

Wie verbindlich sind die Empfehlungen des ILO-Untersuchungsausschusses?

Einleitung

Die Bundesrepublik befindet sich in feiner, wenn auch nicht eben guter Gesellschaft, wenn sie nach Möglichkeiten sucht, den Maschen der Empfehlungen des ILO-Untersuchungsausschusses zu entschlüpfen. Der große Bruder jenseits des Ozeans tat es ebenso. Als die USA im Juni vergangenen Jahres vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) im Streit Nicaragua/USA unterlagen – sie wurden der Aggression bezichtigt und zu Schadenersatz verpflichtet¹ – machten sie weiter, als sei nichts gewesen. Die so feine, nämlich freiheitlich-demokratische Gesellschaft der Reagan-Administration erinnerte sich plötzlich überhaupt nicht mehr an ihre im Kontext der obligatorischen internationalen Gerichtsbarkeit nach Art. 36 Abs. 2 des IGH-Statuts abgegebenen Versprechen. Was gebe ich auf mein dummes Geschwätz von gestern, wenn es mir heute nicht mehr paßt – so sagt der Volksmund, wenn er zum Ausdruck bringen will, daß Wortbrüchigkeit zum guten Ton der feinen Gesellschaft gehört. Im Rahmen des ILO-Statuts konnten die zuständigen Referenten in den Bonner Ministerien die folgenden Möglichkeiten des Sichherauswindens anbieten:

Art. 29 Abs. 2 des ILO-Statuts sieht drei Möglichkeiten vor: 1. Mitteilung, daß man die in dem Bericht des Ausschusses enthaltenen Empfehlungen annimmt; 2. Mitteilung, daß man diese nicht annimmt, aber mit dem Streitfall nicht vor den IGH geht; 3. Mitteilung, daß man diese nicht annimmt und den Streitfall dem IGH zu unterbreiten wünscht. Letzteres hätte den Vorteil gebracht, erst einmal abwarten zu können, was dort herauskommt, und damit zunächst etwas Luft zu haben. Aber unter Umständen hätte man dann nach einigen Monaten vor dem gleichen Problem gestanden – und diesmal mit einem Spruch eines Gremiums, das in der internationalen Öffentlichkeit eine noch höhere Autorität genießt als die ILO. Bonn ist eben nicht Chicago und atomare Souveränität besitzen wir auch nicht! Insofern kam die

zweite Möglichkeit der realen Lage der Bundesrepublik im internationalen Kontext wohl am nächsten: Vogel-Strauß-Politik, Kopf in den Sand, und abwarten, wie sich die weitere Lage in der ILO entwickelt. In der Erklärung, welche die Bundesregierung gegenüber der ILO inzwischen abgegeben hat, ist zwar nicht eindeutig von Ablehnung die Rede, im gesamten Kontext kann sie aber nur dahingehend verstanden werden.

Welche Möglichkeiten gibt es, die Empfehlungen des Ausschusses der Geduldigkeit des Papiers zu entziehen? Hierzu im folgenden einige kursorische Überlegungen zu zwei Problemkomplexen: Welchen Grad von Verbindlichkeit haben die Empfehlungen für die Bundesrepublik, vor allem, wenn sie durch einen Spruch des IGH erhärtet werden sollten? Wirken die Empfehlungen unmittelbar auf die Verwaltungspraxis und Rechtsprechung – und wie könnte dem nachgeholfen werden?

I. Internationale Gerichtsbarkeit und Kontrolle durch Berichtsverfahren

1. Vorbild: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Es vergeht keine UNO-Vollversammlung, in der Außenminister Genscher nicht fordert, endlich für eine wirksame Sicherung der Menschenrechte nach der Art des Gerichtsschutzes der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1951 zu sorgen. Die konkreten Institutionen und Organe – nämlich Gerichtshof und Menschenrechtskommission – und ihre Verfahrensinstrumente – nämlich Aktivlegitimation, Untersuchungsrechte etc. – sind wichtig, interessieren hier jedoch weniger. Hingewiesen sei nur auf die Möglichkeiten der Individualbeschwerde (Art. 25 EMRK).² Gemessen an den Anpreisungen im UNO-Rahmen, die einem schon beim bloßen Anhören den Mund wässrig werden lassen, sind diese Möglichkeiten denn aber doch nur sehr karg und vor allem so sehr durch Kommission und Ministerrat gefiltert, daß nicht viel übrigbleibt.³ Interessanter im Zusammenhang mit der Frage der Verbindlichkeit sind jedoch die Bestimmungen über die Wirkungen der Entscheidungen der genannten Organe. So heißt es – bezogen auf die Entscheidungen des Ministerausschusses, der letzt-

lich über Verletzungen der Konvention zu entscheiden hat, falls die Sache nicht zum Gerichtshof gelangt – in Art. 32 Abs. 4 EMRK, daß sich »die hohen vertragschließenden Teile verpflichten, jede Entscheidung des Ministerausschusses . . . [in diesem Zusammenhang] für sich als bindend anzuerkennen«. Hinsichtlich der Entscheidungen des Gerichtshofes ist in Art. 53 EMRK normiert, daß »die hohen vertragschließenden Teile die Verpflichtung übernehmen, sich in allen Fällen, an denen sie beteiligt sind, nach den Entscheidungen des Gerichtshofes zu richten«. ⁴

Auf diese Bindungswirkung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) für Menschenrechte für die Bundesrepublik hat die Bundesregierung im Verfahren vor dem ILO-Untersuchungsausschuß hingewiesen. Sie meinte, der EuGH für Menschenrechte habe ihre Rechtsansicht bestätigt. Das Erfordernis der Verfassungstreue im Sinne der höchstrichterlichen Rechtsprechung als Eignungsvoraussetzung bei Beamten sei nach dieser europäischen Rechtsprechung keine Verletzung des Art. 10 EMRK (Meinungsfreiheit). Wenn dem so sei, so die Bundesregierung, könne auch die ILO-Konvention Nr. 111, hier Art. 1 Abs. 1 (Diskriminierungstatbestand), nicht verletzt sein (Ziff. 398 des ILO-Berichts unter II.). Die Bundesregierung spielt hier also die Bindungswirkung der Entscheidungen des EuGH für Menschenrechte gegen eine mögliche Empfehlung des ILO-Untersuchungsausschusses aus. In seiner Entscheidung geht der Untersuchungsausschuß zwar auf die herangezogenen Urteile des EuGH für Menschenrechte ein, behandelt aber dieses Argument der Bundesregierung nicht. Er vertritt die Ansicht, daß bei genauerer Hinsicht der EuGH für Menschenrechte in den von der Bundesregierung herangezogenen Fällen gar nicht in der Sache selbst entschieden habe. Insofern seien die angezogenen Entscheidungen für die Entscheidungsfindung des Untersuchungsausschusses belanglos (Ziff. 524–526 des ILO-Berichts).

Dennoch hat die Bundesregierung ihr Argument wiederholt. Außerdem lehnt sie eine mit dem EuGH für Menschenrechte vergleichbare Bindungswirkung der Entscheidungen der ILO-Kontrollorgane ab. Gibt es für diese Rechtsansicht stichhaltige Argumente? Auf diese Frage wird zurückzukommen sein.

2. Das Berichtsverfahren im Rahmen der UNO-Menschenrechtspakte als Gegentyp

Zunächst seien jedoch einige Informationen zu anderen Kontrollverfahren materieller Menschenrechtsbestimmungen im internationalen Kontext vorausgeschickt, um das im ILO-Statut vorgesehene Kontrollverfahren insbesondere hinsichtlich seiner eventuellen minderen Bindungswirkung einschätzen zu können.

Die beiden UNO-Menschenrechtspakte von 1966 sehen ein internationales Kontrollverfahren vor, das im wesentlichen ein Berichtsverfahren darstellt. Auch hier sollen weniger die Organe – wie z. B. der Menschenrechtsausschuß nach Art. 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte – und dessen Kompetenzen interessieren⁵ als die Frage der Umsetzung ihrer Entscheidungen. Unter gewissen Kautelen sind Möglichkeiten sowohl für die Staatenbeschwerde als auch die Individualbeschwerde, ähnlich wie in der EMRK, vorgesehen. Bestimmungen über die Bindungswirkung, die mit der der EMRK verglichen werden könnten, wird man aber vergebens suchen. Über die Berechtigung der Klagen sowohl über den Mangel an Untersuchungskompetenzen der Kontrollgremien als auch über die Bindungswirkung und Umsetzungsmöglichkeiten der Entscheidungen in die innere Staatenpraxis soll hier nicht diskutiert werden. Nur der Hinweis sei erlaubt, daß die Klagen hauptsächlich aus den westlichen Ländern, allen voran den USA und der Bundesrepublik, kommen. Dennoch wird man als Zwischenergebnis festhalten können: die Weigerung eines betroffenen Staates, den Konventionsnormen entsprechend den möglichen Empfehlungen in den Berichten nachzukommen, muß einen hohen Grad an Hartnäckigkeit entwickeln, bevor sie als Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung eingestuft werden kann.

3. Obligatorische Gerichtsbarkeit im Rahmen des IGH

Die in Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut vorgesehene obligatorische Gerichtsbarkeit enthält am stärksten Momente, die einer idealen Bindungswirkung nach dem Vorbild innerstaatlicher Gerichtsurteile mit Zwangsvollstreckung entsprechen. Bei Streitfällen zwischen Staaten, die die Jurisdiktion des IGH als obligatorisch anerkannt haben, kann jede Streitpartei die andere sofort verklagen. Kommt ein Staat seiner Verpflichtung aus einem Urteil des IGH nicht nach, so kann der Sicherheitsrat angerufen werden, um Empfehlungen oder Maßnahmen zu be-

schließen, mit denen dem Urteil Wirksamkeit verschafft werden soll (Art. 94 UN-Charta). Ist jedoch ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrates betroffen, kann dieses durch sein Veto die Maßnahmen blockieren. Das haben die USA in dem eingangs erwähnten Urteil Nicaragua/USA getan. Hier zeigt sich deutlich, daß die Wirksamkeit des Völkerrechts eben auf anderen Mechanismen als denjenigen beruht, die innerstaatlichen Zwangsvollstreckungsmaßnahmen vergleichbar sind. So wie seine Quellen letztlich alle auf zwischenstaatlicher Vereinbarung basieren, so beruht seine Durchsetzung auf »freiwilliger Annahme«.

4. Einstufung des Kontrollmechanismus des ILO-Statuts

Die Kontrollmechanismen der ILO stehen zwischen Berichtsverfahren und gerichtlichem Verfahren, auch was den Verbindlichkeitsgrad anlangt. Selbst das mit den UNO-Pakten vergleichbare reine Berichtsverfahren nach Art. 22 ILO-Statut endet mit einer Art Sanktion, wenn eine einvernehmliche Regelung nicht zustande kommt, nämlich mit der Aufnahme in eine Art »schwarze Liste«. Die verschiedenen Beschwerdemöglichkeiten können in einer Art Klageverfahren enden, wie im vorliegenden Fall. Kommt es dann zur Entscheidung vor dem IGH entsprechend Art. 29 ILO-Statut, wäre wohl kaum ein Unterschied mehr zum Verbindlichkeitsgrad der Entscheidungen gemäß der EMRK festzustellen. Nachdem die Bundesregierung erklärt hat, daß sie den IGH nicht anrufen werde, sind die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses »rechtskräftig« geworden. Im internationalen Kontext kann nichts anderes gelten als im innerstaatlichen Bereich – wer auf Rechtsmittel verzichtet, führt die Rechtskraft des Urteils herbei. Nach dem ILO-Statut könnten jetzt gegen die Bundesrepublik auch Sanktionen verhängt werden, die bis zu ihrem Ausschluß reichen würden.

II. Die Bedeutung der völkerrechtlichen Feststellungen für die Wirksamkeit im innerstaatlichen Bereich

Hat nun dies eindeutig völkerrechtswidrige Verhalten, von dem die Empfehlungen des ILO-Untersuchungsausschusses ausgehen, unmit-

telbare Auswirkungen auf den innerstaatlichen Bereich der Bundesrepublik? Die im ILO-Statut vorgesehenen völkerrechtlichen Verfahren sind sicherlich in der inneren politischen Auseinandersetzung ein wichtiges Mittel, um die Praxis der Berufsverbote weiter einzudämmen. Die daneben bestehende Frage ist jedoch, ob es Möglichkeiten gibt, die Empfehlungen des Sachverständigenausschusses und evtl. ein späteres IGH-Urteil⁶ unmittelbar in die Verwaltungspraxis einzuführen bzw. sich vor Gericht auf die völkerrechtliche Rechtslage zu berufen. Für den einzelnen Betroffenen ist diese Frage sogar noch bedeutender.

1. Transformationsmöglichkeiten

Die Transformation völkerrechtlicher Regeln nach innen ist eine Frage des bundesrepublikanischen Verfassungsrechts. Eine direkte Einwirkung über Art. 25 GG, der bestimmt, daß die »allgemeinen Regeln des Völkerrechts« Bestandteil des Bundesrechts sind, wird man hier nicht annehmen können. Derartige völkerrechtliche Verträge, um die es sich auch beim ILO-Übereinkommen Nr. 111 handelt, werden durch ein Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG in bundesrepublikanisches Recht transformiert. Sie erhalten daher die Stellung eines einfachen innerstaatlichen Gesetzes. Man wird den Text des Übereinkommens auch als genügend präzise formuliert bezeichnen können. Es enthält kein gesetzgeberisches Programm oder zumindest nicht in erster Linie, sondern ist unmittelbar anwendungsfähig (»Self-Executing«).⁷ Diesen Willen des Zustimmungsgesetzgebers wird man auch aus Art. 2 des ILO-Übereinkommens entnehmen können, der als innerstaatlicher Gesetzestext zu lesen ist. Dort ist nicht nur von Parlamentsgesetzen zur Verwirklichung der völkerrechtlichen Verpflichtung die Rede (das wäre nicht unmittelbar anwendungsfähig), sondern von Abänderung »aller Verwaltungsvorschriften oder -gepflogenheiten« (Art. 2c) und Befolgung in Bereichen, »die der unmittelbaren Aufsicht einer staatlichen Behörde unterstehen« (Art. 2d). Insofern sprechen die Empfehlungen des ILO-Ausschusses auch von einer Überprüfung der »geltenden Maßnahmen« (Ziff. 584 des ILO-Berichts). Man geht also nicht fehl, wenn man einen gesetzgeberischen Willen annimmt, der eine unmittelbare Bindung der Verwaltung anzielt, also eine Anwendungsbefugnis bzw. eine Anwendungsverpflichtung ausspricht.⁸ Mit einer derartigen Auslegung würde man das ILO-Übereinkommen in diesem Punkt zumindest auf die gleiche Stufe stellen wie die EMRK⁹

und das ILO-Übereinkommen Nr. 87, das das Bundesverfassungsgericht als »einfaches innerstaatliches Recht« bezeichnet hat.¹⁰

2. Mögliche Auswirkungen der »Radikalen-Entscheidung« des Bundesverfassungsgerichts

Es stellt sich allerdings die Frage, ob das sogenannte Radikalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975¹¹ nicht wie ein später ergangenes Abänderungsgesetz bzw. wie ein dem einfachen Gesetz vorgehender und entgegenstehender Verfassungssatz betrachtet werden muß. Daß es sich hier um Völkerrechtsverletzungen der Bundesrepublik handelt, spielt für die innerstaatliche Rechtswirkung keine Rolle. Diese Bindungswirkung des Bundesverfassungsurteils gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG wäre aber nur dann anzunehmen, wenn man das Urteil so eng interpretiert, daß eine Anwendung im Sinne der Empfehlungen nicht mehr möglich wäre. Däubler hat im einzelnen dargelegt, daß die in Leitsatz 6 der »Radikalen-Entscheidung« enthaltene Aussage, die politische Treuepflicht gelte für alle Arten von Beamtenverhältnissen und ohne Rücksicht auf die ausgeübte Funktion, als *obiter dicta* zu behandeln sei, somit also nach wie vor für die Verwaltungspraxis und den deutschen Richter ein Entscheidungs- bzw. Interpretationsspielraum bleibe.¹² Dieser Meinung schließe ich mich an. Sie wird durch eine zusätzliche Überlegung bestärkt. »Völkerrechtskonforme Interpretation« hat sich an den Maßstäben der Interpretation im völkerrechtlichen Bereich messen zu lassen. Weder die innerstaatlich herrschende Gerichtsauslegung – auch die der obersten Gerichte – noch die der herrschenden Lehre ist ausschlaggebend. Das gilt vor allem für ein formalisiertes Überprüfungsverfahren, wie es das ILO-Statut festlegt, das einem internationalen Gerichtsverfahren, vor allem bei Einschaltung des IGH, gleichgestellt werden kann. Zudem ist hier die Teilnahme bundesrepublikanischer Vertreter vorgesehen und hat auch stattgefunden. Eine derartige Anwendung der »völkerrechtskonformen Interpretation«¹³ ist als »allgemeine Regel des Völkerrechts« gemäß Art. 25 GG einzustufen, die unmittelbar in den inneren Rechtsraum transformiert wird, und zwar als Regel, die den Gesetzen vorgeht und unmittelbar Rechte und Pflichten für die Bewohner des Bundesgebiets erzeugt. So ist sie auch von der Verwaltung bzw. den Gerichten anzuwenden.

Würde man dieser Ansicht nicht folgen und die enge Interpretation des Bundesverfassungsurteils favorisieren, käme man zu einem

grotesken Ergebnis. Um der völkerrechtlichen Verpflichtung des ILO-Übereinkommens nachzukommen, müßte das Grundgesetz (hier Art. 33 Abs. 5 GG) geändert werden, nachdem zuvor ein stiller Verfassungswandel gegenüber der Situation von 1949 durch die Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts stattgefunden hat.¹⁴ Im Wege einer völkerrechtskonformen Interpretation ist also ein Spielraum sowohl für die Auffüllung entsprechend dem ILO-Übereinkommen Nr. 111 und seiner Präzisierung in den Empfehlungen des Untersuchungsausschusses anzunehmen als auch für eine Verpflichtung der Auffüllung selbst mit diesem Inhalt.

3. Folgen für die Verwaltungspraxis und richterliche Überprüfung

Damit kommt man zu dem Ergebnis, daß die ganze Berufsverbotspraxis sowohl *ex tunc* als auch *ex nunc* als unmittelbar gesetzeswidrig einzustufen ist. Die zurückliegende Praxis müßte nach den Regeln der Aufhebung bestandskräftiger, aber rechtswidriger Verwaltungsakte – bzw. bei Gerichtsentscheidungen nach den Beseitigungsmöglichkeiten für in formeller und materieller Rechtskraft erwachsene Urteile – behandelt werden. In die noch laufenden Verfahren könnten die Empfehlungen wie eine innerstaatliche Rechtsnorm eingeführt werden. Unter Umständen müßten sie im Verfassungsbeschwerdeverfahren nach Erschöpfung des Rechtsweges (vielleicht aber schon vorher, weil »von allgemeiner Bedeutung«; vgl. § 90 BVerfGG) vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden. Besonders interessant wäre es zu prüfen, ob nicht Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht durch politische Instanzen in Gang gesetzt werden könnten. In Frage kämen evtl. Verfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1, 3 oder 6 GG und §§ 63 ff. BVerfGG, also insbesondere Organstreitigkeit und abstrakte Normenkontrolle, die von Mitgliedern des Bundestages (SPD und/oder Grüne) oder einzelnen SPD-Landesregierungen anzustrengen wären. Der prozessuale Erfolg dieser Verfahren steht allerdings auf einem anderen Blatt. Immerhin: Es bestehen Möglichkeiten, der allseits beklagten Ineffizienz¹⁵ des Völkerrechts entgegenzuwirken – vorausgesetzt, es gebietet nicht an politischem Willen.

Anmerkungen

1 Vgl. Stuby, Staatliche Souveränität und internationale Gerichtsbarkeit, in: DuR 4/1986, S. 401 ff.

2 Zur reichhaltigen Spruchpraxis von Kommission und Gerichtshof vgl. Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, Kehl 1985. Die neueren Entscheidungen werden vor allem in der EuGRZ veröffentlicht.

3 Vgl. die Hinweise bei Mayer/Raasch, Internationales Recht der Arbeit und Wirtschaft, Opladen 1980, S. 249 f.; vgl. ferner v. Simson, Verfassungsmäßige Ordnung und europäische Integration, in: Handbuch des Verfassungsrechts (hrsg. von Benda/Maihofer/Vogel), Berlin (West)/New York 1984, S. 59 ff. (66 ff.).

4 Bei einigen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in denen die Bundesregierung Niederlagen einstecken mußte, sind auch die entsprechenden Konsequenzen gezogen worden. Vgl. EGMR EuGRZ 1979, 34, und EuGRZ 1985, 62 (Anspruch auf Übernahme der Dolmetscherkosten durch die Staatskasse bei Straf- und Ordnungswidrigkeiten); EGMR EuGRZ 1985, 170 ff. (Meinungsfreiheit nach Art. 10 Abs. 1 EMRK). Der Gesetzgeber änderte daraufhin das Gerichtskostenrecht, die Justizverwaltung verfuhr bereits vorher entsprechend; s. dazu näher Stöcker, NJW 1982, 1907.

5 Hierzu neuestens Empell, Die Kompetenzen des UN-Menschenrechtsausschusses im Staaten-Berichtsverfahren (Art. 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte), Frankfurt/Bern/New York u. a. 1987.

6 Ein solches Verfahren wäre z. B. nach Art. 37 ILO-Statut möglich und könnte wohl von jedem Mitglied der ILO, aber auch von deren Organen angestrengt werden.

7 Vgl. Bleckmann, Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, 1970; Koller, Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, 1971; zu den Mechanismen der Durchführung vgl. auch Däubler, Internationales Arbeitsrecht – Hoffnungsträger für die Gewerkschaften?, in: WSI-Mitteilungen 4/1987, S. 186 ff.

8 Zur Anwendungsbefugnis vgl. Zuleeg, in: Alternativkommentar C, Rn. 49 ff.

9 Vgl. BVerfGE 6, 389, 440; BVerwG DVBl. 1968, 983; BGHSt. 20, 143, 149.

10 BVerfGE 58, 233, 255.

11 BVerfGE 39, 324.

12 Vgl. Däubler, Politische Treuepflicht des Beamten im internationalen Recht – Beispiel des ILO-Übereinkommens Nr. 111, in: Recht im Amt 6/1985, S. 121–124.

13 Vgl. statt aller Zuleeg, Alternativkommentar zum Grundgesetz, Art. 24 Abs. 3, 25, Rn. 44 ff.

14 Näher zur Tragweite der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Rinke, Alternativkommentar zum Grundgesetz, Art. 94, Rn. 70.

15 Hierzu und zu den Möglichkeiten ihrer Überwindung vgl. Däubler (wie in Anm. 7), S. 193 ff.