

KAPITEL 9

Die zahlenmäßige Größenordnung der Fälle

421. Die Regierung, ebenso ihre Zeugen in den Anhörungen vor dem Ausschuß, haben hervorgehoben, daß verglichen mit der Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nur ein sehr geringer Teil durch die Anwendung der Treuepflichtbestimmungen betroffen gewesen sei.¹ Auch hat die Regierung in der Mitteilung statistischer Angaben an den Ausschuß die Relevanz solcher Daten in Frage gestellt; ob gegen das Übereinkommen Nr. 111 verstoßen worden sei oder ob Menschenrechte verletzt seien, könne nicht von der Anzahl der betroffenen Personen abhängen.

422. Nachstehend folgt eine Zusammenfassung der an den Ausschuß gelieferten statistischen Informationen, zusammen mit den Angaben einiger Zeugen und anderer Informanten über die behauptete indirekte Wirkung der Maßnahmen zur Anwendung der Vorschriften über die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

Der öffentliche Dienst im allgemeinen

423. Für die Beamten im Bereich des Bundes und der Länder hat die Bundesregierung für den Zeitraum 1975 bis 1982 Zahlen für 111 Disziplinarverfahren gegen Lebenszeitbeamte wegen Verletzung der Treuepflicht sowie über 39 Fälle der Entlassung von Beamten auf Probe mitgeteilt. Von diesen 150 Fällen betrafen 90 Beamte mit linksextremem Hintergrund und 15 solche mit rechtsextremem Hintergrund; in 45 Fällen lagen keine entsprechenden Angaben über die politische Einstellung der Betroffenen vor. Die Regierung fügte hinzu, die Zahl der eingeleiteten Disziplinarverfahren dürfe nicht der Zahl von Entlassungen gleichgestellt werden. In zahlreichen Fällen seien die Verfahren eingestellt oder weniger schwerwiegende Disziplinarmaßnahmen verfügt worden.

424. Ferner hat die Regierung Informationen über die Zahl der als Extremisten geltenden Personen im öffentlichen Dienst aus dem Jahresbericht 1984 des Bundesamtes für Verfassungsschutz mitgeteilt. Ende 1984 waren im öffentlichen Dienst 2220 Linksextremisten und 256 Rechtsextremisten bekannt. Die meisten als Linksextremisten eingestuft waren Mitglieder der DKP, die meisten als Rechtsextremisten eingestuft Mitglieder der NPD. Ihre tatsächliche Zahl wurde als weit höher angenommen; so wurde geschätzt, daß bis zu 3000 oder 4000 öffentlich Bedienstete linksextremistischen Organisationen angehörten. Von den 2476 bekannten politischen Extremisten waren 1080 Beamte und 1094 Angestellte. Von den bekannten Linksextremisten waren 221 im Bundesdienst, 1473 im öffentlichen Dienst auf Landesebene (davon 1139 an Schulen und Hochschulen) und 526 bei Kommunen beschäftigt. Von den 256 bekannten Rechtsextremisten waren 111 im Bundesdienst, 91 im Dienst auf Landesebene (davon 34 an Schulen und Hochschulen) und 54 bei Kommunen beschäftigt.

Beschäftigte im Bereich des Bundes

425. In den Informationen der Regierung an den Ausschuß heißt es, 1976 seien vier Bewerber für den Bundesdienst wegen mangelnder Gewähr, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten, abgelehnt worden; 1977 sei ein Bewerber nicht eingestellt worden; seit 1980 sei es aus diesem Grunde zu keiner Ablehnung mehr gekommen. Von Mai 1975 bis 1980 sei im Bereich des unmittelbaren Bundesdienstes kein Beamter auf Lebenszeit wegen Verstoßes gegen seine Treuepflicht aus dem Dienst entfernt worden. Im Jahre 1981 sei es aus diesem Grunde zu drei Entlassungen gekommen (ein Beamter auf Lebenszeit, zwei Angestellte) und im Jahre 1984 zu einer weiteren Entlassung eines Beamten auf Lebenszeit. Bei der Beantwortung von Anfragen im Bundestag (Juli 1985) waren zehn Disziplinarverfahren anhängig, neun gegen Beamte auf Lebenszeit und eines gegen einen Beamten auf Probe.

426. Der Bundesdisziplinaranwalt hat ausgesagt, im letzten Jahrzehnt seien jährlich jeweils zwischen zwölf und 20 Disziplinarverfahren wegen des Vorwurfs der Verletzung der Treuepflicht anhängig gewesen. Nur ein Teil von ihnen sei der gerichtlichen Entscheidung zuge-

führt worden; andere hätten mit der Einstellung des Verfahrens geendet, weil die Betroffenen aus dem Beamtenverhältnis ausgeschieden seien oder ein Dienstvergehen nicht erwiesen war.²

427. Der Abteilungsleiter für das Personalwesen im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen hat erklärt, seit 1978 seien gegen 18 Beamte Verfahren wegen der Verletzung der Verfassungstreuepflicht eingeleitet worden.³ In den vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) im Januar 1986 mitgeteilten Informationen wurden 24 Fälle von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Treuepflicht erwähnt, in denen die Deutsche Postgewerkschaft (DPG) betroffen war. Der Zeuge der DPG hat erklärt, in jüngster Zeit habe es neue Verfahren gegeben, in denen Mitglieder über DKP-Mitgliedschaft befragt worden seien.⁴

428. Von den 73 vor dem Ausschuß belegten Fällen betreffen 20 den Bundesdienst. Die meisten sind in den letzten Jahren entstanden und noch anhängig. Alle Fälle im Bundesdienst bis auf vier betreffen Bedienstete im Post- und Fernmeldedienst. Zwei Fälle betreffen Bundesbahnbeamte, einer einen Zollbeamten und einer eine Entlassung im Bereich der Verwaltung der Sozialen Sicherheit.

Beschäftigte im Bereich der Länder

429. Nach den von der Regierung gelieferten Informationen kam es im Bereich der Länder in den Jahren 1980–1982 in insgesamt 96 Fällen zur Nichteinstellung eines Beamtenbewerbers, weil der Betroffene nicht die Gewähr verfassungstreuen Verhaltens bot.

430. Von den 73 vor dem Ausschuß belegten Fällen betreffen 53 die Beschäftigung durch Landesbehörden. Für einzelne Länder sind die folgenden statistischen Daten verfügbar.

431. *Baden-Württemberg.* Der Vertreter der Landesbehörden hat vor dem Ausschuß erklärt, von 1979 bis 1985 seien 256 000 Anfragen über Bewerber an das Verfassungsschutzamt im Innenministerium gerichtet und in 412 Fällen von dort Mitteilungen gemacht worden. Daraufhin seien 44 Ablehnungen in Anwendung der Vorschriften über die Treuepflicht erfolgt.⁵

432. Von den vor dem Ausschuß belegten Fällen betreffen elf Bedienstete oder Bewerber in Baden-Württemberg. Während der Anhö-

rungen hat der Vertreter des WGB eine vom »Koordinierungsausschuß der Bürgerinitiativen gegen Berufsverbote in Baden-Württemberg« übermittelte Liste von 30 in Baden-Württemberg abgelehnten Lehrern mit Kurzbeschreibungen von 15 dieser Fälle vorgelegt. Nur zwei davon befinden sich unter den beim Ausschuß eingereichten Fällen.

433. Während der Gespräche mit Vertretern des Landesvorstands Baden-Württemberg der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) hat der Ausschuß Angaben über die Zahl der Fälle erhalten, in denen der GEW-Landesvorstand um Rechtsbeistand ersucht worden war. 1986 (bis August) waren keine neuen Fälle eingetreten. 1985 gab es fünf neue Fälle betreffend Beamte und einen Fall betreffend einen Bewerber als Lehrkraft an einer Universität. 1982 bis 1984 traten jeweils neun, sechs und drei neue Fälle ein. Elf Fälle aus der Zeit vor 1982 waren noch anhängig.

434. *Bayern*. Aus schriftlichen Informationen an den Ausschuß geht hervor, daß von 1979 bis 1985 141 983 Anfragen zur Überprüfung von Bewerbern gestellt wurden. In 492 Fällen erfolgten daraufhin Erkenntnismitteilungen an Einstellungsbehörden; 39 Bewerber wurden abgelehnt. Zweiunddreißig dieser Ablehnungen waren rechtsbeständig. In weiteren elf Fällen wurden Bewerber für den juristischen Vorbereitungsdienst nicht in das Beamtenverhältnis übernommen, konnten jedoch den Vorbereitungsdienst in einem anderen Ausbildungsverhältnis ableisten. Über aktive Angehörige des öffentlichen Dienstes wurden in demselben Zeitraum in 46 Fällen Erkenntnisse an die Beschäftigungsbehörden übermittelt. In neun der 35 Fälle, über die Informationen über die anschließend getroffenen Maßnahmen vorliegen, kam es zu Disziplinentscheidungen. In einem der neun Fälle war dies die Entlassung. Zwei Fälle waren noch rechtsanhängig.

435. Von den vor dem Ausschuß belegten Fällen betreffen zehn die Ablehnung der Beschäftigung oder der Zulassung zum Vorbereitungsdienst im Beamtenverhältnis in Bayern. In den meisten dieser Fälle war der Grund für die Maßnahme nicht die Mitgliedschaft in der DKP, sondern die Betätigung in verschiedenen als von der DKP beeinflusst geltenden Organisationen (Vereinigung Demokratischer Juristen, Deutschen Friedensunion, Friedensbewegung, Sozialistischer Hochschulbund).

436. *Niedersachsen*. Von den vor dem Ausschuß belegten Fällen betreffen 16 Disziplinarverfahren gegen öffentlich Bedienstete, weitere drei eine Ablehnung der Beschäftigung in Niedersachsen.

437. Der in Vertretung der niedersächsischen Behörden aussagende Zeuge hat ausführliche Statistiken über die Anwendung der Vorschrif-

ten über die Treuepflicht von 1972 bis 1985 vorgelegt.⁶ Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Bewerber (Zahlen gerundet)

Zahl der Anfragen an den Verfassungsschutz	146 000
Zahl der Fälle, in denen der Verfassungsschutz Erkenntnisse mitgeteilt hat	12 000
Als erheblich angesehene Erkenntnisse	700
Entscheidung der Anhörkommission zugunsten der Bewerber	360
Bewerbung abgelehnt – Zweifel an der Verfassungstreue	140
Bewerbung zurückgezogen	100
Bewerbung aus anderen Gründen abgelehnt	100
Rechtsmittel von Bewerbern eingelegt (78 Personen; in acht Fällen sowohl Verwaltungs- wie Arbeitsgerichte angerufen)	86
Verfahren abgeschlossen:	79
Ablehnung für rechtmäßig erachtet	65
Ablehnung aufgehoben/Bewerber eingestellt	14

Disziplinarverfahren wegen Verletzung der Treuepflicht

Zahl der Fälle	263
Entlassungen (Beamte – 33; Angestellte – 26)	59
Freisprüche oder geringere Disziplinarmaßnahmen	81
Noch anhängig	25
Beschäftigungsverhältnisse aus anderen Gründen beendet	98

438. Die vorgelegten Zahlen zeigen, daß die Jahre mit den meisten Ablehnungen von Bewerbern 1975 (21 Ablehnungen) und 1976 (34 Ablehnungen) waren. Von 1980 bis 1985 ging die Zahl der Ablehnungen stetig zurück: von 15 für 1980 auf zwei für 1985. Allerdings beziehen sich die Ablehnungsfälle auf rechtskräftig gewordene Entscheidungen, sie enthalten also nicht die Fälle, in denen die Entscheidungen der Be-

hörden gerichtlich angefochten wurden und eine rechtskräftige Entscheidung noch aussteht. Auf die Frage des Ausschusses, warum die Zahl der Ablehnungen Mitte der achtziger Jahre niedriger war als Mitte der siebziger Jahre, hat der die Landesbehörden vertretende Zeuge erklärt, die Praxis sei weniger streng geworden; auch gebe es keine Extremisten eines bestimmten Typus, besonders Angehörige der maoistischen Gruppen, mehr.⁷

439. Die vorgelegten Zahlen enthalten keine Jahresgliederung der Disziplinarverfahren. Jedoch galten vor 1981 Tätigkeiten wie das Innehaben eines Parteiamts in der DKP oder eine Wahlkandidatur in den Augen der niedersächsischen Regierung nicht als Grund für Disziplinarmaßnahmen, während seit 1981 bei der Durchsetzung der Vorschriften über die Treuepflicht eine striktere Politik befolgt wird.⁸ In seinen Gesprächen mit den Landesbehörden während des Besuchs in der Bundesrepublik erfuhr der Ausschuß, daß in 24 Fällen Disziplinarverfahren anhängig waren. Achtzehn Fälle lagen im Zuständigkeitsbereich des Kultusministers, zwei davon betrafen Rechtsextremisten, einer ein Mitglied des KBW (maoistisch) und 15 DKP-Mitglieder (davon waren 13 Beamte und zwei Angestellte).

440. *Rheinland-Pfalz*. Die von den Landesbehörden mitgeteilten Zahlen zeigen, daß von 1979 bis 1985 die Landes- und Kommunalbehörden Anfragen über 63 664 Bewerber an das Verfassungsschutzamt gerichtet hatten und das Amt in 237 Fällen Erkenntnisse mitgeteilt hatte. Daraufhin wurden 28 Bewerber für den öffentlichen Dienst abgelehnt. Zwischen 1973 und 1985 haben 31 von den Landesbehörden abgelehnte Bewerber Rechtsmittel in Anspruch genommen; davon waren sieben erfolgreich, zwei Verfahren wurden mit einem Vergleich abgeschlossen. Nach Angaben der Behörden waren von 1982 bis 1986 Verfahren gegen fünf öffentlich Bedienstete, sämtlich im Schuldienst, eingeleitet worden. Einer dieser Fälle hatte mit einem Gerichtsspruch geendet, einer mit einer Einigung, nachdem der Betroffene, ein Beamter auf Probe, durch sein Verhalten gezeigt hatte, daß er sich von der verfassungsfeindlichen Organisation distanziert hatte; in den übrigen drei Fällen waren Verfahren anhängig.

441. *Hessen*. Die dem Ausschuß von den Landesbehörden übergebenen Zahlen für die Jahre bis 1982 zeigen, daß die Zahl der Anfragen beim Verfassungsschutz und der Fälle, in denen das Verfassungsschutzamt Erkenntnisse mitteilte, rückläufig waren. Der Rückgang setzte ein, nachdem das Land 1979 die Praxis der Regelanfragen über sämtliche Bewerber aufgegeben hatte. Die Zahl der Anfragen ging von durchschnittlich 16 000 jährlich für die Jahre 1976 bis 1978 auf rund 440 für

1981 und 170 für 1982 zurück. Die Zahl der Fälle, in denen Erkenntnisse über die Betroffenen mitgeteilt wurden, ging von rund 1000 pro Jahr im Zeitraum 1976 bis 1978 auf 33 für 1981 und fünf für 1982 zurück. Im Zeitraum 1978 bis 1982 wurden insgesamt 47 Bewerber abgelehnt. Die Landesbehörden haben dem Ausschuß erklärt, in den letzten Jahren seien keine weiteren Ablehnungen erfolgt. Die Zahl der Entlassungen ging von sechs für 1976 und 1977 auf eine für 1980 zurück. 1981 und 1982 kamen keine Entlassungen vor.

442. *Nordrhein-Westfalen.* Wie in Hessen, ist auch hier die Zahl der Anfragen über Bewerber beim Verfassungsschutzamt scharf zurückgegangen, nachdem 1980 die Praxis der Regelanfragen aufgegeben worden war. In den Jahren 1976 bis 1979 lag die Zahl der Anfragen zwischen 43 581 und 53 626. 1980 sank sie auf 27, 1982 auf sieben und 1983 und 1984 auf drei. Die Landesbehörden haben dem Ausschuß erklärt, wenn im gegebenen Fall entschieden werde, von einer Anfrage beim Verfassungsschutz abzusehen, bedeute dies, daß die Einstellungsbehörde an der Verfassungstreue des Bewerbers keinen Zweifel hege. Umgekehrt würde ein Beschluß zu einer Anfrage nicht zwangsläufig zur Ablehnung der Bewerbung führen. Seit 1980 hätten die Landesbehörden so gut wie keine Bewerber mehr abgelehnt. Weiter haben die Behörden angegeben, seit Ende 1981 sei nur in einem Fall ein Disziplinarverfahren eingeleitet worden, nämlich gegen einen Hochschullehrer, der in der NPD ein hohes Amt bekleide und gegen Ausländer agitiert habe. Das Verfahren sei vor der zweiten Gerichtsinstanz anhängig.

443. *Saarland.* Auch hier schlägt sich die Änderung der Praxis der Landesregierung im Zahlentrend nieder. Von 1972 bis 1979 wurden insgesamt 16 880 Anfragen gestellt. Von 1980 bis 1985 waren es, nachdem die Regierung die Praxis der Regelanfragen aufgegeben hatte, insgesamt fünf Anfragen. Seit 1985 hat, nachdem die Regierung die Richtlinien für die Überprüfung von Bewerbern aufgehoben hatte, keine Anfrage mehr stattgefunden. In der Zeit bis 1985 und seither ist kein Bewerber abgelehnt worden. Auch Verfahren aus politischen Gründen haben gegen öffentlich Bedienstete im Saarland nicht stattgefunden.

444. Zu erwähnen wären noch Informationen aus zwei weiteren Quellen. Der Zeuge seitens der GEW hat erklärt, von 1971 bis 1980 habe die GEW in 1427 Fällen Rechtsschutz wegen nicht erfolgter Einstellung aus politischen Gründen und in 55 Fällen bei Disziplinarverfahren erteilt. Für die Zeit nach 1980 habe er keine Zahlen. Nach seiner Meinung würden sie einen Rückgang zeigen, vorwiegend weil die Zahl der neu eingestellten Lehrer gesunken sei.⁹

445. Die »Bürgerinitiative gegen Berufsverbote«, Freiburg, hat dem Ausschuß Beschreibungen von rund 600 Fällen betreffend Bewerber und aktive öffentlich Bedienstete geliefert. Einige Fälle waren nach diesen Informationen zugunsten des Betroffenen abschließend entschieden worden; andere waren zuungunsten des Bewerbers ausgegangen oder noch anhängig. In 136 Fällen waren die einschlägigen Entscheidungen getroffen worden, nachdem im Januar 1979 die Neufassung der Grundsätze der Bundesregierung für die Überprüfung der Verfassungstreue ergangen war. In 118 weiteren Fällen datierte zwar die Erstentscheidung vor diesem Datum, jedoch sind seit 1979 weitere Entscheidungen oder Entwicklungen wie Gerichtsurteile zu verzeichnen. Ein Vergleich zwischen diesen Gruppen zeigt, daß in den letzten Jahren die Zahl der Fälle im Post- und Fernmeldedienst sowie in Niedersachsen zugenommen hat, während sie in Hamburg und Hessen sowie, bei den von Landesbehörden eingeleiteten Fällen, in Nordrhein-Westfalen stark abgenommen hat. Die meisten beschriebenen Fälle betreffen die DKP oder ihre Nebenorganisationen. Jedoch lassen diese Fallbeschreibungen auch erkennen, daß ein großer Teil der Fälle in Bayern andere Organisationen betrifft, die nach der Auffassung der Behörden unter DKP-Einfluß stehen, obwohl die Mehrheit ihrer Mitglieder nicht der DKP angehört.

Weitere Erwägungen

446. Ein Zeuge hat vor dem Ausschuß erklärt, in der Bundesrepublik seien die Behörden zwar verpflichtet, die Gründe für die Ablehnung eines Bewerbers anzugeben, jedoch gebe es wie in anderen Staaten wahrscheinlich auch Fälle, in denen die echten – politischen – Gründe nicht offengelegt würden.¹⁰ Der Zeuge seitens der GEW meinte, die Zahl solcher »verdeckter« Ablehnungen habe in den letzten Jahren vermutlich zugenommen; im Gegensatz zur Lage vor 1980 könnten heute nicht mehr alle qualifizierten Lehrer beschäftigt werden; es sei deswegen leichter, die Einstellung von Bewerbern aus anderen Gründen abzulehnen. Dadurch gehe tendenzmäßig die Zahl der Fälle zurück, in denen politische Gründe für die Ablehnung geltend gemacht würden.¹¹

447. Ferner war die Rede von einem »Graubereich« von Fällen, in denen die Betroffenen es vorgezogen hätten, ihre Schwierigkeiten

nicht kundzutun, um ihre Aussichten auf anderweitige Beschäftigung nicht zu schmälern und um andere Folgen einer Identifizierung als Verfassungsfeind zu vermeiden.¹²

448. Mehrere Zeugen haben vor dem Ausschuß auf die abschreckende Wirkung von Maßnahmen zur Durchsetzung der Treuepflicht hingewiesen. Sie haben erklärt, Maßnahmen des Ausschlusses aus dem öffentlichen Dienst aus politischen Gründen hätten nicht nur eine Strafwirkung wegen der beruflichen Existenzvernichtung, sondern schreckten auch viele andere von der politischen Betätigung ab.¹³ Der Zeuge seitens der Deutschen Angestelltengewerkschaft (DAG) verwies auf die abschreckende Wirkung, wenn in einem bestimmten Zeitpunkt während des Einstellungsverfahrens Anfragen an den Verfassungsschutz routinemäßig über alle Bewerber gerichtet würden, nicht nur solche, bei denen eine fehlende Gewähr der Verfassungstreue vermutet werde. Er selbst sei zwar für ein liberaleres Verfahren, andererseits aber ließe sich diese Praxis als Vorbeugungsmaßnahme vertreten, um Verfassungsfeinde vom öffentlichen Dienst fernzuhalten.¹⁴ Der Zeuge seitens der Behörden Bayerns hat in Abrede gestellt, daß junge Menschen und aktive Beamte durch diese Praktiken verschüchtert würden. Er sagte, unabhängig von ihren politischen Meinungen seien öffentlich Bedienstete stark überrepräsentiert, z. B. im Parlament und an Funktionsstellen aller demokratischen Parteien. Beamte beteiligten sich auch an Protesten gegen staatliche Maßnahmen, wie etwa den Bau von Kernkraftwerken oder Wiederaufarbeitungsanlagen in Bayern. Solange dabei die elementaren demokratischen Spielregeln und eine gewisse Form der Äußerung eingehalten würden, sei hiergegen beamtenrechtlich nichts einzuwenden.¹⁵

Anmerkungen

Die nachstehenden Verweisungen auf Aussagen während der Zeugenanhörungen bezeichnen die Sitzung und die Seite der Sitzungsprotokolle (deutsche Fassung).

1 Siehe Kapitel 7, Abs. 397, sowie Metz, VIII/7–8; Ziegler, XIII/10–11; Claussen, X/3; Freundlieb, XI/1–2.

2 Claussen, X/3.

3 Freundlieb, XI/2.

4 Ratz, VII/9.

5 Ziegler, XIII/10.

6 Frisch, IX/4–5.

7 Frisch, IX/17.

8 Siehe Kapitel 6, Abs. 369.

- 9 Ortman, VII/23–24.
- 10 Däubler, V/29, VI/4.
- 11 Ortman, VII/24–25.
- 12 Bitterwolf, III/22–23; Däubler, V/29.
- 13 Paech, I/25–26; Bitterwolf, III/22–23; Däubler, VI/4.
- 14 Halberstadt, XIV/4.
- 15 Metz, VIII/8.