

Der Bericht des Untersuchungsausschusses – Bemerkungen zur Interpretationsmethode und zu den Auswirkungen auf das Beamtenrecht

Er wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen, bis der Bericht des Untersuchungsausschusses in allen Aspekten ausgewertet ist, denn er behandelt – über die eigentliche Berufsverbotsproblematik hinaus – auch noch weitere Grundfragen des internationalen Rechts (einschließlich des Menschenrechtsschutzes), die von großer praktischer Bedeutung sind.

Spätestens mit dem Beginn des Klageverfahrens¹ standen für die Bundesregierung Interpretationsfragen im Vordergrund. Wesentlich dafür war sicher auch, daß sie sich der Tragweite etwaiger Feststellungen des Untersuchungsausschusses zur Auslegung von ILO-Übereinkommen auch für andere Streitfragen bewußt war und ist – wie z. B. den Beamtenstreik, dessen Verbot nach Auffassung verschiedener ILO-Überwachungsgremien nicht in Übereinstimmung mit dem ebenfalls von der Bundesrepublik ratifizierten Übereinkommen Nr. 87 steht.²

Wie legt also *erstens* der Untersuchungsausschuß das ILO-Übereinkommen Nr. 111 aus und welche Bedeutung haben *zweitens* seine Aussagen für das Beamtenrecht in der Bundesrepublik?

1. Der Ausschuß äußert sich nicht ausdrücklich zur angewandten Interpretationsmethode. Trotzdem läßt sich feststellen, daß er sich üblicher Auslegungsmittel (Wortlaut, Systematik, Vorarbeiten, Aussagen von Überwachungsgremien, Staatenpraxis und vor allem Ziel und Zweck der Regelung) bedient.³ Im Regelfall sieht er davon ab, die Gewichtung der einzelnen Auslegungselemente näher zu benennen.⁴ Allein aus dem Kapitel 3 seines Berichts wird aber deutlich, daß er den Vorarbeiten und den Aussagen der Überwachungsorgane der ILO einen besonders hohen Stellenwert bei der Auslegung zuweist.

Diese allgemeinen Bemerkungen sollen an zwei wichtigen Beispielen näher erläutert werden:

1.1. Ein gewisser »Dauerbrenner« im Verhältnis der Bundesrepublik zu internationalen Gremien, die sich mit dem Arbeitsrecht befassen, ist die Frage, ob die jeweiligen internationalen Normen auch für den öffentlichen Dienst und vor allem für Beamte gelten. Obwohl es vom Wortlaut des Übereinkommens Nr. 111 keinen Anhaltspunkt für die Nichtanwendbarkeit auf Beamte gibt, hat die Bundesregierung im Klageverfahren diese Frage aufgeworfen. Die Formulierungen (Ziff. 395 unter I.) lassen aber erkennen, daß sich die Bundesregierung der besonderen Schwäche ihrer Argumentation in diesem Punkt bewußt war.⁵

Der Ausschuß widmet deshalb dieser Frage keinen großen Raum, legt aber das Übereinkommen auch hier genau aus: er belegt das auf Grund des Wortlauts naheliegende Ergebnis (kein Ausschluß der Beamten aus dem Geltungsbereich des Übereinkommens) anhand der Vorarbeiten und der Aussagen des Sachverständigenausschusses (Ziff. 503). Die Anwendung des Übereinkommens Nr. 111 auf den öffentlichen Dienst entnimmt er weiter dessen Art. 3 (dort wird von Beschäftigungen gesprochen, »die der unmittelbaren Aufsicht einer staatlichen Behörde unterstehen«) und der das Übereinkommen ergänzenden Empfehlung Nr. 111 (Ziff. 504). Damit berücksichtigt er bei der Auslegung zu Recht eine (weitere) ILO-Besonderheit: häufig werden Übereinkommen durch – rechtlich nicht verbindliche – Empfehlungen ergänzt, die in der Regel ausführlicher gehalten sind und so Rückschlüsse auf Grundsatzfragen im Übereinkommen zulassen. Schließlich – aber dies ist vom Ausschuß sicher nur ergänzend gemeint – verweist er auf eine bereits 1931 vom Internationalen Arbeitsamt der damaligen Reichsregierung gegebene Antwort zu einer entsprechenden Frage aus einem anderen Übereinkommen (Ziff. 505).⁶

Nach dieser in ihrer Kürze beispielhaften, alle wesentlichen Gesichtspunkte berücksichtigenden Auslegung wird die Bundesregierung in Zukunft noch weniger die Behauptung aufstellen können, der öffentliche Dienst und vor allem auch die Beamten seien vom Anwendungsbereich internationaler Arbeitsnormen ausgeschlossen, soweit dies nicht ausdrücklich geregelt ist.⁷

1.2. Als weiteres Auslegungsproblem hatte sich der Ausschuß die Frage zu stellen, ob sich »Gegner der Freiheit« auf das Übereinkommen Nr. 111 berufen können. Auf Grund der »besonderen geschichtlichen Vergangenheit« stellte die Bundesregierung klar: »Der Schutz der Freiheit darf nicht ihren Gegnern anvertraut werden.« (Ziff. 395 unter III.) Den rechtlichen Anknüpfungspunkt für eine einschränkende Interpretation des Übereinkommens Nr. 111 sah die Bundesregierung in

Art. 5 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR), der einen Mißbrauch von Rechten und Freiheiten, die in diesem Pakt garantiert sind, durch eine Auslegungsregel verhindert wissen will (Ziff. 506).

Abgesehen davon, daß zunächst einmal der Begriff »Gegner der Freiheit« näher zu definieren wäre⁸, wird man nicht umhin können, diesem Auslegungsproblem grundsätzliche Bedeutung zu bescheinigen. Dies drückt sich auch darin aus, daß es gerade zu diesem Punkt ein Minderheitsvotum mit abschließender Stellungnahme der Ausschlußmehrheit gegeben hat. Von der juristischen Seite her geht es um die Bestimmung des Zusammenhangs zwischen dem Übereinkommen Nr. 111 und Art. 5 Abs. 1 IPbürgR.

Im Bericht wird zunächst sehr deutlich ein rechtlicher Zusammenhang verneint: die beiden Normenkomplexe seien »nach Struktur und Grundansatz erheblich verschieden« (Ziff. 507). Dagegen sieht das Minderheitsvotum von Parra-Aranguren in dieser Auslegung einen Verstoß gegen zwingende Regeln des allgemeinen Völkerrechts (*ius cogens*): »... das Übereinkommen Nr. 111 kann nicht so ausgelegt werden, daß es Personen schützt, die, wenn auch mit friedlichen Mitteln, Ideen vertreten, die gegen menschliche Grundrechte gerichtet sind, denn diese Ideen stehen im Widerspruch zu Rechten, die von zwingenden Regeln des allgemeinen Völkerrechts anerkannt sind.« (Unter 3. im Minderheitsvotum)

Die Ausschlußmehrheit weist in ihrer abschließenden Stellungnahme die Argumentation, die Art. 5 Abs. 1 IPbürgR praktisch zu einer zwingenden Regel des allgemeinen Völkerrechts machen will, mit der notwendigen Klarheit zurück: *ius cogens* habe »nämlich nur zur Folge, daß Normen völkerrechtlicher Verträge, welche ihm widersprechen, nichtig« seien; es habe aber nicht zur Folge, daß ein Vertrag, der – wie das Übereinkommen Nr. 111 – mit den zwingenden Regeln des allgemeinen Völkerrechts übereinstimme, »gegenüber einer Person nicht anzuwenden ist, welche eine mit den Menschenrechten möglicherweise nicht vereinbare Ordnung anstrebt«.

Anschließend wird zum inhaltlichen Kernproblem ausgeführt: »Es würde geradezu der Idee der Menschenrechte widersprechen, ja auf eine Verweigerung der Menschenrechte hinauslaufen, wenn Personen, die für Ideen eintreten, welche den Menschenrechten zuwiderlaufen können, alle Rechte verlören, die sich aus internationalen Menschenrechtsabkommen ergeben.« (Unter 3. der abschließenden Stellungnahme der Ausschlußmehrheit)

Darin ist die wesentliche Begründung zu sehen, daß eine Verwir-

kung von Menschenrechten nur eintreten kann, wenn sie in einem völkerrechtlichen Vertrag ausdrücklich vorgesehen ist. So wird verhindert, daß Art. 5 Abs. 1 IPbürgR zu einer Norm wird, die unkontrolliert über allen Menschenrechtsnormen steht.

Diese beiden Beispiele belegen anschaulich, daß sich der Bericht sehr um eine genaue Auslegung des Übereinkommens Nr. 111 »aus sich heraus«, d. h. aus den darin normierten Zielen und Zwecken bemüht. Er trägt damit dazu bei, daß die internationalen Arbeitsrechtsnormen der ILO in ihrer eigenständigen Bedeutung betont werden.

2. Während die oben angesprochenen Fragen erst im Klageverfahren von der Bundesregierung vorgebracht worden sind, hat von Anfang an die Auslegung von Art. 1 Abs. 2 des Übereinkommens Nr. 111 die zentrale Rolle gespielt: ist die unterschiedliche Behandlung der Beamten »in den Erfordernissen dieser Beschäftigung begründet« und scheidet damit eine Diskriminierung aus?

Hier soll nicht der Interpretationsvorgang im einzelnen kommentiert werden (Ziff. 527–573).⁹ Entscheidend für die Frage nach den Auswirkungen des Berichts auf das Beamtenrecht ist vor allem das Ergebnis, das zwar einen öffentlich-rechtlichen Beamtenstatus durchaus zuläßt, bei der konkreten Beurteilung aber »je nach der Natur der betroffenen Funktionen« differenziert (Ziff. 573). Dabei muß aber vor einem naheliegenden Mißverständnis gewarnt werden. Die »hoheitsrechtliche« Funktion der Beamten ermöglicht diese Differenzierung nicht (Ziff. 563). Es kommt vielmehr auf die jeweilige konkrete Aufgabe an: höhere Stellen, die direkt mit der Durchführung der Regierungspolitik befaßt sind, diplomatischer Dienst und Landesverteidigung (Ziff. 538) sind anders zu behandeln als Post- und Bahnbeamte oder (beamtete) Lehrer (Ziff. 563, 566–572).

Dieser Zwang zur Differenzierung und damit zum Aufbrechen verkrusteter Strukturen im Beamtenrecht ergibt sich auch aus anderen Aussagen internationaler Gremien zum deutschen Beamtenrecht. So hat der Untersuchungsausschuß zu Recht auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes hingewiesen, in der die (Nicht-) Einstellung einer Lehramtsbewerberin in den Vorbereitungsdienst nach dem Grundsatz der Freizügigkeit der *Arbeitnehmer* beurteilt wurde.¹⁰ Mit den bisher herrschenden Vorstellungen im Beamtenrecht noch weniger vereinbar ist die jüngste Aussage des ILO-Sachverständigenausschusses zur Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, der in seinem Bericht vom März 1987 ausdrücklich das generelle Streikverbot von Beamten in der Bundesrepublik als nicht vereinbar mit dem

ILO-Übereinkommen Nr. 87 ansieht und die Bundesregierung zum Bericht darüber auffordert, welche Maßnahmen getroffen wurden oder geplant sind, das Streikrecht der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu garantieren.¹¹

Legt man nun die neueste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Bedeutung internationaler Normen bei der Auslegung nationalen Rechts¹² zugrunde, so werden der Bericht des Untersuchungsausschusses sowie die dargestellten weiteren Äußerungen internationaler Organe zwingend zu einer Neuorientierung des Beamtenrechts in Richtung auf Annäherung an das Arbeitsrecht als Schutzrecht der abhängig Beschäftigten führen müssen.

Anmerkungen

1 Vgl. Ziff. 16. Die Bundesregierung hatte in ihrer Stellungnahme zum Bericht des Verwaltungsratsausschusses vom 25. Februar 1985 im Beschwerdeverfahren ein Rechtsgutachten von Karl Doehring zur Frage »Stimmen die in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Rechtslage und Praxis zur Fernhaltung von Extremisten aus dem öffentlichen Dienst mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 111 überein?« (13. Mai 1985) vorgelegt, das die methodischen Grundlagen dieses Berichts scharf angegriffen hatte. Mit Schreiben vom 27. März 1986 hat die Bundesregierung dieses Gutachten zum Gegenstand auch des Klageverfahrens gemacht. Eine Zusammenfassung findet sich unter Ziff. 396. – Dazu fällt auf, daß der Untersuchungsausschuß das Gutachten im bewertenden Kapitel 10 seines Berichts nur an einer Stelle erwähnt, und zwar eigentlich nur im Sinne einer Tatsachenfeststellung (Ziff. 516). Den vom Gutachter vorgenommenen – eher politischen – Bewertungen erteilt der Ausschuß damit eine stillschweigende, aber klare Absage.

2 Vgl. zum Verbot des Beamtenstreiks einerseits und dem ILO-Übereinkommen Nr. 87 andererseits das in Anm. 1 genannte Doehring-Gutachten, S. 23 und 48, sowie den vorliegenden Beitrag unter 2.

3 Diese Auslegungsmittel entsprechen im wesentlichen den in Art. 31 und 32 der Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969 (BGBl. 1985 II, S. 926) normierten Auslegungsgrundsätzen, ohne allerdings nach der dort vorgesehenen Auslegungshierarchie zwischen Art. 31 und 32 (»ergänzende Auslegungsmittel« sind nach dieser Bestimmung vor allem die Vorarbeiten) vorzugehen.

4 So zieht der Ausschuß z. B. die Praxis anderer Staaten (anders als das in Anm. 1 erwähnte Doehring-Gutachten – vgl. ebd., S. 27 ff. –, das die Staatenpraxis nicht nur anders analysiert, sondern ihr einen zentralen Stellenwert beimißt) nur »bestätigend« bei der Auslegung heran (Ziff. 565) und macht damit deutlich, daß er die Staatenpraxis (zumindest in diesem Punkt) nur als ergänzendes Auslegungsmittel ansieht.

5 Sie beruft sich dabei vorsichtig auf die »von der Seite der Arbeitnehmer« in der Verwaltungsratsitzung vom 3. Juni 1985 aufgeworfenen Frage, »ob das Übereinkommen Nr. 111 in seiner jetzigen Fassung überhaupt sachgerechte Regelungen für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes . . . ermögliche« (Ziff. 395 unter I.).

6 Eine entsprechende Antwort hat die Bundesregierung auf ihre Anfrage vom 3. April 1981 zur Auslegung von Art. 1 des Übereinkommens Nr. 148 (»Übereinkommen über den

Schutz der Arbeitnehmer gegen Berufsgefahren infolge von Luftverunreinigung, Lärm und Vibrationen an den Arbeitsplätzen*), das nach Abs. 1 »für alle Wirtschaftszweige« gilt, erhalten; davon ist nach Auskunft des Internationalen Arbeitsamtes auch der öffentliche Dienst umfaßt (Official Bulletin, Vol. LXV, 1982, Series A, S. 132 f.).

7 Zwar scheint beispielsweise Art. 6 des Übereinkommens Nr. 98 (»Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes auf Kollektivverhandlungen«) einen ausdrücklichen Ausschlußtatbestand für Beamte zu beinhalten. Dort ist normiert, daß dieses Übereinkommen »die Stellung der öffentlichen Beamten unberührt läßt«. Da aber der englische Wortlaut einen engeren Begriff nahelegt, besteht seit langem eine Auslegungskontroverse über diese Ausnahmebestimmung, die dann letztlich ein Grund für die Verabschiedung des – von der Bundesrepublik bisher noch nicht ratifizierten – Übereinkommens Nr. 151 (»Übereinkommen über den Schutz des Vereinigungsrechtes und über Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst«) war. Vgl. zur Auslegungskontroverse Internationales Arbeitsamt, Internationale Arbeitskonferenz, 63. Tagung 1977, Bericht VII (1), Genf 1977, S. 110.

8 Der Ausschuß hat sich sehr darum bemüht, der Frage nachzugehen, ob die angeblichen »Gegner der Freiheit« irgendwelche dienstrechtlichen Verfehlungen begangen haben; mit Ausnahme von vor allem rechtsextremen Indoktrinierungsversuchen (Ziff. 548) konnte der Ausschuß keine derartigen Pflichtverstöße feststellen.

9 Hervorzuheben ist allerdings, daß der Ausschuß – wenn auch in sehr eingeschränktem Umfang (Ziff. 556) – die Berücksichtigung der »besondere(n) historische(n) und geographische(n) Lage der Bundesrepublik Deutschland« bei der Anwendung der Treuepflichtvorschriften als präventive Maßnahme zur Sicherung des Funktionierens des öffentlichen Dienstes in Konflikt- und Krisenzeiten (Ziff. 554 ff.) zugelassen hat. Im Hinblick auf den Grundsatz einer einheitlichen Auslegung internationaler Arbeitsnormen sind in diesem Punkt Zweifel angebracht.

10 Ziff. 535 Anm. 56; Entscheidung im Fall Lawrie-Blum vom 3. Juni 1986 – Rechtssache 66/85 – EuGRZ 1986, S. 558.

11 International Labour Office, International Labour Conference, 73rd Session 1987, Report III (Part 4A), Geneva 1987, S. 179, 181.

12 BVerfG Beschluß vom 26. März 1987 – 2 BvR 589/79 u. a. – EuGRZ 1987, S. 203, 206; dort heißt es u. a. wie folgt:

»Bei der Auslegung des Grundgesetzes sind auch Inhalt und Entwicklungsstand der Europäischen Menschenrechtskonvention in Betracht zu ziehen, sofern dies nicht zu einer Einschränkung oder Minderung des Grundrechtsschutzes nach dem Grundgesetz führt, eine Wirkung, die die Konvention indes selbst ausgeschlossen wissen will (Art. 60 EMRK). Und deshalb dient insoweit auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes. Auch Gesetze – hier die Strafprozeßordnung – sind im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auszulegen und anzuwenden, selbst wenn sie zeitlich später erlassen worden sind als ein geltender völkerrechtlicher Vertrag. Denn es ist nicht anzunehmen, daß der Gesetzgeber, sofern er dies nicht klar bekundet hat, von völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland abweichen oder die Verletzung solcher Verpflichtungen ermöglichen will.«