

Leitsätze

zum Urteil des Ersten Senats vom 24. April 1991

- 1 BvR 1341/90 -

- 1. Das in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Grundrecht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes schützt den Einzelnen in seinem Entschluß, eine konkrete Beschäftigungsmöglichkeit in dem gewählten Beruf zu ergreifen, beizubehalten oder aufzugeben. Dagegen ist mit der Wahlfreiheit kein Anspruch auf Bereitstellung eines Arbeitsplatzes eigener Wahl verbunden.**
- 2. Wenn eine Regelung in die freie Wahl des Arbeitsplatzes mit ähnlicher Wirkung eingreift wie eine objektive Zulassungsschranke in die Freiheit der Berufswahl, ist sie nur zur Sicherung eines entsprechend wichtigen Gemeinschaftsguts unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig.**
- 3. Die Regelung des Einigungsvertrages, nach der Arbeitsverhältnisse von Beschäftigten bei abzuwickelnden öffentlichen Einrichtungen zum Ruhen gebracht und befristet werden, ist mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig, soweit dadurch die Kündigungsvorschriften des Mutterschutzrechts durchbrochen werden. Die besondere Lage von Schwerbehinderten, älteren Arbeitnehmern, Alleinerziehenden und anderen in ähnlicher Weise Betroffenen muß bei der Besetzung von Stellen im öffentlichen Dienst berücksichtigt werden.**

IM NAMEN DES VOLKES
In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde

der Frau A. ...

und weiterer 303 Beschwerdeführer,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Johannes Zindel,
Airport Center, Hugo-Eckener-Ring, Frankfurt/Main 75 -

gegen Art. 1 des Gesetzes vom 23. September 1990 zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertragsgesetz - und der Vereinbarung vom 18. September 1990 (BGBl. II S. 885), soweit darin den Regelungen in Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Absatz 2 Satz 2 und 5, Absatz 3 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag - vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889 <1140>) zugestimmt wird,

Auf den Seiten 2-17 befinden sich die Namen der Beschwerdeführer.

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -unter Mitwirkung

des Präsidenten Herzog

der Richter Henschel,

Seidl,

Grimm,

Söllner,

Dieterich,

Kühling

und der Richterin Seibert

Verkündet

am 24. April 1991

Achilles

Amtsinspektorin

als Urkundsbeamtin

der Geschäftsstelle

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. März 1991 durch

Urteil

für Recht erkannt:

1. **Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.**
2. **Das Gesetz vom 23. September 1990 zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertragsgesetz - und der Vereinbarung vom 18. September 1990 (Bundesgesetzbl. II Seite 885) ist insoweit mit Artikel 12 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 4 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig, als durch Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Absatz 2 Satz 2 und 5 sowie Absatz 3 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag - vom 31. August 1990 (Bundesgesetzbl. II Seite 889 <1 140>) die Kündigungsvorschriften des Mutterschutzrechts durchbrochen werden.**
3. **Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern ihre notwendigen Auslagen zu einem Drittel zu erstatten.**

Gründe

A.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Regelung im Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag (EV) - vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889 <1140>), wonach Arbeitsverhältnisse von Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Deutschen Demokratischen Republik unter bestimmten Voraussetzungen ruhen und beendet werden. Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer wollen vor allem erreichen, daß sie weiterbeschäftigt werden.

1

I.

Der Einigungsvertrag wurde von der Bundesregierung und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik am 31. August 1990 unterzeichnet. 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.

2

Der Übergang von Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung und Rechtspflege der Deutschen Demokratischen Republik auf die Bundesrepublik Deutschland ist in Art.

3

13 des Einigungsvertrages geregelt. Diese Vorschrift lautet:

(1) Verwaltungsorgane und sonstige der öffentlichen Verwaltung oder Rechtspflege dienende Einrichtungen in dem in Artikel 3 genannten Gebiet unterstehen der Regierung des Landes, in dem sie örtlich gelegen sind. Einrichtungen mit länderübergreifendem Wirkungsbereich gehen in die gemeinsame Trägerschaft der betroffenen Länder über. Soweit Einrichtungen aus mehreren Teileinrichtungen bestehen, die ihre Aufgaben selbständig erfüllen können, unterstehen die Teileinrichtungen jeweils der Regierung des Landes, in dem sich die Teileinrichtung befindet. Die Landesregierung regelt die Überführung oder Abwicklung. § 22 des Ländereinführungsgesetzes vom 22. Juli 1990 bleibt unberührt. 4

(2) Soweit die in Absatz 1 Satz 1 genannten Einrichtungen oder Teileinrichtungen bis zum Wirksamwerden des Beitritts Aufgaben erfüllt haben, die nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vom Bund wahrzunehmen sind, unterstehen sie den zuständigen obersten Bundesbehörden. Diese regeln die Überführung oder Abwicklung. 5

(3) Zu den Einrichtungen nach den Absätzen 1 und 2 gehören auch 6

1. Einrichtungen der Kultur, der Bildung und Wissenschaft sowie des Sports, 7

2. Einrichtungen des Hörfunks und des Fernsehens, 8

deren Rechtsträger die öffentliche Verwaltung ist. 9

Im Protokoll zum Einigungsvertrag (BGBl. a.a.O. S. 905) trafen die Vertragschließenden zu diesen Vorschriften folgende Klarstellungen: 10

Zu Artikel 13: 11

Einrichtungen oder Teileinrichtungen, die bis zum Wirksamwerden des Beitritts Aufgaben erfüllt haben, die künftig nicht mehr von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden sollen, werden wie folgt abgewickelt: 12

(1) Soweit ein Sachzusammenhang zu öffentlichen Aufgaben besteht, werden die Einrichtungen oder Teileinrichtungen von demjenigen abgewickelt, der Träger dieser öffentlichen Aufgaben ist (Bund, Land, Länder gemeinsam). 13

(2) In den sonstigen Fällen werden die Einrichtungen oder Teileinrichtungen vom Bund abgewickelt. 14

In Zweifelsfällen kann von dem betroffenen Land oder vom Bund eine Stelle angerufen werden, die von Bund und Ländern gebildet wird. 15

Zu Artikel 13 Abs. 2: 16

Soweit Einrichtungen ganz oder teilweise auf den Bund überführt werden, ist geeignetes Personal entsprechend den Notwendigkeiten der Aufgabenerfüllung in angemessenem Umfang zu übernehmen. 17

Für die Rechtsverhältnisse der Angehörigen des öffentlichen Dienstes zum Zeitpunkt des Beitritts verweist Art. 20 Abs. 1 des Einigungsvertrages auf die Anlage I der vereinbarten Übergangsregelungen. Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 dieser Anlage (BGBl. II S. 1140) bestimmt insoweit: 18

(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. Die für den öffentlichen Dienst im übrigen Bundesgebiet bestehenden Arbeitsbedingungen gelten erst, wenn und soweit die Tarifvertragsparteien dies vereinbaren. 19

(2) Soweit Einrichtungen nach Artikel 13 Abs. 2 des Vertrages ganz oder teilweise auf den Bund überführt werden, bestehen die Arbeitsverhältnisse der dort beschäftigten Arbeitnehmer nach Absatz 1 zum Bund; Entsprechendes gilt bei Überführung auf bundsunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Die Arbeitsverhältnisse der übrigen Arbeitnehmer ruhen vom Tage des Wirksamwerdens des Beitritts an. Während des Ruhens des Arbeitsverhältnisses nach Satz 2 hat der Arbeitnehmer Anspruch auf ein monatliches Wartegeld in Höhe von 70 vom Hundert des durchschnittlichen monatlichen Arbeitsentgelts der letzten sechs Monate; einmalige oder Sonderzahlungen werden hierbei nicht berücksichtigt. Der Arbeitgeber fördert in Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung die für eine Weiterverwendung gegebenenfalls erforderlichen Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen. Wird der Arbeitnehmer nicht innerhalb von sechs Monaten, gegebenenfalls in einem anderen Verwaltungsbereich, weiterverwendet, endet das Arbeitsverhältnis mit Ablauf dieser Frist; hat der Arbeitnehmer am Tag des Wirksamwerdens des Beitritts das 50. Lebensjahr vollendet, beträgt die Frist neun Monate. Während der Ru- 20

henszeit anderweitig erzielt es Erwerbseinkommen oder Lohnersatzleistungen sind auf das monatliche Wartegeld anzurechnen, soweit die Summe aus diesen Einnahmen und dem Wartegeld die Bemessungsgrundlage des Wartegeldes übersteigt. Unabhängig von Satz 1 und Satz 5 endet das Arbeitsverhältnis mit Erreichen des Rentenalters.

(3) Absatz 2 gilt entsprechend für die Arbeitnehmer bei Einrichtungen, die Aufgaben der Länder, des Landes Berlin für den Teil, in dem das Grundgesetz bisher nicht galt, oder Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 b des Grundgesetzes wahrnehmen. 21

(4) Die ordentliche Kündigung eines Arbeitsverhältnisses in der öffentlichen Verwaltung ist auch zulässig, wenn 22

1. der Arbeitnehmer wegen mangelnder fachlicher Qualifikation oder persönlicher Eignung den Anforderungen nicht entspricht oder 23

2. der Arbeitnehmer wegen mangelnden Bedarfs nicht mehr verwendbar ist oder 24

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. 25

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 Absatz 2 entspricht. Absatz 2 Satz 6 gilt entsprechend. Die Kündigungsfristen bestimmen sich nach § 55 des Arbeitsgesetzbuches der Deutschen Demokratischen Republik vom 16. Juni 1977 (GBl. I Nr. 18 S. 185), zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Arbeitsgesetzbuches vom 22. Juni 1990 (GBl. I Nr. 35 S. 371). Die Maßgabe in Anlage II Kapitel XIX Sachgebiet B Abschnitt III Nummer 2 Buchstabe b gilt für entsprechende Regelungen bei Entlassungen im Bereich des Ministeriums des Innern und der Zollverwaltung entsprechend. Dieser Absatz tritt nach Ablauf von zwei Jahren nach dem Wirksamwerden des Beitritts außer Kraft. 26

(5) Ein wichtiger Grund für eine außerordentliche Kündigung ist insbesondere dann gegeben, wenn der Arbeitnehmer 27

1. gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat, insbesondere die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 gewährleisteten Menschenrechte oder die in der Allgemeinen Erklärung der 28

Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 enthaltenen Grundsätze verletzt hat oder	
2. für das frühere Ministerium für Staatssicherheit/Amt für nationale Sicherheit tätig war	29
und deshalb ein Festhalten am Arbeitsverhältnis unzumutbar erscheint.	30
(6) Die Kündigung nach den Absätzen 4 und 5 kann auch in den Fällen der Absätze 2 und 3 ausgesprochen werden.	31
(7) Für Richter und Staatsanwälte gelten die besonderen Vorschriften nach Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 2.	32
Absatz 2 Satz 2 dieser Regelung wird durch die folgende Fußnote 2) ergänzt:	33
Ist eine Entscheidung nach Artikel 13 Abs. 2 bis zum Tage des Wirksamwerdens des Beitritts nicht möglich, kann bestimmt werden, daß der nach Satz 2 maßgebende Zeitpunkt um bis zu drei Monate hinausgeschoben wird. Bis zu diesem Zeitpunkt gilt Satz 1.	34
Die öffentliche Verwaltung der Deutschen Demokratischen Republik war zentralistisch aufgebaut. Sie setzte sich aus Zentralstaatsorganen und Einrichtungen der örtlichen Verwaltung (Bezirke, Land- und Stadtkreise, kreisangehörige Städte und Gemeinden) zusammen. Hinzu kamen Sonderverwaltungen mit eigenem Unterbau wie etwa Reichsbahn und Post. Ohne Beschäftigte von Kommunen sowie Bahn und Post waren etwa 1,75 Mio. Menschen in der öffentlichen Verwaltung der Deutschen Demokratischen Republik tätig. Länder gab es seit 1952 nicht mehr. Erst im Jahre 1990 wurde wieder eine föderative Struktur eingeführt (Gesetze vom 22. Juli 1990 <GBI. I Nr. 51 S. 955> und vom 17. Juni 1990 <GBI. I Nr. 33 S. 299>). Eine Länderverwaltung konnte aber bis zum Beitritt nicht aufgebaut werden. Zahlreiche Aufgaben, die in den alten Bundesländern von jeher in Privathand lagen, wurden in der Deutschen Demokratischen Republik vom Staat ausgeführt. Auch daran hatte sich bis zum Beitritt nichts Wesentliches geändert.	35
II.	
Die Beschwerdeführer waren bis einschließlich 2. Oktober 1990 bei Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung der Deutschen Demokratischen Republik beschäftigt, die nach Art. 13 EV abgewickelt worden sind. Sämtliche Beschwerdeführer werden bisher nicht weiterverwendet. Sie sind gegenwärtig ohne Arbeit.	36
Mit ihrer auf eine Verletzung der Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14, Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3, Art. 33 Abs. 2, Art. 72 und Art. 75 GG gestützten Verfassungsbeschwerde greifen sie Art. 1 des Einigungsvertragsgesetzes an, soweit darin der Regelung in Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Abs. 2 Satz 2 und 5, Abs. 3 zum Einigungsvertrag zugestimmt wor-	37

den ist. Zur Begründung führen sie im wesentlichen aus:

Die angegriffene Regelung greife in ihre Arbeitsverträge und damit in den Schutzbereich von Art. 12 und Art. 14 GG ein. Sie mißachte den gesteigerten Bestandsschutz, den Arbeitsverhältnisse genossen und verletze damit auch das Sozialstaatsgebot. Der Bestand des Arbeitsverhältnisses müsse noch besser geschützt sein als die Berufswahl. Der Einigungsvertrag greife in die privatautonom gestalteten Vertragsverhältnisse ein. Ein solcher Eingriff sei durch nichts gerechtfertigt. Der notwendige Personalabbau hätte durch Kündigungen aufgrund von Einzelfallprüfungen erreicht werden können. Die angegriffene Regelung sei demgegenüber zu undifferenziert. Sie verstoße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, weil sie unberücksichtigt lasse, daß die Arbeitsverträge ordnungsgemäß abgeschlossen seien, die Lebensgrundlage der Beschwerdeführer darstellten und daß der Beruf Teil der Persönlichkeit sei. Insoweit sei auch Art. 1 Abs. 1 GG verletzt. Den betroffenen Arbeitnehmern werde zudem jeder Rechtsschutz genommen. Dies verstoße gegen Art. 19 Abs. 4 GG.

38

Die Arbeitsverhältnisse der Beschwerdeführer seien unversehrt in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gelangt. Das ergebe sich auch aus der Fußnote 2). An einer Regelung, die alle Arbeitsverhältnisse in abzuwickelnden Einrichtungen automatisch zum Wegfall brächte, hätte die Bundesrepublik nicht mitwirken dürfen, weil für die Bürger der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik schon vor dem Beitritt eine staatliche Fürsorgepflicht bestanden habe. Die Bundesrepublik hafte außerdem nach Art. 23 Abs. 6 EV für Verpflichtungen der Deutschen Demokratischen Republik und damit für das volle Arbeitsentgelt.

39

Das Rechtsstaatsprinzip sei verletzt, weil der Anwendungsbereich der angegriffenen Bestimmungen unklar sei. Nach der Gesetzesbegründung solle die Vorschrift alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung erfassen. Der öffentliche Dienst sei in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik und in der Bundesrepublik Deutschland nicht deckungsgleich gewesen. Zu unbestimmt seien auch die Vorschriften über die Abwicklung von Einrichtungen. Die Voraussetzungen, unter denen diese möglich sei, würden nicht genannt. Unklar sei ferner, in welcher Form über die Abwicklung zu entscheiden sei. In der Praxis würden häufig Einrichtungen "abgewickelt", die tatsächlich ihre Aufgaben weiter wahrnehmen. Insgesamt fehlten hinreichende sachliche Gründe für die unterschiedliche Behandlung der Betroffenen. Damit werde gegen Art. 3 Abs. 1, Art. 33 Abs. 2 GG verstoßen.

40

Art. 72 und Art. 75 GG seien verletzt, weil dem Bund die Gesetzgebungskompetenz gefehlt habe. Es würden unter anderem Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung von den Ländern übernommen. Hierfür stehe dem Bund gemäß Art. 75 GG allenfalls eine Rahmenkompetenz zu. Er habe jedoch eine Vollregelung getroffen. Seine Gesetzgebungskompetenz ergebe sich auch nicht aus der Tatsache, daß die angegriffene Regelung im Rahmen des Einigungsvertrages erlassen worden sei.

41

Die Eingriffe in Grundrechte seien durch die verfassungsändernden Bestimmungen

42

des Einigungsvertrages nicht gedeckt. Art. 143 Abs. 1 GG gelte nur für fortbestehendes DDR-Recht und für übergeleitetes Bundesrecht. Das durch den Einigungsvertrag selbst geschaffene Recht falle nicht darunter. Art. 143 Abs. 1 GG erlaube Abweichungen vom Grundgesetz auch nur, soweit sie durch die besonderen Verhältnisse bedingt seien. Daß die ehemaligen DDR- Behörden überflüssig geworden seien, lasse sich aber nicht auf die unterschiedliche Nachkriegsentwicklung zurückführen. Der notwendige Personalabbau könne unter Wahrung der Grundrechte der Betroffenen durchgeführt werden. Das Arbeitsrecht habe für Massenentlassungen bestimmte Mechanismen entwickelt, die auch für die vorliegende Situation geeignet seien. Der Einigungsvertrag normiere zudem weitere Kündigungsgründe, die speziell auf die Verhältnisse im Beitrittsgebiet zugeschnitten seien.

Art. 143 Abs. 1 GG sei außerdem verfassungswidrig, weil das Grundgesetz nach Art. 23 Satz 2 GG in den anderen Teilen Deutschlands sofort in Kraft gesetzt werden müsse. Art. 79 Abs. 1 GG sei nicht beachtet worden. Die angegriffene Regelung verstoße gegen den Wesensgehalt der Grundrechte aus Art. 12 und Art. 2 Abs. 1 GG und verletze Art. 79 Abs. 3 GG.

43

III.

1. Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für jedenfalls unbegründet. Grundrechte der Beschwerdeführer würden nicht verletzt. Die Deutsche Demokratische Republik sei mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 als Staat untergegangen und zugleich als Arbeitgeber der Beschwerdeführer weggefallen. Dadurch seien deren Arbeitsverhältnisse beendet worden. Im Einigungsvertrag sei nur von einer Fortgeltung der Arbeitsbedingungen die Rede.

44

Die Bundesrepublik sei nicht Rechtsnachfolgerin der Deutschen Demokratischen Republik. Selbst wenn das der Fall wäre, läge ein Eingriff in Grundrechte der Beschwerdeführer nicht vor. Der Geltungsbereich des Grundgesetzes habe sich bis zum 2. Oktober 1990 auf das ursprüngliche Gebiet der Bundesrepublik beschränkt und nur deren Staatsgewalt den Grundrechten unterworfen. Die Beschwerdeführer seien am 3. Oktober 1990 bereits mit den durch den Einigungsvertrag umgestalteten Arbeitsverträgen in den Geltungsbereich des Grundgesetzes eingetreten. Deshalb könnten allenfalls die zum Ruhen gebrachten Arbeitsverträge am Maßstab der Grundrechte gemessen werden.

45

Die angegriffene Regelung überschreite nicht die dem Bund zustehende Gesetzgebungskompetenz. Der Bund sei zum Abschluß des Einigungsvertrages gemäß Art. 23 Satz 2 GG in Verbindung mit dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes befugt gewesen. Die Wahrung einheitlicher Grundsätze für Verwaltung und öffentlichen Dienst von Bund und Ländern sei sachlich unabweisbar gewesen. Eine Bundeskompetenz habe sich insoweit kraft Sachzusammenhangs, kraft Annexes oder aus der Natur der Sache ergeben.

46

Die angegriffenen Vorschriften genügten dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsge-

47

bot. Daß der Einigungsvertrag unübersichtlich erscheine, liege in der Kompliziertheit der Materie begründet. Zwar seien die Tätigkeitsbereiche des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik und der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik nicht deckungsgleich gewesen. Ziel und Inhalt der Regelung seien aber hinreichend deutlich.

Die Verfassungsbeschwerde scheitere jedenfalls an Art. 143 Abs. 1 GG. Denn die angegriffenen Regelungen für den öffentlichen Dienst seien danach als notwendige Anpassungs- und Übergangsregelungen gerechtfertigt. Selbst unabhängig davon seien Verfassungsverstöße nicht festzustellen. Art. 14 Abs. 1 GG schütze nur das Erworbene, das Ergebnis der Betätigung, nicht jedoch den Erwerb, die Betätigung selbst. Art. 12 Abs. 1 GG garantiere weder eine dauernde Beschäftigung des Arbeitnehmers im gewählten Beruf noch ein Recht auf Arbeit noch den Bestandsschutz eines bestimmten bestehenden Arbeitsverhältnisses. Auch in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip führe Art. 12 GG nicht zum generellen Ausschluß von Kündigungsrechten und Aufhebungsmöglichkeiten. Ebensowenig gewähre Art. 2 Abs. 1 GG einen besonderen Bestandsschutz für Arbeitsverhältnisse. Art. 1 Abs. 1 GG garantiere in vermögensrechtlicher Hinsicht allenfalls das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, das hier selbst nach Vertragsbeendigung durch Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe abgedeckt werde.

48

2. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hält die Verfassungsbeschwerde für begründet. Art. 143 Abs. 1 GG sei weder vom Wortlaut noch von der Gesetzesbegründung her auf Vorschriften des Einigungsvertrages selbst anwendbar. Anderenfalls läge eine Verfassungsdurchbrechung vor, die gegen Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG verstieße.

49

Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip sei verletzt. Die Arbeitsverhältnisse seien übergeleitet worden. Auch in vergleichbaren Parallelfällen (Beitritt des Saarlandes, Bildung des Landes Baden- Württemberg, Gemeinde- und Kreisreform) sei man von einem Übergang der Arbeitsverhältnisse auf den neuen Rechtsträger ausgegangen. Aus dem Sozialstaatsprinzip und dem Gedanken der Menschenwürde sei als substantielles Minimum ein bestimmtes Maß an Bestandsschutz zu folgern. Darüber hinaus verbiete Art. 12 Abs. 1 GG einen grundlosen, sachlich nicht gerechtfertigten Personalabbau.

50

Die Regelungen seien nicht erforderlich, weil der angestrebte Personalabbau auch auf schonendere Weise, nämlich durch Zuhilfenahme kündigungsrechtlicher Regelungen, erreichbar gewesen wäre. Der Ausschluß des Sonderkündigungsschutzes für Schwerbehinderte verstoße gegen Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG, weil die Gruppe der Schwerbehinderten wesentlich härter betroffen werde als andere Arbeitnehmer. Schwerbehinderte hätten größere Schwierigkeiten, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, und seien stärker als andere davon bedroht, wegen gesundheitlicher Probleme oder wegen Leistungsmängeln entlassen zu werden. Die ersatzlose Streichung auch des besonderen Kündigungsschutzes für werdende und stillende Mütter verstoße gegen Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 4 GG.

51

Art. 3 Abs. 1 GG sei verletzt, weil den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik im Verhältnis zu den Beschäftigten in der Privatwirtschaft ein ungerechtfertigtes beschäftigungspolitisches Sonderopfer abverlangt werde. Zwar sei dem Gesetzgeber nicht untersagt, zwischen den im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft Tätigen zu differenzieren. Ungleichbehandlung und rechtfertigender Grund müßten aber in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Dies sei hier nicht der Fall. Politische Gründe kämen für eine Differenzierung zu Lasten des öffentlichen Dienstes nicht in Betracht. Man könne nicht rund zwei Millionen Beschäftigte als mögliches Sicherheitsrisiko einstufen und ihnen deshalb nur eine eingeschränkte Eignung für die Fortsetzung ihrer bisherigen Tätigkeit zusprechen. Auch der angeblich aus Kostengründen notwendige Personalabbau und die Erleichterung der notwendigen Umstrukturierung könnten eine Differenzierung zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft nicht rechtfertigen. Die Überbesetzung einzelner Funktionsbereiche sei keine Besonderheit des öffentlichen Dienstes. Ein Vergleich mit westlichen Verhältnissen unter Gegenüberstellung der Bevölkerungszahl und der im öffentlichen Dienst Beschäftigten lasse ebenfalls keine besonders starke Überbesetzung des öffentlichen Dienstes erkennen. Denn die Erwerbstätigenquote liege in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik mit 57,07 vom Hundert erheblich über derjenigen in der Bundesrepublik mit 44,1 vom Hundert. Gerade während des Übergangs sei der Arbeitsanfall in der Verwaltung außerordentlich hoch.

52

Art. 14 Abs. 1 GG sei verletzt, weil den betroffenen Arbeitnehmern sämtliche vermögenswerten Rechte aus ihren Arbeitsverträgen entzogen würden. In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu Pachtverhältnissen sei auch die aus einem Arbeitsvertrag folgende Rechtsstellung als gegenwärtiger, durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützter Vermögenswert anzusehen. Der völlige Entzug dieser Rechtsstellung sei eine Enteignung. Das Wartegeld stelle keine angemessene Entschädigung dar.

53

Art. 19 Abs. 4 GG sei verletzt, weil für die Betroffenen nicht erkennbar sei, auf welche Art und Weise sie sich zur Wehr setzen könnten. Die unklare Abgrenzung des Begriffs des öffentlichen Dienstes verstoße gegen das Rechtsstaatsprinzip.

54

B.

Die unmittelbar gegen das Einigungsvertragsgesetz gerichtete Verfassungsbeschwerde ist zulässig (vgl. BVerfGE 6, 290 <295>). Das Bundesverfassungsgericht kann über sie vor Erschöpfung des Rechtswegs entscheiden, weil sie von allgemeiner Bedeutung ist (§ 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG). Sie wirft grundsätzliche verfassungsrechtliche Fragen zum Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG auf. Außerdem schafft die Entscheidung Klarheit in einer Vielzahl gleichliegender Fälle (vgl. BVerfGE 19, 268 <273>). Die Ungewißheit vieler Arbeitnehmer über den Fortbestand ihres Arbeitsverhältnisses kann durch sie beendet werden. Die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung ist hinreichend dargetan (§ 23 Abs. 1 Satz 2 und § 92 BVerfGG). Die

55

Jahresfrist des § 93 Abs. 2 BVerfGG ist gewahrt.

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Abs. 2 und 3 der Anlage I zum Einigungsvertrag ist jedoch mit dem Grundgesetz insoweit unvereinbar, als diese Regelung auch Frauen erfaßt, deren Arbeitsverhältnisse nach Mutterschutzrecht in dem Zeitpunkt nicht hätten gekündigt werden dürfen, zu dem ihre Arbeitsverhältnisse zum Ruhen gebracht werden sollten. Im übrigen sind die angegriffenen Vorschriften bei verfassungskonformer Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar. 56

I.

Die Beschwerdeführer haben hinreichend glaubhaft gemacht, daß ihre Arbeitsverhältnisse von der angegriffenen Regelung erfaßt worden sind. Auch soweit sie die Mitteilung über das Ruhen ihrer Arbeitsverhältnisse nicht vorgelegt haben, besteht kein Anlaß, an ihrem Vorbringen zu zweifeln. Weder die Bundesregierung noch eines der Bundesländer, in deren Zuständigkeit die früheren Dienststellen der Beschwerdeführer gefallen sind, haben Bedenken in dieser Hinsicht geäußert. 57

II.

Die Verfassungsbeschwerde nötigt nicht zu einer Entscheidung der Fragen, ob die angegriffene Regelung von Art. 143 Abs. 1 GG erfaßt wird und ob diese Verfassungsnorm mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar ist. Die Regelung steht auch ohne die verfassungsändernde Norm im wesentlichen mit dem Grundgesetz in Einklang. Soweit ein Verfassungsverstoß festgestellt wird, greift Art. 143 Abs. 1 GG nicht ein, weil die Abweichung vom Grundgesetz nicht als Folge unterschiedlicher Verhältnisse in beiden Teilen Deutschlands gerechtfertigt ist. 58

III.

Die angegriffene Regelung ist im wesentlichen mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. 59

1. Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG garantiert neben der freien Wahl des Berufs auch die freie Wahl des Arbeitsplatzes. Während es bei der Berufswahl um die Entscheidung des Einzelnen geht, auf welchem Feld er sich beruflich betätigen will, betrifft die Arbeitsplatzwahl die Entscheidung, an welcher Stelle er dem gewählten Beruf nachgehen möchte. Die Arbeitsplatzwahl ist folglich der Berufswahl nachgeordnet und konkretisiert diese. Sie ist umgekehrt der Berufsausübung vorgeordnet, die erst an dem gewählten Arbeitsplatz stattfindet. Dabei darf dieser Begriff nicht allein oder auch nur in erster Linie räumlich verstanden werden. Bei der Wahl des Arbeitsplatzes geht es vielmehr um die Entscheidung für eine konkrete Betätigungsmöglichkeit oder ein bestimmtes Arbeitsverhältnis. Gegenstand des Grundrechts auf freie Wahl des Arbeitsplatzes ist dementsprechend zunächst der Entschluß des Einzelnen, eine konkrete Beschäftigungsmöglichkeit in dem gewählten Beruf zu ergreifen. Dazu zählt nament- 60

lich bei abhängig Beschäftigten auch die Wahl des Vertragspartners samt den dazu notwendigen Voraussetzungen, insbesondere der Zutritt zum Arbeitsmarkt. Ebenso wie die freie Berufswahl sich nicht in der Entscheidung zur Aufnahme eines Berufs erschöpft, sondern auch die Fortsetzung und Beendigung eines Berufs umfaßt, bezieht sich die freie Arbeitsplatzwahl neben der Entscheidung für eine konkrete Beschäftigung auch auf den Willen des Einzelnen, diese beizubehalten oder aufzugeben. Das Grundrecht entfaltet seinen Schutz demnach gegen alle staatlichen Maßnahmen, die diese Wahlfreiheit beschränken. Das ist vor allem dann der Fall, wenn der Staat den Einzelnen am Erwerb eines zur Verfügung stehenden Arbeitsplatzes hindert, ihn zur Annahme eines bestimmten Arbeitsplatzes zwingt oder die Aufgabe eines Arbeitsplatzes verlangt. Dagegen ist mit der Wahlfreiheit 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 aufgrund privater Dispositionen. Insoweit obliegt dem Staat lediglich eine aus Art. 12 Abs. 1 GG folgende Schutzpflicht, der die geltenden Kündigungsvorschriften hinreichend Rechnung tragen. Direkte staatliche Eingriffe in bestehende Arbeitsverhältnisse müssen sich aber stets an dem Grundrecht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes messen lassen.

Das gilt auch für Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst. Zwar können in diesem Bereich Sonderregelungen in Anlehnung an Art. 33 GG die Wirkung des Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG zurückdrängen. Insbesondere unterliegt die Zahl der Arbeitsplätze der Organisationsgewalt des Staates (BVerfGE 7, 377 <398>; 39, 334 <369 f.>; 73, 280 <292>). Daraus ergibt sich jedoch keine Beschränkung des Schutzbereichs der freien Wahl des Arbeitsplatzes. Wie bereits dargelegt wurde, gewährt Art. 12 Abs. 1 GG keinen Anspruch auf Schaffung oder Erhalt von Arbeitsplätzen. Er läßt damit die Organisationsgewalt des öffentlichen Arbeitgebers unberührt. Im übrigen geht es hier auch nicht um Akte der Organisationsgewalt des Bundes und der Länder. Die Beschwerdeführer greifen mit ihrer Verfassungsbeschwerde die sie betreffenden Entscheidungen über die Abwicklung der Einrichtungen nicht an, bei denen sie gearbeitet haben.

61

2. Die Regelung des Einigungsvertrages greift in das Grundrecht der Beschwerdeführer auf freie Wahl des Arbeitsplatzes ein.

62

Ein solcher Eingriff scheidet nicht etwa deswegen aus, weil die Beschwerdeführer im Zeitpunkt, zu dem das Grundgesetz auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik in Kraft gesetzt wurde, ihre Arbeitsplätze bereits verloren gehabt hätten, wie die Bundesregierung meint. Die Arbeitsverhältnisse sind nicht durch den Wegfall des ursprünglichen Vertragspartners, der Deutschen Demokratischen Republik, untergegangen. Der Einigungsvertrag selbst läßt erkennen, daß Bund und Länder in die bestehenden Arbeitsverträge eintreten sollen (Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Abs. 2). Insoweit ist die Bundesrepublik damit Rechtsnachfolgerin der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik.

63

Der Eingriff besteht darin, daß die angegriffene Regelung die Arbeitsverträge zum Ruhen bringt und zu ihrer Beendigung an einem bestimmten Stichtag führt, wenn nicht vorher eine Weiterverwendung angeboten wird. Der Arbeitsplatzverlust tritt unmittelbar als Folge der Entscheidung über die Abwicklung einer Einrichtung kraft Gesetzes ein. 64

3. Der Eingriff ist aber im wesentlichen mit dem Grundgesetz vereinbar. 65

Obwohl Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich nur Regelungen der Berufsausübung, nicht auch der Berufs- und Arbeitsplatzwahl vorsieht, gilt für die Arbeitsplatzwahl nichts anderes als für die Berufswahl. Auch sie unterliegt gesetzlichen Beschränkungen, die freilich dem hohen Rang der Wahlfreiheit, wie er in Art. 12 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommt, Rechnung tragen müssen (vgl. BVerfGE 7, 377). Das Gesetz muß danach nicht allein den allgemeinen Anforderungen an grundrechtsbeschränkende Gesetze genügen. Wenn eine Regelung in die freie Wahl des Arbeitsplatzes mit ähnlicher Wirkung eingreift wie eine objektive Zulassungsschranke in die Freiheit der Berufswahl, ist sie nur zur Sicherung eines entsprechend wichtigen Gemeinschaftsguts und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig. 66

a) Der Eingriff ist nicht schon deshalb - wie die Beschwerdeführer meinen - verfassungswidrig, weil dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die angegriffene Regelung fehlte. Es kann dahingestellt bleiben, ob eine solche Kompetenz nach Art. 75 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 72 GG besteht. Der Bundesgesetzgeber mußte nach Art. 23 Satz 2 GG die Voraussetzungen für den Beitritt der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik schaffen (vgl. BVerfGE 82, 316 <320 f.>). Für die damit zwangsläufig verbundenen, unaufschiebbaren gesetzgeberischen Aufgaben ergibt sich daraus zugleich eine entsprechende aus der Natur der Sache folgende Gesetzgebungskompetenz. 67

So liegt es hier. Die Beschäftigungsverhältnisse der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst mußten unverzüglich geregelt werden. Die neuen Bundesländer waren dazu in angemessener Zeit nicht in der Lage, weil sie noch keine Gesetzgebungsorgane hatten und insofern handlungsunfähig waren. 68

b) Der Eingriff ist auch nicht wegen Unbestimmtheit der angegriffenen Regelung verfassungswidrig. Sie genügt im Ergebnis noch den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit von Normen (vgl. etwa BVerfGE 60, 215 <230>; 81, 70 <88>). Das Bestimmtheitsgebot zwingt den Gesetzgeber nicht, den Tatbestand mit genau erfaßbaren Merkmalen zu umschreiben. Die Vorschriften brauchen nur so bestimmt zu sein, wie dies nach der Eigenart der zu regelnden Sachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Die Auslegungsbedürftigkeit einer Norm steht ihrer Bestimmtheit nicht entgegen. Es genügt, daß die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können (BVerfGE 78, 205 <212> m.w.N.). 69

Die angegriffene Regelung legt die Zuständigkeit des Bundes und der Länder für die Einrichtungen der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik hinreichend genau fest. Die Abgrenzung mag im einzelnen Schwierigkeiten bereiten, weil sich nicht alle Aufgaben, die dort von staatlichen Einrichtungen wahrgenommen worden waren, anhand der Kompetenzordnung des Grundgesetzes ohne weiteres einordnen lassen (Art. 13 Abs. 2 EV). Diese Schwierigkeiten waren aber angesichts der Besonderheiten eines zentralistischen Staates mit planwirtschaftlicher Wirtschaftsverfassung kaum zu vermeiden und sind jedenfalls im Wege einer sachgerechten Auslegung des Einigungsvertrages zu meistern. Dasselbe gilt für die Unschärfe des Begriffs "öffentlicher Dienst", der in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik eine andere Bedeutung hatte als in der Bundesrepublik Deutschland. Auch insofern läßt sich mit dem Mittel der Auslegung hinreichende Klarheit schaffen.

70

Bedenklicher ist, daß der Einigungsvertrag die Voraussetzungen nicht nennt, unter denen eine Einrichtung abgewickelt werden kann. Art. 13 EV bestimmt lediglich, daß der Bund oder die Länder, in deren Zuständigkeit eine Einrichtung fällt, "die Überführung oder Abwicklung" regeln. Diese Regelung wäre in der Tat zu unbestimmt, wenn sie dahin zu verstehen wäre, daß Abwicklung oder Fortführung im freien Belieben der neuen Träger stehe. Trifft der Träger einer Einrichtung die Entscheidung, daß sie abgewickelt werden soll, so entfaltet diese Entscheidung gegenüber den dort Beschäftigten unmittelbare Rechtswirkungen: Ihre Arbeitsverhältnisse werden zum Ruhen gebracht und befristet. Ein solcher Eingriff bedarf einer nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmten Rechtsgrundlage (BVerfGE 8, 274 <325>; 9, 137 <147>).

71

Die Beschwerdeführer und der Deutsche Gewerkschaftsbund haben dargelegt, daß die angegriffene Regelung in der Praxis willkürlich gehandhabt werde. Sie haben konkrete Hinweise auf eine Abwicklung zahlreicher Einrichtungen gegeben, deren Aufgaben tatsächlich weiter wahrgenommen werden. Ihrer Auffassung nach wird die angegriffene Regelung in vielen Fällen zu einem generellen Personalabbau ohne Rücksicht auf soziale Härten und unter Umgehung arbeitsrechtlichen Kündigungsschutzes mißbraucht. Das bedarf indessen keiner weiteren Aufklärung. Denn auch aus derartigen Mißbräuchen wäre die Unbestimmtheit der angegriffenen Regelung nicht abzuleiten. Die materiellen Voraussetzungen einer Abwicklung lassen sich aus diesem Begriff und dem Regelungszusammenhang bestimmen.

72

Die Abwicklung einer Einrichtung setzt ihre Auflösung voraus. Das entspricht rechtlchem Sprachgebrauch. Danach bedeutet Abwicklung so viel wie ordnungsgemäße Beendigung. Abgewickelt oder liquidiert werden etwa handelsrechtliche Gesellschaften nach ihrer Auflösung (vgl. § 145 Abs. 1, § 161 Abs. 2 HGB; § 66 Abs. 1 GmbHG; § 264 Abs. 1 AktG). Auch das Grundgesetz verwendet den Begriff Abwicklung in diesem Sinne. Nach Art. 130 Abs. 1 Satz 2 GG waren die von der Bundesrepublik bei ihrer Gründung zu übernehmenden "der öffentlichen Verwaltung oder Rechtspflege dienenden Einrichtungen" zu überführen, aufzulösen oder abzuwickeln. Anerkanntermaßen waren damit nicht drei Entscheidungsmöglichkeiten vorgegeben. Vielmehr

73

bestand nur die Alternative zwischen einer Überführung und einer Abwicklung nach vorheriger Auflösung (vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 130 Rdnr. 25). An diesen Sprachgebrauch lehnt sich der Einigungsvertrag an. Er erwähnt zwar die Auflösung als notwendige Vorstufe der Abwicklung nicht besonders, meint aber erkennbar dasselbe wie Art. 130 Abs. 1 GG.

Hinreichend bestimmt ist auch, was unter der Auflösung einer Einrichtung zu verstehen ist. Sie führt jedenfalls dazu, daß die Einrichtung als organisatorische Einheit nicht mehr fortbesteht. So kann etwa eine Überleitung auf einen anderen Hoheitsträger nicht als Auflösung verstanden werden, wenn die Einrichtung tatsächlich erhalten bleibt. Auch darüber kann bei sinngemäßer Auslegung kein Zweifel bestehen. Ebenso dürfte klar sein, daß der Begriff "Einrichtung" nicht mit "Behörde" gleichzusetzen ist, sondern daß auch Untereinheiten darunter fallen können, sofern sie organisatorisch abgrenzbare Funktionseinheiten darstellen. Einzelheiten mögen klärungsbedürftig bleiben. Insbesondere kann eine genaue Bestimmung des Begriffs "Einrichtung" im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten. Diese Probleme können aber von den Behörden und Gerichten mit herkömmlichen Auslegungsmethoden gelöst werden.

74

Die Bestimmtheit der angegriffenen Regelung leidet schließlich auch nicht daran, daß im Einigungsvertrag und seinen Anlagen über die Form der Abwicklungsentscheidung, über ihre Bekanntgabe und über das Verfahren nichts bestimmt wird. Die Verfahrensfragen brauchten im Einigungsvertrag nicht besonders geregelt zu werden, zumal das Verwaltungsverfahrensgesetz mit dem Beitritt in Kraft gesetzt worden ist (Anlage I Kapitel II Sachgebiet B Abschnitt III Nr. 1).

75

c) Die angegriffene Regelung dient der Abwehr von Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut. Zu einem solchen Zweck darf der Gesetzgeber sogar mit objektiven Zulassungsschranken in die Freiheit der Berufswahl eingreifen (BVerfGE 7, 377 <407 f.>). Es bedarf daher keiner Erörterung, ob der Schutz der Arbeitsplatzfreiheit möglicherweise geringer einzustufen ist. Nach dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik muß dort möglichst rasch eine moderne, effektive und nach rechtsstaatlichen Maßstäben arbeitende Verwaltung aufgebaut werden. Ohne sie kann weder eine leistungsfähige Infrastruktur entstehen noch die Wirtschaft gesunden. Viele der vorhandenen Verwaltungseinrichtungen werden nicht mehr benötigt. Nach der insofern maßgeblichen Einschätzung durch die Bundesregierung ist der Personalbestand erheblich übersetzt; ohne Personalabbau würde die finanzielle Leistungsfähigkeit von Bund und Ländern völlig überfordert (vgl. Bundesminister Dr. Schäuble in der ersten Lesung des Einigungsvertragsgesetzes im Deutschen Bundestag <Plenarprot. 11/222, S. 17493>). Dies zu vermeiden, ist ein überragend wichtiges Ziel. Die Gefahr ist erkennbar nicht überzeichnet. Die Haushaltslage ist angespannt. In den nächsten Jahren müssen erhebliche öffentliche Mittel für den Aufbau einer modernen Infrastruktur, für die Förderung der Wirtschaft und für soziale Maßnahmen in den neuen Bundesländern aufgebracht werden. Ohne Überforderung von Wirtschaft und Steuerzahler können diese Aufgaben nur bei sparsamem Umgang mit den öffentlichen Mitteln bewältigt werden. Diese Lage rechtfertigt grundsätzlich auch

76

Eingriffe in das Recht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes.

d) Die angegriffene Regelung genügt bei verfassungskonformer Auslegung im wesentlichen den Anforderungen, die aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgen. 77

aa) Daß die angegriffene Regelung geeignet ist, ihren Zweck zu erreichen, steht außer Frage. Der Bund und die neuen Länder werden durch sie in die Lage versetzt, die nicht mehr benötigten Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik stillzulegen, ohne einzelne Kündigungen auszusprechen und gegebenenfalls in einem Prozeß verteidigen zu müssen. Die Neuordnung kann so schneller und kostengünstiger durchgeführt werden. 78

bb) Die angegriffene Regelung ist erforderlich. Ein milderer Mittel, das angestrebte Ziel gleich wirksam zu fördern, gibt es nicht. Ohne eine sofortige Suspendierung der Arbeitsverhältnisse hätten sich die nicht mehr benötigten Einrichtungen nicht annähernd so rasch und wirksam abwickeln lassen. Jeder geringere Eingriff in die Arbeitsplätze der dort Beschäftigten wäre erheblich aufwendiger und umständlicher gewesen. Kündigungstatbestände hätten eine Einzelfallprüfung vorausgesetzt. Die dazu erforderlichen Verwaltungskapazitäten hätten erst aufgebaut werden müssen. Das hätte zu erheblichen Zeitverlusten und einer zusätzlichen Belastung mit Personalkosten geführt. Die Wirksamkeit von danach ausgesprochenen Kündigungen stünde in vielen Fällen erst nach Beschreiten des Rechtswegs durch die Betroffenen rechtskräftig fest. Ein Verfahrensstau wäre nahezu unvermeidlich gewesen, zumal eine effiziente Arbeitsgerichtsbarkeit in den neuen Bundesländern erst noch aufgebaut werden muß. 79

cc) Die Regelung ist bei einer Abwägung zwischen dem Gemeinschaftsgut, dem sie dient, mit der Schwere des Eingriffs im allgemeinen noch angemessen. 80

Die gesetzliche Regelung belastet die Beschwerdeführer allerdings schwer. Ihre Arbeitsverhältnisse dürften bei Fortbestand der Deutschen Demokratischen Republik tatsächlich ein gewisses Maß an Existenzsicherung geboten haben. Zwar gab es rechtlich keine Anstellung auf Lebenszeit oder einen gerichtlich durchsetzbaren Kündigungsschutz, doch war das Arbeitsrecht darauf angelegt, Entlassungen zu vermeiden (vgl. Nägele, BB 1990, Beilage 9, S. 1), und in der Praxis scheint der Arbeitsplatzschutz eindeutig Vorrang vor Effektivitätsaspekten gehabt zu haben. Anders wäre die Überbesetzung des öffentlichen Dienstes nicht zu erklären. 81

Andererseits waren die Arbeitsplätze aber bereits vor der Einigung durch den wirtschaftlichen Niedergang in der Deutschen Demokratischen Republik gefährdet. Spätestens seit Ende 1989 war erkennbar, daß durchgreifende Reformen durchgeführt werden mußten. Die alte Administration hätte nicht in voller Besetzung weiterbestehen können. Demgemäß war ein Personalabbau bereits in Art. 26 Abs. 3 des Vertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. 82

Mai 1990 (BGBl. II S. 537) vorgesehen. Insofern nehmen die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes der Deutschen Demokratischen Republik am allgemeinen Schicksal ihrer Mitbürger teil: Auch in den Betrieben zeichnete sich bereits vor dem Beitritt ab, daß zahlreiche Arbeitsplätze unrentabel waren und auf Dauer nicht aufrechterhalten werden konnten. Die Arbeitslosigkeit hat auch im gewerblichen Sektor inzwischen dramatische Größenordnungen angenommen. In der sich auflösenden Deutschen Demokratischen Republik war die Existenz sehr vieler Bürger gefährdet.

Angesichts dieser Lage konnte der Gesetzgeber für Beschäftigte in Einrichtungen, die nicht mehr benötigt werden, eine generelle Beendigung der Arbeitsverhältnisse nach mehrmonatigem Ruhen vorsehen, wenn soziale Härten abgemildert werden. Vorbehaltlich der im folgenden darzulegenden Einschränkungen müssen die Betroffenen daher diese Maßnahme hinnehmen.

83

Dabei fällt ins Gewicht, daß der Einigungsvertrag selbst Maßnahmen vorsieht, die die Lage der Betroffenen erleichtern. Das Wartegeld gehört zu diesen Maßnahmen. Das gilt sogar dann, wenn es in Einzelfällen die Höhe des Arbeitslosengeldes nicht völlig erreicht; denn es führt in jedem Fall dazu, daß der Beginn einer anschließenden Arbeitslosigkeit hinausgeschoben wird mit der Folge, daß entsprechend länger Arbeitslosengeld gezahlt wird. Vorteilhaft ist auch, daß anderweitiges Einkommen erst dann auf das Wartegeld anzurechnen ist, wenn es zusammen mit dem Wartegeld die früheren Einkünfte übersteigt. Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen sollen gefördert werden. Wenn eine vorübergehende Beschäftigungsmöglichkeit etwa für Abwicklungsaufgaben besteht, sollen zumindest befristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden. Weiterhin sind befristete Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor vorgesehen. Die Arbeitsämter sollen personell und organisatorisch verstärkt werden, um eine intensive Beratungs-, Betreuungs- und Vermittlungstätigkeit sicherzustellen. Soweit Bedarf besteht, sollen auch in oder bei öffentlichen Verwaltungen Bildungsangebote eingerichtet werden (Erläuterungen zu Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 der Anlage I zum Einigungsvertrag <BTDrucks. 11/7817, S. 180>). Grundsätzlich reicht diese Fürsorge aus, um die angegriffene Regelung als zumutbar erscheinen zu lassen.

84

Für einige Betroffene wirkt sich die Regelung allerdings besonders einschneidend aus. Dazu gehören namentlich Schwerbehinderte, ältere Arbeitnehmer und Alleinerziehende. Ihre Chance, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, ist sehr gering. Für Alleinerziehende gilt das jedenfalls, solange nicht genügend Einrichtungen für die Kinderbetreuung zur Verfügung stehen. Die angegriffene Regelung nimmt darauf keine Rücksicht. Im Blick auf diese Gruppen ist sie nur vertretbar, wenn der Staat zur Wiedereingliederung der Betroffenen in das Berufsleben besondere Bemühungen unternimmt. Dazu reichen Fortbildungs- und Umschulungsangebote nicht aus. Die Entlassung aus ihrem Arbeitsverhältnis und der darin liegende Eingriff in ihre Berufsfreiheit sind für sie - sofern nicht Kündigungsgründe nach Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Abs. 5 des Einigungsvertrages vorliegen - nur zumutbar, wenn ihnen eine begründete Aussicht auf eine neue Stelle im öffentlichen Dienst geboten

85

wird. Dies muß deshalb bei der Besetzung von Stellen angemessen berücksichtigt werden.

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 tiefgreifende 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. Angebote für Fortbildung und Umschulung der Entlassenen dürfen deshalb nicht mit dem Auslaufen der Arbeitsverträge enden. Beistand bei ihren Bemühungen um Wiedereingliederung in das Arbeitsleben bleibt Aufgabe der Hoheitsträger, in deren Zuständigkeit die abgewickelten Einrichtungen geraten sind. Nur so können die Folgen des einschneidenden Eingriffs in die Arbeitsplatzfreiheit auf ein vertretbares Maß gemildert werden. Im übrigen muß bei Betroffenen, denen formelle Qualifikationsnachweise nach dem nunmehr geltenden Recht fehlen, über ihre Eignung nach ihren Fähigkeiten, Kenntnissen und Erfahrungen entschieden werden. Wie dabei im einzelnen zu verfahren ist, ist von den zuständigen Hoheitsträgern festzulegen.

86

4. Die angegriffene Regelung ist allerdings mit Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 4 GG insoweit unvereinbar und nichtig, als dadurch die Kündigungsvorschriften im Bereich des Mutterschutzrechts durchbrochen werden. Für Schwangere und Mütter nach der Entbindung stellt die angegriffene Regelung eine unzumutbare Härte dar. Ihnen gegenüber kann der Eingriff auch durch die wichtigen Gemeinschaftsgüter nicht gerechtfertigt werden, deren Schutz die angegriffene Regelung dient. Sie sind besonders schutzbedürftig. Das Grundgesetz gewährt ihnen in Art. 6 Abs. 4 einen Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 32, 273 <277>; 52, 357 <365>). Der Gesetzgeber durfte ihre Arbeitsverhältnisse nicht ohne weiteres beenden und sie von einem Tag auf den anderen in eine Lage bringen, die der Arbeitslosigkeit zumindest nahekommt.

87

Dem Schutzauftrag des Art. 6 Abs. 4 GG trägt das geltende Mutterschutzrecht durch Kündigungsverbote Rechnung. Entgegenstehende Arbeitgeberinteressen müssen weitgehend zurückstehen (vgl. BVerfGE 52, 357 <367>). Wie weit diese Regelungen im einzelnen verfassungsrechtlich geboten sind, kann dahingestellt bleiben. Ohne wirksamen arbeitsrechtlichen Kündigungsschutz dürfen Schwangere und Mütter nach der Entbindung jedenfalls nicht bleiben. Das gebietet Art. 6 Abs. 4 GG.

88

Darüber durfte sich der Bundesgesetzgeber auch nicht mit Rücksicht auf die extremen Belastungen der öffentlichen Haushalte und die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung in den neuen Bundesländern hinwegsetzen. Die Arbeitsplätze von schwangeren Frauen und Müttern nach der

89

Entbindung zu schonen, wird Arbeitgebern grundsätzlich auch bei schwieriger wirtschaftlicher Lage des Unternehmens zugemutet. Bund und Länder können sich dieser Pflicht ebensowenig entziehen. Eine nennenswerte zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte kann dadurch nicht eintreten. Art. 143 Abs. 1 GG steht diesem Ergebnis nicht entgegen; denn die festgestellte Abweichung vom Grundgesetz konnte auch in Anbetracht der unterschiedlichen Verhältnisse in den alten und neuen Bundesländern ohne weiteres vermieden werden.

Die teilweise Nichtigkeit der angegriffenen Regelung hat zur Folge, daß die Arbeitsverhältnisse der Frauen von ihr nicht erfaßt werden, die nach Mutterschutzrecht in dem Zeitpunkt vor einer Kündigung geschützt waren, in dem ihre Arbeitsverhältnisse zum Ruhen gebracht werden sollten. Stichtag ist danach der 3. Oktober 1990 oder der spätere Zeitpunkt, der sich aus der Fußnote 2) zu Absatz 2 Satz 2 der angegriffenen Regelung ergibt. Das Mutterschutzrecht findet mit den Maßgaben des Einigungsvertrages Anwendung (vgl. Art. 8 EV i.V.m. Anlage I Kapitel VIII Sachgebiet A und Anlage II Kapitel VIII Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 b).

90

IV.

Art. 14 GG ist daneben nicht verletzt. Er wird hier von Art. 12 Abs. 1 GG als dem sachnäheren Grundrecht verdrängt. Art. 14 Abs. 1 GG schützt das Erworbene, die Ergebnisse geleisteter Arbeit, Art. 12 Abs. 1 GG dagegen den Erwerb, die Betätigung selbst. Greift ein Akt der öffentlichen Gewalt eher in die Freiheit der individuellen Erwerbs- und Leistungsfähigkeit ein, so ist der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG berührt; begrenzt er mehr die Innehabung und Verwendung vorhandener Vermögensgüter, so kommt der Schutz des Art. 14 GG in Betracht (BVerfGE 30, 292 <334 f.>; 31, 8 <32>; 65, 237 <248>; 81, 70 <96>). Die Beschwerdeführer kämpfen um den Erhalt ihrer Arbeitsplätze und damit um die Freiheit der individuellen Erwerbsfähigkeit. Art. 14 Abs. 1 GG kommt dafür als Prüfungsmaßstab nicht in Betracht.

91

V.

Die angegriffene Regelung verletzt auch den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht. Danach darf der Gesetzgeber, wenn er die Rechtsverhältnisse verschiedener Personengruppen differenzierend regelt, eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten nur dann anders behandeln, wenn zwischen beiden Gruppen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die Ungleichbehandlung rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 55, 72 <88>; 82, 126 <146> m.w.N.). Die Ungleichbehandlung knüpft hier an den Fortbestand oder Wegfall der Einrichtung an, für die der Betroffene arbeitet. Der sachliche Grund für die Weiterbeschäftigung der bei übergeführten Einrichtungen tätigen Arbeitnehmer liegt darin, daß dort die Arbeitsleistung weiterhin gebraucht wird. Der fortbestehende oder auslaufende Bedarf für eine Arbeitskraft ist ein sachlicher Grund für die Aufrechterhaltung oder Beendigung der Arbeitsverhältnisse. Er ist auch nach Gewicht und Tragweite geeignet, die Differenzierung zu rechtfertigen, da der Bedarf für eine

92

bestimmte Arbeitsleistung dem Arbeitsverhältnis einen wirtschaftlichen Sinn gibt.

Die angegriffene Regelung verstößt auch nicht deswegen gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil sie die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in sachwidriger Weise benachteiligt. Die besonderen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, vor allem ihre Schlüssel-funktion für die rasche Bewältigung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen sind hinreichend gewichtige Gründe für ein andersartiges personalwirtschaftliches Instru-mentarium. 93

Der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG kann den Gesetzgeber un-ter Umständen auch dazu verpflichten, wesentlich ungleiche Tatbestände differenzie-rend zu behandeln (vgl. BVerfGE 13, 46 <53>). Ob dies, wie die Beschwerdeführer meinen, für bestimmte Gruppen von sozialen Härtefällen geboten gewesen wäre, kann auf sich beruhen. Soweit gegen die undifferenzierte Beendigung aller Arbeits-verhältnisse in abzuwickelnden Einrichtungen Bedenken aus Art. 3 Abs. 1 GG erho-ben worden sind, sind diese bereits im Zusammenhang mit Art. 12 Abs. 1 GG gewür-digt worden. Einen weitergehenden Schutz gewährt der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht. 94

VI.

Die Beschwerdeführer werden auch nicht in ihrer Menschenwürde verletzt. Der ab-sehbare Verlust ihrer Arbeitsplätze beraubt sie nicht ihrer persönlichen Würde. Ihr wirtschaftliches Existenzminimum ist nicht bedroht. Nach der Beendigung ihrer Ver-träge erhalten sie zunächst Arbeitslosengeld, später notfalls Arbeitslosen- oder Sozi-alhilfe. Besondere Gründe dafür, daß in dem Verlust ihrer Arbeitsplätze zugleich eine Verletzung ihrer Menschenwürde liegen könnte, sind nicht ersichtlich (vgl. BVerfGE 45, 187 <227 f.>). 95

VII.

Das Recht der Beschwerdeführer auf effektiven Rechtsschutz ist ebenfalls nicht verletzt. 96

1. Sie beanstanden insoweit, daß in ihre Individualrechte unmittelbar durch Gesetz eingegriffen und damit eine gerichtliche Anfechtung dieser Eingriffe unmöglich ge-macht worden sei. Auch diese Rüge ist nicht begründet. Ob Art. 19 Abs. 4 GG unmit-telbare gesetzliche Eingriffe in Individualrechte verbietet, wenn Grundrechte nur bei einer einzelfallbezogenen Prüfung durch Verwaltungsbehörden und Gerichte ge-wahrt werden können, braucht hier nicht erörtert zu werden (vgl. dazu BVerfGE 24, 367 <401 ff.>; 45, 297 <333 f.>). Denn die angegriffene Regelung ist, wie dargelegt (III 3 d bb), auch insofern mit den Grundrechten der Beschwerdeführer vereinbar, als sie ohne Ansehen der Person in ihr Recht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes eingreift. Diese Gesichtspunkte rechtfertigen hier auch die Beendigung der Arbeitsverhältnisse durch Gesetz und die dadurch bedingte Verkürzung des Rechtsschutzes. 97

2. Soweit die Beschwerdeführer schließlich eine unzulässige Beschränkung ihres 98

Rechtsschutzes darin erblicken, daß ihnen die Abwicklung ihrer Einrichtungen nicht ordnungsgemäß bekanntgemacht worden sei, liegt ein Mangel des Einigungsvertrages nicht vor. Es ist zwar richtig, daß Hoheitsakte erst dann gegenüber dem Bürger Rechtswirkungen entfalten können, wenn sie ihm persönlich oder in ordnungsgemäßer Form öffentlich bekanntgemacht worden sind. Das folgt aus den Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, die im Rechtsstaatsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG verankert sind (vgl. etwa BVerfGE 30, 392 <403>) und ist übrigens auch einfachrechtlich festgelegt (vgl. §§ 41, 43 VwVfG). Der Einigungsvertrag brauchte solche allgemeinen Verfahrensregeln nicht zu wiederholen. Darauf ist in anderem Zusammenhang (III 3 b) schon hingewiesen worden.

VIII.

Die Verfassungsbeschwerde ist zurückzuweisen, weil die Beschwerdeführer durch die angegriffene Regelung nicht in ihren Grundrechten verletzt werden. Frauen, denen aus Gründen des Mutterschutzes nicht hätte gekündigt werden dürfen, befinden sich nicht unter ihnen. 99

Die Entscheidung über die zu erstattenden notwendigen Auslagen beruht auf § 34 a Abs. 3 BVerfGG. Die Auswirkungen der Entscheidung kommen für die Beschwerdeführer einem Teilerfolg gleich. Es erscheint daher billig, die Erstattung eines Teils ihrer notwendigen Auslagen anzuordnen. 100

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen. 101

Herzog	Henschel	Seidl
Grimm	Söllner	Dieterich
Kühling		Seibert

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 1991 -
1 BvR 1341/90**

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 1991 - 1 BvR 1341/90 -
Rn. (1 - 101), http://www.bverfg.de/e/rs19910424_1bvr134190.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1991:rs19910424.1bvr134190