

KAPITEL 1

Die Vorgänge bis zur Einsetzung des Ausschusses

Die Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes gemäß Artikel 24 der Verfassung

1. Mit Schreiben vom 13. Juni 1984 hat der Weltgewerkschaftsbund (WGB) unter Hinweis auf Artikel 24 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation beim Internationalen Arbeitsamt eine Beschwerde erhoben, in der er behauptet, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland habe es unterlassen, die mit der Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958¹, übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen. Der WGB erklärte, die Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen durch die Bundesrepublik Deutschland ergebe sich aus diskriminierenden Praktiken, die gegenüber öffentlich Bediensteten und Bewerbern für den öffentlichen Dienst hinsichtlich der Einstellung, der Verlängerung des Dienstverhältnisses oder der Entlassung aus politischen Gründen angewandt werden.

2. Der WGB erinnerte daran, daß er bereits am 24. Januar 1978 eine Beschwerde gegen die Regierung der Bundesrepublik Deutschland eingereicht habe, weil diese es unterlasse, durch ihre Gesetzgebung und Praxis für die wirksame Einhaltung des genannten Übereinkommens zu sorgen. In dieser Beschwerde habe er insbesondere auf diskriminierende Übungen auf Grund der politischen Meinung im Verfahren für die Überprüfung der Verfassungstreue von Beamten – sogenannte »Berufsverbote« – hingewiesen, insbesondere gestützt auf die folgenden Unterlagen:

- Gemeinsame Erklärung des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der Länder vom 28. Januar 1972;
- Leitsätze des Bundesverfassungsgerichts zur Treuepflicht im öffentlichen Dienst, Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Mai 1975;
- Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue (Fassung vom 19. Mai 1976);

– Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue (Neufassung vom 10. Januar 1979).

3. Der WGB wies darauf hin, daß der Verwaltungsrat auf seiner 211. Tagung (November 1979) eine frühere Beschwerde des WGB in der gleichen Angelegenheit erörtert und auf der Grundlage des Berichts des von ihm zur Prüfung der Beschwerde eingesetzten Ausschusses vom 15. Juni 1979 das Verfahren für abgeschlossen erklärt hatte.² Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland habe seither keine ernsthaften Anstrengungen unternommen, Gesetzgebung und Praxis dem Übereinkommen anzupassen.

4. Der WGB verwies auf die Bemerkungen, die der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen in seinem Bericht 1983 über die Durchführung des Übereinkommens Nr. 111 durch die Bundesrepublik Deutschland gemacht hatte.³ Der WGB schloß sich den Schlußfolgerungen des Sachverständigenausschusses an und verwies auf die Bedeutung von Verfahrensgrundsätzen für die Einhaltung des Übereinkommens sowie auf die Notwendigkeit, daß nicht nur die Kriterien für den Ausschluß vom öffentlichen Dienst neudefiniert werden müßten, sondern daß auch dafür gesorgt sein müßte, daß die Beweislast für die Integrität einer Person nicht dieser selbst obliege und daß die administrative Beurteilung ihrer Integrität einer vollen gerichtlichen Überprüfung unterliege.

5. Nach dem Vorbringen des WGB wende die Regierung der Bundesrepublik Deutschland weiterhin eine irrige Auslegung von Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 4 des Übereinkommens an, um ihre dem IAO-Übereinkommen Nr. 111 zuwiderlaufenden diskriminierenden Praktiken zu rechtfertigen.

6. Der WGB unterstellte, es habe seit 1979 mehrere hundert Fälle diskriminierender Maßnahmen zum Nachteil von Bewerbern für den öffentlichen Dienst oder öffentlich Bediensteten gegeben. Er teilte Einzelheiten über einige dieser Fälle mit und brachte Unterlagen zur Unterstützung seines Vorbringens bei.

7. Der WGB führte weiter aus, solche Praktiken seien von Kongressen repräsentativer Gewerkschaftsorganisationen der Bundesrepublik Deutschland verurteilt worden, wie der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, der IG Metall, der Deutschen Postgewerkschaft und der IG Druck und Papier. Er brachte Kopien der von diesen Kongressen angenommenen Entschlüssen bei.

Prüfung der Beschwerde durch den Verwaltungsrat und Beschluß zur Überweisung der Sache an einen Prüfungsausschuß

8. Der Verwaltungsrat erklärte auf seiner 227. Tagung (Juni 1984) entsprechend der Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden nach Artikel 24 und 25 der Verfassung der IAO die Beschwerde für zulässig und setzte den Ausschuß für die Prüfung der Beschwerde ein, dem Herr Jaako Riikonen (Regierungsvertreter, Finnland) als Vorsitzender, Herr Roger Decosterd (Arbeitgebervertreter) und Herr Heribert Maier (Arbeitnehmervertreter) angehörten.

9. Der WGB brachte mit Schreiben vom 1. und 23. August 1984 weitere Informationen und Unterlagen bei.

10. In einem Schriftsatz vom 18. Dezember 1984 wies die Regierung die Behauptung zurück, sie habe es unterlassen, das Übereinkommen über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, einzuhalten. Unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses, den der Verwaltungsrat zur Prüfung der früheren Beschwerde des WGB eingesetzt hatte, vertrat die Regierung die Ansicht, daß die weitere Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen von Verwaltungsverfahren auf Bundes- und Länderebene den Erwartungen des Ausschusses in bezug auf die Beschränkung der Untersuchungen auf durch konkrete Umstände bedingte Einzelfälle und die Gewährung eines umfassenden Rechtsschutzes durch unabhängige Gerichte entsprochen habe. Der Regierung zufolge seien die Anforderungen, die die Behörden im Einstellungsverfahren an Bewerber hinsichtlich ihrer Verfassungstreue stellen, und der dem Urteil der Einstellungsbehörde zugrunde liegende Sachverhalt von den Gerichten in vollem Umfang überprüfbar. Die Regierung sei der Ansicht, daß dem Bericht des Verwaltungsratsausschusses vom 15. Juni 1979 in vollem Umfang entsprochen werde. In der Bundesrepublik Deutschland werde niemand wegen seiner politischen Meinung aus dem Staatsdienst entfernt. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 werde gegen die Treuepflicht gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung erst dann verstoßen, wenn aus einer politischen Überzeugung Folgerungen für die Einstellung gegenüber der verfassungsmäßigen Ordnung, für die Art der Erfüllung der Dienstpflichten, für den Umgang mit Mitarbeitern oder für politische Aktivitäten im Sinne der politischen Überzeugung gezogen würden.

11. Unter Hinweis auf Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens führte die Regierung aus, daß die Pflicht zur Verfassungstreue eine unabdingbare Voraussetzung für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst sei. Die Pflicht, sich aktiv für die freiheitliche Demokratie einzusetzen, sei in beamtenrechtlichen Vorschriften verankert, die durch Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes Verfassungsrang erhalten hätten. Nach Ansicht der Regierung sei Artikel 4 des Übereinkommens eingehalten worden, da die freiheitliche demokratische Grundordnung der Kernbestand der Staats- und Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland sei und ein Angriff auf diesen Kernbestand eine Beeinträchtigung der Sicherheit des Staates darstelle.

12. Nach den Ausführungen der Regierung seien in der Zeit vom Mai 1975 bis Dezember 1982 in Bund und Ländern insgesamt 111 förmliche Disziplinarverfahren auf Grund von Verstößen gegen die Pflicht zur Verfassungstreue eingeleitet worden, die nicht alle zur Verhängung von Sanktionen geführt hätten. Hierzu kämen weitere 39 Fälle, in denen Beamte auf Probe aus den gleichen Gründen entlassen worden seien. Dem stünden insgesamt 1 829 636 Beamte und Beamte auf Probe gegenüber. Somit seien in einem Zeitraum von acht Jahren nur 0,008 Prozent der Beamten betroffen gewesen. In bezug auf die vom WGB eingeführten Einzelfälle stellte die Regierung fest, daß ein Beamter gesetzlich verpflichtet sei, sich durch sein gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu bekennen und für deren Einhaltung einzutreten; Entsprechendes gelte nach den einschlägigen Tarifverträgen auch für Arbeitnehmer. Die Regierung wies darauf hin, daß in allen Fällen einer Verletzung der Treuepflicht der Rechtsweg zu unabhängigen Gerichten offenstehe, den die Betroffenen nicht immer in Anspruch nähmen. So habe nach Kenntnis der Regierung keiner der vom WGB genannten Beamten oder Arbeitnehmer gegen seine Entfernung aus dem Dienst das Bundesverfassungsgericht angerufen.

13. Die Regierung übermittelte eine Stellungnahme der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, die den in den Ausführungen der Regierung zum Ausdruck gebrachten Standpunkt in vollem Umfang unterstützte.

14. Der zur Prüfung der Beschwerde eingesetzte Ausschuß hat dem Verwaltungsrat seinen Bericht auf der 229. Tagung (Februar 1985) erstattet. Der Verwaltungsrat hat den Bericht auf seiner 230. Tagung (Juni 1985) geprüft.

15. Auf dieser Tagung erklärte der Regierungsvertreter der Bundesrepublik Deutschland, seine Regierung könne die Schlußfolgerungen

des Ausschusses nicht annehmen, und führte die Punkte auf, in denen sie ihnen nicht zustimmte. Er betonte indessen, seine Regierung bejahe rückhaltlos die Überwachungsverfahren der IAO für die Förderung und Sicherstellung der Anwendung ratifizierter Übereinkommen. Angesichts der Erfahrung und des Ansehens des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen und der Universalität des Konferenzausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen sei seine Regierung dafür, den Meinungs austausch in diesen beiden Gremien fortzusetzen und zu vertiefen. Die Regierung sei ebenfalls bereit, jede andere Methode zur Fortsetzung des Verfahrens in Erwägung zu ziehen.

16. Nach Aussprache beschloß der Verwaltungsrat in Anwendung von Artikel 10 der Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden nach Artikel 24 und 25 der Verfassung der IAO⁴, die Sache an einen Untersuchungsausschuß gemäß Artikel 26 Absatz 4 der Verfassung zu überweisen.⁵

Ernennung des Ausschusses

17. Auf seiner 231. Tagung (November 1985) beschloß der Verwaltungsrat auf Vorschlag des Generaldirektors die folgende Zusammensetzung des Ausschusses:

Vorsitzender:

Herr Voitto SAARIO (Finnland), ehemaliger Richter am Obersten Gerichtshof Finnlands, ehemaliger Präsident des Berufungsgerichts Helsinki, Delegierter Finnlands zur VN-Generalversammlung 1956–1957, 1962–1963, 1972–1977 und 1980 und zum Wirtschafts- und Sozialrat 1972–1974, Vertreter Finnlands in der VN-Kommission für Menschenrechte 1969–1971, Mitglied der VN-Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten 1957–1968.

Mitglieder:

Herr Dietrich SCHINDLER (Schweiz), Professor für Internationales Recht und Verfassungs- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, Mitglied des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, Mitglied des Institutes für Internationales Recht, Mitglied des Ständigen Schiedsgerichtshofs.

Herrn Gonzalo PARRA-ARANGUREN (Venezuela), Professor für Internationales Privatrecht an der Zentraluniversität von Venezuela und an der Katholischen Universität Andrés Bello, Caracas, Mitglied des Instituts für Internationales Recht, Mitglied des Ständigen Schiedsgerichtshofs, ehemaliger Richter beim Handelsgericht des Bundesdistrikts und des Bundesstaats Miranda.

Entsprechend der ständigen Übung beschloß der Verwaltungsrat:

a) Die Mitglieder des Ausschusses amtieren individuell und haben sich durch eine feierliche Erklärung, die derjenigen der Richter des Internationalen Gerichtshofs entspricht, zu verpflichten, ehrenhaft, getreu, unparteiisch und gewissenhaft ihre Pflichten zu erfüllen und ihre Befugnisse auszuüben;

b) der Ausschuß legt sein Verfahren gemäß den Bestimmungen der Verfassung selbst fest.

Anmerkungen

1 Die materiellen Vorschriften dieses Übereinkommens sind im Anhang I zu diesem Bericht wiedergegeben. Die Ratifikation des Übereinkommens durch die Bundesrepublik Deutschland wurde vom Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamts am 15. Juni 1961 eingetragen. Für diesen Staat ist das Übereinkommen am 15. Juni 1962 in Kraft getreten.

2 IAA, *Official Bulletin*, Bd. LXIII, 1980, Serie A, Nr. 1, S. 40–53. Siehe auch nachstehend Kapitel 4.

3 Internationale Arbeitskonferenz, 69. Tagung, 1983, Bericht III (Teil 4A), Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, S. 216–219. Siehe auch nachstehend Kapitel 4.

4 Artikel 10 der Verfahrensordnung lautet:

«Wenn dem Verwaltungsrat eine Beschwerde gemäß Artikel 24 der Verfassung der Organisation übermittelt wird, kann er jederzeit gemäß Artikel 26 Absatz 4 der Verfassung das in Artikel 26 ff. vorgesehene Klageverfahren gegen die Regierung, gegen die die Beschwerde gerichtet ist, und betreffend das Übereinkommen, dessen Nichteinhaltung behauptet wird, einleiten.»

5 Die Verfassungsbestimmungen für Untersuchungsausschüsse sind in den Artikeln 26–29 und 31–34 der Verfassung der IAO enthalten. Diese Artikel sind in Anhang II wiedergegeben. Siehe auch Kapitel 10, Absatz 451–453.