

KAPITEL 4

Frühere Untersuchung der Lage durch Überwachungsorgane der IAO

97. Die Fragen, die der Ausschuß zu prüfen hatte, sind bereits früher von den Organen behandelt worden, die für die reguläre Überwachung der Anwendung ratifizierter Übereinkommen zuständig sind (Sachverständigenausschuß und Konferenzausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen), ferner vom Verwaltungsrat anlässlich der Prüfung einer früheren Beschwerde gemäß Artikel 24 der Verfassung der IAO.

98. Zu den in der Bundesrepublik Deutschland bei der Überprüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst und von Beamten geltenden Regeln und Übungen haben 1975 der Weltgewerkschaftsbund und im Januar 1976 der Weltverband der Lehrgewerkschaften gegenüber der IAO Stellung genommen. Unter Hinweis auf diese Stellungnahmen hat der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen 1976 die Regierung der Bundesrepublik aufgefordert, anhand von Gerichtsentscheidungen und Verwaltungsanweisungen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene die Kriterien zu bezeichnen, die bei der Beurteilung der Verfassungstreue angewendet werden. Ferner fragte er, ob diese Anforderungen für alle Stellen im öffentlichen Dienst die gleichen seien und welche Verfahrenssicherungen und Berufswege den Betroffenen zu Gebote stünden.¹

99. Der Sachverständigenausschuß hat in einer Stellungnahme 1977 mit Interesse vermerkt, daß die am 19. Mai 1976 verkündeten Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue bestimmte verfahrensmäßige Garantien umfaßten, insbesondere in bezug auf die Mitteilung der maßgeblichen Tatsachen an die Betroffenen, ihr Recht, sich hierzu zu äußern und einen Rechtsbeistand hinzuzuziehen, sowie verschiedene Erleichterungen für die Ergreifung von Rechtsmitteln. Der Ausschuß hielt fest, die Regierung habe zugesagt, Informationen über die in den Ländern geltenden Regelungen beizubringen, und äußerte die Hoffnung, die Regierung werde neben diesen Informationen auch Auskunft darüber erteilen, welche Anforderungen hinsichtlich der Verfassungstreue bei den verschiedenen betroffenen Beschäftigungen im öf-

fentlichen Dienst erfüllt sein müßten.² In einem direkten Ersuchen an die Regierung nahm der Ausschuß Bezug auf die vom Bundesverfassungsgericht am 22. Mai 1975 festgelegten (und durch Beschluß des Bundestags vom 24. Oktober 1975 bekräftigten) Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst. Nach seiner Meinung enthielten diese Grundsätze, für sich genommen, keine genügend spezifischen Beurteilungsmerkmale für das je nach der Natur des öffentlichen Dienstes oder der Beschäftigung im Einzelfall herzustellende Verhältnis zwischen der Treuepflicht und den Erwägungen hinsichtlich politischer Meinungen. Er ersuchte die Regierung um die Angabe, welche Schritte unternommen worden seien, um hierfür spezifischere Kriterien festzulegen.

100. Am 24. Januar 1978 brachte der Weltgewerkschaftsbund eine Beschwerde gemäß Artikel 24 der Verfassung ein, in der er behauptete, das sogenannte »Berufsverbot« werde im öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland weithin angewendet. Insbesondere bezog sich der WGB auf einen Erlaß der Ministerpräsidenten der Länder und eine gemeinsame Erklärung mit dem Bundeskanzler, den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 und die Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue vom 19. Mai 1976.

101. Der Sachverständigenausschuß hielt in seinem Bericht 1978 fest, der Weltgewerkschaftsbund habe eine Beschwerde erhoben und der Ausschuß setze die Prüfung der Angelegenheit aus, bis die Prüfung der Beschwerde abgeschlossen sei.³

102. Der vom Verwaltungsrat eingesetzte Ausschuß zur Untersuchung der Beschwerde verabschiedete seinen Bericht am 15. Juni 1979. Er stellte fest, daß der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 zur Treuepflicht im öffentlichen Dienst die Art der Elemente, die in Einzelfällen geprüft werden könnten, nicht benenne und den Einstellungsbehörden in dieser Hinsicht weiten Spielraum lasse. Am 17. Januar 1979 sei eine Neufassung der Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue in bezug auf den Bundesdienst erlassen worden. Diese Grundsätze bedeuteten offensichtlich eine Einschränkung des Ermessensspielraums, da sie die Verfassungstreue als gegeben voraussetzten und die Praxis systematischer Überprüfungen aufgaben. In der Erläuterung der neuen Grundsätze heiße es, daß es erforderlich schien, Verfahrensregeln aufzugeben, die bedeuteten, daß Bewerber allein auf Grund abstrakter Kriterien, wie der Zugehörigkeit zu einer Organisation mit als verfassungsfeindlich geltenden Zielen, abgelehnt werden könnten. Der Ausschuß befand, daß die Wirkung der Verfahrensgrundsätze von 1979 von ihrer zukünftigen praktischen Anwen-

dung abhängen werde, diese werde nach den anerkannten Verfahren der IAO zu überprüfen sein. Diese Prüfung werde sich auch auf die Entwicklung der Situation auf der Ebene der Länder erstrecken, die andere Grundsätze anwenden könnten und in denen die Fälle von Überprüfungen verhältnismäßig zahlreicher gewesen seien als im Bereich der Bundesverwaltung.⁴ Der Verwaltungsrat nahm auf seiner 211. Tagung (November 1979) den Bericht des Ausschusses zur Kenntnis und erklärte das Verfahren für abgeschlossen.

103. Der Sachverständigenausschuß nahm in seinen Stellungnahmen 1980, 1981 und 1982 den Bericht des Verwaltungsausschusses zur Kenntnis und nahm daraufhin seine Prüfung der Frage wieder auf. Unter Bezugnahme auf die vorstehend erwähnten Prüfungsgrundsätze von 1979 ersuchte er die Regierung, ausführliche Informationen über die praktische Anwendung dieser Regeln und über die Entwicklungen der Situation auf Landesebene zu liefern.⁵

104. Der Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat die Sache auf der 67. und 68. Tagung der Konferenz (1981 und 1982) geprüft. Auf der zweiten dieser Tagungen sprach er die Hoffnung aus, der Sachverständigenausschuß werde ausführliche Informationen erhalten, damit er seine Prüfung über die Vereinbarkeit der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis mit dem Übereinkommen fortführen könne.⁶

105. In seiner Stellungnahme erinnerte der Sachverständigenausschuß 1983 daran, er habe die Regierung ersucht, Informationen zu liefern, welche Überprüfungen in Fällen des Ausschlusses vom öffentlichen Dienst seit April 1979 stattgefunden hatten, welche Punkte dabei in Betracht gezogen wurden und welche Entscheidungen gefällt wurden, sowie Kopien allfälliger in letzter Zeit eingeführter Bestimmungen oder Richtlinien, insbesondere auf der Ebene der Länder, sowie jüngster einschlägiger Entscheidungen von Verwaltungsgerichten und des Bundesverfassungsgerichts beizubringen. Der Ausschuß stellte fest, solange die angeforderten Einzelheiten über die Fälle des Ausschlusses vom öffentlichen Dienst, sowohl der Ablehnung von Bewerbern als auch der Entlassung bereits Beschäftigter, in Bund und Ländern fehlten, bleibe es ihm unmöglich, die Situation, wie vom Verwaltungsratsausschuß vorgesehen, voll zu untersuchen.

106. Nach Prüfung von vier Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts von November 1980 und Oktober 1981, die die Regierung abgeschrieben beigebracht hatte, stellte der Sachverständigenausschuß fest, in den betroffenen Fällen hätten die Gründe für den Ausschluß vom öffentlichen Dienst keinen Bezug auf die in einer bestimmten Beschäf-

tigung begründeten Erfordernisse. Der Ausschuß sprach die Hoffnung aus, daß Maßnahmen getroffen würden, um Gesetzgebung und Praxis sowohl für öffentliche Bedienstete als auch für Bewerber zum öffentlichen Dienst, gleich ob Arbeitnehmer oder Beamte, in Einklang mit dem Übereinkommen zu bringen. Die zu treffenden Maßnahmen sollten nicht nur die Kriterien für den Ausschluß vom öffentlichen Dienst neu definieren, sondern auch gewährleisten, daß die Beweislast für die Integrität einer Person nicht dem Betroffenen obliege und daß die Beurteilung der Integrität durch Verwaltungsbehörden der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegen werde.⁷

107. Auf der 69. Tagung der Konferenz (1983) unterstrich der Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen die Bedeutung der vom Sachverständigenausschuß geforderten Maßnahmen.⁸

108. Der Sachverständigenausschuß stellte in seinem Bericht 1985 fest, daß der Weltgewerkschaftsbund eine Beschwerde wegen Nichteinhaltung des Übereinkommens betreffend die Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung im öffentlichen Dienst gemäß Artikel 24 der Verfassung der IAO erhoben habe, deren Prüfung noch vor dem Verwaltungsrat anhängig sei. Entsprechend der gepflogenen Übung stellte der Ausschuß weitere Stellungnahmen zu dieser Angelegenheit bis zum Abschluß dieses Verfahrens zurück.⁹

Anmerkungen

1 Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (nachstehend »RCE«), Bericht III (4A), Internationale Arbeitskonferenz (IAK), 62. Tagung, 1976, S. 175, und direktes Ersuchen.

2 IAA: RCE, ebd., 63. Tagung, 1977, S. 228.

3 IAA: RCE, ebd., 64. Tagung, 1978, S. 196.

4 *Official Bulletin* (Genf, IAA), 1980, Serie A, Bd. LXIII, Nr. 1, S. 45–46.

5 IAA: RCE, IAK, 66. Tagung, 1980, S. 171; 67. Tagung, 1981, S. 174–175; 68. Tagung, 1982, S. 199–200.

6 IAA: *Record of Proceedings*, IAK, 68. Tagung, 1982, S. 31/60–61.

7 IAA: RCE, IAK, 69. Tagung, 1983, S. 216–219.

8 IAA: *Record of Proceedings*, IAK, 1983, S. 31/60–61.

9 IAA: RCE, IAK, 71. Tagung, 1985, S. 288–289.