

Stellungnahme des DGB-Bezirks Berlin-Brandenburg

Entwurf eines Gesetzes zur
Verbesserung des Schutzes der
Beamtenschaft in Brandenburg
vor Verfassungsgegnern

Impressum

DGB Bezirk Berlin-Brandenburg
Abt. Öffentlicher Dienst & Beamtenpolitik
Alexanderstraße 1
10178 Berlin
www.berlin-brandenburg.dgb.de

Rückfragen:
Matthias Schlenzka
Tel.: 030 21240-200
matthias.schlenzka@dgb.de

Stellungnahme des DGB-Bezirks Berlin-Brandenburg zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes der Beamtenschaft in Brandenburg vor Verfassungsgegnern

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Der DGB vertritt ausdrücklich die Auffassung, dass demokratiefeindliche, rassistische und antisemitische Positionen im öffentlichen Dienst keinen Platz haben dürfen. Der DGB bekräftigt seine Position, dass Personen, die nicht auf der Grundlage des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland tätig sind, die sich nicht der freiheitlich-demokratischen Grundordnung verpflichtet fühlen und die extremistische Auffassungen vertreten, nicht geeignet sind, im öffentlichen Dienst beschäftigt zu werden. Dies gilt sowohl für die Bewerbung um ein Dienstverhältnis als auch für die Zeit des dienstlichen Werdegangs.

Allerdings bedarf es bei der Umsetzung dieser Zielsetzung eines besonderen Augenmaßes. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen in den ostdeutschen Bundesländern und der sogenannten „Berufsverbote-Praxis“ in der Bundesrepublik. In diesem historischen Kontext drängt sich der Vergleich mit Entwicklungen in der BRD in den 50er Jahren bis in den Beginn der 80er Jahre auf. Schlagworte in dieser Zeit waren „Radikalenbeschluss“ und „Berufsverbote“.

Der vorliegende Gesetzentwurf resultiert aus der in der nahen Vergangenheit in der medialen Öffentlichkeit und auch in Teilen der Politik (damals auf Bundesebene in der Opposition) geführten Diskussion zu angeblich strukturellen rechtsextremistischen und rassistischen Tendenzen und Problemen im öffentlichen Dienst insbesondere bei der Polizei. Das Bild der Polizei in der Öffentlichkeit würde jedoch durch dieses Gesetz nicht positiv beeinflusst werden. Im Gegenteil, der Gesetzentwurf suggeriert, dass der öffentliche Dienst erhebliche Probleme mit rechtsextremistischen und verfassungsfeindlichen Tendenzen habe. Es ist jedoch grundsätzlich davon auszugehen, dass es sich dabei, in absoluten Zahlen und gemessen an der Gesamtheit der Beschäftigten, um wenige Einzelfälle handelt. Gerade vor diesem Hintergrund stellt sich auch die Frage, ob die geplanten Änderungen von beamtenrechtlichen Regelungen im Land Brandenburg verhältnismäßig sind und der dabei erzeugte Verwaltungsaufwand noch angemessen ist. Der DGB sieht daher die Einführung einer sogenannten Regelanfrage bei der Verfassungsschutzbehörde kritisch, da sie weder zielführend noch angemessen ist.

Die Praxis in der länger zurückliegenden Vergangenheit der Bundesrepublik hat gezeigt, dass dieses Instrument nicht zielführend war. Die Regelanfragen beim Verfassungsschutz wurden in den Ländern ab 1985 abgeschafft. Nunmehr soll eine Neuauflage dieser umstrittenen Praxis erfolgen. Dabei ist unklar, mit welchen neuen Zielrichtungen und ob die möglichen Ziele mit den Mittel der Regelanfrage bei Verfassungsschutz überhaupt erreicht werden können. Außerdem ist die Regelanfrage überflüssig, wie sich am Beispiel der jüngeren Vergangenheit bei der Polizei des Landes Brandenburg aufzeigen lässt. Die Polizei hat auf Auffälligkeiten bei Widerrufsbeamten angemessen reagieren. Gleiches gilt für Auffälligkeiten oder Dienstvergehen von Beamtinnen und Beamten auf Probe sowie auf Lebenszeit.

Der DGB kritisiert auch den irreführenden Titel des Gesetzes als „Gesetz zur Verbesserung des Schutzes der Beamtenschaft in Brandenburg vor Verfassungsgegnern“. Wünschenswert und angemessen wäre eine Gesetzesinitiative, die einen echten Schutz der Beamtinnen und Beamten vor Übergriffen und Angriffen von Verfassungsfeinden, insbesondere von Querdenkern, Corona-Leugnern und Reichsbürgern zum Ziel hat. Der DGB beobachtet eine zunehmende Radikalisierung und Ablehnung des Staates und der föderalen Grundordnung in der Bevölkerung, leider auch vereinzelt in Reihen der Beamtenschaft. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes werden zunehmend als Repräsentant des Staates angegriffen. Der DGB wünscht sich eine Initiative des Landes Brandenburg, die der Gewalt gegen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes entgegenwirkt.

II. Einzelne Rechtsprobleme

Aufgrund der herausragenden Bedeutung der Regelung ist davon auszugehen, dass die Regelungsinhalte des Gesetzes verfassungsrechtlich überprüft werden. Der DGB bezweifelt, ob die Regelungen einer solchen Überprüfung standhalten würden. Neben den o.g. grundsätzlichen Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf sieht der DGB Verstöße gegen eine Reihe von Normen des Landes Brandenburg, der Bundesrepublik Deutschland, der Europäischen Union sowie gegen übergeordnete menschenrechtliche Vorgaben.

1. Datenschutz

Der Gesetzentwurf erfüllt aus unserer Sicht nicht die Anforderungen der Art. 9 Abs. 2 g, Art. 6 Abs. 4 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 DSGVO. Hierzu wünscht sich der DGB eine ausführliche Stellungnahme der Landesdatenschutzbeauftragten.

Der Schutz der persönlichen Daten ist ein Grundpfeiler des freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaates. Dies ist seit der Entscheidung des BVerfG zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung bestimmender Rechtsgrundsatz und im Art. 11 Landesverfassung Brandenburg als Grundrecht fest verankert. In dieses Grundrecht soll mit vorliegendem Gesetzentwurf eingegriffen werden. Die Aussagekraft der Auskünfte des Verfassungsschutzes in Bezug zum angestrebten Ziel der Abfrage, eine konkrete Gefährdung in Bezug auf die jeweiligen Amtsaufgaben festzustellen, ist zweifelhaft.

Verletzt ist unzweifelhaft der Grundsatz der Datenminimierung. Selbst Beamtinnen und Beamte, die sich nachweisbar besonders im Einsatz für die föderale Grundordnung bewährt haben, werden überprüft.

2. Erkenntnisquellen des Verfassungsschutzes und Transparenz

Der Gesetzentwurf regelt zudem nicht, wie der Verfassungsschutz seine Erkenntnisse gewinnen darf und ob sie dem von der Regelanfrage Betroffenen offenbart werden. Die Regelanfrage führt faktisch zu einer Beweislastumkehr für die Betroffenen, der sie nicht nachkommen können. Die Arbeitsweise und die Art der Gewinnung der Erkenntnisse des Verfassungsschutzes sind nicht überprüfbar. Ebenso ist der Wahrheitsgehalt der Erkenntnisse des Verfassungsschutzes nicht überprüfbar. Der Verfassungsschutz muss nicht offenbaren, woher seine Daten stammen. Unklar ist auch, ob nur vorliegende Daten verarbeitet werden oder neue Daten durch eigene Ermittlungen nach der Regelanfrage erhoben werden.

Insbesondere die Tatsache, dass die Erkenntnisgewinnung des Verfassungsschutzes nicht nachvollziehbar ist, birgt das sehr wahrscheinliche Risiko der Verletzung von Art. 8 Abs. 1 EMRK und Art. 8 Abs. 1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh).

Verletzt wird ebenfalls Art. 5 Abs. 1a DSGVO, da personengebundene Daten nur auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffenen Personen nachvollziehbaren Weise verarbeitet werden dürfen. Dies ist bei der Arbeitsweise des Verfassungsschutzes gerade nicht gegeben. Die Behörden können schon aufgrund der Arbeitsweisen des Verfassungsschutzes ihren Pflichten aus Art. 24 Abs. 1 DSGVO nicht nachkommen.

Zweifelhaft bleibt auch, ob der Gesetzentwurf dem Erforderlichkeits- und Angemessenheitsgrundsatz entspricht. Bei bekanntwerdenden verfassungsfeindlichen Aktivitäten einzelner Beschäftigten, welche zu einer konkreten Gefährdung des Amtes führen, stehen dem Dienstherrn die ausreichenden Möglichkeiten des Disziplinarrechts (bei Beamtinnen und Beamten) zur Verfügung.

3. Verfahren der Einstellungsbehörde und Kriterien der Bewertung

Unklar ist die Verfahrensweise der Einstellungsbehörde und wie das Ergebnis der Regelanfrage bei der Entscheidung der Behörde einbezogen wird. Die Einstellungsbehörde hat eine eigenständige Entscheidung zu treffen und kann bei ihrer Entscheidungsfindung lediglich die gewonnenen Daten von der Verfassungsschutzanfrage mit einbeziehen. Dabei reicht eine reine abstrakte Gefährdung des öffentlichen Dienstes durch ein weltanschauliches Bekenntnis einer Bewerberin/eines Bewerbers für eine Nichternennung nicht aus (Art. 4 Abs. 1, 2 12 und 33 Abs. 2 GG). Es bedarf einer konkreten Gefahr für das konkrete (nicht das abstrakte funktionelle) Amt (Vgl. BVerfG 27.01.2015 – 1 BvR 471/10, 1181/10), welches sich in tatsächlichen verfassungsfeindlichen Aktivitäten mit Amtsbezug ausdrückt.

Zusätzlich fehlt die gesetzliche Konkretisierung, welche Aktivitäten konkrete Gefahren für das jeweilige Amt bewirken. Dem Gesetzentwurf fehlt es hier am verfassungsrechtlichen Wesentlichkeits- und Bestimmtheitsgrundsatz. Diese Bewertung ist durch die Einstellungsbehörde in jedem Einzelfall vorzunehmen. Da es keine Vorgaben gibt, ist die Einstellungsbehörde „frei“ in ihrer Einschätzung. Daraus ergibt sich die Gefahr von nicht nachvollziehbarem Verwaltungshandeln. In der Praxis ist zusätzlich zu befürchten, dass schon aufgrund der erheblichen Arbeitsbelastung, die mit der Verfassungsschutzanfrage und der Auswertung der Daten verbunden ist, keine eigenständige Bewertung vorgenommen wird, sondern lediglich auf das „Ergebnis“ der Verfassungsschutzanfrage verwiesen wird. Im Ergebnis würde dieses Verfahren dazu führen, dass der Verfassungsschutz über die Einstellung von Beamtinnen und Beamten entscheidet, was rechtswidrig wäre.

4. Einbeziehung der Personalvertretungen

Erheblich kritikwürdig ist die Tatsache, dass nicht geregelt ist, wie die Beteiligung der Personalvertretungen gewährleistet ist. Es handelt sich hier um Fragen der Einstellung und Stellenbesetzung sowie im Rahmen der Überwachungspflichten um datenschutzrechtliche Aspekte. Hier wird zwingend eine Nachbesserung des Gesetzentwurfs eingefordert.

5. Beamtenverhältnis auf Widerruf

Es ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die Regelanfrage nicht bei erstmaliger Begründung eines Beamtenverhältnisses (in der Polizei Beamte auf Widerruf) durchgeführt werden soll, sondern erst bei Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe. Angesichts des mit diesem Gesetzentwurf verfolgten Zieles, die Beamtenschaft vor (der Einstellung von) Verfassungsgegnern zu schützen, wäre eine Überprüfung vor der Aufnahme des Vorbereitungsdienstes sinnvoll und nicht erst nach der 2½-jährigen Ausbildung bzw. dem 3 jährigen Studium.

In diesem Zusammenhang weist der DGB mit Nachdruck auf ein Problem hin, das gerade bei der Umsetzung dieses Gesetzes erhebliche Bedeutung erlangen würde. Ein wesentliches Argument für die Attraktivität einer Ausbildung und eines Studiums für den Polizeivollzugsdienst ist der in der Brandenburgischen Polizeilaufbahnverordnung (§ 5 Abs.4) normierte Übernahmeanspruch der Anwärterinnen und Anwärter nach Bestehen der jeweiligen Laufbahnprüfung und Erfüllung der Zugangsvoraussetzungen für die entsprechende Laufbahn. Erklärt man nun die BbgPLV in diesem Punkt für rechtswidrig und die Übernahmegarantie für die Polizei würde entfallen, sinkt die Attraktivität für den Dienst in der Polizei Brandenburg. Dieses widerspricht dem Ziel des Landtagsbeschlusses zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes.

Sofern an dem Gesetzentwurf festgehalten wird, sollte der Widerspruch zwischen BbgPLV und Landesbeamtengesetz bezüglich der Übernahmegarantie zwingend zugunsten des Übernahmeanspruches der Anwärterinnen und Anwärter nach

Bestehen der jeweiligen Laufbahnprüfung und Erfüllung der Zugangsvoraussetzungen für die entsprechende Laufbahn gelöst werden. Für den Fall, dass die Regelanfrage eingeführt werden sollte, würden wir für den Erhalt der Übernahmegarantie die Lösung anbieten, dass § 32 Abs. 3 Satz 1 durch nachfolgenden Halbsatz ergänzt werden sollte:

„... , soweit durch Gesetz oder Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist.“

Der neu eingeführte § 3 a LBG wäre dann um die erstmalige Begründung eines Beamtenverhältnisses auf Widerruf zu ergänzen.

6. Begriff des Verdachts in § 30a Landesdisziplinargesetz

Nach § 30a des Landesdisziplinargesetzes soll eine Anfrage beim Verfassungsschutz möglich sein, soweit „das Disziplinarverfahren Handlungen zum Gegenstand hat, die den Verdacht einer Verletzung der Verfassungstreuepflicht aus § 33 Abs. 1 Satz 3 des Beamtenstatusgesetzes oder § 52 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes rechtfertigen“. Die Fokussierung auf jeglichen einfachen Verdacht hält der DGB für unangemessen. Es ist zu befürchten, dass mit der Begründung eines „Verdacht“ jeglicher Art ein Verfahren ausgelöst werden kann, das tief in die Persönlichkeits- und Grundrechte der Betroffenen eingreift. Sofern an dem Gesetzesvorhaben festgehalten wird, regt der DGB dringend an, den Begriffe des Verdacht zu konkretisieren. Es sollte mindestens ein begründeter Verdacht vorliegen.

III. Wesentliche Fragen im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf

Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf der Landesregierung ergeben sich aus der Sicht des DGB zahlreiche weitere Fragen, die im Zuge der weiteren Beratungen zu dem Gesetz dringend beantwortet werden müssen:

1. Die rechtliche Überprüfung der Hinweise des Landesverfassungsschutzes, sowohl bei der Begründung eines Dienstverhältnisses als auch bei disziplinarischen Verstößen während des dienstlichen Werdegangs, bedingen die Offenlegung der Quellen der Information gegenüber den betroffenen Beamtinnen und Beamten. Welche Vorgaben macht der Gesetzgeber, die das Offenlegen zwingend erforderlich machen? Welche Folgen hat die Nichtoffenlegung der Quellen des Verfassungsschutzes für das Verfahren der Überprüfung und der Entscheidung durch die Dienststelle?
2. Die Besetzung von Stellen wird abschließend durch die jeweilige Dienststelle vollzogen. Welche Vorgaben im Gesetzesentwurf stellen sicher, dass vergleichbare und ermessensfehlerfreie Entscheidungen getroffen werden, die auch gerichtlich überprüft werden können?
3. Wie wird sichergestellt, dass die Bewerbungsverfahren nicht durch gegebenenfalls notwendige Überprüfungsverfahren durch den Verfassungsschutz des Landes Brandenburg und sich anschließende gerichtliche Überprüfungsverfahren nachhaltig verzögert werden?
4. Welche Regelungen werden für Bewerberinnen und Bewerber für ein Dienstverhältnis getroffen, die sich aus anderen Bundesländern bewerben? Wie und auf welchen Grundlagen findet der Abgleich bundesländerübergreifend statt?
5. Werden Beamtinnen und Beamte, die ein Dienstverhältnis in anderen Bundesländern bzw. beim Bund begründet haben und in ein Dienstverhältnis mit dem Land Brandenburg wechseln, ebenfalls durch eine Regelanfrage durch den Landesverfassungsschutz überprüft?
6. Welche Auswirkungen haben die landesspezifischen Regelungen in Brandenburg im Verhältnis zu den Bewerbungsverfahren in anderen Bundesländern, die weder eine Regelanfrage noch eine entsprechende Novellierung des Landesdisziplinargesetzes vorgesehen haben?
7. Welche Abgrenzungen sieht der Gesetzgeber vor, die Anfragen bezüglich des Landesverfassungsschutzes im Zusammenhang mit der Änderung des Landesdisziplinargesetzes ausschließlich auf den Verdacht einer Verletzung der Verfassungstreuepflicht aus § 33 Abs. 1 Satz 3 des Beamtenstatusgesetzes oder § 52 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes einzuschränken, ohne dabei andere unbegründete Verdachtsmomente missbräuchlich in Anwendung kommen zu lassen?
8. Wann werden Beamtinnen und Beamten, die von der Novellierung des Landesdisziplinargesetzes betroffen sind, von dem konkreten Verdachtswortwurf und der Anfrage an den Landesverfassungsschutz durch die Dienststelle im konkreten Einzelfall in Kenntnis gesetzt?
9. Richterinnen und Richter sind von der Anwendung des § 3a Landesbeamtengesetz ausgenommen. Zu Artikel 3 des Gesetzesentwurfes wird ausgeführt: *Aus der Besonderheit der Beteiligung des Richterwahlausschusses als externe Kontrollinstanz ergibt sich auch die Begründung für diese Ausnahme: Nach § 20 Absatz 2 BbgRiG sind dem Richterwahlausschuss die für die Entscheidung über die Einstellung erheblichen Personalunterlagen sämtlicher Bewerberinnen und Bewerber zur Einsichtnahme zur Verfügung zu stellen. Daher müssten diesem auch die Erkenntnisse aus einer Regelanfrage offenbart werden. Dies hätte eine erhebliche Intensivierung des Grundrechtseingriffs für die betroffenen Bewerberinnen und Bewerber zur Folge.* Welche erhebliche Intensivierung des Grundrechtseingriffs in Abgrenzung zu dem neuen anvisierten Geltungsbereich des Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes der Beamtenschaft in Brandenburg vor Verfassungsgegnern ist gemeint?

10. Welche personellen Absicherungen sind für den erheblichen Verwaltungsmehraufwand durch die Umsetzung der beabsichtigten Gesetzesnovellierung vorgesehen?
11. Welche weiteren Maßnahmen sieht die Landesregierung neben der Einführung der Regelanfrage vor, um das Bild der Verwaltung in der Öffentlichkeit positiv und nachhaltig zu beeinflussen?
12. Welche Erfahrungen liegen vor bzw. begründen die Aussage, dass die Einführung einer Regelanfrage eine wirksame Maßnahme im Gesamtkomplex des Kampfes gegen Extremismus darstellt? Welche weiteren Maßnahmen sind Bestandteil des Gesamtkomplexes?
13. In der Gesetzesbegründung werden fast ausschließlich die Artikel des Grundgesetzes sowie die Paragraphen des Landesbeamtengesetzes und des Landesdisziplargesetzes herangezogen. Welche Konsequenzen ergeben sich für das Gesetz aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte?
14. Rechtfertigt – im Sinne der Verhältnismäßigkeit – die geringe Zahl der Verdachtsmomente die durch das Gesetz vorgesehen Grundrechtseingriffe, insbesondere in die Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung und den Schutz der persönlichen Daten?
15. Welche Begründungen lassen sich dafür ableiten, dass Bewerberinnen und Bewerber für ein Beamtenverhältnis auf Widerruf nicht mit einer Regelanfrage konfrontiert werden? Die Regelanfrage erfolgt erst dann, wenn diese sich auf ein Beamtenverhältnis ohne zeitliche Befristung bewerben. Welche rechtlichen Konsequenzen ergeben sich bei einer Ablehnung der Übernahme in ein Dienstverhältnis, wenn vorher nicht auf Verdachtsmomente überprüft wurde bzw. diese bei einer Entscheidung nicht berücksichtigt wurden?
16. In § 3a Absatz 5 ist festgehalten, dass die Bewerberinnen und Bewerber durch die Einstellungsbehörde „rechtzeitig und umfassend“ über die „Zulässigkeit und das Verfahren der Regelanfrage“ informiert werden. Betrifft dies auch das konkrete Ergebnis seitens der Verfassungsschutzbehörde, wie in Absatz 4 beschrieben?
17. Wie werden Tarifbeschäftigte behandelt, die zwar über keinen Beamtenstatus verfügen, denen aber aus Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz ein grundrechtsgleiches Recht auf gleichen Zugang zum öffentlichen Amt nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zusteht?
18. Welches Verfahren und welche Konsequenzen sieht der Gesetzgeber vor, wenn bisher Tarifbeschäftigte bei gleichem Tätigkeitsbereich in ein beamtenrechtliches Dienstverhältnis wechseln?
19. Während der seit zwei Jahren andauernden Covid-19-Pandemie gab es eine neue Vorgehensweise der Verfassungsschutzbehörden hinsichtlich des Umgangs mit der „Querdenkerbewegung“. Daraus resultieren Fragen, die einer Klärung und konkreten Erhebung im Land Brandenburg bedürfen. Ab wann ist eine Radikalisierung aus diesen Bewegungen und ihrer Erfassung gegeben und wie wird diese erfasst?

Der DGB – Aktiv für alle Beschäftigten im Öffentlichen Dienst

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) vertritt die Beschäftigten aller Gruppen im Öffentlichen Dienst, Beamtinnen und Beamte wie auch Tarifbeschäftigte (Angestellte, Arbeiterinnen und Arbeiter).

Mehr Infos unter:

www.beamte.berlin-brandenburg.dgb.de