

Radikalen- erlass in Nieder- sachsen

Wilfried Knauer

**Wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Niedersächsischen Landesbeauftragten für die
Aufarbeitung der Schicksale im Zusammenhang
mit dem sogenannten Radikalenerlass**

Einführung des Radikalenerlasses

Unmittelbar nach dem „Beschluss der Regierungschefs der Länder und des Bundes vom 28. Januar 1972“ beantragte die CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag eine „Aktuelle Stunde“ mit dem Thema „Radikale im öffentlichen Dienst“ für die Plenarsitzung am 22./23. Februar 1972. Ministerpräsident Kubel teilte daraufhin mit, dass er dazu eine Regierungserklärung abgeben werde. Zu dieser Sitzung brachte die CDU einen Entschließungsantrag ein, mit dem die Landesregierung aufgefordert wurde, eine Liste verfassungsfeindlicher Parteien und Organisationen vorzulegen, deren Mitglieder damit für den öffentlichen Dienst ungeeignet erscheinen. Weiterhin sollten für zukünftige Einstellungen entsprechende Kommissionen eingerichtet werden, deren Zusammensetzung und Verfahrensordnung zu bestimmen waren.

Die SPD dagegen brachte in ihrem Antrag zum Ausdruck, dass „auch weiterhin bei der Einstellung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst deren Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung sorgfältig nach rechtsstaatlichen Prinzipien zu prüfen“ sei. In der folgenden Landtagsdebatte verwies die SPD auf die verschwindend geringe Anzahl von Mitgliedern extremer politischer Organisationen im öffentlichen Dienst und mahnte **Großzügigkeit und Toleranz an**. Hinsichtlich der zu lösenden rechtlichen Fragen verwies sie erneut auf die entscheidende Tatsache, dass Parteienverbote ausschließlich Sache des Bundesverfassungsgerichtes wären.

Unmittelbar im Anschluss an diese Erklärungen im Landtag wurden im federführenden Innenministerium unter Beteiligung der anderen Ressorts die Durchführungsbestimmungen erarbeitet und mit Beschluss vom 10. Juli 1972 veröffentlicht. Niedersachsen war damit das erste Bundesland, welches eigene Richtlinien zur Umsetzung des Extremistenbeschlusses erlassen hatte.

Auszug aus der Erklärung der Landesregierung zum Thema „Radikale im öffentlichen Dienst“ des Ministerpräsidenten Kubel / SPD in der Plenardebatte des Niedersächsischen Landtages - Mitteilung - Drucksache 1022 in der 34. Sitzung am 22. Februar 1972

„Nach den bisherigen, sicher nicht vollständigen Angaben ist zur Zeit die Zahl der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in unserem Lande, die Mitglied einer extremen politischen Organisation sind, verschwindend gering. Auf die Beantwortung der Kleinen Anfrage durch den Herrn Minister des Innern vom 5. Oktober 1971 darf ich insoweit verweisen. Es besteht also keine Gefahr für den Bestand des Staates und kein Grund zu irgendeiner hysterischen Reaktion. Es wird weder eine Gesinnungsschnüffelei noch eine Verfolgungskampagne oder eine rigorose Säuberungsaktion stattfinden. Die Prinzipien des Rechtsstaates – das betonte ich bereits vor kurzem von diesem Pult aus – werden nicht angetastet. Ich füge hinzu, daß bei aller gebotenen Aufmerksamkeit die Mahnungen zur Großzügigkeit und Toleranz unserem demokratischen Selbstbewußtsein mehr entsprechen als begriffsverengende Perspektiven.

Wir wissen aber, daß es militante radikale Gruppen und Gruppierungen gibt, denen jedes Mittel recht ist, unter Mißbrauch rechtsstaatlicher Institutionen Positionen im Staate zu erringen und die freiheitliche Staatsform zu zerstören. Diesen Anfängen gilt es zu wehren, in aller Nüchternheit, **ohne mit Kanonen auf Spatzen zu schießen**, im gegebenen Falle aber auch mit den Mitteln, die erforderlich sind, um drohende Gefahren rechtzeitig und erfolgreich zu begegnen.

[...]

Da ist zunächst die immer wieder diskutierte Frage, welche Parteien und Gruppen zu den links- oder rechtsradikalen Organisationen gehören. In Übereinstimmung mit der Auffassung anderer Länder möchte ich dazu sagen, daß wir nicht beabsichtigen, einen Katalog zu veröffentlichen, wie es die Bundesregierung einmal im Jahr 1950 getan hat. Zahl und Bedeutung dieser Gruppen und Gruppierungen ändern sich ständig, so

daß nur eine Aussage gemacht werden könnte, die gewissermaßen ständig ‚fortgeschrieben‘ werden müßte. Jede Aussage hierzu ist daher lückenhaft; sie wäre überdies nicht mehr als ein Anhaltspunkt ohne rechtliche Bedeutung. Dazu bedürfte es eines – konstitutiv wirkenden – Spruches des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 21 Abs. 2 bei einer Partei bzw. des Verbots der zuständigen Behörde gemäß Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes bei einem Verein.

Bei der Entscheidung über die Einstellung eines Bewerbers in den öffentlichen Dienst handelt es sich lediglich um eine Vorfrage für die Beurteilung seiner Eignung, die in diesem Zusammenhang auch zulässig ist, wenn noch kein Antrag für ein förmliches Parteiverbot gemäß Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes gestellt ist. Entscheidend ist nicht die bloße Mitgliedschaft, sondern die ‚Entwicklung verfassungsfeindlicher Aktivitäten‘, wie es im Beschluß der Ministerpräsidenten und der Bundesregierung heißt.

Die Mitgliedschaft stellt allerdings ein bedeutsames Indiz dar und begründet Zweifel daran, ob der Bewerber die Gewähr bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten, und somit die Einstellungsvoraussetzungen erfüllt. Diese Frage muß im Einzelfall sorgfältig nach rechtsstaat-

lichen Grundsätzen geprüft werden; es gibt kein generelles Einstellungsverbot für Mitglieder von Organisationen mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung.

Es ist auch der **Prüfung im Einzelfall** überlassen, welche Handlungen oder Unterlassungen als verfassungsfeindliche Aktivitäten zu werten sind. Ich verhehle nicht, daß die Entscheidung dieser Frage im Einzelfall recht schwierig sein kann. Es stellt sich auch die Frage, wie eine Behörde von etwaiger verfassungsfeindlicher Einstellung und Betätigung eines Bewerbers Kenntnis erhält, ohne Gesinnungsschnüffelei zu betreiben. In der Regel, meinen wir aber, werden verfassungsfeindliche Aktivisten bekannt werden.

[...]

Meine Damen und Herren! Ich konnte nur einige Probleme ansprechen, die sich aus der Durchführung des Beschlusses der Regierungschefs vom 28. Januar 1972 ergeben. Sie werden empfinden, daß wir dem Thema viel politische Bedeutung zumessen und uns sorgfältig bemühen, eine Lösung zu finden, die den individuellen Interessen und den staatlichen Erfordernissen in gleicher Weise gerecht wird.“

Niedersächsischer Landtag, 7. Wahlperiode 1970, Stenographische Berichte Band 2, Hannover 1972

Auszug aus dem Redebeitrag des
Abgeordneten Hasselmann / CDU in der
Plenardebatte des Niedersächsischen
Landtages zur „Erklärung der Landes-
regierung zum Thema
„Radikale im öffentlichen Dienst“
– Mitteilung – Drucksache 1022 und des
Entschließungsantrages der Fraktion
der CDU – Drucksache 1031 in der 34.
Sitzung am 22. Februar 1972

**Abgeordneter
Hasselmann
(CDU)** „Ein wirkliches Engagement der Regierung wird nur an den
Stellen sichtbar, an denen den Feinden der parlamentarischen
repräsentativen Demokratie zunächst der volle rechtsstaatlich
Schutz der Verfassung zugesichert wird.

[...]

Wir sind im Gegensatz zu Herrn Kubel sehr wohl der Meinung,
daß die politische Führung klare Aussagen darüber machen
sollte, daß die Zugehörigkeit zu derartigen Gruppen oder das
Eintreten für ihre Ziele oder auch das sympathisieren mit ihnen
Grund genug sind, den Zugang zum öffentlichen Dienst zu
verschließen.

[CDU] (Beifall bei der CDU. -
[SPD] Zuruf von der SPD.)

[Abgeordneter Hasselmann] – Doch. Ich sage das ja ohne Leidenschaft. – Es gibt einen juristischen Begriff, der gestern bei einer Diskussion über dieses Thema eine Rolle spielte. Das ist, wenn ich es recht verstanden habe, der Beweis des ersten Anscheins. Das ist keine Diskriminierung einzelner, die für ihre Überzeugung eintreten; dafür soll und muß unsere Demokratie Raum lassen und das kann sie auch. Das ist aber notwendig, um den öffentlichen Dienst als einen für die Aufrechterhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung entscheidenden Pfeiler zu sichern. Darauf wollen wir in der Debatte im einzelnen genauer eingehen.

Wir halten nichts von einer Ketzer- oder Hexenverfolgung und

[SPD] (Zuruf von der SPD: Sie sind schon dabei!)

[Abgeordneter Hasselmann] sind der gleichen Ansicht, die der Herr Ministerpräsident geäußert hat. Wir halten auch nichts von Gesinnungsschnüffelei oder der Aufforderung zu formalen Bekenntnissen zur Verfassung, aber wir halten a l l e s von der Verantwortung der Regierung und dieses Parlaments, des Landtages, den öffentlichen Dienst grundsätzlich freizuhalten von Staatsfeinden!"

Beginn der Überprüfungspraxis

062

Das mit der Durchführungsverordnung vom 10. Juli 1972 und dem internen Runderlass des Innenministeriums geschaffene Verfahren erfolgte mit Hilfe des sogenannten „BE-Vordrucks“ durch die Einstellungsbehörden.

Schon auf dieser Registrierkarte konnten die anfragenden Dienststellen bereits bekannte Tatsachen mitteilen, die als verfassungsfeindliche Aktivitäten angesehen wurden. Hierzu nutzten sie die Erkenntnisse der Staatschutzdezernate der Kriminalpolizei. Während der Verfassungsschutz zuerst alle eigenen Unterlagen prüfte, wurden auch die der entsprechenden Dienste anderer Bundesländer oder auch des Bundes genutzt. Diese sollten daraufhin überprüft werden, ob sie „relevant“ und „gerichtsverwertbar“ waren.

Der Verfassungsschutz legte ab dem 29. November 1972 zwei „Listen der Bedenkensfälle“ für „Bewerber“ und für „Bedienstete“ an. Diese wurden sowohl der Anhörkommission als auch den beteiligten Ministerien in Kopien zur Verfügung gestellt und jeweils nach Lage der Erkenntnisse bis zum 06. Oktober 1989 ständig aktualisiert.

In der Realität sollte sich hieraus für einen längeren Zeitraum eine ganz uneinheitliche Überprüfungspraxis ergeben, da die Einrichtung einer zentralen Überprüfungscommission erst Ende 1974 zustande kam. An diesem gesamten Verfahren waren sowohl die zuständige Abteilung 4 Verfassungsschutz des Niedersächsischen Innenministeriums zentral beteiligt als auch Einstellungsbehörden wie die Regierungs- und Verwaltungspräsidenten, so dass sich geradezu zwangsläufig eine sehr unterschiedliche Verfahrensweise herausbildete.

So beklagte sich der Verfassungsschutz immer wieder darüber, dass Einstellungsbehörden häufig Bewerber entweder gänzlich ohne oder zumindest ohne rechtzeitige Anfrage bei der Abteilung 4 fest eingestellt hatten. Damit waren gerade in der Frühphase nicht wenige „Fälle“ erledigt.

Bedenkenfälle der Bewerber für den öffentlichen Dienst 1975 – 1978 nach Bereich

063

159 Bewerber für
Kultusministerium

49 Bewerber für
Ministerium für Wissenschaft und Kunst

2 Bewerber für
Sozialministerium

2 Bewerber für
Ministerium für Landwirtschaft

2 Bewerber für
Landkreis Goslar

1 Bewerber für
Polizeischule Niedersachsen

1 Bewerber für
Oberlandesgericht Celle

1 Bewerber für
Stadt Emden

217 Bedenkenfälle insgesamt
(Stand: 23.05.1978)

Bedenkfälle der Bewerber für den öffentlichen Dienst 1975 – 1978 nach Parteien und Organisationen

064

81 Bewerber, bei denen die Bedenken ausgeräumt werden konnten

- 39 „Marxistischer Studentenbund Spartakus“ (MSB Spartakus) bzw. „Deutsche Kommunistische Partei“ (DKP)
- 37 „Neue Linke“ – vor allem Hochschulgruppen wie „Rote Zellen“ und „Kommunistischer Studentenbund“ (KSB)
- 2 „Sozialistischer Hochschulbund“
- 1 „Nationaldemokratische Partei Deutschlands“ (NPD)
- 2 „Verband der Kriegsdienstverweigerer“ (VK)

50 Bewerber, bei denen die Bedenken nicht ausgeräumt werden konnten

- 27 „Marxistischer Studentenbund Spartakus“ (MSB Spartakus) bzw. „Deutsche Kommunistische Partei“ (DKP)
- 23 „Neue Linke“ – vor allem Hochschulgruppen wie „Rote Zellen“ und „Kommunistischer Studentenbund“ (KSB)

43 Bewerber, bei denen eine Anhörung nicht stattgefunden hat

22 „Sozialistischer Hochschulbund“

16 „Marxistischer Studentenbund Spartakus“ (MSB Spartakus) bzw. „Deutsche Kommunistische Partei“ (DKP)

5 „Neue Linke“ – vor allem Hochschulgruppen wie „Rote Zellen“ und „Kommunistischer Studentenbund“ (KSB)

37 Sonstige

3 Bewerber, über deren Anhörung noch entschieden werden muss (Stand: 23.05.1978)

3 Bewerber, bei denen eine Anhörung noch durchzuführen ist (Stand: 23.05.1978)

217 Bedenkenfälle insgesamt (Stand: 23.05.1978)

Auszug aus dem Protokoll der Anhörung von Prof. Dr. Wolf-Dieter Narr vom 12. Februar 1975 in Hannover

Erläuterung: Der Berliner Politikwissenschaftler

Prof. Dr. Wolf-Dieter Narr hatte sich auf einen Lehrstuhl an der juristischen Fakultät der Universität Hannover beworben und war von der Berufungskommission auf den ersten Listenplatz gesetzt und vom Wissenschaftsminister Prof. Dr. Joist Grolle der Landesregierung vorgeschlagen worden. Grolles Vorschlag wurde jedoch im SPD-FDP-Kabinett abgelehnt. Zwar war dem das Anhörungsverfahren vorausgegangen, die ablehnende Entscheidung des Kabinetts orientierte sich jedoch an einer „möglichst ausgewogenen Gesamtzusammensetzung der Juristischen Fakultät“, wie Grolle am 6. März 1975 Narr mitteilte.

Narr veröffentlichte daraufhin das Protokoll dieser Anhörung, denn „im ‚Kampf um Verfassungspositionen‘ geht es zwar formell darum, bürgerliche Existenzrechte im Rahmen einer sich liberal behauptenden Gesellschaft zu sichern. Materiell geht es aber darum, die jeweilige Definition der Verfassungswirklichkeit und ihre formalrechtliche Implementation zu bestreiten und zu bekämpfen, da letztere die Verfassung selbst zur Kreatur der augenblicklich Herrschenden degradieren will. An dieser Stelle findet der Kampf gegen das Interpretationsmonopol in Sachen Freiheitlich demokratischer Grundordnung seinen zentralen Angelpunkt“, so Narr in seinen „Anmerkungen zu einem Verhör“.

[Protokoll] „Auf die fernmündliche Benachrichtigung vom 3.2.1975 erschien heute Herr Prof. Narr aus Berlin 31, Landhausstr. 9, zur Anhörung gemäß Ziff. 2.3 des Beschlusses des Nieders. Landesministeriums über die politische Betätigung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung (Nds. MBl S. 970). Es wurden Herrn Prof. Narr von den Anwesenden zu 2. und 3. die Verdachtsgründe eröffnet,

die sich aus den bekannt gewordenen Tatsachen ergeben, wie sie der MI in seinen Schreiben vom 27.11.1974 und 3.1.1975 mitgeteilt hat.

[Prof. Dr. Wolf-Dieter Narr] Herr Prof. Narr erklärte eingangs: ‚Ich möchte in aller Form Protest gegen das Verfahren einlegen, nicht weil ich etwas zu verbergen hätte, sondern weil es mir der benannten freiheitlich demokratischen Grundordnung nicht gemäß zu sein scheint. Ich unterziehe mich dem Verfahren nur deshalb, speziell weil ich

- a) nichts zu verbergen habe und
- b) der Rechtswissenschaftlichen Fakultät keine Schwierigkeiten bereiten will. Besonders kritikwürdig an diesem Verfahren ist, daß es
 - a) gegen einen Landesbeamten des Landes Berlin geschieht, gegen den bis jetzt keinerlei Verfahren eröffnet worden sind, und daß
 - b) ein Ruf des Kultusministerium in Wiesbaden an mich ergangen ist, ohne daß irgendwelche Probleme diesbezüglich dabei auftauchten.‘

[Protokoll] Prof. Narr wurde mitgeteilt, daß eine anlässlich seiner geplanten Beschäftigung innerhalb einer Studiengruppe für den Planungsstab des Bundeskanzleramts durchgeführte Überprüfung folgende Tatsachenfeststellungen ergab: daß er Mitglied und Funktionär des Landeskuratoriums ‚Notstand der Demokratie‘ in Baden-Württemberg war, ferner Verbindung zur DFU und zur Ostermarsch-Bewegung unterhielt, die SDS-Studentenzeitung ‚Marginarien-Neu‘ und die ab Mai 1969 erscheinende Zeitung ‚links‘ mit herausgab. Hieraus könnte der Schluß gezogen werden, daß er für die Organisationen tätig ist, deren Ziele durch Kommunisten beeinflußt werden sowie von revolutionären, eine Umgestaltung der Gesellschaft in der Bundesrepublik anstrebenden Extremisten bestimmt werden. Zu diesem Vorwurf befragt, antwortete Prof. Narr: ‚Ich habe dazu zwei Bemerkungen zu machen:

- a) im Hinblick auf die behaupteten Tatsachen: Es ist richtig, daß ich, wie die Gewerkschaften allgemein, gegen die Notstandsgesetze gearbeitet habe und bis zu ihrer Verabschiedung im Bundestag 1968 gegen ihre Verabschiedung politisch eingetreten bin. Es ist falsch, daß ich ein Funktionär einer auch wie immer gearteten Organisation gewesen bin. Es ist richtig, daß ich Mitglieder der Ostermarsch-Bewegung sehr gut gekannt habe, daß ich auch als Student an der Atomkampf-Kampagne beteiligt war. Es ist falsch, daß ich formelle Kontakte zur Ostermarsch-Bewegung, gar zur DFU, gehabt habe. Solche Kontakte haben meinerseits nie bestanden. Es ist richtig, daß ich am Beginn des Erscheinens der Zeitschrift ‚links‘ als Mit-herausgeber dieser Zeitschrift fungierte. Es ist falsch, daß ich je Herausgeber der SDS-Zeitschrift ‚Marginarien-Neu‘ gewesen bin, was schon deswegen schwierig gewesen wäre, weil ich nie Mitglied des SDS war.

Was

- b) die Schlußfolgerungen aus den, wie ich eben erwähnt habe, zum Teil **falschen Tatsachenbehauptungen** anbetrifft, so kann ich sie generell nur als schlicht entstellend bezeichnen. Ich habe nie in Organisationen oder Institutionen mitgearbeitet, die wesentlich von Kommunisten beeinflusst gewesen wären. Ich habe immer eine wie immer geartete revolutionäre Umstürzung der Bundesrepublik Deutschland für schlicht unsinnig erachtet und sie deswegen logischerweise auch nie angestrebt. Ich habe auch nicht in irgendwelcher Weise als Mitglied entweder einer fünften Kolonne oder einer Gruppe nützlicher Idioten angehört.“

Tätigkeit der Anhörkommission

In einem langwierigen Abstimmungsverfahren, welches vom Innenministerium mit dem Justiz- und dem Kultusministerium sowie der Staatskanzlei durchgeführt wurde, einigte man sich schließlich auf nur eine zentrale Kommission. Diese „Interministerielle Anhörkommission“ nahm im April 1975 ihre Arbeit auf.

Sie wurde mit einer eigenen Geschäftsstelle im Innenministerium eingerichtet und sollte zukünftig dort auch die Anhörungen selbst abhalten. Geschäftsführung und Vorsitz lagen beim Innenministerium. Dieses erarbeitete gemeinsam mit der Erstbesetzung der Kommission auch die dann zum 19. November / 3. Dezember 1974 veröffentlichte Verfahrensordnung (siehe dazu im Anhang).

Nach Prüfung der von der Abt. 4 Verfassungsschutz des Innenministeriums vorgelegten „**Erkenntnisse**“ und den daraus folgenden „**Bedenken**“ entschied die Kommission, wer angehört werden sollte und in welchen Fällen sie eine Anhörung für „nicht erforderlich“ hielt.

Mit den ersten Überprüfungen – noch vor Einrichtung der Anhörkommission – setzte der Widerstand der Betroffenen ein, die nun das Verfahren durch Flugblätter und Dokumentationen öffentlich machten.

Eine sich ausbreitende Bewegung von Initiativgruppen und Komitees gegen die Berufsverbote, zuerst lokal und regional, dann jedoch national und schließlich international, trug dazu bei, dass die sich in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre verschärfende Überprüfungspraxis die politische Debatte wesentlich mitbestimmte und nicht mehr verstummen sollte.

Landkreisen und Kommunen sowie der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechtes wurde empfohlen, sich bei Einstellungsverfahren der Kommission zu bedienen, was sie allerdings nur zu einem ganz geringen Teil taten, wie seitens der Abt. 4 Verfassungsschutz immer wieder beklagt wurde.

Auszug aus dem Verfassungsschutzbericht 1975; hier aus dem Vorwort von Minister Hasselmann

„Es ist ein Beweis für die politische Mündigkeit der Bürger unseres Landes, daß trotz schwieriger wirtschaftlicher Verhältnisse und Arbeitslosigkeit die extremistischen Parteien und Organisationen weder ihren Organisationsstand entscheidend verbessern noch nachhaltigen Widerhall in der Bevölkerung finden konnten. Dies gilt vor allem für die Bestrebungen der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP), die trotz ihrer beträchtlichen materiellen und ideologischen Unterstützung durch die SED es nicht vermochte, nennenswerten Einfluß außerhalb oder innerhalb der Betriebe zu gewinnen. Auch den neuerdings in den Betrieben wieder verstärkten Bestrebungen der ‚Neuen Linken‘ ist es nicht gelungen, sich den Arbeitern als Sachwalter ihrer Interessen zu empfehlen. Die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) als Exponent des Rechtsextremismus ist zu politischer Bedeutungslosigkeit abgesunken.

Allerdings muß mit aller Deutlichkeit darauf hingewiesen werden, daß im Bereich der Hochschulen extremistische Gruppierungen nach wie vor erheblichen Einfluß auf die Selbstverwaltungsorgane der Studenten nehmen. Bedenklich, ja bedauerlich finde ich es, daß es der DKP gelungen ist, mit der vor allem von ihr vorangetriebenen Kampagne gegen die sogenannten ‚Berufsverbote‘ auch immer wieder Angehörige demokratischer Parteien und Organisationen für ihre Ziele einzuspannen. Unsere freiheitliche demokratische Grundordnung würde sich selbst aufgeben, wenn sie es zulassen würde, daß **ihre erklärten Feinde die Schaltstellen unserer Staats- und Gesellschaftsordnung besetzen würden.** Im Bereich des Rechtsextremismus ist das Aufflackern einzelner neonazistischer Bestrebungen zu beachten. Auch wenn solche Aktivitäten noch keinerlei Widerhall in der Bevölkerung gefunden haben, gilt in unserem Lande gegenüber solchen Erscheinungen in besonderem Maße das ‚Wehret den Anfängen!‘“

Auszug aus dem Verfassungsschutzbericht 1975; hier aus dem Sachbericht zu „Mitwirkung des Verfassungsschutzes bei der Einstellung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst“

„Im Rahmen der Mitwirkung bei der Einstellung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst aufgrund des Beschlusses des Landesministeriums vom 10. Juli 1972 (Nds. MBl. S. 970) in Verbindung mit dem Erlaß des Niedersächsischen Ministers des Innern vom 10. August 1972 i.d.F. vom 14. Mai 1975 hatte die Abteilung 4 auf Ersuchen der Einstellungsbehörden des Landes und – teilweise – kommunaler Gebietskörperschaften im Jahre 1975 bei insgesamt 11 941 Einstellungsverfahren (1974: 10 208) mitzuwirken. Nach eingehender Prüfung in jedem einzelnen dieser Fälle wurden den Einstellungsbehörden bei nur 194 (= 1,6%; 1974: 115 = 1,1 %) Bewerbungen gerichtsverwertbare Tatsachen mitgeteilt, die Zweifel an der Verfassungstreue des Bewerbers um die Übernahme in den öffentlichen Dienst begründen konnten.

In der Öffentlichkeit sind auch 1975 – insbesondere in den Massenmedien – unrichtige Vorstellungen über Umfang und Art der Mitwirkung der Behörden für Verfassungsschutz bei der Einstel-

lung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst verbreitet worden. So wurde z.B. immer wieder behauptet, der Verfassungsschutz nehme die Mitwirkungsersuchen der zuständigen Einstellungsbehörden zum Anlaß für eigene Ermittlungen, etwa durch Observation der Bewerber, Befragung von dritten Personen, Beiziehung von bei anderen Stellen vorhandenen Personalunterlagen usw.; daneben wurde der Eindruck vermittelt, als entscheide der Verfassungsschutz selbst über die Ablehnung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst.

Durch diese Fehlinformationen wurde nicht nur der in erster Linie von links-extremistischen Gruppen betriebenen **Kampagne gegen Berufsverbote** Auftrieb gegeben, sondern auch in demokratischen Parteien und bei vielen Bürgern ein Unbehagen über die vermeintliche Gesinnungsschnüffelei des Verfassungsschutzes erzeugt.“

Hannover (1976), S. 95

Verfassungsschutz in Niedersachsen 1975,

Hrsg.: Der Niedersächsische Minister des Innern,

Übersicht über die Tätigkeit der Anhörkommission bis zum 10. März 1976

072

71 Anhörungen durchgeführt

50 Bedenken ausgeräumt

21 Bedenken nicht ausgeräumt

25 Anhörungen nicht für erforderlich gehalten

11 sonst erledigt (u.a. Rücknahme)

6 Anhörung noch durchzuführen

3 zu entscheiden, ob noch angehört werden soll

116 Fälle (Bewerber) insgesamt
(Stand: 10.03.1976)

85 Bewerber für
Kultusministerium

26 Bewerber für
Ministerium für Wissenschaft und Kunst

2 Bewerber für
Landkreis Goslar

1 Bewerber für
Ministerium für Soziales

1 Bewerber für
Landwirtschaftsministerium

1 Bewerber für
Stadt Emden

116 Fälle insgesamt
(Stand: 10.03.1976)

Auszug aus der Dokumentation „Grundsätze zur Feststellung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst“, vorgelegt von Hans Koschnick, Stellvertretender Parteivorsitzender, Bonn, 16. Oktober 1978, hrsg. v. Vorstand der SPD, Bonn (1978), hier S. 5 – 7

„I. Zur Entstehung der Gewährbieteformel

1. Nach dem geltenden Recht kann in ein Beamtenverhältnis nur berufen werden, wer ‚die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt‘ (§ 7 des Bundesbeamtengesetzes; § 4 des Beamtenrechtsrahmengesetzes; entsprechend für die Richter: § 9 des Deutschen Richtergesetzes und für die Soldaten: § 37 des Soldatengesetzes; gleichlautend die Landesgesetze).
2. Um die Entstehung der **Gewährbieteformel zu** verstehen, bedarf es eines geschichtlichen Rückblicks.

Die Vorstellungen, daß dem Beamten eine besondere Treuepflicht gegenüber dem Monarchen obliegt, wurde bereits mit der Entstehung des Berufsbeamtentums im Spätabsolutismus begründet. Dieses

personale Element entfiel mit der Gründung der Weimarer Republik. Nach Art. 176 der Weimarer Reichsverfassung verpflichtet sich der Beamte zur ‚Treue zur Reichsverfassung‘. Zugleich unterschied Art. 130 entsprechend den Forderungen der parlamentarischen Demokratie deutlich zwischen den staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten und den dienstlichen Obliegenheiten der Beamten.

Die Rechtsprechung stellte dazu klar, daß die Verpflichtung zur Treue gegenüber dem republikanischen Prinzip nicht mehr eine die gesamte Lebensführung ergreifende gesinnungsmäßige Verpflichtung des Beamten darstellte.

Diese Grundprinzipien griffen in der Folgezeit nicht. Zahlreiche Beamte verletzen ihre Pflicht, der Gesamtheit zu dienen, und nutzten ihre dienstliche Stellung zur Agitation gegen die verfassungsmäßige

Regierung aus. Deshalb erließ der Reichstag 1922 nach den Morden an Erzberger und Rathenau das Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutz der Republik. In ihm wurde die Beamtenschaft verpflichtet, „in der amtlichen Tätigkeit für die verfassungsmäßige republikanische Staatsgewalt einzutreten“ und alles zu unterlassen, „was mit seiner Stellung als Beamter in der Republik nicht zu vereinbaren ist.“ Der in das Reichsbeamtenengesetz aufgenommene Katalog stellt auf das Verhalten des Beamten, nicht aber auf seine innere Einstellung ab.

Eine zusätzliche Konkretisierung erfuhr die Verhaltenspflicht in der Spätzeit der Weimarer Republik, als 1930 den preußischen Beamten die Zugehörigkeit zur NSDAP und KPD bzw. deren Unterstützung untersagt wurde. So heißt es in dem vom preußischen Ministerpräsidenten Otto Braun und seinem Innenminister Carl Severing am 26. Juli 1930 veröffentlichten Beschluß des Preußischen Staatsministeriums:

„Nach der Entwicklung, die die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei und die Kommunistische Partei Deutschlands genommen haben, sind beide Parteien als Organisationen anzusehen, deren Ziel der gewaltsame Umsturz der bestehenden Staatsordnung ist. Ein Beamter, der an einer solchen

Organisation teilnimmt, verletzt dadurch die aus seinem Beamtenverhältnis sich ergebende besondere Treuverpflichtung gegenüber dem Staat und macht sich eines Dienstvergehens schuldig. Allen Beamten ist demnach die Teilnahme an diesen Organisationen, die Betätigung für sie oder ihre sonstige Unterstützung verboten.“

3. Erst nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten taucht im Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7.4.1933 die Gewährbieteklausel auf. Paragraph 4 dieses Gesetzes bestimmte:

„Beamte, die nach ihrer bisherigen politischen Betätigung nicht die Gewähr dafür bieten, daß sie jederzeit rückhaltlos für den **nationalen Staat** eintreten, können aus dem Dienst entlassen werden...“

Zwar wird in dieser Bestimmung auf „Betätigung“ abgehoben; gleichwohl macht die amtliche Kommentierung deutlich, daß man von den Beamten erwartet, „dem neuen Staat mit der notwendigen ehrlichen Überzeugung zu dienen...“

Die Gewährbieteklausel wurde schließlich in das Deutsche Beamtengesetz vom 26. Januar 1937 übernommen, das dem Beamten Treue zum Führer „bis in den Tod“ abverlangte. Als Beamter konnte nur

eingestellt werden, wer u.a. die ‚Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit rückhaltlos für den nationalsozialistischen Staat eintritt‘.

4. Nach dem Zusammenbruch verschwand die Gewährbieteklausel als NS-Gedankengut aus dem Beamtenrecht.

Auch das Grundgesetz vermied die Aufnahme der Verpflichtung der Beamten zur Verfassungstreue in den beamtenrechtlichen Pflichten-katalog und sprach in Art. 33 Abs. 4 vom öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis des Beamten.

[...]

5. Im ‚Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen‘ vom 17. 5. 1950 wurde in § 3 Abs. 2 die folgende Vorschrift aufgenommen:

‚Die im Dienst des Bundes stehenden Personen müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zur demokratischen Staatsauffassung bekennen.‘

Es wurde also im Gegensatz zum nationalsozialistischen Recht nicht eine bis in den Tod reichende Gewährforderung genommen, sondern das Verhalten zum Maßstab der Treuepflicht gemacht.

[...]

Allerdings sahen die ‚Durchführungsbestimmungen zur Anordnung des Bundespräsidenten über die Ernennung und Entlassung der Bundesbeamten‘ vom gleichen Tage (17. 5. 1950) vor, daß Bewerber, die nicht die Gewähr dafür bieten, daß sie die in § 3 Abs. 2 bestimmten Pflichten erfüllen werden, nicht zu berücksichtigen sind. **Auf dem Umweg hatte die Gewährforderung wieder Einlaß in beamtenrechtliche Vorschriften gefunden.**

[...]

Während das Gesetz über die politische Treuepflicht keine Mehrheit im Bundestag fand, nicht zuletzt aus verfassungsrechtlichen wie aus verfassungspolitischen Gründen, wurde im Bundesbeamtengesetz die Begründung eines Beamtenverhältnisses neu normiert. Danach durfte in das Beamtenverhältnis nur berufen werden, wer u.a.

‚die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintritt‘ (§ 7 Abs. 1 Nr. 2).

An die Stelle des bisher benutzten Begriffes der demokratischen Staatsordnung trat hier der seither gebräuchliche Begriff ‚freiheitliche demokratische Grundordnung‘.

Mit dem Entwurf eines Bundesbeamtengesetzes findet also die Gewährbieteformel des NS-Rechtes ihre demokratische und rechtliche Verankerung.

Anders nämlich als im NS-Recht sollte die Gewährbieteformel nicht die gesinnungsmäßige Festlegung eines Beamten auf alle Zeit bewirken, sondern man ging noch 1951 ganz selbstverständlich davon aus, daß es auf das konkrete Verhalten des Beamten ankommt. So spricht denn auch der sechs Monate später eingebrachte Gesetzentwurf der Bundesregierung über die politische Treuepflicht ausdrücklich davon, daß die im öffentlichen Dienst stehenden Personen sich durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennen müssen.

[...]

Bei der Einbringungsrede hat der Bundesinnenminister Dr. Dr. h. c. Lehr am 16.1.1952 noch einmal ausdrücklich in einem Wort über die Pflichten der Beamten von dem ‚Verhalten‘ gesprochen, nach der der Beamte verpflichtet sei, während seiner Amtszeit sich zu der freiheitlich demokratischen Grundordnung zu bekennen. Hinsichtlich des politischen Betätigungsrechtes

von Beamten wurde dabei von ihm erklärt: ‚Wir glauben dabei, daß der allgemein ausgesprochene Grundsatz der Mäßigung des Beamten im Hinblick auf seine Stellung und insbesondere die Pflichten seines Amtes ausreichen werden, um den Beamten, auch wenn er glaubt, sich stärker politisch betätigen zu müssen, zu veranlassen, sich die nötige Zurückhaltung aufzuerlegen‘.

[...]

In der dritten Lesung des Deutschen Beamtengesetzes am 2. 6. 1953 unterstrich der Abgeordnete Arnholz (SPD), daß es die SPD als Voraussetzung für die Berufung ins Beamtenverhältnis betrachtet, daß der Bewerber jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt, und zwar mit seiner ganzen Persönlichkeit.

[...]

7. Und wie die Sozialdemokratische Partei traten auch die Gewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund dafür ein, daß eine unverzichtbare Grundforderung an die Berufung in das Beamtenverhältnis die Bereitschaft zum aktiven Handeln für die Demokratie sein müsse. In der Stellungnahme des DGB zum

Entwurf eines Bundesbeamten-gesetzes vom 25.10.1951 forderte der DGB in der Einleitung:

„Ein neues Beamtengesetz muß zu-nächst die Treuepflicht zum demokrati-schen Staat festlegen. Kein Beamter darf der Demokratie gleichgültig gegenüber stehen. Wer im demokratischen Staat Beamter sein will, muß auch zu einem aktiven Handeln für diesen Staat bereit sein. Nur unter dieser Voraussetzung wird das demokratische Staatswesen von Bestand sein.“

8. Hier wurde die Gewährbieteformel seit Anfang der 70er Jahre durch Verwaltungspraxis und Gerichtsent-scheid überstrapaziert. Statt Verhal-ten wurde Gesinnung zum Maßstab, statt konkreter Entscheidungen und

Handlungen Mutmaßungen über zu-künftiges Verhalten (als ob jemand 1927 schon die Entwicklungen von 1933 oder 1938 bei der Einstel-lung von Beamten hätte beurteilen können), statt des demokratischen Streitbarkeitsprinzips im Willens-bildungsprozeß eine zum Teil vor-demokratische Diskriminierung von politisch Engagierten. Die Gewähr-leistungsforderung kann im Sinne rechtsstaatlicher Beweisführung **nur auf konkretes Verhalten**, auf Hand-lungen in Wort und Tat begrenzt sein, denn Gesetze sollen weit-gehend nur meßbares, jedenfalls beobachtbares und damit beweis-bares äußeres Verhalten abverlan-gen, nicht aber Gewissensproben, Überzeugungen und Gesinnungen.“

Höchstrichterliche Rechtsprechung, Verfahrensänderungen und wachsender Protest

Mit seinem Beschluss vom 22. Mai 1975 hatte das Bundesverfassungsgericht eine grundlegende Entscheidung getroffen, die jedoch hinsichtlich der Mitgliedschaft in Parteien und Organisationen – die zwar nicht verboten nun jedoch als „verfassungsfeindlich“ bezeichnet wurden – durchaus unterschiedlich interpretiert wurde. Insbesondere wurde mit Blick auf die absehbaren politischen Folgen darauf hingewiesen, dass die jüngere Generation das Vertrauen in die Grundrechtsgarantien der Verfassung verlieren und damit dem Rechtsstaat und seinen Institutionen entfremdet werden könnte.

Innerhalb weniger Jahre entwickelte sich aufgrund von Klagen der Betroffenen eine uneinheitliche Rechtsprechung von Verwaltungs- und Arbeitsgerichten. Von den beteiligten Verwaltungen wurden in eigener Deutungshoheit oft schablonenhaft Überprüfungsverfahren entwickelt. Obwohl ausdrücklich als

Einzelfallprüfungen benannt, folgten sie einem eindeutigen Muster von politischer Gesinnungsprüfung zwecks Prognose späterer Verfassungstreue. So wurde grundsätzlich zu Beginn der Anhörungen die Mitgliedschaft in einer bestimmten politischen Partei oder Organisation abgefragt und jeder Hinweis der Betroffenen oder ihrer Rechtsbeistände auf die Unzulässigkeit dieser Frage konnte und sollte als belastendes Moment registriert und gewertet werden.

In Niedersachsen setzte mit der überraschenden Regierungsübernahme durch eine CDU/FDP-Koalition 1976 und verstärkt ab 1978 unter der CDU-Regierung eine Verschärfung der Überprüfungspraxis ein, die nun durch eine wachsende Zahl von Anfragen der oppositionellen SPD und später der GRÜNEN – insbesondere zu Einzelfällen – zu einem Dauerthema in der parlamentarischen Auseinandersetzung werden sollte.

Auszug aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 (2 BvL 13/73). „Radikale“ als Beamte und als Angestellte im öffentlichen Dienst; Übernahme eines Rechtskandidaten in den Referendardienst

„Es ist hier nicht abschließend zu entscheiden, was sich alles an Pflichten für den Beamten im einzelnen aus jener umfassenden Treuepflicht ergibt. Es genügt festzuhalten, daß jedenfalls zur Treuepflicht des Beamten als Kern die politische Treuepflicht gehört. Gemeint ist damit nicht eine Verpflichtung, sich mit den Zielen oder einer bestimmten Politik der jeweiligen Regierung zu identifizieren. Gemeint ist vielmehr die Pflicht zur Bereitschaft, sich mit der Idee des Staates, dem der Beamte dienen soll, mit der freiheitlichen demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Ordnung dieses Staates zu identifizieren. Dies schließt nicht aus, an Erscheinungen dieses Staates Kritik üben zu dürfen, für Änderungen der bestehenden Verhältnisse – innerhalb des Rahmens der Verfassung und mit den verfassungsrechtlich vorgesehenen Mitteln – eintreten zu können, solange in diesem Gewand nicht eben dieser Staat und seine verfassungsmäßige Ordnung in Frage gestellt werden. An einer ‚unkritischen‘ Beamtenschaft können Staat und Gesellschaft kein Interesse haben. Unverzichtbar ist aber, daß der Beamte

den Staat – ungeachtet seiner Mängel – und die geltende verfassungsrechtliche Ordnung, so wie sie in Kraft steht, bejaht, sie als schützenswert anerkennt, in diesem Sinne sich zu ihnen bekennt und aktiv für sie eintritt. Der Beamte, der dies tut, genügt seiner Treuepflicht und kann von **diesem Boden aus** auch Kritik äußern und Bestrebungen nach Änderungen der bestehenden Verhältnisse – im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung und auf verfassungsmäßigen Wegen! – unterstützen. [...]

Die politische Treuepflicht – Staats- und Verfassungstreue – fordert mehr als nur eine formal korrekte, im übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung; sie fordert vom Beamten insbesondere, daß er sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen distanzieren, die diesen Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren.

[...]

Die hergebrachte Treuepflicht des Beamten erhält unter der Geltung des Grundgesetzes ein besonderes Gewicht dadurch, daß diese Verfassung nicht wertneutral ist, sondern sich für zentrale Grundwerte entscheidet, sie in ihren Schutz nimmt und dem Staat aufgibt, sie zu sichern und sie zu gewährleisten (Atr. 1 GG).

[...]

Ein Beamter, der gegen die von ihm in Art. 33 Abs. 5 GG geforderte Treuepflicht verstößt, verletzt seine Dienstpflicht. [...]

In jedem Fall ist die Entfernung aus dem Dienst jedoch nur aufgrund eines **begangenen konkreten** Dienstvergehens möglich. Das Dienstvergehen besteht nicht einfachhin in der ‚mangelnden Gewähr‘ des Beamten dafür, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten werde, sondern in der nachgewiesenen Verletzung jener Amtspflicht, ‚sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten‘.

[...] **Das bloße Haben einer Überzeugung und die bloße Mitteilung, daß man diese habe, ist niemals eine Verletzung der Treuepflicht**, die dem Beamten auferlegt ist; dieser Tatbestand ist überschritten, wenn der Beamte aus seiner politischen

Überzeugung Folgerungen für seine Einstellung gegenüber der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, für die Art der Erfüllung seiner Dienstpflichten, für den Umgang mit seinen Mitarbeitern oder für politische Aktivitäten im Sinne seiner politischen Überzeugung zieht.

[...]

Hier werden also Aktivitäten feindseliger Art gefordert. Meinungsäußerungen können, müssen aber nicht in jedem Falle den Charakter von solchen Aktivitäten feindseliger Art haben. Solange sie sich darin erschöpfen, im Vertrauen auf die Überzeugungskraft des Arguments Kritik an bestehenden Zuständen zu üben oder bestehende rechtliche Regelungen in Gesetzen oder in der Verfassung in dem dafür vorgesehenen verfassungsrechtlichen Verfahren zu ändern, erfüllen sie nicht die genannten Tatbestände eines Dienstvergehens.

[...]

Für den Vorbereitungsdienst, gleichgültig, ob er im Beamtenverhältnis oder in einem Angestelltenverhältnis abgeleistet wird, ist allerdings im Hinblick auf gewisse Entwicklungen in der Verwaltungspraxis noch folgende Bemerkung nötig: Wer als Berufsziel den Staatsdienst im Auge hat, nähert sich diesem Dienst in drei ‚Stufen‘: er studiert, er erwirbt die jeweils erforder-

liche Vorbildung – für den höheren Dienst durch Absolvierung des Vorbereitungsdienstes –, er wird als Beamter auf Probe übernommen. In der zweiten und dritten Stufe hat der Dienstvorgesetzte Gelegenheit, den Bewerber intensiv kennenzulernen, ihn zu beobachten und sich schließlich ein Urteil über seine Persönlichkeit zu bilden. Hier, wo die Verwaltung unmittelbar sich ein zuverlässiges Bild über den Anwärter machen kann, muß der Schwerpunkt liegen für die Gewinnung des Urteils, ob der Bewerber die geforderte Gewähr bietet oder nicht. Das bedeutet aber, daß für die Übernahme in den Vorbereitungsdienst eine gewissermaßen ‚vorläufige‘ Beurteilung ausreicht, der alle Umstände zugrunde gelegt werden können, die der Einstellungsbehörde ohne weitere zusätzliche Ermittlungen bekannt sind, beispielsweise aus Personal- und Strafakten oder allgemein zugänglichen Berichterstattungen, die sie sich aber nicht erst von anderen (Staatsschutz-) Behörden systematisch nach entsprechenden Erhebungen zutragen läßt. ‚Ermittlungen‘ der letztgenannten Art können nur Verhaltensweisen zutage fördern, die in die Ausbildungs- und Studienzeiten eines jungen Menschen fallen, häufig Emotionen in Verbindung mit engagiertem Protest entspringen und Teil von Milieu- und Gruppenreaktionen sind, also sich wenig eignen als ein Element (von vielen), aus dem man einen Schluß auf die Persönlichkeit des zu Be-

urteilenden ziehen könnte; sie vergiften andererseits die politische Atmosphäre, irritieren nicht nur die Betroffenen in ihrem Vertrauen in die Demokratie, diskreditieren den freiheitlichen Staat, stehen außer Verhältnis zum ‚Ertrag‘ und bilden insofern eine Gefahr, als ihre Speicherung allzu leicht mißbraucht werden kann. Deshalb sind solche Ermittlungen und die Speicherung ihrer Ergebnisse für Zwecke der Einstellungsbehörden schwerlich vereinbar mit dem im Rechtsstaatprinzip verankerten Gebot der Verhältnismäßigkeit.

[...]

Die Anwendung des Beschlusses [d.h. des Radikalenerlasses, d. Verf.] blieb bisher unstritten; die Absicht, ihn durch eine gesetzliche Regelung zu ersetzen, ist noch nicht verwirklicht.

- b) Nach dem Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland gilt: Der Beamte genießt Grundrechtsschutz. Er steht zwar ‚im Staat‘ und ist deshalb mit besonderen Pflichten belastet, die ihm dem Staat gegenüber obliegen, er ist aber zugleich Bürger, der seine Grundrechte gegen den Staat geltend machen kann. In ihm stoßen sich also zwei Grundentscheidungen des Grundgesetzes: Die Garantie eines für den Staat unentbehrlichen, ihn tragenden, verlässlichen, die freiheit-

liche demokratische Grundordnung bejahenden Beamtenkörpers [...] und die Garantie der individuellen Freiheitsrechte, hier insbesondere des Grundrechts der freien Meinungsäußerung. Der notwendige Ausgleich ist so zu suchen, dass die für die Erhaltung eines intakten Beamtentums unerlässlich zu fordernden Pflichten des Beamten die Wahrnehmung von Grundrechten durch den Beamten einschränken.“

Übersicht über die nicht eingestellten Bewerber im öffentlichen Dienst in Niedersachsen 1972 – 1980

084

80	Lehrer
13	Wissenschaftliches Personal an Hochschulen
2	Sozialpädagogen
2	Hochschullehrer
2	Ärzte
2	Juristen (Referendare)
2	Angehörige des Verwaltungs- und Justizdienstes

103 Abweisungen
insgesamt

„Die Angaben beschränken sich auf den Zeitraum vom 1. 5. 1975 bis zum 31. 8. 1980. Am 1. 5. 1975 hat die Anhörkommission ihre Tätigkeit aufgenommen. Von der Ermittlung der Zahlen für den davorliegenden Zeitraum vom 1. 8. 1972 bis zum 30. 4. 1975 ist wegen

des damit verbundenen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwandes abgesehen worden.“ Soweit die Antwort der Landesregierung vom 28. 01. 1981 auf die Kleine Anfrage des Abg. Bertram (SPD) vom 05. 09. 1980, Nds. LT, 9.WP, Drucksache 9 / 2257

Übersicht über die entlassenen Beamten aus dem öffentlichen Dienst in Niedersachsen 1972 – 1980

085

52	Lehrer
5	Wissenschaftliches Personal an Hochschulen
0	Sozialpädagogen
1	Hochschullehrer
0	Ärzte
2	Juristen (Referendare)
2	Angehörige des Verwaltungs- und Justizdienstes

62 Entlassungen insgesamt

Statistiken Seite 84 und 85: Antwort der Landesregierung, Der Niedersächsische Minister des Innern, Hannover, den 28. 1. 1981, 15.4 – 03015 / 2.600 – (Ausgegeben am 18. 2. 1981) auf die Kleine Anfrage

des Abg. Bertram (SPD) vom 5. 9. 1980 zur Anwendung des sogenannten Extremisten-Beschusses in Niedersachsen, Nds. LT, 9. WP, Drucksache 9 / 2257

Wachsender politischer Druck und Aufhebung des Radikalenerlasses 1990

086

Schon in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre hatten die Überprüfungen im Bereich der „Bewerber“ für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst kontinuierlich abgenommen. Mit Beginn der 1980er Jahre wurde verstärkt gegen schon Bedienstete – Beamte wie Angestellte – wegen Kandidaturen für die DKP bei Kommunal-, Landtags- und Bundestagswahlen vorgegangen.

Die Landesregierung leitete nun zahlreiche Disziplinarverfahren gegen Bedienstete mit Suspendierungen und Gehaltskürzungen ein, die sich zum Teil über mehrere Jahre hinzogen.

Obwohl ab 1984 durch eine Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes bei der **Internationalen Arbeitsorganisation ILO** und die fortlaufenden Verfahren von Betroffenen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gegen die Bundesrepublik Deutschland der politische Druck weiter wuchs, sah die Landesregierung keine Veranlassung, den seit 1982/83 wiederholt von SPD, FDP und GRÜNEN gestellten Anträgen auf Abschaffung oder zumindest Liberalisierung des Radikalenerlasses zu folgen.

Nach dem Regierungswechsel im Juni hatten die Fraktionen von SPD und GRÜNEN schon in der Koalitionsvereinbarung die Aufhebung des Radikalenerlasses nebst Abschaffung der Regelanfrage vereinbart, die dann mit Beschluss des Landesministeriums vom 26. Juni 1990 umgesetzt wurde.

Am 26. September 1995 schließlich erging die Entscheidung des **Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte** in der Sache Dorothea Vogt gegen Bundesrepublik Deutschland: Er sah durch das Berufsverbot die Artikel 10 (Meinungsfreiheit) und 11 (Organisationsfreiheit) der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt. Die Bundesrepublik wurde aufgefordert, die strikte Treueverpflichtung für öffentlich Bedienstete an europäische Normen anzupassen und die „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue“ ersatzlos zu streichen, gleiches sollte sie den Bundesländern empfehlen.

Auszug aus dem „Bericht des gemäß Artikel 26 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation eingesetzten Ausschusses zur Prüfung der Einhaltung des Übereinkommen (Nr. 111) über Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, durch die Bundesrepublik Deutschland“

Erläuterung: Der Weltgewerkschaftsbund richtete am 13. Juni 1984 eine Beschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland an die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) beim Internationalen Arbeitsamt wegen Verstosses gegen das Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Gemeint waren damit staatliche Maßnahmen im Rahmen der Berufsverbotspraxis. Unter Verweis darauf, dass der Verwaltungsrat auf seiner 211. Tagung im November 1979 in der gleichen Sache schon eine Prüfung und Erörterung der Sachlage vorgenommen hatte, die Bundesrepublik Deutschland jedoch keinerlei Konsequenzen hinsichtlich der Einhaltung des Übereinkommens Nr. 111 gezogen hatte, waren dem Ausschuss erneut Disziplinar- und Entlassungsfälle im Zusammenhang mit politischen Tätigkeiten der Betroffenen vorgelegt worden. Der Ausschuss untersuchte die Einzelfälle, befragte Zeugen hierzu und kam zu einer abschließenden Beurteilung.

578. „In keinem dem Ausschuß vorgetragenen Fall ist der Vorwurf gemacht worden, die Betroffenen hätten sich gegen die Sicherheit des Staates betätigt. Diese Tatsache hat vor dem Ausschuß z.B. der Bundesdisziplinaranwalt und der Abteilungsleiter für das Personalwesen im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen für ihre Zuständigkeitsbereiche bestätigt.

In allen Fällen ging es um offene und legale politische Betätigung. Soweit die Betroffenen bei Wahlen kandidiert oder ein Wahlmandat ausgeübt haben, handelten sie dabei gemäß dem normalen Wahlprozeß und in Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Rechte. **Wegen ihres tatsächlichen Verhaltens während dieser Betätigung wurde ihnen kein Vorwurf gemacht.**

- 579.** [...] Es geht hier anscheinend im wesentlichen um den Ausdruck politischer Meinungen, nicht um Betätigung gegen die Sicherheit des Staates im Sinne Artikel 4 des Übereinkommens.

[...]

Empfehlungen

- 582.** [...] Der Ausschuß wünscht zu betonen, daß er bei der Erwägung dieser Empfehlungen voll auf den Wert und die Bedeutung jener Bestimmungen im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland anerkannt hat, die persönliche Rechte und Freiheiten garantieren und das Fundament für einen demokratischen Rechtsstaat legen. Auch wünscht der Ausschuß nicht die Legitimität des Wunsches der Behörden in Frage zu stellen, diese Wesenszüge der Verfassungsordnung des Landes zu schützen und zu wahren. Es geht vielmehr darum, wie die getroffenen Maßnahmen so eingegrenzt werden können, das sie ein angemessenes ausgewogenes Verhältnis zwischen den Rechten und Freiheiten der Person und den Belangen des Gemeinwesens sicherstellen.
- 583.** In diesem Zusammenhang kann daran erinnert werden, daß das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1975 auf die Gefahr hingewiesen hat, ein übermäßig striktes Vorgehen hierbei könne die politische Atmosphäre vergiften, das Vertrauen in die Demokratie schädigen und den freiheitlichen Staat diskreditieren. Dieser Warnung haben sich der Bundestag in einem Beschluß vom Oktober 1975 und die Bundesregierung bei der Verkündung der Neufassung der Grundsätze im Januar 1979 angeschlossen. Die Einführung

einer Vorgehensweise, die von der Verfassungstreue der Bürger ausgeht, diese Vermutung nur bei Vorliegen genügend ernsthafter Tatsachen in Frage stellt, das Engagement in politischen Leben und in Verfassungsprozessen nicht als Ablehnung der verfassungsmäßigen Grundordnung wertet, sondern vielmehr als ein Bekenntnis zu ihr, kann eine festere Bindung aller Teile der Gesellschaft in das Staatswesen bewirken.

- 584.** Der Ausschuß empfiehlt, daß die beteiligten Behörden in der Bundesrepublik Deutschland die geltenden Maßnahmen betreffend die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung mit gebührendem Bedacht auf die vom Ausschuß verkündeten Schlußfolgerungen überprüfen und dafür sorgen, daß nur solche Beschränkungen für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst beibehalten bleiben, die in den Erfordernissen bestimmter Beschäftigungen im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 begründet sind oder sich gemäß Artikel 4 des Übereinkommens rechtfertigen lassen.“

Auszug aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Fall Vogt gegen Deutschland (7 / 1994 / 454 / 535), Strassburg, 26. September 1995

52. „Der Gerichtshof wiederholt die in seinen Urteilen zu Artikel 10 festgelegten Grundsätze:
- (i) Das **Recht auf freie Meinungsäußerung** stellt eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft dar und ist eine der Grundvoraussetzungen für ihre Fortentwicklung und für die Selbstverwirklichung eines jeden. Vorbehaltlich des Artikels 10 Abs. 2 gilt sie nicht nur für ‚Nachrichten‘ oder ‚Ideen‘, die mit Wohlwollen aufgenommen werden oder als harmlos oder unbedeutend gelten, sondern auch für solche, die beim Empfänger Anstoß erregen, ihn schockieren oder beunruhigen; dies fordern der Pluralismus, die Toleranz und die Offenheit, die eine ‚demokratische Gesellschaft‘ ausmachen. [...]
53. [...] Es obliegt daher dem Gerichtshof, unter Berücksichtigung der Umstände jedes einzelnen Falles festzustellen, ob zwischen den grundlegenden Rechten des Menschen auf freie Meinungsäußerung und dem berechtigten Interesse eines demokratischen Staates, sicherzustellen, daß seine Beamtenschaft in angemessener Weise die in Artikel 10 Abs. 2 aufgeführten Ziele fördert, ein gerechter Ausgleich gefunden wurde.
54. [...] Die Bundesrepublik Deutschland habe bei der Bekämpfung aller Formen von Extremismus, sei es rechts- oder linksgerichteter Extremismus, eine besondere Verantwortung. Aus eben diesem Grund und im Lichte der Erfahrungen der Weimarer Republik sei die politische Treuepflicht für Beamte

eingeführt worden. Die Beamtenschaft sei der Grundpfeiler einer ‚wehrhaften Demokratie‘. Dementsprechend könnten seine Mitglieder keine aktive Rolle in Parteien wie beispielsweise der DKP ausüben, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgten. Frau Vogt habe führende Funktionen in dieser Partei innegehabt, deren Ziel zur maßgeblichen Zeit der Umsturz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in der Bundesrepublik Deutschland gewesen sei und die ihre Anweisungen von den kommunistischen Parteien in Ostdeutschland und der Sowjetunion erhalte. Die Kritik richte sich zwar nicht gegen ihre tatsächliche Pflichtausübung, doch habe sie als Lehrerin eine besondere Verantwortung bei der Vermittlung grundlegender demokratischer Werte. Trotz der an sie gerichteten Warnungen habe die Beschwerdeführerin ihre Aktivitäten innerhalb der DKP kontinuierlich erweitert. Daher habe es für die deutschen Behörden nur die Möglichkeit gegeben, sie von ihren Pflichten zu suspendieren.

55. Die Beschwerdeführerin zog die Notwendigkeit des Eingriffes in Zweifel. Da die DKP vom Bundesverfassungsgericht nicht verboten worden sei, seien ihre Aktivitäten für diese Partei, die die Grundlage für die gegen sie vorgebrachten ‚Anschuldigungen‘ bildeten [...] rechtmäßige politische Aktivitäten für eine rechtmäßige Partei gewesen und könnten daher keine Verletzung ihrer politischen Treuepflicht darstellen. Die Einhaltung der politischen Treuepflicht dürfe nicht an Hand der abstrakten Ziele einer Partei beurteilt werden, sondern müsse sich auf das Verhalten des einzelnen beziehen. Unter diesem Blickwinkel habe sie sich zu jeder Zeit einwandfrei verhalten. Dies gelte sowohl für die Ausübung ihrer Pflichten, bei denen sie nie versucht habe, ihre Schüler zu beeinflussen, wie auch für ihre außerberuflichen Aktivitäten, bei denen sie nie Äußerungen gemacht habe, die für verfassungsfeindlich gehalten werden könnten.

[...]

In jedem Falle sei die Verhängung der schwersten Strafmaßnahme absolut unverhältnismäßig. Die Tatsache, daß sich ihr Disziplinarverfahren so lange hingezogen habe und daß die Vorschriften zur politischen Treuepflicht von Beamten von Land zu Land sehr unterschiedlich angewendet würden, zeige, daß man nicht sagen könne, daß es für ihre Entlassung dringende Gründe gab.

56. Die Kommission schloß sich im wesentlichen der Ansicht der Beschwerdeführerin an. Ihrer Auffassung nach hätte entscheidend sein müssen, ob das persönliche Verhalten und die persönlichen Äußerung der Beschwerdeführerin sich gegen die Grundordnung richteten. So schwerwiegende Disziplinarstrafen wie eine Entlassung müßten durch den Bezug auf die persönliche Haltung des betroffenen Beamten gerechtfertigt sein.
57. Im vorliegenden Fall muß der Gerichtshof feststellen, ob Frau Vogts Entlassung einer ‚dringenden gesellschaftlichen Notwendigkeit‘ entsprach und ob sie ‚im Verhältnis zu dem damit verfolgten berechtigten Ziel‘ stand. Zu diesem Zweck prüft der Gerichtshof die Umstände des Falles im Lichte der zu der maßgeblichen Zeit vorherrschenden Situation in der Bundesrepublik Deutschland.

[...]

59. Der Gerichtshof geht davon aus, daß ein demokratischer Staat das Recht hat, von seinen Beamten die Treue zu den den Staat begründenden Verfassungsgrundsätzen zu verlangen. In diesem Zusammenhang berücksichtigt der Gerichtshof Deutschlands Erfahrungen während der Weimarer Republik und während der schmerzlichen Phase nach dem Zusammenbruch dieses Regimes bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahre 1949. Deutschland wollte eine Wiederholung dieser Erfahrungen vermeiden, indem es seinen neuen Staat auf die Vorstellung einer ‚wehrhaften Demokratie‘ stützte. Auch darf

Deutschlands Lage im politischen Kontext der Zeit nicht außer acht gelassen werden. Diese Umstände verliehen dieser grundlegenden Vorstellung und der dementsprechenden, Beamten auferlegten politischen Treuepflicht verständlicherweise ein besonderes Gewicht.

Dennoch ist die Absolutheit, mit der die deutschen Gerichte diese Pflicht auslegen, auffallend. Sie wird von jedem Beamten unabhängig von seiner Funktion und Stellung gleichermaßen verlangt. Sie impliziert, daß jeder Beamte unabhängig von seiner eigenen Meinung zu diesem Thema eindeutig alle Gruppen und Bewegungen ablehnen muß, die nach Ansicht der zuständigen Behörden verfassungsfeindlich sind. Sie läßt keinen Unterschied zwischen dem Dienst und dem Privatleben zu; die Beamten sind diese Pflicht in jedem Zusammenhang schuldig. [...]

[...]

61. Im Lichte des Vorstehenden kommt der Gerichtshof zu dem Schluß, daß die von der Regierung zur Rechtfertigung des Eingriffes in Frau Vogts Recht auf freie Meinungsäußerung vorgebrachten Gründe sicherlich relevant sind, jedoch nicht ausreichen, um überzeugend nachzuweisen, daß ihre Entlassung in einer demokratischen Gesellschaft unentbehrlich war. Auch wenn man einen gewissen Ermessensspielraum einräumt, muß geschlußfolgert werden, daß Frau Vogts Entlassung aus ihrer Stellung als Gymnasiallehrerin **als Disziplinarstrafmaßnahme in keinem Verhältnis zu dem verfolgten berechtigten Ziel stand.** Dementsprechend liegt eine Verletzung des Artikels 10 vor.“