



**Bericht  
des gemäß Artikel 26 der Verfassung  
der Internationalen Arbeitsorganisation eingesetzten  
Ausschusses zur Prüfung der Einhaltung  
des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung  
(Beschäftigung und Beruf), 1958,  
durch die Bundesrepublik Deutschland**



ISBN 92-2-705896-6

---

*Erste Auflage 1987*

---

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Verantwortung für Meinungen, die in Artikeln, Untersuchungen und sonstigen Beiträgen unter dem Namen des Autors zum Ausdruck gebracht werden, liegt ausschließlich bei dem betreffenden Autor, und die Veröffentlichung bedeutet nicht, daß das Internationale Arbeitsamt diesen Meinungen beipflichtet.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, daß das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Mißbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

---

## INHALT

	<u>Absätze</u>	<u>Seite</u>
KAPITEL 1: <u>Die Vorgänge bis zur Einsetzung des Ausschusses</u> .....	1-17	1
Die Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes gemäß Artikel 24 der Verfassung .....	1-7	1
Prüfung der Beschwerde durch den Verwaltungsrat und Beschluß der Überweisung der Sache an einen Prüfungsausschuß .....	8-16	2
Ernennung des Ausschusses .....	17	3
KAPITEL 2: <u>Das Verfahren des Ausschusses</u> .....	18-66	5
Erste Tagung .....	18-32	5
Nach der ersten Tagung eingegangene Mitteilungen zu Verfahrensfragen .....	33-40	6
Nach der ersten Tagung eingegangene Mitteilungen zur Sache ...	41-48	12
Zweite Tagung .....	49-59	13
Der Besuch des Ausschusses in der Bundesrepublik Deutschland .	60-65	20
Dritte Tagung .....	66	21
KAPITEL 3: <u>Die Erfordernisse des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, betreffend den Schutz gegen Diskriminierung auf Grund der politischen Meinung</u> .....	67-96	23
Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens (Begriffsbestimmung) ...	73-75	24
Artikel 1 Absatz 2 (Ausnahmen, die in den Erfordernissen einer bestimmten Beschäftigung begründet sind) .....	76-82	24
Artikel 1 Absatz 3 (Geltungsbereich des Ausdrucks "Beschäftigung und Beruf") .....	83-86	25
Artikel 2 und 3 (Verpflichtungen aus den Bestimmungen des Übereinkommens) .....	87-90	26
Artikel 4 .....	91-96	27
KAPITEL 4: <u>Frühere Untersuchung der Lage durch Überwachungsorgane der IAO</u>	97-108	30
KAPITEL 5: <u>Die Struktur des öffentlichen Dienstes und das Recht des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland</u> .....	109-236	33
Die Verfassungsstruktur des Staates .....	110-118	33
Die Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern .....	110	33
Legislative und Exekutive .....	111-112	33
Rechtsprechung .....	113-115	33
Ausführung der Gesetze .....	116-118	34

	<u>Absätze</u>	<u>Seite</u>
Die Struktur des öffentlichen Dienstes .....	119-125	34
Die von der Verfassung garantierten Grundrechte; das Parteienprivileg .....	126-136	35
Das Recht des öffentlichen Dienstes .....	137-171	38
Begriffsbestimmung und Zusammensetzung des öffentlichen Dienstes .....	137-154	38
Die Rechte und Garantien der Beamten im Einstellungs- verfahren .....	155-163	39
Sicherheit der Beschäftigung .....	164-168	40
Die Pflichten der Beamten .....	169-171	41
Die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung .....	172-236	41
Die Treuepflicht in Geschichte und Rechtslehre .....	172-186	41
Zur Zeit geltende Gesetzesvorschriften .....	187-191	43
Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue .....	192-205	44
Die Lage betreffend den Vorbereitungsdienst .....	206-210	48
Die Stellung der Angestellten und Arbeiter .....	211-212	49
Rechtsprechung .....	213-236	49
<b>KAPITEL 6: <u>Die vorgebrachten Behauptungen und darauf bezüglichen Unterlagen</u> .....</b>	<b>237-393</b>	<b>56</b>
Behauptungen des WGB .....	237-241	56
Vom WGB beigebrachte Informationen und Unterlagen .....	242-255	56
Informationen und Unterlagen aus anderen Quellen .....	256-259	59
Zusammenfassende Analyse der dokumentarisch belegten Fälle ..	260-274	60
Die Begründungen der getroffenen Maßnahmen .....	265-268	60
Die Natur der getroffenen Maßnahmen .....	269-272	62
Nebenwirkungen des Ausschlusses vom öffentlichen Dienst	273-274	62
Fallbeschreibungen .....	275-393	68
Bundesdienst .....	275-330	68
Baden-Württemberg .....	331-343	75
Bayern .....	344-364	77
Niedersachsen .....	365-378	80
Rheinland-Pfalz .....	379-388	82
Schleswig-Holstein .....	389-393	84
<b>KAPITEL 7: <u>Die Stellungnahmen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland</u> .....</b>	<b>394-398</b>	<b>88</b>
<b>KAPITEL 8: <u>Stellungnahmen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmer- organisationen</u> .....</b>	<b>399-420</b>	<b>113</b>
Stellungnahmen von Organisationen, nach deren Auffassung die Gesetzgebung und derzeitige Praxis mit dem Überein- kommen Nr. 111 im Einklang stehen .....	400-411	113

	<u>Absätze</u>	<u>Seite</u>
Stellungnahmen von Organisationen, nach deren Auffassung die Lage in der Bundesrepublik nicht völlig im Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 111 steht .....	412-420	115
KAPITEL 9: <u>Die zahlenmäßige Größenordnung der Fälle</u> .....	421-448	121
Der öffentliche Dienst im allgemeinen .....	423-424	121
Beschäftigte im Bereich des Bundes .....	425-428	121
Beschäftigte im Bereich der Länder .....	429-443	122
Baden-Württemberg .....	431-433	122
Bayern .....	434-435	122
Niedersachsen .....	436-439	122
Rheinland-Pfalz .....	440	123
Hessen .....	441	124
Nordrhein-Westfalen .....	442	124
Saarland .....	443-445	124
Weitere Erwägungen .....	446-448	124
KAPITEL 10: <u>Feststellungen und Empfehlungen</u> .....	449-594	127
Ursprung und Sachbereich der Untersuchung .....	451-453	127
Die Rolle des Weltgewerkschaftsbundes im Verfahren .....	454	127
Das Beweismaterial über Einzelfälle und der Einwand der Regierung, die innerstaatlichen Rechtsmittel seien nicht erschöpft .....	455-468	128
Gesetzgebung und Praxis in der Bundesrepublik Deutschland zu den anstehenden Fragen .....	469-500	131
Die Anwendbarkeit des Übereinkommens Nr. 111 auf die Beschäftigungsverhältnisse von Beamten .....	501-505	136
Der Schutzbereich des Übereinkommens Nr. 111 .....	506-509	137
Die Tragweite der Begriffsbestimmung "Diskriminierung" in Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens .....	510-520	138
Die Natur der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen Nr. 111 .....	521-523	140
Die Bedeutung jüngerer Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte .....	524-526	141
Erfordernisse der Beschäftigung - die Anwendbarkeit von Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 auf die in dieser Untersuchung zu prüfenden Maßnahmen .....	527-573	141
Folgen, die sich aus Unterschieden in der Politik und Praxis verschiedener Behörden in der Bundesrepublik ergeben .....	540-545	143
Die Auswirkungen für das Funktionieren des öffentlichen Dienstes von Aktivitäten, derentwegen der Ausschluß bestimmter Personen aus dem öffentlichen Dienst angestrebt wurde .....	546-553	144
Die Anwendung der Treupflichtvorschriften als präventive Maßnahme zur Sicherung des Funktionierens des öffentlichen Dienstes in Konflikt- oder Krisenzeiten .....	554-556	145

	<u>Absätze</u>	<u>Seite</u>
Die unterschiedslose Anwendung der Treuepflicht auf alle Beamten .....	557-565	146
Die besondere Stellung der Lehrer in bezug auf die Treuepflicht .....	566-572	147
Allgemeine Schlußfolgerungen zur Anwendung von Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 .....	573	149
Betätigung gegen die Sicherheit des Staates - Anwendbarkeit von Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 111 auf die in der gegenwärtigen Untersuchung zu prüfenden Maßnahmen .....	574-581	149
Empfehlungen .....	582-594	151
Abweichende Meinung von Professor Parra-Aranguren .....		153
Bemerkungen des Vorsitzenden und Professor Schindlers .....		155
ANHANG I: Wortlaut der materiellen Bestimmungen des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958 .....		161
ANHANG II: Bestimmungen der Verfassung der IAO über Untersuchungs- ausschüsse .....		163

## 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), 1958<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>. 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 Entschließungen 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 Meinungsaustausch 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 IAO<sup>4</sup>, die Sache an einen Untersuchungsausschuß gemäß Artikel 26 Absatz 4 der Verfassung zu überweisen<sup>5</sup>.

#### 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 1956-57, 1962-63, 1972-77 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.

Herr 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> IAA, Official Bulletin, Bd. LXIII, 1980, Serie A, Nr. 1, S. 40-53. Siehe auch nachstehend Kapitel 4.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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."

<sup>5</sup> 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.

## KAPITEL 2

### DAS VERFAHREN DES AUSSCHUSSES

#### Erste Tagung

18. Der Ausschuß hat seine erste Tagung am 25. und 26. November 1985 in Genf abgehalten.

19. Zu Beginn der Tagung verpflichteten sich die Mitglieder des Ausschusses in einer feierlichen Erklärung in Gegenwart von Herrn Francis Blanchard, Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamts, ehrenhaft, getreu, unparteiisch und gewissenhaft ihre Pflichten zu erfüllen und ihre Befugnisse auszuüben.

20. Der Ausschuß nahm zur Kenntnis, daß der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamts seinen Beschluß, den Fall an einen Untersuchungsausschuß zu überweisen, in Anwendung von Artikel 10 der Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden nach Artikel 24 und 25 der Verfassung der IAO im Zuge der Behandlung der Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes gefaßt hatte. Folglich war dem Ausschuß aufgegeben, die in dieser Beschwerde angesprochenen Fragen gemäß Artikel 26 bis 28 der Verfassung zu prüfen.

21. Der Ausschuß nahm die im Zusammenhang mit der genannten Beschwerde vorgelegten Informationen und Unterlagen zur Kenntnis. Er faßte mehrere Beschlüsse über die Verfahrensregelung für die Untersuchung der anstehenden Fragen.

22. Der Ausschuß wurde davon unterrichtet, daß Einzelpersonen und Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland in letzter Zeit Mitteilungen über für seine Arbeit einschlägige Angelegenheiten an das Internationale Arbeitsamt gerichtet hatten. Er beschloß, diese Mitteilungen zur Kenntnis zu nehmen und abschriftlich der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und dem Weltgewerkschaftsbund zu übermitteln, damit sie diese zur Kenntnis nehmen und von sich aus gegenüber dem Ausschuß zu ihnen Stellung nehmen könnten. Mehrere weitere Mitteilungen an das Internationale Arbeitsamt bezogen sich auf die Lage von Arbeitnehmern im privaten Sektor. Der Ausschuß beschloß, diese Mitteilungen nicht zu berücksichtigen, weil die Beschwerde des Weltgewerkschaftsbunds und folglich der Sachbereich der an den Ausschuß überwiesenen Prüfungsmaterie Beschäftigte im öffentlichen Dienst betrafen.

23. Der Ausschuß beschloß, dem Weltgewerkschaftsbund Gelegenheit zur Vorlage zusätzlicher Informationen und Stellungnahmen zu bieten. Die Organisation wurde aufgefordert, solche Informationen und Stellungnahmen bis zum 31. Januar 1986 einzusenden.

24. Artikel 27 der Verfassung der IAO verpflichtet alle Mitgliedstaaten, gleich ob sie durch eine an einen Untersuchungsausschuß überwiesene Angelegenheit direkt betroffen sind oder nicht, dem Ausschuß zum Gegenstand der Untersuchung alle Aufschlüsse zu geben, über die sie verfügen. Mit Bedacht darauf, daß der vorliegende Fall die Beschäftigung im öffentlichen Dienst betraf, beschloß der Ausschuß, die Regierungen von Nachbarländern der Bundesrepublik Deutschland (nämlich Belgien, Dänemark, die Deutsche Demokratische Republik, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, die Schweiz und die Tschechoslowakei) einzuladen, solche Auskünfte zu liefern.

25. Eine Einladung, Informationen an den Ausschuß zu liefern, erging auch an mehrere Organisationen mit Konsultativstatus bei der IAO, nämlich den Internationalen Bund freier Gewerkschaften, den Weltverband der Arbeitnehmer und die Internationale Arbeitgeber-Organisation. Eine ähnliche Einladung erging an die folgenden Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Deutscher Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Deutsche Postgewerkschaft, Deutscher Beamtenbund, Verband Bildung und Erziehung, Deutscher Lehrerverband.

26. Der Ausschuß lud die genannten Regierungen und Organisationen ein, Informationen bis zum 31. Januar 1986 beizubringen. Er teilte ihnen mit, alle solchen Informationen würden an die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und an den Weltgewerkschaftsbund weitergeleitet werden.

27. Der Ausschuß teilte der Regierung der Bundesrepublik Deutschland mit, wenn sie zusätzliche Informationen und Stellungnahmen beizubringen wünsche, müßten diese bis zum 15. März 1986 übermittelt werden.

28. Der Ausschuß beschloß, seine zweite Tagung vom 14. bis zum 25. April 1986 in Genf abzuhalten und während dieser Tagung Zeugen zu hören. Er nahm eine Verfahrensordnung zur Anhörung der Zeugen an und übermittelte sie der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und dem Weltgewerkschaftsbund<sup>1</sup>.

29. Der Ausschuß ersuchte die Regierung, bis zum 31. Januar 1986 die Namen und Bezeichnungen von Zeugen mitzuteilen, deren Anhörung durch den Ausschuß sie während der zweiten Tagung wünsche. Der Ausschuß wies darauf hin, er wünsche Aussagen von Personen zu hören, die qualifiziert seien, über die Lage hinsichtlich des Untersuchungsgegenstands auf Bundes- und Länderebene zu sprechen. Weiter teilte er der Regierung mit, er wünsche Aussagen eines Vertreters des Deutschen Gewerkschaftsbunds und von Zeugen im Namen bestimmter Organisationen öffentlich Bediensteter entgegenzunehmen, wie Beamte in der öffentlichen Verwaltung, Lehrer und Postbedienstete. Der Ausschuß ersuchte die Regierung, die betroffenen Organisationen zu konsultieren und die nötigen Vorkehrungen für das Erscheinen solcher Zeugen zu treffen.

30. Desgleichen ersuchte der Ausschuß den Weltgewerkschaftsbund, bis zum 31. Januar 1986 die Namen und Bezeichnungen von Zeugen mitzuteilen, deren Anhörung durch die Kommission er auf der zweiten Tagung wünsche, und kurz die Materie anzugeben, zu der er eine Aussage jedes einzelnen Zeugen wünsche. Der Ausschuß erklärte, er werde anhand dieser Angaben entscheiden, ob er den jeweiligen Zeugen hören werde. Er ersuchte die Organisation, die nötigen Vorkehrungen für das Erscheinen der Zeugen vor dem Ausschuß zu treffen.

31. Der Ausschuß ersuchte die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, dafür zu sorgen, daß dem Erscheinen von Personen, die als Zeugen vorgeschlagen oder vom Ausschuß angefordert worden seien, kein Hindernis in den Weg gelegt werde. Ferner ersuchte er die Regierung um eine Zusicherung, daß alle vor ihm als Zeugen erscheinenden Personen vollen Schutz gegen Bestrafung oder Benachteiligung wegen ihres Erscheinens oder ihrer Aussage vor dem Ausschuß genießen würden.

32. Der Ausschuß ermächtigte seinen Vorsitzenden, in seinem Namen in der Zeit zwischen den Tagungen auftretende Verfahrensfragen zu regeln, mit der Möglichkeit, die übrigen Mitglieder zu konsultieren, falls er dies für notwendig erachte.

#### Nach der ersten Tagung eingegangene Mitteilungen zu Verfahrensfragen

33. Der Vorsitzende des Ausschusses erhielt ein vom 31. Januar 1986 datiertes Schreiben von Dr. Winfrid Haase, Regierungsvertreter der Bundesrepublik Deutschland im Verwaltungsrat des IAA, mit folgendem Wortlaut:

Für Ihren Brief vom 27. November 1985, in dem Sie die Ergebnisse der ersten Sitzung des Untersuchungsausschusses mitteilen, danke ich.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland nimmt den Beginn des Untersuchungsverfahrens zum Anlaß, erneut zu betonen, daß sie die Ziele der Internationalen Arbeitsorganisation voll unterstützt und ihre Verfahren zur Prüfung der Durchführung von IAO-Normen in den Mitgliedstaaten anerkennt. Sie wird ihren Beitrag dazu leisten, daß auch das gegenwärtige Verfahren gemäß der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation durchgeführt wird.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat den Inhalt Ihres o.a. Briefes vom 27. November 1985 mit großem Interesse zur Kenntnis genommen. Dabei haben sich einige grundlegende Fragen ergeben, deren Entscheidung nach Auffassung der Bundesregierung für das weitere Verfahren erhebliche Bedeutung hat.

#### I.

Als der Verwaltungsrat am 3. Juni 1985 beschloß, die Angelegenheit an einen Untersuchungsausschuß zu überweisen, lag dieser Entscheidung die Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes und der Prüfbericht des Beschwerdeausschusses zugrunde. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist der Auffassung, daß damit auch der Gegenstand dieses Untersuchungsverfahrens feststeht. Eine fortlaufende Erweiterung der Untersuchung auf immer neue Fälle, die nicht vom früheren Beschwerdeführer, sondern von nicht zur Klage befugten

Einzelpersonen oder Organisationen vorgebracht wurden, hält die Bundesregierung für problematisch.

Hinzu kommt, daß wiederum - wie bereits im Beschwerdeverfahren - auch einige der neu mitgeteilten Fälle noch nicht rechtskräftig entschieden sind und in keinem der Fälle eine abschließende Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht vorliegt. Auf diesen Umstand hatte der Regierungsvertreter der Bundesrepublik Deutschland im Verwaltungsrat bereits am 3. Juni 1985 für damals relevante Fälle hingewiesen. Er hatte dabei die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit die Praxis eines Staates bei der Anwendung eines Übereinkommens beurteilt werden kann, solange die genannten Fälle nicht vom höchsten nationalen Gericht entschieden sind.

## II.

In Ihrem Brief haben Sie die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ersucht, bis zum 31. Januar 1986 Namen und Angaben über die Zeugen mitzuteilen, die sie vor dem Ausschuß während der zweiten Tagung angehört haben möchte. Im weiteren Text des Briefes wird dann allgemein auf die Fragen, die Gegenstand dieser Untersuchung sind, Bezug genommen. Zur näheren Qualifizierung der Fragen wird weiter ausgeführt, daß deren Beantwortung zu kompetenten Angaben über die Situation auf Bundesebene sowie auf Länderebene führen sollen. In der übermittelten Verfahrensordnung zur Anhörung der Zeugen heißt es dann, Informationen und Aussagen könnten dem Ausschuß nur dazu unterbreitet werden, um Tatsachen festzustellen, die für die zu prüfenden Fragen relevant seien.

Die Bundesregierung hat Sorge, dem Ersuchen in Ihrem o.a. Brief nicht sachgerecht entsprechen zu können, solange ihr keine Einzelheiten über die konkreten Themen der Befragung vorliegen. Als der Verwaltungsrat am 3. Juni 1985 die vorangegangene Beschwerde behandelte, hatten alle Beteiligten darauf hingewiesen, daß der Gegenstand der Prüfung außerordentlich komplex sei und eines eingehenden Studiums bedürfe. Gerade diese Erkenntnis führte den Verwaltungsrat zu der Entscheidung, den Prüfungsbericht des Beschwerdeausschusses nicht als ausreichend anzusehen und die Angelegenheit einem Untersuchungsausschuß zu übertragen. Die Bundesregierung hat diese Entscheidung mitgetragen und dabei stets ihre Dialogbereitschaft betont.

Für einen fruchtbaren Dialog wäre es daher von Interesse zu erfahren, welche Fragen der Ausschuß zum Sachverhalt zu behandeln wünscht. Darüber hinaus wäre es wichtig zu wissen, ob der Ausschuß sich eher an Einzelfällen orientieren oder ob er eher die allgemeine Praxis erörtern möchte. Von der Beantwortung dieser Frage hängt ab, ob Zeugen zu einzelnen Fällen, zur Einstellungspraxis oder sachverständige Zeugen zur Rechtslage benannt werden sollen.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist der Auffassung, daß in der Tagung, die für die Anhörung von Zeugen vorgesehen ist, eher Rechtsfragen als Tatsachenfragen im Vordergrund stehen sollten. Soweit es sich um Tatsachenfragen handelt, weist die Bundesregierung vor allem auf die durch die unabhängigen Gerichte ermittelten Sachverhalte hin, die von keinem der Beteiligten in Zweifel gezogen werden. Auch die Gesetze, Verordnungen und Richtlinien sowie die Rechtsprechung der obersten deutschen Gerichte sind bekannt. Die Rechtspraxis, soweit sie sich in dieser Rechtsprechung widerspiegelt, wird von der Bundesregierung nicht bestritten.

Die zu untersuchenden Rechtsfragen betreffen aus der Sicht der Bundesregierung folgende Bereiche:

- 1) Anwendbarkeit des Übereinkommens 111 auf den öffentlichen Dienst, insbesondere die durch eine besondere Treuebindung gekennzeichneten Beamtenverhältnisse. Neben der Bundesregierung haben auch die Sprecher der Arbeitnehmer- und der Arbeitgebergruppe in der Sitzung des Verwaltungsrates vom 3. Juni 1985 deutlich gemacht, daß hier eine der Grundfragen des Übereinkommens 111 liegt.
- 2) Anwendbarkeit des Übereinkommens 111 aufgrund des Schutzbereichs (deutsche Maßnahmen keine Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung).
- 3) Auslegung des Art. 1 Abs. 2 des Übereinkommens 111; bei einer Einbeziehung der Beamten in das Übereinkommen müßte das besondere Treueverhältnis zumindest bei der Interpretation dieser Ausnahmenvorschrift zum Tragen kommen.
- 4) Auslegung des Art. 4 des Übereinkommens 111.

III.

Eine weitere Frage der Regierung der Bundesrepublik Deutschland hängt mit der Rolle zusammen, die dem Beschwerdeführer des vorangegangenen Beschwerdeverfahrens in diesem Untersuchungsverfahren zukommt. Hier ist der Eindruck entstanden, daß der frühere Beschwerdeführer in diesem Untersuchungsverfahren Rechte und Aufgaben wie ein Kläger (Auftreten eines Vertreters im Untersuchungsverfahren, Rechte der Zeugenbenennung usw.) haben soll.

Nach Art. 26 der IAO-Verfassung kommt ein Klageverfahren zustande

- durch ein Mitglied der IAO (Art. 26 Abs. 1);
- durch den Verwaltungsrat von Amts wegen (Art. 26 Abs. 4);
- aufgrund einer Klage eines zur Konferenz entsandten Delegierten (Art. 26 Abs. 4).

In dem vorliegenden Falle handelt es sich um die Einleitung eines Verfahrens durch den Verwaltungsrat von Amts wegen.

Die Bundesregierung hat keine Bedenken, daß sachdienliche Hinweise zur Beurteilung der anstehenden Fragen von allen kompetenten Seiten gegeben werden können. Hierzu gehören sicherlich auch Informationen, die von Arbeitnehmerorganisationen, die auf der Ebene der IAO eine Rolle spielen, zugeleitet werden.

Eine Legitimation zur Klage und folglich eine klägerähnliche Rolle ist dagegen für einen Berufsverband von Arbeitnehmern, dessen Rechte bei Aufsichtsverfahren ausdrücklich nur in Beschwerdeverfahren nach Art. 24 IAO-Verfassung definiert ist, nicht vorgesehen. Auch der Verwaltungsrat hat im vorliegenden Falle folgerichtig beschlossen, daß der Ausschuß sein Verfahren "gemäß den Bestimmungen der Verfassung" festlegen sollte. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hält es für mit der Verfassung der IAO nicht vereinbar, wenn zusätzlich zu den Aufgaben, die der Verwaltungsrat von Amts wegen zu erfüllen hat, ein Berufsverband wie ein Kläger auftreten könnte.

IV.

Die Bundesregierung hat schon darauf hingewiesen, daß es nach ihrer Ansicht günstiger gewesen wäre zu erfahren, welche Fragen der Untersuchungsausschuß im einzelnen zu behandeln wünscht. Vorsorglich und unter Hinweis auf die bereits geäußerten Bedenken sollen im folgenden aber einige Personen genannt werden, die zum Recht und der allgemeinen Verwaltungspraxis hinsichtlich der Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland umfassend Auskunft geben können:

- 1) Der Bundesdisziplinaranwalt Hans Rudolf Claussen, Oberlindau 76-78, 6000 Frankfurt/Main 1.
- 2) Herr Ministerialdirektor Wilhelm Freundlieb, c/o beim Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, Adenauerallee 81, Postfach 80 01, 5300 Bonn 1.
- 3) Herr Ministerialdirigent Dr. Peter Frisch, c/o beim Niedersächsischen Minister des Innern, Lavesallee 6, 3000 Hannover.
- 4) Herr Ministerialdirigent Dr. Matthias Metz, c/o beim Bayerischen Staatsministerium der Finanzen, Odeonsplatz 4, 8000 München 22.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland steht in Kontakt mit einem weiteren sachverständigen Zeugen aus der Kultusverwaltung und wird diesen umgehend nachbenennen. Darüber hinaus möchte sie sich das Recht vorbehalten, weitere sachverständige Zeugen zu benennen, sobald über die mit der Festlegung des Untersuchungsgegenstandes zusammenhängenden Fragen entschieden wurde.

Die Bundesregierung hat ihre Auffassung zu den angesprochenen Rechtsfragen bereits mehrfach geäußert. Sie möchte sich hierauf ausdrücklich beziehen, behält sich aber - entsprechend der Aufforderung in Ihrem Brief vom 27. November 1985 - bis zum 15. März 1986 weitere Stellungnahmen vor.

Gleichzeitig möchte ich Ihnen mitteilen, daß ich beauftragt worden bin, im Namen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland als ihr Vertreter vor dem Ausschuß aufzutreten. Ich gehe davon aus, daß an den Ausschußsitzungen auch Berater des Regierungsvertreters

teilnehmen und zu einzelnen Fragen sprechen können. Die Namen dieser Berater werde ich zu gegebener Zeit übermitteln.

34. Am 28. Februar 1986 richtete der Vorsitzende die folgende briefliche Antwort an Dr. Haase:

Ich danke Ihnen für Ihr Schreiben vom 31. Januar 1986, in dem Sie mir mitteilten, daß Sie beauftragt worden sind, im Namen Ihrer Regierung als ihr Vertreter bei den Anhörungen von Zeugen während der zweiten Tagung des zur Prüfung der Einhaltung des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958 eingesetzten Ausschusses aufzutreten, und auf eine Reihe von Fragen Bezug nehmen, die sich aus meinem Schreiben vom 27. November 1985 ergeben.

Ich bestätige, daß Sie sich bei den vorgesehenen Anhörungen von Beratern begleiten lassen können, und werde deren Namen zu gegebener Zeit gern entgegennehmen.

Ich habe die in Ihrem Schreiben angesprochenen Fragen sorgfältig erwogen und auch die übrigen Mitglieder des Ausschusses hierüber konsultiert.

Zum Bereich der Untersuchung, mit der der Ausschuß beauftragt ist, bestätige ich, daß die vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamts an den Ausschuß überwiesene Sache die in der Beschwerde des Weltgewerkschaftsbunds aufgeworfenen Fragen betrifft. Demzufolge ist der Ausschuß beauftragt zu prüfen, ob im Widerspruch zu den Bestimmungen des Übereinkommen Nr. 111 in der Bundesrepublik Deutschland diskriminierende Praktiken auf Grund der politischen Meinung gegen öffentlich Bedienstete und Bewerber für den öffentlichen Dienst kraft der Vorschriften betreffend die Pflicht zur Verfassungstreue bestehen. Der Ausschuß wäre nicht bereit, über diese Fragen hinausgehende Behauptungen oder Mitteilungen in Erwägung zu ziehen. Aus eben diesem Grund hat der Ausschuß auf seiner ersten Tagung beschlossen, mehrere Mitteilungen an das Internationale Arbeitsamt, die die Lage von Beschäftigten im privaten Sektor betreffen, nicht zu berücksichtigen.

Von der Frage des Untersuchungsbereichs ist die Natur der Informationen zu trennen, die im Lauf der Untersuchung gesammelt und geprüft werden sollen. Der Ausschuß ist nicht beauftragt, die Feststellungen und Schlußfolgerungen des Verwaltungsratsausschusses zu überprüfen, der die Beschwerde des WGB geprüft hat, sondern er soll eine eigene Untersuchung über die vorstehend genannten Behauptungen unternehmen. Folglich beschränkt sich die Arbeit des Ausschusses nicht auf die bloße Prüfung der während der früheren Prüfung durch den Verwaltungsratsausschuß vorgelegten Dokumente. Er muß sich voll über Gesetzgebung und Praxis in der Bundesrepublik Deutschland bezüglich der Materie des Falls unterrichten. Insoweit hat der Ausschuß sich an die Übung früherer IAO-Untersuchungsausschüsse gehalten, wie im Bericht des mit dem Fall betreffend Polen befaßten Ausschusses in Erinnerung gerufen wird (IAA, Verwaltungsrat, 227. Tagung, Genf, Juni 1984, Vorlage GB.227/3/6, Abs. 53 und 476). Aus diesen Gründen hat der Ausschuß auf seiner ersten Tagung beschlossen, Informationen von verschiedenen Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen einzuholen, Mitteilungen seitens verschiedener Personen und Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland zu berücksichtigen, soweit sie für die ihm vorliegenden Fragen relevant sind, und Zeugen zu hören.

In Ihrem Schreiben beziehen Sie sich auch auf die Tatsache, die Sie bereits im Juni 1985 im Verwaltungsrat vorgetragen hatten, daß einige der in den dem Ausschuß vorliegenden Unterlagen und Mitteilungen erwähnten Fälle noch nicht rechtskräftig entschieden sind und daß in keinem der Fälle eine abschließende Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht vorliegt. Der Ausschuß wird diese Bemerkungen in seinen Beratungen über seine Feststellungen am Schluß des Verfahrens bei der Entscheidung berücksichtigen, welches Gewicht den ihm vorgelegten Informationen und Unterlagen beizumessen ist, und darauf Bedacht nehmen, ob der jeweilige Fall rechtskräftig entschieden ist. Es wäre hingegen nicht zu vertreten, wenn der Ausschuß dieses Material von der Berücksichtigung ausschloße. Der Ausschuß ist nicht beauftragt, sich zu Einzelentscheidungen der Verwaltung und Rechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland zu äußern. Er hat zu prüfen, ob die Gesetzgebung und Verwaltungspraxis mit den Verpflichtungen in Einklang stehen, welche die Regierung der Bundesrepublik gemäß dem Übereinkommen Nr. 111 übernommen hat. Informationen über Einzelfälle sind Indizien für die Verwaltungspraxis und die praktischen Auswirkungen von Rechtsvorschriften und sind als solche zulässig.

In Ihrem Schreiben erbitten Sie auch eine Klärung hinsichtlich der Natur der auf den bevorstehenden Zeugenanhörungen zu behandelnden Fragen.

Wie Sie der meinem Schreiben vom 27. November 1985 beiliegenden Verfahrensordnung, Regel 5, entnehmen können, ist der Hauptzweck der Anhörungen, dem Ausschuß zu ermöglichen, sich voll über die für die zu prüfenden Fragen relevanten Tatsachen zu unterrichten. Der Ausschuß möchte hoffen, daß die Zeugen Informationen liefern werden, die insbesondere dazu dienen, die Auswirkungen der relevanten Gesetzesvorschriften und die Art und Weise ihrer praktischen Anwendung abzuklären. Das Beweismaterial kann sowohl das Recht als auch die Praxis betreffen, sollte sich aber auf die Lage in der Bundesrepublik Deutschland beziehen (wie schon erwähnt sowohl auf der Bundes- als auch auf der Länderebene). Nach der Aufzählung in Ihrem Schreiben zu urteilen, dürften die vorläufig als Zeugen ausgewählten Personen eminent qualifiziert sein, relevante Aussagen über die dem Ausschuß vorliegenden Fragen zu machen.

Der Hauptzweck der Anhörungen ist zwar wie vorstehend angegeben, jedoch hat die Regierung das Recht auf Vorbringen zu Fragen betreffend den Bereich und die Auslegung des Übereinkommens Nr. 111. Wie Sie in Ihrem Schreiben erwähnen, hat die Regierung bereits wiederholt, besonders im Zusammenhang mit der Prüfung der Beschwerde des WGB, ihre Meinung zu diesen Fragen geäußert. Es würde dem Ausschuß helfen und könnte während der Anhörungen Zeit ersparen, wenn allfällige weitere Stellungnahmen zu Fragen zur Auslegung des Übereinkommens schriftlich an den Ausschuß gerichtet würden.

Es war nicht die Übung früherer IAO-Untersuchungsausschüsse, bei Anhörungen vorab die Frage mitzuteilen, deren Beantwortung durch die Zeugen sie wünschten; auch im vorliegenden Fall hat der Ausschuß nicht diese Absicht. Welche Fragen der Ausschuß den von Ihrer Regierung genannten Zeugen zu stellen wünscht, wird zum Teil davon abhängen, welche weiteren Informationen Ihre Regierung in Beantwortung meines Schreibens vom 27. November 1985 liefern wird, welche Eröffnungserklärungen die Zeugen selbst gegebenenfalls abgeben werden und welche Aussagen die jeweils vorher gehörten Zeugen, auch die vom WGB genannten, gemacht haben werden. Deswegen beabsichtigt der Ausschuß nicht, vorab die spezifischen Fragen mitzuteilen, die er gegenüber einzelnen Zeugen für angebracht halten mag. Um jedoch Ihrer Regierung und deren Zeugen bei der Vorbereitung auf die Anhörungen zu helfen, beabsichtigt der Ausschuß, eine Hinweisliste von Fragen aufzustellen, bei denen es erwünscht erscheint, daß die Zeugen der Regierung in ihrer Aussage auf sie eingehen. Diese Liste wird Ihnen so bald als tunlich zugestellt werden.

Die Fragen in Ihrem Schreiben betreffend den persönlichen Geltungsbereich und den Schutzbereich des Übereinkommens Nr. 111 habe ich zur Kenntnis genommen. Der Ausschuß hat bereits Kenntnis von den früheren Erklärungen der Regierung zu diesen Fragen genommen, besonders in ihrer Antwort auf die Beschwerde des WGB und in Ihren Ausführungen vor dem Verwaltungsrat im Juni 1985. Wie schon erwähnt, wird der Ausschuß gern alle weiteren Vorbringen in Erwägung ziehen, die Ihre Regierung ihm mitzuteilen wünscht. Der Ausschuß wird die Stellungnahmen bei seinen Beratungen über seine Schlußfolgerungen vollumfänglich prüfen.

Aus der Antwort der Regierung auf die Beschwerde des WGB ging hervor, daß sie ihre Position auf das Argument abstellt, die bestehenden Gesetze und Praktiken in der Bundesrepublik Deutschland stünden in Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 111, weil die Maßnahmen zur Durchsetzung der von öffentlich Bediensteten geschuldeten Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung voll in Einklang mit den Bestimmungen von Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 4 des Übereinkommens stünden.

In Ihrer Erklärung am 3. Juni 1985 im Verwaltungsrat hatten Sie auch auf den Schutzbereich des Übereinkommens hinsichtlich der Äußerung politischer Meinungen hingewiesen. In Ihrem Schreiben vom 31. Januar 1986 erwähnen Sie einen zusätzlichen Fragepunkt, nämlich die Anwendbarkeit des Übereinkommens Nr. 111 auf den öffentlichen Dienst. Der Ausschuß wäre Ihnen verbunden, wenn er zu dieser letztgenannten Frage eine schriftliche Stellungnahme Ihrer Regierung erhielte.

Die Stellungnahme Ihrer Regierung zur Rolle des WGB im Zusammenhang mit der Verfahrensordnung zur Anhörung der Zeugen habe ich zur Kenntnis genommen. Zunächst dürfte hier eine Unterscheidung zwischen den Bedingungen, unter denen der Verwaltungsrat die Überweisung einer Angelegenheit an einen Untersuchungsausschuß entscheiden kann, einerseits und dem Verfahren, das ein solcher Ausschuß nach seiner Einsetzung zu befolgen hat, andererseits zweckdienlich sein. Die erste dieser Fragen ist durch ausdrückliche Bestimmungen geregelt. Die zweite ist es nicht, und deswegen entspricht es der auch im vorliegenden Fall befolgten ständigen Übung, daß es dem Ausschuß überlassen bleibt, sein Verfahren selbst festzulegen.

Wie Ihnen erinnerlich sein wird, hat der Verwaltungsrat die Überweisung des vorliegenden Falls an einen Untersuchungsausschuß in Anwendung von Artikel 10 der Verfahrensordnung für die Prüfung von Beschwerden getroffen; danach kann der Verwaltungsrat, wenn ihm eine Beschwerde gemäß Artikel 24 im Sinne der Verfassung übermittelt wird, jederzeit gemäß Artikel 26 Absatz 4 der Verfassung das in Artikel 26 ff. vorgesehene Verfahren einleiten (d.h. den Fall an einen Untersuchungsausschuß überweisen). Die Möglichkeit, daß der Verwaltungsrat es für angebracht halten könnte, einen Untersuchungsausschuß zur Prüfung der in einer Beschwerde erhobenen Fragen einzusetzen, wurde bei der Abfassung des Urtextes der IAO-Verfassung im Jahre 1919 in Betracht gezogen und zugunsten der Regelung angeführt, in Artikel 26 dem Verwaltungsrat die Befugnis zu verleihen, von sich aus Verfahren vor einem Untersuchungsausschuß einzuleiten (siehe IAA, Official Bulletin, Bd. I, 1919-1920, S. 62-64).

Bei der Aufstellung der Verfahrensordnung zur Anhörung der Zeugen war das Hauptanliegen des Ausschusses, Vorkehrungen solcher Art zu treffen, daß er volle und klare Aufschlüsse über den ihm überwiesenen Fall erhalten könne.

Wie ich schon erwähnte, und wie auch Sie selbst in Ihrem Schreiben betonten, ist das Mandat des Ausschusses durch die in der Beschwerde des WGB erhobenen Fragen bestimmt. Der Ausschuß muß durch eigene Ermittlungen prüfen, ob die in der Beschwerde erhobenen Behauptungen begründet sind. Der WGB als Initiator muß diese Behauptungen erhärten. Deswegen hat der Ausschuß den WGB eingeladen, weitere Informationen beizubringen und bei den vorgesehenen Anhörungen Zeugen vorzustellen. Die Anwesenheit eines Vertreters des WGB bei diesen Anhörungen ist wünschenswert, damit er, wie es in Regel 2 der Verfahrensordnung zur Anhörung der Zeugen heißt, "für die allgemeine Präsentation ihrer Zeugen und Beweismittel verantwortlich" sein kann. Diese Vorkehrungen sind praktischer Natur, sie sollen eine zweckgerichtete Durchführung der Anhörungen ermöglichen und es dem Ausschuß gestatten, ihm vorgetragene widersprüchliche Beweismittel soweit als möglich zu klären. Dies deckt sich mit der Praxis früherer Untersuchungsausschüsse, wie des Ausschusses für die Prüfung der Einhaltung bestimmter Übereinkommen durch Chile, den der Verwaltungsrat von sich aus, ohne Vorliegen einer Beschwerde und ohne einen benannten Initiator der untersuchten Behauptungen, eingesetzt hatte (siehe den Bericht dieses Ausschusses, 1975, Absätze 17, 18, 27, 29, 31 und 32).

Ich möchte darauf hinweisen, daß zwar Regel 9 der Verfahrensordnung zur Anhörung von Zeugen die Möglichkeit vorsieht, daß die Vertreter des WGB Fragen an die Zeugen richten, daß aber nach Regel 10 jede Vernehmung von Zeugen der Kontrolle des Ausschusses unterworfen sein wird. Der Ausschuß wird durch sorgfältige Prüfung aller solcher Fragen dafür sorgen, daß sie sich strikt im Rahmen der Untersuchung halten und für die Abklärung der Materie relevant sind. Er kann natürlich von sich aus zusätzliche Erklärungen der Zeugen zu Punkten erfragen, deren Klärung ihm zweckdienlich erscheint.

Ich hoffe, daß die vorstehenden Erläuterungen helfen werden, die Zweifel oder Vorbehalte zu zerstreuen, auf die Sie mich in Ihrem Schreiben hingewiesen haben. Der Ausschuß ist nach wie vor bereit, alle weiteren Bemerkungen entgegenzunehmen, die Ihre Regierung ihm mitzuteilen wünscht. Er wäre auch gern bereit, Ihnen in einem privaten Gespräch vor der Eröffnung der Anhörungen alle von Ihnen gegebenenfalls gewünschten weiteren Klärungen zu geben.

Wie ich bemerke, hat Ihre Regierung noch keine Zeugen für den Deutschen Gewerkschaftsbund und andere Organisationen von Beschäftigten des öffentlichen Sektors benannt. Ich nehme an, daß nähere Angaben über diese Zeugen zu gegebener Zeit mitgeteilt werden.

Ferner würde ich eine Mitteilung von Ihnen betreffend die Zusicherungen Ihrer Regierung begrüßen, die im letzten Absatz meines Schreibens vom 27. November 1985 erbeten wurden.

35. Im Nachgang zu dem vorstehend erwähnten Schreiben vom 28. Februar 1986 genehmigte der Ausschuß eine Hinweisliste von Fragen, zu denen die von der Regierung bestellten Zeugen aussagen sollten, und teilte sie der Regierung brieflich am 14. März 1986 mit. Der Ausschuß betonte, diese Liste sei hinweisender Art und nicht erschöpfend, und es sei nicht beabsichtigt, in irgendeiner Weise den Ausschuß in seiner Freiheit einzuschränken, bei den kommenden Anhörungen alle ihm zweckdienlich erscheinenden Fragen an die Zeugen zu stellen.

36. Der Generalsekretär des Weltgewerkschaftsbundes teilte dem Ausschuß durch Schreiben vom 17. Januar 1986 mit, der Bund habe entsprechend den Regeln für die Zeugenanhörung als seinen vor dem Ausschuß handlungsbevollmächtigten Vertreter Herrn Pierre Kaldor, einen

niedergelassenen Rechtsanwalt in Asnières, Frankreich, bestellt. Ferner teilte er die Namen und kurze Personalien von zwölf Zeugen mit, die der WGB zum Erscheinen vor dem Ausschuß auf dessen zweiter Tagung bestellt habe.

37. In einem Schreiben an den WGB namens des Ausschusses vom 5. Februar 1986 wurde zur Kenntnis genommen, daß der WGB insgesamt zwölf Zeugen beizubringen beabsichtige. Weil dem Ausschuß bereits über die Fälle mehrerer dieser Personen relativ vollständige Unterlagen vorlagen und für die Anhörungen während der zweiten Ausschußtagung nur begrenzte Zeit zur Verfügung stand, wurde der WGB ersucht, das Aufgebot um einige Zeugen zu kürzen. Dabei werde die Maßgabe gelten, daß der WGB Gelegenheit erhalten würde, bezüglich jedes ursprünglich angebotenen Zeugen, der nicht zur Anhörung geladen werde, schriftlich die Einzelheiten seiner Lage und einschlägige Unterlagen beizubringen oder die bereits im Besitz des Ausschusses befindlichen Informationen zu ergänzen. Solches zusätzliches Material sollte dem Ausschuß bis zum 15. März 1986 zugestellt werden.

38. Durch Schreiben vom 21. Februar 1986 teilte der WGB dem Ausschuß mit, er habe das vorstehend genannte Ersuchen geprüft und beabsichtige, auf der zweiten Tagung des Ausschusses sechs Zeugen erscheinen zu lassen, deren Namen er angab. In mehreren anschließenden Mitteilungen teilten der WGB und Herr Kaldor die Namen von Personen mit, die als Berater von Herrn Kaldor teilnehmen würden.

39. Durch Mitteilung vom 27. März 1986 reichte die Regierung der Bundesrepublik Deutschland das volle Verzeichnis der Vertreter ein, die sie zum Erscheinen in ihrem Namen auf der zweiten Ausschußtagung bestellt hatte, sowie die Namen von Zeugen, die im Namen der Regierung erscheinen sollten, und von Zeugen, die im Namen bestimmter Gewerkschaften im öffentlichen Sektor erscheinen sollten.

40. Durch ein Schreiben vom 11. April 1986 übermittelte Dr. Haase eine Erklärung folgenden Wortlauts: "Im Namen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland versichere ich, daß alle Personen, die vor dem Ausschuß auftreten, weder Sanktionen noch Nachteile zu befürchten haben, wenn ihre Aussagen wahrheitsgemäß sind und Strafvorschriften der Bundesrepublik Deutschland nicht verletzt werden. Bediensteten des Bundes oder der Länder können aus den wahrheitsgemäßen Aussagen oder Erklärungen, die von ihnen vor dem Ausschuß im Rahmen erteilter Aussagegenehmigungen gemacht werden, keine Nachteile entstehen."

#### Nach der ersten Tagung eingegangene Mitteilungen zur Sache

41. Als Anlage zu seinem bereits erwähnten Schreiben vom 17. Januar 1986 übersandte der WGB eine Veröffentlichung des Arbeitsausschusses der Initiative "Weg mit den Berufsverboten", Hamburg, von Juni 1985 mit einer Besprechung jüngerer Gerichtsentscheide von Martin Kutscha und dem Text eines Urteils des Verwaltungsgerichts Münster vom 24. Oktober 1984. Ferner nahm der WGB Bezug auf eine Parlamentsdebatte, in der Ende Januar 1986 die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ihre Auffassung zu den "Berufsverboten" darlegen sollte, sowie auf die Diskussionen und Befunde des Ausschusses der Internationalen Arbeitskonferenz für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen in den Jahren 1981 und 1983.

42. Durch Schreiben vom 31. Januar 1986 teilte die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik mit, die Behandlung der Beschwerde des WGB werde in der Deutschen Demokratischen Republik mit Aufmerksamkeit verfolgt und sie schätze das Wirken des WGB, überall in der Welt für die Rechte der werktätigen Menschen einzutreten. Sie betonte ferner, es sei ihre erklärte Politik, die Grundrechte der Werktätigen in Gesetzgebung und Praxis zu gewährleisten, wie das Recht auf Arbeit unabhängig von der Nationalität, der Rasse, dem weltanschaulichen oder religiösen Bekenntnis, der sozialen Herkunft und Stellung. Durch Schreiben vom 16. April 1986 erklärte die Regierung der Tschechoslowakei, nach ihrer Ansicht seien alle wesentlichen Aspekte des Falls in dem Bericht vom Februar 1985 an den Verwaltungsrat über die Beschwerde des WGB effektiv behandelt. Die Schlußfolgerungen dieses Berichts, wonach die bestehenden Praktiken über das hinausgingen, was nach Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 111 zulässig sei, müßten fortgelten. Ferner übermittelte die Regierung eine Erklärung des Zentralrats der Gewerkschaften der Tschechoslowakei.

43. Die Regierungen Belgiens, Dänemarks, Frankreichs, der Niederlande, Österreichs und der Schweiz sowie die Internationale Arbeitgeber-Organisation teilten dem Ausschuß mit, sie hätten keine näheren Informationen über den vor dem Ausschuß anhängigen Fall.

44. Der Ausschuß erhielt Mitteilungen mit Informationen und Stellungnahmen seitens der folgenden Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland: Bundesvereinigung der Deutschen

Arbeitgeberverbände, Deutscher Gewerkschaftsbund - dieser erklärte, seine Stellungnahme decke sich weitgehend mit derjenigen seiner vom Ausschuß ebenfalls angeschriebenen Einzelgewerkschaften -, Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Deutsche Postgewerkschaft, Deutscher Beamtenbund und Deutscher Lehrerverband.

45. Mit Schreiben vom 30. Januar 1986 teilte der Internationale Bund Freier Gewerkschaften dem Ausschuß mit, er stimme allgemein den Schlußfolgerungen des Ausschusses zu, den der Verwaltungsrat zur Untersuchung der Beschwerde gemäß Artikel 24 der Verfassung der IAO eingesetzt habe; zu den an den Ausschuß überwiesenen Fragen habe er keine anderen Informationen als die, welche in der Eingabe seines Mitglieds, des Deutschen Gewerkschaftsbunds, und der diesem angeschlossenen Organisationen enthalten seien.

46. Der Ausschuß erhielt Mitteilungen von mehreren Einzelpersonen und Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland, die zum Teil Informationen über jüngere Vorgänge in dem Ausschuß bereits bekannten Fällen des Ausschlusses oder versuchten Ausschlusses aus dem öffentlichen Dienst enthielten, während andere Informationen über weitere Fälle dieser Art beibrachten. Der Ausschuß beschloß, diese Mitteilungen zu berücksichtigen.

47. Wie der Ausschuß auf seiner ersten Tagung beschlossen hatte, wurden alle eingegangenen Informationen und Unterlagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und dem WGB übermittelt.

48. Durch Schreiben vom 27. März 1986 übermittelte die Regierung der Bundesrepublik Deutschland eine Stellungnahme zur angeblichen Verletzung des Übereinkommens Nr. 111 und ein Rechtsgutachten von Professor Karl Doehring, Ordinarius für öffentliches Recht und Völkerrecht der Universität Heidelberg und Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

#### Zweite Tagung

49. Der Ausschuß hielt seine zweite Tagung vom 14. bis zum 25. April 1986 in Genf ab. Während dieser Tagung nahm er auf 15 Sitzungen Beweismittel und Erklärungen namens des WGB und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland entgegen.

50. Die Verfahrensordnung zur Anhörung der Zeugen, die der Ausschuß auf der ersten Tagung angenommen hatte, lautete:

- 1) Der Ausschuß vernimmt alle Zeugen unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Die dabei dem Ausschuß übermittelten Informationen und Beweisstücke müssen von jeder Person, deren Anwesenheit der Ausschuß gestattet, als absolut vertraulich behandelt werden.
- 2) Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Weltgewerkschaftsbund werden ersucht, je einen Vertreter zu ernennen, der in ihrem Namen vor dem Ausschuß auftritt. Diese Vertreter sollen während der ganzen Dauer der Zeugenanhörung anwesend sein und sind für die allgemeine Präsentation ihrer Zeugen und Beweisstücke verantwortlich.
- 3) Die Zeugen können nur während der Dauer ihrer Zeugenaussage anwesend sein.
- 4) Der Ausschuß behält sich das Recht vor, die Vertreter während oder nach der Anhörung zu konsultieren in Beziehung auf alle Fragen, zu denen er ihre besondere Mitarbeit für notwendig erachtet.
- 5) Informationen und Aussagen können dem Ausschuß nur dazu unterbreitet werden, um Tatsachen festzustellen, die für die zu prüfenden Fragen relevant sind. Der Ausschuß räumt den Zeugen angemessene Freiheit ein, solche Tatsachen-Informationen zu unterbreiten; Informationen oder Erklärungen rein politischen Charakters, welche sich nicht auf die zu entscheidenden Fragen beziehen, nimmt er nicht entgegen.
- 6) Der Ausschuß fordert jeden Zeugen auf, eine feierliche Erklärung abzugeben, wie sie in der Verfahrensordnung des Internationalen Gerichtshofes vorgesehen ist. Diese Erklärung lautet wie folgt: "Ich erkläre feierlich, auf Ehre und Gewissen, daß ich die Wahrheit, die volle Wahrheit und nichts als die Wahrheit sagen werde."
- 7) Jeder Zeuge erhält die Möglichkeit, eine Erklärung abzugeben, bevor Fragen an ihn gerichtet werden. Falls der Zeuge eine Erklärung vorliest, wünscht der Ausschuß, eine Abschrift davon in sechs Exemplaren zu erhalten.

- 8) Der Ausschuß und jedes seiner Mitglieder können zu jeder Zeit Fragen an die Zeugen stellen.
- 9) Die Vertreter, die, entsprechend der im vorbenannten Paragraphen 2 festgelegten Regeln, an der Anhörung teilnehmen, dürfen Fragen an die Zeugen richten in einer Reihenfolge, die der Ausschuß bestimmt.
- 10) Jede Vernehmung von Zeugen ist der Kontrolle des Ausschusses unterworfen.
- 11) Falls ein Zeuge auf eine Frage nicht zufriedenstellend antwortet, wird die Kommission dies zu Protokoll nehmen.
- 12) Der Ausschuß behält sich das Recht vor, Zeugen, wenn nötig, erneut vorzuladen.

51. Während der Anhörungen war die Regierung der Bundesrepublik Deutschland durch die folgenden Personen vertreten: Dr. Winfrid Haase, Regierungsvertreter der Bundesrepublik Deutschland im Verwaltungsrat des IAA und vor dem Ausschuß; Herr Alfred Breier, Leiter der Dienstrechtsabteilung des Bundesministeriums des Innern; Dr. Rudolf Echterhöfeler; Herr Ralf Krafft, Dienstrechtsabteilung des Bundesministeriums des Innern; Dr. Horst Weber, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, stellvertretender Regierungsvertreter im Verwaltungsrat des IAA; Dr. Reinhard-W. Hilger, Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Genf; Herr Diethelm Gerhold, Dienstrechtsabteilung des Bundesministeriums des Innern; und Herr Ulrich Nitzschke, Auswärtiges Amt.

52. Der WGB war vertreten durch Herrn Pierre Kaldor, unterstützt von Herrn Lucien Labrune, Ständiger Vertreter des WGB in Genf; Herrn Horst Heichel, Berater des WGB; und Herrn Detlef Nehr Korn, Berater der Initiative "Weg mit den Berufsverboten", Hamburg; an bestimmten Tagen mit fachlicher Unterstützung durch Professor Gerhard Stuby von der Universität Bremen und die folgenden Rechtsanwälte: Herr Hans Schmitt-Lermann, Herr Dieter Wohlfahrth, Herr Klaus Dammann und Herr Helmut Stein.

53. Die Kommission hörte die folgenden Zeugen:

Vom WGB benannte Zeugen: Professor Norman Paech, Professor für öffentliches Recht an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg; Herr Hans Meister, ehemaliger technischer Fernmeldeamtmann im Bundespostdienst; Herr Gerhard Bitterwolf, ehemaliger Lehrer; Herr Herbert Bastian, Hauptpostschaffner im Bundespostdienst; Frau Charlotte Niess-Mache, Oberregierungsrätin im Ministerium für Umweltschutz, Raumordnung und Landesplanung, Nordrhein-Westfalen; Professor Wolfgang Däubler, Professor für Arbeitsrecht, Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Bremen.

Von der Regierung benannte Zeugen: Dr. Matthias Metz, Leiter der Personalabteilung des Finanzministeriums von Bayern; Dr. Peter Frisch, Leiter der Landesbehörde für Verfassungsschutz, Ministerium des Innern, Niedersachsen; Herr Hans Rudolf Claussen, Bundesdisziplinaranwalt; Herr Wilhelm Freundlieb, Abteilungsleiter für das Personalwesen, Bundesministerium für Post- und Fernmeldewesen; Herr Wolfgang Ziegler, Leiter des Rechtsreferats des Ministeriums für Kultus und Sport, Baden-Württemberg; Professor Karl Doehring.

Zeugen im Namen von Gewerkschaften: Herr Günter Ratz, Leiter der Abteilung für Verwaltungs-, Zivil- und Strafrecht, Deutsche Postgewerkschaft (DPG); Herr Heinrich Ortman, Jurist beim Hauptvorstand der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW); Herr Gerhard Halberstadt, Mitglied des Bundesvorstands, zuständig für den Bereich öffentlicher Dienst, Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG); Herr Alfred Krause, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbunds (DBB).

54. Zu Beginn der Anhörungen gab der Vorsitzende die folgende Erklärung ab:

Im Namen des Ausschusses möchte ich die Vertreter der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und des Weltgewerkschaftsbunds begrüßen. Der Ausschuß weiß die Vorkehrungen zu schätzen, die auf seine Einladung erfolgten, damit die Regierung und der Weltgewerkschaftsbund hier erscheinen und Zeugen präsentieren. Der Ausschuß vertraut darauf, daß diese Anhörungen einen wesentlichen Beitrag zu seinen Bemühungen leisten werden, sich voll über die Lage in der Bundesrepublik Deutschland mit Bezug auf die Angelegenheiten, die ihm zur Prüfung vorgelegt wurden, zu unterrichten.

Der Ausschuß hat die ausführliche Stellungnahme der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur Auslegung der Bestimmungen des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958, und zu den Beziehungen zwischen der

innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis und diesen internationalen Normen sorgfältig zur Kenntnis genommen. Er weiß den Beitrag zu schätzen, den diese Ausführungen dazu leisten können, daß die Lage verstanden und gewürdigt werden kann, und er wird sie in den Beratungen über die Schlußfolgerungen, die zu den vorliegenden Fragen formuliert werden sollen, voll berücksichtigen.

Bevor der Ausschuß zur Einvernahme der Zeugen übergeht, hält er es für angezeigt, an den Rahmen zu erinnern, innerhalb dessen er seine Aufgaben wahrzunehmen hat.

Die Anschuldigungen, die dem Ausschuß vorliegen, befanden sich ursprünglich in einer Beschwerde des Weltgewerkschaftsbunds, eingereicht beim Internationalen Arbeitsamt im Juni 1984 gemäß Artikel 24 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation. Der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamts hat einen dreigliedrigen Ausschuß eingesetzt, um diese Beschwerde zu prüfen. Im Juni 1985 hat der Bericht dieses Ausschusses dem Verwaltungsrat vorgelegen. Nach Entgegennahme einer Erklärung des Vertreters der Regierung der Bundesrepublik Deutschland beschloß der Verwaltungsrat in Anwendung von Artikel 10 der Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden, die Angelegenheit gemäß Artikel 26 Absatz 4 der Verfassung einem Untersuchungsausschuß zu überweisen.

Der Ausschuß möchte betonen, daß seine Aufgabe nicht darin besteht, die Arbeit des dreigliedrigen Ausschusses des Verwaltungsrats, der die ursprüngliche Beschwerde geprüft hat, zu überprüfen, sondern dieser Ausschuß soll de novo eine umfassende Prüfung der Fragen durchführen, die in der Beschwerde aufgeworfen wurden. Auf dieser Grundlage hat der Ausschuß während seiner ersten Tagung mehrere Entscheidungen im Hinblick darauf gefällt, vollständigere Informationen über die ihm vorliegenden Fragen zu erhalten, einschließlich des Beschlusses, Zeugen zu hören.

Der Ausschuß möchte betonen, daß die gegenwärtigen Anhörungen den Zweck haben, vollständigere Informationen über die Lage in der Bundesrepublik zu den Fragen, die ihm vorgelegt wurden, zu erhalten. Diese Anhörungen sollen infolgedessen die Fakten abzuklären versuchen. Sie sollen nicht als kontradiktorisches juristisches Verfahren betrachtet werden.

Mit seinem Beschluß, den gegenwärtigen Untersuchungsausschuß einzusetzen, hat der Verwaltungsrat gleichzeitig die Materie, die in der Beschwerde des WGB enthalten war, an diesen Ausschuß überwiesen. Hieraus ergibt sich, daß der Bereich der Untersuchung durch die Behauptungen in dieser Beschwerde bestimmt wird. Diese Behauptungen besagten, daß es im Widerspruch zu den Bestimmungen des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958, in der Bundesrepublik Deutschland infolge der Anwendung der Bestimmungen über die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung diskriminierende Praktiken auf Grund der politischen Meinung gegenüber öffentlich Bediensteten und Bewerbern für den öffentlichen Dienst gibt. Das ist die Materie, die der Ausschuß zu prüfen hat, und dazu sind hier Beweismittel und Erklärungen vorzulegen.

Da die dem Ausschuß vorliegende Frage sich darum dreht, ob gemäß den Anschuldigungen Diskriminierung in der Beschäftigung auf Grund politischer Meinungen vorliegt, müssen verschiedene Aspekte politischer Art in der Untersuchung geprüft werden. Wie der Ausschuß aber in Absatz 5 der Verfahrensordnung zur Anhörung der Zeugen erklärt hat, wird er keine Informationen oder Erklärungen entgegennehmen, die rein politischen Charakters sind und sich nicht auf die zu entscheidenden Fragen beziehen. Der Ausschuß vertraut darauf, daß er sich auf die Unterstützung und Mitwirkung all derer verlassen kann, die hier auftreten, damit sichergestellt wird, daß die vorgebrachten Beweismittel und Erklärungen in den Grenzen der zu prüfenden Fragen verbleiben.

Der Ausschuß betrachtet es als wünschenswert, auch einige Hinweise darauf zu geben, wie weit nach seiner Auffassung Informationen über die Lage in anderen Ländern als der Bundesrepublik Deutschland relevant für seine Arbeit sein können. Der Ausschuß erkennt an, daß ein Vergleich der Gesetze und Praktiken anderer Staaten für die Erörterung bestimmter Fragen, die sich im Rahmen internationaler Urkunden ergeben, nützlich ist. Dies mag auch in den jetzigen Verhandlungen der Fall sein, besonders im Hinblick auf die objektive Notwendigkeit von Einschränkungen, die als Anwendungsfall der Beschränkungsklauseln des Übereinkommens Nr. 111 ausgegeben werden. Andererseits möchte der Ausschuß betonen, daß es nicht zu seiner Aufgabe gehört, sich dazu zu äußern oder überhaupt zu prüfen, ob ein anderer Staat als die Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen Nr. 111 einhält. Im Bereich der Überwachungsverfahren der Internationalen Arbeitsorganisation sind andere Organe beauftragt zu prüfen, wie weit ratifizierte Übereinkommen von allen betroffenen Staaten eingehalten werden. Im vorliegenden Fall ist der Ausschuß gemäß

Artikel 26 der Verfassung, nach dem er eingesetzt worden ist, nur für die Prüfung zuständig, ob die Bundesrepublik Deutschland die Einhaltung des Übereinkommens Nr. 111 sichert.

Der Ausschuß wünscht zu betonen, daß seine Aufgabe nicht darin besteht, Einzelentscheidungen innerstaatlicher Verwaltungs- oder Gerichtsinstanzen im Hinblick darauf zu prüfen, den betroffenen Einzelpersonen Rechtsabhilfe zu bieten oder sich über ihre Rechte zu äußern. Es ist zu bedenken, daß im Gegensatz zu bestimmten anderen internationalen Urkunden die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 111 keine individuell garantierten Rechte beinhalten, sondern den Staaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben, die Verpflichtung auferlegen, eine innerstaatliche Politik festzulegen und zu verfolgen, die darauf abzielt, die Gleichheit der Gelegenheiten und Behandlung in bezug auf Beschäftigung und Beruf zu fördern, um jede Diskriminierung auf diesem Gebiet auszuschalten. In diesem Zusammenhang ist die Tatsachenprüfung von Einzelfällen relevant und gerechtfertigt, soweit dadurch Licht in die Frage gebracht wird, ob die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen und die Politik und Praxis der Behörden in der Bundesrepublik Deutschland sich in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen gemäß dem Übereinkommen Nr. 111 befinden.

Auf Seite 8 der Stellungnahme der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, die kürzlich dem Ausschuß vorgelegt wurde, wird auf Mitteilungen Bezug genommen, die in zwei dort genannten Fällen an die IAO gerichtet worden seien. Der Ausschuß wünscht klarzustellen, daß Eingaben betreffend diese Fälle weder mit Bezug auf die ursprüngliche Beschwerde gemäß Artikel 24 der Verfassung noch mit Bezug auf die gegenwärtige Untersuchung durch diesen Ausschuß eingegangen sind. Kopien aller Mitteilungen, die bezüglich dieser Untersuchung eingegangen sind, sind der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und dem WGB zugestellt worden.

Ich möchte insbesondere auf Absatz 1 der Verfahrensordnung zur Anhörung der Zeugen hinweisen, wonach die Informationen und Beweisstücke, die diesem Ausschuß während der Anhörungen übermittelt werden, von jeder Person, deren Anwesenheit der Ausschuß gestattet, als vertraulich zu behandeln sind. Der Ausschuß verläßt sich auf die Vertreter, damit sichergestellt ist, daß diese Bedingungen eingehalten werden.

Außer den Mitgliedern des Ausschusses und seines Sekretariats werden nur die Personen zugelassen, die zur Vertretung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland bzw. des WGB bestellt worden sind. Der Ausschuß hat vor kurzem eine Mitteilung über Änderungen in der personellen Besetzung der Vertretung des WGB erhalten. Eine Liste dieser Personen wird angefertigt und allen Beteiligten in Kürze zur Verfügung gestellt werden. Wie es in der vom Ausschuß angenommenen Verfahrensordnung heißt, werden die Zeugen nur während ihrer eigenen Aussagen anwesend sein dürfen.

In meinem Schreiben vom 27. November 1985 an die Regierung der Bundesrepublik Deutschland habe ich darauf hingewiesen, daß der Ausschuß es wünsche, die Regierung möge dafür sorgen, daß kein Hindernis die Anwesenheit von Personen, die ihm als Zeugen vorgeschlagen worden sind oder die der Ausschuß selbst zu hören wünscht, verhindern werde. Der Ausschuß hat ferner eine Versicherung der Regierung angefordert, wonach alle Personen, die als Zeugen auftreten, vollen Schutz gegen Sanktionen oder irgendwelche Benachteiligungen wegen ihrer Anwesenheit oder Aussage vor dem Ausschuß genießen. Der Ausschuß hat heute von Herrn Dr. Haase einen Brief folgenden Inhalts erhalten: Wortlaut wie in Absatz 40 wiedergegeben.<sup>7</sup>

55. Nach der Erklärung des Vorsitzenden übergab Dr. Haase dem Ausschuß eine Erklärung im Namen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland mit folgendem Wortlaut:

#### I.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland verwahrt sich dagegen, daß dem Weltgewerkschaftsbund in diesem Verfahren eine klägerähnliche Rolle eingeräumt wird:

Wie sich schon aus der der Bundesregierung übermittelten Verfahrensordnung zur Anhörung der Zeugen ergibt - ich verweise insbesondere auf deren Nummern 2, 4 und 9 -, soll dem Weltgewerkschaftsbund die gleiche Rechtsstellung im Verfahren zubilligt werden wie der Regierung der Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesrepublik und der Weltgewerkschaftsbund sind danach ersucht, gleichberechtigt je einen Vertreter zu bestellen (Nr. 2). Auch der Bevollmächtigte des Weltgewerkschaftsbundes kann vor, während oder nach der Anhörung aller Zeugen konsultiert werden (Nr. 4); er kann ebenso wie der Vertreter der Bundesrepublik Fragen an alle Zeugen richten (Nr. 9).

Darüber hinaus spricht die Verfahrensordnung in Nr. 2 von den Zeugen beider Seiten wie in einem kontradiktorischen Verfahren. In einem von Amts wegen eingeleiteten Untersuchungsverfahren gibt es nur Zeugen des Untersuchungsausschusses. Damit nicht genug: Wie die Bundesregierung zu ihrer großen Überraschung dem Schreiben des Internationalen Arbeitsamtes vom 2. April 1986 entnehmen mußte, soll dem Weltgewerkschaftsbund sogar das Recht zu einer abschließenden Erklärung gewährt werden, obwohl dies noch nicht einmal in der Verfahrensordnung vorgesehen ist und auch nicht durch die Notwendigkeit einer Sachaufklärung gerechtfertigt werden könnte, und obwohl die Bundesregierung in ihrem Schreiben vom 31. Januar 1986 mit eingehenden Darlegungen schon gegen die bisher vorgesehene verfahrensmäßige Beteiligung des Weltgewerkschaftsbundes durchgreifende Einwendungen erhoben hatte.

Damit wird der Weltgewerkschaftsbund in allen Dokumenten des Untersuchungsausschusses wie in Kläger behandelt; lediglich der formale Begriff "Kläger" ist durch das Wort "Weltgewerkschaftsbund" ersetzt worden.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat in ihren Stellungnahmen im einzelnen verdeutlicht, daß eine Verfahrensbeteiligung und erst recht eine klägerähnliche Rolle des Weltgewerkschaftsbundes in diesem Untersuchungsverfahren der Verfassung der IAO widerspricht. Eine "ständige Übung" bei früheren Untersuchungsausschüssen liegt nicht vor, weil dieses Verfahren das erste seiner Art ist. Zudem könnte eine verfassungswidrige Übung niemals rechtliche Anerkennung finden. Die Bundesregierung vermag auch praktische Bedürfnisse für diese Verfahrensweise nicht anzuerkennen: Der Untersuchungsausschuß hat in seinem Schreiben vom 28.2.1986 selbst darauf hingewiesen, daß für seine Untersuchung nicht die Behauptungen und Darlegungen des früheren Beschwerdeverfahrens maßgeblich sind. Deshalb kann auch nicht aus Gründen der Zweckmäßigkeit eine Beteiligung des früheren Beschwerdeführers in Betracht kommen. Im übrigen konnten die Aspekte der Zweckmäßigkeit in keinem Falle eine Abweichung von zwingenden Verfassungsvorschriften rechtfertigen.

## II.

Die Bundesregierung muß deshalb den Ausschuß bitten, von der vorgesehenen Verfahrensbeteiligung des Weltgewerkschaftsbundes abzusehen, da seine Anwesenheit während der nicht-öffentlichen Anhörung vor dem Untersuchungsausschuß nicht legitim ist.

Die Bundesregierung muß sich alle Schritte vorbehalten, falls ihrer Bitte nicht entsprochen wird. Sie hat immer mit Nachdruck betont, zur intensiven Kooperation und zum umfassenden Dialog in allen nach der IAO-Verfassung zur Verfügung gestellten Verfahren bereit zu sein. Diese Mitwirkung setzt aber als selbstverständliche Grundlage voraus, daß die einschlägigen Verfahrensregeln der Verfassung strikt gewahrt bleiben. Diese strikte Einhaltung der Regeln liegt auch im Interesse der Internationalen Arbeitsorganisation, da andernfalls die Akzeptanz der Kontrollmechanismen schwerwiegenden Schaden nehmen müßte.

Wenn sich die Bundesregierung bis heute zu einer Fortsetzung des Verfahrens bereitgefunden hat, war ihre Haltung von dem Wunsch bestimmt, sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, den Untersuchungsausschuß bei der Sachaufklärung zu behindern. Dieser Wunsch besteht fort; die Bundesregierung muß ihre weitere Haltung jedoch davon abhängig machen, daß ihren grundlegenden Bedenken Rechnung getragen wird. Sie kann nur solche Fragen akzeptieren, die von dem Ausschuß und den legitimen Verfahrensbeteiligten gestellt werden. Fragen des Weltgewerkschaftsbundes können nicht akzeptiert werden. Die Bundesregierung hätte Verständnis, wenn sich auch einzelne Zeugen - die sie immer als Zeugen des Untersuchungsausschusses betrachtet - entsprechend verhalten. Sollte sich jedoch in den Augen des Untersuchungsausschusses aus Anregungen des Weltgewerkschaftsbundes ein weiterer Aufklärungsbedarf ergeben, würde die Bundesregierung ihre Bedenken dann zurückstellen können, wenn sich der Ausschuß diese Anregungen als eigene Fragen jeweils zu eigen machte.

In keinem Falle wäre eine abschließende Erklärung des Weltgewerkschaftsbundes akzeptabel.

## III.

Die Bundesregierung hat durch dieses Verfahren den Eindruck gewonnen, daß der weitgehende Mangel an detaillierten Verfahrensregeln im Bereich der Normenüberwachung zu großen Unsicherheiten, Fragen und Ungereimtheiten führt, die dieses wichtige Instrument für die Garantie der Menschenrechte im Arbeitsleben erheblich diskreditieren können. Auch insoweit muß sich die Regierung der Bundesrepublik Deutschland vorbehalten, zu einem späteren Zeitpunkt entsprechend Stellung zu nehmen.

56. Nach Beratung des Ausschusses über diesen Einwand gab der Vorsitzende die folgende Erklärung ab:

Der Ausschub hat den Einwand zur Kenntnis genommen, den die Regierung der Bundesrepublik Deutschland bezüglich der Rolle des Vertreters des Weltgewerkschaftsbundes eingebracht hat, wie sie in der vom Ausschub beschlossenen Verfahrensordnung zur Anhörung der Zeugen vorgesehen ist. Die Regierung behauptet, daß die fraglichen Bestimmungen dem Weltgewerkschaftsbund eine klägerähnliche Rolle einräumen und daß dies nicht in Einklang mit der Verfassung der IAO stehe.

Der Ausschub hält diesen Einwand für unbegründet. Die Bestimmungen der Verfassung der IAO müssen gesamthaft gesehen werden. Eine Organisation wie der WGB hat das Recht, eine Beschwerde gemäß Artikel 24 der Verfassung einzubringen, und der Verwaltungsrat kann, wenn er mit einer solchen Beschwerde befaßt wird, gemäß Artikel 26 Absatz 4 die in der Beschwerde aufgeworfenen Fragen an einen Untersuchungsausschub überweisen. Die Vorarbeiten zur Verfassung der IAO zeigen, daß in Artikel 26 eine Bestimmung, die den Verwaltungsrat ermächtigt, von sich aus einen Untersuchungsausschub einzusetzen, u.a. deswegen aufgenommen wurde, weil eine solche Möglichkeit für den Fall als wünschenswert erachtet wurde, daß eine Beschwerde gemäß Artikel 24 eingebracht würde (IAA, Official Bulletin, Bd. 1, 1919-1920, S. 62-64). Auf diese Möglichkeit nimmt auch Artikel 10 der Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden ausdrücklich Bezug. Es kann folglich kein Zweifel daran herrschen, daß die Überweisung des Gegenstands der Beschwerde des WGB an einen Untersuchungsausschub gemäß Artikel 26 Absatz 4 der Verfassung eine gültige Ausübung der Befugnisse darstellt, welche diese Bestimmung dem Verwaltungsrat verleiht.

Die Internationale Arbeitsorganisation hat keine allgemeinen Verfahrensregeln für Untersuchungsausschüsse festgelegt. Der Verwaltungsrat hat es in ständiger Übung solchen Ausschüssen überlassen, sich ihre Verfahrensordnungen selbst zu geben. Auch im vorliegenden Fall hat der Verwaltungsrat beschlossen, daß der Ausschub gemäß den Bestimmungen der Verfassung sein Verfahren selbst festlegen solle.

Bei der Festlegung der Verfahrensordnung zur Anhörung der Zeugen hat der Ausschub sich eng an die Praxis früherer Ausschüsse gehalten. Es entspricht der ständigen Übung solcher Ausschüsse, daß bei jeder Zeugenanhörung der Initiator der zu prüfenden Anschuldigungen mit Rechten vertreten sein kann, die den im vorliegenden Fall angenommenen Regeln entsprechen. Insbesondere dann, wenn Untersuchungsausschüsse gemäß Artikel 26 Absatz 4 der Verfassung nach Eingang einer Klage eines Delegierten der Internationalen Arbeitskonferenz eingesetzt wurden, haben die Klageführer immer Vertretungsrechte dieser Art erhalten. Der Ausschub erblickt keinen Grund, weshalb mit Bezug auf die Vertretung des Initiators der Beschuldigungen bei Zeugenanhörungen während einer Prüfung durch den Ausschub irgendeine Unterscheidung getroffen werden sollte zwischen Fällen, in denen gemäß Artikel 26 Absatz 4 der Verfassung der Verwaltungsrat eine von einem Konferenzdelegierten erhobene Beschuldigung der Nichteinhaltung eines ratifizierten Übereinkommens gemäß diesem Absatz an einen Ausschub überwiesen hat, und Fällen, in denen nach denselben Bestimmungen der Verwaltungsrat ähnliche, von einem Berufsverband gemäß Artikel 24 der Verfassung erhobene Anschuldigung an einen Ausschub überwiesen hat. In beiden Fällen ist es das Mandat des Ausschusses zu prüfen, ob die Anschuldigungen begründet sind, und die vom Ausschub beschlossenen Zeugeneinvernahmen sind eine Maßnahme, durch die er sich voll über die anstehenden Fragen unterrichtet. Der Ausschub erinnert daran, daß im Fall Chile, wo der Verwaltungsrat entsprechend einer Entschliebung der Internationalen Arbeitskonferenz den Untersuchungsausschub von sich aus eingesetzt hat, drei internationale Gewerkschaftsorganisationen mit Konsultativstatus bei der IAO, selbst ohne Vorliegen einer Beschwerde und ohne einen benannten Initiator der Beschuldigungen, entsprechende Vertretungsrechte bei Zeugeneinvernahmen erhalten haben.

Der Ausschub zieht den Schluß, daß er sich, indem er die Vertretung des WGB in der Verfahrensordnung zur Anhörung der Zeugen vorgesehen hat, an die ihm vom Verwaltungsrat verliehenen Befugnisse und auch an die Verfassung der IAO gehalten hat.

Diese Lage spiegelt den Grundsatz der Dreigliedrigkeit wider, der die Struktur und damit auch die Verfahren der Internationalen Arbeitsorganisation kennzeichnet.

Der Ausschub wünscht daran zu erinnern, daß zwar Regel Nr. 9 der Verfahrensordnung zur Anhörung der Zeugen vorsieht, daß die Vertreter Fragen an die Zeugen richten können, daß aber gemäß Regel 10 jede Vernehmung von Zeugen der Kontrolle des Ausschusses unterworfen ist. Der Ausschub wird sorgfältig alle gestellten Fragen prüfen, um sicherzustellen,

daß sie sich strikt im Bereich der Untersuchung halten und für die Klärung der Fragen relevant sind.

Der Ausschuß beabsichtigt, die gegenwärtigen Anhörungen auf die Entgegennahme von Beweismaterial von seiten der Zeugen zu beschränken.

Der Ausschuß ist überzeugt, daß die gegenwärtigen Anhörungen, wenn alle Beteiligten sich der Bedeutung des Mandats des Ausschusses bewußt sind und sich an dieses Mandat halten, in einem konstruktiven Geist stattfinden können, so daß der Ausschuß das richtige Verständnis für die wichtigen Fragen gewinnen kann, die ihm vorgelegt sind, und dadurch dem Ausschuß die Aufgabe erleichtert wird, das ihm vom Verwaltungsrat übertragene Mandat unparteiisch und objektiv auszuüben.

57. Der Vertreter der Regierung ersuchte den Ausschuß, die Mitteilungen der Anwälte von Dr. Kosiek und Mitgliedern der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) zur Kenntnis zu nehmen, auf die die Regierung in ihrer schriftlichen Stellungnahme und auch der Vorsitzende in seiner Eröffnungserklärung Bezug genommen hatten. Nach Prüfung dieses Ersuchens durch den Ausschuß gab der Vorsitzende die folgende Erklärung ab:

Auf der ersten Sitzung hat der Vertreter der Regierung der Bundesrepublik Deutschland den Ausschuß ersucht, Kenntnis von den Mitteilungen zu nehmen, die das Internationale Arbeitsamt über die zwei Fälle, die auf Seite 8 der Stellungnahme der Regierung erwähnt werden, erhalten hat.

Der Ausschuß erinnert daran, daß er bei seinem Beschluß, ob er die zahlreichen Informationen berücksichtigen solle, die er von Einzelpersonen und Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland erhalten hat, auf das Kriterium abgestellt hat, ob die Informationen für die ihm vorliegenden Fragen relevant seien. Wie ich bei der Eröffnung dieser Anhörungen bekanntgegeben habe, lautet die dem Ausschuß zur Entscheidung aufgegebenen Frage, ob entgegen dem Übereinkommen Nr. 111 in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber öffentlich Bediensteten und Bewerbern für den öffentlichen Dienst kraft der Bestimmungen über die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung diskriminierende Praktiken auf Grund politischer Meinung bestehen. Bei der Prüfung des Antrags der Regierung der Bundesrepublik Deutschland muß das Kriterium angewandt werden, ob die fraglichen Informationen für diese Sache relevant sind.

Der Ausschuß hat Einblick in die Briefe genommen, die dem IAA im Hinblick auf die zwei von der Regierung erwähnten Fälle zugegangen sind. Im Fall Dr. Kosiek hat das Amt ein Schreiben seines Anwalts Dr. Wingerter vom 17. September 1985 erhalten. Es enthielt die Bitte um eine Kopie des Berichts des Ausschusses des Verwaltungsrats, der die Beschwerde des WGB geprüft hatte, gab aber keinerlei materielle Informationen über den Fall seines Mandanten.

Jedoch hat der Ausschuß öffentliche Dokumente des Europarats in den zwei Fällen erhalten, die zur Zeit vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängig sind und den Ausschluß vom öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland betreffen. Da dies öffentliche Dokumente sind, wird der Ausschuß sie berücksichtigen, soweit die in ihnen enthaltenen Informationen für die anhängige Sache relevant sind.

Das IAA hat auch zwei Briefe von Dr. Huber erhalten, einem Rechtsanwalt, der mehrere Personen in der Bundesrepublik Deutschland vor Gericht vertreten hat, datiert vom 27. Juli 1984 und 29. August 1984. Sie enthalten Informationen über verschiedene Fälle des Ausschlusses vom öffentlichen Dienst, aber ohne Hinweis auf das kurz zuvor eingeleitete Verfahren gemäß Artikel 24 der Verfassung der IAO. Seither sind keine Mitteilungen mit dem Antrag eingegangen, die Informationen im jetzigen Verfahren zu berücksichtigen. Jedoch sind die in den beiden Briefen enthaltenen Informationen für die dem Ausschuß vorliegende Sache relevant. Der Ausschuß hat daher beschlossen, diese Briefe zur Kenntnis zu nehmen. Kopien davon werden der Regierung und dem WGB zur Verfügung gestellt werden.

58. Am Schluß der Anhörungen gab der Vorsitzende die folgende Erklärung ab:

Der Ausschuß kommt jetzt zum Schluß der Zeugenanhörungen. Er wünscht nochmals, sowohl der Regierung der Bundesrepublik Deutschland als auch dem Weltgewerkschaftsbund für die Vorkehrungen zu danken, die sie getroffen haben, damit der Ausschuß diese Beweismittel erheben konnte. Der Ausschuß dankt auch den Vertretern, die an den Anhörungen teilgenommen haben, für ihre Mitwirkung.

Die Aussagen haben eine breite Palette von Sach- und Rechtsfragen in der Bundesrepublik Deutschland betroffen. Sollte die Regierung oder der WGB es für zweckdienlich halten, weitere Erklärungen oder Stellungnahmen zu irgendeiner dieser Fragen abzugeben, so ist der Ausschuß gern bereit, diese schriftlich bis spätestens 30. Juni 1986 entgegenzunehmen.

Der Ausschuß möchte auch über allfällige neue Entwicklungen, die für seine Tätigkeit relevant sind, unterrichtet werden, insbesondere über weitere Gerichtsentscheidungen in Fällen, die dem Ausschuß bereits bekannt sind oder die für seine Untersuchung relevante Rechtsfragen betreffen.

Der Ausschuß hält es für angebracht, als weiteren Schritt in seiner Untersuchung in die Bundesrepublik Deutschland zu reisen, insbesondere um sich umfassender zu unterrichten, welche Politik und Praxis die Behörden in verschiedenen Teilen des Landes bei der Anwendung der Bestimmungen über die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung von Personen im öffentlichen Dienst verfolgen und wie sich diese Politik und Praxis auswirken.

Der Ausschuß möchte einen solchen Besuch vom 4. bis zum 13. August 1986 unternehmen. Das Sekretariat des Ausschusses wird der Regierung mitteilen, welches Programm der Ausschuß durchführen möchte.

Der Ausschuß wäre der Regierung der Bundesrepublik Deutschland verbunden, wenn sie ihm bestätigen würde, daß sie gewillt ist, ihn zu empfangen und die entsprechenden Vorkehrungen zur Durchführung der Mission zu treffen. Der Ausschuß möchte insbesondere die Versicherung erhalten, daß er sich vollkommen frei bewegen kann und daß es ihm freisteht, mit jeder beliebigen Person zu sprechen.

59. Die Regierung der Bundesrepublik und der WGB nahmen die Gelegenheit zu weiteren Stellungnahmen wahr. Die Regierung reichte eine Stellungnahme mit Schreiben vom 30. Juni 1986 ein. Der WGB reichte eine Stellungnahme mit Schreiben vom 24. Juni 1986 ein. Durch ein Schreiben vom 27. Juni 1986 übersandte der Arbeitsausschuß der "Initiative 'Weg mit den Berufsverboten'", Hamburg, auf Ersuchen des WGB mehrere Unterlagen mit Erklärungen von Behörden, nichtstaatlichen Organisationen und Gewerkschaftsorganen sowie Belege über eine Reihe von Einzelfällen. Der Ausschuß erhielt ein vom 9. Juni 1986 datiertes Schreiben des Rechtsvertreters der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) mit einer Stellungnahme namens des Parteivorsitzenden. Weitere Mitteilungen gingen von Organisationen und Einzelpersonen in der Bundesrepublik Deutschland ein. Diese Mitteilungen wurden abschriftlich an die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und an den WGB weitergeleitet.

#### Der Besuch des Ausschusses in der Bundesrepublik Deutschland

60. Mit einem Schreiben vom 19. Juni 1986 erklärte die Regierung ihre Bereitschaft, den Untersuchungsausschuß zu empfangen und die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um ihm die Durchführung seiner Aufgaben zu ermöglichen; der Ausschuß könne das vorgelegte Programm völlig ungehindert ausführen. Der Ausschuß bestätigte den Empfang dieser Mitteilung und bestätigte, wie von der Regierung erbeten, er gehe davon aus, daß die Vertraulichkeit des Verfahrens auch weiterhin während des Besuches gewährleistet werde und der Ausschuß der Regierung relevante neue Fakten und Auffassungen, die im Zuge des Besuches offenbar werden würden, zur Kenntnis bringen werde, damit die Regierung sich dazu äußern könne.

61. Der Ausschuß hielt sich in Begleitung seines Sekretariats vom 4. bis zum 13. August 1986 in der Bundesrepublik Deutschland auf. Am 5. August wurde er von Staatssekretär Manfred Baden im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Bonn empfangen und führte anschließend Gespräche mit Vertretern zuständiger Bundesministerien. Am 6. August führte der Ausschuß Gespräche mit Vertretern der Behörden von Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf und mit Professor Christian Tomuschat, Direktor des Instituts für Völkerrecht an der Universität Bonn, Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen. Am 7. August führte der Ausschuß Gespräche mit Behörden des Landes Hessen in Wiesbaden. Am 8. August führte er in Mainz Gespräche mit Vertretern der Behörden von Rheinland-Pfalz und mit Vertretern der Landesverbände Rheinland-Pfalz des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW): Am 9. August sprach Professor Parra-Aranguren mit Herrn Willi Rothley, Rechtsanwalt und Abgeordneter des Europäischen Parlaments.

62. Am 11. August führten die drei Mitglieder getrennte Programme durch. Der Vorsitzende sprach in Stuttgart mit Vertretern der Behörden von Baden-Württemberg, mit Herrn Dieter Wohlfarth und Herrn Hans Schmitt-Lermann, Rechtsanwälte in Stuttgart und in München, und mit

Vertretern des Landesverbands Baden-Württemberg der GEW. Professor Schindler sprach in Hannover mit Vertretern der Behörden von Niedersachsen, mit Herrn Heinz Reichwaldt und Herrn Detlef Fricke, Rechtsanwälte, und mit Vertretern des Landesverbands Niedersachsen der GEW. Professor Parra-Aranguren sprach in Saarbrücken mit Vertretern der saarländischen Behörden.

63. Am 12. August führte der Ausschuß in Wiesbaden ein Gespräch mit Professor Erhard Denninger, Ordinarius für öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Universität Frankfurt am Main. Ferner unternahmen die Mitglieder des Ausschusses eine vorläufige Überprüfung der aus den ihnen vorliegenden Informationen zu ziehenden Schlußfolgerungen.

64. Im Laufe des Besuchs erhielt der Ausschuß eine Reihe zusätzlicher Unterlagen sowohl von Behörden als während inoffizieller Kontakte. Kopien der einschlägigen Dokumente wurden an die Regierung der Bundesrepublik Deutschland übermittelt.

65. Mit Schreiben vom 18. November 1986 hat die Regierung ihre abschließende Stellungnahme mitgeteilt.

### Dritte Tagung

66. Der Ausschuß hat seine dritte Tagung vom 18. bis zum 26. November 1986 in Genf abgehalten. Gegenstand dieser Tagung waren die Beratungen über die Materie des Falles und die Abfassung des Berichts des Ausschusses.

ANMERKUNGEN

<sup>1</sup> Siehe Absatz 50.

<sup>2</sup> Die Niederschrift dieser Debatte ist enthalten im Protokoll des Deutschen Bundestages, 10. Wahlperiode, 194. Sitzung, 30. Januar 1986, S. 14563-14571.

<sup>3</sup> Ein Protokoll der Anhörungen ist in der Bibliothek des IAA archiviert.

### 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".

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<sup>2</sup>.

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"<sup>3</sup>.

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 von 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.

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 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.

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<sup>6</sup>. 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.<sup>7</sup> Der Ausschuß nahm den Änderungsantrag des Regierungsvertreters des Vereinigten Königreichs an.

78. Nach der ersten Erörterung schlug das Amt für die zweite Aussprache 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".<sup>8</sup>

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 eigen anderen Text vor, der auf Unterscheidungen mit Bezug auf Beschäftigung oder Beruf Bezug nahm. 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.

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.<sup>11</sup>

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".<sup>12</sup>

82. In seiner Allgemeinen Überprüfung von 1963 hat der Sachverständigenausschuß 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.<sup>13</sup>

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 ...<sup>14</sup>

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 bezug sich insbesondere 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<sup>15</sup>.

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 berücksichtigen 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<sup>16</sup> in der Beschäftigung (Aufstieg) sowie die Kontinuität in der Beschäftigung oder im Beruf<sup>16</sup>.

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<sup>17</sup>.

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 Treueerklärung 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<sup>18</sup>.

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 Bevorzugungen oder Ausschließungen auf Grund von Meinungen oder Überzeugungen ausgesetzt ist<sup>19</sup>.

#### 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 Diskriminierung, 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<sup>20</sup>.

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<sup>21</sup>.

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<sup>22</sup>.

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<sup>23</sup>.

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<sup>24</sup>.

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 Ausschließungen 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<sup>25</sup>, um die Gefahr eines Konfliktes mit der Politik der Nichtdiskriminierung zu vermeiden.

ANMERKUNGEN

- <sup>1</sup> IAA: Internationale Arbeitskonferenz (IAK), 40. Tagung, 1957, Bericht VII (1), S. 1-4.
- <sup>2</sup> Ebd., S. 28.
- <sup>3</sup> Ebd., S. 36.
- <sup>4</sup> 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.
- <sup>5</sup> 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.
- <sup>6</sup> IAA: Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, IAK, 40. Tagung, 1957, Bericht VII (2), S. 111 und 130.
- <sup>7</sup> 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.
- <sup>8</sup> Ebd., Bericht IV (2), S. 6.
- <sup>9</sup> Ebd., Bericht IV (2), S. 6 und 9.
- <sup>10</sup> Ebd., S. 10.
- <sup>11</sup> IAA: Record of Proceedings, IAK, 42. Tagung, 1958, S. 711.
- <sup>12</sup> IAA: Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, IAK, 40. Tagung, 1957, Bericht VII (2), S. 20 und 21.
- <sup>13</sup> IAA: IAK, 47. Tagung, 1963, RCE-Bericht, Teil 3, Abs. 42.
- <sup>14</sup> Ebd., Abs. 91. Siehe auch IAK, 71. Tagung, 1985, Bericht III (Teil 4A), S. 286 (Bemerkungen betreffend die Tschechoslowakei).
- <sup>15</sup> IAA: Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, IAK, 42. Tagung, 1958, Bericht IV (1), Anhang.
- <sup>16</sup> IAA: IAK, 47. Tagung, 1963, RCE-Bericht, Teil 3, Abs. 32 und 33.
- <sup>17</sup> Ebd., Abs. 91.
- <sup>18</sup> Ebd.
- <sup>19</sup> Ebd., Abs. 94.
- <sup>20</sup> IAA: Record of Proceedings, IAK, 40. Tagung, 1957, S. 744, und IAK, 42. Tagung, 1958, S. 425 und 712.
- <sup>21</sup> IAA: IAK, 47. Tagung, RCE-Bericht, Teil 3, Abs. 47.
- <sup>22</sup> IAA: IAK, 56. Tagung, RCE-Bericht III (Teil 4B), Abs. 38.
- <sup>23</sup> Siehe Anmerkung 5.
- <sup>24</sup> IAA: IAK, 56. Tagung, RCE-Bericht III (Teil 4B), Abs. 38.
- <sup>25</sup> GB.229/5/11 (Febr.-März 1985), Abs. 46.

#### KAPITEL 4

##### FRÜHERE UNTERSUCHUNG DER LAGE DURCH ÜBERWACHUNGSORGANE DER IAO

97. Die Fragen, die der Ausschuß zu prüfen hatte, sind bereits früher von den Organen behandelt worden, die für die reguläre Überwachung der Anwendung ratifizierter Übereinkommen zuständig sind (Sachverständigenausschuß und Konferenzausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen), ferner vom Verwaltungsrat anläßlich der Prüfung einer früheren Beschwerde gemäß Artikel 24 der Verfassung der IAO.

98. Zu den in der Bundesrepublik Deutschland bei der Überprüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst und von Beamten geltenden Regeln und Übungen haben 1975 der Weltgewerkschaftsbund und im Januar 1976 der Weltverband der Lehrgewerkschaften gegenüber der IAO Stellung genommen. Unter Hinweis auf diese Stellungnahmen hat der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen 1976 die Regierung der Bundesrepublik aufgefordert, anhand von Gerichtsentscheidungen und Verwaltungsanweisungen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene die Kriterien zu bezeichnen, die bei der Beurteilung der Verfassungstreue angewendet werden. Ferner fragte er, ob diese Anforderungen für alle Stellen im öffentlichen Dienst die gleichen seien und welche Verfahrenssicherungen und Berufswege den Betroffenen zu Gebote stünden.

99. Der Sachverständigenausschuß hat in einer Stellungnahme 1977 mit Interesse vermerkt, daß die am 19. Mai 1976 verkündeten Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue bestimmte verfahrensmäßige Garantien umfaßten, insbesondere in bezug auf die Mitteilung der maßgeblichen Tatsachen an die Betroffenen, ihr Recht, sich hierzu zu äußern und einen Rechtsbeistand hinzuzuziehen, sowie verschiedene Erleichterungen für die Ergreifung von Rechtsmitteln. Der Ausschuß hielt fest, die Regierung habe zugesagt, Informationen über die in den Ländern geltenden Regelungen beizubringen, und äußerte die Hoffnung, die Regierung werde neben diesen Informationen auch Auskunft darüber erteilen, welche Anforderungen hinsichtlich der Verfassungstreue bei den verschiedenen betroffenen Beschäftigungen im öffentlichen Dienst erfüllt sein müßten<sup>2</sup>. In einem direkten Ersuchen an die Regierung nahm der Ausschuß Bezug auf die vom Bundesverfassungsgericht am 22. Mai 1975 festgelegten (und durch Beschluß des Bundestags vom 24. Oktober 1975 bekräftigten) Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst. Nach seiner Meinung enthielten diese Grundsätze, für sich genommen, keine genügend spezifischen Beurteilungsmerkmale für das je nach der Natur des öffentlichen Dienstes oder der Beschäftigung im Einzelfall herzustellende Verhältnis zwischen der Treuepflicht und den Erwägungen hinsichtlich politischer Meinungen. Er ersuchte die Regierung um die Angabe, welche Schritte unternommen worden seien, um hierfür spezifischere Kriterien festzulegen.

100. Am 24. Januar 1978 brachte der Weltgewerkschaftsbund eine Beschwerde gemäß Artikel 24 der Verfassung ein, in der er behauptete, das sogenannte "Berufsverbot" werde im öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland weithin angewendet. Insbesondere bezog sich der WGB auf einen Erlaß der Ministerpräsidenten der Länder und eine gemeinsame Erklärung mit dem Bundeskanzler, den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 und die Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue vom 19. Mai 1976.

101. Der Sachverständigenausschuß hielt in seinem Bericht 1978 fest, der Weltgewerkschaftsbund habe eine Beschwerde erhoben und der Ausschuß setze die Prüfung der Angelegenheit aus, bis die Prüfung der Beschwerde abgeschlossen sei.

102. Der vom Verwaltungsrat eingesetzte Ausschuß zur Untersuchung der Beschwerde verabschiedete seinen Bericht am 15. Juni 1979. Er stellte fest, daß der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 zur Treuepflicht im öffentlichen Dienst die Art der Elemente, die in Einzelfällen geprüft werden könnten, nicht benenne und den Einstellungsbehörden in dieser Hinsicht weiten Spielraum lasse. Am 17. Januar 1979 sei eine Neufassung der Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue in bezug auf den Bundesdienst erlassen worden. Diese Grundsätze bedeuteten offensichtlich eine Einschränkung des Ermessensspielraums, da sie die Verfassungstreue als gegeben voraussetzten und die Praxis systematischer Überprüfungen aufgaben. In der Erläuterung der neuen Grundsätze heiße es, daß es erforderlich schien, Verfahrensregeln

aufzugeben, die bedeuteten, daß Bewerber allein auf Grund abstrakter Kriterien, wie der Zugehörigkeit zu einer Organisation mit als verfassungsfeindlich geltenden Zielen, abgelehnt werden konnten. Der Ausschuß befand, daß die Wirkung der Verfahrensgrundsätze von 1979 von ihrer zukünftigen praktischen Anwendung abhängen werde, diese werde nach den anerkannten Verfahren der IAO zu überprüfen sein. Diese Prüfung werde sich auch auf die Entwicklung der Situation auf der Ebene der Länder erstrecken, die andere Grundsätze anwenden könnten und in denen die Fälle von Überprüfungen verhältnismäßig zahlreicher gewesen seien als im Bereich der Bundesverwaltung. Der Verwaltungsrat nahm auf seiner 211. Tagung (November 1979) den Bericht des Ausschusses zur Kenntnis und erklärte das Verfahren für abgeschlossen.

103. Der Sachverständigenausschuß nahm in seinen Stellungnahmen 1980, 1981 und 1982 den Bericht des Verwaltungsratsausschusses zur Kenntnis und nahm daraufhin seine Prüfung der Frage wieder auf. Unter Bezugnahme auf die vorstehend erwähnten Prüfungsgrundsätze von 1979 ersuchte er die Regierung, ausführliche Informationen über die praktische Anwendung dieser Regeln und über die Entwicklungen der Situation auf Landesebene zu liefern.

104. Der Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat die Sache auf der 67. und 68. Tagung der Konferenz (1981 und 1982) geprüft. Auf der zweiten dieser Tagungen sprach er die Hoffnung aus, der Sachverständigenausschuß werde ausführliche Informationen erhalten, damit er seine Prüfung über die Vereinbarkeit der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis mit dem Übereinkommen fortführen könne.

105. In seiner Stellungnahme erinnerte der Sachverständigenausschuß 1983 daran, er habe die Regierung ersucht, Informationen zu liefern, welche Überprüfungen in Fällen des Ausschlusses vom öffentlichen Dienst seit April 1979 stattgefunden hatten, welche Punkte dabei in Betracht gezogen wurden und welche Entscheidungen gefällt wurden, sowie Kopien allfälliger in letzter Zeit eingeführter Bestimmungen oder Richtlinien, insbesondere auf der Ebene der Länder, sowie jüngster einschlägiger Entscheidungen von Verwaltungsgerichten und des Bundesverfassungsgerichts beizubringen. Der Ausschuß stellte fest, solange die angeforderten Einzelheiten über die Fälle des Ausschlusses vom öffentlichen Dienst, sowohl der Ablehnung von Bewerbern als auch der Entlassung bereits Beschäftigter, in Bund und Ländern fehlten, bleibe es ihm unmöglich, die Situation, wie vom Verwaltungsratsausschuß vorgesehen, voll zu untersuchen.

106. Nach Prüfung von vier Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts von November 1980 und Oktober 1981, die die Regierung abschriftlich beigebracht hatte, stellte der Sachverständigenausschuß fest, in den betroffenen Fällen hätten die Gründe für den Ausschluß vom öffentlichen Dienst keinen Bezug auf die in einer bestimmten Beschäftigung begründeten Erfordernisse. Der Ausschuß sprach die Hoffnung aus, daß Maßnahmen getroffen würden, um Gesetzgebung und Praxis sowohl für öffentliche Bedienstete als auch für Bewerber zum öffentlichen Dienst, gleich ob Arbeitnehmer oder Beamte, in Einklang mit dem Übereinkommen zu bringen. Die zu treffenden Maßnahmen sollten nicht nur die Kriterien für den Ausschluß vom öffentlichen Dienst neu definieren, sondern auch gewährleisten, daß die Beweislast für die Integrität einer Person nicht dem Betroffenen obliege und daß die Beurteilung der Integrität durch Verwaltungsbehörden der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegen werde.

107. Auf der 69. Tagung der Konferenz (1983) unterstrich der Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen die Bedeutung der vom Sachverständigenausschuß geforderten Maßnahmen.

108. Der Sachverständigenausschuß stellte in seinem Bericht 1985 fest, daß der Weltgewerkschaftsbund eine Beschwerde wegen Nichteinhaltung des Übereinkommens betreffend die Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung im öffentlichen Dienst gemäß Artikel 24 der Verfassung der IAO erhoben habe, deren Prüfung noch vor dem Verwaltungsrat anhängig sei. Entsprechend der gepflogenen Übung stellte der Ausschuß weitere Stellungnahmen zu dieser Angelegenheit bis zum Abschluß dieses Verfahrens zurück.

ANMERKUNGEN

<sup>1</sup> Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (nachstehend "RCE"), Bericht III (4A), Internationale Arbeitskonferenz (IAK), 62. Tagung, 1976, S. 175, und direktes Ersuchen.

<sup>2</sup> IAA: RCE, ebd., 63. Tagung, 1977, S. 228.

<sup>3</sup> IAA: RCE, ebd., 64. Tagung, 1978, S. 196.

<sup>4</sup> Official Bulletin (Genf, IAA), 1980, Serie A, Bd. LXIII, Nr. 1, S. 45-46.

<sup>5</sup> IAA: RCE, IAK, 66. Tagung, 1980, S. 171; 67. Tagung, 1981, S. 174-175; 68. Tagung, 1982, S. 199-200

<sup>6</sup> IAA: Record of Proceedings, IAK, 68. Tagung, 1982, S. 31/60-61.

<sup>7</sup> IAA: RCE, IAK, 69. Tagung, 1983, S. 216-219.

<sup>8</sup> IAA: Record of Proceedings, IAK, 1983, S. 31/60-61.

<sup>9</sup> IAA: RCE, IAK, 71. Tagung, 1985, S. 288-289.

## KAPITEL 5

### DIE STRUKTUR DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES UND DAS RECHT DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

109. Das vorliegende Kapitel untersucht die staatliche Verfassungsstruktur; die Struktur des öffentlichen Dienstes; die von der Verfassung garantierten Grundrechte; das Recht des öffentlichen Dienstes, insbesondere die Definition des öffentlichen Dienstes und die Rechte und Pflichten der Beamten; den Begriff der Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung, ihre Anwendung durch Richtlinien auf Bundes- und Länderebene und ihre Auslegung durch die Gerichte.

#### Die Verfassungsstruktur des Staates

110. Die Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern. Die Verfassung (Grundgesetz) der Bundesrepublik Deutschland gestaltet einen Bundesstaat. Die Verfassung geht vom Grundsatz der Kompetenz der Länder aus, der Bund ist nur in dem von der Verfassung zugelassenen Ausmaß zuständig (siehe namentlich Art. 20 und 70 des Grundgesetzes). Das Grundgesetz (Art. 70 bis 75) enthält die Definition und Aufzählung der Bereiche, in denen der Bund die Befugnis zur ausschließlichen Gesetzgebung, zur konkurrierenden Gesetzgebung oder zum Erlaß von Rahmenvorschriften hat. Bundesrecht bricht gemäß Artikel 31 Landesrecht. Die Befugnis zur ausschließlichen Gesetzgebung hat der Bund u.a. über die Bundeseisenbahnen, das Post- und Fernmeldewesen und die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen. Seine konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf die Besoldung der in einem öffentlichen rechtlichen Dienstverhältnis stehenden Angehörigen des öffentlichen Dienstes, sofern er nicht hierfür eine ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis hat. Die Befugnis, Rahmenvorschriften, d.h. Grundregeln zu erlassen, hat der Bund über die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen. Eine Rahmenkompetenz hat der Bund ferner für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß die Länder u.a. im Bildungswesen, vorbehaltlich der Rahmenkompetenz des Bundes, die Gesetzgebungsbefugnis besitzen.

111. Legislative und Exekutive. Auf der Bundesebene wird die Gesetzgebungsgewalt von dem in allgemeiner Wahl gewählten Bundestag und dem Bundesrat, dessen Mitglieder von den Länderregierungen bestellt werden, ausgeübt. Die Exekutivgewalt üben der von der Bundesversammlung gewählte Bundespräsident als Staatsoberhaupt und der vom Bundestag gewählte Bundeskanzler als Chef der Bundesregierung aus. Die Bundesminister, die zusammen mit dem Kanzler das Bundeskabinett bilden, werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannt (Art. 38 bis 69).

112. In den Ländern wird die Gesetzgebungsgewalt allgemein von einem gewählten Einkammerparlament ausgeübt; Bayern hat ein Zweikammersystem. Einige Länder werden von einem Kabinett unter Vorsitz eines vom Einkammerparlament gewählten Ministerpräsidenten regiert. In anderen Ländern (Bremen, Hamburg) ist die gewählte Exekutive ein Senat; dieser bestellt einen Bürgermeister (Hamburg, West-Berlin) oder einen Präsidenten des Senats (Bremen). Das Bundesgebiet ist in gewöhnlich von einem Landkreis abhängige Gemeinden gegliedert. Für diese Gebietskörperschaften gilt das in der Kompetenz der Länder stehende Gemeinderecht.

113. Rechtsprechung. Nach der Verfassung wird die rechtsprechende Gewalt durch das Bundesverfassungsgericht, die Bundesgerichte und die Gerichte der Länder ausgeübt (Grundgesetz Art. 92).

114. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht aus örtlichen Verwaltungsgerichten, regionalen Oberverwaltungsgerichten oder Verwaltungsgerichtshöfen und dem Bundesverwaltungsgericht. Das Bundesdisziplinargericht entscheidet in erster Instanz in Disziplinarsachen von Bundesbeamten. Die Berufungsinstanz für seine Entscheidungen ist das Bundesverwaltungsgericht. Die Arbeitsgerichtsbarkeit ist dreistufig, die oberste Instanz ist das Bundesarbeitsgericht. Die Arbeitsgerichte sind für Arbeitsstreitsachen betreffend Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen zuständig.

115. Das oberste Rechtsprechungsorgan ist das Bundesverfassungsgericht. Gemäß dem Grundgesetz (Art. 21 und 99) entscheidet es u.a. über Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern, über die Verfassungsgemäßheit der Gesetze, über Verfassungsklagen, die jedermann erheben kann, der sich durch die öffentliche Gewalt in einem Grundrecht oder in einem seiner insbesondere in Artikel 33 des Grundgesetzes über die Gleichberechtigung der Bürger und den öffentlichen Dienst festgelegten Rechte verletzt fühlt; ferner entscheidet es über Fragen der Verfassungswidrigkeit von Parteien.

116. Ausführung der Gesetze. Nach dem Grundgesetz werden die Bundesgesetze von den Ländern unter Aufsicht des Bundes oder in bestimmten Fällen im Auftrag des Bundes ausgeführt (Art. 83, 84 und 85), oder durch den Bund selbst in den im Grundgesetz bestimmten Fällen (Beispiele sind die Bundeseisenbahnen und die Bundespost) oder in Anwendung des Grundgesetzes: so kann der Bund für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für Zwecke des Verfassungsschutzes und für die Kriminalpolizei einrichten (Art. 87).

117. Bei der Ausführung der Ländergesetze kann unter Bezugnahme auf Artikel 30 auf die Verwaltungskompetenz des Bundes nur insoweit zurückgegriffen werden, als sie sich aus der Verfassung ergibt.

118. Das Grundgesetz gewährleistet den Grundsatz der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 28).

#### Die Struktur des öffentlichen Dienstes

119. Der Verfassungs- und Verwaltungsstruktur des Landes entspricht die Struktur des öffentlichen Dienstes; er untersteht entweder der Bundesverwaltung und den Bundesbehörden oder der Verwaltung der Länder und den ihr zugehörenden Behörden oder der Kommunalverwaltung.

120. Innerhalb dieser Verwaltungen sind je nach den Dienstherrn die folgenden Kategorien von Bediensteten zu unterscheiden:

- Personal im unmittelbaren öffentlichen Dienst, d.h. des Bundes, der Länder, von Gemeinden und Gemeindeverbänden, der Bundesbahn und der Bundespost;
- Personal im mittelbaren öffentlichen Dienst, d.h. der Bundesanstalt für Arbeit und der Träger der Zusatzversorgung.

121. Je nach der Rechtsnatur des Beschäftigungsverhältnisses lassen sich beim unmittelbaren und mittelbaren Personal die folgenden Kategorien unterscheiden:

- Beamte, deren Rechtsstellung gesetzlich geregelt ist und deren Dienstverhältnis öffentlich-rechtlicher Natur ist;
- Angestellte und Arbeiter, deren Arbeitsverhältnis privatrechtlicher Natur und hinsichtlich der Bedingungen tarifvertraglich geregelt ist.

122. Am 30. Juni 1984 zählte der öffentliche Dienst rund 4 554 000 Voll- und Teilzeitbeschäftigte, davon 4 311 000 im unmittelbaren und 243 000 im mittelbaren Dienst, insgesamt rund 17 Prozent der Erwerbsbevölkerung.

123. Die nachstehenden Tabellen zeigen, wie sich der unmittelbare Dienst in Beamte und Richter, Angestellte und Arbeiter nach dem Stand vom 30. Juni 1984 gliederte, jeweils unterschieden nach Voll- und Teilzeitbeschäftigten.

124. Das Personal des mittelbaren öffentlichen Dienstes zählte am 30. Juni 1984 rund 26 000 Beamte, 195 000 Angestellte und 21 000 Arbeiter. Daneben befanden sich am 30. Juni 1984 271 700 Personen in der Ausbildung im öffentlichen Dienst, davon waren 120 700 Beamte, 98 300 Angestellte und 52 700 Arbeiter. Von den Auszubildenden im öffentlichen Dienst waren u.a. 128 000 im Dienst der Länder, davon 91 000 Beamte.

125. Nach den Dienstaufgaben verteilte sich das Vollzeitpersonal des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände u.a. wie folgt: 1 079 000 in der allgemeinen Verwaltung (Bund: 271 000; Länder: 559 000; Gemeinden und Gemeindeverbände: 248 000), davon 475 000 in der politischen Führung und zentralen Verwaltung (Bund: 70 000; Länder: 215 000; Gemeinden und Gemeindeverbände: 189 000) und 298 000 im Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung (Bund: 28 000; Länder: 211 000; Gemeinden und Gemeindeverbände: 58 900). In den Bereichen Bildungswesen,

Tabelle 1. Vollzeitbeschäftigte im unmittelbaren öffentlichen Dienst (Stand am 30. Juni 1984)

Beschäftigungsbereich	Beamte und Richter	Angestellte	Arbeiter	Insgesamt
Bundesverwaltung	114 579	89 573	109 499	313 651
Bundesbahn	176 681	6 903	123 338	306 922
Bundespost	296 384	33 950	105 671	436 005
Bund (insgesamt)	587 644	130 426	338 508	1 056 578
Länder	954 140	462 388	161 270	1 577 798
Gemeinden/Gemeindeverbände	146 773	511 798	278 380	936 951
Kommunale Zweckverbände	2 039	21 508	10 875	34 422
INSGESAMT	1 690 596	1 126 120	789 033	3 605 749

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 2. Teilzeitbeschäftigte im unmittelbaren öffentlichen Dienst (Stand am 30. Juni 1984)

Beschäftigungsbereich	Beamte und Richter	Angestellte	Arbeiter	Insgesamt
Bundesverwaltung	638	12 102	4 341	17 081
Bundesbahn	495	668	1 975	3 138
Bundespost	7 789	24 307	63 067	95 163
Bund (insgesamt)	8 922	37 077	69 383	115 382
Länder	107 505	167 857	42 515	317 877
Gemeinden/Gemeindeverbände	3 099	111 281	145 689	260 069
Kommunale Zweckverbände	31	4 960	7 110	12 101
INSGESAMT	119 557	321 175	264 697	705 429

Quelle: Statistisches Bundesamt

Wissenschaft und Forschung waren 768 000 Personen beschäftigt (Bund: 9400; Länder: 654 600; Gemeinden und Gemeindeverbände: 104 000), davon 558 900 in Schulen und der vorschulischen Bildung (Länder: 487 700; Gemeinden und Gemeindeverbände: 71 200).

Die von der Verfassung garantierten Grundrechte;  
das Parteienprivileg

126. Weil die dem Ausschuß aufgegebenen Frage sich auf den Ausschluß vom öffentlichen Dienst aus Gründen im Zusammenhang mit politischen Meinungen und Tätigkeiten bezieht, ist eine Prüfung der Grundrechte bezüglich der Meinungsfreiheit, der politischen Betätigung und des Parteienprivilegs angezeigt.

127. Das Grundgesetz garantiert in Kapitel I (Art. 1 bis 19) bestimmte Grundrechte, die die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht binden. Insbesondere garantiert es die Würde des Menschen; das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit; die Freiheit der Person und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses (Art. 1, 2 und 4). Artikel 3 garantiert die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz; Artikel 3 Absatz 3 lautet: "Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden." Artikel 5 garantiert die Meinungsfreiheit; insbesondere schreibt sein Absatz 1 vor: "Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten" und gewährleistet die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung. Artikel 5 Absatz 2 schreibt vor: "Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in

dem Recht der persönlichen Ehre"; Absatz 3 lautet: "Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung." Artikel 9 garantiert die Vereinigungsfreiheit. Sein Absatz 1 lautet: "Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden." Absatz 2 schreibt vor: "Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten." Artikel 12 garantiert die freie Arbeitsplatz- und Berufswahl. Sein Absatz 1 lautet: "Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden."

128. Artikel 21 des Grundgesetzes im Kapitel "Der Bund und die Länder" garantiert die Freiheit der Gründung politischer Parteien, bezeichnet die Umstände, unter denen eine Partei verfassungswidrig ist und verleiht dem Bundesverfassungsgericht die Zuständigkeit, über die Frage der Verfassungswidrigkeit zu entscheiden. Der als Begründung des "Parteienprivilegs" geltende Artikel 21 lautet:

- (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.
- (2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.
- (3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.

129. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht schreibt in § 43 vor: "(1) Der Antrag auf Entscheidung, ob eine Partei verfassungswidrig ist, kann von dem Bundestag, dem Bundesrat oder von der Bundesregierung gestellt werden. (2) Eine Landesregierung kann den Antrag nur gegen eine Partei stellen, deren Organisation sich auf das Gebiet ihres Landes beschränkt."

130. In Anwendung des Grundgesetzartikels 21 hat das Bundesverfassungsgericht 1952 über die Frage der Verfassungswidrigkeit der SRP (Sozialistische Reichspartei)<sup>2</sup> und 1956 über die Verfassungswidrigkeit der KPD (Kommunistische Partei Deutschland)<sup>3</sup> entschieden. In beiden Fällen hat das Gericht die Partei für verfassungswidrig erklärt, sie aufgelöst und die Schaffung oder Fortsetzung von Ersatzorganisationen verboten.

131. Seit diesen beiden Entscheidungen ist das Bundesverfassungsgericht nicht mit anderen Fällen aus Artikel 21 Absatz 2 betreffend die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei befaßt worden.

132. In seiner vorstehend erwähnten Entscheidung von 1952 hatte das Gericht die Auslegung des Artikels 21 des Grundgesetzes geprüft und insbesondere festgelegt, unter welchen Voraussetzungen eine Partei als verfassungswidrig gelten könne, und definiert, welche Bedeutung dem Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung beizumessen sei:

Die besondere Bedeutung der Parteien im demokratischen Staat rechtfertigt ihre Ausschaltung aus dem politischen Leben nicht schon dann, wenn sie einzelne Vorschriften, ja selbst ganze Institutionen der Verfassung mit legalen Mitteln bekämpfen, sondern erst dann, wenn sie oberste Grundwerte des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates erschüttern wollen. Diese Grundwerte bilden die freiheitliche demokratische Grundordnung, die das Grundgesetz innerhalb der staatlichen Gesamtordnung - der "verfassungsmäßigen Ordnung" - als fundamental ansieht ...

So läßt sich die freiheitliche demokratische Grundordnung (im Sinne von Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes) als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteiensystem und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.

Nach der Ausführung des Gerichts erkennt Artikel 21 Absatz 1 an,

daß die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, und hebt sie damit aus dem Bereich des Politisch-Soziologischen in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution. An dieser "Inkorporation" der Parteien in das Verfassungsgefüge können politisch sinnvoll nur die Parteien teilhaben, die auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehen. Dies wird durch Absatz 2 bestätigt. Er hat die Bedeutung, die Feststellung zu ermöglichen, daß eine bestimmte Partei nicht an der politischen Willensbildung des Volkes teilnehmen darf, weil sie die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpft. Lediglich aus rechtsstaatlichen Erwägungen ist bestimmt, daß die Feststellung der Verfassungswidrigkeit mit rechtlicher Wirkung nicht von jedermann, auch nicht von Regierung und Verwaltung, und nicht in jedem Verfahren getroffen werden kann, sondern nur durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts in einem der Erforschung der materiellen Wahrheit dienenden Verfahren.

133. In seinem KPD-Urteil hat das Gericht klargestellt:

Eine Partei ist nicht schon dann verfassungswidrig, wenn sie die obersten Prinzipien einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht anerkennt; es muß vielmehr eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung hinzukommen. Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes verlangt nicht wie § 81 des Strafgesetzbuches ein konkretes Unternehmen; es genügt, wenn der politische Kurs der Partei durch eine Absicht bestimmt ist, die grundsätzlich und dauernd tendenziell auf die Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtet ist ... Eine Partei ist schon dann verfassungswidrig, wenn sie eine andere soziale und politische Ausprägung der freiheitlichen Demokratie als die heutige in der Bundesrepublik deshalb erstrebt, um sie als Durchgangsstadium<sup>4</sup> zur leichteren Beseitigung jeder freiheitlichen Grundordnung überhaupt zu benutzen ... .

134. Im Jahre 1961 hatte das Bundesverfassungsgericht bei der Prüfung der Verfassungsgemäßheit eines Paragraphen des Strafgesetzbuches festgestellt:

Bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kann niemand die Verfassungswidrigkeit einer Partei rechtlich geltend machen. Insofern kommt dieser Entscheidung konstitutive Bedeutung zu.

Das in erster Linie die Parteiorganisation schützende Privileg des Artikels 21 Absatz 2 des Grundgesetzes erstreckt sich auch auf die mit allgemein erlaubten Mitteln arbeitende parteioffizielle Tätigkeit der Funktionäre und Anhänger einer Partei. Ihre Tätigkeit ist durch das Parteienprivileg auch dann geschützt, wenn ihre Partei durch eine spätere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für verfassungswidrig erklärt wird.

Die Rechtsordnung kann nicht ohne Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit die verfassungsrechtlich eingeräumte Freiheit, eine Partei zu gründen und für sie im Verfassungsleben zu wirken, nachträglich als rechtswidrig behandeln<sup>5</sup>.

135. Andererseits jedoch hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 22. Mai 1975 bei der Prüfung der Verfassungsgemäßheit des schleswig-holsteinischen Landesbeamtengesetzes mit Bezug auf die Einstellung eines Bewerbers für den öffentlichen Dienst ausgeführt:

Ein Stück des Verhaltens, das für die hier geforderte Beurteilung der Persönlichkeit des Bewerbers erheblich sein kann, kann auch der Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei sein, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt - unabhängig davon, ob ihre Verfassungswidrigkeit durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts festgestellt ist oder nicht. Es wäre geradezu willkürlich, dieses Element der Beurteilung einer Persönlichkeit auszuscheiden, also den Dienstherrn zu zwingen, die Verfassungstreue eines Beamten zu bejahen, weil eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit einer Partei aussteht - eine Entscheidung übrigens, die von einem Antrag abhängt, der weithin im Ermessen der Antragsteller steht und schwerlich nur deshalb gestellt werden wird, um Amtsbewerber ablehnen oder gegen Beamte wegen Verletzung ihrer politischen Treuepflicht dienststrafrechtlich einschreiten zu können.

Der Umstand, daß die dem Bundesverfassungsgericht vorbehaltene Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei bisher nicht ergangen ist, hindert nicht, daß die Überzeugung gewonnen und vertreten werden darf,<sup>6</sup> diese Partei verfolge verfassungsfeindliche Ziele und sei deshalb politisch zu bekämpfen<sup>6</sup>.

136. Das Bundesverfassungsgericht hat also unterschieden zwischen der "Verfassungswidrigkeit einer Partei", die gemäß Artikel 21 Absatz 2 durch Entscheidung dieses Gerichts festzustellen ist, und den "verfassungsfeindlichen Zielen einer Partei", deren Feststellung keiner solchen Entscheidung bedarf.

#### Das Recht des öffentlichen Dienstes

137. Begriffsbestimmung und Zusammensetzung des öffentlichen Dienstes. Die Grundbestimmungen über den öffentlichen Dienst sind in Artikel 33 des Grundgesetzes wie folgt enthalten:

(1) Jeder Deutsche hat in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.

(2) Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.

(3) Der Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte, die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sowie die im öffentlichen Dienste erworbenen Rechte sind unabhängig von dem religiösen Bekenntnis. Niemandem darf aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen.

(4) Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

(5) Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.

138. Artikel 33 gilt nicht nur für Beamte. Insbesondere gelten die Garantien der Absätze 2 und 3 für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst allgemein, also ohne Rücksicht auf die Natur des Dienstverhältnisses.

139. Der Bund hat zwei grundlegende Gesetze über die Stellung der Beamten erlassen: das Bundesbeamtengesetz (BBG)<sup>7</sup> und das Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG)<sup>8</sup>. Die Länder haben dem Beamtenrechtsrahmengesetz entsprechende Gesetze über die Dienstverhältnisse ihrer Beamten erlassen<sup>9</sup>.

140. Bund und Länder haben in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen Gesetze über das Disziplinarverfahren und die Personalvertretung der Beamten erlassen.

141. Das Bundesbeamtengesetz regelt die Stellung der Bundesbeamten. Es betrifft insbesondere ihre Dienstverhältnisse sowie ihre Rechte und Pflichten.

142. Gemäß § 2 des Gesetzes ist Bundesbeamter, wer zum Bund oder zu einer bundesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis steht (Abs. 1). Ein Beamter, der den Bund zum Dienstherrn hat, ist unmittelbarer Bundesbeamter. Ein Beamter, der eine bundesunmittelbare Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts zum Dienstherrn hat, ist mittelbarer Bundesbeamter (Abs. 2).

143. Nach § 4 des Gesetzes ist die Berufung in das Beamtenverhältnis nur zulässig zur Wahrnehmung

1. hoheitsrechtlicher Aufgaben oder
2. solcher Aufgaben, die aus Gründen der Sicherung des Staates oder des öffentlichen Lebens nicht ausschließlich Personen übertragen werden dürfen, die in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen.

144. Das Gesetz unterscheidet mehrere Kategorien von Beamten: Beamte auf Lebenszeit, auf Probe, auf Widerruf, Ehrenbeamte und Beamte auf Zeit.

145. Nach § 5 kann in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen werden, wer dauernd für Aufgaben im Sinne des § 4 verwendet werden soll, und auf Probe, wer zur späteren Verwendung als Beamter auf Lebenszeit eine Probezeit zurückzulegen hat. Auf Widerruf kann in das Beamtenverhältnis berufen werden, wer den vorgeschriebenen oder üblichen Vorbereitungsdienst ableisten oder nur nebenbei oder vorübergehend für Aufgaben im Sinne des § 4 verwendet werden soll.

Wer in das Beamtenverhältnis berufen wird, um Aufgaben im Sinne des § 4 ehrenamtlich wahrzunehmen, ist Ehrenbeamter. Gesetzliche Vorschriften, nach denen Personen auf eine bestimmte Zeitdauer in das Beamtenverhältnis berufen werden können, bleiben unberührt.

146. Bewerber für den öffentlichen Dienst müssen bestimmte Voraussetzungen hinsichtlich der Vorbildung erfüllen, grundsätzlich Deutsche sein und die Gewähr dafür bieten, daß sie jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintreten (§ 7).

147. Das Beamtenrechtsrahmengesetz enthält Vorschriften für die Ländergesetzgebung; die Länder sind verpflichtet, ihr Beamtenrecht nach diesen Vorschriften unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und der gemeinsamen Interessen von Bund und Länder zu regeln. Die Vorschriften des Beamtenrechtsrahmengesetzes und des Bundesbeamtengesetzes stimmen weitgehend überein<sup>10</sup>.

148. Die Stellung des Beamten ist u.a. wie folgt gekennzeichnet:

- sie ist formell geregelt (Zugang zum öffentlichen Dienst, Beendigung der Tätigkeit, Beförderung werden durch förmliche Akte gestaltet);
- die Einstellung erfolgt grundsätzlich auf Lebenszeit: der Beamte verpflichtet sich durch seinen Diensteid, seine Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen und die Gesetze zu wahren; der Dienstherr verpflichtet sich, den Beamten finanziell durch Zahlung eines Gehalts, im Ruhestand eines Ruhegehalts (beitragsfreies System) zu versorgen<sup>11</sup>; eine Abberufung des Beamten auf Initiative des Dienstherrn ist nur im Wege eines formellen Disziplinarverfahrens möglich, in dessen Verlauf ein Disziplinargericht über die Entfernung aus dem Dienst entscheidet<sup>12</sup>;
- der Dienst ist nach dem Laufbahnprinzip geregelt<sup>13</sup>.

149. Für die beiden übrigen Kategorien der öffentlich Bediensteten bestimmt § 191 des Bundesbeamtengesetzes, daß die Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes oder einer bundesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts stehenden Angestellten und Arbeiter durch Tarifvertrag geregelt werden.

150. Für die Angestellten im öffentlichen Dienst des Bundes (mit Ausnahme der Bundesbahn und der Bundespost),<sup>14</sup> der Länder und der Gemeinden besteht ein Tarifvertrag, sofern keine Sonderregelungen gelten<sup>14</sup>.

151. Auch die Arbeiter des Bundes<sup>15</sup>, der Länder<sup>16</sup> und der Gemeinden sind durch Manteltarifverträge erfaßt.

152. Sondertarifverträge bestehen u.a. für die Bundesbahn und die Bundespost.

153. Zwar unterscheiden das Grundgesetz (Art. 33 Abs. 4), das Bundesbeamtengesetz (§ 2 und 4) und das Beamtenrechtsrahmengesetz (§ 2 Abs. 2) je nach der Art der wahrzunehmenden Aufgaben zwischen Beamten und anderen Kategorien von Angehörigen des öffentlichen Dienstes, jedoch ist darauf hingewiesen worden, daß im Einzelfall nicht die Art der Tätigkeit des betreffenden Bediensteten den Ausschlag dafür gibt, ob er Beamter, Angestellter oder Arbeiter ist. Entscheidend ist allein, ob er in ein Beamtenverhältnis berufen oder auf Grund eines Dienstvertrages angestellt wurde. Daher können auch hoheitlich tätige Bedienstete Angestellte sein, wie umgekehrt nicht hoheitlich Tätige verbeamtet werden können. Letzteres kommt allerdings häufiger vor, denn Artikel 33 Absatz 4 des Grundgesetzes läßt die Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Nichtbeamte nur ausnahmsweise zu<sup>17</sup>.

154. Desgleichen ist darauf hingewiesen worden, daß die Lage in den einzelnen Dienstbereichen, besonders die haushaltsmäßige Beschäftigungslage, ebenso auch geschichtliche Entwicklungen eine strenge Abgrenzung zwischen den Aufgabenstellungen der Beamten einerseits und der Angestellten und Arbeiter andererseits nicht zulassen<sup>18</sup>. Im Laufe der Jahre haben sich die Einsatzfelder von Beamten und Angestellten vermischt. Beamte wurden für nicht "hoheitliche" Aufgaben z.B. in den Regiebetrieben Bahn und Post eingesetzt; andererseits haben Angestellte Funktionen übernommen, die bis dahin auf Grund ihres Charakters als Vollzug legaler Herrschaftsfunktionen den Beamten vorbehalten waren<sup>19</sup>.

155. Die Rechte und Garantien der Beamten im Einstellungsverfahren. Die Grundvorschriften für den Zugang zum öffentlichen Dienst sind in Artikel 33 Absatz 2 und 3 des Grundgesetzes enthalten. Artikel 33 Absatz 2 bestimmt: "Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte."

156. Artikel 33 Absatz 3 bestimmt: "Niemandem darf aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnisse oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen."

157. Des weiteren garantieren Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes u.a. die Nichtdiskriminierung wegen der politischen Anschauungen und Artikel 5 die freie Meinungsäußerung.

158. Nach der Meinung einiger Autoren<sup>20</sup> garantiert Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes lediglich den diskriminierungsfreien Zugang zu jedem öffentlichen Amt, aber keinen Rechtsanspruch auf Aufnahme in den öffentlichen Dienst. Die Gerichte hätten anfangs aus diesem Artikel nur ein Recht auf Bewerbung hergeleitet. Später hätten sie anerkannt, daß er ein einklagbares Recht auf sachgerechte Beurteilung vermittelt, und griffen ein, wenn ein Bewerber nachweisen kann, daß er mit fehlerhafter oder unzulässiger Begründung abgelehnt worden ist. Die Gerichte seien grundsätzlich nur befugt, die Entscheidung aufzuheben und zwecks neuer Stellungnahme an die Einstellungsbehörde zu verweisen. Einige Autoren sind der Auffassung, daß Artikel 33 Absatz 2 ein allgemeines Zugangsrecht zum öffentlichen Dienst nach Eignung und Befähigung verleihe<sup>21</sup>.

159. Das Bundesbeamtengesetz (§ 8) und das Beamtenrechtsrahmengesetz (§ 7) schreiben vor, daß die Auslese der Bewerber nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse, Glauben, religiöse oder politische Anschauungen, Herkunft oder Beziehungen vorzunehmen ist.

160. Nach § 9 Absatz 2 und § 6 Absatz 2 der genannten Gesetze ist ein Beamtenverhältnis auf Probe spätestens nach fünf Jahren in ein solches auf Lebenszeit umzuwandeln, wenn der Beamte die beamtenrechtlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt.

161. Das Verfahren für die Auslese und Beurteilung der Bewerber ist in den Gesetzen über den öffentlichen Dienst nicht geregelt. Das Bundesbeamtengesetz schreibt lediglich vor, daß die Bewerber durch Stellenausschreibung zu ermitteln sind (§ 8 Abs. 1). Das Bundespersonalvertretungsgesetz verleiht dem Personalrat ein Mitbestimmungsrecht bei der Einstellung und Ernennung (§ 76 Abs. 1).

162. Bewerber, die ohne nähere Begründung abgelehnt werden, können die Entscheidung der Einstellungsbehörde mit Rechtsmitteln angreifen. Diese muß daraufhin nachweisen, daß sie sachgerecht entschieden hat. Sie muß ihre Akten dem Gericht vorlegen, das dem Bewerber in sie Einblick gewährt. Jedoch gewähren die Verwaltungsgerichte aus Gründen der Vertraulichkeit dem Bewerber keinen Einblick in die Bewerbungsunterlagen seiner Konkurrenten<sup>22</sup>.

163. Für die Auslese der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes, auf die Artikel 33 Absatz 2 und 3 des Grundgesetzes Anwendung finden, gelten im wesentlichen die gleichen Regeln. Auch bei der Einstellung von Angestellten und Arbeitern hat der Personalrat ein Mitbestimmungsrecht (§ 75 Abs. 1 des Bundespersonalvertretungsgesetzes). Für Klagen gegen ablehnende Entscheidungen sind die Arbeitsgerichte zuständig<sup>23</sup>.

164. Sicherheit der Beschäftigung. Die Berufung in das Beamtenverhältnis erfolgt auf Lebenszeit. Gemäß den §§ 28 bis 51 des Bundesbeamtengesetzes endet das Beamtenverhältnis außer durch den Tod des Beamten mit seiner Entlassung, dem Verlust der Beamtenrechte<sup>24</sup>, der Entfernung aus dem Dienst nach den Disziplinalgesetzen oder dem Eintritt in den Ruhestand<sup>24</sup>.

165. Für Beamte auf Probe sieht das Bundesbeamtengesetz eine Reihe weiterer Entlassungsgründe und Entlassungsfristen vor (§ 31). So kann der Beamte auf Probe wegen eines Verhaltens entlassen werden, das bei einem Beamten auf Lebenszeit eine nur im förmlichen Disziplinarverfahren zu verhängende Disziplinarmaßnahme zur Folge hätte; in diesem Fall kann der Beamte auf Probe ohne Einhaltung einer Frist entlassen werden<sup>25</sup>. Weitere Entlassungsgründe sind mangelnde Bewährung hinsichtlich Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung; Dienstunfähigkeit; und die Auflösung oder Änderung des Aufbaues der Beschäftigungsbehörde.

166. Der Beamte auf Widerruf kann jederzeit unter Einhaltung derselben Fristen wie beim Beamten auf Probe entlassen werden (§ 32). Nach dem Gesetz soll dem Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst Gelegenheit gegeben werden, den Vorbereitungsdienst abzuleisten und die Prüfung abzulegen. Mit der Ablegung der Prüfung endet sein Beamtenverhältnis<sup>26</sup>, soweit dies durch Gesetz oder allgemeine Verwaltungsanordnung bestimmt ist.

167. Nach der Bundesdisziplinarordnung kann ein Beamter auf Lebenszeit nur kraft eines förmlichen Disziplinarverfahrens vor einem Disziplinargericht aus dem Dienst entfernt werden. Nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz wirkt der Personalrat bei der Einleitung von förmlichen Disziplinarverfahren mit (§ 78 Abs. 1). Dasselbe gilt auch für die Entlassung eines Beamten auf Probe oder auf Widerruf<sup>27</sup>.

168. Bei Angestellten und Arbeitern gelten die Bestimmungen des Kündigungsschutzgesetzes auch für Betriebe und Verwaltungen des öffentlichen Rechts<sup>28</sup>. Sozial ungerechtfertigt und nichtig ist die Kündigung u.a., wenn sie nicht durch Gründe, die in der Person oder in dem Verhalten des Arbeitnehmers liegen, oder durch dringende betriebliche Erfordernisse bedingt ist oder wenn die Vertretung der Arbeitnehmer der Kündigung widersprochen hat. Die Beweislast für die Tatsachen, die die Kündigung bedingen, obliegt dem Arbeitgeber. Gemäß dem Bundespersonalvertretungsgesetz wirkt der Personalrat bei einer ordentlichen Kündigung mit, bei fristloser Entlassung oder außerordentlicher Kündigung ist er anzuhören. Die Kündigung eines Mitglieds einer Personalvertretung ist nur zulässig, wenn Tatsachen vorliegen, die den Arbeitgeber zur fristlosen Kündigung aus wichtigem Grund berechtigen. In diesem Fall muß die Zustimmung des Personalrats vorliegen oder, falls er sie verweigert, durch gerichtliche Entscheidung auf Antrag des Arbeitgebers ersetzt werden, wenn die Kündigung unter Berücksichtigung aller Umstände gerechtfertigt ist. Der Bundes-Angestelltentarifvertrag legt in § 53 die einzuhaltenden Kündigungsfristen fest; nach einer Beschäftigungszeit von 15 Jahren, frühestens jedoch nach Vollendung des 40. Lebensjahres, ist der Angestellte unkündbar, außer unter den Voraussetzungen und gemäß den Verfahrensvorschriften des § 55.

169. Die Pflichten der Beamten. Das Bundesbeamtengesetz und das Beamtenrechtsrahmengesetz für die Länderbeamten enthalten ausführliche Vorschriften über die Pflichten der Beamten, zum Teil allgemeiner Art, zum Teil über bestimmte Aspekte wie Amtsverschwiegenheit, Nebentätigkeit, Annahme von Belohnungen, Arbeitszeit usw. Die allgemeinen Pflichten regeln die §§ 52, 53 und 54 des Bundesbeamtengesetzes und die §§ 35 und 36 des Beamtenrechtsrahmengesetzes mit folgendem Wortlaut:

Der Beamte dient dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Er hat seine Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen.

Der Beamte muß sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten (§ 52 Abs. 1 und 2; § 35 Abs. 1).

Der Beamte hat bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergeben (§ 53; § 35 Abs. 2).

Der Beamte hat sich mit voller Hingabe seinem Beruf zu widmen. Er hat sein Amt uneigennützig nach bestem Gewissen zu verwalten. Sein Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes muß der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die sein Beruf erfordert (§ 54; § 36).

Nach § 58 des Bundesbeamtengesetzes hat der Beamte den folgenden Diensteid zu leisten:

"Ich schwöre, das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und alle in der Bundesrepublik geltenden Gesetze zu wahren und meine Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen ..."

170. Bei Nichterfüllung seiner Pflichten kann der Beamte disziplinarisch belangt werden. § 77 des Bundesbeamtengesetzes und § 45 des Beamtenrechtsrahmengesetzes definieren den Begriff des Dienstvergehens und verweisen wegen der Ahndung von Dienstvergehen auf die Disziplinarordnungen (für Bund oder Länder). Nach den genannten Paragraphen begeht der Beamte ein Dienstvergehen, wenn er schuldhaft die ihm obliegenden Pflichten verletzt. Ein Verhalten des Beamten außerhalb des Dienstes ist ein Dienstvergehen, wenn es nach den Umständen des Einzelfalles in besonderem Maße geeignet ist, Achtung und Vertrauen in einer für sein Amt oder das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen<sup>30</sup>.

171. Bei einem Ruhestandsbeamten gilt es u.a. als Dienstvergehen, wenn er sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigt oder an Bestrebungen teilnimmt, die darauf abzielen, den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik zu beeinträchtigen<sup>31</sup>.

#### Die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung

172. Die Treuepflicht in Geschichte und Rechtslehre. Wie schon erwähnt wurde, ist gemäß Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Nach dem Urteil des

Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975<sup>32</sup> gehört die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu diesen hergebrachten Grundsätzen. Das Gericht hat ausgeführt, daß die Treuepflicht seit dem Ende des 18. Jahrhunderts ununterbrochen mit der Geschichte des deutschen Beamtentums verbunden ist.

173. Im Deutschen Kaiserreich (1871-1918)<sup>33</sup> läßt sich eine zweifache Ausrichtung des Beamtenverhältnisses feststellen. In der beamtenrechtlichen Praxis herrschte - anknüpfend an die historische Tradition - der Gedanke des persönlichen, auf den Monarchen bezogenen Treuverhältnisses vor, das sich auch auf die vom Monarchen berufene und von ihm abhängige Regierung erstreckte. Politische Parteinahme gegen die Regierung, auch in nichtamtlicher Eigenschaft, erst recht aber die Mitgliedschaft in einer antimonarchischen Partei galten als Verletzung der beamtenrechtlichen Treuepflicht. Demgegenüber wurde in der Rechtslehre das Beamtenverhältnis auf ein durch gesetzliche Rechte und Pflichten bestimmtes Dienstverhältnis zum Staat zurückgenommen. Die Treuepflicht erschien als "ethische Seite" des Beamtenverhältnisses; ihren Inhalt hatte sie vorwiegend in einer gesteigerten Pflichterfüllung, nicht aber in personal-existentialer Bindung zum Landesherrn oder Staat. Auch das Reichsbeamtengesetz von 1873 ließ diese Vorstellung erkennen: die im Gesetz normierte Grundpflicht der Beamten war bezogen und begrenzt auf die gewissenhafte, der Verfassung und den Gesetzen entsprechende Wahrnehmung des übertragenen Amtes; nur im Beamteneid erschien die Formel, dem Kaiser "treu und gehorsam" zu sein.

174. Unter der Weimarer Republik (nach 1919) garantierte die Verfassung allen Staatsbürgern die Zulassung zu den öffentlichen Ämtern nach Maßgabe ihrer Befähigung und Leistungen (Art. 128); sie gewährleistete ausdrücklich allen Beamten die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit (Art. 130). Bezüglich der Amtspflichten blieb es bei der Regelung des Reichsbeamtengesetzes, nämlich einer Verhaltenspflicht. Artikel 130 der Verfassung bestimmte: "Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei. Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet ..." (Art. 130 Abs. 1 und 2).

175. Die damalige Lage bezüglich der politischen Meinungsfreiheit ist wie folgt beschrieben worden<sup>34</sup>:

Eine disziplinarische Bestrafung eines Beamten wegen des bloßen Bekenntnisses zu einer politischen Partei (ist) jedenfalls ausgeschlossen. Ein Dienstvergehen ... würde ein Beamter erst dann begehen, wenn er die Erreichung des auf gewaltsamen Umsturz der bestehenden Staatsordnung gerichteten Zieles der Partei, zu der er sich bekennt, durch positive Handlungen zu fördern versuchte. Die Freiheit der politischen Gesinnung enthält auch gegenüber verfassungswidrigen Zielen oder Mitteln keine Einschränkung. Auf der anderen Seite ist daran festzuhalten, daß die unmittelbare Beteiligung an Handlungen, die politische Parteiziele auf ungesetzlichem Wege zu verwirklichen suchen, mit der Bekleidung eines öffentlichen Amtes unvereinbar ist. Ein Beamter hat sich auch außerdienstlich in der Betätigung der ihm durch die Artikel 118 (allgemeine Meinungsfreiheit) und Artikel 130 gewährleisteten Rechte bei öffentlichen Veranstaltungen, sobald die Möglichkeit besteht, daß sie in das politische Gebiet hinüber spielen können, weitgehendster Zurückhaltung zu befleißigen und auf die politischen Anschauungen Andersdenkender Rücksicht zu nehmen. Bezüglich der Vereinigungsfreiheit ist zu fragen, ob der Beamte Parteien und andere Organisationen, die öffentlich oder im geheimen auf den gewaltsamen Umsturz der bestehenden Staatsordnung hinarbeiten und in diesem Sinne revolutionär sind, fördern, unterstützen, sich sonst für sie betätigen oder ihnen auch nur angehören kann. Nach der Rechtsprechung ist das bloße Bekenntnis zu einer solchen Partei dem Beamten gestattet (OVG Fall 77); dagegen sind positive Handlungen für eine solche Partei verboten (OVG Fall 78).

176. In ähnlicher Weise ist betont worden<sup>35</sup>, das Kriterium dafür, ob die Mitgliedschaft oder Betätigung der Beamten in einer revolutionären politischen Partei mit den Beamtenpflichten vereinbar sei, seien nicht die inhaltlich-politischen Zielvorstellungen der Partei, sondern der revolutionäre, d.h. illegale und gewaltsame Weg, sie zu verwirklichen.

177. Infolge der politischen Umstrittenheit der neuen demokratischen Staatsgrundlage wurden die Verfassungs- und Gesetzesvorschriften alsbald begrenzt. Die Vereidigung der Beamten erhielt die Form eines Treue-Eides ("ich schwöre Treue der Verfassung"); das Republiksschutzgesetz vom 21. Juli 1922 fügte den amtsbezogenen Pflichten des Reichsbeamtengesetzes eine allgemeine Eintretenspflicht für die verfassungsmäßige republikanische Staatsgewalt an (§ 10 Abs. a). Allerdings war diese Pflicht nicht als Bekenntnispflicht, sondern als Verhaltenspflicht ausgestaltet.

178. Im beamtenrechtlichen Schrifttum kam es zu einer Aufwertung des Treuepflichtgedankens. Das Beamtenverhältnis wurde als Treueverhältnis zum Staat qualifiziert. An die Stelle der Treuepflicht zu einer Person, dem Monarchen, die sich im Verhalten zu dieser Person zeigt, trat

die Treuepflicht zu einem unpersönlichen Ordnungsgebilde (Staat) oder zu normativen Ordnungsprinzipien (Verfassung).

179. Die NS-Zeit brachte nicht nur die Stärkung, sondern zugleich die Übersteigerung und Pervertierung des Treueverhältnismodells<sup>36</sup>.

180. Das Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1933 bestimmte in § 4: "Beamte, die nach ihrer bisherigen politischen Betätigung nicht die Gewähr dafür bieten, daß sie jederzeit rückhaltlos für den nationalen Staat eintreten, können aus dem Dienst entlassen werden."

181. Das Gesetz zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des allgemeinen Beamten-, des Besoldungs- und des Versorgungsrechts vom 30. Juni 1933 schrieb vor: "Als Reichsbeamter darf nur berufen werden, wer ... die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit rückhaltlos für den nationalen Staat eintritt" (§ 3 Abs. 2 a)).

182. Das Deutsche Beamtengesetz vom 26. Januar 1937 ersetzte die Worte "nationaler Staat" durch "nationalsozialistischer Staat". § 1 lautete: "Der deutsche Beamte steht zum Führer und zum Reich in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenverhältnis)." § 3 Absatz 2 schrieb vor: "Der Beamte hat jederzeit rückhaltlos für den nationalsozialistischen Staat einzutreten und sich in seinem gesamten Verhalten von der Tatsache leiten zu lassen, daß die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei in unlöslicher Verbundenheit mit dem Volke die Trägerin des deutschen Staatsgedankens ist."

183. Gemäß § 4 des Gesetzes mußte der Beamte seine besondere Verbundenheit mit Führer und Reich mit folgendem Eide bekräftigen: "Ich schwöre: ich werde dem Führer des Deutschen Reichs und Volkes, Adolf Hitler, treu und gehorsam sein, die Gesetze beachten und meine Amtspflichten gewissenhaft erfüllen ..."

184. Seit 1945 findet sich in den beamtenrechtlichen Texten die Bezeichnung des Beamtenverhältnisses als "öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis". Zugleich wurden die Beamten in das Konzept der wehrhaften (streitbaren, abwehrbereiten) Demokratie einbezogen, die sich durch institutionelle und Rechtsvorkehrungen dagegen zu sichern sucht, daß die demokratische Ordnung von ihren Feinden unter Ausnutzung der politischen Freiheit bekämpft oder beseitigt wird<sup>37</sup>.

185. Einige Autoren haben darauf hingewiesen, so wie das Grundgesetz in seinem Inhalt außerordentlich stark durch das Bemühen um die Schaffung eines freiheitlichen demokratischen Staates bestimmt sei, so sei der Inhalt des Grundgesetzes zugleich auch wesentlich durch das Bestreben bestimmt, sicherzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland auch immer ein freiheitlicher demokratischer Staat bleibe<sup>38</sup>. In den Bestimmungen, die den Ausspruch der Verwirkung von Grundrechten, wenn sie zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht werden (Art. 18) und die Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Parteien (Art. 21) vorsehen, in der Vorschrift über die Unabänderbarkeit einzelner Verfassungsgrundsätze (Art. 79 - Gliederung des Bundes, Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung, Grundsätze der Art. 1 und 20) sei der Wille, den freiheitlichen demokratischen Charakter der Bundesrepublik gegen Beseitigung zu schützen, zum Ausdruck gekommen<sup>39</sup>.

186. Nach dieser Lehre erscheint gegen die Wiederkehr eines totalitären Umbruchs eine für die freiheitliche demokratische Grundordnung engagierte, einsatz- und identifikationsbereite Beamtenschaft erforderlich. Die freiheitliche Demokratie erscheint zur aktiven Selbstverteidigung aufgerufen. Sie darf als politische Extremisten geltenden Personen, die diese demokratische Ordnung in Frage stellen wollen, keine Beamtenpositionen offenhalten<sup>40</sup>. Den normativen Anknüpfungspunkt, um dieses Ziel zu erreichen, bietet der Charakter des Beamtenverhältnisses als Treueverhältnis zum demokratischen Staat in Verbindung mit den beamtenrechtlichen Vorschriften<sup>41</sup>.

187. Zur Zeit geltende Gesetzesvorschriften. Das Bundesbeamtengesetz (§ 7 Abs. 1(2)) und das Beamtenrechtsrahmengesetz (§ 4 Abs. 1(2)) schreiben vor, daß in das Beamtenverhältnis nur berufen werden darf, wer "die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt".

188. Gemäß § 52 Absatz 2 des Bundesbeamtengesetzes und § 35 Absatz 1 dritter Satz des Beamtenrechtsrahmengesetzes muß der Beamte "sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten".

189. Gemäß § 2 des Bundesbeamtengesetzes, der den Geltungsbereich des Gesetzes festlegt, bindet die Treuepflicht alle Beamten im Dienste des Bundes oder einer bundesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts.

190. Ähnliche Vorschriften über die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung enthalten die beamtenrechtlichen Vorschriften der Länder.

191. Nach der Rechtsprechung bindet die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung den Beamten in seinem ganzen dienstlichen und außerdienstlichen Verhalten<sup>22</sup>.

192. Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue. Am 28. Januar 1972 haben der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder eine Reihe von Grundsätzen beschlossen, die bei der Prüfung der Treue von Angehörigen und Bewerbern des öffentlichen Dienstes zur freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zu befolgen sind (im Sprachgebrauch "Radikalenerlaß"). Diese Grundsätze haben ihren Niederschlag in Beschlüssen für den öffentlichen Dienst des Bundes und der Länder gefunden. Der ebenfalls vom 28. Januar 1972 datierte Text für die Länder lautete:

Die Regierungschefs der Länder haben in einer Besprechung mit dem Bundeskanzler am 28.1.1972 auf Vorschlag der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder die folgenden Grundsätze beschlossen:

Nach den Beamtengesetzen im Bund und Ländern darf in das Beamtenverhältnis nur berufen werden, wer die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt;

sind Beamte verpflichtet, sich aktiv innerhalb und außerhalb des Dienstes für die Erhaltung dieser Grundordnung einzusetzen.

Es handelt sich hierbei um zwingende Vorschriften. Jeder Einzelfall muß für sich geprüft und entschieden werden. Von folgenden Grundsätzen ist dabei auszugehen:

#### Bewerber:

Ein Bewerber, der verfassungsfeindliche Aktivitäten entwickelt, wird nicht in den öffentlichen Dienst eingestellt. Gehört ein Bewerber einer Organisation an, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, so begründet diese Mitgliedschaft Zweifel daran, ob er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird. Diese Zweifel rechtfertigen in der Regel eine Ablehnung des Einstellungsantrages.

#### Beamte:

Erfüllt ein Beamter durch Handlungen oder wegen seiner Mitgliedschaft in einer Organisation verfassungsfeindlicher Zielsetzung die Anforderungen des § 35 Beamtengesetzes nicht, aufgrund derer er verpflichtet ist, sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten, so hat der Dienstherr aufgrund des jeweils ermittelten Sachverhaltes die gebotenen Konsequenzen zu ziehen und insbesondere zu prüfen, ob die Entfernung des Beamten aus dem Dienst anzustreben ist.

Für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst gelten entsprechend den jeweiligen tarifvertraglichen Bestimmungen dieselben Grundsätze.

193. Jedes Land hat seine eigenen Durchführungsrichtlinien erlassen. Diese haben zu einer breiten, bisweilen systematischen, aber nach Ländern unterschiedlichen Prüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst und von Beamten geführt.

194. Am 22. Mai 1975 hat das Bundesverfassungsgericht in einer Grundsatzentscheidung die Grundsätze für die Überprüfung der Verfassungstreue von Bewerbern und Beamten festgelegt (siehe nachstehend Abs. 214 ff.).

195. Der Bundestag hat in einer EntschlieÙung am 24. Oktober 1975 angesichts des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts die Erwartung ausgesprochen, daß bei der Prüfung der Verfassungstreue von Bewerbern bestimmte Grundsätze beachtet werden. Er ersuchte die Bundesregierung, in ihrem Bereich die Beachtung dieser Grundsätze sicherzustellen, und bat die Länder, ihre Verfahren einheitlich zu regeln und dabei die genannten Grundsätze zu beachten. Er betonte in der EntschlieÙung, daß die berechtigten Belange der Betroffenen, insbesondere ihr Interesse an einem fairen und nachprüfbareren Verfahren, zu berücksichtigen seien.

196. Am 19. Mai 1976 erließ die Bundesregierung neue Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst unter Beachtung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 und der vorstehend erwähnten Entschliebung des Bundestags vom 24. Oktober 1975.

197. Am 17. Januar 1979 hat die Bundesregierung eine Neufassung der Grundsätze von 1976 verabschiedet, die für die öffentliche Verwaltung des Bundes am 1. April 1979 in Kraft getreten ist<sup>43</sup>. Sie lautet:

## I.

Die Feststellungen, ob der Bewerber die Eignungsvoraussetzung der Gewähr der Verfassungstreue erfüllt, trifft die für diese Entscheidung zuständige Bundesbehörde unter Beachtung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 und der in der Entschliebung des Deutschen Bundestages vom 24. Oktober 1975 aufgestellten Grundsätze unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles.

## II.

Bei der Feststellung, ob ein Bewerber die für die Einstellung in den öffentlichen Dienst erforderliche Gewähr der Verfassungstreue bietet, sollen einheitlich folgende Verfahrensgrundsätze beachtet werden:

1. Bei der Entscheidung, ob bei der Verfassungsschutzbehörde angefragt wird, gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

1.1 Anfragen dürfen nicht routinemäßig erfolgen.

1.2 Anfragen haben zu erfolgen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte darauf hindeuten, daß der Bewerber nicht die Voraussetzungen für die Einstellung in den öffentlichen Dienst erfüllt. Diese Anhaltspunkte können insbesondere während Vorbereitungszeit und Probezeit gewonnen werden.

1.3 Anfragen dürfen nur erfolgen, wenn eine Einstellung tatsächlich beabsichtigt und die Verfassungstreue nur noch die letzte zu prüfende Einstellungsvoraussetzung ist.

1.4 Anfragen erfolgen nicht, wenn der Bewerber das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

2. Für die Mitteilung der Verfassungsschutzbehörde aufgrund von Anfragen der Einstellungsbehörden des Bundes ist zu beachten:

2.1 Den anfrageberechtigten Stellen dürfen nur solche gerichtsverwertbaren Tatsachen mitgeteilt werden, die Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers begründen können.

2.2 Erkenntnisse des Verfassungsschutzes, die Tätigkeiten vor der Vollendung des 18. Lebensjahres betreffen, dürfen nicht weitergegeben werden, es sei denn, sie sind Gegenstand eines anhängigen Strafverfahrens.

2.3 Erkenntnisse über abgeschlossene Tatbestände, die mehr als zwei Jahre zurückliegen, dürfen nicht weitergegeben werden, es sei denn, die Weitergabe ist im Hinblick auf das besondere Gewicht der Erkenntnisse nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geboten.

2.4 Erkenntnisse, die unter eine gesetzlich geregelte Schweigepflicht fallen, dürfen nicht weitergegeben werden.

3. Die obersten Bundesbehörden stellen für ihren Geschäftsbereich sicher, daß die Prüfung der Relevanz der von der Verfassungsschutzbehörde eventuell mitgeteilten gerichtsverwertbaren Kenntnisse durch eine von ihnen zu bestimmende zentrale Stelle erfolgt.

4. Die Einstellungsbehörden des Bundes sind verpflichtet, Bedenken, die gegen die Einstellung eines Bewerbers sprechen, und die dafür erheblichen Tatsachen schriftlich mitzuteilen.

5. Der Bewerber hat das Recht, sich hierzu mündlich oder schriftlich zu äußern.

6. Findet ein Anhörungsgespräch statt, ist ein Protokoll zu führen. Dem Bewerber ist auf Antrag Einsicht zu gewähren.
7. Die Mitwirkung eines Rechtsbeistandes ist auf Antrag des Bewerbers zu gestatten. Sie ist auf die Beratung des Bewerbers und auf Verfahrensfragen zu beschränken.
8. Die Entscheidungszuständigkeit in den Fällen, in denen die Eignung des Bewerbers nicht festgestellt werden kann, liegt bei der obersten Dienstbehörde, d.h. grundsätzlich bei dem Bundesminister.
9. Ablehnende Entscheidungen dürfen nur auf gerichtsverwertbare Tatsachen gestützt werden.
10. Dem Bewerber ist die Ablehnungsbegründung unter Angabe der hierfür maßgeblichen Tatsachen, jedenfalls auf seinen Antrag hin, schriftlich mitzuteilen. Der Bescheid enthält eine Rechtsmittelbelehrung.
11. Erkenntnisse, die von den Verfassungsschutzbehörden nicht an die Einstellungsbehörde weitergegeben werden dürfen (Zif. 2.2, 2.3, 2.4), dürfen von ihr auch dann nicht verwertet werden, wenn sie ihr von anderer Seite mitgeteilt worden sind.
12. Wenn eine Einstellung trotz vorliegender Erkenntnisse des Verfassungsschutzes erfolgt ist, müssen alle aus dem Verfassungsschutzbereich vorgelegten Unterlagen aus den Personalakten entfernt werden.

### III.

Die Richtlinien für die Sicherheitsüberprüfung von Bundesbediensteten bleiben unberührt.

198. Einige Länder haben ebenfalls ihre Richtlinien nach den gleichen Grundsätzen wie der Bund abgeändert (Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland). Rheinland-Pfalz hat, nach begrenzten Änderungen 1979, im Jahre 1985 eine neue Fassung veröffentlicht, die die vom Bundesverfassungsgericht verkündeten Grundsätze betreffend die Treuepflicht übernimmt, aber die früheren Richtlinien materiell nicht ändert.

199. Am 26. März 1982 brachte der damalige Innenminister einen Gesetzentwurf zur Abänderung des § 77 des Bundesbeamtengesetzes und des § 45 des Beamtenrechtsrahmengesetzes über Dienstvergehen im Zusammenhang mit der Pflicht zur Verfassungstreue ein, der auch das konkrete Verhalten und die Natur der Dienstaufgaben als Bestimmungsmerkmale einführen sollte, ob ein auBerdienstliches Verhalten ein Dienstvergehen darstelle. § 77 des Bundesbeamtengesetzes sollte wie folgt geändert werden:

Eine Verletzung der dem Beamten nach § 52 Abs. 2 des Bundesbeamtengesetzes obliegenden Pflichten ist ein Dienstvergehen, wenn im Einzelfall ein Minimum an Gewicht und Evidenz der Pflichtverletzung festgestellt wird. Bei der Entscheidung, ob ein auBerdienstliches Verhalten im Hinblick auf die dem Beamten nach § 52 Abs. 2 obliegenden Pflichten ein Dienstvergehen ist, sind Art und Ausmaß des Verhaltens sowie die dem Beamten übertragenen Aufgaben zu berücksichtigen. Ein Dienstvergehen ist anzunehmen, wenn das auBerdienstliche Verhalten auch unter Beachtung der dem Beamten zustehenden Grundrechte, insbesondere des Rechts auf freie Meinungsäußerung, nicht hingenommen werden kann<sup>44</sup>.

200. Dieser Entwurf wurde im Oktober 1982 nach dem Wechsel der Bundesregierung zurückgezogen.

201. Im Juni 1985 hat die saarländische Landesregierung die Richtlinien für die Überprüfung der Verfassungstreue aus dem Jahre 1979 aufgehoben. Sie veröffentlichte hierüber den folgenden Text:

Die saarländische Landesregierung hat die Richtlinien aus dem Jahre 1979 für die Überprüfung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst aufgehoben.

Für diese Entscheidung sind folgende Grundsätze und Überlegungen maßgeblich:

1. Ein hergebrachter und zu beachtender Grundsatz des im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland verankerten Berufsbeamtentums ist, daß den Beamten eine besondere politische Treuepflicht gegenüber dem Staat und seiner Verfassung obliegt. Deshalb darf auch

nach den Bestimmungen des saarländischen Beamtengesetzes Beamter nur werden, wer die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintritt. Gleiches gilt nach den Vorschriften des Deutschen Richtergesetzes für die Berufung in ein Richterverhältnis.

Diese Rechtslage bekräftigt die saarländische Landesregierung. Für sie ist von maßgeblicher Bedeutung, daß sich der Beamte in seiner Amtsführung engagiert für die Verfassung einsetzt. Der Beamte bestätigt seine Verfassungstreue nicht mit Bekenntnissen und Gesinnung, sondern in erster Linie in der Art, wie er seine Pflichten erfüllt.

2. In einem demokratischen Staat, in dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes) hat der Bürger Anspruch darauf, daß ihm die Staatsorgane Vertrauen entgegenbringen. Daher haben die Behörden keinen Anlaß und auch keine demokratische Legitimation, die Verfassungstreue der Staatsbürger in Zweifel zu ziehen, solange keine Anhaltspunkte für ein gegen die Verfassung gerichtetes Handeln vorliegen. Aus diesem Grunde braucht ein Bewerber für ein Beamten- oder Richteramt weder darzutun noch nachzuweisen, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten bereit ist.

3. Mit der Aufhebung der Richtlinien für die Prüfung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst leistet die saarländische Landesregierung einen Beitrag zu mehr Toleranz in der politischen Auseinandersetzung und damit zu mehr Demokratie in unserem Lande. Dies entspricht dem Geist unserer Verfassung mehr als Gesinnungsprüfungen, welche - wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat - "die politische Atmosphäre vergiften", "nicht nur die Betroffenen in ihrem Vertrauen in die Demokratie irritieren", und den "freiheitlichen Staat diskreditieren".

4. Die neue saarländische Landesregierung hält darüber hinaus die Aufhebung der "Richtlinien für die Prüfung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst" aus folgenden Gründen für geboten:

- a) Die Richtlinien beruhen auf dem Radikalenerlaß aus dem Jahre 1972, dessen Durchführung in der Bundesrepublik ein Klima der Angst vor Gesinnungsschnüffelei erzeugt hat, das einem lebendigen Prozeß demokratischer Meinungs- und Willensbildung abträglich ist. Die Durchführung des Radikalenerlasses war vom rechtlichen Standpunkt aus bedenklich und vom politischen Standpunkt aus töricht; sie war geeignet, die "Leuchtkraft in der bundesdeutschen Verfassungsordnung durch Gesinnungsschnüffelei zu verdunkeln" (Richter am Bundesverfassungsgericht Helmut Simon).
- b) Die Praxis des Radikalenerlasses hat dem internationalen Ansehen der Bundesrepublik Deutschland geschadet:

So hat z.B. die Europäische Kommission für Menschenrechte den Radikalenerlaß als eine "für eine demokratische Gesellschaft nicht notwendige" Loyalitätskontrolle Staatsbediensteter beanstandet, die unverhältnismäßig und in einer demokratischen Gesellschaft unnötig sei, und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) - eine Organisation der Vereinten Nationen - hat die Praxis des Radikalenerlasses zum Gegenstand einer Prüfung gemacht.

5. Daß die Durchführung des Radikalenerlasses ein bürokratischer Irrweg mit beklagenswerten Begleiterscheinungen gewesen ist, wird auch daran deutlich, daß im Saarland in den hier maßgeblichen Richtlinien die Bildung einer Kommission zur Prüfung der Verfassungstreue, ihre Zusammensetzung sowie ihre Aufgabe wortreich über viele Seiten hinweg beschrieben ist; tatsächlich ist die Kommission seit 1972 nur einmal tätig geworden, und die früher geübte routinemäßige Prüfung durch Anfrage beim Verfassungsschutz hat in keinem Fall zu einer Ablehnung des Bewerbers geführt.

Durch die Aufhebung der Richtlinien für die Prüfung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst wird somit auch ein Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet.

202. Im Jahre 1986 galten in Bund und Ländern die folgenden Richtlinien:

Auf Bundesebene: Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue von 1979.

Auf Landesebene:

- Baden-Württemberg: Bekanntmachung des Innenministeriums vom 15. Oktober 1973;
- Bayern: Bekanntmachung der Staatsregierung vom 18. April 1972 und 27. März 1973;

- Berlin: Richtlinien vom 24. Juli 1979;
- Bremen: Verfahrensregelung vom 14. März 1977 und Verwaltungsanordnung vom 7. Februar 1983;
- Hamburg: Beschluß des Senats vom 13. Februar 1979;
- Hessen: Runderlaß vom 9. Juli 1979;
- Niedersachsen: Runderlaß vom 20. Juli 1977 (mit Anlagen);
- Nordrhein-Westfalen: Runderlaß vom 28. Januar 1980;
- Rheinland-Pfalz: Verwaltungsvorschrift vom 12. Dezember 1985;
- Saarland: im Juni 1985 aufgehobene Richtlinien (siehe oben);
- Schleswig-Holstein: Text liegt nicht vor

203. In einigen Ländern gehen Auskunftersuchen über Bewerber für den öffentlichen Dienst systematisch und routinemäßig an die Verfassungsschutzbehörde (Regelanfragen): Baden-Württemberg, Bayern; in Niedersachsen für den höheren und gehobenen Dienst (einschließlich Lehrer) und Angehörige bestimmter Dienste, wie der Polizei, wenn der Bewerber bereits ausgewählt ist; in Rheinland-Pfalz, wenn der Bewerber in die engere Wahl gezogen wird. In anderen Ländern ergeht eine solche Anfrage nur, wenn die einstellende Behörde Kenntnis von Tatsachen hat, die Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers begründen können und wenn eine Einstellung tatsächlich beabsichtigt und die Verfassungstreue nur noch die letzte zu prüfende Einstellungs-voraussetzung ist (Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen).

204. In mehreren Ländern wird der Bewerber für den öffentlichen Dienst aufgefordert, eine Erklärung u.a. des Inhalts abzugeben, daß er bereit ist, sich durch sein ganzes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für diese einzutreten und daß er keine der Verfassung oder den Verfassungsgrundsätzen feindlichen Bestrebungen unterstützt (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz). In drei dieser Länder muß der Bewerber erklären, daß er keiner gegen die Verfassung oder ihre Grundsätze gerichteten Organisation angehört (Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz). In anderen Ländern ist der Bewerber nicht ausdrücklich zu einer Erklärung verpflichtet, macht sich aber der arglistigen Täuschung schuldig, wenn er seine Teilnahme an solchen Bestrebungen verschweigt (Hessen).

205. In den meisten Ländern heißt es ausdrücklich, daß die Richtlinien für Sicherheitsüberprüfungen unberührt bleiben.

206. Die Lage betreffend den Vorbereitungsdienst. Ein im öffentlichen Dienst abzuleistender Vorbereitungsdienst ist für den Zugang zu bestimmten Berufen vorgeschrieben, besonders für Lehrer und Juristen. Ihre Ausbildung kann nur nach der Vollendung des Vorbereitungsdienstes abgeschlossen werden. Sie müssen den Vorbereitungsdienst ableisten, auch wenn sie nicht beabsichtigen, anschließend in den öffentlichen Dienst einzutreten.

207. In seiner Entscheidung vom 22. Mai 1975 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt:

Dem Staat steht frei, einen Vorbereitungsdienst, dessen erfolgreiche Absolvierung Voraussetzung sowohl für den Staatsdienst im Beamtenverhältnis als auch für einen freien Beruf ist, allgemein so zu organisieren, daß er in einem zivilrechtlichen Anstellungsverhältnis oder in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Verhältnis außerhalb des Beamtenverhältnisses abzuleisten ist. Entscheidet er sich für einen Vorbereitungsdienst, der im Beamtenverhältnis zurückzulegen ist, so muß er für diejenigen, für die ein Beruf außerhalb des Staatsdienstes in Betracht kommt, entweder einen gleichwertigen, nicht diskriminierenden Vorbereitungsdienst anbieten, der ohne Berufung ins Beamtenverhältnis geleistet werden kann, oder innerhalb seiner beamtenrechtlichen Regelung eine Ausnahmenvorschrift vorsehen, die es gestattet, den Vorbereitungsdienst auf Wunsch außerhalb eines Beamtenverhältnisses abzuleisten.

208. Nach den Richtlinien einiger Länder für die Prüfung der Verfassungstreue (Hessen, Nordrhein-Westfalen) erfolgen Anfragen nicht bei Bewerbern für einen Vorbereitungsdienst, der Voraussetzung für die Ausübung eines Berufs auch außerhalb des öffentlichen Dienstes ist, wie die Lehrer- und Juristenausbildung. Eine ähnliche Ausnahme findet sich in Niedersachsen.

209. Einige Länder haben Bewerber zum Vorbereitungsdienst im Angestelltenverhältnis zugelassen, damit sie ihre Ausbildung im Hinblick auf die Ausübung eines Berufs außerhalb des öffentlichen Dienstes abschließen können.

210. In Bayern ist der Vorbereitungsdienst für den Lehrerberuf gemäß § 5 Absatz 1 (1) des Bayerischen Lehrerbildungsgesetzes, abgeändert durch ein Gesetz vom 25. Mai 1985, ausschließlich im Beamtenverhältnis abzuleisten. Der Bewerber für den Vorbereitungsdienst muß die für die Ernennung zum Beamten erforderlichen Voraussetzungen erfüllen, folglich also wie der Beamtenbewerber die Gewähr bieten, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird. Ähnliche Erfordernisse bestehen auch in Baden-Württemberg. Das Bundesarbeitsgericht hat am 2. Oktober 1986 entschieden, daß das Land Baden-Württemberg dennoch allen in der Ausbildung befindlichen Lehrern die Möglichkeit geben muß, die Ausbildung abzuschließen, auch wenn bei ihnen Zweifel an der Verfassungstreue bestehen. Vor demselben Gericht sind Fälle anhängig, die das entsprechende Problem in Bayern betreffen.

211. Die Stellung der Angestellten und Arbeiter. Auch die in einem arbeitsrechtlichen Verhältnis im öffentlichen Dienst Beschäftigten unterliegen kraft tarifvertraglicher Bestimmungen einer Pflicht zur Verfassungstreue.

212. So schreibt § 8 Absatz 1 des Bundes-Angestelltentarifvertrags (der für die Angestellten des Bundes, der Länder und der Gemeinden gilt) vor, der Angestellte "muß sich durch sein gesamtes Verhalten zur freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen". Ähnliche Bestimmungen enthalten die Tarifverträge für die Arbeiter im Dienst des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie die Tarifverträge für die Angestellten und Arbeiter der Bundespost und der Bundesbahn.

213. Rechtsprechung. Für die Beurteilung der Praxis bei der Anwendung der Bestimmungen über die Verfassungstreue bilden verschiedene Gerichtsentscheidungen über die Treuepflicht von Beamten und Bewerbern für den öffentlichen Dienst zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie Entscheidungen über die Treuepflicht von Angestellten und Arbeitern wichtige Elemente.

214. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung vom 22. Mai 1975, allgemein zitiert als der "Radikalenbeschuß"<sup>45</sup>, seine Auslegung des Begriffs der Treue zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Beamten und der Bewerber für den öffentlichen Dienst verkündet.

215. Das Gericht führte aus, die Geschichte des deutschen Beamtentums seit dem Ende des 18. Jahrhunderts kenne eine besondere Bindung des Beamten, die im Treueeid ihren sichtbaren Ausdruck fand. Im Laufe der Zeit hätten sich aus dieser Pflicht verschiedene konkretere Beamtenpflichten entwickelt, wie sie in den Beamtengesetzen fixiert werden. An jener traditionellen Treuepflicht des Beamten halte auch das Grundgesetz als einem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums fest. Als Kern gehöre zur Treuepflicht des Beamten die politische Treuepflicht, nämlich die Pflicht zur Bereitschaft, sich mit der Idee des Staates, dem der Beamte dienen soll, mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung dieses Staates zu identifizieren. Somit bilde die politische Treuepflicht des Beamten gegenüber dem Staat und seiner Verfassung einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes. Diese Pflicht gebiete, den Staat und seine geltende Verfassungsordnung zu bejahen und insbesondere, daß der Beamte sich eindeutig von Gruppen distanzieren, die den Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren. Eine Partei, die programmatisch die Diktatur des Proletariats propagiere oder das Mittel der Gewalt zum Umsturz der verfassungsmäßigen Ordnung bejahe, wenn es die Verhältnisse zulassen sollten, verfolge verfassungsfeindliche Ziele. Die hergebrachte Treuepflicht erhalte ein besonderes Gewicht dadurch, daß die Verfassung eine "wehrhafte Demokratie" konstituiere. Diese Grundentscheidung der Verfassung schließe es aus, daß der Staat zum Staatsdienst Bewerber zulasse und im Staatsdienst Bürger belasse, die die freiheitliche demokratische Grundordnung ablehnen und bekämpfen.

216. Das Gericht stellte klar, daß ein Verstoß gegen die Treuepflicht bei Beamten auf Probe oder auf Widerruf regelmäßig die Entlassung aus dem Amt rechtfertige; bei Beamten auf Lebenszeit könne im förmlichen (gerichtlichen) Disziplinarverfahren auf Entfernung aus dem Dienst erkannt werden.

217. Bezüglich des Zugangs zum öffentlichen Dienst führte das Gericht aus, es sei eine von der Verfassung in Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes geforderte und durch die Gesetze konkretisierte rechtliche Voraussetzung für den Eintritt in das Beamtenverhältnis, daß der Bewerber die Gewähr biete, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Der Überzeugung, daß der Bewerber diese Gewähr nicht biete, liege eine Beurteilung seiner Persönlichkeit zugrunde, die zugleich eine Prognose enthalte; sie gründe sich jeweils auf eine von Fall zu Fall wechselnde Vielzahl von Elementen und deren Bewertung. Ein Teil des Verhaltens, das für die Beurteilung der Persönlichkeit des Bewerbers erheblich sein kann, könne auch der Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei sein, die verfassungsfeindliche

Ziele verfolgt, unabhängig davon, ob ihre Verfassungswidrigkeit durch das besondere Verfahren gemäß Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts sei, festgestellt oder nicht.

218. Die sich aus Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes ergebende Rechtslage gelte für jedes Beamtenverhältnis, für das Beamtenverhältnis auf Zeit, für das Beamtenverhältnis auf Probe und für das Beamtenverhältnis auf Widerruf ebenso wie für das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit. Sie sei auch einer Differenzierung je nach der Art der dienstlichen Obliegenheiten des Beamten nicht zugänglich.

219. Die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die gemäß Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes Verfassungsrang habe, begrenze die im Grundgesetz garantierten Grundrechte, besonders die Nichtdiskriminierung wegen der politischen Anschauungen (Art. 3 Abs. 3) und die Meinungsfreiheit (Art. 5) und stehe nicht in Widerspruch zu Artikel 12 über die freie Berufswahl.

220. Auch die Angestellten im öffentlichen Dienst schuldeten eine ähnliche Treuepflicht, auch wenn an sie weniger hohe Anforderungen als an die Beamten zu stellen seien.

221. Die Gerichte in der Bundesrepublik Deutschland haben unter Hinweis auf das Programm der DKP (Deutsche Kommunistische Partei) erklärt, ihre Ziele seien verfassungsfeindlich, allgemein greife die DKP die bestehende freiheitliche demokratische Grundordnung an, bekämpfe und diffamiere sie; hieraus haben sie Folgerungen für die von Bewerbern für den öffentlichen Dienst und von Beamten zu fordernde Treuepflicht gezogen.

222. Das Bundesverwaltungsgericht hat erklärt<sup>46</sup>, die DKP bekämpfe entscheidende Elemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und strebe eine nach anderen Gesichtspunkten gestaltete Gesellschaftsordnung sowie ein entsprechendes Staatswesen an; sie lehne die Grundprinzipien einer freiheitlichen rechtsstaatlichen Demokratie ab (wie sich dies aus ihren eigenen Äußerungen, der Zielsetzung des auf dem Mannheimer Parteitag vom 20. bis 22. Oktober 1978 beschlossenen Programms und früheren Erklärungen ergebe). Allen diesen Erklärungen sei gemeinsam, daß die DKP das Vermächtnis der 1956 vom Bundesverfassungsgericht verbotenen KPD (Kommunistische Partei Deutschlands) übernommen habe; insbesondere bekenne sie sich zum Marxismus-Leninismus, einer Handlungsanweisung, die nach früherem Sprachgebrauch die "sozialistische Revolution" und die "Diktatur des Proletariats" herbeiführen sollte und jetzt auf die gleichen Ziele unter anderer Bezeichnung gerichtet sei. Das Bekenntnis zu den demokratischen Prinzipien des Grundgesetzes in der Präambel zum Parteiprogramm stehe in unauflösbarem Widerspruch zu den Zielen dieser Partei.

223. Die DKP greife die geltende Verfassungsordnung nicht nur an und bekämpfe sie, sondern sie diffamiere sie auch. So werde die bestehende Wirtschaftsordnung als "kapitalistische Ausbeuterordnung" bezeichnet; insbesondere sei die Kampagne gegen angebliche Berufsverbote erwähnenswert, die darauf angelegt sei, die Bundesrepublik im Inland und im Ausland zu diskreditieren. Dasselbe gelte für die Diffamierung der Bundesrepublik und ihrer Organe durch den "wiederholten irritierenden Hinweis darauf, daß im westlichen Ausland Kommunisten nicht vom Staatsdienst ferngehalten würden"<sup>47</sup>. Das Verwaltungsgericht Hannover hat in einem Urteil vom 21. Dezember 1983 (Fall Eckartsberg)<sup>47</sup> darauf Bezug genommen, daß die DKP negative Erscheinungen des Lebens in der Bundesrepublik herausstelle, wie Arbeitslosigkeit und ungleiche Einkommensverhältnisse; es fehle jede Erörterung des in den letzten Jahrzehnten erheblich gestiegenen Lebensstandards, der freien Entscheidungsmöglichkeiten der Menschen in bezug auf Ausbildung, Berufswahl, Lebensgestaltung und Einkommensverwendung, der genutzten Möglichkeiten zur Vermögensbildung auch für Arbeitnehmer, der Einflußmöglichkeiten frei gebildeter Gewerkschaften und der Möglichkeiten zu politisch oppositionellen Meinungsäußerungen sowie der freien Wahlen zu gesetzgebenden Körperschaften. Das Gericht hat auch die Ziele der DKP als wichtiges Element gewürdigt, wie die zentrale Leitung des Kreditwesens als bedeutende Einflußmöglichkeit auf die erhalten bleibenden Unternehmungen; Artikel 15 des Grundgesetzes (der die Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum zuläßt) sehe eine Sozialisierung des Kreditwesens nicht vor. Obwohl der Niedersächsische Disziplinarhof auf die Berufung hin das Urteil aufgehoben hat, hat er bestätigt, der Tatbestand des Dienstvergehens sei erfüllt; nur nach der Lage des Falles könne kein Schuldvorwurf gemacht werden<sup>48</sup>.

224. Das Bundesverwaltungsgericht hat zur Frage der Verfassungstreue der Beamten zwei wichtige Urteile gesprochen: am 29. Oktober 1981 (Fall Peter)<sup>49</sup> und am 10. Mai 1984 (Fall Meister)<sup>50</sup>. Beide Fälle betrafen Beamte, die seit mehr als 25 Jahren im Fernmeldedienst der Bundespost beschäftigt waren. Das Gericht hat betont, die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung binde den Beamten in seinem gesamten dienstlichen und außerdienstlichen Verhalten. Diese Pflicht binde jeden Beamten ohne Unterschied der Funktion. Einwandfreies Verhalten bei der Erfüllung der Dienstpflichten genüge nicht. In beiden Fällen befand das Gericht auf Grund

der außerdienstlichen politischen Betätigung des Beamten, daß er seine Treuepflicht verletzt habe. Die Zugehörigkeit zur DKP könne je nach Lage des Falles einen ausreichenden oder nicht ausreichenden (im übrigen aber nicht notwendigen) Beweis für eine Verletzung der politischen Treuepflicht darstellen. Jedenfalls sei das aktive Eintreten des Beamten für die DKP oder in ihrem Namen (besonders durch Übernahme eines Parteiambtes oder einer Kandidatur der DKP bei Gemeinde-, Landtags- oder Bundestagswahlen) ein Beweis für die Identifizierung mit verfassungsfeindlichen Zielen und damit die Verletzung der Treuepflicht.

225. Nachdem das Gericht die Zielsetzung der DKP als verfassungsfeindlich befunden hatte, erachtete es die Erklärung des betroffenen Beamten und der Partei selbst, sie beabsichtigten keine gewaltsame Änderung der Verfassung, und die Erklärung des Beamten, Grundlage seines Verfassungsverständnisses sei die freiheitliche demokratische Grundordnung und er sei jederzeit bereit, für deren Erhaltung einzutreten, als nicht rechtserheblich. Wer das Bekenntnis zu einer Partei mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung ablege, bekenne sich damit auch zu deren Zielen und gegen die Verfassung.

226. Im Fall Meister hat das Bundesverwaltungsgericht aus diesen Gründen das erstinstanzliche Urteil des Bundesdisziplinargerichts abgeändert, das die Erklärungen des Beamten als rechtserheblich anerkannt hatte. Das Bundesdisziplinargericht hatte befunden, solange die politischen Ziele des Beamten sich an der Verfassung ausrichteten und der Beamte eindeutig und ausdrücklich für diesen Staat und diese Verfassung Partei ergreife, könne von ihm nicht verlangt werden, sich von einer nicht verbotenen Partei zu distanzieren.

227. Die Urteile in den Fällen Peter und Meister gehören zur gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Einerseits haben sie direkt die Politik und Verwaltungspraxis der Behörden in Disziplinarverfahren gegen Beamte beeinflußt, die sich für die DKP und andere Organisationen betätigten, denen die Verfolgung verfassungsfeindlicher Ziele nachgesagt wird. Andererseits haben sie eine Entscheidungsgrundlage für Urteile in zahlreichen Fällen abgegeben, in denen die Entfernung von Beamten aus dem öffentlichen Dienst bestätigt oder angeordnet wurde.

228. In diesem Zusammenhang ist auf mehrere Entscheidungen hinzuweisen, die die Tragweite dieser Rechtsprechung verdeutlichen. So hat der Niedersächsische Disziplinarhof in einem Urteil vom 26. Juni 1985 betreffend einen Lehrer im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit (Fall Eckartsberg)<sup>51</sup> befunden, der Beamte habe durch seine aktive Mitwirkung und seine DKP-Kandidatur bei den Kommunalwahlen 1981 seine Treuepflicht verletzt. Jedoch hat das Gericht die Dienstenthebung des Beamten aufgehoben und seine Wiedereinstellung angeordnet, weil er subjektiv seine Treuepflicht nicht schuldhaft verletzt habe, denn das Verhalten der ihn beschäftigenden Landesbehörde habe eine Rechtsunsicherheit geschaffen, auch habe der Beamte erklärt, er werde das Urteil des Gerichts prüfen und berücksichtigen, wenn ihm die DKP erneut eine Kandidatur antragen sollte.

229. Im Anschluß an dieses Urteil hat die Landesregierung von Niedersachsen in einem Rund-erlaß alle Beamten auf zwei Urteile des Niedersächsischen Disziplinarhofs (darunter das Urteil im erwähnten Fall Eckartsberg) über die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung hingewiesen. Besonders hingewiesen wurde auf die Feststellung des Disziplinarhofs, eine Kandidatur für die DKP sei in sich ein Verstoß gegen die Treuepflicht und müsse den Dienstvorsetzten Veranlassung geben, disziplinare Vorermittlungen einzuleiten.

230. Das Verwaltungsgericht Neustadt/Weinstraße, Rheinland-Pfalz, hat in einem Urteil vom 26. Februar 1986 betreffend einen Lehrer im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit (Fall Jung)<sup>52</sup> erklärt, der Beamte habe durch seine Parteiaktivitäten für die DKP vor 1984 durch Ausübung verschiedener Ämter in der DKP eine Partei mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung unterstützt und dadurch seine politische Treuepflicht verletzt und ein Dienstvergehen begangen. Indessen stellte das Gericht fest, das Verhalten des Beamten während seiner 25 Dienstjahre habe nicht in den eigentlich dienstlichen Bereich ausgestrahlt, er sei also weder im Schulunterricht noch in der Begegnung mit Schülern, Eltern, Kollegen und Vorgesetzten als aktives DKP-Mitglied hervorgetreten. Er habe offensichtlich zu keinem Zeitpunkt sein Amt dazu mißbraucht, die ihm anvertrauten Kinder im Sinne kommunistischer Politik zu beeinflussen, und es bestehe somit keine Gefahr, daß sich an seinem Verhalten insoweit in Zukunft etwas ändern könnte; seine dienstlichen Leistungen seien gut, er genieße die Sympathie der Schüler-, der Eltern- und der Lehrerschaft, seit zehn Jahren sei er Mitglied des Personalrats seiner Schule und habe sich außerhalb des Schulbetriebs Verdienste im Rahmen der Lehrerausbildung erworben. Der Beamte habe sich zwar nicht ausdrücklich von der DKP distanziert und damit den Anforderungen an die Erfüllung der Treuepflicht nicht genügt, aber seit nahezu zwei Jahren möglicherweise kein Dienstvergehen mehr begangen, so daß eine Entfernung aus dem Dienst nicht angebracht sei. Das Gericht hat eine Kürzung der Dienstbezüge um 15 Prozent auf die Dauer von drei Jahren angeordnet, damit der Beamte nicht wieder in seine Tätigkeiten vor 1984 zurückfalle; würde er wiederum Tätigkeiten für die DKP wie die im Urteil genannten aufnehmen, so hätte dies zweifellos die Entfernung aus dem Dienst zur Folge.

231. Bei den Gerichtsentscheidungen über die Treuepflicht der Beamten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung fällt auf, daß das in erster Instanz für Disziplinarsachen von Bundesbeamten zuständige Bundesdisziplinargericht in den Fällen Peter und Meister einerseits und in den Fällen anderer Postbeamter (Bastian, Brück, Elsinger, Repp) andererseits eine unterschiedliche Haltung eingenommen hat.

232. Das Bundesdisziplinargericht hat am 26. Juni 1985 das Verfahren gegen einen seit 1977 im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit stehenden Postbeamten (Fall Repp)<sup>53</sup> mit der Begründung eingestellt, der Beamte habe sich durch seine Zugehörigkeit zur DKP und seine Tätigkeit für diese Partei keines disziplinar verfolgbaren Verhaltens schuldig gemacht. In früheren Zeiten, besonders während der Weimarer Republik, sei die Treuepflicht relativ strikt geregelt gewesen, so seien nur Verhaltensweisen in und bei Ausübung des Amtes oder durch Mißbrauch des Amtes sowie Bestrebungen, die bestehende Ordnung durch gewaltsame oder illegale Mittel zu ändern, verboten gewesen. Nach der Auffassung des Gerichtes könne die Situation in der Weimarer Republik zur Klärung der Wirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils von 1975 dienen. Es schloß hieraus, ein Beamter, der eine nicht verbotene Partei unterstütze und sich für diese Partei betätige, begehe kein Dienstvergehen, auch wenn er dies durch Mitgliedschaft, Ausübung eines Amtes oder Kandidieren für diese Partei tue.

233. Für die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. Mai 1975 festgestellt: "Wenn auch an die Angestellten im öffentlichen Dienst weniger hohe Anforderungen als an die Beamten zu stellen sind, schulden sie gleichwohl dem Dienstherrn Loyalität und die gewissenhafte Erfüllung ihrer dienstlichen Obliegenheiten; auch sie dürfen nicht den Staat, in dessen Dienst sie stehen, und seine Verfassungsordnung angreifen; auch sie können wegen grober Verletzung dieser Dienstplichten fristlos entlassen werden; und auch ihre Einstellung kann abgelehnt werden, wenn damit zu rechnen ist, daß sie ihre mit der Einstellung verbundenen Pflichten nicht werden erfüllen können oder wollen."

234. Das Bundesarbeitsgericht hat entschieden, bei der Treuepflicht müsse nach der Natur der Dienstaufgaben unterschieden werden; was bei Bewerbern für den öffentlichen Dienst für die Beamten gelte, sei nicht ohne weiteres auf Angestellte und Arbeiter übertragbar. Für die an einen Bewerber im Angestelltenverhältnis zu stellenden Anforderungen sei ausschließlich Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes maßgebend. Wollte man aus den Treuepflichtbestimmungen der Tarifverträge eine für alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes gleichmäßige, von ihrer Funktion gelöste besondere politische Treuepflicht ableiten, wären politische Grundrechte der Arbeitnehmer, die Freiheit der Meinungsäußerung und die Freiheit, sich<sup>54</sup> in einer Partei politisch betätigen zu können, unnötig und unverhältnismäßig eingeschränkt.

235. Bezüglich der Treuepflicht eines Lehreranwärters im Vorbereitungsdienst hat das Bundesarbeitsgericht festgestellt, er brauche nicht die Gewähr zu bieten, daß er sich jederzeit aktiv für die freiheitliche demokratische Grundordnung einsetzen werde; es genüge, daß er gegenüber Staat und Verfassung eine gleichsam neutrale Haltung einnehme und nicht<sup>55</sup> zu erwarten sei, daß er im Unterricht die Grundwerte der Verfassung in Zweifel ziehen werde<sup>55</sup>. Die aktive Mitgliedschaft in der DKP und im MSB Spartakus<sup>56</sup> löse, für sich genommen, keine begründeten Zweifel an der Verfassungstreue des Bewerbers aus<sup>56</sup>.

236. Zur Entlassung eines Angestellten im öffentlichen Dienst hat das Bundesarbeitsgericht in einem Urteil vom 6. Juni 1984 erklärt, die politische Betätigung eines Angestellten im öffentlichen Dienst (in diesem Fall Kandidatur für die DKP bei einer Kommunalwahl) stelle grundsätzlich nur dann einen personenbedingten Grund für eine ordentliche Kündigung dar, wenn der Angestellte unter Berücksichtigung der Aufgabenstellung der Behörde für die von ihm wahrzunehmenden arbeitsmäßigen Funktionen nicht als geeignet angesehen werden könne. Eine Kündigung aus verhaltensbedingten Gründen setze voraus, daß das Arbeitsverhältnis durch die<sup>57</sup> im außerdienstlichen Bereich entfaltete politische Betätigung konkret beeinträchtigt werde<sup>57</sup>.

ANMERKUNGEN

- <sup>1</sup> Erwerbsbevölkerung (in 1000) 1984: 25 173 000. Quelle: Statistisches Bundesamt.
- <sup>2</sup> BVerfGE (Bundesverfassungsgericht), Urteil vom 23. Oktober 1952, 1 BvB 1/51. NJW 1952, S. 1407.
- <sup>3</sup> BVerfGE, Urteil vom 17. August 1956, 1 BvB 2/51. NJW 1956, S. 1393.
- <sup>4</sup> BVerfGE, Urteil vom 17. August 1956, Leitsätze 5, 6 u. 8.
- <sup>5</sup> BVerfGE, Urteil vom 21. März 1961, 2 BvR 27/60. NJW 1961, S. 723.
- <sup>6</sup> BVerfGE, Entscheidung vom 22. Mai 1975, 39 (357-361).
- <sup>7</sup> Bundesbeamtengesetz, in Kraft getreten am 1. September 1953, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt vom 6. März 1985 in einer ab 1. März 1985 geltenden Neufassung.
- <sup>8</sup> Beamtenrechtsrahmengesetz, in Kraft getreten am 1. September 1957, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt vom 6. März 1985 in einer am 1. März 1985 in Kraft getretenen Neufassung.
- <sup>9</sup> Siehe z.B. die Beamtengesetze: Bayern (17. November 1978), Niedersachsen (28. September 1978), Nordrhein-Westfalen (1. Mai 1981).
- <sup>10</sup> Siehe insbesondere §§ 2 (Abs. 2), 3 u. 4 des Beamtenrechtsrahmengesetzes. § 2 Abs. 2 bestimmt, daß die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Beamten zu übertragen ist.
- <sup>11</sup> Die Ruhestandsversorgung der Beamten und Richter ist im Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) vom 24. August 1976 geregelt.
- <sup>12</sup> Bundesdisziplinarordnung vom 20. Juli 1967 und Disziplinarordnungen der Länder (siehe auch Abs. 167).
- <sup>13</sup> "La gestion du personnel public en République fédérale d'Allemagne", von Ministerialrat Dr. Hans Joachim vom Oertzen, Bonn, in "Revue internationale des sciences administratives" 2/1983, S. 215-222.
- <sup>14</sup> Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) vom 1. April 1961 in der Fassung vom 12. Dezember 1984, §§ 1, 2 u. 3.
- <sup>15</sup> Manteltarifvertrag Bund (MTB) für Arbeiter im Bundesdienst.
- <sup>16</sup> Manteltarifvertrag Länder (MTL).
- <sup>17</sup> Reinhard Mußnug: "Der Zugang zum öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland", in "Verfassungstreue im öffentlichen Dienst europäischer Staaten"; Duncker und Humblott: "Schriften zum öffentlichen Recht", Bd. 379, S. 417 u. 418.
- <sup>18</sup> Von Oertzen, op.cit., S. 125.
- <sup>19</sup> Bundesanstalt für Arbeit, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, bei AB 88, S. 428.
- <sup>20</sup> R. Mußnug, op.cit., S. 424-428.
- <sup>21</sup> E.W. Böckenförde: "Rechtsstaatliche politische Selbstverteidigung als Problem" in "Extremisten und öffentlicher Dienst", Nomos, S. 23. Siehe auch: Europarat, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Cour (85) 33, Memorial of the Government of the Federal Republik of Germany (Fall Kosiek), Abs. 25 u. 29.

- 22 R. Mußgnug, op.cit., S. 430.
- 23 Ders., S. 430-431.
- 24 §§ 21-32 des Beamtenrechtsrahmengesetzes.
- 25 § 31 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 4.
- 26 § 32 Abs. 2.
- 27 Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15. März 1974, § 78 Abs. 1. Das Gesetz enthält direkt für die Länder geltende Vorschriften und Rahmenvorschriften für die Länder. Siehe auch von Oertzen, op.cit., S. 221.
- 28 Kündigungsschutzgesetz vom 25. August 1969.
- 29 § 40 Abs. 1 des Beamtenrechtsrahmengesetzes: "Der Beamte hat einen Diensteid zu leisten. Der Diensteid hat eine Verpflichtung auf das Grundgesetz zu enthalten."
- 30 § 77 Abs. 1, zweiter Satz, u. § 45 Abs. 1 zweiter Satz.
- 31 § 77 Abs. 2 u. § 45 Abs. 2.
- 32 BVerfGE, 39, 339. Bekannt als "Radikalenbeschluß".
- 33 Böckenförde, op.cit., S. 2-39.
- 34 Gerhard Anschütz, "Die Verfassung des Deutschen Reichs", 14. Auflage, 1933, S. 602-607.
- 35 Böckenförde, op.cit., S. 19, Fußnote 15.
- 36 Ders., S. 19 u. 20.
- 37 Ders., S. 21.
- 38 Andreas Sattler: "Die rechtliche Bedeutung der Entscheidung für die streitbare Demokratie", Nomos, 1982.
- 39 Ders.
- 40 Böckenförde, op.cit., S. 21-23.
- 41 Ders., S. 23: "Gewährbieteklausel und Bekennens- und Eintretenspflicht der Beamtengesetze".
- 42 Siehe Abs. 224 ff.
- 43 Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 6, S. 45, 19. Januar 1979; vollständiger Text mit Begründung als Anhang.
- 44 Ähnliche Änderung in § 45 des Beamtenrechtsrahmengesetzes.
- 45 BVerfGE, 39, 339.
- 46 BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 1981. NJW 1982, 779.
- 47 Verwaltungsgericht Hannover, Entscheidung vom 21. Dezember 1983.
- 48 Siehe Abs. 228.
- 49 Urteil vom 29. Oktober 1981, op.cit.
- 50 BVerwG, Urteil vom 10. Mai 1984. DVBL 1984, 955.
- 51 NDH A(1) 4/84.
- 52 3K 1/85.

53 BDiG I VL 25/83.

54 BAG, Urteil vom 31. März 1976. Die Einstellungsbehörde hat im Einstellungsprozeß den Sachverhalt darzulegen und bei Bestreiten des Bewerbers die Behauptungen zu beweisen, auf die sie die Zweifel an der Verfassungstreue des Bewerbers stützt. BAG, Urteil vom 29. Juli 1982.

55 BAG, Urteil vom 9. Dezember 1981.

56 BAG, Urteil vom 5. August 1982.

57 BAG, Urteil vom 6. Juni 1984, NJW 1985, S. 507.

## KAPITEL 6

### DIE VORGEBRACHTEN BEHAUPTUNGEN UND DARAUf BEZÜGLICHEN UNTERLAGEN

#### Behauptungen des WGB

237. In seiner Beschwerde vom 13. Juni 1984 hat der Weltgewerkschaftsbund behauptet, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland habe es unterlassen, die mit der Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen. Die Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen durch die Bundesrepublik Deutschland sei das Ergebnis diskriminierender Praktiken, die gegenwärtig gegenüber öffentlich Bediensteten und Bewerbern um Stellen im öffentlichen Dienst aus politischen Gründen angewendet würden.

238. Der WGB erinnerte daran, daß der Verwaltungsrat auf seiner 211. Tagung im November 1979 eine frühere Beschwerde des WGB in der gleichen Angelegenheit erörtert und das Verfahren auf der Grundlage des Berichts des von ihm zur Prüfung der Beschwerde eingesetzten Ausschusses vom 15. Juni 1979 für abgeschlossen erklärt hatte<sup>1</sup>. Die Regierung der Bundesrepublik habe seit-her keine ernsthaften Anstrengungen unternommen, Gesetzgebung oder Praxis dem Übereinkommen anzupassen.

239. Zur Unterstützung seines Vorbringens verwies der WGB auf die Bemerkungen über die Durchführung des Übereinkommens Nr. 111 in der Bundesrepublik Deutschland, die der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen in seinem Bericht an die Konferenztagung 1983 dargelegt hatte<sup>2</sup>. Trotz dieser Bemerkungen habe die Regierung der Bundesrepublik Deutschland weiterhin versucht, durch irri-ge Auslegung von Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 (Erfordernisse einer bestimmten Beschäftigung) und Artikel 4 (Betätigung gegen die Sicherheit des Staates) ihre im Widerspruch zu dem Übereinkommen stehenden diskriminierenden Praktiken zu rechtfertigen.

240. Der WGB hat behauptet, seit 1979 habe es mehrere hundert Fälle diskriminierender Maßnahmen zum Nachteil von Bewerbern um Stellen im öffentlichen Dienst oder öffentlich Bediensteten gegeben. Zwischen Herbst 1983 und Februar 1984 habe es neue Disziplinargerichtsentscheidungen in zwölf Fällen und neue Disziplinarmaßnahmen in 17 Fällen gegeben.

241. Der WGB hat erklärt, die diskriminierenden Praktiken seien von den betroffenen Arbeitnehmern und von Gewerkschaftstagen in der Bundesrepublik Deutschland verurteilt worden. Er hat Entschließungen kurz zuvor abgehaltener Kongresse der Deutschen Postgewerkschaft, der IG Metall, der IG Druck und Papier und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft übermittelt.

#### Vom WGB beigebrachte Informationen und Unterlagen

242. In seiner Beschwerde und den beigelegten Unterlagen hat der WGB 79 Personen benannt, die von diskriminierenden Maßnahmen betroffen gewesen seien, und Einzelheiten über ihre Fälle angeführt. Dabei handelte es sich meist um Beamte auf Lebenszeit, in anderen Fällen um Beamte auf Probe, Bewerber für den öffentlichen Dienst oder Angestellte. Vierundzwanzig Fälle betrafen die Bundespost, fünf betrafen andere Bundesbehörden und 41 den Lehrerberuf. Zwei der restlichen neun Fälle betrafen Personen im Kirchendienst. Die Maßnahmen, die gegen eine Reihe dieser Personen getroffen worden seien, reichten von der Entlassung über die angedrohte Entlassung, die Nichteinstellung, die Versetzung und die angedrohte Versetzung bis zur Nichtbeförderung. In anderen Fällen wurden Disziplinarverfahren, die Androhung von Disziplinaruntersuchungen oder ein Sicherheitsgespräch erwähnt.

243. Nach den beigebrachten Informationen waren die Gründe für die getroffenen Maßnahmen meist die Mitgliedschaft in der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) und Tätigkeiten für diese Partei, wie die Kandidatur bei Parlaments- oder Gemeindewahlen, in einigen Fällen auch die Teilnahme an Tätigkeiten anderer Organisationen oder an öffentlichen Kundgebungen oder die Unterzeichnung öffentlicher Aufrufe.

244. Zusammen mit seiner Beschwerde hat der WGB Unterlagen über einige von ihm erwähnte Fälle eingereicht, darunter offizielle Mitteilungen, Gerichtsurteile sowie Analysen und Beschreibungen von Disziplinarverfahren. Insbesondere übermittelte er eine eingehende Analyse des Urteils vom 29. Oktober 1981, mit dem das Bundesverwaltungsgericht die Entlassung des Fernmeldetechnikers Hans Peter aus dem Bundespostdienst angeordnet hatte<sup>5</sup>. Auf die Einladung des Ausschusses hin, weitere Informationen und Bemerkungen beizubringen, übermittelte der WGB eine Analyse der aktuellen Rechtsprechung<sup>4</sup> und Hinweise auf eine Debatte im Bundestag im Januar 1986<sup>7</sup> sowie auf die Berichte des Ausschusses der Internationalen Arbeitskonferenz für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen in den Jahren 1981, 1982 und 1983<sup>6</sup>.

245. Wie in Kapitel 2 erwähnt wurde, hat der WGB auf der zweiten Tagung des Ausschusses sechs Zeugen vorgestellt; vier davon waren durch Maßnahmen in Anwendung der Vorschriften über die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung betroffen gewesen, die übrigen beiden waren Rechtssachverständige. Während der Zeugenanhörungen überreichte der WGB mehrere weitere Dokumente, darunter eine Veröffentlichung der Deutschen Postgewerkschaft<sup>7</sup> und Informationen über Maßnahmen betreffend den öffentlichen Dienst in Baden-Württemberg<sup>8</sup>.

246. Ende Juni 1986 hat der WGB weitere Bemerkungen vorgelegt, die sich auf die Stellungnahme der Regierung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Ausschuss bezogen; ein Anhang hierzu enthielt Stellungnahmen zu den Antworten der Regierung auf Fragen im Bundestag<sup>9</sup> und Auszüge aus juristischen Texten. In seiner Stellungnahme merkte der WGB an, in allen vor den Ausschuss gebrachten Fällen seien die Maßnahmen der Regierung der Bundesrepublik oder der Länder ausschließlich durch die politischen Meinungen der Betroffenen bestimmt gewesen. Die Mitteilung des WGB enthielt ausführliche Stellungnahmen zu mehreren Fragen: zur besonderen Lage der Bundesrepublik und den Lehrern aus der Weimarer Republik; zur Totalitarismuskonzeption; zur verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit der Berufsverbote; zur Verfälschung des Begriffs der freiheitlichen demokratischen Grundordnung; zur Auslegung der Normen des Übereinkommens Nr. 111; zur Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges; zu den Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit des Staates und zum Spionagevorwurf; zur "Liberalität" der Berufsverbotepraxis in der Bundesrepublik im Vergleich zu der Praxis anderer Länder.

247. Der WGB stimmte der Feststellung der Regierung in ihrer Mitteilung von März 1986 zu, daß ein demokratisch überzeugter Beamtenapparat zu den Garantien für eine freiheitliche Demokratie gehöre. Nach der Meinung des WGB lasse sich aber eine solche demokratische Überzeugung nicht dadurch erreichen, daß öffentlich Bediensteten die politischen Grundrechte aberkannt würden und ihnen das Recht verwehrt werde, die politische Auffassung einer, wenn auch grundsätzlichen, in der Bundesrepublik Deutschland gleichwohl legalen Oppositionspartei zu teilen oder sich in Organisationen und Bewegungen politisch zu engagieren, die die Regierung der Bundesrepublik Deutschland als "verfassungsfeindlich" deklarieren.

248. Der WGB erklärte, die Weimarer Republik sei nicht daran zugrunde gegangen, daß es ihr an ausreichenden Vorkehrungen zum Schutz der Verfassungsordnung gefehlt habe oder daß sie keine Berufsverbote erlassen habe. Häufig sei vom Instrument des Verbots politischer Organisationen Gebrauch gemacht worden. Der Einsatz dieses Instruments, vor allem aber auch die politische Strafjustiz, habe sich indes gegen Ende der Weimarer Republik fast ausschließlich gegen die Organisationen der politischen Linken gerichtet. Berufsverbote seien ebenfalls bereits in der Weimarer Republik praktiziert worden. Die von den sozialdemokratischen Regierungen Preußens und Hamburgs erlassenen Beschlüsse, die die Mitgliedschaft von Beamten in der NSDAP oder in der KPD als Verletzung der Treuepflicht werteten, hätten den Einfluß der NSDAP innerhalb des Beamtenapparates nicht zurückzudrängen vermocht. Beamte, die der NSDAP angehörten, seien kaum entlassen worden; dafür habe man, insbesondere nachdem 1932 das Verbot im Hinblick auf die NSDAP aufgehoben war, zahlreiche höhere Beamte, die Mitglieder der SPD waren, durch "national" eingestellte Personen ersetzt. Die wenigen KPD-Mitglieder seien ohnehin bereits entlassen worden. Die Berufsverbotepraxis gegen Ende der Weimarer Republik habe damit die Säuberungsmaßnahme nach der Machtergreifung durch die Faschisten 1933 mit vorbereitet. Gerade die "Lehren aus der Geschichte" sprächen gegen die Berufsverbotepraxis.

249. Der WGB erklärte, die Identifizierung von Faschismus und Kommunismus im Sinne der Totalitarismuskonzeption werde in der Bundesrepublik in besonders hartnäckiger Form zur politischen Diskriminierung der Kommunisten betrieben. Diese Doktrin habe keine Verankerung in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Auch die Kommunisten seien in dem von den Besatzungsmächten eingesetzten Parlamentarischen Rat an der Erarbeitung des Entwurfs einer Verfassung für die Bundesrepublik Deutschland beteiligt gewesen. Demgegenüber sei kaum ein Grundzug der Verfassung so deutlich, wie die Absage an eine faschistische Herrschaftsordnung. Es gebe folglich keine verfassungsrechtliche Grundlage für eine Identifizierung von Faschisten und Sozialisten oder Kommunisten.

250. Der WGB bemerkte, die Behauptung der Regierung, die vom Berufsverbot betroffenen Personen wollten die Menschenrechte abschaffen und die freiheitliche demokratische Grundordnung beseitigen, sei bei den Zeugenanhörungen des Ausschusses in keiner Weise bestätigt worden. Selbst die von der Regierung benannten Zeugen hätten festgestellt, die angeblichen Menschenrechtsverletzungen bestünden ausschließlich darin, daß die Betroffenen sich nicht von ihrer Weltanschauung und ihrer politischen Gesinnung zu distanzieren bereit seien. Die Regierung begründe ihre Behauptung nicht mit dem persönlichen Verhalten, sondern behaupte vielmehr, die Partei, der die Betroffenen angehörten oder naheständen, ziele darauf ab, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen. Es gebe aber keine Entscheidung des nach bundesdeutschem Verfassungsrecht allein zuständigen Bundesverfassungsgerichts, die Ziele der DKP seien mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbar. Für den Bereich des öffentlichen Dienstes verhalte sich die Regierung so, als ob eine Verbotsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes gegen die DKP ergangen sei. Vor 1972 sei es allgemeine Ansicht in der rechtswissenschaftlichen Literatur gewesen, daß eine solche Praxis verfassungswidrig sei. Zu diesem Ergebnis sei auch das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung vom 14. März 1973 betreffend einen Soldaten gelangt. Das Gericht habe befunden, Maßnahmen wegen seiner Mitgliedschaft und Betätigung in einer nicht vom Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei verstießen gegen Artikel 3 Absatz 3 (Nichtdiskriminierung) und Artikel 5 Absatz 1 (Freiheit der Meinungsäußerung) sowie gegen das Parteienprivileg des Artikels 21 Absatz 2 des Grundgesetzes. Das Bundesverwaltungsgericht habe hervorgehoben, vor dem Verbot einer Partei könne sich niemand zum Nachteil eines Angehörigen des öffentlichen Dienstes darauf berufen, die noch nicht verbotene Partei sei verfassungswidrig oder setze sich jedenfalls nicht für die bestehende demokratische Staatsverfassung ein, oder die Mitgliedschaft und Betätigung in ihr sei nicht mit einem Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung vereinbar. Diese Entscheidung sei zugunsten eines Offiziers ergangen, der Mitglied der NPD war. Knapp zwei Jahre später, am 6. Februar 1975, habe ein anderer Senat desselben Bundesverwaltungsgerichts den diametral entgegengesetzten Standpunkt bezogen: die Ablehnung einer Lehramtsbewerberin wegen ihrer Mitgliedschaft in der DKP sei für rechtmäßig befunden worden. Kurz danach sei das Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung vom 22. Mai 1975 zu der Feststellung gelangt, daß die Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen aber verfassungsfeindlichen Partei ein Stück des Verhaltens sein könne, das die Einstellungsbehörde bei der Prüfung der Verfassungstreue eines Bewerbers zu berücksichtigen habe. Der WGB hat angemerkt, obwohl das Grundgesetz Zwischenstufen zwischen dem Verbot einer Partei nach Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes und der Gewährleistung ihrer Betätigungsfreiheit nicht kenne, konstruiere das Bundesverfassungsgericht vermittels des Begriffs der "Verfassungsfeindlichkeit" einen Graubereich, in dem die jeweils betroffene Partei, ihre Mitglieder und Anhänger vom Schutz der grundgesetzlichen Freiheitsgewährleistungen weitgehend ausgenommen seien.

251. Der WGB hat vorgebracht, auch die Annahme einer gegenüber anderen Staatsbürgern gesteigerten Verfassungstreuepflicht öffentlich Bediensteter könne ein nach dem Grundgesetz verfassungsmäßiges Verhalten nicht zu einem illegalen verfassungsfeindlichen Verhalten werden lassen oder den Einstellungsbehörden eine vom Grundgesetz nicht vorgesehene Beurteilungskompetenz hinsichtlich der Verfassungskonformität politischer Parteien verschaffen. Es erscheine als Widerspruch, daß die Treue zur Verfassung gerade dadurch verletzt werden solle, daß Beamte Grundrechte wahrnähmen, die eben diese Verfassung einräume. Zudem habe die Regierung ihre Behauptung, die DKP sei auf eine Aufhebung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung aus, durch keine einzige programmatische Aussage dieser Partei stützen können.

252. Der WGB merkte an, nach den Regeln für die Auslegung internationaler Verträge im Wiener Vertragsrechtsübereinkommen (Artikel 31 und 32) müsse das Übereinkommen Nr. 111 zunächst nach dem Vertragswortlaut selbst ausgelegt werden. Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens enthalte eine präzise Legaldefinition der Diskriminierung. Bedeutung für die genaue Inhaltsbestimmung hätten diejenigen Organe, die sich auf Grund der IAO-Verfassung mit der Auslegung von Übereinkommen beschäftigen, hier insbesondere der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen gemäß Artikel 22 der IAO-Verfassung und die im Beschwerdeverfahren gemäß Artikel 24 der IAO-Verfassung eingesetzten Ausschüsse. Diese Organe berührten nicht die Souveränität des jeweiligen Staates. Eine Auslegung des Übereinkommens Nr. 111 auf der Grundlage unbestimmter Rechtsbegriffe in anderen internationalen Verträgen, die zu einem Ergebnis führe, das die Anknüpfung von Differenzierungen an die konkrete Funktion im Staatsbereich ausschließt, wäre überdies "hinsichtlich des Gegenstands und Zwecks" des Übereinkommens nicht zulässig (Wiener Vertragsrechtsübereinkommen, Artikel 31 Ziffer 1). Überdies sei, als die Bundesrepublik Deutschland 1961 das Übereinkommen ratifizierte, sowohl in der herrschenden Lehre als auch in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis unbestritten gewesen, daß die Mitgliedschaft in politischen Parteien nur dann einen Grund für den Ausschluß aus dem öffentlichen Dienst darstelle, wenn die Partei nach Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt sei oder der Betroffene die entsprechende Grundrechtsausübung nach Artikel 18 des Grundgesetzes verwirkt habe. Im Jahre der Ratifikation sei auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ergangen, die diesen Rechtszustand bestätigt habe

(BVerfGE, S. 296 ff.). Die vor dem Verbot der KPD im Jahre 1956 aufgekommene Entscheidung von "verfassungsfeindlich" und "verfassungswidrig" sei ausdrücklich beseitigt worden. Sie sei in Lehre und Rechtsprechung erst nach dem Radikalenerlaß von 1972 wiedergekehrt. Es sei also davon auszugehen, daß die Bundesrepublik Deutschland bei der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 111 von einem Verständnis des Vertragsinhalts ausgegangen sei, das mit der heutigen Interpretation des Vertragswortlauts durch die Überwachungsorgane der IAO vereinbar war.

253. Der WGB bemerkte, die Regierung sehe in der Mitgliedschaft in der DKP sowie in Aktivitäten für diese Partei unter Einschluß der Kandidatur zu öffentlichen Ämtern einen Angriff auf die Sicherheit des Staates. Sie habe aber in keinem konkreten Fall erklären können, worin die Gefährdung der Staatssicherheit bestehe, die von der Aktivität der vom öffentlichen Dienst ausgeschlossenen Personen ausgehen solle. Zusätzlich habe die Regierung die Theorie einer Sicherheitsgefährdung im Spannungsfall aufgestellt. Dieses Risiko unterstelle sie gleichermaßen dem Lehrer, dem Zöllner, dem Postbediensteten und dem Eisenbahner, wenn deren Ideen sich denen der DKP annäherten oder auch nur annähern könnten. Das Gutachten von Professor Doehring gehe noch einen Schritt weiter und bezichtige die DKP der Spionage für fremde Mächte. Der WGB weise die Verdächtigung, Mitglieder der DKP, die im Bereich des öffentlichen Dienstes ihren Lebensunterhalt verdienen, wirkten als Spione und gefährdeten die Sicherheit des Staates, als Verleumdung und Diskriminierung scharf zurück.

254. Unter Hinweis auf zwei in der Bundesrepublik erschienene rechtsvergleichende Studien (Doehring u.a.: Verfassungstreue im öffentlichen Dienst europäischer Staaten, Berlin, 1980; Böckenförde, Tomuschat, Umbach: Extremisten und öffentlicher Dienst, Baden-Baden 1981) erklärte der WGB, im Gegensatz zu der Lesart von Professor Doehring verdeutlichten die einzelnen Länderberichte in diesen Untersuchungen gerade, daß das in der Bundesrepublik Deutschland herausgebildete behördliche und juristische Instrumentarium der Diskriminierung von Beamtenbewerbern wegen ihrer politischen Anschauung in den behandelten Ländern kaum ein entsprechendes Gegenstück finde. In seiner rechtsvergleichenden Schlußanalyse gelange Professor Tomuschat zu der Einschätzung, daß ein beamtenrechtliches Treuegebot, sofern es in den nationalen Rechtsordnungen der untersuchten Länder überhaupt existiere, stets nur funktionell amtsbezogen verstanden werde; von diesem westeuropäischen Generalnenner hebe sich die Bundesrepublik mit ihrer generellen Treuepflicht signifikant ab. Die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland helfe den Betroffenen wenig, wenn die höhere Verwaltungsgerichtsbarkeit die Praxis der Berufsverbote legitimiere.

255. Zum Einwand der Regierung, der innerstaatliche Rechtsweg sei noch nicht erschöpft, mache der WGB geltend, die Verfahrensordnung in der Verfassung der IAO sehe - im Gegensatz zur Europäischen Konvention über Menschenrechte und zum Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte - keine Bestimmung vor, die die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges vorschreibe. Folglich gelte diese Regel nicht im vorliegenden Verfahren. Aber selbst wenn sie gelten sollte, müsse sie im vorliegenden Fall als erfüllt gelten. Zum einen liege die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 vor; zum anderen habe das Bundesverfassungsgericht seine grundsätzliche Billigung der Berufsverbotsrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Ausdruck gebracht (Bundesverfassungsgericht, NJW 1981, S. 2683).

#### Informationen und Unterlagen aus anderen Quellen

256. In Kapitel 2 wurden die Beschlüsse des Ausschusses erwähnt, Informationen aus anderen Quellen als vom WGB und von der betroffenen Regierung einzuholen und auch Mitteilungen von Personen und Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland zu berücksichtigen. Demzufolge hatte der Ausschuß ein sehr umfangreiches Informationsmaterial zur Verfügung, meist mit näheren Angaben über die Anwendung der Vorschriften betreffend die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Einzelfällen. Diese Informationen stammen direkt von den Betroffenen oder ihren Rechtsbeiständen, von Vertretungsgewerkschaften öffentlich Bediensteter (insbesondere Postbedienstete und Lehrer) und von mehreren nichtstaatlichen Organisationen, die Kampagnen gegen die "Berufsverbote" betreiben.

257. Der Ausschuß hat eine Mitteilung von einem Rechtsanwalt, Dr. Siemantel, im Auftrag der DKP erhalten. Darin heißt es, selbst die Bundesregierung behaupte nicht, die DKP empfehle die Anwendung gewalttätiger Methoden; das Parteiprogramm lasse deutlich erkennen, daß die DKP ihr letztendliches Ziel, eine sozialistische Gesellschaftsordnung in der Bundesrepublik, nicht mittels Putsch und Verschwörung erreichen wolle, sondern daß sie im Gegenteil einen solchen Weg ausdrücklich ablehne. Die DKP achte mit ihren Zielen und ihrem Verhalten auch diejenigen Elemente der Grundordnung, die gemäß Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes nicht änderungsfähig sind.

258. Das Informationsgut über Einzelfälle enthält oft einschlägige Unterlagen, wie Kündigungsschreiben oder Mitteilungen der Dienstenthebung, Beschwerden und andere Eingaben in Gerichtsverfahren und Gerichtsurteile. Es finden sich Erklärungen offizieller Organe, wie Länderparlamente oder Gemeindeversammlungen, von Gewerkschaften oder Personalräten, Vertretern politischer Parteien, Elternbeiräten und anderen Bürgergruppen sowie Presseartikel. Ferner liegen Veröffentlichungen von Gewerkschaften oder nichtstaatlichen Organisationen zur Dokumentierung einzelner Fälle oder Fallgruppen vor<sup>10</sup>. Die "Bürgerinitiative gegen Berufsverbote", Freiburg, hat auf der Grundlage rechnergespeicherter Daten Kurzbeschreibungen von rund 600 Fällen mitgeteilt, in denen Personen in ihrer Beschäftigung oder ihrem Beruf durch Maßnahmen wegen ihrer politischen Zugehörigkeit oder Betätigung betroffen waren. Viele dieser Fälle lagen in den 1970er Jahren; in rund 250 Fällen dagegen waren die Maßnahmen seit 1979, als die abgeänderten Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue von Bundesbediensteten verabschiedet wurden, eingeleitet oder von Instanzen der Exekutive oder Rechtsprechung weiter behandelt worden.

259. Während der Anhörung des in Vertretung der bayerischen Behörden aussagenden Zeugen fragte der Vertreter des WGB nach Informationen über zwei Personen, denen die Beschäftigung im öffentlichen Dienst Bayerns verweigert worden sei. Ausführliche Informationen über diese Fälle wurden später von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland mitgeteilt. Wie in Kapitel 2 erwähnt, hat der Ausschuß ferner beschlossen, die in zwei vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängigen Fällen verfügbaren öffentlichen Dokumente mit zu berücksichtigen<sup>11</sup>.

#### Zusammenfassende Analyse der dokumentarisch belegten Fälle

260. Eine Analyse der Daten, die der Ausschuß während seiner Ermittlungen über die Zahl der Personen, die in ihrer Beschäftigung oder ihrem Beruf durch Maßnahmen im Zusammenhang mit ihrer politischen Zugehörigkeit oder Betätigung betroffen wurden, aus verschiedenen Quellen erhalten hat, enthält das Kapitel 9.

261. Es folgt eine tabellarische Kurzübersicht über 73 Fälle, für die dem Ausschuß dokumentierte Informationen aus den vorstehend erwähnten Quellen zugegangen sind, sowie anschließend eine Kurzdarstellung des Tatbestandes in 15 ausgewählten Fällen (diese sind in der Tabelle mit einem Stern bezeichnet). Das Material berücksichtigt die Informationen, die bis zur dritten Tagung des Ausschusses im November 1986 eingegangen waren.

262. In etwa drei Fünfteln der in dieser Tabelle erwähnten Fälle waren die Disziplinarverfahren oder sonstigen einschlägigen Maßnahmen ab 1982 eingeleitet worden.

263. Bei allen in der Tabelle erwähnten Fällen geht es um die Erfüllung der Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung; sie haben ihren Ursprung darin, daß der Betroffene sich innerhalb einer Partei oder Organisation betätigt, ihr angehört oder Beziehungen zu ihr gehabt hat, deren Ziele als verfassungsfeindlich galten. Die meisten Fälle betreffen die Mitgliedschaft und Betätigung in der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP). In vereinzelt Fällen geht es um Beziehungen zu anderen kommunistischen Organisationen<sup>12</sup>, nämlich dem Kommunistischen Bund Westdeutschlands und dem Bund Westdeutscher Kommunisten<sup>13</sup>. Mehrere Fälle betreffen Personen, die sich in studentischen Organisationen im sozialdemokratischen politischen Spektrum betätigt haben<sup>14</sup>. Ein Fall entstand durch Betätigung in der als kommunistisch beeinflusst geltenden Vereinigung Demokratischer Juristen<sup>15</sup>. Andere Fälle haben ihren Ursprung in Tätigkeiten in der Deutschen Friedensunion<sup>16</sup> oder in Organisationen von Wehrdienstverweigerern aus Gewissensgründen<sup>17</sup>. Zwei Fälle in der Tabelle betreffen Aktivisten in der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD).

264. In einigen Fällen haben die Betroffenen die Tätigkeiten, mit denen ihre Beziehungen zur jeweiligen Partei oder Organisation erwiesen werden sollten, bestritten. In anderen Fällen beruhten die getroffenen Maßnahmen auf einer Weigerung, Fragen wegen der Mitgliedschaft in der DKP zu beantworten.

265. Die Begründungen der getroffenen Maßnahmen. Der zentrale Vorwurf gegen Personen, die wegen mangelnder Treue zur Grundordnung nicht zum öffentlichen Dienst zugelassen wurden oder aus dem öffentlichen Dienst entfernt werden sollten, war ihre unmittelbare oder mittelbare Identifizierung mit einer Partei mit für verfassungsfeindlich gehaltenen Zielen. Innerhalb dieses Rahmens haben vielfältige Handlungen oder Unterlassungen als Indizien für eine Verletzung der Treuepflicht gegolten, bei Bewerbern für das Fehlen der Gewähr, daß sie jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten würden. So finden sich bezüglich der Beziehungen zur DKP - hierum geht es in den meisten dem Ausschuß mit Belegen zur Kenntnis gebrachten Fällen - Behauptungen der folgenden Art: mutmaßliche Betätigung in der DKP oder für diese Partei

und Weigerung, Fragen hierüber zu beantworten und sich von der Partei zu distanzieren; Tätigkeiten für eine angeblich der Partei nahestehende oder von ihr beeinflusste Organisation; frühere Tätigkeiten während des Studiums für eine von der DKP beeinflusste Organisation; Mitgliedschaft in der DKP; Beteiligung an Parteitätigkeiten wie Teilnahme an DKP-Versammlungen, Auftreten als Redner auf solchen Versammlungen, Verfassung von Beiträgen für Parteiveröffentlichungen, Verteilung von Parteiveröffentlichungen, Geldsammlung für die Partei oder Antragstellung auf Genehmigung eines Partei-Informationsstands an öffentlichem Ort; Übernahme von Ämtern in der DKP; Wahlkandidaturen für die DKP; Übernahme eines DKP-Mandats in einem Gemeinderat. Im Einzelfall findet sich gewöhnlich eine Kombination solcher Unterstellungen.

266. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von Mai 1975 erklärt, Beamte müssen sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen distanzieren, die den Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren. Auch der Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer Partei, die verfassungsfeindliche Ziele verfolge, könne ein Teil des Verhaltens sein, das für die Beurteilung erheblich sein könne, ob ein Bewerber für den öffentlichen Dienst jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten werde. In dem Rechtsgutachten von Professor Doehring, das die Bundesregierung beim Ausschuß eingereicht hat, heißt es, wenn ein Bewerber für den öffentlichen Dienst erkläre, er werde - in Kenntnis der Grundsätze der DKP - an dieser politischen Bindung festhalten, dann wäre eine Ablehnung seiner Bewerbung gerechtfertigt. Der Bundesdisziplinaranwalt wurde während der Anhörungen vor dem Ausschuß nach seiner Stellungnahme zu dieser Erklärung befragt; er antwortete, die Mitgliedschaft in einer Partei wie der DKP, die von ihren Mitgliedern, auch wenn sie Beamte seien, eine besondere Aktivität<sup>18</sup> verlange, könne bei der Eignungsprüfung eines Bewerbers eine entscheidende Bedeutung haben<sup>19</sup>. Weiter führte er aus, das Bundesverwaltungsgericht habe die Frage offengelassen, ob die bloße Mitgliedschaft eines Beamten in einer Partei mit verfassungsfeindlichen Zielen eine Verletzung der Treuepflicht darstellen könnte<sup>20</sup>. Der als Vertreter der Behörden von Baden-Württemberg aussagende Zeuge hat erklärt, in allen in seinem Land aufgetretenen Fällen der Ablehnung von Bewerbern oder der Entlassung sei es um Aktivitäten über die bloße Mitgliedschaft hinaus gegangen, so daß kein Anlaß zu der Entscheidung bestanden habe, ob die bloße Mitgliedschaft in einer Partei mit verfassungsfeindlichen Zielen mit der Treuepflicht unvereinbar sei<sup>20</sup>. Der als Vertreter der Behörden Bayerns aussagende Zeuge hat erklärt, die bloße Mitgliedschaft bei der DKP oder NPD genüge nicht für die Ablehnung eines Bewerbers oder die Entfernung aus dem Dienst, sondern in jedem Einzelfall müßten Tatsachen vorliegen, die zeigten, daß der Betroffene Bestrebungen gegen die Verfassungsordnung unterstütze; dieses Erfordernis sei durch die Rechtsprechung bestätigt<sup>21</sup>. Der als Vertreter der Behörden von Niedersachsen aussagende Zeuge hat erklärt, die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei gelte als Hinweis auf die Notwendigkeit weiterer Ermittlungen. Gebe ein Bewerber die Mitgliedschaft zu, dann werde er gefragt, ob er die Ziele der Partei unterstützen und sich zu eigen machen wolle<sup>22</sup>. Die Behörden Niedersachsens haben dem Ausschuß während seines Besuchs in der Bundesrepublik mitgeteilt, ein Bewerber, der sich von den Zielen einer solchen Organisation lossage, könne angenommen werden, aber nicht wenn er an ihnen festhalte. Der Verfassungsschutzbericht von Rheinland-Pfalz für 1985 führt die Umstände auf, die bei der Feststellung berücksichtigt werden, ob die Mitgliedschaft in einer Partei mit verfassungsfeindlichen Zielen zu dem Schluß berechtigt, daß ein Bewerber für den öffentlichen Dienst nicht die Gewähr der Verfassungstreue bietet; dazu gehören der freiwillige Parteibeitritt, die fehlende Distanzierung<sup>23</sup> von den verfassungsfeindlichen Zielen der Partei und die Fortsetzung der Mitgliedschaft<sup>23</sup>.

267. Hinweise auf die Bedeutung, die der Parteimitgliedschaft beigemessen wird, finden sich in einigen der vor dem Ausschuß belegten Fälle. So wurde Reinhilde Engel, in Baden-Württemberg seit 1972 als Lehrerin im Beamtenverhältnis auf Probe beschäftigt, im Juni 1981 entlassen, weil sie angeblich zumindest von 1973 bis 1975 Mitglied der DKP gewesen sei und weil sie es abgelehnt habe, Fragen über ihr derzeitiges Verhältnis zur Partei zu beantworten und sich von ihren Zielen zu distanzieren. Das Verwaltungsgericht Karlsruhe hat die Entlassung im Dezember 1984 aufgehoben, weil die nichtaktive Mitgliedschaft eines Beamten in einer gesetzlich zugelassenen Partei die Treuepflicht nicht verletze. Die Landesregierung hat gegen dieses Urteil Berufung eingelegt. Im Fall Gesa Groeneveld, einer Sozialarbeiterin im Angestelltenverhältnis in Esslingen, Baden-Württemberg, hat das Landesratsamt als Dienstherr in einer Pressemitteilung erklärt, es wäre bereit gewesen, das Entlassungsverfahren einzustellen, wenn Frau Groeneveld sich bereit erklärt hätte, für die Zukunft auf die Mitgliedschaft in der DKP und auf Aktivitäten für die DKP zu verzichten. In einer Reihe von Schreiben, die zwischen 1983 und 1985 an die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) betreffend Disziplinarverfahren gegen Lehrer im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit in Rheinland-Pfalz gerichtet waren, hat der Regierungspräsident von Rheinhessen-Pfalz erklärt, die Mitgliedschaft in der DKP oder der NPD verletze die Pflicht des Beamten, für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Astrid Weber wurde 1983 in Rheinland-Pfalz nicht als Lehrerin eingestellt, weil sie die Frage nach ihrer gegenwärtigen Mitgliedschaft in der DKP nicht eindeutig beantwortet hatte; im Ablehnungsschreiben hieß es, das Bundesverwaltungsgericht habe in mehreren Beschlüssen 1982

ausgeführt, daß in solchen Fällen die erforderliche Grundlage für eine Überzeugung von der künftigen Verfassungstreue des Bewerbers nicht habe gewonnen werden können. Gegen Thomas Bürger und Rainald Königs, Lehrer im Beamtenverhältnis auf Probe in Schleswig-Holstein, wurde das Entlassungsverfahren eingeleitet, weil sie der Mitgliedschaft in der DKP verdächtigt wurden und es ablehnten, Fragen über diese Mitgliedschaft zu beantworten oder sich von dieser Partei zu distanzieren.

268. In einigen vor den Ausschuß gebrachten Fällen wurde eine Erklärung über die Einstellung zu einer Partei verlangt, der der Betroffene nicht angehörte. So ist dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Fall Gerhard Bitterwolf (November 1985) zu entnehmen, daß ihm durch mehrere Fragen, die seine Eignung für die Einstellung ermitteln sollten, eine Stellungnahme zu Punkten der Ziele und des Programms der DKP abverlangt wurde, der er nicht angehörte.

269. Die Natur der getroffenen Maßnahmen in den meisten vor dem Ausschuß belegten Fällen ist die vom Dienstherrn angewandte oder angestrebte Maßnahme die Entfernung des Betroffenen aus dem öffentlichen Dienst. Dies ist geschehen in der Form von Disziplinarverfahren gegen Lebenszeitbeamte; Entlassung von Beamten auf Widerruf, Beamten auf Probe und Angestellten; Nichtzulassung fachlich geeigneter Bewerber zum öffentlichen Dienst; Nichtzulassung zum Vorbereitungsdienst. In anderen Fällen wurden Kürzung der Dienstbezüge, Kürzung des Ruhegeldes, Versetzung aus Sicherheitsgründen und Nichtübernahme von Angestellten in das Beamtenverhältnis verfügt. Die allgemeine Anwendung dieser Politik hat zu zahlreichen Anfragen, Ermittlungen und Befragungen Anlaß gegeben.

270. Zum großen Teil unter Berufung auf die als gefestigt geltende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in den Fällen Peter und Meister haben einige Behörden Lebenszeitbeamte unter Kürzung der Dienstbezüge vorläufig des Dienstes enthoben oder Beamte anderer Kategorien oder Angestellte bis zum Abschluß des Gerichtsverfahrens entlassen.

271. Nach den vorliegenden Informationen hat die Bundespost 1984 Herbert Bastian, Wolfgang Repp und Gustav Steffen vor die Wahl gestellt, sich unverzüglich von der DKP zu distanzieren oder bis zum Abschluß des gegen sie anhängigen Gerichtsverfahrens vom Dienst suspendiert zu werden. Da sie sich weigerten, ihre Tätigkeiten für die DKP einzustellen, wurden sie unter Kürzung der Dienstbezüge suspendiert. Auch die Postbeamten Axel Brück, Berthold Goergens und Egon Momberger und der Zollbeamte Uwe Scheer wurden suspendiert; der Bundesbahnbeamte Ulrich Eigenfeld wurde zunächst vorläufig und dann endgültig aus dem Dienst entfernt. Die Bundespost hat, nachdem das Bundesdisziplinargericht in der Hauptsache zugunsten der Beamten entschieden hatte, Bastian, Brück, Goergens und Repp nicht wiederingestellt, weil der Bundesdisziplinaranwalt beim Bundesverwaltungsgericht<sup>24</sup> gegen diese Urteile Berufung eingelegt hatte und diese deshalb nicht rechtskräftig wurden.

272. Auch im Landesdienst sind einige Beamte für die Dauer des Disziplinarverfahrens dienstenthoben worden. So wurden im Juli 1986 in Niedersachsen Irmelin Schachtschneider und Dorothea Vogt mit einer Kürzung der Dienstbezüge um 50 v.H. suspendiert; im August 1986 wurde Karl-Otto Eckartsberg suspendiert.

273. Nebenwirkungen des Ausschlusses vom öffentlichen Dienst. Mehrere der Betroffenen haben in ihren Mitteilungen auf die Nebenwirkungen hingewiesen, die der Ausschluß vom öffentlichen Dienst für sie in Beschäftigung und Beruf gehabt hatte oder wahrscheinlich haben werde. Es sei ihnen nicht gelungen oder werde ihnen wahrscheinlich nicht gelingen, in ihrem erlernten Beruf eine andere Anstellung zu finden. Falls überhaupt, sei oder wäre dies ein anderer und weit niedriger eingestufte Beruf als der bisherige.

274. Zeugen haben vor dem Ausschuß ausgesagt, die Begründung, mit der ein Ausschluß aus dem öffentlichen Dienst verfügt werde, wirke sich bei der Suche nach Arbeit im privaten Sektor hinderlich aus. Private Arbeitgeber würden ungern jemanden beschäftigen, der mit der Begründung der Verfassungsfeindlichkeit aus dem öffentlichen Dienst entlassen oder nicht zum öffentlichen Dienst zugelassen worden sei<sup>25</sup>. Arbeitgeber in sicherheitsempfindlichen Bereichen<sup>26</sup> stellen unter Umständen noch strengere politische Anforderungen als der öffentliche Dienst<sup>27</sup>. Für ausgeschlossene Lehrer stünden nach Zeugenaussagen ohnehin nur wenige Privatschulen offen<sup>27</sup>. Die Aussichten, eine anderweitige Beschäftigung zu finden, seien durch die derzeit hohe Arbeitslosigkeit begrenzt<sup>28</sup>.

Dienstherr Name	Beschäftigungsstatus	Natur und Ergebnis der Entscheidungen und Verfahren
I. BUNDESDIENST		
<u>Bundespost</u>		
*Herbert Bastian	Beamter auf Lebenszeit (Posthauptschaffner)	Disziplinarverfahren; Urteil des Bundesdisziplinargerichts zugunsten des Beamten. Berufung des Bundesdisziplinaranwalts beim Bundesverwaltungsgericht anhängig.
Heinz-Jürgen Brammer	Angestellter	Übernahme in das Beamtenverhältnis abgelehnt.
Axel Brück	Beamter auf Lebenszeit (Fernmeldeobersekretär)	Disziplinarverfahren; Urteil des Bundesdisziplinargerichts zugunsten des Beamten. Berufung des Bundesdisziplinaranwalts beim Bundesverwaltungsgericht anhängig.
Karl Elsinger	Beamter auf Lebenszeit (Postbetriebsinspektor)	Disziplinarverfahren; Urteil des Bundesdisziplinargerichts zugunsten des Beamten. Berufung des Bundesdisziplinaranwalts beim Bundesverwaltungsgericht anhängig.
Hans-Joachim Gerhus	Angestellter	Übernahme in das Beamtenverhältnis abgelehnt.
Berthold Goergens	Beamter auf Lebenszeit (Fernmeldeoberinspektor)	Disziplinarverfahren; Urteil des Bundesdisziplinargerichts zugunsten des Beamten. Berufung des Bundesdisziplinaranwalts beim Bundesverwaltungsgericht anhängig.
Günter Hütter	Beamter auf Lebenszeit (Fernmeldeamtmann)	Disziplinarverfahren eingeleitet.
*Hans Meister	Beamter auf Lebenszeit (Fernmeldeamtmann)	Disziplinarverfahren; Bundesverwaltungsgericht hat Entfernung aus dem Dienst angeordnet.
Volker Metzroth	Arbeiter (Fernmeldehandwerker)	Aus Sicherheitsgründen auf einen anderen niedriger bewerteten Posten versetzt; Arbeitsgericht hat Antrag auf einstweilige Verfügung gegen sofortiges Inkrafttreten stattgegeben.
Egon Momberger	Beamter auf Probe (Fernmeldeoberinspektor)	Untersuchungsverfahren eingeleitet.
*Hans Peter	Beamter auf Lebenszeit (Fernmeldehandwerker)	Disziplinarverfahren; Entlassung vom Bundesverwaltungsgericht angeordnet.
Peter Pipiorke	(Fernmeldehandwerker)	Soll aus Sicherheitsgründen versetzt werden.
*Wolfgang Repp	Beamter auf Lebenszeit (Posthauptschaffner)	Disziplinarverfahren; Urteil des Bundesdisziplinargerichts zugunsten des Beamten. Berufung des Bundesdisziplinaranwalts beim Bundesverwaltungsgericht anhängig.
Werner Siebler	Beamter auf Probe (Postoberschaffner)	Entlassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anhängig.

Dienstherr Name	Beschäftigungsstatus	Natur und Ergebnis der Entscheidungen und Verfahren
Gustav Steffen	Beamter auf Lebenszeit (Posthauptschaffner)	Disziplinarverfahren beim Bundesdisziplinargericht eingeleitet.
Helmut Wörz	Arbeiter (Fernmeldehandwerker)	Aus Sicherheitsgründen an einen anderen niedriger bewerteten Arbeitsplatz versetzt.
<u>Bundesfinanzverwaltung</u>		
*Uwe Scheer	Beamter auf Lebenszeit (Zollobersekretär)	Disziplinarverfahren beim Bundesdisziplinargericht eingeleitet.
<u>Bundesbahn</u>		
*Ulrich Eigenfeld	Beamter auf Lebenszeit (Bundesbahnsekretär)	Disziplinarverfahren; Entlassung vom Bundesdisziplinargericht angeordnet, vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt. Verfassungsbeschwerde vom Bundesverfassungsgericht nicht angenommen.
Joachim Mende	Beamter auf Lebenszeit (Bundesbahnsekretär)	Vorermittlungen abgeschlossen. Disziplinarverfahren wird erwartet.
<u>Bundesversicherungsanstalt für Angestellte</u>		
Edith Wiese-Liebert	Beamtin auf Probe (Verwaltungsinspektorin)	Entlassung vom Landesverwaltungsgericht bestätigt. Nichtzulassung der Revision vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt.
II. LANDESDIENST BADEN-WÜRTTEMBERG		
<u>Lehrer</u>		
Sigrid Altherr-König	-	Antrag auf Einstellung im Angestelltenverhältnis vom Landesarbeitsgericht abgelehnt.
Christa Asprien	Beamtin auf Widerruf (Vorbereitungsdienst)	Rücknahme der Ernennung vom Verwaltungsgerichtshof bestätigt. Berufungen anhängig.
Reinhilde Engel	Beamtin auf Probe	Verwaltungsgericht hat Klage gegen Entlassung stattgegeben. Berufung der Regierung beim Verwaltungsgerichtshof anhängig.
*Gerlinde Fronemann	Beamtin auf Probe	Bundesverwaltungsgericht hat Entlassungsbeschwerde stattgegeben. Neues Verfahren wird erwogen.
Julika Haibt	-	Bundesarbeitsgericht hat Beschwerden gegen Nichtzulassung zum Vorbereitungsdienst als Angestellte stattgegeben.
Rolf Kosiek	Beamter auf Probe	Entlassung vom Verwaltungsgerichtshof bestätigt. Berufung vom Bundesverwaltungsgericht abgewiesen. Verfassungsbeschwerde vom Bundesverfassungsgericht nicht zugelassen. Europäischer

Dienstherr Name	Beschäftigungsstatus	Natur und Ergebnis der Entscheidungen und Verfahren
		Gerichtshof für Menschenrechte hat befunden, daß kein Eingriff in ein gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention geschütztes Recht stattgefunden habe.
*Klaus Lipps	Beamter auf Probe	Verwaltungsgerichtshof hat Beschwerde gegen Entlassung stattgegeben. Bundesverwaltungsgericht hat Beschwerde der Regierung gegen Nichtzulassung der Revision zurückgewiesen.
Hans Schäfer	Beamter auf Probe	Entlassung vom Verwaltungsgerichtshof bestätigt. Nichtzulassung der Berufung vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt.
Martin Zeiss	Beamter auf Probe	Entlassungsbeschwerde vor Verwaltungsgericht anhängig.
<u>Justizdienst</u>		
Gerd Wernthaler	Beamter auf Probe	Nach Verzögerung wegen Ermittlungen zum Beamten auf Lebenszeit ernannt.
<u>Sozialarbeiterin</u>		
Gesa Groeneveld	Angestellte	Landesarbeitsgericht hat Kündigung für rechtsunwirksam erklärt. Bundesarbeitsgericht hat Urteil aufgehoben und Fall an Landesarbeitsgericht zurückverwiesen.
BAYERN		
<u>Lehrer</u>		
*Gerhard Bitterwolf	-	Nichternennung zum Beamten auf Probe nach Abschluß des Vorbereitungsdienstes vom Verwaltungsgerichtshof bestätigt. Nichtzulassung der Revision vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt.
Hans Heinrich Häberlein	-	Beschwerde gegen Nichtzulassung zum Vorbereitungsdienst vom Verwaltungsgerichtshof bestätigt. Bewerber wurde später zum Beamten auf Probe, dann auf Lebenszeit ernannt.
Alfred Karl	-	Zustimmendes Urteil des Landesarbeitsgerichts zur Nichternennung als Hochschulassistent vom Bundesarbeitsgericht aufgehoben. Neues Urteil des Landesarbeitsgerichts steht aus.
Manfred Lehner	-	Landesarbeitsgericht hat Beschwerde gegen Nichtzulassung zum Vorbereitungsdienst stattgegeben. Bewerber wurde später zugelassen und in der Folge zum Beamten auf Probe ernannt.

Dienstherr Name	Beschäftigungsstatus	Natur und Ergebnis der Entscheidungen und Verfahren
Friedrich Sendelbeck	-	Nichtzulassung zum Vorbereitungs- dienst als Angestellter von Landes- arbeitsgericht bestätigt. Berufung beim Bundesarbeitsgericht anhängig.
<u>Justizdienst</u>		
Beate Büttner	Angestellte (Rechtsreferendarin)	Nichtzulassung zur Ausbildung im Ju- stizdienst als Beamtin auf Widerruf vom Verwaltungsgericht bestätigt.
Cornelia Lindner	Angestellte (Rechtsreferendarin)	Nichtzulassung zur Ausbildung im Ju- stizdienst als Beamtin auf Widerruf vom Verwaltungsgericht bestätigt.
*Charlotte Nieß-Mache	-	Nichternennung als Richterin auf Probe nach Abschluß des Vorberei- tungsdienstes vom Verwaltungsge- richtshof bestätigt.
Thomas Rosenland	Angestellter (Rechtsreferendar)	Nichtzulassung zur Ausbildung im Ju- stizdienst als Beamter auf Widerruf vom Verwaltungsgericht bestätigt.
Maria Wittgen	Angestellte (Rechtsreferendarin)	Nichtzulassung zur Ausbildung im Ju- stizdienst als Beamtin auf Widerruf vom Verwaltungsgericht bestätigt.
HESSEN		
<u>Lehrer</u>		
Mario Berger	-	Nichternennung zum Beamten auf Probe nach Abschluß des Vorbereitungsdien- stes vom Verwaltungsgerichtshof be- stätigt. Nach Änderung der Politik der Landesregierung 1984 im Ange- stelltenverhältnis eingestellt.
Angelika Wahl	-	1975 nicht zur Beamtin auf Probe er- nannt. Ablehnung der Beschäftigung als Angestellte nach Änderung der Politik der Landesregierung 1984 (aus Gründen der Eignung) vom Ar- beitsgericht bestätigt. Berufung beim Landesarbeitsgericht anhängig.
NIEDERSACHSEN		
<u>Lehrer</u>		
*Karl Otto Eckartsberg	Beamter auf Lebenszeit	Disziplinarverfahren; Freispruch durch Niedersächsischen Disziplinar- hof. Neues Disziplinarverfahren ein- geleitet.
Heike Fleßner	Beamtin auf Lebenszeit	Disziplinarverfahren beim Verwal- tungsgericht eingeleitet.
Alies Klüver	Beamtin auf Lebenszeit	Entlassung vom Verwaltungsgericht an- geordnet. Berufung an Oberverwal- tungsgericht anhängig. Neues Diszi- plinarverfahren angekündigt.

Dienstherr Name	Beschäftigungsstatus	Natur und Ergebnis der Entscheidungen und Verfahren
Heinz-Udo Lammers	Angestellter	Fristlose, später befristete Kündigung vom Arbeitsgericht für rechtsunwirksam erklärt. Berufung der Regierung beim Bundesarbeitsgericht anhängig. Erneute Kündigung.
Helga Lange	Beamtin auf Lebenszeit	Disziplinarverfahren eingeleitet.
Ulrich Lepa	Beamter auf Probe	Entlassen.
Ulrike Marks	Beamtin auf Lebenszeit	Disziplinarverfahren beim Verwaltungsgericht eingeleitet.
Hans-Joachim Müller	Beamter auf Probe	Disziplinarverfahren; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zugunsten des Beamten. Erneute Kündigung.
Heiko Pannemann	Beamter auf Lebenszeit	Disziplinarverfahren; Freispruch durch das Verwaltungsgericht.
Udo Paulus	Beamter auf Lebenszeit	Verwaltungsgericht hatte Entfernung aus dem Dienst angeordnet. Verfahren vom Niedersächsischen Disziplinarhof mit Zustimmung der Parteien eingestellt.
Irmelin Schachtschneider	Beamtin auf Lebenszeit	Disziplinarverfahren beim Verwaltungsgericht eingeleitet.
*Matthias Schachtschneider	Beamter auf Lebenszeit	Disziplinarverfahren beim Verwaltungsgericht eingeleitet.
Rolf Schön	Angestellter	Fristlose, später befristete Kündigung vom Arbeitsgericht für rechtsunwirksam erklärt. Berufung der Regierung beim Landesarbeitsgericht anhängig. Erneute Kündigung.
Thomas Schultze-Kranert	Beamter auf Lebenszeit	Disziplinarverfahren; Freispruch durch Verwaltungsgericht.
Dorothea Vogt	Beamtin auf Lebenszeit	Disziplinarverfahren beim Verwaltungsgericht eingeleitet.
Thomas Weber	-	Einstellung im Angestelltenverhältnis im Universitätsfachbereich Chemie ruht während der Ermittlungen.
Elisabeth Welvers	-	Einstellung abgelehnt.
Matthias Wietzer	-	Nichternennung zum Beamten auf Probe vom Verwaltungsgericht bestätigt; Berufung anhängig. Nichteinstellung als Angestellter vom Landesarbeitsgericht bestätigt.
<u>Hochschulverwaltung</u>		
Helga Wilhelmer	Beamtin auf Lebenszeit	Disziplinarverfahren beim Verwaltungsgericht eingeleitet.

Dienstherr Name	Beschäftigungsstatus	Natur und Ergebnis der Entscheidungen und Verfahren
<b>NORDRHEIN-WESTFALEN</b>		
<u>Lehrerin</u>		
Julia Glasenapp	Beamtin auf Probe	Zurücknahme der Ernennung (1975) vom Obergericht bestätigt. Verfassungsbeschwerde vom Bundesverfassungsgericht nicht zugelassen. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte hat befunden, daß kein Eingriff in ein gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention geschütztes Recht stattgefunden habe.
<b>RHEINLAND-PFALZ</b>		
<u>Lehrer</u>		
Evelyn Barthel	Beamtin auf Lebenszeit	Dienstordnungsverfahren eingeleitet.
Elke Burkart	Beamtin auf Lebenszeit	Dienstordnungsverfahren eingeleitet.
Ulrich Foltz	Beamter auf Probe	Entlassung vom Verwaltungsgericht bestätigt.
*Wolfgang Jung	Beamter auf Lebenszeit	Dienstordnungsverfahren; Verwaltungsgericht hat Gehaltskürzung um 15 v.H. auf die Dauer von drei Jahren angeordnet.
*Maria Lachmann	Beamtin auf Lebenszeit	Dienstordnungsverfahren eingeleitet.
Rüdiger Quaer	Beamter auf Probe	Entlassung vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt. Verfassungsbeschwerde vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen. Anrufung der Europäischen Kommission für Menschenrechte anhängig.
Walter Schmitt-Mix	Beamter auf Lebenszeit	Vorermittlungen eingeleitet.
Astrid Weber	-	Nicht zur Beamtin auf Probe ernannt.
<b>SCHLESWIG-HOLSTEIN</b>		
<u>Lehrer</u>		
*Thomas Bürger	Beamter auf Probe	Disziplinarverfahren beim Verwaltungsgericht anhängig.
Rainald Könings	Beamter auf Probe	Kündigung ausgesprochen.

### Fallbeschreibungen

#### Bundesdienst

275. Herbert Bastian. Bastian trat 1960 im Alter von 14 Jahren in den Dienst der Deutschen Bundespost ein. 1971 wurde ihm die Eigenschaft eines Beamten auf Lebenszeit verliehen. Er wurde dreimal befördert. Er arbeitete im Postamt Marburg als Posthauptschaffner. 1973 trat

im Briefein- und abgang. 1972 trat Bastian in die DKP ein. Seit 1974 ist er Stadtverordneter der DKP in Marburg. Bastian ist auch Mitglied der Deutschen Postgewerkschaft (DPG) und DPG-Vertreter seiner Abteilung im Postamt Marburg

276. In einer dienstlichen Beurteilung im August 1979 wurde Bastians Leistung als "voll befriedigend" bezeichnet; seine dienstliche Führung sei einwandfrei, außerdienstlich sei Nachrichtliches nicht bekannt. Bastian hat erklärt, seine Tätigkeit im Marburger Stadtparlament sei stets von einem aktiven Eintreten für die demokratischen und sozialen Prinzipien des Grundgesetzes und der hessischen Landesverfassung, für die verfassungsmäßige Ordnung insgesamt geprägt gewesen. Sein Wahlmandat habe er als Auftrag begriffen, für die Verbesserung der gesamten Lebensbedingungen einzutreten. Gemäß den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften habe die Bundespost ihn stets zu den Sitzungen des Parlaments von seiner dienstlichen Tätigkeit freigestellt.

277. Im Jahre 1979 leitete die Bundespost Ermittlungen über seine Zugehörigkeit zur DKP und Betätigung für diese Partei ein, insbesondere als Stadtverordneter der DKP in Marburg. Um das Disziplinarverfahren zu beenden, bot das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen Bastian 1981 an, auf seine Beschäftigung als Beamter zu verzichten und in das Arbeiterverhältnis zu wechseln. Vor dem Ausschuß hat Bastian erklärt, dieses Angebot habe die sozialliberale Regierung gemacht, um damit der wachsenden Kritik des In- und Auslandes nachzukommen; er habe es abgelehnt, weil er nicht durch Antrag auf Entlassung aus dem Beamtenverhältnis Gesinnungsverfolgung und Diskriminierung anerkennen und sich zum Komplizen<sup>30</sup> derjenigen machen wollte, die verfassungsmäßige Rechte und Freiheiten außer Kraft setzten.

278. Bei der Befragung im August 1982 wurde Bastian nach seiner Meinung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts von 1981 im Fall Peter befragt. Er erklärte, er fühle sich an dieses Urteil nicht gebunden, zumal es von mehreren Juristen kritisiert worden sei<sup>31</sup>. 1983 leitete der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen ein Disziplinarverfahren gegen ihn vor dem Bundesdisziplinargericht ein.

279. Mit der Begründung, er erwarte, daß das Gericht Bastians Entlassung verfügen werde, ordnete der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen Ende September seine Dienstenthebung und die Einbehaltung von 20 v.H. seiner Dienstbezüge an. Als ihm im August 1974 eröffnet wurde, der Minister beabsichtige, ihn vorläufig des Dienstes zu entheben, wurde er wiederum gefragt, ob er nach Kenntnis der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts - der Urteile in den Fällen Peter (1981) und Meister (1984) - bereit sei, sich von der DKP zu distanzieren und alle Aktivitäten für diese Partei aufzugeben, einschließlich des Stadtverordnetenmandats.

280. Im November 1984 stellte das Bundesdisziplinargericht das Verfahren wegen des Verfahrensmangels der Nichtmitwirkung des Personalrats ein. Im Dezember 1984 hob das Bundesdisziplinargericht auch die vorläufige Dienstenthebung Bastians auf. Dieser Beschluß ist jedoch nicht rechtskräftig geworden, weil der Bundesdisziplinaranwalt dagegen Berufung eingelegt hat. Das Bundesverwaltungsgericht hat beide Beschlüsse des Bundesdisziplinargerichts im Februar 1985 aufgehoben und den Fall zur Neuverhandlung an das Bundesdisziplinargericht zurückverwiesen.

281. Am 20. Oktober 1986 hat das Bundesdisziplinargericht entschieden, Bastian habe durch seine Mitgliedschaft in der DKP und seine Tätigkeiten für diese Partei seine Treuepflicht nicht verletzt. Wohl aber habe er die ihn treffende Mäßigungs- und Achtungspflicht durch einen Zeitungsartikel verletzt, in dem er dem Bundesverwaltungsgericht die Objektivität und Unabhängigkeit abgesprochen habe. Das Gericht ordnete eine Kürzung der Dienstbezüge um 5 v.H. auf die Dauer von sechs Monaten an. Der Bundesdisziplinaranwalt hat gegen die erste dieser Entscheidungen beim Bundesverwaltungsgericht Berufung eingelegt.

282. Vor dem Ausschuß hat Bastian ausgesagt, seine Ausbildung sei eine rein postinterne gewesen; sie habe ihm keine Qualifikation für eine Beschäftigung in anderen Bereichen vermittelt. Würde er aus dem Dienst entlassen - und dieses Ziel verfolge das gegen ihn laufende Disziplinarverfahren -, so wäre er gezwungen, Gelegenheitsarbeiten oder ungelernete Arbeiten zu verrichten. Er würde also effektiv einem Berufsverbot unterliegen.

283. In seiner Entscheidung, Bastian vorläufig des Dienstes zu entheben, erklärte der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, weder der weitaus überwiegende Teil der Beamten der Deutschen Bundespost noch die Öffentlichkeit würden es verstehen, wenn ein Beamter, dem schwerwiegende, voraussichtlich zu seiner Dienstentfernung führende Pflichtverletzungen vorzuwerfen seien, weiterhin im Dienst belassen würde. Bastian hat vor dem Ausschuß ausgesagt, die Reaktion seiner Kollegen und die von der Öffentlichkeit gezeigte Besorgnis hätten das Gegenteil bewiesen. Im Hinblick auf seinen Prozeß vor dem Bundesdisziplinargericht hätten rund

1240 Personen eine ganzseitige Anzeige in der lokalen Tageszeitung unterzeichnet; der DGB-Kreis Marburg-Biedenkopf habe für ihn eine Solidaritätsveranstaltung abgehalten, an der rund 500 Gewerkschafter teilgenommen hätten<sup>34</sup>. Der Oberbürgermeister von Marburg schrieb im März 1983 und wiederum im August 1984 an den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen. In seinem ersten Schreiben bat er den Minister, das Verfahren gegen Bastian aus rechtlichen, persönlichen und politischen Gründen einzustellen. Gerade wegen seiner Gegnerschaft zur DKP fühle er sich verpflichtet festzustellen, er halte es für unvertretbar, daß Bastian seine Tätigkeit in der Stadtverordnetenversammlung vorgeworfen werde, wo von einem verfassungsfeindlichen Verhalten keine Rede sein könne. Auch müsse bedacht werden, daß Bastian seit 24 Jahren seinen Dienst tadellos getan habe und seine Beamtenposition als Posthauptschaffner ihm nicht erlauben würde, die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik ernsthaft zu gefährden. In seinem zweiten Schreiben bat der Oberbürgermeister den Minister, Bastian nicht des Dienstes zu entheben. Die bloße Wahrnehmung des Grundrechts der Vereinigungs- und Meinungsfreiheit, ohne daß bei Bastian persönlich verfassungsfeindliche Handlungen erkennbar seien, könne nicht Gegenstand von Disziplinarmaßnahmen sein. Der Oberbürgermeister verwies auch auf die Hessische Gemeindeordnung, wonach niemand am Arbeitsplatz benachteiligt werden darf, weil er ein Wahlmandat ausübt. Auf jedes dieser beiden Schreiben antwortete der Minister, er könne der Bitte des Oberbürgermeisters nicht nachkommen, weil Bastian sich einer schweren Dienstpflichtverletzung schuldig gemacht habe.

284. Der hessische Landtag hat im Oktober 1984 in einer EntschlieÙung den Beschluß des Bundesministers, Bastian (sowie Axel Brück und Wolfgang Repp) des Dienstes zu entheben, kritisiert und die Zurücknahme des Beschlusses gefordert. Im Oktober 1985 hat die Stadtverordnetenversammlung Marburg in einem Beschluß gegen die Dienstenthebung Bastians und seine disziplinarische Verfolgung protestiert.

285. Ulrich Eigenfeld. Eigenfeld wurde 1971 zum Bundesbahnsekretär ernannt und im August 1974 in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übernommen. Eine 1978 in Aussicht genommene Beförderung unterblieb wegen des Verdachts fortdauernder Dienstpflichtverletzung durch Übernahme von Kandidaturen und Ämtern in der NPD.

286. Nach den im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erwähnten Beurteilungen war Eigenfeld dienstlich stets günstig, teilweise sogar mit dem Gesamturteil "sehr gut" beurteilt worden.

287. Durch Urteil vom 26. April 1984 hat das Bundesdisziplinargericht Eigenfeld wegen Verletzung seiner politischen Treuepflicht aus dem Dienst entfernt: er sei seit 1969 Mitglied der NPD; er habe verschiedene Parteiämter bekleidet, u.a. sei er stellvertretender Landesvorsitzender der NPD von Niedersachsen und Mitglied im Parteivorstand der Gesamtpartei gewesen; er habe in Gemeinde-, Landtags- und Bundestagswahlen kandidiert; als Leiter des NPD-Amts für Verbindung und Planung sei er zur Zeit federführend mit der Neufassung des Programms der NPD befaßt. Das Bundesdisziplinargericht erklärte, die NPD, die Eigenfeld durch seine Tätigkeit objektiv unterstütze, sei eine Partei, die mit dem Grundgesetz unvereinbare politische Ziele verfolge. Ihre wirklichen Absichten ergäben sich nicht schon aus ihrem Programm oder ihrer Satzung, sie seien vielmehr aus Äußerungen von Anhängern, Funktionären und Mitgliedern, von nahestehenden oder verbundenen Organisationen oder aus Druckerzeugnissen und Aufsätzen in der offiziellen Parteizeitung "Deutsche Stimme" zu entnehmen.

288. Eigenfeld legte gegen das Urteil des Bundesdisziplinargerichts Berufung ein; während des anschließenden Verfahrens ruhte sein Beamtenverhältnis. In seiner Berufung machte Eigenfeld geltend, als Mitglied des Parteivorstands habe er besondere Möglichkeiten, wirksam Äußerungen und Veröffentlichungen entgegenzutreten, die dem Willen und Wirken der Partei zuwiderliefen und die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet seien. Ihm und seinen Anhängern sei es zuzuschreiben, daß verschiedene Funktionsträger der NPD, die zu falschen Schlüssen über das Willen der NPD verleitende Positionen vertreten hätten, ausgeschlossen worden seien. Dementsprechend sei auch in den letzten Jahren ein Wandel im Erscheinungsbild der Partei eingetreten, den das Bundesdisziplinargericht nicht berücksichtigt habe.

289. Das Bundesverwaltungsgericht hat die von Eigenfeld eingelegte Berufung am 12. März 1986 zurückgewiesen. In der Begründung hieß es, die politische Treuepflicht des Beamten betreffe gleichermaßen sein dienstliches wie sein außerdienstliches Verhalten. Es könne nicht darauf ankommen, daß Eigenfelds politische Überzeugung keinen Einfluß auf die Art der Erfüllung seiner Dienstpflichten oder im Umgang mit seinen Kollegen und Mitarbeitern hatte und daß er erklärt habe, er bekenne sich zur Verfassung. Weil er sich öffentlich mit der Partei identifiziere, komme es nicht darauf an, ob er die Ziele der NPD ganz oder nur zum Teil unterstütze. Aus jüngeren Äußerungen führender Parteifunktionäre gehe deutlich hervor, daß sich die Grundhaltung der NPD auch nach wiederholtem Wechsel in Führungspositionen und dem behaupteten Ausschluß bestimmter Mitglieder nicht geändert habe. Das Gericht räumte zwar ein, daß die Äußerungen der NPD gemäßiger geworden seien und daß sie insbesondere in letzter Zeit in eine

Verwandtschaft mit dem Nationalsozialismus drängende Äußerungen unterlassen habe, aber sie sei nicht ausdrücklich von ihren früher eingenommenen Positionen abgerückt. Eigenfeld habe sich durch seine Tätigkeiten in der Partei und für diese mit ihrer Ideologie identifiziert. Die Pflicht des Beamten, sich von einer solchen Partei zu distanzieren, sei nicht erfüllt, wenn er sich innerhalb der Partei für eine Abkehr von der Verfassung widerstreitenden Zielen einsetze, durch die Übernahme von Kandidaturen und Ämtern aber nach außen hin deren Programm und Politik voll unterstütze und als deren Repräsentant erscheine. Eigenfeld sei zu keiner Zeit in der Öffentlichkeit von den von ihm mißbilligten Äußerungen anderer Parteifunktionäre abgerückt. Da er es zurückgewiesen habe, sich von der NPD zu distanzieren, sei er zu entlassen. Daran ändere nichts, daß ihm die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn die Weiterbeschäftigung im Angestelltenverhältnis in seinem bisherigen Tätigkeitsbereich angeboten habe, sofern er auf seine Rechte als Beamter verzichte. Auf die Auffassung des Dienstherrn, dessen Einstellung hierzu vielfach von Zweckmäßigkeitserwägungen bestimmt sei, komme es dabei nicht an.

290. Im Hinblick auf seine lange und sonst tadelfreie Dienstzeit beschloß das Gericht, ihm einen Unterhaltsbeitrag in Höhe von 75 v.H. des erdienten Ruhegehalts auf die Dauer von sechs Monaten zu bewilligen, dessen Zahlung das Bundesdisziplinargericht bei nachzuweisender Unfähigkeit, eine andere Erwerbsquelle zu finden, verlängern kann.

291. Das Bundesverfassungsgericht hat im Juni 1986 die von Eigenfeld erhobene Verfassungsbeschwerde nicht angenommen, weil sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg habe.

292. Hans Meister. Meister trat 1959 in ein Ausbildungsverhältnis bei der Deutschen Bundespost ein. Im Juli 1964 legte er die Prüfung als Ingenieur für Elektrotechnik ab. Von 1968 bis zu seiner Entlassung arbeitete er in einem Fernmeldeamt in Stuttgart. Im Juli 1970 wurde er Beamter auf Lebenszeit und 1974 zum Technischen Fernmeldeamt befördert. Meister hat dem Ausschuß erklärt, in dieser Stellung habe er zu den Verantwortlichen für die Arbeitsorganisation in seiner Abteilung gehört<sup>35</sup>.

293. In einer dienstlichen Beurteilung, die das Bundesdisziplinargericht in seinem Urteil zitierte, wurden Meisters Leistungen als sehr gut und wesentlich über dem Durchschnitt liegend bezeichnet. Es lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, daß er während der Dienstzeit für eine extreme politische Partei geworben habe. Nach der Beurteilung gehöre er im Fernmeldeamt zu den Beamten, die sowohl dienstlich als persönlich am angesehensten seien.

294. Seit 1970 war er während zweimal vier Jahren als Beauftragter der Deutschen Postgewerkschaft Mitglied eines Prüfungsausschusses für Fernmeldehandwerker und zeitweise auch Vorsitzender in diesem Ausschuß.

295. Meister trat der DKP 1970 bei und setzte sich fortgesetzt aktiv für sie ein. Er war Mitglied des Bezirksvorstands Baden-Württemberg der DKP und kandidierte ab 1975 für die Partei bei verschiedenen Gemeinde- und Bundesratswahlen sowie bei der Oberbürgermeisterwahl in Stuttgart.

296. Als aktives Mitglied der DPG war Meister Gewerkschaftsdelegierter und Amtsgruppenvorsitzender beim Fernmeldeamt.

297. Im Juli 1979 leitete der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen das Disziplinarverfahren gegen Meister ein. Vor dem Ausschuß hat Meister ausgesagt, schon 1973 sei eine Stellenbewerbung<sup>36</sup> aus politischen Gründen abgelehnt worden; 1978 sei er aus Sicherheitsgründen versetzt worden.

298. Im November 1979 befand der Untersuchungsführer, daß das Beweismaterial die Anschuldigung nicht erhärtet habe. Vor dem Ausschuß hat Meister erklärt, auf Grund dieses Befunds habe der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen dem Bundesdisziplinaranwalt mitgeteilt, er beabsichtige das Verfahren einzustellen. Der Bundesdisziplinaranwalt widersprach und leitete gegen Meister ein Disziplinarverfahren vor dem Bundesdisziplinargericht ein<sup>37</sup>. In der Anschuldigungsschrift wurde Meister vorgeworfen, seit 1971 seine Treuepflicht durch Mitgliedschaft und Aktivitäten für eine verfassungsfeindliche Organisation, die DKP, fortgesetzt verletzt zu haben.

299. Meister hat dem Ausschuß erklärt, ihm sei 1981 vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen das Angebot gemacht worden, freiwillig aus dem Beamtenverhältnis auszuschcheiden und in ein entsprechendes Angestelltenverhältnis umzuwechseln; gleichzeitig wäre er in einen nicht "sicherheitsempfindlichen" Bereich versetzt worden. Er habe dieses Angebot zurückgewiesen, weil er dann nicht mehr als Elektroingenieur weiterarbeiten könnte und weil er sich nicht selbst als Verfassungsfeind und Sicherheitsrisiko einzustufen bereit sei. Meister erklärte

dem Ausschuß, die Verwaltung habe keine konkreten Beweise beigebracht, daß er ein Sicherheitsrisiko sei; ihm sei lediglich mitgeteilt worden, im Krisen- und Spannungsfall werden als Sicherheitsrisiko gelten. Meister hat betont, er habe niemals beruflich mit Geheimnissen zu tun gehabt; die Unterlagen, mit denen er zu tun gehabt habe, seien überall frei zugänglich<sup>38</sup>.

300. Das Bundesdisziplinargericht hat im November 1982 für Meister entschieden. Das Gericht hat festgestellt, Meister könne keinen Konflikt zwischen der in der Verfassung verankerten freiheitlichen demokratischen Grundordnung und den Zielen der DKP erkennen. Er wolle jedoch nicht nach dem DKP-Programm beurteilt werden, sondern nach seinen eigenen Absichten und Überzeugungen. Seine sozialpolitischen Ziele seien auch im Programm seiner Gewerkschaft, der DPG, enthalten. Das Disziplinargericht erklärte, gemäß dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Fall Peter (29. Oktober 1981) seien die Ziele der DKP mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbar. Trotzdem entschied das Gericht für Meister, weil es nicht habe feststellen können, daß er durch seine Mitgliedschaft in der DKP, durch Wahrnehmung einer Funktion und durch Kandidaturen für diese Partei seine Treuepflicht verletzt habe. Er gehöre zwar einer Partei an, die verfassungsfeindliche Ziele verfolge, aber daraus folge nicht zwingend, daß er persönlich die freiheitliche demokratische Grundordnung ablehne und sie aus seiner beamtenrechtlichen Stellung heraus zerstören wolle. Das Gericht habe ihm als glaubhaft abgenommen, es gehe ihm nicht darum, die staatliche Ordnung in der Bundesrepublik gewaltsam zu verändern. Er befinde sich auch im Einklang mit den von seiner Gewerkschaft - der DPG - vertretenen Zielen. Den Widerspruch zwischen den Feststellungen einer eindeutigen Rechtsprechung zu den verfassungsfeindlichen Zielen seiner Partei und dem ebenso eindeutigen Bekenntnis Meisters zum Grundgesetz zu lösen, sei nicht Aufgabe des Gerichts gewesen, sondern sein persönliches Gewissensproblem. Meister könnten die über die bloße Mitgliedschaft hinausgehenden Aktivitäten nicht vorgeworfen werden. Hinsichtlich der Kandidaturen bei politischen Wahlen sei zu beachten, daß solche Kandidaturen, solange die entsprechende Partei nicht verboten sei, gerade zum Schutz der Demokratie und einer freien Verwirklichung des Volkswillens nicht behindert werden dürften.

301. Auf Berufung des Bundesdisziplinaranwalts hat das Bundesverwaltungsgericht am 10. Mai 1984 das Urteil aufgehoben und die Entfernung Meisters aus dem Dienst angeordnet. Einzelheiten dieses Urteils enthält Kapitel 5 Absatz 224.

302. In seiner Aussage vor dem Ausschuß hat Meister darauf hingewiesen, das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Urteilsbegründung im Mai 1975 erklärt, das Urteil, ob die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung erfüllt sei, habe nur den Einzelfall im Auge und gründe sich auf eine von Fall zu Fall wechselnde Vielzahl von Elementen und deren Bewertung. Das Bundesdisziplinargericht habe ihn nach Prüfung seines Einzelfalls freigesprochen. Er habe ausführlich und oft vom Gericht hinterfragt seine politische Haltung, seine Handlungen und Ziele erläutern können. Das Bundesverwaltungsgericht dagegen habe sich für seine Person, sein Handeln und seine Ziele überhaupt nicht interessiert. Es habe keine einzige sein politisches Handeln betreffende Frage gestellt. Eine persönliche Erklärung an das Gericht, die Texte seiner öffentlichen Reden und sein Wahlprogramm als Oberbürgermeisterkandidat der Stadt Stuttgart hätten sich im Urteil überhaupt nicht niedergeschlagen. Nicht er habe auf der Anklagebank gesessen, sondern seine Partei, die DKP<sup>39</sup>.

303. Meister hat vor dem Ausschuß ferner dargelegt, schon in seiner Anhörung im Oktober 1979 habe er eindeutig erklärt, daß er zu den Grundsätzen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehe: Achtung vor den Menschenrechten, Volkssouveränität, Gewaltenteilung, Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Parlament,<sup>40</sup> Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und das Recht zur Bildung von Opposition.

304. Professor Däubler, der Meister vor dem Bundesverwaltungsgericht vertreten hatte, hat vor dem Ausschuß ausgesagt, das Gericht habe Meisters Versicherungen, er unterstütze die Verfassung und werde ihr gemäß handeln, nicht berücksichtigt<sup>41</sup>.

305. Im Hinblick auf seine lange und sonst tadelfreie Dienstzeit und seine stets anerkannten Leistungen hat das Bundesverwaltungsgericht Meister einen Unterhaltsbeitrag in Höhe von 75 v.H. des erdienten Ruhegehalts auf die Dauer von sechs Monaten bewilligt, dessen Zahlung das Bundesdisziplinargericht beim Nachweis der Unmöglichkeit, eine anderweitige Beschäftigung zu finden, verlängern kann.

306. Meister hat dem Ausschuß mitgeteilt, er habe nach seiner Entlassung im Mai 1984 keine Beschäftigung in seinem erlernten Beruf finden können, obwohl der Beruf Elektroingenieur einen Mangelberuf darstelle. Seine Entlassung aus politischen Gründen habe auf mögliche Arbeitgeber abschreckend gewirkt. Nach längerer Arbeitslosigkeit versuche er jetzt, seine Familie als freischaffender Journalist zu ernähren. Das sei sehr schwierig und bringe viele Probleme mit sich.

307. Während des gegen ihn laufenden Verfahrens wurde Meister von Arbeitnehmervertretern und Gewerkschaften unterstützt. Der Hauptpersonalrat des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen hat sich im Mai 1979 gegen die Eröffnung des Disziplinarverfahrens ausgesprochen. Der 14. DPG-Gewerkschaftstag (1983) hat in einer EntschlieÙung erklärt, das Verfahren gegen Meister vor dem Bundesverwaltungsgericht sei typisch für die Verschärfung der Praxis der Berufsverbote, und den Bundesdisziplinaranwalt aufgefordert, seine Berufung gegen das Urteil des Bundesdisziplinargerichts zurückzuziehen.

308. Hans Peter. Peter trat 1951 bei der Deutschen Bundespost ein und arbeitete beim Fernsprechamt Stuttgart. 1959 wurde er in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übernommen und 1971 zum Technischen Fernmeldehauptsekretär befördert. In einer im Urteil des Bundesdisziplinargerichts zitierten dienstlichen Beurteilung wurde Peter mit "gut bis sehr gut" beurteilt; er trete in Leistung und Verhalten hervor und gehöre im Fernmeldeamt zu den angesehensten Beamten.

309. Peter war aktiver Gewerkschafter und Träger verschiedener Gewerkschaftsfunktionen; u.a. war er Mitglied im Amtsgruppenvorstand der DPG seiner Dienststelle.

310. Peter trat 1969 in die DKP ein und betätigte sich öffentlich für die Partei. Er kandidierte mehrmals für die DKP, war verantwortlicher Redakteur einiger Stadtteilzeitungen und war einige Jahre im Kreisvorstand der DKP in Stuttgart. Seine Tätigkeiten blieben bis 1972 unbeanstandet; dann wurde er von zwei Postbeamten angehört. Nach der Anhörung wurde ihm mitgeteilt, daß man den Eindruck habe, er stünde auf dem Boden der Verfassung.

311. Fünf Jahre nach dieser Anhörung leitete die Bundespost Ermittlungen ein. Peter wurde vorgeworfen, er habe seine Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung verletzt durch seine Zugehörigkeit zur DKP; durch die Abfassung und Veröffentlichung von Artikeln in DKP-Zeitungen; durch DKP-Kandidaturen bei verschiedenen Gemeindewahlen; durch gemeinsamen Besuch der DDR mit anderen DKP-Mitgliedern zu politischen Zwecken. Im April 1978 wurde Peter vom Ermittlungsführer, einem Postdirektor, zu einem Gespräch vorgeladen; dieser befand, daß kein Beweis für ein konkretes Vergehen gegen das Grundgesetz vorliege. Auch der Hauptpersonalrat im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen war der Meinung, daß Peter keine Dienstpflichtverletzung begangen habe. Trotzdem wurde Peter Ende 1978 wegen Sicherheitsbedenken zur Anweisungsstelle versetzt; im Januar 1979 leitete der Bundesdisziplinaranwalt beim Bundesdisziplinargericht ein Disziplinarverfahren ein.

312. Im März 1980 sprach das Bundesdisziplinargericht Peter frei. Das Gericht führte aus, die Ziele der DKP seien mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbar. Andererseits sei die Mitgliedschaft in der DKP dem Bereich des "Habens einer Überzeugung und der Mitteilung, daß man diese habe" zuzurechnen, der durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 geschützt sei. Die Herausgabe einer Parteizeitung, die Übernahme eines Parteiamtes und die Kandidatur für die DKP bei Wahlen überschritten die Grenze zur Treueverletzung, aber die Betätigung Peters für die DKP sei kein Dienstvergehen im Sinne von § 77 Absatz 1 (1) des Bundesbeamtengesetzes, vor allem weil seine Vorgesetzten ihm nicht eindeutig Auskunft darüber geben konnten, ob diese Tätigkeiten disziplinäre Konsequenzen haben würden; im Bereich der Deutschen Bundespost werde die Rechtslage als unklar angesehen. Diese Rechtsunklarheit könne nicht zu Lasten Peters gehen.

313. Das Bundesverwaltungsgericht hob das Urteil am 29. Oktober 1981 auf. Es befand, Peter habe seine Treuepflicht zum Staat und zur Verfassung fortlaufend verletzt, und ordnete seine Entlassung an. Eine geringere Disziplinarstrafe werde auf Peter keine Wirkung haben, weil er beabsichtige, seine Aktivitäten fortzusetzen. Sein sonstiges einwandfreies Verhalten könne an dem Urteil des Gerichts nichts ändern.

314. Das Bundesverwaltungsgericht bewilligte Peter keinen Unterhaltsbeitrag, weil seine Ehefrau ein Einkommen habe, das über dem Höchstsatz eines möglichen Unterhaltsbeitrags liege. Weitere Einzelheiten dieses Urteils enthält Kapitel 5 Absatz 224.

315. In ihrer Stellungnahme gegenüber dem Ausschuß hat die DPG erklärt, der einzige Grund für Peters Entlassung sei seine aktive Mitgliedschaft in der DKP; weder dienstlich noch außerdienstlich habe er sich verfassungsfeindlich betätigt.

316. Wolfgang Repp. Repp ist Posthauptschaffner in Frankfurt/Main, Hessen. Er ist seit 1965 im Bundespostdienst. Er wurde 1972 zum Posthauptschaffner befördert und 1977 zum Beamten auf Lebenszeit berufen.

317. Das Bundesdisziplinargericht hat 1984 festgestellt, daß Repps dienstliche Leistungen mit "gut" beurteilt wurden; im Dienst habe er sich politisch nicht betätigt. Im März 1982

ernannte die Oberpostdirektion Frankfurt/Main ihn zum Mitglied eines Prüfungsausschusses. Repp ist aktives Mitglied der DPG und des Personalrats beim Postamt 1, Frankfurt/Main.

318. Repp wurde erstmals im April 1975 wegen seiner Zugehörigkeit zur DKP und seiner DKP-Kandidaturen bei Gemeindewahlen in den Jahren 1972 und 1974 befragt. Im Juni 1976 wurde ihm mitgeteilt, nach Feststellungen des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen könne er auf Grund seiner Aktivitäten in der DKP und ihren Hilfsorganisationen nicht mit der Verleihung der Eigenschaft eines Beamten auf Lebenszeit im Jahre 1977 rechnen; er werde aus dem Beamtenverhältnis entlassen, wenn es ihm bis dahin nicht gelinge, die an seiner Verfassungstreue bestehenden Zweifel auszuräumen. Trotzdem wurde er nach Protesten von Kollegen und in der Öffentlichkeit im Juni 1977 zum Beamten auf Lebenszeit ernannt.

319. Im Juni 1978 legte die Bundespost Repp nahe, daß er bei Einstellung seiner Aktivitäten für die DKP mit einem Verbleiben im Amt rechnen könne. Er lehnte es ab, sich von der DKP zu distanzieren. Im Juni 1979 wurde gegen Repp ein Vorermittlungsverfahren wegen des Verdachts einer Verletzung der Treuepflicht mit der Begründung eröffnet, er sei Mitglied der DKP, er habe sich seit 1972 für diese Partei betätigt, er sei nicht gewillt, wie ihm nahegelegt worden sei, diese Betätigung aufzugeben, er habe bei der Landtagswahl 1978 in Hessen für die KPD kandidiert und er sei Mitglied des Bezirksvorstands Hessen der DKP.

320. Im Jahre 1981 erhielt Repp die Mitteilung, wenn er um die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis bitte, sei das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen bereit, ihn als Arbeiter zu beschäftigen. Er lehnte dieses Angebot mit der Begründung ab, eine Annahme käme einem Verfassungsbruch gleich. Im Mai 1982 wurde er gefragt, ob er nach Kenntnisnahme von der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 1981 (Peter-Urteil) bereit sei, seine Aktivitäten für die DKP endgültig aufzugeben.

321. Im Jahre 1983 leitete der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen beim Bundesdisziplinargericht ein Verfahren gegen Repp ein. Das Gericht wies im März 1984 die Beschwerde mit der Begründung ab, die Ernennung Repps zum Beamten auf Lebenszeit trotz seiner Tätigkeit für die DKP sei eine "bewußte, endgültige und vorbehaltlose Entscheidung" des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen und somit ein Verzicht auf seine Entlassung. Dieser Beschluß wurde im Juli 1984 vom Bundesverwaltungsgericht mit der Begründung aufgehoben, die Beschwerde gegen Repp sei zulässig und müsse vom Bundesdisziplinargericht gehört werden.

322. Im September 1984 ordnete der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen die vorläufige Dienstenthebung Repps unter Einbehaltung von 25 v.H. der Dienstbezüge an. Im November 1984 hob das Bundesdisziplinargericht diese Anordnung wegen Verfahrensmangels auf. Die Bundespost ließ ihn nicht zur Dienstleistung zu, weil der Bundesdisziplinaranwalt gegen den Beschluß des Gerichts Berufung einlegte. Im Dezember 1984 beschloß das Bundesdisziplinargericht, die Deutsche Bundespost sei verpflichtet, ihn Dienst leisten zu lassen, solange der Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts über die Berufung ausstehe. Im Januar 1985 hob das Bundesverwaltungsgericht diesen Beschluß auf und bestätigte dadurch die Dienstenthebung und die Kürzung der Dienstbezüge.

323. In der Sache entschied das Bundesdisziplinargericht im Juni 1985 zugunsten von Repp, weil seine Zugehörigkeit zur DKP und seine Betätigung für diese Partei kein Dienstvergehen darstelle. Weitere Einzelheiten dieses Urteils enthält Kapitel 5 Absatz 232. Der Bundesdisziplinaranwalt hat gegen dieses Urteil Berufung eingelegt.

324. Proteste gegen den Fall Repp begannen 1976. Sie richteten sich gegen die Absicht des Ministeriums, ihn nicht zum Beamten auf Lebenszeit zu ernennen; u.a. wurden 10 000 Unterschriften gesammelt, darunter die des DGB-Vorsitzenden H.O. Vetter und des Vorsitzenden der DPG-Bezirksverwaltung Hessen. Im August 1978 schrieb die Ortsverwaltung Frankfurt der DPG an den Fraktionsvorsitzenden der SPD im Bundestag. In dem Schreiben mißbilligte sie das Vorgehen des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen und sprach die Hoffnung aus, die die Regierung mittragende SPD-Fraktion werde die Belassung Repps im Beruf unterstützen. Im Oktober 1984 protestierte die Bezirksverwaltung Hessen der DPG auf einer Versammlung gegen die Suspendierung mehrerer Postbeamter, darunter Repp; sie forderte die Aufhebung dieser Suspendierungen und die Einstellung der Disziplinarverfahren. Im Oktober 1984 kritisierte der Hessische Landtag in einer Entschliebung den Suspendierungsbeschluß des Bundesministeriums gegen Repp (sowie gegen Herbert Bastian und Axel Brück) und forderte die Aufhebung des Beschlusses.

325. Uwe Scheer. Scheer ist seit 1963 als Beamter des mittleren Dienstes bei der Bundesfinanzverwaltung beschäftigt. Im November 1967 wurde er zum Beamten auf Lebenszeit ernannt. Im Juli 1971 wurde er zum Zollobersekretär befördert. Er arbeitete in Hamburg, zunächst in der Grenzabfertigung, dann als Abfertigungsbeamter auf einem Binnenzollamt und zuletzt in der Abrechnung. Seine letzte Beurteilung (1983) erhielt er mit dem Prädikat "tritt hervor", sie berechtigte ihn zur weiteren Beförderung.

326. Im Jahre 1965 wurde Scheer Vertrauensmann der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) und war bis 1978 Mitglied des Abteilungsvorstands der ÖTV-Abteilung Bundesfinanzverwaltung. Er wurde in die Personalräte seiner Dienststellen und in den Abteilungsvorstand der ÖTV-Abteilung Bundesfinanzverwaltung Bezirk Hamburg gewählt.

327. Im Mai 1983 teilte die Oberfinanzdirektion Scheer mit, daß gegen ihn wegen der Kandidatur auf der Liste der DKP für die Bezirksversammlung Hamburg-Wandsbek in den Jahren 1978 und 1982 Ermittlungen eingeleitet worden seien. Er wurde aufgefordert, sich von der DKP zu distanzieren. Ein Disziplinarverfahren wurde im August 1983 eingeleitet. Der Bezirkspersonalrat, in dem der Deutsche Beamtenbund (DBB) die Mehrheit besitzt, stimmte der Einleitung dieses Verfahrens unter der Bedingung zu, daß Scheer nicht suspendiert werde und seine Bezüge nicht gekürzt würden. Im Februar 1985 leitete der Bundesdisziplinaranwalt ein Verfahren beim Bundesdisziplinargericht mit der Anschuldigung ein, Scheer habe seine politische Treuepflicht durch Mitgliedschaft und darüber hinausgehende Aktivitäten in einer verfassungsfeindlichen Partei, der DKP, fortgesetzt verletzt; vorgeworfen wurden ihm seine Kandidaturen für die DKP und seine mutmaßliche Mitgliedschaft in dieser Partei. Scheer hat seine Mitgliedschaft in der DKP nicht zugestanden; entsprechende Fragen hat er als unzulässig bezeichnet. Bis April 1986 war noch kein Gerichtstermin für die Anhörung des Falles anberaumt worden.

328. Im Mai 1985 hat die Bundesfinanzverwaltung Scheer vorläufig des Dienstes enthoben, seine Dienstbezüge um 20 v.H. gekürzt und sein Urlaubsgeld, das 13. Monatsgehalt und die Erreichung der letzten Dienstaltersstufe gestrichen. Nach Aussage Scheers verringerte sich durch diese Maßnahmen sein Jahreseinkommen für 1985 um DM 7000. Der Personalrat hat gegen die Suspendierung Scheers protestiert; diese wurde jedoch vom Bundesdisziplinargericht bestätigt.

329. In einer Mitteilung an den Ausschuß hat Scheer ausgeführt, seine DKP-Kandidaturen seien im Amtlichen Anzeiger veröffentlicht worden. Keine Behörde und kein Vorgesetzter habe ihn auf die Unzulässigkeit hingewiesen. Erst fünf Jahre nach der ersten und ein Jahr nach der zweiten und dritten Kandidatur seien Maßnahmen eingeleitet worden. Nach seiner Meinung könne die Nutzung des passiven Wahlrechts kein Dienstvergehen sein.

330. Die ÖTV bietet Scheer Rechtsschutz. Unterstützende Einzelpersonlichkeiten und Organisationen sind der Landesverband Hamburg der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, die Gewerkschaft Druck und Papier und die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen; die SPD-Fraktion der Bezirksversammlung Hamburg-Wandsbek; der SPD-Distrikt Hamburg-Steilshoop; der Bundestagsabgeordnete für Hamburg-Wandsbek und der ehemalige Hamburger Bürgermeister Hans-Ulrich Klose. Eine Gruppe Hamburger Bürger, die durch die Praxis der "Berufsverbote" in Hamburg betroffen gewesen waren, hat in einer Solidaritätserklärung für Scheer erklärt, als Ergebnis der ihnen erwiesenen Solidarität habe sich der Hamburger Senat 1979 von der Berufsverbotepraxis verabschiedet und die von ihr Betroffenen rehabilitiert.

#### Baden-Württemberg

331. Gerlinde Fronemann. Frau Fronemann wurde im September 1971 unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe in den Schuldienst des Landes Baden-Württemberg übernommen. Sie unterrichtet an Sonderschulen für behinderte Kinder; zur Zeit an einer Sonderschule für Sprechtherapie.

332. Nach einer Anhörung im September 1977 ordnete das Oberschulamt Karlsruhe im November wegen ihrer mutmaßlichen Mitgliedschaft in der DKP und Tätigkeit für diese Partei ihre fristlose Entlassung aus dem Beamtenverhältnis an. Im einzelnen wurde ihr vorgeworfen, sie sei zumindest in den Jahren 1975 bis 1977 Mitglied der DKP gewesen; sie habe als Mitglied einer DKP-Delegation die Deutsche Demokratische Republik besucht; sie habe an mehreren DKP-Veranstaltungen teilgenommen; und sie sei in den Vorstand ihrer Stadtteilgruppe in Karlsruhe gewählt worden und für die Stadtteilzeitung mitverantwortlich gewesen. Frau Fronemann gab hierzu keine Erklärung ab.

333. In einer Mitteilung an den Ausschuß hat Frau Fronemann erklärt, auf Grund der zahlreichen Proteste von Eltern, Kollegen, Schulleitern, Gewerkschaften, Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg und des Bundestags sei ihre Entlassung nicht vollzogen worden.

334. Das Oberschulamt wies ihren Widerspruch zurück und stützte diese Entscheidung zusätzlich auf den Umstand, daß Frau Fronemann ein Flugblatt "Weg mit den Berufsverboten!" mitunterzeichnet habe. Das Verwaltungsgericht Karlsruhe wies im Januar 1980 ihre Klage ab. Das Gericht hielt die mehrfachen und in der mündlichen Verhandlung wiederholten Beteuerungen von Frau Fronemann, sie bekenne sich zum Grundsatz, nicht für geeignet, den Beweis der Verfassungstreue zu erbringen. Im November 1981 wies der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die

Berufung von Frau Fronemann zurück. Das Gericht erklärte, durch Übernahme eines Parteiambtes und durch die Mitherausgabe einer DKP-Parteizeitung habe Frau Fronemann sich mit dem Parteiprogramm identifiziert. Ihre übrigen Aktivitäten - Reise in die DDR und Teilnahme an DKP-Veranstaltungen - könnten jede für sich genommen nicht als Dienstvergehen zu würdigen sein; insgesamt dienten sie aber zur Abrundung der rechtlichen Beurteilung des Verhaltens von Frau Fronemann. Auf die Frau Fronemann weiter zur Last gelegte Unterzeichnung des Flugblatts gegen Berufsverbote sei nicht weiter einzugehen. Da Frau Fronemann mit der Pflicht zur Verfassungstreue eine beamtenrechtliche Kernpflicht verletzt habe, sei für Erwägungen, nach denen sie trotzdem im Dienst belassen werden könnte, auch dann kein Raum, wenn man ihre hervorragende fachliche Eignung und Leistung und den Umstand berücksichtige, daß sie bei ihrer Lehrtätigkeit nicht in bedenklicher Weise hervorgetreten sei.

335. Das Bundesverwaltungsgericht hob im Mai 1985 die Urteile der unteren Gerichte auf und machte ihre Entlassung rückgängig. Der Entscheidungsgrund war, daß das Oberschulamt entgegen den Bestimmungen des Personalvertretungsgesetzes den zuständigen Personalrat vor der fristlosen Entlassung nicht gehört hatte.

336. Im Mai 1985 brachten Abgeordnete der FDP, der Grünen und der SPD nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Landtag von Baden-Württemberg einen Antrag ein, in dem die Landesregierung ersucht wurde, Frau Fronemann zur Beamtin auf Lebenszeit zu ernennen und auf die Einleitung eines neuen Verfahrens gegen sie zu verzichten. In der Begründung wurde angeführt, das Bundesverwaltungsgericht habe die fristlose Entlassung aufgehoben; während ihres 14jährigen Dienstes als Lehrerin sei sie von Eltern, Kolleginnen und Kollegen, Professoren und der Schulbehörde nur positiv beurteilt worden. Das Ministerium für Kultus und Sport erwiderte im Juni 1985, solange ihm die Begründung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts nicht zugegangen sei, könne es nicht entscheiden, wie in diesem Fall weiter zu verfahren sein werde. Hinsichtlich der Frage der Verfassungstreue eines Lehrers könne es im übrigen nicht entscheidend darauf ankommen, wie lange sich dieser bereits im Landesdienst befinde. Zudem habe die Rechtsprechung in den letzten Jahren wiederholt ausdrücklich festgestellt, daß der Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue in aller Regel beamtenrechtlich so schwer wiege, daß auch ein Votum von Eltern, Kollegen, Professoren und auch der Schulverwaltung letztlich keine Berücksichtigung finden könne.

337. In ihrer Mitteilung an den Ausschuß hat Frau Fronemann ausgeführt, der genannte Antrag sei im Ständigen Ausschuß des Landtags behandelt, jedoch nicht entschieden worden, da der Vertreter der Landesregierung den Wunsch äußerte, zuvor noch ein Gespräch mit ihr zu führen. Dem Ständigen Ausschuß sei versichert worden, daß dieses Gespräch nicht im Rahmen eines neuen Verfahrens geführt werde. Trotzdem sei sie im November 1985 vom Ministerium für Kultus und Sport aufgefordert worden, jedoch nicht zu einem Gespräch, sondern zu einer Anhörung über vom Innenministerium gelieferte Informationen, wonach sie 1984 und 1985 an zwei DKP-Veranstaltungen teilgenommen habe. Frau Fronemanns Anwalt unterstellte in einem Schreiben vom 20. März 1986, es sei offenbar erneut geplant, sie trotz 15jähriger Tätigkeit im Schuldienst des Landes Baden-Württemberg wiederum zu entlassen. Die erneute Entlassung solle wohl ausschließlich damit begründet werden, daß Frau Fronemann nicht bereit sei, eine Erklärung abzugeben, in der sie sich ausdrücklich von der DKP distanzieren. Der Leiter des Rechtsreferats im Ministerium für Kultus und Sport von Baden-Württemberg hat erklärt, er habe persönlich Frau Fronemann angehört, aber sie habe die Antwort verweigert und auf ihre guten Leistungen als Lehrerin verwiesen. Eine Entscheidung werde getroffen werden, nachdem die beim Innenministerium angeforderten weiteren Auskünfte eingegangen seien<sup>42</sup>.

338. Klaus Lipps. Lipps, Gymnasiallehrer für Französisch, Mathematik und Sport, ist seit 1969 im Schuldienst von Baden-Württemberg. Im April 1971 wurde er unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe zum Studienassessor ernannt. Das Oberschulamt Karlsruhe hat seine berufliche Führung als einwandfrei und sein Verhalten als korrekt beurteilt. Lipps gehört der DKP seit 1971 an.

339. Nach Anhörungen im Dezember 1974 und März 1975 wurde Lipps im Mai 1975 fristlos aus dem Beamtenverhältnis entlassen. Sein Widerspruch wurde im August 1975 zurückgewiesen. Im Oktober 1975 ordnete das Verwaltungsgericht Karlsruhe seine vorläufige Wiedereinstellung an. Das selbe Gericht hob im November 1976 die Entlassungsklage der Landesregierung zurück; Revision wurde nicht zugelassen. Zur Begründung führte das Gericht aus, zwar sei der objektive Tatbestand eines Dienstvergehens erfüllt, nicht aber der subjektive Tatbestand - Bewußtsein der Pflichtwidrigkeit -, denn Lipps habe bis zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts von Mai 1975 davon ausgehen dürfen, daß die Mitgliedschaft in einer verfassungsgerichtlich nicht verbotenen Partei nicht rechtswidrig sei.

340. Auf Ersuchen des Landesministers für Kultus und Sport entließ das Oberschulamt im November 1977 Lipps wiederum fristlos aus dem Dienst. Im April 1979 wies es seinen Widerspruch zurück. Im September 1982 hob das Verwaltungsgericht Karlsruhe die Entlassungsverfügung auf. In der Begründung hieß es, das Oberschulamt gehe offenbar davon aus, daß schon der freiwillige Beitritt zur DKP und die Aufrechterhaltung dieser Mitgliedschaft einen Verstoß gegen die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung darstelle; es gebe keine Beweise dafür, daß Lipps eine Funktionärstätigkeit oder eine Kandidatur für Ämter innerhalb oder außerhalb der Partei zur Last gelegt werden könnten. In den bisherigen Gerichtsurteilen gegen Beamte seien die Betroffenen unvergleichbar stärker aktiv gewesen. Die Landesregierung legte gegen dieses Urteil Berufung beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ein. Dieser wies im September 1985 die Berufung zurück; Revision wurde nicht zugelassen. Die Beschwerde der Landesregierung gegen die Nichtzulassung der Revision wurde im Mai 1986 vom Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

341. Die Folge dieser Vorgänge ist, daß Lipps seit 1974 in seiner Laufbahn gehemmt ist; er hat nicht über die Stellung eines Studienassessors auf Probe hinauskommen können. In einer Mitteilung vom 4. Juli 1985 hat er erklärt, seit mehr als zehn Jahren lebe und arbeite er unter der täglichen Drohung, seinen Beruf zu verlieren. In einem Schreiben vom 12. Januar 1986 hat er hinzugefügt, auch nach fünf Gerichtsurteilen zu seinen Gunsten sei die Landesregierung nicht bereit, ihn und seine Familie in Ruhe zu lassen, vielmehr wolle sie um jeden Preis verhindern, daß er seinen Beruf ausüben könne.

342. Eine Vertreterversammlung der GEW Baden-Württemberg hat im Juni 1983 an den Kultusminister appelliert, seine Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe von 1982 zurückzuziehen. Im November 1985 hat die Landesversammlung der Fachgruppe Gymnasien der GEW Baden-Württemberg die Landesregierung aufgefordert, die fast zwölfjährige "Verfolgung des Kollegen Lipps" zu beenden und die Revisionsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuziehen; ferner forderte sie seine Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit. Eine Erklärung für Lipps wurde von mehr als 450 Personen unterzeichnet und erschien im September 1985 als Anzeige im "Badischen Tagblatt".

343. Der Leiter des Rechtsreferats im Ministerium für Kultus und Sport von Baden-Württemberg hat im April 1986 vor dem Ausschuß ausgesagt, die Landesregierung beabsichtige keinesfalls, Herrn Lipps zu "verfolgen", sondern es gehe ihr vielmehr darum, von dem höchsten Verwaltungsgericht der Bundesrepublik Deutschland eine Entscheidung zu der bisher noch nicht entschiedenen Frage zu erhalten, welche Aktivitäten über die reine Mitgliedschaft bei einer verfassungsfeindlichen Organisation hinaus vorliegen müssen, um von einem die Entlassung rechtfertigenden Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue ausgehen zu können<sup>43</sup>. Im August 1986 wurde dem Ausschuß mitgeteilt, das Ministerium für Kultus und Sport werde in diesem Fall weiter entscheiden, nachdem es die beim Innenministerium angeforderten Erkenntnisse erhalten und Lipps angehört habe.

## Bayern

344. Gerhard Bitterwolf. Bitterwolf, der 1977 in den Bundesvorstand der Deutschen Friedensunion (DFU) und zum Landesvorsitzenden der DFU in Bayern gewählt wurde, hat seine Ausbildung zum Lehrer 1978 abgeschlossen. Während seines Vorbereitungsdienstes lehrte er verschiedene Fächer an Grund- und Hauptschulen. Vor dem Ausschuß hat Bitterwolf ausgesagt, die bayerischen Behörden hätten ihn vom Vorbereitungsdienst wegen seiner Mitgliedschaft im Sozialistischen Hochschulbund (SHB) ausgeschlossen; diese Entscheidung sei jedoch vom Verwaltungsgericht aufgehoben worden<sup>44</sup>.

345. Nachdem Bitterwolf den Antrag auf Zulassung zum Dienst und Ernennung zum Beamten auf Probe gestellt hatte, wurde er von der Regierung von Mittelfranken im November 1978 befragt. Die Regierung lehnte seinen Antrag ab und wies seinen Widerspruch gegen diese Entscheidung zurück. Sie erklärte, die DFU sei eine von der DKP beeinflusste Organisation; wer an so herausragender Position in einer Organisation wirke, die von der DKP beeinflusst sei, mit der DKP zusammenarbeite und mit dieser gemeinsame Ziele verfolge, begründe Zweifel daran, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung eintreten werde. Auch habe Bitterwolf sich maßgeblich an den Kampagnen der DFU gegen Antikommunismus und die sogenannten Berufsverbote beteiligt. Ob Bitterwolf sich während des Vorbereitungsdienstes in fachlicher Hinsicht bewährt und sich im Unterricht politischer Äußerungen enthalte habe, sei unerheblich.

346. Das Verwaltungsgericht Ansbach gab 1983 der Beschwerde Bitterwolfs gegen die Ablehnung seiner Bewerbung durch das Oberschulamt statt. Die Landesregierung Bayerns legte gegen dieses Urteil Berufung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof ein. Vor dem Ausschuß hat

Bitterwolf ausgesagt, die Vorwürfe gegen ihn seien anscheinend abgeändert worden. Es gehe nicht mehr vor allem um seine Betätigung in der DFU, sondern um seine Einstellung zum "Peter-Urteil" des Bundesverwaltungsgerichts (29. Oktober 1981). Er habe das Urteil kritisiert, nachdem die Verwaltung ihn zu einer Stellungnahme aufgefordert habe. Diese Methode habe die Regierung Bayerns auch in weiteren Fällen angewandt<sup>45</sup>.

347. Im November 1985 hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof den Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Ansbach aufgehoben; Bitterwolf wurde nicht zur Revision zugelassen. In den Entscheidungsgründen hieß es, die Regierung von Mittelfranken habe nach erneuter Anhörung Bitterwolfs im März 1985 seinen Antrag auf Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe als Lehrer an Volksschulen erneut abgelehnt. Sie habe diese Ablehnung auf mangelnde Verfassungstreue wegen seiner Stellungnahme zu den Fragen der Regierung nach seiner Einstellung zu den Grundsätzen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und seine Weigerung, sich von den Zielen zu distanzieren, aber auch auf charakterliche Nichteignung gestützt, weil er wegen Beleidigung des bayerischen Ministerpräsidenten strafrechtlich verurteilt worden sei. Ein Bewerber habe keinen Rechtsanspruch auf Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Probe; eine Berufung liege im Ermessen des Dienstherrn, die Verwaltungsgerichte hätten nur begrenzte Überprüfungsbefugnisse. Die Vorstrafe Bitterwolfs reiche zwar nicht aus, seine charakterliche Eignung in Frage zu stellen, aber die Zweifel an seiner Verfassungstreue seien berechtigt. Die Regierung von Mittelfranken habe schon 1978 begründeten Anlaß gehabt, Bitterwolf über seine Einstellung zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu befragen, denn er sei langjähriges Mitglied und führender Funktionär der DFU. Wechselnde Bundesregierungen hätten die DFU als von der DKP beeinflusst angesehen. Allerdings habe das Verfassungsschutzamt 1978 erklärt, eine pauschale Zurechnung aller in Organisationen wie der DFU tätigen Mitglieder zum Kommunismus solle vermieden werden. In diesem Sinne habe die Regierung von Mittelfranken Bitterwolf Gelegenheit geben müssen, seine Auffassung zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung darzulegen. Sie habe dies durch eine Reihe schriftlicher Fragen getan, und ihre Meinung, seine Antworten erfüllten nicht die Erfordernisse eines Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung, sei rechtlich nicht zu beanstanden.

348. Das Gericht führte aus, da das geforderte Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung die Distanzierung von entgegengerichteten Bestrebungen und den diese tragenden Organisationen einschließe, sei die Fragestellung der Regierung nicht zu beanstanden, weil sie auf den Urteilsgründen des Bundesverwaltungsgerichts im Fall Peter beruhe. Bitterwolf hätte zum Inhalt der ihm gestellten Fragen Stellung nehmen können, auch wenn er aus anderen Gründen am Peter-Urteil Kritik üben wollte. Seine Bewerbung sei nicht wegen seiner Tätigkeit in der DFU, die für sich allein eine persönliche Nähe zum Kommunismus noch nicht beweise, abgewiesen worden.

349. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Juli 1986 die Beschwerde Bitterwolfs gegen die Nichtzulassung der Revision zurückgewiesen und an seine eigene Rechtsprechung erinnert, wonach die Gerichte nicht über die Verfassungstreue von Bewerbern selbst entscheiden oder die Beurteilung der Einstellungsbehörde durch eine eigene Beurteilung ersetzen dürfen.

350. In einer Stellungnahme zum Widerspruchsbescheid der Regierung von Mittelfranken hat Bitterwolf erklärt, Schulleitung und Elternbeirat der Schule, an der er seinen Vorbereitungsdienst leistete, hätten ihre Zufriedenheit mit seiner Arbeit durch den Wunsch zum Ausdruck gebracht, er solle seine Klasse bis zum Hauptschulabschluß weiter unterrichten; sämtliche Schüler seiner letzten Klasse und deren Eltern hätten sich mit ihrer Unterschrift gegenüber der Regierung für seine Weiterbeschäftigung eingesetzt; seine Lehrerkollegen hätten ihn einstimmig zu ihrem Seminarsprecher gewählt und ihm dadurch ihr Vertrauen ausgesprochen. Nach der Zurückweisung seines Widerspruchs 1979 erhielt Bitterwolf zustimmende Erklärungen von zahlreichen Personen, meist Akademikern. Der stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion im Bundestag, Horst Ehmke, erklärte, der Vorgang widerspreche der Auffassung der SPD über die Verfassungstreue im öffentlichen Dienst. Vor dem Ausschuß hat Bitterwolf ausgesagt, er erhalte auch weiterhin zahlreiche Solidaritätserklärungen aus dem In- und Ausland, darunter von den sozialdemokratischen Parteien der Niederlande und Dänemarks sowie 150 Abgeordneten des Europäischen Parlaments<sup>46</sup>.

351. In einer Mitteilung vom 11. Juli 1985 hat Bitterwolf dargestellt, wie sich die Verfahren auf seine Beschäftigung ausgewirkt haben. Obwohl das Gericht der ersten Instanz für ihn entschieden habe, habe er seit sieben Jahren seinen erlernten Beruf nicht ausüben können. Vor dem Ausschuß hat er erklärt, man habe ihm zugesichert, daß die gegen ihn erhobenen Vorwürfe seiner Beschäftigung in Hessen und im Saarland nicht im Wege stehen würden<sup>47</sup>. Im August 1986 hat Bitterwolf dem Ausschuß mitgeteilt, er sei in Hessen in den Schuldienst aufgenommen worden.

352. Charlotte Nieß-Mache. Nach fast vierjährigem Vorbereitungsdienst als Beamtin auf Widerruf im öffentlichen Dienst des Landes Bayern bewarb sich Charlotte Nieß-Mache im April 1975 beim bayerischen Staatsministerium der Justiz um eine Stelle als Richterin auf Probe.

353. Während ihres Vorbereitungsdienstes war sie der Vereinigung Demokratischer Juristen (VDJ) beigetreten. Sie war ferner Mitglied der SPD und der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) und Mitglied der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen (ASJ).

354. Im Mai 1975 wurde Frau Nieß-Mache mitgeteilt, sie werde ihre Ernennungsurkunde erhalten. Danach wurde ihr eröffnet, die erforderlichen Auskünfte des Verfassungsschutzamtes stünden noch aus.

355. Im September 1975 lehnte das bayerische Staatsministerium der Justiz das Gesuch mit der Begründung ab, sie biete wegen ihrer Identifizierung mit der VDJ nicht die Gewähr dafür, daß sie jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintrete. Nach den Feststellungen des Bundesministers des Innern sei die VDJ eine von linksradikalen Gruppierungen, insbesondere von der DKP gegründete und maßgeblich beeinflusste kommunistische Hilfsorganisation, die nicht auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehe. Dies folge aus der Zusammensetzung des Bundesvorstands, Satzungsbestimmungen und anderen Indizien, wie einem Bericht der Internationalen Vereinigung Demokratischer Juristen über Berufsverbote gegen Kommunisten, Sozialdemokraten und andere Demokraten in der Bundesrepublik Deutschland, so wie dem von der VDJ erstellten Beitrag zu diesem Bericht. Weil Frau Nieß-Mache Mitglied des VDJ-Bundesvorstands sei, müsse davon ausgegangen werden, daß sie sich in besonderer Weise mit den Zielen und Erklärungen der VDJ identifiziere. Sie habe die Einladung zur Gründungsversammlung der Regionalgruppe in München mitunterschrieben. Während der Anhörungen sei sie nicht von der VDJ abgerückt, sondern habe sie vielmehr verteidigt.

356. Nachdem ihr Widerspruch abgelehnt worden war, erhob Frau Nieß-Mache Klage beim Verwaltungsgericht München. In dem Verfahren hat Frau Nieß-Mache erklärt, eine parteipolitische Einflußnahme auf die VDJ sei nicht gegeben; von einer solchen Einflußnahme würde sie sich auch entschieden distanzieren. Sie habe ihren Beitritt zur VDJ erst beschlossen, als klar gewesen sei, daß die regionale Gründungsversammlung in München eindeutig das Grundgesetz als Grundlage für die Tätigkeit der Regionalgruppe akzeptiert habe. Die im Gründungsaufwurf angesprochenen Ziele seien ähnlich wie diejenigen in den Programmen der SPD und des DGB. Die Regionalgruppen der VDJ hätten weitgehende Selbstständigkeit. Sie arbeite in der VDJ als Sozialdemokratin; die politische Gesinnung anderer Mitglieder könne man ihr nicht vorwerfen. Die Tätigkeiten der VDJ beschränkten sich auf die mündliche und schriftliche Meinungsäußerung. In ihrer Klagebegründung vor dem Verwaltungsgericht München führten die Anwälte von Frau Nieß-Mache aus, es fehle ein Urteil über ihre Persönlichkeit; es sei keine einzige Erklärung von ihr zitiert worden, die Zweifel an ihrer Verfassungstreue auslösen könne. Die Anwälte von Frau Nieß-Mache zitierten ferner eine Erklärung des Bundesministers des Innern an den Bundesrat, aus der Tatsache, daß einer bestimmten Vereinigung, wie etwa VDJ oder SHB (Sozialistischer Hochschulbund), auch Kommunisten angehören, könne nicht in jedem Fall gefolgert werden, daß die gesamte Organisation verfassungsfeindliche Ziele verfolge oder daß alle Mitglieder der Vereinigung nicht die Gewähr der Verfassungstreue böten.

357. Im Oktober 1976 hat Frau Nieß-Mache das Verwaltungsgericht München davon unterrichtet, daß sie vom Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen zur Beamtin auf Probe ernannt worden sei, jedoch das Verfahren weiter zu betreiben wünsche.

358. Das Verwaltungsgericht München hob im Oktober 1976 die Entscheidung des bayerischen Staatsministeriums der Justiz auf und verpflichtete es, Frau Nieß-Mache zur Richterin auf Probe zu ernennen. Das Gericht erklärte, die Zweifel daran, ob sie die Gewähr für Verfassungstreue biete, seien nicht begründet. Nach den zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen lasse sich nicht mit der erforderlichen Sicherheit feststellen, daß die VDJ verfassungsfeindliche Ziele verfolge. Das Justizministerium hätte die Ziele der VDJ selbst prüfen sollen. Statt dessen habe es den unrichtigen Schluß gezogen, die Ziele der VDJ seien verfassungsfeindlich, weil die DKP, die solche Ziele verfolge, die VDJ beherrsche. Selbst wenn die VDJ verfassungsfeindliche Ziele verfolgen sollte, wären die Zweifel des Ministeriums gegenüber Frau Nieß-Mache gerichtlich überprüfbar nicht begründet. Bei der gebotenen sorgfältigen Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles stelle ihre Mitgliedschaft bei der VDJ keinen Umstand dar, der geeignet sei, ernste Besorgnis auszulösen. Das Ministerium habe in den Mittelpunkt seiner Prüfung nicht ihre Gesamtpersönlichkeit gerückt, sondern einen Teilaspekt, nämlich die aktive Mitgliedschaft bei der VDJ. Es sei auch kein äußeres konkretes Verhalten ersichtlich, das dafür spreche, sie habe sich eine etwaige verfassungsfeindliche Zielsetzung der VDJ zu eigen

gemacht. So habe sie sich von bestimmten Thesen in einem Referat des Vorsitzenden der VDJ distanziert, das in den Vorwürfen des Ministeriums gegen sie eine wichtige Rolle gespielt und eine umfassende Diskussion und eine Kontroverse in der VDJ ausgelöst hatte.

359. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat im November 1977 das Urteil des Verwaltungsgerichts München aufgehoben, die Ablehnung von Frau Nieß-Mache durch das Justizministerium als Richterin auf Probe bestätigt und den Ablehnungsgründen des Ministeriums zugestimmt. In den Entscheidungsgründen hieß es, die gerichtliche Nachprüfung der Ablehnung eines Bewerbers sei darauf beschränkt, ob die Ernennungsbehörde von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen sei, den anzuwendenden Begriff oder den beamtenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Rahmen verkannt habe oder sachfremde Erwägungen angestellt habe. Das Gericht könne die Beurteilung der Ernennungsbehörde nicht durch eine eigene Beurteilung ersetzen; es könne den Dienstherrn nicht zur Übernahme eines Klägers in den öffentlichen Dienst verpflichten. Im Fall Nieß-Mache bestehe kein Grund, die Ernennungsbehörde zur Überprüfung ihrer Entscheidung zu verpflichten. Die VDJ stehe nicht auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Sie sei auf Initiative der DKP gegründet worden, stehe seit ihrer Gründung unter erheblichem Einfluß der DKP und in ihr seien wesentliche Entscheidungen gegen den Willen der DKP nicht möglich. Angesichts der von Frau Nieß-Mache gemachten kritischen Bemerkungen über bestimmte Initiativen der VDJ und ihrer Versicherung, sie habe soviel Selbstbewußtsein, ihre Meinung auch gegenüber einem Kommunisten vertreten zu können und nicht dessen willfähiges Werkzeug zu werden, stellte das Gericht fest, es habe für sie erst recht nahe gelegen zu bedenken, ob sie als Mitglied einer der politischen Parteien, welche die Regierung der Bundesrepublik tragen, weiterhin dazu verhelfen solle, der VDJ den Anschein der Überparteilichkeit zu erhalten. Revision wurde für Frau Nieß-Mache nicht zugelassen.

360. Vor dem Ausschuß hat Frau Nieß-Mache erklärt, sie sei längere Zeit arbeitslos gewesen; sie habe bei Rechtsanwälten keine Anstellung gefunden, weil sie bekanntermaßen ein "Extremist" sei. Sie hat bestätigt, daß die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen sie 1976 einstellt und einige Jahre später zur Beamtin auf Lebenszeit berufen hat<sup>48</sup>.

361. Nachdem der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die Ablehnung der Bewerbung durch die Landesregierung bestätigt hatte, richtete die CDU-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen eine Anfrage an den zuständigen Minister als Dienstherrn von Frau Nieß-Mache wegen ihrer zukünftigen Tätigkeit im öffentlichen Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen. Der Minister stellte fest, in der Urteilsbegründung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs seien zwar 13 lange Zitate aus Erklärungen von VDJ-Mitgliedern wiedergegeben, jedoch kein einziges Zitat aus einer Erklärung von Frau Nieß-Mache selbst.

362. Auf eine Frage des Ausschusses hat der Leiter der Personalabteilung des Finanzministeriums von Bayern erklärt, als Frau Nieß-Mache sich in Bayern um die Einstellung in den öffentlichen Dienst bewarb, wäre sie für eine Stellung, wie sie sie zur Zeit in Nordrhein-Westfalen innehatte, nicht als geeignet befunden worden<sup>49</sup>.

363. Während der Fall in Bayern anhängig war, erhielt Frau Nieß-Mache Unterstützung von der SPD. Die SPD-Fraktion im Bundestag beschrieb ihre Ablehnung als "rechtlich und politisch unhaltbar". In einem Schreiben an den bayerischen Ministerpräsidenten äußerte der Vorsitzende des Bezirksvorstands Südbayern der SPD die Meinung, ein Mitglied der Sozialdemokratischen Partei werde benachteiligt, nur weil es in einem unparteilichen Gremium tätig sei und dort sozialdemokratische Politik vertrete. Er fürchte, dieser Fall könne ein Präzedenzfall dafür werden, daß Mitglieder der Sozialdemokratischen Partei ohne Einzelfallprüfung bei der Übernahme in den öffentlichen Dienst benachteiligt würden, nur weil sie in überparteilichen Gremien tätig seien, in denen auch Mitglieder der DKP mitarbeiteten. Ähnliche Ausführungen enthielt auch ein Schreiben der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen, Bezirksvorstand Südbayern, an den bayerischen Staatsminister der Justiz.

364. In einer Erklärung an den Bundesrat im November 1975 sprach der damalige Bundesinnenminister seine Besorgnis angesichts von Fällen der Ablehnung von Mitgliedern der SPD wegen ihrer Kandidatur im SHB oder ihrer Zugehörigkeit zur VDJ aus; es bestehe die Gefahr, daß bei der Verteidigung des Rechtsstaates die Grenzen dieses Rechtsstaates überschritten werden könnten.

#### Niedersachsen

365. Karl-Otto Eckartsberg. Eckartsberg, Lehrer für Englisch und Sport, ist seit 1975 an der Integrierten Gesamtschule in Garbsen, Niedersachsen tätig. 1978 wurde er zum Beamten auf Lebenszeit ernannt. Der Niedersächsische Disziplinarhof zitierte in seinem Urteil eine günstige Gesamtbeurteilung seiner Leistungen in der Schule; Indoktrinationen der Schüler durch ihn seien nicht bekanntgeworden. 1980 übertrug ihm die Bezirksregierung Hannover das Amt eines Fachbereichsleiters "Gesellschaftslehre".

366. Von 1969 bis 1979 gehörte Eckartsberg der SPD an; eine Zeitlang war er Vorsitzender der Jungsozialisten im SPD-Bezirk Hannover-Land. 1979 trat er aus der SPD aus und schloß sich der DKP an. Nach eigener Angabe hatte die Praxis der "Berufsverbote" ihn in seinem Entschluß zu diesem Wechsel bestärkt.

367. Im Februar 1982 wies der niedersächsische Minister des Innern den niedersächsischen Kultusminister darauf hin, daß Eckartsberg im September 1981 bei den Kommunalwahlen für die DKP kandidiert habe. Die Bezirksregierung Hannover führte daraufhin Vorermittlungen gegen den Beamten durch und leitete im Juni 1982 das förmliche Disziplinarverfahren ein. Im September 1983 fand die Disziplinarkammer beim Verwaltungsgericht Hannover ihn eines Vergehens gegen die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung für schuldig und ordnete seine Entlassung an.

368. Im Januar 1984 erhob Eckartsberg Beschwerde beim Niedersächsischen Disziplinarhof. Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover war er bis zur endgültigen gerichtlichen Entscheidung vorläufig des Dienstes enthoben worden; seine Dienstbezüge wurden um 40 v.H. gekürzt, eine anderweitige bezahlte Tätigkeit durfte er nicht annehmen. Seine Beschwerden gegen die vorläufige Dienstenthebung wurden vom Verwaltungsgericht Hannover (Dezember 1983) und vom Niedersächsischen Disziplinarhof (Dezember 1984) zurückgewiesen.

369. In seinem Urteil zur Hauptbeschwerde (26. Juni 1985) hat der Niedersächsische Disziplinarhof das Urteil der Disziplinarkammer des Verwaltungsgerichts Hannover aufgehoben. In der Begründung hieß es, Eckartsberg habe zwar mit seinem Verhalten den Tatbestand eines Dienstvergehens erfüllt, aber ein Schuldvorwurf könne ihm nicht gemacht werden. Durch seine Kandidatur habe er sich nach außen hin mit dem Programm der DKP identifiziert. Es sei unerheblich, ob er nach seiner inneren Einstellung das Programm und die Ziele der Partei in ihrer Gesamtheit oder nur insoweit billige, als er sie für verfassungskonform halte. Jedoch habe ihm die Einsicht, daß sein Verhalten eine Pflichtverletzung darstelle, nicht nachgewiesen werden können. Erhebliches Gewicht maß das Gericht dem Vorbringen Eckartsberg bei, er habe im Blick auf das bisherige Verhalten seines Dienstherrn nicht damit rechnen müssen, daß ihm die DKP-Kandidatur als gravierender Pflichtverstoß zur Last gelegt werde; die Landesregierung habe 1976 erklärt, ihre Politik sei, aus der Kandidatur von Beamten für die DKP keine disziplinarrechtlichen Folgerungen zu ziehen. Die Landesregierung habe offenbar ihre Praxis als Ergebnis des Peter-Urteils des Bundesverwaltungsgerichts geändert.

370. Der niedersächsische Kultusminister legte gegen die Entscheidung des Niedersächsischen Disziplinarhofs keine Berufung ein; Eckartsberg wurde wieder in den Dienst aufgenommen.

371. Im November 1985 gab die Landesregierung ein Rundschreiben über die Verletzung der Pflicht zur Verfassungstreue durch Beamte durch Beteiligung an verfassungsfeindlichen Bestrebungen und Übernahme von Kandidaturen für verfassungsfeindliche Parteien heraus. Sie wies darin alle Beamten auf zwei Urteile des Niedersächsischen Disziplinarhofs, darunter den Fall Eckartsberg, hin, um klarzustellen, daß eine Kandidatur für die DKP eine Verletzung der politischen Treuepflicht des Beamten darstelle und den Dienstvorgesetzten Veranlassung geben müsse, disziplinare Vorermittlungen einzuleiten.

372. Im Juli 1986 leitete die Bezirksregierung Hannover ein neues Disziplinarverfahren gegen Eckartsberg ein. Sie erklärte, nach dem Ergebnis der Vorermittlungen sei er im Januar 1986 zum Vorsitzenden der Kreisorganisation Hannover-Land der DKP sowie im März 1986 in den Bezirksvorstand der Bezirksorganisation Niedersachsen gewählt worden; ferner sei er für seine Verdienste um die DKP und seine Bemühungen im Kampf gegen die "Berufsverbote" mit der Ernst-Thälmann-Medaille der DKP ausgezeichnet worden. Durch die Mitgliedschaft in der DKP, die Übernahme hochrangiger Parteiämter und die Entgegennahme parteiinterner Auszeichnungen bestehe der Verdacht, daß er sich mit den Zielen und Inhalten einer Partei, die nach einhelliger Meinung verfassungsfeindliche Ziele verfolge, identifiziere und zugleich seine berufliche Stellung als Beamter des Landes Niedersachsen in den Dienst dieser Partei einbringe. Im August wurde Eckartsberg vorläufig des Dienstes enthoben, weil die Schwere des ihm vorgeworfenen Dienstvergehens wahrscheinlich zu seiner Entfernung aus dem Dienst führen werde. Nach einem Pressebericht hat Eckartsberg erklärt, ihm seien weder während des Verfahrens noch hinterher irgendwelche Auflagen gemacht worden, die es ihm verboten hätten, innerhalb seiner Partei Funktionen zu übernehmen.

373. Eckartsberg ist Mitglied der GEW. Der Gewerkschaftstag der GEW hat 1983 in einer Entschliebung gegen die "Berufsverbote" in Niedersachsen im allgemeinen und gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover im Fall Eckartsberg und seine Entfernung aus dem Dienst protestiert. Der Gewerkschaftstag forderte die Landesregierung auf, alle Disziplinarverfahren aus politischen Gründen einzustellen, den Grundsatz zu achten, daß niemand wegen der Wahrnehmung

eines Grundrechts aus dem öffentlichen Dienst entlassen werden darf, alle Betroffenen zu rehabilitieren und einzustellen und alle Bespitzelungen bei der Wahrnehmung demokratischer Rechte sofort zu beenden. Im Mai 1986 protestierte der Landesverband Niedersachsen der GEW gegen die Absicht der Landesregierung, ein neues Verfahren gegen Eckartsberg einzuleiten; es sei unerträglich, daß jemand wegen legaler Aktivitäten für eine legale Partei mit dem Verlust seiner beruflichen Existenz bedroht werde. In Gesprächen mit dem Ausschuß haben Vertreter der GEW im August erklärt, die neuen Verfahren gegen Eckartsberg und andere Lehrer stellten eine Verschärfung der Praxis in Niedersachsen dar; zum ersten Mal würden rein innerparteiliche Tätigkeiten als Beweis für eine Verletzung der Treuepflicht herangezogen.

374. Matthias Schachtschneider. Schachtschneider ist als Lehrer seit 1960 im Schuldienst des Landes Niedersachsen. Er wurde 1964 in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen. 1974 wurde er zum Studiendirektor und Fachleiter für das Fach Deutsch im Staatlichen Studienseminar für das Landeslehramt des höheren Dienstes in Oldenburg bestellt.

375. Im Jahre 1980 erhielt er vom niedersächsischen Kultusminister ein Anerkennungsschreiben für "25jährige gewissenhafte Pflichterfüllung". In einer dienstlichen Beurteilung wurde Schachtschneider 1982 als engagierter und erfolgreicher Lehrer mit untadeliger Dienstauffassung bezeichnet; seine politische Einstellung werde weder in der Seminararbeit noch im Unterricht für den Außenstehenden erkennbar.

376. Von 1966 bis 1980 war Schachtschneider Mitglied der SPD. Er wurde 1969, 1972 und 1976 für die SPD in den Rat der Stadt Oldenburg gewählt und war von 1972 bis 1976 Vorsitzender der SPD-Ratsfraktion. 1972 verlieh ihm der Oldenburger Oberbürgermeister für seine Verdienste um die Stadt als Ratsherr das Große Stadtsiegel. 1981 kandidierte er als Parteiloser auf der Liste der DKP; er wurde stellvertretender Vorsitzender der DKP-Ratsfraktion. 1982 trat er in die DKP ein. Schachtschneider ist Mitglied der GEW.

377. Im April 1982 leitete die Bezirksregierung Weser-Ems Vorermittlungen ein. Nach Befragungen im April, Mai und Juni 1983 erhob die Bezirksregierung im Dezember 1983 eine Anschuldigung gegen ihn beim Verwaltungsgericht Oldenburg. Die Anschuldigung lautete, er habe seine Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung durch seine Kandidatur als parteiloser Bewerber auf der DKP-Liste, durch seine Mitarbeit in der DKP-Fraktion des Stadtrats und seinen Aufnahmeantrag in die DKP schuldhaft verletzt. Im Dezember 1985 reichte die Bezirksregierung eine Ergänzung zur Anschuldigungsschrift ein. Sie erklärte, obwohl Schachtschneider im Laufe des Disziplinarverfahrens die Rechtsansicht seines Dienstherrn und die des Niedersächsischen Disziplinarhofs (Eckartsberg-Urteil) ausführlich kennengelernt habe, sehe er keine Veranlassung, aus der DKP auszutreten oder seine Mitarbeit in der DKP-Fraktion des Rates der Stadt Oldenburg aufzugeben. In seiner erneuten Befragung im September 1985 habe Schachtschneider die Bezirksregierung angeschuldigt, ihn durch das gegen ihn eingeleitete Disziplinarverfahren fortwährend in seiner Arbeit für die Wählerschaft und in seiner gesetzlich geschützten Mandatsausübung zu behindern.

378. Der Bezirksvorstand Weser-Ems der GEW hat im Juni 1982 bei der Bezirksregierung gegen die Einleitung von disziplinarischen Vorermittlungen gegen Schachtschneider und andere GEW-Mitglieder, die auf Kommunalbasis in der DKP kandidiert hatten, protestiert. Im Laufe der Jahre hat die GEW immer wieder gegen die disziplinarischen Verfahren und Maßnahmen gegen rund 20 Lehrer in Niedersachsen protestiert. Auch der DGB-Kreisvorstand Oldenburg hat gegen die Disziplinarverfahren protestiert. Im Juni 1985 hat der Lehrerbezirkspersonalrat Weser-Ems bei der Bezirksregierung große Bedenken wegen der Verfahren gegen Schachtschneider und zehn weitere Lehrer im Bezirk erhoben, die auf DKP-Listen kandidiert hatten; er bat die Bezirksregierung dringend, die Einstellung der noch laufenden Verfahren und eine Rehabilitierung der suspendierten Lehrkräfte zu erwirken. Der SPD-Landesparteitag Niedersachsen hat sich 1984 in einer Entschliebung entschieden gegen das Vorhaben der Landesregierung gewandt, Lehrer wegen einer Kandidatur für eine nicht verbotene Partei aus dem Schuldienst zu entfernen.

#### Rheinland-Pfalz

379. Wolfgang Jung. Jung ist seit 1960 im Volksschuldienst von Rheinland-Pfalz Lehrer für Mathematik, Deutsch, Werken und Arbeitslehre. 1965 wurde er in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen. Seit 1966 unterrichtet er an einer Hauptschule in Kaiserslautern. Jung ist seit vielen Jahren aktives Mitglied der GEW. Von 1974 bis 1975 war er Mitglied des Personalrats beim Stadtschulamt Kaiserslautern. Seit 1975 ist er Mitglied des Personalrats seiner Schule.

380. Eine Ermittlung wurde eingeleitet, nachdem Jung bei der Bezirksregierung Rheinland-Pfalz anonym auf Grund einer fingierten Presseankündigung denunziert worden war. Im Januar 1982 leitete die Bezirksregierung ein Vorermittlungsverfahren wegen des Vorwurfs ein, er sei Mitglied der DKP und Inhaber von Parteifunktionen. Im April 1985 leitete die Bezirksregierung ein Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Neustadt/Weinstraße mit dem Ziel ein, Jung aus dem Dienst entfernen zu lassen. Ihm wurde vorgeworfen, er habe durch Betätigung in der DKP und für diese Partei gegen seine Pflicht zur Verfassungstreue schuldhaft verstoßen. Er habe sich zu den einzelnen Vorhaltungen und zum Gesamtvorwurf nicht eingelassen.

381. Gleichzeitig mit der Eröffnung des Verfahrens forderte der Regierungspräsident von Jung eine ihm wenige Tage zuvor ausgehändigte Urkunde zurück, in der ihm die Bezirksregierung ihren Dank für die während 25 Jahren geleisteten treuen Dienste ausgesprochen hatte. Der Regierungspräsident erklärte, weil Jung aktives Mitglied der DKP sei, könne ihm nicht für treue Dienste in dem umfassenden Sinne eines Bekenntnisses zur Verfassungstreue gedankt werden; die Urkunde sei durch Versehen ausgestellt worden.

382. Das Verwaltungsgericht Neustadt/Weinstraße stellte in seinem Urteil vom 21. Februar 1986 fest, Jung habe sich eines Dienstvergehens schuldig gemacht, indem er eine Funktion in der DKP ausübte. Jedoch habe er diese Funktion zwei Jahre zuvor aufgegeben und seither möglicherweise kein Dienstvergehen mehr begangen. In seinen 25 Dienstjahren habe Jung zu keiner Zeit sein Amt als Lehrer mißbraucht oder versucht, seine Schüler politisch zu beeinflussen; weder im Unterricht noch im Umgang mit Schülern, Eltern, Kollegen oder Vorgesetzten sei seine aktive Mitgliedschaft in der DKP erkennbar geworden. Das Gericht sehe keine Gefahr, daß sich an seinem Verhalten insoweit in Zukunft etwas ändern könnte, und er könne deswegen im Dienst verbleiben. Jedoch ordnete das Gericht wegen seiner früheren Funktion in der DKP und um zu verhindern, daß er sich wiederum in ähnlichem Umfang in der DKP betätige, eine Kürzung der Dienstbezüge um 15 v.H. für die Dauer von drei Jahren an. Nach Angaben Jungs und seiner Gewerkschaft GEW bedeutet dies eine Einbuße von DM 20 000. Dem Ausschuß wurde mitgeteilt, Jung habe gegen dieses Urteil keine Berufung eingelegt, um zu vermeiden, daß eine schärfere Dienstordnungsmaßnahme (Entfernung aus dem Dienst) verhängt werde, wenn auch die Bezirksregierung Berufung einlege.

383. Im Oktober und November 1982 forderten der DGB-Landesvorstand Rheinland-Pfalz und der DGB-Kreis Kaiserslautern-Kusel des DGB die Landesregierung und die Bezirksregierung Rheinland-Pfalz auf, die Vorermittlungen gegen Jung einzustellen. Im Juni 1985 forderte die Landesbeamtenkonferenz des DGB-Landesbezirks Rheinland-Pfalz das Kultusministerium und die betroffenen Bezirksregierungen auf, die gegen sieben Lehrer, auch Jung, laufenden Verfahren einzustellen und die verhängten Maßnahmen aufzuheben. Neben anderen Protest- und Solidaritätserklärungen richtete die GEW im Dezember 1985 ein Schreiben des Vorsitzenden ihres Landesverbandes Rheinland-Pfalz an das IAA; darin wurde Jung als untadeliger Demokrat, engagierter Gewerkschafter und qualifizierter und geachteter Lehrer beschrieben. Das Lehrerkollegium der Schule, an der Jung unterrichtet, hat im März 1983 in einem Schreiben an die Bezirksregierung erklärt, sein kollegiales Engagement, seine Sachkenntnis und seine Bereitschaft zur Kooperation mit anderen machten ihn zu einem beliebten, anerkannten Kollegen der Schule.

384. Maria Lachmann. Frau Lachmann ist seit 1964 als Sonderschullehrerin für Lernbehinderte im Schuldienst des Landes Rheinland-Pfalz. 1970 wurde sie in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen. 1981 bestellte die Bezirksregierung Koblenz sie zum Mentor für Lehramtsanwärter. Seit 1984 ist Frau Lachmann Mitglied des Kreisvorstands der GEW Bad Kreuznach.

385. Im November 1983 teilte das Kultusministerium Rheinland-Pfalz der Bezirksregierung Koblenz mit, das Ministerium des Innern und für Sport habe ihm Erkenntnisse über Frau Lachmann übermittelt, und bat um Einleitung dienstordnungsrechtlicher Vorermittlungen; sollten sich die Erkenntnisse bestätigen, sei auf der Grundlage des Peter-Urteils des Bundesverwaltungsgerichts ihre Entfernung aus dem Dienst anzustreben.

386. Im Februar 1984 teilte die Bezirksregierung Koblenz Frau Lachmann mit, die Vorermittlungen hätten ergeben, daß sie von 1973 an kontinuierlich an internen und öffentlichen Veranstaltungen der DKP teilgenommen habe. Ferner sei sie in ein Amt der DKP-Kreisorganisation Birkenfeld/Nahe gewählt worden. Das Dienstordnungsverfahren wurde im April 1984 eingeleitet. Bei der Anhörung im Mai 1984 erklärte Frau Lachmann, weil ihr Mann Mitglied der DKP sei, habe sie als seine Frau einige der aufgeführten Veranstaltungen besucht, die sämtlich öffentlich gewesen seien. Sie übe in keiner Partei eine Funktion aus, weder innerparteilich noch in Form einer Kandidatur.

387. Der Personalratsvorsitzende der Schule, an der Frau Lachmann unterrichtet, sagte im Dienstordnungsverfahren aus, er habe keine Kenntnis davon gehabt, daß Frau Lachmann Mitglied der DKP sei. Sie sei eine beliebte und geschätzte Mitarbeiterin und werde vom Lehrerkollegium

in vollem Umfang akzeptiert. Frau Lachmann habe ihm niemals Anlaß gegeben, an ihrer Verfassungstreue zu zweifeln. 1984 wurde Frau Lachmann in den Personalrat gewählt.

388. In einer Zeugenaussage bezeichnete der Rektor der Sonderschule Frau Lachmann als eine begeisterte und qualifizierte Lehrerin. Als ihr Dienstvorgesetzter sei ihm nirgendwo bei ihrer Tätigkeit aufgefallen, daß sie Gedanken der DKP in den Unterricht hätte einfließen lassen. Das Lehrerkollegium hat gegen das Disziplinarverfahren beim Kultusministerium und bei der Bezirksregierung protestiert. Der Landesverband Rheinland-Pfalz der GEW hat im Mai 1975 die Bezirksregierung aufgefordert, das Dienstordnungsverfahren einzustellen. Ähnliche Appelle haben auch der Kreisverband des DGB und der Stadtverband der SPD veröffentlicht. Das Verfahren läuft zur Zeit noch.

### Schleswig-Holstein

389. Thomas Bürger. Bürger ist Studienrat an einer Gesamtschule in Kiel Friedrichsort, Schleswig-Holstein, seit 1979 im Beamtenverhältnis auf Probe. Er ist Mitglied des Personalrats seiner Schule.

390. In einer Mitteilung hat Bürger, der 1982 zur Berufung in des Beamtenverhältnis auf Lebenszeit anstand, im Juli 1985 erklärt, seit drei Jahren versuche die schleswig-holsteinische Landesregierung, ihn aus dem Dienst zu entfernen. Gestützt auf unbewiesene Erkenntnisse des Verfassungsschutzamtes Schleswig-Holstein werde er verdächtigt, Mitglied der DKP zu sein. Er sei aufgefordert worden, sich zur Mitgliedschaft der DKP zu erklären und sich von dieser Partei zu distanzieren. Beides habe er unter Hinweis auf seine Verfassungsrechte abgelehnt.

391. Im August 1982 teilte das Kultusministerium Bürger mit, er werde mit Wirkung von Juni 1983 entlassen werden. Die Entlassung wurde im Mai 1983 bestätigt; gleichzeitig erklärte das Ministerium, außer den Erkenntnissen des Innenministeriums lägen keine weiteren Informationen über seine Aktivitäten bei der DKP vor. Der Verdacht mangelnder Verfassungstreue reiche für sich allein als Entlassungsgrund nicht aus; erst in Verbindung mit seiner Weigerung, sich von der DKP zu distanzieren und sich zur Mitgliedschaft in der DKP zu erklären, ergebe sich, daß die Gewähr für verfassungstreu Verhalten nicht gegeben sei. Dabei spiele es rechtlich keine Rolle, daß die gegen ihn vorliegenden Informationen nicht hinreichend nachprüfbar seien. Das Ministerium bestätigte, daß Bürger sich im Dienst korrekt und mit guten Leistungen verhalten habe.

392. Als Ergebnis des von Bürger angestrebten Widerspruchsverfahrens wurde seine Entlassung im Juli 1983 rückgängig gemacht, weil der Personalrat nicht gehört worden war. Bei einem neuerlichen Versuch des Ministeriums, Bürger zu entlassen, verweigerte der Personalrat seine Zustimmung. Nach dem schleswig-holsteinischen Personalvertretungsgesetz können Beamte, die Personalratsmitglieder sind, ohne die Zustimmung des Personalrats nicht entlassen werden. Im Oktober 1983 beantragte das Ministerium beim Verwaltungsgericht Schleswig einen Gerichtsbeschluß als Ersatz für die verweigerte Zustimmung des Personalrats. Im September 1984 wies das Gericht die Beschwerde mit der Begründung zurück, eine solche Ersetzung sei nicht möglich. Daraufhin unternahm die Landesregierung den später aufgegebenen Versuch, das Personalvertretungsgesetz rückwirkend abzuändern. Sie legte ferner beim Obergerverwaltungsgericht Lüneburg Berufung ein; dieses hob im Juni 1985 das Urteil des Verwaltungsgerichts Schleswig auf, weil ein Gericht sehr wohl befugt sei, die Zustimmung durch Gerichtsentscheid zu ersetzen. Es überwies den Fall zur Entscheidung an das Verwaltungsgericht Schleswig zurück.

393. In einem Schreiben an den Kultusminister (22. Oktober 1982) hat der Vorstand des Schulleiternbeirats der Schule, an der Bürger unterrichtet, diesem das volle Vertrauen ausgesprochen. Er sei jederzeit, im Unterricht und privat, für die freiheitliche demokratische Grundordnung eingetreten. Der Beirat forderte die Zurücknahme der Kündigung. Schüler, Eltern und Lehrer der Schule veranstalteten eine Solidaritätsfete für Bürger. Im Juni 1983 protestierte der GEW-Landesvorsitzende von Schleswig-Holstein gegen die beabsichtigte Entlassung; die GEW werde alle rechtlichen Möglichkeiten zum Schutz Bürgers ausschöpfen. Bürger ist GEW-Mitglied und stellvertretender Vorsitzender des GEW-Fachgruppenausschusses Gesamtschulen, Schleswig-Holstein. Der Vorsitzende der SPD-Fraktion im schleswig-holsteinischen Landtag erklärte im Mai 1983, die Praxis des Radikalenerlasses habe durch dieses Verfahren eine neue Dimension erhalten; es sei zu befürchten, daß künftig bereits der Verdacht einer DKP-Mitgliedschaft als Begründung für die Entlassung aus dem öffentlichen Dienst ausreiche.

ANMERKUNGEN

Die nachstehenden Verweisungen auf Aussagen während der Zeugenanhörungen bezeichnen die Sitzung und die Seite der Sitzungsprotokolle (deutsche Fassung).

- <sup>1</sup> IAA, Official Bulletin, Bd. LXIII, 1980, Serie A, Nr. 1, S. 40-53
- <sup>2</sup> Siehe Kapitel 4, Abs. 105 und 106.
- <sup>3</sup> Wolfgang Schlappa: Zur Vereinbarkeit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.10.1981 - sog. Peter-Entscheidung - mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (Bremen, Zentrum für europäische Rechtspolitik (ZERP) an der Universität Bremen, Jan. 1983).
- <sup>4</sup> Martin Kutscha: Die aktuelle Rechtsprechung in Berufsverboteverfahren, Materialien und Dokumente zu den Berufsverboten in der BRD, Heft 32 (Hamburg, Arbeitsausschuß der Initiative "Weg mit den Berufsverboten", Juni 1985).
- <sup>5</sup> Deutscher Bundestag: Beratung der Großen Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN: Berufsverbote in der Bundesrepublik Deutschland, 10. Wahlperiode, 194. Sitzung, Bonn, 30. Jan. 1986.
- <sup>6</sup> IAA. Record of Proceedings, Internationale Arbeitskonferenz, Genf: 67. Tagung, 1981, 31/55; 68. Tagung, 1982, 31/60-61; 69. Tagung, 1983, 31/60-61.
- <sup>7</sup> Deutsche Postgewerkschaft, Bezirksverwaltung Hessen: Einschränkung gegen gewerkschaftliche Rechte bei der Deutschen Bundespost in Hessen (Frankfurt, 1985).
- <sup>8</sup> Information des Koordinierungsausschusses der Bürgerinitiativen gegen Berufsverbote in Baden-Württemberg.
- <sup>9</sup> Stellungnahme des Arbeitsausschusses der Initiative "Weg mit den Berufsverboten" zur Antwort der Bundesregierung (BT-Drucksache 10/36 56) auf die Große Anfrage der Fraktion "Die Grünen" betr. Berufsverbote in der Bundesrepublik Deutschland (BT-Drucksache 10/22 07), Hamburg, Nov. 1985.
- <sup>10</sup> Zum Beispiel Deutsche Postgewerkschaft, Bezirksverwaltung Hessen: Berufsverbote bei der Bundespost, Dokumentation; Deutsche Postgewerkschaft, Ortsverwaltung Fernmeldeamt Gießen: Kein Berufsverbot für Axel Brück und Egon Momberger, Dokumentation (Gießen, 1983); Deutsche Postgewerkschaft, Ortsverwaltung Frankfurt: Kein Berufsverbot für den Briefträger Wolfgang Repp, Dokumentation (Frankfurt, 1985); GEW im DGB, Landesverband Rheinland-Pfalz: Dokumentation zur Einschränkung von Meinungsfreiheit in Rheinland-Pfalz - Berufsverbote für Lehrer (Mainz, 1985); Koordinierungsausschuß der niedersächsischen Initiativen gegen Berufsverbote: Mit dem Berufsverbot gegen das Wahlrecht in Niedersachsen (Oldenburg); Hamburger Landeskomitee der Initiative "Weg mit den Berufsverboten": Kein Berufsverbot für Uwe Scheer! (Hamburg, 1986); Initiative "Weg mit den Berufsverboten", Arbeitsausschuß, Hamburg: Rundbrief Nr. 66/85 (Hamburg, März 1985).
- <sup>11</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat im August 1986 in Urteilen befunden, im Kern gehe es um die Beschäftigung als Beamter im Staatsdienst. Ein Anspruch hierauf sei weder in der Europäischen Menschenrechtskonvention noch in einem ihrer Protokolle verankert. Das Gericht entschied daher, ein Eingriff in ein durch die Konvention geschütztes Recht habe nicht stattgefunden.
- <sup>12</sup> Fall Rüdiger Quaer bzw. Fall Martin Zeiss.
- <sup>13</sup> Fälle von vier Rechtsreferendaren in Bayern.
- <sup>14</sup> Fall Charlotte Nieß-Mache.

- 15 Fälle Gerhard Bitterwolf und Ulrich Foltz.
- 16 Fälle Hans-Heinrich Häberlein und Manfred Lehner.
- 17 Fälle Ulrich Eigenfeld und Rolf Kosiek.
- 18 Claussen, X/15.
- 19 Claussen, X/13.
- 20 Ziegler, XIII/9.
- 21 Metz, VIII/11.
- 22 Frisch, IX/15-16.
- 23 Ministerium des Innern und für Sport, Rheinland-Pfalz: Verfassungsschutzbericht, 1985,  
S. 129.
- 24 Freundlieb, XI/14.
- 25 Däubler, V/26-28.
- 26 Krause, XV/30.
- 27 Däubler, V/27-28; Ortmann, VII/22.
- 28 Bitterwolf, III/12; Däubler, V/27.
- 29 Bastian, III/28.
- 30 Bastian, III/31.
- 31 Bastian, IV/9.
- 32 Siehe auch Kapitel 5, Abs. 231 und 232.
- 33 Bastian, III/26-27.
- 34 Bastian, IV/7.
- 35 Meister, II/9.
- 36 Meister, II/12, 21.
- 37 Meister, II/17.
- 38 Meister, II/12.
- 39 Meister, II/5.
- 40 Meister, II/20.
- 41 Däubler, V/15-16.

- 42 Ziegler, XIII/13 und Mitteilungen während Gesprächen im August 1986 in Stuttgart.
- 43 Ziegler, XIII/6 und 11-12.
- 44 Bitterwolf, III/2.
- 45 Bitterwolf, III/8.
- 46 Bitterwolf, III/12.
- 47 Bitterwolf, III/9.
- 48 Nieß-Mache, IV/15.
- 49 Metz, VIII/23-24.

## KAPITEL 7

### DIE STELLUNGNAHMEN DER REGIERUNG DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

394. Wie schon in Kapitel 2 erwähnt, hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland durch Schreiben vom 27. März 1986 eine Stellungnahme zur angeblichen Verletzung des Übereinkommens Nr. 111 übermittelt; sie enthielt als Anhang ein Rechtsgutachten von Professor Karl Doehring, Ordinarius für öffentliches Recht und Völkerrecht der Universität Heidelberg und Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

395. Die Stellungnahme der Regierung hatte den folgenden Wortlaut:

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat bereits in ihrem Schreiben vom 31. Januar 1986 einige Bemerkungen zum Ablauf des Untersuchungsverfahrens gemacht. Mit Schreiben vom 28. Februar 1986 hat der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses hierauf geantwortet und einige der Zweifel der Regierung der Bundesrepublik ausgeräumt. Ohne jedoch hierauf im einzelnen einzugehen, soll hier noch einmal betont werden, daß eine klägerähnliche Rolle des Weltgewerkschaftsbundes im Untersuchungsverfahren nach Auffassung der Bundesregierung mit der IAO-Verfassung unvereinbar wäre und auch nicht auf eine ständige Praxis gestützt werden kann. Zu diesem Punkt und zu anderen bereits vorgetragenen Verfahrensfragen behält sich die Bundesregierung das Recht weiterer Stellungnahmen vor. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland möchte nun Ausführungen zu den angesprochenen Rechtsfragen und, soweit erforderlich, zu den von anderer Seite eingereichten Stellungnahmen und Eingaben unterbreiten und damit der Aufforderung im Schreiben des Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses vom 27. November 1985 entsprechen. Gleichzeitig soll dadurch nochmals ihre feste Überzeugung zum Ausdruck gebracht werden, daß sich die Verpflichtungen zur Wahrung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst in voller Übereinstimmung mit Wortlaut und Sinn des Übereinkommens Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf befinden.

Die Bundesregierung kommt nicht umhin, auf die politische Dimension der Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes vom 13. Juni 1984 und anderer in das Untersuchungsverfahren einbezogener Eingaben hinzuweisen; dies insbesondere auch deswegen, weil es nicht allen, die sich am Untersuchungsverfahren interessiert zeigen, um die Sache des Rechts zu gehen scheint.

Wie vorab betont werden muß, befindet sich die Bundesrepublik Deutschland historisch wie geographisch in einer besonderen Lage. Sie hat zum einen bereits die leidvolle Erfahrung machen müssen, um wie viel schneller und leichter sich ein totalitäres, die Menschen und ihre Grundrechte verachtendes Regime etabliert, wenn es sich dabei auf Teile der Beamtenschaft stützen kann. Dabei waren keineswegs allein die Führungskräfte in Verwaltung und Justiz entscheidend, sondern gerade auch Lehrer und "kleine Beamte" in allen Bereichen. Die Bundesrepublik Deutschland hat daraus die Lehre gezogen, daß ein zu innerst demokratisch überzeugter Beamtensapparat eine der wirksamsten Garantien für eine freiheitliche Demokratie darstellt, die in allen Bereichen die Menschenrechte achtet und fördert und so weltweit zu Frieden und Freiheit beiträgt. Zum anderen ist es nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges nur in einem Teil Deutschlands gelungen, einen freien und demokratischen Staat zu errichten. Seit ihrem Bestehen war die Bundesrepublik Deutschland deswegen gezwungen, ihre freiheitliche demokratische Staatsordnung gegen Kräfte zu verteidigen, die auch im freien Teil Deutschlands eine entsprechende totalitäre Diktatur errichten wollen. Nachdem diesen Kräften klar geworden ist, daß der demokratische Staat sich zu verteidigen weiß, suchen sie Hilfe von außen, um diese Verteidigung zu durchbrechen und doch noch ans Ziel zu gelangen.

Die politische Stoßrichtung ergibt sich schon daraus, daß weder in den vom Prüfungsausschuß seinem Bericht zugrundegelegten Sachverhalten noch in den übrigen Fällen, die der Untersuchungsausschuß in seine Untersuchungen einbezogen hat, der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft worden ist. Darauf hat die Bundesregierung schon mehrfach hingewiesen. Obwohl immer wieder behauptet wird, das Verhalten von Exekutive und Rechtsprechung sei verfassungswidrig, wird das Bundesverfassungsgericht gemieden. Dieses höchste Gericht in der Bundesrepublik Deutschland hat die Aufgabe, jede behauptete Verletzung der Freiheitsrechte in der Sache umfassend zu prüfen und hierüber mit letzter Verbindlichkeit zu entscheiden.

Dieses Verhalten ist kein Zufall. So hat das Mitglied des Präsidiums und Sekretariats des Vorstandes der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) - alle bisher in die Untersuchung einbezogenen Einzelfälle sind dem politischen Spektrum dieser Partei zuzurechnen - Angenfort in einem Interview (veröffentlicht in "Unsere Zeit" vom 25. Januar 1986, teilweise ausgestrahlt im 3. Programm des Norddeutschen Rundfunks am 22. Januar) auf die Frage, warum Mitglieder der DKP in entsprechenden Verfahren nicht das Bundesverfassungsgericht anrufen, wörtlich ausgeführt: "Ja, zunächst einmal muß ich sagen, die Entscheidung der Ministerpräsidenten von 1972 über Berufsverbote ist eine politische Entscheidung. Und wir meinen, einer politischen Entscheidung sollte durch eine politische Bewegung entgegengetreten werden. Und die ist ja ausgezeichnet ..." und etwas später: "Und wenn in das Urteil, das mögliche Urteil des Bundesverfassungsgerichts nur eine Formulierung hineinkäme, die in irgendeinem Aspekt das Berufsverbot rechtfertigen würde, dann wäre schon das zum Schaden für alle Demokraten. Und weil wir die Chance sehen, das Berufsverbot ganz weg zu kriegen, es muß ja weggefegt werden, weil es verfassungswidrig ist, deswegen ist unser Weg nicht der zum Bundesverfassungsgericht, dessen Zweifelhaftheit im Sinne des Grundgesetzes sich gerade bei den Grünen erwiesen hat, sondern unser Weg ist der, daß wir uns mit der Bewegung gegen die Berufsverbote noch stärker als bisher an die Öffentlichkeit wenden und auf ihre Unterstützung vertrauen. Wir sind sicher, das ist der richtige Weg."

Den so formulierten politischen Kampf wollte der Weltgewerkschaftsbund mit seiner Beschwerde unterstützen und damit denen zu Hilfe kommen, die sich die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in der Bundesrepublik Deutschland zum Ziel gesetzt haben. Sie soll gezwungen werden, gerade die Vorschriften und Maßnahmen aufzuheben, die am wirksamsten Freiheit und Demokratie auch für die Zukunft schützen können. Den Mitgliedern der Deutschen Kommunistischen Partei als den ideologischen Vertretern einer ganz anderen Staats- und Gesellschaftsordnung soll so ein sicherer Platz im Staatsapparat der Bundesrepublik Deutschland erkämpft werden. Dieses Ziel soll selbst um den Preis erreicht werden, dadurch in der Konsequenz auch den Rechtsextremisten wieder Zugang zu öffentlichen Ämtern in der Bundesrepublik Deutschland zu verschaffen.

Die Internationale Arbeitsorganisation und ihre Organe sind zu bedeutend für die Verbreitung der Menschenrechte im Arbeitsleben, als daß sie sich als Instrument im Kampf gegen Freiheit, Demokratie und Menschenrechte und damit gegen ihre eigenen Ziele mißbrauchen lassen dürfen. Ihre Übereinkommen sind nicht dazu geschaffen worden, mit ihrer Hilfe die Freiheit im Arbeitsleben und das Wirken freier Gewerkschaften einzuschränken oder zu beseitigen. Die Bundesrepublik Deutschland hat kein Verständnis dafür, daß man sie daran hindern will, die notwendigen Folgerungen aus ihrer Geschichte zu ziehen und deswegen ihre freiheitliche demokratische Grundordnung zu sichern.

Die Bundesregierung hat im vorausgegangenen Beschwerdeverfahren bereits mehrfach ihre Rechtsauffassung dargelegt, so insbesondere in ihrem Schreiben vom 18. Dezember 1984 und in der Rede ihres Vertreters am 3. Juni 1985 vor dem Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf diese Äußerungen und alle früheren Stellungnahmen, die zu diesem Fragenkreis gegenüber den Gremien der Internationalen Arbeitsorganisation abgegeben worden sind, soll die Haltung der Bundesrepublik Deutschland nochmals zusammenfassend dargestellt werden. Dabei werden im wesentlichen folgende Punkte im Vordergrund stehen:

- Kann das Übereinkommen Nr. 111 überhaupt sachgerecht auf die von besonderen Rechten und Pflichten gekennzeichneten Beamtenverhältnisse angewandt werden? (Abschnitt I)
- Kann die Praxis eines Staates in internationalen Gremien umfassend beurteilt werden, bevor der nationale Rechtsweg erschöpft ist? (Abschnitt II)
- Die in der Bundesrepublik Deutschland getroffenen Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes dienen der Verteidigung von Freiheit und Menschenrechten. Der Schutzbereich des Übereinkommens Nr. 111 wird damit nicht berührt. (Abschnitt III)
- Die Bundesrepublik Deutschland kennt keine Diskriminierung im öffentlichen Dienst auf Grund der politischen Meinung. Die Meinungsfreiheit wird durch die nationale Verfassung garantiert. (Abschnitt IV)
- Bei den besonderen Pflichten der Beamten handelt es sich um Erfordernisse, die in einer bestimmten Beschäftigung begründet sind. Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 schließt seine Verletzung aus. (Abschnitt V)
- Eine Verletzung des Übereinkommens Nr. 111 durch die Bundesregierung Deutschland wird auch durch Artikel 4 ausgeschlossen. (Abschnitt VI)

Bei der Erörterung dieser Fragen wird die Bundesregierung auch an einzelnen Punkten direkt oder indirekt auf den Bericht des Ausschusses über die Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes vom 13. Juni 1984 (im folgenden "Prüfungsausschuß") eingehen, obwohl dessen Schlußfolgerungen und Empfehlungen keine unmittelbare Relevanz für das vorliegende Verfahren haben.

### I. Anwendung des Übereinkommens Nr. 111 auf Beamte

Bei der Untersuchung darüber, ob die in der Bundesrepublik Deutschland getroffenen Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes mit dem Übereinkommen Nr. 111 vereinbar sind, kommt es zunächst darauf an, ob dieses Übereinkommen auch für die durch besondere Rechte und Pflichten gekennzeichneten Beamtenverhältnisse gilt. Die Bundesregierung war bisher bei der Beantwortung dieser Frage von der Überzeugung ausgegangen, die besonderen Anforderungen an die Beschäftigten im öffentlichen Dienst und insbesondere an die Beamten seien als Erfordernisse einer bestimmten Beschäftigung im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 anzusehen. Nachdem aber diese Interpretation, die dem Interesse der Internationalen Arbeitsorganisation an einem weiten Geltungsbereich ihrer Übereinkommen entgegenkam, vom Prüfungsausschuß nicht geteilt worden ist und nachdem in der Sitzung des Verwaltungsrats am 3. Juni 1985 von der Seite der Arbeitnehmer die Frage aufgeworfen worden ist, ob das Übereinkommen Nr. 111 in seiner jetzigen Fassung überhaupt sachgerechte Regelungen für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse des Beamtenstatus ermöglichen, muß diese Grundsatzfrage beantwortet werden. Der Fragestellung kommt dabei generelle Bedeutung für die Internationale Arbeitsorganisation und alle ihre Mitgliedstaaten zu. Denn besonders ausgestaltete Beamten- oder Staatsbedienstetenverhältnisse gibt es in den meisten Staaten der Welt.

In diesem Zusammenhang soll die Frage aufgeworfen werden, ob Beschäftigungsverhältnisse dann unter den Schutzbereich des Übereinkommens fallen können, wenn sie nicht durch eine typische Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehung geprägt sind, was für Beamte in der Bundesrepublik Deutschland zutrifft. So ist es für das Beschäftigungsverhältnis des Beamten in der Bundesrepublik Deutschland typisch, daß es sich auf eine staatliche Hoheitsfunktion bezieht. Die Unterscheidung, die der Prüfungsausschuß des Beschwerdeausschusses vorgenommen hat (vgl. GB 229/5/11 Nr. 32 d), zwischen Beamten mit staatlichen Hoheitsfunktionen und Beamten in Fachpositionen mag der Rechtssituation in einigen anderen Mitgliedstaaten der IAO entsprechen. Sie trifft jedoch nicht die Situation in der Bundesrepublik Deutschland. Eine andere Frage, die hier im Hintergrund eine Rolle spielen könnte, bezieht sich auf das Problem, ob es in das Belieben eines Staates gestellt sein kann, Beschäftigungsverhältnisse mit oder ohne Hoheitsfunktionen auszustatten. Diese Frage kann jedoch in diesem Zusammenhang dahinstehen, da das Übereinkommen Nr. 111 nicht die Befugnisse der Mitgliedstaaten der IAO regelt, wie sie im einzelnen ihre Rechtsbeziehungen zu diesen Beschäftigten gestalten möchten. Dabei kann es keine Rolle spielen, ob vergleichbare Tätigkeiten, die in der Bundesrepublik von Beamten wahrgenommen werden, innerhalb desselben Mitgliedstaates oder in anderen Mitgliedstaaten auch im Rahmen von Arbeitsverhältnissen des öffentlichen Dienstes geregelt werden oder geregelt werden können. Ob im Einzelfall ein Arbeitsverhältnis (mit und ohne Hoheitsfunktion) oder ein Beamtenverhältnis (mit Hoheitsfunktion) gewählt wird, wird von jeder Behörde im Rahmen der Gesetze des jeweiligen Staates entschieden, deren Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 111 nicht zur Debatte steht.

Diese Überlegungen könnten die Antwort nahelegen, daß Beamtenverhältnisse in dem vorstehend dargelegten Sinn nicht nach dem Übereinkommen Nr. 111 zu beurteilen sind.

Sollte sich indes das Übereinkommen Nr. 111 nach Auffassung des Untersuchungsausschusses auch auf Beamtenverhältnisse erstrecken, so müßte die Besonderheit des Beamtenstatus entsprechend der ursprünglichen Auffassung der Bundesregierung zumindest bei der Auslegung des Artikels 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 besondere Berücksichtigung finden (vgl. dazu auch unter V).

### II. Nichterschöpfung des Rechtswegs

Angesichts der Unabhängigkeit und hohen Autorität internationaler Gremien stellt sich die Frage, ob die Praxis eines Staates von ihnen umfassend beurteilt werden kann, bevor der nationale Rechtsweg erschöpft ist. Diese Frage drängt sich besonders dann auf, wenn nicht gesetzliche Bestimmungen als solche, sondern ihre praktische Handhabung Gegenstand der Untersuchung sind. So ist in einem der drei Fälle, auf denen der Prüfungsausschuß seinen Bericht aufgebaut hatte, der betroffene Beamte zwischenzeitlich in zweiter und letzter Instanz freigesprochen worden. Auch in den anderen beiden Fällen haben die Betroffenen - ebenso wie in den übrigen vom Untersuchungsausschuß der Bundesregierung ausführlich mitgeteilten Einzelfällen - nicht alle Rechtsmittel erschöpft und nicht das Bundesverfassungsgericht angerufen, das am ehesten zur Entscheidung über die von ihnen behauptete Verfassungswidrigkeit der getroffenen Maßnahmen und Gerichtsentscheidungen berufen gewesen wäre.

Einzelfälle können nur dann als schlüssiges Indiz für bestimmte Verhältnisse gewertet werden, wenn das Verfahren durch eine letztinstanzliche Entscheidung abgeschlossen wurde. Nur dann stellen sie einen beachtenswerten Mosaikstein in dem Gesamtbilde dar, das sich der Ausschluß machen muß. Eine Ausnahme könnte nur dann gelten, wenn die Erschöpfung des Rechtsweges nicht zumutbar war, etwa weil die vorliegende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - auf sie kommt es hier allein an - den Fall bereits mit entschieden hätte. Da insoweit bisher nur eine einschlägige Entscheidung aus dem Jahre 1975 vorliegt (vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 39, S. 334 ff.) und diese eine Reihe von Einzelfragen offenläßt, von denen die Entscheidung der einzelnen Fälle abhängen kann, wird ein Fall, in dem die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges ausnahmsweise nicht zumutbar war, wohl kaum vorliegen. Das würde auch dann gelten, wenn hinsichtlich DKP-Aktivisten weitere Entscheidungen vorlägen, die durch Ausschüsse gemäß § 93 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes ergingen. Obwohl diese Ausschüsse nicht "das Bundesverfassungsgericht" sind, erschöpfen sie den innerstaatlichen Rechtsweg, weil der Betroffene dagegen nicht etwa noch den zuständigen Senat des Bundesverfassungsgerichts anrufen kann. Solche Entscheidungen beschränken sich aber meist auf einige kurze Hinweise und bringen insbesondere keine neuen rechtlichen Überlegungen - andernfalls könnte nicht nach § 93 a) des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes entschieden werden, sondern der zuständige Senat müßte entscheiden.

Da diejenigen DKP-Aktivisten, deren Fälle der WGB hier präsentiert, absichtlich nicht den innerstaatlichen Rechtsweg erschöpft haben, insbesondere nicht das Bundesverfassungsgericht angerufen haben, können ihre Fälle nicht verwandt werden.

Das ist auch für den Fall anerkannt, daß jetzt eine Erschöpfung des Rechtsweges nicht mehr möglich ist, weil der Betreffende die Frist versäumt hat (vgl. die ständige Rechtsauffassung des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit der IAO, Official Bulletin, Bd. LX, 1977, Fall Nr. 866, Abs. 78, mit weiteren Nachweisen).

Die DKP hat offenbar ihren Parteiaktivisten die von diesen auch befolgte Anweisung gegeben, gegen ihnen nachteilige Entscheidungen nicht das Bundesverfassungsgericht anzurufen. Das Mitglied des Präsidiums und des Sekretariats des Parteivorstandes, Jupp Angenfort, der übrigens in der später vom Bundesverfassungsgericht verbotenen Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) ebenfalls schon Mitglied des Sekretariats des Parteivorstandes war (vgl. Pfeiffer/Strickert, KPD-Prozeß, Dokumentarwerk, 3. Band, S. 261), hat dies in dem bereits genannten Fernsehinterview am 22. Januar 1986 damit begründet. Vermutlich befürchtet die DKP, sofern einer ihrer Anhänger das Bundesverfassungsgericht anrufen sollte, eine Aussage des Gerichts, daß die DKP eine Nachfolgeorganisation der verbotenen KPD und daher von Rechts wegen verboten sei.

Die Nichterschöpfung eines innerstaatlichen Rechtsweges, die darin beruht, daß ein an sich eröffneter Rechtsmittelzug nicht ausgenutzt wird, ist jedenfalls auch bei der Sachprüfung eines Verfahrens, in dem eine Verletzung eines IAO-Übereinkommens und damit eine Völkerrechtsverletzung geltend gemacht wird, zu berücksichtigen (vgl. Ausschuß für Vereinigungsfreiheit, 168. Bericht, Fall Nr. 866, Abs. 78 - OB, Bd. LX, 1977, Serie B, Nr. 3, S. 15, mit weiteren Nachweisen).

Darüber hinaus hält die Bundesregierung es für einen Mißbrauch internationaler Normenüberwachungsgremien, wenn sie absichtlich aus politischen Gründen unter Umgehung der höchsten nationalen Instanzen unmittelbar angerufen werden.

Dementsprechend wird auch in anderen internationalen Gremien verfahren. So hat die Europäische Kommission für Menschenrechte in einem vergleichbaren Fall eine Beschwerde wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges als unzulässig zurückgewiesen (Entscheidung vom 16. Dezember 1982, Beschwerde Nr. 9251/81 -, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1984, 549/550, 551, Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) 1983, 411). Auch der Menschenrechtsausschuß der UNESCO hat in seiner Sitzung am 17. Mai 1983 die Behandlung zweier Beschwerden bis zur Erschöpfung des nationalen Rechtsweges ausgesetzt.

Auch unter der Voraussetzung einer Erschöpfung des Rechtsweges würde es noch geeignete Fälle für eine Untersuchung darüber geben, ob die Praxis in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Übereinkommen Nr. 111 vereinbar ist. Hinzuweisen ist insoweit nur auf anhängige Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, in denen diese Voraussetzung erfüllt worden ist. Der Vertreter des Herrn Dr. Kosiek hat vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg in der mündlichen Verhandlung am 22. Oktober 1985 erklärt, sich in dieser Angelegenheit auch an die Internationale Arbeitsorganisation gewandt und eine Verletzung des Übereinkommens Nr. 111 gerügt zu haben. Sollte diese Behauptung zutreffen, ist dieser Fall offensichtlich nicht in die Untersuchung einbezogen worden.

Auch der ständige anwaltliche Vertreter des Parteivorstandes der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD), Rechtsanwalt Dr. Huber, hat in einem Schreiben vom 31. Juli 1984 an den Bundesminister der Verteidigung angekündigt, künftig jeden Fall einer "Benachteiligung" sofort der Internationalen Arbeitsorganisation vorzulegen und auch alle früheren Fälle zu melden. Eine entsprechende Einbeziehung dieser Fallgestaltungen wäre einer Untersuchung der Gesamtzusammenhänge bei der innerstaatlichen Anwendung des Übereinkommens Nr. 111 sicher dienlich.

### III. Schutzbereich des Übereinkommens Nr. 111

Nach Auffassung der Bundesregierung berühren die in der Bundesrepublik Deutschland getroffenen Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes nicht den Schutzbereich des Übereinkommens Nr. 111. Denn wie der Internationalen Arbeitsorganisation geht es auch der Bundesrepublik Deutschland um die Verteidigung und Ausbreitung der Menschenrechte im Arbeitsleben, nicht um ihre Einschränkung oder gar Beseitigung.

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist deswegen darauf angelegt, für alle Zukunft ein freiheitliches und demokratisches Deutschland zu garantieren. Sie beruht auf dem Prinzip der "wehrhaften Demokratie", d.h. dem Gedanken, daß niemand die von der Verfassung garantierten Freiheitsrechte dazu mißbrauchen darf, eben diese freiheitliche demokratische Staatsordnung zu beseitigen (vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 22. Mai 1975, - 2 BvL 13/73 -, BVerfGE 39, 334/368 f.). Zu den freiheitssichernden Maßnahmen des Grundgesetzes gehört auch die durch seinen Artikel 33 Absatz 5 mit Verfassungsrang ausgestaltete Pflicht der Beamten, sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten (§ 52 Abs. 2 Bundesbeamtengesetz, § 35 Abs. 1 Satz 3 Beamtenrechtsrahmengesetz). An dieses Verfassungsgebot sind Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland gebunden. Ein Abgehen von den Schutzmaßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes ist von daher ausgeschlossen.

Von dieser Grundsatzposition weicht auch keine der gesellschaftlich relevanten Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland ab. Die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) im Deutschen Bundestag hat erst jüngst in einem Entschließungsantrag vom 29. Januar 1986 betont, wer im öffentlichen Dienst tätig sei, dürfe die Grundprinzipien der Verfassung nicht durch aktives Handeln bekämpfen. Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) stellt in seinem Schreiben vom 27. Januar 1986 diesen Grundsatz nicht in Frage. Entsprechende Ausführungen enthalten die von der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands mit ihrem Schreiben vom 30. Januar 1986 übersandten Entschließungen aus den Jahren 1972, 1976 und 1980.

Die Bundesregierung vertritt nicht die Auffassung, die Auslegung von Übereinkommen allein der nationalen Beurteilung durch die Mitgliedstaaten zu unterwerfen und ihren Wert damit auszuhöheln. Es kann jedoch nur im Interesse der Ziele der Internationalen Arbeitsorganisation sein, wenn ein intensiver und gut vorbereiteter Dialog zu einer für alle akzeptablen Auslegung eines Übereinkommens führt.

Der Untersuchungsausschuß möge hierbei erwägen, daß die Bundesrepublik Deutschland sich - auch auf Grund ihrer besonderen geschichtlichen Vergangenheit - vor einer Situation schützen muß, in der einzelne Bedienstete des Staates, dem sie Treue zur Verfassung geschworen haben, unter unzulässiger Berufung auf das Übereinkommen Nr. 111 zu einer Diktatur aufrufen können. Im Staatsdienst kann niemand einen Platz haben, der für totalitäre Systeme eintritt. Der Schutz der Freiheit darf nicht ihren Gegnern anvertraut werden. Dies entspricht im übrigen dem Internationalen Pakt der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte. Dieser besagt in Artikel 5:

Keine Bestimmung dieses Paktes darf dahin ausgelegt werden, daß sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten oder auf weitergehende Beschränkungen dieser Rechte und Freiheiten, als in dem Pakt vorgesehen, hinzielt.

Die Bundesrepublik Deutschland sieht sich daher in voller Übereinstimmung mit dem Schutzzgedanken des Übereinkommens Nr. 111, wenn sie Beamte, die für ein totalitäres System eintreten, nicht im Staatsdienst beschäftigt. Nur wer

- die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten,
- die Volkssouveränität,
- die Gewaltenteilung,

- die Verantwortlichkeit der Regierung und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung,
- die Unabhängigkeit der Gerichte,
- das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung von Opposition

(vgl. zu diesen Bestandteilen der freiheitlich demokratischen Grundordnung BVerfGE 2, 12; 5, 140) bekämpfen und beseitigen will, kann von Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes überhaupt berührt werden. Nach Auffassung der Bundesregierung kann es einem demokratischen Staat nicht verwehrt sein, von seinen Beamten das Eintreten für diese elementarsten Grundsätze jedes demokratischen Staatswesens zu verlangen. In dieser grundlegenden und umfassenden Garantie für die Freiheit und Menschenrechte aller Bürger kann kein Angriff auf eben diese Menschenrechte liegen. Diese Position kann nicht gegen die Prinzipien der Internationalen Arbeitsorganisation verstoßen.

Ein Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, die ein Garant der Menschenrechte im Arbeitsleben ist, kann nicht zur Begünstigung solcher Personen dienen, die die Menschenrechte mißachten. Das würde die Bestrebungen der Internationalen Arbeitsorganisation in ihr Gegenteil verkehren.

Es sind gerade die genannten unverzichtbaren Elemente einer freiheitlichen, demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Ordnung, um deren Schutz sich die Bundesrepublik Deutschland gemeinsam mit der Internationalen Arbeitsorganisation bemüht. Sie verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Stellungnahme der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände vom 31. Januar 1986, die von ähnlichen Überlegungen getragen ist.

Die Rechts- und Verfassungslage in der Bundesrepublik Deutschland befindet sich deswegen in voller Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, so daß für eine Änderung der innerstaatlichen Praxis kein Anlaß besteht, selbst wenn dies möglich wäre. Dies hat die Bundesrepublik Deutschland bereits mehrfach zum Ausdruck gebracht.

#### IV. Keine Diskriminierung im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 des Übereinkommens Nr. 111

Die Bundesrepublik Deutschland kennt keine Diskriminierungen, die auf Grund der politischen Meinung zur Ungleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf führen und erst recht keine sogenannten Berufsverbote. Sie ist eine freiheitliche Demokratie, in der niemand wegen seiner politischen Meinung oder seiner Mitgliedschaft in einer bestimmten politischen Partei diskriminiert wird, auch nicht im öffentlichen Dienst.

1. Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist durch unsere Verfassung gewährleistet; die Verfassung, nämlich Artikel 3 Absatz 3, verbietet wie das Übereinkommen Nr. 111 jede Benachteiligung oder Bevorzugung auf Grund der politischen Anschauung des Betroffenen. Diese nationalen Verfassungsbestimmungen werden durch die Schutzmaßnahmen der Bundesrepublik Deutschland zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes nicht verletzt, wie das unabhängige Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung vom 22. Mai 1975 ausdrücklich festgestellt hat (BVerfGE 39, 334/360 ff., 367 f.).

Gefordert wird vielmehr von den Bewerbern für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst und den Beamten, daß sie die zentralen, freiheitssichernden Grundwerte der geltenden Verfassungsordnung anerkennen. Denn es ist Aufgabe aller staatlichen Gewalt und damit auch der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, den Freiheits- und Lebensraum des Einzelnen zu schützen. Der Schutz der Freiheit und der Menschenrechte kann nicht ihren Gegnern anvertraut werden. Diese prinzipielle Übereinstimmung mit der Grundordnung, der der Beamte dient, ist Anknüpfungspunkt für die Pflicht zur Verfassungstreue, nicht die politische Meinungsäußerung oder die Mitgliedschaft in einer Partei.

Dabei kann in diesem Zusammenhang nicht nachdrücklich genug darauf hingewiesen werden, daß die Bundesrepublik Deutschland auf Grund eigener, leidvoller Erfahrung weiß, wovon sie spricht. Nichts ist gefährlicher für eine freiheitliche Demokratie als ein öffentlicher Dienst, der sich innerlich von ihr distanziert und sie zu beseitigen trachtet.

Schon von daher ist es unverstänglich, daß der Prüfungsausschuß hinsichtlich der dem Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes entsprechenden Norm des Artikels 1 Absatz 1 des Übereinkommens Nr. 111 zu einem anderen Ergebnis gekommen ist.

2. Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland knüpfen nicht an die politischen Ansichten der Betroffenen an. Bei der Bewertung dieser Feststellung darf politische Meinungsfreiheit nicht mit Verfassungstreue im Sinne des Grundgesetzes verwechselt werden.

In der Bundesrepublik Deutschland kann jeder Beamte politische Ansichten haben, vertreten und zu verwirklichen suchen, die im Gegensatz zur Politik der Regierung stehen. Jeder Beamte kann sich aktiv für die Veränderung der bestehenden politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse einsetzen und auch eine Änderung der Verfassung selbst propagieren. Die Grenze des Zulässigen ist erst erreicht, wenn Ziele verfolgt werden, die auf eine Beseitigung der Menschen- und Grundrechte und der sie garantierenden Grundstrukturen des Staates gerichtet sind. Hier hat die Verfassung selbst in Artikel 79 Absatz 3 jede Veränderung untersagt, um einen sicheren Schutz der demokratischen Grundsubstanz zu gewährleisten. Wenn in diesem Bereich trotz des strikten Verfassungsgebots Änderungen angestrebt werden, dann ist dies keine Frage der politischen Meinung mehr, sondern eine Frage der Sicherung einer freiheitlichen Verfassung. Das Anstreben solcher Änderungen hat nichts mehr mit "Ausdruck oder Demonstration einer Opposition gegen die etablierten politischen Grundsätze" zu tun, sondern dient der Beseitigung der Freiheitsordnung und der Menschenrechte selbst und damit auch der Meinungsfreiheit.

3. Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang auf die vom Sachverständigenausschuß selbst gezogene Grenze des Anwendungsbereichs des Übereinkommens Nr. 111 hin. Dieser hat ausgeführt, daß "selbst wenn bestimmte Doktrinen auf grundlegende Veränderungen in den Institutionen des Staates abzielen, dies kein Grund ist, ihre Propagierung als dem Schutzbereich des Übereinkommens entzogen anzusehen, solange keine gewalttätigen oder verfassungswidrigen Methoden zu ihrer Verwirklichung angewandt oder empfohlen werden" (vgl. z.B. Bericht III (Teil 4 A), IAK, 69. Tagung, 1983, S. 204-205, 212 und 218-219). Das ist aber hier der Fall. Da jede Änderung der durch die Verfassung (Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes) als unveränderbar festgeschriebenen Grundprinzipien und -werte absolut ausgeschlossen ist, benutzt oder empfiehlt jeder, der diese Freiheitsgarantien beseitigen will, verfassungswidrige Methoden, denn legale Methoden gibt es dazu nicht.

4. In diesem Zusammenhang wird oft behauptet, etwa vom Deutschen Gewerkschaftsbund in seiner Stellungnahme vom 27. Januar 1986, das Verhalten einer verfassungsfeindlichen politischen Partei und ihrer einzelnen Mitglieder brauche nicht identisch zu sein. Dem kann sich die Bundesregierung nicht anschließen: Dieser Gedankengang unterstellt, ein Parteimitglied könne sich innerlich von den Zielen seiner Partei distanzieren. Schon bei einer reinen, inaktiven Parteimitgliedschaft erscheint diese Annahme eher realitätsfremd. Dieser Aspekt kann aber hier außer Betracht bleiben, da die bloße Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei ohnehin allein keine Entlassung aus dem Beamtenverhältnis rechtfertigen kann. In Bayern besteht sogar ein entsprechender Beschluß der bayerischen Staatsregierung vom 19. Juni 1979.

Wer aber aktiv am Parteilieben teilnimmt, innerparteiliche Funktionen ausübt und als Kandidat seiner Partei an Wahlen teilnimmt, bringt dadurch zum Ausdruck, daß er für deren Ziele und Programm kämpfen und ihre Durchsetzung fördern will. Eine andere Auffassung widerspräche jeder Logik, denn sie würde vorgeben, Funktionäre und Kandidaten einer Partei verfolgten andere Ziele und Vorstellungen als die Partei, in deren Namen sie auftreten. Wer sich in und für eine verfassungsfeindliche Partei engagiert, verfolgt deswegen auch selbst deren verfassungsfeindliche Zielsetzung.

Als weiteres Argument wird in diesem Zusammenhang immer wieder vorgetragen, bei der DKP handele es sich um eine "legale Partei"; die Maßnahmen gegen ihre Mitglieder im öffentlichen Dienst sollen dadurch als "illegal" dargestellt werden.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland möchte dazu folgendes klarstellen:

Nach Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes sind Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik zu gefährden, verfassungswidrig. Über die Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Dieses kann aber nicht von selbst tätig werden. Nach § 43 Absatz 1 in Verbindung mit § 13 Nr. 2 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht bedarf es dazu bei bundesweit tätigen Parteien vielmehr eines Antrags des Bundestages, des Bundesrates oder der Bundesregierung. Ein solcher Verbotsantrag wurde bisher nicht gestellt, so daß die DKP wie andere vergleichbare verfassungsfeindliche Parteien ungehindert am politischen Leben der Bundesrepublik Deutschland teilnehmen kann. Nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland liegt es im politischen Ermessen der Stellen, die antragsberechtigt für ein Verfahren nach Artikel 21 des Grundgesetzes beim Bundesverfassungsgericht sind, ob sie einen solchen Antrag stellen oder es vorziehen, eine verfassungsfeindliche Partei mit politischen Mitteln abzuwehren. Der Bundesregierung kann nicht ein

Vorwurf daraus gemacht werden, daß sie gerade im Interesse einer demokratischen politischen Auseinandersetzung keinen Antrag beim Bundesverfassungsgericht gestellt hat, extremistische Parteien als verfassungswidrig zu verbieten. Ein Verbot der Deutschen Kommunistischen Partei würde hinsichtlich der im öffentlichen Dienst Beschäftigten keine Änderung zur gegenwärtigen Situation bringen, denn für die Beurteilung des Verhaltens dieser Bediensteten ist es ohne ausschlaggebende Bedeutung, ob die DKP verboten oder nicht verboten ist.

Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung vom 22. Mai 1975 (BVerfGE 39, 334/358 f.) ausgeführt hat, fordert Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes vom Beamten das Eintreten für die verfassungsmäßige Ordnung, sein Artikel 21 Absatz 2 läßt dagegen dem Bürger die Freiheit, diese verfassungsmäßige Ordnung abzulehnen und sie politisch zu bekämpfen, solange er es innerhalb einer Partei, die nicht verboten ist, mit allgemein erlaubten Mitteln tut. Denn die besonderen Pflichten der Beamten sind nicht aufgestellt in Ansehung der Interessen der politischen Partei, insbesondere nicht zur Behinderung ihrer politischen Aktivitäten, sondern in Ansehung der Sicherung des Verfassungsstaates vor Gefahren aus dem Kreis seiner Beamten (so BVerfG, a.a.O.). Angesichts dieser klaren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kann von Zweideutigkeit keine Rede sein. Der Beamte handelt nicht schon deshalb verfassungsgemäß, weil seine Partei - für deren Ziele er aktiv eintritt - nicht förmlich für verfassungswidrig erklärt und damit verboten ist. Umgekehrt kann verfassungswidriges Verhalten des Beamten auch dann festgestellt werden, wenn seine Partei nicht in einem Verbotsverfahren für verfassungswidrig erklärt worden ist.

Eine Diskriminierung auf Grund der politischen Meinung im Sinne des Übereinkommens Nr. 111 vermag die Regierung der Bundesrepublik Deutschland nach alledem in ihren Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes nicht zu erkennen. Eine Verletzung dieses Übereinkommens scheidet schon deswegen aus.

#### V. Anwendung des Artikels 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111

Sollte der Auffassung der Bundesregierung, das Übereinkommen Nr. 111 sei auf den Gegenstand der Untersuchung gar nicht anwendbar, nicht gefolgt werden, so würde eine Verletzung jedenfalls auf Grund des Artikels 1 Absatz 2 ausscheiden. Diese Vorschrift bestimmt, daß eine Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung hinsichtlich einer bestimmten Beschäftigung, die in den Erfordernissen dieser Beschäftigung begründet ist, nicht als Diskriminierung gilt.

1. Die beamtenrechtliche Pflicht zur Verfassungstreue ist eine solche unabdingbare Voraussetzung für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland. Wie schon mehrfach unterstrichen wurde, muß auf Grund der historischen und geographischen Lage der Bundesrepublik Deutschland zur Verteidigung der freiheitlichen Grundordnung und der demokratischen Rechte aller Bürger gewährleistet sein, daß sich jeder Staatsbedienstete jederzeit für diese Rechte einsetzt und aktiv für die Demokratie eintritt. Andernfalls ist er als Beamter für den Staatsdienst ungeeignet. Nur so kann die Freiheit aller gegen ihre rechts- oder linksextremen Feinde geschützt werden. Deswegen muß der Bewerber als subjektive Einstellungsvoraussetzung auch die Gewähr für verfassungstreu Verhalten bieten und deswegen obliegt jedem Beamten die Pflicht, für die Erhaltung der Demokratie einzutreten. Entsprechend muß der Staat als Dienstherr auf die Loyalität seiner Beschäftigten bauen können. Er muß sich darauf verlassen können, daß diese sich mit seiner freiheitlichen, demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Ordnung identifizieren (vgl. BVerfG, a.a.O. S. 347/348) und getreu zu ihm stehen. Andernfalls müßte der Staat auch einem Beamten, der von sich selbst sagt, kein Vertrauen zum Staat zu haben (vgl. Eingabe der Lehrerin Frau Dorothea Vogt), gleichwohl Vertrauen entgegenbringen, ihn beschäftigen, bezahlen und ihm die Jugend zur Erziehung anvertrauen.

Dieses Prinzip des besonderen Vertrauensverhältnisses, der fundamentale Grundsatz der beamtenrechtlichen Loyalität gegenüber dem Dienstherrn findet sich wohl in allen Staaten der Welt und selbst im Verhältnis internationaler Organisationen zu ihren Beschäftigten. Dabei ist es natürlich etwas anderes, ob die Treuepflicht gegenüber einem absoluten Monarchen, einem totalitären "Führer" oder einem demokratischen, freiheitlichen und pluralistischen Staat besteht. Professor Dr. Karl Doehring hat in einem Rechtsgutachten zu der Frage, ob die in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Rechtslage und Praxis zur Fernhaltung von Extremisten aus dem öffentlichen Dienst mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 111 übereinstimmt, auf diesen Gesichtspunkt hingewiesen und dazu umfangreiche Untersuchungen angestellt. Das Gutachten ist diesem Schreiben beigefügt. Die Bundesregierung verweist darauf, daß auch die Personalordnung des Internationalen Arbeitsamtes von den Beschäftigten Loyalität fordert (Art. 1.4) und verlangt, sich nicht aktiv in politischen Parteien zu engagieren, soweit dies mit ihrer Tätigkeit unvereinbar ist (Art. 1.2). Könnte sich denn ein Beschäftigter des Internationalen Arbeitsamtes aktiv in einer Bewegung engagieren, die für die Abschaffung der Vereinigungsfreiheit, des Streikrechts und

andere Einschränkungen der Menschenrechte im Arbeitsleben oder gar für die Einführung der Apartheid kämpft, ohne Sanktionen seines Arbeitgebers befürchten zu müssen?

Die Frage, ob Beamtenloyalität und damit einhergehende besondere Dienstpflichten mit dem Übereinkommen Nr. 111 vereinbar sind, betrifft nicht nur die Bundesrepublik Deutschland. Ihr kommt auch für alle anderen Mitgliedstaaten der Internationalen Arbeitsorganisation erhebliche Bedeutung zu. Je nach dem Ergebnis der Prüfung wird gegebenenfalls auch in anderen Staaten Recht und Praxis auf die Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen Nr. 111 hin zu untersuchen sein. Die Bundesregierung möchte dabei nochmals an die Überlegungen anknüpfen, die sie an den Anfang ihrer Ausführungen gestellt hat: Ist das Übereinkommen Nr. 111 trotz der jedes Beamtenverhältnis prägenden besonders engen Bindungen zwischen Dienstherr und Beamten, trotz der speziellen Loyalitätspflichten und trotz der besonderen Verantwortung der Beamtenschaft für das Allgemeinwesen uneingeschränkt auch auf Beamte anwendbar, dann müssen diese unbestreitbaren Besonderheiten Berücksichtigung mindestens bei der Auslegung des Artikels 1 Absatz 2 des Übereinkommens finden. Die Tätigkeit als Beamter wäre dann als solche eine "bestimmte Beschäftigung" im Sinne dieser Vorschrift, so daß die sich zwangsläufig daraus für alle Beschäftigten mit Beamtenstatut ergebenden Einschränkungen davon erfaßt würden. Nach Auffassung der Bundesregierung wäre dies eine sachgerechte und im Interesse aller Beteiligten liegende Interpretation, zu der es nur die Alternative gibt, die Gültigkeit des Übereinkommens für Beamte ganz auszuschließen.

2. Wegen der vielfältigen Versuche des Weltgewerkschaftsbundes, der Bundesrepublik Deutschland eine Verletzung des Grundrechts der Meinungsfreiheit nachzusagen, soll zur Anwendung des Artikels 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 noch einmal darauf hingewiesen werden, daß die Schutzmaßnahmen der Bundesrepublik Deutschland zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes nicht die politische Meinung der Betroffenen zum Gegenstand haben, sondern auf die Verteidigung der freiheitlichen Demokratie abzielen. Die hierzu häufig zitierten Ausführungen des Sachverständigenausschusses (IAK, 47. Tagung, 1963, Bericht III (Teil IV), Teil Drei, Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, S. 192, Nr. 42) wollen auch den Vertretern der politischen Opposition gleichen Zugang zum öffentlichen Dienst und fortdauernde Beschäftigung darin garantieren. Ausnahmen davon sollen nur bei besonders herausgehobenen Positionen möglich sein, die mit der Durchführung der Regierungspolitik befaßt sind.

Dem wird in der Bundesrepublik Deutschland in vollem Umfang Rechnung getragen. Erklärte Anhänger der jeweiligen Oppositionsparteien haben zu allen Zeiten in großer Zahl Beschäftigung im öffentlichen Dienst gefunden und dabei auch Spitzenämter der Verwaltung innegehabt. Wie daraus deutlich wird, fordert die Verfassungstreuepflicht nicht Loyalität zur jeweiligen Regierung und ihrer Politik, sondern in einem ganz anderen Sinne Loyalität zum Staat und seiner freiheitlichen Grundordnung, völlig unabhängig davon, mit welchen politischen Überzeugungen er gerade regiert wird.

Diese jenseits von allen politischen Ansichten geforderte positive Einstellung zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung muß, wie noch gezeigt werden wird, von jedem Beamten ohne Rücksicht auf seine Funktion verlangt werden. Es handelt sich deshalb dabei um ein Erfordernis, das in der Beschäftigung als Beamter selbst begründet liegt, bei jedem Beamten auf Grund seiner Funktion als Garant der rechtsstaatlichen und freiheitlichen Ordnung konkret gegeben sein muß und deswegen von Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 erfaßt wird.

3. In diesem Zusammenhang wird immer wieder gefordert, bei den Schutzmaßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes müsse nach Art der konkret ausgeübten Funktion differenziert und auch danach unterschieden werden, ob der betroffene Beamte "dienstlich" oder "außerdienstlich" tätig werde. Dazu sei grundsätzlich folgendes angemerkt:

Nach Artikel 33 Absatz 4 des Grundgesetzes ist die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, d.h. den Beamten. Bei der Ausübung hoheitlicher Befugnisse kann es für alle Beamten nur einheitliche Rechte und Pflichten geben. Es kann nicht zwischen Beamten unterschieden werden, die loyal zu den Grundwerten der freiheitlichen Verfassung stehen müssen, und anderen, die sich trotz ihres Beamtenstatus sanktionslos illoyal verhalten dürfen. Denn die Beamten bilden insgesamt, von den Spitzen der Verwaltung bis hin zu den zahllosen Amtsträgern an der Basis, das Rückgrat des Staates und zugleich den Apparat, durch den das Gemeinwesen allein seine Hoheitsgewalt ausüben kann. Verfassungsfeinde, denen es gelingt, hier Fuß zu fassen, sind in der Lage, das demokratische Staatswesen von innen auszuhöhlen, um es dann in einer Krisensituation zu beseitigen.

Besondere Anforderungen an die Treuepflicht sind nicht nur bei den Inhabern bestimmter leitender Verwaltungspositionen, die besondere Verantwortung bei der Durchführung der Regierungspolitik beinhalten, zu stellen. Diese Amtsinhaber ziehen wegen ihrer geringen Anzahl und ihrer herausgehobenen Stellung ständig die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der

politischen Kontrollinstitutionen auf sich und sind im Falle eines Umsturzes leicht austauschbar, für eine langfristig angelegte Durchdringung des Staatsapparates also weniger interessant.

Von Bedeutung sind für Angriffe auf die freiheitliche demokratische Grundordnung vielmehr gerade die mittleren und unteren Funktionen der öffentlichen Verwaltung, weil sie einem totalitären Regime erlauben, sich ohne nennenswerten Widerstand des eingespielten Beamtenapparates zu bedienen und den Staat selbst damit in die Hand zu bekommen. Um diese Infiltration zu verhindern, die in der Bundesrepublik Deutschland das erklärte Ziel der Rechts- und Linksextremisten ist (der sogenannte "Marsch durch die Institutionen"), muß von den Beamten insgesamt und ohne Unterschied Loyalität und Treue zur Verfassung verlangt werden. Aus den gleichen Gründen kann auch das außerdienstliche Verhalten eines Beamten nicht unberücksichtigt bleiben. Denn es ist nicht vorstellbar, daß jemand während der Dienstzeit Freiheit und Menschenrechte verteidigt und sie nach Dienstschluß bekämpft. Diese eminente Bedeutung der Prävention ist bisher nicht ausreichend gewürdigt worden. Die Bundesregierung wird darauf noch zurückkommen.

Zu dieser grundsätzlichen Haltung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland steht der Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften vom 27. August 1982, auf den vom Deutschen Gewerkschaftsbund in seiner Stellungnahme vom 27. Januar 1986 und anderen Organisationen in diesem Zusammenhang hingewiesen wird, nicht im Widerspruch.

Zielsetzung dieses Gesetzentwurfs war nicht, den Inhalt der beamtenrechtlichen Treuepflicht neu zu bestimmen und die entsprechende Rechtslage zu verändern. Vielmehr sollten auf Grund der bereits mehrfach erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 konkretisierende Hinweise in die Beamtengesetze selbst aufgenommen werden. In enger Anlehnung an den Wortlaut dieser Grundsatzentscheidung sollte in § 77 Absatz 1 des Bundesbeamtengesetzes und § 45 Absatz 1 des Beamtenrechtsrahmengesetzes - also nicht bei den beamtenrechtlichen Pflichten, sondern bei den Folgen einer Pflichtverletzung - ergänzend hinzugefügt werden: "Eine Verletzung der dem Beamten nach § 35 Absatz 1 Satz 3 des Beamtenrechtsrahmengesetzes bzw. § 52 Absatz 2 des Bundesbeamtengesetzes obliegenden Pflichten ist ein Dienstvergehen, wenn im Einzelfall ein Minimum an Gewicht und Evidenz der Pflichtverletzung festgestellt wird. Bei der Entscheidung, ob ein außerdienstliches Verhalten im Hinblick auf die dem Beamten nach § 35 Absatz 1 Satz 3 des Beamtenrechtsrahmengesetzes bzw. § 52 Absatz 2 des Bundesbeamtengesetzes obliegenden Pflichten ein Dienstvergehen ist, sind Art und Ausmaß des Verhaltens sowie die dem Beamten übertragenen Aufgaben zu berücksichtigen. Ein Dienstvergehen ist anzunehmen, wenn das außerdienstliche Verhalten auch unter Beachtung der dem Beamten zustehenden Grundrechte, insbesondere des Rechts auf freie Meinungsäußerung, nicht hingenommen werden kann."

Alle rechtlichen Merkmale dieser beabsichtigten Regelung, insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Prinzip der Einzelfallbewertung, sind bereits vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1975 als Rechtsgrundsätze aufgestellt worden. Sie binden damit alle staatliche Gewalt einschließlich der Gerichte.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist darüber hinaus ein grundlegendes Prinzip des deutschen Verwaltungsrechts und deswegen ohnehin bei allen Entscheidungen, bei denen ein gewisser Ermessens- oder Beurteilungsspielraum verbleibt, zu beachten. Auch die Abgrenzung zur Meinungsfreiheit, die Artikel 5 des Grundgesetzes grundsätzlich auch jedem Beamten garantiert, hat das Bundesverfassungsgericht bereits selbst vorgenommen (a.a.O., S. 366/367).

Die vom Gesetzentwurf beabsichtigten "konkretisierenden Hinweise" wären deswegen nach Auffassung der Bundesregierung zwar möglicherweise aus politischen Erwägungen heraus diskutabel gewesen; sie sind aber angesichts der klaren Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts, die darauf sei nochmals hingewiesen - Exekutive und Gerichte bereits direkt binden, rechtlich nicht erforderlich. Die Bundesregierung hat diesen Gesetzentwurf deswegen nicht weiterverfolgt. Sie war dabei auch von der Sorge getragen, dieser könnte entgegen seinem Wortlaut dahingehend verstanden werden, die Pflicht zur Verfassungstreue gelte faktisch nur noch für die Spitzen der Beamtenhierarchie und das außerdienstliche Verhalten könne völlig unberücksichtigt bleiben. Eine solche Auslegung widerspräche dem deutschen Verfassungsrecht; entsprechenden Mißverständnissen sollte zuvorgekommen werden.

4. Eine Vielzahl der vom Ausschuß in die Untersuchung einbezogenen Fälle betrifft Lehrer. Vielfach wird die Meinung verbreitet, gerade bei Lehrern genügten geringere Anforderungen an die Pflicht zur Verfassungstreue. Auch der Prüfungsausschuß kommt in seinem Bericht vom 18. Februar 1985 offensichtlich zu diesem Ergebnis (vgl. Nr. 40 der Schlußfolgerungen).

Dem möchte die Bundesregierung entgegentreten. Die Europäische Kommission für Menschenrechte hat in ihrem Bericht vom 11. Mai 1984 im Individualbeschwerdeverfahren Nr. 9228/80 unter Nr. 112 zu diesem Problem ausgeführt:

"112. Die Kommission trägt der Bedeutung Rechnung, die der Meinung und dem Einfluß von Lehrern beizumessen ist, die in einer freien Gesellschaft eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung und Verbreitung von Ideen haben. Dies ist besonders wichtig im vorliegenden Fall, wo die Beschwerdeführerin Lehrerin an einem Gymnasium war und in täglichem Kontakt mit Schülern in einem leicht zu beeinflussenden Alter und in einem geistigen Entwicklungsstadium stand, wo die Empfänglichkeit für eine Indoktrination ein Faktor ist, der nicht unbeachtet bleiben kann. Unter diesen Umständen unterlag die Beschwerdeführerin als Autoritätsperson für ihre Schüler besonderen Pflichten und Verantwortung bezüglich ihrer Meinungen und deren Äußerung, sowohl unmittelbar in der Schule als auch außerdienstlich, wenn auch in einem geringeren Maße."

Entsprechende Ausführungen enthält der Kommissionsbericht vom 11. Mai 1984 zum Individualbeschwerdeverfahren Nr. 9704/82 unter Nr. 108.

Dies entspricht der Auffassung der Bundesregierung, daß gerade die Beschäftigung als Lehrer bestimmte Einschränkungen erfordert, um die demokratischen Freiheitsrechte auf Dauer zu erhalten. Dies kann entsprechend Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 nicht als Diskriminierung gelten.

Dabei soll nicht verhehlt werden, daß die Europäische Kommission für Menschenrechte im Anschluß an das angeführte Zitat auch auf die besonderen Pflichten des Dienstherrn hinweist, den freien Austausch und die Entwicklung von Ideen im Rahmen der freien Meinungsäußerung innerhalb der Schule zu gewährleisten. Wie aus den bisherigen Ausführungen bereits hervorgeht, ist dieser Meinungspluralismus an deutschen Schulen aber gesichert und wird auch von niemandem in Frage gestellt. Denn es geht nicht um politische Meinungen, die von der Regierungsauffassung abweichen, es geht um die Grundprinzipien der freiheitlichen Demokratie.

Oder soll Lehrer bleiben, wer seinen Schülern Literatur zur Verfügung stellt, in der die grauenhaften Verbrechen des Dritten Reichs gelehrt werden (Fall Luthardt, Niedersachsen)? Soll Hochschullehrer sein, wer Bücher rechtsextremen Inhalts schreibt wie "Das Volk in seiner Wirklichkeit" (Fall Kosiek, Baden-Württemberg)? Soll Lehrer werden oder bleiben, wer durch Kandidaturen für oder Parteiämter in extremistischen Parteien öffentlich - und damit auch seinen Schülern bekannt - für die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland eintritt?

Wer hier auf die untadelige Gestaltung des Unterrichtsbetriebes der Betroffenen verweist, übersieht - die Richtigkeit dieser Behauptung einmal unterstellt - folgendes: Die Autorität des Lehrers und das im Unterricht herausgebildete Vertrauensverhältnis der Schüler zu ihm ist unteilbar, es wird sich automatisch auch auf die "außerdienstlichen" Ideen des Lehrers übertragen. Auf Grund ihres Alters und ihrer Unerfahrenheit leicht zu beeinflussende Jugendliche werden wohl kaum unterscheiden, ob der Lehrer, der ihr Vertrauen besitzt, im Unterricht Propaganda für die Ziele seiner verfassungsfreundlichen Partei betreibt oder am Nachmittag auf der Straße. Gerade dies macht den Schuldienst für Extremisten aller Richtungen besonders interessant.

5. Schließlich ist auch der präventiven Bedeutung der in der Bundesrepublik Deutschland getroffenen Schutzmaßnahmen Rechnung zu tragen. Denn zur Verteidigung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland genügt es nicht, nur auf konkrete Angriffe auf die freiheitliche demokratische Grundordnung zu reagieren. Verfassungsfreundlich eingestellte Beamte können sich zunächst durchaus verfassungstreu gebärden, um erst in einer Krisen- oder Konfliktsituation, wenn Staat und Bürger besonders darauf angewiesen sind, daß die Beamtenschaft als ganzes entschlossen für die freiheitliche Staatsordnung und die Verteidigung der Menschenrechte eintritt, ihre wahre Gesinnung zu offenbaren und zu versuchen, einer totalitären Diktatur Vorschub zu leisten. Tritt der Staat nicht rechtzeitig solchen Gefahren entgegen, wird es dann möglicherweise für eine wirksame Verteidigung zu spät sein. Es kann deswegen nicht ausschließlich das bisherige dienstliche Verhalten zugrundegelegt werden.

Dieser präventive Zweck der Verfassungstreuepflicht führt aber nicht zur konkreten Überprüfung aller Bewerber. Wie sich aus den von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland beschlossenen und unverändert gültigen "Grundsätzen für die Prüfung der Verfassungstreue" vom 17. Januar 1979 ergibt, wird grundsätzlich Vertrauen in die Verfassungstreue eines Bewerbers gesetzt. Nur wenn der Einstellungsbehörde tatsächliche Anhaltspunkte bekannt sind, die darauf hindeuten, daß der Betroffene nicht die Gewähr dafür bietet, sich jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzusetzen, wird nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit bei der zuständigen Behörde nach dort bereits vorhandenen Unterlagen gefragt. Eine besondere gezielte Überprüfung des Bewerbers löst auch diese Anfrage nicht aus. Bei Beamten ist für die Einleitung eines Disziplinarverfahrens ohnehin ein konkretes Dienstvergehen erforderlich.

Nach alledem kann es für die Bundesregierung keinem Zweifel unterliegen, daß die Schutzmaßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes in den Erfordernissen der

Beschäftigung als Beamter im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland begründet sind und deswegen nicht als Diskriminierung im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 angesehen werden können.

#### VI. Anwendung des Artikels 4 des Übereinkommens Nr. 111

Eine Verletzung des Übereinkommens durch die Bundesrepublik Deutschland wäre außerdem wegen Artikel 4 ausgeschlossen. Dort werden ausdrücklich Maßnahmen gegen Personen zugelassen, die in berechtigtem Verdacht einer gegen die Sicherheit des Staates gerichteten Betätigung stehen oder sich tatsächlich in einer solchen Weise betätigt haben, vorausgesetzt, daß sie das Recht der Berufung an eine nach landesüblicher Weise errichtete zuständige Instanz haben.

1. Der Zweck der Regelung in Artikel 4 liegt darin, eine vernünftige Abgrenzung zwischen dem Interesse des Einzelnen am Schutz seiner in dem Übereinkommen geschützten Menschenrechte und dem Interesse des Staates zu erreichen, daß seine Sicherheit gewährleistet bleibt. Beide Gesichtspunkte stehen hier gleichberechtigt nebeneinander.

Soweit es um die Sicherheit des Staates geht, wird man berücksichtigen müssen, daß es sich hier zwar um einen allgemeinen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, daß hier aber auf Verhältnisse Bezug genommen wird, die von Staat zu Staat verschieden sein können und in der Praxis auch verschieden sind. Der Grad an Sicherheit, den ein Staat a priori hat, hängt von einer Vielzahl von Elementen ab, und diese sind in einer Gesamtschau zu würdigen. Das Ergebnis kann sein, daß ein Staat als erheblich mehr in seiner Sicherheit gefährdet anzusehen ist als ein anderer, und dies wirkt sich natürlich auch auf die Beurteilung von Handlungen unter dem Gesichtspunkt des Artikels 4 des Übereinkommens aus.

Zu den Elementen, die hierbei zu berücksichtigen sind, gehören auch geographische und historische. Geographisch liegt die Bundesrepublik Deutschland an der Nahtstelle zwischen Ost und West, um es kurz zu formulieren. Historisch hat sie die Erfahrung gemacht, wie Feinde der Freiheit die ihnen in der Zeit der Weimarer Republik gewährte Freiheit mißbrauchten, um eben diese Freiheit abzuschaffen. Gestapochef Heydrich formulierte später wie folgt: "Wir ... vernichteten mit den verfassungsrechtlichen Mitteln auf legalem Wege ein System, das ohne innere Substanz jederzeit bereit war, sich selbst aufzugeben, wenn es auf legalem Wege geschah" (vgl. Deutsches Recht 1936, S. 121). Was es kostete, dieses System wieder zu beseitigen, hat die jüngste Geschichte gezeigt. Goebbels sagte es im Sommer 1932 in seinem Tagebuch wie folgt voraus: "Haben wir erst die Macht, dann werden wir sie nie wieder aufgeben, es sei denn, man trägt uns als Leichen aus unseren Ämtern hinaus" (Goebbels, Vom Kaiserhof zur Reichskanzlei, 1934, S. 139).

Von daher wird nicht nur deutlich, weshalb sich die Bundesrepublik Deutschland für eine "wehrhafte Demokratie" entschieden hat, sondern auch, daß sie in besonderer Weise durch Personen und Organisationen gefährdet ist, die darauf aus sind, die freiheitliche Demokratie zu beseitigen. Unter diesen Umständen müssen Maßnahmen gegen Angehörige des öffentlichen Dienstes, welche aktiv die Ziele der DKP oder der NPD vertreten, indem sie deren Funktionäre sind oder sie in parlamentarischen Vertretungskörperschaften repräsentieren oder als Kandidaten eine solche Position anstreben, auch dann als durch Artikel 4 des Übereinkommens gerechtfertigt erscheinen, wenn nicht festgestellt wird, daß die DKP oder die NPD mit verfassungswidrigen Mitteln arbeitet; es muß unter den besonderen Verhältnissen, unter denen die Bundesrepublik Deutschland besteht, genügen, daß die NPD sich gegen demokratische Grundprinzipien und Menschenrechte ausspricht oder daß die DKP die freiheitliche Demokratie durch eine Diktatur des Proletariats oder durch eine Volksdemokratie oder ein sonstiges System des "realen Sozialismus" ersetzen will.

Erst recht gilt dies natürlich, wenn feststeht, daß die DKP ihre Ziele mit verfassungswidrigen Mitteln erreichen will - etwa weil sie Änderungen von Bestandteilen des Grundgesetzes anstrebt, die durch Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes einer Änderung schlechthin entzogen sind.

2. Die freiheitliche demokratische Grundordnung ist der Kernbestand der Staats- und Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Ein Angriff auf diesen Kernbestand stellt eine Beeinträchtigung der Sicherheit des Staates auch im Sinne des Artikels 4 des Übereinkommens dar.

Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist durch das Bundesverfassungsgericht definiert worden und fest umrissen (vgl. BVerfGE 2, 1/14; 5, 85/140); es wurde schon unter III. erläutert.

Nur wer diese freiheitlichen Grundwerte, zu deren Verbreitung und Verteidigung in der Arbeitswelt gerade auch die Internationale Arbeitsorganisation begründet worden ist, prinzipiell

in Frage stellt und bekämpft und sich damit auch gegen die Ziele der Internationalen Arbeitsorganisation stellt, wird als ungeeignet für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland im Beamtenverhältnis angesehen und von Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 111 erfaßt.

Die Bundesregierung sieht sich dabei mit ihrer Auffassung in voller Übereinstimmung mit den Ausführungen des Sachverständigenausschusses in den allgemeinen Schlußfolgerungen zum Übereinkommen Nr. 111 aus dem Jahre 1963 (a.a.O., S. 193/194, Nr. 47).

Hierzu sei erneut auf die vom Bundesverfassungsgericht zwingend vorgeschriebene Einzelfallprüfung verwiesen. In der Bundesrepublik Deutschland wird niemandem der Zugang zum öffentlichen Dienst oder der Verbleib darin verwehrt, nur weil er Mitglied einer Partei oder Organisation mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung ist. Es kommt vielmehr auf den konkreten Einzelfall an. Bei jedem Bewerber für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst wird eine Prognose über seine künftige Verfassungstreue gestellt, die auf seine individuellen Tätigkeiten und seine Persönlichkeit abstellt und die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei oder Organisation allenfalls als ein Beurteilungskriterium von mehreren heranzieht. Dabei wird grundsätzlich von der Verfassungstreue eines jeden Bewerbers ausgegangen. Nur wenn im Einzelfall tatsächliche Anhaltspunkte dieses Vertrauen erschüttert haben, kann es zu weiteren Prüfungen und Gesprächen kommen. Einem Beamten muß in einem förmlichen Disziplinarverfahren ein konkretes Dienstvergehen nachgewiesen werden, wozu ebenfalls die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei oder Organisation allein nicht ausreicht. Erforderlich sind dafür vielmehr konkrete Aktivitäten, die auf eine Beseitigung der freiheitlich demokratischen Grundordnung abzielen. Damit wird aber der Kernbereich der Staats- und Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland angegriffen und die Sicherheit des Staates beeinträchtigt.

Dies geschieht auch in verfassungswidriger Weise, weil Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes den freiheitssichernden Kernbereich der Verfassung gegen jede Veränderung besonders schützt (vgl. oben unter IV.). Beeinträchtigt aber jemand durch individuelle Tätigkeiten die Sicherheit des Staates mit verfassungswidrigen Methoden, so ist dies nach Auffassung des Sachverständigenausschusses der Anwendungsbereich des Artikels 4 des Übereinkommens Nr. 111. Auf den in dieser Vorschrift geforderten umfassenden Rechtsschutz ist in diesem Zusammenhang bereits mehrfach hingewiesen worden.

3. Gegen diesen Rechtsstandpunkt der Bundesregierung wird eingewandt, den aus dem Dienst entfernten Beamten sei nicht vorgeworfen worden, sie hätten verfassungswidrige Mittel angewandt oder empfohlen. Diese Behauptung geht an der Sache vorbei: Wer bewußt auf die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hinarbeitet, obwohl die Verfassung die Beseitigung dieser demokratischen und rechtsstaatlichen Mindestgrundsätze ausschließt, setzt sich durch dieses Bestreben in Widerspruch zu der Verfassung. Sein Handeln ist verfassungsfeindlich.

Lediglich ergänzend darf in diesem Zusammenhang noch vorgetragen werden:

Der Ausschuß gemäß Artikel 24 der IAO-Verfassung, der auf Grund der 1984 erhobenen Beschwerde des WGB eingesetzt wurde, hat Artikel 4 mit Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens eng verknüpft. Dies könnte darauf hinauslaufen, daß nach Artikel 4 des Übereinkommens Maßnahmen zum Schutze der Staatssicherheit nur insoweit zulässig wären, als Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens dies ohnehin erlaubt, also - konkret gesprochen - gegenüber totalitären Bestrebungen, die das staatliche System insgesamt in Frage stellen, nur, soweit solche Bestrebungen mit Gewalt oder verfassungswidrigen Mitteln durchgeführt werden oder Gewalt oder verfassungswidrige Mittel empfohlen werden (vgl. GB.229/5/11 Abs. 44).

Der Umstand, daß diese Bemerkung des Expertenausschusses, die sich auf Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens bezog, hier bei Artikel 4 des Übereinkommens erneut aufgegriffen wird, läßt den Schluß zu, daß der erwähnte Ausschuß den Geltungsbereich des Artikels 4 des Übereinkommens dahingehend einschränken wollte, daß er zugunsten der Staaten nicht mehr hergibt, als ohnehin aus Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens zu entnehmen wäre, daß er also keine praktische Bedeutung hätte, sondern "leerlief".

Eine Auffassung, die dazu führte, daß Artikel 4 des Übereinkommens keine selbständige rechtliche Bedeutung mehr hätte - weil danach nur noch das gerechtfertigt wäre, was schon nach Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens nicht als Diskriminierung wegen der politischen Meinung anzusehen wäre -, verstieße gegen den anerkannten völkerrechtlichen Auslegungsgrundsatz, daß bei Verträgen eine Auslegung geboten ist, die alle Vorschriften berücksichtigt (vgl. Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs vom 12. August 1922, zitiert nach Williams/Lauterpacht, Bd. 1, S. 359; Berber I, S. 478; sowie die Kodifizierung dieses Rechtsgrundsatzes in Artikel 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969).

Nur eine solche umfassende Auslegung des gesamten Textes führt zu der völkerrechtlich gebotenen "vernünftigen" Auslegung (vgl. Ständiger Internationaler Gerichtshof Serie B Nr. 11).

Konkret bedeutet dies, daß es unzulässig ist, einen Vertrag so auszulegen, daß einzelne Vorschriften bedeutungslos oder unwirksam sind. Den Bestimmungen eines Vertrages - und zwar allen - muß durch die Auslegung ein praktisch brauchbarer Wert (sens utile) gegeben werden.

Der Grundsatz beruht auf der Annahme "It is taken for granted that the parties intend the provision of a treaty to have certain effect, and not to be meaningless" (vgl. Oppenheim/Lauterpacht, S. 955, mit weiteren Nachweisen).

Dies muß hier um so mehr gelten, als die beiden Konferenzen, die sich mit dem Übereinkommen befaßten, ausführlich Artikel 4 des Übereinkommens behandelt haben - eine Vorgeschichte, die gemäß Artikel 32 der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 als ergänzendes Auslegungsmittel ebenfalls zu beachten ist: Artikel 4 wurde während der ersten Lesung auf Antrag der Arbeitgeber eingefügt und während der zweiten Lesung auf Antrag der Arbeitnehmer neu gefaßt.

In diesem Zusammenhang ist noch erwähnenswert, daß der philippinische und der polnische Regierungsvertreter bei der zweiten Lesung die Streichung des späteren Artikels 4 mit der Begründung verlangten, er sei überflüssig. Dieser Antrag wurde mit großer Mehrheit abgelehnt (80 gegen 365 Stimmen, bei 32 Enthaltungen). Dies läßt erkennen, daß die Delegierten dem Artikel durchaus eine praktische Bedeutung zuerkannten, was auch dadurch bestätigt wird, daß die Fassung in zweiter Lesung - wie erwähnt - noch abgeändert wurde (vgl. IAK, 42. Tagung, 1958, Record of Proceedings, Appendix VI, S. 712, Abs. 26).

Auch die Entstehungsgeschichte bestätigt daher, daß Artikel 4 des Übereinkommens noch ein selbständiger Sinn zukommen muß. Dies aber ist nur der Fall, wenn es Fälle gibt, die zwar nach Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens eine Diskriminierung auf Grund der politischen Meinung darstellen, also "an sich" abkommenswidrig sind, die aber durch Artikel 4 des Übereinkommens ausnahmsweise zulässig sind, weil die Maßnahme Personen betrifft, die sich gegen die Sicherheit des Staates betätigen oder jedenfalls im berechtigten Verdacht einer solchen Tätigkeit stehen.

Ein solcher Fall könnte - legt man die bisherigen Äußerungen des Expertenausschusses zugrunde - dann vorliegen, wenn die sicherheitsgefährdende Betätigung zwar weder unter Anwendung oder Empfehlung von Gewalt erfolgte, noch verfassungswidrige Mittel oder Methoden angewandt oder empfohlen würden, so daß die Tätigkeit nicht schon nach Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens unerlaubt und durch das Übereinkommen nicht geschützt wäre, wenn aber gleichwohl die Voraussetzungen des Artikels 4 des Übereinkommens in der Auslegung, die der Sachverständigenausschuß der Vorschrift gegeben hat, erfüllt wären. - Das wäre gerade bei Funktionären extremistischer Parteien der Fall - wenn man annehmen wollte, sie hätten zwar gravierend verfassungswidrige Ziele (Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung), verfolgten diese aber (derzeit) nicht mit verfassungswidrigen Mitteln.

In einem solchen Falle könnten die hiesigen Maßnahmen zwar möglicherweise nicht schon nach Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens gerechtfertigt sein, wohl aber nach seinem Artikel 4.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland sieht ihre Schutzmaßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes deswegen auch durch Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 111 gerechtfertigt, zumal den Betroffenen umfassender Rechtsschutz eingeräumt ist.

396. Das der Stellungnahme der Regierung beigelegte Rechtsgutachten von Professor Karl Doehring war vom 13. Mai 1985 datiert. Es behandelte die Frage, ob die in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Rechtslage und Praxis zur Fernhaltung von Extremisten aus dem öffentlichen Dienst mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 111 übereinstimmen, mit Bezugnahme auf den Bericht, den der vom Verwaltungsrat auf seiner 229. Tagung zur Prüfung der im Juni 1984 erhobenen Beschwerde des WGB eingesetzte Ausschuß an die IAO erstattet hatte. Nachstehend folgt die am Ende des Rechtsgutachtens von Professor Doehring gegebene Zusammenfassung zusammen mit einigen im Text des Gutachtens selbst enthaltenen zusätzlichen Ausführungen:

1. Es ist davon auszugehen, daß allen Mitgliedstaaten die gleichen Pflichten, wie sie sich aus der Verfassung der IAO und dem Übereinkommen Nr. 111 ergeben, auferlegt sind. Hinsichtlich der Beachtung des Grundsatzes bestehen Bedenken, wenn Vorwürfe gegen die Bundesrepublik wegen ihrer Methode der Fernhaltung von Extremisten vom öffentlichen Dienst erhoben werden, während kommunistische Staaten in ungleich rigorosere Weise ihre einseitige Staatsideologie auf diesem Gebiet absichern und sich die Methoden westlicher Demokratien in der Abwehr von Extremisten im wesentlichen von denjenigen der Bundesrepublik nicht unterscheiden. Sollte der Beschwerde des WGB stattgegeben werden, läge hierin eine Diskriminierung der Bundesrepublik.

2. Die Methoden der Bundesrepublik zum Ausschluß von Extremisten aus dem öffentlichen Dienst sind sachgerecht, entsprechen freiheitlich demokratischer Auffassung im Sinne der Charta der Vereinten Nationen und der Verfassung der IAO und beachten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Schon die sozialdemokratische Regierung Preußens verbot im Jahre 1930 die Betätigung von Beamten in der NSDAP und in der Kommunistischen Partei, wenn auch ohne Erfolg. Die Verfassung der Bundesrepublik, belehrt durch die Geschichte des Deutschen Reiches, läßt es nicht zu, daß Staatsbeamte den Kernbestand der Verfassung, die freiheitliche demokratische Grundordnung, nicht zu schützen gewillt sind, oder daß sie gar ihre Abschaffung betreiben. Im Interesse der Allgemeinheit der deutschen Staatsbürger kann ein Beamter nur dann als für diesen Beruf geeignet angesehen werden, wenn er die Gewähr für seine Verfassungstreue bietet. Die Staatsgewalt hat die Auswahl von Beamtenbewerbern allein im Sinne des Gemeinwohls vorzunehmen. So ist die Nichtanstellung eines Bewerbers aus Gründen mangelnder Verfassungstreue keine willkürliche Diskriminierung, sondern eine sachgerechte Klassifizierung.

Die Staatsgewalt kann das Offensein des demokratischen Staates für alle politischen Anschauungen - mit Ausnahme der extremen verfassungsfeindlichen Ideologien - nur garantieren, wenn ihre Beamten gerade diese politischen Möglichkeiten auch einer freiheitlichen Opposition zu schützen gewillt sind. Ein Mitglied der DKP, dem Marxismus-Leninismus und also dem Einparteiensystem und der Ausschaltung jeder Opposition verpflichtet, ist prima facie zum Beamten nicht geeignet. Wenn er trotz Kenntnis der Ziele der DKP behauptet, die freiheitliche demokratische Grundordnung der Verfassung zu bejahen, bestehen Zweifel an seiner Glaubwürdigkeit. Dennoch findet in diesen Fällen eine Individualprüfung der Geeignetheit statt, die Gelegenheit gibt, die Zweifel an der Verfassungstreue zu beheben. Besondere Bedenken bestehen jedoch dann, wenn der Betroffene aktiv zur Unterstützung der Ziele der DKP tätig war oder ist. Läßt er von diesen Aktivitäten nicht ab, muß er als ungeeignet zum Staatsbeamten betrachtet werden.

Die Tatsache, daß die DKP derzeit nicht verboten ist, bringt die grundsätzliche politische Toleranz des Rechtssystems der Bundesrepublik zum Ausdruck. Daraus den Schluß ziehen zu wollen, man könne einem Beamtenbewerber nicht verwehren, ihr Mitglied zu sein, ginge fehl. Wäre das richtig, so dürften Staaten, die kein Parteiverbot kennen, Extremisten und Verfassungsgegner von der Beamtenschaft niemals ausschließen. Das aber widerspricht der gesamten Staatenpraxis und kann ernstlich nicht erwogen werden.

Die Entfernung eines Beamten aus dem öffentlichen Dienst setzt das Begehen einer Dienstpflichtverletzung voraus. Eine solche kann darin bestehen, daß der Beamte Aktivitäten für eine extremistische, die Verfassung ablehnende Partei trotz Mahnung nicht unterläßt. Die Entscheidung eines unabhängigen Gerichts ist Voraussetzung für eine solche Entlassung. Die Beweislast für das Vorliegen einer solchen Dienstpflichtverletzung trifft die Staatsgewalt.

Gegen jede Entscheidung in Fragen des Beamtenrechts können die unabhängigen Gerichte angerufen werden, mit der Behauptung der Verletzung von Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten auch das Bundesverfassungsgericht. Im übrigen wird in der Bundesrepublik jenseits der Treuepflicht die zulässige Einschränkung der Meinungsfreiheit und politischen Betätigungsfreiheit durchaus nach funktionalen Kriterien bemessen.

Die Rechtsordnung der Bundesrepublik läßt es nicht zu, einen unterschiedlichen Grad von Staatstreue bei den Beamten verschiedener Dienststellungen vorauszusetzen. Hierin läge eine Diskriminierung der Beamten selbst, die sich unerträglich und rechtsstaatswidrig bei Versetzungen, Beförderungen und in vielen übrigen Materien des Dienstrechts auswirken würde. Das bedeutet nicht, daß nicht in sicherheitsempfindlichen Bereichen und gemäß deren Funktionen besonders zuverlässige Beamte einzusetzen sind. Die hier zu bevorzugenden Charaktermerkmale bestehen jedoch nicht in unterschiedlicher Treuebereitschaft zur Verfassung, sondern in zusätzlichen Charaktereigenschaften. Da gemäß den Vorschriften des Grundgesetzes (Art. 33 Abs. 4) und des Beamtenrechts (§ 2 Abs. 2 des Beamtenrechtsrahmengesetzes) die hoheitlichen Befugnisse - und regelmäßig nur solche - grundsätzlich nur Beamten zu übertragen sind, zeigt die Rechtsordnung der Bundesrepublik, daß der Beamte prinzipiell nicht mit einem "Arbeitnehmer" im Staatsdienst zu vergleichen ist, sondern selbst als Inhaber hoheitlicher Gewalt fungiert. Schwierig und auch rechtswidrig nach der deutschen Rechtsordnung wäre es, die Beamten in solche einzuteilen, von denen man "wenig Treue" verlangen darf und solche, von denen man "viel Treue" verlangen darf. Die Beamten selbst haben sich immer gegen eine solche Klassifizierung gewehrt. Auch der untere Beamte als Inhaber eines vielleicht nicht so bedeutsamen Amtes ist stolz darauf, die Staatsgewalt in Loyalität und hoheitlich vertreten zu können. Es wäre eine Diskriminierung, dem unteren Beamten zu bescheinigen, daß es auf seine Treue nicht ankomme, nur um einen Beamten ihm gleichstellen zu können, dessen Staatstreue zweifelhaft ist. Eine solche Diskriminierung hätte auch ganz konkrete Folgen. Das deutsche öffentliche Recht geht davon aus, daß bei realer Notwendigkeit jeder Beamte einen anderen bei dessen Verhinderung ersetzen muß und kann.

Zum Inhalt des besonderen Treueverhältnisses zwischen Staat und Beamten gehört die Pflicht des Beamten, sich versetzen zu lassen, wenn er an anderer Stelle gebraucht wird. Eine solche Ersetzung des einen Beamten durch einen anderen darf nicht daran scheitern, daß der zu versetzende Beamte für den Posten, auf dem man ihn nun braucht, nicht "treu" genug ist. Der Hinweis des Verwaltungsausschusses, im modernen Staat sei der öffentliche Dienst vielfältig der Privatwirtschaft vergleichbar, geht hier fehl und trifft für das deutsche Recht nicht zu. In gleicher Weise würde die Beförderung von Beamten bei unterschiedlicher Treueabstufung dubiosen Grundsätzen unterstellt. Wenn einem fachlich qualifizierten Beamten gesagt werden müßte, er könne in der Dienststellung nicht aufrücken, weil er nicht "treu" genug sei, und wenn ein nicht so qualifizierter Beamter in der Dienststellung aufrücken würde, weil er "treuer" sei, wäre eine auch verfassungsrechtlich unvertretbare Abstufung vorgenommen. Hinzu kommt, daß ein Dienstposten unter jederzeit veränderbaren Umständen in seiner staatlichen und sicherheitspolitischen Bedeutung eine Veränderung erfahren kann. Der nicht so "treue" Beamte müßte dann versetzt werden.

Es ginge auch fehl, hier auf andere Rechtsordnungen zu verweisen. Es muß jedem Staat unbenommen sein, sein Beamtenrecht so auszugestalten, wie es seine Verfassung gebietet. Bei Abschluß des Übereinkommens Nr. 111 war bekannt, daß der öffentliche Dienst in den Mitgliedstaaten und unter den Übereinkommensteilnehmern verschieden ausgestaltet ist, worauf auch Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Rücksicht nimmt.

3. Die Staatsordnungen aller der Bundesrepublik vergleichbaren Demokratien fordern Loyalität und Treue ihrer Amtsträger. Das wurde durch eingehende Untersuchungen dieser Rechtssysteme und ihrer Praxis nachgewiesen. Zwar sind die Abwehrmethoden unterschiedlich. Daß das Gleichbehandlungsgebot zum Teil nicht so strikt beachtet wird, wie das in der Bundesrepublik der Fall ist, liegt in den einzelnen Rechtssystemen selbst begründet, unter anderem in den Auswahlverfahren für Beamtenbewerber. Welch hohes Maß an Rechtsstaatlichkeit, gemessen an vielen anderen Rechtssystemen, von der Bundesrepublik eingehalten wird, zeigt sich daran, daß auch in vergleichbaren Rechtsordnungen weitgehend Begründungen für die Nichtanstellung oder gar Entlassung von Amtsträgern nicht gegeben werden. Das gleiche gilt für den Gerichtsschutz bei Ablehnung von Bewerbern und Entfernung aus dem Dienst. Wohl kein vergleichbarer Staat ist in ähnlichem Maße wie die Bundesrepublik bereit, Rechtsschutz und Gerichtsschutz in diesen Fällen zu gewähren. In anderen Staaten, in denen die Motive ihrer Entscheidungen über die verfassungsrechtliche Ungeeignetheit von Bewerbern und Beamten nicht offengelegt werden müssen, wird die Abwehr von Extremisten als Ergebnis nur von Regierungsmaßnahmen nicht spektakulär, während in der Bundesrepublik in öffentlichen Verfahren volle Transparenz auf diesem Gebiet hergestellt wird. Hieraus dann resultieren die öffentlichen Auseinandersetzungen, mit denen versucht wird, die Rechtsordnung und die Praxis der Bundesrepublik zu kritisieren und ihre Rechtmäßigkeit in Frage zu stellen.

4. Auch den Bediensteten internationaler Organisationen obliegt eine nachhaltig betonte Treuepflicht zur Einhaltung ihrer Ziele, Zwecke und Statuten. Sollte, entgegen diesen Bestimmungen, die Anstellung oder Weiterbeschäftigung eines Bediensteten erfolgen, der ausdrücklich - wie ein DKP-Mitglied in der Bundesrepublik - diese Ziele und Zwecksetzungen der Organisation ablehnt, wären nicht nur die Organisationszwecke gefährdet, sondern auch die Rechtsordnung wäre mißachtet. Das wurde am Beispiel der Vereinten Nationen und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaften nachgewiesen. Auch dort würde es als unerträglich gewertet werden müssen, einen Gegner des Rechtssystems als dessen Amtsträger zu verwenden.

5. Das System der kommunistischen Staaten wurde am Beispiel der UdSSR und der DDR vorgeführt. In den dortigen Einparteiensystemen, die eine Opposition nicht zulassen und Grundrechte nur als Partizipation am Kollektiv qualifizieren, wird von den Amtsträgern unbedingte Hingabe an die Staatsideologie, den Marxismus-Leninismus, gefordert und erzwungen. Ein Schutz durch unabhängige Gerichte besteht in diesen Staaten nicht. Abgesehen davon, daß dieses System weder mit den Grundsätzen der Menschenrechtspakte und -erklärungen der Vereinten Nationen noch mit denen der IAO in Übereinstimmung steht, wirkt es absurd, daß Vertreter dieser marxistisch-leninistischen Rechtssysteme Vorwürfe gegen die Bundesrepublik erheben, was sich aus einer Gegenüberstellung der entsprechenden Rechtsregeln mit Selbstverständlichkeit ergibt. In den kommunistischen Staaten ist das Abwehrsystem gegenüber nichtmarxistischen Staatsbediensteten rigoros und komplett. Hiermit soll nicht etwa gesagt sein, daß aus diesem Grunde auch die Bundesrepublik sich freiheitswidrige Abwehrmaßnahmen erlauben dürfe; solche finden nicht statt. Es geht also nicht um die Frage der Gleichheit im Unrecht. Es war nur darauf hinzuweisen, daß es unerträglich und diskriminierend ist, der Bundesrepublik ein angebliches Verhalten vorzuwerfen, das weit übersteigert in kommunistischen Staaten tatsächlich stattfindet.

6. Es ist davon auszugehen, daß der Begriff der Diskriminierung, wie er sich im allgemeinen Völkerrecht, in den Grundsätzen der Vereinten Nationen und in der Staatenpraxis der freiheitlichen Demokratien gebildet hat, auch den Rechtsregeln der IAO zugrunde liegt. Eine Diskriminierung bedeutet hiernach eine Mißachtung des Willkürverbots, d.h. eine Diskriminierung ist

nicht anzunehmen, wenn den getroffenen Unterscheidungen sachliche, dem Freiheitsgebot nicht widersprechende Motive zugrunde liegen. Die Grundsätze insbesondere der Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen zeigen, daß in diesem Sinne als sachlich geboten erscheint, die Aktivitäten derer zu beschränken, die ihre Rechte zur Beeinträchtigung der Freiheiten anderer auszunützen gewillt sind. Diese Gefahr besteht vor allem bei staatlichen Amtsträgern. Vorkehrungen hiergegen müssen zuvörderst jedem Staatswesen selbst überlassen bleiben. Die besondere historische, politische und auch geographische Lage der Bundesrepublik ist bei der Frage der Zulässigkeit ihrer Schutzmaßnahmen zu beachten, worauf in ähnlichem Zusammenhang auch die Europäische Kommission für Menschenrechte nachdrücklich hingewiesen hat.

7. Unter diesen Gesichtspunkten sind die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 111 auszulegen. Dabei zeigt sich, daß eine solche an den Maßstäben des Völkerrechts und der Verfassung der IAO orientierte Auslegung das Rechtssystem der Bundesrepublik in seiner Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen voll bestätigt. Es ist nicht willkürlich und also nicht diskriminierend, dem im Grunde klaren Wortlaut des Artikels 1 Absatz 2 des Übereinkommens zu entnehmen, daß Staatsbeamte in der Bundesrepublik insgesamt eine "Beschäftigung" ausführen, die gemessen an den "Erfordernissen" eine unterschiedliche Behandlung gegenüber typischen Arbeitnehmern rechtfertigt. Das Maß der unterschiedlichen Behandlung ist gemäß Artikel 2 des Übereinkommens nach den "innerstaatlichen Verhältnissen" zu bestimmen, woraus sich ergibt, daß auch die besonderen rechtlichen und politischen Verhältnisse der Bundesrepublik zu berücksichtigen sind. Der gleiche Grundsatz kommt in Artikel 3 des Übereinkommens wiederum klar zum Ausdruck. Artikel 4 des Übereinkommens berechtigt, die Sicherheit des Staates dann als sachliches Kriterium bei unterschiedlicher Behandlung zu werten, wenn gegen eine Person berechtigter Verdacht besteht, diese Sicherheit zu gefährden. Ein Mitglied der DKP, das trotz Belehrung über die Unvereinbarkeit von Marxismus-Leninismus mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik an seiner politischen Überzeugung festhält und sie aktiv manifestiert, beeinträchtigt als Staatsbeamter in jeder Position die Sicherheit des Staates, wie es durch zahlreiche, von kommunistischen Staaten gelenkte Spionage- und Subversionsaktivitäten zum Ausdruck kommt.

Ein Verstoß der Bundesrepublik gegen die Grundsätze des Übereinkommens Nr. 111 kann somit nicht festgestellt werden. Diese Grundsätze werden auch in der Praxis der Bundesrepublik einschränkungslos eingehalten.

397. Im Anschluß an die Anhörungen der Zeugen auf der zweiten Tagung des Ausschusses hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland eine weitere Stellungnahme mit folgendem Wortlaut eingereicht:

I. Wie die Anhörungen gezeigt haben, wird ein Unterschied zwischen den in der Bundesrepublik Deutschland zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst geltenden Rechtsvorschriften und der Verwaltungspraxis gemacht. Die Rechtsvorschriften werden dabei nicht in Frage gestellt. Wie die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme vom 27. März 1986 schon ausgeführt hat, weicht keine der gesellschaftlich relevanten Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland von dieser Grundsatzzposition ab. Der Deutsche Gewerkschaftsbund als die größte Arbeitnehmerorganisation hat erst kürzlich in seiner Zeitschrift "Der Deutsche Beamte" nochmals seine grundsätzliche Übereinstimmung mit der Verfassungstreuepflicht für die im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland Beschäftigten bekräftigt ("Soviel Freiheit wie möglich, soviel Bindung wie nötig" von Hans-Hermann Schrader, Heft 5, Mai 1986; Anlage) und sich damit teilweise anders geäußert, als die bei der Anhörung aufgetretenen Vertreter von zwei seiner Unterorganisationen. Auch die saarländische Landesregierung hat das saarländische Beamtengesetz nicht geändert, sondern hält an der Pflicht der Beamten zur Verfassungstreue fest. Im internationalen Bereich ist ebenfalls nie behauptet worden, die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und in den Beamtengesetzen des Bundes und der Länder niedergelegte Verfassungstreuepflicht verstoße als solche gegen das IAO-Übereinkommen Nr. 111. Angriffspunkt ist immer nur die Verwaltungspraxis. Dabei wird folgendes übersehen:

Entweder die Verwaltungspraxis steht mit der Rechtslage in Einklang. Dann kann die korrekte Anwendung bestehender Gesetze nicht gegen die sich aus dem Übereinkommen Nr. 111 ergebenden Verpflichtungen verstoßen, wenn es die Gesetze selbst nicht tun. Oder, und dies wird behauptet, die Verwaltungspraxis ist nicht von den nationalen Gesetzen gedeckt und damit rechtswidrig. In diesem Falle wäre es Sache der nationalen Gerichte, diesen nationalen Rechtsverstoß zu prüfen und festzustellen.

Die Anhörungen vor dem Untersuchungsausschuß haben eindeutig ergeben, daß eine abschließende Klärung der nationalen Rechtslage durch das höchste Gericht aus politischen Gründen bewußt verhindert wird. Damit fehlt aber nicht nur die Berechtigung der Betroffenen, internationale Gremien mit der gleichen Angelegenheit zu bemühen, es fehlt vor allem ein konkreter Prüfungsgegenstand. Denn wäre die Verwaltungspraxis nach dem Spruch des höchsten nationalen Gerichts rechtmäßig und gesetzeskonform, könnten internationaler Prüfungsgegenstand nur noch die

Gesetze selbst sein, weil ihre korrekte Anwendung untrennbar mit ihnen verbunden ist; die Gesetzeslage in der Bundesrepublik Deutschland ist aber insoweit seit Jahrzehnten unverändert und von der Internationalen Arbeitsorganisation bisher nicht als Verletzung des Übereinkommens Nr. 111 angesehen worden. Würde das höchste nationale Gericht die innerstaatliche Praxis hingegen als verfassungswidrig oder gesetzeswidrig ansehen, bedürfte es dieses Untersuchungsverfahrens nicht mehr.

Ein Beschluß des Bundesverfassungsgerichts ist also notwendige Voraussetzung für dieses internationale Verfahren. Dabei kann eine solche Entscheidung nur von den Betroffenen herbeigeführt werden. Weder die Bundesregierung noch eine Landesregierung haben die Möglichkeit, von sich aus das Bundesverfassungsgericht zu den hier strittigen Fragen anzurufen.

Auf die völkerrechtlichen Darlegungen, die der Sachverständige Professor Dr. Doehring zu dem Problem der Nichterschöpfung des nationalen Rechtswegs in der mündlichen Anhörung abgegeben hat, wird ausdrücklich Bezug genommen.

II. Eine unterschiedliche Behandlung von Links- und Rechtsextremisten ist weder nach dem IAO-Übereinkommen Nr. 111 noch nach der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland möglich. Während aber die deutschen Maßnahmen gegen Rechtsextremisten, die sich um eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst bewerben oder dort schon beschäftigt sind, nirgendwo auf Kritik stoßen und vielfach sogar als zu lasch bezeichnet werden (der Zeuge Paech hat ausgeführt, seiner Auffassung nach gälten die Menschenrechtsgarantien des Grundgesetzes und des Völkerrechts nicht für Faschisten), sollen die gleichen Maßnahmen trotz des von dem IAO-Übereinkommen intendierten Gleichbehandlungsgrundsatzes bei Linksextremisten und insbesondere bei Anhängern der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) verfassungswidrig sein und gegen internationale Verpflichtungen verstoßen. Damit geht es aber nicht mehr um die Frage, ob in der Bundesrepublik Deutschland von den Beamten eine besondere Treue zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung verlangt werden darf und welche Konsequenzen beim Fehlen dieser Verfassungstreue zulässig sind; es geht ausschließlich darum, ob die Bundesregierung zu Recht davon ausgeht, die DKP verfolge verfassungsfeindliche Ziele. Diese Fragestellung, über die das dafür zuständige Bundesverfassungsgericht nach dem übereinstimmenden Wunsche der angehörten Betroffenen nicht befinden soll, läßt sich aber auf der Grundlage des Übereinkommens Nr. 111 nicht entscheiden. Auch einen Bezug zu den Aufgaben und Zielen der Internationalen Arbeitsorganisation vermag die Bundesregierung insoweit nicht zu erkennen. Welche Partei oder Organisation auf nationaler Ebene verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, läßt sich nur nach nationalem Verfassungsrecht beurteilen.

III. Bei den Anhörungen ist mehrfach auf (angebliche oder tatsächliche) Unterschiede in der Verwaltungspraxis bei Bund und Ländern hingewiesen worden. Dazu folgendes:

1. Sowohl der Bund als auch alle Länder stehen zum Grundsatz der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst und sind von seiner Notwendigkeit überzeugt. Auch das Saarland hat die entsprechenden Bestimmungen seines Beamtengesetzes nicht geändert.
2. Die Verwaltungspraxis beruht überall auf der vom Bundesverfassungsgericht zwingend vorgesehenen Einzelfallbewertung, bei der auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit - wie bei jeder Verwaltungsentscheidung - zu berücksichtigen ist. Da jeder Einzelfall anders liegt, beruhen viele der aufgetretenen Unterschiede auf abweichenden Fallgestaltungen.
3. Es soll aber nicht bestritten werden, daß es daneben zwischen den einzelnen Dienstherren in Bund und Ländern einige generelle Unterschiede bei der praktischen Handhabung der überall gleichen gesetzlichen Bestimmungen gibt, z.B. bei der sogenannten Regelanfrage. Dies ist zum Teil durch einen nachträglichen Meinungsumschwung von Teilen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) zu erklären, zum Teil auf das föderale System der Bundesrepublik Deutschland zurückzuführen. Die unterschiedlichen Verfahrensregeln sind in ihren praktischen Auswirkungen aber weniger bedeutsam, als es den Anschein hat. Das geeignetste und wirksamste Mittel für eine Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis wäre eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den streitig gebliebenen Fragen, die bewußt verhindert wird.
4. Nach der Auffassung der Bundesregierung können nur die Verfassung und die Gesetze der Bundesrepublik Deutschland sowie die hieraus abgeleitete Verwaltungspraxis, die sich mit der Praxis in der Mehrzahl der Bundesländer deckt, Maßstab für die Untersuchung des Ausschusses sein. Wenn einzelne Länder erklärtermaßen aus politischen oder auch nur taktischen Gründen in Einzelfällen zugunsten der Betroffenen anders entscheiden, kann dies keinen Einfluß auf die Frage haben, ob die von der Bundesregierung vertretene praktische Anwendung der nationalen Rechtslage entspricht und ob diese Rechtslage in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 111 steht. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, daß insoweit Entscheidungen zugunsten der Betroffenen keiner gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle unterliegen, da für die Begünstigten kein Anlaß besteht, die Gerichte anzurufen.

IV. Während der Anhörungen ist wiederholt versucht worden, die in der Bundesrepublik Deutschland ergriffenen Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes als unnötig und deswegen unzulässig darzustellen: Den Betroffenen sei keine Pflichtverletzung bei der Ausübung ihres Dienstes vorgeworfen worden; auch bei ihren außerdienstlichen Aktivitäten sei es weder zu strafbaren Handlungen noch zu gewalttätigen kämpferischen Angriffen auf die Verfassungsordnung gekommen; durch ihr Verhalten sei Achtung und Vertrauen in einer für ihr Amt oder das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise nicht beeinträchtigt worden; dort, wo verfassungsfeindlicher Aktivitäten Beschuldigte in ihren Stellungen geblieben seien, seien keine erkennbaren Folgen oder Beeinträchtigungen der freiheitlich demokratischen Grundordnung feststellbar gewesen; die Betroffenen seien daher für den demokratischen Bestand der Bundesrepublik Deutschland nicht gefährlich; die Pflicht zur Verfassungstreue könne deswegen weder als notwendiges Erfordernis für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 angesehen werden, noch könne die Anwendung des Artikels 4 des Übereinkommens Nr. 111 in Betracht kommen.

Eine solche Betrachtungsweise geht - wie die von der Bundesregierung benannten Zeugen schon belegt haben - an der Sache vorbei und setzt sich über die eigentliche Problematik hinweg:

1. Sie verkennt den Unterschied zwischen Reaktion und Prävention. Die Bundesregierung hat immer mit Nachdruck auf den präventiven Charakter der Verfassungstreuepflicht und der damit in Zusammenhang stehenden Maßnahmen hingewiesen. Die freiheitliche Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland kann auf Dauer nur dann wirksam geschützt werden, wenn in möglichen künftigen Krisen- und Konfliktsituationen die Beamtenschaft uneingeschränkt und geschlossen zur Verteidigung der freiheitlich demokratischen Grundordnung bereit ist. Notwendigkeit und Wirksamkeit der diesem Zweck dienenden Sicherungen können deswegen nicht danach bewertet werden, ob bereits jetzt, ohne eine solche Krisensituation, überall dort, wo verfassungsfeindlich eingestellte Beamte über längere Zeit tätig waren oder noch sind, konkrete Beeinträchtigungen erkennbar werden. Ein Sicherungssystem kann nicht beurteilt werden, bevor der Fall, dem es gilt, überhaupt eingetreten ist.
2. An das (dienstliche wie außerdienstliche) Verhalten der Betroffenen wird nicht im Sinne einer Reaktion angeknüpft, sondern im Sinne der eben umschriebenen Prävention: Wer durch seine gegenwärtigen Aktivitäten, etwa für eine Partei mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung, zu erkennen gibt, daß sich die Bürger im entscheidenden Moment zur Verteidigung ihrer freiheitlichen Demokratie auf ihn nicht verlassen können, ist für den Staatsdienst ungeeignet und kann nicht Beamter werden oder bleiben. Das hat nichts mit "Bestrafung" für ein bestimmtes Verhalten zu tun, sondern ist eine Frage der "Eignung" für eine bestimmte Tätigkeit, nämlich als Beamter im Staatsdienst.
3. Es kann und soll nicht bestritten werden, daß die wenigen bekannten verfassungsfeindlich eingestellten Beamten im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig keine konkrete Gefährdung für die freiheitlich demokratische Grundordnung darstellen. Auf diese unbedeutende Anzahl und die dadurch bedingte geringe Gefährdung im Augenblick kann es bei der Auslegung des Übereinkommens Nr. 111 aber nicht ankommen. Denn ob die Verfassungstreue ein zulässiges Eignungselement und Beschäftigungserfordernis im Sinne dieses Übereinkommens ist, ist keine Frage der Quantität. Die von der Bundesrepublik Deutschland getroffenen Maßnahmen können nicht bei 500 Extremisten im öffentlichen Dienst das Übereinkommen Nr. 111 verletzen und bei 5000 oder 50 000 Extremisten im öffentlichen Dienst in Einklang damit stehen. Grundsätzlich gefährdet deswegen schon jeder einzelne Anhänger verfassungsfeindlicher Ziele oder Bestrebungen im öffentlichen Dienst die Sicherheit des demokratischen Staates. Wollte man warten, bis die Summe dieser extremistisch eingestellten Beschäftigten eine akute Gefährdung bedeutet, wäre es für wirksame Maßnahmen zu spät.
4. Entscheidend ist die Frage, wer für eine Tätigkeit als Beamter im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland geeignet ist. Welche Anforderungen an die Eignung für eine bestimmte Beschäftigung gestellt werden müssen, kann nur im Rahmen der nationalen Verfassung festgelegt werden. Die Eignungserfordernisse liegen dann in der Beschäftigung selbst begründet, wenn sie zentrales Element des entsprechenden Berufsbildes sind, wie es hier, von der Verfassung vorgegeben, der Fall ist. Die Internationale Arbeitsorganisation und ihre Gremien können das national entwickelte Berufsbild nicht ändern oder negieren. Sie können es nur als Ganzes an den Grundsätzen des Übereinkommens Nr. 111 messen; eine eigenständige Definition der nationalen Pflicht zur Verfassungstreue und ihrer Erfordernisse ist ihnen versagt.

Wer als Funktionär, Mandatsträger oder Kandidat von der Mehrheit einer Partei oder Organisation mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung nominiert worden ist und das von der Mehrheit formulierte Parteiprogramm und die einzelnen Parteibeschlüsse nach außen vertritt und zu verwirklichen sucht, muß sich dieses Verhalten zurechnen und sich "beim Worte nehmen"

lassen. Eine abweichende innere Einstellung - die eine Täuschung des Wahlbürgers wäre - müßte von ihm detailliert durch Fakten belegt werden. Der Betroffene wird durch das so umschriebene Verhalten für eine Beschäftigung als Beamter ungeeignet. Es kann dann weder darauf ankommen, ob sein dienstliches Verhalten untadelig war, noch ob er außerdienstlich Straftatbestände erfüllt oder Gewalt angewandt hat.

5. Die Frage, ob Parteien mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung in der Bundesrepublik Deutschland verboten sind, kann für die Untersuchung im Rahmen des Übereinkommens Nr. 111 keine Bedeutung erlangen. Denn die anstehenden Rechtsfragen können nur entweder ohne Rücksicht auf die nationale Rechts- und Verfassungslage beurteilt werden - dann ist ein nach nationalem Recht ausgesprochenes Parteienverbot für die Würdigung des Sachverhalts unerheblich - oder unter Berücksichtigung des nationalen Rechts. In diesem Falle sind auch die Vorschriften des Grundgesetzes zur Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienst und der dazu ergangene Grundsatzbeschuß des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1975 maßgeblich.
6. Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 111 bestimmt ausdrücklich, daß Maßnahmen gegen eine Person, die in berechtigtem Verdacht einer gegen die Sicherheit des Staates gerichteten Betätigung steht, nicht als Diskriminierung gelten. Eine vergleichbare Einschränkung enthält auch Artikel 10 Absatz 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, wo bestimmte, vom Gesetz vorgesehene Einschränkungen der Meinungsfreiheit, wie sie im Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft u.a. im Interesse der nationalen Sicherheit unentbehrlich sind, zugelassen werden. Zur Interpretation des Begriffs "nationale Sicherheit" hat die Europäische Kommission für Menschenrechte in ihrem Bericht vom 11. Mai 1984 zur Individualbeschwerde Nr. 9704/82 ausgeführt:

Ferner ist es richtig, daß der Gerichtshof anerkannt hat, daß die Verteidigung der Demokratie einer der Hauptrechtfertigungsgründe für Einschränkungen "im Interesse der nationalen Sicherheit" ist, wenn die demokratische Gesellschaft von sehr verfeinerten Formen der Spionage und vom Terrorismus bedroht wird ... Die Kommission erinnert daran, daß es im vorliegenden Fall nicht direkt um Sicherheitsüberlegungen im üblichen Sinne geht, sondern um Einschränkungen der Meinungsfreiheit und des Rechts auf freie Meinungsäußerung eines Dozenten und Beamten. Die diese Einschränkung auferlegende Forderung nach Loyalität soll den Schutz der demokratischen Struktur der Gesellschaft gewährleisten und ist eines der Bollwerke, die angesichts der Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Staat in Deutschland errichtet wurden, um demokratische Strukturen zu institutionalisieren und den Totalitarismus in der Bundesrepublik Deutschland unmöglich zu machen. In diesem Sinne geht es daher um die Sicherheit des demokratischen Verfassungssystems (Nr. 79/80).

Die Bundesrepublik Deutschland sieht sich dadurch in ihrer Rechtsauffassung bestätigt, daß Angriffe auf die Staats- und Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland und die darin garantierten Freiheitsrechte der Bürger die Sicherheit des Staates beeinträchtigen. Konkrete gewalttätige Aktionen sind nicht erforderlich. Maßnahmen gegen diesen Personenkreis sind deswegen durch Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 111 gerechtfertigt, zumal es sich auf Grund der vom Bundesverfassungsgericht vorgeschriebenen Einzelfallprüfung immer nur um Maßnahmen gegen einzelne Personen handeln kann, denen umfassender Rechtsschutz vor unabhängigen Gerichten gewährt wird.

7. Es kann in diesem Zusammenhang nicht auf die sogenannten "Sicherheitsüberprüfungen" verwiesen werden, die eine gesonderte Prüfung der Verfassungstreue entbehrlich machten. Es handelt sich hier um zwei grundsätzlich verschiedene Verfahren mit unterschiedlichem Inhalt und abweichender Zielsetzung:

Die Pflicht zur Verfassungstreue gilt grundsätzlich für jeden Beschäftigten im öffentlichen Dienst, mit gewissen Abstufungen für Teile der Arbeitnehmerschaft. Es handelt sich damit um eine allgemeine Dienstpflicht, mit deren Hilfe die demokratische und freiheitliche Struktur des Staates auch für die Zukunft gewährleistet werden soll. Mangelnde Verfassungstreue macht den Betroffenen deswegen ungeeignet für den Staatsdienst. Er kann nicht eingestellt werden, bei entsprechenden Pflichtverstößen ist er zu entlassen.

Daneben gibt es Teilbereiche in der Verwaltung, die als besonders sicherheitsempfindlich eingestuft sind, weil die damit verbundenen Tätigkeiten gesteigerter Geheimhaltung bedürfen oder aktuelle Belange der äußeren und inneren Sicherheit berühren. Direkt geschützt werden sollen hier nicht die Verfassung und die demokratische Zukunft des Staates, sondern besondere geheimhaltungsbedürftige und sicherheitsrelevante Staatsangelegenheiten. Zugang zu den entsprechenden Positionen erlangen nur solche Personen, die einer speziellen

Sicherheitsüberprüfung unterzogen worden sind. Gegenstand dieser Untersuchung ist weniger die Verfassungstreue des Betroffenen, die ja schon bei der Einstellung festgestellt worden ist und grundsätzlich bei allen Beschäftigten vorliegt; es geht vielmehr um die Frage, ob er auch den gesteigerten Sicherheitsanforderungen genügt, also z.B. nicht erpreßbar ist (wegen Schulden, Straftaten etc.) oder ein konkretes Sicherheitsrisiko darstellt (z.B. Alkoholabhängigkeit, Drogensucht). Insoweit handelt es sich aber nicht um Dienstpflichten. Entspricht ein Beschäftigter nicht diesen besonderen Anforderungen, kann er gleichwohl in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes tätig werden oder bleiben, die nicht in gleichem Maße sicherheitsempfindlich sind. Es geht bei der Sicherheitsüberprüfung nicht um die Eignung für den Staatsdienst schlechthin, sondern nur um die Eignung für ganz bestimmte Aufgaben.

Deswegen ist es auch verfehlt, Überprüfungen und Umsetzungen, die mit dieser speziellen Sicherheitsprüfung zusammenhängen, als "Berufsverbotsmaßnahme" zu werten, wie es immer wieder von den Gegnern der freiheitlichen demokratischen Grundordnung versucht wird, um zu höheren Fallzahlen zu kommen. Andernfalls erhielte auch ein Beamter der Wehrverwaltung, der wegen Alkoholproblemen zum Arbeitsamt versetzt wird, ein "Berufsverbot".

Wegen des viel breiteren Prüfungsspektrums bei der Sicherheitsüberprüfung wäre es unverhältnismäßig und nicht gerechtfertigt, dieses Verfahren auf alle Beamten, etwa auch die Lehrer, auszudehnen, nur um festzustellen, ob sie für die vorgesehene Tätigkeit unter dem Gesichtspunkt der Verfassungstreue geeignet sind.

V. Da bei den Anhörungen der sachverständigen Zeugen immer wieder der Unterschied zwischen Beamten und Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland erwähnt wurde, möchte die Bundesregierung hierzu bemerken:

1. Nach Artikel 33 Absatz 4 des Grundgesetzes ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, d.h. Beamten. Es trifft zu, daß die Abgrenzung des den Beamten vorbehaltenen hoheitlichen Bereichs von dem Bereich der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst schwierig ist und nicht immer konsequent eingehalten wird.

Dafür gibt es vielfältige Gründe. So ist es haushaltsrechtlich zulässig, Arbeitnehmer auf Posten zu beschäftigen, die nach dem Haushaltsplan für Beamte vorgesehen sind (nicht aber umgekehrt). Von dieser Möglichkeit wird häufig bei Teilzeitverträgen, befristeten Beschäftigungsverhältnissen und in solchen Fällen Gebrauch gemacht, wo Arbeitnehmerverhältnisse eine flexiblere Personalpolitik erlauben als das relativ starre, auf Lebenszeit angelegte Beamtenverhältnis. Bei den auf Beamtendienstposten eingesetzten Arbeitnehmern werden aber die gleichen Anforderungen an die Pflicht zur Verfassungstreue gestellt wie bei den Beamten (für Lehrer hat dies das Bundesarbeitsgericht ausdrücklich entschieden).

Es mag auch Bereiche geben, in denen Beamte beschäftigt werden, obwohl es nicht ausschließlich um die Ausübung hoheitlicher Befugnisse geht, was Artikel 33 Absatz 4 des Grundgesetzes durchaus zuläßt. Dies hat historische und politische Gründe und geht teilweise auch auf unterschiedliche Auffassungen dazu zurück, was als "hoheitliche Tätigkeit" anzusehen ist.

2. Dieses nicht klar abgegrenzte und auch nicht immer klar abgrenzbare Nebeneinander von Beamten und Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland ist für die hier zu behandelnden Fragen bedeutungslos. Denn es soll nicht untersucht werden, für welche Tätigkeit im öffentlichen Dienst welcher Status vorzusehen ist, sondern ob von den deutschen Beamten verlangt werden darf, sich jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung einzusetzen. Dieses Eignungselement ist für die Ernennung zum Beamten schlechthin erforderlich, unabhängig von der konkreten Funktion.

Sollte ein Beamter eine Tätigkeit ausüben, die zulässigerweise auch einem Arbeitnehmer übertragen werden könnte, läßt sich daraus kein Argument gegen seine Beamtenpflicht zur Verfassungstreue herleiten, sondern allenfalls ein Argument für seine Umsetzung bzw. für eine Umorganisation. Fragen der Staatsorganisation werden vom Übereinkommen Nr. 111 aber nicht erfaßt. Es kann auch nicht Aufgabe der Internationalen Arbeitsorganisation sein, ihren Mitgliedstaaten den Anteil der Beamten im öffentlichen Dienst vorzuschreiben und die Verwaltungsbereiche, in denen sie eingesetzt werden dürfen.

3. Aus diesen Gründen geht auch der Einwand fehl, Verfassungstreue sei bei deutschen Beamten deswegen nicht erforderlich, weil unter Umständen die gleiche Tätigkeit auch von Arbeitnehmern ausgeübt werde, an deren Treue zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung

weniger hohe Anforderungen gestellt würden. Dieses Argument verkennt zusätzlich noch folgendes: Für Arbeitnehmer gibt es im Gegensatz zu Beamten weder eine Laufbahn mit regelmäßigen Beförderungen noch den Grundsatz der jederzeitigen Versetzbarkeit. Sie verbleiben also grundsätzlich auf dem ihnen einmal übertragenen Arbeitsplatz, während Beamte im Lauf ihres Berufslebens hinsichtlich ihrer Aufgaben und ihres Ranges einer ständigen Entwicklung unterliegen.

Außerdem kann ein Arbeitnehmer aus wichtigem Grund jederzeit fristlos entlassen werden. Während des eventuellen Kündigungsschutzprozesses steht er außerhalb des öffentlichen Dienstes. Ein Beamter auf Lebenszeit kann hingegen nur durch ein langwieriges, förmliches Disziplinarverfahren aus dem Dienst entfernt werden, während dessen Verlauf er Beamter bleibt. Das langfristige Gefährdungspotential ist daher bei Beamten statusbedingt höher als bei Arbeitnehmern.

Wollte man die gegenwärtige Praxis in der Bundesrepublik Deutschland bei den verschiedenen Statusgruppen für ungerechtfertigt halten, müßte als Konsequenz die beamtenrechtliche Treuepflicht auf alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst ausgedehnt werden, also eine Verschärfung der Praxis als Ergebnis dieses Untersuchungsverfahrens.

VI. Noch einige Bemerkungen zur Anzahl der einschlägigen Fälle. Die Bundesregierung hatte dem Untersuchungsausschuß bereits vor der Zeugenanhörung umfassendes statistisches Material überlassen, zugleich aber auf ihre Bedenken hingewiesen, diese Zahlenangaben bei der Behandlung der anstehenden Grundsatzfragen zu berücksichtigen. Diese Angaben der Bundesregierung zu der äußerst geringen Zahl entsprechender Einzelfälle sind bei den Zeugenanhörungen eindrucksvoll bestätigt worden.

Um so auffallender sind die hohen Fallzahlen, die von den Gegnern der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in der Bundesrepublik Deutschland genannt, allerdings nicht belegt werden. Offensichtlich zählen sie jede "Regelanfrage" bei der Einstellung unabhängig von ihrem Ergebnis als "Berufsverbotsmaßnahme" und auch beispielsweise jede Anhörung und Umsetzung im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung, obwohl diese mit der Prüfung der Verfassungstreue nichts zu tun hat, wie ausgeführt wurde. Das Ziel dieser Zahlenmanipulationen ist so offensichtlich, daß sich die Bundesregierung einer Kommentierung enthält.

VII. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es keine "Berufsverbote". Die Bundesregierung gibt deshalb nochmals ihrer Hoffnung Ausdruck, daß die Internationale Arbeitsorganisation sie bei ihren Bemühungen um die dauerhafte Sicherung der freiheits- und menschenrechtsgewährenden Demokratie auch in diesem Punkte unterstützt.

398. Durch Schreiben vom 18. November 1986 hat die Regierung die folgende abschließende Stellungnahme übermittelt:

Mit dieser abschließenden Stellungnahme möchte die Regierung der Bundesrepublik Deutschland noch einmal betonen, daß sie die uneingeschränkte Anwendung der Verfahren der Normenaufsicht der Internationalen Arbeitsorganisation unterstützt. Die Bundesregierung hat sich daher auch bemüht, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln alle geforderten sachlichen Angaben für die Prüfung des Gegenstandes des Untersuchungsausschusses in kürzest möglicher Zeit zu übermitteln. Auch hat die Bundesregierung den Ausschuß im August in der Bundesrepublik Deutschland empfangen und die notwendigen Vorkehrungen getroffen, um ihm die ungehinderte Durchführung seiner Aufgabe zu erleichtern.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat sich im Laufe dieses Untersuchungsverfahrens bereits mehrfach und umfassend geäußert und ist dabei auf alle ihrer Ansicht nach rechtlich und tatsächlich bedeutsamen Elemente eingegangen. Sie vertraut darauf, daß ihre Argumente entsprechend gewürdigt werden und verzichtet deswegen in ihrer abschließenden Stellungnahme auf eine vollständige Wiederholung ihres gesamten Vorbringens. Statt dessen soll im wesentlichen auf solche Punkte detailliert eingegangen werden, die sich nach der Reise des Ausschusses in die Bundesrepublik Deutschland im August dieses Jahres neu ergeben haben; im übrigen werden die nach Auffassung der Bundesregierung wichtigsten Aspekte noch einmal thesenartig zusammengefaßt.

I. Hinsichtlich des vom Untersuchungsausschuß beachteten Verfahrens hat die Bundesregierung wiederholt auf die ihrer Ansicht nach unzulässige Einräumung einer klägerähnlichen Rolle des Weltgewerkschaftsbundes, insbesondere die Anwesenheit seiner Vertreter während der Zeugenanhörung, hingewiesen und entsprechende Einwände erhoben. Sie verweist hierzu insbesondere auf die während der ersten Sitzung der Zeugenanhörung am 15. April 1986 abgegebene schriftliche Erklärung.

Da die Bedeutung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gegen ein Mitgliedsland im Vergleich zu den anderen Verfahren der Normenkontrolle als erheblich höher und weitreichender anzusehen ist, ist insbesondere in dem Untersuchungsverfahren die Einhaltung eines ordnungsgemäßen oder rechtsstaatlichen Verfahrens ("due process") sicherzustellen. Daher kommt dem Grundsatz, daß die Gestaltung und der Verlauf des Verfahrens für die betroffene Regierung vorhersehbar sein müsse, besondere Bedeutung zu. Die betroffene Regierung muß in die Lage versetzt werden, vor Beginn des Verfahrens mögliche Verfahrensschritte absehen zu können, um nicht durch den Ablauf des Verfahrens überrascht zu werden.

Gerade im Nichtvorhandensein einer Verfahrensordnung für das Verfahren nach Artikel 26 der Verfassung oder zumindest einer Zusammenstellung des von früheren Untersuchungsausschüssen beachteten Verfahrens liegt aber ein genereller Mangel des Verfahrens. Der Hinweis auf eine sogenannte "established practice" zur Begründung einzelner Verfahrensschritte erscheint in hohem Maße problematisch, wenn eine solche "practice" nicht wenigstens in einem amtlichen Dokument der Internationalen Arbeitsorganisation nachzulesen ist. Die vom Ausschuß angenommene "Verfahrensordnung zur Anhörung von Zeugen" ist nur ein Ausschnitt aus einer Verfahrensregelung und genügt daher nicht der Notwendigkeit einer umfassenden Verfahrensordnung.

II. Die Bundesregierung hat dem Untersuchungsausschuß bereits mit Schreiben vom 12. September 1986 zwei Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. August 1986 (Verfahren Glasenapp bzw. Kosiek gegen Bundesrepublik Deutschland, Rechtssachen 4/1984/76/120 und 5/1984/77/121) übersandt. Während seiner Anhörung sachverständiger Zeugen in Genf hatte der Ausschuß in der 8. Sitzung am 21. April 1986 auf eine entsprechende Bitte der Bundesregierung hin entschieden, diese beiden Verfahren zu berücksichtigen, sofern die Information für die anhängige Sache relevant sei.

Dies ist nach Ansicht der Bundesregierung der Fall: Zwar ging es auf den ersten Blick vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte um zwei Individualbeschwerden, also zwei konkrete Einzelfälle, die die Einstellung als Beamter betrafen, während dieses Untersuchungsverfahrens Recht und Praxis der Verfassungstreuepflicht im deutschen öffentlichen Dienst im allgemeinen zum Gegenstand hat und dabei gerade auch Fälle von Entlassungen aus dem Beamtenverhältnis im Vordergrund stehen. Wie aber eine nähere Analyse der Urteilsgründe zeigt, kommt diesen beiden Entscheidungen für das hiesige Verfahren herausragende Bedeutung zu:

Sowohl vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als auch in dieser Untersuchung geht es um die Freiheit der Meinung, die jeweils an internationalen, nicht nationalen Maßstäben zu messen ist (national liegt kein Verstoß gegen das Grundrecht der Meinungsfreiheit vor, wie das Bundesverfassungsgericht entschieden hat). Der Gerichtshof hat nun mit der Mehrheit von 16 zu 1 Stimmen festgestellt, es verstoße nicht gegen die in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistete Meinungsfreiheit - ja es sei noch nicht einmal ein Eingriff in die Meinungsfreiheit, wenn nur solche Beamte eingestellt würden, bei denen künftig Verfassungstreue gewährleistet sei. Der Gerichtshof betrachtet dabei diese Forderung nach Verfassungstreue als Element der individuellen Eignung, als Frage des Zugangs zum öffentlichen Dienst, der von jedem Staat in eigener Verantwortung nach seinen nationalen Gegebenheiten geregelt werden kann und muß. Er stellt ausdrücklich fest, daß dieses subjektive Eignungsmerkmal der Verfassungstreue als solches nicht als unvereinbar mit der Europäischen Konvention für Menschenrechte angesehen werden könne. Es sei zulässig, Meinungen und Verhalten eines Bewerbers zu berücksichtigen, um festzustellen, ob er die erforderliche subjektive Eignung für die erstrebte Beschäftigung vorweisen könne.

Der Gerichtshof folgt damit dem Verständnis der Verfassungstreue, wie sie von der Bundesregierung im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stets vertreten worden ist: Das bloße Haben einer politischen Überzeugung und die bloße Mitteilung, daß man diese politische Überzeugung habe, ist niemals eine Verletzung der Treuepflicht. Der Beamte muß darüber hinaus aus einer politischen Überzeugung Folgerungen für seine Einstellung gegenüber der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, für die Art der Erfüllung seiner Dienstpflichten, für den Umgang mit seinen Mitarbeitern ziehen. Die Verfassungstreue erfordert daher nur, daß der Beamte - wie es in der entsprechenden beamtenrechtlichen Regelung heißt - "Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt".

Eine Diskriminierung auf Grund der politischen Meinung, wie sie durch Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens Nr. 111 ausgeschlossen wird, wäre sicher eine Verletzung des Grundrechts der Meinungsfreiheit. Umgekehrt kann deswegen dann, wenn gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung nicht verstoßen wird, auch nicht von einer Diskriminierung auf Grund der politischen Meinung gesprochen werden. Die Rechtsauffassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte stützt deswegen die Ansicht der Bundesregierung, Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens Nr. 111 sei gar nicht verletzt.

Hinzu tritt ein zweites. Die Eignung für eine bestimmte Beschäftigung wird durch deren Erfordernisse bestimmt. Zunächst muß ein bestimmtes Berufsbild mit den entsprechenden Anforderungsprofilen entwickelt werden, was nur nach den nationalen Gegebenheiten und Rechtsvorschriften möglich ist; dann läßt sich daraus ableiten, welche Eignungsvoraussetzungen von den Bewerbern für diesen Beruf zu erfüllen sind. Da die Pflicht zur Verfassungstreue nach nationalem Verfassungsrecht für alle Beamte eine notwendige Eignungsvoraussetzung ist, unterliegt sie damit zwangsläufig auch der Ausnahmeregelung des Artikels 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111. Andernfalls könnte dem nationalen Gesetzgeber von internationalen Gremien vorgeschrieben werden, welche Anforderungen er an welches Berufsbild zu stellen hat.

Die Frage der Eignung erlangt aber nicht nur bei der Einstellung bzw. bei der Übernahme eines auf Probe eingestellten Beamten in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit und seiner Entlassung aus dem Probeverhältnis, wenn er die Erwartungen nicht erfüllt, über die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zu befinden hatte, Bedeutung. Sie spielt vielmehr auch beim Verbleib im öffentlichen Dienst eine entscheidende Rolle. Wer als Beamter seine Verfassungstreuepflicht verletzt und dadurch zu erkennen gibt, daß er für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst nicht mehr geeignet ist, kann nicht im Staatsdienst bleiben. Das hat, wie die Bundesregierung nun schon mehrfach vorgetragen hat, nichts mit einer Sanktion, einer "Bestrafung" für eine bestimmte Meinung zu tun, sondern ist eine logische und selbstverständliche Reaktion auf den Wegfall der entsprechenden Eignung, der in diesen Fällen überdies vom Betroffenen zu vertreten ist. Im Kern sind sich damit die "Einstellungsfälle" und die "Entlassungsfälle" gleich. Hier wie dort geht es um die Eignung, als Beamter im Staatsdienst tätig zu sein. Die Berücksichtigung der Einstellung zur Verfassungstreue und des sich hieraus ergebenden Verhaltens von Betroffenen ist nur ein auch nach der Auffassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zulässiges Mittel, diese Eignung festzustellen.

III. Im Laufe dieses Untersuchungsverfahrens ist immer wieder versucht worden, den Eindruck zu erwecken, seit Oktober 1982 sei es in der Bundesrepublik Deutschland zu einer Ausweitung der Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes gekommen. Das Gegenteil ist der Fall, wie auch die dem Untersuchungsausschuß während seiner Reise von den Ländern zur Verfügung gestellten Zahlen bestätigen. Auch die Zahl der Disziplinarverfahren hat sich nicht erhöht. So hat der Vertreter des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen in der Erörterung am 5. August 1986 noch einmal darauf hingewiesen, daß im Betrieb der Deutschen Bundespost alle zu förmlichen Disziplinarverfahren führenden Untersuchungen ausnahmslos vor 1982 begonnen haben.

Wenn trotz dieser bekannten und nachprüfbaren Fakten immer wieder das Gegenteil behauptet wird, zeigt dies einmal mehr, wie politische Interessen die Sache des Rechts verdrängen.

IV. Als der Verwaltungsrat der Internationalen Arbeitsorganisation am 3. Juni 1985 diesen Ausschuß zur umfassenden Untersuchung aller rechtlich und tatsächlich bedeutsamen Fragen im Zusammenhang mit der Verfassungstreuepflicht einsetzte, geschah dies auch deswegen, weil im Bericht des Ausschusses über die Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes vom 13. Juni 1984 nach Auffassung der Bundesregierung wesentliche Aspekte nicht berücksichtigt waren. Deswegen soll zum Abschluß der Kern der Argumentation der Bundesregierung noch einmal thesenartig zusammengefaßt werden:

1. Ohne Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges in den in die Prüfung einbezogenen Einzelfällen können internationale Gremien nicht mit den entsprechenden Rechtsfragen befaßt werden. Da die für alle verbindliche Auslegung des nationalen Rechts in diesen Fällen noch nicht feststeht, können sie nicht zur Grundlage für eine abschließende Beurteilung der innerstaatlichen Praxis gemacht werden.

2. Der Bundesrepublik Deutschland geht es bei ihren Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes um die Verteidigung und Ausbreitung von Freiheit und Menschenrechten. Es wäre paradox, wenn das den gleichen Zielen dienende Übereinkommen Nr. 111 dazu mißbraucht werden könnte, sie hieran zu hindern und den Anhängern eines totalitären Systems in der Bundesrepublik Deutschland durch Beschäftigung in der Staatsorganisation die Möglichkeit zu geben, den freiheitlich demokratischen Staat von innen heraus zu unterminieren. Die Ziele und Bestrebungen der Internationalen Arbeitsorganisation verkehrten sich so in ihr Gegenteil.

3. Wie auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden hat, geht es im Kern um die Eignung für eine Beschäftigung als Beamter im Staatsdienst. Beamter kann nur werden, wer aus innerer Überzeugung zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Gemeinwesens, dem er dienen will, steht, wer sich stetig dafür einzusetzen bereit ist und in diesem Sinne ausübt. Wer dieser unabdingbaren und an sich selbstverständlichen Anforderung für eine bestimmte Beschäftigung im öffentlichen Dienst nicht oder nicht mehr genügt, kann nicht eingestellt oder

weiterbeschäftigt werden. Darin liegt keine Diskriminierung auf Grund der politischen Meinung: Jeder Beamte oder Bewerber wird auch insoweit gleichbehandelt.

4. Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 stellt noch einmal ausdrücklich fest, daß Unterscheidungen auf Grund der Erfordernisse bestimmter Beschäftigungen keine Diskriminierung sind. Zu diesen Erfordernissen ist das subjektive Eignungsmerkmal der Verfassungstreue in jedem Fall zu zählen. Dabei geht es hier nicht um die Anforderungen für eine bestimmte Position, sondern um die unverzichtbare Grundvoraussetzung für jedes Beamtenverhältnis, dem Staat und seiner freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu dienen und sie nicht zu bekämpfen und zu beseitigen zu suchen.

5. Artikel 4 hat neben Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens Nr. 111 eine eigenständige Bedeutung. Wer den von der Verfassung als unveränderbar besonders geschützten Kernbestand der Staats- und Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland beseitigen will, betätigt sich gegen die Sicherheit des Staates bzw. seines demokratischen Verfassungssystems. Die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte haben es als legitim angesehen, daß ein Staat sich gegen ein unmerkliches Abgleiten in den Totalitarismus sichert und gegen Bedrohung der nationalen Sicherheit und der demokratischen Gesellschafts- und Staatsordnung Vor-sorge trifft (Urteil Klaas u.a., Serie A, Bd. 28, §§ 46 ff.). Dies hat die Bundesregierung bereits in ihren Bemerkungen zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens unter IV. 6 zum Ausdruck gebracht. Auf die Erfolgsaussichten solcher Bestrebungen oder bereits nachweisbare negative Wirkungen kann es bei der Anwendung des Artikels 4 des Übereinkommens Nr. 111 nicht ankommen.

6. Ziel aller Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland ist die Prävention, die Erhaltung der Demokratie und damit der Freiheitsrechte aller Bürger für die Zukunft. Das ist der Sinn der "wehrhaften Demokratie". Diese freiheitssichernde Bedeutung darf bei ihrer rechtlichen Bewertung nicht außer acht gelassen werden.

## KAPITEL 8

### STELLUNGNAMEN VON ARBEITGEBER- UND ARBEITNEHMERORGANISATIONEN

399. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die dem Ausschuß Informationen geliefert haben, wichen in ihrer Meinung, ob die Bundesrepublik die wirksame Einhaltung des Übereinkommens Nr. 111 sicherstelle, voneinander ab. Mehrere Organisationen waren der Auffassung, Gesetzgebung und laufende Übung deckten sich voll mit den Bestimmungen des Übereinkommens. Dies waren: die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände; der Deutsche Beamtenbund mit 800 000 Mitgliedern, meist Beamten; der Deutsche Lehrerverband (114 000 Mitglieder); und die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft mit rund 170 000 Mitgliedern, nahezu sämtlich Angestellte, im öffentlichen Dienst. Mehrere andere Organisationen meinten, die Art, wie die gesetzlichen und anderweitigen Bestimmungen betreffend die Treuepflicht der Beamten zur Zeit angewendet werden, deckte sich nicht ganz mit den Erfordernissen des Übereinkommens Nr. 111. Diese Organisationen waren; der Internationale Bund Freier Gewerkschaften; der Deutsche Gewerkschaftsbund, dessen Antwort mit seinen Mitgliedsgewerkschaften im öffentlichen Dienst abgestimmt war, von denen drei getrennt ergänzende Antworten gegeben hatten: die Deutsche Postgewerkschaft (450 000 Mitglieder), die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (200 000) und die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (400 000). Die Stellungnahmen der genannten Organisationen sind nachstehend zusammengefaßt.

#### Stellungnahmen von Organisationen, nach deren Auffassung die Gesetzgebung und derzeitige Praxis mit dem Übereinkommen Nr. 111 in Einklang stehen

400. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) hat erklärt, sie habe in historischer Hinsicht und im Bereich der tatsächlichen Angaben nichts hinzuzufügen, mit denen die Regierung dargestellt habe, warum das Erfordernis der Verfassungstreue bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes, soweit sie den Beamtenstatus haben, den Regelungen des Übereinkommens Nr. 111 nicht widerspreche. Auch die juristische und politische Wertung halte sie für vollständig und sachlich richtig. Von sich aus hat die BDA in zusätzlichen Bemerkungen die Auffassung der Arbeitgeberverbände dargelegt. Aus der Sicht der Sozialpartner sei es besonders gefährlich, wenn die Befürworter sowohl kommunistischer Systeme als auch neonazistischer Ansichten die strikte Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Richter ablehnten und bestrebt seien, den gesellschaftlichen Pluralismus zu überwinden, soweit er die Bereiche Tarifautonomie und Mehrparteiensystem betreffe. Die Sozialpartnerschaft in der Bundesrepublik sei nicht zuletzt darauf gegründet, daß im Konfliktfall sowohl die Gesetzgebung im arbeits- und sozialrechtlichen Bereich als auch Unklarheiten in den Arbeitnehmer-Arbeitgeberbeziehungen durch unabhängige Gerichte überprüft werden können. Aus diesem Grunde halte die BDA die Ausschließung von Vertretern sowohl marxistisch-leninistischer als auch neonazistischer Ideologien aus dem öffentlichen Dienst, dem Rückgrat der verfassungsmäßigen Ordnung, für voll gerechtfertigt, weil diese Ideologien die Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Richter ablehnten. Der gesellschaftliche Pluralismus sei durch das Grundgesetz vorgegeben. Die fraglichen Ideologien und ihre Wirklichkeit hätten in Vergangenheit (Nationalsozialismus) und Gegenwart (Kommunismus) zwangsläufig zum Einparteiensystem geführt. Unterschiedliche Interessenlagen würden negiert und unterdrückt, die abweichende Meinung als "volksschädlich" oder "konterrevolutionär" verboten. Auch die Autonomie der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände, die in der Bundesrepublik in vorbildlicher Weise garantiert sei, passe nicht in dieses gesellschaftliche Verständnis. Widerstreitende Interessen und eigenständige Lösungen hätten in einem Staat ohne Pluralismus keinen Platz. Die Vertreter dieser Ideologien dürften daher nach Meinung der BDA nicht die Gelegenheit erhalten, das Staatswesen an diesen wesentlichen Punkten von innen her aufweichen zu können.

401. Die BDA hat erklärt, anders als in den meisten Staaten der Welt erlaube die Bundesrepublik auch den Gegnern der verfassungsmäßigen Ordnung die Möglichkeit zur Teilnahme an Wahlen und zur Werbetätigkeit gegen diese Ordnung. Sie verwies auf die Tatsache, daß ähnliche Vorschriften in fast allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft existierten, jedoch zumeist ohne Begründungszwang und Rechtsschutz bei der Ablehnung eines Bewerbers für den öffentlichen Dienst. Der sehr weitgehende Rechtsschutz in der Bundesrepublik müßte mehr Beachtung finden, wenn bei den Untersuchungen auch Vergleiche zu anderen Ländern angestellt würden.

402. Der Deutsche Beamtenbund (DBB) verwies ebenfalls auf den Rechtsschutz, den in der Bundesrepublik Deutschland Bewerber für den Beamtendienst genießen. Er hat betont, daß ein Beamter nicht einseitig durch den jeweiligen Dienstherrn entlassen werden kann. Eine Entlassung von Beamten, die auf Lebenszeit angestellt sind, könne nur im Wege eines förmlichen Disziplinarverfahrens durch unabhängige Gerichte erfolgen.

403. Der DBB, ebenso der Deutsche Lehrerverband, haben die politische Treuepflicht als eine unabdingbare Voraussetzung für die Einstellung in den öffentlichen Dienst bezeichnet. Eine Einstellung von Verfassungsfeinden in den öffentlichen Dienst gefährde die Grundlagen des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaates. Ein Staat, der Feinde seiner Verfassung in den Dienst aufnehme, gebe sich selbst auf. Niemand könne zugleich Verfassungsdienner und Verfassungsfeind sein.

404. Vor dem Ausschuß hat der Vertreter des DBB<sup>1</sup> betont, es gehöre zu den Merkmalen der Verfassung der Bundesrepublik, daß sie die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse einer besonderen Statusgruppe, den Beamten zuweise. Das Grundgesetz habe damit eine klare Entscheidung getroffen: alle Aufgaben, die in engem Zusammenhang mit der Funktionsfähigkeit des Staates oder staatlichen Machtmitteln stehen, sollten Beschäftigten vorbehalten bleiben, die einer besonderen Bindung an den Staat und seine tragenden Grundsätze unterliegen. Diese "organisatorische Absicherung" der Verfassungsprinzipien schaffe der Bundesrepublik im internationalen Vergleich eine Sonderstellung.

405. In seiner schriftlichen Mitteilung hat der DBB vorgetragen, das Übereinkommen Nr. 111 könne für die Beamten in der Bundesrepublik Deutschland nicht als Auslegungsmaßstab herangezogen werden, weil die politische Treuepflicht der Beamten von Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes gefordert werde; völkerrechtliche Verträge, die im deutschen Rechtssystem den Rang eines einfachen Gesetzes hätten, träten im Fall einer Konkurrenz mit der Verfassungsnorm zurück. Nach der Auffassung des DBB gelte gleiches auch für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes, weil von ihnen ebenfalls das Einhalten der politischen Treuepflicht gefordert werde, die ein Merkmal der vom Bewerber vorzuweisenden Eignung im Sinne des Artikels 33 Absatz 2 des Grundgesetzes bilde. Unabhängig von dieser Frage sei der DBB der Ansicht, daß das Übereinkommen Nr. 111 nicht verletzt worden sei, weil eine Verletzung des Artikels 1 Absatz 2 und des Artikels 4 des Übereinkommens nicht vorliege.

406. Der DBB hat angemerkt, gemäß Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes habe jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung den gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte; eine Differenzierung nach der Art des Beschäftigungsverhältnisses nehme diese Verfassungsvorschrift nicht vor, sie gelte für alle Bewerber um eine Stelle im öffentlichen Dienst, unabhängig davon, ob ein dem Arbeitsrecht unterliegendes Arbeitnehmerverhältnis oder ein Beamtenverhältnis eingegangen werden solle. Allerdings könne nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts von einem Angestellten nicht in allen Fällen das gleiche Maß an politischer Treuepflicht verlangt werden wie von einem Beamten. Bei einem Angestellten erfolge vielmehr eine Differenzierung nach der jeweiligen Aufgabe, der Funktion im Staat und damit nach dem jeweiligen Amt im Sinne des Artikels 33 Absatz 2 des Grundgesetzes. So seien an einen angestellten Lehrer wegen seiner Verantwortung und des Gewichts des Lehrauftrags für das Gemeinwohl dieselben Anforderungen wie an einen Beamten zu stellen.

407. Der DBB lehne Überlegungen ab, die Feststellung der Gewähr der Verfassungstreue von Beamten in Abhängigkeit von der jeweils wahrgenommenen Funktion zu differenzieren, weil dies gesetz- und verfassungswidrig sei. Der Beamte, der im Bereich der Leistungsverwaltung eingesetzt sei, habe keine geringeren allgemeinen Beamtenpflichten als derjenige, der in sicherheitsempfindlichen Bereichen tätig sei. Vor dem Ausschuß hat der Vertreter des DBB<sup>2</sup> erklärt, das reibungslose Funktionieren der staatlichen Infrastruktur hänge von dem Verhalten derjenigen ab, die die Dienstleistungen erbringen. Die "kleinen Beamten", seien es Lokomotivführer, Postbeamte oder Gemeindebedienstete, seien es ja, die in allen öffentlichen Bereichen die "Hand am Hebel" hätten. Außerdem gebe es keine überzeugenden Kriterien für eine Abstufung der Treuepflicht nach Dienststellung und Funktion.

408. Auf die Frage, ob Mitglieder des DBB von Maßnahmen zur Entfernung aus dem öffentlichen Dienst wegen ihrer politischen Aktivitäten betroffen worden seien, erklärte der DBB-Vertreter, es habe in den letzten Jahren keine Fälle gegeben, und frühere Fälle seien ihm nicht bekannt. Der Grund sei, daß der DBB frühzeitig beschlossen habe, keine Mitglieder extremistischer Organisationen als Mitglieder zuzulassen. Wer sich extremistisch betätigen wolle, suche daher eher die Mitgliedschaft in anderen Organisationen, die eine solche Betätigung ihrer Mitglieder zuließen<sup>3</sup>.

409. Ein Vertreter der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG)<sup>4</sup> hat in seiner Aussage vor dem Ausschuß ausgeführt, der Staat könne nicht genötigt werden, seine Feinde zu beschäftigen.

Auch wenn sie sich in normalen Zeiten vielleicht verfassungskonform geben möchten, sei in Krisenzeiten auf sie kein Verlaß. Die Identifikation mit der Verfassung sei eine Eignungsvoraussetzung für die Berufung in das Beamtenverhältnis im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111. Wer sich nicht durch sein gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekenne, könne dem Staat auch nicht als Angestellter treu dienen. Bei Angestellten sei es nicht notwendig, die Garantie zu fordern, daß sie, wie Beamte, jederzeit aktiv für die Verteidigung dieser Ordnung eintreten würden. Gemeint sei aber das gleiche. Gemäß Artikel 33 Absatz 4 des Grundgesetzes sei die dauernde Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Beamten zu übertragen. Also könnten auch privatrechtlich beschäftigte Angestellte vorübergehend Hoheitsaufgaben wahrnehmen. Darum und wegen der Beziehung, die auch sie zum Staatsapparat und zu ihren Funktionen hätten, verlange § 8 des Bundes-Angestelltentarifvertrags von ihnen, daß sie sich durch ihr ganzes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen.

410. Der Vertreter der DAG erinnerte daran, der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder hätten sich am 28. Januar 1972 auf einen Beschluß geeinigt, der der Vereinheitlichung der Praxis in der Anwendung der Gesetzesvorschriften betreffend die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung dienen sollte. Dieser Beschluß habe indessen nicht die gewünschte Vereinheitlichung bewirkt. Ein Land habe sich vor kurzem ausdrücklich von der Beachtung des Beschlusses verabschiedet. Trotzdem blieben alle Dienstherrn an die Anforderungen gebunden, die das Bundesverfassungsgericht in seiner einschlägigen Entscheidung vom 22. Mai 1975 aufgestellt habe. Danach genüge die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Organisation nicht, vielmehr müßten inner- oder außerdienstliche aktive Betätigungen hinzukommen. Der Vertreter der DAG sagte, er könne keinen Verstoß gegen die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 111 darin erblicken, wenn eine Kandidatur für eine extremistische Organisation oder Partei einen entscheidenden Zweifel an der hinreichenden Identifikation mit der Verfassung begründe, der dann eine Betätigung im öffentlichen Dienst ausschließen könne. Er habe keine Erkenntnisse, nach denen die derzeitige Anwendungspraxis der Verwaltung, kontrolliert durch Gerichte, unverhältnismäßig sei. Sie bleibe vielmehr hinter der Rigidität des Wortlauts, besonders der beamtenrechtlichen Bestimmungen sogar zurück. Die Zahl der Fälle von Versagungen und Entfernungen aus dem Dienst sei in den letzten Jahren als geringfügig zu bezeichnen. Es gebe eine Reihe von Bemühungen, die Praxis immer weiter zu liberalisieren, wie die von der Bundesregierung am 17. Januar 1979 beschlossenen Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue.

411. Der Vertreter der DAG erklärte, seine Organisation nehme niemanden als Mitglied auf, der einer Organisation angehöre, welche beabsichtige, die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik zu beseitigen. Diese Ausschließung gelte für rechts- und linksextreme Parteien. Auf eine Frage des Ausschusses erklärte er, ihm sei nur ein Fall bekannt, in dem gegen ein Mitglied seiner Gewerkschaft aus Gründen, die mit seiner politischen Betätigung zusammenhingen, Maßnahmen zur Fernhaltung vom öffentlichen Dienst getroffen worden seien; dieser Fall liege schon weit zurück, die Einzelheiten des Falles seien ihm nicht bekannt.

Stellungnahmen von Organisationen, nach deren Auffassung die Lage in der Bundesrepublik nicht völlig in Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 111 steht

412. Der Internationale Bund Freier Gewerkschaften hat sich allgemein mit den Schlußfolgerungen des Ausschusses einverstanden erklärt, den der Verwaltungsrat zur Prüfung der Beschwerde gemäß Artikel 24 der Verfassung der IAO eingesetzt hatte (wonach die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung für Beamte in der Bundesrepublik Deutschland wegen ihrer allgemeinen Geltung und der Art ihrer laufenden Anwendung über das Maß dessen hinausgeht, was Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 111 zulassen).

413. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) hat eine Erklärung übermittelt, die mit seinen vom Ausschuß angeschriebenen Mitgliedsgewerkschaften abgestimmt worden war. In getrennten Mitteilungen haben die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED) und die Deutsche Postgewerkschaft (DPG) sich der Erklärung des DGB angeschlossen und von ihren eigenen Organisationen verabschiedete Entschlüsse oder Erklärungen übermittelt. In der Folge hat der DGB Informationen über mehrere Einzelfälle übermittelt, die die DPG, die GEW und die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) zusammengestellt hatten. Vertreter der DPG und der GEW haben vor dem Ausschuß ausgesagt.

414. Die Erklärung des Deutschen Gewerkschaftsbundes lautete:

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften verfolgen die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland mit wachsender Sorge.

Es hat zu dieser Frage im Jahre 1975 eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gegeben, mit der Grundsätze aufgestellt worden waren, von denen in jüngster Zeit die Verwaltungspraxis wie auch die Gerichte, insbesondere die Verwaltungsgerichte, zunehmend abweichen.

In diesem Zusammenhang hatte die sozialliberale Bundesregierung am 16. Juni 1982 einen Gesetzentwurf vorgelegt, der durch entsprechende Rechts- und Verfahrensvorschriften die Verfassungstreueprüfung am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientieren und die Einzelfallprüfung konkretisieren wollte. Dies war auch gegenüber der IAO-Konferenz angekündigt.

Seit Oktober 1982 haben wir eine neue Bundesregierung, die von anderen politischen Kräften getragen wird. Diese Bundesregierung hat die damalige Regelungsabsicht ihrer Vorgängerin nicht weiterverfolgt.

Insbesondere unter der neuen Bundesregierung hat sich nun die Verwaltungspraxis bei den Behörden in dem eingangs geschilderten Sinne erheblich verschärft.

Nach dem Regierungswechsel auf der Grundlage eines konstruktiven Mißtrauensvotums hatte die Bundestagsfraktion der SPD am 27. Oktober 1982 einen mit dem früheren Regierungsentwurf identischen Gesetzentwurf eingebracht, der aber nicht zum Erfolg geführt hat.

Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß auf den letzten Gewerkschaftstagen mehrerer Mitgliedsgewerkschaften des DGB die Delegierten sich gegen Diskriminierung bzw. Disziplinierung wegen politischer Meinung und Betätigung ausgesprochen und entsprechende Maßnahmen gefordert haben.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner grundlegenden Entscheidung vom 22. Mai 1975 eingehend seine Auffassung zum Inhalt und Umfang der Pflicht des Beamten zur Verfassungstreue dargelegt:

1. Das bloße Haben einer Überzeugung und die Mitteilung, daß man diese habe, ist niemals eine Verletzung der Treuepflicht, die den Beamten obliegt.

2. Ein Teil des Verhaltens, das für die Beurteilung der Persönlichkeit (eines Bewerbers) erheblich sein kann, kann auch der Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei sein, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt - unabhängig davon, ob ihre Verfassungswidrigkeit durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts festgestellt ist oder nicht.

3. Bei Lebenszeitbeamten ist die Entfernung aus dem Dienst nur auf Grund eines begangenen konkreten Dienstvergehens möglich. Dabei ist zu beachten, daß zum Tatbestand der Treuepflichtverletzung ein Minimum an Gewicht und Evidenz der Pflichtverletzung gehört.

#### Folgerung:

Mit diesen Grundsätzen ist weder eine Automatik oder eine Regelvermutung in dem Sinne, daß die bloße Mitgliedschaft in einer Partei mit behaupteter verfassungsfeindlicher Zielsetzung in der Regel Zweifel an der Verfassungstreue begründe, vereinbar, noch kann eine bloße Mitgliedschaft, eine Betätigung oder eine Kandidatur für eine solche Partei ein Dienstvergehen darstellen, das die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis rechtfertigen würde. Dem entsprach auch die Zielsetzung der zuvor genannten Gesetzentwürfe, wonach bei der disziplinarischen Beurteilung von Verletzungen der Pflicht zur Verfassungstreue durch das außerdienstliche Dienstverhalten von Beamten alle erheblichen Umstände zu beachten und insbesondere die dem Beamten übertragenen Aufgaben und sein Recht auf freie Meinungsäußerung angemessen zu berücksichtigen gewesen wären.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß nach diesen Grundsätzen politische Meinung bzw. Überzeugung allein nicht maßgebend sein darf, Bewerber nicht einzustellen bzw. Lebenszeitbeamte zu entlassen oder sonst zu diskriminieren.

Hiervon weicht die Verwaltungspraxis zunehmend ab.

Das gilt vor allem für den Bereich der Bundesverwaltung, für den die Bundesregierung verantwortlich zeichnet, sowie für Länderverwaltungen derjenigen Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland, in denen die gleichen politischen Parteien wie auf Bundesebene die politische Verantwortung tragen.

Dort wird - in Abkehr von den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen (Einzelfallprüfung, Gesamtwürdigung der Persönlichkeit des Beamten) - zu einem reinen Automatismus übergegangen. Allein die Betätigung für eine für verfassungsfeindlich gehaltene Partei - selbst wenn sie nicht verboten ist -, in mehreren Fällen die Kandidatur um öffentliche Ämter für eine solche Partei, reichen nach dieser Praxis für die Entlassung selbst eines langjährigen Lebenszeitbeamten aus, selbst wenn es nicht die mindesten Anhaltspunkte gibt, die dienstliche Integrität des Betroffenen in Zweifel zu ziehen.

Auch nach unserer Auffassung dürfte diese Praxis kaum mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 111 vereinbar sein.

Aus Vorstehendem ergibt sich bereits, daß der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Bemerkungen der Bundesregierung zu der vorliegenden Beschwerde nicht mittragen können. Dies ergibt sich im einzelnen aus der Beschlußfassung der Gewerkschaftsgremien in der jüngsten Zeit. So hat der 12. Deutsche Beamtentag des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 27./28. November 1985 eine Entschlieung zur Disziplinierung wegen politischer Betätigung beschlossen, die von der Deutschen Postgewerkschaft beantragt war. Sie hat folgenden Wortlaut:

Der 12. Deutsche Beamtentag beschließt:

Der DGB-Bundesvorstand wird aufgefordert, nachdrücklich darauf hinzuwirken, daß ausgehend von der Beschlußfassung des DGB-Bundesausschusses vom 8.6.1977 in Bund und Ländern die Praxis der Disziplinierung bzw. der beruflichen Existenzvernichtung allein wegen der Mitgliedschaft in einer bzw. dem außerdienstlichen Engagement für eine zugelassene politische Partei endgültig eingestellt wird und die Betroffenen rehabilitiert werden.

Der Beamtentag des Deutschen Gewerkschaftsbundes hat weiter einen Antrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft angenommen, der folgenden Wortlaut hat:

Der 12. Deutsche Beamtentag beschließt:

Der DGB wird aufgefordert, in Zusammenarbeit mit seinen Untergliederungen und Mitgliedsgewerkschaften der IAO ausführliches und auf Einzelfälle abgestelltes Material zur Verfügung zu stellen für die Beratungen des Untersuchungsausschusses, der die Praxis des Radikalenerlasses in der Bundesrepublik und ihre Übereinstimmung mit mehreren Übereinkommen der IAO untersuchen soll.

Beide Anträge wurden vom Beamtentag mit großer Mehrheit angenommen.

Wenn die Bundesregierung in der Mitteilung vom 18. Dezember 1984 behauptet, daß die Gerichte sämtliche Fakten überprüfen würden und nur dann, wenn die verschiedenen relevanten Umstände von allgemeiner Bedeutung seien, die Behörden Zustimmung erhielten, so ist dies zumindest irreführend. Gleiches gilt für die Behauptung, daß in der Bundesrepublik niemand allein wegen seiner politischen Überzeugung aus dem öffentlichen Dienst entfernt werde. Auf Grund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kommt es nämlich zu einer rein schematischen Bewertung. Allein die Mitgliedschaft in einer politischen Partei und die Ausübung von Funktionen in dieser bzw. eine Kandidatur für diese Partei führt, wenn die Partei für verfassungsfeindlich gehalten wird, praktisch automatisch zur Dienstentfernung. Zur Beurteilung werden weder disziplinarrechtlich relevante sonstige Handlungen und Äußerungen des betroffenen Beamten hinzugezogen, noch wird geprüft, ob das Verhalten der Partei und des jeweils betroffenen Mitglieds auch letztlich identisch sind. Es wird damit der Ausspruch des Bundesverfassungsgerichts negiert, daß das Haben einer Überzeugung und die Mitteilung darüber niemals eine disziplinar zu behandelnde Treupflichtverletzung sein kann. Dies hat einer der Richter, der an der Verfassungsgerichtsentscheidung von 1975 beteiligt war, nämlich Seuffert, in einer Abhandlung in einer juristischen Fachzeitschrift hervorgehoben (Deutsches Verwaltungsblatt, 15. Dezember 1984, S. 1218).

Die Bundesregierung und die Gerichte rechnen also dem betroffenen Parteimitglied voll das Programm der für verfassungsfeindlich gehaltenen Partei zu, ohne daß noch auf das konkrete Verhalten des Betroffenen eingegangen und dieses überprüft wird. So hat das Bundesverwaltungsgericht z.B. in den Urteilen der Postbeamten Meister und Peter weder die lange tadelsfreie Dienstzeit der Betroffenen gewürdigt noch die Tatsache, daß diese zu keinem Zeitpunkt durch Reden oder Handlungen im Dienst die Ziele ihrer Partei aktiv vertreten hatten. Die Gewerkschaften stimmen der Feststellung zu, daß politische Meinungen von Beamten, die nicht vereinbar mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in

der Bundesrepublik sind, dann keinen Schutz genießen dürfen, wenn gewalttätige oder nicht verfassungsgemäße Methoden angewandt werden oder für ihre Anwendung eingetreten wird. Ein solches Verhalten ist aber noch nicht in der bloßen Mitgliedschaft in bzw. Kandidatur für eine Partei zu sehen, auch wenn diese verfassungsfeindliche Ziele verfolgen mag. Es müssen hinzukommen konkrete Verhaltensweisen gegenüber der verfassungsmäßigen Ordnung, etwa durch Agitation und Hetze, die dem Betroffenen nachzuweisen sind, und die den Schluß zulassen, daß er die verfassungsgemäße Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland aktiv bekämpft. Davon war aber in keinem der 24 Fälle der politischen Disziplinierung etwa bei der Deutschen Postgewerkschaft die Rede. Auch die Gewerkschaften unterstreichen die Verpflichtung zur Verfassungstreue für jeden Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Für eine Dienstentfernung muß aber gefordert werden, daß dem Betroffenen ein konkretes verfassungsfeindliches Verhalten - also eine Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes - und nicht nur eine politische Überzeugung nachgewiesen wird, die sich in der Mitgliedschaft bzw. einer Kandidatur für eine Partei darstellt. Hierin liegt der entscheidende Unterschied zu den Vorstellungen der Bundesregierung.

415. Die Deutsche Postgewerkschaft (DPG) hat eine Resolution ihres Hauptvorstandes vom 21. Juni 1985 vorgelegt. Darin heißt es, daß bei der Beurteilung des Verhaltens von Beamten oder Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes nicht von rein formalen Kriterien oder allein von der aktiven Mitgliedschaft in einer Partei, die für verfassungsfeindlich gehalten wird, ausgegangen werden dürfe. Die Praxis müsse ausgehen von der verfassungsrechtlich gebotenen Einzelfallprüfung, die die Persönlichkeit und das bisherige konkrete dienstliche und außerdienstliche Verhalten des Betroffenen zu berücksichtigen habe. In einer an den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen gerichteten Erklärung hat die DPG im August 1984 auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von Mai 1975 hingewiesen, die ein schematisches Vorgehen gegen betroffene Beamte verbiete und wonach die Mitgliedschaft und das Engagement in einer verfassungsfeindlichen Partei für eine Entscheidung zuungunsten von Bewerbern für den öffentlichen Dienst nicht ausreichend seien. Wenn diese Kriterien schon für Bewerber gelten sollten, dann müßten sie erst recht auf unbescholtene und tüchtige, teilweise langjährig tätige Beamte Anwendung finden. Das jetzige Vorgehen der Bundespost genüge den Kriterien des Bundesverfassungsgerichtes keinesfalls.

416. Vor dem Ausschuß hat der Vertreter der DPG<sup>6</sup> erklärt, wenn die genannten Grundsätze von den Behörden und auch vom Bundesverwaltungsgericht angewendet würden, wären alle Einzelfälle zugunsten der Betroffenen zu lösen, denn diese seien sämtlich in ihrem sonstigen dienstlichen und außerdienstlichen Verhalten untadelig. Das würde das Problem, mit dem sich der Ausschuß zu befassen habe, lösen. Bundesregierung und Gerichte könnten ohne Gesichtsverlust eine Praxis ändern, die nicht nur nach Meinung der Gewerkschaften schädigend sei. Abgesehen von den Meinungsäußerungen in Gewerkschaftsbeschlüssen gebe es auch bei den Kollegen und Dienstvorgesetzten der Betroffenen zunehmend weniger Verständnis für die Disziplinierung und berufliche Existenzvernichtung allein wegen der politischen Betätigung. Sozialdemokratisch geführte Bundesländer führten keine Maßnahmen mehr gegen öffentlich Bedienstete allein wegen der Mitgliedschaft in bzw. der Kandidatur oder Tätigkeit für eine für verfassungsfeindlich gehaltene Partei durch. Es sei nur schwer zu verdeutlichen, warum ein Lehrer wegen politischer Betätigung für die DKP im Bundesland Rheinland-Pfalz nicht in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übernommen werde, wohl aber in den benachbarten Ländern Saarland und Hessen.

417. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) hat ihrer Mitteilung mehrere Beschlüsse des Gewerkschaftstags 1983 zu Fragen der Berufsverbote beigefügt. In einer allgemeinen Entschliebung hat der Gewerkschaftstag gegen die Tendenz der Aushöhlung der im Grundgesetz garantierten Grundrechte protestiert und gefordert, die Wahrnehmung der staatsbürgerlichen Rechte, auch die Mitgliedschaft in und die Tätigkeit für eine Partei oder Organisation könne kein Indiz für verfassungswidriges Verhalten sein. Bei allen dienstlichen Beurteilungen sei vom konkreten Verhalten des einzelnen im Dienst auszugehen. Prognosen über mögliches zukünftiges Verhalten seien unzulässig. Die Beteiligung des Verfassungsschutzes bei der Einstellung bzw. Beurteilung von Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst müsse ausgeschlossen werden. Die entgegen diesen Grundsätzen bisher ausgesprochenen Berufsverbote und die eingeleiteten Verfahren seien aufzuheben, von den Behörden eingelegte Beschwerden und Revisionen zurückzuziehen. Die bisher Betroffenen seien zu rehabilitieren.

418. Der Vertreter der GEW hat vor dem Ausschuß<sup>7</sup> auf den Hinweis des vom Verwaltungsrat zur Prüfung der Beschwerde des WGB eingesetzten Ausschusses Bezug genommen, daß der öffentliche Dienst sich im modernen Staat auf eine Vielfalt von Aufgaben erstreckte, die keinen Zusammenhang mit der Ausübung hoheitlicher Funktionen zu tun hätten, wie Erziehung, Transport und andere Dienste, die im wesentlichen technischer Natur seien. Dagegen zeige eine Prüfung der Rechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland, daß an die Funktion des Lehrers besonders strenge Anforderungen hinsichtlich seiner politischen Treuepflicht gestellt würden. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 6. Februar 1975 ausgeführt, daß die

Lehrtätigkeit Aufgaben von großer staatspolitischer Bedeutung umfasse, weil die Schule in hervorragendem Maße den heranwachsenden Staatsbürgern die Werte der Staatsordnung bewußt zu machen habe und weil diese Verpflichtung dem einzelnen Lehrer als Bestandteil seiner Aufgabe übertragen sei. Das Bundesarbeitsgericht habe auch für angestellte Lehrer eine entsprechende Treuepflicht unterstellt. Aber auch Lehrer sollten eine eigene, nicht der Mehrheit oder Regierung entsprechende Meinung haben dürfen, die sie auch bei Kandidaturen und im Rahmen der Beteiligung an Wahlen zum Ausdruck bringen könnten. In der Praxis finde in Abkehr von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 keine echte Einzelfallprüfung oder Gesamtwürdigung der Persönlichkeit des betroffenen Beamten statt; maßgebend sei allein die Betätigung für eine für verfassungsfeindlich gehaltene Partei, selbst wenn Anhaltspunkte, die Zweifel an der dienstlichen Integrität des Betroffenen rechtfertigten, nicht vorgetragen würden. Es wäre falsch, wenn man darauf abstellen würde, daß nur die Besonderheit des deutschen Beamtenrechts zu dem Konflikt mit dem Übereinkommen Nr. 111 führen würde, zumal Lehrer zunehmend auf der Basis von Arbeitsverträgen beschäftigt seien.

419. Mit Bezug auf die Fälle, die die GEW dem Ausschuß durch Vermittlung des DGB mitgeteilt hatte, wies der GEW-Vertreter darauf hin, daß in keinem von ihnen ein konkretes, sich aus dem Beschäftigungsverhältnis ergebendes Fehlverhalten vorgeworfen werde. Im Fall Eckartsberg habe zwar der Niedersächsische Disziplinarhof den Beamten freigesprochen, jedoch ausschließlich auf Grund des Verhaltens der Landesbehörden; in der Folge habe das Land Niedersachsen in einem Runderlaß die Absicht verkündet, auf Grund dieses Urteils jeden Beamten zu entlassen, der künftig für eine als verfassungsfeindlich geltende Partei kandidieren würde. Im Fall Rüdiger Quaer sei zwar letztlich die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis erfolgt, aber er sei doch nach Beginn des Verfahrens noch zwölf Jahre im Schuldienst beschäftigt geblieben. Wäre eine solche Beschäftigung unzumutbar erschienen, dann hätten die Behörden seine Dienstentfernung auch während des Verfahrens anstreben können; diese Möglichkeit hätten sie nicht in Anspruch genommen. Hieran werde deutlich, daß Quaers Meinung und deren außerdienstliche Darstellung Anlaß für die Entlassung gewesen seien, während das dienstliche Verhalten eine derartige Veranlassung nicht geboten habe. Im Fall Friedrich Sendelbeck sei besonders bemerkenswert, daß in Bayern während der Laufzeit des Verfahrens die gesetzliche Regelung dahin geändert wurde, daß der Vorbereitungsdienst ausschließlich im Beamtenverhältnis abzuleisten sei; erst auf Grund dieser gesetzlichen Regelung sei es dann möglich gewesen, den Ausbildungsabschluß zu verhindern.

420. Die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED) hat EntschlieBungen ihrer Gewerkschaftstage aus den Jahren 1972, 1976 und 1980 zur gemeinsamen Erklärung des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der Länder vom 28. Januar 1972 und zu der daraus resultierenden Praxis übermittelt. In der EntschlieBung von 1976 verurteilte die Gewerkschaft die Erklärung von 1972 und die Berufsverbote im öffentlichen Dienst, durch die in der Praxis das im Grundgesetz niedergelegte Grundrecht verletzt werde, daß niemand wegen seiner religiösen und politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf (Art. 3 des Grundgesetzes), es sei denn, das Bundesverfassungsgericht habe eine Verwirkung von Grundrechten ausgesprochen (Art. 18). Der Ministerpräsidentenbeschluß sei geeignet, Kritik an sozialen und gesellschaftlichen Mißständen zu ersticken. Er erzeuge in den öffentlichen Verwaltungen und an den Schulen ein allgemeines Klima der Einschüchterung und des Opportunismus. 1980 begrüßte der Gewerkschaftstag die Entscheidung der Bundesregierung vom 1. April 1979, für den Bereich des öffentlichen Dienstes auf die Regelanfrage beim Verfassungsschutz zu verzichten.

ANMERKUNGEN

<sup>1</sup> Krause, XV/18.

<sup>2</sup> Krause, XV/19.

<sup>3</sup> Krause, XV/25-26.

<sup>4</sup> Halberstadt, XIII/24-27.

<sup>5</sup> Halberstadt, XIII/24, XIV/2.

<sup>6</sup> Ratz, VI/16-19.

<sup>7</sup> Ortman, VII/12-15.

## KAPITEL 9

### DIE ZAHLENMÄSSIGE GRÖSSENORDNUNG DER FÄLLE

421. Die Regierung, ebenso ihre Zeugen in den Anhörungen vor dem Ausschuß, haben hervorgehoben, daß verglichen mit der Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nur ein sehr geringer Teil durch die Anwendung der Treuepflichtbestimmungen betroffen gewesen sei<sup>1</sup>. Auch hat die Regierung in der Mitteilung statistischer Angaben an den Ausschuß die Relevanz solcher Daten in Frage gestellt; ob gegen das Übereinkommen Nr. 111 verstoßen worden sei oder ob Menschenrechte verletzt seien, könne nicht von der Anzahl der betroffenen Personen abhängen.

422. Nachstehend folgt eine Zusammenfassung der an den Ausschuß gelieferten statistischen Informationen, zusammen mit den Angaben einiger Zeugen und anderer Informanten über die behauptete indirekte Wirkung der Maßnahmen zur Anwendung der Vorschriften über die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

#### Der öffentliche Dienst im allgemeinen

423. Für die Beamten im Bereich des Bundes und der Länder hat die Bundesregierung für den Zeitraum 1975 bis 1982 Zahlen für 111 Disziplinarverfahren gegen Lebenszeitbeamte wegen Verletzung der Treuepflicht sowie über 39 Fälle der Entlassung von Beamten auf Probe mitgeteilt. Von diesen 150 Fällen betrafen 90 Beamte mit linksextremem Hintergrund und 15 solche mit rechtsextremem Hintergrund; in 45 Fällen lagen keine entsprechenden Angaben über die politische Einstellung der Betroffenen vor. Die Regierung fügte hinzu, die Zahl der eingeleiteten Disziplinarverfahren dürfe nicht der Zahl von Entlassungen gleichgestellt werden. In zahlreichen Fällen seien die Verfahren eingestellt oder weniger schwerwiegende Disziplinarmaßnahmen verfügt worden.

424. Ferner hat die Regierung Informationen über die Zahl der als Extremisten geltenden Personen im öffentlichen Dienst aus dem Jahresbericht 1984 des Bundesamtes für Verfassungsschutz mitgeteilt. Ende 1984 waren im öffentlichen Dienst 2220 Linksextremisten und 256 Rechtsextremisten bekannt. Die meisten als Linksextremisten eingestuften waren Mitglieder der DKP, die meisten als Rechtsextremisten eingestuften Mitglieder der NPD. Ihre tatsächliche Zahl wurde als weit höher angenommen; so wurde geschätzt, daß bis zu 3000 oder 4000 öffentlich Bedienstete linksextremistischen Organisationen angehörten. Von den 2476 bekannten politischen Extremisten waren 1080 Beamte und 1094 Angestellte. Von den bekannten Linksextremisten waren 221 im Bundesdienst, 1473 im öffentlichen Dienst auf Landesebene (davon 1139 an Schulen und Hochschulen) und 526 bei Kommunen beschäftigt. Von den 256 bekannten Rechtsextremisten waren 111 im Bundesdienst, 91 im Dienst auf Landesebene (davon 34 an Schulen und Hochschulen) und 54 bei Kommunen beschäftigt.

#### Beschäftigte im Bereich des Bundes

425. In den Informationen der Regierung an den Ausschuß heißt es, 1976 seien vier Bewerber für den Bundesdienst wegen mangelnder Gewähr, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten, abgelehnt worden; 1977 sei ein Bewerber nicht eingestellt worden; seit 1980 sei es aus diesem Grunde zu keiner Ablehnung mehr gekommen. Von Mai 1975 bis 1980 sei im Bereich des unmittelbaren Bundesdienstes kein Beamter auf Lebenszeit wegen Verstoßes gegen seine Treuepflicht aus dem Dienst entfernt worden. Im Jahre 1981 sei es aus diesem Grunde zu drei Entlassungen gekommen (ein Beamter auf Lebenszeit, zwei Angestellte) und im Jahre 1984 zu einer weiteren Entlassung eines Beamten auf Lebenszeit. Bei der Beantwortung von Anfragen im Bundestag (Juli 1985) waren zehn Disziplinarverfahren anhängig, neun gegen Beamte auf Lebenszeit und eines gegen einen Beamten auf Probe.

426. Der Bundesdisziplinaranwalt hat ausgesagt, im letzten Jahrzehnt seien jährlich jeweils zwischen zwölf und 20 Disziplinarverfahren wegen des Vorwurfs der Verletzung der Treuepflicht anhängig gewesen. Nur ein Teil von ihnen sei der gerichtlichen Entscheidung zugeführt worden; andere hätten mit der Einstellung des Verfahrens geendet, weil die Betroffenen aus dem Beamtenverhältnis ausgeschieden seien oder ein Dienstvergehen nicht erwiesen war<sup>2</sup>.

427. Der Abteilungsleiter für das Personalwesen im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen hat erklärt, seit 1978 seien gegen 18 Beamte Verfahren wegen der Verletzung der Verfassungstreuepflicht eingeleitet worden<sup>3</sup>. In den vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) im Januar 1986 mitgeteilten Informationen wurden 24 Fälle von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Treuepflicht erwähnt, in denen die Deutsche Postgewerkschaft (DPG) betroffen war. Der Zeuge der DPG hat erklärt, in jüngster Zeit habe es neue Verfahren gegeben, in denen Mitglieder über DKP-Mitgliedschaft befragt worden seien<sup>4</sup>.

428. Von den 73 vor dem Ausschub belegten Fällen betreffen 20 den Bundesdienst. Die meisten sind in den letzten Jahren entstanden und noch anhängig. Alle Fälle im Bundesdienst bis auf vier betreffen Bedienstete im Post- und Fernmeldedienst. Zwei Fälle betreffen Bundesbahnbeamte, einer einen Zollbeamten und einer eine Entlassung im Bereich der Verwaltung der Sozialen Sicherheit.

#### Beschäftigte im Bereich der Länder

429. Nach den von der Regierung gelieferten Informationen kam es im Bereich der Länder in den Jahren 1980-1982 in insgesamt 96 Fällen zur Nichteinstellung eines Beamtenbewerbers, weil der Betroffene nicht die Gewähr verfassungstreuen Verhaltens bot.

430. Von den 73 vor dem Ausschub belegten Fällen betreffen 53 die Beschäftigung durch Landesbehörden. Für einzelne Länder sind die folgenden statistischen Daten verfügbar.

431. Baden-Württemberg. Der Vertreter der Landesbehörden hat vor dem Ausschub erklärt, von 1979 bis 1985 seien 256 000 Anfragen über Bewerber an das Verfassungsschutzamt im Innenministerium gerichtet und in 412 Fällen von dort Mitteilungen gemacht worden. Daraufhin seien 44 Ablehnungen in Anwendung der Vorschriften über die Treuepflicht erfolgt<sup>5</sup>.

432. Von den vor dem Ausschub belegten Fällen betreffen elf Bedienstete oder Bewerber in Baden-Württemberg. Während der Anhörungen hat der Vertreter des WGB eine vom "Koordinierungsausschub der Bürgerinitiativen gegen Berufsverbote in Baden-Württemberg" übermittelte Liste von 30 in Baden-Württemberg abgelehnten Lehrern mit Kurzbeschreibungen von 15 dieser Fälle vorgelegt. Nur zwei davon befinden sich unter den beim Ausschub eingereichten Fällen.

433. Während der Gespräche mit Vertretern des Landesvorstands Baden-Württemberg der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) hat der Ausschub Angaben über die Zahl der Fälle erhalten, in denen der GEW-Landesvorstand um Rechtsbeistand ersucht worden war. 1986 (bis August) waren keine neuen Fälle eingetreten. 1985 gab es fünf neue Fälle betreffend Beamte und einen Fall betreffend einen Bewerber als Lehrkraft an einer Universität. 1982 bis 1984 traten jeweils neun, sechs und drei neue Fälle ein. Elf Fälle aus der Zeit vor 1982 waren noch anhängig.

434. Bayern. Aus schriftlichen Informationen an den Ausschub geht hervor, daß von 1979 bis 1985 141 983 Anfragen zur Überprüfung von Bewerbern gestellt wurden. In 492 Fällen erfolgten daraufhin Erkenntnismitteilungen an Einstellungsbehörden; 39 Bewerber wurden abgelehnt. Zweiunddreißig dieser Ablehnungen waren rechtsbeständig. In weiteren elf Fällen wurden Bewerber für den juristischen Vorbereitungsdienst nicht in das Beamtenverhältnis übernommen, konnten jedoch den Vorbereitungsdienst in einem anderen Ausbildungsverhältnis ableisten. Über aktive Angehörige des öffentlichen Dienstes wurden in demselben Zeitraum in 46 Fällen Erkenntnisse an die Beschäftigungsbehörden übermittelt. In neun der 35 Fälle, über die Informationen über die anschließend getroffenen Maßnahmen vorliegen, kam es zu Disziplinarentscheidungen. In einem der neun Fälle war dies die Entlassung. Zwei Fälle waren noch rechtsanhängig.

435. Von den vor dem Ausschub belegten Fällen betreffen zehn die Ablehnung der Beschäftigung oder der Zulassung zum Vorbereitungsdienst im Beamtenverhältnis in Bayern. In den meisten dieser Fälle war der Grund für die Maßnahme nicht die Mitgliedschaft in der DKP, sondern die Betätigung in verschiedenen als von der DKP beeinflußt geltenden Organisationen (Vereinigung Demokratischer Juristen, Deutsche Friedensunion, Friedensbewegung, Sozialistischer Hochschulbund).

436. Niedersachsen. Vor den vor dem Ausschub belegten Fällen betreffen 16 Disziplinarverfahren gegen öffentlich Bedienstete, weitere drei eine Anlehnung der Beschäftigung in Niedersachsen.

437. Der in Vertretung der niedersächsischen Behörden aussagende Zeuge hat ausführliche Statistiken über die Anwendung der Vorschriften über die Treuepflicht von 1972 bis 1985 vorgelegt<sup>6</sup>. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Bewerber (Zahlen gerundet)

Zahl der Anfragen an den Verfassungsschutz	146 000
Zahl der Fälle, in denen der Verfassungsschutz Erkenntnisse mitgeteilt hat	12 000
Als erheblich angesehene Erkenntnisse	700
Entscheidung der Anhörkommission zugunsten der Bewerber	360
Bewerbung abgelehnt - Zweifel an der Verfassungstreue	140
Bewerbung zurückgezogen	100
Bewerbung aus anderen Gründen abgelehnt	100
Rechtsmittel von Bewerbern eingelegt (78 Personen; in acht Fällen sowohl Verwaltungs- wie Arbeitsgerichte angerufen)	86
Verfahren abgeschlossen:	79
Ablehnung für rechtmäßig erachtet	65
Ablehnung aufgehoben/Bewerber eingestellt	14

Disziplinarverfahren wegen Verletzung  
der Treuepflicht

Zahl der Fälle	263
Entlassungen (Beamte - 33; Angestellte - 26)	59
Freisprüche oder geringere Disziplinarmaßnahmen	81
Noch anhängig	25
Beschäftigungsverhältnisse aus anderen Gründen beendet	98

438. Die vorgelegten Zahlen zeigen, daß die Jahre mit den meisten Ablehnungen von Bewerbern 1975 (21 Ablehnungen) und 1976 (34 Ablehnungen) waren. Von 1980 bis 1985 ging die Zahl der Ablehnungen stetig zurück: von 15 für 1980 auf zwei für 1985. Allerdings beziehen sich die Ablehnungsfälle auf rechtskräftig gewordene Entscheidungen, sie enthalten also nicht die Fälle, in denen die Entscheidungen der Behörden gerichtlich angefochten wurden und eine rechtskräftige Entscheidung noch aussteht. Auf die Frage des Ausschusses, warum die Zahl der Ablehnungen Mitte der achtziger Jahre niedriger war als Mitte der siebziger Jahre, hat der die Landesbehörden vertretende Zeuge erklärt, die Praxis sei weniger streng geworden; auch gebe es keine Extremisten eines bestimmten Typus, besonders Angehörige der maoistischen Gruppen, mehr<sup>7</sup>.

439. Die vorgelegten Zahlen enthalten keine Jahresgliederung der Disziplinarverfahren. Jedoch galten vor 1981 Tätigkeiten wie das Innehaben eines Parteiamts in der DKP oder eine Wahlkandidatur in den Augen der niedersächsischen Regierung nicht als Grund für Disziplinarmaßnahmen, während seit 1981 bei der Durchsetzung der Vorschriften über die Treuepflicht eine striktere Politik befolgt wird<sup>8</sup>. In seinen Gesprächen mit den Landesbehörden während des Besuchs in der Bundesrepublik erfuhr der Ausschuß, daß in 24 Fällen Disziplinarverfahren anhängig waren. Achtzehn Fälle lagen im Zuständigkeitsbereich des Kultusministers, zwei davon bestrafen Rechtsextremisten, einer ein Mitglied des KBW (maoistisch) und 15 DKP-Mitglieder (davon waren 13 Beamte und zwei Angestellte).

440. Rheinland-Pfalz. Die von den Landesbehörden mitgeteilten Zahlen zeigen, daß von 1979 bis 1985 die Landes- und Kommunalbehörden Anfragen über 63 664 Bewerber an das Verfassungsschutzamt gerichtet hatten und das Amt in 237 Fällen Erkenntnisse mitgeteilt hatte. Daraufhin wurden 28 Bewerber für den öffentlichen Dienst abgelehnt. Zwischen 1973 und 1985 haben 31 von den Landesbehörden abgelehnte Bewerber Rechtsmittel in Anspruch genommen; davon waren sieben erfolgreich, zwei Verfahren wurden mit einem Vergleich abgeschlossen. Nach Angaben der Behörden waren von 1982 bis 1986 Verfahren gegen fünf öffentlich Bedienstete, sämtlich im Schuldienst, eingeleitet worden. Einer dieser Fälle hatte mit einem Gerichtsspruch geendet, einer mit einer Einigung, nachdem der Betroffene, ein Beamter auf Probe, durch sein Verhalten gezeigt

hatte, daß er sich von der verfassungsfeindlichen Organisation distanziert hatte; in den übrigen drei Fällen waren Verfahren anhängig.

441. Hessen. Die dem Ausschuß von den Landesbehörden übergebenen Zahlen für die Jahre bis 1982 zeigen, daß die Zahl der Anfragen beim Verfassungsschutz und der Fälle, in denen das Verfassungsschutzamt Erkenntnisse mitteilte, rückläufig waren. Der Rückgang setzte ein, nachdem das Land 1979 die Praxis der Regelanfragen über sämtliche Bewerber aufgegeben hatte. Die Zahl der Anfragen ging von durchschnittlich 16 000 jährlich für die Jahre 1976 bis 1978 auf rund 440 für 1981 und 170 für 1982 zurück. Die Zahl der Fälle, in denen Erkenntnisse über die Betroffenen mitgeteilt wurden, ging von rund 1000 pro Jahr im Zeitraum 1976 bis 1978 auf 33 für 1981 und fünf für 1982 zurück. Im Zeitraum 1978 bis 1982 wurden insgesamt 47 Bewerber abgelehnt. Die Landesbehörden haben dem Ausschuß erklärt, in den letzten Jahren seien keine weiteren Ablehnungen erfolgt. Die Zahl der Entlassungen ging von sechs für 1976 und 1977 auf einen für 1980 zurück. 1981 und 1982 kamen keine Entlassungen vor.

442. Nordrhein-Westfalen. Wie in Hessen, ist auch hier die Zahl der Anfragen über Bewerber beim Verfassungsschutzamt scharf zurückgegangen, nachdem 1980 die Praxis der Regelanfragen aufgegeben worden war. In den Jahren 1976 bis 1979 lag die Zahl der Anfragen zwischen 43 581 und 53 626. 1980 sank sie auf 27, 1982 auf sieben und 1983 und 1984 auf drei. Die Landesbehörden haben dem Ausschuß erklärt, wenn im gegebenen Fall entschieden werde, von einer Anfrage beim Verfassungsschutz abzusehen, bedeute dies, daß die Einstellungsbehörde an der Verfassungstreue des Bewerbers keinen Zweifel hege. Umgekehrt würde ein Beschluß zu einer Anfrage nicht zwangsläufig zur Ablehnung der Bewerbung führen. Seit 1980 hätten die Landesbehörden so gut wie keine Bewerber mehr abgelehnt. Weiter haben die Behörden angegeben, seit Ende 1981 sei nur in einem Fall ein Disziplinarverfahren eingeleitet worden, nämlich gegen einen Hochschul-lehrer, der in der NPD ein hohes Amt bekleide und gegen Ausländer agitiert habe. Das Verfahren sei vor der zweiten Gerichtsinstanz anhängig.

443. Saarland. Auch hier schlägt sich die Änderung der Praxis der Landesregierung im Zahlentrend nieder. Von 1972 bis 1979 wurden insgesamt 16 880 Anfragen gestellt. Von 1980 bis 1985 waren es, nachdem die Regierung die Praxis der Regelanfragen aufgegeben hatte, insgesamt fünf Anfragen. Seit 1985 hat, nachdem die Regierung die Richtlinien für die Überprüfung von Bewerbern aufgehoben hatte, keine Anfrage mehr stattgefunden. In der Zeit bis 1985 und seither ist kein Bewerber abgelehnt worden. Auch Verfahren aus politischen Gründen haben gegen öffentlich Bedienstete im Saarland nicht stattgefunden.

444. Zu erwähnen wären noch Informationen aus zwei weiteren Quellen. Der Zeuge seitens der GEW hat erklärt, von 1971 bis 1980 habe die GEW in 1427 Fällen Rechtsschutz wegen nicht erfolgter Einstellung aus politischen Gründen und in 55 Fällen bei Disziplinarverfahren erteilt. Für die Zeit nach 1980 habe er keine Zahlen. Nach seiner Meinung würden sie einen Rückgang zeigen, vorwiegend weil die Zahl der neu eingestellten Lehrer gesunken sei.

445. Die "Bürgerinitiative gegen Berufsverbote", Freiburg, hat dem Ausschuß Beschreibungen von rund 600 Fällen betreffend Bewerber und aktive öffentlich Bedienstete geliefert. Einige Fälle waren nach diesen Informationen zugunsten des Betroffenen abschließend entschieden worden; andere waren zuungunsten des Bewerbers ausgegangen oder noch anhängig. In 136 Fällen waren die einschlägigen Entscheidungen getroffen worden, nachdem im Januar 1979 die Neufassung der Grundsätze der Bundesregierung für die Überprüfung der Verfassungstreue ergangen war. In 118 weiteren Fällen datierte zwar die Erstentscheidung vor diesem Datum, jedoch sind seit 1979 weitere Entscheidungen oder Entwicklungen wie Gerichtsurteile zu verzeichnen. Ein Vergleich zwischen diesen Gruppen zeigt, daß in den letzten Jahren die Zahl der Fälle im Post- und Fernmeldedienst sowie in Niedersachsen zugenommen hat, während sie in Hamburg und Hessen sowie, bei den von Landesbehörden eingeleiteten Fällen, in Nordrhein-Westfalen stark abgenommen hat. Die meisten beschriebenen Fälle betreffen die DKP oder ihre Nebenorganisationen. Jedoch lassen diese Fallbeschreibungen auch erkennen, daß ein großer Teil der Fälle in Bayern andere Organisationen betrifft, die nach der Auffassung der Behörden unter DKP-Einfluß stehen, obwohl die Mehrheit ihrer Mitglieder nicht der DKP angehört.

#### Weitere Erwägungen

446. Ein Zeuge hat vor dem Ausschuß erklärt, in der Bundesrepublik seien die Behörden zwar verpflichtet, die Gründe für die Ablehnung eines Bewerbers anzugeben, jedoch gebe es wie in anderen Staaten wahrscheinlich auch Fälle, in denen die echten - politischen - Gründe nicht offengelegt würden<sup>10</sup>. Der Zeuge seitens der GEW meinte, die Zahl solcher "verdeckter" Ablehnungen habe in den letzten Jahren vermutlich zugenommen; im Gegensatz zur Lage vor 1980 könnten heute nicht mehr alle qualifizierten Lehrer beschäftigt werden, es sei deswegen leichter, die Einstellung von Bewerbern aus anderen Gründen abzulehnen. Dadurch gehe tendenzmäßig die Zahl der Fälle zurück, in denen politische Gründe für die Ablehnung geltend gemacht würden<sup>11</sup>.

447. Ferner war die Rede von einem "Graubereich" von Fällen, in denen die Betroffenen es vorgezogen hätten, ihre Schwierigkeiten nicht kundzutun, um ihre Aussichten auf anderweitige Beschäftigung nicht zu schmälern und um andere Folgen einer Identifizierung als Verfassungsfeind zu vermeiden<sup>12</sup>.

448. Mehrere Zeugen haben vor dem Ausschuß auf die abschreckende Wirkung von Maßnahmen zur Durchsetzung der Treuepflicht hingewiesen. Sie haben erklärt, Maßnahmen des Ausschlusses aus dem öffentlichen Dienst aus politischen Gründen hätten nicht nur eine Strafwirkung wegen der beruflichen Existenzvernichtung, sondern schreckten auch viele andere von der politischen Betätigung ab<sup>13</sup>. Der Zeuge seitens der Deutschen Angestelltengewerkschaft (DAG) verwies auf die abschreckende Wirkung, wenn in einem bestimmten Zeitpunkt während des Einstellungsverfahrens Anfragen an den Verfassungsschutz routinemäßig über alle Bewerber gerichtet würden, nicht nur solche, bei denen eine fehlende Gewähr der Verfassungstreue vermutet werde. Er selbst sei zwar für ein liberaleres Verfahren, andererseits aber ließe sich diese Praxis als Vorbeugungsmaßnahme vertreten, um Verfassungsfeinde vom öffentlichen Dienst fernzuhalten<sup>14</sup>. Der Zeuge seitens der Behörden Bayerns hat in Abrede gestellt, daß junge Menschen und aktive Beamte durch diese Praktiken verschüchtert würden. Er sagte, unabhängig von ihren politischen Meinungen seien öffentlich Bedienstete stark überrepräsentiert, z.B. im Parlament und an Funktionsstellen aller demokratischen Parteien. Beamte beteiligten sich auch an Protesten gegen staatliche Maßnahmen, wie etwa den Bau von Kernkraftwerken oder Wiederaufarbeitungsanlagen in Bayern. Solange dabei die elementaren demokratischen Spielregeln und eine gewisse Form der Äußerung eingehalten würden, sei hiergegen beamtenrechtlich nichts einzuwenden<sup>15</sup>.

ANMERKUNGEN

Die nachstehenden Verweisungen auf Aussagen während der Zeugenanhörungen bezeichnen die Sitzung und die Seite der Sitzungsprotokolle (deutsche Fassung).

<sup>1</sup> Siehe Kapitel 7, Abs. 397, sowie Metz, VIII/7-8; Ziegler, XIII/10-11; Claussen, X/3; Freundlieb, XI/1-2.

<sup>2</sup> Claussen, X/3.

<sup>3</sup> Freundlieb, XI/2.

<sup>4</sup> Ratz, VII/9.

<sup>5</sup> Ziegler, XIII/10.

<sup>6</sup> Frisch, IX/4-5.

<sup>7</sup> Frisch, IX/17.

<sup>8</sup> Siehe Kapitel 6, Abs. 369.

<sup>9</sup> Ortman, VII/23-24.

<sup>10</sup> Däubler, V/29, VI/4.

<sup>11</sup> Ortman, VII/24-25.

<sup>12</sup> Bitterwolf, III/22-23; Däubler, V/29.

<sup>13</sup> Paech, I/25-26; Bitterwolf, III/22-23; Däubler, VI/4.

<sup>14</sup> Halberstadt, XIV/4.

<sup>15</sup> Metz, VIII/8.

## KAPITEL 10

### FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

449. Nach Artikel 28 der Verfassung der IAO hat der Ausschuß seine Feststellungen über sämtliche für den Streitfall bedeutsamen Tatfragen niederzulegen, zu prüfen, ob die festgestellten Tatsachen erkennen lassen, daß die Bundesrepublik Deutschland ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen Nr. 111 nachgekommen ist und, sofern die Sicherung der Einhaltung des Übereinkommens Mängel erkennen läßt, Empfehlungen über die Maßnahmen zu ihrer Abstellung zu formulieren.

450. Es dürfte angebracht sein, zunächst den Ursprung dieser Untersuchung und dessen Folgen für die Natur und den Sachbereich der Untersuchung aufzuzeigen und einige von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland erhobene Verfahrensfragen zu prüfen.

#### Ursprung und Sachbereich der Untersuchung

451. Die jetzige Untersuchung hat ihren Ursprung in einer Beschwerde, die der Weltgewerkschaftsbund gemäß Artikel 24 der Verfassung der IAO erhoben hatte. Sie wurde von einem dreigliedrigen Ausschuß des Verwaltungsrats entsprechend der einschlägigen Verfahrensordnung geprüft. Bei der Prüfung des Berichts dieses Ausschusses und angesichts der Stellungnahme, die der Vertreter der Regierung der Bundesrepublik Deutschland hierzu vortrug, hat der Verwaltungsrat in Anwendung von Artikel 10 der Verfahrensordnung beschlossen, die Sache gemäß Artikel 26 Absatz 4 der Verfassung der IAO an einen Untersuchungsausschuß zu überweisen.

452. Aus den vorstehend dargestellten Vorgängen ergeben sich mehrere Folgerungen für die Zwecke des Verfahrens. Erstens bleibt der Bericht des dreigliedrigen Ausschusses als ein Dokument bestehen, das dem Verwaltungsrat vorgelegt worden war, zu dem der Verwaltungsrat aber materiell keinen Beschluß gefaßt hat. Zweitens sind gemäß Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 7 Absatz 3 der Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden die Verfahren bei der Prüfung der Beschwerde vertraulich; insbesondere ist der Bericht des dreigliedrigen Ausschusses nach wie vor ein vertrauliches Dokument. Drittens war nach der Auffassung des Untersuchungsausschusses seine Aufgabe gemäß Artikel 26 der Verfassung der IAO keineswegs diejenige einer Berufungsinstanz, die die Arbeit des dreigliedrigen Verwaltungsratsausschusses zu überprüfen gehabt hätte. Der Untersuchungsausschuß mußte vielmehr de novo die in der Beschwerde angesprochenen Fragen eingehend anhand aller einem Untersuchungsausschuß zu Gebote stehenden Ermittlungsmöglichkeiten prüfen.

453. Der Verwaltungsrat hat die in der Beschwerde des WGB vorgebrachte "Sache" an den Ausschuß überwiesen. Angesichts der in dieser Beschwerde erhobenen Behauptungen waren der Zweck und der Sachbereich der gegenwärtigen Untersuchung, zu bestimmen, ob in der Bundesrepublik den Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 111 über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, zuwiderlaufende diskriminierende Praktiken auf Grund der politischen Meinung gegen Beamte und Bewerber für den öffentlichen Dienst bestehen, die sich auf die Vorschriften über die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung stützen.

#### Die Rolle des Weltgewerkschaftsbundes im Verfahren

454. Der Ausschuß stellt fest, daß die Regierung der Bundesrepublik Deutschland in ihrer abschließenden Stellungnahme im November 1986 erneut auf die Einwände hingewiesen hat, die sie insbesondere während der ersten Sitzung der zweiten Ausschußtagung wegen der dem WGB im Verfahren eingeräumten Rolle erhoben hatte. Insoweit verweist der Ausschuß auf die Erklärungen im Schreiben des Vorsitzenden an den Regierungsvertreter vom 28. Februar 1986 und die vom Ausschuß während seiner zweiten Tagung hierzu gefällte Entscheidung<sup>1</sup>.

Das Beweismaterial über Einzelfälle und der Einwand der Regierung, die innerstaatlichen Rechtsmittel seien nicht erschöpft

455. Wie in Kapitel 6 ausgeführt wurde, hat der Ausschuß Informationen über eine erhebliche Zahl von Einzelfällen erhalten, in denen Personen durch getroffene oder beabsichtigte Maßnahmen zum Ausschluß aus dem öffentlichen Dienst betroffen waren; viele dieser Fälle waren durch ausführliche Unterlagen mit Einzelheiten über Verfahren und Urteile von Gerichten verschiedener Instanzen belegt. Die Regierung der Bundesrepublik hat jedoch darauf hingewiesen, daß es bisher nur eine einschlägige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gebe, den sogenannten Radikalenbeschluß vom 22. Mai 1975. Dieses Urteil hat verschiedene Fragen offengelassen, die für die Entscheidungen im Einzelfall maßgeblich sein können. Die Regierung hat vorgebracht, diejenigen Aktivisten der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP), auf deren Fälle sich der WGB stütze, hätten absichtlich den innerstaatlichen Rechtsweg nicht erschöpft, insbesondere keine Klage beim Bundesverfassungsgericht erhoben. Daß es in solchen Fällen als ratsam erschien, nicht beim Bundesverfassungsgericht zu klagen, haben mehrere Zeugen vor dem Ausschuß bestätigt<sup>2</sup>. Außerdem hat die Regierung aus einer im Januar 1986 veröffentlichten Erklärung eines Vorstandsmitglieds der DKP zitiert, wonach es das Ziel der Partei sei, die Beseitigung der bestehenden Einschränkungen für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst auf politischem Wege und nicht durch Anrufung des Bundesverfassungsgerichts zu erwirken. Die Regierung war der Auffassung, unter diesen Umständen sollte der Ausschuß die Fälle dieser Personen nicht berücksichtigen, und es sei ein Mißbrauch internationaler Überwachungsverfahren, wenn sie absichtlich aus politischen Gründen direkt angezogen würden, ohne die höchstinstanzlichen innerstaatlichen Gerichte anzurufen.

456. Der Ausschuß hat im Laufe der Untersuchung festgestellt, daß verschiedene Aspekte in der Anwendung der einschlägigen Gesetzesvorschriften in der Bundesrepublik Deutschland (auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975) unterschiedliche Auslegungen zulassen und in der Praxis zu unterschiedlichen Vorgehensweisen und Entscheidungen von Behörden und Gerichten geführt haben. Unter diesen Umständen hätte eine weitere Prüfung der Gesamtfrage durch das Bundesverfassungsgericht eine nützliche Gelegenheit bieten können, die Rechtslage bezüglich der im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankerten Rechte und Grundsätze zu klären. Indessen stellt der Ausschuß fest, daß das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren vier Verfassungsbeschwerden wegen des Ausschlusses vom öffentlichen Dienst aus politischen Gründen (drei Beschwerden von Beamten auf Probe und eine Beschwerde eines entlassenen Lebenszeitbeamten)<sup>3</sup> wegen mangelnder Erfolgsaussicht nicht angenommen hat. Das Bundesverfassungsgericht hat erklärt, die Ermittlung und Würdigung des Sachverhalts seien Sache der Fachgerichte, das Bundesverfassungsgericht könne nur bei Verletzungen des Verfassungsrechts eingreifen. Die Umstände der den Gegenstand der Verfassungsbeschwerde bildenden Fälle ließen keine Verletzung des Grundgesetzes erkennen. Unter diesen Umständen bleibt unklar, ob für die Betroffenen praktisch noch die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts in dieser Sache als Rechtsmittel verfügbar bleibt.

457. Des weiteren stellt der Ausschuß fest, daß im Gegensatz zu anderen internationalen Verfahren - etwa gemäß dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder der europäischen und der amerikanischen Menschenrechtskonvention - die Bestimmungen der Verfassung der IAO für Beschwerde- und Klageverfahren die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs nicht zur Bedingung machen. Der Hauptgrund hierfür ist, daß diese IAO-Verfahren von natürlichen und juristischen Personen eingeleitet werden können, die kein direktes Interesse am Streitgegenstand zu haben brauchen - Beschwerdeverfahren durch eine beliebige (nationale oder internationale) Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisation, Klageverfahren durch einen anderen ratifizierenden Staat, einen Delegierten auf der Internationalen Arbeitskonferenz oder durch Initiative des Verwaltungsrats. Die durch Artikel 24 und 26 der Verfassung der IAO verliehenen Befugnisse, die Prüfung von Behauptungen über die Nichteinhaltung ratifizierter Übereinkommen einzuleiten, gründen nicht auf dem hergebrachten Begriff des Tätigwerdens eines Staates zum Schutz der Belange seiner Bürger, sondern sie bieten eine Handhabe, eine solche Prüfung als Angelegenheit allgemeinen öffentlichen Interesses zu erwirken<sup>4</sup>.

458. Noch ein weiterer Grund spricht dafür, daß für diese IAO-Verfahren die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs nicht als Vorbedingung gelten sollte. Die Artikel 24 und 26 der Verfassung der IAO sehen die Prüfung von Behauptungen vor, ein Staat habe die Durchführung eines Übereinkommens, dem er beigetreten ist, nicht in befriedigender Weise sichergestellt. Bei solchen Verfahren geht es nicht um das Fällen von Urteilen oder die Revision innerstaatlicher Entscheidungen über Einzelfälle. Sie dienen der Prüfung, ob gegebene Tatbestände mit den Bestimmungen von Übereinkommen, die der betroffene Staat ratifiziert hat, vereinbar sind. Bei einer solchen Prüfung haben Einzelfälle nur Indizwert. Gewiß geht es einem Untersuchungsausschuß immer auch um die Erwägung, welches Gewicht einem bestimmten Indiz zuzuordnen ist. Vereinzelt oder widersprüchliche Gerichtsentscheidungen mögen unerheblich sein. Ganz anders verhält es

sich, wenn ein Ausschuß über eine ganze Reihe von Entscheidungen informiert wird, die zum Teil von höheren Instanzen (wie im vorliegenden Untersuchungsverfahren dem Bundesverwaltungsgericht) gefällt worden sind und jedenfalls auf dieser Ebene generell übereinstimmen. Unter solchen Umständen ist der Ausschuß imstande, Schlußfolgerungen zu ziehen, einmal über die genaue Wirkung einschlägiger Gesetzestexte und zum andern über die in der ihm vorliegenden Sache gepflogene Verwaltungspraxis.

459. Hier ist der Hinweis angebracht, daß das Erfordernis von Artikel 19 der Verfassung der IAO, daß ein Staat zur "Durchführung" der Bestimmungen jedes von ihm ratifizierten Übereinkommens verpflichtet ist, die Pflicht beinhaltet, dafür zu sorgen, daß nicht nur sein Gesetzesrecht mit diesen Bestimmungen konform ist, sondern auch daß die Praxis mit ihnen in Einklang steht. Im Fall des Übereinkommens über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf) sind die Pflichten der Regierung eines ratifizierenden Staates sogar noch konkreter. Gemäß Artikel 2 muß die Regierung eine innerstaatliche Politik verfolgen, die darauf abzielt, die Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in bezug auf Beschäftigung und Beruf zu fördern, um jegliche Diskriminierung auf diesem Gebiet auszuschalten. Nach Artikel 3 muß sie (unter anderem) diese Politik in bezug auf die Beschäftigungen befolgen, die der unmittelbaren Aufsicht einer staatlichen Behörde unterstehen, und alle Verwaltungsvorschriften oder -gepflogenheiten abändern, die mit dieser Politik nicht in Einklang stehen. Diese Bestimmungen erfordern, daß die Behörden aktiv mit auf die Verwirklichung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung hinwirken. Einzelfälle bieten ein Beweismaterial, aus dem sich Schlußfolgerungen ziehen lassen, ob das Verhalten der zuständigen Behörden mit ihren Pflichten vereinbar ist.

460. Im vorliegenden Fall kann festgestellt werden, daß die Behörden von sich aus Schlußfolgerungen aus der bestehenden Rechtsprechung gezogen haben, um ihre Politik und Praxis bei der Anwendung von Treuepflichtbestimmungen auf Personen im öffentlichen Dienst festzulegen. So hat die niedersächsische Landesregierung im November 1985 in einem Runderlaß alle Beamten aus Anlaß des Urteils des Niedersächsischen Disziplinarhofes im Fall Eckartsberg darauf hingewiesen, daß ein Beamter, der Kandidaturen für die DKP übernehme, eine schwere Verletzung der Treuepflicht begehe, die zur Einleitung von Disziplinarverfahren führen werde. In ähnlicher Weise ist die systematische Dienstenthebung unter Kürzung der Dienstbezüge von Postbeamten, gegen die Dienstordnungsverfahren liefen, damit begründet worden, die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts in den Fällen Peter und Meister seien gefestigte Rechtsprechung und begründeten die Erwartung, daß die zur Zeit anhängigen Verfahren zur Entlassung führen würden. Die Dienstenthebung blieb in solchen Fällen auch bestehen, nachdem der Beamte vor dem Bundesdisziplinargericht obsiegt hatte. Auch hat der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesinnenministerium in der Bundestagsdebatte im Januar 1986 zur Rechtfertigung für die Politik und Praxis der Behörden darauf verwiesen, die Rechtslage bezüglich der Treuepflicht sei angesichts der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts eindeutig.

461. Es würde einem Untersuchungsausschuß nicht anstehen, solche Informationen rundweg unbeachtet zu lassen, weil Verfahren noch nicht abgeschlossen seien oder weil ein möglicher Berufungsweg - Beschwerde an das Verfassungsgericht - nicht betreten worden sei. Der Ausschuß stellt fest, daß in zahlreichen Fällen das<sup>5</sup> Verfahren durch sämtliche Instanzen der Verwaltungs- oder Arbeitsgerichtsbarkeit gelaufen ist<sup>6</sup>.

462. An dieser Stelle lohnt ein Blick auf die Stellungnahmen anderer Überwachungsorgane der IAO zur Frage der Erschöpfung innerstaatlicher Rechtsmittel. Der Verwaltungsratsausschuß, der die 1977 erhobene Beschwerde des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften gegen die Regierung der Tschechoslowakei in Sachen des Übereinkommens Nr. 111 zu prüfen hatte, hat festgestellt, die Fragestellung ziele nicht auf die förmliche Übereinstimmung der einschlägigen Gesetzesvorschriften mit dem Übereinkommen, sondern diene der Feststellung, ob gemäß diesen Vorschriften gegen Arbeitnehmer getroffene Maßnahmen in Einklang mit dem im Übereinkommen verankerten Schutz stünden. Der Ausschuß stützte seine Schlußfolgerungen auf eine Reihe von Belegen (Kündigungsschreiben, Briefwechsel und andere Schriftstücke im Zusammenhang hiermit), die zur Erhärtung der Beschwerde vorgebracht worden waren. Darunter befanden sich die Texte von drei Urteilen von Gerichten erster Instanz<sup>6</sup>. In ihrer Stellungnahme zu der Beschwerde brachte die Regierung der Tschechoslowakei u.a. vor, ein Arbeitnehmer, der sich in seinen Rechten verletzt fühle, könne vor Gericht gehen; das Rechtsverfahren bilde eine Garantie für die Anwendung des Übereinkommens, einige Arbeitnehmer hätten sich dieser Möglichkeit bedient<sup>7</sup>. Obwohl die Belege in den meisten Fällen keine Inanspruchnahme von Rechtsverfahren erkennen ließen und obwohl die drei vorgelegten Urteile nur von einem Gericht erster Instanz stammten, schloß der Ausschuß auf Grund dieser Belege, die eine konsequente Politik und Praxis der beschäftigenden Behörden nachwiesen, die getroffenen Maßnahmen seien die Folge der durch das Übereinkommen geschützten Äußerung politischer Meinungen und die Erklärungen der Regierung stellten keine hinlängliche Antwort auf die konkreten Beschuldigungen dar. Hätte der Ausschuß angesichts des Vorbringens der Regierung über die verfügbaren gerichtlichen Abhilfen das Erfordernis der Erschöpfung innerstaatlicher Rechtsmittel angewendet, dann hätte er sämtliche ihm vorliegenden Belege außer Betracht lassen müssen und hätte nicht zu den Schlußfolgerungen gelangen können, die er schließlich zog.

463. Ein Fall aus jüngerer Zeit betraf eine Beschwerde wegen der Durchführung des Übereinkommens Nr. 111 durch Norwegen. Hier ging es um die Wirkungen von Gesetzesvorschriften über die Gleichberechtigung in der Beschäftigung. Bei den vorgelegten Dokumenten befand sich ein Urteil eines Gerichts erster Instanz. Der mit der Sache befaßte Verwaltungsratsausschuß hat festgestellt, es sei "nicht seine Aufgabe, zum Ausgang dieses Falles Stellung zu nehmen, indessen ist das Urteil aufschlußreich dafür, wie die einschlägige Gesetzesvorschrift in der Praxis angewendet worden ist"<sup>8</sup>.

464. Auch kann angemerkt werden, daß bestimmte Untersuchungen gemäß Artikel 26 der Verfassung der IAO in der Hauptsache das Bestehen von Praktiken zum Gegenstand hatten, wie Methoden der Rekrutierung bei der Untersuchung über Zwangsarbeit in Portugiesisch-Afrika<sup>9</sup> und Zwang und Mißbräuche bei der Lohnzahlung für Plantagenarbeiter in der Dominikanischen Republik<sup>10</sup>. In diesen Fällen hatten die Betroffenen keinen Versuch unternommen, gerichtliche Abhilfe gegen die behaupteten Mißbräuche zu erwirken, und niemand hat vorgebracht, die sie betreffenden Behauptungen sollten deswegen nicht berücksichtigt werden. In beiden Fällen haben die Ausschüsse besonders hervorgehoben, daß die Regierungen dafür verantwortlich seien, durch wirksame Überwachungsmethoden dafür zu sorgen, daß die auf die Durchführung der Übereinkommen gerichteten Gesetzesnormen in der Praxis eingehalten werden.

465. Die Regierung der Bundesrepublik hat ihrerseits auf die Spruchpraxis des Verwaltungsratsausschusses für Vereinigungsfreiheit hingewiesen. In dem von der Regierung angezogenen Fall hat dieser Ausschuß folgendes festgestellt:

Der Ausschuß hat vielfach wiederholt darauf hingewiesen, daß er sich angesichts der Natur seiner Aufgaben durch keine Regel gebunden betrachten kann, wonach innerstaatliche Abhilfeverfahren erschöpft sein müssen, wie dies z.B. für internationale Schiedsgerichte gilt, daß er aber bei der materiellen Prüfung eines Falls darauf Bedacht nehmen muß, daß ein innerstaatliches Rechtsmittel vor einem unabhängigen Gericht, dessen Verfahren angemessene Garantien bietet, nicht eingelegt worden ist<sup>12</sup>.

Der Fall, in dem diese Bemerkung gemacht wurde, betraf die behauptete gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung gegen einen einzelnen Gewerkschaftsfunktionär. Die beschwerdeführende Organisation und die Regierung gaben widersprüchliche Darstellungen, die innerstaatlich verfügbaren Verfahren waren überhaupt nicht angestrengt worden. Ein davor liegender Fall, in dem der Ausschuß ebenfalls die Nichtinanspruchnahme innerstaatlicher Verfahrensmöglichkeiten berücksichtigt hat, betraf behauptete Unregelmäßigkeiten bei einem Wahlgang in einem Gewerkschaftsbund<sup>13</sup>. Wie ersichtlich ging es bei diesen Fällen nicht um eine allgemeine Situation, Politik oder Verwaltungspraxis, sondern um vereinzelte, jeweils eine Person oder Organisation betreffende Vorfälle, und innerstaatlich verfügbare Rechtshilfen waren überhaupt nicht angezogen worden.

466. Interessant ist hierbei, daß selbst in internationalen Verfahren, die die vorgängige Erschöpfung innerstaatlicher Rechtsmittel erfordern, eine Unterscheidung zwischen Fällen, die einerseits Einzelpersonen und andererseits die Gesetzgebung oder Verwaltungspraxis betreffen, gezogen worden ist. Das höchstentwickelte Spruchrecht findet sich im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention. Sie schreibt vor, daß sowohl bei Klagen zwischen Staaten als auch bei Gesuchen natürlicher Personen die innerstaatlichen Rechtsmittelverfahren erschöpft sein müssen (Artikel 26). Mindestens in zwischenstaatlichen Fällen hat aber die Europäische Kommission für Menschenrechte in ständiger Rechtsprechung festgelegt, daß diese Bedingung entfällt, wenn in einem Gesuch generell die Vereinbarkeit von Gesetzgebungsmaßnahmen und Verwaltungspraktiken mit der Konvention betroffen ist<sup>14</sup>. Solche Fälle sind von jenen zu unterscheiden, in denen eine Verletzung der Konvention gegenüber Personen oder Personengruppen unterstellt wird, weil hier die Regel der Rechtsmittelererschöpfung auch in Fällen zwischen Staaten gilt. Es ist darauf hingewiesen worden, entscheidend komme es hier nicht auf den zwischenstaatlichen Charakter des Streitfalls an, sondern auf die Natur der Klagebehauptungen<sup>15</sup>.

467. Beim Vergleich der in der Europäischen Konvention und in den Verfahren der IAO gewählten Methode ist zu bedenken, daß die IAO als dreigliedrige Organisation nicht nur Regierungen, sondern auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und deren Delegierten auf der Konferenz das Recht verleiht, Ermittlungen auch über Angelegenheiten auszulösen, die ihre eigenen Belange nicht berühren. Während die Europäische Konvention eine ausdrücklich formulierte Zulässigkeitsregel enthält, die aber bei Beschwerden, die die Gesetzgebung oder Verwaltungspraxis betreffen, als nicht anwendbar gilt, hat in der IAO der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit eine nicht ausdrücklich formulierte Regel ausnahmsweise bei der Beweiswürdigung in Fällen berücksichtigt, bei denen es um Vorwürfe wegen einzelner Vorfälle oder Einzelpersonen, also nicht um allgemeinere Tatbestände ging. Alle bisher an Untersuchungsausschüsse gemäß Artikel 26 der Verfassung der IAO überwiesenen Fälle hatten allgemeine Fragen der Vereinbarkeit von Gesetzgebung und Praxis mit den jeweiligen Übereinkommen zum Gegenstand. Das ist auch hier der Fall.

468. Folglich hat der Ausschuß beschlossen, die Informationen über Einzelfälle als Beweismaterial für die Wirkung der einschlägigen Gesetzestexte und der Verwaltungspraxis zu berücksichtigen.

#### Gesetzgebung und Praxis in der Bundesrepublik Deutschland zu den anstehenden Fragen

469. Der Ausschuß legt nunmehr seine Feststellungen zur Lage in der Bundesrepublik Deutschland in bezug auf die anstehenden Fragen dar. Die Elemente dieser Lage, ebenso die Tatsachen in Einzelfällen, sind generell unbestritten. Soweit dem Ausschuß widerstreitende Meinungen vorgebracht wurden, betrafen sie eher die Bewertung der Lage, gemessen an den Erfordernissen des Übereinkommens über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf).

470. Der vorliegende Fall hat seinen Ursprung in Maßnahmen betreffend die Beschäftigung im öffentlichen Dienst von Personen, die politische Aktivitäten betreiben oder Parteien oder Organisationen angehören oder nahestehen, deren Ziele als gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet gelten. Diese Maßnahmen haben meistens die Form der Nichtzulassung zum öffentlichen Dienst oder von Schritten im Hinblick auf die Entlassung bereits im öffentlichen Dienst Beschäftigter. Sie trafen insbesondere Mitglieder und Anhänger der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) und anderer Parteien oder Organisationen marxistisch-leninistischer Richtung. Sie sind auch gegenüber Personen mit rechtsextremistischer Betätigung, besonders in der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) getroffen worden. Zum Teil waren auch in anderen Organisationen, wie sozialistischen Studentenverbänden oder der Friedensbewegung, tätige Personen betroffen.

471. Maßgebend für die genannten Maßnahmen war ein Zusammenwirken von Faktoren: Verfassungs- und Gesetzesvorschriften (bei in einem arbeitsrechtlichen Verhältnis im öffentlichen Dienst Beschäftigten auch Bestimmungen von Tarifverträgen), die Rechtsprechung der Gerichte und die Politik und Praxis der Behörden bei der Anwendung der einschlägigen Vorschriften. Ein Hinweis auf die wichtigsten Merkmale dieser bestimmenden Faktoren dürfte angezeigt sein.

472. Nach Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte. Nach Artikel 33 Absatz 3 darf niemandem bei der Zulassung zum öffentlichen Dienst und dem Genuß von Rechten im öffentlichen Dienst aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnisse oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen. Dabei ist festzuhalten, daß für die Entscheidungen von Behörden ein Begründungszwang besteht; wer sich in seinen Rechten verletzt fühlt, hat Anspruch auf gerichtliche Überprüfung (durch Verwaltungsgerichte, wenn das Beschäftigungsverhältnis ein öffentlich-rechtliches ist, durch die Arbeitsgerichte, wenn es ein arbeitsrechtliches ist). Wegen dieser Verfahrenssicherungen - die in der Bundesrepublik Deutschland anscheinend weiter reichen als anderswo üblich - war es möglich, daß Fragen des Ausschlusses vom öffentlichen Dienst der gerichtlichen Überprüfung zugeführt und deutlich zum Gegenstand öffentlicher Aufmerksamkeit wurden.

473. Artikel 33 des Grundgesetzes enthält weitere Bestimmungen über die Beschäftigung von Beamten. Artikel 33 Absatz 4 schreibt vor, daß die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen (d.h. Beamten). Nach Artikel 33 Absatz 5 ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Die Gerichte haben die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung als einen dieser hergebrachten Grundsätze identifiziert. Deswegen gehen die Behörden davon aus, daß den Vorschriften, welche diese Treuepflicht definieren und regulieren, Verfassungsrang zukomme und daß Maßnahmen, um die Einhaltung dieser Pflicht durchzusetzen, Ausfluß eines Verfassungsgebots seien.

474. Als Voraussetzung für die Beschäftigung im Bundesdienst legt § 7 des Bundesbeamtengesetzes fest, daß in das Beamtenverhältnis nur berufen werden darf, wer die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt. Nach § 52 Absatz 2 desselben Gesetzes muß der Beamte sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen und für deren Erhaltung eintreten. Für den Landesdienst enthalten § 4 Absatz 2 und § 35 Absatz 1 des Beamtenrechtsrahmengesetzes und die zu seiner Durchführung erlassenen Beamtengesetze der Länder entsprechende Vorschriften.

475. Die Treuepflicht gilt für jeden Beamten. Sie gilt also gleichermaßen für Beamte, die direkt in der Staatsverwaltung tätig sind, und für Beamte in öffentlichen Diensten wie Post- und Fernmeldewesen, Bundesbahn, öffentlichen Gesundheitsdiensten und dem öffentlichen

Erziehungswesen. Nach ständiger Rechtsprechung gilt sie auch ohne Unterschied der Dienstaufgaben oder der Verantwortungsebene des Beamten.

476. Der Beamte hat die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung in seinem ganzen Verhalten zu beachten. Diese Pflicht gilt somit nicht nur für sein dienstliches, sondern auch für sein außerdienstliches Verhalten. Indessen schreiben § 77 des Bundesbeamtengesetzes und die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften vor, daß ein Verhalten außerhalb des Dienstes nur dann ein Dienstvergehen ist, wenn es nach den Umständen des Einzelfalles in besonderem Maße geeignet ist, Achtung und Vertrauen in einer für das Amt des Beamten oder das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen.

477. Neben den in einem öffentlich-rechtlichen Verhältnis Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, also den Beamten, finden sich Angestellte und Arbeiter mit arbeitsrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen. Nach den geltenden Tarifverträgen unterliegen solche Personen einer entsprechenden Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Nach der Rechtsprechung der für Fälle im Zusammenhang mit solchen Beschäftigungsverhältnissen zuständigen Arbeitsgerichte ist bei der Würdigung der Treuepflicht solcher Beschäftigter nach der Natur ihrer jeweiligen Dienstaufgaben zu unterscheiden. Nach dem Grundgesetz sollten grundsätzlich Funktionen mit Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse Personen mit Beamtenstatus und Aufgaben ohne Ausübung solcher Befugnisse Personen in einem arbeitsrechtlichen Beschäftigungsverhältnis übertragen werden. In der Praxis wird bei der Zuweisung von Funktionen an die verschiedenen Kategorien öffentlich Bediensteter kein klarer Unterschied gemacht.

478. Die vorstehend erwähnten Bestimmungen des Grundgesetzes, die Gesetzesvorschriften über die Beschäftigung von Beamten und die Tarifverträge für die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst sind während der Zeit, seit das Übereinkommen Nr. 111 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft ist, unverändert geblieben. Die Art ihrer Anwendung dagegen hat sich gewandelt, teils als Ergebnis der Weiterentwicklung der Rechtsprechung, teils auch als Ergebnis von Entscheidungen der zuständigen Behörden. Außerdem haben die Entscheidungen von Gerichten und Verwaltungsbehörden aufeinander eingewirkt.

479. Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes sieht die Verfassungswidrigkeit von Parteien vor, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Die Erklärung der Verfassungswidrigkeit bedarf einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hat 1952 und 1956 Entscheidungen dieser Art gegenüber der Sozialistischen Reichspartei und der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) gefällt. Seither ist kein weiterer Antrag aus Artikel 21 Absatz 2 an das Bundesverfassungsgericht gelangt. 1961 hat das Gericht entschieden, solange eine Partei nicht durch dieses Spezialverfahren für verfassungswidrig erklärt sei, blieben ihre Amtsträger und Mitglieder bei ihren Tätigkeiten geschützt.

480. In der Folge wurden mehrere neue Parteien gegründet, die verschiedentlich als "extremistisch" oder "radikal" bezeichnet wurden; einige standen auf dem Boden marxistischer Analyse und Anschauungen, andere verkündeten Auffassungen, die als an das nationalsozialistische Gedankengut erinnernd gelten. Die Behörden haben davon abgesehen, solche Parteien nach Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklären zu lassen. Wohl aber haben sie angestrebt, gestützt auf die Bestimmungen über die Treuepflicht von Angehörigen des öffentlichen Dienstes zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung, Personen, von denen behauptet wurde, daß sie sich mit den Zielen solcher Parteien identifiziert hatten, vom öffentlichen Dienst fernzuhalten. Die hierbei verfolgte Politik hat ihren Niederschlag in einer Reihe von Richtlinien für die Prüfung der Verfassungstreue gefunden. Sie hat auch zur Überprüfung der Legalität der getroffenen Maßnahmen durch die Gerichte Anlaß gegeben.

481. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Grundsatzurteil vom 22. Mai 1975 befunden, auch ohne die Erklärung der Verfassungswidrigkeit einer Partei gemäß Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes bleibe es den Behörden unbenommen zu befinden, daß eine Partei verfassungsfeindliche Ziele verfolge und daher politisch zu bekämpfen sei. Für die Beurteilung der Eignung eines Bewerbers für den öffentlichen Dienst könne der Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer solchen Partei erheblich sein, unabhängig davon, ob die Verfassungswidrigkeit dieser Partei durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts festgestellt sei oder nicht<sup>16</sup>.

482. Mit diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht in der Rechtsprechung den Begriff der Verfassungsfeindlichkeit anerkannt, auf dem die vorstehend erwähnten Maßnahmen zur Ausschließung aus dem öffentlichen Dienst (Nichtzulassung zum öffentlichen Dienst oder Entlassung) gründeten. Insbesondere haben die Gerichte unter Hinweis auf das Parteiprogramm die Ziele der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) als verfassungsfeindlich bezeichnet. Besonders wichtig waren hierbei die Urteile des Bundesverfassungsgerichts in den Fällen Peter (Oktober 1981) und

Meister (Mai 1984). Nach der Auffassung der Gerichte verfolgt auch die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) verfassungsfeindliche Ziele. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Fall Eigenfeld (März 1986) gründet diese Feststellung weniger auf dem Parteiprogramm als auf den Veröffentlichungen und Äußerungen der Partei und ihrer Mitglieder.

483. Das Konzept der Verfassungsfeindlichkeit ist sowohl innerhalb der Bundesrepublik Deutschland als auch in den Dokumenten und Zeugenaussagen vor dem Ausschuß kritisiert worden. Der Hauptansatzpunkt der Kritik war, daß das Konzept in der Verfassung und den Gesetzen der Bundesrepublik nirgendwo erwähnt sei; die Verfassung kenne vielmehr nur zwei Situationen einer politischen Partei - sie sei zugelassen oder verfassungswidrig. Es ist angemerkt worden, daß das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil von 1975 den Verwaltungsbehörden und Gerichten ein allgemeines Ermessen eingeräumt habe, politische Parteien und ihre Mitglieder des ihnen durch die Verfassung zugedachten Schutzes unter Mißachtung der dort festgelegten Sicherungen zu entkleiden. Der Ausschuß hat diese Stellungnahmen zwar zur Kenntnis genommen, muß aber darauf hinweisen, daß es nicht zu seinem Auftrag gehört, einzelne Aspekte der Rechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland auf ihre Übereinstimmung mit dem Grundgesetz zu prüfen. Der Ausschuß muß die gefestigte Rechtsprechung als Teil der ihm vorgelegten Tatsachenmaterie entgegennehmen. Seine Aufgabe ist zu prüfen, ob die Rechtslage und Praxis, wie sie aus einschlägigen Gerichtsurteilen hervorgehen, mit dem Übereinkommen Nr. 111 in Einklang stehen.

484. Wohl aber ist die folgende Bemerkung angebracht: auch wenn Parteien wie der DKP und der NPD verfassungsfeindliche Ziele zugeschrieben werden, ist ihre Betätigung rechtmäßig, und sie haben am politischen Leben des Landes gleichberechtigt mit anderen Parteien teil. In den dem Ausschuß zur Kenntnis gebrachten Fällen wurde - mit einer Ausnahme<sup>18</sup> - nicht unterstellt, die Betroffenen hätten in ihrer politischen Betätigung gesetz- oder verfassungswidrig gehandelt.

485. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von Mai 1975 mehrere Grundsätze mit Bezug auf die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im öffentlichen Dienst verkündet<sup>19</sup>. In dem vorliegenden Fall ging es zwar um die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzesvorschriften über die Zulassungsbedingungen zum juristischen Vorbereitungsdienst, aber diese Grundsätze betreffen allgemein das Verhalten von Bewerbern und Angehörigen des öffentlichen Dienstes ohne Rücksicht auf den Status. Das Gericht hat u.a. festgestellt, die Treuepflicht gelte für alle Beamten und ließe sich nicht nach der Natur ihrer Funktionen unterscheiden. Diese Pflicht erfordere mehr als nur eine formal, korrekte, im übrigen aber uninteressierte, kühle und innerlich distanzierte Einstellung zu Staat und Verfassung; sie erfordere insbesondere, daß Beamte sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen distanzieren, die Staat und Verfassung angreifen, bekämpfen und diffamieren.

486. Das letztgenannte Erfordernis hat bei Entscheidungen der Behörden und Gerichte über den Ausschluß von Bewerbern für den öffentlichen Dienst und die Entlassung aus dem öffentlichen Dienst eine wichtige Rolle gespielt. Zugehörigkeit oder Beziehungen zu Parteien oder Organisationen, deren Ziele als verfassungsfeindlich gelten, wurden als mit der Treuepflicht unvereinbar erachtet. Unter solchen Umständen wurden Erklärungen der Betroffenen, sie unterstützten die freiheitliche demokratische Grundordnung und würden nicht gegen sie handeln, ebenso auch Beweise ihres einwandfreien Verhaltens bei ihrer tatsächlichen politischen Betätigung, als rechtlich unerheblich beurteilt.

487. Im Januar 1972 unternahm der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder den Versuch, die Praxis bei der Anwendung der Vorschriften über die Treuepflicht im öffentlichen Dienst zu harmonisieren. Sie verabschiedeten eine gemeinsame Erklärung, den sogenannten Radikaltenerlaß. Diese Erklärung hatte keine direkt normative Wirkung, aber in ihrem Gefolge erließen Bund und Länder Richtlinien für die Prüfung der Treuepflicht. Auf der Bundesebene wurden diese Regeln im Mai 1976 und wiederum im Januar 1979 revidiert.

488. Diese Lage, wie sie nach der Annahme der revidierten Bundesrichtlinien von 1979 bestand, war der Gegenstand der Prüfung durch den Verwaltungsrat des IAA, nachdem der WGB die erste Beschwerde eingereicht hatte<sup>20</sup>. In dem Bericht, den der Verwaltungsrat im November 1979 angenommen hat, wurde festgestellt, die Neufassung der Grundsätze in bezug auf den Bundesdienst lasse erwarten, daß sie den bis dahin den Einstellungsbehörden belassenen Ermessensspielraum einschränken würde, da sie die Verfassungstreue als gegeben voraussetze, die Berücksichtigung aller Umstände jedes Einzelfalles vorschreibe und die Praxis der Regelanfragen aufgebe. Andererseits jedoch stellte der Bericht fest, daß die Neufassung der Grundsätze erst vor kurzem in Kraft getreten sei und ihre Wirkung von ihrer künftigen praktischen Anwendung abhängen werde. Auch die Entwicklung der Situation auf der Ebene der Länder werde zu prüfen sein, die im Rahmen ihrer Verwaltungsautonomie bis dahin strengere Grundsätze anwenden konnten und in denen laut den verfügbaren Informationen die Fälle von Überprüfungen und Ablehnungen verhältnismäßig zahlreicher gewesen waren als im Bereich der Bundesverwaltung. Auf dieser Grundlage beschloß der Verwaltungsrat, das Verfahren mit Bezug auf die frühere Beschwerde für abgeschlossen zu erklären.

489. Im jetzigen Untersuchungsverfahren ist erkennbar geworden, daß in den letzten Jahren die Politik und Praxis der einzelnen Behörden in der Bundesrepublik bei der Prüfung und Durchsetzung der Einhaltung der Treuepflicht zur Grundordnung sehr unterschiedlich gewesen sind. Dies rührte teils daher, daß hierfür unterschiedliche Richtlinien angenommen worden sind, teils auch aus Unterschieden in der Reaktion auf Gerichtsentscheidungen.

490. Nur einige Länderregierungen haben im Anschluß an die für den Bundesdienst 1979 vorgenommenen Änderungen ihre Vorschriften für die Prüfung der Verfassungstreue abgeändert. In jüngerer Zeit hat die saarländische Regierung im Juni 1985 diese Regeln aufgehoben, aber ihre einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften über die Beschäftigung im öffentlichen Dienst in Kraft belassen. Zeugen haben vor dem Ausschuß erklärt, daß sich zur Zeit die Fälle des Ausschlusses aus dem öffentlichen Dienst in Anwendung der Vorschriften über die Treuepflicht auf bestimmte Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) sowie in der Bundesverwaltung konzentrieren<sup>21</sup>.

491. Während seines Besuchs in der Bundesrepublik erfuhr der Ausschuß von den Vertretern der saarländischen Regierung, daß die Landesbehörden bei der Anwendung der einschlägigen Gesetzesvorschriften von der Verfassungstreue des Bürgers als gegeben ausgehen und eine Ermittlung hierüber nur stattfinden würde, wenn eine Person sich aktiv gegen die Verfassung betätige. Entscheidend komme es auf das eigene Handeln des Betroffenen an. Die Mitgliedschaft in einer zugelassenen politischen Partei und die gesetzlich zulässige Betätigung in einer solchen Partei (auch die Übernahme von Parteiämtern und die Wahlkandidatur für die Partei) würden nicht als mit der Verfassungstreue unvereinbar gelten, denn die Ausübung politischer Rechte dürfe keine Nachteile in Beschäftigung oder Beruf nach sich ziehen. Nach der Auffassung der saarländischen Behörden wäre es auch angebracht, bei der Anwendung der Vorschriften über die Pflicht zur Verfassungstreue nach der Natur der Tätigkeit und dem Funktionsbereich zu differenzieren.

492. Die Lage in Hessen ist anscheinend im wesentlichen die gleiche wie im Saarland. Nach einer 1984 getroffenen Vereinbarung der heutigen Koalitionspartner wird die Mitgliedschaft in einer Partei und die Wahrnehmung von Mitgliedschaftsrechten, insbesondere in der Form von Kandidaturen, keinem Beamten, Angestellten oder Arbeiter bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Einstellung in den öffentlichen Dienst entgegengehalten. Die Vertreter der Behörden haben dem Ausschuß mitgeteilt, die entscheidende Wende in der Praxis sei 1979 mit der Annahme revidierter Regeln für die Prüfung der Verfassungstreue erfolgt, die 1984 gebildete Koalitionsregierung habe diese Praxis lediglich bestätigt. Die Richtlinien von 1979 hatten die Regelanfragen über Bewerber abgeschafft und der Einzelfallprüfung größeres Gewicht verliehen. Sie schrieben ferner u.a. vor, daß der Staat von der Verfassungstreue seiner Bürger ausgeht, daß Bewerber für den öffentlichen Dienst ihre Verfassungstreue durch einen Eid auf das Grundgesetz der Bundesrepublik und die Verfassung und Gesetze des Landes Hessen bekräftigen und daß bei der Entscheidung, ob im Einzelfall bei der Verfassungsschutzbehörde angefragt wird, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gilt. Die derzeitige Praxis der Landesregierung hat der Landtag im Januar 1985 durch eine EntschlieÙung bekräftigt, wonach die Inanspruchnahme von staatsbürgerlichen Rechten, wie z.B. die Kandidatur zu Gemeinde-, Landes- und Bundestagswahlen, und die Wahrnehmung entsprechender Mandate nicht zu dienstrechtlichen Nachteilen führen darf. Die Behörden haben dem Ausschuß mitgeteilt, bei der Einzelfallprüfung werden auch auf die ausgeübten oder auszuübenden Funktionen Bedacht genommen. Sie haben ferner angegeben, die gegenwärtige Landesregierung habe frühere Fälle von Nichtzulassung zum öffentlichen Dienst oder Nichternennung zum Beamten überprüft, und dies habe in mehreren Fällen zu positiven Lösungen geführt.

493. In Nordrhein-Westfalen lauten die im Januar 1980 verabschiedeten abgeänderten Richtlinien für die Prüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst ähnlich wie die vorstehend erwähnten hessischen Vorschriften. Nach der Abschaffung der Regelanfrage beim Verfassungsschutz über Bewerber ging die Zahl der Anfragen von rund 50 000 jährlich auf nur drei pro Jahr für 1983 bis 1985 zurück; die Behörden haben erklärt, seit 1980 seien kaum noch Bewerber wegen mangelnder Gewähr der Verfassungstreue abgelehnt worden. Als Ergebnis einer Überprüfung früher aus diesem Grund abgelehnter Bewerbungen seien diese sogenannten "Altfälle" bereinigt worden, außer in einigen Fällen, wo die Betroffenen keinen Antrag gestellt hatten oder der Fall zur Zeit noch geprüft werde. Im Anschluß an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1981 im Fall Peter habe die Landesregierung im März 1983 zusätzliche Richtlinien erlassen, die u.a. vorschreiben, daß abgesehen von Gemeinderatswahlen die Kandidatur für eine Partei mit verfassungsfeindlichen Zielen als eine disziplinar relevante Handlung zu gelten hat. Die geltenden Richtlinien legen nicht fest, welche Wirkung die Ausübung eines Amtes in einer solchen Partei oder Organisation hat, nach Angabe der Behörden würden jedoch nur höhere Ämter als disziplinar relevant gelten.

494. Keiner der vor dem Ausschuß belegten Fälle betrifft die Beschäftigung in Hamburg oder Bremen. Der Ausschuß hat zwar keine Vertreter der Behörden dieser Länder als Zeugen angehört oder während seines Besuchs in der Bundesrepublik mit diesen Behörden Gespräche geführt, doch

ergibt sich aus den Aussagen der vom WGB benannten Zeugen, daß die Anwendung der Bestimmungen über die Verfassungstreue dort zur Zeit keine Schwierigkeiten oder Kritik hervorruft. Aus den Unterlagen eines Hamburger Ausschusses gegen Berufsverbote ist erkennbar, daß die als solche bezeichnete Praxis dort völlig eingestellt worden ist und im Oktober 1983 die noch verbleibenden drei Altfälle von Ausschluß aus dem öffentlichen Dienst durch die Zulassung der Betroffenen erledigt worden sind. Bremen hat 1983 die Bestimmungen über die Prüfung der Verfassungstreue öffentlich Bediensteter dahin abgeändert, daß bei der Beurteilung, ob das außerdienstliche Verhalten eines öffentlich Bediensteten die Einleitung eines Disziplinarverfahrens oder die Entlassung begründe, Art und Ausmaß dieses Verhaltens sowie die dem Betroffenen übertragenen Aufgaben berücksichtigt werden; ein Dienstvergehen wäre dann erheblich, wenn dieses Verhalten auch unter gebührender Würdigung der dem Bediensteten zustehenden Grundrechte, insbesondere des Rechts auf freie Meinungsäußerung, nicht hingenommen werden könne. Diese Bestimmungen entsprechen einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung im Bundestag von 1982 zur Abänderung der Rechtsvorschriften über die Beschäftigung Beamter auf Bundes- und Landesebene, die aber nach dem kurz darauf erfolgten Regierungswechsel nicht weiter behandelt worden ist.

495. Im Gegensatz zur Liberalisierung in den vorstehend genannten Ländern haben andere Bundesländer ihre ursprünglich erlassenen Richtlinien im wesentlichen beibehalten. Es sind Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. In der Praxis dieser Länder zeigen sich merkliche Unterschiede nicht nur in den Verfahren für die Prüfung der Treue zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst, sondern auch in den Kriterien, mit denen die Erfüllung dieses Erfordernisses bei Bewerbern und Angehörigen des öffentlichen Dienstes beurteilt wird. Die genannten Länder haben den Grundsatz der Regelanfrage beim Verfassungsschutz für Bewerber beibehalten (Niedersachsen mit einigen Ausnahmen). Weil jede Vermutung der Verfassungstreue fehlt, obliegt den Bewerbern die Beweislast, daß sie jederzeit für die freie demokratische Grundordnung eintreten werden. Die genannten Länder legen die Pflicht der Bewerber (wie auch der Angehörigen des öffentlichen Dienstes), sich von Parteien<sup>22</sup> oder Organisationen mit als verfassungsfeindlich erachteten Zielen zu distanzieren, strikt aus<sup>22</sup>. Die Folge ist, daß politische Einstellungen und Tätigkeiten, die in der vorher genannten Ländergruppe kein Hindernis für die Zulassung zum öffentlichen Dienst bilden würden, in der hier genannten Ländergruppe zur Ablehnung von Bewerbern Anlaß gegeben haben<sup>23</sup>. Die Rechtsprechung geht dahin, daß den Behörden wie bei der Beurteilung der sonstigen Eignung oder Befähigung auch in der Entscheidung, ob ein Bewerber die erforderliche Garantie der Verfassungstreue bietet, ein Beurteilungsspielraum zusteht; die Gerichte können nachprüfen, ob die Behörden dabei von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen sind, den beamtenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Rahmen, in dem sie sich frei bewegen können, verkannt haben oder willkürlich entschieden haben; die Gerichte können jedoch die Beurteilung der Behörden nicht durch die eigene Beurteilung ersetzen<sup>24</sup>.

496. Eine entsprechende Unterschiedlichkeit zeigt sich auch im Vorgehen der Länder bei der Beurteilung, ob politische Einstellungen und Tätigkeiten von Angehörigen des öffentlichen Dienstes mit der Treuepflicht vereinbar sind. Die vor dem Ausschuß belegten Fälle dieser Art (abgesehen von einem bis 1975 zurückreichenden Fall) betreffen die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Die Gründe, aus denen die Entfernung der Betroffenen aus dem öffentlichen Dienst angestrebt wurde, sind in einem früheren Kapitel analysiert worden<sup>25</sup>. Es sind: Verdacht der Mitgliedschaft in der DKP, verbunden mit der Weigerung, Fragen über diese Mitgliedschaft zu beantworten oder sich von dieser Partei zu distanzieren<sup>26</sup>; begrenzte Teilnahme<sup>27</sup> an Parteitätigkeiten<sup>27</sup>; Innehaben von Ämtern in der Partei<sup>28</sup>; Wahlkandidatur für die Partei<sup>29</sup> und Ausübung eines DKP-Mandats in einem Gemeinderat<sup>30</sup>. In Ländern wie Bremen, Hamburg, Hessen und Saarland, auch (außer unter begrenzten Umständen) in Nordrhein-Westfalen würden solche Tätigkeiten allgemein nicht als Dienstvergehen gelten.

497. Aus den belegten Fällen von Disziplinarmaßnahmen gegen Bundesbeamte und den Aussagen von Zeugen der Regierung vor dem Ausschuß geht hervor, daß auch die Bundesbehörden bei der Prüfung der disziplinarischen Folgen eines Engagements für eine Partei mit als verfassungsfeindlich erachteten Zielen strenge Maßstäbe anlegen. Der Bundesdisziplinaranwalt hat erklärt, nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung der Disziplinargerichte überschreite das aktive Eintreten für verfassungsfeindliche Parteien das bei jedem Dienstvergehen erforderliche Minimum an Gewicht und Evidenz; unterstütze ein Beamter eine Partei mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung und sei er nicht bereit, sich von ihr zu distanzieren, so könne er nicht mehr im Beamtenverhältnis verbleiben<sup>31</sup>. In den vor dem Ausschuß belegten Fällen wurden die Disziplinarverfahren gegen Bundesbeamte vor allem damit begründet, der Betroffene habe in einer Partei mit als verfassungsfeindlich geltenden Zielen ein Amt innegehabt und für diese Partei bei Bundes-, Landes- oder Gemeindewahlen kandidiert; auch ein Gemeinderatsmandat für die Partei war Grund für ein Disziplinarverfahren<sup>32</sup>. In mehreren Fällen waren die betroffenen Beamten an Orten beschäftigt, wo ihre Betätigung, wenn sie im Dienst des Landes gestanden hätten, normalerweise keine disziplinarischen Folgen gehabt hätte.

498. Der Ausschuß hat festgestellt, daß das Bundesdisziplinargericht in mehreren Entscheidungen aus jüngerer Zeit Tätigkeiten für eine nicht verbotene politische Partei (Mitgliedschaft, Parteiamt und Wahlkandidatur) nicht als Verletzung der Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Ordnung beurteilt hat. Diese Urteile weichen von der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und den Stellungnahmen verschiedener Gerichte auf Landesebene ab<sup>34</sup>. Die Bundesbehörden haben gegen diese Urteile das Bundesverwaltungsgericht angerufen und die Dienstenthebung der betroffenen Beamten mit der Begründung aufrechterhalten, es sei zu erwarten, daß ihre Tätigkeiten im Endergebnis zu ihrer Entlassung führen würden.

499. Der Ausschuß hat mehrere Äußerungen zur zahlenmäßigen Größenordnung der Fälle von Nichtzulassung oder Ausschluß aus dem öffentlichen Dienst in Anwendung der Vorschriften über die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung erhalten. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat unter Hinweis auf das von ihr gelieferte statistische Material betont, daß die Zahl der einschlägigen Fälle relativ gering sei. Sie hat jedoch geltend gemacht, ob ihre Gesetzgebung und Praxis mit dem Übereinkommen Nr. 111 in Einklang stehe, müsse für sich, ohne Rücksicht auf die Zahl der Betroffenen beurteilt werden. Dieser Bemerkung kann der Ausschuß zustimmen. Das ihm zugegangene Tatsachenmaterial über Einzelfälle ist erstrangig von Belang als Indiz für die Wirkungen der gesetzlichen und anderweitigen Treuepflichtvorschriften und der bei ihrer Anwendung von den Behörden befolgten Grundsätze und Übungen. Über die Fälle der direkt Betroffenen hinaus haben diese Grundsätze und Übungen noch gewisse weitergehende Wirkungen. Nach Angaben der Bundesregierung sind im öffentlichen Dienst rund 2500 bekannte Mitglieder als extremistisch eingeordneter Organisationen beschäftigt, ihre tatsächliche Zahl wird als weit höher angenommen. Für alle diese Personen fragt sich, wie weit sie ihre politischen Überzeugungen durch die Teilnahme am öffentlichen Leben und an Verfassungsprozessen Ausdruck verleihen dürfen. Dieselbe Frage gilt für alle jene, die schon bevor sie eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst anstreben, erwägen müssen, welche möglichen Wirkungen ein Erkennbarmachen ihrer politischen Meinungen auf ihre zukünftigen Beschäftigungsaussichten im öffentlichen Dienst haben wird.

500. Die Regierung der Bundesrepublik hat dem Ausschuß mehrere Argumente vorgetragen, um geltend zu machen, zwischen Recht und Praxis in der Bundesrepublik und den Erfordernissen des Übereinkommens über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf) bestehe keine Unvereinbarkeit. Der Ausschuß wird nunmehr dieses Vorbringen prüfen. Er wendet sich zunächst den Fragen zu, wie weit das Übereinkommen Nr. 111 auf die Beschäftigungsverhältnisse von Beamten anwendbar ist, welchen Schutzbereich das Übereinkommen abdeckt, welche Tragweite die Definition des Begriffs "Diskriminierung" in Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens hat, sodann einigen von der Regierung vorgetragene Erwägungen über die Natur der von Staaten durch die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 111 übernommenen Verpflichtungen und die Bedeutung bestimmter jüngerer Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Anschließend wird er die ihm vorliegenden Erkenntnisse im Lichte von zwei entscheidenden Bestimmungen des Übereinkommens prüfen, nämlich Artikel 1 Absatz 2 (Erfordernisse einer bestimmten Beschäftigung) und Artikel 4 (Maßnahmen mit Bezug auf eine gegen die Sicherheit des Staates gerichtete Betätigung).

#### Die Anwendbarkeit des Übereinkommens Nr. 111 auf die Beschäftigungsverhältnisse von Beamten

501. In ihrer Stellungnahme von März 1986 hat die Regierung der Bundesrepublik die Frage erhoben, ob das Übereinkommen Nr. 111 für die durch besondere Rechte und Pflichten gekennzeichneten Beamtenverhältnisse gilt<sup>35</sup>.

502. Der Ausschuß erkennt an, daß die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 111 in keiner Weise die Freiheit eines Staates begrenzen zu bestimmen, ob für Angehörige des öffentlichen Dienstes dieselben Rechtsvorschriften gelten sollten wie für Beschäftigte des privaten Sektors, sowie ob und wie weit ihnen besondere Funktionen zugeteilt werden sollen, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland als Wahrnehmung hoheitsrechtlicher Aufgaben bezeichnet werden. Ebensoviele betrifft das Übereinkommen die in jedem Staat getroffenen Entscheidungen darüber, welche Beschäftigungen dem Bereich der Behörden und welche dem Privatsektor zuzuordnen sind.

503. Andererseits findet sich im Übereinkommen Nr. 111 keine Bestimmung, die ausdrücklich oder stillschweigend den Ausschluß von Personen zuließe, weil sie im Behördendienst beschäftigt sind, oder wegen des ihnen in ihrer Beschäftigung verliehenen besonderen Rechtsstatus. Das Übereinkommen erfordert, die Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in bezug auf Beschäftigung und Beruf zu fördern. In den Vorarbeiten zur Verabschiedung des Übereinkommens wurde hervorgehoben, daß die Internationale Arbeitskonferenz dem Begriff "Beschäftigung und Beruf" eine umfassende Bedeutung beizumessen wünschte<sup>36</sup>. Der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat unter Hinweis auf diese vorbereitenden Aussprachen angemerkt: "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 ..."<sup>37</sup>.

504. Zu beachten ist, daß Artikel 3 Absatz d) des Übereinkommens Nr. 111 die ratifizierenden Staaten verpflichtet, die innerstaatliche Politik der Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung "in bezug auf die Beschäftigungen zu befolgen, die der unmittelbaren Aufsicht einer staatlichen Behörde unterstehen ("under the direct control of a national authority"). Hinzuweisen ist auch auf die Empfehlung (Nr. 111) betreffend die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, die das Übereinkommen durch ausführlichere Bestimmungen über die mögliche Durchführung der im Übereinkommen vorgeschriebenen Politik ergänzt. Absatz 2 c) besagt, "die staatlichen Dienststellen sollten in allen Tätigkeitsbereichen eine nicht diskriminierende Beschäftigungspolitik befolgen". Nach Absatz 3 a) sollte jeder Staat für die Anwendung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung in bezug auf die Beschäftigungen sorgen, die der unmittelbaren Aufsicht einer staatlichen Behörde unterstehen. Absatz 3 b) handelt von den Maßnahmen nicht zentraler Behörden; er empfiehlt, die Verwaltung von Gliedstaaten oder Provinzen oder örtlicher Verwaltungsbehörden sowie Industrien und Betriebe, die in öffentlichem Eigentum oder unter öffentlicher Aufsicht stehen, zur Befolgung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung anzuregen. Alle diese Bestimmungen bestätigen, daß die Internationale Arbeitskonferenz beabsichtigte, auch die Beschäftigung im öffentlichen Dienst in den Anwendungsbereich des Übereinkommens einzubeziehen.

505. Während, wie schon erwähnt, das Übereinkommen Nr. 111 den Staaten freistellt, die Natur der Rechtsbeziehungen bei der Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu gestalten, spricht kein Grund dafür, daß die durch die Wahl einer bestimmten Art von Beziehungen in einem innerstaatlichen Rechtssystem Betroffenen dem Schutzbereich des Übereinkommens entzogen sein sollten. Eine ähnliche Frage hat das Internationale Arbeitsamt schon 1931 in der Antwort auf eine Anfrage der Deutschen Regierung über den Geltungsbereich von Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 30 über die Arbeitszeit (Handel und Büros), 1930, geprüft. Die Regierung war der Auffassung, Beamte könnten wegen ihres Sonderstatus nicht als Arbeiter oder Angestellte gelten und stünden somit außerhalb des Wirkungsbereichs der internationalen Arbeitsübereinkommen. In seiner Antwort vom 14. Oktober 1931 führte der Direktor des IAA, Albert Thomas, aus, wenn ein Übereinkommen für die Beschäftigten öffentlicher Unternehmen oder Betriebe gelte, werde dabei nicht nach der Rechtsnatur der Vorschriften für ihre Dienstbedingungen unterschieden. "Daher gilt das Übereinkommen für diese Personen auch, wenn sie nach dem öffentlichen Recht einiger Staaten die Stellung von Beamten haben"<sup>38</sup>.

#### Der Schutzbereich des Übereinkommens Nr. 111

506. Nach der Auffassung der Regierung der Bundesrepublik berühren die Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes nicht den Schutzbereich des Übereinkommens Nr. 111. Sie hat betont, diese Maßnahmen bezweckten den Schutz der Grundzüge der freiheitlichen demokratischen Grundordnung; ein auf die Sicherung der Menschenrechte gerichtetes Übereinkommen der IAO dürfe nach ihrer Auffassung nicht so ausgelegt werden, daß es den Befürwortern eines totalitären Systems Schutz gewähre. Zur Unterstützung dieser Auffassung hat sie auf Artikel 5 Absatz 1 des am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedeten Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte hingewiesen<sup>39</sup>. Dieser besagt:

Keine Bestimmung dieses Paktes darf dahin ausgelegt werden, daß sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten oder auf weitergehende Beschränkungen dieser Rechte und Freiheiten, als in dem Pakt vorgesehen, hinzielt.

507. Als erstes wäre darauf hinzuweisen, daß die Internationalen Pakte über Menschenrechte und das IAO-Übereinkommen Nr. 111 nach Struktur und Grundansatz erheblich verschieden sind. Die Pakte decken einen breiten Bereich von Menschenrechten und definieren diese sowie die zulässigen Begrenzungen in allgemeiner Form. So erkennt der Pakt über bürgerliche und politische Rechte in Artikel 25 jedem Staatsbürger ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen das Recht und die Möglichkeit zu, unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben. Die Natur der zulässigen Einschränkungen wird nicht genauer definiert. Der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (er enthält in Artikel 5 Absatz 1 eine wortgleiche Bestimmung wie die von der Regierung zitierte) erkennt jedermann das Recht auf die Möglichkeit zu, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen (Artikel 6) und enthält in Artikel 2 Absatz 2 das Erfordernis, dieses Recht ohne Diskriminierung hinsichtlich bestimmter Faktoren zu gewährleisten. Dieser Pakt enthält keine Bestimmungen über Maßnahmen zur Förderung der Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in der Beschäftigung, auch definiert er nicht

die Umstände, unter denen Unterscheidungen oder Ausschließungen berechtigt sein könnten. Jeder der Pakte enthält im Teil II allgemeine Abgrenzungsklauseln, auch die in Artikel 5 Absatz 1 wiedergegebene. Das IAO-Übereinkommen Nr. 111 beschränkt sich auf die spezifische Frage der Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in Bezug auf Beschäftigung und Beruf. Es regelt mit einigen Einzelheiten, was Regierungen zu unternehmen haben, um Diskriminierung in diesem Bereich zu beseitigen. Es definiert, was im Sinne des Übereinkommens als Diskriminierung zu gelten hat, und bezeichnet ausdrücklich bestimmte Umstände, die nicht als Diskriminierung zu gelten haben. Schwerlich ließe sich in das Übereinkommen zusätzlich zu den Klauseln, die ausdrücklich Ausnahmen vorsehen, noch eine implizite Ausnahme aus anderen, ganz anders angelegten Instrumenten hineinlesen. Auch hat es sich als schwierig erwiesen<sup>40</sup>, Tragweite und Wirkung der von der Regierung angezogenen Paktbestimmungen genau zu bestimmen.

508. Zu beachten wäre auch der Unterschied zwischen Strafen, die rechtens für ein auf die Abschaffung von Rechten und Freiheiten gerichtetes Verhalten verhängt werden können, und der Eignung für eine Beschäftigung. Ein Verhalten der erwähnten Art kann eine strafrechtliche Verurteilung und Bestrafung nach sich ziehen. Selbst wenn eine Person eines solchen Rechtsbruchs überführt ist, bleiben die Folgen ihres Verhaltens für die Beschäftigung zu prüfen. Hier kommt es nicht auf Ahndung oder Strafe an, sondern darauf, ob die Person durch ein solches Verhalten die Eignung für die jeweilige Arbeit verliert. Ist das Verhalten legal, dann kommt als einziges Kriterium die Eignung für die Beschäftigung in Frage. Dies scheint denn auch die Auffassung der Regierung der Bundesrepublik zu sein. In ihrer Stellungnahme von Juni 1986 heißt es nämlich: "Entscheidend ist die Frage, wer für eine Tätigkeit als Beamter im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland geeignet ist." Auf diese Frage sind auch die Bestimmungen von Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 111 angelegt. Diese Bestimmungen bieten somit den geeigneten Rahmen für die Klärung der Materie.

509. Schließlich fällt auch die Vorstellung schwer, wer sich legal verhält und im vollen Genuß seiner Bürgerrechte ist<sup>41</sup>, könne völlig dem Schutzbereich des Übereinkommens Nr. 111 entzogen werden. Hierauf wird in Absatz 519 näher eingegangen.

#### Die Tragweite der Begriffsbestimmung "Diskriminierung" in Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens

510. In ihrer Stellungnahme von März 1986 hat die Bundesregierung eine Argumentenreihe zugunsten der Auffassung vorgetragen, in der Bundesrepublik gebe es keine Diskriminierung im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens Nr. 111<sup>42</sup>.

511. Als erstes hat die Regierung vorgebracht, Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes verbiete wie das Übereinkommen Nr. 111 jede Benachteiligung oder Bevorzugung auf Grund der politischen Anschauung des Betroffenen. Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, werde diese Verfassungsbestimmung durch die Schutzmaßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes nicht verletzt. Gefordert werde, von Bewerbern für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst und von Beamten, daß sie die zentralen, freiheitssichernden Grundwerte der geltenden Verfassungsordnung anerkennen. Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes knüpften nicht an die politische Meinung des Betroffenen an.

512. Diese Ausführungen werfen mehrere Fragen auf. Als erstes dürfte darauf hinzuweisen sein, daß Feststellungen innerstaatlicher Gerichte zur Übereinstimmung bestimmter Gesetze oder Praktiken mit den in der Landesverfassung verankerten Garantien für die Freiheit der Meinungsäußerung für internationale Instanzen nicht bindend sein können, die zu prüfen haben, ob diese Gesetze und Praktiken mit den Erfordernissen eines internationalen Übereinkommens in Einklang stehen.

513. Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens Nr. 111 enthält eine rein beschreibende Begriffsbestimmung, was im Sinne des Übereinkommens als "Diskriminierung" gilt, nämlich "jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die auf Grund ... der politischen Meinung ... vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen". Die in der Bundesrepublik Deutschland in Anwendung der Vorschriften über die Treuepflicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung getroffenen Maßnahmen haben unzweifelhaft die Wirkung, die Betroffenen von einer solchen Beschäftigung auszuschließen und ihre Gelegenheiten für den Zugang zum Dienst oder die Weiterbeschäftigung im Dienst aufzuheben oder zu beeinträchtigen. Sie liegen folglich im Geltungsbereich der Begriffsbestimmung in Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens Nr. 111; diese Begriffsbestimmung wird nicht dadurch verdrängt, daß die fraglichen Maßnahmen Qualifikationen für bestimmte Beschäftigungen festlegen oder weil sie bezwecken, bestimmte Verhaltensnormen im öffentlichen Dienst zu wahren. Solche Rechtfertigungsfragen sind nicht im Zusammenhang mit der Begriffsbestimmung in Artikel 1 Absatz 1 zu prüfen, sondern mit Bezug auf die einschlägigen Ausnahmebestimmungen des Übereinkommens.

514. Die Stellungnahme der Regierung wirft die weitere Frage auf, ob die zu prüfenden Maßnahmen auf Grund der politischen Meinung im Sinne des Übereinkommens Nr. 111 getroffen werden.

515. In diesem Zusammenhang erinnert der Ausschuß an die Stellungnahme des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen: "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 ..."<sup>43</sup>. Der Schutz der Freiheit der Meinungsäußerung zielt nicht nur auf die persönliche geistige Genugtuung, seine Meinung sagen zu können, sondern vielmehr - und gerade beim Äußern politischer Meinungen - auf die Chance zum Versuch, Entscheidungen im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Leben der eigenen Gesellschaft zu beeinflussen. Damit politische Meinungen Wirkung haben, handelt der einzelne gewöhnlich gemeinsam mit anderen. Politische Organisationen und Parteien bilden einen Rahmen, in dem die Mitglieder sich bemühen, einen größeren Kreis für ihre Meinungen zu gewinnen. Um sinnvoll zu sein, muß sich daher der Schutz politischer Meinungen auch auf ihre kollektive Vertretung innerhalb solcher Einheiten erstrecken. Maßnahmen gegen einen Menschen mit Bezug auf die Ziele einer Organisation oder Partei, der er angehört, bedeuten, daß er sich diesen Zielen nicht anschließen darf, und beschränken dadurch seine Freiheit der Meinungsäußerung.

516. Der Ausschuß stellt fest, daß nach den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Vorschriften über die Treuepflicht die Angehörigen des öffentlichen Dienstes verpflichtet sind, sich in ihrem ganzen Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu bekennen. Gefordert wird somit ein eine bestimmte Einstellung bezeugendes Verhalten. Man findet den Niederschlag hiervon in einer Reihe von Aussagen. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. Mai 1975 festgestellt: "Vom Beamten wird erwartet, daß er diesen Staat und seine Verfassung als einen hohen positiven Wert erkennt und anerkennt, für den einzutreten sich lohnt." Der Sprecher der Bundesregierung hat in der Antwort auf die Debatte im Bundestag im Januar 1986 die Stellungnahme der Regierungen nochmals wie folgt formuliert: Es sei dafür zu sorgen, "daß nur derjenige im Staatsdienst Beschäftigung findet, der aus innerer Überzeugung zu den Grundwerten unserer freiheitlichen demokratischen Verfassung steht". In dem Rechtsgutachten von Professor Doehring, das die Bundesregierung dem Ausschuß vorgelegt hat, hieß es, daß die Ablehnung eines Bewerbers für den öffentlichen Dienst berechtigt wäre, wenn er in Kenntnis der von der DKP verkündeten Grundsätze erkläre, er werde an dieser politischen Bindung festhalten. Zwar haben die Gerichte bei der Beurteilung, ob jemand die Treuepflicht einhalte, zwischen verschiedenen Graden des Engagements in den Tätigkeiten einer Partei oder Organisation mit als verfassungsfeindlich geltenden Zielen unterschieden, dies dient aber der Feststellung, ob dieses Engagement eine hinlängliche Identifizierung mit den Zielen der Partei oder Organisation zeige, das den Schluß zulasse, der Betroffene verfolge von sich aus verfassungsfeindliche Ziele. Im Fall Meister hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, ein Beamter, der durch die Übernahme von Parteiämtern und Kandidaturen bei allgemeinen Wahlen für die DKP aktiv in der Öffentlichkeit eintrete, handle dadurch seiner Treuepflicht zuwider. Ähnlich hat im Fall Eckartsberg der Niedersächsische Disziplinarhof festgestellt, er habe die Treuepflicht verletzt, weil er durch öffentliches Auftreten als DKP-Kandidat sich mit den entscheidenden Aussagen des Parteiprogramms identifiziert habe. Der Abteilungsleiter für das Personalwesen im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen hat in seiner Aussage vor dem Ausschuß betont, der Hauptvorwurf gegen Postbeamte in Disziplinarverfahren wegen Verletzung der Treuepflicht sei ihre mangelnde Verfassungstreue.

517. Angesichts des Vorstehenden kann dem Vorbringen, die fraglichen Maßnahmen hätten keinen Zusammenhang mit den politischen Meinungen der Betroffenen, nicht gefolgt werden.

518. Ein weiteres Argument der Regierung basiert darauf, daß Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes bestimmte Verfassungsvorschriften, die die Grundprinzipien einer freiheitlichen demokratischen Ordnung verankern, als unveränderbar festschreibt. In diesem Zusammenhang hat die Regierung auf die Stellungnahmen des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hingewiesen, wonach die Propagierung von Doktrinen, die auf grundlegende Veränderungen in den Institutionen des Staates abzielen, dem Schutzbereich des Übereinkommens Nr. 111 nicht entzogen seien, "solange keine gewalttätigen oder verfassungswidrigen Methoden zu ihrer Verwirklichung angewandt oder empfohlen werden"<sup>44</sup>. Die Regierung meint, soweit das Parteiprogramm der DKP darauf abzielt, als unveränderbar festgeschriebene Grundzüge des Grundgesetzes zu ändern oder zu beseitigen, ließen sich diese Ziele nur durch von der Verfassung nicht zugelassene Mittel verwirklichen; wer sich daher aktiv an der Förderung der Ziele und Programme der Partei durch Parteiämter oder Wahlkandidaturen für die Partei beteilige, sei nicht durch das Übereinkommen Nr. 111 geschützt. Daran ändere auch nichts, daß die DKP nicht gemäß Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt worden sei. Die Regierung unterscheidet zwischen der Stellung der Beamten, die Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes zur Wahrung der Verfassungsordnung verpflichtete, und der Lage des Bürgers, der die

Freiheit besitze, diese verfassungsmäßige Ordnung abzulehnen und politisch zu bekämpfen, solange er dies innerhalb einer Partei, die nicht verboten ist, mit allgemein erlaubten Mitteln tue.

519. Diese Argumente werfen mehrere Fragen auf. Eine davon ist, ob das Programm der DKP und anderer Parteien oder Organisationen mit für verfassungsfeindlich gehaltenen Zielen Änderungen in den verfassungsfesten Vorschriften des Grundgesetzes bedingen würde und wenn ja, ob dies die Partei oder Organisation zu verfassungswidrigen Handlungen führen oder im Gegenteil ihrem möglichen Handeln gesetzliche Schranken setzen würde. Der Ausschuß hält es nicht für nötig, im vorliegenden Zusammenhang - Prüfung des Geltungsbereichs der Begriffsbestimmung der Diskriminierung in Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens - auf diese Fragen einzugehen. Entscheidend geht es hier darum, ob das Befürworten und Verfolgen politischer Ziele in einer von jedermann als legal anerkannten Form von dieser Begriffsbestimmung und damit völlig vom Bereich des Übereinkommens Nr. 111 ausgeschlossen werden kann. Eine solche Ausschließung würde die Betroffenen vollends dem Schutz des Übereinkommens entziehen: sie könnten dadurch einer Ausschließung oder Ungleichbehandlung nicht nur im öffentlichen Dienst, sondern in allen Sektoren und mit Bezug auf sämtliche vom Übereinkommen gedeckten Aspekte in Beschäftigung und Beruf unterworfen werden. Man könnte sie von der Ausbildung in jeglicher Form und von jeder, auch der niedrigsten Beschäftigung fernhalten und sie, wo immer sie arbeiteten, beliebig ungleich behandeln. Die von der Regierung gezogene Unterscheidung zwischen der politischen Handlungsfreiheit des Bürgers und der enger gezogenen Grenzen unterliegenden Stellung des Beamten ist nur im Zusammenhang mit der Natur der Beamtenfunktionen sinnvoll. Diese Frage jedoch muß mit dem Blick auf Artikel 1 Absatz 2 (in den Erfordernissen der Beschäftigung begründete Unterscheidungen) geprüft werden; Unterscheidungen innerhalb des Bereichs der Definition in Artikel 1 Absatz 1 dürfte sie nicht rechtfertigen.

520. Weiter wirft die von der Bundesregierung beigebrachte Dokumentation die Frage auf, wie weit das Konzept der Diskriminierung im internationalen Recht Behandlungsunterschiede voraussetzt, die ihrer Natur nach willkürlich sind<sup>45</sup>. Die ausdrückliche Begriffsbestimmung im Übereinkommen Nr. 111 enthält wohlgermerkt keine Bezugnahme auf das Element der Willkür, sondern betrifft "jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung" aus näher bezeichneten Gründen, die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung aufzuheben oder zu beeinträchtigen. Die Frage der Berechtigung bestimmter Unterscheidungen, Ausschließungen oder Bevorzugungen ist Gegenstand der bereits erwähnten Ausnahmeklauseln. Im Rahmen dieser Vorschriften, also nicht gemäß einem allgemeinen Kriterium, das in die Urkunde hinein gelesen werden müßte und jedem ratifizierenden Staat einen weiten Ermessensspielraum ließe, muß die mögliche Rechtfertigung für die in der Bundesrepublik Deutschland getroffenen Maßnahmen geprüft werden. Zudem bemerkt der Ausschuß, daß auch die Begriffsbestimmung der "Diskriminierung" in anderen internationalen Urkunden keine Bezugnahme auf das Element der Willkür enthält<sup>48</sup>.

#### Die Natur der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen Nr. 111

521. In der Dokumentation zur Stellungnahme der Bundesregierung von März 1986 wird u.a. darauf hingewiesen, daß das Übereinkommen Nr. 111 gemäß seinen Artikeln 2 und 3 "mit Methoden, die den innerstaatlichen Verhältnissen und Gepflogenheiten angepaßt sind", durchzuführen sei. Folglich sei bei der Beurteilung der dem Ausschuß vorliegenden Fragen auf die besonderen rechtlichen und politischen Verhältnisse der Bundesrepublik Bedacht zu nehmen<sup>47</sup>.

522. In diesem Zusammenhang dürfte zwischen dem vom Übereinkommen geforderten Schutz und den Mitteln zur Verwirklichung dieses Schutzes zu unterscheiden sein. Artikel 2 erfordert die Festlegung und Verfolgung einer Politik, die darauf abzielt, die Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in bezug auf Beschäftigung und Beruf zu fördern, um jegliche Diskriminierung auf diesem Gebiet auszuschalten. Artikel 3 fordert spezifischere Maßnahmen, wie die Befolgung dieser Politik in bezug auf die Beschäftigungen, die der unmittelbaren Aufsicht einer staatlichen Behörde unterstehen, und die Abänderung aller Verwaltungsvorschriften oder -gepflogenheiten, die mit dieser Politik nicht in Einklang stehen. Indem das Übereinkommen erklärt, diese Maßnahmen seien zu fördern oder zu treffen "mit Methoden, die den innerstaatlichen Verhältnissen und Gepflogenheiten angepaßt sind", bewirkt es keine Änderung des zu erreichenden Ziels oder Standards, sondern ermöglicht lediglich eine gewisse Flexibilität in der Wahl der hierzu einzusetzenden Mittel. Bewirkt z.B. eine Verwaltungsvorschrift oder -gepflogenheit Diskriminierung im Sinne der Begriffsbestimmung des Übereinkommens, dann muß der betreffende Staat sie abändern, um sie in Einklang mit der vom Übereinkommen geforderten Nicht-Diskriminierungspolitik zu bringen; er kann sich dieser Pflicht nicht durch die Behauptung entziehen, seine Gepflogenheit sei den innerstaatlichen Verhältnissen angepaßt. Der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat in seiner allgemeinen Überprüfung 1963 angemerkt, die Bezugnahme auf "Methoden, die den innerstaatlichen Verhältnissen und Gepflogenheiten angepaßt sind", belasse jedem Staat "den nötigen Spielraum, im Lichte der besonderen Probleme

jedes Landes die anzuwendenden technischen Methoden festzulegen und die verschiedenen Aktionsformen zu kombinieren"<sup>48</sup>. Ferner hat der Sachverständigenausschuß darauf hingewiesen, daß es jedem Staat frei bleibe, solche Methoden zu wählen, die "unter dem Gesichtspunkt ihrer Natur, Zeitwahl und Intensität" am geeignetsten erschienen<sup>49</sup>.

523. Der Ausschuß ist daher der Auffassung, daß die von der Regierung vorgetragenen Argumente betreffend die in der Bundesrepublik bestehenden besonderen Umstände nicht als bloße Fragen nach den Methoden zu prüfen sind, die zur Förderung der Gleichheit in Beschäftigung und Beruf gewählt werden, sondern als ein bei der Entscheidung über die materielle Frage, nämlich, ob die Maßnahmen mit Bezug auf Zugang und Beschäftigung im öffentlichen Dienst unter die in Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 4 des Übereinkommens vorgesehenen Ausnahmen fallen, zu berücksichtigender Faktor. In diesem Rahmen hat der Ausschuß diese Materie geprüft.

#### Die Bedeutung jüngerer Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

524. In der abschließenden Stellungnahme von November 1986 hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland auf die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. August 1986 in den Fällen Julia Glasenapp und Rolf Kosiek hingewiesen<sup>50</sup>. Der Ausschuß hat diese Urteile auf ihre Bedeutung für die ihm vorliegenden Fragen geprüft.

525. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat gestützt auf die einschlägigen Vorarbeiten befunden, daß weder die Europäische Menschenrechtskonvention noch eines ihrer Protokolle einen Anspruch auf Beschäftigung als Beamter im Staatsdienst garantiert. Die Pflicht zur Wahrung des freiheitlichen demokratischen Systems im Sinne des Grundgesetzes gehöre zu den persönlichen Voraussetzungen, die jeder Bewerber für den öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik erfüllen müsse; weiter heißt es: "Dieses Erfordernis gilt für die Einstellung in den öffentlichen Dienst, eine Materie, die bewußt aus der Konvention weggelassen wurde und für sich genommen nicht als mit der Konvention unvereinbar gelten kann." In der Erwägung, daß der Zugang zum öffentlichen Dienst den Kern der Streitfrage darstelle und die Behörden auf die Meinungen, Einstellung oder Tätigkeiten der Betroffenen lediglich für die Feststellung Bezug genommen hatten, ob sie die nötige persönliche Eignung für die jeweiligen Stellen mitbrächten, hat der Gerichtshof befunden, ein Eingriff in das durch Artikel 10 Absatz 1 der Konvention geschützte Recht der Meinungsäußerung habe nicht stattgefunden.

526. Diese Urteile besagen, daß die fraglichen Fälle *ratione materiae* außerhalb des Bereichs der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Protokolle liegen. Der Gerichtshof hat nicht geprüft, ob die fraglichen Einschränkungen bei der Eignungsprüfung gerechtfertigt seien. Diese Urteile sind somit für den dem jetzigen Ausschuß vorliegenden Fall ohne Belang. Fragen des Zugangs zum öffentlichen Dienst und der Behandlung in diesem Dienst liegen unzweifelhaft im Bereich des IAO-Übereinkommens Nr. 111, und der Ausschuß muß somit prüfen, ob die sich aus der Anwendung der Vorschriften über die Treuepflicht zur freien demokratischen Grundordnung ergebenden Begrenzungen angesichts der Bestimmungen dieses Übereinkommens berechtigt sind.

#### Erfordernisse der Beschäftigung - die Anwendbarkeit von Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 auf die in dieser Untersuchung zu prüfenden Maßnahmen

527. Während die Regierung der Bundesrepublik zur Rechtfertigung der Maßnahmen zum Ausschluß bestimmter Arten von Personen aus dem öffentlichen Dienst eine breite Palette von Argumenten vorgetragen hat, hat sie in der Stellungnahme von Juni 1986 erklärt, entscheidend sei die Frage, wer für eine Tätigkeit als Beamter im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik geeignet sei. Der Ausschuß stimmt zu, daß dies die wirklich entscheidende Frage ist. Daher muß ermittelt werden, ob und wie weit die in der Bundesrepublik getroffenen Maßnahmen betreffend den Zugang und die Beschäftigung im öffentlichen Dienst im Bereich des Artikels 1 Absatz 2 liegen. Gemäß diesem Absatz gilt "eine Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung hinsichtlich einer bestimmten Beschäftigung, die in den Erfordernissen dieser Beschäftigung begründet ist", nicht als Diskriminierung.

528. Nach dem Dafürhalten der Regierung der Bundesrepublik ist die Tätigkeit als Beamter eine "bestimmte Beschäftigung" im Sinne der genannten Vorschrift, so daß die sich zwangsläufig daraus für alle Beschäftigten mit Beamtenstatus ergebenden Einschränkungen davon erfaßt würden. Sie hat betont, die Treuepflicht sei eine wesentliche Voraussetzung für den Beamtendienst, sie solle jederzeit das ordnungsgemäße Funktionieren der Staatsinstitutionen sicherstellen, und daher gelte diese Pflicht für alle Beamten ohne Unterschied der Funktion<sup>51</sup>.

529. Angesichts dieser Argumente ist zunächst eine Betrachtung von Bereich und Wirkung des Artikels 1 Absatz 2 und sodann eine Prüfung angebracht, wie die tatsächliche Situation in der Bundesrepublik sich zu dieser Vorschrift verhält.

530. Zu bedenken ist, daß Artikel 1 Absatz 2 eine Ausnahmeklausel ist. Er ist daher strikt auszulegen, um eine ungebührliche Einschränkung des durch das Übereinkommen beabsichtigten Schutzes zu vermeiden.

531. Gemäß dieser Klausel gelten Unterscheidungen, Ausschließungen oder Bevorzugungen einer Person in der Beschäftigung oder im Beruf nicht als Diskriminierung, wenn sie in den Erfordernissen dieser Beschäftigung begründet sind ("the inherent requirements of a particular job"). Das im englischen Text stehende Wort "inherent" definiert das Oxford English Dictionary wie folgt: "etwas als ständige Eigenschaft oder Qualität innewohnend; ein Element, besonders ein wesentliches Element, von etwas bildend; intrinsisch, wesentlich".<sup>52</sup> Einen entsprechenden Gedanken drückt der französische Begriff "qualifications exigées" aus.<sup>52</sup> Hieraus folgt, daß jegliche Einschränkung, die im Ausnahmereich des Artikels 1 Absatz 2 untergebracht werden soll, wegen der Natur der Beschäftigung selbst notwendig sein muß. Der Begriff "Notwendigkeit" wird in internationalen Menschenrechtsurkunden sehr oft als ein Kriterium angewandt, um Ausnahmen von den in ihnen anerkannten Rechten einzuschränken. Bei der Prüfung, ob eine gegebene Begrenzung als notwendig gerechtfertigt werden kann, reicht zudem die einfache Frage nicht aus, ob es Umstände gibt, unter denen Maßnahmen für einen Zweck notwendig sein können, zu dessen Erreichung die jeweilige Vorschrift Begrenzungen zuläßt. Es ist zusätzlich zu prüfen, ob die tatsächlich vorgesehenen oder getroffenen Maßnahmen nach Form und Ausmaß in Einklang mit den Erfordernissen der Lage stehen. Anders gesagt, die Begrenzung muß gemessen an dem verfolgten Ziel verhältnismäßig sein.<sup>53</sup>

532. Anzumerken ist, daß der Ausdruck "eine bestimmte Beschäftigung" in der deutschen Übersetzung von Artikel 1 Absatz 2 nicht nur einen bestimmten Arbeitsplatz ("a particular job") bezeichnen kann, sondern auch einen breiteren Beschäftigungsbereich. Dadurch würde jedoch in das Übereinkommen eine Bedeutung hineingetragen, welche die Internationale Arbeitskonferenz ausdrücklich verworfen hat. Wie in Kapitel 3 dieses Berichts ausgeführt wurde<sup>54</sup>, beschloß die Konferenz während der ersten Erörterung 1957, eine Ausnahme für Fälle vorzusehen, "die durch die Erfordernisse der Beschäftigung begründet sind" ("the inherent requirements of the job"); das Amt schlug als Grundlage für die zweite Erörterung die Formen "eine bestimmte Beschäftigung" ("a particular employment") vor; anschließend wurde geltend gemacht, daß der Ausdruck "Beschäftigung und Beruf" ein weit breiteres Gebiet abdecken würde als "Beschäftigung" ("job"); während der zweiten Erörterung wurde beschlossen, anstelle des vom Amt vorgeschlagenen Textes die Bezugnahme auf "eine bestimmte Beschäftigung" ("a particular job") aufzunehmen. Dieser Verlauf läßt eine Absicht erkennen, den Schutzbereich zu begrenzen: die Wiedereinsetzung des Begriffs "Beschäftigung" ("job") mit dem Zusatz "bestimmte" besagt, daß die Ausnahme sich auf bestimmte Stellen, Arbeiten oder Funktionen bezieht.

533. Es lohnt daran zu erinnern, daß während der Vorarbeiten zur Verabschiedung des Übereinkommens auch die Regierung der Bundesrepublik Deutschland eine Stellungnahme abgegeben hat, die den Eindruck erweckt, daß sie die vorgeschlagene Ausnahmeklausel in dem oben erwähnten Sinn auffaßte, denn sie bezog sich auf Fälle, in denen einzelne Arbeitnehmer von der Beschäftigung an bestimmten Arbeitsplätzen ausgeschlossen werden, weil sie nicht die nötigen Eigenschaften mitbringen, ferner auf die Fernhaltung politisch Andersdenkender von "bestimmten Beschäftigungen" in sogenannten "Tendenzbetrieben" (Unternehmen, die politischen, konfessionellen oder ähnlichen Zwecken dienen).

534. Die erwähnte Auslegung, also die Bindung der Ausnahme an die Erfordernisse bestimmter Stellen, Arbeiten oder Funktionen, findet ihre Bestätigung auch in den Stellungnahmen, mit denen der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen betont hat, während es zulässig sein möge, daß "bei bestimmten höheren Stellen, die direkt mit der Durchführung der Regierungspolitik befaßt sind", politische Meinungen berücksichtigt würden, treffe dasselbe nicht zu, "wenn Bedingungen politischer Natur für alle Arten öffentlicher Beschäftigung im allgemeinen festgelegt werden"<sup>55</sup>.

535. Weiter ist anzumerken, daß bei den im Übereinkommen Nr. 111 verwendeten Ausdrücken ein objektiver Gehalt vermutet werden muß, der den ratifizierenden Staaten entsprechende Pflichten auferlegt. Der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat darauf hingewiesen, daß IAO-Übereinkommen "internationale Normen sind, und die Art, wie ihre Durchführung beurteilt wird, einheitlich sein muß und nicht durch aus einem bestimmten Gesellschafts- oder Wirtschaftssystem abgeleitete Konzepte beeinflusst werden darf"<sup>56</sup>. Würde dem Argument stattgegeben, daß die Kategorie "Beamter" in einem Land dem Konzept "eine bestimmte Beschäftigung" im Übereinkommen entsprechen könnte, dann hätte dies zur Folge, daß in verschiedenen Ländern völlig unterschiedliche Ausnahmen zulässig wären, die dann nicht durch

die Natur der Arbeit oder Funktionen bestimmt würden, sondern danach, ob bestimmte Tätigkeiten im öffentlichen Sektor liegen und Beschäftigten mit dem Status von "Beamten" übertragen wären. Selbst in Marktwirtschaftsländern schwankt das Ausmaß, in dem Tätigkeiten im öffentlichen oder privaten Sektor angesiedelt sind, ganz erheblich, z.B. in den Bereichen Transport, Fernmeldewesen, Energieerzeugung und Energieversorgung, Erziehung, Gesundheitsdienste, Banken usw. Zudem verändert sich die Lage auch mit der Zeit in dem Maße, wie bestimmte Tätigkeiten verstaatlicht oder privatisiert werden. In Ländern, deren Produktionsmittel allgemein öffentliches Eigentum sind, könnte eine solche Auslegung zur Folge haben, daß die große Masse der Erwerbsbevölkerung dem Schutz des Übereinkommens entzogen wäre. Die "Erfordernisse der Beschäftigung" Schwankungen durch alle derartigen Zufälligkeiten zu unterwerfen, würde jede gemeinsame internationale Norm zunichte machen.

536. Angesichts des Vorstehenden ist zu prüfen, ob die in der Bundesrepublik mit Bezug auf den Zugang und die Beschäftigung im öffentlichen Dienst getroffenen Maßnahmen sich auf der Grundlage von Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 in allen Fällen, in denen sie angewandt werden, rechtfertigen lassen.

537. Zu bedenken ist, daß die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung nur eine von mehreren allgemeine Pflichten der öffentlich Bediensteten in der Bundesrepublik ist. Das Bundesbeamtengesetz und die entsprechenden Gesetze für den öffentlichen Dienst der Länder legen u.a. die folgenden Pflichten fest: der ganzen Nation, nicht einer einzelnen Partei zu dienen; die Dienstaufgaben unparteiisch und gerecht mit Bedacht auf das Allgemeinwohl auszuüben; bei jeder politischen Betätigung die durch das Verhältnis zur Öffentlichkeit und die Amtspflichten gebotene Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren; voller Einsatz in Beruf und Verhalten zur Wahrung der Achtung und des Vertrauens, die der Beruf erfordert; Vorgesetzte zu beraten und zu unterstützen und ihre Weisungen auszuführen; die in der Ausübung des Dienstes erhaltenen Informationen vertraulich zu behandeln. Pflichten dieser Art sind deutlich darauf angelegt, einen wirksam und unparteiisch funktionierenden öffentlichen Dienst zu gewährleisten und sind auch der Beschäftigung im öffentlichen Dienst anderer Staaten gemeinsam.

538. Auch Fragen des Bekenntnisses zur Verfassungsgrundordnung erscheinen bei der Prüfung der Eignung für bestimmte Stellen im öffentlichen Dienst als relevant. Wie schon erwähnt wurde, hat der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen festgestellt, solche Erwägungen könnten bei bestimmten höheren Stellen, die direkt mit der Durchführung der Regierungspolitik befaßt sind, angebracht sein. Sie können ebenso auch für die Beschäftigung in bestimmten Bereichen relevant sein, die besonders sichere Garantien für die Loyalität und Zuverlässigkeit ihres Personals erfordern, wie der diplomatische Dienst und die Landesverteidigung, ebenso für bestimmte Stellen in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes, in denen wegen der Natur der Funktionen entsprechende Sicherungen erforderlich erscheinen.

539. Mit Bezug auf die Lage in der Bundesrepublik Deutschland wird der Ausschuß nunmehr die folgenden Aspekte prüfen: die Folgen, die sich aus Unterschieden in der Politik und Praxis verschiedener Behörden in der Bundesrepublik ergeben; die Auswirkungen für das Funktionieren des öffentlichen Dienstes von Aktivitäten, derenwegen der Ausschluß bestimmter Personen aus dem öffentlichen Dienst angestrebt wurde; die Anwendung der Treuepflichtvorschriften als präventive Maßnahme zur Sicherung des Funktionierens des öffentlichen Dienstes in Konflikt- oder Krisenzeiten; die unterschiedslose Anwendung der Treuepflicht auf alle Beamten; sowie schließlich die besondere Stellung der Lehrer in bezug auf diese Fragen.

540. Folgen, die sich aus Unterschieden in der Politik und Praxis verschiedener Behörden in der Bundesrepublik ergeben. Während, wie schon erwähnt, die einschlägigen Vorschriften des Grundgesetzes, der Gesetze und Tarifverträge allgemeingültige Normen bezüglich der Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung setzen, bestehen bei der Anwendung dieser Vorschriften erhebliche Unterschiede in Politik und Praxis. Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme von Juni 1986 das Bestehen von Unterschieden zugegeben. Jedoch könnten nach ihrer Auffassung nur die Verfassung und die Gesetze der Bundesrepublik sowie die hieraus abgeleitete Verwaltungspraxis, die sich mit der Praxis in der Mehrzahl der Bundesländer decke, Maßstab für die jetzige Untersuchung sein. Wenn einzelne Länder aus politischen oder taktischen Gründen in Einzelfällen zugunsten der Betroffenen anders entschieden, könne dies keinen Einfluß auf die Frage haben, ob die von der Bundesregierung vertretene praktische Anwendung der nationalen Rechtslage entspreche und ob diese Rechtslage in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 111 stehe.

541. In diesem Zusammenhang erinnert der Ausschuß an die bereits gemachten Ausführungen<sup>57</sup> über die Pflichten, die ein Staat durch die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 111 gemäß Artikel 19 der Verfassung der IAO und Artikel 2 und 3 des Übereinkommens übernimmt, nämlich dafür zu sorgen, daß Recht und Praxis mit dem Übereinkommen in Einklang stehen, eine hierauf

abzielende innerstaatliche Politik zu verfolgen und alle Verwaltungsvorschriften oder -gepflogenheiten abzuändern, die mit dieser Politik nicht in Einklang stehen. Wo in einem Bundesstaat verschiedene Behörden unterschiedliche Praktiken befolgen, bestimmt sich die Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen nicht nach der jeweiligen Mehrheitspraxis. Die Position der einzelnen Behörden muß jeweils im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen betrachtet werden.

542. Zudem kann die bei der Verfolgung einer konkreten Politik oder Praxis gewonnene Erfahrung einen wertvollen Einblick geben, welche Bedingungen mit Fug und Recht als Erfordernisse einer bestimmten Beschäftigung gelten können.

543. Wie vorstehend schon erwähnt<sup>58</sup>, sind die bestehenden Unterschiede in der Art, wie die Vorschriften über die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung angewandt werden, Ausfluß von Texten über das Verfahren für die Überprüfung der Verfassungstreue (die auch Kriterien materieller Art enthalten) und der Politik und Praxis, die bei der Beurteilung von Bewerbungen für den öffentlichen Dienst und bei Entscheidungen über die Hinnehmbarkeit bestimmter politischer Tätigkeiten oder Zugehörigkeiten von Angehörigen des öffentlichen Dienstes angewandt werden. Eine Gruppe von Ländern (Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland), in denen rund 26 der insgesamt 61 Millionen Einwohner der Bundesrepublik leben, hat in den letzten fünf oder sechs Jahren eine Vorgehensweise eingeschlagen, die anscheinend Streit und Kontroversen weitgehend beseitigt hat. Unter anderen wurden auch Fälle erneut geprüft, in denen die Beschäftigung oder Beamtenernennung abgelehnt worden war, wobei anscheinend in vielen Fällen zugunsten der Betroffenen entschieden wurde. Eine andere Ländergruppe (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) wendet strengere Kriterien an. Das Ergebnis ist, daß politische Tätigkeiten und Zugehörigkeiten, die in dem einen Teil der Bundesrepublik nicht als Hindernis für die Zulassung und Beschäftigung im öffentlichen Dienst gelten, im anderen Teil des Landes einen Grund für den Ausschluß aus dem öffentlichen Dienst abgeben. In Niedersachsen hat sich zudem die Praxis im Lauf der Zeit geändert. Tätigkeiten, die früher nicht als Anlaß zu disziplinarischen Maßnahmen galten (wie Kandidaturen für bestimmte politische Parteien oder Ämter in solchen Parteien), wurden in der Folge von den Landesbehörden als mit der Treuepflicht unvereinbar und disziplinar zu ahnend gewertet.

544. Im Bundesdienst entsprechen zwar die jetzt geltenden Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue im wesentlichen den Vorschriften der ersten Ländergruppe (und haben überhaupt mehreren dieser Länder als Modell für ihre Texte gedient), aber mehrere zur Zeit anhängige Entlassungsverfahren, bei denen die Betroffenen inzwischen vom Dienst enthoben wurden, gründen auf Tatbeständen, die in diesen Ländern nicht als Anlaß für disziplinare Maßnahmen gelten würden. Dies zeigt z.B. die Entschliebung, mit der der hessische Landtag sich im Januar 1985 gegen die Maßnahmen des Bundespostministers gegen mehrere Postbeamte in Hessen mit dem Hinweis gewandt hat, die Inanspruchnahme staatsbürgerlicher Rechte, wie z.B. die Kandidatur zu Gemeinde-, Landes- und Bundestagswahlen, und die Wahrnehmung entsprechender Mandate dürfe nicht zu dienstrechtlichen Nachteilen führen.

545. Mit Bedacht auf die genannten Unterschiede in den Vorgehensweisen hat der Ausschuß sowohl während der Zeugenanhörungen als auch während seines Besuchs in der Bundesrepublik Deutschland systematisch nachgefragt, ob wegen der Anwendung der weniger restriktiven Politik, die bestimmte Länder jetzt befolgen - oder die Niedersachsen früher befolgt hatte - Schwierigkeiten im Funktionieren des öffentlichen Dienstes beobachtet worden seien. Es hat sich kein Indiz für nachteilige Wirkungen ergeben. Während des Besuchs in der Bundesrepublik Deutschland haben die Behörden von Hessen, Nordrhein-Westfalen und des Saarlands dem Ausschuß erklärt, es seien keine Schwierigkeiten aufgetreten. Es scheint daher, daß die von anderen Behörden angewandten strengeren Kriterien Bedingungen schaffen, die über das Maß des für das ordnungsgemäße Funktionieren des öffentlichen Dienstes Notwendigen hinausgehen.

546. Die Auswirkungen für das Funktionieren des öffentlichen Dienstes von Aktivitäten, derenwegen der Ausschluß bestimmter Personen aus dem öffentlichen Dienst angestrebt wurde. Mehrere der dem Ausschuß vorgetragenen belegten Fälle betrafen die Entlassung von Beamten aus dem öffentlichen Dienst wegen der Verletzung der Treuepflicht; in weit zahlreicheren Fällen sind Verfahren im Hinblick auf die Entlassung noch anhängig. Viele der betroffenen Beamten waren seit langem im öffentlichen Dienst; abgesehen von den politischen Tätigkeiten, auf die sich die gegen sie getroffenen Disziplinarmaßnahmen stützten, waren ihre dienstlichen Leistungen einwandfrei gewesen.

547. Während der Anhörungen hat der Ausschuß die Zeugen systematisch befragt, ob die Tätigkeiten, auf die sich die Behauptungen einer Verletzung der Treuepflicht stützten, nachteilige Auswirkungen auf die dienstliche Leistung der Betroffenen oder das Funktionieren ihrer Dienstbereiche gehabt hätten. Die Aussagen lauteten übereinstimmend, daß sich in den Fällen, über die der Ausschuß Einzelheiten vom WGB, von Gewerkschaften oder von den Betroffenen erhalten hatte, keine solchen nachteiligen Folgen ergeben hätten.

548. In einigen Fällen wurde erwähnt, daß Lehrer versucht hätten, ihre Schüler zu indoktrinieren. So hat die Regierung in ihrer Stellungnahme von März 1986 als Beispiel angeführt, daß Literatur verteilt wurde, in der NS-Verbrechen geleugnet wurden (Fall Luthardt in Niedersachsen) oder daß ein Hochschullehrer ein Buch rechtsextremen Inhalts veröffentlichte (Fall Kösiek). Der Leiter der niedersächsischen Landesbehörde für Verfassungsschutz hat in seiner Aussage vor dem Ausschuß Dokumente über Indoktrinierungsversuche mehrerer Lehrer vorgelegt, die Mitglieder des KBW, einer seither aufgelösten maoistischen Gruppe, waren. Er erklärte, ihm seien keine Fälle<sup>59</sup> bekannt, in denen der DKP angehörende Lehrer versucht hätten, im Unterricht zu indoktrinieren.

549. Diese Hinweise legen den Schluß nahe, daß es zwar in Einzelfällen zu Funktionsmißbrauch kommen mag, das hiergegen aber disziplinare Maßnahmen wegen der Verletzung anderer Dienstpflichten möglich sind und auch getroffen worden sind; dagegen kann aus bestimmten politischen Auffassungen oder Zugehörigkeiten nicht die Vermutung der Wahrscheinlichkeit eines Mißbrauchs abgeleitet werden. Diese Schlußfolgerung wird durch die große Mehrheit der Fälle erhärtet, die der WGB, Gewerkschaften oder die Betroffenen dem Ausschuß zur Kenntnis gebracht haben.

550. Die genannten Indizien finden auch in einer Vielzahl von Einzelsituationen ihre Bestätigung. In einer Reihe von Fällen wurden Verfahren wegen der Verletzung der Treuepflicht erst geraume Zeit (manchmal acht oder zehn Jahre) nach dem Beginn der zur Last gelegten Tätigkeiten eingeleitet<sup>60</sup>. Oft sind während des Verfahrens Beamte - fast immer Lehrer -, deren Entlassung wegen ihrer politischen Tätigkeiten betrieben wurde, im Dienst verblieben, manchmal noch zehn oder zwölf Jahre lang<sup>61</sup>. In keinem dieser Fälle wurde behauptet, daß die verspätete Einleitung von Maßnahmen wegen der behaupteten Verletzungen der Treuepflicht, oder die Beibehaltung im Dienst von Personen, gegen die Verfahren anhängig waren, nachteilig auf die Erfüllung der Dienstaufgaben durch die Betroffenen oder das Funktionieren der Dienstbereiche (z.B. Postdienst und Erziehungswesen), in denen sie tätig waren, eingewirkt hätte.

551. Gegenüber einer Beamtengruppe ist in den letzten Jahren von der Befugnis, einen Beamten bis zur rechtskräftigen Entscheidung des zuständigen Gerichts zu suspendieren, systematisch Gebrauch gemacht worden (d.h. im Bundespostdienst). Diese Suspendierungen wurden damit erklärt, die große Mehrheit der Beamten im Bundespostdienst und die Öffentlichkeit hätten kein Verständnis dafür, wenn einem Beamten, dem schwere, voraussichtlich zur Entlassung führende Verletzungen seiner Dienstpflichten vorgeworfen würden, das Verbleiben im Dienst gestattet würde. Der Abteilungsleiter für das Personalwesen im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen hat auf Befragen durch den Ausschuß erklärt, die dienstlichen Leistungen der betroffenen Beamten seien nicht beanstandet, sondern positiv beurteilt worden; es gebe keine Hinweise darauf, daß ihre politischen Aktivitäten ihre Arbeitsleistung negativ beeinflußt hätten; sie hätten nicht versucht, ihre Stellung oder ihr Amt im öffentlichen Dienst für politische Zwecke zu mißbrauchen oder sich sonst ein unangemessenes Verhalten im Dienst zuschulden kommen lassen; die politische Betätigung der betroffenen Beamten habe keine Schwierigkeiten mit Kollegen oder Vorgesetzten oder mit dem Publikum geschaffen und in keiner Weise das Funktionieren des Postdienstes beeinträchtigt. Er erklärte, auf diese Erwägungen komme es nicht an, denn was den Beamten vorgeworfen werde, sei die mangelnde Einstellung zur Verfassung.

552. Angesichts der vorstehenden Hinweise ist abgesehen von Fällen von Verfehlungen im Amt (wie Indoktrinierungsversuche von Lehrern an Schülern) nicht erwiesen, daß das Verbleiben der betroffenen Personen im Dienst das Funktionieren des öffentlichen Dienstes beeinträchtigen würde.

553. Diese Schlußfolgerung wird durch eine Entschließung für eine Gruppe von Bundesbahnbeamten erhärtet, gegen die Disziplinarverfahren wegen Betätigung innerhalb der DKP eingeleitet worden waren. Nach Aussagen vor dem Ausschuß, die der Bundesdisziplinaranwalt bestätigt hat, waren diese Verfahren vor einigen Jahren eingestellt worden, nachdem die Betroffenen eingewilligt hatten, ihr Beamtenverhältnis aufzugeben und Angestelltenverträge anzunehmen<sup>62</sup>. Ihre Weiterbeschäftigung bei der Bundesbahn habe keinerlei Schwierigkeiten verursacht. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, das Ergebnis wäre anders ausgefallen, wenn sie weiterhin als Beamte beschäftigt geblieben wären.

554. Die Anwendung der Treuepflichtvorschriften als präventive Maßnahme zur Sicherung des Funktionierens des öffentlichen Dienstes in Konflikt- oder Krisenzeiten. Die Regierung der Bundesrepublik hat erklärt, der Einwand, die politische Betätigung von Personen, denen eine Verletzung der Pflicht zur Verfassungstreue vorgeworfen werde, sei ohne erkennbare Folgen für das Funktionieren der öffentlichen Dienste geblieben, gehe an der Sache vorbei, nämlich der Notwendigkeit, den Staat und seine Institutionen in Konflikt- oder Krisenzeiten zu sichern. Auch müsse auf die besondere historische und geographische Lage der Bundesrepublik Bedacht genommen werden<sup>63</sup>.

555. Während der Anhörungen hat der Ausschuß den Bundesdisziplinaranwalt gefragt, ob es in der Geschichte der Bundesrepublik Krisen- oder Konfliktsituationen der in der Stellungnahme der Regierung angesprochenen Art gegeben habe. Er hat dies verneint. Er hat weiter bestätigt, daß es Gesetze gebe, die besondere Maßnahmen zuließen, um die Sicherheit des Staates und das Funktionieren des öffentlichen Dienstes in Zeiten des Notstandes sicherzustellen, aber auf die Bedeutung vorbeugender Maßnahmen hingewiesen, um eine Infiltration der Staatsinstitutionen zu verhindern<sup>64</sup>.

556. Angesichts dieser Erklärungen ist nochmals auf die Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit zu verweisen. Sie bilden anerkannte Kriterien für den Nachweis der Rechtfertigung von Einschränkungen persönlicher Rechte in Notstandszeiten<sup>65</sup> und sind um so relevanter, wenn Einschränkungen zur Vorbeugung gegen mögliche Notstandsfälle verhängt werden. Hierbei erinnert der Ausschuß an seine früher gemachten Bemerkungen, daß das Bekenntnis zur Verfassungsgrundordnung als ein Erfordernis der Beschäftigung im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 bei der Beschäftigung in bestimmten Bereichen gelten kann, die besonders sichere Garantien der Loyalität und Zuverlässigkeit ihres Personals erfordern, wie der diplomatische Dienst und die Landesverteidigung, ebenso für bestimmte Stellen in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes, die wegen der Natur ihrer Funktionen entsprechende Sicherungen erfordern. Hierbei kann auf die besondere historische und geographische Lage der Bundesrepublik Deutschland Bedacht genommen werden. Hieraus folgt, daß die aus den vorstehend genannten Gründen verhängten Beschränkungen nicht auf die Beschäftigung von Beamten im öffentlichen Dienst allgemein erstreckt werden sollten.

557. Die unterschiedslose Anwendung der Treuepflicht auf alle Beamten. In seinem Urteil vom 22. Mai 1975 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung gelte für alle Beamten ohne Unterschied der Funktion. Die Regierung hat in ihrer Stellungnahme die Notwendigkeit einer solchen unterschiedslosen Anwendung der Treuepflicht als nötige Eignungsvoraussetzung für die Beschäftigung hervorgehoben<sup>66</sup>. Auch die Zeugen, die vor dem Ausschuß im Namen der Regierung oder zugunsten ihrer Stellungnahme ausgesagt haben, haben wiederholt betont, man könne hierbei nicht nach Stellung oder Funktion im Einzelfall unterscheiden. Sie haben darauf hingewiesen, daß praktische Schwierigkeiten auftreten würden, wolle man zwischen öffentlich Bediensteten nach dem Grad ihrer Treue unterscheiden, und daß es für die Behörden wichtig sei, öffentlich Bedienstete ungehindert zu versetzen und zu befördern, ohne darauf Bedacht<sup>67</sup> nehmen zu müssen, ob ihre Treue ausreiche, um die entsprechenden Aufgaben zu übernehmen.

558. Die vorstehend wiedergegebenen Argumente bringen erneut die Auffassung zum Ausdruck, die unterschiedslose Anwendung der Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung entspreche den Erfordernissen sämtlicher von Beamten besetzten Stellen im öffentlichen Dienst, diesmal nicht als Frage der Auslegung des Geltungsbereichs von Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111, sondern als Tatsachenfrage. Hierzu verweist der Ausschuß auf die bereits gemachten Ausführungen<sup>68</sup>. Es ist schwerlich denkbar, daß politische Tätigkeiten oder Zugehörigkeiten, wie sie in den vor den Ausschuß gebrachten Fällen betroffen waren, die Eignung einer Person zum Beamten in jedweder Stellung in einem Bereich in Frage stellen würden, der eine Vielzahl von Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung auf verschiedenen Ebenen und die Versorgung mit öffentlichen Diensten wie Post- und Fernmeldewesen, Eisenbahn, Erziehung, Gesundheit und Sozialleistungen abdeckt. Auch läßt sich hinsichtlich dieser Form der Eignung - ebenso wenig wie bei anderen Anforderungen der Beschäftigung, seien sie technisch, sprachlich, sittlich oder persönlichkeitsbezogen - nicht annehmen, daß jeder Bewerber das Potential für eine Versetzung oder Beförderung auf jede beliebige Stelle in diesem weitläufigen Bereich haben muß.

559. In ihrer Stellungnahme gegenüber dem Ausschuß hat die Regierung der Bundesrepublik betont, daß der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein grundlegendes Prinzip des Verwaltungsrechts der Bundesrepublik sei. Einige Juristen in der Bundesrepublik sind der Auffassung, gemäß diesem Grundsatz müsse die Frage der Einhaltung der Treuepflicht zur Grundordnung in jedem Fall mit Bezug auf das tatsächliche Verhalten des Betroffenen und die Folgen für dessen Fähigkeit untersucht werden, die Funktionen der jeweiligen Stellung zu übernehmen und auszuüben<sup>69</sup>. Während einer Bundestagsdebatte im Januar 1986 hat der Sprecher der Freien Demokratischen Partei, Dr. Hirsch (ehemaliger Inhaber von Ministerämtern in Nordrhein-Westfalen) bedauert, daß die Frage des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit mit Bezug auf die Pflicht zur Verfassungstreue nicht ausdrücklich geregelt sei. In der Lebenswirklichkeit gebe es einen Unterschied zwischen einem Postbeamten, der Briefmarken verkaufe, dem Lehrer, dem Richter oder dem Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz; was man bei dem einen ruhen lassen könne, sei bei dem anderen nicht hinnehmbar<sup>70</sup>.

560. Daß es möglich ist, bei der Anwendung der Treuepflicht nach der Natur der jeweiligen Funktionen zu unterscheiden, beweisen einige schon jetzt in der Bundesrepublik

anzutreffende Situationen. So schreibt das Land Bremen in seiner Verwaltungsanordnung über das Verfahren bei Feststellung des Erfordernisses der Verfassungstreue ausdrücklich vor, daß bei der Beurteilung, ob ein außerdienstliches Verhalten eines Angehörigen des öffentlichen Dienstes disziplinare Maßnahmen rechtfertigt, Art und Ausmaß des Verhaltens sowie die dem Bediensteten übertragenen Aufgaben zu berücksichtigen sind. Dem Ausschuß wurde während seiner Gespräche mit den Behörden einiger anderer Länder bedeutet, daß dort bei der Prüfung der Einhaltung der Treuepflicht ähnlich verfahren werden würde.

561. Zu bemerken ist auch, daß bei der Anwendung der verschiedenen Systeme von Sicherheitsüberprüfungen - wo die Frage der Zuverlässigkeit, beurteilt nach den Anschauungen des Betroffenen, ebenfalls zu den Faktoren gehört, die bei der Beurteilung der Eignung für eine Beschäftigung zu berücksichtigen sind, und wo auch Fragen der Versetzbarkeit und möglichen Beförderung auftreten - die Natur der Tätigkeit Berücksichtigung findet.

562. Besondere Bedeutung hat, daß bei Angestellten und Arbeitern die Arbeitsgerichte bei der Beurteilung der - hier in Tarifverträgen festgelegten - Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung nach der Natur der Funktionen unterscheiden. Dieser Unterschied gegenüber der Praxis, die die Verwaltungsgerichte in Fällen betreffend Beamte anwenden, beruht auf den folgenden Erwägungen. Für Beamte gilt die Treuepflicht als ein sich aus Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes ergebender Verfassungsgrundsatz, bei arbeitsrechtlich im öffentlichen Dienst Beschäftigten ist die Beurteilungsgrundlage Absatz 2 desselben Artikels. Dieser garantiert jedem Deutschen nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte. Nach der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte geht es bei der Einhaltung der Treuepflicht im Fall arbeitsrechtlich Beschäftigter um die Frage der Eignung im Sinne von Artikel 33 Absatz 2, so daß bei der Prüfung auch auf die Art der Beschäftigung abzustellen ist.

563. Angesichts der unterschiedlichen Beurteilung der Eignung von Beamten und von arbeitsrechtlich Beschäftigten im öffentlichen Dienst hat sich der Ausschuß, besonders während der Zeugenanhörung, um die Aufklärung bemüht, ob sich die diesen Kategorien übertragenen Aufgaben unterscheiden lassen. Nach dem Grundgesetz sind Beamten grundsätzlich Aufgaben zu übertragen, bei denen hoheitsrechtliche Befugnisse ausgeübt werden. Die Beweiserhebung durch den Ausschuß hat jedoch ergeben, daß in der Praxis zwischen den Aufgaben, die Beamten einerseits und arbeitsrechtlich Beschäftigten des öffentlichen Dienstes andererseits übertragen werden, nicht deutlich unterschieden wird<sup>1</sup>. Ob eine Stelle mit einem Beschäftigten des einen oder anderen Status besetzt wird, richtet sich nach einer Reihe nicht von der Art der Funktionen abhängiger Erwägungen, u.a. der von verschiedenen Behörden und zu verschiedenen Zeiten befolgten Personal- und Haushaltspolitik. Deshalb findet man z.B., daß der Beamtenanteil bei der Bundesbahn, der Bundespost und im Landesdienst (56 bis 57 Prozent) erheblich höher liegt als in der Bundesverwaltung (35 Prozent).

564. Es erscheint somit, daß die unterschiedliche Praxis bei der Anwendung der Treuepflichtvorschriften für die beiden genannten Kategorien - Beamte und arbeitsrechtlich Beschäftigte - eher durch den Rechtsstatus als durch die Funktionen bestimmt wird. Wenn die Treueanforderungen sich bei öffentlich Bediensteten im arbeitsrechtlichen Beschäftigungsverhältnis unterscheiden lassen, dann müßte dies auch bei Beamten möglich sein.

565. Diesen Schluß bestätigt generell auch die Erfahrung anderer Länder. In einer 1981 in der Bundesrepublik erschienenen vergleichenden Studie über 15 andere (hauptsächlich europäische) Länder heißt es, "daß das Gebot der Treue zur Verfassungsordnung soweit es überhaupt existiert, durchweg nicht abstrakt sondern funktionell-amtsbezogen aufgefaßt wird. Von diesem westeuropäischen Generalnenner hebt sich die Bundesrepublik mit ihrer generellen Treuepflicht signifikant ab"<sup>2</sup>. Die dem Ausschuß vorliegenden Informationen bestätigen generell diesen Schluß.

566. Die besondere Stellung der Lehrer in bezug auf die Treuepflicht. Die meisten vor den Ausschuß gebrachten Fälle des Ausschlusses vom öffentlichen Dienst betreffen Lehrer. Die Regierung der Bundesrepublik, auch mehrere vor dem Ausschuß aussagende Zeugen, haben betont, daß den Lehrern eine besondere Verantwortung für die Wahrung der Grundsätze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung obliegt und daß Schüler dem Einfluß von Lehrern, die diesen Werten feindlich gegenüberstehen, besonders ausgesetzt sind. Die Regierung hat in ihrer Stellungnahme von März 1986 auf die Ausführungen der Europäischen Kommission für Menschenrechte über die besonderen Pflichten und die Verantwortung eines Lehrers bezüglich seiner Meinungen und deren Äußerung, sowohl unmittelbar in der Schule als auch außerdienstlich, wenn auch in einem geringeren Maße, als Autoritätsperson hingewiesen. Wie schon erwähnt, hat die Regierung auch auf Fälle verwiesen, in denen ein Lehrer seinen Schülern Literatur zur Verfügung stellte, in der die Verbrechen des Dritten Reichs gelehrt werden, und ein Hochschullehrer Bücher rechtsextremen Inhalts veröffentlicht hat, verbunden mit der Frage, ob solche Personen Lehrer bleiben könnten. Weiter hat sie gefragt, ob Lehrer werden oder bleiben könne, wer durch Kandidaturen

für oder Parteiämter in extremistischen Parteien öffentlich, und damit auch seinen Schülern bekannt, für die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung eintrete. Sie hat betont, Schüler würden wohl kaum unterscheiden können, ob der Lehrer im Unterricht Propaganda für die Ziele einer verfassungsfeindlichen Partei betreibe oder nach den Schulstunden auf der Straße<sup>73</sup>.

567. Es dürfte angebracht sein, diese Erwägungen anhand der Tatbestände in den vor den Ausschuß gebrachten Fällen, die Lehrer betreffen, zu prüfen. Wo der angestrebte Ausschluß vom Dienst Lehrer betraf, die bereits im Dienst waren (im Vorbereitungsdienst oder nach der Berufung), wurde nur in Ausnahmefällen der Vorwurf erhoben, sie hätten versucht, ihre Schüler zu indoktrinieren, oder in anderer Weise durch ihr dienstliches Verhalten gefehlt. Vielfach ist in Dienstbeurteilungen oder Gerichtsentscheidungen ihr in dieser Hinsicht korrektes Verhalten ausdrücklich anerkannt worden. Wie schon erwähnt, hat der Leiter der niedersächsischen Landesbehörde für Verfassungsschutz in seiner Aussage über Fälle versuchter politischer Indoktrinierung in Niedersachsen erklärt, ihm seien keine Fälle bekannt, in denen der DKP angehörende Lehrer betroffen gewesen seien. Ferner ergibt sich aus den dem Ausschuß vorgelegten Belegen und den Zeugenaussagen, daß die Maßnahmen zum Ausschluß der Betroffenen aus dem öffentlichen Dienst nicht mit illegalem oder verfassungswidrigem Verhalten bei ihrer politischen Betätigung begründet wurden<sup>74</sup>. Auch wurde in den vom WGB, von Gewerkschaften oder Betroffenen eingebrachten Fällen nicht behauptet, die Betroffenen hätten auf die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtete oder dieser Ordnung feindliche Äußerungen gemacht. Die als Begründung für den Vorwurf der Treupflichtverletzung angeführten Unterstellungen beziehen sich generell auf Mitgliedschaft und Betätigung in einer bestimmten Partei oder Organisation als solche - wie Wahlkandidaturen, Parteiämter, Teilnahme an Versammlungen oder Verfassen von Artikeln für Veröffentlichungen der Partei oder der Organisation - ohne jede Erwähnung des Inhalts allfälliger mündlicher oder schriftlicher Äußerungen.

568. Angesichts dieses Sachverhalts hält der Ausschuß die folgenden Bemerkungen für angebracht. Ein Lehrer hat die selbstverständliche Pflicht, seine Funktion nicht zu mißbrauchen, indem er seine Schüler indoktriniert oder sonstwie ungebührlich beeinflusst. Auch in seinen außerdienstlichen Aktivitäten und Äußerungen muß er darauf achten, ob seine Handlungen und Äußerungen mit seiner Verantwortung vereinbar sind. Verletzt er diese Pflichten, dann können gegen ihn, ganz abgesehen von irgendeiner allgemeinen Treupflicht zur Grundordnung, disziplinarische Maßnahmen ergriffen werden. Die Feststellung jedoch, ob eine Dienstpflichtverletzung begangen wurde, muß sich nach dem tatsächlichen Verhalten richten. Nicht vertretbar ist eine Annahme, weil ein Lehrer in einer bestimmten Partei oder Organisation aktiv ist, werde er sich in einer Weise verhalten, die mit seinen Pflichten unvereinbar ist.

569. Der Ausschuß erkennt an, daß eine öffentliche, auch den Schülern bekannte Betätigung eines Lehrers die Schüler beeinflussen kann. Dies jedoch gilt für alle Lehrer ungeachtet ihrer politischen Orientierung und wirft die weitergehende Frage auf, welche Rolle Lehrern im öffentlichen Leben gestattet sein darf. Eine Leithilfe in dieser Frage bietet die Empfehlung über die Stellung der Lehrer, die eine von der UNESCO gemeinsam mit der IAO einberufene zwischenstaatliche Sonderkonferenz im Oktober 1966 verabschiedet hat. Die Absätze 79 und 80 dieser Empfehlung lauten: "Die Teilnahme von Lehrern am gesellschaftlichen und öffentlichen Leben sollte im Interesse der Persönlichkeitsentfaltung des Lehrers, des Erziehungswesens und der gesamten Gesellschaft gefördert werden;" sowie "Lehrer sollten alle bürgerlichen Rechte, die Bürgern allgemein zustehen, frei ausüben können und für öffentliche Ämter wahlfähig sein." In der Bundesrepublik Deutschland können sich Lehrer sehr wohl am öffentlichen Leben beteiligen. Wo dies zutrifft, ginge es nicht an, generell danach zu unterscheiden, ob die jeweilige politische Richtung als hinnehmbar gilt. Es geht hier wohlgemerkt um legale und zur Teilnahme am politischen Leben und an den Verfassungsprozessen des Landes berechnete Organisationen.

570. Aus den vorstehenden Überlegungen folgert der Ausschuß, daß in den meisten zu seiner Kenntnis gebrachten Fällen betreffend Lehrer die Rechtfertigung der getroffenen Maßnahmen, also Ausschluß oder versuchter Ausschluß aus dem öffentlichen Dienst oder Verhängung von Disziplinarmaßnahmen, nicht erwiesen ist.

571. Zu einer konkreten Einzelfrage sind noch Bemerkungen angebracht, nämlich zu den Problemen, die in bestimmten Ländern den Zugang zum Vorbereitungsdienst während der Ausbildung zum Lehrer erschwert haben. Der Ausschuß wurde insbesondere auf Schwierigkeiten hingewiesen, die in Baden-Württemberg und Bayern Personen, die als Studenten in bestimmten linksgerichteten politischen Organisationen tätig gewesen waren, bei der Zulassung zum Vorbereitungsdienst für den Lehrerberuf entstanden waren. Über die Anerkennung des Anspruchs auf eine solche Ausbildung sind zahlreiche Rechtsverfahren angestrengt worden; ihre Grundlage bildete das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975: wo ein Vorbereitungsdienst Voraussetzung sowohl für den Staatsdienst als auch für einen freien Beruf sei, müsse ein solcher Dienst angeboten werden. Die beiden genannten Länder haben vorgeschrieben, daß der Vorbereitungsdienst der Lehrer in

jedem Fall im Beamtenverhältnis zurückzulegen ist, und unter Berufung auf die strengen Erfordernisse der Treue zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung die Zulassung zum Vorbereitungsdienst unter Umständen abgelehnt, unter denen Arbeitsgerichte früher ein Recht zur Ableistung dieses Dienstes als Angestellter in einem arbeitsrechtlichen Verhältnis anerkannt hatten. Das Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg hat 1982 in einem Urteil Zweifel an der Begründetheit einer solchen Bedingung geäußert, denn es sei lange geübte Praxis der Landesbehörden, Lehrer nach Abschluß der Ausbildung auch in einem privatrechtlich ausgestalteten Angestelltenverhältnis zu beschäftigen. Die Behörden von Baden-Württemberg haben in ihren Gesprächen mit dem Ausschuß hierzu angemerkt, der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts von 1975 betreffe den Vorbereitungsdienst von Juristen und sei daher auf Lehrer nicht direkt anwendbar. Hingegen hat das Bundesarbeitsgericht am 2. Oktober 1986 entschieden, daß die Behörden von Baden-Württemberg Lehrern einen Vorbereitungsdienst auch dann anbieten müssen, wenn Zweifel an der Verfassungstreue des Bewerbers bestehen. Der Ausschuß nimmt an, daß diese Entscheidungen eine Lösung für dieses Einzelproblem bringen werden. Im Fall Bayerns steht eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts über dieselbe Frage noch aus.

572. Auch wenn die Frage der Zulassung zum Vorbereitungsdienst für Lehrer gelöst sein wird, bleibt noch das Problem der Zulassung zum Dienst nach seiner Absolvierung. Insoweit verweist der Ausschuß auf seine Bemerkungen über die Bedeutung bestimmter politischer Tätigkeiten oder Zugehörigkeiten für die Beschäftigung von Lehrern im öffentlichen Dienst.

573. Allgemeine Schlußfolgerungen zur Anwendung von Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111. An dieser Stelle dürfte eine Zusammenfassung der Punkte zweckmäßig sein, die sich aus der vorstehenden Prüfung verschiedener Aspekte ergeben haben, welche für ein Urteil über die Berechtigung der in der Bundesrepublik Deutschland getroffenen Maßnahmen im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 einschlägig sind. Eine Prüfung der Unterschiede in der Politik und Praxis zwischen verschiedenen Behörden innerhalb der Bundesrepublik bei der Anwendung der Vorschriften über die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung läßt erkennen, daß die von den Behörden einiger Länder und von bestimmten Bundesressorts angewandten strengeren Prüfungskriterien Bedingungen schaffen, die über das Maß des für ein ordnungsgemäßes Funktionieren des öffentlichen Dienstes Notwendigen hinausgehen. In den vor den Ausschuß gebrachten Einzelfällen ist nicht erkennbar - abgesehen von einigen, von der Regierung oder ihren Zeugen erwähnten Fällen von Verfehlungen im Amt -, daß die Tätigkeiten, auf Grund derer Personen aus dem öffentlichen Dienst entfernt werden sollten, die Erfüllung ihrer Dienstpflichten oder das Funktionieren des jeweiligen Dienstes beeinträchtigt hätten, noch wurde erwiesen, daß eine Weiterbeschäftigung der Betroffenen solche nachteiligen Wirkungen haben würde. Dem Anliegen, das Funktionieren des öffentlichen Dienstes in Krisen- oder Konfliktzeiten zu sichern, könnten die Behörden dadurch entsprechen, daß sie die politische Zuverlässigkeit als Erfordernis der Beschäftigung in bestimmten Stellen je nach der Natur der betroffenen Funktionen werten; eine solche Bedingung sollte indessen nicht auf die Beschäftigung von Beamten im öffentlichen Dienst generell erstreckt werden. Die unterschiedslose Anwendung der Treuepflicht auf alle Beamten ohne Rücksicht darauf, wie sich ihre politische Haltung oder Betätigung auf die Ausübung der ihnen übertragenen Funktionen auswirken könnte, dürfte nicht den Erfordernissen sämtlicher Arten der betroffenen Tätigkeiten entsprechen. Eine Prüfung der vor den Ausschuß gebrachten Fälle betreffend Lehrer, beruflich gesehen die Hauptgruppe der von Maßnahmen auf Grund der Treuepflicht Betroffenen, läßt erkennen, daß in den meisten Fällen die Berechtigung ihres Ausschlusses aus dem öffentlichen Dienst oder der sonstigen getroffenen Maßnahmen nicht erwiesen ist. Aus den vorstehenden Erwägungen folgert der Ausschuß, daß die in Anwendung der Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung getroffenen Maßnahmen sich in verschiedener Hinsicht nicht innerhalb der Grenzen für die Einschränkungen gehalten haben, die Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 als in den Erfordernissen der jeweiligen Beschäftigung begründet zuläßt.

Betätigung gegen die Sicherheit des Staates  
- Anwendbarkeit von Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 111  
auf die in der gegenwärtigen Untersuchung zu prüfenden  
Maßnahmen

574. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat ausgeführt, die freiheitliche demokratische Grundordnung sei der Kernbestand der Staats- und Verfassungsordnung der Bundesrepublik; ein Angriff auf diesen Kernbestand stelle eine Beeinträchtigung der Sicherheit des Staates im Sinne des Artikels 4 des Übereinkommens Nr. 111 dar. Hierbei sei auf die besonderen Umstände jedes Staates Bezug zu nehmen. Angesichts der besonderen geographischen und historischen Erfahrungen der Bundesrepublik fielen nach der Auffassung der Regierung die in Anwendung der Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung getroffenen Maßnahmen unter die in Artikel 4 vorgesehenen Ausnahmen<sup>75</sup>.

575. Artikel 4 lautet: "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 Diskriminierung, vorausgesetzt, daß der betreffenden Person das Recht der Berufung an eine nach landesüblicher Weise errichtete zuständige Instanz offensteht."

576. In Kapitel 3 hat der Ausschuß Stellungnahmen des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen zur Tragweite dieser Bestimmungen festgehalten. Der Sachverständigenausschuß hat insbesondere darauf hingewiesen, daß die Ausnahme sich auf eine gegen die Sicherheit des Staates gerichtete "Betätigung" stützen muß (die erwiesen oder Gegenstand eines durch hinreichend ernste Gründe berechtigten Verdachts sein muß) im Unterschied zu Absichten; alle Maßnahmen, die nicht auf Grund individueller Tätigkeiten, sondern auf Grund der Zugehörigkeit zu einer besonderen Gruppe oder Gemeinschaft getroffen werden, stellen Diskriminierung im Sinne des Übereinkommens dar; schließlich sollte die Definition des Begriffs "Sicherheit des Staates" genügend eng gefaßt sein, um die Gefahr eines Konfliktes mit der vom Übereinkommen geforderten Politik der Nichtdiskriminierung zu vermeiden.

577. Zum Verhältnis zwischen den Ausnahmebestimmungen in Artikel 1 Absatz 2 und in Artikel 4 des Übereinkommens dürften einige Bemerkungen angebracht sein. Besondere Bedingungen hinsichtlich der Zuverlässigkeit, Integrität und Loyalität für die Beschäftigung in bestimmten Stellungen vorzuschreiben, kann durch Erwägungen der Staatssicherheit gerechtfertigt sein. Wo solche Bedingungen nachweislich wegen der Natur der Arbeit oder Funktionen erforderlich sind, können sie als Erfordernisse der Beschäftigung im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 gelten. In diesem Fall können solche Bedingungen auch dann verfügt werden, wenn das in Artikel 4 erwähnte spezifische Kriterium - berechtigter Verdacht einer gegen die Sicherheit des Staates gerichteten Betätigung, oder tatsächliche Betätigung - nicht erfüllt ist. Dies jedoch verdeutlicht die Wichtigkeit einer der vorstehend wiedergegebenen Stellungnahmen des Sachverständigenausschusses, nämlich daß bei der Anwendung von Artikel 4 des Übereinkommens zwischen Fällen, in denen der Nachweis oder ein hinreichend begründeter Verdacht besteht, daß der Betroffene sich gegen die Staatssicherheit betätigt hat, und bloßen Absichten zu unterscheiden ist. Auch hier sind die Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zu beachten.

578. In keinem dem Ausschuß vorgetragenen Fall ist der Vorwurf gemacht worden, die Betroffenen hätten sich gegen die Sicherheit des Staates betätigt. Diese Tatsache hat vor dem Ausschuß z.B. der Bundesdisziplinaranwalt und der Abteilungsleiter für das Personalwesen im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen für ihre Zuständigkeitsbereiche bestätigt<sup>76</sup>. In allen Fällen ging es um offene und legale politische Betätigung. Soweit die Betroffenen bei Wahlen kandidiert oder ein Wahlmandat ausgeübt haben, handelten sie dabei gemäß dem normalen Wahlprozeß und in Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Rechte. Wegen ihres tatsächlichen Verhaltens während dieser Betätigung wurde ihnen kein Vorwurf gemacht. Der Vorwurf der Identifizierung mit grundordnungsfeindlichen Zielen gründete auf einer Beurteilung der vermuteten Absichten der Partei oder Organisation, zu der sie Beziehungen hatten; mit einer Ausnahme (auf die nachstehend eingegangen wird) wurde auf keine konkrete Handlung gegen die Grundordnung Bezug genommen.

579. Bei der Behandlung von Fällen, in denen Personen wegen Beziehungen zur Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) aus dem öffentlichen Dienst ausgeschlossen wurden, haben die Behörden nicht nur die aus dem Parteiprogramm erkennbaren Ziele der Partei zugrunde gelegt, sondern auch erklärt, diese Partei diffamiere die bestehende Verfassungsordnung. In diesem Zusammenhang haben sie als Beispiele auf die Kritik an der bestehenden Wirtschaftsordnung und ihre Beschreibung als "kapitalistische Ausbeutung", auf die Kampagne gegen die sogenannten "Berufsverbote" und die besondere Hervorhebung negativer Erscheinungen im Leben der Bundesrepublik, ohne Erwähnung ihrer positiven Leistungen hingewiesen<sup>77</sup>. Es geht hier anscheinend im wesentlichen um den Ausdruck politischer Meinungen, nicht um Betätigung gegen die Sicherheit des Staates im Sinne von Artikel 4 des Übereinkommens.

580. Hierzu dürfte auch gehören, daß in einigen dem Ausschuß vorgetragenen Fällen die Betroffenen versetzt worden sind, weil es erwünscht erschien, ihnen keine sicherheitsempfindlichen Arbeiten zu übertragen. Jedoch ist in keinem der dem Ausschuß bekannten Fälle, in denen sich die Nichtzulassung zum öffentlichen Dienst oder der Ausschluß eines öffentlich Bediensteten auf die Treuepflichtbestimmungen stützte, die Sicherheitsempfindlichkeit der verfügbaren Arbeit als Grund für die Entscheidung geltend gemacht worden. Besonders deutlich ist, daß Erwägungen dieser Art in den vielen Fällen betreffend Lehrer keine Rolle gespielt haben.

581. Angesichts all dieser Umstände ist der Ausschuß der Auffassung, daß die in Anwendung der Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung getroffenen Maßnahmen, am Beispiel der dem Ausschuß vorgetragenen Fälle beurteilt, nicht in den Ausnahmereich des Artikels 4 des Übereinkommens fallen.

## Empfehlungen

582. Angesichts der vorstehenden Schlußfolgerungen hat der Ausschuß Empfehlungen zu formulieren, welche Maßnahmen er als angebracht erachtet, um die bestehenden Schwierigkeiten bei der Anwendung des Übereinkommens Nr. 111 zu überwinden. Der Ausschuß wünscht zu betonen, daß er bei der Erwägung dieser Empfehlungen vollauf den Wert und die Bedeutung jener Bestimmungen im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland anerkannt hat, die persönliche Rechte und Freiheiten garantieren und das Fundament für einen demokratischen Rechtsstaat legen. Auch wünscht der Ausschuß nicht die Legitimität des Wunsches der Behörden in Frage zu stellen, diese Wesenszüge der Verfassungsordnung des Landes zu schützen und zu wahren. Es geht vielmehr darum, wie die getroffenen Maßnahmen so eingegrenzt werden können, daß sie ein angemessen ausgewogenes Verhältnis zwischen den Rechten und Freiheiten der Person und den Belangen des Gemeinwesens sicherstellen.

583. In diesem Zusammenhang kann daran erinnert werden, daß das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1975 auf die Gefahr hingewiesen hat, ein übermäßig striktes Vorgehen hierbei könnte die politische Atmosphäre vergiften, das Vertrauen in die Demokratie schädigen und den freiheitlichen Staat diskreditieren. Dieser Warnung haben sich der Bundestag in einem Beschluß von Oktober 1975 und die Bundesregierung bei der Verkündung der Neufassung der Grundsätze im Januar 1979 angeschlossen. Die Einführung einer Vorgehensweise, die von der Verfassungstreue der Bürger ausgeht, diese Vermutung nur bei Vorliegen genügend ernsthafter Tatsachen in Frage stellt, das Engagement in politischen Leben und in Verfassungsprozessen nicht als Ablehnung der verfassungsmäßigen Grundordnung wertet, sondern vielmehr als ein Bekenntnis zu ihr, kann eine festere Einbindung aller Teile der Gesellschaft in das Staatswesen bewirken.

584. Der Ausschuß empfiehlt, daß die beteiligten Behörden in der Bundesrepublik Deutschland die geltenden Maßnahmen betreffend die Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung mit gebührendem Bedacht auf die vom Ausschuß verkündeten Schlußfolgerungen überprüfen und dafür sorgen, daß nur solche Beschränkungen für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst beibehalten bleiben, die in den Erfordernissen bestimmter Beschäftigungen im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 111 begründet sind oder sich gemäß Artikel 4 des Übereinkommens rechtfertigen lassen.

585. Der Ausschuß empfiehlt, in diesem Zusammenhang die folgenden Erwägungen mit einzu beziehen. Als Kernfrage sollte die Eignung zur Beschäftigung dienen (wie dies auch die Bundesregierung selbst in ihrer Stellungnahme im Juni 1986 angeregt hat). Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes schreibt schon jetzt vor: "Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung Zugang zu jedem öffentlichen Amte." Dabei sollte der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit - der wie erklärt wurde Teil des Verwaltungsrechts der Bundesrepublik ist - beachtet werden. Aus diesem Grundsatz folgt als erstes, daß öffentlich Bedienstete beim Genuß der den Bürgern im allgemeinen zustehenden Rechte und Freiheiten keinen engeren Begrenzungen als denjenigen unterliegen sollten, die nachweislich notwendig sind, um das Funktionieren der Institutionen des Staates und der öffentlichen Dienste zu gewährleisten. Wie der Ausschuß schon angemerkt hat, ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit weiterhin, daß die Frage, ob ein Bewerber für den öffentlichen Dienst oder ein öffentlich Bediensteter für die Zulassung zur Beschäftigung oder für die Weiterbeschäftigung geeignet ist, in jedem Einzelfall unter Bezugnahme auf die Funktionen der jeweiligen Beschäftigung und auf die Folgen des tatsächlichen Verhaltens des Betroffenen für seine Befähigung, diese Funktionen zu übernehmen und auszuüben, beurteilt werden muß.

586. Bei der Einführung der genannten Maßnahmen können verschiedene bereits in der Bundesrepublik vorzufindende Grundsätze, Praktiken und Entscheidungen als Leithilfe dienen. So wäre auf die Vorgehensweise einiger Länder hinzuweisen, die u.a. dadurch gekennzeichnet ist, daß bei Bewerbern für den öffentlichen Dienst die Verfassungstreue vorausgesetzt wird und die Betätigung für legale politische Parteien nicht als unvereinbar mit der Treue zur Grundordnung gilt, sofern kein mit den Pflichten der jeweiligen Stellung unvereinbares spezifisches Verhalten vorliegt. Für bereits im öffentlichen Dienst Beschäftigte wäre auch auf den 1982 im Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf Bedacht zu nehmen, wonach bei der Beurteilung der disziplinarrechtlichen Folgen des außerdienstlichen Verhaltens eines öffentlich Bediensteten Art und Ausmaß dieses Verhaltens, die dem Betroffenen übertragenen Aufgaben und seine Grundrechte, insbesondere das Recht auf freie Meinungsäußerung, zu berücksichtigen seien<sup>18</sup>.

587. Bei Bewerbern für den öffentlichen Dienst erscheint es wichtig, Tätigkeiten aus einer Zeit, in der sie nicht durch ein öffentliches Dienstverhältnis gebunden waren, nicht überzubewerten und ihnen Gelegenheit zu geben, nach dem Eintritt in ein solches Verhältnis den Beweis zu erbringen, daß sie die damit verbundenen Pflichten achten werden. Dabei wäre auch zu bedenken, daß Beamte zunächst auf Probe ernannt werden und im Zuge der Ausbildung für verschiedene

Berufe ein Vorbereitungsdienst in einem öffentlichen Dienstverhältnis zurückzulegen ist, so daß das tatsächliche Verhalten im öffentlichen Dienst normalerweise während fünf bis sieben Jahren beobachtet und beurteilt werden kann, bevor entschieden werden muß, ob eine Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit mit der damit verbundenen weitreichenden Sicherheit der Beschäftigung erfolgen soll.

588. Wie die vorstehenden Bemerkungen zeigen, können sich verschiedene Mittel anbieten, um die Situation in der Bundesrepublik voll in Einklang mit den Erfordernissen des Übereinkommens Nr. 111 zu bringen. Es sei daran erinnert, daß diejenigen Länder, welche bei der Anwendung der Treuepflicht weniger streng vorgehen, dies im Wege von Entscheidungen bewirkt haben, die keine Änderung der gesetzlichen Treuepflichtvorschriften bedingten. Es liegt daher bei der Bundesregierung und den Behörden der einzelnen Länder, im einzelnen zu prüfen, durch welche Maßnahmen die volle Einhaltung des Übereinkommens in dieser Hinsicht bewirkt werden kann. Allerdings ist zu beachten, daß sich die ratifizierenden Staaten gemäß Artikel 3 b) des Übereinkommens verpflichten, "Gesetze zu erlassen ... die geeignet erscheinen, die Annahme und Befolgung" der innerstaatlichen Politik der Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung mit Bezug auf Beschäftigung und Beruf "zu sichern". Daher empfiehlt der Ausschuß, falls die nötigen Änderungen sich nicht auf anderem Wege herbeiführen lassen, entsprechende Maßnahmen im Bereich der Gesetzgebung zu unternehmen.

589. Der Ausschuß hält es für wünschenswert, so weit als möglich überall in der Bundesrepublik einheitliche Kriterien in dieser Materie bei der Beurteilung der Eignung für den öffentlichen Dienst anzuwenden und diese Kriterien in Texten zu verankern, die ihre Anwendung unabhängig von der jeweiligen politischen Richtung der beteiligten Einstellungsbehörden sichern. Sie sollten auch auf der Gemeindeebene durchgesetzt werden.

590. Für die im öffentlichen Dienst in einem arbeitsrechtlichen Verhältnis Beschäftigten ist die Treuepflicht nicht gesetzlich, sondern tarifvertraglich geregelt. Der Ausschuß empfiehlt, auch in der Behandlung solcher öffentlich Bediensteter die nötigen Anpassungen vorzunehmen. Dies wird naturgemäß in Konsultationen und Verhandlungen mit den Vertretungsgewerkschaften dieser Beschäftigten zu geschehen haben.

591. Der Ausschuß erinnert daran, daß gemäß Artikel 3 Absatz a) des Übereinkommens Nr. 111 die ratifizierenden Staaten die Zusammenarbeit mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und anderen geeigneten Stellen anzustreben haben, um die Annahme und Befolgung der innerstaatlichen Politik der Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in bezug auf Beschäftigung und Beruf zu fördern. Es wäre daher angebracht, die in Frage kommenden Organisationen (besonders die Vertretungsgewerkschaften der im öffentlichen Dienst Beschäftigten) über die jeweiligen Maßnahmen zur Durchführung der vom Ausschuß gemachten Empfehlungen zu konsultieren.

592. Es ist nicht Aufgabe des Ausschusses, die zu seiner Kenntnis gebrachten Fälle, die sich aus der Anwendung der Vorschriften über die Treuepflicht ergeben, einzeln zu behandeln. Allerdings ist klar, daß Maßnahmen, die entsprechend den vorstehenden Empfehlungen getroffen werden, Folgen für die Erledigung einer Reihe solcher zur Zeit anhängiger Fälle haben können. Diese Folgen werden die ständigen Behörden zu prüfen haben. Weiter erinnert der Ausschuß daran, daß dort, wo in bestimmten Fällen die Behörden in den letzten Jahren ihre Vorgehensweise geändert haben, Personen, die durch Maßnahmen im Gefolge der früher befolgten Politik betroffen waren, eine Gelegenheit erhielten, wieder für eine Einstellung berücksichtigt zu werden. Der Ausschuß empfiehlt, daß die zuständigen Behörden auch anderswo ähnliche Regelungen in Erwägung ziehen.

593. Gemäß Artikel 28 der Verfassung der IAO hat der Ausschuß die Frist für die Durchführung der von ihm empfohlenen Maßnahmen zu empfehlen. Er ist sich bewußt, daß es weitläufiger Konsultationen mit verschiedenen Behörden und anderen betroffenen Parteien bedürfen wird, die zu treffenden Maßnahmen zu bestimmen, und daß der Zeitbedarf für die nötige Beschlußfassung mit von der Natur dieser Maßnahmen abhängen wird. Unter diesen Umständen hält es der Ausschuß für ratsam, keinen genauen Zeitplan für das Vorgehen vorzuschlagen. Er empfiehlt, daß die fraglichen Maßnahmen sobald als tunlich getroffen werden und daß die Bundesregierung in den Jahresberichten über die Durchführung des Übereinkommens Nr. 111 gemäß Artikel 22 der Verfassung der IAO ausführliche Informationen über alle einschlägigen Entwicklungen mitteilt.

\*

\*

\*

594. Der Ausschub wünscht den Behörden der Bundesrepublik Deutschland für das Entgegenkommen zu danken, das sie ihm während des ganzen Verlaufs dieser Untersuchung erwiesen haben, und für ihren deutlich zum Ausdruck gekommenen Wunsch, die Verpflichtungen ihres Landes aus der Verfassung und den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation einzuhalten. Die von der Bundesregierung beigebrachten ausführlichen Informationen und Argumente haben dem Ausschub eine wertvolle Hilfe geboten, um ein klares Verständnis der Situation und der feststellungsbedürftigen Fragen zu gewinnen. Der Ausschub hofft zuversichtlich, daß ein ähnlich konstruktives Vorgehen bei der weiteren Behandlung der in diesem Bericht enthaltenen Schlußfolgerungen und Empfehlungen zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit beitragen und gleichzeitig eine Streitfrage beheben wird, die im Land selbst und über seine Grenzen hinaus vielleicht das Bild einer weniger gefestigten demokratischen Ordnung vermittelt hat, als nach 40 Jahren bemerkenswerter Errungenschaften gerechtfertigt wäre.

Genf, den 26. November 1986

(gez.) Voitto Saario  
Vorsitzender

Dietrich Schindler

Caracas, den 5. Dezember 1986

Gonzalo Parra-Aranguren

Professor Parra-Aranguren hat den Bericht vorbehaltlich folgender abweichender Meinung unterzeichnet:

GONZALO PARRA-ARANGUREN weicht von der Meinung der Ausschubmehrheit ab, unter anderem aus den folgenden Gründen:

Erstens: Der Unterzeichnete ist fest überzeugt, daß im internationalen öffentlichen Recht zwingende Regeln gelten, die die Staaten binden und durch bilaterale oder multilaterale Verträge nicht aufgehoben oder abgeändert werden können. Dieser heute allgemein akzeptierte Standpunkt hat seinen klaren Ausdruck im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (23. Mai 1969) gefunden; nach seinem Artikel 53 ist ein Vertrag nichtig, "wenn er im Zeitpunkt seines Abschlusses im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts steht", d.h. zu einer Norm, die "von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann". Zudem schreibt Artikel 64 vor: "Entsteht eine neue zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts, so wird jeder zu dieser Norm im Widerspruch stehende Vertrag nichtig und erlischt."

Gewiß ist nach wie vor diskutabel, welche Normen des allgemeinen Völkerrechts als zwingend gelten sollen; diese Frage hat das Wiener Übereinkommen nicht beantwortet. Diese Situation mag in bestimmten Rechtsbereichen Schwierigkeiten verursachen, jedoch ist der Unterzeichnete überzeugt, daß es ohne den geringsten Zweifel anzunehmen ist, daß Regeln, die menschliche Grundrechte anerkennen, als Teil des ius cogens zu qualifizieren sind und daß daher jeder einzelne Staat sie befolgen und achten muß, nicht nur in seinen Beziehungen zu anderen Staaten, sondern auch gegenüber der internationalen Gemeinschaft.

Zweitens: Die Bundesrepublik Deutschland hat, wie in Kapitel 10 Absatz 506 erwähnt, zu ihrer Verteidigung unter anderem angeführt, die vom Ausschub zu prüfenden Maßnahmen bezweckten "den Schutz der Grundzüge der freiheitlichen demokratischen Grundordnung; ein auf die Sicherung der Menschenrechte gerichtetes Übereinkommen der IAO dürfte nicht so ausgelegt werden, daß es den Befürwortern eines totalitären Systems Schutz gewähre". Zur Erhärtung dieses Arguments verwies sie auf Artikel 5 Absatz 1 des am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedeten Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte.

Die Mehrheit des Ausschusses hat dieses Argument zurückgewiesen und nach der Erklärung, daß "die internationalen Pakte über Menschenrechte und das IAO-Übereinkommen Nr. 111 nach Struktur und Grundansatz erheblich verschieden sind" in Absatz 507 den folgenden Schluß gezogen:

Das IAO-Übereinkommen Nr. 111 beschränkt sich auf die spezifische Frage der Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in bezug auf Beschäftigung und Beruf. Es regelt mit einigen Einzelheiten, was Regierungen zu unternehmen haben, um Diskriminierung in diesem Bereich zu beseitigen. Es definiert, was im Sinne des Übereinkommens als Diskriminierung zu gelten hat, und bezeichnet ausdrücklich bestimmte Umstände, die nicht als Diskriminierung zu gelten haben. Schwerlich ließe sich in das Übereinkommen zusätzlich zu den Klauseln, die ausdrücklich Ausnahmen vorsehen, noch eine implizite Ausnahme aus anderen ganz anders angelegten Instrumenten hineinlesen. Auch hat es sich als schwierig erwiesen, Tragweite und Wirkung der von der Regierung angezogenen Paktbestimmungen genau zu bestimmen.

Drittens: Der Unterzeichnete kann diesem Schluß nicht zustimmen, weil nach seiner Meinung jeder Vertrag, ob bilateral oder multilateral, die zwingenden Regeln des allgemeinen Völkerrechts berücksichtigen muß, in diesem besonderen Fall jene Regeln, die menschliche Grundrechte verkünden. Folglich geht es nicht darum, eine neue implizite Ausnahme vom Übereinkommen Nr. 111 zu akzeptieren, sondern dieses Übereinkommen Nr. 111 muß die Normen des ius cogens achten und in dem durch sie gezogenen Rahmen gelesen werden, und 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.

Viertens: Zwar hat die Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung ihrer Behauptung nur auf die eventuelle Anwendung von Artikel 5 Absatz 1 des von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1966 verabschiedeten Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte hingewiesen; nach der Auffassung des Unterzeichneten reicht die vom Ausschuß zu entscheidende Frage aber noch weiter und betrifft das Wechselverhältnis zwischen Verträgen und den Regeln des ius cogens im allgemeinen Völkerrecht. Folglich läßt sich das hier zu prüfende Argument nicht, wie es die Mehrheit des Ausschusses tut, durch den Hinweis entkräften, die beiden Vertragswerke seien "nach Struktur und Grundansatz erheblich verschieden". Dieser Gedankengang läßt die wichtigere Frage der notwendigen Unterordnung des Übereinkommens Nr. 111 unter die zwingenden Regeln des allgemeinen Völkerrechts, welche menschliche Grundrechte verkünden, unbeantwortet. Diese Unterordnung ist im Fall des Übereinkommens Nr. 111 noch wichtiger, angesichts seines historischen Hintergrunds und der von der IAO verfolgten Ziele, wie sie in Kapitel 3 Absatz 67 bis 71 zusammengefaßt sind.

Fünftens: Die Mehrheit des Ausschusses hält dafür (Absatz 508), daß ein "auf die Abschaffung von Rechten und Grundfreiheiten gerichtetes" persönliches Verhalten nur "eine strafrechtliche Verurteilung und Bestrafung" nach sich ziehen kann. Der Unterzeichnete kann einer solchen Behauptung nicht beipflichten, weil er überzeugt ist, daß abgesehen von der strafrechtlichen Ahndung ein solches Verhalten durch keinen Vertrag geschützt werden kann, erst recht nicht durch das Übereinkommen Nr. 111, denn es widerspricht konkreten Geboten zwingender Regeln des allgemeinen Völkerrechts.

Sechstens: Ebenso kann der Unterzeichnete nicht der Feststellung der Mehrheit des Ausschusses (Absatz 509) beipflichten, bei den betroffenen Fällen gehe es um jemand, der "sich legal verhält und im vollen Genuß seiner Bürgerrechte ist". Es mutet sehr seltsam an zu behaupten, ein Verhalten sei legal, ohne geprüft zu haben, ob das fragliche Verhalten die Übertretung zwingender Regeln des allgemeinen Völkerrechts befürwortet, in denen menschliche Grundrechte als Basis der freiheitlichen demokratischen Ordnung verankert sind, wie sie im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ihren Ausdruck finden.

Siebtens: In Absatz 518 bezieht sich die Mehrheit des Ausschusses auf einige Behauptungen der Bundesrepublik Deutschland und fügt ihnen in Absatz 519 hinzu:

Diese Argumente werfen mehrere Fragen auf. Eine davon ist, ob das Programm der DKP und anderer Parteien oder Organisationen mit für verfassungsfeindlich gehaltenen Zielen Änderungen in den verfassungsfesten Vorschriften des Grundgesetzes bedingen würde und wenn ja, ob dies die Partei oder Organisation zu verfassungswidrigen Handlungen führen oder im Gegenteil ihrem möglichen Handeln gesetzliche Schranken setzen würde. Der Ausschuß hält es nicht für nötig, im vorliegenden Zusammenhang - Prüfung des Geltungsbereichs der Begriffsbestimmung der Diskriminierung in Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens - auf diese Fragen einzugehen. Entscheidend geht es hier darum, ob das Befürworten politischer Ziele in einer von jedermann als legal anerkannten Form von dieser Begriffsbestimmung und damit völlig vom Bereich des Übereinkommens Nr. 111 ausgeschlossen werden kann ... Diese Frage jedoch muß mit dem Blick auf Artikel 1 Absatz 2 (in den Erfordernissen der Beschäftigung begründete Unterscheidungen) geprüft werden; Unterscheidungen innerhalb des Bereichs der Definition in Artikel 1 Absatz 1 dürfte sie nicht rechtfertigen.

Der Unterzeichnete kann die zitierten Behauptungen nicht übernehmen, weil er überzeugt ist, daß der Ausschuß die Pflicht hatte zu prüfen, ob die den Gegenstand der jetzigen Untersuchung bildenden Maßnahmen zum Schutz menschlicher Grundrechte getroffen wurden oder nicht. Eine solche Untersuchung hat jedoch nicht stattgefunden, und deswegen ist es dem Ausschuß nicht möglich zu entscheiden, ob die Bundesrepublik Deutschland sich in Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 111 verhalten hat oder nicht, denn es ließe sich kein Widerspruch behaupten, wenn die Maßnahmen darauf gerichtet waren, menschliche Grundrechte im Sinne der durch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankerten demokratischen Grundordnung zu schützen. Aus diesen Gründen erklärt der Unterzeichnete, daß er den Feststellungen, Schlußfolgerungen und Empfehlungen der Mehrheit des Ausschusses nicht zustimmen kann und will.

Caracas, den 5. Dezember 1986

(gez.) Gonzalo Parra-Aranguren

Der Vorsitzende und Professor Schindler beschlossen, nachdem sie von der vorangehenden Erklärung von Professor Parra-Aranguren Kenntnis genommen hatten, ihr die folgenden Bemerkungen beizufügen:

1. Die abweichende Meinung von Professor Parra-Aranguren beschränkt sich auf eine allgemeine Bestätigung von ius cogens und auf einen Vorbehalt gegenüber den Ergebnissen, Folgerungen und Empfehlungen der Mehrheit der Kommission, untersucht jedoch nicht die entscheidenden rechtlichen Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen.

2. Die Existenz von ius cogens im Völkerrecht steht außer Zweifel. Ebenso ist allgemein anerkannt, daß grundlegende Menschenrechte einen Teil des ius cogens bilden. Der Internationale Gerichtshof hat dies stillschweigend anerkannt, indem er sich auf "gewisse allgemeine und wohlanerkannte Grundsätze, nämlich elementare Rücksichten der Menschlichkeit", bezog<sup>79</sup>. Ferner kann davon ausgegangen werden, daß das Konzept der "streitbaren" oder "wehrhaften Demokratie", das sich nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland entwickelte, wie auch die Pflicht aller Beamten in der Bundesrepublik, sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu bekennen, den Zweck haben, neben anderen Werten die grundlegenden Menschenrechte zu schützen, die einen Teil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bilden. Es ist nicht nötig, über diese Fragen weitere Untersuchungen durchzuführen.

3. Die Tatsache, daß staatliche Maßnahmen dazu bestimmt sind, die Menschenrechte zu schützen, bedeutet indessen nicht notwendigerweise, daß sie in jeder Hinsicht rechtmäßig sind. Eine Maßnahme, die bezweckt, bestimmte Menschenrechte oder Rechte einer bestimmten Gruppe von Menschen zu schützen, kann unter Umständen andere Menschenrechte oder Rechte anderer Gruppen verletzen. Umgekehrt bedeutet die Tatsache, daß eine Person eine Ordnung anstrebt, welche mit Menschenrechten in Widerspruch kommen kann, nicht, daß ein Staat von seiner Pflicht, völkerrechtliche Abkommen gegenüber dieser Person anzuwenden, befreit wird. Ius cogens hat nämlich nur zur Folge, daß Normen völkerrechtlicher Verträge, welche ihm widersprechen, nichtig sind, es hat aber nicht zur Folge, daß ein Vertrag, der mit ius cogens übereinstimmt - wie dies für Konvention Nr. 111 der Fall ist - gegenüber einer Person nicht anzuwenden ist, welche eine mit den Menschenrechten möglicherweise nicht vereinbare Ordnung anstrebt. Professor Parra-Aranguren mißt dem ius cogens eine Bedeutung bei, die ihm weder nach der Wiener Vertragsrechtskonvention noch nach den allgemeinen Lehren über ius cogens zukommt. 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. Eine solche Auffassung hat nicht nur keine Grundlage im Recht der Menschenrechte und in der Lehre vom ius cogens, sondern würde überdies den Grundsatz "pacta sunt servanda" ernsthaft untergraben. Eine Verwirkung von Menschenrechten tritt nur ein, wenn sie in einem völkerrechtlichen Vertrag ausdrücklich vorgesehen ist.

4. Es ist wichtig, in diesem Zusammenhang festzuhalten, daß Artikel 5 Absatz 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und die entsprechenden Bestimmungen des Artikels 17 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie des Artikels 18 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, welche die Verwirkung von Menschenrechten vorsehen, diese Verwirkung auf bestimmte Rechte beschränken. Nie verliert eine Person, welche Rechte mißbraucht, alle Rechte, welche sich aus Menschenrechtsabkommen ergeben<sup>80</sup>. Im Fall des Artikels 18 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland werden die Rechte, bezüglich derer die Verwirkung ausgesprochen werden kann, abschließend aufgezählt.

5. Was Konvention Nr. 111 betrifft, die keine Bestimmung über die Verwirkung von Rechten enthält, kann nicht angenommen werden, daß eine solche Ausnahme stillschweigend besteht. Eben- sowenig kann, wie ausgeführt wurde, eine solche Ausnahme aus dem ius cogens abgeleitet werden.

6. Der Bericht der Kommission stellt zutreffend fest, daß Konvention Nr. 111 keine anderen als die von ihr selbst vorgesehenen Ausnahmen zuläßt. Diese nehmen in genügendem Maß Rücksicht auf die Sicherheitsbedürfnisse der Staaten. Personen, die für eine Ordnung eintreten, welche mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder Menschenrechten im Widerspruch steht, können von allen Beschäftigungen ferngehalten werden, für welche eine unzweifelhafte Einstellung zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und zu den Menschenrechten als wesensnotwendige Voraussetzung der betreffenden Beschäftigung zu betrachten ist, wie dies in Kapitel 10 dieses Berichts ausgeführt wurde.

3. Februar 1987

(gez.) Voitto Saario

Dietrich Schindler

\*

\*

\*

Die Mitglieder des Ausschusses wünschen Herrn Francis Blanchard, Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes, und seinen Mitarbeitern Dank und Anerkennung für die ihnen im Laufe der Untersuchung erwiesene Hilfe auszusprechen. Sie möchten Herrn Thiécouta Sidibé, Leiter der Hauptabteilung Internationalen Arbeitsnormen, für seine wertvolle Hilfe und Beratung danken. Ihr besonderer Dank gilt Herrn Klaus Samson, Frau Jacqueline Ancel-Lenners und Herrn Edward Sussex, die in unermüdlicher Arbeit dem Ausschuß die benötigte Sekretariatsunterstützung erwiesen haben. Weiter danken sie Herrn Kurt Händler, Direktor des Zweigamts Bonn, für die Hilfe, die er und seine Mitarbeiter erwiesen haben, damit der Besuch in der Bundesrepublik reibungslos und wirksam verlaufen konnte.

V.S.

D.Sch.

G.P.A.

ANMERKUNGEN

Die nachstehenden Verweisungen auf Aussagen während der Zeugenanhörungen bezeichnen die Sitzung und die Seite der Sitzungsprotokolle (deutsche Fassung).

- <sup>1</sup> Siehe Kapitel 2, Abs. 34 und 56.
- <sup>2</sup> Meister, II/13-14; Bitterwolf, III/19-20; Däubler, VI/6-7; Ratz, VII/6-7; Paech, XII/11.
- <sup>3</sup> Fälle Julia Glasenapp, Rolf Kosiek, Rüdiger Quaer und Ulrich Eigenfeld - siehe Kapitel 6.
- <sup>4</sup> Siehe Jean Zarras: Le contrôle de l'application des conventions internationales du travail, Sirey, Paris, 1937, S. 220-221; Nicolas Valticos: Droit international du travail, 2. Auflage, Dalloz, Paris, 1983, S. 607.
- <sup>5</sup> Siehe Kapitel 6.
- <sup>6</sup> Siehe IAA, Official Bulletin, Bd. LXI, 1978, Serie A, Nr. 3, Supplement, Anhang III.
- <sup>7</sup> Ebd., Anhänge V und VI.
- <sup>8</sup> IAA, Official Bulletin, Bd. LXVI, 1983, Serie B, Nr. 1, S. 177, Abs. 28.
- <sup>9</sup> IAA, Official Bulletin, Bd. LXV, Nr. 2, Apr. 1962, Supplement II.
- <sup>10</sup> IAA, Official Bulletin, Bd. LXVI, 1983, Serie B, Special Supplement.
- <sup>11</sup> Siehe den Bericht betreffend Portugal, op.cit., Abs. 754-760, und den Bericht betreffend die Dominikanische Republik und Haiti, op.cit., Abs. 508-511 und 544-545.
- <sup>12</sup> IAA, Official Bulletin, Bd. LX, 1977, Serie B, Nr. 3, S. 15, Abs. 78.
- <sup>13</sup> IAA, Official Bulletin, Bd. LIV, 1971, Nr. 4, S. 8, Abs. 47.
- <sup>14</sup> Siehe A.A. Cançado Trindade: The application of the rule of exhaustion of local remedies in international law, Cambridge University Press, 1983, Kapitel 4.
- <sup>15</sup> Ebd., S. 181.
- <sup>16</sup> BVerfGE 39, S. 359-360.
- <sup>17</sup> Siehe Kapitel 6, Abs. 250-252.
- <sup>18</sup> Bitterwolf war wegen Beleidigung des bayerischen Ministerpräsidenten strafrechtlich verurteilt worden; der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat jedoch befunden, daß dies seine Eignung für den Dienst nicht in Frage stelle; siehe Kapitel 6, Abs. 347.
- <sup>19</sup> Siehe Kapitel 5, Abs. 214-220.
- <sup>20</sup> Siehe Kapitel 4, Abs. 102.
- <sup>21</sup> Paech, I/25, XI/24-25; Däubler, V/21.
- <sup>22</sup> Siehe Kapitel 6 und Ortmann, VII/13-14, 21; Metz, VIII/11; Frisch, IX/14-16; Ziegler, XIII/10-12.
- <sup>23</sup> Bitterwolf, III/3; Ratz, VI/16; siehe auch Kapitel 6, Abs. 351, 357, 360 und 362.
- <sup>24</sup> Siehe z.B. das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975, BVerfGE 39, S. 352-354; ferner Kapitel 6, Abs. 349 und 359.

- 25 Siehe Kapitel 6, Abs. 265-268.
- 26 Beispiele: Baden-Württemberg: Engel; Rheinland-Pfalz: Barthel, Burkhart; Schleswig-Holstein: Bürger, Königs.
- 27 Beispiele: Baden-Württemberg: Lipps; Rheinland-Pfalz: Lachmann.
- 28 Beispiele: Niedersachsen: Eckartsberg, Klüver, Müller, Schön, Wilhelmer; Rheinland-Pfalz: Fronemann, Jung.
- 29 Beispiele: Baden-Württemberg: Groeneveld; Niedersachsen: Eckartsberg, Fleßner, Klüver, Lange, Lepa, Marks, Pannemann, Paulus, Schultze-Kranert.
- 30 Beispiele: Niedersachsen: Lammers, Müller, M. Schachtsschneider, Schön.
- 31 Claussen, X/5-6; siehe auch Freundlieb, XI/13.
- 32 Siehe die Fallbeschreibungen in Kapitel 6.
- 33 Zum Beispiel in Hamburg (Scheer), Hessen (Bastian, Brück, Elsinger, Mende, Momberger, Repp) und Nordrhein-Westfalen (Hütter); siehe auch Kapitel 6, Abs. 284.
- 34 Siehe z.B. die Entscheidungen des Niedersächsischen Disziplinarhofs im Fall Eckartsberg, wonach er objektiv die Treuepflicht verletzt habe (Kapitel 5, Abs. 228, Kapitel 6, Abs. 369), des Baden-Württembergischen Verwaltungshofs im Fall Fronemann (Kapitel 6, Abs. 334; das Urteil wurde vom Bundesverwaltungsgericht lediglich aus Verfahrensgründen aufgehoben, ebd., Abs. 335) und des Gerichts erster Instanz im Fall Jung in Rheinland-Pfalz (Kapitel 5, Abs. 230, Kapitel 6, Abs. 382).
- 35 Siehe Kapitel 7, Abs. 395, Abschnitt I.
- 36 Siehe Kapitel 3, Abs. 85.
- 37 Siehe Kapitel 3, Abs. 86.
- 38 IAA, Official Bulletin, Bd. 17, 1932, S. 117-123.
- 39 Siehe Kapitel 7, Abs. 395, Abschnitt III.
- 40 Auf solche Schwierigkeiten hat u.a. der Ausschuß für Menschenrechte bei der Behandlung des zweiten regelmäßigen Berichts der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung des Weltpakts im April 1986 hingewiesen - siehe VN-Dokumente CCPR/C/SR.664 und CCPR/C/SR.667. Siehe auch, bezüglich der entsprechenden Vorschriften in der Europäischen Konvention für Menschenrechte, Frowein/Peukert: Europäische Menschenrechtskonvention, Engel, Kehl, 1985, S. 338-340.
- 41 Nach Artikel 18 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland verwirkt die Grundrechte, wer bestimmte Freiheiten (Freiheit der Meinungsäußerung, Lehrfreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit usw.) zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht. Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen. In keinem der vor den Ausschuß gebrachten Fälle sind Schritte unternommen worden, um diesen Artikel anzuziehen.
- 42 Siehe Kapitel 7, Abs. 395, Abschnitt IV.
- 43 Siehe Kapitel 3, Abs. 75.
- 44 Ebd.
- 45 Siehe Kapitel 7, Abs. 396, Punkt 6.
- 46 Siehe insbesondere das Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen, Artikel 1, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Artikel 1, und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 1. Die beiden Internationalen Pakte über Menschenrechte enthalten zwar allgemeine Nichtdiskriminierungsklauseln, aber keiner von ihnen definiert den Begriff "Diskriminierung". So schreibt der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte in Artikel 2 vor, daß die im Pakt anerkannten Rechte zu achten und zu gewährleisten sind "ohne Unterschied wie insbesondere ... der politischen oder sonstigen Anschauung ...".

- 47 Siehe Kapitel 7, Abs. 396, Punkt 7.
- 48 Bericht III (Teil IV), Internationale Arbeitskonferenz, 47. Tagung, 1963, Teil 3, S. 226, Abs. 108.
- 49 Ebd., S. 198, Abs. 29.
- 50 Siehe Kapitel 7, Abs. 398.
- 51 Siehe Kapitel 7, Abs. 395, Abschnitt V.
- 52 Gemäß Artikel 14 des Übereinkommens Nr. 111 sind der französische und der englische Wortlaut maßgebend.
- 53 Siehe z.B. das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 26. April 1979 im Fall Sunday Times, Serie A, Nr. 30, Abs. 59 und 62, und das Gutachten des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 13. November 1985 über die Zwangsmitgliedschaft in einer gesetzlich vorgeschriebenen Vereinigung zur Ausübung des Journalistenberufs, Abs. 46 und 79. Eine allgemeine Übersicht über die Praxis gemäß den einschlägigen internationalen Texten enthält Human Rights Quarterly, Bd. 7, Nr. 1, Feb. 1985, S. 52-56.
- 54 Siehe Abs. 77-80.
- 55 Siehe Kapitel 3, Abs. 82.
- 56 Bericht III (Teil 4A), Internationale Arbeitskonferenz, 63. Tagung, 1977, S. 11, Abs. 31. Denselben Gedanken hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bei der Behandlung von Fällen betreffend die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gemäß Art. 48 des Vertrags von Rom hervorgehoben - siehe Urteil Nr. 149/79 vom 17. Dezember 1980 (Belgische Eisenbahnen) und das Urteil Nr. 66/85 vom 3. Juli 1986 (Lawrie-Blum gegen Land Baden-Württemberg).
- 57 Siehe Abs. 459.
- 58 Siehe Abs. 489-497.
- 59 Frisch, IX/25.
- 60 Beispiele: Fälle Herbert Bastian (Kapitel 6, Abs. 275-279), Hans Meister (Kapitel 6, Abs. 298), Hans Peter (Kapitel 6, Abs. 310 und 311), Helga Lange, Uwe Scheer (Kapitel 6, Abs. 327).
- 61 Beispiele: Fälle Klaus Lipps (Kapitel 6, Abs. 339 und 340), Rüdiger Quaer.
- 62 Meister, II/16; Däubler, V/25; Claussen, X/24.
- 63 Siehe Kapitel 7, Abs. 395, Abschnitt V, und Abs. 397, Abschnitt IV.
- 64 Claussen, X/25.
- 65 Siehe die Studie von Frau Nicole Questiaux, vorgelegt 1982 vor der Unterkommission der Vereinten Nationen für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten, E/CN.4/Sub.2/1982/15, Abs. 41, sowie Human Rights Quarterly, Bd. 7, Nr. 1, Feb. 1985, S. 91-98 und 105-112. Entsprechende Erklärungen mit Bezug auf IAO-Übereinkommen betreffend die Vereinigungsfreiheit enthalten die Berichte der Untersuchungsausschüsse über die Einhaltung der Übereinkommen Nr. 87 und 98 durch Griechenland und Polen, IAO, Official Bulletin, Bd. LIV, 1971, Nr. 2, Special Supplement, Abs. 110; Verwaltungsrat, 227. Tagung, Genf, Juni 1984, Vorlage GB.227/3/6, Abs. 479.
- 66 Siehe Kapitel 7, Abs. 395, Abschnitt V.
- 67 Freundlieb, XI/6-7; Doehring, XIV/21; Krause, XV/19.
- 68 Siehe Abs. 532-535.
- 69 Beispiele: Richter beim Bundesverfassungsgericht Simon, in einem Urteil vom 8. März 1983, NJW 1983, S. 1540-1541; Frau Eike Weißenfels, Richterin am Arbeitsgericht Nürnberg, in einem Rechtsgutachten, das dem Ausschuß übermittelt wurde.

<sup>70</sup> Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 194. Sitzung, 30. Januar 1986, S. 14569.

<sup>71</sup> Däubler, V/7-10; Ortman, VIII/14; Paech, XI/19; Halberstadt, XIV/5-6; Krause, XV/26-27.

<sup>72</sup> E.W. Böckenförde, C. Tomuschat und D.C. Umbach (Hsg.): Extremisten und öffentlicher Dienst, Nomos, Baden-Baden, 1981, S. 656.

<sup>73</sup> Siehe Kapitel 7, Abs. 395, Abschnitt V.

<sup>74</sup> Däubler, V/19; Ratz, VI/20; Claussen, X/9-10, 18.

<sup>75</sup> Siehe Kapitel 7, Abs. 395, Abschnitt VI.

<sup>76</sup> Claussen, X/16; Freundlieb, XI/11.

<sup>77</sup> Siehe insbesondere das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 1981 im Fall Hans Peter und das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover vom 21. Dezember 1983 im Fall Karl-Otto Eckartsberg (aus anderen, diese Feststellung nicht berührenden Gründen aufgehoben).

<sup>78</sup> Zu verweisen wäre auch auf die Auffassung des Bundesdisziplinargerichts in einer Reihe jüngerer Entscheidungen; siehe Kapitel 5, Abs. 232.

<sup>79</sup> Corfu Channel Case (Merits), ICJ Reports 1949, S. 22; Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, ICJ Reports 1986, S. 112 und 114, Ziffern 215 und 218.

<sup>80</sup> Vgl. z.B. bezüglich des Internationalen Pakts: Thomas Buergenthal, State Obligations and Permissible Derogations, in: Louis Henkin, ed., The International Bill of Rights, Columbia University Press, New York 1981, S. 89; bezüglich der Europäischen Menschenrechtskonvention: Fall Lawless, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 1. Juli 1961, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, 1960-61, S. 45, Ziffern 6 und 7; Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, Engel, Kehl 1985, S. 339.

ANHANG I

Wortlaut der materiellen Bestimmungen des Übereinkommens (Nr. 111)  
über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958

Artikel 1

1. Im Sinne dieses Übereinkommens gilt als "Diskriminierung"

- a) 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 die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen;
- b) jede andere Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen, und die von dem betreffenden Mitglied nach Anhörung der maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, soweit solche bestehen, und anderer geeigneter Stellen bestimmt wird.

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

3. Die Ausdrücke "Beschäftigung" und "Beruf" im Sinne dieses Übereinkommens umfassen die Zulassung zur Berufsausbildung, zur Beschäftigung und zu den einzelnen Berufen sowie die Beschäftigungsbedingungen.

Artikel 2

Jedes Mitglied, für das dieses Übereinkommen in Kraft ist, verpflichtet sich, 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.

Artikel 3

Jedes Mitglied, für das dieses Übereinkommen in Kraft ist, verpflichtet sich, mit Methoden, die den innerstaatlichen Verhältnissen und Gepflogenheiten angepaßt sind,

- a) die Zusammenarbeit mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und anderen geeigneten Stellen anzustreben, um die Annahme und Befolgung dieser Politik zu fördern;
- b) Gesetze zu erlassen und Erziehungsprogramme zu unterstützen, die geeignet erscheinen, die Annahme und Befolgung dieser Politik zu sichern;
- c) alle gesetzlichen Bestimmungen aufzuheben und alle Verwaltungsvorschriften oder -gepflogenheiten abzuändern, die mit dieser Politik nicht in Einklang stehen;
- d) diese Politik in bezug auf die Beschäftigungen zu befolgen, die der unmittelbaren Aufsicht einer staatlichen Behörde unterstehen;
- e) für die Befolgung dieser Politik in bezug auf die Tätigkeit der Stellen und Einrichtungen der Berufsberatung, Berufsausbildung und Arbeitsvermittlung zu sorgen, die der Aufsicht einer staatlichen Behörde unterstehen;
- f) in seinen Jahresberichten über die Durchführung des Übereinkommens die gemäß dieser Politik getroffenen Maßnahmen und die erzielten Ergebnisse bekanntzugeben.

Artikel 4

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

Artikel 5

1. Die besonderen Schutz- oder Hilfsmaßnahmen, die in anderen Übereinkommen oder Empfehlungen der Internationalen Arbeitskonferenz vorgesehen werden, gelten nicht als Diskriminierung.

2. Jedes Mitglied kann nach Anhörung der maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, soweit solche bestehen, erklären, daß auch andere Sondermaßnahmen nicht als Diskriminierung gelten sollen, sofern diese auf die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Personen abzielen, die aus Gründen des Geschlechts, des Alters, der Behinderung, der Familienpflichten oder der sozialen oder kulturellen Stellung anerkanntermaßen besonders schutz- oder hilfsbedürftig sind.

ANHANG II

Bestimmungen der Verfassung der IAO über Untersuchungsausschüsse

Artikel 26

1. Jedes Mitglied kann beim Internationalen Arbeitsamt Klage gegen ein anderes Mitglied einreichen, das nach seiner Ansicht die Durchführung eines von beiden Teilen nach den vorstehenden Artikeln ratifizierten Übereinkommens nicht in befriedigender Weise sicherstellt.

2. Der Verwaltungsrat kann sich, wenn er es für angebracht hält, mit der Regierung, gegen die sich die Klage richtet, auf die in Artikel 24 bezeichnete Weise in Verbindung setzen, bevor er einen Untersuchungsausschuß nach dem weiter unten angegebenen Verfahren mit der Angelegenheit betraut.

3. Hält es der Verwaltungsrat nicht für nötig, der betreffenden Regierung die Klage mitzuteilen, oder geht auf seine Mitteilung nicht binnen angemessener Frist eine befriedigende Antwort ein, so kann er einen Untersuchungsausschuß einsetzen, der die strittige Frage zu prüfen und darüber zu berichten hat.

4. Das gleiche Verfahren kann vom Verwaltungsrat entweder von Amts wegen oder auf Grund der Klage eines zur Konferenz entsandten Delegierten angewendet werden.

5. Kommt eine auf Grund der Artikel 25 oder 26 aufgeworfene Frage vor den Verwaltungsrat, so hat die betreffende Regierung, falls sie nicht schon im Verwaltungsrat vertreten ist, das Recht, einen Vertreter als Teilnehmer an den Beratungen des Verwaltungsrates in dieser Angelegenheit zu entsenden. Der für diese Beratungen bestimmte Zeitpunkt wird der betreffenden Regierung angemessene Zeit vorher mitgeteilt.

Artikel 27

Wird eine Klage nach Artikel 26 an einen Untersuchungsausschuß verwiesen, so ist jedes Mitglied verpflichtet, mag sein Interesse an der Klage ein unmittelbares sein oder nicht, dem Ausschuß zum Gegenstand der Klage alle Aufschlüsse zu geben, über die es verfügt.

Artikel 28

Nach eingehender Prüfung der Klage verfaßt der Untersuchungsausschuß einen Bericht, worin er seine Feststellungen über sämtliche für den Streitfall bedeutsamen Tatfragen niederlegt, und die ihm geeignet erscheinenden Maßnahmen, die der klagenden Regierung Genüge tun sollen, sowie eine Frist für die Durchführung dieser Maßnahmen empfiehlt.

Artikel 29

1. Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes teilt den Bericht des Untersuchungsausschusses dem Verwaltungsrat und jeder an dem Streitfall interessierten Regierung mit und veranlaßt seine Veröffentlichung.

2. Jede dieser Regierungen hat dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes binnen drei Monaten mitzuteilen, ob sie die in dem Bericht des Ausschusses enthaltenen Empfehlungen annimmt oder nicht und, falls sie diese nicht annimmt, ob sie den Streitfall dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten wünscht.

. . . . .

Artikel 31

Die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes über eine Klage oder eine ihm nach Artikel 29 unterbreitete Streitfrage ist endgültig.

Artikel 32

Etwaige Schlußfolgerungen oder Empfehlungen des Untersuchungsausschusses können vom Internationalen Gerichtshof bestätigt, abgeändert oder aufgehoben werden.

Artikel 33

Befolgt ein Mitglied binnen der vorgeschriebenen Frist die in dem Bericht des Untersuchungsausschusses oder in der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes etwa enthaltenen Empfehlungen nicht, so kann der Verwaltungsrat der Konferenz die Maßnahmen empfehlen, die ihm zur Sicherung der Ausführung dieser Empfehlungen zweckmäßig erscheinen.

Artikel 34

Die schuldig befundene Regierung kann jederzeit den Verwaltungsrat davon in Kenntnis setzen, daß sie die nötigen Maßnahmen getroffen hat, um entweder den Empfehlungen des Untersuchungsausschusses oder denen, die in der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes niedergelegt sind, Folge zu leisten, und sie kann den Verwaltungsrat ersuchen, einen Untersuchungsausschuß zur Nachprüfung ihrer Angaben einsetzen zu lassen. In diesem Falle finden die Bestimmungen der Artikel 27, 28, 29, 31 und 32 Anwendung. Fällt der Bericht des Untersuchungsausschusses oder die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes zugunsten der Regierung aus, die schuldig befunden war, so hat der Verwaltungsrat unverzüglich die Einstellung der auf Grund von Artikel 33 getroffenen Maßnahmen zu empfehlen.