

Die Verfassungstreuepflicht im Disziplinarrecht: Verfassungsfeindliche Gesinnung als Voraussetzung einer Dienstpflichtverletzung?

Dr. Jessica Heun

Disziplinarrechtliche Verfahren, die die Verbreitung verfassungsfeindlicher (rechtsextremistischer) Inhalte in sozialen Medien und Chatgruppen betreffen, nehmen seit Jahren bundesweit zu. Der Beitrag setzt sich kritisch mit der Rechtsprechung zu objektiv verfassungsfeindlichen Äußerungen bzw. Postings von verbeamteten Personen und ihrer Teilnahme an rechtsextremen Veranstaltungen auseinander.

I. Einleitung

Verbeamtete Personen realisieren die Machtstellung des Staates, sie haben als „Repräsentantinnen der Rechtsstaatsidee“ dem ganzen Volk zu dienen und ihre Aufgaben im Interesse des Wohls der Allgemeinheit unparteiisch und gerecht zu erfüllen. Die Verfassungstreuepflicht verpflichtet sie, sich durch ihr gesamtes Verhalten, also innerhalb und außerhalb des Dienstes, zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten.

Immer häufiger werden Fälle öffentlich bekannt und Gegenstand von disziplinarrechtlichen Verfahren, in denen verbeamtete Personen in Kommunikationsmedien über eine längere Zeit eine Vielzahl menschenfeindlicher Äußerungen, vor allem Bilder und Videos mit rassistischen, antisemitischen und sexistischen Inhalten, inklusive Hitlergrüße und anderer nationalsozialistischer Symbole geteilt haben.¹ Die Verwaltungsgerichte lehnen in diesen Fällen mehrheitlich eine Verletzung der Verfassungstreuepflicht ab, weil keine verfassungsfeindliche Gesinnung/Einstellung der verbeamteten Personen festgestellt werden könne. Vielmehr sei aufgrund des „Setzen eines bösen Scheins der Verfassungsfeindlichkeit“ die Pflicht zu achtungs- und vertrauensvollem Verhalten (sog. Wohlverhaltenspflicht) verletzt. Dies kann in der Praxis zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, insbesondere, wenn es um die disziplinarrechtliche Beurteilung außerdienstlichen Verhaltens geht: Eine außerdienstliche Verletzung der Wohlverhaltenspflicht ist nur dann disziplinarrechtlich relevant, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalls in besonderem Maße geeignet ist, das Vertrauen in einer für ihr Amt bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen. Demgegenüber ist die Verfassungstreue unteilbar, ein Verstoß gegen diese Pflicht ist stets als innerdienstliches Dienstvergehen einzustufen, für sie gilt die vorgenannte höhere Hürde daher nicht. Die Verfassungstreuepflicht steht zudem an der Spitze der beamtenrechtlichen Pflichten. Ihre schuldhaftige Verletzung wiegt regelmäßig besonders schwer, sie führt in der Regel zur Entfernung aus dem Beamtenverhältnis.²

II. Grundzüge der Verfassungstreuepflicht

Zu den in Art. 33 Abs. 5 GG genannten hergebrachten und zu beachtenden Grundsätzen des Berufsbeamtentums und des Richterrechts gehört, dass Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter für die freiheitliche demokratische Grundordnung, auf die sie vereidigt sind, eintreten.³ Das BVerfG hat in

seiner Entscheidung zum NPD-Verbotsverfahren 2017⁴ sowie 2024 zum Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat⁵ ausgehend von dem identischen Begriff in Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG konkretisiert, was hierunter zu verstehen ist. Die freiheitliche demokratische Grundordnung findet ihren Ausgangspunkt in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) als oberster Wert des Grundgesetzes. Menschenwürde ist egalitär und gründet ausschließlich in der Zugehörigkeit zur menschlichen Gattung, unabhängig von Merkmalen wie Herkunft, „Rasse“⁶, Lebensalter oder Geschlecht. Weitere Grundprinzipien der Verfassung sind das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 3 GG). Die Verfassung trifft Vorkehrungen gegen ihre Bedrohung, sie institutionalisiert besondere Verfahren zur Abwehr von Angriffen auf die verfassungsmäßige Ordnung, sie konstituiert mithin eine „sich selbst schützende Demokratie“⁷ (Art. 2 Abs. 1, Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 20 Abs. 4, Art. 21 Abs. 2, Art. 79 Abs. 3, Art. 91, Art. 98 Abs. 2 GG).⁸ Diese Grundentscheidung lässt es nicht zu, dass Beamte im öffentlichen Dienst⁹ tätig werden, die die freiheitliche demokratische, rechts- und sozialstaatliche Ordnung ablehnen und bekämpfen; ihnen fehlt die Eignung für die Ausübung eines öffentlichen Amtes.¹⁰ Deshalb darf in ein Beamtenverhältnis nur berufen werden, wer die Gewähr dafür

- 1) Ausführlich zum passiven Empfang und zu daraus resultierenden Pflichten von verbeamteten Personen *Schwarz*, JZ 2024, S. 432 ff.
- 2) BVerwG, Urteil vom 17.11.2017 – 2 C 25/17.
- 3) BVerfG, Urteil vom 22.5.1975 – 2 BvL 13/73 – juris, Rn. 40.
- 4) BVerfG, Urteil vom 17.1.2017 – 2 BvB 1/13.
- 5) BVerfG, Urteil vom 23.1.2024 – 2 BvB 1/19.
- 6) Die Verwendung des Begriffs „Rasse“ (vgl. Art. 3 GG) ist zu Recht umstritten, denn es gibt (wissenschaftlich erwiesenermaßen) keine „Rassen“, sondern nur Menschen. Zur Diskussion der Streichung des Begriffs in Art. 3 GG vgl. *Griesbeck*, ZAR 2021, S. 400 ff.; *Cremer*, Das Verbot rassistischer Diskriminierung: Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2020.
- 7) Häufig auch als „wehrhaft“ oder „streitbar“ bezeichnet.
- 8) BVerfG, Urteil vom 22.5.1975 – 2 BvL 13/73 – juris, Rn. 43.
- 9) Zum öffentlichen Dienst im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG zählen auch die hauptamtlichen Richterinnen, vgl. BVerfG, Urteil vom 22.5.1975 – 2 BvL 13/73 – juris, Rn. 43. Die beamtenrechtlichen Grundlagen der Verfassungstreuepflicht gelten zudem für ehrenamtliche Richterinnen, vgl. BVerfG, Beschluss vom 6.5.2008 – 2 BvR 337/08 – juris, Rn. 16. § 133 BBG bzw. § 5 BeamtStG regelt die Anwendbarkeit entsprechender beamtenrechtlicher Vorschriften für Ehrenbeamtinnen. Beachte zudem den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes, Drucksache 20/8761. Für Tarifbeschäftigte des öffentlichen Dienstes bestimmt sich die abzuverlangende Loyalität gegenüber der Verfassung (entsprechend verfassungskonformer Auslegung) nach der arbeitsrechtlich übertragenen Stellung und dem Aufgabenkreis, sog. Funktionstheorie, BAG, Urteil vom 12.5.2011 – 2 AZR 479/09 – juris, Rn. 29. Beachte zudem das Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz).
- 10) Vgl. BVerfG, Urteil vom 8.7.1997 – 1 BvR 2111/94; BVerwG, Urteil vom 17.11.2017 – 2 C 25/17 sowie BVerwG, Urteil vom 2.12.2022 – 2 A 7/21; BAG, Urteil vom 12.5.2011 – 2 AZR 479/09; EGMR, Urteil vom 22.11.2001 – 39799/98.