594. Der Ausschuß 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 Ausschuß eine wertvolle Hilfe geboten, um ein klares Verständnis der Situation und der feststellungsbedürftigen Fragen zu gewinnen. Der Ausschuß 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, der. 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 Ausschußmehrheit 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 Ausschuß 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. Ill zu akzeptieren, sondern dieses Übereinkommen Nr. Ill muß die Normen des ius cogens achten und in dem durch sie gezogenen Rahmen gelesen werden, und das Übereinkommen Nr. Ill 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, dem 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.

Siebentens: 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 üternehmen, 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", bezog⁷⁹. 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.
- 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 10. 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. Ebensowenig 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.