

L e i t s ä t z e

zum Beschluß des Ersten Senats vom 21. Februar 1995

- 1 BvR 1397/93 -

- 1. Der in Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Ziffer 1 Abs. 4 Nr. 1 des Einigungsvertrages vorgesehene Sonderkündigungstatbestand mangelnder persönlicher Eignung ist mit dem Grundgesetz vereinbar.**
- 2. Die aufgrund dieser Regelung ausgesprochene Kündigung eines aus der DDR übernommenen Arbeitnehmers des öffentlichen Dienstes erfordert eine Würdigung seiner Persönlichkeit auf der Grundlage seines gesamten Verhaltens vor und nach dem Beitritt. Die für Verbleib und Aufstieg im öffentlichen Dienst der DDR notwendige und übliche Loyalität und Kooperation begründet nach dem Einigungsvertrag für sich allein keine mangelnde Eignung.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 1397/93 -

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

über

die Verfassungsbeschwerde

des Herrn W...

gegen

das Urteil des Landesarbeitsgerichts Berlin vom 16. Juni 1993 - 13 Sa 31/93 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung

der Richter Seidl,

Grimm,

Söllner,

Kühling

und der Richterinnen Seibert,

Jaeger,

Haas

am 21. Februar 1995 beschlossen:

Das Urteil des Landesarbeitsgerichts Berlin vom 16. Juni 1993 - 13 Sa 31/93 - verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Artikel 12 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes. Es wird aufgehoben. Die Sache wird an das Landesarbeitsgericht zurückverwiesen.

Das Land Berlin hat dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen zu erstatten.

G r ü n d e :

A.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die ordentliche Kündigung eines im Polizei-

1

dienst des Landes Berlin tätigen Arbeitnehmers, der früher Hauptmann der Volkspolizei der Deutschen Demokratischen Republik und zeitweilig hauptamtlicher Sekretär der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) war.

I.

Der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag - EV) vom 31. August 1990 regelt die Voraussetzungen und Folgen des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik. Diesem Vertrag, dem Protokoll und den Anlagen I bis III sowie der in Bonn und Berlin am 18. September 1990 unterzeichneten Vereinbarung stimmten Bundestag und Bundesrat durch Gesetz vom 23. September 1990 - Einigungsvertragsgesetz - (BGBl II S. 885) zu. Für die Rechtsverhältnisse der Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Beitrittsgebiet gelten die in der Anlage I zum Einigungsvertrag festgelegten Übergangsregelungen (vgl. Art. 20 Abs. 1 EV). Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Ziffer 1 der Anlage I lautet:

1. Rechtsverhältnisse der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst 3
 - (1) Für die beim Wirksamwerden des Beitritts in der öffentlichen Verwaltung der Deutschen Demokratischen Republik einschließlich des Teils von Berlin, in dem das Grundgesetz bisher nicht galt, beschäftigten Arbeitnehmer gelten die am Tage vor dem Wirksamwerden des Beitritts für sie geltenden Arbeitsbedingungen mit den Maßgaben dieses Vertrages, insbesondere der Absätze 2 bis 7, fort. Diesen Maßgaben entgegenstehende oder abweichende Regelungen sind nicht anzuwenden. ... 4
 - (2) und (3) ... 5
 - (4) Die ordentliche Kündigung eines Arbeitsverhältnisses in der öffentlichen Verwaltung ist auch zulässig, wenn 6
 1. der Arbeitnehmer wegen mangelnder fachlicher Qualifikation oder persönlicher Eignung den Anforderungen nicht entspricht oder 7
 2. der Arbeitnehmer wegen mangelnden Bedarfs nicht mehr verwendbar ist oder 8
 3. die bisherige Beschäftigungsstelle ersatzlos aufgelöst wird oder 9...
 - ... Dieser Absatz tritt nach Ablauf von zwei Jahren nach dem Wirksamwerden des Beitritts außer Kraft. 10
 - (5) Ein wichtiger Grund für eine außerordentliche Kündigung ist insbesondere dann gegeben, wenn der Arbeitnehmer 11

1. gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat, insbesondere ... 12

2. für das frühere Ministerium für Staatssicherheit/Amt für nationale Sicherheit tätig war 13

und deshalb ein Festhalten am Arbeitsverhältnis unzumutbar erscheint. 14

Die in den Absätzen 4 und 5 der Vorschrift enthaltenen Sonderkündigungsregelungen (im folgenden zitiert als Absatz 4 und Absatz 5 EV) beruhen auf der Erkenntnis, daß der bisherige öffentliche Dienst in der Deutschen Demokratischen Republik weder seinen rechtlichen Strukturen noch seinem Umfang nach den Gegebenheiten in der Bundesrepublik Deutschland entsprach. Neben einer Verringerung der Zahl der Beschäftigten sollte erreicht werden, daß die öffentliche Verwaltung sich auch im Beitrittsgebiet an den durch Art. 33 Abs. 2 GG vorgegebenen Strukturen orientiert (Denkschrift zum Einigungsvertrag, BTDrucks 11/7760, S. 355 <364>). Ursprünglich war angestrebt worden, sämtliche Arbeitsverhältnisse im Staatsdienst des Beitrittsgebiets zu beenden, sofern die Arbeitnehmer in Bereichen tätig waren, die im alten Bundesgebiet zum öffentlichen Dienst gehörten. Im Verlaufe der Verhandlungen wurde die Überleitung der Arbeitsverträge mit den Maßgaben des Einigungsvertrages festgelegt, zu denen die Sonderkündigungsregelungen gehören (vgl. Erläuterungen, BTDrucks 11/7817, S. 179). 15

II.

1. Der 1942 geborene Beschwerdeführer war seit 1961 Angehöriger der Volkspolizei der Deutschen Demokratischen Republik. Vom Wachtmeister im operativen Streifendienst stieg er zum Hauptmann der Volkspolizei auf. Seit 1963 war er im Betriebsschutz eingesetzt, zunächst im Betriebsschutzamt des Flughafens Schönefeld, seit 1983 bei geringerer Vergütung in der Abteilung Betriebsschutz des Präsidiums der Volkspolizei Berlin. 16

Von 1965 bis Ende Januar 1990 war der Beschwerdeführer Mitglied der SED sowie verschiedener Massenorganisationen. Er blieb bis 1989 parteipolitisch engagiert. Zunächst war er Gruppenleiter der Freien Deutschen Jugend (FDJ). 1967 wurde er Mitglied der Abteilungsparteiorganisation des Betriebsschutzamtes und Sekretär der FDJ-Gruppe des Betriebsschutzkommandos. Von 1972 bis 1974 war er gewählter ehrenamtlicher Sekretär der Parteiorganisation in der Dienststelle. Nachdem sich 1976 durch organisatorische Änderungen die Zahl der vom Beschwerdeführer zu betreuenden SED-Mitglieder auf 120 erhöht hatte, übte er von 1976 bis 1983 die Funktion des Parteisekretärs der Grundorganisation im Betriebsschutzamt Flughafen Schönefeld hauptamtlich aus. Dafür erhielt er einen Gehaltszuschlag in Höhe der Differenz zwischen seinem Gehalt als Diensthabender und dem eines Fachbereichsleiters. Im Präsidium der Volkspolizei war er von 1983 bis 1989 ehrenamtlich als stellvertretender Sekretär der Abteilungsparteiorganisation Betriebsschutz hauptsächlich 17

mit Kaderarbeit befaßt.

Er absolvierte einen dreimonatigen Lehrgang an der Sonderschule der SED, ein Fernstudium an der Offiziersfachschole "Wilhelm Pieck", das er als Offizier der mittleren Laufbahn abschloß, und ein weiteres Fernstudium an der Bezirksparteischule "Friedrich Engels". 18

In verschiedenen dienstlichen Beurteilungen wurde er als linientreuer Kader und als prinzipienfester, der Sache der Arbeiterklasse treu ergebener Genosse bezeichnet, der bestrebt sei, alle Angehörigen der Dienststelle zur abstrichlosen Erfüllung des Klassenauftrags zu mobilisieren. In seiner Zeit als Sekretär der Grundorganisation habe er wesentlich dazu beigetragen, die Kampfkraft der Parteiorganisation zu erhöhen. Im täglichen Erziehungsprozeß habe er sich mit falschen Auffassungen auseinandergesetzt. Er sei kompromißlos gegen Mängel und Hemmnisse aufgetreten. Zu seiner Mutter, die 1960 illegal die Deutsche Demokratische Republik verlassen habe, halte er keinerlei Kontakt. Die Verbindung zu seiner Schwester habe er Anfang 1983 abgebrochen, weil diese Kontakte zur Mutter unterhalte. Er habe sich stets engagiert für die Verwirklichung der Parteibeschlüsse, Befehle und Weisungen eingesetzt. 19

Der Polizeipräsident des Landes Berlin übernahm den Beschwerdeführer und setzte ihn als Sachbearbeiter unter anderem für die Eingliederung der Polizeigruppen der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik ein. Im Januar 1992 wurde er zu einer Grundeinweisung für Angehörige der ehemaligen Volkspolizei abgeordnet. Ein Zeugnis vom September 1992 bescheinigt ihm gute bis sehr gute Qualität seiner Arbeit. Seine Hinwendung zur freiheitlich demokratischen Grundordnung habe er zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt. 20

Zusammen mit dem Beschwerdeführer wurden über 11.000 Mitarbeiter der Volkspolizei übernommen. Nahezu 10.000 Beschäftigungsverhältnisse mußten daraufhin überprüft werden, ob für sie ein Sonderkündigungstatbestand nach dem Einigungsvertrag in Betracht kam. Der Polizeipräsident setzte für diese Überprüfung Personalauswahlkommissionen ein, die auf der Grundlage von Fragebögen bis Anfang 1992 in 1.133 Fällen Kündigungsempfehlungen aussprachen. Der Beschwerdeführer legte die von ihm ausgeübten Parteiämter offen. Die Personalauswahlkommission schlug im März 1991 seine Kündigung vor. Im Juli 1992 kündigte ihm daraufhin das beklagte Land wegen mangelnder persönlicher Eignung. 21

2. Die Kündigungsschutzklage des Beschwerdeführers war in erster Instanz erfolgreich. Das Arbeitsgericht hielt das Kündigungsrecht des Landes für verwirkt. Der Beschwerdeführer hätte auf den Fortbestand seines Arbeitsverhältnisses vertrauen können, nachdem das Land ihn in Kenntnis der Kündigungsgründe über ein Jahr lang weiterbeschäftigt und seine Arbeit positiv bewertet habe. Außerdem stelle die Zugehörigkeit zum Parteiapparat der SED und sonstigen gesellschaftlichen Organisationen allein keinen Kündigungsgrund dar. 22

Auf die Berufung des Landes Berlin wies das Landesarbeitsgericht die Klage ab. 23

Für die Wirksamkeit einer Kündigung nach Absatz 4 Nr. 1 EV komme es nicht darauf an, ob der Beschwerdeführer sich nunmehr bei seiner Tätigkeit im Polizeidienst der Bundesrepublik Deutschland loyal gegenüber dem Grundgesetz verhalten habe. Entscheidend sei allein, ob er wegen seiner politischen Vorbelastung geeignet erscheine, in einer nach rechtsstaatlichen Maßstäben arbeitenden Verwaltung, insbesondere im Polizeidienst, tätig zu werden. Die Bürger könnten eine nach rechtsstaatlichen Grundsätzen arbeitende, vertrauenswürdige Polizeiverwaltung verlangen. Zu Mitarbeitern, die über Jahre als hauptamtliche Parteisekretäre tätig gewesen seien und eine Vielzahl weiterer Funktionen innerhalb der SED und ihrer Jugendorganisation (FDJ) ausgeübt und sich dadurch in besonderer Weise mit der Partei- und Staatsführung der Deutschen Demokratischen Republik identifiziert hätten, könne ein derartiges Vertrauen nicht bestehen. Aus dem gesamten Werdegang des Beschwerdeführers sowie seinen Belobigungen und Beurteilungen ergebe sich, daß er das Unrechtssystem der SED persönlich gebilligt, unterstützt und aktiv an dessen Manifestation mitgewirkt habe. Die von ihm ausgeübten Funktionen hätten ein besonderes Bekenntnis zu den Zielen der SED erfordert. Er sei verantwortlich in den Staats- und Parteiapparat eingebunden gewesen. Wer sich, wie der Beschwerdeführer, über eine bloße Mitgliedschaft in der SED hinaus über einen längeren Zeitraum in besonderer Weise mit der Zielsetzung des SED-Staates identifiziert habe, erwecke allein dadurch Zweifel, ob er die Grundwerte der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland glaubwürdig vermitteln und vertreten könne. Auch die stets gebotene Interessenabwägung führe zu keinem anderen Ergebnis. Zwar sei der Beschwerdeführer trotz des Vorschlags der Personalauswahlkommission vom März 1991 bis in den Juli 1992 weiterbeschäftigt worden. Die Interessen des beklagten Landes an einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses und am Ausscheiden des Beschwerdeführers aus dem Polizeidienst überwiegen jedoch. Das Kündigungsrecht sei auch nicht verwirkt. Das beklagte Land habe keinen Vertrauenstatbestand geschaffen, der den Beschwerdeführer zu der Annahme berechtigt hätte, ihm werde wegen seiner Funktionen in der Deutschen Demokratischen Republik nicht mehr gekündigt. Schon der Umfang der Überprüfungen durch die Personalkommissionen rechtfertige es, vom Kündigungsrecht nach dem Einigungsvertrag noch im Juli 1992 Gebrauch zu machen.

Eine zunächst eingelegte Nichtzulassungsbeschwerde nahm der Beschwerdeführer zurück. 24

III.

Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 3 Abs. 1 und 3, Art. 33 Abs. 2 und 3 GG sowie sinngemäß Art. 12 Abs. 1 GG. Das angegriffene Urteil verwehre ihm den Zugang zu einem öffentlichen Amt, für das er die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung vorweisen könne. 25

Das Landesarbeitsgericht setze sich durch die rein vergangenheitsbezogene Beurteilung seiner Eignung in Widerspruch zum Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 26

18. März 1993 (AP Nr. 12 Einigungsvertrag Anlage I Kapitel XIX). Darin werde die Auffassung vertreten, es müsse im Einzelfall geprüft werden, ob die Nichteignung noch zum Zeitpunkt der Kündigung bestehe. Diese Auffassung trage dem Verfassungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG angemessenen Rechnung.

Das Landesarbeitsgericht habe nicht gewürdigt, daß er im Jahre 1983 von seiner früheren Funktion als hauptamtlicher Parteisekretär abgelöst und in eine andere Dienststelle versetzt worden sei, weil er nicht mehr die Gewähr dafür geboten habe, die Festlegungen der Partei zuverlässig umzusetzen. Er sei sicher, daß sich entsprechende Feststellungen und die Begründung hierfür in seiner Akte beim ehemaligen Ministerium für Staatssicherheit befänden. Den Beweis hierfür könne er erst führen, wenn seinem Antrag auf Einsicht in die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes stattgegeben worden sei. Das Urteil des Landesarbeitsgerichts ziehe auch nicht in Erwägung, daß seine hauptamtliche Parteifunktion bereits vor 10 Jahren beendet und daß seine innere Einstellung zum SED-Staat in dieser Zeit nachhaltig beeinflußt worden sei. Die äußeren Zwänge bis zum Herbst 1989 und der fehlende Mut zum Widerstand hätten ihm jedoch keine andere Wahl bezüglich seines beruflichen Werdeganges gelassen. Das Landesarbeitsgericht habe nicht berücksichtigt, daß er bereits im Januar 1990 aus der SED ausgetreten sei, obwohl dafür damals noch Repressalien gedroht hätten.

27

Der ihm übergeordnete Parteisekretär, der für etwa 4.500 SED-Mitglieder verantwortlich gewesen sei, sei inzwischen nach erfolgreicher Kündigungsschutzklage in den Schuldienst eines Berliner Stadtbezirks übernommen worden. Er sehe sich deshalb durch das Urteil auch in seinem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt.

28

Schließlich werde er durch das angegriffene Urteil wegen seiner früheren, inzwischen gewandelten, politischen Anschauungen diskriminiert. Darin liege ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG. Aus seiner Tätigkeit, die auf einer inzwischen untergegangenen Weltanschauung basiert habe, erwachse ihm ein Nachteil, obwohl er diese Weltanschauung nicht mehr vertrete. Ihm werde das Recht auf politischen Irrtum abgesprochen.

29

Er habe seine Nichtzulassungsbeschwerde zurückgenommen, weil die Voraussetzungen dafür nicht vorgelegen hätten. Das Urteil des Landesarbeitsgerichts beruhe nicht auf einer Abweichung von einem Urteil des Bundesarbeitsgerichts.

30

IV.

Zu der Verfassungsbeschwerde haben das Land Berlin, das Bundesarbeitsgericht, das Bundesverwaltungsgericht und der Deutsche Gewerkschaftsbund Stellung genommen.

31

1. Das Bundesarbeitsgericht hat eine Stellungnahme des 8. Senats vorgelegt, der seine bisherige Rechtsprechung zu Absatz 4 Nr. 1 EV referiert und klarstellend hinzufügt, daraus lasse sich nicht ableiten, daß die konkrete Amtsführung eines Betroffenen nach dem Beitritt unerheblich sei.

32

2. In der vom Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts mitgeteilten Erklärung des 2. Revisionssenats wird ausgeführt, verfassungsrechtliche Bedenken gegen Absatz 4 Nr. 1 EV bestünden nicht. Diese Regelung entspreche der Vorschrift über die Entlassung von Probebeamten (§ 31 Abs. 1 Nr. 2 BBG), die ersichtlich im Einklang mit Art. 33 Abs. 2 GG stehe. 33

3. Nach Auffassung des beklagten Landes ist die Verfassungsbeschwerde unzulässig. Der Rechtsweg sei nicht erschöpft. Das Landesarbeitsgericht sei vom Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 18. März 1993 (AP Nr. 12 Einigungsvertrag Anlage I Kapitel XIX) abgewichen. Der Beschwerdeführer hätte daher seine Nichtzulassungsbeschwerde nicht zurücknehmen dürfen. 34

Das angegriffene Urteil verletze den Beschwerdeführer nicht in seinen Grundrechten. Der Sonderkündigungstatbestand des Absatzes 4 Nr. 1 EV sei nicht verfassungswidrig. Das Landesarbeitsgericht habe ihn im Einklang mit Art. 33 Abs. 2 GG und der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts fehlerfrei angewandt. 35

Der Beschwerdeführer könne sich auch nicht darauf berufen, daß das Landesarbeitsgericht nicht geprüft habe, ob die Zweifel an seiner persönlichen Eignung bei Ausspruch der Kündigung noch bestanden hätten. Er habe dazu keine konkreten, hinreichend substantiierten Tatsachen vorgetragen. Das Zeugnis vom 3. September 1992 enthalte lediglich die pauschale Formulierung: "Seine Hinwendung zur freiheitlich demokratischen Grundordnung hat er zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt". Der Sache nach habe das Landesarbeitsgericht in seine Bewertung auch die Tätigkeit des Beschwerdeführers für das beklagte Land nach der Wende einbezogen und sei zum Ergebnis gelangt, zum Zeitpunkt der Kündigung hätten weiterhin begründete Zweifel an der Eignung des Beschwerdeführers bestanden. 36

4. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hält die angegriffene Entscheidung für verfassungswidrig. Die Eignungsmaßstäbe könnten schwerlich allein aus dem beruflichen Werdegang des Beschwerdeführers in einem totalitären Staat entwickelt werden. Andernfalls wären nur aktive Regimegegner für den öffentlichen Dienst geeignet. Auch das aktuelle dienstliche Verhalten des Beschwerdeführers hätte berücksichtigt werden müssen. 37

Bei Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gestatte Absatz 4 Nr. 1 EV nicht bereits bei jedem politischen Eignungsmangel eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Vielmehr sei jeweils zu prüfen, ob die Kündigung tatsächlich das geeignete, angemessene und erforderliche Mittel darstelle. Daher hätte erwogen werden müssen, ob statt einer Kündigung eine mildere Maßnahme, zum Beispiel eine Versetzung, in Betracht gekommen wäre. Die ohne Beachtung dieser Anforderungen getroffene Entscheidung sei unverhältnismäßig. 38

B. 39

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Der Beschwerdeführer hat den Rechtsweg erschöpft (§ 90 Abs. 2 BVerfGG). Seine Nichtzulassungsbeschwerde hätte kei- 40

ne Aussicht auf Erfolg gehabt. Voraussetzung dafür wäre gewesen, daß das angegriffene Urteil auf einer Divergenz beruhte (§ 72 a Abs. 1, § 72 Abs. 2 Nr. 2 ArbGG). Nach feststehender Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts ist das der Fall, wenn das angefochtene Urteil einen abstrakten, die Entscheidung tragenden Rechtssatz enthält, der von einem ebenfalls angeführten abstrakten Rechtssatz des angezogenen Urteils abweicht (BAG, AP Nr. 3 zu § 72 a ArbGG 1979 - Divergenz). Die abweichenden Rechtssätze müssen sich aus der anzufechtenden wie aus der angezogenen Entscheidung unmittelbar ergeben und so deutlich ablesbar sein, daß nicht zweifelhaft bleibt, welchen Rechtssatz die Entscheidungen aufgestellt haben (BAG, AP Nr. 11, 15 zu § 72 a ArbGG - Divergenz).

Entgegen der Auffassung des Landes Berlin liegt eine Abweichung von der Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts vom 18. März 1993 (AP Nr. 12 Einigungsvertrag Anlage I Kapitel XIX), die dem Beschwerdeführer noch vor der Zurücknahme seiner Nichtzulassungsbeschwerde bekanntgeworden ist, nicht vor. Darin wird zwar der Rechtssatz aufgestellt, bei Zweifeln an der Eignung eines Betroffenen sei eine Einzelfallprüfung erforderlich, ob die Nichteignung noch zum Zeitpunkt der Kündigung bestehe. Maßgebliche Kriterien dafür könnten auch konkrete Umstände sein, aus denen geschlossen werden könne, daß er nunmehr zu den Werten des Grundgesetzes stehe. Daß das angegriffene Urteil auf einer Abweichung von diesem Rechtssatz beruht, läßt sich jedoch nicht mit hinreichender Deutlichkeit feststellen.

41

Der rechtliche Ansatz des Landesarbeitsgerichts für die Beurteilung der Eignung des Beschwerdeführers bleibt letztlich unklar. Einerseits stellt es allein auf dessen Verhalten vor dem Beitritt ab, weil er wegen seiner früheren Funktion für die Bevölkerung nicht tragbar sei. Von diesem Standpunkt aus wären die nach dem Beitritt eingetretenen Umstände von vornherein nicht erheblich. Andererseits führt es aber auch aus, die frühere Identifikation des Beschwerdeführers mit den Zielen der SED erwecke Zweifel daran, ob er die Grundwerte der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland glaubwürdig vertreten könne. Begründe aber das frühere Verhalten nur Zweifel an der Eignung des Beschwerdeführers, so müßten weitere Umstände - auch solche, die zeitlich nach dem Beitritt eingetreten sind - rechtlich bedeutsam sein. Zu dem Verhältnis der beiden Begründungsansätze gibt das Urteil keine Hinweise. Von der Sache her liegt es nahe, beide als selbständig tragend anzusehen. Eine Divergenz, die nur in einer von mehreren tragenden Begründungen enthalten ist, kann nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts nicht zur Zulassung der Revision führen (BAG, AP Nr. 3 zu § 72 a ArbGG 1979 - Divergenz).

42

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. Gegen die Regelung in Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Ziffer 1 Absatz 4 Nr. 1 des Einigungsvertrages (zitiert: Absatz 4 Nr. 1 EV) bestehen zwar keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Das angegriffene Urteil verletzt aber den Beschwerdeführer in seiner Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 33 Abs. 2 GG).

43

I.

1. Art. 12 Abs. 1 GG schützt unter anderem die freie Wahl des Arbeitsplatzes. Diese umfaßt neben der Entscheidung für eine konkrete Beschäftigung auch den Willen des Einzelnen, den Arbeitsplatz beizubehalten. Das Grundrecht entfaltet seinen Schutz gegen alle staatlichen Maßnahmen, die diese Wahlfreiheit beschränken (BVerfGE 84, 133 <146>). Allerdings ist damit weder ein Anspruch auf Bereitstellung eines Arbeitsplatzes eigener Wahl noch eine Bestandsgarantie für den einmal gewählten Arbeitsplatz verbunden. Ebenso wenig verleiht das Grundrecht unmittelbaren Schutz gegen den Verlust eines Arbeitsplatzes. Dem Staat obliegt aber insoweit eine aus Art. 12 Abs. 1 GG folgende Schutzpflicht, der er durch die geltenden Kündigungsvorschriften Rechnung getragen hat (vgl. BVerfGE 84, 133 <146 f.>). 44

Soweit es um Arbeitsverhältnisse des öffentlichen Dienstes geht, trifft Art. 33 Abs. 2 GG eine ergänzende Regelung. Er knüpft die Einstellung von Bewerbern um ein öffentliches Amt an besondere Eignungsanforderungen und verlangt deren gleichmäßige Handhabung. Geeignet im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GG ist nur, wer dem angestrebten Amt in körperlicher, psychischer und charakterlicher Hinsicht gewachsen ist. Dazu gehören auch die Fähigkeit und die innere Bereitschaft, seine dienstlichen Aufgaben nach den Grundsätzen der Verfassung wahrzunehmen, insbesondere die Freiheitsrechte der Bürger zu wahren und rechtsstaatliche Regeln einzuhalten (für Arbeitnehmer vgl. BAG, AP Nr. 2 zu Art. 33 Abs. 2 GG). 45

Die angegriffene Entscheidung greift in das Recht des Beschwerdeführers auf freie Wahl des Arbeitsplatzes ein. 46

2. Auch die Arbeitsplatzwahl kann durch Gesetz beschränkt werden. Zwischen den einzelnen Garantien von Art. 12 Abs. 1 GG ist keine klare Grenzziehung möglich. Art. 12 Abs. 1 GG formuliert ein einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit, dessen verschiedene Gewährleistungen allerdings insofern Bedeutung haben, als an die Einschränkung von Berufs- und Arbeitsplatzwahl höhere Anforderungen gestellt werden als an die Einschränkung der Berufsausübung (vgl. BVerfGE 7, 377 <400 ff.>). Für erstere sind zwingende Gründe des Gemeinwohls erforderlich. Solche Gründe liegen hier vor. 47

Der Sonderkündigungstatbestand steht in engem Zusammenhang mit der Überleitung des öffentlichen Dienstes der Deutschen Demokratischen Republik in den der Bundesrepublik Deutschland. Einerseits verlängert er die Arbeitsverhältnisse des öffentlichen Dienstes der Deutschen Demokratischen Republik über den Zeitpunkt des Beitritts hinaus, andererseits schafft er für diese Arbeitsverhältnisse besondere Kündigungstatbestände. 48

Dabei gingen die vertragsschließenden Staaten davon aus, daß einem nicht unerheblichen Teil der betroffenen Arbeitnehmer die Qualifikation für die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland fehlte. Zu dieser Annahme bestand angesichts der völlig andersartigen Strukturen in der Deutschen Demokratischen Republik, insbesondere der weitgehend von politischen Krite- 49

rien geprägten Auswahlprinzipien, hinreichender Anlaß. Der Sonderkündigungstatbestand des Absatzes 4 Nr. 1 EV ermöglicht es den Dienstherrn, nachträglich Eignungsanforderungen im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GG geltend zu machen. Damit wird zugleich auch solchen Neubewerbern eine Chance gegeben, die in der Deutschen Demokratischen Republik aus politischen Gründen keinen Zugang zu öffentlichen Ämtern hatten.

Dieses Ziel ist legitim. Die fachliche Qualifikation und demokratische Zuverlässigkeit des öffentlichen Dienstes sind ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut. Von ihm hängt es ab, ob sich die Verfassungsprinzipien in der täglichen Praxis bewähren. Auf die Bewahrung dieser Anforderungen konnte daher auch bei der Eingliederung des öffentlichen Dienstes der Deutschen Demokratischen Republik in den der Bundesrepublik Deutschland nicht verzichtet werden. 50

Die Regelung ist geeignet und erforderlich, ihr Ziel zu erreichen, da sie mit dem Begriff der "Eignung" unmittelbar an Art. 33 Abs. 2 GG und damit an die von Verfassung wegen an alle Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes zu stellenden Anforderungen anknüpft. Sie ist den Betroffenen auch zuzumuten, zumal bei der Ausübung der Kündigungsbefugnis die Möglichkeit einer Umsetzung zu erwägen ist und auf soziale Belange sowie Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes Rücksicht genommen werden kann. 51

3. Die Auslegung und Anwendung des Absatzes 4 Nr. 1 EV durch das Landesarbeitsgericht hält einer verfassungsrechtlichen Überprüfung hingegen nicht stand. 52

a) Berührt eine arbeitsgerichtliche Entscheidung, wie hier, die Berufsfreiheit und den gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern, so fordern Art. 12 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 2 GG, daß die Gerichte diesen Rechten bei der Auslegung und Anwendung der einschlägigen Vorschriften Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 7, 198 <206 f.>). Feststellung und Würdigung des Tatbestandes sowie Auslegung und Anwendung der Norm bleiben allerdings Sache der Fachgerichte. Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen der Verfassungsbeschwerde nur zu prüfen, ob die angegriffenen Entscheidungen Fehler erkennen lassen, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung und Tragweite des Grundrechts, insbesondere vom Umfang seines Schutzbereichs, beruhen (BVerfGE 18, 85 <92 f.>; 86, 122 <128 f.>; stRspr). 53

Geht es um die Auslegung und Anwendung von arbeitsrechtlichen Kündigungsvorschriften im öffentlichen Dienst, so haben die Gerichte den Schutz zu beachten, den Art. 12 Abs. 1 GG insofern gewährt. Steht zugleich der Zugang zum oder der Verbleib im öffentlichen Dienst in Rede, tritt Art. 33 Abs. 2 GG ergänzend hinzu. Diese Rechte sind verletzt, wenn ihre Bedeutung und Tragweite bei der Auslegung und Anwendung der arbeitsrechtlichen Vorschriften verkannt wird. Dagegen ist es nicht Sache des Bundesverfassungsgerichts zu kontrollieren, wie die Gerichte den Schutz im einzelnen auf der Grundlage des einfachen Rechts gewähren und ob ihre Auslegung den bestmöglichen Schutz sichert (BVerfGE 89, 276 <286>). 54

b) Daran gemessen verletzt das angegriffene Urteil Art. 12 Abs. 1 GG. Das Landesarbeitsgericht verkennt bei der Auslegung und Anwendung des Absatzes 4 Nr. 1 EV Bedeutung und Tragweite des Grundrechts auf freie Wahl des Arbeitsplatzes sowie die Maßstäbe des Art. 33 Abs. 2 GG. Das gilt für beide Begründungsansätze, auf die das angegriffene Urteil sich - möglicherweise - stützt. 55

aa) Unvereinbar mit Bedeutung und Tragweite des Grundrechts auf freie Wahl des Arbeitsplatzes ist die Auffassung des Landesarbeitsgerichts, daß bei der Frage nach der Wirksamkeit einer Kündigung gemäß Absatz 4 Nr. 1 EV nicht zu prüfen sei, ob der Beschwerdeführer sich bei seiner Tätigkeit im Polizeidienst der Bundesrepublik Deutschland illoyal oder loyal gegenüber dem Grundgesetz verhalten hat, sondern daß allein maßgeblich sei, ob er "wegen seiner politischen Vorbelastung aufgrund der innegehabten parteipolitischen Funktionen und ausgeübten dienstlichen Positionen im Unrechtsstaat der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik geeignet erscheint, um in einer nach rechtsstaatlichen Maßstäben arbeitenden Verwaltung, insbesondere im Polizeidienst eines demokratischen Rechtsstaates, tätig sein zu können". Für eine so weitgehende Grundrechtsbeschränkung bietet der Einigungsvertrag keine Grundlage. Insbesondere überzieht das Landesarbeitsgericht mit seinem rechtlichen Ansatz auch die durch Art. 33 Abs. 2 GG gestellten Anforderungen, die Absatz 4 EV mit den Begriffen der fachlichen Qualifikation und der persönlichen Eignung übernimmt. 56

Der Gesamregelung des Einigungsvertrages über die Rechtsverhältnisse des öffentlichen Dienstes der Deutschen Demokratischen Republik liegt erkennbar die Absicht zugrunde, die Bediensteten weitgehend in den öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland zu integrieren (vgl. BTDrucks 11/7817, S. 179). Die zunächst erwogene Beendigung sämtlicher Arbeitsverhältnisse wurde im Zuge der Vertragsverhandlungen zugunsten einer generellen Übernahme mit nachträglicher Überprüfung im Einzelfall aufgegeben. Die Auflösung von Arbeitsverhältnissen allein wegen der Funktionen oder Positionen, die ein Arbeitnehmer in der Deutschen Demokratischen Republik ausgeübt oder innegehabt hat, sieht der Einigungsvertrag nicht vor. Als spezielle Gründe für eine (außerordentliche) Kündigung werden nur die Tätigkeit für das Ministerium für Staatssicherheit/Amt für nationale Sicherheit und Verstöße gegen Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit (Absatz 5 Nr. 2 und 1 EV) ausdrücklich genannt. Diese Gründe müssen im Einzelfall festgestellt werden und rechtfertigen die Kündigung nur, wenn deshalb ein Festhalten am Arbeitsvertrag unzumutbar erscheint. Im übrigen erlaubt der Einigungsvertrag eine ordentliche Kündigung - abgesehen von den Fällen mangelnden Bedarfs oder einer Auflösung der Beschäftigungsstelle (Absatz 4 Nr. 2 und 3 EV) - nur unter den Voraussetzungen, die Art. 33 Abs. 2 GG an die Einstellung von Bewerbern für ein öffentliches Amt stellt. 57

Der in Absatz 4 Nr. 1 EV geschaffene Grund für eine ordentliche Kündigung eröffnet vor diesem gesetzlichen Hintergrund nicht die Möglichkeit, die Tragbarkeit eines Arbeitnehmers für den öffentlichen Dienst allein nach seiner Stellung in der Hierarchie der Deutschen Demokratischen Republik und seiner früheren Identifikation mit dem 58

SED-Regime pauschal zu beurteilen. Dem Ziel, auch im Beitrittsgebiet eine öffentliche Verwaltung zu schaffen, die sich an den durch Art. 33 Abs. 2 GG vorgegebenen Strukturen orientiert (Denkschrift zum Einigungsvertrag, BTDrucks 11/7760, S. 355 <364>), sollte vielmehr durch eine einzelfallbezogene Überprüfung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Eignung Rechnung getragen werden. Der Arbeitgeber sollte dadurch in die Lage versetzt werden, sich von solchen Mitarbeitern zu trennen, die er bei Beachtung des Art. 33 Abs. 2 GG nicht eingestellt hätte (so auch BAG, AP Nr. 12 Einigungsvertrag Anlage I Kapitel XIX <B III 1>; NZA 1994, S. 25 <26>; AP Nr. 18 Einigungsvertrag Anlage I Kapitel XIX <B III 2>; stRspr). Diese Voraussetzungen können aber sinnvoll nur für den Zeitpunkt der Kündigung festgestellt werden. Ob ein Arbeitnehmer etwa die für seine Tätigkeit erforderliche fachliche Qualifikation bereits vor oder erst nach dem Beitritt erworben hat, ist für seine Verwendbarkeit in einer an Art. 33 Abs. 2 GG gebundenen Verwaltung unerheblich. Ihn nur wegen einer beim Beitritt noch nicht vorhandenen, inzwischen aber erworbenen Qualifikation zu entlassen, würde den Grundsätzen des Art. 33 Abs. 2 GG zuwiderlaufen.

Nichts anderes kann für seine persönliche Eignung gelten. Auch dieses Merkmal bezieht sich auf die künftige Amtstätigkeit des Betroffenen. Es ist daher aufgrund einer Prognose festzustellen, die eine konkrete und einzelfallbezogene Würdigung seiner gesamten Persönlichkeit voraussetzt (vgl. BVerfGE 39, 334 <353>). Sein Verhalten und seine Einstellung vor dem Beitritt sind dafür allerdings - insoweit ist dem Landesarbeitsgericht zuzustimmen - eine wesentliche Erkenntnisquelle. Positionen in Staat und Partei, die der Betroffene seinerzeit innegehabt hat, können nach Maßgabe ihrer Herausgehobenheit und des mit ihnen verbundenen Einflusses Anhaltspunkte für eine fortbestehende innere Verbundenheit mit dem Herrschaftssystem der Deutschen Demokratischen Republik sein, machen aber eine Würdigung seines gesamten Verhaltens nicht entbehrlich. Eine abschließende Beurteilung seiner Eignung im Zeitpunkt der Kündigung darf die Entwicklung nicht ausblenden, die er nach dem Beitritt genommen hat. Die innere Einstellung eines Menschen kann sich ändern, und die Erfahrungen und Einsichten, die gerade Bürgern der Deutschen Demokratischen Republik mit dem Beitritt und der nachfolgenden Entwicklung zuteil geworden sind, können eine solche Änderung herbeigeführt haben. Deshalb dürfen auch die zwischen der Empfehlung der Personalauswahlkommission und der Kündigung gesammelten Erfahrungen nicht außer acht gelassen werden.

59

Insgesamt gewährt danach der Einigungsvertrag den übernommenen Arbeitnehmern aus der Deutschen Demokratischen Republik einen wirksameren Kündigungsschutz, als das Landesarbeitsgericht in seiner hier zunächst erörterten Auslegung angenommen hat. Diese Auslegung des Absatzes 4 Nr. 1 EV ist daher im Lichte des Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 33 Abs. 2 GG unvertretbar.

60

bb) Soweit das Landesarbeitsgericht seine Entscheidung (auch) darauf stützt, daß der Beschwerdeführer persönlich nicht die Gewähr für eine an den Grundsätzen des Grundgesetzes orientierte Amtsführung biete, hält seine Entscheidung einer Prüfung an den Maßstäben von Art. 12 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 2 GG ebenfalls nicht stand.

61

Da die Regelung des Einigungsvertrages auf eine weitgehende Integration von Angehörigen des öffentlichen Dienstes der Deutschen Demokratischen Republik in den der Bundesrepublik Deutschland zielt und da für die Tätigkeit im öffentlichen Dienst der Deutschen Demokratischen Republik ein Bekenntnis zur sozialistischen Gesellschaftsordnung und eine Identifikation mit den Zielen der SED Voraussetzung war, kann nach der vom Gesetzgeber vorgegebenen Regelung die für Verbleib und Aufstieg im dortigen öffentlichen Dienst notwendige und übliche Loyalität und Kooperation nicht schon für sich allein die mangelnde Eignung begründen. Das gilt, obwohl damit Werthaltungen und Verhaltensmuster verbunden waren, die den in Art. 33 Abs. 2 GG vorausgesetzten widersprechen. Die Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht im sogenannten Radikalen-Beschluß (BVerfGE 39, 334) für die Beurteilung der Verfassungstreue von Bewerbern aus der Bundesrepublik entwickelt hat, können daher nicht rückwirkend auf das Verhalten im öffentlichen Dienst der Deutschen Demokratischen Republik angewandt werden. Fehlende Eignung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes der Deutschen Demokratischen Republik muß vielmehr aus besonderen Umstände begründet werden. Dafür kommen etwa Handlungen, die zwar unterhalb der Schwelle der Kündigungsgründe von Absatz 5 Nr. 1 EV liegen, aber dennoch stark repressiven oder schädigenden Charakter hatten, in Betracht. Hohe Ränge im öffentlichen Dienst oder hauptamtliche Parteiarbeit können dafür ein Indiz sein. Auch dann sind aber Feststellungen dazu erforderlich, daß sie den Bediensteten im Einzelfall für seine Aufgabe im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik als ungeeignet erscheinen lassen.

Diese Prüfung hat das Landesarbeitsgericht nicht in ausreichendem Umfang vorgenommen. Es ist bereits dargelegt worden, daß eine Überprüfung der persönlichen Eignung, wie sie der Einigungsvertrag in Wahrung des in Art. 12 Abs. 1 GG vorgegebenen Schutzes der Arbeitsplatzwahl vorsieht, eine Berücksichtigung aller Umstände voraussetzt, die im Zeitpunkt der Kündigung erkennbar sind. Der Beschwerdeführer hat Einschlägiges zu seiner Entlastung vorgetragen. Dem hätte das Landesarbeitsgericht nachgehen müssen. Die Gründe, aus denen das nicht geschehen ist, läßt das angegriffene Urteil nicht erkennen. Die vom Land Berlin aufgeworfene Frage, ob das Vorbringen des Beschwerdeführers dazu hinreichend substantiiert ist, hat das Bundesverfassungsgericht nicht zu entscheiden. Dies ist allein Sache der Fachgerichte, die auch zu prüfen haben, ob gegebenenfalls durch entsprechende Hinweise auf vollständigeren Sachvortrag hingewirkt werden soll.

II.

Da das angegriffene Urteil den Beschwerdeführer in seiner Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 33 Abs. 2 GG) verletzt, braucht den weiteren von ihm erhobenen Rügen nicht nachgegangen zu werden.

64

Seidl	Grimm	Richter Söllner ist wegen einer Auslandsreise an der Unterschrift verhindert.
Kühling	Seibert	Seidl
	Haas	Jaeger

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 21. Februar 1995 -
1 BvR 1397/93**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 21. Februar 1995 -
1 BvR 1397/93 - Rn. (1 - 64), [http://www.bverfg.de/e/
rs19950221_1bvr139793.html](http://www.bverfg.de/e/rs19950221_1bvr139793.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1995:rs19950221.1bvr139793