

KAPITEL 8

Stellungnahmen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen

399. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die dem Ausschuß Informationen geliefert haben, wichen in ihrer Meinung, ob die Bundesrepublik die wirksame Einhaltung des Übereinkommens Nr. 111 sicherstelle, voneinander ab. Mehrere Organisationen waren der Auffassung, Gesetzgebung und laufende Übung deckten sich voll mit den Bestimmungen des Übereinkommens. Dies waren: die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände; der Deutsche Beamtenbund mit 800 000 Mitgliedern, meist Beamten; der Deutsche Lehrerverband (114 000 Mitglieder); und die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft mit rund 170 000 Mitgliedern, nahezu sämtlich Angestellte, im öffentlichen Dienst. Mehrere andere Organisationen meinten, die Art, wie die gesetzlichen und anderweitigen Bestimmungen betreffend die Treuepflicht der Beamten zur Zeit angewendet werden, decke sich nicht ganz mit den Erfordernissen des Übereinkommens Nr. 111. Diese Organisationen waren: der Internationale Bund Freier Gewerkschaften; der Deutsche Gewerkschaftsbund, dessen Antwort mit seinen Mitgliedsgewerkschaften im öffentlichen Dienst abgestimmt war, von denen drei getrennt ergänzende Antworten gegeben hatten: die Deutsche Postgewerkschaft (450 000 Mitglieder), die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (200 000) und die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (400 000). Die Stellungnahmen der genannten Organisationen sind nachstehend zusammengefaßt.

Stellungnahmen von Organisationen, nach deren Auffassung die Gesetzgebung und derzeitige Praxis mit dem Übereinkommen Nr. 111 in Einklang stehen

400. Die *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* (BDA) hat erklärt, sie habe in historischer Hinsicht und im Bereich

der tatsächlichen Angaben nichts hinzuzufügen, mit denen die Regierung dargestellt habe, warum das Erfordernis der Verfassungstreue bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes, soweit sie den Beamtenstatus haben, den Regelungen des Übereinkommens Nr. 111 nicht widerspreche. Auch die juristische und politische Wertung halte sie für vollständig und sachlich richtig. Von sich aus hat die BDA in zusätzlichen Bemerkungen die Auffassung der Arbeitgeberverbände dargelegt. Aus der Sicht der Sozialpartner sei es besonders gefährlich, wenn die Befürworter sowohl kommunistischer Systeme als auch neonazistischer Ansichten die strikte Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Richter ablehnten und bestrebt seien, den gesellschaftlichen Pluralismus zu überwinden, soweit er die Bereiche Tarifautonomie und Mehrparteiensystem betreffe. Die Sozialpartnerschaft in der Bundesrepublik sei nicht zuletzt darauf gegründet, daß im Konfliktfall sowohl die Gesetzgebung im arbeits- und sozialrechtlichen Bereich als auch Unklarheiten in den Arbeitnehmer-Arbeitgeberbeziehungen durch unabhängige Gerichte überprüft werden können. Aus diesem Grunde halte die BDA die Ausschließung von Vertretern sowohl marxistisch-leninistischer als auch neonazistischer Ideologien aus dem öffentlichen Dienst, dem Rückgrat der verfassungsmäßigen Ordnung, für voll gerechtfertigt, weil diese Ideologien die Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Richter ablehnten. Der gesellschaftliche Pluralismus sei durch das Grundgesetz vorgegeben. Die fraglichen Ideologien und ihre Wirklichkeit hätten in Vergangenheit (Nationalsozialismus) und Gegenwart (Kommunismus) zwangsläufig zum Einparteiensystem geführt. Unterschiedliche Interessenlagen würden negiert und unterdrückt, die abweichende Meinung als »volksschädlich« oder »konterrevolutionär« verboten. Auch die Autonomie der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände, die in der Bundesrepublik in vorbildlicher Weise garantiert sei, passe nicht in dieses gesellschaftliche Verständnis. Widerstrebende Interessen und eigenständige Lösungen hätten in einem Staat ohne Pluralismus keinen Platz. Die Vertreter dieser Ideologien dürften daher nach Meinung der BDA nicht die Gelegenheit erhalten, das Staatswesen an diesen wesentlichen Punkten von innen her aufweichen zu können.

401. Die BDA hat erklärt, anders als in den meisten Staaten der Welt erlaube die Bundesrepublik auch den Gegnern der verfassungsmäßigen Ordnung die Möglichkeit zur Teilnahme an Wahlen und zur Werbetätigkeit gegen diese Ordnung. Sie verwies auf die Tatsache, daß ähnliche Vorschriften in fast allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft existierten, jedoch zumeist ohne Begründungszwang und Rechtsschutz

bei der Ablehnung eines Bewerbers für den öffentlichen Dienst. Der sehr weitgehende Rechtsschutz in der Bundesrepublik müßte mehr Beachtung finden, wenn bei den Untersuchungen auch Vergleiche zu anderen Ländern angestellt würden.

402. Der *Deutsche Beamtenbund* (DBB) verwies ebenfalls auf den Rechtsschutz, den in der Bundesrepublik Deutschland Bewerber für den Beamtendienst genießen. Er hat betont, daß ein Beamter nicht einseitig durch den jeweiligen Dienstherrn entlassen werden kann. Eine Entlassung von Beamten, die auf Lebenszeit angestellt sind, könne nur im Wege eines förmlichen Disziplinarverfahrens durch unabhängige Gerichte erfolgen.

403. Der *DBB*, ebenso der *Deutsche Lehrerverband*, haben die politische Treuepflicht als eine unabdingbare Voraussetzung für die Einstellung in den öffentlichen Dienst bezeichnet. Eine Einstellung von Verfassungsfeinden in den öffentlichen Dienst gefährde die Grundlagen des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaates. Ein Staat, der Feinde seiner Verfassung in den Dienst aufnehme, gebe sich selbst auf. Niemand könne zugleich Verfassungsdieners und Verfassungsfeind sein.

404. Vor dem Ausschuß hat der Vertreter des *DBB*¹ betont, es gehöre zu den Merkmalen der Verfassung der Bundesrepublik, daß sie die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse einer besonderen Statusgruppe, den Beamten zuweise. Das Grundgesetz habe damit eine klare Entscheidung getroffen: Alle Aufgaben, die in engem Zusammenhang mit der Funktionsfähigkeit des Staates oder staatlichen Machtmitteln stehen, sollten Beschäftigten vorbehalten bleiben, die einer besonderen Bindung an den Staat und seine tragenden Grundsätze unterliegen. Diese »organisatorische Absicherung« der Verfassungsprinzipien schaffe der Bundesrepublik im internationalen Vergleich eine Sonderstellung.

405. In seiner schriftlichen Mitteilung hat der *DBB* vorgetragen, das Übereinkommen Nr. 111 könne für die Beamten in der Bundesrepublik Deutschland nicht als Auslegungsmaßstab herangezogen werden, weil die politische Treuepflicht der Beamten von Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes gefordert werde; völkerrechtliche Verträge, die im deutschen Rechtssystem den Rang eines einfachen Gesetzes hätten, träten im Fall einer Konkurrenz mit der Verfassungsnorm zurück. Nach der Auffassung des *DBB* gelte gleiches auch für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes, weil von ihnen ebenfalls das Einhalten der politischen Treuepflicht gefordert werde, die ein Merkmal der vom Bewerber vorzuweisenden Eignung im Sinne des Artikels 33 Absatz 2 des Grundgesetzes bilde. Unabhängig von dieser Frage sei der *DBB* der

Ansicht, daß das Übereinkommen Nr. 111 nicht verletzt worden sei, weil eine Verletzung des Artikels 1 Absatz 2 und des Artikels 4 des Übereinkommens nicht vorliege.

406. Der DBB hat angemerkt, gemäß Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes habe jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung den gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte; eine Differenzierung nach der Art des Beschäftigungsverhältnisses nehme diese Verfassungsvorschrift nicht vor, sie gelte für alle Bewerber um eine Stelle im öffentlichen Dienst, unabhängig davon, ob ein dem Arbeitsrecht unterliegendes Arbeitnehmerverhältnis oder ein Beamtenverhältnis eingegangen werden solle. Allerdings könne nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts von einem Angestellten nicht in allen Fällen das gleiche Maß an politischer Treuepflicht verlangt werden wie von einem Beamten. Bei einem Angestellten erfolge vielmehr eine Differenzierung nach der jeweiligen Aufgabe, der Funktion im Staat und damit nach dem jeweiligen Amt im Sinne des Artikels 33 Absatz 2 des Grundgesetzes. So seien an einen angestellten Lehrer wegen seiner Verantwortung und des Gewichts des Lehrauftrags für das Gemeinwohl dieselben Anforderungen wie an einen Beamten zu stellen.

407. Der DBB lehne Überlegungen ab, die Feststellung der Gewähr der Verfassungstreue von Beamten in Abhängigkeit von der jeweils wahrgenommenen Funktion zu differenzieren, weil dies gesetz- und verfassungswidrig sei. Der Beamte, der im Bereich der Leistungsverwaltung eingesetzt sei, habe keine geringeren allgemeinen Beamtenpflichten als derjenige, der in sicherheitsempfindlichen Bereichen tätig sei. Vor dem Ausschuß hat der Verteidiger des DBB² erklärt, das reibungslose Funktionieren der staatlichen Infrastruktur hänge von dem Verhalten derjenigen ab, die die Dienstleistungen erbringen. Die »kleinen Beamten«, seien es Lokomotivführer, Postbeamte oder Gemeindebedienstete, seien es ja, die in allen öffentlichen Bereichen die »Hand am Hebel« hätten. Außerdem gebe es keine überzeugenden Kriterien für eine Abstufung der Treuepflicht nach Dienststellung und Funktion.

408. Auf die Frage, ob Mitglieder des DBB von Maßnahmen zur Entfernung aus dem öffentlichen Dienst wegen ihrer politischen Aktivitäten betroffen worden seien, erklärte der DBB-Vertreter, es habe in den letzten Jahren keine Fälle gegeben und frühere Fälle seien ihm nicht bekannt. Der Grund sei, daß der DBB frühzeitig beschlossen habe, keine Mitglieder extremistischer Organisationen als Mitglieder zuzulassen. Wer sich extremistisch betätigen wolle, suche daher eher

die Mitgliedschaft in anderen Organisationen, die eine solche Betätigung ihrer Mitglieder zuließen.³

409. Ein Vertreter der *Deutschen Angestellten-Gewerkschaft* (DAG)⁴ hat in seiner Aussage vor dem Ausschuß ausgeführt, der Staat könne nicht genötigt werden, seine Feinde zu beschäftigen. Auch wenn sie sich in normalen Zeiten vielleicht verfassungskonform geben möchten, sei in Krisenzeiten auf sie kein Verlaß. Die Identifikation mit der Verfassung sei eine Eignungsvoraussetzung für die Berufung in das Beamtenverhältnis im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111. Wer sich nicht durch sein gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekenne, könne dem Staat auch nicht als Angestellter treu dienen. Bei Angestellten sei es nicht notwendig, die Garantie zu fordern, daß sie, wie Beamte, jederzeit aktiv für die Verteidigung dieser Ordnung eintreten würden. Gemeint sei aber das gleiche. Gemäß Artikel 33 Absatz 4 des Grundgesetzes sei die dauernde Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Beamten zu übertragen. Also könnten auch privatrechtlich beschäftigte Angestellte vorübergehend Hoheitsaufgaben wahrnehmen. Darum und wegen der Beziehung, die auch sie zum Staatsapparat und zu ihren Funktionen hätten, verlange § 8 des Bundes-Angestelltentarifvertrags von ihnen, daß sie sich durch ihr ganzes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen.

410. Der Vertreter der DAG erinnerte daran, der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder hätten sich am 28. Januar 1972 auf einen Beschluß geeinigt, der der Vereinheitlichung der Praxis in der Anwendung der Gesetzesvorschriften betreffend die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung dienen sollte. Dieser Beschluß habe indessen nicht die gewünschte Vereinheitlichung bewirkt. Ein Land habe sich vor kurzem ausdrücklich von der Beachtung des Beschlusses verabschiedet. Trotzdem blieben alle Dienstherrn an die Anforderungen gebunden, die das Bundesverfassungsgericht in seiner einschlägigen Entscheidung vom 22. Mai 1975 aufgestellt habe. Danach genüge die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Organisation nicht, vielmehr müßten inner- oder außerdienstliche aktive Betätigungen hinzukommen. Der Vertreter der DAG sagte, er könne keinen Verstoß gegen die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 111 darin erblicken, wenn eine Kandidatur für eine extremistische Organisation oder Partei einen entscheidenden Zweifel an der hinreichenden Identifikation mit der Verfassung begründe, der dann eine Betätigung im öffentlichen Dienst ausschließen könne. Er habe keine Erkenntnisse, nach denen die derzeitige Anwendungspraxis der Verwaltung,

kontrolliert durch Gerichte, unverhältnismäßig sei. Sie bleibe vielmehr hinter der Rigidität des Wortlauts besonders der beamtenrechtlichen Bestimmungen sogar zurück. Die Zahl der Fälle von Versagungen und Entfernungen aus dem Dienst sei in den letzten Jahren als geringfügig zu bezeichnen. Es gebe eine Reihe von Bemühungen, die Praxis immer weiter zu liberalisieren, wie die von der Bundesregierung am 17. Januar 1979 beschlossenen Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue.

411. Der Vertreter der DAG erklärte, seine Organisation nehme niemanden als Mitglied auf, der einer Organisation angehöre, welche beabsichtige, die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik zu beeinträchtigen. Diese Ausschließung gelte für rechts- und linksextreme Parteien. Auf eine Frage des Ausschusses erklärte er, ihm sei nur ein Fall bekannt, in dem gegen ein Mitglied seiner Gewerkschaft aus Gründen, die mit seiner politischen Betätigung zusammenhingen, Maßnahmen zur Fernhaltung vom öffentlichen Dienst getroffen worden seien; dieser Fall liege schon weit zurück, die Einzelheiten des Falles seien ihm nicht bekannt.⁵

Stellungnahmen von Organisationen, nach deren Auffassung die Lage in der Bundesrepublik nicht völlig in Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 111 steht

412. Der *Internationale Bund Freier Gewerkschaften* hat sich allgemein mit den Schlußfolgerungen des Ausschusses einverstanden erklärt, den der Verwaltungsrat zur Prüfung der Beschwerde gemäß Artikel 24 der Verfassung der IAO eingesetzt hatte (wonach die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung für Beamte in der Bundesrepublik Deutschland wegen ihrer allgemeinen Geltung und der Art ihrer laufenden Anwendung über das Maß dessen hinausgeht, was Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 111 zulassen):

413. Der *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB) hat eine Erklärung übermittelt, die mit seinen vom Ausschuß angeschriebenen Mitgliedsgewerkschaften abgestimmt worden war. In getrennten Mitteilungen haben die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), die Ge-

werkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED) und die Deutsche Postgewerkschaft (DPG) sich der Erklärung des DGB angeschlossen und von ihren eigenen Organisationen verabschiedete Entschließungen oder Erklärungen übermittelt. In der Folge hat der DGB Informationen über mehrere Einzelfälle übermittelt, die die DPG, die GEW und die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) zusammengestellt hatten. Vertreter der DPG und der GEW haben vor dem Ausschuß ausgesagt.

414. Die Erklärung des *Deutschen Gewerkschaftsbundes* lautete:

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften verfolgen die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland mit wachsender Sorge.

Es hat zu dieser Frage im Jahre 1975 eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gegeben, mit der Grundsätze aufgestellt worden waren, von denen in jüngster Zeit die Verwaltungspraxis wie auch die Gerichte, insbesondere die Verwaltungsgerichte, zunehmend abweichen.

In diesem Zusammenhang hatte die sozialliberale Bundesregierung am 16. Juni 1982 einen Gesetzentwurf vorgelegt, der durch entsprechende Rechts- und Verfahrensvorschriften die Verfassungstreueprüfung am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientieren und die Einzelfallprüfung konkretisieren wollte. Dies war auch gegenüber der IAO-Konferenz angekündigt.

Seit Oktober 1982 haben wir eine neue Bundesregierung, die von anderen politischen Kräften getragen wird. Diese Bundesregierung hat die damalige Regelungsabsicht ihrer Vorgängerin nicht weiterverfolgt.

Insbesondere unter der neuen Bundesregierung hat sich nun die Verwaltungspraxis bei den Behörden in dem eingangs geschilderten Sinne erheblich verschärft.

Nach dem Regierungswechsel auf der Grundlage eines konstruktiven Mißtrauensvotums hatte die Bundestagsfraktion der SPD am 27. Oktober 1982 einen mit dem früheren Regierungsentwurf identischen Gesetzentwurf eingebracht, der aber nicht zum Erfolg geführt hat.

Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß auf den letzten Gewerkschaftstagen mehrerer Mitgliedsgewerkschaften des DGB die Delegierten sich gegen Diskriminierung bzw. Disziplinierung wegen politischer Meinung und Betätigung ausgesprochen und entsprechende Maßnahmen gefordert haben.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner grundlegenden Entscheidung vom 22. Mai 1975 eingehend seine Auffassung zum Inhalt und Umfang der Pflicht des Beamten zur Verfassungstreue dargelegt:

1. Das bloße Haben einer Überzeugung und die Mitteilung, daß man diese habe, ist niemals eine Verletzung der Treuepflicht, die den Beamten obliegt.

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

3. Bei Lebenszeitbeamten ist die Entfernung aus dem Dienst nur auf Grund eines begangenen konkreten Dienstvergehens möglich. Dabei ist zu beachten, daß zum Tatbestand der Treuepflichtverletzung ein Minimum an Gewicht und Evidenz der Pflichtverletzung gehört.

Folgerung:

Mit diesen Grundsätzen ist weder eine Automatik oder eine Regelvermutung in dem Sinne, daß die bloße Mitgliedschaft in einer Partei mit behaupteter verfassungsfeindlicher Zielsetzung in der Regel Zweifel an der Verfassungstreue begründe, vereinbar, noch kann eine bloße Mitgliedschaft, eine Betätigung oder eine Kandidatur für eine solche Partei ein Dienstvergehen darstellen, das die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis rechtfertigen würde. Dem entsprach auch die Zielsetzung der zuvor genannten Gesetzentwürfe, wonach bei der disziplinen Beurteilung von Verletzungen der Pflicht zur Verfassungstreue durch das außerdienstliche Dienstverhalten von Beamten alle erheblichen Umstände zu beachten und insbesondere die dem Beamten übertragenen Aufgaben und sein Recht auf freie Meinungsäußerung angemessen zu berücksichtigen gewesen wären.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß nach diesen Grundsätzen politische Meinung bzw. Überzeugung allein nicht maßgebend sein darf, Bewerber nicht einzustellen bzw. Lebenszeitbeamte zu entlassen oder sonst zu diskriminieren.

Hiervon weicht die Verwaltungspraxis zunehmend ab.

Das gilt vor allem für den Bereich der Bundesverwaltung, für den die Bundesregierung verantwortlich zeichnet, sowie für Länderverwaltungen derjenigen Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland, in denen die gleichen politischen Parteien wie auf Bundesebene die politische Verantwortung tragen.

Dort wird – in Abkehr von den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen (Einzelfallprüfung, Gesamtwürdigung der Persönlichkeit des Beamten) – zu einem reinen Automatismus übergegangen. Allein die Betätigung für eine für verfassungsfeindlich gehaltene Partei – selbst wenn sie nicht verboten ist –, in mehreren Fällen die

Kandidatur um öffentliche Ämter für eine solche Partei, reichen nach dieser Praxis für die Entlassung selbst eines langjährigen Lebenszeitbeamten aus, selbst wenn es nicht die mindesten Anhaltspunkte gibt, die dienstliche Integrität des Betroffenen in Zweifel zu ziehen.

Auch nach unserer Auffassung dürfte diese Praxis kaum mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 111 vereinbar sein.

Aus Vorstehendem ergibt sich bereits, daß der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Bemerkungen der Bundesregierung zu der vorliegenden Beschwerde nicht mittragen können. Dies ergibt sich im einzelnen aus der Beschlußfassung der Gewerkschaftsgremien in der jüngsten Zeit. So hat der 12. Deutsche Beamtentag des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 27./28. November 1985 eine Entschließung zur Disziplinierung wegen politischer Betätigung beschlossen, die von der Deutschen Postgewerkschaft beantragt war. Sie hat folgenden Wortlaut:

Der 12. Deutsche Beamtentag beschließt:

Der DGB-Bundesvorstand wird aufgefordert, nachdrücklich darauf hinzuwirken, daß ausgehend von der Beschlußfassung des DGB-Bundesausschusses vom 8. Juni 1977 in Bund und Ländern die Praxis der Disziplinierung bzw. der beruflichen Existenzvernichtung allein wegen der Mitgliedschaft in einer bzw. dem außerdienstlichen Engagement für eine zugelassene politische Partei endgültig eingestellt wird und die Betroffenen rehabilitiert werden.

Der Beamtentag des Deutschen Gewerkschaftsbundes hat weiter einen Antrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft angenommen, der folgenden Wortlaut hat:

Der 12. Deutsche Beamtentag beschließt:

Der DGB wird aufgefordert, in Zusammenarbeit mit seinen Untergliederungen und Mitgliedsgewerkschaften der IAO ausführliches und auf Einzelfälle abgestelltes Material zur Verfügung zu stellen für die Beratungen des Untersuchungsausschusses, der die Praxis des Radikalerlasses in der Bundesrepublik und ihre Übereinstimmung mit mehreren Übereinkommen der IAO untersuchen soll.

Beide Anträge wurden vom Beamtentag mit großer Mehrheit angenommen.

Wenn die Bundesregierung in der Mitteilung vom 18. Dezember 1984 behauptet, daß die Gerichte sämtliche Fakten überprüfen würden und nur dann, wenn die verschiedenen relevanten Umstände von allgemeiner Bedeutung seien, die Behörden Zustimmung erhielten, so ist dies zumindest irreführend. Gleiches gilt für die Behauptung, daß in der Bundesrepublik niemand allein wegen seiner politischen Überzeu-

gung aus dem öffentlichen Dienst entfernt werde. Auf Grund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kommt es nämlich zu einer rein schematischen Bewertung. Allein die Mitgliedschaft in einer politischen Partei und die Ausübung von Funktionen in dieser bzw. eine Kandidatur für diese Partei führt, wenn die Partei für verfassungsfeindlich gehalten wird, praktisch automatisch zur Dienstentfernung. Zur Beurteilung werden weder disziplinarrechtlich relevante sonstige Handlungen und Äußerungen des betroffenen Beamten hinzugezogen, noch wird geprüft, ob das Verhalten der Partei und des jeweiligen betroffenen Mitglieds auch letztlich identisch sind. Es wird damit der Ausspruch des Bundesverfassungsgerichts negiert, daß das Haben einer Überzeugung und die Mitteilung darüber niemals eine disziplinar zu behandelnde Treuepflichtverletzung sein kann. Dies hat einer der Richter, der an der Verfassungsgerichtsentscheidung von 1975 beteiligt war, nämlich Seuffert, in einer Abhandlung in einer juristischen Fachzeitschrift hervorgehoben (Deutsches Verwaltungsblatt, 15. Dezember 1984, S. 1218).

Die Bundesregierung und die Gerichte rechnen also dem betroffenen Parteimitglied voll das Programm der für verfassungsfeindlich gehaltenen Partei zu, ohne daß noch auf das konkrete Verhalten des Betroffenen eingegangen und dieses überprüft wird. So hat das Bundesverwaltungsgericht z. B. in den Urteilen der Postbeamten Meister und Peter weder die lange tadelssfreie Dienstzeit der Betroffenen gewürdigt noch die Tatsache, daß diese zu keinem Zeitpunkt durch Reden oder Handlungen im Dienst die Ziele ihrer Partei aktiv vertreten hatten. Die Gewerkschaften stimmen der Feststellung zu, daß politische Meinungen von Beamten, die nicht vereinbar mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in der Bundesrepublik sind, dann keinen Schutz genießen dürfen, wenn gewalttätige oder nicht verfassungsgemäße Methoden angewandt werden oder für ihre Anwendung eingetreten wird. Ein solches Verhalten ist aber noch nicht in der bloßen Mitgliedschaft in bzw. Kandidatur für eine Partei zu sehen, auch wenn diese verfassungsfeindliche Ziele verfolgen mag. Es müssen hinzukommen konkrete Verhaltensweisen gegenüber der verfassungsmäßigen Ordnung, etwa durch Agitation und Hetze, die dem Betroffenen nachzuweisen sind, und die den Schluß zulassen, daß er die verfassungsgemäße Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland aktiv bekämpft. Davon war aber in keinem der 24 Fälle der politischen Disziplinierung etwa bei der Deutschen Postgewerkschaft die Rede. Auch die Gewerkschaften unterstreichen die Verpflichtung zur Verfassungstreue für jeden Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Für eine Dienstentfernung

muß aber gefordert werden, daß dem Betroffenen ein konkretes verfassungsfeindliches Verhalten – also eine Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes – und nicht nur eine politische Überzeugung nachgewiesen wird, die sich in der Mitgliedschaft bzw. einer Kandidatur für eine Partei darstellt. Hierin liegt der entscheidende Unterschied zu den Vorstellungen der Bundesregierung.

415. Die *Deutsche Postgewerkschaft* (DPG) hat eine Resolution ihres Hauptvorstandes vom 21. Juni 1985 vorgelegt. Darin heißt es, daß bei der Beurteilung des Verhaltens von Beamten oder Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes nicht von rein formalen Kriterien oder allein von der aktiven Mitgliedschaft in einer Partei, die für verfassungsfeindlich gehalten wird, ausgegangen werden dürfe. Die Praxis müsse ausgehen von der verfassungsrechtlich gebotenen Einzelfallprüfung, die die Persönlichkeit und das bisherige konkrete dienstliche und außerdienstliche Verhalten des Betroffenen zu berücksichtigen habe. In einer an den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen gerichteten Erklärung hat die DPG im August 1984 auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von Mai 1975 hingewiesen, die ein schematisches Vorgehen gegen betroffene Beamte verbiete und wonach die Mitgliedschaft und das Engagement in einer verfassungsfeindlichen Partei für eine Entscheidung zuungunsten von Bewerbern für den öffentlichen Dienst nicht ausreichend seien. Wenn diese Kriterien schon für Bewerber gelten sollten, dann müßten sie erst recht auf unbescholtene und tüchtige, teilweise langjährig tätige Beamte Anwendung finden. Das jetzige Vorgehen der Bundespost genüge den Kriterien des Bundesverfassungsgerichtes keinesfalls.

416. Vor dem Ausschuß hat der Vertreter der DPG⁶ erklärt, wenn die genannten Grundsätze von den Behörden und auch vom Bundesverwaltungsgericht angewendet würden, wären alle Einzelfälle zugunsten der Betroffenen zu lösen, denn diese seien sämtlich in ihrem sonstigen dienstlichen und außerdienstlichen Verhalten untadelig. Das würde das Problem, mit dem sich der Ausschuß zu befassen habe, lösen. Bundesregierung und Gerichte könnten ohne Gesichtsverlust eine Praxis ändern, die nicht nur nach Meinung der Gewerkschaften schädigend sei. Abgesehen von den Meinungsäußerungen in Gewerkschaftsbeschlüssen gebe es auch bei den Kollegen und Dienstvorgesetzten der Betroffenen zunehmend weniger Verständnis für die Disziplinierung und berufliche Existenzvernichtung allein wegen der politischen Betätigung. Sozialdemokratisch geführte Bundesländer führten keine Maßnahmen mehr gegen öffentlich Bedienstete allein wegen der

Mitgliedschaft in bzw. der Kandidatur oder Tätigkeit für eine für verfassungsfeindlich gehaltene Partei durch. Es sei nur schwer zu verdeutlichen, warum ein Lehrer wegen politischer Betätigung für die DKP im Bundesland Rheinland-Pfalz nicht in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übernommen werde, wohl aber in den benachbarten Ländern Saarland und Hessen.

417. Die *Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft* (GEW) hat ihrer Mitteilung mehrere Beschlüsse des Gewerkschaftstags 1983 zu Fragen der Berufsverbote beigefügt. In einer allgemeinen Entschlie-ßung hat der Gewerkschaftstag gegen die Tendenz der Aushöhlung der im Grundgesetz garantierten Grundrechte protestiert und gefordert, die Wahrnehmung der staatsbürgerlichen Rechte, auch die Mitgliedschaft in und die Tätigkeit für eine Partei oder Organisation könne kein Indiz für verfassungswidriges Verhalten sein. Bei allen dienstlichen Beurteilungen sei vom konkreten Verhalten des einzelnen im Dienst auszugehen. Prognosen über mögliches zukünftiges Verhalten seien unzulässig. Die Beteiligung des Verfassungsschutzes bei der Einstellung bzw. Beurteilung von Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst müsse ausgeschlossen werden. Die entgegen diesen Grundsätzen bisher ausgesprochenen Berufsverbote und die eingeleiteten Verfahren seien aufzuheben, von den Behörden eingelegte Beschwerden und Revisionen zurückzuziehen. Die bisher Betroffenen seien zu rehabilitieren.

418. Der Vertreter der GEW hat vor dem Ausschuß⁷ auf den Hinweis des vom Verwaltungsrat zur Prüfung der Beschwerde des WGB eingesetzten Ausschusses Bezug genommen, daß der öffentliche Dienst sich im modernen Staat auf eine Vielfalt von Aufgaben erstreckt, die keinen Zusammenhang mit der Ausübung hoheitlicher Funktionen hätten, wie Erziehung, Transport und andere Dienste, die im wesentlichen technischer Natur seien. Dagegen zeige eine Prüfung der Rechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland, daß an die Funktion des Lehrers besonders strenge Anforderungen hinsichtlich seiner politischen Treuepflicht gestellt würden. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 6. Februar 1975 ausgeführt, daß die Lehrtätigkeit Aufgaben von großer staatspolitischer Bedeutung umfasse, weil die Schule in hervorragendem Maße den heranwachsenden Staatsbürgern die Werte der Staatsordnung bewußt zu machen habe und weil diese Verpflichtung dem einzelnen Lehrer als Bestandteil seiner Aufgabe übertragen sei. Das Bundesarbeitsgericht habe auch für angestellte Lehrer eine entsprechende Treuepflicht unterstellt. Aber auch Lehrer sollten eine eigene, nicht der Mehrheit oder Regie-

rung entsprechende Meinung haben dürfen, die sie auch bei Kandidaturen und im Rahmen der Beteiligung an Wahlen zum Ausdruck bringen könnten. In der Praxis finde in Abkehr vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 keine echte Einzelfallprüfung oder Gesamtwürdigung der Persönlichkeit des betroffenen Beamten statt; maßgebend sei allein die Betätigung für eine für verfassungsfeindlich gehaltene Partei, selbst wenn Anhaltspunkte, die Zweifel an der dienstlichen Integrität des Betroffenen rechtfertigten, nicht vorgetragen würden. Es wäre falsch, wenn man darauf abstellen würde, daß nur die Besonderheit des deutschen Beamtenrechts zu dem Konflikt mit dem Übereinkommen Nr. 111 führen würde, zumal Lehrer zunehmend auf der Basis von Arbeitsverträgen beschäftigt seien.

419. Mit Bezug auf die Fälle, die die GEW dem Ausschuß durch Vermittlung des DGB mitgeteilt hatte, wies der GEW-Vertreter darauf hin, daß in keinem von ihnen ein konkretes, sich aus dem Beschäftigungsverhältnis ergebendes Fehlverhalten vorgeworfen werde. Im Fall Eckartsberg habe zwar der Niedersächsische Disziplinarhof den Beamten freigesprochen, jedoch ausschließlich auf Grund des Verhaltens der Landesbehörden; in der Folge habe das Land Niedersachsen in einem Runderlaß die Absicht verkündet, auf Grund dieses Urteils jeden Beamten zu entlassen, der künftig für eine als verfassungsfeindlich geltende Partei kandidieren würde. Im Fall Rüdiger Quær sei zwar letztlich die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis erfolgt, aber er sei doch nach Beginn des Verfahrens noch zwölf Jahre im Schuldienst beschäftigt geblieben. Wäre eine solche Beschäftigung unzumutbar erschienen, dann hätten die Behörden seine Dienstentfernung auch während des Verfahrens anstreben können; diese Möglichkeit hätten sie nicht in Anspruch genommen. Hieran werde deutlich, daß Quaers Meinung und deren außerdienstliche Darstellung Anlaß für die Entlassung gewesen seien, während das dienstliche Verhalten eine derartige Veranlassung nicht geboten habe. Im Fall Friedrich Sendelbeck sei besonders bemerkenswert, daß in Bayern während der Laufzeit des Verfahrens die gesetzliche Regelung dahin geändert wurde, daß der Vorbereitungsdienst ausschließlich im Beamtenverhältnis abzuleisten sei; erst auf Grund dieser gesetzlichen Regelung sei es dann möglich gewesen, den Ausbildungsabschluß zu verhindern.

420. Die *Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands* (GdED) hat Entschlüsse ihrer Gewerkschaftstages aus den Jahren 1972, 1976 und 1980 zur gemeinsamen Erklärung des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der Länder vom 28. Januar 1972 und zu der daraus resultierenden Praxis übermittelt. In der Entschlüsselung von 1976 ver-

urteilte die Gewerkschaft die Erklärung von 1972 und die Berufsverbote im öffentlichen Dienst, durch die in der Praxis das im Grundgesetz niedergelegte Grundrecht verletzt werde, daß niemand wegen seiner religiösen und politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf (Art. 3 des Grundgesetzes), es sei denn, das Bundesverfassungsgericht habe eine Verwirkung von Grundrechten ausgesprochen (Art. 18). Der Ministerpräsidentenbeschluß sei geeignet, Kritik an sozialen und gesellschaftlichen Mißständen zu ersticken. Er erzeuge in den öffentlichen Verwaltungen und an den Schulen ein allgemeines Klima der Einschüchterung und des Opportunismus. 1980 begrüßte der Gewerkschaftstag die Entscheidung der Bundesregierung vom 1. April 1979, für den Bereich des öffentlichen Dienstes auf die Regelanfrage beim Verfassungsschutz zu verzichten.

Anmerkungen

1 Krause, XV/18.

2 Krause, XV/19.

3 Krause, XV/25–26.

4 Halberstadt, XIII/24–27.

5 Halberstadt, XIII/24, XIV/2.

6 Ratz, VI/16–19.

7 Ortman, VII/12–15.