

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

## Wirtschaft und Entwicklung

**ILO: Zugangsbeschränkungen zum öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland unter der Lupe — Untersuchungsbericht — Bonner Antwort (13)**

(Vgl. auch Wolfgang Däubler, »Radikale« im öffentlichen Dienst als Thema des internationalen Rechts. Die Bundesrepublik Deutschland und das ILO-Übereinkommen Nr.111, VN 3/1986 S.99ff.)

Der Streit, ob die Bundesrepublik Deutschland durch die Anwendung des sogenannten Radikalerlasses gegen das *Übereinkommen Nr.111* der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf verstößt, bleibt auf dem Tisch. Ein von der ILO im November 1985 eingesetzter Untersuchungsausschuß war im Februar dieses Jahres mehrheitlich zur Auffassung gelangt, daß »die in der Bundesrepublik in Anwendung der Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der öffentlich Bediensteten getroffenen Maßnahmen sich nicht innerhalb der Grenzen des Übereinkommens gehalten haben«. In ihrer am 28. Mai dem Verwaltungsrat der ILO unterbreiteten Stellungnahme weist die Bundesregierung nun dieses Urteil und die davon abgeleiteten Empfehlungen zurück, verzichtet aber darauf, die Sache zur endgültigen Abklärung vor den Internationalen Gerichtshof im Haag zu bringen. Damit bleibt die Auffassung des Untersuchungsausschusses für die ILO rechtsverbindlich, während die Bundesregierung laut ihrem Schreiben »keinen Anlaß« sieht, »von ihrer Rechtsposition abzugehen«.

I. Die Beschwerde gegen Bonn war am 13. Juni 1984 vom kommunistisch orientierten Weltgewerkschaftsbund (WGB) eingereicht worden. Danach gibt es seit 1979 mehrere hundert Fälle diskriminierender Maßnahmen zum Nachteil von Bewerbern um Stellen im öffentlichen Dienst oder von öffentlich Bediensteten. Vom »Berufsverbot« betroffen seien zumeist Mitglieder der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) oder Personen, die für diese Partei bei Gemeinde- oder Landtagswahlen kandidierten.

Bonn antwortete am 18. Dezember 1984 auf die Klage, daß in der Bundesrepublik niemand wegen seiner politischen Meinung aus dem Staatsdienst entfernt werde. Mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht zu vereinbarende politische Auffassungen von Beamten könnten aber dann keinen Schutz mehr genießen, wenn zu ihrer Verwirklichung gewalttätige oder verfassungswidrige Methoden angewandt oder befürwortet werden. Die Bundesregierung verwies in diesem Zusammenhang auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975.

Mit dieser Antwort gab sich die ILO nicht zufrieden, zumal umfangreiche Dossiers vorlagen, wonach Lehrer, Postbeamte, Eisen-

bahner und Personen im Kirchendienst ihre Stelle verloren, weil sie der DKP angehörten, an öffentlichen Demonstrationen teilnahmen oder Aufrufe unterzeichneten. Keine dieser Tätigkeiten ist nach deutschem Gesetz illegal.

Der aus dem Finnen Voitto Saario, dem Schweizer Dietrich Schindler und dem Venezolaner Gonzalo Parra-Aranguren zusammengesetzte Untersuchungsausschuß bereiste mehrmals die Bundesrepublik und sprach sowohl mit den Behörden wie mit Gemaßregelten. Schließlich teilte er die Bedenken hinsichtlich der Vertragskonformität der Vorgänge in der Bundesrepublik, welche dem ILO-Übereinkommen Nr.111 im Jahre 1961 ohne Vorbehalte beigetreten ist. Nur Professor Parra-Aranguren vertrat eine abweichende Meinung. Er bemerkte, daß die betreffende Konvention nicht zum Schutz von Personen ausgelegt werden könne, die, wenn auch mit friedlichen Mitteln, Ideen vertreten, die gegen menschliche Grundrechte gerichtet sind.

II. Der 214 Seiten starke Bericht des Untersuchungsausschusses gelangt im wesentlichen zu folgenden Erkenntnissen:

»Die von den Behörden einiger Länder sowie von bestimmten Bundesressorts angewandten strengeren Prüfungskriterien haben Bedingungen geschaffen, die über das Maß des für ein ordnungsgemäßes Funktionieren des öffentlichen Dienstes Notwendigen hinausgehen. In den vor den Ausschuß gebrachten Einzelfällen war 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. Es war nicht erwiesen, daß eine Weiterbeschäftigung der Betroffenen solche nachteiligen Wirkungen haben würde. Der Ausschuß bemerkte, daß die Behörden dem Anliegen, das Funktionieren des öffentlichen Dienstes in Krisen- oder Konfliktzeiten zu sichern, dadurch entsprechen könnten, daß sie die politische Zuverlässigkeit als Erfordernis der Beschäftigung in bestimmten Stellen je nach der Natur der betroffenen Funktionen werteten; 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. Aus einer Prüfung der vor den Ausschuß gebrachten Fälle von Lehrern — beruflich gesehen die Hauptgruppe der von Maßnahmen auf Grund der Treuepflicht Betroffenen — erschien es dem Ausschuß, daß in den meisten Fällen die Berechtigung ihres Ausschlusses aus dem öffentlichen Dienst oder der sonstigen getroffenen Maßnahmen nicht erwiesen war . . . Der Ausschuß stellte fest, daß in keinem der Fälle der Vorwurf gemacht wurde, die betroffenen Personen hätten sich gegen die Sicherheit des Staates betätigt, noch wurde versucht, die Entscheidung auf Grund der Sicherheitsempfindlichkeit der verfügbaren Arbeit zu rechtfertigen. Der Ausschuß hob hervor, es sei besonders deutlich, daß Erwägungen dieser Art in den vielen Lehrer betreffenden Fällen keine Rolle gespielt hätten.«

III. Der Verwaltungsrat — das Leitungsgremium — der ILO legte auf seiner Tagung Ende Februar den Untersuchungsbericht vorläufig in die Schublade, um der Bundesregierung drei Monate Zeit für eine Entscheidung und die Abfassung einer Stellungnahme zu gewähren. Theoretisch hatte Bonn die Alternative, entweder die Ergebnisse der Untersuchung zu akzeptieren und seine Praktiken damit in Übereinstimmung zu bringen, oder aber den Internationalen Gerichtshof als höchste Instanz anzurufen. Die letztgenannte Möglichkeit erschien der Bundesregierung offenbar zu riskant. Sie entschied sich daher für »weder das eine, noch das andere«, wie es in dem vom 20. Mai datierten Brief dargelegt wird:

»Die Bundesregierung verweist hinsichtlich der materiellen Beurteilung auf die von ihr in verschiedenen Stellungnahmen niedergelegte Rechtsauffassung. Sie sieht sich in ihrer Rechtsauffassung durch die Feststellung der Ausschlußmehrheit bestätigt: »Personen, die für eine Ordnung eintreten, welche mit der freiheitlich demokratischen Grundordnung oder Menschenrechten im Widerspruch steht, können von allen Beschäftigungen ferngehalten werden, für welche eine unzweifelhafte Einstellung zur freiheitlich demokratischen Grundordnung und zu den Menschenrechten als wesensnotwendige Voraussetzung der betreffenden Beschäftigung zu betrachten ist.« Mit Bedauern muß sie aber zur Kenntnis nehmen, daß die Empfehlungen der Ausschlußmehrheit von diesen Feststellungen nicht getragen werden und ihnen zuwiderlaufen.«

Die in der Bundesrepublik Deutschland getroffenen Maßnahmen seien darauf gerichtet, »menschliche Grundrechte im Sinne der durch das Grundgesetz verankerten demokratischen Grundordnung zu schützen«. Das Schreiben beruft sich im weiteren auf das Konzept der »wehrhaften Demokratie« und die Pflicht aller Beamten in der Bundesrepublik, sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu bekennen. »Wie die Ausschlußminderheit« (der Venezolaner Parra-Aranguren) »ist die Bundesregierung der Auffassung, daß der Ausschuß diese Kernfrage nicht geprüft hat, obwohl er die Pflicht dazu hatte.«

Nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte könnten laut Bonner Stellungnahme die Bestimmungen eines Menschenrechtsübereinkommens nicht so ausgelegt werden, daß sie für Personen das Recht begründen, Tätigkeiten auszuüben, die auf die Abschaffung oder Einschränkung der Menschenrechte abzielen. Diesen Aspekt habe die Ausschlußmehrheit bedauerlicherweise nicht hinreichend gewürdigt.

»Angesichts all dieser Aspekte, die sie in ihrer Rechtsauffassung stützen, erklärt die Bundesregierung, daß sie nicht beabsichtigt, den Streitfall dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten«, heißt es abschließend.

»Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß, von ihrer Rechtsposition abzugehen. Entsprechend ihrem wiederholt geäußerten Wunsch, die Verfahren der Normenkontrolle zu unterstützen und den Dialog mit den normenüberwachenden Gremien der ILO zu fördern, wird sie über alle einschlägigen Fragen in Übereinstimmung mit Artikel 22 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation berichten.«

IV. Ungeachtet der Kritik der Bundesregierung am Untersuchungsbericht konnte der ILO-Verwaltungsrat auf seiner Tagung Ende Mai aber nicht anders, als ihn zur Kenntnis zu

nehmen und damit rechtsverbindlich zu machen. Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist das stärkste Druckmittel, das die ILO zur Durchsetzung der von den Mitgliedstaaten freiwillig eingegangenen Verpflichtungen besitzt. Allgemein wird mit Genugtuung verbucht, daß die deutsche Bundesregierung dem Ausschuß alle Erleichterungen gewährte. Polen zum Beispiel verweigerte den Mitgliedern eines anderen Ausschusses, der über die Vereinigungsfreiheit (Übereinkommen Nr.87) berichten sollte, kurzerhand die Einreise. Dennoch kann die Haltung Bonns niemanden befriedigen. ILO-Generaldirektor Francis Blanchard drückte auf einer Pressekonferenz die Hoffnung aus, daß im Verlauf des Dialogs eine Anpassung der bundesdeutschen Rechtspraxis an die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 111 zustandekommt. Künftig wird der Normenkontrollausschuß der ILO die Entwicklung unter die Lupe nehmen und jedes Jahr einen Lagebericht erstellen, was für Bonn sehr unangenehm sein kann. Wegen Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf aus politischen Gründen stehen übrigens auch einige Staaten der osteuropäischen Region wie die DDR und die Tschechoslowakei am Pranger. *Pierre Simonitsch* □

**UNCTAD: Verhaltenskodex gegen wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken — Erste Überprüfungskonferenz ohne Ergebnis (14)**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1984 S.64f. fort).

I. Verhaltenskodizes erschienen in den siebziger Jahren als probates politisches Mittel der Staatengemeinschaft, wenigstens Mindeststandards in solchen Bereichen zu setzen, die auf Grund divergierender nationaler Gesetzgebung oder konfligierender Jurisdiktionsansprüche (noch) nicht oder nur mit erheblichem Zeitaufwand völkerrechtlich geregelt werden können. Zu diesen Bereichen zählen insbesondere die Tätigkeit und die Kontrolle der transnationalen Unternehmen. Auf Grund fehlender rechtlicher Bindungswirkung ist die Durchsetzung solcher Kodizes jedoch nur sehr schwer zu überwachen; zudem geben Überprüfungsversuche nicht selten Anlaß zu politischem Streit. Dies gilt auch für den im Rahmen der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) ausgearbeiteten Verhaltenskodex zur Bekämpfung wettbewerbsbeschränkender Geschäftspraktiken (Text: UN Doc. A/C.2/35/6).

Mit diesem befaßt sich die Generalversammlung in ihrer Resolution 41/167 vom 5. Dezember 1986. Der Bericht einer Zusammenkunft mit der unverwechselbaren Bezeichnung *Konferenz der Vereinten Nationen zur Überprüfung aller Aspekte des multilateral vereinbarten ausgewogenen Grundsatz- und Vorschriftenpakets zur Bekämpfung restriktiver Geschäftspraktiken* — die 1980 bei der Verabschiedung des Kodex durch die Generalversammlung für 1985 terminiert worden war (A/Res/35/63) und dementsprechend vom 4. bis zum 15. November 1985 in Genf stattgefunden hatte — wird darin zur Kenntnis genommen; eine weitere Überprüfungskonferenz wird für 1990 einberufen. Interes-

santer als der Wortlaut der Resolution ist indes das, was sie verbirgt und auf die nächste Überprüfungskonferenz verlagt: einen tiefgreifenden Dissens der Teilnehmerstaaten der Überprüfungskonferenz über Gegenstand, Anwendung und Fortentwicklung des Kodex.

II. Aufgabe der Überprüfungskonferenz im November 1985 (Bericht: TD/RPB/CONF.2/8) war es, einen Überblick über die Anwendung und Durchsetzung des »Grundsatz- und Vorschriftenpakets« zu gewinnen sowie Vorschläge zu seiner Verbesserung und Ausgestaltung zu verabschieden. Hierzu lagen der Konferenz unter anderem eine Studie des UNCTAD-Sekretariats (die von verschiedenen Teilnehmern, so auch der Bundesrepublik Deutschland, wegen unpräziser Angaben über die wettbewerbsrechtliche Gesetzgebung kritisiert wurde) sowie drei Deklarationsentwürfe aus Ost, West und Dritter Welt vor. Die Teilnehmer aus 77 Staaten — auch die EG-Kommission war vertreten — konnten sich vor dem Hintergrund des verbreiteten Hangs zum Protektionismus allerdings nicht auf eine gemeinsame Erklärung einigen.

»Allgemeine Abrüstung protektionistischer Vorkehrungen« — mit dieser sehr hochgesteckten Forderung hatte bereits der Bericht des UNCTAD-Sekretariats (TD/RBP/CONF.2/4) den ersten Streitpunkt benannt. In seiner Eröffnungsrede betonte der Stellvertretende Generalsekretär der UNCTAD, die Konferenz finde zu einem Zeitpunkt statt, zu dem der Protektionismus wohl seinen bisherigen Höhepunkt in der Nachkriegsgeschichte erreicht habe. Indem sie ihre Unternehmen zu »freiwilligen Exportbeschränkungen« und verschiedenen Marktabsprachen veranlaßten, hätten einige Industriestaaten erhebliche Handelsbeschränkungen zum Nachteil der Entwicklungsländer bewirkt. Wettbewerbsorientierung im Innern und Unterlaufen jeglicher Kontrollversuche wettbewerbsbeschränkender Geschäftspraktiken im internationalen Bereich, dies sei die widersprüchliche Philosophie des Protektionismus, gegen die auch der Kodex gegen restriktive Geschäftspraktiken zur Anwendung gebracht werden müsse. Diesen Faden spannen sowohl die Sowjetunion als auch China und die »Gruppe der 77«, für die Ägypten sprach, weiter. Ihre Resolutionsentwürfe enthielten denn auch den Vorwurf mangelnden politischen Willens auf Seiten einiger Industrieländer, den Kodex zu verwirklichen, beziehungsweise die Anschuldigung, daß diese durch protektionistische Maßnahmen und wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken die Liberalisierung des Welthandels zu unterlaufen suchten.

Gegen diese Schuldzuweisungen verwahrten sich insbesondere Australien als Sprecher der westlichen Industrieländer und die Vereinigten Staaten. Sie beriefen sich auf die in langen Verhandlungen mühsam definierte Zielsetzung des Kodex, die allein wettbewerbsbeschränkende Praktiken von *Unternehmen*, nicht aber staatliche Maßnahmen im Rahmen der Außenhandelspolitik oder gar internationaler Abmachungen einbeziehe. Darüber hinaus machten die Vereinigten Staaten geltend, daß auf Grund ihrer Erfahrungen vertikale Absprachen zwischen Fir-

men, die nicht im Wettbewerb miteinander stünden, in der Regel keine wettbewerbsbeschränkende Auswirkung hätten. Ihre Wettbewerbspolitik stimme insofern mit dem Kodex überein, als auch dieser von der notwendigen Abschätzung unmittelbarer Auswirkungen einzelner Unternehmenspraktiken für den Wettbewerb im Einzelfall ausgehe. Dahinter wird nun ein zweiter Dissens der Konferenz sichtbar. Er betrifft die politische Zielrichtung und den rechtlichen Charakter des Kodex. Betonten die Vereinigten Staaten und Australien den empfehlenden Charakter des »Grundsatz- und Vorschriftenpakets« und die freiwillige Übernahme seiner Regeln als Geschäftsgrundlage, so stellten die Entwicklungsländer, China und die Sowjetunion die allgemeine Regelungsabsicht des Kodex in den Vordergrund und betonten, er sei lediglich als erster Schritt zu einer umfassenden Kontrolle und Eindämmung restriktiver Geschäftspraktiken zu verstehen. Konsequenz wurde denn auch seine Verrechtlichung gefordert.

Auf Grund dieser grundsätzlichen Meinungsverschiedenheit konnte schließlich drittens auch keine Einigkeit über die Verbesserung und weitere Ausgestaltung der Umsetzung des Kodex erzielt werden. Zwar betrachtete die Mehrzahl der Staaten die Konferenz als einen Meinungs-austausch über den Stand der jeweiligen Gesetzgebung wie der Informationen in bezug auf wettbewerbs-schädigende Geschäftspraktiken im internationalen Bereich. So berichteten etwa Polen, Ungarn und die Bundesrepublik Deutschland über entsprechende Gesetzgebung oder Gesetzgebungsvorhaben (wobei Bonn auf Abkommen mit den Vereinigten Staaten (BGBl 1976 II, 1712) und Frankreich (BGBl 1984 II, 758) verweisen konnte); die EG-Kommission trug einen Erfahrungsbericht über ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen und die Praxis ihrer Ausübung bei. Was aber weitere Schritte zur Verbesserung des Kodex und seiner Wirksamkeit angeht, so konnte aus folgenden Ansätzen keine gemeinsame Lösung formuliert werden:

- Das UNCTAD-Sekretariat, China und die »Gruppe der 77« wollten die den Kodex überwachende, einmal jährlich tagende Expertengruppe durch einen Sonderausschuß ersetzen. Dies lehnten die westlichen Industriestaaten unter anderem mit dem Hinweis auf die damit gegebene Politisierungsgefahr ab.

- Auf weniger Ablehnung stieß die Forderung der Entwicklungsländer, zur besseren Transparenz und Überwachung regionale Informations- und Registrierungs-zentren für wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken zu schaffen. Hier mangelte es jedoch deutlich an technischer Unterstützung seitens der Industriestaaten; lediglich Schweden und Norwegen wurden als Ausnahmen hervorgehoben. Die Bundesrepublik Deutschland konnte immerhin auf einige vom Bundeskartellamt veranstaltete internationale Expertenkonferenzen zur Verbesserung des Informationsstandes in bezug auf wettbewerbs-schädigende Geschäftspraktiken verweisen und eine weitere Konferenz für 1986 mit Beteiligung von Entwicklungsländern ankündigen.

- Nicht weiter aufgegriffen wurden schließ-