

Dr. Klaus Dammann
**„Berufsverbote und Europäische Menschenrechtskonvention –
politische und rechtliche Konsequenzen“**

Vortrag bei der Abendakademie Mannheim anlässlich der
Eröffnung der Ausstellung „Vergessene Geschichte“

20. März 2019

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Freunde und Mitstreiter,

ich möchte mich kurz vorstellen: mein Name ist Klaus Dammann, ich bin Rechtsanwalt aus Hamburg und habe in den 70-er, 80-er und 90-er Jahren des vorigen Jahrhunderts zahlreiche vom Berufsverbot Betroffene in der gesamten Bundesrepublik Deutschland vertreten.

Ich möchte heute Abend über das Thema sprechen, über ein Thema also, das vielen – so vermute ich- gar nicht mehr bekannt ist, von dem viele sicherlich die Auffassung haben, „das ist doch schon lange vorbei“, „die Berufsverbote sind doch schon lange beendet“ – ja, das stimmt und stimmt auch wieder nicht so ganz, im Wesentlichen ist auf folgendes hinzuweisen:

- Zum einen gibt es auch jetzt noch vereinzelt administrative Maßnahmen gegen Betroffene wegen ihrer politischen Auffassungen und daraus resultierender legaler Handlungen, so zum Beispiel im Falle des Realschul-Lehrers Michael Csaszkóczy hier in Baden-Württemberg und in den Fällen des Realschul-Lehrers Benedikt Glasl und des Kommunikationswissen-haftlers Kerem Schamberger, beide aus München, um nur drei Verfahren anzuführen. Sämtliche Verfahren sind – z.T. nach langwierigen Auseinandersetzungen – positiv ausgegangen, die drei wurden - wie vorgesehen – eingestellt.
- Zum zweiten sind die den Berufsverboten aus den 70-er Jahren des vorigen Jahrhunderts zugrunde liegenden administrativen Vorschriften zwar im Wesentlichen aufgehoben worden, sie wabern aber immer noch oder besser gesagt schon wieder im politischen Raum umher. So hat vor kurzem wie der FAZ vom 14. Februar 2019 zu entnehmen ist - der Bundesinnenminister Seehofer „laut nachgedacht“ und angesichts zunehmender rechtsradikaler Aktivitäten auch im Bereich des öffentlichen Dienstes die Überprüfung von Bewerbern für den Richter- und Verwaltungsdienst und der weiteren Bereiche des öffentlichen Dienstes gefordert.
- Und drittens sind zahlreiche von den damaligen Berufsverbotsmaßnahmen Betroffene weder in den öffentlichen Dienst eingestellt noch sind sie in versorgungsrechtlicher Hinsicht rehabilitiert bzw. entschädigt worden. Das Thema Berufsverbote hat sich daher – leider – nicht erledigt, auch heute nach etlichen Jahrzehnten nicht

Vor mehr als 45 Jahren wurde das dunkle Kapitel der Berufsverbote in der Freien und Hansestadt Hamburg aufgeschlagen. Im Herbst 1971 versuchte der Hamburgische Senat unter Führung des damaligen Ersten Bürgermeisters Peter Schulz **die ersten Berufsverbote** gegen die Lehrerinnen Heike Gohl und Ilse Jacob zu verhängen. Der ehemalige Erste Bürgermeister und Justizsenator Peter Schulz, den viele auch später als Prozessbevollmächtigten der Freien und Hansestadt in diesen Verfahren kennen gelernt haben, verhöhnnte die Betroffenen als „rotlackierte Faschisten“. Ein Sturm des demokratischen Protestes konnte diese ersten staatlichen Gesinnungsverfolgungen noch verhindern, eines Protestes, der sich insbesondere deswegen spontan erhob, weil der Vater von Ilse Jacob, der der antifaschistischen Hamburger Widerstandsgruppe um Bästlein und weiterer Kommunisten angehörte, von den Hitlerfaschisten ermordet wurde.

Am 28.1.1972 verabschiedeten der damalige Bundeskanzler Brandt und die Ministerpräsidenten der Länder die „**Grundsätze zur Frage der verfassungsfeindlichen Kräfte im öffentlichen Dienst**“ - offiziell „Radikalenerlass“ genannt, wobei die Betroffenen richtigerweise von Anfang an von „Berufsverbot“ sprachen. Von Anfang an ging es also darum, den wahren Kern dieser Regelungen und Maßnahmen deutlich zu machen und den Schleier der ideologischen Verbrämung in der politischen Auseinandersetzung zu zerreißen. Dieser Erlass änderte weder das geltende Verfassungsrecht noch die geltenden Beamtengesetze des Bundes und der Länder. Dieser Erlass regelte das Verfahren, wie mit Mitgliedern von Parteien und Organisationen, die für verfassungsfeindlich gehalten wurden und die gleichzeitig eine Anstellung im öffentlichen Dienst anstrebten oder dort beschäftigt waren, umzugehen ist. Der Erlass regelte also, welche Partei oder Organisation als verfassungsfeindlich einzustufen ist und dass im Falle einer Bewerbung eine Regelanfrage bei den Verfassungsschutzämtern zu erfolgen hat. Später wurden die Anfragen auf Beschäftigte in sicherheitsrelevanten Unternehmen der Privatwirtschaft ausgedehnt. Mit diesem Erlass wurde die staatliche Verfolgungsmaschinerie unter gezielter Einbindung der Verfassungsschutzämter in Gang gesetzt. Die Einstellungsbehörden forderten die Dossiers bei den Verfassungsschutzämtern an. Ergaben die Dossiers, dass zum Beispiel eine Mitgliedschaft in der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP), Kandidaturen für diese Partei oder Tätigkeiten im Rahmen dieser Partei vorlagen, wurde ein Anhörungsverfahren initiiert. Anfangs versuchten die Einstellungsbehörden, die von den betroffenen Bewerbern beauftragten Rechtsbeistände von den Anhörungsverfahren auszuschließen. Zynisch wurde argumentiert, dass es sich bei dem Anhörungsgespräch um eine höchst persönliche Angelegenheit handele, zu der man, ebenso wie bei einer medizinischen Untersuchung, auch keinen Rechtsanwalt hinzuziehe. Erst durch den Erlass gerichtlicher einstweiliger Verfügungen der Arbeitsgerichte oder einstweiliger Anordnungen der Verwaltungsgerichte konnte dieses Recht der Betroffenen auf Hinzuziehung eines Rechtsanwaltes bei Anhörungsverfahren erkämpft werden. Im Rahmen der Anhörungsverfahren wurden die betroffenen Bewerber mit den – häufig falschen – Inhalten der Verfassungsschutz-Dossiers konfrontiert. Sie wurden nach einer Mitgliedschaft in Parteien oder Organisationen, Kandidaturen für Parteien, Tätigkeiten in und für die Parteien, nach der Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Demonstrationen befragt. Auch persönliche Fragen, wie „Sind Sie mit einem Kommunisten oder einer Kommunistin verheiratet?“ oder „Leben Sie mit einer Kommunistin oder einem Kommunisten in einer Wohngemeinschaft zusammen?“ wurden gestellt. Die stereotype Entscheidung der Behörden lautete auf Nichteinstellung in den öffentlichen Dienst oder Entfernung aus dem öffentlichen Dienst, wenn sich die Betroffenen nicht glaubhaft und nachhaltig von der Partei distanzieren oder gar die verfassungsrechtliche Position einnahmen, dass Fragen nach Mitgliedschaften und Tätigkeiten für eine nicht verbotene Partei wegen des Parteienprivilegs gemäß Artikel 21 Abs. 2 GG und des Diskriminierungsverbots gemäß Art. 3 Abs. 3 GG unzulässig sind. Bloßes Distanzieren der Betroffenen wurde mit dem Vorwurf zurückgewiesen, dass es sich lediglich um ein Lippenbekenntnis handele. Die stereotype Begründung der Berufsverbotsmaßnahmen lag in dem Vorwurf mangelnder Verfassungstreue.

Offizielles **Zahlenmaterial** über den Umfang und das Ausmaß der Berufsverbote in Bund und Ländern gab und gibt es nicht. Hier haben die politisch Verantwortlichen in den einzelnen Verwaltungszweigen der 11 alten Bundesländer und des Bundes noch einiges aufzuarbeiten, dazu mache ich später noch Ausführungen. Der damalige Arbeitsausschuss der Initiative „Weg mit den Berufsverboten“ hat umfangreiches Zahlenmaterial zusammengetragen. Ergänzt durch das im Rahmen des Untersuchungsverfahrens erhobene Zahlenmaterial der

Internationalen Arbeitsorganisation ausweislich seines Abschlussberichtes vom 23. Februar 1987 ergibt sich folgendes Bild: Auszugehen ist von ca. 3,5 Millionen politischen Überprüfungen durch die Verfassungsschutzämter, die zu ca. 35.000 Mitteilungen des Verfassungsschutzes an die Einstellungsbehörden führten, dass sogenannte Erkenntnisse vorliegen. Dies führte zu Zigtausenden Anhörungsverfahren. Auf dieser Basis wurden ca. 1.250 Ablehnungen von Bewerbern sowie ca. 250 Entlassungen aus dem Dienst verfügt, hinzu kommen ca. 2.100 Disziplinarverfahren. Die meisten der ca. 10.000 Berufsverbote wurden allerdings nach Protesten wieder zurückgenommen.

Nach den regelmäßig ergangenen Ablehnungsentscheidungen der Exekutive war die Justiz gefordert. Anfänglich erfolgten mutige Urteile der Instanzgerichte in der Arbeits- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, auch vom **Bundesdisziplinargericht**. So hat das Landesarbeitsgericht Bremen in zwei Urteilen das Berufsverbot gegen den Bremer Sozialpädagogen Horst Griese für rechtsungültig erklärt, nachdem das Bundesarbeitsgericht das erste Urteil des Landesarbeitsgerichts (LAG) Bremen aufgehoben und den Rechtsstreit an das LAG zurückverwiesen hatte. Das Arbeitsgericht Oldenburg hat das gegen einen Lehrer verhängte Berufsverbot unter Bezugnahme auf das Diskriminierungsverbot der Konvention Nummer 111 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aufgehoben. Das Bundesdisziplinargericht operierte anfangs mit der Differenzierung nach verfassungsgemäßen Nahzielen, aber verfassungswidrigen Fernzielen der DKP und mit dem regelmäßig vorliegenden Verbotsirrtum der Betroffenen, wenn sie die Nahziele in den Vordergrund rückten. Demgegenüber hat das **Bundesverwaltungsgericht** bereits in seiner Leitentscheidung vom 10.2.1975, in dem Urteil gegen die Lehrerin Anne Lenhart, eine äußerst restriktive Interpretation der geforderten beamtenrechtlichen Treuepflicht postuliert. In der Urteilsbegründung findet sich die für sich selbst sprechende Passage, dass für den Senat das „durch die Mitgliedschaft und durch die Tätigkeiten im Rahmen dieser Parteimitgliedschaft zum Ausdruck kommende innere Bekenntnis“ maßgeblich für die fehlende beamtenrechtliche Treuepflicht sei.

Der kurze Zeit danach ergangene „**Radikalen**“-**Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22.5.1975** postulierte zwar, dass eine „Entfernung aus dem Dienst nur auf Grund eines begangenen konkreten Dienstvergehens möglich“ sei und dass auch bei Einstellungsbewerbern eine Einzelfallprüfung gefordert werde. Niemals sei lediglich die Existenz einer politischen Überzeugung ausreichend, wohl aber könnten die Mitgliedschaft und Tätigkeiten in einer für verfassungsfeindlich gehaltenen Partei Zweifel an der Verfassungstreue begründen. Der entscheidende verfassungsrechtliche Aspekt liegt allerdings darin, dass das Bundesverfassungsgericht das Parteienprivileg gemäß Artikel 21 Abs. 2 Grundgesetz aufgeweicht und neben dem verfassungsrechtlichen Begriff der Verfassungswidrigkeit einer Partei den politischen Kampfbegriff der „**Verfassungsfeindlichkeit**“ legitimiert hat. Nicht mehr das Bundesverfassungsgericht bestimmt über die Verfassungsfeindlichkeit einer Partei, vielmehr erfolgt dies durch Beschluss der Exekutive, nämlich der Bundesregierung, wie dies in den jährlich veröffentlichten Verfassungsschutzberichten zum Ausdruck kommt. Auf der Basis der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Einzelfallprüfung sind in der Folgezeit „verkappte Parteiverbotsprozesse“ geführt worden, da ein Engagement bei einer als verfassungsfeindlich betitelten Partei als Grund für die Annahme mangelnder Verfassungstreue ausreichte. Anders als das Bundesverwaltungsgericht hat das **Bundesarbeitsgericht** eine funktionsbezogene Treuepflicht postuliert, was allerdings bei Lehrerinnen und Lehrern sowie Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen wegen des stereotyp erhobenen

Indoktrinierungsvorwurfes zumeist zu demselben Ergebnis führte wie die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Die bundesdeutsche Justiz hat mithin kläglich versagt.

1991 ist erstmals eine **Menschenrechtsbeschwerde** von der Lebenszeitbeamtin Dorothea Vogt bei der damals noch zuständigen Europäischen Kommission für Menschenrechte in Straßburg eingereicht worden. Zwar wäre dies in vorhergehenden Verfahren auch schon möglich gewesen, allerdings haben die Betroffenen gegen die jeweiligen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts oder des Bundesarbeitsgerichts keine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Letzteres ist jedoch notwendig, da vor Erheben der Menschenrechtsbeschwerde auf Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention der nationale Rechtsweg bis hin zum Bundesverfassungsgericht ausgeschöpft werden muss. Die Betroffenen haben seinerzeit die Empfehlungen ihrer Partei, der DKP, befolgt, die – nicht ohne Grund – befürchtet hatte, dass im Rahmen der Berufsverbotsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ein verkapptes Parteiverbotsverfahren betrieben werde. Dorothea Vogt aus Jever hat sich an diese Empfehlung nicht gehalten. Die von Vogt eingelegte Verfassungsbeschwerde ist mit Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 07.08.1990 nicht zur Entscheidung angenommen worden, da sie „keine hinreichende Aussicht auf Erfolg“ habe. So heißt es in der Entscheidung abschließend: „Die Wertung lässt die Entlassung verfassungsrechtlich noch gerechtfertigt erscheinen.“ Daran wird deutlich, dass sich das Gericht weder mit der Konvention Nummer 111 der Internationalen Arbeitsorganisation noch mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, insbesondere den Artikeln 10 und 11 der Konvention, auseinandergesetzt hat. Übrigens ist Frau Vogt in diesem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht von dem jetzigen Altkanzler Schröder vertreten worden. Gerhard Schröder wurde dann 1990 zum niedersächsischen Ministerpräsidenten gewählt und konnte Frau Vogt deswegen nicht vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vertreten. Er hat unmittelbar nach seiner Ernennung die Wiedereinstellung von Frau Vogt in den Schuldienst veranlaßt. Im Verfahren vor dem EGMR habe ich dann Frau Vogt zusammen mit zwei weiteren Kollegen, den Kollegen Becker und Jäckel aus Marburg, vertreten. Die Europäische Kommission für Menschenrechte hat mit Bericht vom 30.11.1993 – entgegen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – einen Verstoß gegen die in Artikel 10 garantierte Meinungsfreiheit und die in Artikel 11 garantierte Vereinigungsfreiheit der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 04.11.1950 festgestellt. Die Entscheidung der Kommission erging mit 13:1 Stimmen. Der Ministerrat des Europarates und die Bundesregierung haben nach dieser Entscheidung den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte angerufen. Zum Verfahren vor dem EGMR ist als bedeutsam anzumerken, dass zunächst eine Kammer mit neun Richtern, bestehend aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten sowie sieben weiteren per Los gewählten Richtern, befasst war. Im Januar 1995 hat dann die Kleine Kammer den Rechtsstreit an eine Große Kammer abgegeben, so dass zusätzlich zu den neun bereits bestimmten Richtern zehn weitere Richter per Los hinzugewählt wurden. Nach der damals geltenden Verfahrensordnung ist dies dann möglich, wenn die Rechtssache von grundsätzlicher Bedeutung ist. Das Urteil ist am 26.09.1995 verkündet worden.

Der EGMR hat zunächst mit 17:2 Stimmen vorab festgestellt, dass Artikel 10 der Konvention Anwendung findet, er hat einstimmig festgestellt, dass Artikel 11 der Konvention einschlägig ist. Er hat ebenfalls einstimmig festgestellt, dass Artikel 14 der Konvention, nämlich das Diskriminierungsverbot, in Verbindung mit den vorstehend aufgeführten Artikeln nicht einschlägig ist. Mit 10:9 Stimmen hat der EGMR eine Verletzung der Artikel 10 und 11 der Konvention konstatiert. Er hat weiter mit 17: 2 Stimmen festgestellt, dass die Problematik einer gerechten Entschädigung seinerzeit nicht entscheidungsreif war. Die Parteien wurden

aufgefordert, eine vergleichsweise Regelung zu finden, die dann im Rahmen einer mündlichen Verhandlung am 22.06.1996 zustande kam. Bei der Entscheidung des EGMR war bedeutsam, dass die Antragstellerin bei Einleitung des Disziplinarverfahrens und ihrer Entlassung bereits Lebenszeitbeamtin war. In vorher ergangenen Urteilen hat der EGMR festgestellt, dass die Einstellung in den öffentlichen Dienst im Gegensatz zur bestehenden Beschäftigung durch die Europäische Menschenrechtskonvention nicht geschützt ist. Im Fall von Dorothea Vogt kommt der EGMR zu dem Ergebnis, dass die Entlassung auf Grund des Disziplinarverfahrens zwar „durch Gesetz geregelt“ ist, wobei die Entlassung im Grundsatz auch ein „legitimes Ziel“ im Sinne des Artikel 10 Absatz 2 der Konvention darstellt. Die Dienstenthebung ist allerdings nicht gerechtfertigt, weil die „Notwendigkeit (dieser Maßnahme) in einer demokratischen Gesellschaft“ nicht gegeben war. Für den EGMR war entscheidungserheblich, dass der Antragstellerin weder im Dienst bei der Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeiten, noch außerhalb des Dienstes bei ihrer politischen Tätigkeit, irgendwelche Verfehlungen vorgeworfen worden sind. Die politischen Tätigkeiten für die DKP waren vollkommen legal, da das Bundesverfassungsgericht die DKP nicht verboten hatte. Der EGMR stellt weiter fest, dass der absolute und uneingeschränkte Charakter der politischen Treuepflicht in der Rechtsprechung der Bundesrepublik bezeichnend ist und die Treuepflicht ohne Differenzierung der ausgeübten Funktion allen Beamtinnen und Beamten in gleicher Weise auferlegt wird. Dieses rigorose Maß an politischer Treuepflicht findet sich mit Ausnahme der Bundesrepublik in keinem anderen vergleichbaren westeuropäischen Land. Auch wenn der Staat von seinen Beamtinnen und Beamten verlangen kann, dass sie sich loyal gegenüber den grundlegenden Verfassungsprinzipien verhalten, so muss diese Anforderung immer gemessen werden an der konkreten Funktion des bzw. der Betroffenen und den konkreten Anforderungen und Bedingungen der jeweiligen Beschäftigung.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bezieht sich auch ausdrücklich auf die bei der **Internationalen Arbeitsorganisation durchgeführten Untersuchungsverfahren** gegen die Berufsverbote in der Bundesrepublik Deutschland. Angesichts der rigiden Praxis von Verwaltung und Justiz entwickelte sich sehr bald eine starke Solidaritätsbewegung nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene. Im Rahmen dieser Aktionen hat der Weltgewerkschaftsbund ab 1976 mehrere Beschwerden bei der ILO erhoben. Die 1984 erneuerte Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes führte in der Folgezeit zu einem Prüfungsverfahren vor dem gesondert eingesetzten Sachverständigenausschuss der ILO. In seinem Bericht vom Februar 1985 hat dieser Ausschuss einstimmig festgestellt, dass die in der Bundesrepublik vorgeschriebene politische Treuepflicht nicht auf die Erfordernisse bestimmter Beschäftigungen abziele, sondern für jede Beamtin bzw. jeden Beamten auf Grund seines Rechtsstatus ohne jede Differenzierung nach seinen Funktionen gelte. Eine in dieser Weise entsprechend auch für Angestellte geforderte Treuepflicht gehe weit über den Rahmen dessen hinaus, was nach den Normen der Konvention 111 zulässig sei. Auf Betreiben der Bundesrepublik haben die Gremien der ILO daraufhin einen unabhängigen Untersuchungsausschuss eingesetzt, der eine umfassende Überprüfung der Berufsverbotspraxis in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt hat. In dem am 20.02.1987 vorgelegten Bericht verurteilt der Ausschuss die Berufsverbote als Verstoß gegen die Konvention 111, weil hierin eine unzulässige Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung gesehen wird. Außerdem wurde die Bundesregierung aufgefordert, die einzelnen Berufsverbotsverfahren zu beenden und die von diesen Maßnahmen Betroffenen zu rehabilitieren. Die Bundesregierung hat sich vehement gegen die Verurteilung gewendet, allerdings den vorliegenden Streitfall nicht dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag unterbreitet, was nach der Verfahrensordnung möglich, ja eigentlich zwingend notwendig gewesen wäre. Offensichtlich fürchtete die Bundesregierung, dass auch der Internationale

Gerichtshof den Bericht des Untersuchungsausschusses bestätigt. Der Ständige Untersuchungsausschuss der Internationalen Arbeitsorganisation hat in den Folgejahren jeweils die Einhaltung der Konvention 111 angemahnt sowie jeweils die Bundesregierung aufgefordert, die Berufsverbotspolitik zu beenden und die Betroffenen zu rehabilitieren.

Das Urteil des EGMR hat über den Einzelfall hinaus große Bedeutung. Mit dieser Entscheidung ist der Schutz der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit nach Artikel 10 und 11 der Konvention verstärkt worden, soweit der Geltungsbereich der Konvention reicht. Bedauerlich ist nur, dass der EGMR die Bewerber um eine Einstellung in den öffentlichen Dienst, sowie Beamtinnen und Beamte auf Widerruf oder auf Probe, aus dem Geltungsbereich der Konvention herausgenommen hat. Jedoch entfaltet das Urteil des EGMR im innerstaatlichen Bereich rechtsverbindliche Wirkungen. In Artikel 46 der Konvention haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen.

In der juristischen Literatur wird von einigen die Rechtsauffassung vertreten, dass wegen der knappen Mehrheit im Vogt-Verfahren nicht von einer gefestigten Rechtsprechung des EGMR gesprochen werden könne. Daher erscheine ein Abweichen der innerstaatlichen Praxis vom Urteil vertretbar.

Anders sieht dies offensichtlich die ehemalige Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, Frau Limbach, die hierzu in der Neuen Juristischen Wochenschrift Folgendes ausführt: „Unterschiede zeigen sich auch in der Sanktionsmacht beider Gerichte. Die Urteile des EGMR sind für deutsche Behörden und Gerichte nicht unmittelbar verbindlich. Das Bundesverfassungsgericht kann grundgesetzwidrige Maßnahmen der Öffentlichen Gewalt aufheben. Das darf der EGMR nicht. Er kann zwar die Konventionswidrigkeit eines Gesetzes, eines Richterspruchs oder einer behördlichen Maßnahme feststellen, diese aber nicht kassieren. Das spricht allerdings nicht dagegen, dass der EGMR materiell verfassungsrechtliche Funktionen wahrnimmt. Denn zum einen ist diese Durchgriffsbefugnis kein denkbare notwendiges Element verfassungsgerichtlicher Normenkontrolle. Zum anderen wirken die Entscheidungen des EGMR trotz der fehlenden Kassationsbefugnis vielfach in das deutsche Recht hinein. Man sollte hier auch die Wirksamkeit der Pflicht zur Entschädigungszahlung an die Beschwerdeführer nicht gering schätzen, zu der der EGMR den betroffenen Mitgliedsstaat unter bestimmten Voraussetzungen verurteilen kann. Die Entscheidungen des EGMR genießen unabhängig davon im deutschen Rechtskreis große Autorität.“

Noch einen Schritt weiter geht der ehemalige deutsche Richter beim EGMR, Herr Ress. Er ist zum einen der Auffassung, dass die Europäische Menschenrechtskonvention unter Artikel 24 GG einzuordnen sei und mithin Vorrang vor nationalem Recht habe, und zum anderen, dass auf der Basis ergangener Urteile des EGMR Wiederaufnahmeverfahren im nationalen Bereich durchgeführt werden müssten.

Über den entschiedenen Einzelfall Vogt hinaus ergeben sich meiner Meinung nach rechtliche Auswirkungen nicht nur auf noch nicht rechtskräftig abgeschlossene Verfahren, sondern darüber hinaus auch auf bereits rechtskräftig abgeschlossene Disziplinarverfahren von Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit, aber auch auf rechtskräftig abgeschlossene Verfahren von Bewerbern für den öffentlichen Dienst. In den beamtenrechtlichen Disziplinarordnungen des Bundes und der Länder ist eine Wiederaufnahme des förmlichen Disziplinarverfahrens ausdrücklich vorgesehen. So regelt § 97 Absatz 2 der Bundesdisziplinarordnung, dass eine Wiederaufnahme des Verfahrens zulässig ist, wenn neue Tatsachen beigebracht werden. Zwar ist nach allgemeiner Auffassung die Änderung der höchstrichterlichen Rechtsprechung auch durch die Revisionsgerichte keine „neue Tatsache“,

aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind bei einer durch seine Entscheidung geänderten Rechtsprechung neue Tatsachen im Sinne des § 97 Absatz 2 Satz 1 der Bundesdisziplinarordnung gegeben. Dies folgt aus der Bindungswirkung der Urteile des Bundesverfassungsgerichts auf die Fachgerichte. Da nach diesseitiger Auffassung die Urteile des EGMR eine entsprechende Bindungswirkung entfalten, sind sie ebenfalls als neue Tatsachen zu werten. Allerdings sind die in der Folge des Urteils im Falle Vogt gestellten Wiederaufnahmeanträge ausnahmslos von den Disziplinar- und Verwaltungsgerichten, bis hin zum Bundesverwaltungsgericht, abgelehnt worden. Das Bundesverwaltungsgericht hebt in einem Beschluss vom 04.06.1998 hervor, dass das Vogt-Urteil des EGMR keine neue Tatsache im Sinne der Disziplinarordnungen darstelle und insoweit eine Wiederaufnahme ausscheide. Es geht dabei noch einen Schritt weiter, wenn es wie folgt feststellt: "Kommt eine Wiederaufnahme des Verfahrens selbst für einen vor dem EGMR erfolgreichen Beschwerdeführer, der das einen Verstoß gegen die Konvention feststellende Urteil erstritten hat, nach derzeitiger Gesetzes- und Rechtslage insgesamt nicht in Betracht, so gilt dies in nicht geringerem Maße für den, der sich lediglich auf die Begründung des in einem anderen Verfahren ergangenen Urteils des EGMR beruft. Eine die Rechtskraft durchbrechende Wiederaufnahme des Verfahrens ist auch hier nicht möglich."

Sämtliche eingelegten Verfassungsbeschwerden wurden vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen, eine Begründung hat das Bundesverfassungsgericht nicht gegeben. An mehreren dieser Entscheidungen war auch die Präsidentin Frau Limbach beteiligt.

Die hiergegen eingelegten Beschwerden hat der EGMR allesamt nicht zur Entscheidung angenommen. Er hat darauf verwiesen, dass die Auslegung ausschließlich prozessrechtlicher Vorschriften in die abschließende Kompetenz der nationalen Gerichte falle, der EGMR sei hierzu von der Konvention her nicht befugt.

In diesem Zusammenhang ist auf die **Entscheidung des OVG Hamburg vom 07.12.2001** in dem Verfahren des nunmehr pensionierten Zollbeamten Uwe Scheer hinzuweisen. Uwe Scheer war nach Einleitung des Disziplinarverfahrens wegen Mitgliedschaft in der DKP und Kandidaturen für diese Partei mit Wirkung ab dem 01.06.1985 vom Dienst suspendiert worden. Unter dem Zwang einer drohenden Entlassungsentscheidung durch das Bundesdisziplinargericht stimmte Scheer seiner Entlassung aus dem Beamtenverhältnis bei gleichzeitiger Einstellung als Angestellter durch die Oberfinanzdirektion Hamburg zu, er wurde auf demselben Posten wie vor seiner Suspendierung weiterbeschäftigt. Nach dem Urteil des EGMR vom 26.09.1995 stellte Scheer den Antrag auf Wiedereinstellung als Beamter, den die OFD Hamburg abschlägig beschied. Das hiergegen angerufene Verwaltungsgericht Hamburg lehnte den Antrag ab, das OVG Hamburg hat jedoch auf die Berufung hin entschieden, dass die OFD Hamburg nach pflichtgemäßem Ermessen über den Antrag von Scheer erneut zu entscheiden hat, wobei insbesondere das Urteil des EGMR vom 26.09.1995 sowie die Tatsache zu berücksichtigen sind, dass Scheer 1992 unter der Zwangslage einer die Entfernung aus dem Dienst legitimierenden Entscheidung des Bundesdisziplinargerichts aus dem Beamtenverhältnis ausgeschieden ist. Im Wege eines Vergleichs haben sich die Parteien dahingehend geeinigt, dass Scheer zwar als Angestellter aus dem Dienst ausscheidet, aber in derselben logischen Sekunde als Beamter mit sämtlichen Rechten pensioniert wird, was sich nicht unerheblich auf die Höhe seiner Altersbezüge auswirkt. Als Pensionär bezieht er ca. 1.000,- € monatlich mehr als wenn er als Rentner aus dem Berufsleben ausgeschieden wäre.

Die vielfältigen – rechtskräftig abgeschlossenen - Verfahren zeigen, dass auf der administrativen und gerichtlichen Ebene lediglich Einzelfälle, und dann auch meistens mit

negativem Erfolg, aufgerollt werden können. Es bedarf daher einer generellen gesetzlichen Bereinigung des begangenen Behördenunrechts. Festzuhalten bleibt, dass etliche vom Berufsverbot Betroffene eingestellt bzw. wieder eingestellt worden sind, auch wenn hier noch manches zu tun ist. Festzuhalten bleibt aber auch, dass das in den vielen Jahren erlittene Unrecht bislang nicht wieder gut gemacht worden ist. Auch wenn die Regelanfrage an die Verfassungsschutzämter im Bund und in den Ländern - mit Ausnahme von Bayern - abgeschafft wurde, ist der Radikalenerlass vom 28.1.1972 formell nicht aufgehoben worden.

In der parlamentarischen Demokratie sind in erster Linie die politischen Entscheidungsträger in Exekutive und Legislative gehalten, unrechtmäßige Rechtsakte durch korrigierende Entscheidungen zu beseitigen und rechts-, ja verfassungswidriges Handeln zu unterbinden. Zwar ist es eigentliche Aufgabe der Justiz bis hin zur Verfassungsgerichtsbarkeit durch Normenkontrolle die verfassungsmäßige Ordnung zu garantieren, aber die Berufsverbote belegen gerade das klägliche Versagen der unterschiedlichen Fachgerichtsbarkeiten und des Bundesverfassungsgerichts. In dieser Hinsicht ist die Bedeutung internationaler Institutionen wie der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gar nicht hoch genug einzuschätzen. Zwar hat es politische Stellungnahmen im nationalen Bereich gegeben, die bald nach Initiieren der Berufsverbotspraxis wie Willy Brandt davon sprachen, dass es sich um seinen größten Irrtum gehandelt habe bzw. wie Hans Ulrich Klose, der damalige Erste Bürgermeister von Hamburg, dass die Berufsverbote eine ganze Generation verunsicherten und dies unbedingt verhindert werden müsse, aber parlamentarische Aktivitäten zur Beseitigung des Unrechts und Wiedergutmachung des den Betroffenen entstandenen Schadens hat es erst relativ spät gegeben.

Im Jahre **1996** haben die Grünen im **Niedersächsischen Landtag** versucht, ein Gesetz zur Regelung der Rehabilitierung vom Berufsverbot Betroffener herbeizuführen, sind damals allerdings am Widerstand der mitregierenden Sozialdemokraten gescheitert.

Der **Baden-Württembergische Landtag** hat in seiner Sitzung vom **18.05.2000** folgende Beschlussempfehlung angenommen:

„Die Landesregierung wird ersucht, alle vom sogenannten Radikalenerlass Betroffenen nach Einzelfallprüfung in den Landesdienst aufzunehmen, soweit diese aktuell einen Antrag auf Aufnahme stellen. In die Einzelfallprüfung werden auch die zum Zeitpunkt der Entfernung aus dem Dienst bzw. Nichteinstellung gültigen Kriterien im Rahmen des rechtlich Möglichen einbezogen.“

Der Landtags-Beschluss führte jedoch weder zu einer administrativen noch zu einer legislativen Regelung, lediglich Einzelfälle wurden erneut überprüft, ob eine Einstellung in den öffentlichen Dienst in Betracht kommt. Im Gegenteil: noch im Jahre 2006 hat das Verwaltungsgericht Karlsruhe mit Urteil vom 10. März 2006 die Klage des Realschullehrers Michael Csaszkozy gegen die ablehnenden Entscheide auf Einstellung in den baden-württembergischen Schuldienst abgewiesen – die damalige Kultusministerin war Frau Schavan. Die hiergegen eingelegte Berufung hatte Erfolg. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg - Senat Mannheim - hat mit Urteil vom 14.03.2007 das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe abgeändert und das zuständige Schulamt angewiesen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats neu zu entscheiden. Michael Csaszkozy wurde daraufhin in den Schuldienst eingestellt und später zum Beamten auf Lebenszeit ernannt.

Die **Bremer Bürgerschaft** hat erstmals **2011** eine Beschlussempfehlung zur Rehabilitierung der vom Berufsverbot Betroffenen beraten, der niedersächsische Landtag zuerst 2012, allerdings jeweils ohne Erfolg.

Am **18.01.2012** hat die Fraktion DIE LINKE einen **Antrag im Bundestag** eingebracht, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, die vom Radikalenerlass Betroffenen zu rehabilitieren. Die Bundesregierung möge

- in Zusammenarbeit mit den Bundesländern
- alle erforderlichen Maßnahmen zur Rehabilitation der Betroffenen einleiten und
- dafür eintreten, dass Verfassungsschutzakten, die auf dem Radikalenerlass beruhen, den Verfassungsschutzbehörden entzogen, vollständig im Bundesarchiv erschlossen und den Betroffenen und der Wissenschaft zugänglich gemacht werden und dass gesetzliche Regelungen zur materiellen Entschädigung der Betroffenen geschaffen werden

Der Bundestag hat in seiner Sitzung am 9.2.2012 diesen Antrag abgelehnt.

Der **niedersächsische Landtag** hat dann in seiner Sitzung vom **15.12.2016** den Beschluss gefasst,

- dass der sogenannte Radikalenerlass in Niedersachsen mit dem Beschluss der rot-grünen Landesregierung vom 26. Juni 1990 aufgehoben wurde und seitdem nicht mehr existiert,
- dass politisch motivierte Berufsverbote, Bespitzelungen und Verdächtigungen nie wieder Instrumente des demokratischen Rechtsstaats sein dürfen,
- dass die Umsetzung des sogenannten Radikalenerlasses ein unrühmliches Kapitel in der Geschichte Niedersachsens darstellt und das Geschehene ausdrücklich bedauert wird,
- dass die von niedersächsischen Maßnahmen betroffenen Personen durch Gesinnungsanhörungen, Berufsverbote, langwierige Gerichtsverfahren, Diskriminierungen oder auch Arbeitslosigkeit vielfältiges Leid erleben mussten,
- dass er den Betroffenen Respekt und Anerkennung ausspricht und sich darüber hinaus bei denen bedankt, die sich z.B. in Initiativen gegen Radikalenerlass und Berufsverbote mit großem Engagement für demokratische Prinzipien eingesetzt haben.

Weiter heißt es in diesem Beschluss, dass „der Landtag die Landesregierung bittet, eine Beauftragte/einen Beauftragten zur Aufarbeitung der Schicksale der von niedersächsischen Berufsverboten betroffenen Personen und der Möglichkeiten ihrer politischen und gesellschaftlichen Rehabilitation einzusetzen. Die Beauftragte/der Beauftragte soll unter Beteiligung von Betroffenen, Vertreterinnen und Vertretern von Gewerkschaften und Initiativen die Schicksale der von Berufsverboten Betroffenen aufarbeiten. Eine wissenschaftliche Begleitung ist ebenfalls vorzunehmen und in die Arbeit einzubinden. Ziele sind die politische und gesellschaftliche Aufarbeitung, die öffentliche Darstellung der Ergebnisse und die weitere Verwendung im Rahmen der politischen Bildung in Niedersachsen.“

Auf diese Entscheidung hin hat die Landesregierung mit Beschluss vom 31.01.2017 eine weisungsfreie **Landesbeauftragte zur Aufarbeitung der Schicksale der von niedersächsischen Berufsverboten betroffenen Personen** und der Möglichkeiten ihrer politischen und gesellschaftlichen Rehabilitation ernannt. Die Landesbeauftragte hat ihre Tätigkeit ehrenamtlich ausgeübt.

Das jüngste Beispiel ist der Beschluss der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt **Hamburg** vom **22. August 2018**, in dem die Bürgerschaft feststellt:

- dass der sogenannte Radikalenerlass in Hamburg mit Beschluss vom 13. Februar 1979 aufgehoben wurde und nicht mehr existiert,
- dass viele der von hamburgischen Maßnahmen betroffenen Personen durch Gesinnungsanhörungen, Berufsverbote, langwierige Gerichtsverfahren, Diskriminierungen oder auch Arbeitslosigkeit Leid erleben mussten,

- dass die Umsetzung des Radikalenerlasses ein unrühmliches Kapitel in der Geschichte Hamburgs darstellt, das ausdrücklich bedauert wird,
- und spricht den aus heutiger Sicht zu Unrecht Betroffenen ihren Respekt und ihre Anerkennung aus.

Der Senat wird ersucht, in geeigneter Weise die in Hamburg auf der Grundlage des Radikalenerlasses vom 28. Januar 1972 erteilten Berufsverbote und deren Folgen für die Betroffenen in einem historisch angemessenen Kontext wissenschaftlich aufarbeiten zu lassen und zum Beispiel im Rahmen einer Ausstellung über die Ereignisse und historischen Hintergründe zu informieren.

Der weitergehende Antrag der Fraktion der LINKEN in der hamburgischen Bürgerschaft, der ausdrücklich auch eine Entschuldigung bei den Betroffenen und eine finanzielle Rehabilitation für das zugefügte Unrecht einbezieht, wurde abgelehnt.

Die Beschlüsse des niedersächsischen Landtages und der hamburgischen Bürgerschaft sind zu begrüßen, erwähnen aber die **rechtliche Wiedergutmachung** einschließlich der Kompensation erlittener finanzieller Nachteile im Beruf und bei Renten- bzw. Pensionsleistungen mit keinem Wort. Mittlerweile hat die niedersächsische Landesbeauftragte, die ihre Arbeit aus Gründen der befristeten Einsetzung Ende Januar 2018 eingestellt hat, eine Dokumentation „Berufsverbote in Niedersachsen 1972 – 1990“ veröffentlicht. Die Empfehlungen an die Landesregierung liegen der Öffentlichkeit bislang nicht vor, es bleibt daher abzuwarten, welche Maßnahmen empfohlen und wie und in welchem Maße die Empfehlungen gegebenenfalls umgesetzt werden.

Neben den Ländern, in denen Berufsverbote verhängt wurden, ist insbesondere **der Bund gefordert**, das exekutive, legislative und judikative Unrecht zu beseitigen und im Wege der Folgenbeseitigung sämtlichen bei den Betroffenen erzeugten Schaden zu kompensieren. Der Bund ist insbesondere deswegen gefordert, weil hierdurch eine gewisse Standardisierung erfolgen kann, wobei das Niveau der Entschädigung im Wege der Folgenbeseitigung in den Ländern nicht unterschritten werden darf. Der Bundestag sollte ein Gesetz zur Bereinigung von Verstößen gegen Artikel 10 und 11 EMRK im Zusammenhang mit den innerstaatlich praktizierten Berufsverboten verabschieden. Das Gesetz muss regeln,

- dass der Beschluss des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der Länder vom 28. Januar 1972 und sämtliche Folgerlasse sowie sämtliche Durchführungsbestimmungen aufgehoben werden,
- dass alle auf Grund des Beschlusses des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der Länder vom 28. Januar 1972 zum Nachteil der Betroffenen ergangenen Entscheidungen von Verwaltungsbehörden von Amts wegen oder auf Antrag der Betroffenen von den Gerichten aufgehoben werden,
- dass eine Kommission mit einer/einem Beauftragten eingerichtet wird und die Schicksale der vom Berufsverbot Betroffenen unter wissenschaftlicher Begleitung und Beiziehung der einschlägigen Akten aufgearbeitet werden, wobei eine politische und gesellschaftliche Rehabilitation der Betroffenen erfolgt, dies umfasst auch eine Entschuldigung bei den Betroffenen mit der ausdrücklichen Feststellung, dass die Verfahren rechts- und verfassungswidrig waren.
- dass sämtliche Akten der involvierten Bundes- und/oder Landesministerien unter Einschluss der Akten sämtlicher Verfassungsschutzämter und Sicherheitsbehörden unter Einschluss der politischen Polizei offengelegt und unter wissenschaftlicher Begleitung

archiviert werden, wobei die Betroffenen ein uneingeschränktes Einsichtsrecht in sämtliche sie betreffenden Akten erhalten,

- dass den Betroffenen ein voller Schadensersatz im Wege der Folgenbeseitigung unter Einschluss des Berufsschadens sowie des vollen Ausgleich etwaiger erlittener Renten- bzw. Pensionsnachteile gewährt wird.

Es wäre wünschenswert, wenn der Druck der Basis durch die Betroffenen und ihre Initiativen aufgebaut und verstärkt werden könnte, damit sich die politischen Parteien, insbesondere die Linke, die Grünen, die SPD und die FDP verpflichtet fühlen, diese Forderungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in allen Bundesländern und im Bund aufzugreifen und die entsprechenden gesetzlichen Regelungen zu verabschieden.

Zum Schluss möchte ich noch etwas sehr Positives anmerken:

ich hörte jüngst von den niedersächsischen Kollegen, dass in Niedersachsen Bestrebungen im Gange sind, die darauf abzielen, einen Gesetzentwurf zu erstellen, der auch die materielle Entschädigung umfasst. Das wäre ein phantastischer Erfolg, wenn die parlamentarische Umsetzung gelingt, aber es bleibt das Ergebnis abzuwarten.

Ich bedanke mich für Ihre Geduld und Aufmerksamkeit und stehe Ihnen gerne zu klärenden Fragen zur Verfügung. Danke.

Mannheim, 20.03.2019
Dr. Klaus Dammann