

wurde über den Beitritt zu einer Organisation, nicht über die Außenpolitik. Allerdings sind zahlreiche Stimmen laut geworden, welche den Bundesrat, nach der Verfassung zuständig für die Außenpolitik, stärker unter die Kontrolle des Parlaments stellen wollen, nachdem sich die Landesregierung so weit außerhalb des Volkswillens bewegt hat und sich zum Ärger der Beitrittsgegner — nach deren Meinung — auch propagandistisch in ungehöriger Weise für die Vorlage einsetzte. Kritik wurde ferner laut gegen Außenminister Pierre Aubert, der indessen seinen Rücktritt ablehnte und — mit Recht — auf das Kollegialsystem verwies. Diesem System zufolge verantwortet nicht ein einzelnes Mitglied, sondern der gesamte Bundesrat die Politik.

Die Ablehnung des UNO-Beitritts hat, soweit bis heute zu erkennen ist, keine nachteiligen Auswirkungen für die Schweiz zur Folge. Dazu ist das Land zu klein, zudem gehört es fast sämtlichen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen an. Zwischen dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), das aus lauter Schweizern besteht und in dieser Frage gespalten war, und der UNO besteht schon lange eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, die durch den Entscheid keinen Un-

terbruch erfahren hat. Der ablehnende Entscheid besitzt insofern auch eine positive Seite, als erstmals die Bevölkerung gezwungen war, sich in umfassender Weise mit der Außenpolitik auseinanderzusetzen und sich nicht einfach durch Zustimmung leichtsin aus der Affäre zu ziehen. Die außenpolitische Kommission des Nationalrates beschloß sogar, ein Seminar über Begriff und Wesen der schweizerischen Neutralität abzuhalten und sich mit einer neuen Definition zu versuchen, nachdem die alte offenbar nichts taugt. Eine Arbeit soll nachgeholt werden, die schon lange vorher hätte geleistet werden sollen. Ob sie zu restloser Klarheit führt, bleibt freilich zu bezweifeln, denn die Neutralität, die auch in der Bundesverfassung — aber nur als Wort — verankert ist, entzieht sich letztlich jeder juristischen Begriffsbestimmung. Sie ist auch, wie die Geschichte zeigt, wandelbar. Noch im letzten Jahrhundert gaben die Schweizer wenig auf die Neutralität. Sie setzten sich damals sehr entschieden für die liberalen und demokratischen Kräfte in Europa ein, zum großen Verdruß mancher Monarchen. Zwei Weltkriege führten zu einem Rückschlag. Es ist zu hoffen, daß Europa in einer länger dauernden Periode des Friedens die Fundamente zu einer Zusammenarbeit neu zu legen vermag.

## ›Radikale‹ im öffentlichen Dienst als Thema des internationalen Rechts

Die Bundesrepublik Deutschland und das ILO-Übereinkommen Nr. 111

WOLFGANG DÄUBLER

### I. Die Ausgangsproblematik

Der Ausschluß sogenannter Extremisten vom öffentlichen Dienst ist seit den Ministerpräsidentenbeschlüssen vom Januar 1972 eine Art Dauerbrenner der allgemeinpolitischen wie der verfassungsrechtlichen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Welches Maß an Verfassungstreue darf von Beamten wie von Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes verlangt werden? Welche Bedeutung kommt der Zugehörigkeit zu einer Partei oder sonstigen Organisation zu, die in den jährlichen Berichten des Verfassungsschutzes als ›verfassungsfeindlich‹ eingestuft wird? Muß zwischen der Mitgliedschaft, der Kandidatur bei Wahlen oder weitergehendem ›verfassungsfeindlichem‹ Tun unterschieden werden? Sind Hindernisse für eine Einstellung zugleich auch Entlassungsgründe oder sind hier unterschiedliche Maßstäbe anzulegen? Darf jederzeit auf die Informationen zurückgegriffen werden, die die Verfassungsschutzbehörden besitzen?

Der ›Radikalen-Beschluß‹ des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975<sup>1</sup> hat zwar eine Reihe von Grundsätzen aufgestellt, gleichzeitig jedoch vieles offengelassen. Bedeutung kommt insbesondere den folgenden Aussagen des Gerichts zu:

- Die gemäß Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes (GG) den einzelnen Beamten treffende sogenannte politische Treuepflicht verlangt von ihm, sich mit der Idee des Staates, dem er dienen soll, zu identifizieren. Das bedeutet, daß er den Staat und die geltende Verfassungsordnung einschließlich ihrer veränderbaren Teile bejahen muß. Die politische Treuepflicht — so heißt es weiter<sup>2</sup> — fordere mehr als eine formal korrekte, im übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung; der Beamte müsse sich in »seinem« Staat »jetzt und jederzeit« zu Hause fühlen.

- Ein Bewerber um eine Beamtenstelle ist nur dann »geeignet« im Sinne des Art. 33 Abs. 2 GG, wenn er die Erwartung rechtfertigt, er werde sich der so bestimmten Treuepflicht entsprechend verhalten. Die in diesem Zusammenhang von der Einstellungsbehörde abzugebende Prognose setze sich aus ei-

ner Vielzahl von Umständen zusammen, von denen die Mitgliedschaft in einer Partei »ein Stück« sei<sup>3</sup>.

- Das Abstellen auf die Verfassungstreue verstoße auch dann nicht gegen das sogenannte Parteienprivileg im Sinne des Art. 21 GG, wenn die Ablehnung eines Bewerbers wegen seiner Tätigkeit für eine verfassungswidrige, nicht verbotene Partei erfolge. Die Treuepflicht betreffe einen ganz anderen Regelungsgegenstand, etwaige Benachteiligungen einzelner Parteien seien als »Reflexwirkungen« in Kauf zu nehmen<sup>4</sup>.

- Auch Grundrechte des einzelnen Bewerbers sind nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht verletzt. Das Verbot der Diskriminierung wegen politischer Anschauungen (Art. 3 Abs. 3 GG) schütze das bloße »Haben« und »Mitteilen« einer Überzeugung, nicht das Äußern und Betätigen, das durch andere Grundrechte erfaßt sei<sup>5</sup>. Die insoweit eingreifende Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG werde durch die Treuepflicht als einem »allgemeinen Gesetz« im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG beschränkt.

- Während der Inhalt der politischen Treuepflicht bei allen Beamten derselbe ist, kann bei Angestellten und Arbeitern differenziert werden<sup>6</sup>. Nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) kommt es insoweit auf Bedeutung und Funktion der ausgeübten Tätigkeit an<sup>7</sup>. Danach sind zwar an einen Vertragslehrer dieselben Anforderungen wie an einen beamteten Lehrer zu stellen, doch wären die Anforderungen bei technischen Angestellten oder bei Schreibkräften sehr viel geringer.

Trotz dieser Rechtsprechung bleibt unklar, wann im Einzelfall die Voraussetzungen für eine Einstellung gegeben sind. Paragraph 7 Abs. 1 Ziffer 2 des Bundesbeamtengesetzes und der gleichlautende Paragraph 4 Abs. 1 Ziffer 2 des Beamtenrechtengesetzes verlangen, der Bewerber müsse die »Gewähr dafür bieten, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt«. Die praktische Handhabung dieser Vorschriften war zunächst Gegenstand der schon erwähnten Ministerpräsidentenbeschlüsse vom Januar 1972. Die Bundesregierung beschloß am 17. Januar 1979 für ihren Bereich neue »Grundsätze für die Prüfung der

Verfassungstreue<sup>8</sup>, die auch von der derzeitigen Bundesregierung weiter zugrunde gelegt werden<sup>9</sup>. Die Landesregierung des Saarlands und der Hessische Landtag haben sich ausdrücklich von der bisherigen Praxis distanziert. Die dadurch geschaffene Uneinheitlichkeit ist auch für die Rechtsprechung charakteristisch. Sie wird insbesondere an der Frage deutlich, wie die Kandidatur für eine als verfassungsfeindlich qualifizierte Partei zu bewerten ist: Während das BAG ein solches Verhalten nicht einmal als ausreichend ansah, um eine Einstellung zu verweigern<sup>10</sup>, hat der Erste Disziplinarsenat des Bundesverwaltungsgerichts denselben Tatbestand als ausreichend angesehen, um einen Lebenszeitbeamten aus dem Dienst zu entfernen<sup>11</sup>.

## II. Einschlägige völkerrechtliche Verträge

Die Diskussion um die politische Treuepflicht des Beamten hat in jüngster Zeit auch eine völkerrechtliche Dimension erhalten. Auf Vorlage des Arbeitsgerichts Reutlingen hatte sich der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften mit der Frage zu befassen, ob die Nicht-Einstellung eines Lehrers aus politischen Gründen mit den Freizügigkeitsvorschriften der Art.48ff. des EWG-Vertrags in Einklang stand. Eine Sachentscheidung scheiterte allerdings daran, daß der Gerichtshof verständlicherweise keinen gemeinschaftsrechtlichen Bezug erkennen konnte, da es um einen deutschen Lehramtsbewerber in Baden-Württemberg und damit um einen rein innerstaatlichen Fall ging<sup>12</sup>. Sehr viel bedeutsamer sind drei Beschwerden, die in den Jahren 1980 bis 1982 bei der Straßburger Menschenrechtskommission eingelegt wurden<sup>13</sup>. Ein Verfahren wurde vorzeitig beendet, da der innerstaatliche Rechtsweg wegen der unterbliebenen Anrufung des Bundesverfassungsgerichts nicht erschöpft war<sup>14</sup>. Die beiden anderen Beschwerden wurden im Juli 1984 dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorgelegt<sup>15</sup>. Im Falle einer der KPD zugerechneten Lehrerin kam die Kommission dabei mit 9 zu 8 Stimmen zu dem Ergebnis, die Meinungsfreiheit nach Art.10 der Europäischen Menschenrechtskonvention sei verletzt<sup>16</sup>, während sie im Falle eines NPD-Dozenten mit 10 zu 7 Stimmen zu einem gegenteiligen Resultat gelangte<sup>17</sup>. Eine Entscheidung des Gerichtshofs liegt derzeit noch nicht vor<sup>18</sup>.

Besondere Bedeutung hat im vorliegenden Zusammenhang das Übereinkommen Nr.111 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) »über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf« erlangt, das von der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1961 ratifiziert wurde<sup>19</sup>. Dort wird in Art.1 zunächst der Begriff der Diskriminierung definiert; erfaßt sein soll

»jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung usw. vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen«.

Abs.2 derselben Vorschrift macht insoweit eine wichtige Ausnahme, als eine »Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung hinsichtlich einer bestimmten Beschäftigung, die in den Erfordernissen dieser Beschäftigung begründet ist«, nicht als Diskriminierung gilt. Art.2 verpflichtet alle Mitgliedstaaten, ihre innerstaatliche Politik so zu gestalten, daß jegliche Diskriminierung vermieden wird. Art.4 des Übereinkommens läßt ausnahmsweise Maßnahmen gegen eine Person zu, »die in berechtigtem Verdacht einer gegen die Sicherheit des Staates gerichteten Betätigung steht oder die sich tatsächlich in solcher Weise betätigt«.

Die Einhaltung von ILO-Übereinkommen wird mit Hilfe verschiedener Verfahren überwacht<sup>20</sup>. Nach Art.22 der ILO-Verfassung müssen alle Mitglieder über die Durchführung der von ihnen ratifizierten Übereinkommen regelmäßig Rechenschaft ablegen. Ihre Berichte werden von einem Sachverständigenausschuß geprüft; über seine Stellungnahme berät zunächst ein Ausschuß der Arbeitskonferenz — des höchsten Organs der ILO —, dann gegebenenfalls diese selbst. Bei festgestellten Ver-

stößen wird eine einvernehmliche Regelung gesucht; kommt sie nicht zustande, wird der Fall auf einer Art schwarzer Liste bekanntgemacht.

Daneben gibt Art.24 der ILO-Verfassung jedem »Berufsverband von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern« ein Beschwerderecht. Über die Beschwerde berät der Verwaltungsrat, der zur näheren Aufklärung einen Ausschuß einsetzen kann.

Art.26 der ILO-Verfassung sieht daneben ein sogenanntes Klageverfahren vor, das durch einen Mitgliedstaat, aber auch von Amts wegen durch den Verwaltungsrat eingeleitet werden kann. Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist in diesem Fall obligatorisch. Stellt er eine Pflichtverletzung fest, spricht er Empfehlungen zur Beseitigung des Mangels aus. Sie sind für den betroffenen Staat verbindlich, es sei denn, er würde den Internationalen Gerichtshof anrufen.

Alle drei Verfahren haben im hier interessierenden Zusammenhang Bedeutung erlangt.

## III. Die Stellungnahmen des Sachverständigenausschusses und des Konferenzausschusses der ILO

In seinem 1983 erstatteten Bericht hat sich der Sachverständigenausschuß eingehend mit der Frage befaßt, ob das in der Bundesrepublik Deutschland für öffentliche Bedienstete praktizierte Erfordernis der Verfassungstreue mit dem ILO-Übereinkommen Nr.111 vereinbar ist. Grundlage der Prüfung waren insbesondere verschiedene Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, die die Bundesregierung in ihren Bericht aufgenommen hatte. Eine ausdrückliche Bezugnahme findet sich dabei auf das sogenannte Peter-Urteil vom 29. Oktober 1981<sup>21</sup>. Im einzelnen kam der Ausschuß zu folgenden Schlußfolgerungen<sup>22</sup>:

»Der Ausschuß ruft die von ihm schon bei früherer Gelegenheit ausgesprochene Ansicht in Erinnerung, daß der Schutz von Arbeitnehmern gegen Diskriminierung wegen politischer Meinungen sich auch auf Aktivitäten bezieht, die im Widerspruch zu anerkannten politischen Prinzipien stehen, wäre doch ein Schutz von Meinungen, die weder zum Ausdruck gebracht noch nach außen hin demonstriert würden, eine sinnlose Angelegenheit.

Der Ausschuß hat gleichfalls schon früher darauf hingewiesen, daß der von dem Übereinkommen gewährte Schutz nicht auf Meinungsunterschiede innerhalb des Rahmens etablierter (anerkannter) Prinzipien beschränkt ist. Deshalb stellt auch die Tatsache, daß bestimmte Lehren auf eine fundamentale Veränderung staatlicher Institutionen zielen, keinen Grund dar, ihre Propagierung aus dem Schutz des Übereinkommens auszuklammern. Eine Ausnahme gilt nur, wenn gewaltsame oder gegen die Verfassung verstoßende Methoden angewandt oder befürwortet werden, um dieses Ziel zu erreichen.«

Aus diesen Aussagen wird deutlich, daß sich auf den Schutz der Meinungsfreiheit selbst derjenige berufen kann, der sich eine andere Republik wünscht. Auch politische Arbeit zugunsten solcher Ideen darf kein Anlaß für eine Schlechterstellung in Beruf oder Beschäftigung sein. Anderes gilt nur dann, wenn die Mittel gewaltsam oder von der Verfassung verboten sind — ein Tatbestand, der sicherlich mit der Kandidatur zu allgemeinen politischen Wahlen nicht erfüllt ist. Auch auf Art.1 Abs.2 des Übereinkommens kann sich die Bundesregierung nach Auffassung des Sachverständigenausschusses nicht berufen. Die Gründe, die in den gerichtlichen Fällen für den Ausschluß aus dem öffentlichen Dienst vorgebracht worden seien, stünden in keinem Zusammenhang mit den spezifischen Anforderungen einzelner Arbeitsplätze. Abschließend bemerkte der Ausschuß:

»Angesichts der Tatsache, daß der Innenminister im Jahre 1982 die Vorbereitung eines Gesetzentwurfs angekündigt hat, die eine solche Differenzierung auch beim Ausschluß von Beamten aus dem öffentlichen Dienst vorsieht, spricht der Ausschuß die Hoffnung aus, daß bald Maßnahmen ergriffen werden, um Gesetzgebung und Praxis mit dem Übereinkommen in Einklang zu bringen, und zwar sowohl im Hinblick auf Beamte und Beamtenbewerber und gleichermaßen im Hinblick auf Arbeitsverhältnisse und Beamtenverhältnisse.«

Da von einer derartigen Neuregelung nicht mehr die Rede ist<sup>23</sup>, besteht auch in bezug auf die fehlende Differenzierung der Loyalitätspflichten ein Widerspruch zwischen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Auffassung des Sachverständigenausschusses.

Der Ausschuß der Arbeitskonferenz schloß sich dem Sachverständigenausschuß an und betonte, es sei wichtig, daß die Regierung auf der Grundlage der Einzelfallprüfung und der Möglichkeit zur Einlegung von Rechtsmitteln »durch die Verwaltungspraxis gleichermaßen wie durch Gesetzesänderung« die volle Beachtung der Konvention sicherstelle<sup>24</sup>. Man gab der Hoffnung Ausdruck, daß der vom Bundesinnenminister angekündigte Gesetzentwurf, durch den eine differenzierende Behandlung des Ausschlusses aus dem öffentlichen Dienst eingeführt werden sollte, bald angenommen werde und zu einer vollen Beachtung der Konvention beitrage. Weiter wird berichtet, der Regierungsvertreter der Bundesrepublik Deutschland habe auf einen in Vorbereitung befindlichen Bericht über die Anwendung der relevanten Bestimmungen Bezug genommen; die Analyse dieses Berichts sei Grundlage für eine Entscheidung darüber, ob eine Änderung gesetzlicher Bestimmungen notwendig wäre oder nicht. Eine Änderung wurde daher keineswegs von vornherein ausgeschlossen.

#### IV. Beschwerde- und Klageverfahren

Die Einhaltung des Übereinkommens Nr. 111 durch die Bundesrepublik war Gegenstand einer Beschwerde, die der Weltgewerkschaftsbund im Jahre 1979 beim ILO-Verwaltungsrat eingelegt hatte. Sie führte zur Einsetzung einer Untersuchungskommission; aufgrund ihres (nicht veröffentlichten) Berichts sah der Verwaltungsrat von weiteren Schritten ab. Anlaß hierfür waren die am 17. Januar 1979 beschlossenen neuen Grundsätze für die Überprüfung der Verfassungstreue, deren praktische Bedeutung erst abgewartet werden müsse.

Auf eine erneute Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes im Jahre 1984 wurde wiederum ein Ausschuß eingesetzt, dessen Bericht auszugswise in der juristischen Fachpresse veröffentlicht wurde<sup>25</sup>. Im Ergebnis wurde die Stellungnahme des Sachverständigenausschusses bestätigt und die in der Bundesrepublik bestehende Praxis als Verstoß gegen das Übereinkommen qualifiziert. Ausdrücklich heißt es in den zusammenfassenden Schlußfolgerungen,

»daß die den Beamten in der Bundesrepublik Deutschland auferlegte Pflicht der Treue zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung wegen ihres allgemeinen Anwendungsbereichs und so, wie sie gegenwärtig ausgelegt wird, über das hinausgeht, was nach Art. 1 Abs. 2 und Art. 4 des Übereinkommens Nr. 111 zulässig ist.«

Aus der Begründung ist insbesondere die Ziffer 39 hervorzuheben, wonach kein Beamter seine Stellung im öffentlichen Dienst für Zwecke der politischen Propaganda oder auf andere Weise mißbrauchen dürfe. Lehrer müßten sich jeden Versuchs enthalten, die politischen oder ideologischen Ansichten ihrer Schüler zu beeinflussen. Weiter heißt es dann:

»Für alle vorgenannten Verpflichtungen ist charakteristisch, daß sie für jeden in einer entsprechenden Position gelten, unabhängig von seinen politischen Ansichten oder Bindungen. Es kann keine Vermutung aufgestellt werden, daß Bewerber um eine Stellung aufgrund ihrer Unterstützung der Ansichten oder Ziele einer bestimmten Partei solche allgemeinen Verpflichtungen nicht einhalten werden.«

Weiter wird ausdrücklich kritisiert, daß ein Techniker aus dem Postdienst wegen Verletzung der politischen Treuepflicht entfernt worden sei, obwohl unumstrittene Belege für das einwandfreie dienstliche Verhalten vorgelegen hätten. Weiter wurde unter Ziffer 51 erstmals kritisiert, daß bestimmte Aussagen der DKP von Gerichten als »Diffamierung« der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Organe gewertet worden seien. Im einzelnen heißt es dazu:

»In einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hannover vom 21. Dezember 1983 verwies das Gericht auf die Tatsache, daß die DKP negative Erscheinungen in der Bundesrepublik, wie Arbeitslosigkeit und Einkommensunterschiede, besonders hervorhebe, ohne den starken Anstieg des Lebensstandards in den letzten Jahrzehnten, die freie Wahl der Ausbildung, des Berufs, der Lebensweise und der Verwendung des Einkommens, die Möglichkeiten der Kapitalbildung, die auch Arbeitnehmern geboten würden, den Einfluß, den frei gegründete Gewerkschaften ausüben könnten, die Möglichkeiten zur Äußerung gegensätzlicher politischer Ansichten und die freien Wahlen der gesetzgebenden Organe zu erwähnen. Das gleiche Gericht maß auch den Zielen der DKP in bezug



Menschen in Afrika auf der Flucht vor der Dürre. Die Trockenheit ist ein Naturereignis, der Hunger aber oft genug gesellschaftlich und politisch bedingt. Auf die Mitverantwortung der politischen Führer des Kontinents für die »afrikanische Krise« macht in diesem Heft der ugandische Präsident Yoweri K. Museveni aufmerksam; zugleich unterstreicht seine Betrachtung der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Abhängigkeitsverhältnisse, daß dieser Hinweis vom Norden nicht voreilig als Entlastung mißverstanden werden sollte.

auf die zentrale Kontrolle des Kreditwesens als umfassende Möglichkeit zur Einflußnahme auf die nach wie vor bestehenden Privatunternehmen Bedeutung bei und stellte fest, daß Art. 15 des Grundgesetzes ... keine Sozialisierung des Kreditwesens vorsehe. Ohne in irgendeiner Weise zur Frage der Berechtigung der in den vorstehenden Ausführungen der Gerichtsbehörden enthaltenen Kritik des Verhaltens der DKP Stellung nehmen zu wollen, fühlt sich der Ausschuß verpflichtet darauf hinzuweisen, daß sie Ansichten zu bestehenden Verhältnissen innerhalb des Landes und Vorschläge zur Änderung dieser Bedingungen betreffen, die normalerweise unter dem Schutz des Übereinkommens Nr. 111 gegen eine Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf fallen sollten.«

Aufgrund dieses Berichts faßte der Verwaltungsrat im Juni 1985 den Beschluß, zum Klageverfahren nach Art. 26 Abs. 4 der ILO-Verfassung überzugehen. Es wurde daher ein aus drei namhaften Völkerrechtlern bestehender Ausschuß eingesetzt, der im April 1986 eine Reihe von Zeugen und Sachverständigen vernommen hat, und der im August 1986 die Bundesrepublik Deutschland besuchen wird.

#### V. Perspektiven

Über das Ergebnis des Untersuchungsverfahrens zu spekulieren, erscheint nicht sinnvoll. Man kann derzeit sich lediglich hypothetisch die Frage stellen, was zu geschehen hätte, wenn die bisherigen Aussagen der ILO-Instanzen bestätigt würden. In diesem Fall wären zwei Änderungen des bestehenden Zustands unumgänglich:

- Zum einen müßten auch bei Beamten die Anforderungen an die zu erweisende politische Treue je nach übernommener Aufgabe differenziert werden. Vom Ministerialdirigenten könnte ein höheres Maß an Loyalität erwartet werden als vom Lokomotivführer oder vom Grundbuchbeamten. Die Rechtsprechung

des BAG hätte insoweit Vorbildfunktion. Aufrechterhalten bliebe insbesondere die Überprüfung derjenigen Personen, die in sicherheitsempfindlichen Bereichen tätig sind.

● Zum zweiten wäre es nicht mehr möglich, mangelnde ›Verlässlichkeit‹ und damit Eignung beziehungsweise das Vorliegen eines Dienstvergehens allein aus der Kandidatur für eine bestimmte Partei oder aus dem Engagement für eine sonstige Organisation abzuleiten. Entscheidend wäre allein, ob jemand beispielsweise seine Funktion als Lehrer zu politischer Agitation gegenüber Schülern mißbraucht oder nicht. Dies hätte im übrigen auch zur Folge, daß ein sich illoyal verhaltender Beschäftigter nicht dadurch exkulpiert wäre, daß er beispielsweise einer staatstragenden Partei angehört<sup>26</sup>.

Die rechtliche Umsetzung könnte einmal in der Weise erfolgen, daß der Gesetzgeber ausdrücklich eine entsprechende Klarstellung vornehmen würde. Daß eine Neuformulierung der einschlägigen beamtenrechtlichen Vorschriften in Karlsruhe scheitern würde, wird man bezweifeln müssen. Notfalls ginge allerdings kein Weg an einer Änderung des Art.33 Abs.4 GG vorbei. Neben einer ›großen Lösung‹ durch den Gesetzgeber käme auch eine bloße Korrektur der Praxis in Betracht: Dem ILO-Übereinkommen Nr.111 wäre auch dann Rechnung getragen, wenn es rein faktisch keine Fälle mehr gäbe, die als Diskriminierung nach Art.1 Abs.1 des Übereinkommens anzusehen wären. Der Sache nach würde dies eine Rückkehr zu dem Zustand bedeuten, wie er etwa zwischen 1968 und 1972 bestand. Dabei müßte allerdings auch eine Lösung für jene Personen gefunden werden, die aufgrund der bisherigen Praxis zu Unrecht vom öffentlichen Dienst ausgeschlossen waren. Folgt man den Zahlenangaben der Bundesregierung<sup>27</sup>, so handelt es sich dabei um einen zahlenmäßig ganz geringen Kreis, dessen Aufnahme beziehungsweise Wiederaufnahme in den öffentlichen Dienst keine relevanten Probleme aufwerfen würde. Auch das Bundesverwaltungsgericht sah insofern offensichtlich keine grundsätzlichen Hindernisse, als es im Zusammenhang mit dem schon erwähnten Fall Meister ausführte<sup>28</sup>:

»Welche Folgen sich für ein durch disziplinargerichtliche Entscheidung aufgelöstes Dienstverhältnis ergeben, wenn der Inhalt der beamtenrechtlichen Treuepflicht entsprechend den Anregungen des Sachverständigenausschusses der ILO ... durch den Bundesgesetzgeber geändert werden sollte, ist für die hier zu treffende Entscheidung ohne Bedeutung und kann deshalb offenbleiben.«

Es erscheint daher wenig sinnvoll, wegen dieser Frage erneute Konflikte in Kauf zu nehmen.

#### Anmerkungen

- 1 BVerfGE 39, 334.
- 2 BVerfGE 39, 334, 348f.
- 3 BVerfGE 39, 334, 359.
- 4 Anders das Minderheitsvotum von Rupp (BVerfGE 39, 380f.).
- 5 BVerfGE 39, 334, 368.
- 6 BVerfGE 39, 334.
- 7 BAG NJW 1976, 1708, bestätigt in BAG DB 1980, 1500, BAG DB 1980, 1752 und BAG BB 1983, 1729 = DB 1983, 235.
- 8 Bulletin der Bundesregierung, 1979, Nr.6, S.45.
- 9 Eine Neufassung der Grundsätze ist nicht geplant — so die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN (BT-Drucks.10/3656, Antwort auf Frage 5c).
- 10 BAG NJW 1976, 1708. Dabei ging es um einen Sozialarbeiter, der nach Ansicht des BAG mit Rücksicht auf die Bedeutung seiner Aufgaben denselben Treueanforderungen wie ein Beamter unterlag.
- 11 BVerwG DVBl 1984, 955 (Fall Meister).
- 12 EuGH Rechtssache 180/83, Entscheidung v. 28.6.1984.
- 13 Es geht um die Verfahren Nr. 9228/80, Nr. 9251/81, Nr. 9704/82 — mitgeteilt bei Bleckmann DÖV 1984, 565.
- 14 EKMR EuGRZ 1983, 411.
- 15 Siehe die Mitteilung in EuGRZ 1984, 407.
- 16 Fall Glasenapp gegen Bundesrepublik Deutschland, EuGRZ 1984, 407.
- 17 Fall Kosiek gegen Bundesrepublik Deutschland, EuGRZ 1984, 408.
- 18 Die mündliche Verhandlung hat am 22.10.1985 stattgefunden.
- 19 BGBl 1981, II, 97ff.
- 20 Eingehender dazu Beitzke VN 5/1981 S.149ff.
- 21 DVBl 1983, 81.
- 22 ILO (ed.), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 4a), Geneva 1983, S.218ff.
- 23 So ausdrücklich die Bundesregierung (siehe Anm.9) — BT-Drucks. 10/3656 (Antwort auf Frage 5d).
- 24 International Labour Conference, Provisional Record, Sixty-ninth Session, Geneva 1983, S.18ff.
- 25 Demokratie und Recht (DuR) 1985, 365ff.
- 26 Vgl. auch den Resolutionsentwurf der SPD-Fraktion, BT-Drucks. 10/4758.
- 27 BT-Drucks. 10/3656 (siehe Anm.9), Antwort auf Frage 2a: In den Jahren 1980 bis 1984 wurden nur fünf Beschäftigte entlassen, weil sie gegen die Pflicht zur Verfassungstreue verstoßen hatten.
- 28 BVerwG DVBl 1984, 955.

## Umfassendes Konzept zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme Afrikas

Rede des Bundesaußenministers vor der 13. UN-Sondergeneralversammlung (28. Mai 1986)

HANS-DIETRICH GENSCHER

Herr Präsident, Exzellenzen, meine Damen und Herren! Diese Sondergeneralversammlung ist ein Ausdruck der weltweiten tiefen Sorge um den afrikanischen Kontinent. In weiten Teilen Afrikas sind Hunger, Not, Krankheit und große Flüchtlingsströme täglich bedrückende Realität. Die Wirtschaftslage Afrikas, vor allem der Staaten südlich der Sahara, hat eine krisenhafte Entwicklung mit existenzbedrohenden Dimensionen genommen. Die Not in Afrika geht uns alle an. Sie ist eine moralische und politische Herausforderung erster Größenordnung. Sie fordert unsere menschliche Solidarität und den Einsatz aller unserer Kräfte, politisch wie wirtschaftlich. Afrika und seine Zukunft sind ein Appell an das Weltgewissen, sind ein Maßstab für Menschlichkeit und Brüderlichkeit.

Mit ihrer Afrika-Erklärung hat die 39. Generalversammlung uns allen die brennenden Probleme dieses großen Kontinents vor Augen geführt. Damit ist eine Entwicklung in Gang gesetzt worden, von der wir uns richtungweisende Impulse für einen Prozeß der Analyse und ein Aktionsprogramm versprechen, das wichtige Schritte zur Bewältigung der krisenhaften Entwicklung Afrikas vorzeichnet. Diese Sondergeneralversammlung hat eine eminent politische Bedeutung. Aus den leidvollen Erfahrungen vieler Länder haben wir gelernt, daß auf dem Boden wirtschaftlicher Probleme und sozialer Not sich keine dauerhafte politische Stabilität bauen läßt.

Die Politik der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Afrika und seinen Problemen ist eine Politik der gleichberechtigten Partnerschaft, sie ist eine Politik der Achtung und Respektierung der inneren und äußeren Unabhängigkeit seiner Staaten. In diesem Rahmen vollzieht sich auch unsere langjährige und bewährte entwicklungs- und wirtschaftspolitische Zusammenarbeit mit den Staaten Afrikas.

Herr Präsident, die Bundesrepublik Deutschland hat die Forderung der Organisation der Afrikanischen Einheit nach Einberufung dieser Sondergeneralversammlung von Anfang an unterstützt. Der afrikanische Kontinent steht vor einer zweifachen Herausforderung. Es gilt, kurzfristig das Überleben seiner Menschen zu sichern und mittel- und langfristig eine positive Entwicklung sicherzustellen. Der afrikanische Kontinent umfaßt zwei Drittel der ärmsten Länder unserer Welt. Die gegenwärtige Krise beeinträchtigt nicht nur seine Entwicklungsaussichten. Sie bedroht viele seiner Menschen, sie gefährdet die Substanz seiner Wirtschaft und seiner natürlichen Ressourcen. Dem gilt es Einhalt zu gebieten.

Das ›African Priority Programme for Economic Recovery‹ stellt eine gründliche Analyse der internen und externen Faktoren der afrikanischen Wirtschaftsprobleme dar. Seine Vorschläge enthalten wichtige Elemente für das weitere gemeinsame und partnerschaftliche Vorgehen zur Überwindung dieser Probleme.

Herr Präsident, die Bundesrepublik Deutschland ist bereit, die Staaten Afrikas bei ihren Eigenanstrengungen zu unterstützen als bilateraler Partner, als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen des Abkommens von Lomé sowie im multilateralen Rahmen der Vereinten Nationen. Wir dürfen Afrika bei der Lösung seiner Probleme nicht allein lassen. Deshalb lassen Sie uns diese Sondergeneralversammlung nutzen, um gemeinsam ein Konzept zu entwickeln, das die Bemühungen der Afrikaner und der internationalen Gemeinschaft zusammenfaßt, um die Ergebnisse unserer Zusammenarbeit zu verbessern, die wirtschaftlichen Probleme Afrikas zu lösen und um den Staaten des Kontinents den Weg zu einer besseren Zukunft zu eröffnen. Die Vielgestaltigkeit der Länder Afrikas