosegrundlage 260
  - *siehe auch* Gesamtpersönlichkeit
  - nach dem BVerfG 247 f., 275, 279, 502
  - nach den Verwaltungsgerichten 252, 254, 500 f.
- Prüfungsmaßstab
  - der Verfassungstreue im Einstellungsverfahren 129 f., 146, 151, 179, 213, 411, 415, 454, 490, 498
  - der Verfassungstreue nach Einstellung 132, 146, 151, 415, 498
- Querdenkerbewegung 441
- Radikalenbeschluss
  - *siehe auch* Hamburger Pressemitteilung
  - Einführung der Regelanfrage 78, 182 ff., 294, 481
  - Entschädigungsforderungen 4, 174
  - Inhalt 152, 178 ff.
  - konträre Positionen von CDU und SPD 178, 180 ff., 185, 198 f., 206 f.
  - Kriterium der Verfassungsfeindlichkeit 178 f.
  - Marsch durch die Institutionen 175, 441
  - Rechtsprechung des EGMR 10, 128, 142 ff.
  - Umgang mit der DKP 175, 177, 185 f.
  - uneinheitliche Umsetzung in den Ländern 179 ff., 215, 499
- Radikalerlass, *siehe* Radikalenbeschluss
- Radikalisierungstendenzen 177, 418 f., 441 ff.
- Rasterfahndung (BVerfGE 115, 320 ff.) 408, 433, 456
- Recht auf informationelle Selbstbestimmung 325 ff.
  - *siehe auch* Doppeltür-Rechtsprechung
  - *siehe auch* Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung
  - *siehe auch* Übermittlungsdogmatik
  - *siehe auch* Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1 ff.)
  - *siehe auch* Zweckbindung von Daten
  - im europäischen Mehrebenensystem 12, 333, 504
  - mehrere Eingriffe im Fall der Regelanfrage 371, 383 ff.
- Rechtsextremismus 1 f., 4, 125, 171, 215, 219, 442
- Rechtsgüterschutz, administrativer, *siehe* Reform des Nachrichtendienstrechts
- Rechtsschutz, effektiver 272, 432
  - *siehe auch* Grundrechtsschutz durch Verfahren
  - administrative Beurteilungsspielräume 11, 225 f., 231 ff., 242, 304 ff., 435
  - nachrichtendienstliche Datenerhebung und -verarbeitung 422, 448, 459
- Rechtszersplitterung 402
- Reform des Nachrichtendienstrechts 13, 220
  - als Reaktion auf BVerfGE 162, 1 ff. und BVerfGE 163, 43 ff. 318, 487 ff.
  - neue Rechtsgrundlage für das Haber-Verfahren 318 f.
  - neue Rechtsgrundlage für die Verfassungstreueüberprüfung 489 ff.
  - neue Übermittlungsvorschriften 488 ff.
  - Weiterverarbeitung und Verfahrensregelungen 491
- Reformbestrebungen, *siehe* Wiedereinführung der Regelanfrage
- Regelanfrage
  - *siehe auch* Gesinnungsschnüffelei
  - *siehe auch* Radikalenbeschluss
  - *siehe auch* Verfassungstreueüberprüfung
  - *siehe auch* Wiedereinführung der Regelanfrage
  - Abgrenzung zur Anfrage bei Zweifeln 288, 290, 298 f., 410
  - Abgrenzung zur Sicherheitsüberprüfung 299 ff.
  - Ablauf 292 ff.
  - Abschaffung 202 f., 206 f., 215 f.
  - Antwortmöglichkeiten des Verfassungsschutzes 296 f., 428
  - bestehende Regelungen 466 ff.



- betroffener Personenkreis 289 f., 423
- Erfordernis mehrerer Rechtsgrundlagen 12 f., 371, 383 ff.
- im staatlichen Vorbereitungsdienst 440
- Modifikationen infolge der Liberalisierung 10, 197 ff., 201, 206, 215, 294 ff.
- Zeitpunkt der Durchführung 290 f.
- Reichsbürger 1, 219, 275, 296 f. 418, 441
- Reichsbürger-Ausweis 2, 127
- Scheinreichsbürger 128 ff.
- Repräsentant 25, 32, 47, 438 f., 489
- Republikprinzip 39 f., 42
- Richter 19, 54
- *siehe auch* Justiz
- ehrenamtliche 7, 17, 118 f., 470
- Maß der Verfassungstreue 118 f., 122, 131, 148, 168, 243, 437 ff.
- Risikoprävention, staatliche personale 450, 452, 457, 463, 506
  
- Sachentscheidungskompetenz 274, 319 f., 502
- Verschiebung 425, 492, 502
- Schutzvorkehrungen, verfahrensrechtliche, *siehe* Grundrechtsschutz durch Verfahren
- Sensibilisierung
- Mecklenburg-Vorpommern 458, 472 f.
- Minimierung von Fehlinterpretationen 458, 507
- Schulungen 458
- Umgang mit übermittelten Daten 460 f., 481, 493
- Sicherheitsarchitektur 356, 463 f., 506
- *siehe auch* Übermittlungsdogmatik
- Sicherheitsbehörden
- BVerfG-Rechtsprechung zu Übermittlungsvorschriften 6, 12, 14, 354, 378, 427, 443 f., 463, 506
- Sicherheitsüberprüfung 299 ff.
- Beteiligung der Verfassungsschutzbehörden 301 f., 487, 502
- Beurteilungsspielraum 304 ff.
- Beweislast 306 ff.
- Einwilligung 381
- Gemeinsamkeiten mit der Verfassungstreueüberprüfung 302 ff., 457, 502
- Vorbehalt des Gesetzes 328 ff.
- Soldaten 2, 17, 19, 54, 63, 85, 88
- Maß der Verfassungstreue 118 f., 121 f., 127, 148, 168, 243, 306, 437 ff.
  
- Sonderstatusverhältnis
- *siehe auch* Vorbehalt des Gesetzes
- Grundrechte 5, 9, 71 ff.
- Spontanübermittlung 387
- Erforderlichkeit der Regelanfrage 411
- Staatsnähe 10, 168, 437, 439 f., 455, 464, 483, 498 f., 507
- *siehe auch* Verfassungstreue
- Stabilisierungsfunktion 27, 142, 438 f., 443
- Statusgruppen 8, 15, 18 ff., 45, 55, 77, 294 f.
- Statusrechte- und -pflichten 395 ff.
- Regelanfrage 397 ff.
- Verfassungstreuepflicht 397 f.
- Strafgefangenen-Entscheidung (BVerfGE 33, 1 ff.), *siehe* Vorbehalt des Gesetzes
- Strafverfolgungsbehörde
- Anforderungen an die Übermittlungsschwellen 365, 427
- Anforderungen an den Übermittlungszweck 364, 427
- Substrat, personelles, *siehe* Dienst, öffentlicher
  
- Tarifbeschäftigte
- Beschäftigtenethos 42 ff., 495
- Entstehung 38
- funktionsbezogene Verfassungstreue 44, 148 ff., 243, 439
- Geltung der Grundrechte 77
- Regelanfrage 198 f., 289, 469, 471, 475, 482 f.
- Traditionalitätserfordernis
- dynamische Interpretation 111, 120, 496
- hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums 64 f., 110 f.
- Transparenz, *siehe* Einwilligung sowie Grundrechtsschutz durch Verfahren
- Trennungsprinzip, informationelles 356 ff.
- Treue
- *siehe auch* Dienst- und Treueverhältnis
- *siehe auch* Verfassungstreue
- gegenüber Adolf Hitler und der NSDAP 28 ff., 98
- gegenüber dem Monarchen 25 f., 28, 96
- Übermittlungsadressaten 362 ff., 370, 489, 506
- *siehe auch* Befugnisse, operative
- *siehe auch* Übermittlungsschwellen

- Übermittlungsdogmatik 6, 347, 355
  - *siehe auch* Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung
  - Komplexität 12, 354 f., 367 f., 406, 506
  - Übertragungsprobleme im Fall der Regelanfrage 406, 446 ff., 506
- Übermittlungsnorm
  - *siehe auch* Doppeltür-Rechtsprechung
  - Anwendbarkeit des Unionsrechts 337 ff., 342, 504
  - bereichsspezifische 402 f., 435, 446 f., 458, 463, 467 ff., 480, 486 f., 491 f., 504
  - Generalklausel 466, 469, 480, 483 ff., 487 f.
  - Gesetzgebungskompetenzen 391 ff.
  - grundrechtliche Rechtfertigungslast 352 ff., 388, 406, 461, 505
  - Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit 458 f.
  - Verhältnismäßigkeit 365 f., 406 ff.
- Übermittlungsschwellen
  - *siehe auch* Befugnisse, operative
  - *siehe auch* Eingriffsschwelle
  - *siehe auch* Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung
  - Absenkung 452, 455, 489
  - Adressatenabhängigkeit 365 f., 369 f., 427, 449 ff.
  - BayVSG 355, 446 f., 484, 492
  - Verfassungstreueüberprüfung 452 ff., 490, 492
- Übermittlungsverbot 425, 428
- Übermittlungszweck
  - *siehe auch* Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung
  - BayVSG 446
  - Modifikationen bei nachrichtendienstlicher Übermittlung 363 ff., 369, 445
  - Verfassungstreueüberprüfung 445, 447, 492
- Überzeugung von der Verfassungstreuegewähr
  - der Einstellungsbehörde 93, 202, 244, 254, 265, 273, 298, 408, 415, 454, 498
  - positiver Ansatz des BVerfG 245, 262, 270, 276
- Unbestimmte Rechtsbegriffe
  - *siehe auch* Einstellungsverfahren
  - *siehe auch* Gewährbieten
- Beurteilungsspielraum 231 ff.
- gerichtliche Kontrolle 234 f., 237, 241
- Kopplung mit Ermessen 225
- umgekehrtes Regel-Ausnahme-Verhältnis im Beamtenrecht 11, 231, 238 f., 500
- Unionsrecht, *siehe* Europarecht
- Unterscheidungskriterien, positive 49 f., 495 f.
- Verdachtslosigkeit, *siehe* Anlasslosigkeit
- Verfassungsfeindlichkeit
  - *siehe auch* Adenauer-Heinemann-Erlass
  - *siehe auch* Radikalenbeschluss
  - als dritte Kategorie 140, 172, 186, 192
  - Bedeutung für die Verfassungstreueprognose 140 f., 191 f., 498
  - Carl Schmitt 139
  - Scheinverfassungsfeind 498
  - Schwierigkeiten einer Definition 139 f., 178 f., 186, 192
- Verfassungsloyalitätsvermutung
  - *siehe auch* Verfassungstreueüberprüfung
  - Diskussion in den 70er Jahren 196 f., 199, 205, 215, 255
  - keine rechtstechnische Vermutung 255 ff.
- Verfassungsschutzbehörden
  - Art der Beteiligung 301 f.
  - Beobachtungstätigkeit 364, 422
  - besonderer Aufgaben- und Befugnisbereich 364, 367 ff., 420, 425 f., 434, 436 f., 451, 457, 465
  - faktische Verfahrensherrschaft 274, 425, 492, 502
  - keine operativen Befugnisse 356, 358, 362, 368, 505
  - Mitwirkungsaufgaben 301, 351, 485 ff., 503
  - modifizierte Eingriffsschwellen bei Datenerhebung 357 ff., 368, 370, 505 f.
  - nationale Sicherheit 337 ff., 385, 504
  - strenge Übermittlungsbefugnisse 361 f., 370, 505
  - Vorfeldaufklärung 356 ff., 364, 367 f., 410, 421, 425 f., 505
- Verfassungsschutzgesetze
  - Bayern (BayVSG) 326, 338, 355, 402, 446 f., 467 f., 484, 486 f., 492
  - Bund (BVerfSchG) 13, 326, 338, 355, 387, 421, 424 f., 466, 487 ff.

- verfassungswidrige Vorschriften 355, 446 f., 484
- Verfassungstreue
  - *siehe auch* Ausbildungsverhältnis, öffentlich-rechtliches
  - *siehe auch* Beweislast
  - *siehe auch* Beamte
  - *siehe auch* Demokratie, wehrhafte
  - *siehe auch* Richter
  - *siehe auch* Soldaten
  - *siehe auch* Tarifbeschäftigte
  - *siehe auch* Verfassungstreueüberprüfung
  - einfachgesetzliche Konkretisierungen 9, 120 ff., 142, 148, 398, 498
  - Entstehung und Entwicklung 96 ff.
  - grundgesetzliche Herleitung 96, 99 f., 107 ff., 149, 495
  - Kriterium der Staatsnähe 10, 168, 437, 439 f., 455, 464, 483, 498 f., 507
  - Parteienprivileg 10, 135 ff., 171 ff., 190 ff., 214 f.
- Verfassungstreueüberprüfung
  - *siehe auch* Mitwirkungsaufgabe
  - *siehe auch* Regelanfrage
  - Abfrage im Bundeszentralregister 267 f., 276, 409 f., 434
  - Abfrage in polizeilichen Informationssystemen 267 f., 409 f., 478, 481, 484
  - Anhörung bei Zweifeln 203, 254 f., 269 ff., 300 f., 467 f., 501
  - Belehrung und Erklärung der Verfassungstreue 254, 268 f., 409, 478
  - Fragebögen 258 f., 266 ff., 271, 276, 298, 303, 409, 467
  - Möglichkeiten nach Einstellung 413 ff.
  - Negativzeugnis 412 f.
  - Überprüfungspflicht 245, 255 ff., 259, 500
  - Whistleblowing 414
- Verhaltenskatalog, *siehe* Gewährbioten
- Verhältnismäßigkeit 261, 263, 299, 326, 342, 347, 354, 406 ff., 425, 436 ff., 454, 459 f., 463, 500, 503, 506
  - *siehe auch* Abrufnorm
  - *siehe auch* Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung
  - *siehe auch* Lage, gesellschaftliche
  - *siehe auch* Übermittlungsnorm
- Verwaltungsvorschriften, *siehe* Vorbehalt des Gesetzes
  - Verwendungszweck 343, 346 f., 353 f., 376, 458 f., 505
  - *siehe auch* Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit
  - *siehe auch* Zweckbindung von Daten
- Völkerrecht
  - EGMR 142 ff., 333, 341
  - Fall Glasenapp 142 f.
  - Fall Kosiek 142 f.
  - Fall Vogt 10, 128, 143 ff.
  - völkerrechtsfreundliche Auslegung 341 f., 504
- Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1 ff.)
  - *siehe auch* Recht auf informationelle Selbstbestimmung
  - *siehe auch* Zweckbindung von Daten
  - kein belangloses Datum 327 f., 424
  - Zäsur 6, 14, 287, 325, 331, 333
- Vorbehalt des Gesetzes
  - beamtenrechtliche Generalklauseln 79, 86 ff., 90 f., 329 f., 497
  - Stärkung im Beamtenrecht 5, 89, 91 f., 326, 330 f., 497
  - Strafgefangenenentscheidung (BVerfGE 33, 1 ff.) 79, 85
  - Verwaltungsvorschriften 5, 72, 78, 88 ff., 182, 184, 210, 326, 328, 330 f., 467, 474, 477, 480 f., 497, 503 f., 507
  - Wesentlichkeitslehre 83 ff., 328, 330 f., 378, 480 f., 497, 503 f.
- Vorbereitungsdienst, staatlicher
  - *siehe auch* Ausbildungsverhältnis, öffentlich-rechtliches
  - Juristenausbildung 20, 22, 161, 400 f.
  - Lehrerausbildung 20, 22 f.
- Wahlbewerber 308, 321 f.
- Warteschleifen-Urteil (BVerfGE 84, 113 ff.) 35
  - *siehe auch* Wiedervereinigung
- Wesentlichkeitslehre, *siehe* Vorbehalt des Gesetzes
- Wiedereinführung der Regelanfrage
  - Flickenteppich an Regelungen 13, 492, 507
  - Nachbesserungsbedarf 78, 479 ff., 492 f., 507
  - Regelungsmodelle 479 ff., 492 f.
  - Übersicht über Bund und Länder 466 ff.

- Wiedervereinigung
- neue Spannungslage 36, 210
  - sog. Stasi-Überprüfung 214, 216
  - Übernahme eines wesensverschiedenen Verwaltungsapparats 34 ff.
  - Umgang mit ehemaligen SED-Mitgliedern 210 ff.
  - Umgang mit ehemaligen Stasi- bzw. AfNS-Mitarbeitern 212 ff., 251
- Whistleblowing 414
- Zusammenarbeit, *siehe* Gesetzgebungskompetenz
- Zuverlässigkeitsüberprüfungen
- Beteiligung der Verfassungsschutzbehörden 287 ff., 302, 307 ff., 322, 449 f., 503
  - im besonderen Verwaltungsrecht 257, 287, 307 ff.
  - kein Beurteilungsspielraum 252 f., 282 f., 305 f., 308
  - Kriterienkatalog als Prüfungsmaßstab 252, 453, 501
- Zuwendungsempfänger, *siehe* Haber-Verfahren
- Zweckbindung von Daten 343 ff., 367, 417, 427, 431, 436, 444, 450, 461, 491, 505
- *siehe auch* Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung
  - *siehe auch* Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1 ff.)
  - Gebot der Datenminimierung 343, 347 f.
  - Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit 343, 366, 455, 458 ff., 481, 505
  - Übermaßverbot 343
  - zweckändernde Nutzung 327, 344, 346 f., 353 f., 359 ff., 367, 387, 444, 455, 464, 505
  - zweckkonforme Nutzung 345 f.
- Zweifel
- *siehe auch* Verfassungstreueüberprüfung
  - an der Verfassungstreue 270 ff., 275, 277, 411, 435, 454, 457
  - negativer Ansatz der Verwaltungsgerichte 257, 276, 501
- Zweispurigkeit, *siehe* Dienst, öffentlicher