

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

Band 83

**Völkerrecht und
„Berufsverbote“ in der
Bundesrepublik Deutschland
1976-1992**

**Die Kontrollverfahren der Internationalen
Arbeitsorganisation in Theorie und Praxis**

Von

Peter Voegeli



Duncker & Humblot · Berlin

PETER VOEGELI

**Völkerrecht und ‚Berufsverbote‘ in der
Bundesrepublik Deutschland 1976-1992**

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

Band 83

**Völkerrecht und
,Berufsverbote‘ in der
Bundesrepublik Deutschland
1976-1992**

**Die Kontrollverfahren der Internationalen
Arbeitsorganisation in Theorie und Praxis**

Von

Peter Voegeli



Duncker & Humblot · Berlin

Die vorliegende Arbeit wurde von der Philosophischen Fakultät I
der Universität Zürich im Sommersemester 1993 auf Antrag von
Prof. Dr. Jörg Fisch als Dissertation angenommen.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Voegeli, Peter:

Völkerrecht und „Berufsverbote“ in der Bundesrepublik
Deutschland 1976 - 1992 : die Kontrollverfahren der
internationalen Arbeitsorganisation in Theorie und Praxis /
von Peter Voegeli. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995
(Beiträge zur politischen Wissenschaft ; Bd. 83)

Zugl.: Zürich, Univ., Diss., 1993

ISBN 3-428-08217-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany
ISSN 0582-0421
ISBN 3-428-08217-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

Vorwort

Die vorliegende Arbeit stand unter einem guten Stern. Und dies dank verschiedener Persönlichkeiten, die mir in Gesprächen und bei der Durchsicht von Teilen des Manuskripts wertvolle Anregungen gaben. Danken möchte ich an erster Stelle K.T. Samson aus Genf. Ein besonderer Dank gebührt auch Prof. Dietrich Schindler aus Zürich, der die Arbeit als Korreferent beurteilte, André Zenger vom Internationalen Arbeitsamt, Prof. Winfrid Haase, Dr. Horst Weber, Gerd Muhr, Dr. Dietrich Willers, Dr. Wolf-Dieter Lindner, Klaus Lörcher, Horst Bethge und Horst Peter aus der Bundesrepublik Deutschland sowie Daniel Retureau vom Weltgewerkschaftsbund in Genf. Einen speziellen Dank möchte ich auch Prof. Jörg Fisch aussprechen, der die Arbeit als Referent betreute, meiner Mutter sowie Dr. Ernst Halter.

Peter Voegeli

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Völkerrecht und Politik	13
A. Die Entstehung der ILO	17
I. "A new view of society"	17
II. Initiativen der Schweiz	19
1. Die Berliner Konferenz von 1890	20
2. Die "Internationale Vereinigung für den gesetzlichen Schutz der Arbeiter"	21
3. "Das Eis ist gebrochen" – Die Konferenzen von Bern 1905/1906	23
III. Die kanalisierte Revolution	26
1. Die Arbeiterbewegungen	26
2. Britische Entwürfe am Ende des Ersten Weltkriegs	28
3. Die Gründung der ILO 1919	31
4. Die Struktur der ILO	33
B. Die Kontrollverfahren der ILO	37
I. Die permanente Kontrolle	37
1. Der Sachverständigenausschuß	40
2. Der Konferenzausschuß – "Court of Honour"	44
3. Die Rolle der Berufsorganisationen	46
II. Okkasionelle Kontrolle	48
1. Die Beschwerde	49
2. Die Klage	52
3. Die Praxis der Untersuchungskommissionen	56

4. Die Spezialverfahren zum Schutz der Gewerkschaftsrechte	60
5. Das System der "direkten Kontakte"	62
C. Die Verfahren gegen die Bundesrepublik	
Deutschland 1976 – 1992	67
I. Die Beschwerden des Weltgewerkschaftsbundes (WGB) und ihr politischer Hintergrund	70
1. Motive des Weltgewerkschaftsbundes	71
2. Kalter Krieg in der ILO	74
II. Der Sachverhalt	80
1. Die Vorwürfe gegen die Bundesrepublik Deutschland	87
2. "In der Bundesrepublik Deutschland gibt es keine Berufsverbote"	90
III. Die Verfahren der ILO	96
1. Die Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes 1978	96
2. Der Dialog im Rahmen der permanenten Kontrolle	100
3. Die Beschwerde des Weltgewerkschaftsbundes 1984	103
4. Die Sitzung des Verwaltungsrats vom 3. Juni 1985	105
5. Die Untersuchungskommission	112
6. Die Ergebnisse der Untersuchungskommission	120
IV. Die Folgen der ILO-Verfahren	122
1. "Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß, von ihrer Rechtsposition abzugehen"	122
2. Die Reaktion der ILO	129
3. Innerdeutsche Auswirkungen	135
3.1. Aufschwung der privaten Initiativkomitees	135
3.2. Uneinige Gewerkschaften und Verbände.....	138
3.3. Initiativen von SPD und Grünen	140
3.4. Wenig Bewegung in der Rechtsprechung	143
3.5. Bilanz und Ausblick.....	148

D. Papier und Praxis	154
Bibliographie	164
Anhang	181
Kurzbiographien	183
Klagen und Beschwerden nach Art. 24 und 26	186
Das Übereinkommen 111	195
Fragebogen an die Regierungen zum Übereinkommen	199

Abkürzungen

Abs.	Absatz
ACD	Application of Conference's Decisions
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
BDiszG	Bundesdisziplinargericht
BIT	Bureau international du Travail (= IAA)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDU/CSU	Christlich Demokratische Union / Christlich Soziale Union
CGT	Confédération générale du Travail
CRP	Compte rendu provisoire
DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
DBB	Deutscher Beamtenbund
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFU	Deutsche Friedensunion
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DPG	Deutsche Postgewerkschaft
FDGB	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund
FISE	Fédération internationale syndicale de l'Enseignement
FRG	Federal Republic of Germany
FSM	Fédération Syndicale Mondiale (= WGB, WFTU)
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
WTU	World Federation of Trade Unions (= WGB, FSM)
GB.	Governing Body
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GG	Grundgesetz
IAA	Internationales Arbeitsamt (= BIT)
IAO	Internationale Arbeitsorganisation (= OIT, ILO)
IBFG	Internationaler Bund Freier Gewerkschaften
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILO	International Labour Organisation (= IAO, OIT)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
o.J.	ohne Jahr
OIT	Organisation internationale du Travail (= ILO, IAO)

o.O.	ohne Ort
Para.	Paragraph
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
VDJ	Vereinigung Demokratischer Juristen
Verf.	Verfasser
WGB	Weltgewerkschaftsbund (= FSM, WFTU)
zit.	zitiert

Einleitung: Völkerrecht und Politik

Die Kontrolle und die Durchsetzung internationaler Übereinkommen bilden einen neuralgischen Punkt des Völkerrechts. Dient das internationale Recht in der Praxis als Mittel der Politik, oder gelingt es, Politik in die vom Völkerrecht vorgegebenen Bahnen zu lenken? Die vorliegende Arbeit befaßt sich aus der Perspektive des Historikers mit dem Kontrollsystem der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und den Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland. Diese Auswahl kam nicht von ungefähr. Die ILO ist die älteste Sonderorganisation der UNO. 1919 gegründet, überlebte sie als einzige den Völkerbund. Ihre Verfassung, Bestandteil des Friedensvertrages von Versailles, entstand unter starkem Druck der Arbeiterbewegungen, die nach dem Ersten Weltkrieg eine gerechtere, neue Weltordnung erwarteten. Die alliierten Regierungen kamen ihnen aus Furcht vor einer kommunistischen Weltrevolution entgegen. Auf Initiative der britischen Regierung entstand allerdings keine Magna Charta der Arbeit, kein Weltparlament der Arbeiter, sondern eine internationale Organisation mit klaren rechtlichen Entscheidungs- und Überwachungsstrukturen. Die Revolution wurde durch einen rechtlichen Rahmen kanalisiert. Als Konzession der Regierungen sind Arbeitnehmer und Arbeitgeber praktisch gleichberechtigt in allen Organen der ILO vertreten. Das differenzierte Kontrollsystem der ILO gilt in der Literatur häufig als Vorbild. Sieben Jahrzehnte Praxis bewirkten eine sukzessive Verfeinerung. Heute umfaßt sie ein breites Spektrum von Verfahren, die sich ergänzen; die Palette reicht von informellen "direkten Kontakten" bis zu einem gerichtsähnlichen Untersuchungsverfahren nach Art. 26 der ILO-Verfassung.

Die ILO-Kontrollverfahren sind historisch gesehen auf die westlichen demokratischen Rechtsstaaten zugeschnitten. Die Bundesrepublik Deutschland setzte sich bei den Auseinandersetzungen innerhalb der ILO während des Kalten Krieges immer wieder für dieses Kontrollsystem ein. Wie aber reagierte sie auf die Anwendung der Kontrollverfahren gegen sie selbst? – Der Konflikt um die sogenannten Berufsverbote war ein beherrschendes innenpolitisches Thema in der Bundesrepublik Deutschland der siebziger Jahre. Mit dem "Radikalerlaß" bekämpfte der Staat die Gefahr eines kommunistischen "Marsches durch die Institutionen". Wer sich nicht glaubhaft für den demokratischen Rechtsstaat bekannte, sollte nicht Beamter werden können. Die verfassungsmäßigen Rechte sollten nicht zur Zerstörung dieses Staates mißbraucht werden dürfen. Die Betroffenen sprachen von "Berufsverboten", von einer Verletzung der Grund-

rechte. In den achtziger Jahren trug der kommunistisch geprägte Weltgewerkschaftsbund (WGB) diese Auseinandersetzung, nicht zuletzt aus politischen Gründen, auf die internationale Ebene, vor die Kontrollorgane der ILO. Er warf der Bundesregierung eine Verletzung des ILO-Übereinkommens 111 über Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf vor. Die ILO stand vor der rechtlichen Würdigung einer hochpolitischen Auseinandersetzung. Zum ersten Mal kam praktisch die gesamte Palette der Kontrollverfahren gegen einen westlichen Rechtsstaat zur Anwendung, insbesondere die quasi-gerichtliche Untersuchung nach Art. 26 der ILO-Verfassung. Die Bundesregierung akzeptierte zwar die Verfahren, nicht aber den Entscheid der ILO, das Übereinkommen 111 sei durch die Praxis verletzt. In diesem Dilemma standen die Glaubwürdigkeit der ILO, die Verbindlichkeit der Kontrollverfahren und die Durchsetzung der Übereinkommen auf dem Spiel. Die vorliegende Arbeit untersucht Motive, Argumente und Verhalten in einem exemplarischen Konflikt zwischen der Bundesregierung und der ILO, das Spannungsfeld zwischen Politik und Völkerrecht.

Eine Darstellung der ILO-Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland aus neutraler Warte fehlte bisher. Im Gegensatz zur ILO-Kontrolle im allgemeinen existiert wenig Sekundärliteratur zum "Fall Deutschland". Die Arbeit stützt sich in den Hauptfragen auf schriftliche und mündliche Quellen. Es handelt sich um die Akten im Internationalen Arbeitsamt (BIT), namentlich die regelmäßigen Berichte der Bundesregierung nach Art. 22 der ILO-Verfassung, die Stellungnahmen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen und Unterlagen seitens privater Komitees, hauptsächlich der Hamburger Initiative "Weg mit den Berufsverboten", die umfangmäßig den Hauptteil ausmachen.¹ Das Internationale Arbeitsamt stellte die (teilweise vertraulichen) Protokolle des Verwaltungsrates und die schriftliche Aufzeichnung der Zeugenanhörung während des Untersuchungsverfahrens nach Art. 26 gegen die Bundesrepublik Deutschland zur Verfügung.² Einzig die internen Akten der Untersuchungskommission waren dem Verfasser nicht zugänglich. Gestützt auf ein Gutachten der ILO-Rechtsabteilung lehnte der Leiter der Abteilung für Internationale Ar-

¹ Die Akten des Internationalen Arbeitsamtes werden im folgenden mit der Bezeichnung BIT (Bureau International du Travail) und ihrer Signatur im Internationalen Arbeitsamt ACD 8-2-24-111 (Application of Conference's Decisions) bezeichnet. Die einzelnen Dokumente werden in sog. Jackets abgelegt und nummeriert. In unregelmäßigen Abständen ordnet die Normenabteilung des Internationalen Arbeitsamtes die Dokumente neu nach chronologischen Kriterien. Deshalb wird im folgenden auf die Angabe der Jacket-Nummer verzichtet. Aufgrund der Standortsignatur und des Datums sind alle Dokumente erudierbar.

² Der Ausschuß zur Untersuchung der Einhaltung des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958, durch die Bundesrepublik Deutschland, Protokolle der 1.-15. Sitzung, Genf 1986 (unveröffentlicht). Im folgenden zitiert als: Zeugenanhörung.

beitsnormen im Namen des Generaldirektors ein entsprechendes Gesuch mit Hinweis auf die Vertraulichkeit des Untersuchungsverfahrens ab. Dieser Mangel wurde durch den publizierten Schlußbericht der Untersuchungskommission, eine wesentliche und umfangreiche Quelle³, durch Unterlagen von Prof. Dietrich Schindler, Mitglied der Untersuchungskommission, und durch Materialien der Initiative "Weg mit den Berufsverboten" nach Möglichkeit kompensiert. Als wertvolle Informationsquelle erwiesen sich Gespräche mit Beteiligten aller "Parteien". Als Gesprächspartner wählte der Verfasser Personen, die eine wichtige Rolle während der Verfahren spielten oder durch ihre Funktion einen besonderen Einblick in die Materie besaßen, auch aus innenpolitischer Perspektive. Seitens der ILO waren dies André Zenger, Leiter der Abteilung für die Normenanwendung und vorher Regierungsvertreter der Schweiz im ILO-Verwaltungsrat, sowie Klaus T. Samson, bis 1987 Koordinator für Menschenrechtsfragen und im Verfahren nach Art. 26 gegen die Bundesrepublik Deutschland von der ILO als Sekretär der Untersuchungskommission eingesetzt.⁴ Als Vertreter der Bundesrepublik Deutschland äußerte sich der frühere Ministerialdirektor Prof. Winfrid Haase, von 1973 bis 1982 Leiter der Abteilung Internationale Sozialpolitik im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, von 1973 bis 1987 deutscher Regierungsvertreter im ILO-Verwaltungsrat und während des Klageverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland Vertreter der Bundesregierung. Zudem stellten sich sein damaliger Stellvertreter, Dr. Horst Weber, von 1985 bis 1990 Leiter des Referats "Internationale Arbeitsorganisation" in der Abteilung für Internationale Sozialpolitik, und dessen Nachfolger Ministerialrat Dietrich Willers den Fragen des Autors. Seitens der Arbeitnehmer und Gewerkschaften gab Gerd Muhr Auskunft. Er war von 1970 bis 1991 deutscher Arbeitnehmervertreter im Verwaltungsrat und von 1969 bis 1990 als stellvertretender Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) tätig. Auch der Arbeitgeberdelegierte der Bundesrepublik Deutschland, Dr. Wolf-Dieter Lindner, beantwortete Fragen des Verfassers. Seitens der neutralen Untersuchungskommission gegen die Bundesrepublik Deutschland gab Prof. Dietrich Schindler Auskunft und stellte Akten⁵ aus dem Verfahren zur Verfügung. Für den Weltgewerkschaftsbund, Initiator der Verfahren vor der ILO, sprach der Vertreter des WGB in Genf, Daniel

³ 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, Genf, 1987. Im folgenden zitiert als: Bericht Untersuchungskommission (Bundesrepublik Deutschland).

⁴ In den Untersuchungsverfahren gegen Portugal, Liberia und Griechenland ernannte die ILO einen Vertreter des Generalsekretärs zur Unterstützung der Kommission. Später wurde ein Sekretär der Untersuchungskommission mit der gleichen Aufgabe betraut.

⁵ Im folgenden zitiert als: Akten Schindler.