

Antwort der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 10/2207 —

Berufsverbote in der Bundesrepublik Deutschland

Der Bundesminister des Innern – D I 3 – 210 152/7 t – hat mit Schreiben vom 17. Juli 1985 die Große Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

I.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es keine „Berufsverbote“ im Sinne der Großen Anfrage. Dies hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner grundlegenden Entscheidung vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 – (BVerfGE 39, 334 ff./370) zur Verfassungstreuepflicht ausdrücklich festgestellt und dazu wörtlich ausgeführt:

„Das politische Schlag- und Reizwort vom ‚Berufsverbot‘ für Radikale ist völlig fehl am Platz und soll offensichtlich nur politische Emotionen wecken. Die Verfassung und die sie konkretisierende Regelung des Beamtenrechts statuiert kein Berufsverbot. Sie stellen nur eine legitime Zulassungsvoraussetzung auf, die zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nötig ist und von jedem, der den Staatsdienst anstrebt, erfüllt werden kann, wenn er will. Wer dem Staate dienen will, darf nicht gegen den Staat und seine Verfassungsordnung aufbegehren und anrennen wollen.“

Die Bundesregierung verwahrt sich daher nachdrücklich gegen den bei den einzelnen Fragen unternommenen Versuch, durch die ständige Wiederholung sprachlicher Unkorrektheiten (wie „Berufsverbot“, „behauptete Verfassungsfeindschaft“ etc.) den Eindruck zu erwecken, in diesem Bereich würde nicht

rechtsstaatliches Handeln das Vorgehen der Behörden bestimmen. Diese Formulierungen zielen darauf ab, durch ihre Polemik den Blick auf die rechtlichen Grundlagen und die freiheitssichernde Bedeutung der Treuepflicht zu verstellen. Die Pflicht der Beamten zur Verfassungstreue ist in Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes enthalten und seit 1953 in § 7 Abs. 1 Nr. 2 und § 52 Abs. 2 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) sowie seit 1957 in § 4 Abs. 1 Nr. 2 und § 35 Abs. 1 Satz 3 des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) konkretisiert; diese Verfassungsvorschrift bindet in Bund und Ländern Gesetzgeber, Exekutive und Rechtsprechung.

II.

Die Bundesregierung kann zu den einzelnen Fragen nur für ihren eigenen Verantwortungsbereich Auskunft geben. Die Länder handeln auf Grund ihrer Personalhoheit im Rahmen der geltenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen eigenverantwortlich. Es liegen der Bundesregierung deswegen für den Bereich der Länder keine entsprechend umfassenden statistischen Unterlagen zu Fragen der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst vor.

Aber auch für den Bereich des Bundes werden keine amtlichen Statistiken geführt, aus denen sich Zahlenangaben zur Prüfung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst entnehmen ließen. Lediglich in den letzten Jahren sind sporadisch und in Teilbereichen Erhe-

bungen durchgeführt worden. Deren Ergebnisse wurden für den Zeitraum 1980 bis 1984 aktualisiert und ergänzt. Die nicht auf das Problem der Verfassungstreue ausgerichteten Verfahren aufgrund der „Richtlinien für die Sicherheitsüberprüfung von Bundesbediensteten“ (Beschluß der Bundesregierung vom 15. Februar 1971) bleiben bei der Antwort unberücksichtigt.

Nach diesen Vorbemerkungen beantwortet die Bundesregierung die Große Anfrage wie folgt:

1. a) In wie vielen Fällen ist es im Bereich des Bundes seit 1972 (jeweils gegliedert nach Jahren und parteipolitischer Ausrichtung) zu Nichteinstellungen in den öffentlichen Dienst auf Grund behaupteter Verfassungsfeindschaft gekommen?

Bereits in den Vorbemerkungen wurde darauf hingewiesen, daß entsprechende amtliche Statistiken fehlen. Der Bundesregierung liegen deswegen keine Zahlen für den Zeitraum seit 1972 vor. Nach den vorhandenen Unterlagen, die auf zwei Ressortumfragen für die Jahre 1976/77 und 1980 bis 1984 zurückgehen, wurden wegen mangelnder Gewähr, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten,

1976	4	(bei 66 997 Einstellungen)
1977	1	(bei 77 862 Einstellungen)
1980	0	
1981	0	
1982	0	
1983	0	
1984	0	

Bewerber nicht als Beamte eingestellt. In einem Fall scheiterte in dem genannten Zeitraum aus den gleichen Gründen die Einstellung eines Arbeitnehmers. Zur jeweiligen parteipolitischen Ausrichtung können keine Angaben gemacht werden.

In den genannten Fällen konnten die betroffenen Bewerber nicht eingestellt werden, weil die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen, wobei nach Nummer II.9 der „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue“, die am 17. Januar 1979 vom Bundeskabinett verabschiedet wurden und am 1. April 1979 in Kraft getreten sind (veröffentlicht im Bulletin Nr. 6, S. 45; wortgleich schon Nummer II.6 der „Grundsätze“ vom 21. Mai 1976 – Bulletin Nr. 59, S. 553), ablehnende Entscheidungen nur auf gerichtsverwertbare Tatsachen gestützt werden dürfen. Von „behaupteter Verfassungsfeindschaft“ kann deswegen nicht gesprochen werden.

- b) In wie vielen Fällen ist es im Bereich der Länder (jeweils gegliedert nach Jahren, Län-

dern und nach parteipolitischer Ausrichtung) zu Nichteinstellungen in den öffentlichen Dienst auf Grund behaupteter Verfassungsfeindschaft gekommen?

Unterscheidet sich die Praxis der Länder im Hinblick auf Referendare?

Die Bundesregierung kann nur für ihren eigenen Verantwortungsbereich Auskunft geben. Ihr liegen zur Praxis in den Ländern keine statistischen Unterlagen vor.

Soweit der Referendardienst im Beamtenverhältnis auf Widerruf geleistet wird, gelten überall die gleichen verfassungs- und beamtenrechtlichen Voraussetzungen. Wird in dem von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestimmten Rahmen (vgl. BVerfG, a. a. O., S. 373 f.) für Rechtsreferendare ein Vorbereitungsdienst angeboten, der ohne Berufung ins Beamtenverhältnis abgeleistet werden kann, sind die dann geltenden Einstellungsvoraussetzungen hinsichtlich der Verfassungstreuepflicht nach Kenntnis der Bundesregierung ebenfalls in sich gleich.

2. a) In wie vielen Fällen ist es seit 1972 (jeweils gegliedert nach Jahren) im Bereich des Bundes zu Entlassungen auf Grund behaupteter Verfassungsfeindschaft gekommen?

Wie verteilen sich die Zahlen auf Arbeiter, Angestellte und Beamte (differenziert nach Beamten auf Probe und auf Lebenszeit)?

Auch zu dieser Frage liegen der Bundesregierung umfassende statistische Angaben nur für die Jahre 1980 bis 1984 vor. Danach wurden in diesem Zeitraum – bei insgesamt rund 1 182 000 Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Bundes (Stand: 30. Juni 1983) – nur fünf Beschäftigte entlassen, weil sie gegen die Pflicht zur Verfassungstreue verstoßen hatten oder nicht die Gewähr boten, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Diese Zahl verteilt sich auf die einzelnen Jahre und Beschäftigungsformen wie folgt:

	Arbeiter	Angestellte	Beamte auf Lebenszeit	Beamte auf Probe/Widerruf
1980	–	–	–	–
1981	–	2	1	–
1982	–	–	–	–
1983	–	–	–	–
1984	–	–	1	1

In der Zeit zwischen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Mai 1975 und dem Jahr 1981 ist im Bereich des Bundes kein Beamter auf Lebenszeit wegen Verstoßes gegen seine Pflicht zur Verfassungstreue aus dem Dienst entfernt worden.

Entlassungen von Beamten auf Lebenszeit können nur aufgrund eines förmlichen Disziplinarverfahrens, in

dem dem Betroffenen ein konkretes schweres Dienstvergehen nachgewiesen werden muß, von unabhängigen Gerichten ausgesprochen werden. Auch die Kündigung eines Arbeitnehmers wegen Verletzung seiner Pflichten aus § 8 Abs. 1 BAT, § 9 Abs. 9 MTB II kann gerichtlich überprüft werden, was in der Regel auch geschieht. Die Bundesregierung verwahrt sich deswegen auch insoweit gegen die mit der Formulierung „behauptete Verfassungsfeindschaft“ verbundene Unterstellung.

- b) In wie vielen Fällen ist es im Bereich der Länder (jeweils gegliedert nach Jahren und Ländern) zu Entlassungen wegen behaupteter Verfassungsfeindschaft gekommen?

Wie verteilen sich die Zahlen auf Arbeiter, Angestellte und Beamten?

Die Bundesregierung kann nur für ihren eigenen Verantwortungsbereich Auskunft geben. Ihr liegen zur Praxis in den Ländern keine statistischen Unterlagen vor.

3. a) Auf welchen verwaltungsinternen Grundsätzen beruht die Einschaltung des Verfassungsschutzes bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst?

Die Einschaltung der zuständigen Verfassungsschutzbehörde bei der Einstellung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst beruht auf den in der Antwort zu Frage 3 d) dargestellten Rechtsgrundlagen. Verwaltungsintern ist für den Bereich des Bundes Nummer II.1 der „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue“ vom 17. Januar 1979 maßgebend.

- b) Werden Bewerber für den öffentlichen Dienst regelmäßig überprüft? Wenn nein, aus welchen Gründen wird der Verfassungsschutz im Einzelfall eingeschaltet?

Nach Nummer II.1.1 der „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue“ vom 17. Januar 1979 dürfen Anfragen an die Verfassungsschutzbehörde nicht routinemäßig erfolgen. Zu Anfragen durch die Einstellungsbehörden darf es nur kommen, wenn bereits bekannte tatsächliche Anhaltspunkte darauf hindeuten, der Bewerber erfülle nicht die Eignungsvoraussetzung für eine Einstellung in den öffentlichen Dienst, Gewähr dafür zu bieten, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten (II.1.2 der Grundsätze). Außerdem muß dies die letzte noch zu prüfende Eignungsvoraussetzung sein (II.1.3 der Grundsätze). Bei dieser Ent-

scheidung gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Hat der Bewerber noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet, hat die Anfrage in jedem Fall zu unterbleiben (Nummer II.1.4 der Grundsätze).

- c) Plant die Bundesregierung die regelmäßige Einschaltung des Verfassungsschutzes bei Bewerbern in den öffentlichen Dienst? Ist der Bundesregierung bekannt, ob einzelne Länder bei Bewerbern in den öffentlichen Dienst regelmäßig beim Verfassungsschutz anfragen?

Die Bundesregierung hat nicht die Absicht, künftig bei der Einstellung von Bewerbern in den öffentlichen Dienst regelmäßig eine Anfrage an die zuständige Verfassungsschutzbehörde zu richten.

Für den Verantwortungsbereich der Länder kann sie keine Auskunft geben.

- d) Worin sieht die Bundesregierung die Rechtsgrundlage für die Einschaltung des Verfassungsschutzes bei Bewerbern für den öffentlichen Dienst?

Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung vom 22. Mai 1975 (BVerfGE 39, 334 ff.) ausgeführt hat, gehört die Pflicht der Beamten zur Verfassungstreue zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und hat somit nach Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes Verfassungsrang (BVerfG, a. a. O., S. 346). Entsprechendes gilt für die Loyalitätspflicht der Arbeitnehmer (BVerfG, a. a. O., S. 355). Zur Konkretisierung dieser verfassungsrechtlichen Gebote bestimmen § 7 Abs. 1 Nr. 2 BBG, daß nur in ein Beamtenverhältnis berufen werden darf, wer die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt, und § 8 Abs. 1 BAT sowie § 9 Abs. 9 MTB II, daß sich der Arbeitnehmer durch sein gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen muß.

Das Bundesverfassungsgericht sieht darin eine rechtliche Voraussetzung für den Eintritt in den öffentlichen Dienst und betrachtet es dementsprechend als Rechtspflicht aller Einstellungsbehörden, diese Eignungsvoraussetzung vor jeder Einstellung zu prüfen (BVerfG, a. a. O., S. 351/352). Dazu müssen die Einstellungsbehörden alle gegebenen Möglichkeiten ausschöpfen und zumindest dann, wenn bereits tatsächliche Anhaltspunkte darauf hindeuten, der Bewerber erfülle nicht die Eignungsvoraussetzung der Gewähr verfassungstreuen Verhaltens, den Sachverhalt auch durch eine Anfrage bei der Verfassungsschutzbehörde aufzuklären versuchen.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (BVerfSchG) gehört zu den Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden die Sammlung und Auswertung von Auskünften, Nachrichten und sonstigen Unterlagen über Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind. Die Sammlung solcher Informationen geschieht zweckgerichtet im Hinblick auf den Gesamtbereich der Aufgaben des Verfassungsschutzes; sie dient der Auswertung und damit auch der Unterrichtung derjenigen anderen Staatsorgane und Behörden, die diese Informationen benötigen, um in ihrem Bereich den auch ihnen aufgetragenen Schutz der Verfassung zu verwirklichen. In § 1 BVerfSchG ist deshalb auch die Verpflichtung von Bund und Ländern, in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenzuarbeiten, ausdrücklich festgelegt. Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Informationen, die im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenerfüllung der Verfassungsschutzbehörden über Bewerber für den öffentlichen Dienst angefallen sind, an die Einstellungsbehörden ist demnach für den Bereich des Bundesamtes für Verfassungsschutz § 3 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 1 BVerfSchG.

- e) In wie vielen Fällen ist es von Seiten des Verfassungsschutzes zu „Mitteilungen von Erkenntnissen“ gekommen (gegliedert nach Bund und einzelnen Ländern), die zu Neueinstellungen in den öffentlichen Dienst geführt haben?

Für den Bereich des Bundes ist für die Jahre 1980 bis 1984 nur ein einziger entsprechender Fall zu verzeichnen. Ein Arbeitnehmer konnte nicht eingestellt werden, weil die zuständige Verfassungsschutzbehörde auf Anfrage Erkenntnisse mitgeteilt hatte, die Zweifel an seiner Verfassungstreue begründeten, die der Betroffene im anschließenden Prüfungsverfahren nicht ausräumen konnte.

- f) In wie vielen Fällen ist es von Seiten des Verfassungsschutzes zu „Mitteilungen von Erkenntnissen“ (gegliedert nach Bund und einzelnen Ländern) gekommen, die trotzdem zu einer Einstellung in den öffentlichen Dienst geführt haben?

Nach den vorhandenen Unterlagen sind im Bereich des Bundes in den Jahren 1980 bis 1984 in zehn Fällen von der zuständigen Verfassungsschutzbehörde Erkenntnisse zur Verfassungstreue des betroffenen Bewerbers übermittelt worden, die nach dem Ergebnis der weiteren Prüfung seiner Einstellung nicht im Wege gestanden haben. Davon betraf ein Fall nicht die Einstellung in den öffentlichen Dienst, sondern die Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit.

In zwei Fällen steht die Antwort der zuständigen Verfassungsschutzbehörde auf entsprechende Anfragen noch aus.

- g) In wie vielen Fällen ist es zur Überprüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst gekommen?

Wie die Bundesregierung in ihrer Antwort auf Frage 3 d) schon deutlich gemacht hat, besteht eine Rechtspflicht, bei jeder Einstellung auch zu prüfen, ob der Bewerber die subjektive Voraussetzung erfüllt, Gewähr dafür zu bieten, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten. Insoweit kommt es also aus zwingenden rechtlichen Gründen bei jeder Einstellung zu einer Prüfung. Deuten danach tatsächliche Anhaltspunkte darauf hin, daß der Bewerber dieser Einstellungsvoraussetzung für den öffentlichen Dienst nicht genügt, findet eine weitere Prüfung statt, in deren Rahmen auch Anfragen an die zuständige Verfassungsschutzbehörde gerichtet werden. Diese Anfragen sind nicht Anlaß für Ermittlungen über den Bewerber; die Verfassungsschutzbehörde übermittelt, wie in der Antwort auf die Frage 3 d) dargestellt, lediglich bereits unter anderen Aspekten gesammelte Informationen.

Dieses Verfahren hat seit dem Inkrafttreten der „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue“ am 1. April 1979

1980	zu	25	1983	zu	6
1981	zu	28	1984	zu	3
1982	zu	23			

Anfragen an das Bundesamt für Verfassungsschutz geführt.

4. a) In wie vielen Fällen ist es zu Anhörungen von Bewerbern für den öffentlichen Dienst gekommen (gegliedert nach Bund und einzelnen Ländern) wegen Zweifeln an der Verfassungstreue?
- b) In wie vielen Fällen ist es zu Anhörungen von Bewerbern für den öffentlichen Dienst gekommen (gegliedert nach Bund und einzelnen Ländern) wegen Zweifeln an der Verfassungstreue, bei denen die Bewerber nach erfolgter Anhörung eingestellt worden sind?
- c) Welche zeitlichen Verzögerungen haben sich durchschnittlich (gegliedert nach Bund und einzelnen Ländern) infolge von Anhörungen ergeben?

Im Verantwortungsbereich des Bundes wurden in den Jahren 1980 bis 1984 insgesamt vier Anhörungen wegen Zweifeln an der Verfassungstreue von Bewerbern durchgeführt. In drei Fällen wurde der Betroffene danach eingestellt, im vierten Fall als Angestellter

beschäftigt. In den letzten fünf Jahren hat sich somit kein einziger Fall ereignet, nach dem nach einer Anhörung die Beschäftigung eines Bewerbers endgültig abgelehnt worden ist. Wegen der geringen Zahl von Anhörungen lassen sich keine Durchschnittswerte für die dadurch entstandenen Verzögerungen bei der Einstellung angeben. Während in zwei Fällen keine nennenswerte zeitliche Verzögerung zu verzeichnen war, hat sich die Einstellung in den anderen beiden Fällen um etwa sechs Monate verschoben.

- d) Worin sieht die Bundesregierung die Rechtsgrundlage für Anhörungen?

Die Bundesregierung hat schon in ihrer Antwort auf die Frage 3 d) auf die rechtliche Verpflichtung hingewiesen, vor jeder Einstellung die Eignungsvoraussetzung der Verfassungstreue zu prüfen. Ergeben sich dabei Zweifel, ob der Bewerber die Gewähr bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten, entspricht es allgemeinen Rechtsgrundsätzen, ihm vor der endgültigen Entscheidung Gelegenheit zu geben, sich zu den Bedenken, die sich gegen seine Einstellung ergeben haben, und den dafür erheblichen Tatsachen zu äußern. Dieser Rechtsgedanke liegt z. B. auch § 26 Abs. 2 und § 28 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und §§ 90 und 91 Abs. 1 der Abgabenordnung zugrunde.

Obwohl nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Einstellungsbehörde nicht verpflichtet ist, vor ihrer Entscheidung den Bewerber zu ihren Zweifeln an seiner Verfassungstreue zu hören (BVerfGE 39, 334, 352), räumt ihm Nummer II.5 der „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue“ das Recht ein, sich hierzu mündlich oder schriftlich zu äußern. Eine Äußerungspflicht besteht nicht.

Von der Rechtmäßigkeit solcher Anhörungen geht auch die Rechtsprechung ganz selbstverständlich aus. So hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluß vom 2. November 1982 – 2 B 43.81 – (veröffentlicht in der „Zeitschrift für Beamtenrecht“, 1983, S. 181) wörtlich ausgeführt:

„Es ergibt sich ohne weiteres und ohne daß dies weiterer rechtsgrundsätzlicher Klärung durch das erstrebte Revisionsverfahren bedarf, daß der Dienstherr im etwaigen Vorstellungsgespräch dem Bewerber sachdienliche Fragen einschließlich solcher nach einer Mitgliedschaft in einer Partei mit der Verfassungsordnung widerstreitender Zielsetzung stellen kann, und daß er bei einer Weigerung des Bewerbers, solche Fragen in der Sache zu beantworten und gegebenenfalls in persönlicher Rede und Gegenrede zu vertiefen, ohne weitere Versuche einer anderweitigen Aufklärung des Sachverhalts davon ausgehen darf, die erforderliche Grundlage für eine Überzeugung von der künftigen Verfassungstreue des Bewerbers habe nicht gewonnen werden können.“

- e) Nach welchen Grundsätzen werden Anhörungen durchgeführt?
f) Gibt es für die Durchführung von Anhörungen Verwaltungsvorschriften oder bleibt es dem einzelnen mit der Aufgabe betrauten Beamten überlassen, auf welche Weise er die Anhörung durchführt?

Auf welche Weise werden Betroffene von Anhörungen vor unzulässigen Fragen geschützt?

Welche Fragen sind unzulässig? Sind den Betroffenen in Anhörungen nicht gerichtswertbare Erkenntnisse vorgehalten worden?

Nach Nummer II.5 der „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue“ hat der Bewerber das Recht, sich zu den Bedenken, die gegen seine Einstellung sprechen, und den dafür erheblichen Tatsachen mündlich oder schriftlich zu äußern. Weitere Bestimmungen zum Anhörungsgespräch enthalten Nummer II.6 und II.7 der „Grundsätze“.

Da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und oberster Bundesgerichte jeder Fall einzeln zu werten ist, können über das einzuhaltende Verfahren hinaus keine allgemeinverbindlichen Regelungen getroffen werden. Insoweit entscheidet der zuständige Beamte, der das Gespräch mit dem Bewerber führt, welche Fragen er aufgrund der Umstände des Einzelfalls und des Gesprächsverlaufs für notwendig hält. Insbesondere ist nach ständiger Rechtsprechung die Frage rechtmäßig, ob der Bewerber einer verfassungsfeindlichen Partei oder Organisation angehört (BVerwG, Urteil vom 27. November 1980 – 2 C 38.79 –, BVerwGE 61, 176/184; Urteil vom 4. Juni 1981 – 2 C 10.80 –, ZBR 1982, 79; Beschluß vom 2. November 1982 – 2 B 43.81 –, ZBR 1983, 181; BAG, Urteil vom 5. März 1980 – 5 AZR 604/78 –, BAGE 33, 43/52; Urteil vom 15. Juli 1982 – 2 AZR 887/79 –, BAGE 39, 180/189).

Nach Nummer II.2.1 der „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue“ dürfen von den Verfassungsschutzbehörden nur solche gerichtswertbaren Tatsachen mitgeteilt werden, die Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers begründen können. Nummer II.3 der „Grundsätze“ sieht eine besondere Prüfung der Relevanz der von der Verfassungsschutzbehörde eventuell mitgeteilten gerichtswertbaren Erkenntnisse durch eine von der obersten Dienstbehörde zu bestimmende zentrale Stelle vor. Ablehnende Entscheidungen dürfen nur auf gerichtswertbare Tatsachen gestützt werden (Nummer II.9 der „Grundsätze“). Hieraus ergibt sich der Rahmen der Anhörungsgespräche.

Der Bundesregierung sind keine Fälle bekannt, in denen von diesen Grundsätzen abgewichen worden wäre.

- g) Dürfen Betroffene bei der Anhörung einen Rechtsbeistand hinzuziehen (jeweils gegliedert nach Bund und einzelnen Ländern)?

Falls sich insoweit Unterschiede in der Praxis ergeben, wie beurteilt die Bundesregierung diese Unterschiede?

Obwohl nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. April 1981 – 2 C 51.78 – (ZBR 1981, 314 ff.) ein Bewerber für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst keinen Anspruch auf anwaltlichen Beistand beim Anhörungsgespräch hat, sieht Nummer II.7 der „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue“ vor, daß ihm auf Antrag die Mitwirkung eines Rechtsbeistandes zu gestatten ist. Sie ist auf seine Beratung und auf Verfahrensfragen beschränkt.

5. a) Hält die Bundesregierung den Beschluß der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 28. Januar 1972 für sich für verbindlich?

Der Beschluß der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 28. Januar 1972 stellt keine Rechtsgrundlage dar. Er sollte lediglich zu einer einheitlichen Anwendung der unverändert geltenden Beamtengesetze in Bund und Ländern beitragen. Die Bundesregierung hält ihn aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 – (BVerfGE 39, 334 ff.) und der daraufhin eingetretenen Entwicklung für überholt.

- b) Wie bewertet die Bundesregierung die „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue“ der früheren Bundesregierung?

Die „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue“ vom 17. Januar 1979 werden unverändert angewandt.

Nein.

- c) Plant die Bundesregierung eigene „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue“?

- d) Will die Bundesregierung für die Zukunft eine gesetzliche Änderung der einschlägigen Beamtengesetze herbeiführen?

Nein.

- e) Sieht die Bundesregierung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einerseits, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts andererseits Unterschiede hinsichtlich der Voraussetzungen für die Einstellung in den öffentlichen Dienst? Welche Folgerungen zieht die Bundesregierung aus diesen Unterschieden?

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts haben die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 als Grundlage, die sie jeweils für die von ihnen zu entscheidenden Fragen konkretisieren. Die Bundesregierung kann nicht feststellen, daß die genannten Gerichte von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abweichen.

Soweit sich Unterschiede aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts ergeben sollten, sind sie auf unterschiedliche Rechtsvorschriften und Sachverhalte zurückzuführen:

Für die Beamten hat das Bundesverfassungsgericht jede Differenzierung nach der Art des Beamtenverhältnisses oder nach der Art der dienstlichen Obliegenheiten untersagt (BVerfG, a. a. O., S. 355). Zwar gelten die Grundsätze der Verfassungstreue auch für Arbeitnehmer (BVerfG, a. a. O., S. 355), die zu stellenden Anforderungen sind aber insgesamt weniger hoch als bei den Beamten (BVerfG, a. a. O., Leitsatz 7, S. 335; vgl. BAG, Urteil vom 31. März 1976 – 5 AZR 104/74, –, BAGE 28, 62 ff.; vgl. auch die Antwort zu Frage 6). Dieser sachliche Unterschied, der sich aus dem jeweiligen Status ergibt, kann auch Auswirkungen bei der Einstellung haben. Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß, hieraus Folgerungen zu ziehen.

- f) Ist die Bundesregierung bestrebt, die Unterschiede in der Rechtsprechung auszugleichen?

Wenn ja, auf welche Weise? Wenn nein, stellt der derzeitige Zustand nach Auffassung der Bundesregierung eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes dar?

Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Gerichte verbietet es nach dem Rechtsverständnis der Bundesregierung, auf die Rechtsprechung „ausgleichend“ einzuwirken.

Im übrigen wurde in der Antwort auf Frage 5 e) bereits ausgeführt, daß mögliche Unterschiede aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts auf unterschiedliche Sachverhalte und Rechtsvorschriften zurückzuführen und somit sachlich begründet sind. Die Bundesregierung sieht daher keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes. Ein Handlungsbedarf besteht nicht.

6. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung erforderlich, bei Bewerbern für den öffentlichen Dienst hinsichtlich der Verfassungstreue Unterschiede zu machen, je nach dem, ob es sich um unterschiedliche Formen des Beamten (Beamter auf Probe, Beamter auf Widerruf, Beamter auf Lebenszeit) oder des Angestellten oder des Arbeiters handelt?

Wie begründet die Bundesregierung Ihre Auffassung?

Wie die Bundesregierung bereits in ihrer Antwort auf die Frage 5 e) dargelegt hat, macht das Bundesverfassungsgericht selbst bei der Pflicht zur Verfassungstreue einen Unterschied zwischen den Beamten einerseits und den Angestellten und Arbeitern andererseits.

Bei Beamten muß wegen des besonderen beamtenrechtlichen Treueverhältnisses immer die uneingeschränkte Treue zur Verfassung verlangt werden, ohne daß die Art des Beamtenverhältnisses dabei Bedeutung erlangen kann. Eine Differenzierung nach der jeweiligen Funktion des Betroffenen ist ausgeschlossen (vgl. BVerfGE 39, 334/355). Demgemäß bestimmen § 7 Abs. 1 Nr. 2 BBG und § 4 Abs. 1 Nr. 2 BRRG, daß nur in ein Beamtenverhältnis berufen werden darf, wer die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt.

Bei Arbeitnehmern können dagegen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich Differenzierungen vorgenommen werden. Entsprechend § 8 Abs. 1 BAT und § 9 Abs. 9 MTB II müssen aber auch sie sich durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen. Das Bundesarbeitsgericht hat die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur abgestuften Treuepflicht dahin gehend präzisiert, daß sich die Anforderungen bei Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst aus der jeweiligen Funktion ergeben müssen (grundlegend BAG, Urteil vom 31. März 1976, – 5 AZR 104/74 –, BAGE 28, 62/70). Aber auch außerhalb des Beamtenverhältnisses ist eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst nicht völlig unbeschränkt jedermann zugänglich. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts verbietet es sich auf jeden Fall, Bewerber, die darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, in die praktische Ausbildung zu übernehmen (BVerfG, Beschluß vom 5. Oktober 1977 – 2 BvL 10/75 –, BVerfGE 46, 43/52). Dies folgt nach Auffassung des höchsten Gerichts aus zwingendem Verfassungsrecht, ohne daß noch eine gesetzliche Umsetzung erforderlich wäre (BVerfG, a. a. O., Leitsatz 2 und S. 54/55).

7. a) Bestehen nach Auffassung der Bundesregierung beim Bund und in den einzelnen Ländern unterschiedliche Voraussetzungen für die Einstellung in den öffentlichen Dienst?

Die verfassungsrechtlichen Grundsätze sowie ihre Konkretisierung durch § 7 Abs. 1 Nr. 2 BBG und § 4

Abs. 1 Nr. 2 BRRG gelten einheitlich in Bund und Ländern. Bei jeder Einstellung im Bereich des öffentlichen Dienstes ist die Verfassungstreue als subjektive Einstellungsvoraussetzung zu prüfen. Unterschiede zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern können sich daher allenfalls hinsichtlich der Art und Weise ergeben, wie diese Prüfung vorgenommen wird. Angesichts der einheitlichen Rechtslage und der überall zu beachtenden Rechtsprechung der obersten Bundesgerichte kann dies aber nicht zu unterschiedlichen Einstellungsvoraussetzungen führen.

- b) Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Bremen nach anderen verfassungsrechtlichen Maßstäben bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst verfahren als im übrigen Bundesgebiet? Wenn ja, wie beurteilt die Bundesregierung diese Unterschiede?

Das Grundgesetz und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst gelten gleichermaßen in Bund und Ländern. Die Bundesregierung sieht daher nicht, inwiefern einzelne Bundesländer nach anderen verfassungsrechtlichen Maßstäben als im übrigen Bundesgebiet gültig verfahren könnten.

8. a) Wie begründet die Bundesregierung Berufsverbote verfassungsrechtlich?

Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland keine „Berufsverbote“. Sie können deswegen auch nicht verfassungsrechtlich begründet werden.

Die Pflicht der Bewerber für ein Beamtenverhältnis und der Beamten zur Verfassungstreue gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und hat daher nach Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes Verfassungsrang. Sie ist Ausfluß des Verfassungsgrundsatzes der „Wehrhaften Demokratie“ und steht nicht in Widerspruch zu anderen Verfassungsbestimmungen, insbesondere nicht zu den Grundrechten. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu im einzelnen ausgeführt:

– Politische Meinungsäußerungen sind nur dann verfassungsrechtlich durch Artikel 5 des Grundgesetzes gedeckt, wenn sie mit der in Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes geforderten politischen Treuepflicht des Beamten vereinbar sind. Die Regelungen des Beamten- und Disziplinarrechts sind in diesem Sinne allgemeine Gesetze nach Artikel 5 Abs. 2 des Grundgesetzes (so BVerfGE 39, 334/367).

– Entsprechendes gilt auch für Artikel 2 Abs. 1, Artikel 8 Abs. 1 und Artikel 9 Abs. 1 des Grundgesetz-

zes, die insoweit immanent eingeschränkt sind, als sich der einzelne diejenigen Schranken seiner Handlungsfreiheit gefallen lassen muß, „die der Gesetzgeber zur Pflege und Förderung des sozialen Zusammenlebens in den Grenzen des bei dem gegebenen Sachverhalts allgemein Zumutbaren zieht, vorausgesetzt, daß dabei die Eigenständigkeit der Person gewahrt bleibt“ (so BVerfGE 39, 334/367).

— Auch Artikel 3 Abs. 3 des Grundgesetzes ist insoweit eingeschränkt, als er nur die „bezweckte“ Benachteiligung oder Bevorzugung verbietet, nicht aber Folgen ganz anders intendierter Regelungen (BVerfGE 39, 334/368, 369).

— Artikel 12 des Grundgesetzes ist ebenfalls nicht verletzt: „Die Verfassung und die sie konkretisierende Regelung des Beamtenrechts statuiert kein Berufsverbot. Sie stellen nur eine legitime Zulassungsvoraussetzung auf, die zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nötig ist und von jedem, der den Staatsdienst anstrebt, erfüllt werden kann, wenn er will“ (BVerfGE 39, 334/370, 371).

Auf die weiteren Rechtsausführungen des Bundesverfassungsgerichts, die auch entsprechend für Arbeitnehmer gelten (BVerfGE 39, 334/355), und den vom Bundeskabinett am 8. November 1978 verabschiedeten „Verfassungsrechtlichen Rahmen für die Verfassungstreue-Prüfung im öffentlichen Dienst“ weist die Bundesregierung hin.

- b) Ist die Bundesregierung der Auffassung, Exekutive und Judikative seien besser als der demokratische Souverän in der Lage, die Grenzen des politischen Spektrums zu bestimmen?

Wenn ja, aus welchen Gründen?

Der Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienst liegt ein Verfassungsgebot zugrunde, das die Beamtengesetze des Bundes und der Länder konkretisieren. Diese vom demokratischen Souverän gewollten, von den zuständigen Organen der Gesetzgebung beschlossenen und vom Bundesverfassungsgericht für verfassungsgemäß befundenen Bestimmungen werden von Exekutive und Judikative angewandt, so wie es diesen Gewalten von Verfassungen wegen zukommt.

Die Bundesregierung teilt im übrigen nicht die Ansicht, durch die Pflicht der im öffentlichen Dienst Beschäftigten zur Verfassungstreue würden die Grenzen des politischen Spektrums bestimmt. Im Verhältnis zwischen den Beamtenpflichten und dem Parteienprivileg des Artikels 21 Abs. 2 des Grundgesetzes, auf das die Frage offensichtlich abzielt, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1975 ausgeführt, Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes fordere vom Beamten das Eintreten für die verfassungsmäßige Ordnung, Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes

lasse dagegen dem Bürger die Freiheit, diese verfassungsmäßige Ordnung abzulehnen und sie politisch zu bekämpfen, solange er es innerhalb einer Partei, die nicht verboten sei, mit allgemein erlaubten Mitteln tue. Die besonderen Pflichten des Beamten seien nicht aufgestellt in Ansehung der Interessen der politischen Partei, insbesondere nicht zur Behinderung ihrer politischen Aktivitäten, sondern in Ansehung der Sicherung des Verfassungsstaates vor Gefahren aus dem Kreis seiner Beamten (BVerfGE 39, 334/359).

- c) Wie läßt sich die Praxis der Berufsverbote nach Auffassung der Bundesregierung mit dem Grundgesetz unter Beachtung der Tatsache vereinbaren, daß mit der Praxis der Berufsverbote die offene Konkurrenz politischer Überzeugungen beschnitten wird und das Recht auf Opposition eingeschränkt wird?

Die Fragestellung versucht den Eindruck zu erwecken, die Pflicht zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst und das Grundgesetz seien Gegensätze, die es zu vereinbaren gelte. Wie die Bundesregierung bereits mehrfach unterstrichen hat, ist das Gegenteil der Fall:

Es ist ein verfassungsrechtliches Gebot, daß jeder Bewerber für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst die Gewähr bieten muß, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten und daß jeder Beamter sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten muß. Dadurch wird weder die offene Konkurrenz politischer Überzeugungen beschnitten noch das Recht auf Opposition eingeschränkt. Die Bundesregierung verweist hierzu auf ihre Ausführungen zu Fragen 8 a) und 8 b).

- d) Ist die Bundesregierung der Auffassung, die von Bund und Ländern behauptete Regelung im Einzelfall genüge rechtsstaatlichen Erfordernissen?

Nach welchen Kriterien bemißt die Bundesregierung Umstände des Einzelfalles?

Wie grenzt die Bundesregierung Umstände des Einzelfalles von solchen Umständen des Einzelfalles ab, die nicht relevant sind?

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt es entscheidend darauf an, ob der für die Einstellung Verantwortliche im Augenblick seiner Entscheidung davon überzeugt ist, der Bewerber biete die Gewähr, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Wörtlich heißt es weiter: „Dieser Überzeugung liegt ein Urteil zugrunde, das zugleich eine Prognose enthält; es hat nur den Einzelfall im Auge und gründet sich jeweils auf eine von Fall zu Fall wechselnde Vielzahl von Elementen und deren

Bewertung" (BVerfGE 39, 334/353). Damit ist die sog. Einzelfallprüfung zwingend vorgeschrieben: „Wenn also nur für jeden Einzelfall entschieden werden kann, ob der Bewerber nach seiner Persönlichkeit die Gewähr bietet oder nicht bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten, ist es offenbar verfassungsrechtlich bedenklich, wenn ein Gesetz allgemein zwingend vorschreibt, daß einzelne konkrete Verhaltensweisen die Gewähr des Bewerbers, er werde jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten, ausschließen" (BVerfGE 39, 334/355).

Somit würde es umgekehrt rechtsstaatlichen Erfordernissen nicht genügen, wenn die Bundesregierung abweichend von der Einzelfallprüfung allgemein gültige und für die Einstellungsbehörden verbindliche Kriterien aufstellte, nach denen die Entscheidung zu treffen ist. Dies schloße die Beurteilung der jeweiligen Persönlichkeit des Bewerbers im Einzelfall aus und liefe der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zuwider.

Zusammenfassend läßt sich nach dem Bundesverfassungsgericht feststellen, daß es um ein prognostisches Urteil über die Persönlichkeit des Bewerbers geht, das nicht kasuistischen Beurteilungskriterien unterworfen werden kann.

9. a) Welche Umstände rechtfertigen nach Auffassung der Bundesregierung Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers für den öffentlichen Dienst?

Wegen der vom Bundesverfassungsgericht zwingend vorgeschriebenen Einzelfallprüfung verbietet es sich, „Umstände“, die Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers für den öffentlichen Dienst rechtfertigen, enumerativ aufzuzählen oder kasuistische Beurteilungskriterien aufzustellen. Die Bundesregierung verweist insoweit auf ihre Antwort zu Frage 8 d).

- b) Welche Bedeutung hat die Zugehörigkeit zu einer nicht verbotenen Partei, die nach Auffassung der Bundesregierung verfassungsfeindliche Ziele vertritt?

Diese Frage beantwortet bereits der am 8. November 1978 vom Bundeskabinett verabschiedete „Verfassungsrechtliche Rahmen für die Verfassungstreue-Prüfung im öffentlichen Dienst“ (veröffentlicht im Bulletin Nr. 131, S. 1221) unter Nummer 1.3:

„Mit dem Beschluß des BVerfG vom 22. Mai 1975 wäre eine Automatik oder Regelvermutung in dem Sinne, daß die bloße Mitgliedschaft in einer Partei mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung in der Regel Zweifel daran begründet, ob der Bewerber um Aufnahme in

den öffentlichen Dienst jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird, nicht vereinbar. Die Mitgliedschaft in einer solchen Partei kann für das prognostische Urteil über die Bewerberpersönlichkeit relevant sein, sie muß es aber nicht. Die Beurteilung kann nur den Einzelfall im Auge haben und muß sich jeweils auf eine von Fall zu Fall wechselnde Vielzahl von Elementen und deren Bewertung gründen. Eines dieser Einzelemente kann auch die Zugehörigkeit zu einer Vereinigung oder Partei sein, ohne daß diesem Element Vorrang vor anderen Einzelumständen zukommt.

Dieser Auffassung des Bundesverfassungsgerichts würde es aber ebenso zuwiderlaufen, wollte man die Relevanz bestimmter Einzelemente, wie z. B. die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei und sogar bestimmter Aktivitäten im Rahmen dieser Mitgliedschaft, für die Gesamtbeurteilung ausschließen. Es ist auch nicht in jedem Einzelfalle erforderlich, daß über die bloße Mitgliedschaft oder über bestimmte Aktivitäten im Rahmen einer verfassungsfeindlichen Partei hinaus für die Ablehnung eines Bewerbers außerhalb dieser Partei stattfindende verfassungsfeindliche Aktivitäten festgestellt werden müßten. Dies kann, wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt hat, auch aus dem Parteienprivileg des Artikels 21 des Grundgesetzes nicht abgeleitet werden; für verfassungsfeindliche Vereinigungen gilt Artikel 21 des Grundgesetzes ohnehin nicht.“

An dieser rechtlichen Beurteilung hat sich nichts geändert.

- c) Welche Parteien vertreten nach Auffassung der Bundesregierung verfassungsfeindliche Ziele?

Verfassungsfeindliche Ziele vertreten solche Parteien, die die freiheitliche demokratische Grundordnung in der Bundesrepublik Deutschland beseitigen wollen und die grundlegenden Prinzipien bekämpfen, die das Bundesverfassungsgericht in den Verbotsurteilen zur SRP und KPD als wesentliche Merkmale der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bezeichnet hat. Entsprechende Organisationen, die nach Auffassung der Bundesregierung verfassungsfeindliche Ziele verfolgen, darunter auch Vereinigungen, die als Parteien im Sinne des § 2 PartG in Betracht kommen, sind in den jährlichen Verfassungsschutzberichten genannt.

- d) Ist die Bundesregierung der Auffassung, bei Parteien, die sich in der Vergangenheit illegaler Finanzierungspraktiken bedient haben, seien Zweifel an der Verfassungstreue gegeben?

Wie sieht insoweit die Bundesregierung das Verhältnis zwischen Legalität und Legitimität?

Nein. Die Bundesregierung weist im übrigen die in dieser Frage enthaltenen Unterstellungen nachdrücklich zurück.

10. a) Aus welchen Gründen hält es die Bundesregierung für erforderlich, sich über das Vorhandensein einer positiven Einstellung zur Verfassungsordnung zu vergewissern – im Gegensatz zu allen vergleichbaren anderen europäischen Ländern?

Die Pflicht zur Verfassungstreue für alle im öffentlichen Dienst Beschäftigten entspricht dem Grundsatz der „Wehrhaften Demokratie“, der das Grundgesetz prägt, und hat Verfassungsrang. Diesem Verfassungsgebot muß jede deutsche Regierung uneingeschränkt nachkommen.

Aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit und der besonderen Bedingungen in einem geteilten Land mit unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen ist es für die Erhaltung der Demokratie und der Freiheit aller Bürger erforderlich, diejenigen vom öffentlichen Dienst fernzuhalten, die die freiheitliche demokratische Grundordnung ablehnen und durch eine totalitäre zu ersetzen wünschen. Staat und Bürger müssen gleichermaßen darauf vertrauen können, daß der Beamte innerlich zu der Grundordnung seines Staates steht und gerade in Krisenzeiten bereit ist, sie gegen jede totalitäre Bestrebung zu verteidigen.

Die Situation der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet sich also sowohl hinsichtlich ihrer Geschichte als auch ihrer geopolitischen Lage von der ihrer europäischen Nachbarn.

Im übrigen ist die Annahme unzutreffend, andere europäische Staaten würden prinzipiell nicht auf die Verfassungstreue ihrer Bediensteten achten: Wie rechtsvergleichende, wissenschaftliche Studien (vgl. Doehring u. a., Verfassungstreue im öffentlichen Dienst europäischer Staaten, Schriften zum Öffentlichen Recht Band 379, Berlin, 1980) ergeben haben, nehmen auch andere freiheitliche Demokratien durchaus eine allgemeine Loyalitätsverpflichtung an, deren Verletzung sie nicht konsequenzenlos hinnehmen. Auch dort wird darauf geachtet, daß niemand in den öffentlichen Dienst eingestellt wird, der eine Gefährdung der Staatsordnung herbeiführen könnte. Allerdings besitzen die Einstellungsbehörden in diesen Rechtsordnungen erheblich mehr Entscheidungsfreiheit als in der Bundesrepublik Deutschland; sie brauchen ablehnende Entscheidungen häufig nicht zu begründen und unterliegen insoweit keiner gerichtlichen Kontrolle, so daß die tatsächlichen Gründe der Nichteinstellung eines Bewerbers nicht bekannt werden.

- b) Wie bewertet die Bundesregierung ihr Verhalten im Hinblick auf die politische Einigung in Europa?

Das „Verhalten“ der Bundesregierung folgt einem Verfassungsgebot, das sie auch im europäischen Rahmen bindet. Im übrigen hat die Bundesregierung bisher nicht feststellen können, daß sich hieraus Schwierigkeiten für die politische Einigung in Europa ergeben hätten. Der Rechtsausschuß des Europäischen Parlaments hat es im Gegenteil in seiner Sitzung am 16. Juni 1983 abgelehnt, einen Bericht zum Thema der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland erstellen zu lassen. Auch ein neuer Vorstoß scheiterte am 22. November 1984 im Ausschuß für Recht und Bürgerrechte.

- c) Steht nach Auffassung der Bundesregierung die Praxis der Berufsverbote im Einklang mit der europäischen Menschenrechtskonvention?

Fragen der Staatsorganisation und des Zugangs zum öffentlichen Dienst werden von der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950 einschließlich ihrer Zusatzprotokolle nicht geregelt, so daß die europäische Menschenrechtskonvention schon deshalb nicht verletzt sein kann.

Selbst wenn die Europäische Menschenrechtskonvention überhaupt auf entsprechende Sachverhalte angewandt werden könnte, wäre das in der Bundesrepublik Deutschland vorgesehene Verfahren zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes in vollem Umfang gerechtfertigt. Denn die Europäische Menschenrechtskonvention sieht in Artikel 10 Abs. 2 EMRK selbst vor, daß die Ausübung des in Artikel 10 Abs. 1 EMRK garantierten Rechts auf freie Meinungsäußerung, das in diesem Zusammenhang in Betracht kommen könnte, „bestimmten vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden“ kann, „wie sie vom Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes und der Rechte anderer, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten, unentbehrlich sind“. Vergleichbares gilt für das in Artikel 11 Abs. 1 EMRK geschützte Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, dessen Absatz 2 Satz 2 sogar darüber hinausgehende gesetzliche Beschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Mitglieder der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung zuläßt.

Außerdem ist auf die Präambel der Konvention zu verweisen, die auf die Aufrechterhaltung eines wahrhaft demokratischen Regimes und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten abstellt, sowie auf Artikel 17, der verbietet, daß die in der Konvention

garantierten Rechte und Freiheiten für eine Tätigkeit oder Handlungen benutzt werden, die auf die Abschaffung oder weitergehende Beschränkungen eben dieser Rechte hinzielen.

- d) Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß die Europäische Kommission für Menschenrechte 1984 erstmals Berufsverbotsfälle gegen die Bundesrepublik Deutschland an den Europäischen Gerichtshof verwiesen hat?

Es trifft zu, daß die Europäische Kommission für Menschenrechte zwei Verfahren dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zur Entscheidung vorgelegt hat.

In ihrem gutachtlichen Bericht nach Artikel 31 EMRK hat die Kommission jedoch die grundsätzliche Auffassung vertreten, daß die in der Bundesrepublik Deutschland angewandte Regelung zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes vom Gesetz vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft aus den in Artikel 10 Abs. 2 EMRK genannten Gründen unentbehrlich sei.

Die Kommission hat in ihrem Gutachten in dem einen Fall, in dem der Beschwerdeführer dem Rechtsextremismus zugerechnet werden muß, mit einer Mehrheit von zehn zu sieben Stimmen keine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention gesehen. Im anderen Fall – mit linksextremem Hintergrund – vertritt die Kommission zwar mit neun zu acht Stimmen die Auffassung, daß in diesem konkreten Einzelfall eine Verletzung des Artikel 10 EMRK vorliege, sieht diese aber lediglich in der Nichteinhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit; die Mehrheit der Kommission weicht dabei von der Beweisführung durch die innerstaatlichen Gerichte ab und meint, die tatsächlichen Anhaltspunkte, die die Einstellungsbehörde an der Verfassungstreue des Betroffenen zweifeln ließen, seien dafür nicht ausreichend gewesen.

Die Bundesregierung sieht deswegen keine grundsätzliche Diskrepanz zu ihrer in der Antwort auf Frage 10 c) geäußerten Auffassung, daß die Pflicht zur Verfassungstreue im deutschen öffentlichen Dienst mit der europäischen Menschenrechtskonvention in Einklang steht. Die Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sind noch nicht abgeschlossen.

- e) Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Arbeitsgerichts Reutlingen, nach der die Berufsverbote gegen Normen des EWG-Vertrages über die Freizügigkeit verstoßen?

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung nicht. Sie befindet sich dabei in voller Übereinstimmung mit dem Gerichtshof für die Europäischen Gemeinschaften in

Luxemburg. Dieser hat auf den Vorlagebeschluß des Arbeitsgerichts Reutlingen hin in der Rechtssache 180/83 mit Urteil vom 28. Juni 1984 entschieden, daß der ihm vorgelegte Fall keinen Bezug zu den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aufweise. Artikel 48 EWG-Vertrag sei nicht auf Sachverhalte anwendbar, die einen Mitgliedstaat rein intern betreffen, wie etwa den Fall des Angehörigen eines Mitgliedstaates, der niemals in einem anderen Mitgliedstaat gewohnt oder gearbeitet habe; ein solcher Staatsangehöriger könne sich nicht auf Artikel 48 berufen, um sich der Anwendung der Rechtsvorschriften seines eigenen Landes zu widersetzen.

- f) Wie beurteilt die Bundesregierung die Auffassung des Sachverständigenausschusses und des Konferenzausschusses der ILO, daß Berufsverbote gegen das ILO-Übereinkommen Nr. 111 verstoßen?

Die Bundesregierung hat gegenüber der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) immer die Auffassung vertreten, die Rechtsvorschriften und Verfahren zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland stünden in voller Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 111 (Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf).

Die Bundesregierung sieht sich in ihrer Auffassung insbesondere durch den Bericht des Ausschusses des Verwaltungsrates zur Prüfung der Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes von 1978 bestätigt. Am 24. Januar 1978 hatte der in Prag ansässige Weltgewerkschaftsbund bei der IAO eine Beschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland vorgebracht und behauptet, das Übereinkommen Nr. 111 werde nicht beachtet. Der daraufhin eingesetzte Ausschuß zur Prüfung dieser Beschwerde hat in seinem Bericht vom 15. Juni 1979 (G B 210/16/27), der vom Verwaltungsrat der IAO auf seiner 211. Tagung im November 1979 angenommen wurde, grundsätzlich der Rechtsauffassung der Bundesregierung zugestimmt und festgestellt, daß besondere Erfordernisse in bezug auf bestimmte Formen der Beschäftigung die Zuverlässigkeit oder Zurückhaltung betreffen können, die von den sie ausübenden Personen in politischen Fragen erwartet werden kann, solange diese Erfordernisse in einem Rahmen bleiben, der mit dem allgemeinen Tenor des Übereinkommens vereinbar ist. Der Ausschuß hat weiter auf die „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue“ vom 17. Januar 1979 verwiesen und seiner Erwartung Ausdruck gegeben, dadurch werde die Untersuchung auf Sonderfälle beschränkt, in denen ernste und berechtigte Zweifel hinsichtlich der Zuverlässigkeit oder Zurückhaltung bestehen, die von den Bewerbern für den öffentlichen Dienst erwartet werden können. Diese Erwartung hat sich in vollem Umfang bestätigt, wie sich auch aus der Antwort auf Frage 1 a) ergibt.

Eine erneute Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes vom 13. Juni 1984 ist von den Gremien der IAO noch nicht abschließend behandelt worden.

11. a) Verfügt die Bundesregierung über Informationen über Berufsverbote in der DDR?
- b) Worin sieht die Bundesregierung die materiellen und rechtlichen Unterschiede zwischen Berufsverboten in der DDR und der Bundesrepublik Deutschland?

Die Bundesregierung weist die in den Fragen liegende Unterstellung zurück, Recht und Praxis in der Bundesrepublik Deutschland zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes könnten mit den Verhältnissen in einem totalitären kommunistischen Regime, das freiheitliche Individualgrundrechte wie die Berufsfreiheit nicht gewährleistet, auf eine Stufe gestellt werden.

Die Pflicht zur Verfassungstreue sichert die freiheitliche, demokratische und rechtsstaatliche Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland; ihre uneingeschränkte Einhaltung wahrt den Freiheitsraum aller Bürger. Die hierauf gerichteten Maßnahmen unterliegen der Nachprüfung durch unabhängige Gerichte und können im Rahmen des Artikels 5 des Grundgesetzes offen erörtert, in den Massenmedien verbreitet und vom Parlament kontrolliert werden.

12. a) Auf welcher juristischen Grundlage beruhen Entfernungen von angeblichen Verfassungsfeinden aus dem öffentlichen Dienst (gegliedert nach Arbeitern, Angestellten und Beamten)?

Zu den Dienstpflichten des Beamten gehört es nach § 52 Abs. 2 des Bundesbeamtengesetzes (BBG), daß er sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung einsetzen muß. Diese politische Treuepflicht gegenüber dem Staat und seiner Verfassung fordert von ihm insbesondere, sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen zu distanzieren, die die Bundesrepublik Deutschland, ihre verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren (BVerwG vom 29. Oktober 1981 – 1 D 50.80 – BVerwGE 73, 263 und vom 10. Mai 1984 – 1 D 7.83 –, DVBl. 84, 955).

Verstößt ein Beamter schuldhaft gegen diese ihm obliegende Pflicht, begeht er nach § 77 Abs. 1 BBG ein Dienstvergehen, aufgrund dessen gegen ihn in einem förmlichen Verfahren nach den Vorschriften der Bundesdisziplinarordnung eine Disziplinarmaßnahme verhängt werden kann. Zu den in § 5 der Bundesdisziplinarordnung (BDO) abschließend aufgeführten Diszipli-

narmaßnahmen gehört auch die Entfernung aus dem Dienst. Darauf hat auch das Bundesverfassungsgericht hingewiesen (BVerfGE 39, 334/350).

Bei den Arbeitnehmern (Arbeiter und Angestellte) des öffentlichen Dienstes werden die Arbeitsverhältnisse in den angesprochenen Fällen durch Kündigung beendet. In Betracht kommt eine ordentliche (fristgemäße) Kündigung oder eine außerordentliche (fristlose) Kündigung aus wichtigem Grund. Die Kündigung stützt sich auf die Verletzung der in § 8 Abs. 1 BAT bzw. § 9 Abs. 9 MTB II normierten politischen Treuepflicht.

- b) Welche Rechtsgrundlagen haben Anhörungen der Betroffenen?

Werden bei einem Beamten Tatsachen bekannt, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen, so veranlaßt der Dienstvorgesetzte nach § 26 BDO die zur Aufklärung des Sachverhalts erforderlichen Ermittlungen (Vorermittlungen). Dabei sind die belastenden, die entlastenden und die für die Bemessung der Disziplinarmaßnahme bedeutsamen Umstände zu ermitteln. Sobald es ohne Gefährdung des Ermittlungszwecks möglich ist, ist dem Beamten Gelegenheit zu geben, sich zu äußern. Vor Beginn der ersten Anhörung ist ihm zu eröffnen, welche Verfehlung ihm zur Last gelegt wird. Er ist gleichzeitig darauf hinzuweisen, daß es ihm freistehe, sich mündlich oder schriftlich zu äußern oder nicht zur Sache auszusagen und jederzeit, auch schon vor der ersten Anhörung, einen Verteidiger zu befragen. Das wesentliche Ergebnis der Vorermittlungen ist dem Beamten bekanntzugeben; er kann weitere Ermittlungen beantragen, und er ist abschließend zu hören.

Schließt sich an das Vorermittlungsverfahren ein förmliches Disziplinarverfahren an, so ist der Beamte nach § 59 BDO zu Beginn der dann durchzuführenden Untersuchung zu laden und, falls er erscheint, zu vernehmen, auch wenn er bereits während der Vorermittlungen gehört worden ist. Ist er aus zwingenden Gründen am Erscheinen verhindert, und hat er dies rechtzeitig mitgeteilt, ist er erneut zu laden. Während der Untersuchung ist der Beamte zu allen Beweiserhebungen, abgesehen von Beschlagnahmen und Durchsuchungen, zu laden (§ 61 Abs. 1 Satz 1 BDO). Hält der Untersuchungsführer den Zweck der Untersuchung für erreicht, hat er dem Beamten Gelegenheit zu geben, sich abschließend zu äußern (§ 63 Abs. 1 Satz 1 BDO).

In der Hauptverhandlung wird der Beamte gehört, wenn er erschienen ist (§ 74 Abs. 1 Satz 5 BDO). Nach Schluß der Beweisaufnahme wird er erneut gehört. Der Beamte hat das letzte Wort (§ 74 Abs. 5 BDO).

Bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen erfolgt die Anhörung der Betroffenen im Rahmen der dem Arbeitgeber obliegenden Sachverhaltsaufklärung.

- c) Dürfen die Betroffenen einen Rechtsbeistand hinzuziehen?

Im disziplinarrechtlichen Vorermittlungsverfahren ist dem Verteidiger des Beamten vom Beginn der abschließenden Anhörung an bei jeder Anhörung die Anwesenheit zu gestatten (§ 26 Abs. 4 Satz 5 BDO). In der Untersuchung und im disziplinargerichtlichen Verfahren ist der Verteidiger zu allen Vernehmungen und Beweiserhebungen, abgesehen von Beschlagnahmen und Durchsuchungen, zu laden (§ 40 Abs. 1 Satz 3 BDO).

Ein Arbeitnehmer kann wie jeder Bürger zur Wahrung seiner Rechte Rechtsbeistand in Anspruch nehmen. Welche Befugnisse seinem bevollmächtigten Rechtsbeistand im einzelnen zustehen, hängt von der konkreten Fallgestaltung ab. Der Arbeitnehmer hat keinen arbeitsrechtlichen Anspruch, bei Anhörungen, die sein Arbeitgeber durchführt, um festzustellen, ob er gegen seine Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis verstoßen hat, einen Rechtsbeistand hinzuzuziehen.

- d) Wird der Personalrat bei Entlassungsverfahren eingeschaltet? Wenn nein, warum nicht?

Der Personalrat wirkt bei der Einleitung des förmlichen Disziplinarverfahrens gegen einen Beamten auf dessen Antrag mit (§ 78 Abs. 1 Nr. 3 und § 78 Abs. 2 Satz 2 des Bundespersonalvertretungsgesetzes – BPersVG).

Bei ordentlichen Kündigungen eines Arbeitnehmers hat er im Rahmen des § 79 Abs. 1 BPersVG ein Mitwirkungsrecht, bei außerordentlichen Kündigungen ist der Personalrat nach § 79 Abs. 3 BPersVG anzuhören. Seine Beteiligung ist Voraussetzung für die Wirksamkeit der Kündigung (§ 79 Abs. 4 BPersVG).

- e) Bestehen Verwaltungsvorschriften über die Durchführung der Anhörung?

Zur Durchführung der Anhörung bestimmen die Verwaltungsvorschriften zu § 26 BDO (GMBL 1967, S. 486), daß Zeit und Ort der abschließenden Anhörung nach § 26 Abs. 4 Satz 4 BDO dem Beamten, seinem Verteidiger und dem zuständigen Beauftragten des Bundesdisziplinaranwalts rechtzeitig vor dem anberaumten Termin mitzuteilen sind. Weitere Durchführungsbestimmungen bestehen nicht. Die Bundesregierung hält dies auch nicht für erforderlich.

- f) Ist es zutreffend, daß einem Beamten in einer Anhörung angesonnen wurde, sein Mandat im Stadtparlament abzugeben?

Wie die Bundesregierung in ihrer Antwort zu Frage 12 a) ausgeführt hat, muß sich der Beamte von Gruppen, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgen, distanzieren. Handelt es sich bei den Gruppen um politische Parteien, und hat ein Beamter durch eine solche Partei ein kommunales Mandat erhalten, so entspricht es der Fürsorgepflicht des Dienstherrn, wenn ihm auch noch während des Disziplinarverfahrens Gelegenheit gegeben wird, sich von einer verfassungsfeindlichen Partei durch Niederlegung des kommunalen Mandats zu distanzieren.

Dies ist in dem angesprochenen Einzelfall so auch geschehen.

13. Ist der Bundesregierung bekannt, welche sozialen Probleme sich für Personen ergeben haben, die nicht in den öffentlichen Dienst infolge Berufsverbot eingestellt worden sind bzw. aus dem öffentlichen Dienst entfernt worden sind?

Sieht die Bundesregierung eine soziale Verpflichtung, sich um die Belange derjenigen zu kümmern, die nicht in den öffentlichen Dienst eingestellt bzw. aus dem öffentlichen Dienst entfernt worden sind?

Wie viele Verfahren (gegliedert nach Bund und einzelnen Ländern) werden z. Z. betrieben mit dem Ziel, Angehörige des öffentlichen Dienstes aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen?

Die Bundesregierung sieht hinsichtlich der sozialen Probleme keinen Unterschied darin, ob ein Bewerber wegen Zweifeln an seiner Verfassungstreue oder wegen Fehlens anderer Einstellungsvoraussetzungen nicht im öffentlichen Dienst beschäftigt werden kann und ob ein Beamter oder anderer Beschäftigter wegen eines Verstoßes gegen die Pflicht zur Verfassungstreue oder wegen eines anderen schweren Dienstvergehens aus dem Dienst entfernt werden muß.

Sie sieht schon deshalb keinen Anlaß, besondere Maßnahmen zu ergreifen.

Im Bereich des Bundes werden zur Zeit neun förmliche Disziplinarverfahren wegen Verstoßes gegen die in § 52 Abs. 2 BBG niedergelegte beamtenrechtliche Treuepflicht durchgeführt. Hinzu kommt ein Untersuchungsverfahren nach § 126 BDO. Im Bereich der privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse laufen zur Zeit keine Entlassungsverfahren.

Bei einer Gesamtzahl von etwa 1 182 000 Beschäftigten (Stand 30. Juni 1983) machen diese zehn Fälle etwa 0,00085 v. H. aus.



