

„Verfassungsfeinde im Land? Der 'Radikalenerlass' von 1972 in der Geschichte Baden-Württembergs und der Bundesrepublik“

Buch zum Forschungsprojekt an der Universität Heidelberg zum „Radikalen“- und „Schliess-Erlass“ erschienen – Darstellung von Ergebnissen und Stellungnahme der baden-württembergischen „Initiativgruppe gegen Radikalenerlass und Berufsverbote“

Nach Dominik Rigolls „Staatsschutz in Westdeutschland“ (2013) und Alexandra Jaegers Schilderung der Entwicklung in Hamburg „Auf der Suche nach Verfassungsfeinden“ (2018) liegt seit 21. Mai im Wallstein-Verlag ein drittes Standardwerk (684 S.) zur Thematik der Berufsverbote vor. Es enthält 34 Beiträge von 11 Autorinnen und Autoren und beinhaltet im wesentlichen die Ergebnisse eines Forschungsprojekts an der Universität Heidelberg von 2018 bis 2021; darunter auch Beiträge, die im Rahmen des Projekts im September 2020 auf einer Tagung „Innere Sicherheit, Kulturkampf, Demokratisierung“ gehalten wurden, sowie einige Ergänzungen. Der von der Projektgruppe eingerichtete Wissenschaftsblog ist nach wie vor online und ergänzt das Buch mit Videoclips zu Interviews mit Betroffenen.

Gefördert wurde das Projekt mit Mitteln des baden-württembergischen Wissenschaftsministeriums. Ministerin Theresia Bauer (Grüne) stellt im „Geleitwort“ (S. 11) fest, mit der Aufarbeitung werde „eine Forschungslücke geschlossen“. Sie bestätigt, die Praxis des „Radikalenerlasses“ sei „hier besonders intensiv und länger als in anderen Ländern angewandt“ worden: „... im Südwesten wurde der sogenannte 'Schliess-Erlass', die Regelanfrage beim Verfassungsschutz, zum Normalfall.“ Dies habe dazu geführt, „dass die Lebensentwürfe vor allem junger Menschen zerstört und Existenzen gefährdet wurden“.

Die Betroffenen-Initiativgruppe in Baden-Württemberg kämpft seit über zehn Jahren für Rehabilitierung und Entschädigung. Ministerpräsident Winfried Kretschmann zog sich zuletzt im Januar 2022 in der ARD-Dokumentation „Jagd auf Verfassungsfeinde – Der Radikalenerlass und seine Opfer“ auf einen Verweis auf das Forschungsprojekt zurück: „*Kollektiv kann man sich erst mal nicht entschuldigen. Da sind Fälle darunter, die waren berechtigt, andere nicht; manches liegt in einem Zwischenbereich. Also ich meine, wir warten jetzt einfach mal diese wissenschaftliche Studie ab.*“ Die Stellungnahme der Initiativgruppe zum Buch beschäftigt sich besonders mit etwa zwei Dritteln der 34 Beiträge, die zu dieser Frage „Unrecht oder nicht“ Antworten geben. Wir gehen also nicht auf ebenfalls im Buch dokumentierte Stellungnahmen von damaligen expliziten Befürwortern der Berufsverbote wie die des „Bund Freiheit der Wissenschaft“, einen Appell des Stuttgarter Kultus- oder eine Stellungnahme des Innenministeriums ein.

Herausgeber des Bandes ist Edgar Wolfrum, Leiter des Forschungsprojekts und Inhaber des Lehrstuhls für Zeitgeschichte an der Universität Heidelberg. Die von ihm und Birgit Hofmann (ehemalige stellvertretende Projektleiterin) verfasste Einführung („Der 'Radikalenerlass' - zeitgenössische Wahrnehmungen und gegenwärtige Forschungen“) nimmt eine geschichtliche Einordnung des Erlasses vor, erläutert die Arbeitsweise des Projekts sowie die Hintergründe und Kriterien der Auswahl der untersuchten Fälle. Deziert rechtliche Beurteilungen der Berufsverbote werden in der Einführung nicht vorgenommen. Einschätzungen und Ergebnisse dazu sind in den folgenden Forschungsarbeiten und Beiträgen enthalten, auf die hier auszugsweise eingegangen wird.

In der Einleitung wird festgestellt, „der Radikalenerlass (habe) Wurzeln, die bis zur Gründung der Bundesrepublik und sogar tief in die Geschichte des 20. Jahrhunderts“ zurückreichen. In historisch-politischer Hinsicht wird die Auffassung vertreten: „Eine der Lehren aus der Zerstörung der Weimarer Republik, die die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates 1948 bei den Beratungen zum Grundgesetz gezogen hatten, lautete, dass gegen Extremisten von rechts und links die »wehrhafte« bzw. »streitbare« Demokratie in Stellung gebracht werden musste“ (S. 38).

Die Autorinnen und Autoren Mirjam Schnorr (S. 210, mit weiteren Verweisen auf Dominik Rigoll, Manfred Histor und Alexandra Jaeger), Philipp Gassert (S. 458) und Martin G. Maier nennen demgegenüber Zahlen und Fakten zur Umsetzung des Erlasses, die zu anderen Schlüssen führen.

Martin G. Maier, freier Mitarbeiter beim Portal Ideengeschichte am Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Philipps-Universität Marburg, stellt anhand einer auch von Dominik Rigoll zitierten unabhängigen Presseauswertung fest: „Unter 1.004 Fällen“ von Überprüfungen, „die es bis Ende der achtziger Jahre in die Medien schafften, (waren) nur sieben NPD-Mitglieder, während 410 Personen der DKP oder ihrem Umfeld angehörten“ (S. 664/665).

In der von Jaeger untersuchten Hansestadt Hamburg seien in einer »genaueren Prüfung der Verfassungstreue« im Untersuchungszeitraum von 1972 bis 1978 insgesamt 210 Personen“ aufgelistet, von denen lediglich sechs »im rechtsextremen Spektrum angesiedelt« und fünf davon Mitglieder der NPD gewesen seien. Durch den zeitweisen Erfolg der NPD, der sich bis 1970 in der Zahl ihrer Mitglieder niederschlug, war die Summe ihrer Angehörigen »im öffentlichen Dienst Anfang der 1970er-Jahre bundesweit größer als die der Mitglieder kommunistischer Organisationen« (S. 665).

Auch in Baden-Württemberg machten nach Recherchen von Schnorr „nur etwa drei bis vier Prozent der Gesamtanzahl Fälle von rechts aus“ (S. 211). Die zitierte „wehrhafte Demokratie“, unter dem Banner absurder „Hufeisen“- , „Extremismus“- und Totalitarismus-Theorien, ging also entgegen dem eigenen Narrativ fast ausschließlich gegen links vor. Zu 97 Prozent waren von Berufsverbots-Maßnahmen staatlicher Organe Linke betroffen.

Im Sinne der „wehrhaften Demokratie“ wird in der Einführung auch der Begriff „Verfassungsfeind“ verwendet, der im Gegensatz zu „verfassungswidrig“ rechtlich nicht vorgesehen und einen politischer Kampfbegriff ist. Eingeräumt wird: „Wer als »Verfassungsfeind« gilt, welche Aktivitäten, Parteien und Organisationen als »verfassungsfeindlich« anzusehen sind, das sind umstrittene und in der Praxis entscheidende Fragen, die mit dem »Radikalenerlass« an politischer Bedeutung gewannen“ (S. 39). Dass „mit dem »Schiess-Erlass« als regionaler Umsetzungsvariante ... eine vergleichsweise strenge Überprüfungspraxis Einzug in die Einstellungspraxis“ hielt, wird in der Einführung bestätigt (S. 45).

Für den ehemaligen Marinerichter, Juristen und baden-württembergischen CDU-Ministerpräsidenten Hans Filbinger etwa sei die Abwehr linker »Verfassungsfeinde« „Beglaubigung und Bekenntnis seines konservativen, staatszentrierten Demokratieverständnisses gewesen“. In einem »Spiegel«-Interview (Nr. 27/1976) erklärte er: „Ein Staat müßte doch von allen guten Geistern verlassen sein, wenn er seine eigenen Feinde großzieht, sie mit Gehalt und Pension versieht. Die Weimarer Republik hat das getan; sie ist daran kaputtgegangen.“ Was in der Einführung des Buches so kommentiert wird: „Dies mag angesichts der erst einige Zeit später im Fokus stehenden NS-Vergangenheit Filbingers beinahe ironisch erscheinen“ (S. 48).

Gegliedert sind die Beiträge in einen Hauptteil Baden-Württemberg („Ergebnisse des Forschungsprojekts“) und einen Teil zur Situation in der Bundesrepublik allgemein; letzterer insbesondere mit Schilderungen aus anderen Bundesländern und Auswirkungen auf Bereiche wie Schulreform und Hochschulen. Hauptautorinnen des Baden-Württemberg-Teils sind die wissenschaftlichen Projektmitarbeiterinnen Yvonne Hilges und Mirjam Schnorr. Sie zeichnen die Entwicklung vom Adenauer-Erlass 1950 über Radikalenerlass 1972 und Schiess-Erlass 1973, den Grundsatzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts 1975, die Rolle des „Verfassungsschutzes“, die Anti-Berufsverbotsbewegung der 1970er-Jahre und Protesterklärungen von Wissenschaftlern bis zum Grundsatzurteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Strasbourg 1995 nach. Eingebettet wird dies in das damalige politische Klima und die Diskussionskultur in der Zeit der Umsetzung des Radikalenerlasses, bereichert um einige wenig bekannte Quellenfundstücke.

Schnorr und Hilges verarbeiten eine riesige Menge Material, Akten und Dokumente, Ergebnisse akribischer, fast drei Jahre andauernder Nachforschungen in Landes- und Staatsarchiven, Ämtern, Ministerien und Universitäten. Vertieft wird die Thematik durch von ihnen geführte Zeitzeugeninterviews mit Betroffenen. Erstmals macht ein geschichtswissenschaftliches Werk keinen Bogen um das zumeist vernachlässigte, aus Sicht der Betroffenen jedoch besonders wichtige Untersuchungsverfahren der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO oder ILO) in Genf 1979 bis 1987. Auf den entsprechenden Beitrag von Leander Michael gehen wir unten ausführlich ein.

Nicht dargestellt oder nur am Rande erwähnt werden im Buch die reinen „Bundes-Fälle“ (Bahn, Post, Zoll, Arbeitsämter), von denen einige recht bekannte (z.B. Hans Peter, Hans Meister, Werner Siebler) in Baden-Württemberg spielten. Eine Sonderrolle spielt die im Buch (S. 377 ff.) und unten

behandelte Entlassung des wissenschaftlichen Angestellten Lothar Letsche am Bund-Länder-finanzierten Deutschen Institut für Fernstudien 1981, auf die der baden-württembergische CDU-Wissenschaftsminister drängte. Deren Wiederholung verhinderte das SPD-geleitete Bundesforschungsministerium, weil sie zu der bei der Bundesbahn und der Bundespost zu jenem Zeitpunkt gefahrenen Linie „Es geht nur um Beamte“ nicht passte (was der Schilderung im Buch nicht zu entnehmen ist). Wie sich die unterschiedlichen Interessenlagen des Bundes und des Landes (aber auch der Einrichtung selber) in der Praxis am Deutschen Krebsforschungszentrum Heidelberg (einer überwiegend bundesfinanzierten, als öffentlich-rechtliche Stiftung organisierten Großforschungseinrichtung) in den 1970er Jahren auswirkten, wird in einem eigenen Beitrag von Miriam Schnorr (S. 299 ff.) behandelt.

Aus den dargestellten offiziellen Statistiken für Baden-Württemberg (Zahlen des Innenministeriums) im Beitrag „Der Schiess-Erlass als 'Preis der Freiheit'? Implementierung und Ausführung des Landesregierungsbeschlusses über die Pflicht zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst“ folgt: Die meisten Regelanfragen beim „Verfassungsschutz“ zur „Überprüfung der Treuepflicht“ gab es im Jahr 1975 mit 50.398, die meisten Ablehnungen und Entlassungen 1976 mit mehr als 60. Während der Zeit der Regelanfrage von 2.10.1973 bis 31.12.1990 waren es insgesamt 695.674 Anfragen. Davon wurden 1.927 als „Erkenntnisfälle“ behandelt (Wiederholungsfälle nicht mit eingeschlossen). Von diesen führten 222 zu Ablehnungen und 66 zu Entlassungen (S. 170). Die Dunkelziffer ist hoch. (Eigene Recherchen Betroffener im Rhein-Neckar-Raum Heidelberg/Mannheim zeigen zum Beispiel, dass es dort allein 168 Fälle gab, namentlich oder durch Unterlagen belegt.)

Yvonne Hilges stellt in ihrem Beitrag „Neuer Diskussionbedarf statt Rechtssicherheit. Das 'Radikalen-Urteil' des Bundesverfassungsgerichts von 1975 und seine Wirkung“ klar: Zwar seien in dem zitierten Beschluss (wesentlich verfasst von Willi Geiger, ehemals NSDAP-Mitglied und „SA-Rottenführer“) die „besondere politische Treuepflicht“ und „in der deutschen Beamtengesetzgebung verankerte 'Gewährbietungsformel' für grundgesetzkonform erklärt“ worden. Gleichzeitig sei jedoch zum Beispiel hervorgehoben worden, „dass die Zugehörigkeit zu einer entsprechenden Organisation nicht zwangsläufig zum Ausschluss vom Staatsdienst führen dürfe“ (S. 268/269). Auch für den Vorbereitungsdienst sei laut Gericht auf Grund des staatlichen Ausbildungsmonopols zumindest eine „Alternative – etwa in Form eines öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses zu schaffen“. (Anmerkung der Initiativgruppe: Diese Möglichkeit, das Gymnasial-Referendariat im Angestelltenverhältnis zu absolvieren, mussten sich baden-württembergischen Betroffene in den nächsten zehn Jahren erst durch alle Instanzen einklagen, obwohl dies etwa in Hamburg längst üblich war – wie in Jaegers Buch nachzulesen ist – und auch in Baden-Württemberg Angestelltenverträge beim Referendariat an Grund- und Hauptschulen gängige Praxis waren.)

Da auch „die Bezeichnung 'verfassungsfeindlich' in keiner Weise rechtlich normiert und entsprechend interpretationsoffen“ sei, so die Autorin, barg „fast jede Ausführung des Gerichts juristisches Konfliktpotenzial“ (S. 269). Der damalige Staatssekretär im Bundesinnenministerium Gerhart Baum (FDP) habe im „Spiegel“ (Nr. 31/1975) von einem „Minimum an Rechtsstaatlichkeit“ gesprochen: „Wir können uns über dieses Urteil hinwegsetzen. Und wir werden es auch tun“ (S. 270). Auch der Stuttgarter Innenminister Schiess habe erklären müssen, „mehr Fingerspitzengefühl“ und „mehr Rechtsstaatlichkeit“ (S. 271/272) anwenden zu wollen. Auch weitere Urteile oberster Arbeits- und Verwaltungsgerichte hätten „keine endgültige Rechtssicherheit“ gebracht, so Hilges (S. 272).

Ihr Beitrag zum EGMR-Urteil (Berufsverbot von Dorothea Vogt) beginnt: „Verstoß sowohl gegen Artikel 10 (Recht auf Meinungsfreiheit) als auch gegen Artikel 11 (Recht auf Versammlungsfreiheit) der Europäischen Menschenrechtskonvention“ (S. 273). Gemäß EGMR gelte „in keinem anderen europäischen Land“ eine solche Treuepflicht „derart uneingeschränkt, d.h. unabhängig von der konkreten Funktion des einzelnen Staatsbediensteten sowie im Berufs- und Privatleben gleichermaßen“ (S. 275).

Zwar illustriere die Tatsache, dass nur zehn von 19 Richtern für eine Verletzung von Artikel 10 und 11 der Menschenrechtskonvention stimmten, die „generelle Komplexität der juristischen Bewertung der Berufsverbote“. In der Begründung des Urteils seien aber mehrere zentrale Argumente aufgegriffen, die seit Implementierung des Ministerpräsidentenbeschlusses vom 28. Januar 1972 immer wieder vorgebracht worden seien: „Erstens die ausbleibende Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Bereichen des öffentlichen Dienstes, zweitens die Nichtberücksichtigung eines tadellosen Verhaltens im Amt und nicht zuletzt drittens die Einstufung einer Partei als »verfassungsfeindlich«, bevor das Bundesverfassungsgericht

über einen etwaigen Verbotsantrag und damit über die potentielle Verfassungswidrigkeit entschieden hätte“ (S. 275/276).

Im Anschluss an das EGMR-Urteil konnten in den späten 1990er- und frühen 2000er-Jahren vormals aus dem öffentlichen Dienst Ausgeschlossene doch noch in den angestrebten Beruf zurückkehren. Unter ihnen in Baden-Württemberg die Lehrerinnen Sigrid Altherr-König und Agnete Bauer-Ratzel sowie die Lehrer Anton Brenner und Hans Schaefer. Kritisch ist in diesem Zusammenhang im Forschungsbericht vermerkt: „Hingegen wurde den Forderungen nach einer umfassenden Rehabilitierung und Entschädigung, die von den Betroffenen-Initiativen unvermindert erhoben werden, bislang nicht entsprochen“ (S. 280).

Im Beitrag „Angst vor dem Überwachungsstaat ...“ wird die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ zitiert: „Die Sammlung von »Erkenntnissen« durch den Verfassungsschutz, darunter oftmals auch »minimale Details aus dem persönlichen Bereich«, habe sich, so selbst die eher konservative, gemeinhin nicht für übermäßige Kritik am »Extremistenbeschluss« bekannte Zeitung, »zu einem kafkaesken Automatismus verselbstständigt«. Das „drastische Bild von Bespitzelung und Überwachung stand damit exemplarisch für die Kritik am staatlichen Vorgehen gegen vermeintliche »Verfassungsfeinde« und die Rolle, die der Verfassungsschutz dabei spielte“. Dabei habe es sich im Kern „zumeist um die sogenannte Regelanfrage“ gehandelt, also die routinemäßige Abfrage von Daten bei den Verfassungsschutzämtern über Bewerber und Angehörige des öffentlichen Dienstes (S. 291). Die Behauptung, das Überprüfungsverfahren für Beamtenbewerber und andere Staatsbedienstete ließe »für willkürliche Entscheidungen keinen Raum«, ist nach Meinung der Autorin „zu kurz gegriffen“ (S. 293/294).

1975 erklärten **14 namhafte Hochschullehrer der Sozialwissenschaften** in einer öffentlichen Eingabe (zitiert nach Mirjam Schnorr: „Mannheimer Sozialwissenschaftler gegen die 'Gesinnungskontrolle'...“, S. 325 ff)), die Landesregierung sollte „fortan angehalten sein, ihre Regelungen bei der »Extremistenbekämpfung« differenzierter anzuwenden“. Die Kritik der Wissenschaftler am »Radikalenerlass« sei nicht nur theoretisch gewesen und habe sich nicht allein an den Grundannahmen des Beschlusses entzündet, sondern auch an dessen Ausführung. So hätten die Urheber der Erklärung „vor allem eine von ihnen konstatierte Unverhältnismäßigkeit in der Überprüfungspraxis für Hochschulangehörige“ angeprangert (S. 326/327). Ihre Eingabe an Ministerpräsident Filbinger habe allerdings zu keiner Änderung der Überprüfungspraxis oder einer Lockerung des »Schiess-Erlasses« geführt (S. 329).

Das **Zentralkomitee der deutschen Katholiken** sprach sich 1979 zwar grundsätzlich für die Praxis des »Radikalenerlasses« aus. Aber: „Es (habe) konstatiert, dass ... disparate Meinungen über den Auslegungsrahmen und die Feststellungsmethodik jener »Verfassungstreue« bestünden. Gleichzeitig sei ... auch die Frage strittig, ob alle ... Beamte beweisen müssten, dass sie »verfassungstreu« sind – und ob dabei der Staat dem Bewerber nachzuweisen habe, dass er nicht die »Gewähr« der Verfassungstreue biete, oder ob der Beamte seinerseits entstandene Zweifel ausräumen müsse (S. 420). In der Gesellschaft, so damals das Zentralkomitee, bestehe „Uneinigkeit darüber, ob die Anwendung des Ministerpräsidenten-Beschlusses zu einer Einschränkung der persönlichen Freiheit und zur Beschneidung der Rechtsstaatlichkeit“ geführt habe. Die Regelungen, die vorgeschlagen worden seien, um die Anwendung des »Radikalenerlasses« eindeutig zu organisieren, hätten „allesamt darauf abgezielt, dass stets der Einzelfall genau betrachtet werden müsse“ (S. 420, nach Schnorr).

Über die Stellungnahme der **Evangelischen Arbeitnehmerschaft Baden** (EAN) berichtet David Betzing, studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Zeitgeschichte in Heidelberg. Die EAN bezeichnete im Oktober 1973 (Inkraftsetzen des Schiess-Erlasses), „den »Radikalenerlass« in einer Entschließung als „mit dem Grundgesetz unvereinbar. Der Kern dieser verfassungsrechtlichen Bedenken war, dass der »Radikalenerlass« eine Einschränkung der Grundrechte bedeute. Er verstoße gegen Art. 4 GG (Grundgesetz), also die Freiheit des Glaubens, des Gewissens bzw. die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses, gegen Art. 5 Abs. 1 GG, d.h. die Freiheit der Meinungsäußerung sowie die Informations- und Pressefreiheit, ferner gegen Art. 9 Abs. 1 GG, also die Vereinigungsfreiheit und gegen Art. 21 GG, d.h. das Parteienprivileg und den Schutz des Bestandes einer Partei, sofern sie nicht verfassungsfeindlich ist“ (S. 426/427).

Die EAN folgerte daraus: Auswirkungen des Ministerpräsidentenbeschlusses seien »Rechtsunsicherheit und Gesinnungsschnüffelei und ein Klima des politischen Opportunismus«, der »Radikalenerlass« eine Gefahr für die Demokratie. Die »Entschließung« endete „mit der Forderung, den Beschluss der Ministerpräsidenten

zu streichen“ (S. 428).

Der Historiker **Philipp Gassert**, Inhaber des Lehrstuhls für Zeitgeschichte an der Universität Mannheim, sieht im „Schiess-Erlass“ eine „noch schärfere 'Radikalenerlass-Variante“. Er stellt fest, die Filbinger-CDU habe „mit dem Slogan »Freiheit oder Sozialismus« eine harte, auf Spaltung zielende Abgrenzungsstrategie“ gefahren, die „nicht allein den »Neomarxismus« der Neuen Linken ins Visier nahm, sondern auch die Bonner sozialliberale Koalition“ (S. 453). „Die nach Karl Schiess (CDU) im Volksmund mit bewusst vergangenheitspolitischen Anklängen als »Schiess-Erlass« sarkastisch umschriebene Regelanfrage beim Verfassungsschutz wurde im Südwesten besonders konsequent und langfristig angewendet“ (S. 453/554).

Dominik Rigoll, wissenschaftlicher Mitarbeiter am „Leibniz-Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam“ benennt „Fünf Möglichkeiten des Radikalenbeschlusses zu historisieren“ (S. 530 ff). Darunter die, „den Beschluss von 1972 und seinen Vorläufer von 1950 in einer Zeitgeschichte der Restauration zu verorten, die deutlich macht, dass im Streit um die beiden Maßnahmen nicht nur der staatliche Umgang mit »Gegnern« oder »Radikalen« verhandelt wurde, sondern auch der Gesellschaftsvertrag, auf dem die Bonner Republik seit der weitgehenden Wiederverwendung der NS-Funktionselemente in der Adenauer-Ära fußte“. Eine weitere mögliche Interpretations-Variante: „Die in der Forschung immer wieder betonte Stärke, Dauer und Widersprüchlichkeit der Konflikte um die Radikalenpolitik auch damit zu erklären, dass hier – über die erwähnte restaurationshistorische Dimension hinaus – zwei diametral entgegengesetzte Reformationsprozesse aufeinanderprallten (S. 556).“

Aus Sicht des Autors steht fest: „Erstens wandte sich der Radikalenerlass zwar auch gegen rechts, jedoch scheinen die meisten Angehörigen nationalistischer Organisationen – also nicht nur der NPD – unbehelligt geblieben zu sein. Zweitens wurden regelmäßig Versuche abgeblockt, früheren NS-Beamten in den Behörden wegen Befangenheit die Eignung abzusprechen, die Verfassungstreue von politisch links oder rechts eingestellten Personen zu beurteilen“ (S. 533).

Der unter Historikern verbreiteten „gebetsmühlenhaften und abstrakten Begründung des Radikalenbeschlusses als »Lehre aus Weimar« wird in Rigolls Beitrag deutlich widersprochen. Es handele sich um die „Verbreitung von Vorstellungen über die erste deutsche Republik, die historisch schlicht falsch waren“. Auch die „Beschwörung einer »Systemveränderung« durch den »Marsch durch die Institutionen« oder einer von Moskau gesteuerten »Unterwanderung« habe ein Verschwörungsdenken (transportiert), das einer empirischen Überprüfung nicht standhält“ (S. 533). Stattdessen sei für die Nachkriegszeit eine „personelle Restauration“ mit zwei Seiten zu konstatieren: „Sie bestand erstens aus der Wiederverwendung eines Großteils der NS-Funktionsträger, die im Zuge der Denazifizierung und Demilitarisierung entlassen worden waren, und zweitens aus der Wiederverdrängung vieler 1945 rekrutierter Nazigeegner“ (S. 536/537).

Mirjam Schnorr befasst sich detailliert mit der Implementierung des „Schiess-Erlasses“ und seiner Ausführung. Ihre Darstellung des Falls der Lehrerin Sigrid Altherr-König im Rahmen der geführten Zeitzeugengespräche endet: „2018 ging sie regulär in den Ruhestand. Ihre Schulleiterin sagte bei ihrer Abschiedsrede: »Ihnen ist 13 Jahre lang Unrecht geschehen.« ... Ohne Berufsverbot hätte sie laut Berechnungen der GEW rund 900 Euro mehr an Pension“ (S. 349, 350). Unter der Überschrift „Fristlos entlassen wegen DKP-Mitgliedschaft und trotzdem immer im Dienst“ wird geschildert, wie Gerlinde Fronemann nach einer Entlassungsverfügung 1977 bis zur endgültigen Verbeamtung 1988 über ein Jahrzehnt Auseinandersetzungen und Gerichtsprozesse führen musste, um Lehrerin zu bleiben.

„Exzeptionell“ im Vergleich zur überwiegenden Mehrheit der Überprüfungsvorgänge und Ablehnungs- sowie Entlassungsverfahren sei der Fall Martin Hornung: „Seine Unterschrift unter eine Protesterklärung gegen den landeseigenen »Schiess-Erlass« im Jahr 1975 genügte offenkundig, um ihm den Zugang zum Schuldienst zu verweigern“ (S. 374). „Aus dem Protest gegen Berufsverbote, einer schlichten Meinungsäußerung“ habe sich selbst ein Berufsverbot entwickelt (S. 376). Danach habe Hornung 36 Jahre als Maschinenarbeiter gearbeitet, um seinen Lebensunterhalt und seine Existenz und die seiner Familie zu sichern. Auch sei er Betriebsratsvorsitzender, IG Metall-Vertreter und ehrenamtlicher Arbeitsrichter geworden.

Yvonne Hilges berichtet über ihr Zeitzeugengespräch mit den Betroffenen Renate und Horst Groos. Sie wurden Mitte der 70er-Jahre wegen „Tätigkeit für die KPD-ML“ mit Berufsverbot belegt, zeitweise

entlassen und sollten doppelt bestraft werden: „Anfang März 1978 schickte das Landesamt für Besoldung und Versorgung der jungen Mutter ein Schreiben, in dem es hieß, sie sei »mit Dienstbezügen in Höhe von 71.627,80 DM überbezahlt«. Damit wurde eine Rückforderung erhoben, wohlgermerkt für einen Zeitraum, in dem Renate Groos gearbeitet bzw. sich im Mutterschutzurlaub befunden hatte. Immerhin konnte in dieser Angelegenheit letztlich ein Vergleich mit dem Land gefunden werden, sodass sie schließlich nur 1.075,08 DM zurückerstatten musste. Finanzielle Sorgen hatte die mittlerweile vierköpfige Familie freilich weiterhin“ (S. 364, 366).

Im Zuge der „Unvereinbarkeitsbeschlüsse“ seien Renate und Horst Groos auch aus der GEW ausgeschlossen worden. Die Gewerkschaft habe sich 2015 dafür entschuldigt und das Ehepaar rückwirkend beitragslos wieder aufgenommen. Ihre spätere Rückkehr in den Schuldienst liest sich im Beitrag so: „Dass sich ihnen im Gegensatz zu vielen anderen vom »Radikalenerlass« Betroffenen tatsächlich eine Möglichkeit zum Wiedereinstieg bot, schreibt das Ehepaar letztlich eher dem Zufall zu. Laut rückblickender Einschätzung spielte vor allem das »Glück« eine Rolle, im Oberschulamt diesmal auf einen kooperativen und wohlgesonnenen Beamten getroffen zu sein, der ihnen auch ein zeitversetztes Einreichen der Anstellungsgesuche empfahl“ (S. 366).

Dem Interview von Schnorr mit Lothar Letsche ist zu entnehmen, dass er nach der Ablehnung der Übernahme in den Vorbereitungsdienst als Gymnasiallehrer aus Existenzgründen zeitweise in ein anderes Bundesland (NRW) wechseln musste. Bei einer von mehreren Gerichtsverhandlungen in Baden-Württemberg sei, wie aus anwaltlichen Unterlagen hervorgegangen sei, ein Urteil des Verwaltungsgerichtshofs auf einen früheren Termin datiert gewesen, die Entscheidung also „schon über einen Monat vor der Verhandlung“ gefällt worden (S. 380, 382). Das Urteil habe überdies teilweise „wortwörtliche Übereinstimmungen mit anderen gerichtlichen Entscheidungen in vergleichbaren Fällen“ aufgewiesen – »Fließbandurteile« der Gerichtsinstanz, wie Letsche sie zurückblickend bezeichnet habe (S. 382).

„Beinahe zwei Jahrzehnte unter Verdacht, ein 'Verfassungsfeind' zu sein“ ist der Fall des Studienrats Klaus Lipps überschrieben (S. 388 ff). Er sei 1971 als Beamter auf Probe eingestellt worden und habe vier Jahre später auf Grund DKP-Mitgliedschaft eine Entlassungsverfügung erhalten, nach einem Urteil aber weiterarbeiten können. Die anschließenden Auseinandersetzungen und Gerichtsprozesse hätten sich ebenfalls über ein Jahrzehnt hingezogen. Dabei habe sich der damalige Kultusminister Gerhard Mayer-Vorfelder laut Lipps besonders hervorgetan. Er habe ihm während eines öffentlichen Gesprächs mit Gewerkschaftern 1986 eine dritte Entlassung angekündigt – mit den Worten: »Den Lipps krieg ich raus!« (S. 395). Nachdem sich Lipps auch an den damaligen Ministerpräsident Lothar Späth gewandt habe, sei er Ende der 1980er-Jahre schließlich zum Beamten auf Lebenszeit ernannt worden. Die Interviewerin schreibt zum Gespräch mit Klaus Lipps und seiner Frau: „Der jahrelange Rechtsstreit mit all seinen Begleiterscheinungen entpuppte sich ... als »unheimlich hart«, und das »Berufsverbot« hing stets wie ein »Damoklesschwert« ... über ihnen... Das hatte nicht nur Auswirkungen auf ihr berufliches Leben oder ihren Alltag, sondern »hat seelische Spuren – Schleifspuren – hinterlassen“, wie Christina Lipps es formuliert habe (S. 396).

Im Beitrag „Der Schiess-Erlass als 'Preis der Freiheit'? wird unter weiteren Fällen auch ein „Nachzügler“-Fall aus den 2000er-Jahren behandelt (S. 186/187): Michael Csaszkóczy war 2003 auf Grund seines Engagements in einer Antifaschistischen Initiative als Lehrer abgelehnt worden. 2006 befand der Verwaltungsgerichtshof im Berufungsverfahren, dass der Vorwurf mangelnder Verfassungstreue nicht aufrechterhalten werden könne und die Einstellungs-Ablehnung grundgesetzwidrig sei. Im Jahr darauf wurde Csaszkóczy übernommen und verbeamtet. Später musste ihm auch eine finanzielle Entschädigung zugestanden werden.

Schnorr zieht zum „Radikalen“- und „Schiess-Erlass“ folgendes „Fazit“ (S. 192/193): Damit sei „ein unverhältnismäßig großer bürokratischer Aufwand getrieben worden, der sich letztlich vor allem auf die falschen Kandidaten und Kandidatinnen im öffentlichen Dienst richtete – junge Menschen, die zwar ausgeprägt politisch dachten und handelten, aber im Grunde keine »Feinde« der Verfassung oder gar der Demokratie waren“. Letzten Endes bleibe „mit dem Diktum Helmut Schmidts aus dem Jahr 1978 zu konstatieren, dass mit dem Landesregierungsbeschluss über die »Pflicht zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst« aus dem Jahr 1973 ebenso wie mit dem zuvor verabschiedeten »Radikalenerlass« mit »Kanonen auf Spatzen« geschossen wurde“. Die wissenschaftliche Mitarbeiterin schließt mit dem Hinweis an die Politik:

„Die Frage jedoch, ob die Betroffenen ihre Forderungen in naher Zukunft eingelöst wissen können, das zu entscheiden, ist freilich nicht die Aufgabe der Wissenschaft, sondern vor allem eine des politischen Willens“ (S. 193).

Leander Michael, Stipendiat des „Studienkollegs der Stiftung der deutschen Wirtschaft“ und studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Zeitgeschichte am Historischen Seminar der Universität Heidelberg, geht im Beitrag „Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) und der 'Radikalenerlass““ (S. 281 ff) im Detail auf die rechtliche Berurteilung der „Radikalenerlass“-Maßnahmen und der Berufsverbote ein. (Der IAO/ILO-Bericht ist sowohl in Buchform als auch im Internet zugänglich.)

Das IAO-Übereinkommen Nr.111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1960 in Kraft getreten und ein Jahr später von der Bundesrepublik ratifiziert, gehöre zu den „acht grundlegenden Konventionen der IAO“. 1998 wurde es zu „einer von acht sogenannten »Kernarbeitsnormen« erhoben, die die Mitgliedsstaaten allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der ILO zur Einhaltung verpflichtet“ (S. 282).

Im Beitrag von Schnorr zum Fall Fronemann beispielsweise findet sich explizit der Hinweis, dass „sie und ihr Anwalt im Verfahren auch wiederholt auf das ILO-Verfahren verwiesen haben“ (S. 359/360). Als Reaktion auf die 1982 neuerlich verschärfte Umsetzung des Radikalenerlasses durch die CDU-geführte Bundesregierung und einige Landesregierungen habe der Weltgewerkschaftsbund (WGB) 1984 erneut Beschwerde bei der IAO erhoben. Der daraufhin eingesetzte Beschwerdeausschuss legte 1985 einen einstimmig beschlossenen Bericht vor: „Darin stellt er fest, dass die im Radikalenerlass formulierten Forderungen nach Verfassungstreue von Beamten nicht auf spezifische **Erfordernisse von bestimmten Beschäftigungsverhältnissen** zielten, sondern pauschal und ohne Differenzierung auf alle Anstellungen und Bewerbungen im öffentlichen Dienst angewendet würden. Damit ließen sich die getroffenen Maßnahmen nicht mit Art. 1 Abs. 2 des Übereinkommens Nr.111 begründen und stünden somit im Konflikt mit den Normen der Konvention“ (S. 284).

Der Verwaltungsrat der IAO reichte nach einem Antrag der Arbeitnehmer ein Klageverfahren ein, woraufhin ein Untersuchungsausschuss bestellt wurde: „Auch wenn die Bundesregierung dagegen protestierte, legte sie jedoch keinen Widerspruch gegen den Antrag auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses ein, weswegen dieser seine Arbeit aufnehmen konnte“ (S. 284). In seinem 1987 vorgelegten Bericht schloss sich der IAO-Ausschuss der gewerkschaftlichen Sichtweise an: Danach stellen „die ergangenen Maßnahmen aufgrund der politischen Überzeugungen der Betroffenen einen Verstoß gegen die Normen des Übereinkommens Nr.111“ dar, weil »die von den Behörden einiger Länder und von bestimmten Bundesressorts angewandten strengeren Prüfungskriterien Bedingungen schaffen, die **über das Maß des für ein ordnungsgemäßes Funktionieren des öffentlichen Dienstes Notwendigen hinausgehen**« (S. 285).

Die Bundesregierung habe die Feststellungen und Empfehlungen des Berichts abgelehnt, da sie »keinen Anlaß (sehe), von ihrer Rechtsposition abzugehen«; (sie) habe jedoch auch darauf verzichtet, den IGH (Internationaler Gerichtshof) anzurufen“. Dass die Bundesregierung in der Folge nicht, wie in solch einem Fall eigentlich vorgesehen, vor den IGH gezogen sei, komme einer Missachtung der Verfahrensordnung der IAO gleich - „besonders, nachdem der Verwaltungsrat den Bericht des Untersuchungsausschusses in der Sitzung vom 28. Mai 1987 ohne weitere Diskussion angenommen hatte“ (S. 287).

Autor Leander Michael verweist darauf, die Bundesrepublik sei auf Grund ihres Verhaltens von der IAO zurecht gerügt worden und schließt sich deren Untersuchungsergebnis an: „Die Empfehlungen der ILO, stellen »verbindliche Handlungsanweisungen« dar, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen“. Daher sei „die Praxis der Nichteinstellung in den öffentlichen Dienst ... »von Anfang an (ex tunc) als rechtswidrig einzustufen, soweit sie mit der ILO-Konvention Nr.111 i.S. der Empfehlungen des ILO-Untersuchungsausschusses nicht übereinstimmt«“ (S. 289).

Fazit der Initiativgruppe

Der Bundesausschuss der Initiativgruppen gegen Berufsverbote hat vom 17. bis 19. Mai 2022 in Berlin zum 50. Jahrestag des Radikalenerlasses zentrale Aktionstage und vier Veranstaltungen durchgeführt. Mit einer Mahnwache in Potsdam wurde auch vor dem Landtag Brandenburg protestiert, dem 50 Jahre nach dem „Radikalenerlass“ ein Entwurf für ein neues „Radikalen“-Gesetz vorliegt. Bundestagsabgeordnete von

Linken, SPD und Grünen sagten anlässlich der im Rahmen der Aktionstage durchgeführten Treffen für die damaligen „Bundes-Fälle“ zu, konkrete Schritte zur Rehabilitation und Entschädigung noch in diesem Jahr zu unterstützen.

Die bisher gefassten Beschlüsse von Landesparlamenten in Bremen, Niedersachsen, Hamburg und Berlin (2012 bis 2021) enthalten allesamt kollektive Entschuldigungen bzw. Zusagen für Rehabilitation, zum Teil auch Prüfung von Entschädigung. In keinem Fall waren sie auf individuelle Fälle beschränkt, wie es Ministerpräsident Kretschmann für Baden-Württemberg im Januar nach seinen Überlegungen in der ARD-Dokumentation zum Radikalenerlass vorzuschweben scheint. Eine individuelle Überprüfung aller rund 2.000 im Stuttgarter Hauptstaatsarchiv schlummernden Aktenvorgänge wäre ohnehin nicht möglich.

Aus Sicht der baden-württembergischen Initiativgruppe gegen Radikalenerlass und Berufsverbote belegen die Beiträge im Forschungsprojekt-Buch, speziell die Ausführungen zur Nichteinhaltung der IAO/ILO-Bestimmungen und die damit verbundenen Rechtsfolgen eindrücklich die Auffassung der Betroffenen, dass die Maßnahmen im Zuge des „Radikalenerlasses“ **kollektives Unrecht** darstellten. Die sogenannte „Verfassungstreue-Prognose“, die sämtlichen Verfahren zugrunde lag – die auf kein konkretes Fehlverhalten gestützte Annahme, die betreffende Person werde sich aufgrund ihrer politischen Überzeugungen eines solchen irgendwann schuldig machen - verstößt gegen Kernnormen des internationalen Arbeitsrechts.

Nur tatsächliches Fehlverhalten kann zu arbeitsrechtlichen und disziplinarischen Sanktionen und Einstellungsverweigerung führen. In keinem einzigen der damals in das Überprüfungsverfahren eingebrachten und untersuchten Fälle lag ein solches vor. In diesem Sinn hatte die Initiativgruppe bereits im Februar 2022 - im Anschluss an die ARD-Sendung vom 17.01.2022 - in einem Brief an Ministerpräsident Kretschmann Stellung genommen und ihm einschlägiges Material übersandt.

Durch die Ergebnisse des Forschungsprojekts wird die Berechtigung der Forderungen der Initiativgruppe eindrucksvoll bestätigt. Sie erwartet daher von der baden-württembergischen Landesregierung und dem Landtag, dass alle Betroffenen schnell vollumfänglich rehabilitiert und entschädigt werden.

Die in dem Buch behandelten Vorgänge enden zeitlich mit der 2007 erfolgreichen Klage von Michael Csaszakóczy auf Übernahme in den baden-württembergischen Schuldienst. Nicht erwähnt wird im Buch, dass zu diesem Zeitpunkt ab 18.08.2006 als Artikel 1 des „Gesetzes zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung“ das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Kraft getreten war, das politische Diskriminierung im Beruf ebenfalls verbietet. Dieser heutige rechtliche Rahmen war nicht Thema der Forschungsarbeit für das neu erschienene Buch, erleichtert aber die rückblickende Bewertung. Auch muss das AGG als Maßstab in jedem Fall für das herangezogen werden, was heute etwa in Bayern (Stichwort Einstellungs-Fragebogen) Praxis und in Brandenburg in verschärfter Form als Gesetz geplant ist, ergänzend zu den von der IAO/ILO bereits 1987 getroffenen verbindlichen Feststellungen.

25. Mai 2022

Initiativgruppe gegen Radikalenerlass und Berufsverbote Baden-Württemberg

Mehr hierzu:

<http://berufsverbote.de/index.php/ILO.html>

<http://berufsverbote.de/index.php/AGG-EU.html>

Klaus Samson: Eine Rückschau auf die "Berufsverbote". Was in Genf und Straßburg dazu gesagt wurde.

(Ein Text des Sekretärs des ILO-Untersuchungsausschusses, der das 1986/87 durchgeführte Verfahren nicht nur schildert, sondern auch in den Zusammenhang anderer solcher Verfahren und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte stellt)

http://berufsverbote.de/tl_files/ILO/Samson2004_Berufsverbot_DE.pdf