Epilog: Das vereinte Deutschland und der Radikalenerlaß

Die Auswirkungen des am 03.10.1990 vollzogenen Anschlusses der DDR an die Bundesrepublik haben auf die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in der ehemaligen DDR nachhaltige Auswirkungen. Zum einen mußte der aufgeblähte Staatsapparat mit ca. 2,2 Millionen Beschäftigten etwa auf die Hälfte reduziert werden, zum anderen waren die ideologischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Beschäftigungsverhältnisse in der ehemaligen DDR denjenigen in der alten BRD diametral entgegengesetzt: dort Sozialismus und Alleinherrschaft einer Partei, hier Kapitalismus und Pluralismus sowie Toleranz, allerdings eingebunden in das Konzept einer wehrhaften Demokratie (FDGO).

II.

In der kritischen Auseinandersetzung mit dieser Entlassungs- und Einstellungspraxis im öffentlichen Dienst taucht sehr schnell die Frage auf, ob sämtliche Entlassungen in den neuen Bundesländern durchgehend als Berufsverbote bzw. als Diskriminierung aus politischen Gründen zu bezeichnen sind. Vom Ansatz her scheiden all diejenigen Kündigungen aus dieser Kategorie aus, die wegen mangelnder fachlicher Eignung der Be diensteten, wegen mangelnden Bedarfs oder wegen ersatzloser Auflösung von Einrichtungen des öffentlichen Dienstes ausgesprochen werden. Der problematische Bereich beginnt allerdings bei Kündigungen von Beschäftigten aufgrund ihrer Mitgliedschaft und Funktion in der SED oder einer der Blockparteien oder aber wegen hauptamtlicher oder inoffizieller Tätigkeit für das Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit (MfS/AfNS).

Der Begriff »Berufsverbot«¹ ist in den alten Bundesländern geprägt worden. Er charakterisiert die Verfolgung im öffentlichen Dienst Beschäftigter mit staatlich administrativen Maßnahmen aufgrund ihrer politischen Meinungen und Überzeugungen. Die politische Fundamentalopposition – bestrebt, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundlagen radikal zu ändern – wird mit Hilfe einer ausufernd weit interpretierten politischen Loyalitätspflicht gleichsam aus dem gesellschaftlichen Leben ausgegrenzt. Nach den Ausführungen des IAO-Prüfungsausschusses gilt als »Diskriminierung« im Sinne der Konvention 111 »jede Unter-

¹ Pommerenke, Die Auseinandersetzung um die Berufsverbote am Beispiel des DGB-Landesbezirks Baden-Württemberg, in Dammann/Siemantel (Hrsg.), Berufsverbote und Menschenrechte in der Bundesrepublik, 1987, S. 17ff.

scheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die aufgrund der politischen Meinung vorgenommen wird.«²

Der mit diesem Sinngehalt aufgefüllte Begriff »Berufsverbot« kann nicht kritiklos auf die Entlassungen in der ehemaligen DDR, insbesondere nach dem 03.10.1990, angewendet werden. Dies verbietet sich schon deswegen, weil die ehemals alleinherrschende SED mit den Blockparteien und Massenorganisationen nicht als Fundamentalopposition gegen das Herrschaftssystem in der Bundesrepublik gedacht werden kann. Der ehemals selbständige Staat DDR muß vielmehr nach seinen eigenen Gesetzen, aber auch nach den übernommenen internationalrechtlichen Standards beurteilt werden. Weiter ist in die Überlegung einzubeziehen, daß die Parteien und Massenorganisationen in der DDR die politische Herrschaft ausgeübt und somit in der politischen Verantwortung gestanden haben. Dies gilt insbesondere für die Mitarbeiter des Staatsapparates, des Justizund Militärapparates und des MfS/AfNS.

Mit dieser differenzierenden Betrachtung soll keinesfalls ein Abrücken von dem erreichten Standard an Rechtsstaatlichkeit befürwortet werden, da andernfalls blinde Rachegefühle eine rationale und rechtsstaatliche Aufarbeitung der Unrechtstaten des SED-Staates unmöglich machen. Unstreitig besteht ein berechtigtes öffentliches Interesse daran, daß wirklich belastete Beschäftigte aus der ehemaligen SED-Zeit nicht nahtlos weiterbeschäftigt werden.

Andererseits würden Mißtrauen und Verdächtigung den demokratischen Neuanfang vergiften, wenn ihm nicht ein Akt der Versöhnung und des Aufeinanderzugehens vorausginge.³

Es geht also darum, rechtsstaatliche Kriterien zu entwickeln, die eine Grenzziehung zwischen gebotener Maßnahme und unzulässiger Sanktion unter Berücksichtigung des jeweiligen Einzelfalles ermöglichen. Da in den alten und neuen Bundesländern sich hinsichtlich der Berufsverbote bzw. Diskriminierung aus politischen Gründen unterschiedliche Entwicklungen abzeichnen, die sich allerdings gegenseitig bedingen und beeinflussen, soll eine getrennte Skizzierung für beide Teile erfolgen.

III.

Die Zahl der Berufsverbotsmaßnahmen hat in den letzten Jahren in der alten BRD spürbar abgenommen. Im Bereich der Bundesverwaltung sind derzeit noch die Disziplinarverfahren gegen den Posthauptschaffner Wolf-

² Bericht des gemäß Artikel 26 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation eingesetzten Ausschusses zur Prüfung der Einhaltung des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, durch die Bundesrepublik Deutschland Rdn. 515 f.

³ Preuß, in *DDR – ein Staat vergeht* (Hrsg. Blanke/Erd), 1990, S. 90, ders. *Revolution, Fortschritt und Verfassung*, 1190, S. 73 ff.

gang Repp bei dem Bundesverwaltungsgericht⁴ sowie gegen den Zoll-
obersekretär Uwe Scheer bei dem Bundesdisziplinargericht (I. Instanz)⁵
anhängig.

In den Bundesländern ist die Praxis nach wie vor uneinheitlich. Wäh-
rend in den sozialdemokratisch regierten Bundesländern keinerlei Berufs-
verbotsmaßnahmen mehr verhängt, die ehemals vom Berufsverbot
Betroffenen vielmehr wieder eingestellt werden, verfahren Baden-Würt-
temberg und Bayern nach wie vor nach der alten Praxis. So sind in Schles-
wig-Holstein nach 1988 und in Niedersachsen nach 1990 jeweils mit Über-
nahme der Regierungsgewalt durch die SPD die Berufsverbotsmaßnah-
men beendet und die Betroffenen wieder eingestellt worden. Demgegen-
über ist die Neubewerbung des in den 70er Jahren entlassenen Lehrers
Lutz Bäuerle in Baden-Württemberg mit der Begründung abgelehnt wor-
den, er habe über lange Jahre hinweg Funktionen in der DKP wahrge-
nommen.⁶

Festzuhalten bleibt allerdings auch, daß mit Ausnahme des Saarlandes
und Niedersachsen die übrigen sozialdemokratisch regierten Bundeslän-
der den Radikalenerlaß von 1972 keineswegs aufgehoben haben. Sie
haben lediglich die Regelanfrage bei den Verfassungsschutzämtern abge-
schafft und ihre Verwaltungspraxis geändert. Im Jahre 1991 ist die Rege-
lanfrage dann auch in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern besei-
tigt worden. In Bayern ist an die Stelle der Regelanfrage ein umfassender
Fragebogen zur Prüfung der Verfassungstreue getreten, der mit Bekannt-
machung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 3.12.1991
in Kraft getreten ist.⁷ So werden Bewerber nach Mitgliedschaften in
»extremistischen Organisationen« oder aber nach Funktionen in der ehe-
maligen SED, den Blockparteien und den Massenorganisationen befragt.

In den übrigen alten Bundesländern gehen die Verwaltungen dazu
über, die Bewerber nach politischen Zugehörigkeiten zur SED und/oder
Massenorganisationen in der ehemaligen DDR⁸, zumindest aber – wie
z.B. in Hamburg⁹ – nach einer offiziellen oder inoffiziellen Tätigkeit für
den MfS/AfNS zu befragen.

Eine Neuauflage der Berufsverbotepraxis deutet sich auch dadurch an, daß
die PDS als lineare Nachfolgeorganisation der SED und folglich ihre im öko-
logischen und demokratisch-sozialistischen Bereich angesiedelte Program-

⁴ Az. 1 D 92/85.

⁵ Az. VII VL 20/85 – Hamburg.

⁶ Mitteilung der Initiative »Weg mit den Berufsverboten« v. 3.1.1992.

⁷ Verfassungstreue im öffentlichen Dienst, StAnz. Nr. 49/1991.

⁸ Landtag Baden-Württemberg Drucksache 10/5757 v. 13.7.1991.

⁹ Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Senatsamt für den Verwaltungsdienst, Schreiben vom
27.1.1992.

matik deswegen für verfassungsfeindlich angesehen wird, weil sie auf einem »marxistisch-leninistischen orthodoxen Fundamentalismus« beruhe. Aus diesem Grunde ist auch die Forderung erhoben worden, die PDS solle vom Verfassungsschutz »nachrichtendienstlich überwacht« werden.¹⁰ Die Innenministerkonferenz vom 15.12.1990 ist dieser Forderung nicht gefolgt, sie hat allerdings eine »offene Beobachtung« der PDS durch den Verfassungsschutz angeordnet.¹¹ Der bayerische Verfassungsschutz hält demgegenüber an einer nachrichtendienstlichen Überwachung der PDS fest.

IV.

Auf der internationalen Ebene sind die nach wie vor bei der IAO (Genf) geführte Überprüfung der Berufsverbotepolitik in der Bundesrepublik sowie das zwischenzeitlich bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte – EKMR – (Straßburg) anhängige Beschwerdeverfahren der Lehrerin Dorothea Vogt (Niedersachsen) von Bedeutung.¹²

Der Ständige Untersuchungsausschuß der IAO hat 1991 zum vierten Male nach Veröffentlichung des Berichts des IAO-Prüfungsausschusses vom 23.02.1987 die Einhaltung der Konvention 111 angemahnt, die Bundesregierung aufgefordert, die Berufsverbotepolitik zu beenden und die Betroffenen zu rehabilitieren.

Der niedersächsische Disziplinarhof hatte mit rechtskräftigem Urteil vom 31.10.1989 die Gymnasiallehrerin Dorothea Vogt aus dem Dienst entfernt.¹³ Die hiergegen eingelegte Verfassungsbeschwerde hatte das Bundesverfassungsgericht mit Kammerbeschluß vom 07.08.1990 nicht zur Entscheidung angenommen, weil sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg biete.¹⁴ Das Bundesverfassungsgericht ist von einer »prinzipiellen Belehrungsunwilligkeit der Beschwerdeführerin in der Frage der politischen Treuepflicht« auch angesichts ihrer Erklärung ausgegangen, sie trete nunmehr für einen neuen Kurs der DKP ein. Aus diesem Grunde sei die für die Fortsetzung des Beamtenverhältnisses erforderliche Vertrauensgrundlage entfallen, so daß die Wertung die Entfernung aus dem Dienst auch im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit »verfassungsrechtlich noch gerechtfertigt« erscheinen lasse.

Die EKMR wird nun zu entscheiden haben, ob die nationalen Judikate bis hin zum Bundesverfassungsgericht gegen die Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK – Europäische Menschenrechtskonvention) und Vereinigungs-

¹⁰ So die damaligen Innenminister von Bayern (Stoiber) und Baden-Württemberg (Schlee), SZ v. 13.12.1990.

¹¹ TAZ v. 17.12.1990.

¹² Beschwerde Nr. 17851/91 ./. Bundesrepublik Deutschland.

¹³ Az NDH A (2) 4/88.

¹⁴ Az 2 BvR 2034/89.

freiheit (Art. 11 EMRK) verstoßen. Selbst nach Auffassung der Bundesregierung sei der Schutzbereich der Konventionsnormen betroffen, allerdings seien die angegriffenen Entscheidungen aufgrund »zwingender sozialer Bedürfnisse« notwendig und demnach gemäß Artikel 10 Abs. 2 bzw. 11 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt. Im Hinblick auf bereits vorliegende einschlägige Entscheidungen des EGMR (Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte)¹⁵ dürfte die EKMR die Beschwerde zulassen, so daß der EGMR über die Beschwerde zu entscheiden haben wird.

V.

Die Entwicklung in der ehemaligen DDR ab dem 3.10.1990 ist ungleich vielschichtiger und komplizierter. Mit der Abwicklung staatlicher Institutionen und der Warteschleife-Regelung sind ca. 700 000 Beschäftigte der ehemaligen DDR entlassen worden. Die Gründe hierfür liegen in der Umstrukturierung des Staatsapparates der ehemaligen DDR zu einer modernen und leistungsfähigen Verwaltung. Individuelle, politische Gründe haben in dieser Kategorie von Kündigungen keine Rolle gespielt.¹⁶

Demgegenüber bezweckt die ebenfalls im Einigungsvertrag getroffene Regelung der ordentlichen und außerordentlichen Kündigung eine Handsteuerung insbesondere bei der Entfernung von aus politisch-ideologischen Gründen mißliebigen Beschäftigten. Es handelt sich hierbei sicherlich um eines der sensibelsten Problemfelder. Fordern die einen eine Pauschalverurteilung und Aburteilung, mahnen andere – wie Hans Meyer – zur Besonnenheit.

»40 Jahre wurde in fünf deutschen Ländern nicht bloß unterdrückt, bestraft, hochmütig belehrt, sondern auch gehofft, gewartet, die Vernunft und die Menschlichkeit »geplant« für Frauen, für Kinder, für alte Leute, für Arme und Unwissende. Es erwies sich ... als ein »untauglicher Versuch mit untauglichen Mitteln«. Trotzdem kein Grund zum Gelächter. Erst recht nicht zu einer hochmütigen neuen Besserwisseri.«¹⁷

Diese Bemühungen werden in den offiziellen Anordnungen der Bundes- und Landesbehörden zur Umsetzung des Einigungsvertrages kaum berücksichtigt. Nach den vom Bundesinnenministerium herausgegebenen Grundsätzen bestünden erhebliche Zweifel an der Verfassungstreue bei solchen Beschäftigten, die an der Verletzung der Menschenrechte, die zum Kernbestand der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gehörten, beteiligt gewesen seien. Davon sei vor allem auszugehen bei (haupt-

¹⁵ EGMR in: EuGRZ 1986, S. 497 ff., (Glasenapp)

EGMR in: EuGRZ 1986, S. 509 ff (Kosiek).

¹⁶ BVerfG EuGRZ 91, S. 133 ff (Warteschleife).

¹⁷ Der Turm von Babel, 1991, S. 248 f.

und nebenamtlichen) Mitarbeitern des MfS/AfNS. Ebenfalls bestünden Zweifel an der Verfassungstreue bei Personen, die sich im politischen System der DDR exponiert hätten, indem sie vor dem 09.11.1989 Funktionen in der SED oder verwandten Organisationen innegehabt hätten:¹⁸

Bei diesen Personengruppen könne nach den Richtlinien jedoch nicht generell von einer fehlenden Verfassungstreue ausgegangen werden, vielmehr müsse eine Einzelfallprüfung unter besonderer Berücksichtigung der früheren Verhältnisse in der DDR erfolgen. Hierfür ließen sich folgende Kriterien aufstellen: Höhe der Funktion, Zahl der Funktionen, Abstufung nach haupt- oder nebenamtlicher Funktion, Abstufung nach Funktionen in der SED.

Ausgehend hiervon haben die Landtage und Ministerien der jeweiligen neuen Länder – wie z.B. der Sächsische Landtag – Unvereinbarkeitskataloge von Mitgliedschaften, Tätigkeiten und Funktionen Betroffener im Staats- und Gesellschaftssystem der ehemaligen DDR erlassen.¹⁹ Die einzelnen Bereiche der öffentlichen Verwaltung, wie allgemeine Verwaltung, Schule, Hochschule, Justiz, Polizei, Militär- und Sicherheitsbehörden werden anhand dieser Unvereinbarkeitskataloge überprüft. Selbst freie Berufe wie derjenige des Rechtsanwaltes werden von dieser Überprüfung nicht ausgenommen, wie aus dem derzeitigen Gesetzesvorhaben des Bundesjustizministeriums zur Überprüfung der Anwälte in den neuen Bundesländern hervorgeht.²⁰

Eine Vielzahl arbeitsgerichtlicher Entscheidungen ist bereits zu den Anforderungen der »persönlichen Eignung« ergangen²¹, das Bundesarbeitsgericht²² wird sich demnächst in vier Revisionsverfahren von Lehrern, die vor Rückkehr in den Schuldienst im hauptamtlichen Bereich der ehemaligen SED beschäftigt waren, hiermit befassen. So hat das Bezirksgericht Rostock im Falle eines Lehrers, der bis zum 31.12.1989 als politischer Mitarbeiter der SED-Bezirksleitung tätig war, die persönliche Eignung verneint.²³

Eine weitere Kontroverse ist bei der Interpretation des außerordentlichen Kündigungsgrundes der »MfS/AfNS-Tätigkeit« und daraus resultierender »Unzumutbarkeit« am weiteren Festhalten des Beschäftigungsverhältnisses entbrannt.²⁴

¹⁸ vgl. Dammann, Abwicklung, Warteschleife und Fragebögen in der ehemaligen DDR, in: DuR 91, S. 242 ff.

¹⁹ Sächsischer Landtag, Drucksache 1/395 v. 14.5.1991.

²⁰ vgl. Blau, Unwürdige Rechtsanwälte? in: DuR 92, S. 76 ff mwN.

²¹ vgl. im einzelnen Scholz, Fristlose Kündigung im öffentlichen Dienst wegen Tätigkeit für das frühere MfS, in BB (der Betriebsberater) 91, S. 2515; exemplarisch LAG Brandenburg 1 Sa 21/91, Urteil v. 25.7.1991; LAG Berlin 11 Sa 30/91, Urteil v. 27.8.1991.

²² Ostsee-Zeitung (Rostock) v. 13.3.1991.

²³ Az BAB 76/90 Urteil v. 15.2.1991.

²⁴ Oetker, Anmerkung zu LAG Berlin 9 Sa 29/91 Urteil v. 22.7.1991, in LAGE 55/91, S. 1 ff.

Eine Entlassung aus dem öffentlichen Dienst darf nur erfolgen, wenn bei den Betroffenen individuell vorwerfbares Handeln vorliegt. Eine Kollektivhaftung, die auf die bloße Einbindung in den SED-Staats- und Herrschaftsapparat abstellt, wird rechtsstaatlichen Kriterien keinesfalls gerecht.

So kann nach Mahrenholz, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, nur vorwerfbar sein, was auch vorwerfbar bleibe, wenn man die Bedingungen der SED-Herrschaft in Rechnung stelle. Das hindere z.B. nicht die Entfernung derer aus dem Richterdienst, die Verfolgungsmaßnahmen angezettelt, beim Staatssicherheitsdienst denunziert und dadurch Kollegen oder andere Bürger der DDR um ihre Freiheit oder in andere Schwierigkeiten gebracht hätten.²⁵

Bei fristlosen, aber auch bei fristgemäßen Kündigungen, die sich auf Verstöße gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder der Rechtsstaatlichkeit oder auf die Tätigkeit für das MfS/AfNS stützen, ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob aus diesen Gründen ein Festhalten am Arbeitsverhältnis unzumutbar erscheint. Hier muß jedem Betroffenen der gleiche rechtsstaatliche Schutz wie jedem anderen Mitbürger im Rahmen der arbeitsgerichtlichen Verfahren zuteil werden. Auf der anderen Seite kann hier nicht pauschalisierend von Berufsverboten gesprochen werden. Nicht die politische Meinung ist Ansatzpunkt für den Ausspruch von Kündigungen, vielmehr das Handeln im Rahmen der jeweiligen staatlichen Funktion zu Zeiten der ehemaligen DDR.

Eine gleichsam klassische Diskriminierung aus politischen Gründen ist sicherlich im Verfahren der Berliner Richterin Cathrin Junge gegeben. Die mit der SPD koalierende CDU weigert sich, ihre Ernennung zur Richterin zu bestätigen, weil die Mitgliedschaft in der PDS ihre fehlende Verfassungstreue belege. Der Richterwahlausschuß hatte nach eingehender Überprüfung die Ernennung empfohlen.²⁶ Gleichfalls bemerkenswert ist das Urteil des Arbeitsgerichtes Berlin im Verfahren gegen den Rektor der Humboldt-Universität Heinrich Fink, mit dem die Kündigung des Dienstverhältnisses durch den Wissenschaftssenator für unwirksam erklärt worden ist. Das Arbeitsgericht hat darauf abgestellt, daß Akten des ehemaligen MfS/AfNS lediglich Indizwirkung, aber keine absolute Beweisfunktion zukomme. Werde die Richtigkeit des Akteninhalts glaubwürdig bestritten, so müsse hierfür anderweitig Beweis angeboten werden.²⁷

Klaus Dammann

²⁵ Justiz – eine unabhängige Staatsgewalt: maschschr. Manuskript, S. 290f.

²⁶ Hamburger Abendblatt v. 19.12.1991.

²⁷ Der Spiegel 15/92, S. 126 ff.