

**Stellungnahme von
Dr. Manfred Bobke-von Camen
Arbeitnehmervertreter der Bundesrepublik Deutschland im Ausschuß für die Anwendung
der Normen [der Internationalen Arbeitsorganisation]**

Dienstag, den 14. Juni 1988

Herr Vorsitzender,

die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat sich nicht zum ersten Male vor unserem Konferenzkomitee wegen der Frage der Einhaltung des Übereinkommens Nr. 111 zu verantworten.

Bereits in den Jahren 1981, 1982 und 1983 war die innerstaatliche Praxis bei der Anwendung der Bestimmungen über die Prüfung der Einhaltung der Treuepflicht zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung Gegenstand des Dialoges.

Die Erörterungen wurden unterbrochen, und zwar zunächst wegen des Verfahrens nach Artikel 24 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und dann wegen der Untersuchung des gesamten Problemkomplexes durch die nach Artikel 26 vom Verwaltungsrat eingesetzte Kommission.

Dieser Untersuchungsausschuß hat nicht nur hier in Genf eine ausführliche Zeugen- und Sachverständigenanhörung vorgenommen, sondern auch die Bundesrepublik Deutschland bereist und mit allen Beteiligten gründlich vorbereitete Gespräche geführt.

Das Ergebnis seiner Arbeit liegt seit Februar 1987 vor. Der Untersuchungsausschuß stellt fest, daß die im Hinblick auf die Beschäftigung im öffentlichen Dienst in Anwendung der Treuepflicht zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung getroffenen Maßnahmen sich in verschiedener Hinsicht nicht innerhalb der Grenzen für die Einschränkungen gehalten haben, die Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens 111 als in den Erfordernissen einer bestimmten Beschäftigung begründet zuläßt. Ferner stellt er fest, daß es sich in allen untersuchten Fällen um eine Diskriminierung wegen der politischen Meinung, nicht jedoch wegen Verfassungsfeindlichkeit oder gar staatsgefährdender Handlungen handelte (S. 14-17).

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat nach der Veröffentlichung des Berichtes des Untersuchungsausschusses die Regierung der Bundesrepublik Deutschland sowie die Regierungen der Länder der Bundesrepublik aufgefordert, ihre Verwaltungspraxis bei der Anwendung der entsprechenden Vorschriften am Übereinkommen 111 der Internationalen Arbeitsorganisation auszurichten.

Der DGB forderte die politisch Verantwortlichen auf, gegebenenfalls das innerstaatliche Recht zu ändern, soweit seine Anwendung nicht im Einklang mit den Forderungen des Untersuchungsausschusses steht. Gleichzeitig betonte der Deutsche Gewerkschaftsbund, daß allein die bloße Mitgliedschaft in einer Partei, der eine verfassungsfeindliche Zielsetzung unterstellt wird, keine generellen Zweifel an der Verfassungstreue begründen könne. Auch könne eine bloße Betätigung oder Kandidatur für eine solche Partei allein keine

Pflichtverletzung darstellen, die eine Entlassung aus dem öffentlichen Dienst rechtfertige.

Für disziplinierende Maßnahmen müsse vielmehr Voraussetzung sein, daß den Betroffenen ein konkretes verfassungsfeindliches Verhalten - also eine Betätigung gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung - nachgewiesen wird.

Dabei stellte der DGB klar, daß die politische Betätigung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes dann keinen Schutz genießen dürfe, wenn gewalttätige oder nichtverfassungsgemäße Methoden angewendet würden oder für Ihre Anwendung eingetreten würde.

Diese Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes wurde dem Bundeskanzler bereits im Mai 1987 zugeleitet .

Der Reg[ierungs]vertreter hat angezweifelt, ob wir eine Basis zur Erörterung haben. Ich meine, das haben wir, nämlich den Bericht des U[ntersuchungs]ausschusses. Es handelt sich um die wohl umfassendste und gründlichste Dokumentation, die zu dieser schwierigen Problematik erstellt worden ist.

Der Regierung der Bundesrepublik soll die Anerkennung nicht versagt werden, daß sie die Arbeit des Untersuchungsausschusses immer unterstützt hat. Das Verfahren wurde von der Bundesregierung nicht nur akzeptiert, sie hat auch die Kontakte zu allen Beteiligten vermittelt.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Mitgliedsgewerkschaften der Lehrer und der Beschäftigten der Post hatten ausreichend Gelegenheit, ihren Standpunkt vorzutragen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund läßt keinen Zweifel daran, daß die Bundesregierung ein berechtigtes Interesse daran hat, sich vor Betätigungen zu schützen, die direkt gegen die Sicherheit des Staates gerichtet sind. Aber diese Betätigungen unter fallen ohnehin dem Ausnahmbereich des Artikels 4 des Übereinkommens 111 und die Frage der Sicherheit war in den vom Untersuchungsausschuss geprüften Fällen nie berührt.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund vermisst aber, daß die Bundesregierung, einige Länder der Bundesrepublik sowie die nachgeordneten Behörden Konsequenzen aus den Bericht des Untersuchungsausschusses ziehen und solche Beschränkungen für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst aufheben, die nicht im Einklang mit dem Übereinkommen 111 stehen.

In ihrem Bericht gemäß Artikel 22 der Verfassung der IAO für die Zeit vom 1. Juli 1986 bis zum 30. Juni 1987 hat die Bundesregierung Ihren bekannten Rechtsstandpunkt wiederholt und gibt deutlich zu erkennen, daß sie nicht gewillt ist, Konsequenzen aus dem Bericht des U[ntersuchungs]aussch[usses] zu ziehen.¹

Es finden sich darin vielmehr erneut Versuche, die Verbindlichkeit der Empfehlungen dadurch herabzuwürdigen, daß auf die im Bericht ausgewiesene Minderheitenposition eines Kommissionsmitgliedes verwiesen wird. Das hat sie auch heute wieder getan.

¹ An dieser Stelle ist der handschriftlich an den Rand geschriebene Text wiedergegeben. Der ursprüngliche maschinenschriftliche Text „...ohne zu erkennen zu geben, welche Konsequenzen [sie] aus dem Bericht des Untersuchungsausschusses sie zu ziehen gedenkt“ ist in der Vorlage nicht durchgestrichen, sondern mit dem handschriftlichen Vermerk: „evtl. schärfer? zu schwach?“ versehen.

Herr Vorsitzender,
der DGB erkennt an, daß eine grundlegende Änderung der bestehenden Praxis in Behörden, Betrieben und Einrichtungen des Bundes und einiger Bundesländer nicht in jedem Fall sehr schnell zu bewerkstelligen ist. Er sieht und stellt gegenüber der Bundesregierung deutlich heraus, daß in einigen Bundesländern die Verwaltungspraxis nicht zu beanstanden ist, weil sie sich in Übereinstimmung mit dem IAO-Übereinkommen 111 befindet.

Dies sind jene Bundesländer, in denen eine andere Partei über die parlamentarische Mehrheit verfügt als im nat[ionalen] Parlament und folglich auch den Ministerpräsidenten stellt. Wir haben erlebt, dass nach der Übernahme der Regierungsverantwortung durch die bisherige Oppositionspartei in einem Bundesland, in dem gerade Wahlen stattgefunden haben, die Änderung der bisherigen Praxis sofort eingeleitet wurde. Der DGB erwartet, dass diese Praxis im Grundsatz auf andere Bundesländer und den Bund übertragen wird.

Es ist nun an der Regierung, zu sagen, daß sie die Pflicht zur Änderung der Verwaltungspraxis anerkennt und einen Weg aufzeigt, eine zukünftige Regelung durchzusetzen, die den Empfehlungen des Untersuchungsausschusses Rechnung trägt. Alle in der Bundesrepublik Verantwortlichen müssen dies eigentlich bejahen.

Wenn dafür nach Ansicht der Bundesregierung eine Änderung des geltenden Rechts erforderlich wäre, so wäre eine solche einzuleiten. Keinesfalls kann sich die Regierung hinter der Interpretation des geltenden Rechtes durch unabhängige Gerichte verstecken.

Hier ist weder die Zeit noch der Ort, um das Gerichtswesen der Bundesrepublik Deutschland zur Erläuterung oder gar in eine Auseinandersetzung darüber einzutreten, wie die konkrete Position einzelner Verfassungsorgane im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland ist.

Es läßt sich aber - ganz grob - so viel sagen, daß im Einzelfall Personen, die vom öffentlichen Dienst suspendiert worden sind oder denen der Zugang zum öffentlichen Dienst versperrt worden ist, sich an unabhängige Gerichte gewandt haben. In zahlreichen Fällen ist dort aber ihrem Einstellungsbegehren nicht gefolgt worden

Für unseren Dialog hier gilt es festzuhalten, daß Gesetz und Richterrecht sich in Übereinstimmung mit Übereinkommen 111 befinden müssen.

Es läßt sich ferner sagen, daß Landesregierungen der Länder der Bundesrepublik auch nach der gültigen Rechtslage einen breiten rechtlichen Spielraum haben und auch nutzen. Die nicht zu beanstandende Praxis in einigen Ländern ist schließlich auch nie von Gerichten gerügt worden.

Das Rechtsstaatsprinzip und das darin eingeschlossene Prinzip der Unabhängigkeit der Gerichte sind auch für den Deutschen Gewerkschaftsbund ein hohes Gut. Die Rechtsstaatlichkeit ist dabei aber immer inhaltlich bestimmt. Eine formale Rechtsstaatlichkeit darf nach Ansicht der Gewerkschaften nicht eine Praxis verdecken und schützen, die mit einem Rechtsstaat nicht in Einklang zu bringen ist. Übereinkommen 111 ist nun einmal Teil des geltenden Rechts, weil es von der Bund[es]rep[ublik Deutschland] ratifiziert wurde.

[Der Regierungsvertreter] verweist darauf, dass das höchste Gericht, das

B[undes]verf[assungs]g[ericht], nicht entschieden hat.² Es sind aber vom Bundesverfassungsgericht bereits Verfassungsbeschwerden abgelehnt worden, darauf verweist der Bericht des Untersuchungsausschusses.³

Unter uns ist [...]ein Vertreter der Bundesregierung, der erklären könnte, warum denn seine Regierung nicht den Weg zum Internationalen Gerichtshof beschritten hat. Die Bestimmungen der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation sehen bekanntlich in Artikel 29 vor, daß eine Regierung, die die in einem Bericht des Ausschusses enthaltenen Empfehlungen nicht annimmt, diesen Streitfall dem Internationalen Gerichtshof unterbreiten kann.

Die Bundesregierung hat es aber bisher versäumt, sich dort die verbindliche Interpretation zu holen, die sie vermißt.

Wie der Sachverständigenausschuß zutreffend ausführt, hat die Bundesregierung auf Artikel 5 Absatz 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte hingewiesen sowie auf die Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 28. August 1986. Die Bundesregierung sieht sich durch diese Entscheidungen in ihrem Rechtsstandpunkt bestätigt.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hatte seinerzeit entschieden, daß die Berücksichtigung des Grundsatzes der Verfassungstreue den Zugang von Bewerbern zum öffentlichen Dienst betreffe und nicht in die Ausübung des in Artikel 10 der Menschenrechtskonvention geschützten Rechtes der freien Meinungsäußerung eingreife.

Für den hier eröffneten Dialog kann die Frage der freien Meinungsäußerung ausgeklammert bleiben, denn hier stellt sich lediglich die Frage der Diskriminierung beim Zugang zum öffentlichen Dienst, allein das ist Gegenstand von Übereinkommen 111, also jene Frage, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ausdrücklich nicht entschieden hat.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat auf der Grundlage einer Konvention entschieden, die Einstellung⁴ zum Gegenstand hat. Bezüglich Diskriminierung kann sich die Regierung also nicht auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte berufen.

Der DGB unterstreicht die zusammenfassende Feststellung des Sachverständigenausschusses, nach der die Regierung der Bundesrepublik Deutschland keinerlei Schritte im Hinblick auf eine Änderung der bestehenden Gesetzgebung oder Praxis unternommen hat. Zutreffend ist auch die Feststellung des Sachverständigenausschusses, daß die Bundesregierung die Auffassung vertreten hat, daß die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses weder völkerrechtlich noch innerstaatlich bindende Kraft hätten, sondern vielmehr nur unverbindliche Empfehlungen darstellen würden.

² Hier ist der nachträglich handschriftlich eingesetzte Text wiedergegeben. Er beginnt im Original: „AGV verweist darauf ...“ Daneben ist folgender maschinenschriftlicher Text ungestrichen stehen geblieben: „Die Bundesregierung kritisiert, daß einzelne Betroffene noch nicht den Weg zum höchsten Gericht in der Bundesrepublik Deutschland dem Bundesverfassungsgericht, beschritten haben.“ mit dem durchgestrichenen handschriftlichen Vermerk: „Betroffene zum VerFG? evtl. weg“

³ Hier wurde erkennbar mit Seitenzahl auf die entsprechende Stelle verwiesen, was aber in der Vorlage nicht lesbar ist.

⁴ Möglicherweise ist mit diesem handschriftlichen Zusatz gemeint: „die politische Einstellung eines Menschen“.

Ähnliche Auffassungen wurden von den Regierungen verschiedener Länder vertreten. Auch darauf verweist der Sachverständigenausschuß.

Auch der DGB hat die Erfahrung machen müssen, daß Antworten von Ministerpräsidenten von Ländern der Bundesrepublik entsprechend ausfielen. Die Feststellung des Sachverständigenausschusses ist daher zwingend und wird von uns nachdrücklich unterstützt, daß die Bundesregierung die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses nicht angenommen hat, daß aber die Nichtannahme keinesfalls etwas an der Gültigkeit dieser Schlußfolgerungen ändert.

Wir erwarten hier und heute eine Klarstellung von der Bundesregierung, daß sie die Feststellungen und Empfehlungen des U[ntersuchungs]ausschusses als verbindlich annimmt. Es ist jetzt an der Bundesregierung, die Empfehlungen umzusetzen und die innerstaatliche Praxis zu ändern.

Der DGB begrüßt die Klarstellung des Sachverständigenausschusses, daß Empfehlungen auf unterschiedliche Weise umgesetzt werden können. Bund und Landesregierungen haben daher einen erheblichen Freiraum bei der Wahl ihrer Mittel, nur die Richtung ist vorgegeben. Es geht nicht um Fristsetzung und Abschlußzeitraum, es geht um die Tendenz.

Der Sachverständigenauschuß verweist auf Entscheidungen von Gerichten in der Bundesrepublik. Er hebt eine Entscheidung des Arbeitsgerichtes Oldenburg vom 21. August 1987 ausdrücklich hervor. Darin hat das Gericht⁵ ausgeführt, daß, soweit möglich, die innerstaatliche Gesetzgebung und sogar die Verfassung des Staates in der Weise ausgelegt werden sollten, daß die Einhaltung der völkerrechtlichen Pflichten sichergestellt würde.

Unter Heranziehung der Bestimmungen des Übereinkommens 111 und der Schlußfolgerung des Untersuchungsausschusses hat das Arbeitsgericht Oldenburg den Sachverhalt im Lichte der Erfordernisse der bestimmten Beschäftigung geprüft und zugunsten des Klägers entschieden, also die Einstellung in den öffentlichen Dienst befürwortet.

Herr Vorsitzender,
ich möchte hier grundsätzlich keine Ausführungen über den Fortgang von Einzelfällen machen und ich möchte auch grundsätzlich nicht auf Entwicklungen verweisen, die der Sachverständigen-Bericht noch nicht kennen konnte und die vom Berichtszeitraum, der der Bundesrepublik gesetzt war, nicht umfaßt sind.

Doch gestatten Sie mir eine Ausnahme: Ausgerechnet diese Entscheidung des Arbeitsgerichts Oldenburg, die der Sachverständigen-Bericht so nachdrücklich hervorhebt, wurde von der nächsthöheren Instanz, dem Landesarbeitsgericht im Land Niedersachsen, aufgehoben.

Das Bundesverwaltungsgericht, das höchste Gericht für Verwaltungsrechtsstreitigkeiten, bleibt bei seiner Rechtsprechung, nach der der Bericht eines Untersuchungsausschusses keine völkerrechtlichen Pflichten für die Bundesrepublik Deutschland festlegen könne. Der Sachverständigenausschuß hebt diese Brüskierung des Völkerrechts ausdrücklich hervor.

Herr Vorsitzender,

⁵ Gestrichen wurde in der Vorlage: „in einem Fall betreffend die Einstellung einer Angestellten im öffentlichen Dienst“

lassen Sie mich zum Schluß sagen, daß eine erhebliche Zahl von konkreten Fällen bei den Gerichten der Bundesrepublik Deutschland anhängig ist, wie der Sachverständigenausschuß feststellt. Leider ist die Entwicklung so, daß Fortschritte nicht festgestellt werden konnten.

Ja, daß die innerstaatliche Praxis weiterhin nicht dem von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Übereinkommen 111 standhält.

Ich möchte meiner Erwartung Ausdruck geben, daß auch der hier eröffnete Dialog der Bundesregierung hilft, diesen von den Gewerkschaften kritisierten Zustand abzuändern. Die Methode der Umsetzung ist Sache des innerstaatlichen Rechtes. Hier kann unser Ausschuß keine Empfehlungen geben, wie dies zu geschehen hat.

Aber unser Ausschuß wird erwarten können, daß die Bundesregierung grundsätzlich eine Richtung angibt, die erkennen läßt, wie sie die bestehenden Schwierigkeiten zu überwinden gedenkt.

In der allgemeinen Aussprache über das Übereinkommen Nr. 111 nannte es Herr Wisskirchen als Sprecher der Arbeitgeberseite einen Grundsatz der aufgeklärten Humanität, keine Diskriminierung aus politischen Gründen zuzulassen. Dieser Aussage schließe ich mich voll und ganz an.

Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland würden es nachdrücklich begrüßen, wenn eine Verwaltungspraxis, die dem Ansehen der Bundesrepublik schon so sehr geschadet hat - ich erinnere daran, dass das Wort „Berufsverbot“ Eingang in andere Sprachen gefunden hat - endlich beendet werden könnte.

Die Bundesrepublik sollte ihr hohes Ansehen, zu dem auch die deutschen Arbeitnehmer maßgeblich beigetragen haben, nicht verspielen. Wie oft wird gerade in der Bundesrepublik und von Vertretern der Bundesrepublik Deutschland beklagt, daß internationale Normen die eine Sache - ihre Anwendung jedoch eine andere sei. Durch die Annahme ihrer Verpflichtungen aus der Ratifizierung eines Übereinkommens der IAO könnte die Bundesregierung ein positives Beispiel für die von ihr geforderte Praxis setzen.

Abschließend möchte ich aus dem Bericht des Generaldirektors „Die Menschenrechte - eine gemeinsame Verantwortung“ zitieren. Darin heißt es:

„Absichtserklärungen zur Unterstützung der Internationalen Überwachung müssen tatsächliche Handlungen folgen, und man muß sich darüber im Klaren sein, dass eine größere Achtung der Menschenrechte und ein vermehrtes Sozialwohl allen Völkern zum Vorteil gereichen. Der Generaldirektor fordert eine echte Bereitwilligkeit der Mitgliedsstaaten, im Rahmen einer gemeinsamen Anstrengung zur Gewährleistung der Beachtung frei eingegangener Verpflichtungen mitzuarbeiten.“ (S. 50 dt. Fass.) Dies gilt auch für die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf in der Bundesrepublik Deutschland.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Quelle: Redemanuskript (kopiertes Typoskript mit handschriftlich eingetragenen Änderungen), Anlage zum Rundbrief der Initiative „Weg mit den Berufsverboten“ – Arbeitsausschuss – an vom Berufsverbot Betroffene vom 23.8.1988. Wiedergegeben ist die vorgetragene Fassung der Stellungnahme, wie sie sich aus dieser Vorlage ergibt.