

Verlängerung der Sonderkündigungsrechte
nach dem Einigungsvertrag?

- Gutachtliche Stellungnahme -

von Prof.Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

A Die Fragestellung

Der Freistaat Sachsen hat im Bundesrat einen Gesetzentwurf zur Änderung des Einigungsvertrages eingebracht. In ihm wird vorgeschlagen, die Sonderkündigungsrechte nach Kap.XIX, Sachgebiet A, Abschnitt III, Nr.1 Abs.4 der Anlage I zum Einigungsvertrag um 2 Jahre zu verlängern.

BR-Drucksache 210/92

Die genannte Vorschrift, die wie die gesamte Nr.1 des Abschnitts III die Rechtsverhältnisse der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst betrifft, lautet wie folgt:

"(4) Die ordentliche Kündigung eines Arbeitsverhältnisses in der öffentlichen Verwaltung ist auch zulässig, wenn

1. der Arbeitnehmer wegen mangelnder fachlicher Qualifikation oder persönlicher Eignung den Anforderungen nicht entspricht oder
2. der Arbeitnehmer wegen mangelnden Bedarfs nicht mehr verwendbar ist oder
3. die bisherige Beschäftigungsstelle ersatzlos aufgelöst wird oder bei Verschmelzung, Eingliederung oder wesentlicher Änderung des Aufbaues der Beschäftigungsstelle die bisherige oder eine anderweitige Verwendung nicht mehr möglich ist.

Soweit kein Wartegeld gewährt wurde, kann in den Fällen der Nummern 2 und 3 ein Übergangsgeld gewährt werden, das nach Höhe und Dauer dem monatlichen Wartegeld nach Abs.2

entspricht. Abs.2 Satz 6 gilt entsprechend. Die Kündigungsfristen bestimmen sich nach § 55 des Arbeitsgesetzbuches ... Dieser Absatz tritt nach Ablauf von 2 Jahren nach dem Wirksamwerden des Beitritts außer Kraft."

Nach dem Vorschlag des Freistaates Sachsen würde diese Bestimmung nicht am 3.10.1992 sondern erst am 3.10.1994 auslaufen.

Der Gesetzentwurf wirft zwei Fragen auf.

Zum einen ist zweifelhaft, ob eine Regelung des Einigungsvertrages durch einfaches Bundesgesetz geändert werden kann. Dies könnte insbes. im Hinblick darauf zweifelhaft sein, daß es sich zunächst um einen völkerrechtlichen Vertrag handelte, dessen eine Partei nicht mehr existiert und die ihre Existenz unter den im Vertrag im einzelnen festgelegten Bedingungen aufgegeben hat.

Zum zweiten stellt sich die Frage, ob die Verlängerung der Sonderkündigungsgründe mit dem Grundrecht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes nach Art.12 Abs.1 GG vereinbar ist. Dies könnte insbes. im Hinblick auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im sog. Warteschleifen-Urteil (BVerfG DB 1991, 1021 ff.) zweifelhaft sein.

B Stellungnahme

I. Rechtsstaatswidrige Veränderung des Einigungsvertrags?

Der Text des Einigungsvertrags enthält keine ausdrückliche Regelung darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen er abgeändert werden kann. Die Vorschrift des Art.44, wonach Rechte zugunsten der DDR oder der in Art.1 genannten Länder nach Wirksamwerden des Beitritts von jedem dieser Länder geltend gemacht werden können, spricht für ein hohes Maß an Bestandskraft: Eine solche "Prozeßstandschaft" wäre überflüssig, könnte der Bundesgesetzgeber beliebig über den Einigungsvertrag disponieren und etwaigen geltend gemachten Rechten jederzeit die Grundlage entziehen. Auch die Vorschrift des Art.45 Abs.2 relativiert dies nicht entscheidend: Wenn es dort heißt, der Vertrag bleibe nach Wirksamwerden des Beitritts als Bundesrecht geltendes Recht, so könnte dies auch auch in dem Sinne ausgelegt werden, daß man ein Gegenstandslos-Werden durch Vollzug des Beitritts verhindern wollte.

Die Denkschrift der Bundesregierung zum Einigungsvertrag nimmt einen differenzierten Standpunkt ein. In der Erläuterung zu Art.45 Abs.2 Einigungsvertrag heißt es:

"Damit ist zugleich klargestellt, daß das hierdurch geschaffene Bundesrecht durch den Bundesgesetzgeber geändert werden kann. Der Gesetzgeber hat dabei allerdings die im Vertrag vorgesehenen Regelungen zu beachten, durch die besondere Rechte auf Dauer garantiert werden (vgl. Art.41 Abs.3) oder durch die im Interesse einer schritt-

weisen Anpassung der unterschiedlichen Verhältnisse besondere Fristen vereinbart worden sind."

Damit ist auf der einen Seite einer "Versteinerung" des Einigungsvertrages vorgebeugt, auf der anderen Seite aber auch verhindert, daß grundlegende oder zeitlich exakt festgelegte Vorgänge im Rahmen des Einigungsprozesses nachträglich wieder in Frage gestellt werden. Die evidente Vernünftigkeit einer solchen Auslegung führt dazu, daß die Vorschrift des Art.45 Abs.2 Einigungsvertrag im Lichte der Denkschrift interpretiert werden muß. Das Klagerecht des Art.44 Einigungsvertrag wird dadurch gegen Aushöhlungen geschützt, daß auf Dauer garantierte "besondere Rechte" nicht nachträglich beseitigt werden können.

Legt man diese Position zugrunde, so steht die Initiative des Freistaates Sachsen im Widerspruch zum Einigungsvertrag: Die zu ändernde Vorschrift ist in ihrem Schlußsatz mit einer besonderen Frist versehen, innerhalb deren der öffentliche Dienst an die veränderten Umstände angepaßt werden soll.

So ausdrücklich LAG Berlin ZTR 1992, 76 f.: Es geht um ein "Übergangsrecht" für Beschäftigte im öffentlichen Dienst; man wollte jedes Risiko vermeiden, ggfs. keine Handhabe zu besitzen, um "sich von unqualifiziertem, überbesetztem, überflüssig gewordenem und vor allem politisch vorbelastetem Personal trennen zu können." Insbes. sei die Überbesetzung erst gegenwärtig voll durchschaubar.

Ähnliche befristete Übergangsregelungen finden sich auch in anderen Teilen des Einigungsvertrags. So können etwa nach dem durch den Einigungsvertrag geschaffenen Art.143 Abs.1 GG bis 31.Dezember 1992 weitergehende Grundrechtseingriffe vorgenommen werden, sofern dabei nicht gegen Art.19 Abs.2 und Art.79 Abs.3 GG verstoßen wird. Ein differenziertes Übergangsrecht enthält weiter Art.7 des Einigungsvertrags, der die grundgesetzliche Finanzverfassung in den neuen Bundesländern nur stufenweise und mit Modifikationen einführt und der überdies in Abs.6 die Festlegung enthält, bei grundlegender Veränderung der Gegebenheiten würden die Möglichkeiten weiterer Hilfe zum angemessenen Ausgleich der Finanzkraft für die Länder im Beitrittsgebiet von Bund und Ländern gemeinsam geprüft.

In allen diesen Fällen ist eine nachträgliche Verlängerung des Übergangs- bzw. Ausnahmerechts nicht möglich. So wäre es undenkbar, durch Änderung des Art.7 die neuen Bundesländer auf Dauer aus der Finanzverfassung und damit aus dem Finanzausgleich auszunehmen. Nichts anderes kann aber bei sonstigen befristeten Bestimmungen gelten. Bei der hier in Frage stehenden Vorschrift des Kap.XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Abs.4 der Anlage I zum Einigungsvertrag kommt hinzu, daß anders als in Art.7 Abs.6 nicht einmal eine beschränkte Revisionsklausel vorgesehen ist.

Soweit einzelne Bestimmungen des Einigungsvertrags "veränderungsfest" sind, ist der Gesetzgeber eine Selbstbindung eingegangen. Zwar würde sich ein vom Bund verabschiedetes Änderungsgesetz mit Rücksicht auf Art.45 Abs.2 Einigungsvertrag auf derselben normativen Ebene bewegen, doch ist eine nachträgliche Befreiung aus der "Selbstbindung" nicht möglich: Dies wäre ein Verstoß gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes, der durch die zeitliche Fixierung von Übergangsvorschriften konkretisiert wird: Das Vertrauen der öffentlichen Bediensteten, 2 Jahre nach dem Beitritt in vollem Umfang den normalen arbeitsrechtlichen Regeln zu unterliegen, darf nicht nachträglich enttäuscht werden.

Die Initiative des Freistaates Sachsen scheitert daher am Rechtsstaatsprinzip, das es verbietet, befristete Übergangsbestimmungen des Einigungsvertrags nachträglich zu Lasten der Betroffenen zu verändern.

II. Verstoß gegen Art.12 Abs.1 GG?

1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Schutz bestehender Arbeitsverhältnisse.

In der Entscheidung zur sog. Warteschleife hat das Bundesverfassungsgericht erstmals eingehend zum Schutz des Grundrechts auf freie Wahl des Arbeitsplatzes Stellung genommen.

BVerfG DB 1991, 1021; das Urteil ist u.a. auch abgedruckt bei Wulf-Mathies (Hrsg.), "Warteschleife" und Einigungsvertrag, Köln 1992, S. 167 ff.

Danach schützt Art.12 Abs.1 GG den Einzelnen in seinem Entschluß, eine konkrete Beschäftigungsmöglichkeit in dem gewählten Beruf zu ergreifen, beizubehalten oder aufzugeben. Dies bedeutet freilich nicht, daß der Einzelne einen Anspruch auf Bereitstellung eines Arbeitsplatzes eigener Wahl hätte.

So BVerfG, a.a.O., Leitsatz 1

Das Grundrecht entfaltet seinen Schutz demnach gegen alle staatlichen Maßnahmen, die diese Wahlfreiheit beschränken, also auch gegen die vom Staat ausgesprochene Auflösung des Arbeitsverhältnisses.

Wird eine Kündigung durch einen Privaten ausgesprochen, obliegt dem Staat lediglich eine aus Art.12 Abs.1 GG folgende Schutzpflicht, der - so das BVerfG a.a.O. - die geltenden Kündigungsschutzvorschriften hinreichend Rechnung tragen.

Diese Grundsätze gelten auch für Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst. Art.33 GG bringt insoweit keine Veränderungen des Garantiegehalts von Art.12 Abs.1 GG.

So BVerfG a.a.O. unter C III 1 der Gründe

Das Recht, einen einmal gewählten Arbeitsplatz beizubehalten, ist nicht unbeschränkt gegen staatliche Eingriffe geschützt. Ohne insoweit eine abschließende Aussage zu treffen, hat das

Bundesverfassungsgericht den Grundsatz aufgestellt, daß dann, wenn der Eingriff wie eine objektive Zulassungsschranke wirkt, die Zulässigkeit davon abhängt, daß er zur Sicherung eines entsprechend wichtigen Gemeinschaftsguts erfolgt und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.

So BVerfG, a.a.O., Leitsatz 2

Die Regelungen des Einigungsvertrags über die Abwicklung von Einrichtungen und Teileinrichtungen wurden als Eingriff dieser Intensität qualifiziert. Die Notwendigkeit, nach dem Beitritt der DDR möglichst rasch eine moderne, effektive und nach rechtsstaatlichen Maßstäben arbeitende Verwaltung aufzubauen, wurde als "überragend wichtiges Gemeinschaftsgut" angesehen. Ohne Personalabbau würde die finanzielle Leistungsfähigkeit von Bund und Ländern völlig überfordert; dies zu vermeiden, sei ein überragend wichtiges Ziel.

So BVerfG, a.a.O. unter C III 3c der Gründe

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs ist jedoch nur gewahrt, wenn gleichzeitig soziale Härten abgemildert werden. Die im Einigungsvertrag vorgesehene automatische Zahlung von Wartegeld sowie Fortbildungs- und Umschulungsangebote reichen im allgemeinen als "Härteausgleich" aus. Bei einigen besonders schwer betroffenen Personengruppen sei dies allerdings nicht der Fall. So müßten Schwerbehinderte, ältere Arbeitnehmer und Alleinerziehende eine "begründete Aussicht auf eine neue Stelle im öffentlichen Dienst" haben; bei der Stellenbesetzung seien sie daher angemessen zu berücksichti-

gen. Weiter dürften Angebote für Fortbildung und Umschulung nicht mit dem Auslaufen der Arbeitsverträge nach 6 bzw. 9 Monaten enden.

So BVerfG, a.a.O. unter C III 3d cc der Gründe

Schließlich dürften die Kündigungsschutzvorschriften des Mutterschutzrechts überhaupt nicht angetastet werden.

So BVerfG a.a.O. Leitsatz 3

2. Sonderkündigungsrechte als Quasi-Äquivalent zur Abwicklung

Die in Kap. XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Abs.4 in drei Ziffern vorgesehenen Sonderkündigungsgründe erfüllen eine ähnliche Funktion wie die Abwicklungs- bzw. Übernahmeentscheidungen nach Art.13 Einigungsvertrag in Verbindung mit Kap. XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Abs.2 der Anlage I zum Einigungsvertrag. In beiden Fällen geht es um eine möglichst rasche Ausrichtung der Verwaltung an den neuen Gegebenheiten. Bei der sog. Warteschleife waren ausschließlich bestimmte Institutionen oder Teile von ihnen betroffen. Insofern war es möglich, innerhalb von 3 Monaten, d.h. bis zum 2.1.1991, eine Entscheidung herbeizuführen. Die Sonderkündigungsgründe nach Abs.4 ermöglichen demgegenüber einen selektiven Personalabbau, für dessen Durchführung 2 Jahre vorgesehen sind. Auch dann, wenn eine Einrichtung voll oder teilweise fortgeführt wird, soll es möglich sein, einzelne Be-

schäftigte ohne große Schwierigkeiten zu entlassen oder einzelne Dienststellen zu schließen. Deshalb sind als Kündigungsgründe "mangelnde fachliche Qualifikation" und "mangelnde persönliche Eignung" in Nr. 1 vorgesehen, ein Tatbestand, der nach der Rechtsprechung des LAG Berlin nicht die formale Qualifikation sondern arbeitsplatzbezogene Kenntnisse und Fähigkeiten meint.

LAG Berlin BB 1992, 280

Zulässig ist weiter eine Kündigung "wegen mangelnden Bedarfs" (Nr. 2); nach der Rechtsprechung des LAG Berlin sind dafür keine "dringenden" betrieblichen Erfordernisse notwendig, vielmehr genügt es, daß für den Betroffenen keine Verwendungsmöglichkeit mehr vorhanden ist. Eine soziale Auswahl soll nicht stattfinden.

So LAG Berlin ZTR 1992, 76 gegen eine verbreitete Meinung in der Literatur (nachweise bei LAG Berlin a.a.O.)

Schließlich ist eine Kündigung auch dann möglich, wenn die bisherige "Beschäftigungsstelle" ersatzlos aufgelöst wird oder wenn sie mit einer anderen verschmolzen, in diese eingliedert oder in ihrem Aufbau wesentlich verändert wird und eine Verwendung des Betroffenen nicht mehr möglich ist. Damit sind organisatorische Maßnahmen gemeint, die unter der Schwelle der Abwicklung einer "Teileinrichtung" bleiben.

Nach der bisher vorliegenden herrschenden Rechtsprechung handelt es sich dabei um Sonderkündigungsrechte des Arbeitgebers, die einen Rückgriff auf § 1 Abs.2 KSchG und die dort praktizierte Interessenabwägung sowie auf die soziale Auswahl nach § 1 Abs.3 KSchG ausschließen.

So insbes. LAG Berlin ZTR 1992, 76; ebenso ArbG Berlin ZTR 1991, 210; ArbG Berlin ZTR 1991, 340 und 341. Anders lediglich Kreisgericht Rostock-Land ZTR 1992, 34 f. = DB 1991, 2492

In der Literatur sind die Auffassungen sehr geteilt,

für einen Rückgriff auf das allgemeine Kündigungsschutzrecht insbes. Preis PersR 1991, 201 ff.

doch wird man bei der Bestimmung der tatsächlichen Funktion der Regelung auf ihre Handhabung durch die Rechtsprechung abstellen müssen.

Die Vergleichbarkeit mit den Vorschriften über die Abwicklung einzelner Einrichtungen wird dadurch zusätzlich verdeutlicht, daß in den Fällen der Nummern 2 (mangelnder Bedarf) und 3 (Veränderungen der Beschäftigungsstelle) Wartegeld nach den Regeln über die sog. Warteschleife gewährt werden kann. Gezielte Fortbildungs- oder Umschulungsangebote sind jedoch nicht vorgesehen.

Von der Wirkung auf die Betroffenen her ist eine Kündigung auf der Grundlage der dargelegten Bestimmung des Abs.4 vergleichbar einschneidend wie die Abwicklung ihrer Einrichtung.

Solange der Rückgriff auf allgemeine Grundsätze des Kündigungsschutzrechts ausgeschlossen ist, bestehen vergleichbar geringe Aussichten, den Arbeitsplatzverlust auf dem Rechtswege zu korrigieren. Die Aussichten, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, sind mit Rücksicht auf die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die nachgefragten Qualifikationen ausgesprochen schlecht.

Vgl. BVerfG a.a.O. unter C III 3d cc der Gründe (vollständig abgedruckt bei Wulf-Mathies, a.a.O., S. 176 f.): "Besonders hart ist für zahlreiche Betroffene die Entwertung ihrer bisherigen Qualifikation. Um in einer rechtsstaatlichen Verwaltung mit anderen Aufgaben und anderer Zielsetzung weiterarbeiten zu können, müssen sie umlernen. Vielen bleibt nichts anderes übrig, als sich um Arbeitsplätze in der freien Wirtschaft zu bemühen. Das erfordert eine eher noch tiefer greifende Umstellung. Unter dem Druck von Arbeitslosigkeit und Existenznot sind diese Zwänge besonders schwer zu ertragen. Sie können Selbstwertgefühl und Persönlichkeit beeinträchtigen. Diese Folgen der angegriffenen Regelung sind nur zumutbar, wenn den Betroffenen wirksam geholfen wird, ihre Lage zu meistern..."

Eingriffe dieser Intensität sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur zulässig, weil andernfalls eine "möglichst rasche" Umstellung auf eine rechtsstaatliche Verwaltung nicht möglich wäre. Für das Bundesverfassungsgericht ist der Zeitfaktor von entscheidender Bedeutung; Bund und Länder würden durch die sog. Warteschleifenregelung in die Lage versetzt, die nicht mehr benötigten Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung der ehemaligen DDR stillzulegen, "ohne einzelne Kündigungen auszusprechen und ggfs. in einem

Prozeß verteidigen zu müssen." Die Neuordnung sei so schneller und kostengünstiger möglich.

So unter C III 3d aa der Gründe

Im Folgenden wird betont, Kündigungstatbestände (gemeint: allgemeiner Art) hätten eine Einzelfallprüfung vorausgesetzt; der Aufbau der hierfür erforderlichen Verwaltungskapazitäten hätte zu erheblichem Zeitverlust und einer zusätzlichen Belastung mit Personalkosten geführt. Auch stünde die Wirksamkeit der Kündigungen in vielen Fällen erst nach einem längeren arbeitsgerichtlichen Verfahren fest.

So BVerfG a.a.O. unter C III 3d bb der Gründe

Alle diese Erwägungen können auch für die Sonderkündigungsgründe der hier in Frage stehenden Regelung des Abs.4 gelten, obwohl man sich die - hier nicht zu entscheidende - Frage stellen kann, ob denn nicht auch hier Fortbildungs- und Umschulungsangebote notwendig gewesen wären und ob nicht auch hier Problemgruppen bevorzugt wiedereinzustellen sind. Auch könnte man daran zweifeln, ob wirklich 2 Jahre erforderlich waren, um die fachliche und persönliche Eignung einzelner Beschäftigter und die Notwendigkeit zur Erfüllung bestimmter Aufgaben zu überprüfen. Was sicher unverhältnismaßig ist, ist die vom Freistaat Sachsen gewollte Regelung, wonach die "Übergangsfrist" auf 4 Jahre verlängert werden soll. Der sehr scharfe und weitgehende Eingriff in die Arbeitsplatzsicherheit und damit in das Grundrecht aus Art.12 Abs.1 GG ist nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts nur in einer Son-

dersituation mit enger zeitlicher Begrenzung möglich. Vier Jahre überschreiten diesen Rahmen bei weitem.

Die Unverhältnismäßigkeit der beabsichtigten Regelung wird auch daran deutlich, daß das Auslaufen des Abs.4 ja nicht etwa zu einer beamtenähnlichen Absicherung der öffentlichen Bediensteten führt. Arbeitnehmer können nach allgemeinen Grundsätzen aus in ihrer Person oder ihrem Verhalten liegenden Gründen sowie aus dringenden betrieblichen Erfordernissen gekündigt werden (§ 1 Abs.2 KSchG). Dabei muß allerdings im Einzelfall eine Interessenabwägung erfolgen und überdies eine Auswahl nach sozialen Kriterien vorgenommen werden. Selbst Personen, die zu Beamten ernannt wurden, besitzen anders als in den alten Bundesländern keine beamtenähnliche Arbeitsplatzsicherheit: Während der in der Regel 3 Jahre dauernden Probezeit können sie jederzeit wegen mangelnder Bewährung entlassen werden, außerdem sieht Kap.XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 3 Buchstabe d der Anlage I zum Einigungsvertrag ausdrücklich vor, daß Beamte auf Probe auch dann entlassen werden können, wenn Voraussetzungen vorliegen, die bei einem Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses rechtfertigen würden. Die allgemeinen Instrumentarien sind daher sehr wohl ausreichend, etwaige, in der Zukunft notwendige Maßnahmen von Personaleinsparung durchzuführen. Daß dabei stärker als nach der Sonderregelung des Abs.4 auf "Sozialverträglichkeit" geachtet werden muß, ist kein Nachteil sondern vom Einigungsvertrag gewollt: Zu der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gehört

es auch, daß sich der Arbeitsplatzschutz nach einheitlichen Kriterien bestimmt und nicht etwa in einem Teil des Bundesgebiets ein Arbeitsrecht zweiter Klasse gilt.

Die Verlängerung von Kap. XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr.1 Abs.4 der Anlage I zum Einigungsvertrag um 2 Jahre würde einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht aus Art.12 Abs.1 GG darstellen und wäre deshalb verfassungswidrig.

III. Zusammenfassung

Die vom Freistaat Sachsen vorgeschlagene Änderung des Einigungsvertrags ist nicht durchführbar. Sie verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip, da eine zeitlich genau befristete Regelung des Einigungsvertrags verändert werden soll. Außerdem wäre der Eingriff in die freie Wahl des Arbeitsplatzes nach Art.12 Abs.1 GG unverhältnismäßig.