

**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**

I  
a

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, 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.

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. 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 Entschlüsse bei.

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 Konferenzsausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen sei seine Regierung dafür, den Meinungs austausch in diesen beiden Gremien fortzusetzen und zu vertiefen. Die Regierung sei ebenfalls bereit, jede andere Methode zur Fortsetzung des Verfahrens in Erwägung zu ziehen.

16. Nach Aussprache beschloß der Verwaltungsrat in Anwendung von Artikel 10 der Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden nach Artikel 24 und 25 der Verfassung der 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 Institutes 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.

II

## DAS VERFAHREN DES AUSSCHUSSES

### Erste Tagung

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

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.

AUSZUG AUS DEM SCHREIBEN VON DR. WINFRID HAASE, REGIERUNGSVERTRETER DER BRD IM VERWALTUNGSRAT DER ILO, VOM 31.1.86

" 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.

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."

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....

... Wie ich schon erwähnte, und wie auch Sie selbst in Ihrem Schreiben betonen, 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)...."

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.

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 Echterhölter; 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).

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.

## MATERIALIEN UND ANALYSEN

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.

### 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 vereinzelten Fällen geht es um Beziehungen zu anderen kommunistischen Organisationen, nämlich dem Kommunistischen Bund Westdeutschlands und dem Bund Westdeutscher Kommunisten<sup>2</sup>. Mehrere Fälle betreffen Personen, die sich in studentischen Organisationen im sozialdemokratischen politischen Spektrum betätigt haben<sup>3</sup>. Ein Fall entstand durch Betätigung in der als kommunistisch beeinflusst geltenden Vereinigung Demokratischer Juristen<sup>4</sup>. Andere Fälle haben ihren Ursprung in Tätigkeiten in der Deutschen Friedensunion<sup>5</sup> oder in Organisationen von Wehrdienstverweigerern aus Gewissensgründen<sup>6</sup>. Zwei Fälle in der Tabelle betreffen Aktivisten in der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD)<sup>7</sup>.

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 beruhen 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 verlange, könne bei der Eignungsprüfung eines Bewerbers eine entscheidende Bedeutung haben<sup>18</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>19</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 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 gegen diese Urteile Berufung eingelegt hatte und diese deshalb nicht rechtskräftig wurden<sup>24</sup>.

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 eingestuft 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 stellen unter Umständen noch strengere politische Anforderungen als der öffentliche Dienst<sup>26</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>.