

Essay

Andreas Voßkuhle

Extremismus im Öffentlichen Dienst – Was tun?*

I. Ein ungelöstes Problem: Extremisten im Öffentlichen Dienst

Politischer Extremismus ist ein zeitloses gesellschaftliches Phänomen. Die Ermordung des Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke (2019), der zweifache Mord an der jüdischen Synagoge in Halle (2019) und der Anschlag in Hanau mit 10 Toten (2020) haben jedoch gezeigt, dass es eine neue Qualität rechtsextremer Radikalisierungsprozesse in Deutschland gibt.¹ Zwar liegt die Zahl der Rechtsextremisten (33.900), der Linksextremisten (34.700) und der Islamisten (28.290) momentan in etwa gleichauf.² Die Zahl der rechtsextremistisch motivierten Straf- und Gewalttaten (20.201) ist aber deutlich höher als die Zahl linksextremistisch motivierter Straftaten (6.142 Delikte), insbesondere bei Körperverletzungs- und Tötungsdelikten.³ Schließlich ist auch die rechtsextreme Hetze in den sozialen Netzwerken deutlich sichtbarer als linksextremistische Propaganda.⁴

Dieser allgemeine Trend schlägt sich auch nieder in Umfang und Qualität rechtsextremer Aktivitäten durch Angehörige des Öffentlichen Dienstes. Rechtsradikale Netzwerke⁵ und Chat-

* Der Beitrag geht auf einen Vortrag zurück, den ich unter dem gleichen Titel am 27. September 2022 auf der Tagung „Gerechtigkeit und Freiheit“ in der Friedrich-Ebert-Stiftung gehalten habe.

1 Nichtregierungsorganisationen gehen von mindestens 213 rechtsextrem motivierten Tötungsdelikten seit der Wiedervereinigung aus, vgl. Andreas Speit, Rechtsextreme Gewalt in Deutschland, Online-Artikel vom 2. Februar 2021, <https://www.bpb.de/themen/rechtsextremismus/dossier-rechtsextremismus/324634/rechtsextremegewalt-in-deutschland> [Abruf: 15.08.2022].

2 Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat, Verfassungsschutzbericht 2021, Berlin 2022, S. 52; 125; 180, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2021-gesamt.pdf?jsessionid=409DE96BFDB68407267D0920280F9AE8.1_cid350?__blob=publicationFile&v=4 [Abruf 15.08.2022].

3 Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat, Verfassungsschutzbericht 2021, Berlin 2022, S. 27; 34, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2021-gesamt.pdf?jsessionid=409DE96BFDB68407267D0920280F9AE8.1_cid350?__blob=publicationFile&v=4 [Abruf 15.08.2022].

4 Von 2.411 registrierten Straftaten im Bereich des „Haspostings“ im Jahr 2021 waren 1.260 Delikte der politisch rechts motivierten Kriminalität zuzuordnen, 177 Delikte der politisch links motivierten Kriminalität, vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundeskriminalamt, Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2021 – Bundesweite Fallzahlen 2019, Berlin 2022 https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/2022/pmk2021-factsheets.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Abruf 23.09.2022].

5 Das mit dem „Hannibal-Komplex“ verbundene, 2017 aufgedeckte Netzwerk „Nordkreuz“ bereitete sich auf den „Tag X“ vor. Es setzte sich aus Angehörigen der Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern zusammen. Gründer war der ehemalige SEK-Beamte Marko G., bei dem die Ermittler u. a. 50.000 Schuss Munition fanden, die aus Polizei- und Bundeswehrbeständen stammten, vgl. dazu [taz.de/Schwerpunkt-Hannibals-Schattenetzwerk/t5549502](https://www.taz.de/Schwerpunkt-Hannibals-Schattenetzwerk/t5549502) [Abruf 22.09.2022].

Gruppen⁶, Beamte, die die Ideologie der „Reichsbürger“ teilen⁷, Tätowierungen mit verfassungsfeindlichen Inhalten⁸, struktureller Rassismus⁹, die Leugnung des Holocausts durch Bundespolizisten¹⁰, das Absingen von Wehrmarchen durch Polizeivollzugsbeamte¹¹, das Engagement in rechtsextremen Parteien wie der AfD¹² oder das Zeigen eines Hitlergrußes durch Soldaten¹³ sind keine seltenen Ausnahmen mehr. Auch die Justiz ist vor rechtsextremen Richtern nicht gefeilt.¹⁴ Insbesondere der Fall des ehemaligen AfD-Bundestagsabgeordneten *Jens Maier*, der zurück in sein Amt als Richter am Landgericht im Freistaat Sachsen strebt(e)¹⁵, und die Entlassung des ehemaligen AfD-Bundestagsabgeordneten *Thomas Seitz* als Staatsanwalt¹⁶ haben eine hohe mediale Aufmerksamkeit erzeugt. Das gleiche gilt für eine Reihe neuerer Urteile, die rechtspopulistische Wendungen enthalten.¹⁷ Die alte Frage, wie geht eine freiheitlich-demokratische Gesellschaft mit Verfassungsfeinden um, die für sie arbeiten (wollen), erscheint vor diesem Hintergrund in neuer Aktualität.

Allerdings gibt es bislang kaum zuverlässige Zahlen zur Verbreitung von Rechtsextremismus im Öffentlichen Dienst, wo insgesamt rund fünf Millionen Menschen beschäftigt sind. Mittlerweile existiert lediglich ein neueres Lagebild für die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder.¹⁸ Demnach wurden zwischen dem 1. Juli 2018 und dem 30. Juni 2021 860 Fälle von Mitarbeitenden in Sicherheitsbehörden auf Bundes- und Landesebene mit Bezügen

- 6 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 10.10.2019 – 2 WDB 2/19, NVwZ-RR 2020, S. 694; BVerwG, Urt. v. 13.1.2022 – 2 WD 4/21, NVwZ-RR 2022, S. 385; OVG NRW, Beschl. V. 25.3.2021 – 6 B 2055/20, DVBl. 2021, S. 1258; VG Greifswald, Urt. v. 14.1.2022 – 11 A 1298/20 HGW, BeckRS 2022, 731, VG Gießen, Urt. v. 4.8.2021 – 5 K 509/20.GI, BeckRS 2021, 21376, VG Berlin, Beschl. v. 10.5.2021 – VG 5 L 88/21, BeckRS 2021, 11120; VG Freiburg, Urt. v. 23.03.2021, BeckRS 2021, 15264; VG Düsseldorf, Beschl. V. 22.10.2020 – 2 L 1910/20, BeckRS 2020, 27739, sowie Andreas Nitschke, Die beamtenrechtliche Behandlung der sogenannten „Nazi-Chats“ im öffentlichen Dienst – Analyse, Bewertung und Ausblick, ZBR 2022, S. 112 ff.; Denis Gießler, Verdachtsfälle Rassismus bei Polizei: Parolen, Runen, Chatgruppen, in: Holger Plank/Thomas Feltes (Hrsg.), Rassismus, Rechtsextremismus, Polizeigewalt, 2020, S. 39 ff.
- 7 Vgl. BVerwG, Urt. v. 12.5.2022 – 2 WD 10.21, BeckRS 2022, 22104; Urt. v. 2.12.2021 – 2 A 7.21, BeckRS 2021, 47865; OVG Bautzen, Urt. v. 10.12.2021 – 12 A 650/19.D, BeckRS 2021, 43857; VGH München, Urt. v. 20.7.2022 – 16 a D 20.1464, NVwZ 2022, S. 1386; Urt. v. 10.12.2021 – 16a D 19.1155, BeckRS 2021, 41421.
- 8 Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.11.2017 – 2 C 25/17, NJW 2018, 1185.
- 9 Vgl. dazu Tobias Singelstein, Rassismus in der Polizei, in: FS Thomas Feltes, 2021, S. 379 ff.; Andreas Nitschke, „Struktureller Rassismus“ in der Beamtenschaft, ZRP 2022, S. 91 ff., jeweils m.w.N.
- 10 Vgl. BVerwG Beschl. v. 17.6.2021 – 2 B 56.20, BeckRS 2021, 24046; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 4.3.2020 – 82 D 1.19, BeckRS 2020, 7536.
- 11 Vgl. VG Magdeburg, Urt. v. 27.9.2018 – 15 A 41/16.
- 12 Näher dazu unten unter III.
- 13 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.4.2022 – 2 WDB 4.22, BeckRS 2022, 11515; BVerwG, Urt. v. 14.1.2021 – 2 WD 7/20, NVwZ-RR 2021, S. 770; BVerwG, Urt. v. 18.6.2020 – WD 17.19, BVerwGE 168, 323.
- 14 Vgl. die Bestandsaufnahme bei Joachim Wagner, Rechte Richter, 2021, sowie die Beiträge in: Matthias Meisner/Heike Kleffner (Hrsg.), Extreme Sicherheit. Radikale in Polizei, Verfassungsschutz, Bundeswehr und Justiz, 2019, S. 210 ff.
- 15 Näher dazu unter IV.4.
- 16 Die Entfernung aus dem Dienst ist in zweiter Instanz bestätigt worden, vgl. DGH für Richter bei dem OLG Stuttgart, Urt. v. 18.03.2021 – DHG 2/19, BeckRS 2021, 16798. Zum Sachverhalt vgl. Wagner, Richter (Fn. 14), S. 129 f.
- 17 Vgl. z. B. VG Gießen, Urt. v. 9.8.2019 – 4 K 2279/19.GI, BeckRS 2019, 23522 und dazu BVerfG, Beschl. v. 1.7.2021 – 2 BvR 890/20, NVwZ 2021, S. 1220 sowie Reinhard Gerster, »J'accuse ... !« – Oder besser doch nicht?, GSZ 2022, S. 177 ff. Weitere Beispiele bei Wagner, Richter (Fn. 14), S. 53 ff. m.w.N.
- 18 Bundesamt für Verfassungsschutz, Lagebericht „Rechtsextremisten in Sicherheitsbehörden“, Köln 2020, https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/rechtsextremismus/2020-09-lagebericht-rechtsextremisten-in-sicherheitsbehoerden.pdf;jsessionid=A6A2D8BFE04C3FD0536C313BB5140BF3.internet272?__blob=publicationFile&v=9 [Abruf: 15.08.2022]; Bundesamt für Verfassungsschutz, Rechtsextremisten, „Reichsbürger“ und „Selbstverwalter“ in Sicherheitsbehörden. Lagebericht, Köln 2022, S. 68, https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/rechtsextremismus/2022-05-lagebericht-rechtsextremisten-reichsbuerger-und-selbstverwalter-in-sicherheitsbehoerden.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Abruf: 22.06.2022].

oder dem Verdacht auf Bezüge zu den Phänomenbereichen „Rechtsextremismus“, „Reichsbürger“ und „Selbstverwalter“ ausgewertet.¹⁹ D.h., dass 0,3 Prozent aller Bediensteten der Sicherheitsbehörden überprüft wurden. 327 Fälle davon wurden weiter nachrichtendienstlich bearbeitet. In Relation bedeutet dies, dass sich bei 0,1 Prozent der Mitarbeitenden tatsächlich Anhaltspunkte für Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung ergaben.²⁰ Mehr als dieses Zahlenmaterial für die Sicherheitsbehörden steht für den Öffentlichen Dienst als Ganzes bislang nicht zur Verfügung.

Ein Gedankenspiel sei aber gewagt: Rechnet man diese Quoten auf rund 5 Millionen Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes hoch, wären 15.000 Personen zu überprüfen, 5.000 mit staatlichen Aufgaben betraute Personen könnten tatsächlich gegen die Demokratie als Staatsform agieren. Natürlich sind alle Zahlen mit Vorsicht zu betrachten: denn Überprüfungen können nur stattfinden, wenn Fälle auch entsprechend gemeldet und bearbeitet werden.

Ich möchte diesen Befund zum Anlass nehmen, den herkömmlichen Umgang mit Extremisten im Öffentlichen Dienst auf den Prüfstand zu stellen und einige neuere Entwicklungen in den Blick zu nehmen.

II. Die Idee der wehrhaften Demokratie

Nach den Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus stand den Müttern und Vätern des Grundgesetzes die Notwendigkeit eines adäquaten präventiven Schutzes der Verfassung und der Errungenschaften der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gegen ihre internen Feinde klar vor Augen. In Anlehnung an die Grundgedanken zweier im Exil lebender Wissenschaftler, des Juristen *Karl Loewenstein* und des Soziologen *Karl Mannheim*, entwickelten sie das Konzept der wehrhaften Demokratie, welches die Verfassung als materiale Wertordnung gegen Auslöschung und Abschaffung schützen soll.²¹ Die an verschiedenen Stellen etablierten Schutzmechanismen sollen – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts²² – sicherstellen, „dass Verfassungsfeinde nicht unter Berufung auf die Freiheiten, die das Grundgesetz gewährt, und unter ihrem Schutz die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gefährden, beeinträchtigen oder zerstören“.

Wichtige Elemente der „wehrhaften Demokratie“, die teilweise auch als „streitbare Demokratie“²³ bezeichnet wird, sind das Verbot einer Partei, deren Ausschluss von der staatlichen Finanzierung (Art. 21 Abs. 2 – Abs. 4), das Vereinsverbot (Art. 9 Abs. 2 GG), das Institut der

19 Bundesamt für Verfassungsschutz, Rechtsextremisten, „Reichsbürger“ und „Selbstverwalter“ in Sicherheitsbehörden. Lagebericht, Köln 2022, S. 68, https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/rechtsextremismus/2022-05-lagebericht-rechtsextremisten-reichsbuerger-und-selbstverwalter-in-sicherheitsbehoerden.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Abruf: 22.06.2022].

20 176 Prüffälle, Verdachts- oder erwiesene Fälle bei Bediensteten der Bundessicherheitsbehörden bei rund 60.120 Beschäftigten; 684 Fälle bei rund 287.800 Bediensteten der Landessicherheitsbehörden. Bundesamt für Verfassungsschutz, Rechtsextremisten, „Reichsbürger“ und „Selbstverwalter“ in Sicherheitsbehörden. Lagebericht, Köln 2022, S. 18; 72-73, https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/rechtsextremismus/2022-05-lagebericht-rechtsextremisten-reichsbuerger-und-selbstverwalter-in-sicherheitsbehoerden.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Abruf: 22.06.2022].

21 Näher dazu statt vieler Hans-Jürgen Papier/Wolfgang Durner, Streitbare Demokratie, AöR 128 (2003), S. 340 ff.; Jan-Werner Müller, Militant Democracy, in: Rosenfeld/Sajó (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Constitutional Law*, 2012, S. 1253 ff.; Utz Schliesky, Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 277; Andreas Voßkuhle/Anna-Bettina Kaiser, *Grundwissen – Öffentliches Recht: Wehrhafte Demokratie*, JuS 2019, S. 1154 ff.

22 BVerfGE 144, 20 (164 Rn. 418).

23 Vgl. z. B. Johannes Lameyer, *Streitbare Demokratie*, 1978.

Grundrechtsverwirkung (Art. 18 GG) und der strafrechtliche Schutz der Verfassung. In diesem Gesamtzusammenhang ist auch der Umgang mit Extremisten im Öffentlichen Dienst eingebettet. So stellt das Bundesverfassungsgericht in seinem Radikalenbeschluss aus dem Jahre 1975 fest: „Der freiheitlich demokratische Rechtsstaat kann und darf sich nicht in die Hand seiner Zerstörer geben.“²⁴ Vielmehr muss ein „Staat, der sich nicht selbst aufgeben will“, sicherstellen, „dass in den Beamtenapparat nicht Verfassungsfeinde eindringen“.²⁵ Dieser wehrhafte Staat ist jedoch zugleich ein liberaler, die Grundrechte und die Würde aller Bürgerinnen und Bürger achtender und schützender Rechtsstaat. Der Kampf gegen die Verfassungsfeinde kann schnell umschlagen in die Unterdrückung von Opposition und Andersdenkenden. Diese Spannungslage ist im Konzept der wehrhaften Demokratie von Anfang an angelegt. Am Beispiel des Parteienverbots – „die schärfste und überdies zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaates gegen seine organisierten Feinde“²⁶ – hat das BVerfG diese Spannungslage zuletzt noch einmal eingehend analysiert.²⁷

III. Die Verfassungstreuepflicht der Beamten

Rechtlich scharf gestellt wird die Idee der wehrhaften Demokratie im Hinblick auf den Umgang mit Extremisten im Öffentlichen Dienst durch das in allen Beamtengesetzen sowie im Soldatengesetz (§ 8 SG) und im Deutschen Richtergesetz (§ 46, 71 DRiG) geregelte Erfordernis der Verfassungstreuepflicht²⁸. Gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 2 BBG darf in ein Beamtenverhältnis nur berufen werden, wer Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten. Konsequenterweise hat der Gesetzgeber für bestehende Beamtenverhältnisse deshalb die Pflicht zur Verfassungstreue in § 60 Abs. 1 S. 2 BBG als eine Kernpflicht normiert.²⁹ Auch der Diensteid beinhaltet die Pflicht zur Verfassungstreue („Ich schwöre, das Grundgesetz und alle in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Gesetze zu wahren und meine Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen, so wahr mir Gott helfe“, § 64 Abs. 1 BBG).³⁰ Was diese Verfassungstreuepflicht im Einzelnen bedeutet,

24 BVerfGE 39, 334 (349).

25 BVerfGE 39, 334 (370).

26 BVerfGE 144, 20 (225 Rn. 586).

27 BVerfGE 144, 20 (193 ff. Rn. 511 ff.).

28 Grundlegend Hans Hugo Klein, Verfassungstreue und Schutz der Verfassung, VVDStRL 37 (1979), S. 53 ff. Vgl. ferner statt vieler Timo Hebel, Verwaltungspersonal, 2008, S. 140 ff., 239 ff. m.w.N. Zu den Tarifbeschäftigten vgl. Thomas Siems, Der Umgang mit Extremismus im Öffentlichen Dienst, DÖV 2014, S. 338 (341); Tobias Wagner, Die Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienst, öAT 2021, S. 183 (184 f.). Zur Situation im privaten Arbeitsrecht vgl. Christian Picker, Politischer Extremismus als Herausforderung für Gesamtrechtsordnung und Arbeitsrecht, RdA 2020, S. 317 (328 ff.). m.w.N.

29 Dort heißt es: „Beamtinnen und Beamte müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten“. Zu der dahinterstehenden Neutralitätspflicht vgl. Norbert Ulrich, Beamtentum und Neutralität, ZBR 2021, S. 227 ff.

30 Ob die Verfassungstreuepflicht einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG darstellt, wovon die Rechtsprechung und die überwiegenden Stimmen in der Literatur ausgehen (grundlegend BVerfGE 39, 349 – Radikalenerlass. Vgl. ferner statt vieler Peter Badura, in: Dürig/Herzig/Scholz, GG, 88. EL, August 2019, Art. 33 Rn. 60; Werner Nokiell, Verfassungstreue – Notwendige und unverzichtbare Voraussetzung für die Berufung ins und den Verbleib im Beamtenverhältnis des Bundes, RiA 2021, S. 197), kann angesichts der im 20. Jahrhundert durch Staats- und Verfassungsumbrüche gekennzeichneten Geschichte Deutschlands und einer uneinheitlichen und nie gefestigten Praxis während der Weimarer Republik durchaus bezweifelt werden, krit. z. B. Hans-Christoph Loebel, Die politische Treuepflicht der Beamten als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums – ein Beitrag zur Auslegung des Art. 33 Abs. 5 GG, RiA 2021, S. 4 ff.; Jürgen Lorse, Die politische Treuepflicht des Beamten, ZBR 2021, S. 1 (5). Vgl. auch Ulrich Battis, in: Sachs, GG, 9.

ist bis heute umstritten.³¹ Wer zum Beispiel für einschneidende Verfassungsänderungen wirbt, die sich aber noch im Rahmen des Art. 79 Abs. 3 GG halten, muss kein Verfassungsfeind sein. Bezugspunkt der Verfassungstreuepflicht ist die freiheitlich demokratische Grundordnung. Was darunter zu verstehen ist, hat das BVerfG in seiner NPD-Entscheidung aus dem Jahre 2017 näher dargelegt. Der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 GG umfasst danach nur „jene zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind. Ihren Ausgangspunkt findet die freiheitlich demokratische Grundordnung in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG). Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit. Ferner ist das Demokratieprinzip konstitutiver Bestandteil der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG). Für den Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung sind schließlich die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Rechtsbindung der Öffentlichen Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG) und die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte bestimmend. Zugleich erfordert die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit des Einzelnen, dass die Anwendung physischer Gewalt den gebundenen und gerichtlicher Kontrolle unterliegenden staatlichen Organen vorbehalten ist.“³²

Die Rechtsprechung der Fachgerichte hat diese restriktive Konkretisierung für die Auslegung der einschlägigen Vorschriften im Beamten- und Soldatenrecht übernommen.³³ Das überzeugt auch deshalb, weil die einschlägigen Regelungen des Öffentlichen Dienstrechts hier in den Kontext der wehrhaften Demokratie gestellt werden.³⁴ „Der Beamte hat sich mit der Verfassung, nicht aber mit der jeweiligen Regierungspolitik zu identifizieren.“³⁵ Nach der Rechtsprechung verletzt der Beamte durch aktive Betätigung für eine Partei mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung selbst dann seine Pflicht zur Verfassungstreue, wenn diese Partei nicht verboten ist. Die bloße Mitgliedschaft in derartigen Parteien führt dagegen nach neuerer Rechtsprechung nicht zwingend zur Treuepflichtverletzung, sondern ist nur ein neben weiteren Umständen zu berücksichtigendes Indiz mangelnder Verfassungstreue.³⁶ Bedenken hinsichtlich der Verfassungstreue können sich ferner z. B. aus Aktivitäten in der früheren SED und ihren Organisationen einschließlich der Staatssicherheit ergeben.³⁷ Vor allem die Rechtsprechung des EGMR³⁸ hat hier insgesamt zu einer grundrechtssensibleren, liberaleren Haltung geführt, als sie ursprünglich von dem BVerfG in der Entscheidung zum Radikalenerlass vorgegeben wurde. Nach Ansicht des EGMR kann das jeweils vom Amtsinhaber erwartete Maß an Verfassungstreue nicht generell definiert werden, sondern muss in Abhängigkeit von der

Aufl. 2022, Art. 33 Rn. 34 f. m.w.N.

31 Einen aktuellen Überblick über die Rechtsprechung gibt Thorsten Masuch, Die Verfassungstreue als beamtenrechtliche Kernpflicht, ZBR 2020, S. 289 (294 ff.).

32 BVerfGE 144, 20 f. (LS. 3); ausf. ebd. (S. 206 ff. Rn. 538 ff.).

33 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 28.1.2022 – 2 WDB 7/21, NVWZ 2022, S. 794.

34 Vgl. Monika Jachmann-Michel/Anna-Bettina Kaiser, in: Peter Huber/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), v. Mangoldt/Klein/Stark, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 33 Rn. 47 m.w.N.

35 Monika Jachmann-Michel/Anna-Bettina Kaiser (Fn. 34), Art. 33, Rn. 47.

36 Vgl. BVerfGE 39, 334 (359) – Radikalenerlass. Vgl. ferner BVerwGE 86, 99 (113); 61, 176 (182). Krit. wegen des Parteienprivilegs in Art. 21 GG Thorsten Ingo Schmidt, Beamtenrecht, 2017, Rn. 324. Dagegen Franz Josef Lindner, Die politische Neutralitätspflicht des Beamten, ZBR 2020, S. 1 (6 f.). Vgl. auch Maximilian Baßlsperger, Die Pflichten des Beamten zur politischen Treue, zur Mäßigung und Zurückhaltung, PersV 62 (2019), S. 204 ff.; Hendrik Cremer, Rassistische und Rechtsextreme Positionierungen im Dienste des Staates? Warum ein Eintreten für die AfD mit den verfassungsrechtlichen Treuepflichten nicht vereinbar ist, 2022, S. 20 ff.

37 Vgl. BVerfGE 92, 140 ff.

38 Grundlegend EGMR, Urt. v. 26.9.1995 – 17851/91, NJW 1996, 375 ff. – Vogt/Deutschland.

konkreten Funktion des Beamten bestimmt werden. Verfassungstreue darf nicht mit Gesinnungstreue verwechselt werden.³⁹

IV. Herkömmliche Instrumente und Strategien zur Eingrenzung des (Rechts-) Extremismus im Öffentlichen Dienst

Schaut man vor diesem Hintergrund auf die Instrumente und Strategien zur Eingrenzung des Extremismus im Öffentlichen Dienst, so stehen herkömmlicherweise die Auswahl des Personals, Entlassungen in der Probezeit und das Disziplinarrecht im Mittelpunkt.

1. Auswahl des Personals – Das schwere Erbe des Radikalenerlasses

Nach Art. 33 Abs. 2 GG hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Zur Eignung zählt nach ganz herrschender Meinung auch die Verfassungstreue. Die Schwierigkeit in der Praxis besteht darin, diese Verfassungstreue im konkreten Fall festzustellen. Regelmäßig ist man hier auf die Angaben des Bewerbers und mögliche Zufallserkenntnisse angewiesen.⁴⁰

Deshalb beschlossen die Regierungen des Bundes und der Länder 1972 die Anforderungen an die Verfassungstreue einheitlich auszulegen, zentrale Norm war damals § 35 BRRG, jeden Einzelfall intensiv zu überprüfen und insbesondere bei jeder Einstellung eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz durchzuführen. Der Erlass betraf nicht nur Mitglieder von Parteien, sondern auch Personen, die nicht parteigebunden waren. Das führte faktisch in vielen Fällen zu Berufsverboten, weil die Betroffenen ihre erlernten Berufe als Lehrer, Postler oder Eisenbahner überwiegend nur im Öffentlichen Dienst ausüben konnten. Schätzungsweise wurden zwischen 1972 und 1979 bundesweit ca. 1,3 Millionen Anfragen gestellt und rund 1000 Personen abgelehnt oder entlassen.⁴¹ Häufig war es ausreichend, in einer Organisation aktiv zu sein, in der auch Kommunisten aktiv waren oder die mit Kommunisten zusammenarbeitete.⁴² Damit schoss man weit über das Ziel hinaus und handelte sich heftige Kritik im In- und Ausland ein.⁴³ *Peter Merseburger* resümiert: „Als Flankenschutz gegen die Volksfrontangriffe der Rechten ist auch jener Radikalenerlass gedacht, den Brandt später als einen seiner kardinalen Fehler bewerten wird. Denn er kostet ihn Glaubwürdigkeit bei der jungen Generation.“

39 Zur Kritik an der alten Rechtsprechung des BVerfG vgl. statt vieler Ernst-Wolfgang Böckenförde, Verhaltensgewähr oder Gesinnungstreue? In: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 2. Aufl. 1992, S. 277 (280 ff.).

40 Vgl. Siems, Extremismus (Fn. 28), S. 343.

41 Die Zahlen sind hier nicht völlig eindeutig, vgl. nur Alexandra Jaeger, „Auch Marx ist Deutschland“, in: dies./Julia Kleinschmidt/David Templin (Hrsg.), Den Protest regieren. Staatliches Handeln, neue soziale Bewegungen und linke Organisationen in den 1970er und 1980er Jahren, 2018, S. 123 f. mit Fn. 3. Erst im Jahre 1991 beendete Bayern als letztes Bundesland die auf dem Radikalenerlass basierenden Regelanfragen.

42 Dazu gehörten beispielsweise der sozialdemokratische sozialistische Hochschulbund (SHB), die Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes – Bund der Antifaschistinnen und Antifaschisten (VVN/BdA), die Deutsche Friedensgesellschaft – vereinigte KriegsdienstgegnerInnen (DFG-VK) oder die Vereinigung demokratischer Juristinnen und Juristen (VDJ). Aufschlussreiche Analyse anhand der Hamburger Überprüfungspraxis anhand von ca. 200 Einzelfallakten bei Alexandra Jaeger, Auf der Suche nach „Verfassungsfeinden“. Der Radikalenbeschluss in Hamburg 1971-1987, 2019. Vgl. ferner Dominik Rigoll, Staatsschutz in Westdeutschland. Von der Entnazifizierung zur Extremistenabwehr, 2013.

43 Vgl. aus der umfangreichen Literatur außer den in Fn. 42 Genannten Heinz-Jung-Stiftung (HRSG), Wer ist denn hier der Verfassungsfeind! Radikalenerlass, Berufsverbote und was von ihm geblieben ist, 2019; Gerhard Braunthal, Politische Loyalität und Öffentlicher Dienst: Der Radikalenerlass von 1972 und die Folgen, 1992; Wulf Schönbohm (Hrsg.), Verfassungsfeinde als Beamte? Die Kontroverse um die streitbare Demokratie, 1979.

Es ist schon fatal, wenn gerade er, der den größten, nicht zu gewaltbereiten Teil der rebellierenden Jugend in den demokratischen Prozess integrieren will, seine Unterschrift unter jenen Erlass setzt, der Andersdenkende mit beruflicher Repression bedroht.⁴⁴ Lange Zeit war man sich einig, dass systematische „Gesinnungsschnüffelei“ das Vertrauen in den freiheitlich demokratischen Verfassungsstaat nicht stärkt. In den letzten Jahren haben allerdings mehrere Bundesländer die Regelanfrage beim Verfassungsschutz vor der Einstellung angehender Richter wiedereingeführt,⁴⁵ bis zuletzt das Land Mecklenburg-Vorpommern die Zuverlässigkeitsüberprüfung per Regelanfrage sogar für alle neu zu begründenden Beamtenverhältnisse implementiert hat.⁴⁶ Mir persönlich scheint das ein Signal in die falsche Richtung zu sein, zumal die Aussagekraft der Anfrage beschränkt und der bürokratische Aufwand erheblich ist.

2. Entlassung in der Probezeit – Mehr Mut!

Häufig zeigen sich extremistische Gesinnungen schon in der Probezeit. In der Vergangenheit hat man von der Möglichkeit einer sofortigen Entlassung aber nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Das scheint sich ausweislich der neueren Rechtsprechung langsam zu ändern. So rechtfertigt nach Auffassung des VGs Berlin die Einstellung eines den Holocaust verharmlosenden Bildes in einem Gruppen-Chat von Polizeibeamten die sofortige Entlassung eines Polizeianwärters aus dem Beamtenverhältnis auf Probe.⁴⁷ In einem anderen Fall führten die Teilnahme an NPD-Demos, Facebook-„Likes“ bei Rechtsextremen und ein Facebook-Post zu Hitlers Geburtstag zur Entlassung aus dem Probebeamtenverhältnis.⁴⁸

Diese Entwicklung ist sehr zu begrüßen. Schon aus generalpräventiven Gründen sollte man keine falschverstandene Nachsicht mit jungen Verfassungsfeinden üben.

3. Disziplinarrecht – Diese Mühlen mahlen (zu) langsam

Wenn Personen mit extremistischer Gesinnung auf Lebenszeit ernannt sind, wird es aufgrund des hergebrachten beamtenrechtlichen Grundsatzes des Lebenszeitprinzips und der Fürsorgepflicht des Dienstherrn schwierig, sie für die freiheitlich demokratische Ordnung zurückzugewinnen oder sie aus dem Öffentlichen Dienst zu entfernen. In der Vergangenheit konzentrierte man sich hier ganz auf die Möglichkeiten des Disziplinarrechts. Seine schärfste Waffe ist die Entfernung aus dem Öffentlichen Dienst. Dazu muss aber ein langwieriges und gerichtlich voll überprüfbares Verfahren durchlaufen werden, dessen Ausgang nicht immer sicher prognostiziert werden kann. Dementsprechend überlegen es sich Vorgesetzte gut, ob sie disziplinarrechtliche Maßnahmen ergreifen.

Zur erfolgreichen Entfernung aus dem Beamtenverhältnis wegen Verletzung der Verfassungstreuepflicht haben ausweislich der neueren Rechtsprechung etwa das nachhaltige

44 Peter Merseburger, Willi Brandt. Visionär und Realist, 2002, S. 634.

45 Bayern, Bremen, Niedersachsen und Hessen wenden die Regelanfrage in diesem Bereich wieder an, vgl. beck-aktuell v. 16.04.2020, becklink 2016048; dazu kritisch Christine Dieterle/Tobias Kühn, Wiedereinführung der Regelanfrage für angehende Richter in Bayern, ZD 2017, S. 69 ff. und Matthias Fahrner, Quis custodiet ipsos custodes? Extremismus in der Justiz und das Verhältnis der dritten Gewalt zum Verfassungsschutz, GSZ 2021, S. 6 (10 f.).

46 § 12a Landesbeamtengesetz Mecklenburg-Vorpommern. Eingefügt durch Gesetz zur Neuregelung des Besoldungsrechts und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 11. Mai 2021, GVObI. 2021, Nr. 32, S. 600.

47 VG Berlin, Beschl. v. 10.5.2021 – VG 5 L 88/21, BeckRS 2021, 11120.

48 VGH Kassel, Beschl. v. 22.10.2018 – 1B1594/18, NVwZ 2019, S. 248.

Engagement bei den sog. „Reichsbürgern“ geführt⁴⁹ oder eindeutige, nicht notwendig sichtbare Tätowierungen mit verfassungsfeindlichem Inhalt⁵⁰. Disziplinarrechtlich geahndet durch Einhaltung von Dienstbezügen, Degradierungen oder Verweise wurden etwa Äußerungen wie „der Feind ist die eigene Führung“, die derzeitige Bundesministerin der Verteidigung gehöre „der jüdischen Wehrersetzungsverschwörung“ an, die Verwendung des Hitlerzitats „die gesamte Generalität (sei) nichts weiter als ein niederträchtiger Haufen treuloser Feiglinge“ in einer Whats-App Gruppe⁵¹, das Zeigen eines Hitlergrußes⁵² oder die Teilnahme an einem Soft-Air-Spiel, bei dem Kampfhandlungen aus dem Zweiten Weltkrieg nachgespielt werden, in Wehrmachtsuniformen und Stahlhelm, auf dem seitlich das Symbol des Reichsadlers mit Hakenkreuz aufgebracht ist.⁵³

4. Richteranklage – Wann kommt endlich der erste Fall?

Zu den traditionellen Instrumenten der wehrhaften Demokratie zählt ferner die sog. Richteranklage, die für Bundesrichter in Art. 98 Abs. 2 GG geregelt ist, und für Landesrichter in der Regel in der jeweiligen Landesverfassung.⁵⁴ Nach Art. 98 Abs. 2 kann das BVerfG mit Zweidrittelmehrheit auf Antrag des Bundestages anordnen, dass ein Richter, der im Amt oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt, in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist. Im Falle des vorsätzlichen Verstoßes kann auf Entlassung erkannt werden.

Bisher spielte diese Norm, die nur „vor dem Hintergrund der offen feindseligen Haltung der deutschen Richterschaft gegenüber der Weimarer Republik sowie ihrer – vorsichtig formuliert – liebedienerischen Attitüde gegenüber dem NS-Regime zu verstehen ist“⁵⁵, in der Praxis keine Rolle. Unerwartete Aktualität hat das Institut durch die Dienstrückkehr des Richters am Landgericht Dresden *Jens Maier* erhalten. *Jens Maier*, 1962 geboren, wurde 1997 Richter am LG Dresden und blieb dort bis 2017 zuständig für Zivilsachen. 2013 trat er in die AfD ein und zog über die Landesliste im September 2017 in den Deutschen Bundestag ein. Innerhalb der AfD gehörte *Maier* der völkisch-nationalistischen Gruppierung „Der Flügel“ um den Thüringischen Landesvorsitzenden *Björn Höcke* an. Er bezeichnete sich selbst als „Kleinen Höcke“. Der Sächsische Verfassungsschutz stuft *Maier* als Rechtsextremist ein.⁵⁶ In den vergangenen Jahren machte *Maier* immer wieder Schlagzeilen mit rechtsradikalen Äußerungen. Bei der Bundestagswahl 2021 konnte *Maier* kein Bundestagsmandat erringen und schied aus dem Parlament aus. Im Dezember 2021 stellte er Antrag auf Rückkehr in die Sächsische Justiz. Da ein grundsätzlicher Rechtsanspruch auf Rückkehr in den Justizdienst besteht (vgl. § 8 Abs. 1

49 Vgl. BVerwG, Urt. v. 2.12.2021 – 2 A 7.21 Beck RS 2021, 47865. Vgl. auch VGH München, Urt. v. 10.12.2021 – 16a D19.1155, OVG Bautzen, Urt. v. 10.12.2021 – 12A56/19.d, Beck RS 2021, 43857; zurückhaltender zuletzt BVerwG Urt. v. 12.5.2022 – 2 WD 10.21, BeckRS 2022, 22104 und VGH München Urt. v. 20.7.2022 – 16 a D 20.1464, NVwZ 2022, 1386 m. kritischer Anm. Nitschke.

50 Vgl. BVerwG, Urt. v. 10.11.2017 – 2 C 25/17, NJW 2018, S. 1185.

51 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 28.1.2022 2 WDB 7/21, NVwZ 2022, S. 794.

52 Vgl. oben Fn. 13.

53 Vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 10.11.2019 – 2 LA 258/18, NVwZ-RR 2020, 409.

54 Überblick bei Fabian Wittreck, Empfehlen sich Regelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz bei der Besetzung von Richterpositionen?, Gutachten G zum 73. Juristentag, 2020/2022, G 67 f.

55 Wittreck, Unabhängigkeit (Fn. 54), G. 68.

56 Dresdner AfD-Politiker Jens Maier als rechtsextrem eingestuft, MDR vom 5. Oktober 2022, <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/dresden/dresden-radebeul/verfassungsschutz-afd-jens-maier-rechtsextremist-100.html> [Abruf 29.08.2022]; Sächsisches Staatsministerium des Innern/Landesamt für Verfassungsschutz Sachsen, Sächsischer Verfassungsschutzbericht 2020, S. 45 ff., https://www.verfassungsschutz.sachsen.de/download/Verfassungsschutzbericht_2020.pdf [Abruf 23.09.2022].

i.V.m. § 6 Abs. 1 S. 2, 3 und 4 AbgG),⁵⁷ wurde intensiv diskutiert, wie die Rückkehr von *Jens Maier* in den Justizdienst verhindert werden kann. Als mögliche Mittel wurden die sog. Richteranklage, ein Disziplinarverfahren oder eine Versetzung in den Ruhestand nach § 31 DRiG in Erwägung gezogen. Für den letztgenannten Weg entschied sich die Sächsische Justizministerin. Sie beantragte erfolgreich die vorläufige Untersagung der Führung der Amtsgeschäfte gem. §§ 35 DRiG, 46 SächsRiG.⁵⁸ *Christoph Möllers* plädiert in einem Rechtsgutachten für die Erhebung einer Richteranklage⁵⁹, andere halten eine solche Vorgehensweise dagegen nicht für erfolgversprechend.⁶⁰ Einverständnis besteht aber darüber, dass die Hürden für eine Richteranklage enorm hoch sind und dieses Institut letztlich kein effektives Instrument gegen rechtsextreme Richter darstellt.⁶¹

V. Neuere Ansätze

Aufgrund des nach alledem überschaubaren Erfolges der traditionellen Instrumente zur Eingrenzung des Extremismus im Öffentlichen Dienst wird seit einiger Zeit über neue Strategien nachgedacht, um diesem Phänomen entgegenzuwirken.

1. Agenda-Setting: Das Problem Rechtsextremismus im Öffentlichen Dienst gehört auf die politische Tagesordnung

Ein erster wichtiger Schritt war und ist die Sensibilisierung für das Thema. So hat das letzte Kabinett von Bundeskanzlerin Angela Merkel im November 2020 einen 89-Punkte-Plan gegen Rechtsextremismus und Rassismus beschlossen.⁶² Im Februar dieses Jahres hat das Bundesministerium des Inneren und für Heimat einen 10-Punkte-Aktionsplan gegen Rechtsextremismus vorgelegt.⁶³ Er sieht u. a. vor, rechtsextreme Netzwerke zu zerschlagen und Rechtsextre-

57 Zur Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen bereits der Antrag auf Rückführung in das Richter- bzw. Beamtenverhältnis abgelehnt werden kann oder abgelehnt werden muss, Torsten v. Roetteken, Rückführung ehemaliger Abgeordneter in das Dienstverhältnis, ZBR 2022, S. 109 ff.

58 DienstG Leipzig, Beschl. v. 24.3.2022 – 66 DG 1/22, BeckRS 2022, 5491.

59 Christoph Möllers, Tatbestandliche Voraussetzungen des grundgesetzlichen Verfahrens der Richteranklage im Freistaat Sachsen – in Anwendung auf den „Fall Maier“, Rechtsgutachten vom 21. März 2022 im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Sächsischen Landtag; ders., Richteranklage unter dem Grundgesetz, DRiZ 2022, S. 216 ff.; vgl. ferner Valentin Lippmann, Causa Maier – Richteranklage wagen!, DRiZ 2022, S. 154 ff.

60 Vgl. Bernd Wittkowski, Maßnahmen zur Verhinderung der Dienstrückkehr von Richtern, ZRP 2022, S. 87 (88).

61 In einem parallel gelagerten Fall wurde der ehemalige AFD-Bundestagsabgeordnete Thomas Seitz disziplinarrechtlich aus dem Dienst entfernt, vgl. oben Fn. 16. Im Fall der ehemaligen AFD-Bundestagsabgeordneten Birgit Malsack-Winkemann steht eine gerichtliche Entscheidung noch aus. Die Justizsenatorin Kreck beantragte beim Richterdienstgericht die Versetzung in den Ruhestand gem. § 30 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 31 Nr. 3 DRiG.

62 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Maßnahmenkatalog des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus vom 25. November 2020, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1819984/4f1f9683cf3faddf90e27f09c692abed/2020-11-25-massnahmen-rechtsextremi-data.pdf?download=1> [Abruf: 22.06.2022]. Der Öffentliche Dienst wird dabei von zwei Seiten in den Blick genommen: im Hinblick auf mehr Diversität unter den Beschäftigten (Maßnahme Nr. 7) sowie im Hinblick auf eine „verstärkte Sensibilisierung für Rassismus, Antisemitismus und andere Ausgrenzungsformen in der Aus-, Fort- und Weiterbildung im öffentlichen Dienst“ (Maßnahme Nr. 25). Zudem ist geplant, die Bund-Länder-Zusammenarbeit zu intensivieren, indem eine „Plattform zum Austausch von Erfahrungen, Handlungsweisen und aktueller Rechtsprechung beim disziplinarrechtlichen Vorgehen gegen extremistische Bestrebungen im öffentlichen Dienst“ aufgebaut wird (Maßnahme Nr. 18).

63 Bundesministerium des Inneren und für Heimat, Aktionsplan gegen Rechtsextremismus. Rechtsextremismus ganzheitlich bekämpfen. Mit Prävention und harter Hand, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeff>

misten konsequent zu ent Waffen, da 1.500 nachrichtendienstlich als mutmaßliche Rechtsextremisten gespeicherte Personen über eine waffenrechtliche Erlaubnis verfügen. Die Ermittlungsführenden sollen unterstützt werden mit Best-Practice-Empfehlungen, um ein einheitliches und konsequentes Handeln bei Dienstpflichtverletzungen mit verfassungsfeindlichem Bezug sicherzustellen. Eine beim Bundesamt für Verfassungsschutz eingerichtete Koordinierungsstelle soll den betroffenen Bundesbehörden umfangreiche Beratungs- und Informationsmöglichkeiten anbieten. Die Bundesinnenministerin hat angekündigt, bis Jahresende einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Bundesdisziplingesetzes vorzulegen. Dieser soll darauf abzielen, Verfassungsfeinde schneller als bisher aus dem Öffentlichen Dienst entfernen.

2. Intensivierung von Beobachtungs- und Berichtspflichten

Um genaue Ursachenanalyse zu betreiben und neue Lösungsansätze zur Extremismusprävention und -bekämpfung zu erarbeiten, bedarf es ferner hinreichender Information. „Niemand hat irgendwelche soliden Zahlen“ sagte der Verfassungsschutzchef in Thüringen, *Stephan Kramer*, noch im Juni 2020.⁶⁴ Es ist erstaunlich, wie wenige umfassende Studien vorhanden sind, die Auskunft über rechtsextreme Einstellungen und Handlungen unter den Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes geben können.

Immerhin hat sich die Datenlage in den letzten beiden Jahren im Bereich der Sicherheitsbehörden – wie eingangs schon erwähnt – deutlich verbessert.⁶⁵ Auch für den Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums wurde eine Auswertung vorgelegt.⁶⁶ Im Oktober 2021 startete die empirische Studie „Rassismus als Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Kontext ausgewählter gesellschaftlich-institutioneller Bereiche“ des „Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt“ (FGZ) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und für Heimat.⁶⁷ Man kann nur hoffen, dass weitere Studien in Auftrag gegeben werden. Spezifische und zielgerichtete Maßnahmen gegen Rechtsextremismus können nur veranlasst werden, wenn auch ein differenzierter empirischer Grundstock an Daten vorliegt.

fentlichungen/2022/aktionsplan-rechtsextremismus.pdf;jsessionid=F9E7B06B17380DCCC4766073FAE25D0B.2_cid364?__blob=publicationFile&v=1 [Abruf: 22.06.2022].

64 Georg Mascolo/Ronen Steinke, Verfassungsschutz hat Probleme bei Extremismus-Check im öffentlichen Dienst, in: Süddeutsche Zeitung vom 11. Juni 2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/rechtsextreme-rechtsradikale-oeffentlicher-dienst-1.4933441> [Abruf: 15.08.2022].

65 Im September 2020 erschien der erste Lagebericht des Bundesamtes für Verfassungsschutz zu Rechtsextremisten in den Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern, der den Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis zum 31. März 2020 abdeckte. Im Mai 2022 wurden ein weiterer Lagebericht vorgelegt, der sich auf den Zeitraum vom 1. Juli 2018 bis 30. Juni 2021 bezieht. Die Erhebung wurde um den Phänomenbereich der „Reichsbürger“ und „Selbstverwalter“ erweitert; Bundesamt für Verfassungsschutz, Lagebericht „Rechtsextremisten in Sicherheitsbehörden“, Köln 2020, https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/rechtsextremismus/2020-09-lagebericht-rechtsextremisten-in-sicherheitsbehoerden.pdf;jsessionid=A6A2D8BFE04C3FD0536C313BB5140BF3.in_ternet272?__blob=publicationFile&v=9 [Abruf: 15.08.2022]; Bundesamt für Verfassungsschutz, Rechtsextremisten, „Reichsbürger“ und „Selbstverwalter“ in Sicherheitsbehörden. Lagebericht, Köln 2022, https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/rechtsextremismus/2022-05-lagebericht-rechtsextremisten-reichsbuerger-und-selbstverwalter-in-sicherheitsbehoerden.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Abruf: 22.06.2022].

66 Koordinierungsstelle für Extremismusverdachtsfälle im Bundesministerium der Verteidigung, Jahresbericht, Stand 31.12.2020, <https://www.bmvg.de/resource/blob/5035922/12c56d83535897f117043e86041a91c8/20210225-dl-2-bericht-der-koordinierungsstelle-fuer-extremismusfaelle-data.pdf> [Abruf: 16.08.2022].

67 Bis zum Jahre 2024 soll Rassismus in Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene in verschiedenen Einzelprojekten an mehreren Standorten in Deutschland untersucht werden. Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt, Rassismus als Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Kontext ausgewählter gesellschaftlich-institutioneller Bereiche, <https://www.fgz-risc.de/forschung/inra-studie> [Abruf: 16.08.2022].

3. Das Gesetz zur Regelung des Erscheinungsbildes von Beamtinnen und Beamten

Am 7. Juli 2021 ist das Gesetz zur Regelung des Erscheinungsbildes von Beamtinnen und Beamten sowie zur Änderung einiger dienstlicher Vorschriften in Kraft getreten.⁶⁸ Wohl auch um rechtsextreme Symbolik zu vermeiden enthält es die Regelung wesentlicher Fragen des Eingriffes in die Grundrechte von Beamten und Soldaten mit Blick auf ihr äußeres Erscheinungsbild.⁶⁹ Der Gesetzgeber reagierte damit auf eine Forderung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 2017.⁷⁰ In § 61 Abs. 2 BBG heißt es nun:

„Beamtinnen und Beamte haben bei Ausübung des Dienstes und bei einer Tätigkeit mit unmittelbarem Dienstbezug auch hinsichtlich ihres Erscheinungsbildes Rücksicht auf das ihrem Amt entgegengebrachte Vertrauen zu nehmen. Insbesondere das Tragen von bestimmten Kleidungsstücken, Schmuck, Symbolen und Tätowierungen im sichtbaren Bereich sowie die Art der Haar- und Bartpracht können von der obersten Dienstbehörde eingeschränkt oder untersagt werden, soweit die Funktionsfähigkeit der Verwaltung oder die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigem Verhalten dies erfordert. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn Merkmale des Erscheinungsbildes nach Satz 2 durch ihre über das übliche Maß hinausgehende besonders individualisierende Art geeignet sind, die amtliche Funktion der Beamtin oder des Beamten in den Hintergrund zu drängen. Religiös oder weltanschaulich konnotierte Merkmale des Erscheinungsbildes nach Satz 2 können nur dann eingeschränkt oder untersagt werden, wenn sie objektiv geeignet sind, das Vertrauen in die neutrale Amtsführung der Beamtinnen oder des Beamten zu beeinträchtigen“.

Die Bundesministerien des Inneren, der Finanzen und der Justiz werden ermächtigt, jeweils zu ihrem Geschäftsbereich Einzelheiten durch Rechtsverordnung zu regeln. Man darf gespannt sein, wie diese Regelung innerhalb des Öffentlichen Dienstes aufgenommen wird.

4. Einrichtung interner oder externer Beschwerdeeinrichtungen – Das Beispiel des „unabhängigen Polizeibeauftragten“

Viele Hoffnungen verbinden sich auch mit der Idee eines Obmannes für die öffentliche Verwaltung, die ursprünglich aus Skandinavien stammt. So haben seit dem Jahre 2014 bis heute sieben Bundesländer das Amt des unabhängigen Polizeibeauftragten eingeführt.⁷¹ Einen Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Einführung eines Bundespolizeibeauftragten

68 Vgl. eingehend zur Entwicklung und zum Inhalt des Gesetzes Torsten v. Roetteken, Erweiterung der Befugnisse des Dienstherrn, Anordnungen zur Gestaltung des individuellen Erscheinungsbildes von Beamtinnen und Beamten zu erlassen, ZBR 2021, S. 278 ff. Vgl. ferner Harald Brettschneider/Markus Peter, Das Dienstrechtsänderungsgesetz 2021, NVwZ 2021, S. 1006 ff.; Ulrich Battis/Klaus Joachim Grigoleit/Timo Hebler, Entwicklungen des Beamtenrechts in den Jahren 2020 und 2021, NVwZ 2022, S. 379 f.

69 Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Regelung bei Klaus F. Gärditz/Maryam Kamil Abdulsalam, Verfassungsfragen des Gesetzes zur Regelung des Erscheinungsbildes von Beamtinnen und Beamten, ZBR 2021, S. 271 ff. Vgl. auch Marius Steinbach, Tätowierungsverbot für Beamte – Neuregelung verfassungskonform?, ZRP 2021, S. 56 ff.

70 BVerwG, Urt. v. 17.11.2017 – 2 C 25.17, BVerwGE 160, 370 (Rn. 40 ff.).

71 Vgl. dazu Bernd Walter, Externe Kontrolle der Polizei – dienstrechtliche Paralleljustiz oder innovatives Modell der Konfliktminimierung in der öffentlichen Verwaltung?, ZBR 2021, S. 244, der ein positives Fazit zieht. Zur historischen Entwicklung vgl. Jonas Botta, Unabhängige Polizeibeauftragte, JZ 2022, S. 664 ff. Vgl. Mediendienst Integration, Recherche „Rassismus und Antisemitismus bei der Polizei: Was tun Bund und Länder?“, August 2022, https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Rassismus_und_Antisemitismus_bei_der_Polizei_MEDIENDIENST_Recherche.pdf [Abfrage: 16.08.2022].

lehnte die damalige Bundestagsmehrheit 2020 ab.⁷² Der Koalitionsvertrag des aktuellen Regierungsbündnisses sieht nunmehr aber wieder die Einrichtung eines unabhängigen Polizeibeauftragten für die Polizei des Bundes vor.⁷³

Zentrale Aufgabe der unabhängigen Polizeibeauftragten ist es, das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Bürgern und Polizei zu stärken. Sie sollen einerseits Ansprechpartner für Anliegen von Bürgern sein und helfen fehlerhafte und rechtswidrige Polizeimaßnahmen aufzuklären und andererseits als Fürsprecher für die Belange der Polizeibesetzten fungieren, da sie auch für die Vorgänge aus dem innerpolizeilichen Bereich zuständig sind. Eingaben aus dem innerpolizeilichen Bereich betreffen beispielsweise Beförderungs-, Beurteilungs- und Dienstunfallverfahren.

Unabhängig von den weiterhin bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken, denen der unabhängige Polizeibeauftragte ausgesetzt ist und denen ich hier nicht nachgehen möchte⁷⁴, wird man indes bezweifeln müssen, ob strukturelle interne Fehlentwicklungen, wie z. B. die Bildung rechtsextremer Netzwerke oder rechtsextremer Chat-Gruppen durch den unabhängigen Polizeibeauftragten verhindert werden können. Das „Anschwärzen“ von Kameraden ist gerade innerhalb der Polizei und des Militärs weiterhin verpönt und wird sozial sanktioniert. Erste Berichte aus der Praxis bestätigen diese Vermutungen.⁷⁵

5. Bildungsangebote und Präventionsmaßnahmen – Das Beispiel der Demokratiepaten im Polizeidienst des Landes Niedersachsen

Vielleicht noch wichtiger als die Identifizierung einzelner Bediensteter mit rechtsextremer Gesinnung ist deshalb die nachhaltige Etablierung einer Kultur der Verfassungs- und Demokratiewertschätzung innerhalb des Öffentlichen Dienstes. Jenseits der Erfassungsebene der Verfassungsschutzbehörden, die sich nur mit „Verdachtsfällen und gesichert extremistischen Fällen“ beschäftigen, existieren viele problematische Grundeinstellungen, die den Humus für extremistische Entwicklungen bilden. So ist z. B. empirisch belegt, dass ein Anteil von 7,2 Prozent der Bevölkerung in Deutschland rassistisches Gedankengut teilt.⁷⁶ Wenn man diese Zahlen auf 5 Millionen Beschäftigte im Öffentlichen Dienst hochrechnet, wird einem schnell schummerig. Deshalb sollte stärker als bisher versucht werden, präventiv durch Aufklärung, Information sowie Aus-, Fort- und Weiterbildung die Angehörigen des Öffentlichen Dienstes für die Themen Rassismus, Antisemitismus, Totalitarismus usw. zu sensibilisieren.⁷⁷

Im Aktionsplan gegen Rechtsextremismus sind zwar die Punkte „Prävention gegen Extremismus – demokratische Streitkultur fördern“ und „Politische Bildung im Kampf gegen Rechtsextremismus stärken“ sowie „Medienkompetenz im Umgang mit Desinformation, Verschwörungsideologien und Radikalisierung stärken“ enthalten. Es fehlt aber noch an konkreten Handlungskonzepten.

72 BT-Drs. 19/7928, S. 1 ff. Krit. Markus Thiel, Zur Idee eines Bundespolizeibeauftragten – Verkörperung eines Generalverdachts oder erforderliche Kontrollinstanz für polizeiliches Handeln?, KriPoz 2019, S. 167 ff.

73 Vgl. SPD/Grüne/FDP, Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag 2021 -2025, S. 104.

74 Vgl. nur Botta, Polizeibeauftragte (Fn. 71), S. 665 m.w.N.

75 Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein, Tätigkeitsbericht 2018-2020, S. 29 f., wonach sich viele Polizeibeamte wegen der Sorge vor dienstlicher Benachteiligung nur vertraulich an die Beauftragte wandten.

76 Andreas Zick u. a., Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Deutschland 2002-2018/19, in: Andreas Zick / Beate Küpper / Wilhelm Berghan, Verlorene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19, Bonn 2019, S. 53-116, hier S. 55-56.

77 Tanjev Schultz, Rechtsterroristen im Staatsdienst?, Online-Artikel 14. Mai 2021, <https://www.bpb.de/themen/rechtsextremismus/dossier-rechtsextremismus/334473/rechtsterroristen-im-staatsdienst> [Anruf 15.08.2022].

Gegen Vergessen – Für Demokratie e.V. hat gemeinsam mit der Polizeiakademie Niedersachsen ein Modell entwickelt, das geeignet sein könnte, auch in anderen staatlichen Institutionen wirksam zu werden.⁷⁸ Es versucht Demokratiearbeit vor Ort in den Polizeistrukturen eines Bundeslands zu verankern. Dabei wird davon ausgegangen, dass es innerhalb der staatlichen Organisationseinheiten immer zumindest eine Person geben sollte, die besonders geschult ist im Umgang mit politisch problematischen Einstellungen und Handlungen, ansonsten aber vollständig in die normalen Dienstabläufe integriert ist.

In den letzten beiden Jahren konnten in allen größeren Polizeiinspektionen in Niedersachsen Demokratiepatinnen und Demokratiepäten etabliert werden, landesweit wurden bereits 80 Polizistinnen und Polizisten weitergebildet. Zu den möglichen Aktivitäten vor Ort zählen beispielsweise das Anregen einer themenbezogenen Kommunikation innerhalb ihrer Dienstbereiche, die Unterstützung und Beratung, gegebenenfalls Weitervermittlung bei Problemfällen, das Organisieren von Informations- und Bildungsveranstaltungen, die Durchführung gemeinsamer Projekte mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich ebenfalls um die Stärkung der Demokratie bemühen, sowie und vor allem: immer ein offenes Ohr für Fragen von Kolleginnen und Kollegen zu haben.

Über die strukturelle Verankerung von Demokratiepatinnen und Demokratiepäten in der Institution Polizei soll ein Prozess vorangebracht werden, der das demokratische Selbstverständnis der Polizeiangehörigen verstärkt. Es wird darauf hingewirkt, dass das zum Dienst Eintritt abgelegte Bekenntnis auch in der Praxis das Berufsleben der Polizistinnen und Polizisten prägt. Dies ist auch ein Beitrag zur Bewältigungs- und Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegen demokratiefeindliche Phänomene.

VI. Ausblick

Damit bin ich am Ende meiner Tour d'Horizon durch die verschiedenen Instrumente und Strategien zur Eingrenzung des Extremismus im Öffentlichen Dienst. Wir können festhalten, dass die Problematik endlich ganz oben auf der politischen Agenda angekommen ist. Noch nie waren wir über die Entwicklungen des Rechtsextremismus so gut informiert. Es bleibt aber nicht leicht, Verfassungsfeinde im Öffentlichen Dienst zu identifizieren und wenn nötig zu entfernen. Deshalb muss das Phänomen weiterhin an der Wurzel bekämpft werden. Es gilt vor allem eine Kultur der Demokratie- und Verfassungswertschätzung innerhalb des Öffentlichen Dienstes zu etablieren.⁷⁹

78 Vgl. Andreas Voßkuhle, Demokratie schützen. Zur Rolle der Institutionen und ihrer Mitwirkenden, in: Polizeiakademie Niedersachsen (Hrsg.), Tagungsband „Forschung, Bildung, Praxis im gesellschaftlichen Diskurs“ 9. und 10. September 2021 in Hannover, Frankfurt 2021, S. 19-27; Michael Parak/Dirk Götting, Strukturelle Verankerung von Demokratiearbeit in der Polizei Niedersachsen. Konzeption und Durchführung der modularen Weiterbildung „Strategiepatinnen und Strategiepaten für Demokratie“, hrsg. v. Gegen Vergessen – Für Demokratie e.V. in Zusammenarbeit mit Polizeiakademie Niedersachsen, Berlin 2022.

79 Deutlich Lorse, Treuepflicht (Fn. 30), S. 9 f.