

Entlassung eines Beamten wegen Aktivitäten für die DKP

EMRK Art. 10, 11

1. Die in der EMRK enthaltenen Garantien gelten grundsätzlich auch für Beamte.

2. Die Entlassung eines Beamten aus seinem Dienstverhältnis wegen seiner Mitgliedschaft in einer als verfassungsfeindlich eingestuften Partei kann ein Eingriff in die Ausübung der Rechte des Betroffenen aus Art. 10 EMRK (Recht auf freie Meinungsäußerung) und aus Art. 11 EMRK (Vereinigungsfreiheit) sein.

3. Zur Rechtfertigung der Entlassung eines Beamten aus dem Dienstverhältnis wegen Aktivitäten für eine als verfassungsfeindlich eingestufte Partei. (Leitsätze der Redaktion)

EGMR, Urteil vom 26-09-1993 - 7/1994/454/535 (Vogt/Deutschland)

Zum Sachverhalt:

Frau Vogt ist deutsche Staatsangehörige und wohnt in J. im Land Niedersachsen. Nach einem Literatur- und Sprachstudium an der Universität Marburg/Lahn, das sechs Jahre dauerte und während dessen sie Mitglied der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) wurde, legte sie im November 1975 ihre wissenschaftliche Prüfung für das Lehramt für Gymnasien ab. Von Februar 1976 bis Juni 1977 leistete sie in Fulda im Land Hessen ihren Vorbereitungsdienst für das Lehramt ab. Im Juni 1977 legte sie die Zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Gymnasien ab und erhielt vom 1. 8. 1977 an einem staatlichen Gymnasium in J. eine Stelle als Studienrätin, wobei sie zunächst Beamtin auf Probe war. Am 1. 2. 1979, vor Ablauf ihrer Probezeit, wurde sie zur Beamtin auf Lebenszeit ernannt. Frau Vogt unterrichtete Deutsch und Französisch. In einer im März 1981 erstellten Beurteilung wurden ihre Fähigkeiten und ihre Arbeit als gänzlich befriedigend bewertet und es wurde zum Ausdruck gebracht, daß Schüler, Eltern und Kollegen sie sehr schätzten.

Nach einer vorläufigen Ermittlung erließ die Bezirksregierung Weser-Ems am 13. 6. 1982 eine Verfügung, mit der ein Disziplinarverfahren gegen die Bf. eingeleitet wurde, weil sie der politischen Treuepflicht nicht nachgekommen sei, die sie als Beamtin gem. § 61II NdsBG schuldete. Sie habe sich seit dem Herbst 1980 an verschiedenen politischen Aktivitäten im Namen der DKP beteiligt und habe insbesondere 1982 bei den Landtagswahlen in Niedersachsen für die DKP kandidiert. Die Anschuldigungsschrift vom 22. 11. 1983, die in Zusammenhang mit dem Disziplinarverfahren erstellt wurde, führte aus, daß die Bf. sich in elf Fällen politisch für die DKP betätigt habe: Sie habe beispielsweise Flugblätter verteilt, die DKP bei politischen Sitzungen vertreten, sie sei Parteifunktionärin in einem Wahlkreis gewesen und habe sich für die Bundtagswahlen am 6. 3. 1982 aufstellen lassen. Am 15. 7. 1985 wurde das Verfahren ausgesetzt, um die Ermittlungen zu erweitern und weitere politische Aktivitäten der Bf. einzuschließen, die zwischenzeitlich bekannt geworden waren. In einer ergänzenden Anschuldigungsschrift vom 5. 2. 1986 wurde Frau Vogt beschuldigt, ihren Pflichten als Beamtin auch dadurch nicht nachgekommen zu sein; indem sie (a) Mitglied des Vorstandes der Bezirksorganisation Bremen/Nördliches Niedersachsen der DKP seit 1983 gewesen sei; und (b) als Kreisvorsitzende der Organisation Wilhelmshaven/Friesland der Partei am 7. Parteikongreß der DKP, der vom 6. bis 8. 1. 1984 in Nürnberg stattfand, teilgenommen und eine Rede gehalten habe. Nach einer weiteren Aussetzung des Verfahrens am 23. 6. 1986 wurde am 2. 12. 1986 eine weitere ergänzende Anschuldigungsschrift verfaßt, die vier weitere politische Aktivitäten ausführte, die für mit dem Beamtenstatus der Bf. unvereinbar gehalten wurden nämlich: (a) ihre Kandidatur für die DKP bei den Landtagswahlen in Niedersachsen am 15. 6. 1986; (b) die Tatsache, daß sie noch immer Mitglied des Vorstandes der Bezirksorganisation Bremen/Nördliches Niedersachsen der DKP war; (c) die Tatsache, daß sie noch immer Vorsitzende der Ortsorganisation Wilhelmshaven/Friesland der DKP war; und (d) ihre Teilnahme am 8. Parteikongreß der DKP als Parteidelegierte. Mit einer

Verfügung vom 12. 8. 1986 teilte die Bezirksregierung Weser/Ems der Bf. mit, daß sie vorübergehend des Dienstes enthoben sei, wobei insbesondere folgendes angeführt wurde: "Die von Ihnen in Kenntnis der Rechtsauffassung Ihres Dienstherrn und der Rechtsprechung der Disziplinargerichte dennoch vorgenommene vorsätzliche Verletzung der Verfassungstreuepflicht über einen längeren Zeitraum hinweg ist für einen Lebenszeitbeamten ein besonders schweres Dienstvergehen. Wer als Beamter in einem besonderen Treueverhältnis zu seinem Staat steht und seine Bereitschaft zur Verteidigung von Recht und Freiheit mit seinem Diensteid bekräftigt hat, zerstört die für die Fortsetzung des Dienstverhältnisses unabdingbare Vertrauensgrundlage, wenn er vorsätzlich eine Partei unterstützt, deren Ziele mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht zu vereinbaren sind. Das ist hier der Fall." Ab Oktober 1986 erhielt Frau Vogt nur noch 60 % ihrer Dienstbezüge. Die Disziplinarkammer des VG Oldenburg befand, daß die Bf. ihrer politischen Treuepflicht nicht nachgekommen war, und verfügte ihre Entlassung als Disziplinarmaßnahme. Sie gewährte ihr eine Summe, die 75 % ihrer zu der Zeit bestehenden Pensionsansprüche betrug, für sechs Monate. Dagegen legte die Bf. Berufung ein. Mit Urteil vom 31. 10. 1989 wies der NdsDisziplinarhof Frau Vogts Berufung zurück und hielt das Urteil des VG in allen Punkten aufrecht. Am 22. 12. 1989 legte die Bf. schließlich Verfassungsbeschwerde beim BVerfG ein. In einer aus drei Richtern bestehenden Kammer beschloß das BVerfG am 6. 8. 1990, die Annahme der Verfassungsbeschwerden wegen fehlender Erfolgsaussichten abzulehnen.

Von 1987 bis 1991 arbeitete die Bf. als Bühnenautorin und Theaterpädagogin an der Landesbühne des Nördlichen Niedersachsens in Wilhelmshaven. Am 1. 2. 1991 wurde sie als Lehrerin für die Niedersächsische Schulbehörde wieder eingestellt. Die Landesregierung hatte zuvor den Ministerpräsidentenbeschluß zur Beschäftigung von Radikalen im niedersächsischen öffentlichen Dienst, der auch als "Radikalenerlaß" bezeichnet wird, außer Kraft gesetzt und Regelungen zum Umgang mit "Altfällen" erlassen. Frau Vogts Beschwerde wurde am 13. 2. 1991 bei der Kommission eingereicht. Sie stützte ihre Beschwerde, wonach ihr Recht auf freie Meinungsäußerung und auf Vereinigungsfreiheit verletzt worden sei, auf Art. 10 und 11 und auf Art. 14 i.V. mit Art. 10 EMRK. Am 19. 10. 1992 erklärte die Kommission die Beschwerde für zulässig. In ihrem Bericht vom 30. 11. 1993 gem. Art. 31 EMRK gab sie der mit dreizehn zu einer Stimme angenommenen Meinung Ausdruck, daß gegen Art. 10 und 11 EMRK verstoßen worden sei und daß eine Prüfung der Beschwerde gem. Art. 14 EMRK unnötig sei. Der EGMR hat mit einer Mehrheit von 10 zu 9 Stimmen das Vorliegen einer Verletzung der Art. 10 und 11 EMRK bejaht.

Aus den Gründen:

I. Behauptete Verletzung des Art. 10 EMRK

41. Nach Auffassung von Frau Vogt stellt ihre Entlassung aus dem öffentlichen Dienst aufgrund ihrer politischen Aktivitäten als Mitglied der DKP eine Verletzung ihres Rechtes auf freie Meinungsäußerung dar, das durch Art. 10 EMRK garantiert wird. Art. 10 lautet wie folgt:

Art. 10. (1) Jeder hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schließt nicht aus, daß die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.

(2) Da die Ausübung dieser Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetzgeber vorgesehenen Vorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie vom Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen oder die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten, unentbehrlich sind.

A. Ob ein Eingriff vorlag

42. Die Regierung zog die Anwendbarkeit des Art. 10 nicht in Zweifel. Bei der Verhandlung bat sie den Gerichtshof jedoch, diese Frage erneut sorgfältig zu prüfen.

43. Der Gerichtshof wiederholt, daß das Recht auf Einstellung im öffentlichen Dienst absichtlich nicht in die Konvention aufgenommen wurde. Dementsprechend kann die Weigerung, eine Person zum Beamten zu ernennen, nicht als solche die Grundlage für eine Beschwerde aufgrund der Konvention darstellen. Das heißt jedoch nicht, daß eine zum Beamten ernannte Person wegen der Entlassung keine Beschwerde führen kann, wenn die Entlassung eines ihrer Rechte nach der Konvention verletzt. Beamte sind vom Anwendungsbereich der Konvention nicht ausgeschlossen. In Art. 1 und 14 EMRK heißt es, daß die Vertragsstaaten "allen ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen" die in Abschnitt I enthaltenen Rechte und Freiheiten "ohne Unterschied ..." zusi-

EGMR: Entlassung eines Beamten wegen Aktivitäten für die DKP (NJW 1996, 375)

376 ▲



chern. Außerdem bestätigt Art. 11 II in fine, der er den Staaten gestattet, "Mitglieder der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung" besonderen Einschränkungen bei der Ausübung der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu unterwerfen, daß die in der Konvention enthaltenen Garantien grundsätzlich auch für Beamte gelten (s. EGMR, Serie A Nr. 104 = NJW 1986, 3005 Tz. 49 - Glasenapp; EGMR, Serie Nr. 105 = NJW 1986, 3007 Tz. 35 - Kosiek). Dementsprechend hat Frau Vogt mit dem Status des Beamten auf Lebenszeit, den sie bei ihrer Ernennung zur Gymnasiallehrerin erhalten hat, den Schutz des Art. 10 nicht verloren.

44. Wie auch die Kommission ist der Gerichtshof der Ansicht, daß der vorliegende Fall von den Fällen Glasenapp und Kosiek unterschieden werden muß. In den Fällen Glasenapp und Kosiek bewertete der Gerichtshof die Handlung der Behörde als eine Weigerung, den Beschwerdeführern Zugang zum öffentlichen Dienst zu gewähren, weil sie ihrer Ansicht nach nicht über die notwendigen Qualifikationen verfügten. Der Zugang zum öffentlichen Dienst ist damit die zentrale Frage des dem Gerichtshof vorgelegten Streitfalles gewesen. Dementsprechend hat der Gerichtshof entschieden, daß kein Eingriff in das nach Art. 10 I geschützte Recht vorliege (s. die o. zitierten Urteile Glasenapp, Tz. 53 u. Kosiek, Tz. 39).

Frau Vogt war seit Februar 1979 Beamtin auf Lebenszeit. Sie wurde im August 1986 vom Dienst suspendiert und 1987 entlassen. Diese Maßnahme stellt eine Disziplinarstrafe dafür dar, daß sie angeblich ihrer jedem Beamten obliegenden Pflicht, für die freiheitliche demokratische Ordnung i.S. des Grundgesetzes einzutreten, nicht nachgekommen war. Nach Auffassung der Behörden hat sie durch ihre Aktivitäten für die DKP und durch ihre Weigerung, sich von dieser Partei zu distanzieren, Ansichten zum Ausdruck gebracht, die der oben erwähnten Ordnung schaden. Daraus folgt, daß tatsächlich ein Eingriff in die Ausübung des durch Art. 10 EMRK geschützten Rechtes vorliegt.

B. Ob der Eingriff gerechtfertigt war

45. Ein solcher Eingriff stellt eine Verletzung des Art. 10 dar, es sei denn, er war "vom Gesetz vorgeschrieben", verfolgte eine oder mehrere der in Abs. 2 definierten berechtigten Ziele und war zur Erreichung dieser Ziele "in einer demokratischen Gesellschaft unentbehrlich".

1. "Vom Gesetz vorgeschrieben"

46. Die Regierung stimmte mit der Kommission darin überein, daß der Eingriff auf § 61II BG in der Auslegung durch die Rechtsprechung der zuständigen Gerichte gestützt und daher vom Gesetz vorgeschrieben war.

47. Die Bf. ist anderer Meinung. Nach ihrer Argumentation beinhaltet die in § 61II BG geforderte politische Treuepflicht in keiner Weise, daß Beamte aufgrund politischer Aktivitäten entlassen werden könnten, wie es in ihrem Fall gewesen war. Weder die Rechtsprechung noch die Gesetzgebung sei in diesem Punkt

ausreichend eindeutig und vorhersehbar. Hinsichtlich der Rechtsprechung versuchte die Bf. aufzuzeigen, daß das Urteil des BVerfG vom 22. 5. 1975 keineswegs die notwendige Klarheit für die Betroffenen geschaffen habe, da das Urteil eine unterschiedliche Auslegung durch das BVerwG und das BAG erfahren habe. Hinsichtlich der Gesetzgebung zeige schon allein die Tatsache, daß sie trotz einer fehlenden Gesetzesänderung 1991 wieder eingestellt wurde (...), obwohl sie noch immer DKP-Mitglied war, daß die Formulierung der Rechtsvorschriften durchaus nicht präzise sei. Tatsächlich sei ihre Entlassung in der politischen Entscheidung begründet, die der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder in der Form des Erlasses zur Beschäftigung von Radikalen im öffentlichen Dienst (...) vom 28. 1. 1972 getroffen hätten.

48. Der Gerichtshof wiederholt, daß der von der innerstaatlichen Gesetzgebung geforderte Grad der Klarheit - eine Gesetzgebung, die sowieso nicht alle Eventualitäten vorsehen kann - in hohem Maße vom Inhalt des fraglichen Instrumentes, vom Gebiet, das es abdecken soll und von der Zahl und dem Status der Adressaten abhängt. Es ist darüber hinaus in erster Linie Aufgabe der innerstaatlichen Behörden, das innerstaatliche Recht auszulegen und anzuwenden (s. EGMR, Serie A Nr. 266-B, Tz. 25 - Chorher/Österreich). Im vorliegenden Fall hätten das BVerfG und das BVerwG die politische Treuepflicht, die die einschlägigen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung und der Ländergesetzgebung, so auch § 61 II BG allen Beamten auferlegen, eindeutig definiert. Sie waren u.a. der Auffassung, daß jegliches Engagement von Seiten eines Beamten für eine politische Partei mit verfassungsfeindlichen Zielen wie die DKP mit dieser Pflicht nicht vereinbar sei. Zur maßgeblichen Zeit - d.h. spätestens während des Disziplinarverfahrens - mußte Frau Vogt diese Rechtsprechung bekannt sein. Sie war daher in der Lage, die Risiken, die sie mit ihrer politischen Aktivität für die DKP und ihrer Weigerung, sich von dieser Partei zu distanzieren, einging, vorherzusehen. Auch wenn nach ihrer Aussage die Meinungen des BVerwG und des BAG hierzu divergierten - eine Divergenz, die der Gerichtshof nicht feststellen konnte - so wäre dies nicht maßgeblich gewesen, da die Verwaltungsgerichte der Rechtsprechung des BVerwG folgen mußten und dies auch nachweislich taten. Was die auf ihre Wiedereinsetzung begründete Argumentation angeht, so läßt diese Maßnahme nicht die von der Bf. angestrebte Schlußfolgerung zu, daß allein die Tatsache, daß eine Rechtsvorschrift in unterschiedlicher Weise ausgelegt werden kann, nicht bedeutet, daß sie der Anforderung nicht gerecht wird, die in dem Begriff "vom Gesetz vorgeschrieben" impliziert ist.

Dementsprechend teilt der Gerichtshof die Ansicht der Regierung und der Kommission, daß der Eingriff "vom Gesetz vorgeschrieben" war.

2. Berechtigtes Ziel

49. Die Kommission und die Regierung teilten die Meinung, daß mit dem Eingriff ein berechtigtes Ziel verfolgt wurde. Die Regierung vertrat die Auffassung, daß die aus der politischen Treuepflicht der Beamten folgende Einschränkung der freien Meinungsäußerung auf die nationale Sicherheit, die Aufrechterhaltung der Ordnung und den Schutz der Rechte anderer abzielte.

50. Zu diesem Punkt äußerte sich die Bf. nicht.

51. Der Gerichtshof merkt an, daß eine Reihe von Vertragsstaaten ihren Beamten eine Pflicht zur Zurückhaltung auferlegen. Deutsche Beamten müssen sich zu jeder Zeit zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung i.S. des Grundgesetzes (...) bekennen und für sie eintreten. Diese Verpflichtung ist in der Vorstellung begründet, daß die Beamtenschaft der Garant der Verfassung und der Demokratie ist. Deutschland machte in der Weimarer Republik besondere Erfahrungen, was dazu führte, daß bei der Gründung der Bundesrepublik nach dem Alptraum des Nationalsozialismus die deutsche Verfassung auf dem Grundsatz der "wehrhaften Demokratie" gestaltet wurde. Aufgrund dieser Erfahrungen hat die Vorstellung, daß die Beamtenschaft der Garant der Verfassung und der Demokratie ist, in Deutschland eine besondere Bedeutung. Vor diesem Hintergrund kann der Gerichtshof nur zu dem Schluß kommen, daß mit der Entlassung der Bf. ein berechtigtes Ziel i.S. des Art. 10 II verfolgt wurde.

3. "Unentbehrlich in einer demokratischen Gesellschaft". a) Allgemeine Grundsätze

52. Der Gerichtshof wiederholt die in seinen Urteilen zu Art. 10 festgelegten Grundsätze:

(i) Das Recht auf freie Meinungsäußerung stellt eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft dar und ist einer der Grundvoraussetzungen für ihre Fortentwicklung und für die Selbstverwirklichung eines jeden. Vorbehaltlich des Art. 10 II gilt es nicht nur für "Nachrichten" oder "Ideen", die mit Wohlwollen aufgenommen werden oder als harmlos oder unbedeutend gelten, sondern auch für solche, die beim Empfänger Anstoß erregen, ihn schockieren oder beunruhigen; dies fordern der Pluralismus, die Toleranz und die Offenheit, die eine "demokratische Gesellschaft" ausmachen. Die Freiheit der Meinungsäußerung, die in Art. 10 verankert ist, unterliegt einer Reihe von Ausnahmen, die jedoch eng ausgelegt werden müssen, wobei überzeugend nachgewiesen werden muß, warum die Einschränkungen erforderlich sind (s. EGMR, Serie A Nr. 24 Tz. 49 - Handyside/Vereinigtes Königreich; EGMR, Serie A Nr. 103 = NJW 1987, 2143 Tz. 41 - Lingens/Österreich; EGMR, Serie A Nr. 298 Tz. 37 - Jersild/Dänemark).

(ii) Das Adjektiv "unentbehrlich" i.S. des Art. 10 impliziert das Vorliegen einer "dringenden gesellschaftlichen Notwendigkeit". Die Vertragsstaaten haben bei der Feststellung des Vorliegens dieser Notwendigkeit einen gewissen Beurteilungsspielraum, der jedoch mit der Überprüfung auf europäischer Ebene Hand in Hand geht, die sowohl das Recht als auch die das Recht anwendenden Entscheidungen umfaßt, einschließlich der von unabhängigen Gerichten gefällten Entscheidungen. Dementsprechend ist der Gerichtshof befugt, abschließend darüber zu entscheiden, ob eine "Einschränkung" mit der durch Art. 10 geschützten Freiheit der Meinungsäußerung vereinbar ist.

(iii) Bei der Überprüfung besteht die Aufgabe des Gerichtshofs nicht darin, den Platz der zuständigen innerstaatlichen Behörden einzunehmen, sondern darin, die von ihnen im Rahmen ihres Er-

EGMR: Entlassung eines Beamten wegen Aktivitäten für die DKP (NJW 1996, 375)

377 ▲

messensspielraums getroffenen Entscheidungen nach Art. 10 zu überprüfen. Das heißt nicht, daß sich die Kontrolle darauf beschränkt, festzustellen, ob der beklagte Staat sein Ermessen in angemessener Weise, sorgfältig und in gutem Glauben ausübte; der Gerichtshof muß den den Anlaß zur Beschwerde gebenden Eingriff im Lichte des gesamten Falles prüfen und feststellen, ob er "in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit verfolgten legitimen Zweck" stand und ob die von den innerstaatlichen Behörden zur Rechtfertigung angeführten Gründe "relevant und ausreichend" sind (s. EGMR, Serie A Nr. 217 Tz. 50 - Sunday Times/Vereinigtes Königreich). Dabei muß sich der Gerichtshof davon überzeugen, daß die innerstaatlichen Behörden Normen anwendeten, die mit den in Art. 10 verankerten Grundsätzen übereinstimmen, und besonders davon, daß sie ihre Entscheidungen auf eine nachvollziehbare Wertung der einschlägigen Sachverhalte gründeten (s.o. erwähntes Urteil Jersild, Tz. 31).

53. Diese Grundsätze gelten auch für Beamte. Zwar kann ein Staat rechtmäßigerweise seinen Beamten aufgrund ihres Status eine Pflicht zur Zurückhaltung auferlegen, doch sind Beamte Individuen und kommen so in den Schutz des Art. 10 EMRK. Es obliegt daher dem Gerichtshof, unter Berücksichtigung der Umstände jedes einzelnen Falles festzustellen, ob zwischen den grundlegenden Rechten des Menschen auf freie Meinungsäußerung und dem berechtigten Interesse eines demokratischen Staats, sicherzustellen, daß seine Beamtschaft in angemessener Weise die in Art. 10 II aufgeführten Ziele fördert, ein gerechter Ausgleich gefunden werde. Bei dieser Prüfung trägt der Gerichtshof der Tatsache Rechnung, daß bei der Freiheit der Meinungsäußerung von Beamten die in Art. 10 II erwähnten "Pflichten und Verantwortung" eine besondere Bedeutung erhalten. Deshalb haben die innerstaatlichen Behörden bei der Beurteilung, ob der umstrittene Eingriff im richtigen Verhältnis zu dem oben angeführten Ziel steht, einen gewissen Ermessensspielraum.

b) Anwendung der oben aufgeführten Grundsätze im vorliegenden Fall

54. Nach Auffassung der Regierung muß der den Staaten eingeräumte Ermessensspielraum im vorliegenden Fall unter Berücksichtigung der erklärten Absicht der Vertragsstaaten gesehen werden, weder in der Konvention noch in ihren Protokollen ein Recht auf Einstellung im öffentlichen Dienst

anzuerkennen. Nach ihrer Auffassung stünden die Bedingungen, die ein Bewerber für den öffentlichen Dienst zu erfüllen habe, in enger Verbindung zu denen, die für bereits zu Beamten auf Lebenszeit ernannte Personen gelten. Die Bundesrepublik Deutschland habe bei der Bekämpfung aller Formen von Extremismus, sei es rechts- oder linksgerichteter Extremismus, eine besondere Verantwortung. Aus eben diesem Grund und im Lichte der Erfahrungen der Weimarer Republik sei die politische Treuepflicht für Beamte eingeführt worden. Die Beamtenschaft sei der Grundpfeiler einer "wehrhaften Demokratie". Dementsprechend könnten seine Mitglieder keine aktive Rolle in Parteien wie beispielsweise der DKP ausüben, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgten. Frau Vogt habe führende Funktionen in dieser Partei innegehabt, deren Ziel zur maßgeblichen Zeit der Umsturz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in der Bundesrepublik Deutschland gewesen sei und die ihre Anweisungen von den kommunistischen Parteien in Ostdeutschland und der Sowjetunion erhalten habe. Die Kritik richte sich zwar nicht gegen ihre tatsächliche Pflichtausübung, doch habe sie als Lehrerin eine besondere Verantwortung bei der Vermittlung grundlegender demokratischer Werte. Trotz der an sie gerichteten Warnungen habe die Bf. ihre Aktivitäten innerhalb der DKP kontinuierlich erweitert. Daher habe es für die deutschen Behörden nur die Möglichkeit gegeben, sie von ihren Pflichten zu suspendieren.

55. Die Bf. zog die Notwendigkeit des Eingriffes in Zweifel. Da die DKP vom BVerfG nicht verboten worden sei, seien ihre Aktivitäten für diese Partei, die die Grundlage für die gegen sie vorgebrachten "Anschuldigungen" bildeten (...), rechtmäßige politische Aktivitäten für eine rechtmäßige Partei gewesen und könnten daher keine Verletzung ihrer politischen Treuepflicht darstellen. Die Einhaltung der politischen Treuepflicht dürfe nicht an Hand der abstrakten Ziele einer Partei beurteilt werden, sondern müsse sich auf das Verhalten des einzelnen beziehen. Unter diesem Blickwinkel habe sie sich zu jeder Zeit einwandfrei verhalten. Dies gelte sowohl für die Ausübung ihrer Pflichten, bei denen sie nie versucht habe, ihre Schüler zu beeinflussen, wie auch für ihre außerberuflichen Aktivitäten, bei denen sie nie Äußerungen gemacht habe, die für verfassungsfeindlich gehalten werden könnten. Ihre Aktivität innerhalb der DKP spiegele ganz im Gegenteil ihr Bestreben wider, für den Frieden sowohl innerhalb als auch außerhalb der Bundesrepublik Deutschland tätig zu sein und den Neofaschismus zu bekämpfen. Sie sei fest davon überzeugt, daß sie der Sache der Demokratie und der Menschenrechte am besten durch ihre politischen Aktivitäten für die DKP dienen könne; wenn man von ihr verlange, die Überzeugung aufzugeben, weil die Behörden anderer Auffassung seien, so verstoße man gegen das Kernstück der Freiheit, Meinungen zu haben und sie zu äußern. In jedem Fall sei die Verhängung der schwersten Strafmaßnahme absolut unverhältnismäßig. Die Tatsache, daß sich ihr Disziplinarverfahren so lange hingezogen habe und daß die Vorschriften zur politischen Treuepflicht von Beamten von Land zu Land sehr unterschiedlich angewendet würden, zeige, daß man nicht sagen könne, daß es für ihre Entlassung dringende Gründe gab.

56. Die Kommission schloß sich im wesentlichen der Ansicht der Bf. an. Ihrer Auffassung nach hätte entscheidend sein müssen, ob das persönliche Verhalten und die persönlichen Äußerungen der Bf. sich gegen die Grundordnung richteten. So schwerwiegende Disziplinarstrafen wie eine Entlassung müßten durch den Bezug auf die persönliche Haltung des betroffenen Beamten gerechtfertigt sein.

57. Im vorliegenden Fall muß der Gerichtshof feststellen, ob Frau Vogts Entlassung einer "dringenden gesellschaftlichen Notwendigkeit" entsprach und ob sie "in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit verfolgten legitimen Zweck" stand. Zu diesem Zweck prüft der Gerichtshof die Umstände des Falles im Lichte der zu der maßgebenden Zeit vorherrschenden Situation in der Bundesrepublik Deutschland.

58. Frau Vogt wurde 1972 Mitglied der DKP. Es ist nicht angezweifelt worden, daß dies den Behörden bekannt war, als sie 1979 sogar vor Beendigung ihrer Probezeit zur Beamtin auf Lebenszeit ernannt wurde. Nachdem jedoch Ermittlungen hinsichtlich ihrer politischen Aktivitäten angestellt worden waren, wurde 1982 ein Disziplinarverfahren gegen sie eröffnet (...). Dieses Verfahren wurde bis zum Abschluß weiterer Ermittlungen mehrere Male ausgesetzt, doch wurde Frau Vogt schließlich am 15. 10. 1987 wegen der Verletzung ihrer politischen Treuepflicht entlassen. Die gegen sie gerichtete Kritik betraf ihre verschiedenen politischen Aktivitäten innerhalb der DKP, die von ihr in dieser Partei innegehabten Funktionen und ihre Kandidatur bei den Landtagswahlen (...).

Deutsche Beamte haben eine politische Treuepflicht, die vom BVerfG in seinem Urteil vom 22. 5. 1975 definiert wurde. Dies beinhaltet für alle Beamten die Pflicht, sich unmißverständlich von Gruppierungen zu distanzieren, die den Staat und die bestehende Verfassungsordnung angreifen und diffamieren. Zu der maßgeblichen Zeit waren die deutschen Gerichte - nach Analyse des offiziellen Programmes der DKP - der Auffassung, daß die DKP anstrebe, die gesellschaftlichen Strukturen und die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland umzustürzen und ein politisches System zu errichten, das dem der Deutschen Demokratischen Republik glich.

59. Der Gerichtshof geht davon aus, daß ein demokratischer Staat das Recht hat, von seinen Beamten die Treue zu den grundlegenden Verfassungsgrundsätzen zu verlangen. In diesem Zusammenhang berücksichtigt der Gerichtshof Deutschlands Erfahrungen während der Weimarer Republik und während der schmerzlichen Phase nach dem Zusammenbruch dieses Regimes bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahre 1949. Deutschland wollte eine Wiederholung dieser Erfahrungen vermeiden, indem es seinen neuen Staat auf der Grundlage der Idee einer "wehrhaften Demokratie" aufbaute. Auch darf Deutschlands Lage im politischen Kontext der Zeit nicht außer acht gelassen werden. Diese Umstände verliehen dieser grundlegenden Vorstellung und der dementsprechenden, Beamten auferlegten politischen Treuepflicht verständlicherweise ein besonderes Gewicht.

Dennoch ist die Absolutheit, mit der die deutschen Gerichte diese Pflicht auslegen, auffallend. Sie wird von jedem Beamten unabhängig von seiner Funktion und Stellung gleichermaßen verlangt. Sie impliziert, daß jeder Beamte unabhängig von seiner eigenen Meinung zu diesem Thema eindeutig alle Gruppen und Bewegungen ablehnen muß, die nach Ansicht der zuständigen Behörden verfassungsfeindlich sind. Sie läßt keinen Unterschied zwischen dem Dienst und dem Privatleben zu; die Beamten sind diese Pflicht in jedem Zusammenhang schuldig.

Außerdem scheint kein anderer Mitgliedstaat des Europarates zur maßgeblichen Zeit eine ähnliche strenge Treuepflicht verlangt zu haben, wobei sogar innerhalb Deutschlands die Pflicht nicht im ganzen Land einheitlich ausgelegt und angewendet wurde; eine beträchtliche Anzahl von Ländern war nicht der Ansicht, daß die in Rede stehenden Aktivitäten nicht mit dieser Pflicht vereinbar sind.

60. Der Gerichtshof ist jedoch nicht aufgefordert, das System als solches zu bewerten. Es konzentriert sich dementsprechend auf die Entlassung von Frau Vogt.

In diesem Zusammenhang stellt er zunächst einmal fest, daß es für die Ansicht, daß die Entlassung einer Gymnasiallehrerin als Disziplinarmaßnahme wegen einer Pflichtverletzung eine sehr schwer-

EGMR: Entlassung eines Beamten wegen Aktivitäten für die DKP (NJW 1996, 375)

378 ▲



wiegende Maßnahme darstellt, mehrere Gründe gibt. Der erste Grund ist die Auswirkung einer derartigen Maßnahme auf den Ruf der Betroffenen und der zweite Grund ist der, daß auf dieser Weise entlassene Gymnasiallehrer ihren Lebensunterhalt verlieren, zumindest im wesentlichen, da das Disziplinargericht ihnen gestatten kann, einen Teil ihrer Bezüge zu behalten. Außerdem ist es für Gymnasiallehrer in dieser Lage so gut wie unmöglich, eine andere Stelle als Lehrer zu finden, da es in Deutschland nur sehr wenig Lehrerstellen außerhalb des öffentlichen Dienstes gibt. Dementsprechend wird ihnen mit großer Sicherheit die Möglichkeit genommen, den einzigen Beruf auszuüben, zu dem sie berufen sind, für die sie ausgebildet sind und in dem sie Fertigkeiten und Erfahrungen erworben haben.

Ein zweiter erwähnenswerter Aspekt ist der, daß Frau Vogt Deutsch- und Französischlehrerin in einem Gymnasium war und dementsprechend eine Stellung innehatte, die nicht an sich Sicherheitsrisiken mit sich bringt.

Das Risiko lag in der Möglichkeit, daß sie entgegen den Lehrern obliegenden besonderen Pflichten und Verantwortungen ihre Position ausnutzen konnte, um ihre Schüler während der Unterrichtsstunden zu indoktrinieren oder anderweitig einen unangemessenen Einfluß auf sie auszuüben. Von dieser Warte aus

war sie jedoch nicht kritisiert worden. Die Vorgesetzten der Bf. hielten ganz im Gegenteil ihre Schultätigkeit für gänzlich zufriedenstellend und sie wurde von ihren Schülern und deren Eltern und auch von ihren Kollegen sehr geschätzt (...); die Disziplinargerichte erkannten an, daß sie ihre Pflichten zu jeder Zeit in einwandfreier Weise ausgeübt habe (...) Tatsächlich sind zwischen der Einleitung des Disziplinarverfahrens und der Suspendierung der Bf. durch die Behörden über vier Jahre vergangen (...). Dies zeigt, daß nach Ansicht der Behörden die Notwendigkeit, die Schüler aus ihrer Einflußsphäre zu entfernen, nicht dringend war.

Da Lehrer für ihre Schüler Autoritätspersonen darstellen, gelten ihre besonderen Pflichten und Verantwortlichkeiten in gewissem Maße auch für ihre außerschulischen Aktivitäten. Es gibt jedoch keinen Nachweis dafür, daß Frau Vogt selbst im außerschulischen Rahmen tatsächlich verfassungsfeindliche Äußerungen machte oder persönlich eine verfassungsfeindliche Haltung einnahm. Die einzigen Kritikpunkte richteten sich gegen ihre aktive Mitgliedschaft in der DKP, gegen die Ämter, die sie in der Partei innehatte, und gegen ihre Kandidatur bei den niedersächsischen Landtagswahlen. Frau Vogt hielt konsequent ihre persönliche Überzeugung aufrecht, daß diese Aktivitäten mit der Erhaltung der Grundsätze der deutschen Verfassungsordnung vereinbar seien. Die Disziplinargerichte erkannten an, daß ihre Überzeugung echt und ernsthaft sei, obwohl dies ihrer Ansicht nach nicht von rechtlicher Bedeutung war (...). Nicht einmal mit den ausgedehnten Ermittlungen, die sich über mehrere Jahre hinzogen, war man offensichtlich in der Lage, Fälle nachzuweisen, in denen Frau Vogt tatsächlich eindeutige Äußerungen machte, die ihre emphatische Behauptung widerlegten, daß sie zu den Werten der deutschen Grundordnung stehe.

Abschließend muß berücksichtigt werden, daß die DKP vom BVerfG nicht verboten worden war und daß dementsprechend die Aktivitäten der Bf. für die DKP gänzlich rechtmäßig waren.

61. Im Lichte des Vorstehenden kommt der Gerichtshof zu dem Schluß, daß die von der Regierung zur Rechtfertigung des Eingriffes in Frau Vogts Recht auf freie Meinungsäußerung vorgebrachten Gründe sicherlich relevant sind, jedoch nicht ausreichen, um überzeugend nachzuweisen, daß ihre Entlassung in einer demokratischen Gesellschaft unentbehrlich war. Auch wenn man einen gewissen Ermessensspielraum einräumt, muß geschlußfolgert werden, daß Frau Vogts Entlassung aus ihrer Stellung als Gymnasiallehrerin als Disziplinarmaßnahme in keinem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Ziel stand. Dementsprechend liegt eine Verletzung des Art. 10 vor.

II. Behauptete Verletzung des Art. 11 EMRK

62. Die Bf. machte auch die Verletzung ihres Rechts auf Vereinigungsfreiheit, das nach Art. 11 EMRK garantiert wird, geltend. Art. 11 lautet folgendermaßen:

Art. 11. (1) Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen, einschließlich des Rechts, zum Schutze ihrer Interessen Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten.

(2) Die Ausübung dieser Rechte darf keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden als den vom Gesetz vorgesehen, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der äußeren und inneren Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung und zur Verbrechensverhütung, zum Schutze der Gesundheit und der Moral oder zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind. Dieser Artikel verbietet nicht, daß die Ausübung dieser Rechte für Mitglieder der Streitkräfte der Polizei oder der Staatsverwaltung gesetzlichen Einschränkungen unterworfen wird.

A. Ob es einen Eingriff gab

63. Wie im Falle des Art. 10 stellte die Regierung die Anwendbarkeit des Art. 11 nicht in Frage, obwohl sie bei der Verhandlung der Gerichtshof bat, diesen Punkt erneut sorgfältig zu prüfen.

64. Unbeschadet seiner autonomen Funktion und seines besonderen Anwendungsbereiches muß Art. 11 im vorliegenden Fall auch im Lichte des Art. 10 gesehen werden (vgl. EGMR, Serie A Nr. 44 = NJW 1982,

2717 Tz. 57 - Young, James u. Webster/Vereinigtes Königreich; EGMR, Serie A Nr. 202 Tz. 37 - Ezelin/Frankreich). Der durch Art. 10 garantierte Schutz persönlicher Meinungen ist eines der Ziele der Versammlungs- und Vereinsfreiheit, die in Art. 11 verankert sind.

65. Unter Bezugnahme auf die hinsichtlich Art. 10 ausgeführten Grundsätze (Tz. 43 und 44) genießt Frau Vogt als Beamtin auf Lebenszeit auch den Schutz des Art. 11.

Die Bf. wurde aus ihrem Amt als Beamtin entlassen, da sie sich hartnäckig geweigert hat, sich von der DKP zu distanzieren, weil nach ihrer persönlichen Meinung die Mitgliedschaft in dieser Partei mit ihrer Treuepflicht durchaus vereinbar war. Dementsprechend liegt ein Eingriff in die Ausübung des durch Art. 11 I geschützten Rechts vor.

B. Ob der Eingriff gerechtfertigt war

66. Ein solcher Eingriff stellt eine Verletzung des Art. 11 dar, es sei denn die Anforderungen des Abs. 2 sind erfüllt, die mit denen identisch sind, die in Art. 10 II festgelegt sind, mit Ausnahme des letzten Satzes in Art. 11 II.

67. In dieser Hinsicht geht der Gerichtshof mit der Kommission konform, daß der Begriff der "Staatsverwaltung" angesichts des Amtes, das die betroffene Beamtin innehatte, eng auszulegen ist.

68. Auch wenn für die Zwecke des Art. 11 II Lehrer als Teil der "Staatsverwaltung" anzusehen sind - was nach Auffassung des Gerichtshofs in diesem Fall nicht geprüft zu werden braucht - stand Frau Vogts Entlassung aus den Gründen, die zuvor in bezug auf Art. 10 angeführt wurden (s. Tz. 51 u. 60), in keinem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Ziel.

Es liegt dementsprechend eine Verletzung des Art. 11 vor.

(Mitgeteilt von Ministerialdirigent Dr. J. Meyer-Ladewig, Bonn)

Sondervotum:

Gemeinsame abweichende Meinung der Richter Bernhardt, Gölcüklü, Matscher, Loizou, Mifsud Bonnici, Gotchev, Jungwiertund Küris

Unserer Ansicht nach stellen die gegen Frau Vogt ergriffenen Disziplinarmaßnahmen, die von allen betroffenen deutschen Behörden ergriffen bzw. von den betreffenden Gerichten gebilligt wurden, keinen Verstoß gegen Art. 10 oder Art. 11 EMRK dar. Ihre Entlassung als Lehrerin im öffentlichen Dienst war nicht nur vom Gesetz vorgeschrieben und zur Verfolgung eines rechtmäßigen Zieles angeordnet; sie war darüber hinaus verhältnismäßig und konnte in einer demokratischen Gesellschaft als unentbehrlich erachtet werden. Sie fällt in den Ermessensspielraum, der den innerstaatlichen Behörden gelassen wird.

1. Unserer Auffassung nach müssen die Umstände im Umfeld der Entlassung anders betont werden, als dies im vorliegenden Urteil der Großen Kammer der Fall ist. Frau Vogt war seit 1972 Mitglied der Kommunistischen Partei (DKP) gewesen. Dennoch wurde sie 1979 zur Beamtin auf Lebenszeit ernannt. Dies erklärt sich leicht aus der deutschen Handhabung, gemäß derer die formale Mitgliedschaft in einer extremistischen Partei an sich den Betreffenden im allgemeinen nicht daran hindert, Beamter zu werden oder zu bleiben. Erst nach ihrer Ernennung zur Beamtin auf Lebenszeit steigerte Frau Vogt ihre Aktivitäten für die DKP (...). Derartige Aktivitäten sprechen sich selbstverständlich in einer Schule und unter den Schülern herum, auch wenn der betreffende Lehrer seine politischen Überzeugungen nicht im Unterricht verbreitet. Unseres Erachtens kann ebenso wenig angezweifelt werden, daß das Programm der DKP und die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, die im Grundgesetz verankert ist, miteinander nicht vereinbar waren. Wenn jemand wie Frau Vogt behauptet, daß sie alle Punkte des DKP-Programms unterstützt, und gleichzeitig be-

EGMR: Entlassung eines Beamten wegen Aktivitäten für die DKP (NJW 1996, 375) 

kräftigt, daß sie die Verfassungsordnung respektiert, so sind auch diese Behauptungen miteinander unvereinbar.

2. In dem gesamten Zeitraum zwischen der Einleitung des Disziplinarverfahrens gegen Frau Vogt bis zu ihrer endgültigen Entlassung wurde die DKP vom kommunistischen Regime und der Regierungspartei in Ostdeutschland (der damaligen Deutschen Demokratischen Republik) unterstützt, und nach Auffassung der DKP selbst unterschied sich die ostdeutsche Verfassung und politische Ordnung grundsätzlich von der Ordnung der Bundesrepublik und war ihr überlegen. Es ist außerdem unbestreitbar, daß zu der maßgeblichen Zeit die Ost-West-Konfrontation und der Antagonismus zwischen dem Kommunistischen Regime einerseits und der westdeutschen demokratischen Ordnung andererseits es unentbehrlich machten, die demokratische Ordnung zu stärken und ihre Untergrabung nicht zuzulassen. In einer derartigen Situation und unter Berücksichtigung der besonderen Gesichtspunkte Deutschlands, insbesondere der Zerstörung der demokratischen Weimarer Verfassung muß der Staat das Recht haben, Beamte, so auch Lehrer, zu entlassen, die aktiv für demokratiefeindliche Parteien tätig sind. Dies muß für alle extremistischen Parteien gelten, unabhängig davon, ob sie auf der linken oder der rechten Seite des politischen Spektrums angesiedelt sind.

3. Daher kann man der Ansicht sein, daß Frau Vogts Entlassung durch die deutschen Behörden in einer demokratischen Gesellschaft in Übereinstimmung mit Art. 10 und 11 unentbehrlich war. Der öffentliche Dienst ist in fast allen Staaten für das ordnungsgemäße Funktionieren der demokratischen Ordnung von größter Bedeutung, und dementsprechend müssen die Staaten einen großen Ermessensspielraum bei der Einstellung bzw. Entlassung öffentlicher Bediensteter haben. Die Staaten müssen das Recht haben, von ihren Bediensteten zu verlangen, ihre aktive und offenkundige Unterstützung für eine extremistische Partei aufzugeben oder aus dem öffentlichen Dienst auszuschneiden.

Ergänzende abweichende Meinung des Richters Gotchev

Ich stimme dafür, daß kein Verstoß vorlag, da ich fest davon überzeugt bin, daß Art. 10 EMRK nicht anwendbar ist. Das Urteil (Tz. 43) bekräftigt, daß der Zugang zum öffentlichen Dienst nicht zu den Rechten gehört, die nach der Konvention geschützt sind. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es jedoch so, daß, wenn die Verweigerung des Zuganges zum öffentlichen Dienst einen Verstoß gegen eine bestimmte Vorschrift der Konvention darstellt, diese Vorschrift dann in dem Falle anwendbar ist. Wenn dann also wie im vorliegenden Fall die Verweigerung des Zuganges zum öffentlichen Dienst oder die Entlassung aus dem öffentlichen Dienst gleichzeitig einen Verstoß gegen Art. 10 darstellt, so ist dieser Artikel anwendbar. Ich kann mich dieser Argumentationsweise nicht anschließen. Frau Vogt wurde nicht aus ihrer Stellung als Lehrerin entlassen, weil sie eine Meinung oder eine Idee äußerte. Nach der Entscheidung des Gerichtshofs wurde sie wegen ihrer Mitgliedschaft in der DKP, ihrer Mitgliedschaft im Vorstand der Bezirksorganisation, aufgrund der Tatsache, daß sie Vorsitzende der Ortsorganisation war und wegen ihrer Kandidatur für die DKP bei den Landtagswahlen entlassen. Es wurde keine Erklärung oder Veröffentlichung oder andere Form der Meinungsäußerung erwähnt. In den beiden im Urteil zitierten Fällen - Glasenapp und Kosiek - war die Entlassung Folge einer Meinungsäußerung - im ersten Fall schickte der Bf. ein Schreiben an eine Zeitung und im zweiten Fall veröffentlichte der Bf. zwei Bücher. Dennoch war unser Gerichtshof in beiden Fällen der Ansicht, daß kein Verstoß gegen Art. 10 vorlag.

Abweichende Meinung des Richters Jambrek

1. Ich teile die Mehrheitsmeinung, daß sowohl Art. 10 als auch 11 EMRK im vorliegenden Fall anwendbar sind und daß ein Eingriff vorlag. Ich kam aber zu einem abweichenden Ergebnis bei der Frage, ob der umstrittene Eingriff in einer demokratischen Gesellschaft unentbehrlich war und ob er im angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Ziel stand. Ich war also der Ansicht, daß die Einschränkung mit den genannten Freiheiten vereinbar ist. Ich gehe auch mit der gemeinsamen abweichenden Meinung meiner

Kollegen vollständig konform, möchte jedoch ihrer Argumentation die folgenden Punkte hinzufügen:

2. Im Hinblick auf einen gerechten Ausgleich zwischen den Rechten von Frau Vogt und der Pflicht der Bundesrepublik Deutschland zur maßgeblichen Zeit, sicherzustellen, daß die staatlichen Schulen über ihre normalen Aufgaben hinaus auch in angemessener Weise die berechtigten Interessen der nationalen Sicherheit, territorialen Unversehrtheit und der öffentlichen Sicherheit und den Schutz der Rechte anderer fördern, werde ich die Umstände des Falles zunächst im Licht der in der Bundesrepublik Deutschland herrschenden Umstände und dann im Lichte der Wahlmöglichkeiten, die Frau Vogt offenstanden, untersuchen. Bei beiden Blickwinkeln gehe ich von der maßgeblichen Zeit aus.

3. Die Mehrheit berücksichtigte Deutschlands "schmerzvolle Phase" nach dem Zusammenbruch der "Weimarer Republik" und seine "Lage im politischen Kontext der Zeit". Sie wies auch daraufhin, daß "der Alptraum des Nationalsozialismus" dazu führte, daß seine Verfassung auf den Grundsatz einer 'wehrhaften Demokratie'" gestützt wurde. Ich möchte hinzufügen, daß dieser Verfassungsgrundsatz auch in der für diesen Fall maßgeblichen Zeit ein berechtigtes Ziel darstellte, das die den Beamten auferlegte Pflicht zur Treue hinsichtlich der demokratischen Werte und der Rechtsstaatlichkeit rechtfertigte:

Die Lage der Bundesrepublik Deutschland in Westeuropa von 1945 bis 1990 war im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten des Europarates besonders und einzigartig. Deutschland war ein amputierter Staat mit einem geteilten Volk und das Land, das geographisch gesehen an vorderster Front mit den Ländern des damaligen kommunistischen Blocks konfrontiert war. Deshalb war es hinsichtlich seiner nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit und öffentlichen Sicherheit notwendigerweise wesentlich empfindlicher und angreifbarer; Deutschland war insbesondere dem Risiko der Infiltrierung durch Agenten und der verfassungsfeindlichen politischen Propaganda ausgesetzt. Aus diesem Grunde bezweifle ich die in der Stellungnahme der Regierung und in der mündlichen Darstellung durch ihren Verfahrensbevollmächtigten vorgebrachten Sachverhalte in keiner Weise.

Genausowenig sind meines Erachtens Zweifel an den Sachverhalten und Einschätzungen angebracht, die der Verfahrensbevollmächtigte der Regierung in bezug auf den Charakter und die Rolle der DKP vorbrachte, deren aktives Mitglied und Funktionärin Frau Vogt war. Nach meiner Auffassung ist die Annahme berechtigt, daß die Partei zur maßgeblichen Zeit darauf abzielte, die demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland umzustürzen, um dort ein kommunistisches System nach dem Modell der damaligen Deutschen Demokratischen Republik einzuführen. Darüber hinaus standen der DKP die Mittel zur Umsetzung ihrer politischen Ziele zur Verfügung: Sie wurde von ihrem ostdeutschen Pendant (SED) finanziert, DKP-Mitglieder wurden von der SED ausgebildet, während ungefähr 200 Mitglieder der DKP von der SED in Sabotage und Terrorismus unterwiesen wurden; erst 1989 löste sich diese Gruppierung auf. Herr P. Becker, der für die Bf. sprach, sagte bei der Verhandlung, daß "die DKP nicht aufgrund staatlicher Unterdrückung keine Menschen mehr anzog, sondern aufgrund des Zusammenbruchs des sozialistischen Regimes".

4. Frau Vogt war seit 1972 Mitglied der DKP. Sie wurde am 1. 2. 1979 zur Beamtin auf Lebenszeit ernannt. Erst danach, nämlich vom Herbst 1980 an, nahm sie in der DKP eine aktive Rolle ein und begann, die verschiedenen politischen Aktivitäten auszuüben, die in den Akten des Falles aufgeführt sind. Am 13. 6. 1982 wurde mit der Begründung ein Disziplinarverfahren gegen sie eingeleitet, daß sie ihrer Pflicht zur Verfassungstreue nicht nachgekommen sei. Am 31. 10. 1989 wies der NdsDisziplinarhof Frau Vogts Berufung gegen die Entlassung ab, die ihr die Disziplinarkammer des VG Oldenburg als Disziplinarmaßnahme auferlegt hatte. Danach fanden verschiedene weitere Verfahren statt, und schließlich wies das BVerfG am 7. 8. 1990 ihre Verfassungsbeschwerde ab.

Ich beziehe mich auf die oben angegebenen Sachverhalte, um die folgenden Punkte in den richtigen Zusammenhang zu bringen:

- Frau Vogt wurde nach der bestehenden Praxis zur Beamtin auf Lebenszeit ernannt, wonach die reine Mitgliedschaft in der DKP keinen Treuebruch darstellt.

- Disziplinarverfahren gegen sie wurden erst eingeleitet, nachdem sie markanteren politischen Aktivitäten nachging.
- Es ist falsch, anzunehmen, daß die Länge des Verfahrens, während dessen es Frau Vogt gestattet wurde, ihren Unterricht fortzusetzen, darauf hinweist, daß es keine "dringende gesellschaftliche Notwendigkeit" gab, ihre verfassungswidrigen Aktivitäten einzustellen.

EGMR: Entlassung eines Beamten wegen Aktivitäten für die DKP (NJW 1996, 375)

380 ▲



- Das Gegenteil ist der Fall: die deutschen Gerichte stellten klar, daß sie von ihr erwarteten, ihre Aktivitäten für die DKP aufzugeben: vgl. u.a. die Meinung des NdsDisziplinarhofes, wonach "eine radikale Veränderung der Haltung eines Beamten die Beurteilung der Schwere des beruflichen Fehlverhaltens beeinflussen könnte" (...).
- Nach der Einleitung des Verfahrens gegen sie hatte Frau Vogt genügend Zeit, um mindestens zwei anderen Möglichkeiten nachzugehen, um den amtlichen Anforderungen gerecht zu werden; sie konnte entweder ihre aktive Mitarbeit in der DKP fortsetzen und sich außerhalb des deutschen öffentlichen Dienstes eine andere Stelle suchen oder andererseits ihre Stelle im öffentlichen Dienst behalten, Mitglied der DKP bleiben und das Maß ihrer Aktivitäten in der Partei auf das Niveau vor 1979 zurückschrauben.

5. Die nächste Schlüsselfrage ist die, ob Frau Vogts Entlassung (der "Eingriff") tatsächlich unentbehrlich war in dem Sinne, daß die Entlassung angesichts des Verhältnisses zwischen der Art und Weise, wie sie ihre Arbeit ausführte, und ihren politischen Aktivitäten "eine dringende gesellschaftliche Notwendigkeit" darstellte. Hierbei können zwei sich widersprechende Hypothesen definiert und verteidigt werden.

Nach der ersten These war Frau Vogts Arbeit apolitisch und grundsätzlich rein akademisch und konnte ohne die Äußerung von Werten ausgeführt werden. Die Trennung zwischen dem beruflichen und dem privaten (einschließlich politischen) Leben schloß also die Gefahr aus, daß Frau Vogts politische Rolle derartige Auswirkungen auf ihre Rolle als Lehrerin hatte, daß die dringende gesellschaftliche Notwendigkeit ihrer Entlassung gerechtfertigt wäre.

Die deutschen Behörden vertraten die andere Einschätzung. Unter Verwendung einer anderen Ausdrucksweise behaupteten sie, daß die Verbindung zwischen den beiden Rollen stark genug sei, um den Eingriff zu rechtfertigen. In diesem Zusammenhang können auch die Vorstellungen berücksichtigt werden, wonach Lehrer für die Schüler eine allgemeine "Vorbildfigur" sind, daß politische und moralische Werte sich auf verschiedene "subtile" und "versteckte" Weisen in die akademische Sprache und Logik "einschleichen", daß Schüler und Lehrer außerhalb des Lehrplans miteinander kommunizieren können, daß erwartet wird, daß eine Berufstreue zum öffentlichen Dienst besteht, die sich in der Einhaltung der Moralvorstellung und des Gruppengeistes der beruflichen Gemeinschaft widerspiegelt etc. Frau Vogt selbst sagte in ihrem Vortrag vor dem Gerichtshof, daß sie immer versuche, ihre grundlegenden Überzeugungen "als Lehrerin und als Mensch weiterzugeben. Darum habe ich mich sowohl innerhalb als auch außerhalb der Schule bemüht."

Meines Erachtens ergibt sich ein verschwommenes Bild, und sogar in einer konkreten Situation ist es meiner Auffassung nach schwierig, die Frage mit "ja" oder "nein" zu beantworten. Deshalb bis ich zu dem Schluß gekommen, daß die deutschen Behörden und Richter bei diesem Aspekt des Falles besser beurteilen können, ob der Eingriff zur Verteidigung der Demokratie unentbehrlich war, wobei dieses einer der Hauptgründe für die Rechtfertigung von Einschränkungen im Interesse der innerstaatlichen Sicherheit darstellt. Daher sollte den deutschen Behörden und Gerichten ein Ermessensspielraum gewährt werden, der über das von der Mehrheit anerkannte Maß hinausgeht.

6. Die Mehrheit in der Kammer beschrieb das System der politischen Treuepflicht, dem deutsche Beamte

unterliegen, als "absolut". (Herr Trechsel, der für die Kommission sprach, verwies in diesem Zusammenhang auf die "berühmte deutsche Gründlichkeit".) Diese Darstellung ist meines Erachtens verzerrt und unterscheidet sich wesentlich von der Realität, wie sie die Tatsachen im vorliegenden Fall zeigen.

Herr Becker teilte dem Gerichtshof mit, daß nur 1 bis 1,5 % aller amtlich bekannten linksradikalen Beamten tatsächlich entlassen worden seien. Wenn das System tatsächlich "absolut" wäre, müßte das einschlägige Verhältnis ungefähr 100 % betragen.

Außerdem war die Schwelle für den Bruch der minimalen Treuepflicht recht hoch und dennoch ziemlich flexibel angesetzt und wurde im Einzelfall festgestellt. Wenn also das System "absolut" wäre, würde vermutlich bereits die reine Mitgliedschaft in der DKP ein pflichtwidriges Verhalten darstellen.

Drittens wurde die endgültige Strafmaßnahme erst nach aktivem und wiederholtem als unloyal eingestuften Verhalten verhängt, wie der Fall Vogt selbst zeigt. Dem Disziplinar- und Gerichtsverfahren gegen Frau Vogt kann man sogar entnehmen, daß "das System" mit großer Zurückhaltung agierte. Es gab offensichtlich eine Reihe von "Vorwarnungen" an die Bekl. ab, um sie sogar dazu "(zu überreden), ihre politischen Aktivitäten in der DKP aufzugeben" (...). Meines Erachtens stellte die Entlassung das letzte Sanktionsmittel dar, nachdem offensichtlich geworden war, daß alle anderen Maßnahmen versagen würden.

Viertens scheint "das System" im Laufe der Zeit flexibel gewesen zu sein. Es verändert sich, um sich an neue politische Gegebenheiten, allen voran den Fall der Berliner Mauer, anzupassen: Am 16. 6. 1990 wurde in Niedersachsen der Beschluß zur Beschäftigung von rechts- und linksradikalen Personen im öffentlichen Dienst durch einen Ministerbeschluß aufgehoben, und am 1. 2. 1991 wurde die Bf. von der Schulbehörde des nördlichen Niedersachsens erneut als Lehrerin eingestellt.

Fünftens legt die in Rede stehende regional unterschiedliche Umsetzung meines Erachtens kein Zeugnis von der "Absolutheit" oder "Gründlichkeit" des "Systems" ab. Daß die Mehrheit die Art des in Rede stehenden Systems und seiner Umsetzung falsch verstand, beeinflusste meines Erachtens in schwerwiegender Weise das Maß des Ermessens, das den deutschen Behörden und auch den Gerichten in diesem Bereich zugestanden wurde.

Meines Erachtens fiel die Mehrheit vermutlich folgendem Trugschluß zum Opfer: Da die deutschen Behörden innerhalb eines eng umgrenzten und rigiden Systems handelten, muß die Anwendung des Systems in der Form eines Eingriffes in die nach der Konvention geschützten Menschenrechte als notwendig vorherbestimmt, unbegründet und ermessenswidrig angesehen werden. Deswegen erscheint die Kontrolle durch den EGMR noch wünschenswerter.

Ich zog aus dem Sachverhalt des Falles die gegenteilige Schlußfolgerung: "Das System", das von einem breit angelegten Verfassungsgrundsatz abgeleitet wird und vom deutschen Verfassungsgericht definiert wird, ruht auf einer umfassenden rechtlichen Doktrin und hat seine Wurzeln in der politischen Geschichte Deutschlands. Es ist außerdem in der Lage, auf aktuelle Erfordernisse zu reagieren und wird in rationaler und flexibler Weise umgesetzt. Im Falle Vogt wurde von diesem Ansatz nicht abgewichen.

7. Im Fall Kosiek, dessen Sachverhalt von allen Art.-10-Fällen dem vorliegenden Fall am nächsten kommt, brachte der Bf. eine Beschwerde gegen die Entlassung aus einer Dozentenstelle vor. Er hatte diese Stelle als Beamter auf Probe erhalten und war wegen seiner politischen Aktivitäten für die NPD und des Inhalts zweier von ihm verfaßter Bücher entlassen worden; seiner Auffassung nach war er das Opfer eines Verstoßes gegen Art. 10 EMRK geworden. Um in dem Fall entscheiden zu können, untersuchte der Gerichtshof zunächst, ob die in Rede stehende Entlassung einen "Eingriff" in die Ausübung der durch Art. 10 geschützten Freiheit der Meinungsäußerung des Bf. darstellte durch eine Formvorschrift, eine Bedingung, eine Einschränkung oder Strafdrohung, oder ob die Maßnahme im Bereich des Rechtes auf Zugang zum öffentlichen Dienst lag, ein Recht, das von der Konvention nicht geschützt ist.

Der Gerichtshof stellte fest, daß eine der persönlichen Anforderungen, die jeder erfüllen müsse, der das Amt eines Beamten in der Bundesrepublik Deutschland anstrebe, die Bereitschaft sei, für die freiheitliche demokratische Grundordnung i.S. des Grundgesetzes konsequent einzutreten. Der Gerichtshof befand des weiteren, daß "diese Anforderung für die Einstellung im öffentlichen Dienst gilt, für eine Angelegenheit also, die absichtlich nicht in die Konvention aufgenommen wurde und deshalb nicht an sich für mit der Konvention unvereinbar gehalten werden kann" (Tz. 38). Der EGMR stellte fest, daß das Ministerium ihn entließ, weil er "ein führender NPD-Funktionär" war, und weil die Ziele der Partei "verfassungsfeindlich" waren. Er befand weiterhin, daß die innerstaatlichen Gerichte grundsätzlich demselben Ansatz gefolgt waren und fügte hinzu: "Es steht dem EGMR nicht an, die Richtigkeit ihrer Entscheidungen zu überprüfen."

Der Gerichtshof entschied dann, daß "der Zugang zum öffentlichen Dienst (der Kernpunkt) der vom Gerichtshof vorgelegten Angelegenheit (sei)", und stellte aus diesem Grund keinen Verstoß gegen Art. 10 fest.

Im vorliegenden Fall stimmte ich für die Anwendbarkeit des Art. 10. Dabei war ich mir bewußt, daß mit dieser Entscheidung von der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, u.a. vom Fall Kosiek, abgewichen wird. Deshalb möchte ich im Wege einer konkurrierenden Meinung feststellen, daß ich nicht mit der Begründung der Mehrheit für die Unterscheidung der Fälle Glasen-

EGMR: Entlassung eines Beamten wegen Aktivitäten für die DKP (NJW 1996, 375)

381 ▲

app und Kosiek (Tz. 44) übereinstimme, wonach der Gerichtshof in den früheren Fällen die Handlung der Behörden als "Weigerung" bewertete, "den Beschwerdeführern Zugang zum öffentlichen Dienst zu geben", während Frau Vogt nach der Ernennung zur Beamtin auf Lebenszeit entlassen wurde. Zusätzlich sei es in den früheren Fällen für die Zugangsqualifizierung notwendig gewesen, bereit zu sein, "für die freiheitliche demokratische Grundordnung i.S. des Grundgesetzes einzutreten", während die Entlassung der jetzigen Bf. eine "Disziplinarstrafmaßnahme wegen Verstoßes gegen die Pflicht, die alle bereits ernannten Beamten hätten", gewesen sei.

Diese Unterscheidung ist nicht überzeugend. Für die Zwecke des Art. 10 muß der Gerichtshof zwei Fragen beantworten:

Erstens: Übt die Bf. eine der durch Art. 10 I geschützten Freiheiten aus? In allen drei Fällen (Glasenapp, Kosiek, Vogt) wird diese Frage bejaht.

Zweitens: Wurde die Ausübung der besagten Freiheiten Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen? Meines Erachtens fallen die Handlungen der Behörden in allen drei Fällen in dieselbe Kategorie der Bedingung, Einschränkung oder Strafdrohung, der die Ausübung der entsprechenden Freiheiten unterworfen wurde. Herr Kosiek wurde als Beamter auf Probe entlassen, während Frau Vogt als Beamtin auf Lebenszeit entlassen wurde. In beiden Fällen galten dieselben Gründe, wobei es für den Gerichtshof unerheblich sein muß, daß im ersteren Fall rechtsradikale Ansichten geäußert wurden, während im letzteren Fall linksradikale Positionen vertreten wurden.

Meiner Auffassung nach wäre es angemessener, wenn der Gerichtshof offen den Wandel in der Rechtsprechung anerkennen würde, der zwischen dem Fall Kosiek und dem Fall Vogt eingetreten ist, anstatt, mit meines Erachtens wenig Erfolg zu argumentieren, daß er denselben Grundsatz mit unterschiedlichen Ergebnissen aufrechterhalte, wobei diese von unterschiedlichen Sachverhalten herrührten.

Es wäre dann die Pflicht des Gerichtshofs, die einschlägigen maßgeblichen Argumente des früheren Urteils im vorliegenden Urteil zumindest in abgeänderter Form aufrecht zu erhalten, um sie an die Begründung des vorliegenden Falles anzupassen: Wenn der Zugang zum öffentlichen Dienst nicht mehr "Kernpunkt der Angelegenheit ist", dann sollte ihm zumindest bei der Abwägung besonderes Gewicht gegeben werden. Und wenn die radikale Position, daß "es dem EGMR nicht ansteht, die Richtigkeit der Entscheidungen

(innerstaatlicher Gerichte) zu überprüfen“ nicht länger aufrechterhalten werden kann, dann sollte zumindest ein besonders weites Ermessensspielraum bei Angelegenheiten der Einstellung zum öffentlichen Dienst einschließlich des Zugangs und der Entlassung anerkannt werden.

8. Ich messe also den folgenden Schlüsselementen für die Prüfung der Unentbehrlichkeit und der Verhältnismäßigkeit in diesem Fall ein anderes Gewicht bei, als das die Mehrheit tat:

- Spezifische Situation Deutschlands in Westeuropa von 1945 bis 1990 mit einem geteilten Volk und der direkten Gegenüberstellung mit den Ländern des früheren kommunistischen Blocks, die Deutschland empfindlich und angreifbar hinsichtlich seiner nationalen Sicherheit (einschließlich der Verteidigung demokratischer Werte), der territorialen Unversehrtheit und der öffentlichen Sicherheit machte,
- die Rolle der DKP als Mittel zur Infiltrierung und Verbreitung kommunistischer Propaganda in Deutschland,
- die aktive politische Beteiligung der Bf. für diese Partei ab dem Herbst 1980,
- die zurückhaltende und flexible Art, mit der die deutschen Behörden die politische Treuepflicht umsetzten,
- die komplizierten Verbindungen zwischen dem privaten und politischen Leben und dem Berufsleben im öffentlichen Dienst,
- die Bedeutung des weiten Ermessensspielraumes, der den innerstaatlichen Gerichten gewährt werden soll, wenn sie Fragen der Einstellung in den öffentlichen Dienst behandeln.

Ich bin deshalb der Ansicht, daß die gegen Frau Vogt ergriffenen Disziplinarmaßnahmen im richtigen Verhältnis standen und in einer demokratischen Gesellschaft für unentbehrlich gelten konnten.

Bernhardt, Gölcüklü, Matscher, Loizou, Mifsud, Bonnici, Gotchev, Jungwiert, Küris, Jambrek

Anm. d. Schriftltg.:

Bei dem vorstehend abgedruckten Text des Urteils handelt es sich um eine inoffizielle deutsche Übersetzung. Amtlich ist nur jeweils die englische oder die französische Fassung.