

KAPITEL 3

Die Erfordernisse des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, betreffend den Schutz gegen Diskriminierung auf Grund der politischen Meinung

67. Die Anerkennung des Grundprinzips der Gleichberechtigung aller Menschen bildet seit der Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation ein Fundament ihrer Tätigkeit und hat den Anstoß zu vielen Beschlüssen der Internationalen Arbeitskonferenz gegeben. In der Erklärung von Philadelphia, mit der die Konferenz 1944 die Ziele und Zwecke der Organisation neu definierte, hat sie verkündet: »Alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts, haben das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben.«

68. Nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte haben auch die Vereinten Nationen, insbesondere die Kommission für Menschenrechte und ihre Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten, ein Programm eingeleitet, das auf eine vollständigere Durchführung der Erklärung gerichtet war. Auf den Vorschlag der Unterkommission, den die Kommission für Menschenrechte bestätigt hatte, hat der Wirtschafts- und Sozialrat 1954 in einer Resolution die Internationale Arbeitsorganisation eingeladen, eine Studie über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu unternehmen. Nach Prüfung dieser Studie beschloß der Verwaltungsrat 1955, das Thema auf die Tagesordnung der 40. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (1957) zu setzen. Der Verwaltungsrat gab der Meinung Ausdruck, daß die der Konferenz vorzulegenden Berichte die Diskriminierung unter allen in Artikel 2 Absatz 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte genannten Gesichtspunkten behandeln sollten; danach hat jeder Mensch »Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten

ohne irgendeine Unterscheidung, wie etwa nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen«.¹

69. Der für die erste Erörterung auf der Konferenz vorgelegte Bericht stellte in der Analyse der von Regierungen getroffenen Maßnahmen fest:

In ihrer verbreitetsten Form bestehen diese Maßnahmen darin, daß Gesetzen oder Verordnungen, die die Zulassung zum öffentlichen Dienst regeln, Bestimmungen einverleibt werden, die Unterscheidungen nach einem oder mehreren der folgenden Merkmale untersagen: Glaubensbekenntnis, Rasse, Geschlecht, politische Überzeugungen und nationale Herkunft. Ferner können besondere Maßnahmen getroffen werden, um die Beachtung dieser Bestimmungen durch die verschiedenen Verwaltungsorgane zu sichern.

Der Bericht erwähnte, ein weiterer Schritt, der in einigen Ländern unternommen wurde, bestehe in Maßnahmen, die die strikte Beachtung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung in allen mit öffentlichen Mitteln geschaffenen Beschäftigungszweigen gewährleisten sollen.²

70. In seinen Schlußfolgerungen bezeichnete der Bericht als eine der Maßnahmen, die die Behörden der einzelnen Länder sofort treffen könnten, um die Annahme und Befolgung einer auf die Beseitigung von Diskriminierung gerichteten Politik zu fördern, »die strikte Beachtung dieser Grundsätze auf allen Gebieten der Beschäftigung und der Berufsausbildung sicherzustellen, die ihrer unmittelbaren Kontrolle unterliegen, d. h. in erster Linie im Staatsdienst und in der staatlichen Berufsausbildung. Eine zweite wäre die Abänderung jeder möglicherweise bestehenden Gesetzgebung diskriminierenden Charakters«.³

71. Das 1958 verabschiedete Übereinkommen über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf) ist bisher von 107 Staaten ratifiziert worden und gehört somit zu den am meisten ratifizierten Übereinkommen der IAO.

72. Nachstehend soll im Lichte von Hinweisen aus den Vorarbeiten zur Annahme des Übereinkommens und von Meinungsäußerungen von Überwachungsorganen der IAO untersucht werden, wie sich die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 111 mit Bezug auf den Schutz gegen Diskriminierung auf Grund der politischen Meinung auswirken.

Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens (Begriffsbestimmung)

73. Gemäß Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens:

gilt als »Diskriminierung« jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die auf Grund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird und dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen.

74. Mit Bezug auf die Diskriminierung auf Grund der politischen Meinung hat der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen in einer Allgemeinen Überprüfung 1963 angemerkt:

Zu den Wesenszügen dieser Art Diskriminierung gehört, daß sie höchstwahrscheinlich durch Maßnahmen des Staates oder der Behörden verursacht wird. Ihre Wirkungen können sich im öffentlichen Dienst kundtun, sind aber nicht auf diesen beschränkt; zudem ist in vielen modernen Volkswirtschaften die Unterscheidung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor fließend geworden oder völlig verschwunden. Diskriminierung kann gegen Personen geübt werden, die eine bestimmte Auffassung vertreten, oder auch gegen jede politische Meinung, die anders ist als diejenige der Behörde oder Person, welche die Maßnahme verhängt.⁴

75. In Kommentaren über die Einhaltung des Übereinkommens durch bestimmte Staaten hat der Sachverständigenausschuß angemerkt:

Der Schutz von Arbeitnehmern gegen Diskriminierung auf Grund der politischen Meinung durch das Übereinkommen bedeutet folgerichtig, daß dieser Schutz ihnen auch mit Bezug auf Tätigkeiten zu gewähren ist, die eine Opposition gegen die etablierten politischen Grundsätze zum Ausdruck bringen oder kundtun, denn ein Schutz von Meinungen, die weder ausgedrückt noch kundgetan werden, wäre sinnlos.

Weiter hat der Ausschuß angemerkt:

Der durch das Übereinkommen gebotene Schutz begrenzt sich nicht auf Meinungsunterschiede innerhalb des Rahmens etablierter Grundsätze. Selbst wenn daher bestimmte Doktrinen auf grundlegende Ver-

änderungen in den Institutionen des Staates abzielen, ist dies kein Grund, ihre Propagierung als dem Schutzbereich des Übereinkommens entzogen anzusehen, solange keine gewalttätigen oder verfassungswidrigen Methoden zu ihrer Verwirklichung angewandt oder empfohlen werden.⁵

Artikel 1 Absatz 2 (Ausnahmen, die in den Erfordernissen einer bestimmten Beschäftigung begründet sind)

76. Artikel 1 Absatz 2 besagt:

Eine Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung hinsichtlich einer bestimmten Beschäftigung, die in den Erfordernissen dieser Beschäftigung begründet ist, gilt nicht als Diskriminierung.

77. Die vom Internationalen Arbeitsamt für die erste Erörterung des Übereinkommensentwurfs auf der Konferenz 1957 zunächst vorgeschlagenen Schlußfolgerungen enthielten keine Bestimmungen über Ausnahmen vom Generalprinzip der Nichtdiskriminierung. Jedoch hatte das Amt festgestellt, daß die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, Israels, Österreichs, der Schweiz und des Vereinigten Königreichs bemängelt hatten, es gehe aus der Definition nicht klar genug hervor, daß Unterscheidungen, denen die mit einer bestimmten Beschäftigung verbundenen Erfordernisse zugrunde liegen, nicht als Diskriminierung anzusehen seien.⁶ Während der ersten Erörterung im zuständigen Konferenzausschuß wurden 1957 drei einander ähnliche Anträge vom Regierungsvertreter des Vereinigten Königreichs, vom Regierungsvertreter Irlands und von den Regierungsvertretern der Bundesrepublik Deutschland, der Niederlande, Österreichs und der Schweiz eingebracht, die klarstellen sollten, daß Unterscheidungen, die durch die Erfordernisse der Beschäftigung begründet sind, nicht als Diskriminierung gelten sollten. Der Zweck war, Fälle zu erfassen, in denen ein Arbeitgeber, um den Bedürfnissen der Beschäftigung zu entsprechen, Umstände wie die nationale Abstammung, das Geschlecht usw. in Betracht zieht. Der Ausschuß nahm den Änderungsantrag des Regierungsvertreters des Vereinigten Königreichs an.⁷

78. Nach der ersten Erörterung schlug das Amt für die zweite Aus-

sprache auf der Konferenz 1958 einen Entwurf mit der Klausel vor: »... gelten nicht als »Diskriminierung« diejenigen Unterscheidungen bei der Zulassung zu einer bestimmten Beschäftigung, die sich aus den besonderen Erfordernissen des Arbeitsplatzes herleiten«. ⁸

79. In ihrer Stellungnahme zu diesem Text bezeichnete die Regierung der Bundesrepublik Deutschland es als wünschenswert, die Ausdrücke »Beschäftigung und Beruf« zu verwenden; die Regierung des Vereinigten Königreichs schlug einen anderen Text vor, der auf Unterscheidungen mit Bezug auf Beschäftigung oder Beruf Bezug nahm. ⁹ Gegenüber diesen Stellungnahmen hob das Amt hervor, daß durch die Worte »Beschäftigung und Beruf« (»employment or occupation«) der Geltungsbereich gegenüber dem im 1957 angenommenen Text verwendeten Ausdruck »Beschäftigung« (»job«) erheblich erweitert würde. ¹⁰

80. Während der Erörterung im zuständigen Konferenzausschuß schlug 1958 der Regierungsvertreter des Vereinigten Königreichs vor, der vorgeschlagene Text sollte sich auf Unterscheidungen mit Bezug auf »eine bestimmte Beschäftigung« (»a particular job«) statt auf »Zugang zu einer bestimmten Beschäftigung« (»access to a particular employment«) beziehen; dadurch sollte der 1957 vom Ausschuß angenommene Text wiederhergestellt werden. Diese Änderung wurde angenommen. ¹¹

81. Weiter wäre anzumerken, daß während der Vorarbeiten zum Übereinkommen die Regierung der Bundesrepublik in ihrer schriftlichen Antwort auf den vorläufigen Bericht und den Fragebogen des IAA die folgenden Hinweise bezüglich der Begriffsbestimmung und Tragweite der anzunehmenden Urkunde gegeben hat: »Von einer Diskriminierung... im Sinne der zu errichtenden Urkunde wird... dann nicht gesprochen werden können, wenn einzelne Arbeitnehmer von der Beschäftigung an bestimmten Arbeitsplätzen ausgeschlossen werden, weil sie nicht die persönlichen oder fachlichen Eigenschaften für diesen Arbeitsplatz mitbringen, die dieser voraussetzt. (Beispiel: mangelnde Sprachkenntnisse eines ausländischen Bergarbeiters unter Tage.)... Politische und andere Überzeugungen sollten kein Grund zur Vorenthaltung der Gleichbehandlung sein. Dieser Grundsatz ist für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach Maßgabe der Verfassung, insbesondere des... Artikels 3 des Grundgesetzes... verwirklicht.« Jedoch hielt die Regierung dafür, daß »es nicht als Diskriminierung politisch Andersdenkender anzusehen ist, wenn diese von bestimmten Beschäftigungen in sogenannten Tendenzbetrieben ferngehalten werden«. ¹²

82. In seiner Allgemeinen Überprüfung von 1963 hat der Sachver-

ständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen mit Bezug auf Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens festgestellt, ihm sei

bewußt, daß politische Meinungen im Zusammenhang mit den Erfordernissen bestimmter hoher Verwaltungsposten berücksichtigt werden können, die eine besondere Verantwortung bei der Durchführung der Regierungspolitik mit sich bringen; werden jedoch bei dieser Übung bestimmte Grenzen überschritten, so gerät sie in Konflikt mit den Bestimmungen der Urkunde von 1958, die die Verfolgung einer Politik fordern, die auf die Beseitigung von Diskriminierung u. a. auf Grund der politischen Meinung angelegt ist, besonders bei einer Beschäftigung, die der unmittelbaren Aufsicht einer staatlichen Behörde untersteht.¹³

Weiter hat der Ausschuß angemerkt:

Wenn es angehen mag, daß bei bestimmten höheren Stellen, die direkt mit der Durchführung der Regierungspolitik befaßt sind, die zuständigen Behörden allgemein die politischen Meinungen der Betroffenen berücksichtigen, trifft dies nicht zu, wenn Bedingungen politischer Natur für alle Arten öffentlicher Beschäftigung im allgemeinen festgelegt werden . . .¹⁴

Artikel 1 Absatz 3 (Geltungsbereich des Ausdrucks »Beschäftigung und Beruf«)

83. Artikel 1 Absatz 3 besagt:

Die Ausdrücke »Beschäftigung« und »Beruf«, . . . umfassen die Zulassung zur Berufsausbildung, zur Beschäftigung und zu den einzelnen Berufen sowie die Beschäftigungsbedingungen.

84. Zunächst ist festzuhalten, daß gemäß dieser Begriffsbestimmung der im Übereinkommen vorgesehene Schutz sich nicht auf die Behandlung einer Person beschränkt, die bereits eine Beschäftigung oder einen Beruf ausübt, sondern auch für den Eintritt in eine Beschäftigung oder einen Beruf sowie für den Zugang zur Berufsausbildung gilt.

85. In einem Anhang zum Bericht für die zweite Erörterung auf der Konferenz versuchte das Amt, die Bedeutung der Ausdrücke »Beschäftigung« und »Beruf« genauer zu definieren. Es bezog sich insbeson-

dere auf die Siebente und Achte Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker. Diese Konferenzen hatten die Meinung vertreten, das Wort »Beruf« bezeichne eine »bestimmte Art der wirtschaftlichen Betätigung oder Arbeit einer Person, ohne Ansehen des Wirtschaftszweiges, innerhalb dessen sie sich betätigt, und ungeachtet ihrer Stellung im Erwerbsleben«. Weiter hatten sie befunden, »in Beschäftigung befindliche Personen« umfasse alle Personen oberhalb eines bestimmten Alters, die »arbeiten«, und der Ausdruck »arbeiten« beziehe sich nicht nur auf Personen, die sich in einem Anstellungsverhältnis befinden, sondern auch auf »Selbständige«, auf »Arbeitgeber« und auf »mithelfende Familienangehörige«. Das Amt kam in seiner Aufzeichnung zu dem Schluß, auf internationaler Ebene hätten beide Ausdrücke eine umfassende Bedeutung.¹⁵

86. Der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat hervorgehoben:

Keine Bestimmung des Übereinkommens begrenzt seinen Geltungsbereich gegenüber Personen oder Berufen. Es umfaßt alle Tätigkeitssektoren, es deckt den öffentlichen Dienst ebenso wie private Beschäftigungen und Berufe, es erstreckt sich auf selbständig Erwerbstätige ebenso wie auf für Lohn oder Gehalt Arbeitende, wie deutlich aus der Breite des Ausdrucks »Beschäftigung und Beruf« und aus den vorbereitenden Erörterungen für das Übereinkommen hervorgeht.

Mit Bezug auf die Bestimmungen der zusammen mit dem Übereinkommen angenommenen Empfehlung Nr. 111, die die zu berücksichtigenden Faktoren aufführt, betonte der Sachverständigenausschuß

die Bedeutung der Nichtdiskriminierung in der Berufsausbildung, von der die tatsächlichen Aussichten auf den Zugang zu Beschäftigung und Berufen abhängen.

Der Ausschuß verwies auf folgendes:

Das Problem der Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung entsteht nicht nur im Zusammenhang mit direkt auferlegten Beschränkungen oder Begrenzungen . . . es deckt die Möglichkeit des Zugangs zu verschiedenen höheren Stufen und zum Fortschritt in der Beschäftigung (Aufstieg) sowie die Kontinuität in der Beschäftigung oder im Beruf.¹⁶

Artikel 2 und 3 (Verpflichtungen aus den Bestimmungen des Übereinkommens)

87. Artikel 2 des Übereinkommens schreibt als die wesentliche Verpflichtung vor:

eine innerstaatliche Politik festzulegen und zu verfolgen, die darauf abzielt, mit Methoden, die den innerstaatlichen Verhältnissen und Gepflogenheiten angepaßt sind, die Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in bezug auf Beschäftigung und Beruf zu fördern, um jegliche Diskriminierung auf diesem Gebiet auszuschalten.

88. Artikel 3 bezeichnet im einzelnen die zu treffenden Maßnahmen, darunter die folgenden:

- Gesetze zu erlassen und Erziehungsprogramme zu unterstützen, die geeignet erscheinen, die Annahme und Befolgung dieser Politik zu sichern (Artikel 3 b);
- alle gesetzlichen Bestimmungen aufzuheben und alle Verwaltungsvorschriften oder -gepflogenheiten abzuändern, die mit dieser Politik nicht in Einklang stehen (Artikel 3 c);
- diese Politik in bezug auf die Beschäftigungen zu befolgen, die der unmittelbaren Aufsicht einer staatlichen Behörde unterstehen (Artikel 3 d).

89. Der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat hierzu wie folgt Stellung genommen:

Mit Bezug auf die politische Meinung können Maßnahmen, die mit den Grundsätzen der Gleichstellung in Beschäftigung und Beruf unvereinbar sind, auf vielfältigem Wege direkt oder indirekt durch Gesetzgebung oder Verwaltungsgepflogenheiten entstehen. Viele Bestimmungen oder Gepflogenheiten sind geeignet, faktisch zur Diskriminierung auf Grund politischer Meinungen zu führen, wenn die benutzten Begriffsbestimmungen zu vage oder zu allgemein und die Garantien unzureichend sind. Ungleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ist oft lediglich eine der Folgen allgemeiner gesetzlicher oder administrativer Maßnahmen, durch die bestimmte politische Meinungen unterdrückt oder verboten werden sollen. Bei der Regelung bestimmter Fragen betreffend Beschäftigung und Beruf können z. B. Maßnahmen der Berufsausbildung zu Beschränkungen der Benutzung bestimmter Ausbildungseinrichtungen führen, die auf der Einstellung der Betroffenen gegenüber den politischen, gesellschaftlichen oder sonstigen Grundsätzen des machthabenden Regimes beruhen.¹⁷

Der Sachverständigenausschuß hat angemerkt:

Besonders im Bereich der öffentlichen oder der staatlichen Aufsicht unterstehenden Beschäftigungen sind Gesetzgebungsvorschriften oder Verwaltungsgepflogenheiten anscheinend am ehesten geeignet, der Gleichstellung in Beschäftigung und Beruf aus rein politischen Gründen zuwiderzulaufen; wenn es angehen mag, daß bei bestimmten höheren Stellen, die direkt mit der Durchführung der Regierungspolitik befaßt sind, die zuständigen Behörden allgemein die politischen Meinungen der Betroffenen berücksichtigen, trifft dies nicht zu, wenn Bedingungen politischer Natur für alle Arten öffentlicher Beschäftigung im allgemeinen oder für bestimmte andere Berufe festgelegt werden: wenn z. B. eine Vorschrift besteht, daß die Betroffenen eine förmliche Treuerklärung abgeben und den politischen Grundsätzen des machthabenden Regimes treu bleiben müssen. Jegliche Bestimmungen oder Gepflogenheiten, die auf diese Weise eine Minderung der Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf rein auf der Grundlage der politischen Meinung bewirken könnten, sollten gemäß den Urkunden von 1958 abgeschafft werden.¹⁸

90. Weiter hat der Sachverständigenausschuß auf folgendes hingewiesen:

Die Verantwortung des Staates, eine Politik gegen die Diskriminierung bezüglich der seiner Aufsicht unterstehenden Beschäftigungen zu verfolgen, ist besonders wichtig. Der Staat verfügt in diesem Zusammenhang über direkte Mittel für die Anwendung dieser Politik, und sie anzuwenden bildet eine der elementarsten Verpflichtungen aus dem Übereinkommen. Nichtdiskriminierung in der öffentlichen Beschäftigung ist erheblich wichtig als Instrument für Beförderung und Integration. Dies ist zweifellos auch der Bereich, der am stärksten Bevorzugen oder Ausschließungen auf Grund von Meinungen oder Überzeugungen ausgesetzt ist.¹⁹

Artikel 4

91. Artikel 4 des Übereinkommens besagt:

Maßnahmen gegen eine Person, die in berechtigtem Verdacht einer gegen die Sicherheit des Staates gerichteten Betätigung steht oder die sich tatsächlich in solcher Weise betätigt, gelten nicht als Diskriminie-

rung, vorausgesetzt, daß der betreffenden Person das Recht der Berufung an eine nach landesüblicher Weise errichtete zuständige Instanz offensteht.

92. Während der ersten Erörterung des Übereinkommensentwurfs hat der zuständige Konferenzausschuß 1957 einen Änderungsantrag der Arbeitgebervertreter angenommen, wonach die Bestimmungen des Übereinkommens »keine Gesetzesvorschrift oder Verwaltungsanordnung berühren, die sich auf die nationale Sicherheit eines Mitglieds beziehen«. Gegen diesen Text wurden allerdings im Ausschuß sowie in der Vollsitzung der Konferenz und in den schriftlichen Antworten einiger Regierungen Bedenken angemeldet, weil es zu Mißbräuchen führen könnte. Während der zweiten Erörterung 1958 wurde der Entwurf durch einen Änderungsantrag der Arbeitnehmervertreter ersetzt, der dem jetzigen Wortlaut von Artikel 4 entsprach.²⁰

93. Der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat angemerkt, daß Artikel 4

vor allem alle Maßnahmen ausschließt, die nicht auf Grund individueller Tätigkeiten, sondern auf Grund der Zugehörigkeit zu einer besonderen Gruppe oder Gemeinschaft getroffen werden; solche Maßnahmen könnten nur diskriminierend sein. Zweitens bezieht er sich auf eine »Betätigung«, die gegen die Sicherheit des Staates gerichtet ist (die erwiesen oder Gegenstand eines durch hinreichend ernsthafte Gründe berechtigten Verdachts sein muß), im Unterschied zu Absichten. Schließlich beruht er auf dem Schutz der »Sicherheit des Staates«, deren Definition genügend eng gefaßt sein sollte, um die Gefahr eines Konfliktes mit einer Politik der Nichtdiskriminierung zu vermeiden. . . . Einige innerstaatliche Bestimmungen scheinen auf den ersten Blick eine genügend präzise Definition einer Bedrohung der Sicherheit des Staates zu enthalten, andere dagegen sind so allgemein formuliert (und umfassen beispielsweise mangelnde »Loyalität«, das »öffentliche Interesse«, »antidemokratisches« Verhalten, Zugehörigkeit zu bestimmten politischen Bewegungen oder ihre Unterstützung usw.), daß ohne eingehende Informationen über ihre Anwendung in der Praxis nicht sicherzugehen ist, ob sie nicht aus Gründen angewendet werden könnten, die ausschließlich auf der politischen Überzeugung beruhen.²¹

Desgleichen hat der Ausschuß betont:

Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit des Staates im Sinne von Artikel 4 des Übereinkommens müssen ebenfalls klar definiert und so formuliert sein, daß sie keine Grundlage für Diskriminierung nur auf Grund der politischen Meinung abgeben.²²

94. Ferner hat der Ausschuß, wie bereits erwähnt wurde, festgestellt:

Der durch das Übereinkommen gebotene Schutz begrenzt sich nicht auf Meinungsunterschiede innerhalb des Rahmens etablierter Grundsätze. Selbst wenn daher bestimmte Doktrinen auf grundlegende Veränderungen in den Institutionen des Staates abzielen, ist dies kein Grund, ihre Propagierung als dem Schutzbereich des Übereinkommens entzogen anzusehen, solange keine gewalttätigen oder verfassungswidrigen Methoden zu ihrer Verwirklichung angewandt oder empfohlen werden.²³

95. Schließlich hat der Sachverständigenausschuß befunden:

Die gerichtliche Durchsetzung wird nicht ausreichen, um die Anwendung der Normen des Übereinkommens sicherzustellen, wenn die Vorschriften, welche die Gerichte anzuwenden haben, ihrerseits mit diesen Normen unvereinbar sind.²⁴

96. Der vom Verwaltungsrat eingesetzte Ausschuß zur Untersuchung der vom Weltgewerkschaftsbund 1984 eingereichten Beschwerde betreffend die Einhaltung des Übereinkommens durch die Bundesrepublik Deutschland hat zu Artikel 4 des Übereinkommens die folgenden Bemerkungen gemacht:

Der Ausschuß erkennt an, daß die Sicherheit des Staates betreffende Erwägungen es erfordern können, besondere Bedingungen zur Gewährleistung der Zuverlässigkeit, Integrität und Loyalität aufzustellen, und zwar nicht nur im öffentlichen Sektor, sondern auch im Rahmen privater Beschäftigungsverhältnisse. Es ist jedoch wichtig, daß solche Anforderungen unter gebührender Berücksichtigung der Art der Stellung oder der Aufgaben gestellt werden und nicht auf einen größeren Bereich von Beschäftigungen oder Berufen ausgedehnt werden. Die Anwendung von Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit des Staates sollte daher in Anbetracht der Auswirkung erfolgen, die bestimmte Tätigkeiten auf die wirksame Erfüllung der betreffenden Aufgaben haben könnten. Es gibt bestimmte Tätigkeitsbereiche des Staates, z. B. im Zusammenhang mit der Verteidigung und den auswärtigen Beziehungen, die besonders »sicherheitsempfindlich« sind und in denen es deshalb normal ist, daß der Staat besonders strenge Kriterien und Verfahren anwendet, um zu gewährleisten, daß seine Sicherheit nicht gefährdet wird. Daneben gibt es aber andere Bereiche des öffentlichen Dienstes, in denen die Gefahr einer Schädigung der Sicherheit des Staates weit weniger offensichtlich ist. Es sei auch darauf hingewiesen, daß es nach Artikel 4 keiner verbotenen Handlung und noch viel weniger einer Verurteilung bedarf. Wenn die Anwendung der im

Namen der Sicherheit des Staates getroffenen Maßnahmen nicht nach Kriterien der vorgenannten Art eingeschränkt wird, besteht die Gefahr und sogar die Wahrscheinlichkeit, daß sie zu Unterscheidungen und Ausschlüssen auf Grund der politischen Meinung im Gegensatz zum Übereinkommen führen. Der Sachverständigenausschuß hat zu Recht betont, daß die Definition der Sicherheit des Staates genügend eng gefaßt werden sollte, um die Gefahr eines Konfliktes mit der Politik der Nichtdiskriminierung zu vermeiden.²⁵

Anmerkungen

1 IAA: Internationale Arbeitskonferenz (IAK), 40. Tagung, 1957, Bericht VII (1), S. 1–4.

2 Ebd., S. 28.

3 Ebd., S. 36.

4 IAA: IAK, 47. Tagung, 1957, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (RCE), Teil 3, *Discrimination in Employment and Occupation*, Abs. 26.

5 IAA: IAK, 68. Tagung, 1982, RCE-Bericht III (Teil 4A), S. 192; ebd., 69. Tagung, 1983, S. 212 und 225 (Bemerkungen betreffend Chile, die Tschechoslowakei und die Türkei). Siehe auch den Bericht des Ausschusses zur Prüfung der Beschwerde des IBFG betreffend die Einhaltung des Übereinkommens durch die Tschechoslowakei, IAA: *Official Bulletin*, Bd. LXI, 1978, Serie A, Nr. 3, Supplement, Abs. 17–21.

6 IAA: Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, IAK, 40. Tagung, 1957, Bericht VII (2), S. 111 und 130.

7 IAA: *Record of Proceedings*, IAK, 40. Tagung, 1957, S. 743, und IAA: Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, IAK, 42. Tagung, 1958, Bericht IV (1), S. 9 und 10.

8 Ebd., Bericht IV (2), S. 6.

9 Ebd., Bericht IV (2), S. 6 und 9.

10 Ebd., S. 10.

11 IAA: *Record of Proceedings*, IAK, 42. Tagung, 1958, S. 711.

12 IAA: Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, IAK, 40. Tagung, 1957, Bericht VII (2), S. 20 und 21.

13 IAA: IAK, 47. Tagung, 1963, RCE-Bericht, Teil 3, Abs. 42.

14 Ebd., Abs. 91. Siehe auch IAK, 71. Tagung, 1985, Bericht III (Teil 4A), S. 286 (Bemerkungen betreffend die Tschechoslowakei).

15 IAA: Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, IAK, 42. Tagung, 1958, Bericht IV (1), Anhang.

16 IAA: IAK, 47. Tagung, 1963, RCE-Bericht, Teil 3, Abs. 32 und 33.

17 Ebd., Abs. 91.

18 Ebd.

19 Ebd., Abs. 94.

20 IAA: *Record of Proceedings*, IAK, 40. Tagung, 1957, S. 744, und IAK, 42. Tagung, 1958, S. 425 und 712.

21 IAA: IAK, 47. Tagung, RCE-Bericht, Teil 3, Abs. 47.

22 IAA: IAK, 56. Tagung, RCE-Bericht III (Teil 4B), Abs. 38.

23 Siehe Anmerkung 5.

24 IAA: IAK, 56. Tagung, RCE-Bericht III (Teil 4B), Abs. 38.

25 GB. 229/5/11 (Febr. – März 1985), Abs. 46.