

## Der IAO-Untersuchungsausschuß über die Berufsverbote und politische Diskriminierung in der BRD<sup>1</sup>

*»Wir haben zu viele Extremisten in  
der Bundesrepublik Deutschland, als  
daß ich alle auswendig kenne.«<sup>2</sup>*

### 1. Aufgabe und Funktion der IAO

Der Untersuchungsausschuß der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zur Prüfung der Einhaltung des Übereinkommens Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf durch die Bundesrepublik Deutschland hat am 23. Februar 1987 seinen Abschlußbericht vorgelegt. Darin wird unmißverständlich festgestellt, daß die politisch Verantwortlichen in Bund, Ländern und Kommunen mit ihrer Berufsverbotspraxis gegen das in der Konvention vereinbarte Diskriminierungsverbot verstoßen. Nach Art. 1 Ziff. 1a des Übereinkommens gilt als *Diskriminierung* u. a. »jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die auf Grund . . . der politischen Meinung . . . vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen«.

Die IAO ist die für die Schaffung internationaler Mindestnormen des Arbeits- und Sozialrechts federführende Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Zur Schaffung, Vereinheitlichung und Verbesserung dieses Mindeststandards werden von der zumindest einmal jährlich tagenden Internationalen Arbeitskonferenz Übereinkommen und Empfehlungen verabschiedet. Auf Grund ihrer Aufgabenstellung besteht eine Besonderheit der IAO darin, daß ihre Organe (allgemeine Konferenz, Verwaltungsrat) zur Hälfte mit Regierungsvertretern und je zu einem Viertel mit Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmervertretern besetzt sind (Art. 7).<sup>3</sup>

Die von der Arbeitskonferenz 1958 verabschiedete Konvention Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf ist bisher von 107 Staaten ratifiziert worden und gehört somit zu den am meisten ratifizierten Übereinkommen der IAO. Die BRD hat es am 15. Juni 1961 ratifiziert, so daß es am 15. Juni 1962 in Kraft getreten ist. Mit der Ratifizierung hat jeder Mitgliedstaat die Verpflichtung, die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung der Bestimmungen des betreffenden Übereinkommens zu treffen (Art. 19 Ziff. 5 d).

Die IAO verfügt über ein ausgeklügeltes Überwachungssystem, damit gewährleistet wird, daß die Mitgliedstaaten auch tatsächlich ihr Rechtssystem und ihre Verwaltungspraxis den Normen der vereinbarten Konventionen angleichen. Die Überwachung wird mit den folgenden – in der Verfassung der IAO festgelegten – Mitteln sichergestellt:

#### – Berichtssystem

Wie viele andere internationale Organisationen hat auch die IAO ein Berichtssystem. Sämtliche Mitgliedstaaten sind verpflichtet, dem Internationalen Arbeitsamt jährlich einen Bericht über ihre Maßnahmen zur Durchführung der Übereinkommen, denen sie beigetreten sind, vorzulegen (Art. 22). Eine Berichtspflicht gilt ferner sogar für nicht ratifizierte Übereinkommen (Art. 19 Ziff. 5e). Diese Berichte werden von einem Sachverständigenausschuß sowie der jährlich tagenden Arbeitskonferenz geprüft.

#### – Beschwerdeverfahren

Jede Berufsorganisation kann eine Beschwerde gegen einen Mitgliedstaat wegen Nichteinhaltung von Übereinkommen an das Internationale Arbeitsamt richten (Art. 24). Ein vom Verwaltungsrat eingesetzter dreigliedriger Ausschuß behandelt diese Beschwerden und verfaßt einen abschließenden Bericht. Beschwerde und Bericht können vom Verwaltungsrat veröffentlicht werden (Art. 25).

#### – Klageverfahren

Jedes Mitglied hat die Möglichkeit, beim Internationalen Arbeitsamt eine Klage wegen Nichteinhaltung eines Übereinkommens einzureichen. Ein derartiges Verfahren kann auch vom Verwaltungsrat selbst eingeleitet werden (Art. 26). In diesem Falle wird ein Untersuchungsausschuß berufen, der aus drei unabhängigen, international renommierten Juristen besteht. Der Untersuchungsausschuß gibt sich eine Verfahrensordnung und verfaßt einen Bericht, der *Feststellungen* zu den aufgeworfenen Problemen und *Empfehlungen* enthält, welche

Maßnahmen die angeklagte Regierung zur Beseitigung des Mißstandes ergreifen sollte.

Die Klage ist eine sehr wirksame Verfahrensart und hat nach den Feststellungen von Klotz in den letzten Jahren eindeutig an Bedeutung gewonnen. Dies erkläre sich, so Klotz, daraus, daß man hiermit die Aufmerksamkeit der IAO und der Weltöffentlichkeit auf besonders schwerwiegende Fälle lenken wolle, aber auch daraus, daß das allgemeine Überwachungsverfahren in einzelnen Fällen als unbefriedigend angesehen wurde. Darüber hinaus habe das Klageverfahren nützliche Ergebnisse gebracht.<sup>5</sup>

## 2. Berufsverbote vor der IAO

Die IAO hat sich schon im Jahre 1976 mit der Problematik der Berufsverbote in der BRD auf Veranlassung des Weltgewerkschaftsbundes (WGB) und des Weltverbandes der Lehrgewerkschaften befaßt. Auf Grund der unbefriedigenden Stellungnahme der Bundesregierung legte der WGB am 24. Januar 1978 unter Hinweis auf die fortdauernde Berufsverbotspraxis in der BRD Beschwerde ein. Im Hinblick auf die 1979 neu gefaßten Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue erklärte der zur Untersuchung eingesetzte Ausschuß das Verfahren allerdings für abgeschlossen. In den folgenden Jahren – 1980, 1981 und 1982 – hat der Sachverständigenausschuß die Berichte erhalten und daraufhin erneut überprüft, ob die Berufsverbotspraxis gegen die Normen der IAO-Konvention Nr. 111 verstößt. Da die sozialliberale Koalition 1982 einen Gesetzentwurf zur Modifizierung der beamtenrechtlichen Treuepflicht je nach den Anforderungen des jeweiligen Dienstpostens vorgelegt hatte, ging der Ausschuß davon aus, daß die Berufsverbotsproblematik sich hiermit erledigen würde.

Allerdings hat der Sachverständigenausschuß schon im Jahre 1983 nach Prüfung von vier Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts, u. a. des Peter-Urteils, festgestellt, daß in den betroffenen Fällen die Gründe für den Ausschluß vom öffentlichen Dienst keineswegs mit den Anforderungen der Konvention Nr. 111 in Einklang zu bringen seien. Der Ausschuß hob seinerzeit hervor, daß Maßnahmen getroffen werden müßten, um Gesetzgebung und Praxis sowohl für öffentlich Bedienstete als auch für Bewerber zum öffentlichen Dienst, gleich ob Arbeitnehmer oder Beamte, in Übereinstimmung mit dem Überein-

kommen zu bringen. Auf der 69. Tagung der Konferenz (1983) ist die Bedeutung der vom Sachverständigenausschuß geforderten Maßnahmen unterstrichen worden.

Der WGB hat dann im Juni 1984 eine erneute Beschwerde eingereicht, weil die CDU/CSU-geführte Bundesregierung nach der Regierungsübernahme im Oktober 1982 und verstärkt nach den März-Wahlen 1983 die Berufsverbotspraxis in gleicher Weise wie die CDU/CSU-regierten Bundesländer verschärft hatte. Der zur Prüfung eingesetzte Sachverständigenausschuß hat im Februar 1985 seinen Bericht vorgelegt.<sup>6</sup> Der Ausschuß hat einstimmig festgestellt, daß die in der BRD vorgeschriebene Treuepflicht nicht auf die Erfordernisse bestimmter Beschäftigungen abziele, sondern für jeden Beamten auf Grund seines Rechtsstatus als Beamter gelte, ohne jede Differenzierung nach seinen Funktionen. Eine in dieser Weise geforderte Treuepflicht gehe weit über den Rahmen dessen hinaus, was nach den Normen der Konvention Nr. 111 zulässig sei. Der Verwaltungsrat hat diesen Bericht auf seiner 230. Tagung (Juni 1985) behandelt und auf Antrag der Arbeitnehmerseite ein Klageverfahren eingeleitet sowie einen Untersuchungsausschuß bestellt. Die Bundesregierung hat sich vehement gegen die Feststellungen des Sachverständigenausschusses gewandt, dem Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses allerdings nicht widersprochen.<sup>7</sup>

### 3. Berufsverbote vor anderen internationalen Gremien

Die Berufsverbotspraxis in der Bundesrepublik ist auch von anderen internationalen Institutionen und Gremien behandelt worden. 1975 verlief vor der Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialausschusses der UNO ein erstes Verfahren erfolglos. Seit 1978 sind ca. 20 die Berufsverbote verurteilende Resolutionen vom Europaparlament angenommen worden, das darüber auch einen Bericht mehrerer Ausschüsse zusammenstellte. Seine Verabschiedung durch das EG-Parlament in Straßburg konnte von der Bundesregierung jedoch verhindert werden.<sup>8</sup>

Auf der 27. Session des UNO-Menschenrechtsausschusses im April 1986 kam es zu einer kritischen Diskussion über die Berufsverbote, als der zweite Bericht der Bundesregierung über die Durchführung des UNO-Paktes über die Menschenrechte behandelt wurde. Die zwei

dem Menschenrechtsausschuß der UNESCO vorliegenden Beschwerden über die Berufsverbote in der Bundesrepublik wurden am 17. März 1983 ausgesetzt, bis der nationale Rechtsweg erschöpft ist.

Im Rahmen der März-Tagung 1987 der ECOSOC haben die Berufsverbote ebenfalls eine Rolle gespielt. Der Vertreter der Bundesrepublik ist befragt worden, ob die Bundesregierung die in dem IAO-Bericht enthaltenen Empfehlungen annehmen werde. Er hat ausweichend unter Hinweis auf die seinerzeit noch ausstehende Mitteilung der Bundesregierung an den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes geantwortet.<sup>9</sup>

#### 4. Feststellungen des IAO-Untersuchungsausschusses

Der Untersuchungsausschuß (Saario/Finnland, Schindler/Schweiz und Parra-Aranguren/Venezuela) hat sich seine Arbeit wahrlich nicht leicht gemacht. Er hat dreimal getagt, dabei eine zweiwöchige Beweisaufnahme in Genf durchgeführt und eine zehntägige Reise durch die BRD unternommen. Der WGB hat umfangreiches Beweismaterial vorgelegt und ausführlich seinen Rechtsstandpunkt vorgetragen. Er ist dabei tatkräftig von der Initiative »Weg mit den Berufsverboten« sowie einem Beraterstab von Juristen unterstützt worden. Die Bundesregierung hat insbesondere zur Beweisaufnahme eine hochrangig zusammengestellte Delegation entsandt, die die Rechtsauffassungen der Berufsverbotsbefürworter detailliert dargelegt hat. Der umfassende und umfängliche Bericht ist eine Bestandsaufnahme der Berufsverbotspraxis in der BRD – auch in empirischer Hinsicht – und wird über den aktuellen Anlaß hinaus von Bedeutung sein. Der Ausschuß hat in vollem Umfang die rechtliche Argumentation des WGB übernommen. Er ist dabei zu folgenden Feststellungen gelangt:

– Nach Auffassung des Ausschusses bestanden der Zweck und Sachbereich seiner Untersuchung darin, zu bestimmen, ob in der BRD »den Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 111 zuwiderlaufende diskriminierende Praktiken auf Grund der politischen Meinung gegen Beamte und Bewerber für den öffentlichen Dienst bestehen, die sich auf die Vorschriften über die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung stützen«.

Die Bundesregierung hatte hierzu vorab argumentiert, daß internationale Gremien ohne vorherige Ausschöpfung des nationalen Rechts-

weges in den vorgelegten Einzelverfahren nicht mit den dargelegten Rechtsfragen befaßt werden könnten. Solange das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in den jeweiligen Verfahren nicht entschieden habe, könnten diese nicht als Grundlage für eine abschließende Beurteilung der innerstaatlichen Praxis herangezogen werden.

Zum einen ist hierzu anzumerken, daß das BVerfG nach seiner Entscheidung vom 22. Mai 1975 bereits mehrere einschlägige Verfassungsbeschwerden nicht angenommen hat. Zweitens ist die Argumentation der Bundesregierung maliziös, behauptet sie doch in jedem Verfahren sowie in der politischen Diskussion, daß auch das BVerfG die Berufsverbotspraxis legitimiert habe. Entscheidend kommt es drittens allerdings – so der Ausschuß – nicht auf die Einzelverfahren, sondern auf die gefestigte Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis, insbesondere die des Bundesverwaltungsgerichts, an. Art. 19 verpflichtet dabei jeden Vertragsstaat, sowohl sein Gesetzesrecht als auch seine Praxis mit den Normen der ratifizierten Übereinkommen in Einklang zu bringen. Im übrigen hat sich nach Art. 2 des Übereinkommens Nr. 111 jedes Mitglied verpflichtet, »eine innerstaatliche Politik festzulegen und zu verfolgen, die darauf abzielt, mit Methoden, die den innerstaatlichen Verhältnissen und Gepflogenheiten angepaßt sind, die Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in bezug auf Beschäftigung und Beruf zu fördern, um jegliche Diskriminierung auf diesem Gebiet auszuschalten«.

Bedeutsam ist nach der Feststellung des Ausschusses, daß weder das Grundgesetz noch die beamtenrechtlichen Vorschriften, noch die einschlägigen Tarifverträge geändert worden sind. Vielmehr hat sich eine geänderte Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis ergeben, nachdem der politisch-verfassungsrechtliche Kampfbegriff der »Verfassungsfeindlichkeit« etabliert wurde.

– Der Ausschuß hat die Auffassung der Bundesregierung nicht übernommen, das Übereinkommen Nr. 111 sei auf die Beschäftigungsverhältnisse von Beamten generell nicht anwendbar. Es steht zwar in der Entscheidungskompetenz eines jeden Staates, für bestimmte Beschäftigungsverhältnisse der Angehörigen des öffentlichen Dienstes den Beamtenstatus vorzusehen. Er darf hierdurch allerdings nicht ganze Beschäftigungsgruppen von dem Geltungsbereich der Konvention Nr. 111 ausschließen. Im übrigen bietet der Wortlaut des Übereinkommens Nr. 111 für eine derartige Interpretation keinerlei Anhalt. Schon 1931 hat das Internationale Arbeitsamt auf eine gleichgelagerte Anfrage der deutschen Regierung mitgeteilt, daß ein Übereinkommen auch für solche Beschäftigte gelte, die »nach dem öffentlichen Recht

einiger Staaten die Stellung von Beamten haben«. Der Ausschuß hat sich insoweit der Auffassung des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen angeschlossen, der ausgeführt hat, daß »keine Bestimmung des Übereinkommens seinen Geltungsbereich gegenüber Personen oder Berufen [begrenzt]. Es umfaßt alle Tätigkeitssektoren, es deckt den öffentlichen Dienst ebenso wie private Beschäftigungen und Berufe. . .«

– Die Bundesregierung ist mit ihrer Argumentation, ein auf die Sicherung der Menschenrechte gerichtetes Übereinkommen der IAO dürfe nicht so ausgelegt werden, daß es den Befürwortern eines totalitären Systems Schutz gewähre, nicht durchgedrungen. Sie hat sich dabei auf die Mißbrauchsklausel des Art. 5 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bezogen, in dem es heißt: »Keine Bestimmung dieses Paktes darf dahin ausgelegt werden, daß sie für einen Staat, für eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten oder auf weitergehende Beschränkungen dieser Rechte und Freiheiten, als in dem Pakt vorgesehen, hinzielt.« Der Ausschuß hat hierzu festgestellt, daß die Schutzbereiche der Internationalen Pakte über Menschenrechte einerseits und der Konvention Nr. 111 andererseits unterschiedlich sind. Die Konvention Nr. 111 definiert ausdrücklich, was unter »Diskriminierung« zu verstehen ist. Daher verbietet es sich, aus ganz anders angelegten internationalen Konventionen zusätzliche Ausnahmeregelungen in den Vertragstext hineinzulesen. Im übrigen fällt die Vorstellung schwer, daß jemand völlig dem Schutzbereich des Übereinkommens Nr. 111 entzogen werden könne, der sich nach den bestehenden Gesetzen legal verhält und im vollen Genuß seiner Bürgerrechte ist.<sup>10</sup>

– Der Ausschuß kommt nach eingehender Prüfung zur Feststellung, daß die Berufsverbotsmaßnahmen auf Grund der politischen Überzeugung der Betroffenen ergangen sind und mithin eine »Diskriminierung« im Sinne des Art. 1 Ziff. 1a der Konvention Nr. 111 darstellen. »Entscheidend geht es hier darum, ob das Befürworten und Verfolgen politischer Ziele in einer von jedermann als legal anerkannten Form von dieser Begriffsbestimmung [der »Diskriminierung« – K. D.] und damit völlig vom Bereich des Übereinkommens Nr. 111 ausgeschlossen werden kann. Eine solche Ausschließung würde die Betroffenen vollends dem Schutz des Übereinkommens entziehen: sie könnten dadurch einer Ausschließung oder Ungleichbehandlung nicht nur im öffentlichen Dienst, sondern in allen Sektoren und mit Bezug auf sämtli-

che vom Übereinkommen gedeckten Aspekte in Beschäftigung und Beruf unterworfen werden. Man könnte sie von der Ausbildung in jeglicher Form und von jeder, auch der niedrigsten Beschäftigung fernhalten und sie, wo immer sie arbeiteten, beliebig ungleich behandeln. Die von der Regierung gezogene Unterscheidung zwischen der politischen Handlungsfreiheit des Bürgers und der enger gezogenen Grenzen unterliegenden Stellung des Beamten ist nur im Zusammenhang mit der Natur der Beamtenfunktionen sinnvoll. . . Unterscheidungen innerhalb des Bereichs der Definition in Artikel 1 Absatz 1 dürfte sie nicht rechtfertigen.«<sup>11</sup>

Die Bundesregierung hatte darauf hingewiesen, daß das Konzept der Diskriminierung im internationalen Recht Behandlungsunterschiede voraussetze, die ihrer Natur nach *willkürlich* seien. Sofern eine Beschäftigtengruppe insgesamt – wie z. B. die Beamten – gesonderten gesetzlichen Vorschriften unterliege, sei eine willkürliche Unterscheidung nicht gegeben. Dieser Auffassung hat der Ausschuß widersprochen, da der Begriff »Willkür« nicht im Vertragstext der Konvention Nr. 111 enthalten ist, vielmehr ausschließlich auf den Begriff »Diskriminierung« abgestellt wird.

– Die Bundesregierung hat sich des weiteren auf zwei Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. August 1986 bezogen, in denen ausgeführt ist, daß der Zugang zum öffentlichen Dienst nicht in die Europäische Menschenrechtskonvention aufgenommen worden sei und somit eine politisch motivierte Nichteinstellung den Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 der Konvention (Meinungsfreiheit) nicht beeinträchtige.<sup>12</sup>

Der Ausschuß hat hierzu festgestellt, daß im Gegensatz zur Europäischen Menschenrechtskonvention das Übereinkommen Nr. 111 sowohl den Zugang zum öffentlichen Dienst als auch die Beschäftigung in diesem Bereich schützt.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, daß die Europäische Kommission für Menschenrechte im Gegensatz zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte die Auffassung vertreten hat, daß in einem der beiden angeführten Verfahren eine Verletzung des Art. 10 Abs. 1 der Menschenrechtskonvention gegeben sei. In einem abweichenden Votum des Richters Spielmann zu den Urteilen vom 28. August 1986 wird diese Auffassung bestätigt: »... die hohen vertragschließenden Parteien [haben sich] in Art. 1 der Konvention verpflichtet, »allen ihrer Jurisdiktion unterstehenden Personen« die in der Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten zuzusichern. Daraus folgt, daß der Zugang zum öffentlichen Dienst nicht auf Grund von Umständen, die in

der Konvention geschützt werden (z. B. die Gedankenfreiheit, die Freiheit der Meinungsäußerung usw.), behindert werden darf.«<sup>13</sup>

– Nach Art. 1 Abs. 2 der Konvention Nr. 111 gilt eine »Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung hinsichtlich einer bestimmten Beschäftigung, die in den Erfordernissen dieser Beschäftigung begründet ist, nicht als Diskriminierung«.

Die Bundesregierung hat hierzu vorgetragen, daß generell die Tätigkeit als Beamter eine »bestimmte Beschäftigung« in dem genannten Sinne sei. Dieser Auffassung hat der Ausschuß widersprochen, da eine derartige pauschale Handhabung von Art. 1 Abs. 2 nicht gedeckt sei. Er hat sich vielmehr auf die Darlegungen des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen bezogen, in denen es heißt: »Wenn es angehen mag, daß bei bestimmten höheren Stellen, die direkt mit der Durchführung der Regierungspolitik befaßt sind, die zuständigen Behörden allgemein die politischen Meinungen der Betroffenen berücksichtigen, trifft dies nicht zu, wenn Bedingungen politischer Natur für alle Arten öffentlicher Beschäftigung im allgemeinen festgelegt werden. . .«

Sämtliche vom Ausschuß geprüften Berufsverbotsverfahren sind nicht mit den spezifischen Erfordernissen der jeweiligen Beschäftigung begründet worden, sondern mit der unterschiedslosen Anwendung der beamtenrechtlichen Treuepflicht. Dies gilt für Lehrer, Post- und Bahnbedienstete sowie Beschäftigte aus anderen Zweigen der öffentlichen Verwaltung gleichermaßen. Sollte es in Einzelfällen zu Verletzungen der Dienstpflichten durch konkrete Handlungen kommen, so ermöglicht das Disziplinarrecht die Einleitung entsprechender Maßnahmen. Keinesfalls dürfen Berufsverbote als präventive Maßnahmen verhängt werden, um hierdurch das Funktionieren des öffentlichen Dienstes in Konflikt- oder Krisenzeiten zu sichern. Derartige general-präventive Maßnahmen verletzen die – auch international-rechtlich anerkannten – Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit.

Speziell zu den Lehrern – dem Gros der vom Berufsverbot Betroffenen – verweist der Ausschuß auf Empfehlungen, die eine von der UNESCO gemeinsam mit der IAO einberufene zwischenstaatliche Sonderkonferenz im Oktober 1966 verabschiedet hat. Dort heißt es: »Die Teilnahme von Lehrern am gesellschaftlichen und öffentlichen Leben sollte im Interesse der Persönlichkeitsentfaltung des Lehrers, des Erziehungswesens und der gesamten Gesellschaft gefördert werden. . . Lehrer sollten alle bürgerlichen Rechte, die Bürgern allgemein zustehen, frei ausüben können und für öffentliche Ämter wahlfähig sein.«<sup>14</sup> Diese Empfehlungen setzen den international akzeptierten

Mindeststandard fest, der auch von der Bundesrepublik zu wahren ist.

– Ebensowenig ist der Ausnahmehereich des Art. 4 der Konvention Nr. 111 gegeben. Hiernach gelten »Maßnahmen gegen eine Person, die in berechtigtem Verdacht einer gegen die Sicherheit des Staates gerichteten Betätigung steht oder die sich tatsächlich in solcher Weise betätigt, nicht als Diskriminierung, vorausgesetzt, daß der betreffenden Person das Recht der Berufung an eine nach landesüblicher Weise errichtete zuständige Instanz offensteht«.

Nach Auffassung der Bundesregierung stellt ein Angriff auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung – einen Kernbestand der Staats- und Verfassungsordnung der Bundesrepublik – eine Beeinträchtigung der Sicherheit des Staates dar. Hierbei müßten die besonderen geographischen Verhältnisse und historischen Erfahrungen der BRD berücksichtigt werden.

Zum einen muß eine »Betätigung«, das heißt konkretes Handeln, gegen die Sicherheit des Staates gegeben sein, eine hierauf gerichtete Absicht reicht nicht aus. Zum zweiten stellen alle Maßnahmen, die nicht auf Grund individueller Tätigkeiten, sondern auf Grund der Zugehörigkeit zu einer besonderen Gruppe oder Gemeinschaft getroffen werden, in jedem Fall eine »Diskriminierung« dar. So hat der Ausschuß festgestellt: »Bei der Behandlung von Fällen, in denen Personen wegen Beziehungen zur Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) aus dem öffentlichen Dienst ausgeschlossen wurden, haben die Behörden nicht nur die aus dem Parteiprogramm erkennbaren Ziele der Partei zugrunde gelegt, sondern auch erklärt, diese Partei diffamiere die bestehende Verfassungsordnung. In diesem Zusammenhang haben sie als Beispiele auf die Kritik an der bestehenden Wirtschaftsordnung und ihre Beschreibung als »kapitalistische Ausbeutung«, auf die Kampagne gegen die sogenannten »Berufsverbote« und die besondere Hervorhebung negativer Erscheinungen im Leben der Bundesrepublik, ohne Erwähnung ihrer positiven Leistungen, hingewiesen. Es geht hier anscheinend im wesentlichen um den Ausdruck politischer Meinungen, nicht um Betätigung gegen die Sicherheit des Staates im Sinne von Artikel 4 des Übereinkommens.«<sup>15</sup>

– Der Ausschuß weist ausdrücklich darauf hin, daß er bei der Interpretation der Vorschriften der Konvention Nr. 111 nicht an die Vorgaben der innerstaatlichen Gerichte gebunden ist. Die internationalen Instanzen haben vielmehr in eigener Kompetenz zu prüfen, ob die innerstaatlichen Gesetze und Praktiken sowie die Rechtsprechung eines Landes mit den Anforderungen, die sich aus einem internationalen Übereinkommen ergeben, in Einklang stehen.

## 5. Empfehlungen des IAO-Untersuchungsausschusses

Ausgehend von diesen Feststellungen kommt der Ausschuß zu Empfehlungen, die zwar diplomatisch-zurückhaltend formuliert sind, in der Sache allerdings nichts an Eindeutigkeit vermissen lassen:

– Da die bisher praktizierten Berufsverbote gegen die Konvention Nr. 111 verstoßen, dürfen künftig nur solche Maßnahmen getroffen werden, die sich im Rahmen dieser Vorschriften halten. Hierbei müssen insbesondere die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit beachtet werden. Auf welchem Wege eine einheitliche Regelung getroffen wird, liegt in der Entscheidungskompetenz der zuständigen Stellen (Art. 2 und 3 der Konvention Nr. 111). In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf diejenigen Bundesländer hingewiesen, die – wie das Saarland – die Berufsverbote abgeschafft haben bzw. die Treuepflichtvorschriften weniger streng handhaben.

– Obwohl es nicht Aufgabe des Ausschusses ist, Einzelverfahren zu behandeln, empfiehlt er, die anhängigen Verfahren zu beenden und diejenigen, die von den Berufsverbotsmaßnahmen betroffen sind, zu rehabilitieren.

– Zur Durchführung der Maßnahmen hat die Bundesregierung die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zu konsultieren.

– Die Bundesregierung hat die zu treffenden Maßnahmen unverzüglich durchzuführen und hierüber sowie über die weitere Entwicklung der IAO ausführlich zu berichten (Art. 22).

## 6. Konsequenzen für die Bundesrepublik

Die Bundesregierung hat nunmehr entsprechend Art. 29 Abs. 2 dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes ihre Stellungnahme zu dem Bericht des Untersuchungsausschusses übermittelt.<sup>16</sup> Da der Ausschuß nicht zu einem einstimmigen Votum gekommen sei und das Minderheitsvotum ihre rechtliche Position stütze, sei sie nicht bereit, die Feststellungen und Empfehlungen des IAO-Berichts zu akzeptieren. Dennoch werde sie den vorliegenden Streitfall dem Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag nicht unterbreiten. Allerdings werde sie ihrer Verpflichtung gemäß Art. 22 nachkommen. Hiernach obliege ihr, dem Internationalen Arbeitsamt jährlich einen Bericht

über ihre Maßnahmen zur Durchführung der Übereinkommen, denen sie beigetreten sei, vorzulegen.

Der Verwaltungsrat hat den Bericht des Untersuchungsausschusses in seiner Sitzung vom 28. Mai 1987 ohne weitere Diskussion angenommen.

Mit ihrer Erklärung steuert die Bundesregierung offensichtlich einen harten Konfrontationskurs, gibt sie hiermit doch unzweideutig zu erkennen, daß sie weiterhin internationales Recht zu brechen beabsichtigt. Zudem ist sie in ihrer Verhaltensweise inkonsequent, da sie den IGH nicht anruft, was angesichts ihrer geäußerten Rechtsposition zwingend geboten wäre. Die Bundesregierung scheut jedoch eine weitere Internationalisierung ihres völkerrechtswidrigen Handelns, zumal eine erneute Verurteilung – dann auf völkerrechtlich höherer Ebene – zu erwarten ist. Zudem ist nach Art. 31 die Entscheidung des IGH endgültig. Die Verurteilung der USA durch den IGH<sup>17</sup> wegen der Angriffshandlungen gegen Nicaragua und die daraus resultierenden internationalen Proteste haben die Bundesregierung wohl mit zur Inkonsequenz ihrer Stellungnahme veranlaßt.

Der Hinweis der Bundesregierung auf das Minderheitsvotum und ihre Meinung, daraus resultiere keinerlei Bindungswirkung, offenbaren ein gestörtes Verhältnis zu verbindlichen internationalen Rechtsnormen. Der Ausschuß hat seine Entscheidung mit einer Zweidrittel-Mehrheit getroffen, also mit einem Quorum, das in der IAO-Verfassung ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 19 Ziff. 2, Art. 21). Es ist dabei nicht außergewöhnlich, wenn internationale Gerichte und Ausschüsse, aber auch nationale Gerichte – wie das BVerfG – keine einstimmigen Entscheidungen fällen. Dadurch wird aber eine Entscheidung nicht zu einer unverbindlichen Stellungnahme. Es wäre ein Novum, wenn die Bundesregierung sich künftig z. B. bei solchen Urteilen des BVerfG, die ihr politisch nicht passen, auf das jeweilige Minderheitsvotum stützen und dieses zu geltendem Recht erklären würde. Folgerichtig könnten sich auch die Berufsverbotsgegner auf das Minderheitsvotum zum »Radikalenbeschluß« des BVerfG vom 22. Mai 1975 stützen und dieses für verbindlich erklären. Im übrigen hat die Ausschlußmehrheit in einer direkten Stellungnahme dem Minderheitsvotum vorgehalten, daß es weder die Grundsätze des »zwingenden Völkerrechts« (*ius cogens*) noch die völkerrechtlich verbindlichen Normen der Konvention Nr. 111 zutreffend interpretiert habe.

Es dürfte – mit Ausnahme der Bundesregierung – allseits akzeptiert sein, daß dem Bericht des Untersuchungsausschusses neben seiner immensen politischen Bedeutung auch verbindliche Rechtsqualität zu-

kommt. Das höchste zuständige Organ hat in diesem Fall die erheblichen Tatsachen verbindlich festgestellt und die Vorschriften der Konvention Nr. 111 abschließend interpretiert.<sup>18</sup>

Auch wenn die Bundesregierung und die ihr nahestehenden Medien bemüht sind, möglichst keine Diskussionen über den Ausschlußbericht zu führen, beginnt sich der Widerstand gegen die Berufsverbote zu formieren. Dieser öffentliche Druck ist notwendig, damit die Bundesregierung gezwungen wird, die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses – entgegen ihrer bisherigen Erklärung – zu akzeptieren und innerstaatlich umzusetzen. Selbst der Bundespräsident hat in einer Rede vor der Internationalen Arbeitskonferenz am 11. Juni 1986 betont, daß für die Bundesregierung das Normengefüge der IAO Geltung hat.<sup>19</sup> Dieser Geltungsanspruch bezieht sich auch auf die Bestimmungen der Konvention Nr. 111 und ihre verbindliche Interpretation durch den Bericht des Untersuchungsausschusses. Die Bundesregierung steht im übrigen – wie sich aus Art. 22 ergibt – weiterhin in ihrer internationalen Pflicht, zu berichten, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung der Empfehlungen getroffen hat.<sup>20</sup> Befolgt die Bundesregierung die in dem Bericht des Untersuchungsausschusses enthaltenen Empfehlungen nicht, so kann der Verwaltungsrat gemäß Art. 33 der Konferenz die Maßnahmen zur Beschlußfassung vorschlagen, die ihm zur Sicherung der Ausführung dieser Empfehlungen zweckmäßig erscheinen. Denkbar wäre es auch, dem IGH die vorliegende Rechtsfrage nach Art. 37 Abs. 1 zur Entscheidung vorzulegen. Hier ist der Ansatz der nationalen wie internationalen Kritik, politischen Druck auf die Bundesregierung zu entfalten, damit sie auch dann für die Wahrung der Menschenrechte eintritt, wenn es gilt, diese im eigenen Lande zu garantieren.

### *Anmerkungen*

1 Vgl. hierzu auch Dammann, IAO-Untersuchungsausschuß und Berufsverbot, in: DuR 2/1987, S. 123 ff.; Bethge/Dammann, Der ILO-Bericht zu den Berufsverboten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/1987, S. 582 ff.

2 Aus der Aussage von Dr. Peter Frisch, Vizepräsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz (vormals Leiter der Niedersächsischen Landesbehörde für Verfassungsschutz), vor dem IAO-Untersuchungsausschuß, Protokoll IX/30.

3 Art. ohne weitere Angaben beziehen sich auf die IAO-Verfassung.

4 Vgl. zum folgenden Klotz, Das Aufsichtssystem der Internationalen Arbeitsorganisation zur Überwachung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen, in diesem Buch, S. 45 ff., mit weiteren Nachweisen.

5 Klotz, a. a. O., S. 51.

6 Auszugsweise abgedruckt in: DuR 3/1985, S. 365 ff.

7 Haase, Übereinkommen 111 und »Berufsverbot«, in: Bundesarbeitsblatt 5/1986, S. 19 ff. (23).

8 Vgl. hierzu im einzelnen Schwalba-Hoth, Berufsverbote vor dem Europäischen Parlament, in: Gutachten zur Lage der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland 1987 (hrsg. von der Initiative »Weg mit den Berufsverboten«), S. 40 f.

9 Vgl. United Nations, Economic and Social Council, Summary Record of the 19<sup>th</sup> Meeting (20. 3. 1987), S. 9; Comptes Rendus Analytiques de la 20<sup>ème</sup> Séance (20. 3. 1987), S. 7 f.

10 So der Ausschußbericht, Ziff. 509.

11 Ausschußbericht, Ziff. 519.

12 EuGRZ 1986, S. 497 ff.

13 EuGRZ 1986, S. 508.

14 Ausschußbericht, Ziff. 569.

15 Ausschußbericht, Ziff. 579.

16 Stellungnahme der Bundesregierung vom 7. Mai 1987; abgedr. in diesem Buch, S. 377 ff.

17 Vgl. Stuby, Staatliche Souveränität und internationale Gerichtsbarkeit, in: DuR 4/1986, S. 401 ff.; das Urteil des IGH ist auszugsweise dokumentiert in: ebd., S. 463 ff.

18 Zur innerstaatlichen Rechtsqualität der Feststellungen und Empfehlungen des Ausschußberichts vgl. im einzelnen mit weiteren Nachweisen Stuby, in diesem Buch, S. 54 ff.

19 Bulletin der Bundesregierung Nr. 71, S. 597 (16. Juni 1986).

20 Der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat der Bundesregierung zwischenzeitlich aufgegeben, bis zum 15. Oktober 1987 über die Umsetzung der Empfehlungen des Untersuchungsausschusses für die Periode bis zum 30. Juni 1987 zu berichten; vgl. International Labour Office, International Labour Conference, 73<sup>rd</sup> Session 1987, Report III (Part 4A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva 1987, S. 365 (C. 111).