

Berlin, den 10. Juni 2020

**Bericht des BMI
zu TOP 13 der 212. IMK vom 17. bis 19. Juni 2020 in Erfurt
zum Thema
„Disziplinarrechtliche Konsequenzen bei extremistischen Bestrebungen“**

Gliederung

A. Vorbemerkung.....	3
B. Rechtliche Bewertung.....	4
1. Begriff „Extremistische Bestrebungen“ und Zuordnung zur politischen Treuepflicht.....	4
2. Verfassungstreue.....	5
a) Rechtsgrundlagen.....	5
b) Rechtsprechung.....	5
c) Mitgliedschaft und politische Betätigung von Beamtinnen und Beamten in Parteien und Organisationen.....	8
d) Einfluss des Abgeordnetenrechts.....	9
e) Ergebnisse.....	10
C. Handlungsempfehlungen.....	11
1. Auswahlverfahren und Einstellung in den öffentlichen Dienst.....	11
2. Extremismus im öffentlichen Dienst vorbeugen, erkennen und dagegen einschreiten.....	12

A. Vorbemerkung

Die Innenminister und -senatoren haben das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) nach den terroristischen Anschlägen von Halle an der Saale vom 9. Oktober 2019 beauftragt, zu prüfen, inwiefern bei extremistischen Bestrebungen disziplinarrechtliche Konsequenzen bis zur Entziehung des Beamtenstatus ermöglicht werden können. Die Bekämpfung des Extremismus im öffentlichen Dienst, gleich ob Rechts- oder Linksextremismus, ist ein Kernanliegen der Innenminister und -senatoren aus Bund und Ländern. Das Disziplinarrecht spielt dabei eine zentrale Rolle.

Das BMI hat den Prüfauftrag der Innenminister und -senatoren gemeinsam mit den Ländern bearbeitet und dazu zunächst eine Bestandsaufnahme der Anwendung des Disziplinarrechts in Bund- und Ländern beim Vorliegen extremistischer Bestrebungen durchgeführt. In einer Bund-Länder-Besprechung vom 25. November 2019 wurden die disziplinarrechtlichen Konsequenzen erörtert, die in Bund und Ländern bei extremistischen Bestrebungen im öffentlichen Dienst ergriffen werden. Der Schwerpunkt lag auf der Bewertung der politischen Betätigungen von Beamtinnen und Beamten in Organisationen und Parteien, die durch den Verfassungsschutz entweder als Prüf- bzw. Verdachtsfall oder als verfassungsfeindliches Beobachtungsobjekt eingestuft werden.

Ergebnis der Prüfung der disziplinarrechtlichen Konsequenzen im Fall von extremistischen Bestrebungen ist, dass mit den bestehenden disziplinarrechtlichen Regelungen angemessen gegen extremistische Bestrebungen im öffentlichen Dienst vorgegangen werden kann. Die bestehenden Regelungen sind geeignet und ausreichend, Verletzungen der politischen Treuepflicht aufgrund extremistischer Bestrebungen festzustellen und zu ahnden. Einzelheiten der disziplinarrechtlichen Bewertung werden in Teil B dargestellt.

Die durchgeführte Bestandsaufnahme hat zudem ergeben, dass in den Behörden von Bund und Ländern eine Vielzahl von Vorkehrungen gegen eine extremistische Aushöhlung des öffentlichen Dienstes durch nicht-verfassungstreue Beamtinnen und Beamte besteht. In diesem Bericht werden Beispiele für die bestehenden Maßnahmen in Bund und Ländern im Sinne eines „best practices“-Ansatzes zusammengeführt. Da die konkreten Maßnahmen auf die jeweils im Einzelnen bestehenden Strukturen und Aufgaben der Behörden ausgerichtet sind und auch sein müssen, werden in den Handlungsempfehlungen die möglichen Maßnahmen nur abstrakt dargestellt.

Es obliegt den jeweiligen Behörden zu prüfen, wie ihre Maßnahmen zur Vorbeugung und Erkennung von extremistischen Bestrebungen weiter verbessert werden können. Der Schutz vor extremistischen Bestrebungen im öffentlichen Dienst beginnt dabei bereits vor der Einstellung in ein Beamtenverhältnis, sodass auch diese Phase in die Betrachtung Eingang gefunden hat. Die Handlungsempfehlungen sollen den Behörden von Bund und Ländern Möglichkeiten aufzeigen, ihre Maßnahmen zur Vorbeugung und Erkennung von extremistischen Bestrebungen weiter zu verbessern und dadurch die Extremismusfestigkeit des öffentlichen Dienstes weiter stärken (Siehe im Einzelnen Teil C).

B. Rechtliche Bewertung

1. Begriff „Extremistische Bestrebungen“ und Zuordnung zur politischen Treuepflicht

Die disziplinarrechtliche Verfolgung und gegebenenfalls Ahndung extremistischer Bestrebungen setzt voraus, dass ein Verhalten bzw. eine Aktivität einer Beamtin oder eines Beamten als solche erkannt und zutreffend als extremistische Bestrebung und damit als Dienstvergehen eingeordnet werden kann.

Der Begriff „extremistische Bestrebungen“ wird durch die Verfassungsschutzgesetze definiert. Ein eigenständiger disziplinarrechtlicher Begriff der „extremistischen Bestrebung“ besteht nicht. Extremistische Bestrebungen im Sinne der Verfassungsschutzgesetze in Bund und Ländern sind Aktivitäten mit der Zielrichtung, die Grundwerte der freiheitlichen Demokratie zu beseitigen. Sie richten sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, deren Prinzipien das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit Urteil vom 23. Oktober 1952 (1 BvB 1/51) grundlegend definiert und im Urteil vom 17. Januar 2017 zum NPD-Verbot enger gefasst hat (2 BvB 1/13). Nach der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG umfasst der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung i.S.d. Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) jene zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind. Zu diesen Grundprinzipien gehören

- die Würde des Menschen,
- das Demokratieprinzip und
- das Rechtsstaatsprinzip.

Das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) definiert Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung in § 4 Abs. 1 Satz 1 c) als politisch bestimmte, ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluss, der darauf gerichtet ist, einen der in § 4 Abs. 2 BVerfSchG genannten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen. In § 4 Abs. 2 BVerfSchG hat der Gesetzgeber die Legaldefinition des BVerfG der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ aus dem o.g. Urteil von 1952 übernommen und deren Geltung für das BVerfSchG bestimmt.

Nach § 4 Abs. 1 Satz 4 BVerfSchG sind Bestrebungen von Einzelpersonen, die nicht in einem oder für einen Personenzusammenschluss handeln, solche i.S.d. BVerfSchG, wenn sie auf Anwendung von Gewalt gerichtet oder auf aufgrund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, ein Schutzgut des BVerfSchG erheblich zu beschädigen. Identische oder inhaltlich deckungsgleiche Definitionen zu § 4 Abs. 2 BVerfSchG finden sich in den Landesverfassungsschutzgesetzen der Länder.

Die Aktivitäten, die als extremistische Bestrebungen einzuordnen sind, umfassen rein tatsächlich Vorbereitungshandlungen, Agitation und Gewaltakte. Werden Beamtinnen oder Beamte in dieser Weise aktiv, verstoßen sie gegen ihre Pflicht zur Verfassungstreue.

2. Verfassungstreue

Die Verfassungstreue der Beamtinnen und Beamten ist ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, Art. 33 Abs. 5 GG.

Die nachstehende Darstellung bezieht sich auf Bundesbeamtinnen und-beamte. In den Ländern und Gemeinden existieren über das Beamtenstatusgesetz entsprechende Regelungen.

a) Rechtsgrundlagen

Als Beamtin und Beamter darf nur berufen werden, wer die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten, § 7 Abs. 1 Nr. 2 des Bundesbeamtengesetzes (BBG).

Beamtinnen und Beamte haben die Pflicht, sich durch ihr gesamtes Verhalten - d.h. inner- und außerdienstlich - zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten, § 60 Abs. 1 Satz 3 BBG.

Darüber hinaus haben Beamtinnen und Beamte bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergeben, § 60 Abs. 2 BBG.

Verstößt eine Beamtin oder ein Beamter gegen seine Pflicht zur Verfassungstreue, kann dies mit Disziplinarmaßnahmen geahndet werden. Insoweit müssen dem Dienstvorgesetzten Tatsachen vorliegen, die den Verdacht eines Dienstvergehens (= schuldhafte Pflichtverletzung) rechtfertigen, § 77 BBG. Liegen zureichende Anhaltspunkte für diesen Verdacht vor, muss ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden (vgl. § 17 Abs. 1 des Bundesdisziplinargesetzes - BDG -). Gemäß § 5 Abs. 1 BDG kommen als Disziplinarmaßnahmen gegen aktive Beamtinnen und Beamte Verweis, Geldbuße, Kürzung der Dienstbezüge, Zurückstufung und schließlich die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis in Betracht.

Die Pflichten der Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten ergeben sich aus § 77 Abs. 2 BBG. Betätigungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gelten gemäß § 77 Abs. 2 Nr. 1 BBG als Dienstvergehen. Die Verfolgung von Dienstvergehen richten sich auch nach dem Ausscheiden aus dem Dienst nach dem Bundesdisziplinargesetz, § 77 Abs. 3 BBG.

b) Rechtsprechung

Es existiert eine umfangreiche Judikatur zu den genannten beamtenrechtlichen Pflichten und den möglichen Folgen ihrer Verletzung. Einige zentrale Entscheidungen sind folgende:

- BVerfG vom 22. Mai 1975, - 2 BvL 13/73 - (sog. Radikalenerlass), Leitsätze 3 und 8:

„Bei Beamten auf Probe und bei Beamten auf Widerruf rechtfertigt die Verletzung der Treuepflicht regelmäßig die Entlassung aus dem Amt. Bei Beamten auf Lebenszeit kann wegen

dieser Dienstpflichtverletzung im förmlichen Disziplinarverfahren auf Entfernung aus dem Amt erkannt werden.“

„Ein Teil des Verhaltens, das für die Beurteilung der Persönlichkeit eines Beamtenanwärters erheblich sein kann, kann auch der Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei sein, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt - unabhängig davon, ob ihre Verfassungswidrigkeit durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts festgestellt ist oder nicht.“

- Nimmt eine Beamtin oder ein Beamter für eine Partei oder Organisation, die durch eine Verfassungsschutzbehörde als verfassungsfeindlich eingestuft wurde, herausgehobene Funktionsämter ein, oder nimmt er Wahlkandidaturen für diese Partei oder Organisation wahr, handelt es sich um Aktivitäten, welche Zweifel an der Verfassungstreue begründen und zur Einleitung einer disziplinarischen Prüfung führen. Beispiele:

BVerwG vom 12. März 1986, - 1 D 103/84 - zur NPD

VGH Hessen vom 07. Mai 1998, - 2598/96 - Republikaner

- Zur Abgrenzung, welche politische Überzeugung und welches daran anknüpfende Verhalten disziplinarrechtlich relevant ist, hat das BVerwG mit Urteil vom 27. November 1980 (2 C 38/79) Folgendes ausgeführt:

„Die Verfassungstreuepflicht gebietet dem Beamten zwar nicht, sich mit den Zielen oder einer bestimmten Politik der jeweiligen Regierung zu identifizieren. Sie schließt nicht aus, Kritik an Erscheinungen des Staates üben zu dürfen und für eine Änderung der bestehenden Verhältnisse - innerhalb des Rahmens der Verfassung und mit verfassungsrechtlich vorgesehenen Mitteln - eintreten zu können, solange nicht eben dieser Staat und seine verfassungsmäßige Ordnung in Frage gestellt wird. Staat und Gesellschaft können an einer unkritischen Beamtenschaft kein Interesse haben. Die Grenzen einer sich im Rahmen der Verfassung haltenden Kritik werden überschritten, wenn die freiheitliche demokratische Grundordnung offen als nicht erhaltenswert bezeichnet wird.“ (Juris Rn. 27)

„Die Entfernung eines Beamten auf Lebenszeit aus dem Dienst ist nur aufgrund eines begangenen konkreten Dienstvergehens möglich. Ein derartiges Dienstvergehen besteht nicht schon in der „mangelnden Gewähr“ des Beamten dafür, dass er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten werde, sondern erst in der nachgewiesenen Verletzung der Treuepflicht. Jene mangelnde Gewähr reicht aber aus, die begehrte Einstellung des Beamten abzulehnen.“ (Juris Rn. 29)

- Auch die jüngere Rechtsprechung bestätigt die bisherige Linie. Sie stellt bei der Beurteilung, ob eine politische Betätigung eines Beamten oder einer Beamtin disziplinarrechtlich zu ahnden ist, auf eine Gesamtschau der dem Beamten oder der Beamtin zur Last gelegten Verhaltensweisen ab. Ergibt sich aus der Gesamtschau festgestellter Pflichtverletzungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. November 2017, - 2 C 15.17 -) und des sich aus ihnen

ergebenden Persönlichkeitsbildes einer Beamtin oder eines Beamten eine innere Abkehr von den Fundamentalprinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, ist die Ahndung durch disziplinarische Maßnahmen *bis hin* zur Entlassung aus dem Dienst möglich. Im konkreten Fall des BVerwG wurden dem Beamten Tätowierungen mit verfassungsfeindlichem Inhalt (Ritzen von verfassungsfeindlichen Symbolen unter die Haut) und andere Verfehlungen zur Last gelegt.

- Das BVerwG a.a.O. hat im Übrigen festgestellt, dass ein Verstoß gegen die Verfassungstreue weder ein öffentlich sichtbares noch ein strafbares Verhalten voraussetzt.
- Auf die Gesamtschau der Verhaltensweisen, die einer Beamtin oder einem Beamten zur Last gelegt werden, stellt auch der VGH Kassel ab (vgl. Beschluss vom 22. Oktober 2018, - 1 B 1594/18 -). Im konkreten Fall handelte es sich um einen Beamten auf Probe. Der Senat hielt allein die Teilnahme an einer die Asyl- und Flüchtlingspolitik kritisierenden Versammlung, einschließlich des Tragens eines Transparents mit der Aufschrift „Asyl macht uns Arm“, für sich genommen nicht für ausreichend für den Schluss, es fehle an der Bereitschaft, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzustehen. Weitere Aktivitäten in sozialen Netzwerken sowie die Teilnahme an Demonstrationen mit Aktivisten aus der neonazistischen Szene u.a. führten zu der Gesamtbewertung des Verhaltens, die Zweifel an der Bereitschaft nahelegen, dass der Beamte jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintritt.
- Die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis ist nach dem geltenden Disziplinarrecht möglich, wenn eine Beamtin oder ein Beamter ihre oder seine Pflicht, aktiv für die geltende Verfassungsordnung einzutreten, verletzt (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 04. März 2020, - OVG 82 D 1.19 -). Das Gericht hat eine Verletzung der Verfassungstreupflicht im Fall eines Beamten angenommen, der sich durch die Leugnung des Holocausts an der Verherrlichung, Propagierung oder Verharmlosung des Nationalsozialismus beteiligte. Die Handlung ging dabei über eine bloße Meinungsäußerung hinaus. Nach der Rechtsprechung des OVG genügt es, wenn das Verhalten des Beamten in diesem Zusammenhang auf eine wirksame Verbreitung seines Standpunkts oder auf eine Teilnahme am politischen Meinungskampf angelegt ist. Im Hinblick auf die erforderliche Schwere des Dienstvergehens (§ 13 Abs. 1 Satz 2 bis 4 BDG) hebt das Gericht den hohen Rang des Bekenntnisses zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung als zentrale Beamtenpflicht hervor. Anknüpfend an die Rechtsprechung des BVerwG kann ein alleiniger Verstoß gegen diese Pflicht bereits das Vertrauensverhältnis zwischen einem Beamten und seinem Dienstherrn unheilbar zerstören.

Die aufgeführten gerichtlichen Entscheidungen lassen erkennen, dass im Hinblick auf die bei einer festgestellten Pflichtverletzung zu treffende Disziplinarmaßnahme zwischen Beamtinnen und Beamten auf Probe oder Widerruf und solchen, die in einem dauerhaften (aktiven) Dienstverhältnis stehen, zu unterscheiden ist. Die Schwelle für die höchste disziplinarische Maßnahme (Entfernung aus dem Beamtenverhältnis) liegt bei Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit höher als bei der anderen Personengruppe.

Zu beachten ist, dass neben den in der Judikatur entwickelten Grundsätzen in den dargestellten Fällen gerichtlich Einzelfälle entschieden wurden, die nicht verallgemeinerungsfähig sind. Bereits die Einleitung disziplinarrechtlicher Ermittlungen sind sorgfältig zu prüfen. Wird ein eingeleitetes Verfahren eingestellt, können ggfs. durch den Betroffenen Ersatzansprüche geltend gemacht werden.

c) Mitgliedschaft und politische Betätigung von Beamtinnen und Beamten in Parteien und Organisationen

Ob eine Beamtin oder ein Beamter als Mitglied in einer der Parteien oder Organisationen, die durch den Verfassungsschutz entweder als Prüf- bzw. Verdachtsfall oder als verfassungsfeindliches Beobachtungsobjekt eingestuft wird, gegen ihre oder seine politische Treuepflicht verstoßen hat, ist im Rahmen des Disziplinarverfahrens zu prüfen und ggfs. festzustellen. Bei der politischen Betätigung von Beamtinnen und Beamten ist im Hinblick auf mögliche beamtenrechtliche bzw. disziplinarrechtliche Konsequenzen eine Gesamtschau der Verhaltensweisen (Gesamtschau der Pflichtverletzungen) vorzunehmen. Im Einzelnen ist wie folgt zu unterscheiden:

- Die Mitgliedschaft in Parteien oder Organisationen, die durch das BfV als „Prüffall“ oder „Verdachtsfall“ eingestuft werden, führt für sich betrachtet zu keinen beamtenrechtlichen Konsequenzen. In diesem Stadium sind die entsprechenden Parteien oder Organisationen nicht als eindeutig verfassungsfeindliches Beobachtungsobjekt durch das BfV identifiziert. Um den Verdacht einer Treuepflichtverletzung und damit eines Dienstvergehens zu rechtfertigen, müssen zu der Mitgliedschaft oder Zugehörigkeit weitere Handlungen hinzukommen.
- Beamtenrechtliche Konsequenzen können sich ergeben, wenn eine Beamtin oder ein Beamter Mitglied einer Partei ist oder einer Organisation angehört, die durch das BfV als verfassungsfeindliches Beobachtungsobjekt¹ identifiziert wurde. Die Mitgliedschaft von Beamtinnen und Beamten in einer solchen Partei oder Organisation indiziert Zweifel an ihrer Verfassungstreue. Wird eine Mitgliedschaft in einer dieser Parteien oder Organisationen bekannt, liegen tatsächliche Anhaltspunkte, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen, jedenfalls dann vor, wenn sich die Beamtin oder der Beamte in einer solchen Partei oder Organisation aktiv betätigt. Die oder der Dienstvorgesetzte ist in diesen Fällen verpflichtet, ein Disziplinarverfahren einzuleiten.

Ergibt sich aus der vorzunehmenden Gesamtschau von Pflichtverletzungen und des sich aus ihnen ergebenden Persönlichkeitsbilds einer Beamtin oder eines Beamten eine innere Abkehr von den Fundamentalprinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, können als Ergebnis eines durchzuführenden Disziplinarverfahrens disziplinarische Maßnahmen bis hin zur Entlassung aus dem Dienst verhängt werden.

¹ Als Beobachtungsobjekt werden Parteien, Organisationen, Gruppierungen oder Einrichtungen angesehen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen oder Tätigkeiten gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung festgestellt wurden.

- Die Wahrnehmung von herausgehobenen Funktionsämtern oder von Wahlkandidaturen für Parteien oder Organisationen, die durch das BfV als verfassungsfeindliches Beobachtungsobjekt identifiziert wurde, sind als über die bloße Mitgliedschaft hinausgehende Aktivitäten zu bewerten, welche die Annahme eines Verstoßes gegen die politische Treuepflicht rechtfertigen.

Übt eine Beamtin oder ein Beamter in einer als verfassungsfeindlich eingestuftten Partei oder Organisation herausgehobene Funktionsämter aus oder nimmt sie oder er Wahlkandidaturen für diese wahr, zielen die Aktivitäten darauf ab, den Bestand der verfassungsfeindlichen Partei oder Organisation zu sichern. Sie oder er identifiziert sich durch solche Aktivitäten mit einer Zielsetzung, die mit der Verfassung unvereinbar ist. Nach der Rechtsprechung des BVerwG gilt das auch dann, wenn die Beamtin oder der Beamte selbst in der Partei verfassungskonforme Ziele verfolgt (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. März 1986, - 1 D 103/84, zur NPD).

Wird ein Disziplinarverfahren durchgeführt und eine Verletzung der politischen Treuepflicht festgestellt, kann als Ergebnis des Verfahrens eine Disziplinarmaßnahme verhängt werden. Welche Maßnahme ergeht, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. In Betracht kommen Verweis, Geldbuße, Kürzung der Dienstbezüge, Zurückstufung und die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis (vgl. den Katalog des § 5 BDG).

Zu beachten ist, dass ein festgestellter Verstoß gegen die politische Treuepflicht nicht zwangsläufig zu einer Entlassung aus dem Beamtenverhältnis führt. Die Disziplinarmaßnahme ist maßgeblich nach der Schwere des Dienstvergehens zu bemessen. Zu berücksichtigen sind außerdem das Persönlichkeitsbild des Beamten oder der Beamtin sowie der Umfang der durch das Dienstvergehen herbeigeführten Vertrauensbeeinträchtigung (vgl. § 13 BDG). Von der Möglichkeit einer Entfernung aus dem Beamtenverhältnis als schwerste Disziplinarmaßnahme ist als Ausnahme von der lebenslangen Anstellung nur zurückhaltend Gebrauch zu machen. Zu beachten ist weiterhin der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es ist daher stets zu prüfen, ob eine andere, mildere Disziplinarmaßnahme ausreicht, um die festgestellte Dienstpflichtverletzung angemessen zu ahnden.

d) Einfluss des Abgeordnetenrechts

Besonderheiten gelten für in den Bundestag oder die Länderparlamente gewählte Beamtinnen und Beamte aufgrund des Abgeordnetenrechts. Nach § 5 Abs. 1 AbgG ruhen die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis eines in den Bundestag gewählten Beamten oder einer Beamtin für die Dauer der Mitgliedschaft mit Ausnahme der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und des Verbots zur Annahme von Belohnungen und Geschenke. In den Ländern bestehen entsprechende Regelungen.

Der Beamte oder die Beamtin hat bei Erfüllung der Antragsvoraussetzungen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 AbgG und den entsprechenden Regelungen in den Ländern einen Anspruch auf Rückführung in sein früheres Dienstverhältnis. Disziplinarrechtliche Konsequenzen sind zu prüfen, wenn die

betroffene Person ihr Beamtenverhältnis fortführt und dann gegen die politische Treuepflicht verstößt. Eine disziplinarrechtliche Verfolgung früherer Pflichtverletzungen vor der Abgeordnetentätigkeit bleibt möglich.

Ab dem Zeitpunkt der Rückführung in das Dienstverhältnis unterliegt der Beamte oder die Beamtin wieder dem Beamten- und Disziplinarrecht. Wird ein vorausgegangenes, beamtenrechtlich pflichtwidriges Verhalten während der Abgeordnetentätigkeit nach der Rückführung wieder aufgegriffen oder fortgeführt, so ist dieses Verhalten disziplinarrechtlich zu verfolgen.

e) Ergebnisse

- Mit dem bestehenden Disziplinarrecht kann angemessen gegen extremistische Bestrebungen im öffentlichen Dienst vorgegangen werden. Die bestehenden Regelungen sind geeignet und ausreichend, Verletzungen der politischen Treuepflicht aufgrund extremistischer Bestrebungen festzustellen und zu ahnden.
- Die Einleitung eines Disziplinarverfahrens setzt voraus, dass Aktivitäten einer Beamtin oder eines Beamten zureichende tatsächliche Anhaltspunkte ergeben, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen.
- Die disziplinarrechtliche Verfolgung und Ahndung extremistischer Bestrebungen im Beamtenverhältnis als Dienstvergehen setzt voraus, dass Aktivitäten einer Beamtin oder eines Beamten als ein solches einzuordnen sind.
- Die Mitgliedschaft in einer Partei oder die Zugehörigkeit in einer ihrer Gruppierungen / Organisationen führt für sich betrachtet nicht zu beamtenrechtlichen Konsequenzen. Vielmehr müssen zu der Mitgliedschaft oder Zugehörigkeit Handlungen bzw. Aktivitäten hinzukommen, die den Verdacht rechtfertigen, dass die jeweilige Beamtin oder der Beamte ein Dienstvergehen begangen haben.
- Die Mitgliedschaft von Beamtinnen und Beamten in einer Partei oder Organisation, die durch den Verfassungsschutz als verfassungsfeindliches Beobachtungsobjekt identifiziert wurde, indiziert Zweifel an ihrer Verfassungstreue.
- Für die disziplinarrechtliche Ahndung mehrerer Verhaltensweisen ist eine Gesamtschau vorzunehmen, aus der sich ergibt, ob die Aktivitäten der Beamtin oder des Beamten mit der Treuepflicht vereinbar sind. Auch einzelne Verhaltensweisen, die mit der Treuepflicht unvereinbar sind, können disziplinarische Maßnahmen nach sich ziehen.
- Die Festlegung einer konkreten Disziplinarmaßnahme erfolgt nicht schematisch aufgrund bestimmter Verhaltensweisen, sondern ist in jedem Einzelfall unter Würdigung der festgestellten Tatsachen vorzunehmen. § 13 BDG ist zu beachten. Der Katalog möglicher Disziplinarmaßnahmen ist vielfältig. In Betracht kommen der Verweis, die Geldbuße, eine Kürzung der Dienstbezüge, eine Zurückstufung sowie die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis.

C. Handlungsempfehlungen für den öffentlichen Dienst

Über die rechtliche Bewertung hinaus hat das BMI auf Grundlage der gemeinsam mit den Ländern durchgeführten Bestandsaufnahme erarbeitet. Mit diesen Handlungsempfehlungen werden Instrumente aufgezeigt, mit denen extremistischen Bestrebungen im öffentlichen Dienst vorgebeugt, erkannt sowie bekämpft werden können. Die Handlungsempfehlungen enthalten eine übergreifende Zusammenfassung der „best practices“, also der Maßnahmen und Instrumente, die bereits teilweise in den Ländern und beim Bund eingesetzt werden. Die Maßnahmen stehen dabei nicht einzeln für sich, sondern können sinnvoll ineinandergreifen. Die nachfolgend dargestellten Maßnahmen haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie beschränken sich auf einige wesentliche Punkte, mit denen die Extremismusfestigkeit des öffentlichen Dienstes gestärkt werden kann. Es obliegt dem Bund und jedem Land zu prüfen, welche Maßnahmen zu den bereits vorhandenen sinnvoll ergänzt werden können, um noch wirksamer gegen extremistische Bestrebungen vorzugehen.

1. Auswahlverfahren und Einstellung in den öffentlichen Dienst

Der Schutz vor extremistischen Bestrebungen im öffentlichen Dienst beginnt bereits vor der Einstellung in ein Beamtenverhältnis. Im Vergleich zum Umgang mit extremistischen Bestrebungen von verbeamteten Beschäftigten bestehen andere rechtliche wie tatsächliche Rahmenbedingungen.

- Der Dienstherr hat darauf zu achten, dass niemand Beamtin oder Beamter wird, der nicht die Gewähr bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Insbesondere im Auswahlverfahren müssen die Behörden prüfen, ob die Bewerberin bzw. der Bewerber die Eignungsvoraussetzung der Gewähr für die Verfassungstreue erfüllt.
- Im Rahmen von Auswahlverfahren ist insbesondere bei Gesprächen darauf zu achten, ob Anhaltspunkte in den Äußerungen oder dem Verhalten der Bewerberinnen und Bewerber zu erkennen sind, die auf verfassungsfeindliches und politisch extremes Gedankengut schließen lassen. Durch situationsbezogene Fragen kann bereits im Bewerbungsgespräch die Haltung der Bewerberin oder des Bewerbers zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung erkundet werden.
- Ergeben sich im Auswahlverfahren Zweifel an der Verfassungstreue der Bewerberin oder des Bewerbers, ist eine Anfrage an den Verfassungsschutz zu richten, ob Tatsachen über die Bewerberin oder den Bewerber bekannt sind, die unter dem Gesichtspunkt der Verfassungstreue Bedenken gegen die Einstellung begründen. Anfragen dürfen nur erfolgen, wenn eine Einstellung tatsächlich beabsichtigt und die Verfassungstreue nur noch die letzte zu prüfende Einstellungsvoraussetzung ist.

- Relevante Erkenntnisse für die Prüfung der Verfassungstreue erhalten die Einstellungsbehörden auch durch die Vorlage eines Führungszeugnisses und ggf. durch an die Polizeibehörden gerichtete Auskunftersuchen und deren Beantwortung sowie über eine Mitteilung über strafverfahrensrechtliche Maßnahmen durch Strafverfolgungsbehörden.
- Bei Einstellungen in sicherheitsrelevante Bereiche wird eine Sicherheitsüberprüfung nach den jeweiligen Sicherheitsüberprüfungsgesetzen durchgeführt. Soll eine Ermächtigung zu „streng vertraulichen“ Informationen erfolgen (Stufe 3 der Sicherheitsüberprüfung), wird auch das Umfeld der Bewerberinnen und Bewerber überprüft.
- Vor der Einstellung in ein Beamtenverhältnis erfolgt eine umfangreiche schriftliche Belehrung über die Verfassungstreuepflicht. In dieser wird die Bewerberin oder der Bewerber darauf hingewiesen, dass Beamtinnen oder Beamte sich durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen. Bestandteil dieser Belehrung ist auch der deutliche Hinweis, dass Beamtinnen und Beamte, die sich eines Verstoßes gegen die Verfassungstreuepflicht schuldig machen, damit rechnen müssen, dass gegen sie ein Disziplinarverfahren mit dem Ziel der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis eingeleitet wird. Die Belehrung wird unterzeichnet, bzw. aktenkundig gemacht.
- Die Bewerberin oder der Bewerber unterschreiben im Anschluss an die Belehrung eine Erklärung, in der sie sich dazu bekennen, jederzeit durch ihr gesamtes Verhalten für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Bestandteil der Erklärung ist auch die ausdrückliche Versicherung, dass sie Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind, nicht unterstützen und auch nicht Mitglied einer dagegen gerichteten Organisation sind. Durch Vorlage einer Liste, in der als verfassungsfeindlich eingestufte Organisationen aufgeführt werden, wird eine weitere rechtverbindliche Konkretisierung erzielt. Ferner bestätigen sie, dass sie bei einem Verstoß gegen Dienst- und Treuepflichten mit einer Entfernung aus dem Beamtenverhältnis rechnen müssen.
- Täuscht eine Bewerberin oder ein Bewerber bei der Unterzeichnung der Belehrung oder der Erklärung arglistig über die Gewähr der Verfassungstreue, kommt die Rücknahme der Ernennung mit Wirkung für die Vergangenheit nach § 14 Absatz 1 Nr. 1 Bundesbeamtengesetz bzw. § 12 Absatz 1 Nr. 1 Beamtenstatusgesetz in Betracht. Falls ein verfassungsfeindliches Verhalten zu einem späteren Zeitpunkt stattfindet, ermöglicht die Abgabe einer Erklärung zur Treuepflicht die erleichterte disziplinarrechtliche Sanktionierung bis hin zur Entfernung aus dem Beamtenverhältnis.

2. Extremismus im öffentlichen Dienst vorbeugen, erkennen und dagegen einschreiten

Es bestehen in den Behörden des Bundes und der Länder verschiedene Maßnahmen, um extremistischen Bestrebungen vorzubeugen, diese zu erkennen und dagegen einzuschreiten. Die nachfolgende, nicht abschließende Aufzählung gibt einen allgemeinen Überblick über unterschiedliche Maßnahmen, die in den Behörden des Bundes und der Länder angewandt werden. Da die konkreten Maßnahmen auf die jeweils im Einzelnen bestehenden Strukturen und Aufgaben der Behörden ausgerichtet sind und auch sein müssen, werden sie hier nur abstrakt dargestellt. Es obliegt den einzelnen Behörden diese vor dem Hintergrund der jeweiligen Strukturen und Aufgaben zu konkretisieren. Die Handlungsempfehlungen sollen den Behörden von Bund und Ländern in erster Linie dazu dienen, zu prüfen, ob ihre bereits ergriffenen Maßnahmen zur Vorbeugung und Erkennung von extremistischen Bestrebungen weiter verbessert oder sinnvoll ergänzt werden können.

- Erarbeitung von Leitfäden zum Erkennen von und zum Umgang mit Extremismus in den Behörden, in denen auch auf die mit der jeweiligen Tätigkeit verbundenen spezifischen Erscheinungsformen extremistischer Bestrebungen eingegangen wird. In diesen sollten konkrete Indikatoren dargestellt werden, woran extremistische Bestrebungen oder Radikalisierung erkannt werden können (z.B. Benutzung verfassungsfeindlicher Gesten oder Teilen von Internetinhalten mit vermutlich radikalen Tendenzen). Den konkreten Anforderungen der jeweiligen Behörde ist dabei Rechnung zu tragen. Für Lehrerinnen und Lehrer oder für Polizeibeamtinnen und -beamte gibt es beispielsweise aufgrund der mit ihrer Tätigkeit verbundenen Anforderungen Besonderheiten, die in Leitfäden und Handlungsanweisungen aufbereitet werden.
- Entwicklung von auf die jeweiligen Behörden zugeschnittenen konkreten Handlungsoptionen und struktureller Verfahren, was im Fall des Verdachts auf mögliche extremistische Bestrebungen oder Radikalisierung zu tun ist. Dazu zählt unter anderem die Etablierung von Meldewegen und eines Monitorings. Sobald eine förmliche Schwelle erreicht wird, trägt eine von anderen zu veranlassenden Maßnahmen losgelöste Meldung an eine zentrale Stelle dazu bei, dass mögliche Zusammenhänge von Einzelsachverhalten, die zeitlich und räumlich voneinander abweichen, erkannt werden.
- Die regelmäßige statistische Erhebung zu Disziplinarverfahren aufgrund der politischen Treuepflichtverletzung stellt ein sinnvolles langfristiges Analyseinstrument dar, um festzustellen, ob präventive oder auch restriktive Maßnahmen greifen. Der Bund erhebt bereits jährlich die Angaben zur politischen Treuepflichtverletzung im Rahmen der ressortweiten Disziplinarstatistik.
- Zusätzlich zur Einleitung eines Disziplinarverfahrens ist zu jeweils prüfen, ob ein Verbot der Führung der Dienstgeschäfte nach § 66 BBG oder eine vorläufige Dienstenthebung inklusive der Kürzung der Dienstbezüge nach § 38 BDG in Betracht kommt. Bei zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkten für das Vorliegen einer Straftat ist Anzeige bei der Staatsanwaltschaft zur Initiierung eines Strafverfahrens zu stellen.

- Sollten sich bei Beamtinnen und Beamten, die insbesondere bereits in einem sicherheitsrelevanten Bereich tätig sind, Anhaltspunkte ergeben, dass sie Bezüge zu einer vom Verfassungsschutz beobachteten Gruppierung haben, dürfen sie nach Prüfung und Feststellung eines Sicherheitsrisikos unabhängig davon, ob ein Disziplinarverfahren im Einzelfall Aussicht auf Erfolg hat, nicht mehr im sicherheitsrelevanten Bereich eingesetzt werden. Sofern bei entsprechenden Anhaltspunkten gegen Beamtinnen und Beamten, die in einem sicherheitsrelevanten Bereich tätig sind, ein Disziplinarverfahren eingeleitet wurde, ist der Geheimschutzbeauftragte einzubinden. Dieser veranlasst zudem die erforderliche Meldung an die für die Sicherheitsüberprüfung zuständige Stelle.
- Anhaltspunkte für eine Verletzung der Treuepflicht sind insbesondere während der Probezeit oder des Vorbereitungsdienstes, zu gewinnen. Bei Beamtinnen und Beamten auf Widerruf oder auf Probe rechtfertigt bereits die Verletzung der Treuepflicht regelmäßig die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis. Im Gegensatz dazu muss bei Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit in einem förmlichen Disziplinarverfahren wegen dieser Dienstpflichtverletzung auf Entfernung aus dem Amt erkannt werden. Soll eine Beschäftigte / ein Beschäftigter nach der Ausbildung in ein Beamtenverhältnis übernommen werden, ist zu prüfen, ob sich bereits während der Ausbildungszeit Anhaltspunkte ergeben haben, die gegen eine Übernahme in das Beamtenverhältnis sprechen.
- Es ist insbesondere Aufgabe der jeweiligen Führungskraft, in einer ersten Einschätzung zu beurteilen, wann die Grenze zu einer möglichen Tendenz zum Extremismus überschritten ist und weitere, auch disziplinarrechtliche Schritte zu veranlassen sind. Führungskräfte werden in Fortbildungsmaßnahmen dahingehend sensibilisiert, nicht verfassungskonforme Haltungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, um dann entsprechend handeln zu können.
- Neu eingestellte Beschäftigte werden im Rahmen von Einführungsveranstaltung auf ihre Rechte und Pflichten, die sich aus ihrer Tätigkeit und ihrer beamtenrechtlichen Stellung ergeben, hingewiesen. Dabei wird auch die Pflicht zur Verfassungstreue besprochen. Begleitend hierzu eignet sich ein Merkblatt, das das Prinzip der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie die besondere politische Treuepflicht einer Beamtin oder eines Beamten gegenüber dem Staat und seiner Verfassung kompakt darstellt und erläutert.
- Die Themen Verfassungstreue und politischer Extremismus sind fester Bestandteil des Ausbildungs- und Fortbildungsprogramms der Behörden. Neben den Themen von grundsätzlicher Bedeutung, wie zum Beispiel die Bedeutung des Pluralismus und der wehrhaften Demokratie, werden auch ausgewählte und auf die jeweilige Tätigkeit zugeschnittene Informationen zum politischen Extremismus vermittelt.
- Nutzen der Expertise und der Kompetenzen des Verfassungsschutzes. Insbesondere die Verfassungsschutzberichte und Informationen über die Verwendung von szenetypischen Zeichen, Symbolen oder Bekleidung stellen eine wichtige Grundlage für die Vermittlung von Informationen zur Erkennung von extremistischen Tendenzen dar.

- Dienstanweisungen und Hausanordnungen untersagen die Verwendung aller strafbaren Kennzeichen und Symbole oder Ersatzkennzeichen oder das Tragen von Bekleidungs-
marken, die nationalistische, rassistische, gewaltverherrlichende oder militaristische In-
halte propagieren.
- Phänomenbezogene Informationen und der deutliche Hinweis auf die Konsequenzen ei-
nes Verstoßes gegen die Verfassungstreue sind wichtig. Genauso wichtig ist es aber auch,
Kompetenzen zu fördern, die mit extremistischen Einstellungen nicht vereinbar sind. Dazu
gehören z.B. Wertschätzung, Empathie und interkulturelle Kompetenz. Mahnen und War-
nen haben durchaus ihre Berechtigung, erreichen aber nicht alle. Zudem besteht die Ge-
fahr, dass eine innere Abwehrhaltung eingenommen wird und die Beschäftigten befürch-
ten, unter einen Generalverdacht gestellt zu werden. Dies muss auf jeden Fall verhindert
werden.