

## Das bisherige Ausmaß der Berufsverbotspolitik und ihre neueren Tendenzen

Seit 1971, als in Hamburg die Berufsverbotspolitik begann, hat es keine Berufsgruppe im öffentlichen Dienst bei Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörden gegeben, die nicht vom Berufsverbot Betroffene aufweist: Lokomotivführer, Postbedienstete und Zollbeamte ebenso wie Professoren, Assistenten und wissenschaftliche Hilfskräfte an Universitäten; Friedhofsgärtner, Berufssoldaten, Krankenschwestern und Verwaltungsbeamte ebenso wie Berufsberater, Referendare, Lehrer und Sozialpädagogen; Ärzte ebenso wie Juristen und Meteorologen – um nur einige zu nennen. Zu Berufsverboten kam es – mit Ausnahme des Saarlandes, wo es auch zu CDU-Regierungszeiten nie welche gab – in allen Bundesländern und in letzter Zeit besonders häufig bei den Bundesbehörden.

Die ILO-Kommission hat den Versuch unternommen, das Problem der Berufsverbote auch quantitativ zu erfassen. Der Bericht erwähnt von den Regierungen gelieferte Zahlen, die sich allerdings zumeist lediglich auf die Jahre ab 1979 beziehen. Die Bundesregierung hat – um das Ausmaß der Berufsverbotspolitik zu verschleiern – die Zahlen von Anfang an nur unvollständig veröffentlicht; die offiziellen Angaben über den Umfang der Berufsverbotspraxis sind daher ausgesprochen lückenhaft. Will man sich der tatsächlichen Zahl entsprechender Maßnahmen annähern, gilt es die folgenden Aspekte zu bedenken.

Die Berufsverbotspraxis weist bisher vier Etappen auf: Gab es in den Jahren 1972–1975 massenweise Überprüfungen und Berufsverbote gegen Bewerber für den öffentlichen Dienst in den Bundesländern, so muß für die Jahre 1975–1979 berücksichtigt werden, daß die Protestbewegung gegen die Berufsverbote eine deutliche Verringerung der Zahl von »Fällen« erreicht hatte. Die Berufsverbote überlegten sich jede Maßnahme genau, weil bei jedem Berufsverbot eine nationale und internationale Solidaritätsaktion entsteht. Während der dritten Etappe, 1979–1983, wurden im Bund und in den meisten Ländern »li-

beralisierte« Verfahrensrichtlinien zur Durchführung der Berufsverbote erlassen. In den sozialdemokratisch regierten Bundesländern reduzierten sich die Berufsverbote auf einzelne »Fälle«; in den CDU-geführten Ländern verringerten sich die Maßnahmen vor allem auf Grund der »Rotstiftpolitik« in den öffentlichen Haushalten – wo praktisch niemand eingestellt wird, gibt es auch keine Berufsverbote. Ab 1983 wurden dann nach dem Wechsel der Bundesregierung zur CDU/CSU/FDP-Koalition auf Bundesebene die alten Berufsverbotsverfahren wieder aufgenommen und die niedersächsische Landesregierung wurde zur Ausweitung der Praxis ermuntert; überdies wurden insbesondere massenhafte (im ILO-Bericht zahlenmäßig nicht mehr aufgeführte) Sicherheitsüberprüfungen bei der Bundespost vorgenommen. In den SPD-regierten Ländern wurden keine neuen Berufsverbote verhängt; ehemals Betroffene werden – wenn auch viel zu langsam – nach und nach eingestellt.

Der Arbeitsausschuß der Initiative »Weg mit den Berufsverboten« hat umfangreiches Zahlenmaterial zusammengetragen. Ergänzt durch das ILO-Material, muß man von 3,5 Millionen politischen Überprüfungen, 35 000 Mitteilungen des Verfassungsschutzes an die Einstellungsbehörden, daß »Erkenntnisse« vorliegen, 1250 Ablehnungen von Bewerbern, 256 Entlassungen aus dem Dienst und 2100 Disziplinarverfahren ausgehen. Hinzu kommen einige tausend Anhörungen; allein für Niedersachsen werden 700 angegeben. Die meisten der rd. 10 000 Berufsverbote und Berufsverbotsmaßnahmen wurden allerdings nach Protesten wieder zurückgenommen; tatsächlich Bestand hatten ca. 1000.

Seit der Veröffentlichung des ILO-Berichts ist die Berufsverbotspolitik ins Stocken geraten. Die Disziplinarkammern der Verwaltungsgerichte in Oldenburg und Hannover haben anhängige Verfahren ausgesetzt, um die Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht abzuwarten. Allerdings hat das Verwaltungsgericht Freiburg die Entlassung des Briefträgers Werner Siebler aus dem Dienst der Bundespost ohne erneute Verhandlung bestätigt. Der Bundesdisziplinaranwalt hat auf Durchführung der Verhandlungen vor dem Bundesdisziplinargericht gegen den suspendierten Zöllner Uwe Scheer (Hamburg) und den ebenfalls suspendierten Briefträger Gustav Steffen (Pinneberg) noch vor der Sommerpause gedrängt. Egon Momberger (Gießen) soll zum 30. Juni 1987 aus dem Postdienst entlassen werden.

Zur Zeit stellt sich die Lage auf dem Feld der Berufsverbote in der BRD wie folgt dar:

1. Im Saarland ist die Berufsverbotspolitik prinzipiell abgeschafft.

2. In Nordrhein-Westfalen, Bremen und Hamburg gibt es keine neuen Berufsverbote bei Landesbeamten mehr. Nach und nach wurden vom Berufsverbot Betroffene eingestellt – wenn auch zum Teil lediglich als Angestellte. In Hamburg wurde die Verbeamtung der letzten vier Betroffenen – teilweise nach 13 Jahren – eingeleitet, aber noch nicht vollzogen. In Hessen – das darf nicht übersehen werden – ist selbst während der SPD/Grünen-Koalition die Bereinigung der »Altfälle« nur schleppend verlaufen. Nach wie vor arbeiten zahlreiche Kollegen nur im Angestelltenverhältnis. Mindestens sieben Kollegen wollen noch in den Schuldienst. Neue Verfahren sind bislang nicht eingeleitet worden, wobei allerdings abzuwarten bleibt, wie sich die neue CDU/FDP-geführte Landesregierung verhalten wird.

3. In den SPD-regierten Bundesländern und bei Bundesbehörden ist die Regelanfrage seit 1979 abgeschafft.

4. In Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein werden nach wie vor Berufsverbote verhängt. Die bayerische Landesregierung betreibt dabei besonders hartnäckig die Ausbildungsverbote, wobei selbst Mitglieder des Sozialistischen Hochschulbundes (SHB) betroffen sind. Baden-Württemberg, das zahlreiche Prozesse verloren hat, mußte ein erstes Zugeständnis bei einem Ausbildungsverbot machen.

5. In Niedersachsen hat die Landesregierung nichts von ihrer harten Haltung zurückgenommen. Eine erste Veränderung deutet sich in dem neuesten Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg an, das Mandatsannahme und -ausübung nicht mehr als Dienstvergehen wertet.

6. Nach wie vor stehen die »Fälle« bei der Bundespost (verantwortlich: Minister Schwarz-Schilling) und beim Zoll (verantwortlich: Minister Stoltenberg) an. Die Kollegen sind weiterhin suspendiert. Massenhaft werden Postler mit Sicherheitsüberprüfungen überzogen, weil nach NATO-Richtlinien der gesamte höhere Dienst sowie der gehobene und technische Dienst im Fernmeldebereich als sicherheitsempfindlich eingestuft wurden.

In den letzten zwei Jahren hat es also um die Berufsverbote eine Polarisierung gegeben. Besonders beachtlich sind mehrere parlamentarische Begebenheiten. Nachdem der hessische Landtag sich mit Mehrheit – als erstes Parlament in der BRD – gegen Berufsverbote ausgesprochen hatte, gab es auch in Baden-Württemberg eine parlamentarische Initiative. SPD, FDP und Grüne brachten gemeinsam einen Antrag gegen die Berufsverbote ein.

Am 30. Januar 1986 kam es dann auch erstmals wieder zu einer Bundestagsdebatte über dieses Thema. Anlaß war eine große Anfrage der

Grünen, die die Bundesregierung nach mehreren Monaten endlich beantwortet hatte. In der Debatte bezichtigte der Abgeordnete Olderog (CDU) die Regierung des Saarlandes indirekt des Verfassungsbruchs. Wider besseres Wissen führte er unter anderem aus: »International gibt es für uns keine Probleme . . . Es hat nicht eine einzige europäische Initiative gegeben, die unser Verfassungsrecht kritisiert hat.«<sup>1</sup> Kein Wunder, daß in dieser unsachlichen Atmosphäre und angesichts der Kräfteverhältnisse im Bundestag die eingebrachten kritischen Anträge von Grünen und SPD keine Mehrheit fanden. Eines hat die Antwort der Bundesregierung freilich denn doch erbracht: Es wurde dadurch bekannt, daß selbst sie den Ministerpräsidentenbeschuß von 1972 für überholt hält und die Abschaffung der Regelanfrage beibehält, obwohl die CDU dies 1979 noch vehement bekämpft hatte.

Das bisherige Echo auf den ILO-Bericht in der Bundesrepublik zeigt, in welche Verlegenheit die Befürworter der Berufsverbotspolitik nunmehr geraten sind. Tönte der CSU-Bundestagsabgeordnete Regenspürger noch in einer ersten Stellungnahme: »Derartige Ausgebirten wie der Bericht der Ausschußmehrheit sind nur aus der Zwitternatur der Internationalen Arbeitsorganisation zu erklären, die auf die Mitgliedschaft kommunistischer und diktatorisch regierter Staaten zurückzuführen ist«<sup>2</sup>, so klingt es jetzt bereits wesentlich vorsichtiger. Auf mehrere Fragen von SPD-Bundestagsabgeordneten erklärte der Parlamentarische Staatssekretär Spranger im Bundestag u.a.:

»Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Ausschußminderheit, daß ein internationales Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte nicht dazu mißbraucht werden darf, einem Totalitarismus Vor-schub zu leisten, der die Menschen verachtet und die Menschenrechte beseitigt. Die Empfehlungen der Ausschußmehrheit, die der Verwaltungsrat der Internationalen Arbeitsorganisation noch gar nicht behandelt hat, sind nicht bindend. Dagegen haben der Grundsatz der wehrhaften Demokratie und das Gebot der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst Verfassungsrang und verpflichten jede Regierung im Bund und in den Ländern. . . Die Bundesregierung wird ihre Antwort und ihre Stellungnahme entsprechend den Vorschriften, Art. 29 des Übereinkommens, vorbereiten. . .«<sup>3</sup>

Bis jetzt hält sich die Bundesregierung indes noch bedeckt – es sei denn, man wertet die Haltung des Bundespostministers Schwarz-Schilling oder eine Erklärung des Bundesjustizministers Engelhard schon als entsprechende Antwort und Stellungnahme. Ersterer weigerte sich, die Disziplinarmaßnahmen bei der Bundespost einzustellen; letzterer schrieb der Initiative »Weg mit den Berufsverboten« unter Hinweis auf

die Antwort der Bundesregierung auf die Bundestagsanfrage der Grünen vom 17. Juli 1985:

»Die Bundesregierung sieht keine Veranlassung, ihre in dieser Antwort im einzelnen dargestellte Auffassung zu ändern, die im übrigen auf den seit 1979 unverändert angewandten Grundsätzen früherer Bundesregierungen beruht.«<sup>4</sup>

Die Initiative »Weg mit den Berufsverboten« hatte allen Landesregierungen und dem Bundespräsidenten den ILO-Bericht übersandt und eine Beendigung der Berufsverbotspolitik verlangt. Der Bundespräsident teilte daraufhin mit, daß er die Bundesregierung zur Stellungnahme aufgefordert habe. Der niedersächsische Minister des Innern schrieb lapidar zurück, ihm sei von »einer behaupteten ›Berufsverbotepraxis‹ in Niedersachsen . . . nichts bekannt«<sup>5</sup>, und die bayerische Staatskanzlei teilte unter Hinweis auf das Minderheitsvotum im ILO-Bericht mit, die bayerische Staatsregierung sehe »keinen Anlaß, von der bisherigen Praxis bei der Einstellung von Bewerbern abzuweichen«<sup>6</sup>. Besonders originell und wahrheitswidrig antwortete das Innenministerium von Baden-Württemberg:

»Das Innenministerium möchte darauf hinweisen, daß das Land Baden-Württemberg – ebenso wie die anderen Bundesländer – am Verfahren des Untersuchungsausschusses der IAO nicht direkt beteiligt war oder ist. Zwar haben im Laufe der Untersuchung auch sachverständige Zeugen zu dem in Baden-Württemberg praktizierten Verfahren hinsichtlich der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst Stellung genommen und dem Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses (Herrn Dr. Saario) sowie dem Ausschußsekretär (Herrn Samson) wurden während eines Besuches beim Innenministerium nähere Erläuterungen zu den anhängigen Beschwerdeverfahren gegeben. Die nicht einstimmig gefaßte Ausschußempfehlung, die Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes zu überprüfen und nur in dem Rahmen aufrecht zu erhalten, den die Ausschlußmehrheit mit ihrer Auslegung der Art. 1 Abs. 2 und Art. 4 des Übereinkommens 111 abgesteckt habe, richtet sich jedoch an die Bundesregierung . . .«<sup>7</sup>

Das rheinland-pfälzische Ministerium des Innern und für Sport schließlich schrieb:

»Nach der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 gilt die Pflicht zur Verfassungstreue für jedes Beamtenverhältnis und ist auch einer Differenzierung je nach Art der dienstlichen Obliegenheiten des Beamten nicht zugänglich. Wir beabsichtigen daher nicht, die Verwaltungsvorschrift über die Pflicht zur Verfas-

sungstreue im öffentlichen Dienst vom 12. Dezember 1985 zu ändern ...»<sup>8</sup>

Die SPD-regierten Länder Nordrhein-Westfalen<sup>9</sup> und Hamburg<sup>10</sup> vertreten zum ILO-Bericht ähnliche Positionen wie die CDU-Landesregierungen.

Aus alledem ergibt sich, daß die in- und ausländische Öffentlichkeit auf vielfältige Weise Druck machen muß, wenn sie jetzt die Berufsverbotspolitik beseitigen will. Dafür gibt es die folgenden Möglichkeiten:

1. Gespräche über den Bericht mit Bundes- und Landtagsabgeordneten von SPD, Grünen, CDU und FDP (wie sie die niedersächsische und die baden-württembergische Landesinitiative schon geführt haben).

2. Überall sollte bei laufenden Verfahren mit Bezug auf den ILO-Bericht deren Aus- oder Absetzung beantragt werden. Das gilt auch für Ausbittungsverbote, Versetzungsverfahren und Post-Sicherheitsüberprüfungen sowie für Verfahren gegen Lehrer. Jetzt kann in jedem Einzelfall die völkerrechtswidrige und politische Dimension erneut sichtbar gemacht werden.

3. Zu jedem in dem Bericht erwähnten »Fall« könnten örtliche Presseerklärungen oder Stellungnahmen von Organisationen herausgegeben werden.

4. DGB-, GEW- und DPG-Funktionäre könnten mit Hinweis auf die Beteiligung der Gewerkschaften im Verfahren zu erneuten Forderungen, Stellungnahmen und Briefen angeregt werden.

5. Da die Nachbarländer beteiligt waren, könnten über Städtepartnerschaften die dortigen Regierungen aufgefordert werden, zum Bericht Stellung zu nehmen.

6. Auch könnte zu örtlichen Versammlungen eingeladen werden, wo insgesamt über den Bericht informiert und diskutiert wird.

7. Gerade in Wahlkämpfen und bei Parteiveranstaltungen der CDU, CSU und FDP könnten spezielle Flugblattaktionen zum ILO-Bericht wirksam werden.

8. Viele Komitees und Betroffene haben zahlreiche Solidaritätsunterschriften erhalten. Der ILO-Bericht wäre Anlaß, die Unterzeichner erneut anzuschreiben mit der Bitte, sich beim Bundeskanzler für die Abschaffung der Berufsverbotspolitik einzusetzen.

9. Es wurde festgestellt, daß viele Journalisten den Bericht nicht kennen – er sollte ihnen zugänglich gemacht werden.

10. Auch örtliche Pfarrer und Kirchengemeinden sollten entsprechend informiert werden; das gilt auch für die Kirchenleitungen. Immerhin gab es ähnliche kritische Stimmen bei der EKD und auf dem letzten Kirchentag.

11. Jeder, der den ILO-Bericht liest, könnte sich brieflich an den Bundeskanzler, den Bundespräsidenten oder seine örtlichen Abgeordneten wenden mit der Forderung, daß die ILO-Empfehlungen nunmehr eingehalten werden.

### *Anmerkungen*

- 1 Protokoll der Bundestagssitzung vom 30. Januar 1987.
- 2 ppa vom 24. Februar 1987.
- 3 Protokoll, Deutscher Bundestag, 2. April 1987.
- 4 Brief vom 31. März 1987.
- 5 Brief vom 26. März 1987.
- 6 Brief vom 10. April 1987.
- 7 Brief vom 13. April 1987.
- 8 Brief vom 24. April 1987.
- 9 Brief vom 27. März 1987.
- 10 Brief vom 2. April 1987.