

Deutsche Übersetzung¹

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF FÜR MENSCHENRECHTE
FALL VOGT GEGEN DEUTSCHLAND (7/1994/454/535)
URTEIL
STRASBOURG, 26. September 1995

*[iii]*ZUSAMMENFASSUNG²

Von einer Großen Kammer verkündetes Urteil

Deutschland - Entlassung einer Lehrerin aus dem öffentlichen Dienst aufgrund ihrer politischen Aktivitäten für die Deutsche Kommunistische Partei (DKP)

I. ARTIKEL 10 der KonventionA. Ob es einen Eingriff gab

Die Konventionsgarantien gelten grundsätzlich auch für Beamte; der vorliegende Fall (Beschwerdeführerin zur Beamtin auf Lebenszeit ernannt) unterscheidet sich von den Fällen Glasenapp³ und Kosiek⁴ (Übernahme in den öffentlichen Dienst war hier jeweils Hauptgegenstand des Falles, der dem Gerichtshof vorgelegt wurde).

Entlassung: Disziplinarmaßnahme wegen der Verletzung der politischen Treuepflicht -

¹ Die Gerichtssprachen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Strasbourg sind Englisch und Französisch. Das Urteil in der maßgeblichen englischen Fassung - als Typoskript von 38+5 Seiten - wurde vom Arbeitsausschuss der Initiative „Weg mit den Berufsverboten“ in Hamburg im Oktober 1995 als Heft 40 der Schriftenreihe „Materialien und Dokumente zu den Berufsverboten in der BRD“ veröffentlicht. Es kann im Internet beispielsweise unter <http://www.menneskeret.dk/menneskeretieuropa/konventionen/baggrund/domme/ref00000598/> abgerufen werden. Die vorliegende, von www.berufsverbote.de bereitgestellte deutsche Übersetzung hat keinen amtlichen Charakter. Sie beruht auf einer uns vorliegenden deutschen Fassung, die 1995 (in damaliger Rechtschreibung) anscheinend für den internen Gebrauch deutscher Behörden angefertigt wurde. Dort waren alle Namen der im veröffentlichten Urteil erwähnten Personen (außer den Namen der Richter), einschließlich des Namens von Dorothea Vogt selbst, getilgt. Die Nicht-Nennung der Namen hat beispielsweise zur Folge, dass an verschiedenen Stellen nicht erkennbar wird, auf welche Präzedenz- und Parallelurteile Bezug genommen wird. Verschiedene Details der „halbamtlichen“ Übersetzung lassen darauf schließen, dass sie von einer Person stammte, die mit den darin erwähnten Sachverhalten nicht vertraut war. Diese deutsche Textvorlage wurde deshalb von der Redaktion www.berufsverbote.de anhand der 1995 veröffentlichten englischsprachigen Typoskriptfassung vollständig durchgesehen, teilweise auch korrigiert, und vervollständigt. Die im Text fett kursiv eingefügten Seitenzahlen wie *[iii]*, *[3]* verweisen auf die erwähnte authentische, kurz nach der Urteilsverkündung veröffentlichte englischsprachige Typoskriptfassung von 1995 und sind insofern zitierfähig. Aus der Europäischen Konvention für Menschenrechte wird nach der von der Bundeszentrale für Politische Bildung im Internet bereitgestellten deutschsprachigen Textfassung zitiert. *[Anmerkung der Redaktion www.berufsverbote.de]*

² Diese Zusammenfassung durch die Kanzlei bindet den Gerichtshof nicht. *[Anmerkung im Urteilstext S. iii]*

³ Im Fall von Julia Glasenapp ging es um die verweigerte Einstellung in den öffentlichen Dienst wegen Zugehörigkeit zu maoistischen Organisationen in den 70er Jahren, siehe <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1986/9.html> *[Anmerkung der Redaktion www.berufsverbote.de]*

⁴ Der baden-württembergische NPD-Abgeordnete Rolf Kosiek wurde nach einem Beamtenverhältnis auf Probe wegen seiner NPD-Funktionen und des neonazistischen Inhalts seiner Bücher nicht in ein dauerhaftes Beamtenverhältnis übernommen, siehe <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1986/10.html> *[Anmerkung der Redaktion www.berufsverbote.de]*

Eingriff in die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung.

B. Ob der Eingriff gerechtfertigt war

1. „Vom Gesetz vorgeschrieben“

Rechtsgrundlage des Eingriffs: Einschlägige Bestimmungen der Bundesgesetzgebung und der Ländergesetzgebung, so auch § 61 (2) des Niedersächsischen Beamtengesetzes - Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes definieren die politische Treuepflicht.

2. Berechtigtes Ziel

In Deutschland hat die politische Treuepflicht eine besondere Bedeutung -1949 wurde die Absicht verfolgt, eine „wehrhafte Demokratie“ zu errichten.

Die Entlassung verfolgte im Sinne von Artikel 10 Abs. 2 ein rechtmäßiges Ziel.

3. „In einer demokratischen Gesellschaft notwendig“

Freiheit der Meinungsäußerung: Eine der wesentlichen Grundlagen der demokratischen Gesellschaft und eine der Grundvoraussetzungen für ihre Weiterentwicklung; gilt nicht nur für Informationen und Gedanken, die mit Wohlwollen oder Gleichgültigkeit aufgenommen werden, sondern auch für schockierende Informationen und Gedanken.

Die Grundsätze gelten für Beamte: Es besteht die Notwendigkeit, zwischen dem Grundrecht der Menschen auf freie Meinungsäußerung und dem berechtigten Interesse eines demokratischen Staates, sicherzustellen, dass seine Beamtenschaft die in Artikel 10 § 2 genannten Ziele gebührend fördert. Die innerstaatlichen Behörden haben bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs einen gewissen Ermessensspielraum.

[iv]

Der demokratische Staat hat das Recht, von seinen Beamten Verfassungstreue zu verlangen. Damit wird Deutschlands Erfahrungen in der Weimarer Republik und seiner Lage im politischen Zusammenhang zu der maßgeblichen Zeit Rechnung getragen. Die Strenge dieser Treuepflicht ist jedoch einzigartig in Europa. Sogar in Deutschland wird diese Anforderung in den verschiedenen Ländern in verschiedener Weise ausgelegt und angewendet.

Entlassung der Lehrerin: Sehr schwere Strafmaßnahme aufgrund der Auswirkung auf ihren Ruf, des Verlusts des Lebensunterhaltes und der Tatsache, daß es praktisch unmöglich ist, in Deutschland eine gleichwertige Stelle zu bekommen.

Die Beschwerdeführerin indoktrinierte ihre Schüler nicht: Ihre Arbeit wurde ganz im Gegenteil einhellig für gut befanden. Sie wurde erst vier Jahre nach Aufnahme des Disziplinarverfahrens von ihren Pflichten enthoben. Dies zeigt, daß es nicht dringend notwendig war, die Schüler aus der Einflußsphäre der Beschwerdeführerin zu entfernen. Die Beschwerdeführerin machte keine verfassungsfeindlichen Äußerungen und nahm keine verfassungsfeindliche Haltung ein. Die DKP war nicht vom Verfassungsgericht verboten worden, weshalb die Aktivitäten der Beschwerdeführerin für die DKP rechtmäßig waren. Die von der Regierung aufgeführten Gründe reichen nicht aus, die Notwendigkeit der

Entlassung der Beschwerdeführerin überzeugend nachzuweisen. Die Maßnahme steht nicht im Verhältnis zu dem verfolgten berechtigten Ziel.

Entscheidung: Verletzung (10 zu 9 Stimmen).⁵

II. ARTIKEL 11 der Konvention

A. Ob es einen Eingriff gab

Schutz persönlicher Überzeugungen: Eines der Ziele der Versammlungs- und der Vereinigungsfreiheit.

Entlassung der Beschwerdeführerin: Disziplinarmaßnahme als Strafe für die beharrliche Weigerung, sich von der DKP loszusagen. Eingriff in die Ausübung des Rechtes auf die Vereinigungsfreiheit.

B. Ob der Eingriff gerechtfertigt war

„Staatsverwaltung“ ist eng auszulegen: Auch wenn Lehrer in diese Kategorie fallen, (eine Frage, die nach Ansicht des Gerichtshofs in diesem Fall nicht beantwortet werden mußte), steht die Maßnahme nicht im Verhältnis zu dem verfolgten berechtigten Ziel.

Entscheidung: Verletzung (10 zu 9 Stimmen)

[v]

III. ARTIKEL 14 DER KONVENTION IN VERBINDUNG MIT ARTIKEL 10

Der Gerichtshof muß die Beschwerde nicht von Amts wegen prüfen.

Entscheidung: Der Gerichtshof muß in dieser Angelegenheit keine Entscheidung treffen (einstimmig),.

IV. ARTIKEL 50 DER KONVENTION

Frage noch nicht entscheidungsreif

Entscheidung: Die Frage wird zurückgestellt (17 zu 2 Stimmen).

Auf die folgende Rechtsprechung des Gerichtshofs wurde Bezug genommen:

⁵ Nach den uns vorliegenden Informationen stimmten für das vorliegende Urteil die Richter aus folgenden Ländern: Belgien, Canada (für Liechtenstein), Dänemark, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Spanien. Gegen das vorliegende Urteil stimmten die Richter aus Bulgarien, Deutschland, Malta, Litauen, Österreich, Slovenien, der Tschechischen Republik, der Türkei und Zypern. Es handelte sich also um eine äußerst knappe Entscheidung. Das Abstimmungsergebnis und die Minderheitenvoten der überstimmten Richter, die im Anhang des Urteils abgedruckt sind, lassen deutlich werden, dass es sich letztlich um ein mit hohen Risiken behaftetes Verfahren gehandelt hat. In die politische Bewertung des Urteils – auch im Hinblick auf etwaige künftige vergleichbare Verfahren – muss das knappe Abstimmungsergebnis ebenso einbezogen werden wie die Argumentationsmuster der überstimmten Minderheit, die durchaus bereit war, den deutschen Behörden einen Freibrief für künftige Berufsverbote auszustellen. [Anmerkung der Redaktion www.berufsverbote.de]

7.12.1976, Handyside gegen das Vereinigte Königreich; 13.8.1981, Young, James und Webster gegen das Vereinigte Königreich; 8.7.1986, Lingens gegen Österreich; 28.8.1986, Glasenapp gegen die Deutschland; 28.8.1986, Kosiak gegen Deutschland; 26.4.1991, Ezelin gegen Frankreich; 26.11.1991, Sunday Times gegen das Vereinigte Königreich (Nr. 2.); 25.8.1993, Chorherr gegen Österreich; 23.9.1994, Jersild gegen Dänemark

[1]

[URTEILSTEXT]

Im Fall Vogt gegen Deutschland⁶

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der in Übereinstimmung mit Art. 51 Verfahrensordnung A⁷ in einer Großen Kammer tagte, die sich aus den folgenden Richtern zusammensetzte: Herr R. Ryssdal, Präsident, Herr R. Bernhardt, Herr F. Gölcüklü, Herr F. Matscher: Herr L.-E. Pettiti, Herr R. Macdonald, Herr A. Spielmann, Herr J. De Meyer, Herr S.K. Martens, Frau E. Palm, Herr I. Foighel, Herr A.N. Loizou, Herr J.M. Morenilla, Herr M.A. Lopes Rocha, Herr G. Mifsud Bonnici, Herr D. Gotchev, Herr P. Jambrek, Herr K. Jungwiert, Herr P. Kūris, sowie aus Herrn H. Petzold, Kanzler, nach Beratungen unter Ausschluß der Öffentlichkeit am 25. Februar und 2. September 1995, verkündet das folgende Urteil, das am zuletzt genannten Tag gefällt wurde:

VERFAHREN

1. Der Fall wurde von der Europäischen Menschenrechtskommission („*die Kommission*“) am 11. März 1994 und von der deutschen Regierung („*die Regierung*“) am 29. März 1994 dem Gerichtshof vorgelegt. Die Vorlage erfolgte damit innerhalb der Dreimonatsfrist, die in Artikel 32 Abs. 1 und Artikel 47 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten („*die Konvention*“) festgelegt ist. Der Fall rührt von einer Beschwerde (Nr. 17851/91) gegen die Bundesrepublik Deutschland her, die eine deutsche Staatsangehörige, Frau Dorothea Vogt, am 13. Februar 1991 bei der Kommission gemäß Artikel 25 eingereicht hatte.

[2]

Der Antrag der Kommission bezog sich auf Artikel 44 und 48 und auf die Erklärung, mit der Deutschland die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs als obligatorisch anerkannte (Artikel 46); der Antrag der Regierung bezog sich auf Artikel 48. Mit beiden Anträgen sollte eine Entscheidung erwirkt werden, ob der Sachverhalt des Falles darauf hinweist, daß der beklagte Staat seine Verpflichtungen gemäß Artikel 10 und 11 der Konvention und im Falle des Antrages der Kommission auch gemäß Artikel 14 verletzt hat.

2. Auf die gemäß Artikel 33 Abs. 3 (d) der Verfahrensordnung (VerfO) A gestellten Frage gab die Beschwerdeführerin an, daß sie an dem Verfahren teilzunehmen wünsche und

⁶ Der Fall hat die Nummer 7/1994/454/535. Die erste Zahl gibt die Position des Falles auf der Liste der Fälle wieder, die im entsprechenden Jahr (zweite Zahl) an den Gerichtshof verwiesen wurden. Die letzten beiden Zahl weisen auf die Position des Falles auf der Liste der seit der Schaffung des Gerichtshofes an ihn verwiesenen Fälle und auf der Liste der entsprechenden ursprünglichen Beschwerden an die Kommission hin. [„*Anmerkungen des Kanzlers*“, *Anmerkung im Urteilstext S. 1*]

⁷ Die Verfahrensordnung A [Rules A] gilt für alle Fälle, die vor Inkrafttreten des Protokolls Nr. 9 an das Gericht verwiesen wurden und danach nur noch für Fälle, die Staaten betreffen, die durch das Protokoll nicht gebunden sind. Sie entspricht der Verfahrensordnung, die am 1. Januar 1983 in Kraft trat und seither mehrfach geändert wurde. [„*Anmerkungen des Kanzlers*“, *Anmerkung im Urteilstext S. 1*]

benannte die Rechtsanwälte, die sie vertreten würden (Artikel 30); der Präsident gestattete es ihren Rechtsanwälten, sich der deutschen Sprache zu bedienen (Artikel 27 Abs. 3).

3. Zu der einzusetzenden Kammer gehörten von Amts wegen Herr R. Bernhardt, der gewählte Richter deutscher Staatsangehörigkeit (Artikel 43 der Konvention) und Herr R. Ryssdal, der Präsident des Gerichtshofs (Artikel 21 Abs. 3 (b) Verfo) Am 24. März 1994 löste der Präsident in Anwesenheit des Kanzlers die anderen sieben Mitglieder aus. Diese waren: Herr F. Matscher, Herr L.-E. Pettiti, Herr S.K. Martens, Herr J.M. Morenilla, Herr G. Mifsud Bonnici, Herr P. Jambrek und Herr K. Jungwiert (Artikel 43 *in fine* der Konvention und Artikel 21 Abs. 4 Verfo) .

4. Als Präsident der Kammer (Artikel 21 Abs. 5 Verfo) nahm Herr Ryssdal, der durch den Kanzler tätig wurde, mit dem Verfahrensbevollmächtigten der Regierung, den Rechtsanwälten der Beschwerdeführerin und dem Delegierten der Kommission zur Organisation des Verfahrens Rücksprache (Artikel 37 Abs. 1 und 38 Verfo) Gemäß der dementsprechend ergangenen Anordnung nahm der Kanzler das Vorbringen der Beschwerdeführerin am 9. und 11. August 1994 und die Stellungnahme der Regierung am 17. August 1994 entgegen.

Am 19. August 1994 legte die Kommission verschiedene Dokumente vor, die der Kanzler auf Anweisung des Präsidenten angefordert hatte.

5. In einem Schreiben vom 4. November 1994 bat der Verfahrensbevollmächtigte der Regierung um die Erlaubnis, eine ergänzende Stellungnahme einzureichen, und beantragte, die ursprünglich für den 23. November festgelegte Verhandlung zu verschieben. Nachdem Herr Ryssdal noch einmal durch den Kanzler mit dem Vertreter der Regierung, den Rechtsanwälten der Beschwerdeführerin und dem Delegierten der Kommission zur Organisation des Verfahrens (Artikel 38 Verfo) Rücksprache genommen hatte, gab er diesen Anträgen statt. Gemäß der am 16. November 1994 ergangenen Anordnung nahm der Kanzler die ergänzende Stellungnahme der Regierung am 5. Januar 1995 und das darauf eingehende Vorbringen der Beschwerdeführerin am 3. Februar 1995 entgegen. Am 15. Februar 1995 informierte der Sekretär der Kommission den Protokollbeamten, daß der Delegierte seine Stellungnahme während der Verhandlung abgeben werde.

[3]

6. Am 26. Januar 1995 beschloß die Kammer, im weiteren Verlauf auf die Gerichtsbarkeit zugunsten einer Großen Kammer zu verzichten (Artikel 51 Verfo). Mitglieder der Großen Kammer von Amts wegen waren der Präsident und der Vizepräsident, Herr Bernhardt, der in diesem Fall bereits als nationaler Richter teilnahm, wie auch die weiteren Mitglieder der Kammer. Am 27. Januar 1995 löste der Präsident in Anwesenheit des Kanzlers die verbleibenden zehn Richter aus, nämlich Herrn F. Gölcüklü, Herrn R. Macdonald, Herrn A. Spielmann, Herrn J. De Meyer, Herrn I. Foighel, Herrn A.N. Loizou, Herrn F. Bigi, Herrn M.A. Lopes Rocha, Herrn D. Gotchev und Herrn P. Küris (Artikel 51 Abs. 2 (a) bis (c) Verfo). Nachfolgend trat Frau E. Palm, Ersatzrichterin, an die Stelle von Herrn Bigi, der an der weiteren Behandlung des Falles nicht mehr teilnehmen konnte.

7. In Übereinstimmung mit der Entscheidung des Präsidenten, der auch dem Verfahrensbevollmächtigten der Regierung gestattet hatte, sich der deutschen Sprache zu bedienen (Artikel 27 Abs. 2 Verfo), fand die Verhandlung in öffentlicher Sitzung am 22. Februar 1995 im Menschenrechtsgebäude, Strasbourg, statt. Zuvor hatte der Gerichtshof eine vorbereitende Sitzung abgehalten. Es erschienen vor dem Gerichtshof:

(a) für die Regierung

Herr J. Meyer-Ladewig, Ministerialdirigent,
 Bundesjustizministerium,
 Herr H. Wurm, Ministerialrat
 Bundesministerium des Inneren,
 Herr B. Feuerherm, Ministerialrat
 Kultusministerium des Landes Niedersachsen,

Verfahrensbevollmächtigter;Berater;(b) für die Kommission

Herr S. Trechsel

Delegierter;(c) für die Beschwerdeführerin

Herr K. Damman[n]
 Herr P. Becker,
 Herr O. Jäckel, Rechtsanwälte

Rechtsbeistand

Der Gerichtshof hörte Erklärungen von Herrn Trechsel, Herrn Becker, Herrn Jäckel, Herrn Damman[n] und Herrn Meyer-Ladewig, und Antworten auf eine von ihm gestellte Frage an.

SACHVERHALTI. Besondere Umstände des Falles

8. Frau Dorothea Vogt, eine 1949 geborene deutsche Staatsangehörige, wohnt in Jever im Land Niedersachsen.

[4]

9. 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 an 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. August 1977 an einem staatlichen Gymnasium in Jever eine Stelle als Studienrätin, wobei sie zunächst Beamtin auf Probe war. Am 1. Februar 1979, vor Ablauf ihrer Probezeit, wurde sie zur Beamtin auf Lebenszeit ernannt.

10. Frau Vogt unterrichtete Deutsch und Französisch. In einem im März 1981 erstellten Beurteilungsbericht wurden ihre Fähigkeiten und ihre Arbeit als gänzlich befriedigend beschrieben und es wurde ausgesagt, daß Schüler, Eltern und Kollegen sie sehr schätzten.

A. Disziplinarverfahren1. Vor der Bezirksregierung Weser-Ems

11. Nach einer vorläufigen Ermittlung erließ die Bezirksregierung Weser-Ems am 13. Juni 1982 eine Verfügung, mit der ein Disziplinarverfahren gegen die Beschwerdeführerin eingeleitet wurde, weil sie der politischen Treuepflicht nicht nachgekommen sei, die sie als Beamtin gemäß Abs. 61 (2) des Niedersächsischen Beamtengesetzes schulde (siehe Ziff. 28). 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 als Kandidatin für die DKP kandidiert.

12. Die Anschuldigungsschrift vom 22. November 1983, die in Zusammenhang mit dem Disziplinarverfahren erstellt wurde, führte aus, daß die Beschwerdeführerin 11 öffentlichen politischen Aktivitäten für die DKP nachgegangen sei: Sie habe beispielsweise Flugblätter verteilt, die DKP bei politischen Sitzungen vertreten, sie sei Parteifunktionärin in einem Wahlkreis gewesen und habe sich für die Bundestagswahlen am 6. März 1983 aufstellen lassen.

13. Am 15. Juli 1985 wurde das Verfahren ausgesetzt, um die Ermittlungen zu erweitern und weitere Beispiele der politischen Aktivität der Beschwerdeführerin einzuschließen, die zwischenzeitlich bekannt geworden waren.

[5]

14. In einer ergänzenden Anschuldigungsschrift vom 5. Februar 1986 wurde Frau Vogt beschuldigt, auch ihren Pflichten als Beamtin nicht nachgekommen zu sein, indem sie

(a) Mitglied des Bezirksvorstands Bremen/Niedersachsen-Nord der DKP seit 1983 gewesen sei; und

(b) als Kreisvorsitzende für Wilhelmshaven/Friesland der Partei am 7. Parteitag der DKP vom 6. bis 8. Januar 1984 in Nürnberg teilgenommen und dort eine Rede gehalten habe.

15. Nach einer weiteren Aussetzung des Verfahrens am 23. Juni 1986 wurde am 2. Dezember 1986 eine weitere ergänzende Anschuldigungsschrift abgefaßt, die vier weitere politische Aktivitäten ausführte, die für mit dem Beamtenstatus der Beschwerdeführerin unvereinbar gehalten wurden, nämlich:

(a) ihre Kandidatur für die DKP bei den Landtagswahlen in Niedersachsen am 15. Juni 1986;

(b) die Tatsache, daß sie noch immer Mitglied des Bezirksvorstands Bremen/Niedersachsen-Nord der DKP war;

(c) die Tatsache, daß sie noch immer Kreisvorsitzende der DKP für Wilhelmshaven/Friesland war; und

(d) ihre Teilnahme als Delegierte am 8. Parteitag der DKP vom 2. bis 4. Mai 1986 in Hamburg.

16. Durch Verfügung vom 12. August 1986 teilte die Bezirksregierung Weser/Ems der Beschwerdeführerin mit, daß sie vorübergehend vom Dienst suspendiert sei, wobei insbesondere folgendes angeführt wurde:

„Obwohl Ihnen die Ansichten Ihrer Vorgesetzten und die Einzelfallentscheidungen der Disziplinargerichte bekannt waren, haben Sie dennoch über einen beträchtlichen Zeitraum Ihre Treuepflicht absichtlich verletzt. Für einen Beamten auf Lebenszeit stellt dies eine außerordentlich schwere Pflichtverletzung dar. Beamte, deren Status auf ein besonderes Vertrauensverhältnis zum Staat gegründet ist und die durch Ableistung des Eides geschworen haben, Recht und Freiheit aufrecht zu erhalten, zerstören diese Vertrauensgrundlage, die für die Weiterführung ihres Dienstverhältnisses unerlässlich ist, wenn sie absichtlich eine Partei unterstützen, deren Zielsetzungen mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbar sind. So stellt sich die Lage im vorliegenden Fall dar.“⁸

17. Ab Oktober 1986 erhielt Frau Vogt nur noch 60 % ihrer Dienstbezüge.

[6]

2. Vor der Disziplinarkammer des Verwaltungsgerichts Oldenburg

18. Vor der Disziplinarkammer des Verwaltungsgerichts argumentierte die Beschwerdeführerin, die nach eigenen Angaben seit 1972 Mitglied der DKP ist, daß sie mit ihrem Verhalten nicht gegen ihre Pflichten als Beamtin verstoßen habe. Indem sie Mitglied der Partei sei und für die Partei tätig werde, beanspruche sie das Recht aller Staatsbürger, politischen Aktivitäten nachzugehen. Sie habe diese Tätigkeit zu jeder Zeit im Rahmen des Gesetzes und in den von der Verfassung gesteckten Grenzen ausgeübt. Ihre Maßnahmen zur Förderung des Friedens innerhalb der Bundesrepublik Deutschland und in ihren auswärtigen Beziehungen und ihr Kampf gegen den Neofaschismus wiesen in keiner Weise auf eine verfassungsfeindliche Haltung hin. Es sei immer behauptet (aber nie bewiesen worden), daß die DKP verfassungsfeindliche Ziele verfolge. Tatsächlich nehme die DKP rechtmäßig am Prozeß der Meinungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland teil. Abschließend wies sie auf einen Bericht hin, der am 20. Februar 1987 von der Untersuchungskommission des Internationalen Arbeitsamtes veröffentlicht worden war. Darin heißt es, daß das Betreiben von Disziplinarverfahren gegen Beamte aufgrund ihrer politischen Aktivitäten für eine Partei, die nicht verboten sei, gegen das Übereinkommen Nr. 111 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf verstoße. Es verstoße auch gegen Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

19. In ihrem Urteil vom 15. Oktober 1987 lehnte die Disziplinarkammer die von Frau Vogt gestellten Anträge ab, das Verfahren auszusetzen und Zeugen zu vernehmen. Die Kammer ordnete an, daß alle „Anschuldigungen“ gegen Frau Vogt fallengelassen werden sollten mit Ausnahme ihrer Mitgliedschaft in der DKP als solcher, ihrer Zugehörigkeit zum Bezirksvorstand Bremen/ Niedersachsen-Nord, ihrer Funktion als Kreisvorsitzende der DKP in Wilhelmshaven Organisation der DKP und ihrer Kandidatur zu den Landtagswahlen in Niedersachsen am 15. Juni 1986.

20. In der Sache selbst befand die Disziplinarkammer, daß die Beschwerdeführerin 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, die sechs Monate lang gezahlt werden solle.

⁸ deutschsprachige Zitate, die im vorliegenden Text kursiv geschrieben sind, sind Rückübersetzungen aus dem Englischen. [Anmerkung der Redaktion www.berufsverbote.de]

Zunächst einmal war die Kammer der Ansicht, daß weder das IAO-Übereinkommen Nr. 111 noch die in dem Bericht der Untersuchungskommission vom 20. Februar 1987 gemachten Empfehlungen der Eröffnung eines Disziplinarverfahrens entgegenstünden.

Sie war der Ansicht, daß die aktive Mitgliedschaft in einer politischen Partei, die verfassungsfeindliche Zielsetzungen verfolgt, mit der politischen Treuepflicht eines Beamten nicht vereinbar sei. Die Zielsetzungen der DKP laut ihrem Mannheimer Programm vom 21. Oktober 1978 (siehe Ziff. 22) stünden eindeutig im Widerspruch zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland. Gemäß Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes könne eine Partei für verfassungsfeindlich gehalten werden, auch wenn sie nicht vom Bundesverfassungsgericht verboten worden sei - siehe Ziff. 25. Durch ihre aktive Rolle innerhalb der DKP habe die Beschwerdeführerin dementsprechend eindeutig Ziele verfolgt, die nicht im Einklang mit der Verfassung stünden.

[7]

Die Disziplinarkammer fügte hinzu, daß die im ersten Satz des Artikels 48 Abs. 2 des Grundgesetzes (siehe Ziff. 25) festgelegte Vorschrift, wonach niemand daran gehindert werden darf, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen, nicht die Tatsache rechtfertigen könne, daß sich die Beschwerdeführerin als DKP-Kandidatin bei Landtagswahlen habe aufstellen lassen. Diese Vorschrift gelte nicht für Maßnahmen wie Disziplinarverfahren, die ursprünglich einem anderen Zweck dienten und die die Freiheit, sich bei Parlamentswahlen als Kandidat aufstellen zu lassen und einen Sitz im Parlament einzunehmen, nur als indirekte und unvermeidliche Folge ihrer Umsetzung einschränkten.

Die politische Treuepflicht, die zugegebenermaßen die Grundrechte von Beamten einschränke, gehöre zu den traditionellen Grundsätzen des Beamtentums und habe kraft Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes Verfassungsstatus (siehe Ziff. 25). Daraus folge, dass diese Pflicht Vorrang vor den Bestimmungen völkerrechtlicher Instrumente wie dem Europäischen Übereinkommen habe.

Außerdem habe die Beschwerdeführerin ihre politischen Aktivitäten verfolgt, obwohl ihr die Rechtsprechung bekannt war, in der festgestellt wurde, daß die aktive Mitgliedschaft in der DKP mit der politischen Treuepflicht unvereinbar sei. Spätestens nach Verkündung des Urteils durch den niedersächsischen Disziplinarhof am 24. Juni 1985, das in einem amtlichen Rundschreiben der Schulbehörde veröffentlicht worden war und der Beschwerdeführerin persönlich zur Kenntnis gebracht worden war, habe sie wissen müssen, daß ihr Verhalten pflichtwidrig war. Dementsprechend müsse Frau Vogt aufgrund des von ihr herbeigeführten Vertrauensbruches im Verhältnis zwischen ihrer Person und ihrem Arbeitgeber entlassen werden. Während des gesamten Disziplinarverfahrens habe sie außerdem wiederholt darauf hingewiesen, daß sie beabsichtige, trotz der an sie ergangenen Warnungen ihre politischen Aktivitäten für die DKP fortzusetzen. Die Tatsache, daß sie ihre Arbeit viele Jahre lang zur Zufriedenheit ausgeführt habe und daß sie von ihren Schülern und ebenso von deren Eltern sehr geschätzt worden sei, sei unerheblich.

Abschließend ordnete die Disziplinarkammer an, daß Frau Vogt sechs Monate lang 75 % ihrer Pensionsbezüge ausgezahlt werden sollten. Dies sei eine Anerkennung der Tatsache, daß Frau Vogt, abgesehen von der Verletzung ihrer Treuepflicht, ihren Pflichten immer einwandfrei und mit Begeisterung nachgekommen sei und ein gewisses Einkommen benötige, um vor einer unmittelbaren Notlage geschützt zu werden.

3. Vor dem Niedersächsischen Disziplinarhof

21. Am 18. März 1988 legte die Beschwerdeführerin gegen das oben angegebene Urteil beim Niedersächsischen Disziplinarhof Berufung ein und wiederholte ihre vorherigen Argumente (siehe Ziff. 18).

22. In einem Urteil vom 31. Oktober 1989 wies der Disziplinarhof Frau Vogts Berufung zurück und erhielt das Urteil des Verwaltungsgerichtes in allen Punkten aufrecht.

[8]

Er führte aus, daß die Beschwerdeführerin die politische Treuepflicht, die sie nach Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes in Verbindung mit Abs. 61 (2) des Niedersächsischen Beamtengesetzes schuldete, dadurch verletzt habe, dass sie für die DKP tätig gewesen sei. Gemäß den genannten Bestimmungen müssen sich Beamte zu jeder Zeit zu der freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und diese Ordnung erhalten. Sie müssen sich unmißverständlich von Gruppen distanzieren, die den Staat, seine Institutionen und die bestehende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen oder diffamieren. Mit ihren Aktivitäten als Mitglied der DKP sei die Beschwerdeführerin diesen Anforderungen nicht nachgekommen. Die politischen Zielsetzungen der DKP seien unvereinbar mit dieser Ordnung.

Die Tatsache, daß das Verfassungsgericht die DKP nicht verboten habe, hindere andere Gerichte nicht, der Ansicht zu sein, daß die Partei verfassungsfeindlich sei, wie dies das Bundesverwaltungsgericht und der Disziplinarhof selbst überzeugend in ihren Urteilen vom 1. Februar 1989 und 20. Juli 1989 getan hätten. Die Analyse des noch geltenden Mannheimer Programms, die Mies und Gerns in ihrem Buch über die Methoden und Zielsetzungen der DKP angestellt hätten („Weg und Ziel der DKP“, 2. Auflage 1981), zeige auf, daß die Partei, die die Errichtung eines Regimes ähnlich dem in den kommunistischen Ländern um 1980 bestehenden anstrebe, noch immer von den Grundsätzen von Marx, Engels und Lenin ausgehe.

Artikel 48 Abs. 2 des Grundgesetzes und die entsprechende Gesetzgebung des Landes Niedersachsen, mit dem das Recht zur Übernahme des Amtes eines Abgeordneten garantiert wird, schränken die politische Treuepflicht nicht ein, da diese Vorschriften nicht auf Hindernisse anwendbar seien, die aus Disziplinarverfahren resultierten.

Nach Ansicht des Disziplinarhofes sei die Bezugnahme der Beschwerdeführerin auf Artikel 5 Abs. 1 des Grundgesetzes, der das Recht auf freie Meinungsäußerung garantiere, nicht einschlägig, da die Vorschriften zum öffentlichen Dienst, die in Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes erwähnt seien, als allgemeine Gesetze im Sinne des Artikels 5 Abs. 2 des Grundgesetzes betrachtet werden müßten (siehe Ziff. 25). In ähnlicher Weise habe der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, daß die Entscheidung einer zuständigen Behörde hinsichtlich der Zulassung zum öffentlichen Dienst keinen Eingriff in die freie Meinungsäußerung darstelle. Derselbe Ansatz gelte in solchen Fällen, in denen eine Person bereits zum Beamten auf Lebenszeit ernannt worden sei.

Frau Vogts Verhalten sei unrechtmäßig gewesen. Indem sie eine derartig hochrangige politische Funktion innerhalb der DKP innehatte, habe sie sich notwendigerweise verfassungsfeindlichen Zielsetzungen verschrieben. Dementsprechend müßte man sie selbst

als verfassungsfeindlich einstufen, obwohl sie ihre Bindung an das Grundgesetz erkläre. Es sei nicht möglich, beide Ordnungen gleichzeitig zu unterstützen.

Obwohl Frau Vogt vor allem einige der kurzfristigen Ziele der DKP anstrebe, wie die Verringerung der Arbeitslosigkeit, die Förderung des Friedens und Beseitigung sogenannter Berufsverbote, bedeute dies nicht, daß ihr Verhalten nicht schuldhaft gewesen sei. Zugegebenermaßen seien nicht alle Ziele der DKP verfassungsfeindlich; einige seien durchaus vereinbar mit dem Grundgesetz. Dennoch könnten Beamte nicht als Mittel zur Förderung ihrer eigenen politischen Ziele sich eine Partei mit verfassungsfeindlichen Zielen zunutze machen und dieser dazu verhelfen, an die Macht zu kommen. In diesem Zusammenhang verwies der Disziplinarhof auf die folgenden Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in einem Urteil vom 20. Januar 1987, wobei er hinzufügte, daß er diese Ausführungen deshalb heranziehe, weil er überzeugt sei, daß in dem vorliegenden Fall genau dieselbe Argumentation zutrefte:

[9]

„Es ist zugegebenermaßen möglich, die Ansicht des Bundesdisziplinargerichtes zu akzeptieren, daß der fragliche Beamte nicht die Änderung des Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland durch den Einsatz von Gewalt anstrebt und daß diese Erklärung nicht nur als reines ‚Lippenbekenntnis‘ abzutun ist. Man kann auch seine Behauptung akzeptieren, daß es ihm vor allem darum geht, die seines Erachtens bestehende Diskrepanz zwischen den in der Verfassung festgelegten Grundsätzen und ihrer praktischen Anwendung in der Bundesrepublik Deutschland zu korrigieren, und daß es ihm wirklich ernst damit ist, eine Gesellschaft errichten zu wollen, die besonders im Wirtschaftsbereich gerechter ist. Im Gegensatz zu der vom Bundesdisziplinargericht eingenommenen Haltung bedeutet dies jedoch nicht, daß er berechtigtenweise in der DKP die politische Gruppierung sehen kann, mit der er seines Erachtens seine ideale politische Ordnung erreichen kann. Es ist zweifelhaft, ob die vom Beamten vertretene und oben beschriebene Auffassung von der Verfassung die im Grundgesetz verankerten Grundsätze richtig wiedergibt. Diese Frage muß hier nicht beantwortet werden. In seinem Urteil, mit dem es die frühere KPD verbot (BVerfGE 5, Seite 85) vertrat das Bundesverfassungsgericht die Auffassung, daß nicht nur die von der früheren KPD angewendeten ‚Konflikttaktiken‘ nicht mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vereinbar seien, sondern auch die verschiedenen Phasen, die zur Erreichung ihres Endzieles der sozialistischen Herrschaft führten, nämlich die Revolution der Proletarier durch friedliche oder gewalttätige Mittel und der Sieg der Arbeiterklasse. Das Bundesverfassungsgericht befand auch, daß die intensive Propaganda und dauernde Unruhe, die auf die Errichtung eines politischen Systems abzielte, das offensichtlich im Widerspruch zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung stand, dieser Ordnung unweigerlich direkten und unmittelbaren Schaden zufügte - auch wenn das Ziel nicht in naher Zukunft erreicht werden sollte Dementsprechend entschied das Bundesverfassungsgericht zweifelsohne, daß die Übergangsphasen dieses Prozesses, deren Länge nicht definiert war und [die die Partei] durch intensive Propaganda und beständige Unruhe [aufzuoktroyieren suchte] mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbar seien (BVerwGE 47 Seite 365 und 374). Dementsprechend ist entgegen der Ansicht des Bundesdisziplinargerichtes die Behauptung des Beamten, daß er nicht beabsichtige, das politische System der Bundesrepublik Deutschland mit Gewalt zu verändern, die übrigens mit vielen von seiner Partei gemachten Äußerungen übereinstimmt, rechtlich nicht von Bedeutung (BVerwGE 76, Seite 157).“⁶

Nach Ansicht des Disziplinarhofes könne auch das Bemühen der Beschwerdeführerin, die

Politik der DKP zu verändern, sie nicht entschuldigen. Die von Beamten erwartete politische Treuepflicht bringe es mit sich, daß sie sich unmißverständlich von Gruppierungen distanzieren müßten, die den Staat und die bestehende Verfassungsordnung angriffen oder diffamierten. Die Haltung von Beamten, die außerhalb der Partei durch die von ihnen innegehabten politischen Ämter zeige, daß sie das Programm und die Politik dieser Partei uneingeschränkt unterstützten, auch wenn sie sich innerhalb der DKP für die Aufgabe von im Widerspruch zur Verfassung stehenden Zielen einsetzten, sei mit dieser Pflicht, unvereinbar. Solange nämlich die DKP ihre verfassungsfeindlichen Ziele nicht aufgegeben habe, hindere die politische Treuepflicht Beamte daran, aktiv für die DKP zu arbeiten. Dies gelte auch dann, wenn sie beabsichtigten, die Partei demokratischen Werten näher zu bringen. Außerdem habe die Beschwerdeführerin während des Disziplinarverfahrens ihre uneingeschränkte Unterstützung der im Mannheimer Programm aufgeführten Ziele der DKP erklärt.

[10]

Wie das Verwaltungsgericht war auch der Disziplinarhof der Ansicht, dass Frau Vogt ihre beruflichen Verpflichtungen wesentlich verletzt habe. Obwohl ihr die Rechtsprechung und die Ansicht ihrer Vorgesetzten zu diesem Thema bekannt waren, habe sie ihre Aktivitäten für die DKP fortgesetzt und sogar gesteigert. Ihre Entlassung sei daher gerechtfertigt gewesen, da eine Beamtin, die derartig hartnäckig pflichtwidrig handle und unbelehrbar sei, dem Staat nicht länger dienen könne, der sich auf die Verfassungstreue seiner Beamten verlassen können müsse. Der Disziplinarhof fügte hinzu, daß eine derartige Pflichtverletzung im Falle einer Lehrerin, die den ihr anvertrauten Kindern die Grundwerte der Verfassung vermitteln solle, besonders schwerwiegend sei. Eltern, die ihre Kinder aufgrund der Schulpflicht in staatliche Schulen schicken müßten, könnten vom Staat zu Recht erwarten, daß er nur solche Lehrer beschäftige, die die freiheitliche demokratische Grundordnung uneingeschränkt unterstützen. Der Staat habe die Pflicht, Lehrer zu entlassen, die in einer verfassungsfeindlichen Organisation eine aktive Rolle spielten.

Der Disziplinarhof fügte hinzu, daß eine radikale Veränderung in der Haltung eines Beamten sich auf die Beurteilung der Schwere des beruflichen Fehlverhaltens auswirken könne. Während des gesamten Disziplinarverfahrens habe die Beschwerdeführerin ihre Aktivitäten für die DKP jedoch nicht eingeschränkt, sondern sie sogar noch verstärkt. Dementsprechend sei eine nachsichtigere Disziplinarmaßnahme, die darauf abziele, sie zur Aufgabe ihrer politischen Aktivitäten innerhalb der DKP zu überreden, zum Scheitern verurteilt. Es sei also unmöglich, sie als Beamtin weiter zu beschäftigen, und ihre Entlassung sei unausweichlich. Ihr ansonsten tadelloses Verhalten bei der Ausübung ihrer Lehraufgaben ändere die Situation in keiner Weise, da die Vertrauensgrundlage fehle, die für das Weiterbestehen ihres Beamtenstatus grundlegend sei.

B. Verfahren beim Bundesverfassungsgericht

23. Am 22. Dezember 1989 legte die Beschwerdeführerin eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht ein. In einer aus drei Richtern bestehenden Kammer beschloß das Gericht am 6. August 1990, die Verfassungsbeschwerde wegen fehlender Erfolgsaussichten abzuweisen.

Nach Ansicht des Verfassungsgerichtes gründete sich die Analyse der zuständigen Gerichte auf die Überzeugung, daß die Beschwerdeführerin durch ihre Mitgliedschaft in der DKP und ihre aktive Rolle in der Partei ihre Pflichten als Beamtin verletzt habe. Diese

Entscheidung sei gut begründet und durchaus nicht willkürlich. Bei Aufnahme des Disziplinarverfahrens habe Frau Vogt selber ausgesagt, daß sie keinen Punkt, Abschnitt oder Teil des Programmes der DKP mißbillige und somit die im Mannheimer Programm ausgeführten Ziele der Partei uneingeschränkt gut heiße. Trotz der Vorschriften des Artikels 21 Abs. 2 des Grundgesetzes seien die Disziplinargerichte zu der Auffassung berechtigt gewesen, daß die Ziele der DKP verfassungsfeindlich seien. Angesichts der Eigensinnigkeit der Beschwerdeführerin hinsichtlich ihrer politischen Treue hätten die Disziplinargerichte *[11]* zu Recht befunden, daß die für die Fortsetzung ihrer Arbeit als Beamtin notwendige Vertrauensgrundlage fehle, obwohl sie erklärt habe, eine Änderung der Parteipolitik zu befürworten und obwohl sie ansonsten ihre Lehraufgaben in einwandfreier Weise ausgeführt habe. Dementsprechend habe die Entlassung der Beschwerdeführerin keine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich ihrer verfassungsmäßigen Rechte dargestellt. Es sei also nicht gegen Artikel 33 Abs. 2, 3 und 5 des Grundgesetzes verstoßen worden.

C. Nachfolgende Entwicklungen

24. Von 1987 bis 1991 arbeitete die Beschwerdeführerin als Bühnenautorin und Theaterpädagogin an der Landesbühne von Nord-Niedersachsen in Wilhelmshaven.

Am 1. Februar 1991 wurde sie als Lehrerin für die Niedersächsische Schulbehörde wieder eingestellt. Die Landesregierung hatte zuvor den Ministerpräsidentenbeschluß zur Beschäftigung von Extremisten im niedersächsischen öffentlichen Dienst, der auch als „Radikalenerlaß“ bezeichnet wird (siehe Ziff. 32), außer Kraft gesetzt und Regelungen zum Umgang mit „Altfällen“ (siehe Ziff. 33) erlassen.

II. Einschlägiges innerstaatliches Recht

A. Das Grundgesetz

25. Die folgenden Vorschriften des Grundgesetzes sind für den vorliegenden Fall einschlägig:

Artikel 5

„(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

(2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der all gemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

(3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.“

Artikel 21

„(1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

[12]

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

(3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.“

Artikel 33

„...“

(2) Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.

(3) Der Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte, die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sowie die im öffentlichen Dienste erworbenen Rechte sind unabhängig von dem religiösen Bekenntnis. Niemandem darf aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem . Bekenntnisse oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen.

...

(5) Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.“

Artikel 48 Abs. 2

„Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben. Eine Kündigung oder Entlassung aus diesem Grunde ist unzulässig.“

B. Gesetzgebung zur Regelung des öffentlichen Dienstes

26. Kraft § 7 (1) (2) des Bundesbeamtengesetzes und § 4 (1) (2) des Beamtenrechtsrahmengesetzes für die Länder unterliegen Ernennungen zum öffentlichen Dienst den Anforderungen, daß die Betroffenen „*die Behörden in befriedigender Weise überzeugen, daß sie zu jeder Zeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintreten*“.⁶

27. Gemäß § 52 (2) des Bundesbeamtengesetzes und. § 35 (1) dritter Satz des Beamtenrechtsrahmengesetzes für die Länder müssen sich „*Beamte durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung tätig werden*.“⁶

[13]

28. Diesen Bestimmungen entsprechen die Beamtenengesetze der Länder, insbesondere § 61 (2) des Niedersächsischen Beamtengesetzes. Dort heißt es, daß sich „*Beamte mit ihrem gesamten Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des*

Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten müssen“.⁶

29. Die Niedersächsische Disziplinarordnung enthält die folgenden einschlägigen Bestimmungen:

Artikel 2 Abs. 1

„Gemäß diesem Gesetz können Maßnahmen ergriffen werden gegen:

(1) Bedienstete, die gegen ihre Berufspflicht verstoßen haben, während sie den Status eines Beamten innehatten“⁶

Artikel 5 Abs. 1

„Die Disziplinarmaßnahmen sind: Entlassung“⁶

Artikel 11 Abs. 1

„Mit der Entlassung ist auch der Verlust des Rechtes auf Bezüge und auf Pensionsrechte verbunden ...“⁶

C. Erlaß zur Beschäftigung von Radikalen im öffentlichen Dienst

30. Am 28. Januar 1972 faßten der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder den Beschluß zur Beschäftigung von Radikalen im öffentlichen Dienst (Ministerpräsidentenbeschluß) (*[Bulletin der Regierung der Bundesrepublik Deutschland⁶]* Bundesanzeiger Nr. 15 vom 3. Februar 1972, Seite 142). Darin wurde die Treuepflicht der Beamten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung wiederholt und es hieß folgendermaßen:

„... die Mitgliedschaft von Beamten in Parteien oder Organisationen, die sich der Verfassungsordnung widersetzen, führt im allgemeinen zu einem Loyalitätskonflikt. Wenn dies zu einem Pflichtverstoß führt, so obliegt dem Arbeitgeber in jedem Einzelfall die Entscheidung, welche Maßnahmen ergriffen werden sollen.“⁶

31. Um diesen Erlaß umzusetzen, beschloß die Regierung des Landes Niedersachsen insbesondere am 10. Juli 1972 Bestimmungen zur *„politischen Aktivität von Bewerbern für Stellen im öffentlichen Dienst und von Beamten, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet ist“.*⁶

[14]

32. In allen Ländern wurde zunächst eine ähnlich lautende Gesetzgebung verabschiedet. Von 1979 an wurde diese jedoch nicht mehr oder nur noch teilweise angewendet. In einigen Ländern wurde die einschlägige Gesetzgebung sogar widerrufen.

1990 beschlossen die SPD und die GRÜNEN als Teil ihrer Koalitionsvereinbarung zur Bildung einer neuen Landesregierung für Niedersachsen, den Erlaß zur Beschäftigung von Radikalen im öffentlichen Dienst zu widerrufen; am 26. Juni 1990 wurde der Erlaß durch Ministerbeschluß außer Kraft gesetzt.

33. Am 28. August 1990 ergriff die Landesregierung eine Reihe von Maßnahmen zur Behandlung von „Altfällen“, also Fällen von Personen, die aufgrund ihrer politischen

Aktivitäten vom öffentlichen Dienst ausgeschlossen worden waren bzw. denen die Aufnahme verweigert worden war. Aufgrund dieser Entscheidung war es möglich - wie auch im vorliegenden Fall (siehe Ziff. 24) - daß Beamte, die nach Disziplinarverfahren entlassen worden waren, ihr Amt wieder erhielten, vorausgesetzt sie erfüllten die Einstellungs- und Qualifikationsanforderungen. Es wurde ihnen jedoch kein Anspruch auf Entschädigung oder auf die Nachzahlung der Bezüge eingeräumt.

D. Rechtsprechung zum öffentlichen Dienst

34. In einer Grundsatzentscheidung vom 22. Mai 1975 nahm das Bundesverfassungsgericht eine Klarstellung der besonderen Treuepflicht vor, die deutsche Beamte dem Staat und seiner Verfassung schulden.

„... Der moderne Verwaltungsstaat mit seinen ebenso vielfältigen wie komplizierten Aufgaben, von deren sachgerechter, effizienter, pünktlicher Erfüllung das Funktionieren des gesellschaftlich-politischen Systems und die Möglichkeit eines menschenwürdigen Lebens der Gruppen, Minderheiten und jedes einzelnen Tag für Tag abhängt, ist auf einen intakten, loyalen, pflichttreuen, dem Staat und seiner verfassungsmäßigen Ordnung innerlich verbundenen Beamtenkörper angewiesen. Ist auf die Beamenschaft kein Verlaß mehr, so sind die Gesellschaft und der Staat in kritischen Situationen verloren.

...

Es genügt festzuhalten, daß jedenfalls zur Treuepflicht des Beamten als Kern die politische Treuepflicht gehört. Gemeint ist damit nicht eine Verpflichtung, sich mit den Zielen oder einer bestimmten Politik der jeweiligen Regierung zu identifizieren. Gemeint ist vielmehr die Pflicht zur Bereitschaft, sich mit der Idee des Staates, dem der Beamte dienen soll, mit der freiheitlichen demokratischen, gerichts- und sozialstaatlichen Ordnung dieses Staates zu identifizieren. ...

[15]

An einer unkritischen Beamenschaft können Staat und Gesellschaft kein Interesse haben. Unverzichtbar ist aber, daß der Beamte den Staat - ungeachtet seiner Mängel - und die geltende verfassungsrechtliche Ordnung, so wie sie in Kraft steht, bejaht, sie als schützenswert anerkennt, in diesem Sinne sich zu ihnen bekennt und aktiv für sie eintritt. Die politische Treuepflicht - Staats- und Verfassungstreue - fordert mehr als nur eine normal korrekte, im übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung; sie fordert vom Beamten insbesondere, daß per sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen distanziert, die diesen Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren.

...

[Die Treuepflicht des Beamten] gilt für jedes Beamtenverhältnis, für das Beamtenverhältnis auf Zeit, für das Beamtenverhältnis auf Probe und für das Beamtenverhältnis auf Widerruf ebenso wie für das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit. Sie ist auch einer Differenzierung je nach Art der dienstlichen Obliegenheiten des Beamten nicht zugänglich.

...

Der Umstand, daß die dem Bundesverfassungsgericht vorbehaltene Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei bisher nicht ergangen ist, hindert nicht, daß die Überzeugung gewonnen und vertreten werden darf, diese Partei verfolge verfassungsfeindliche Ziele und sei deshalb politisch zu bekämpfen. Eine Partei, die beispielsweise programmatisch die Diktatur des Proletariats propagiert oder das Mittel der Gewalt zum Umsturz der verfassungsmäßigen Ordnung bejaht, wenn es die Verhältnisse

*zulassen sollten, verfolgt verfassungsfeindliche Ziele ...*⁶

35. In Urteilen vom 29. Oktober 1980 und 10. Mai 1984 vertrat das Bundesverwaltungsgericht die Ansicht, daß Beamte, die in der DKP eine aktive Funktion ausüben, indem sie beispielsweise ein Parteiamt innehaben oder bei Wahlen für sie kandidieren, ihre politische Treuepflicht verletzen, da sie sich notwendigerweise mit den verfassungsfeindlichen Zielen dieser Partei identifizierten. In einem Urteil vom 20. Januar 1987 (siehe Ziff. 22) argumentierte das Gericht ebenso.

[16]

E. Bericht der Untersuchungskommission des Internationalen Arbeitsamtes

36. In ihrem Bericht vom 20. Februar 1987 kam die Mehrheit der Untersuchungskommission des Internationalen Arbeitsamtes zu der Schlußfolgerung, daß die „in Anwendung der Treuepflicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung ergriffenen Maßnahmen in mehrfacher Hinsicht die Grenzen der Einschränkungen überschritten haben, die Artikel 1, Abs. 2 des Übereinkommens Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf gestattet“. Der Bericht formulierte auch eine Reihe von Empfehlungen.

In ihrer Antwort auf diesen Bericht führte die deutsche Regierung aus, daß Maßnahmen, die sicherstellten, daß Beamte die Treuepflicht zur Verfassung einhielten, nicht im Widerspruch zu den einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 111 stünden. Außerdem seien die von der Untersuchungskommission gemachten Empfehlungen für den deutschen Staat für Zwecke des innerstaatlichen Rechtes in keinem Fall verbindlich.

VERFAHREN VOR DER KOMMISSION

37. Frau Vogts Beschwerde wurde am 13. Februar 1991 bei der Kommission eingereicht. Sie stützte ihre Beschwerde, wonach ihr Recht auf freie Meinungsäußerung und auf Vereinigungsfreiheit verletzt worden sei, auf Artikel 10 und 11 und auf Artikel 14 in Verbindung mit Artikel 10 der Konvention.

38. Am 19. Oktober 1992 erklärte die Kommission die Beschwerde (Nr. 17851/91) für zulässig. In ihrem Bericht vom 30. November 1993 (Artikel 31) gab sie der mit 13:1 Stimmen angenommenen Meinung Ausdruck, daß gegen Artikel 10 und 11 der Konvention verstoßen worden sei und daß eine Prüfung der Beschwerde gemäß Artikel 14 der Konvention unnötig sei. Der in dem Bericht enthaltene vollständige Wortlaut der Stellungnahme der Kommission und der abweichenden Stellungnahme wird als Anhang zu diesem Urteil abgedruckt.⁹

ABSCHLIESSENDER VORTRAG VOR DEM GERICHTSHOF

39. In ihrer Stellungnahme bat die Regierung den Gerichtshof, festzustellen,

„daß die Bundesrepublik Deutschland in dieser Sache Artikel 10 und 11 und Artikel 14 in Verbindung mit Artikel 10 der Konvention nicht verletzt hat.“

⁹ Aus praktischen Gründen erscheint dieser Anhang nur in der gedruckten Fassung des Urteils (Band 323 der Serie A der Veröffentlichungen des Gerichtshofes). Eine Abschrift des Berichts der Kommission ist jedoch bei der Kanzlei erhältlich. [„Anmerkung des Kanzlers“, Anmerkung im Urteilstext S. 16]

40. Die Beschwerdeführerin bat den Gerichtshof,

„festzustellen, daß eine Verletzung der Artikel 10 und 11 der Konvention vorliegt“.

[17]

RECHTSLAGE

I. BEHAUPTETE VERLETZUNG DES ARTIKELS 10 DER KONVENTION

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

„1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

2. Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafandrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.“

A. Ob ein Eingriff vorlag

42. Die Regierung zog die Anwendbarkeit des Artikels 10 nicht in Zweifel. Bei der Verhandlung bat sie den Gerichtshof jedoch, diese Angelegenheit 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 gemäß der Konvention darstellen. Das heißt jedoch nicht, daß eine zum Beamten ernannte Person aufgrund 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 Artikel 1 und 14 der Konvention heißt es, daß „alle der Hoheitsgewalt [der Vertragsparteien] unterstehenden Personen“ die in Abschnitt .I enthaltenen Rechte und Freiheiten „ohne Diskriminierung auf irgendeiner Grundlage“ genießen. Weiterhin bestätigt Artikel 11 Abs. 2, der am Ende „rechtmäßige Einschränkungen der Ausübung dieser Freiheiten für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung“ zulässt, daß die in der Konvention enthaltenen Garantien grundsätzlich auch für Beamte gelten (siehe die Urteile in den Fällen Glasenapp und Kosiek gegen Deutschland vom 28. August 1986, Serie A Nr. 104, Seite

26, Ziff. 49 und Nr. 105, Seite 20, Ziff. 35). Dementsprechend hat Frau Vogt mit dem Status des Beamten auf Lebenszeit, den sie bei ihrer Ernennung zur Gymnasiallehrerin erlangte, den Schutz des Artikels 10 nicht verloren.

[18]

44. Wie die Kommission ist auch der Gerichtshof der Ansicht, daß der vorliegende Fall von den Fällen Glasenapp und Kosiek unterschieden werden muß. In jenen Fällen bewertete der Gerichtshof die Handlung der Behörden 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 entschied der Gerichtshof, daß kein Eingriff in das nach Artikel 10 Abs. 1 geschützten Rechtes vorliege (siehe die oben zitierten Urteile Glasenapp und Kosiek, Seite 27 Ziff. 53 und Seite 21 Ziff. 39).

Demgegenüber war Frau Vogt seit Februar 1979 Beamtin auf Lebenszeit. Sie wurde im August 1986 vom Dienst suspendiert und 1987 entlassen (siehe Ziff. 16 und Ziff. 20), und zwar als Disziplinarstrafe dafür, daß sie angeblich ihrer jedem Beamten obliegenden Pflicht nicht nachgekommen war, für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten. 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 genannten Ordnung schaden. Daraus folgt, daß tatsächlich ein Eingriff in die Ausübung des durch Artikel 10 der Konvention geschützten Rechtes vorliegt.

B. Ob der Eingriff gerechtfertigt war

45. Ein solcher Eingriff stellt eine Verletzung des Artikels 10 dar, es sei denn, er war „gesetzlich vorgesehen“, verfolgte eine oder mehrere der in Abs. 2 definierten berechtigten Ziele und war zur Erreichung dieser Ziele „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“.

1. „Gesetzlich vorgesehen“

46: Die Regierung stimmte mit der Kommission überein, daß der Eingriff auf § 61 (2) des Niedersächsischen Beamtengesetzes (siehe Ziff. 28) im Sinne der Auslegung der Rechtsprechung der einschlägigen Gerichte gestützt und daher vom Gesetz vorgesehen war.

47. Die Beschwerdeführerin vertrat die gegenteilige Ansicht. Nach ihrer Argumentation beinhaltet die in § 61 (2) des Niedersächsischen Beamtengesetzes geforderte politische Treuepflicht in keiner Weise, daß Beamte aufgrund politischer Aktivitäten entlassen werden könnten, wie es in ihrem Fall geschehen war. Weder die Rechtsprechung noch die Gesetzgebung sei in diesem Punkt hinreichend eindeutig und absehbar. Hinsichtlich der Rechtsprechung versuchte die Beschwerdeführerin aufzuzeigen, daß das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 22. Mai 1975 (siehe Ziff. 34) keineswegs die notwendige Klarheit für die Betroffenen geschaffen habe, da das Urteil eine unterschiedliche Auslegung durch das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesarbeitsgericht erfahren habe. Hinsichtlich der Gesetzgebung zeige schon allein die Tatsache, daß sie ohne eine erfolgte Gesetzesänderung 1991 wieder eingestellt wurde (siehe Ziff. 24), obwohl sie noch immer DKP-Mitglied war, daß die Formulierung der Rechtsvorschriften keinesfalls präzise war. Tatsächlich beruhe ihre Entlassung auf einer politischen Entscheidung, die der

Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder in Form des Erlasses zur Beschäftigung von Radikalen im öffentlichen Dienst (siehe Ziff. 30) vom 28. Januar 1972 getroffen hätten.

[19]

48. Der Gerichtshof wiederholt, daß der von der innerstaatlichen Gesetzgebung zu fordernde Grad an Klarheit - die ohnehin nicht alle Eventualitäten abdecken kann - in hohem Maße vom Inhalt des fraglichen Rechtsinstruments, von dem Gebiet, das zu erfassen es gedacht ist, und von der Zahl und dem Status der Adressaten abhängt. Weiterhin ist es in erster Linie Aufgabe der innerstaatlichen Behörden, das innerstaatliche Recht auszulegen und anzuwenden (siehe das Urteil im Falle Chorherr gegen Österreich vom 25. August 1993, Serie A Nr. 266-B, Seite 35/36, Ziff. 25). Im vorliegenden Fall hatten das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht die politische Treuepflicht, die die einschlägigen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung und der Ländergesetzgebung, so auch Abs. 61 (2) des Niedersächsischen Beamtengesetzes allen Beamten auferlegen (siehe Ziff. 26 - 28), 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 Bundesverwaltungsgerichtes und des Bundesarbeitsgerichtes hierzu divergierten - eine Divergenz, über die sich der Gerichtshof kein Urteil bilden konnte - so wäre dies nicht maßgeblich gewesen, da die Verwaltungsgerichte der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes folgen mußten und dies auch nachweislich taten. Was die auf ihre Wiedereinstellung aufgebaute Argumentation angeht, so läßt diese Maßnahme nicht die von ihr angestrebte Schlußfolgerung zu, da alleine die Tatsache, daß eine Rechtsvorschrift in unterschiedlicher Weise ausgelegt werden kann, nicht bedeutet, daß sie der Anforderung nicht gerecht wird, die in dem Begriff „gesetzlich vorgesehen“ impliziert ist.

Demgemäß teilt der Gerichtshof die Ansicht der Regierung und der Kommission, daß der Eingriff „gesetzlich vorgesehen“ war.

2. Berechtigtes Ziel

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

50. Zu diesem Punkt gab die Beschwerdeführerin keine Meinung ab.

51. Der Gerichtshof merkt an, daß eine Reihe von Vertragsstaaten ihren Beamten eine Pflicht zur Zurückhaltung auferlegen. Deutsche Beamte müssen sich zu jeder Zeit zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes (siehe Abs. 26 und 28) 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“ begründet 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 Beschwerdeführerin ein berechtigtes Ziel im Sinne des Artikels 10 Abs. 2 verfolgt wurde.

[20]

3. „In einer demokratischen Gesellschaft notwendig“

a) Allgemeine Grundsätze

52. Der Gerichtshof wiederholt die in seinen Urteilen zu Artikel 10 enthaltenen Grundsätze:

(i) Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft und eine der Grundvoraussetzungen für ihre Fortentwicklung und für die Selbstverwirklichung eines jeden. Vorbehaltlich des Artikels 10 Abs. 2 gilt sie nicht nur für „Informationen“ 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 Artikel 10 verankert ist, unterliegt einer Reihe von Ausnahmen, die jedoch eng ausgelegt werden müssen, wobei überzeugend nachgewiesen werden muß, warum die Einschränkungen erforderlich sind (siehe die folgenden Urteile: Handyside gegen Vereinigtes Königreich, 7. Dezember 1976, Serie A Nr. 24, Seite 23, Ziff. 49; Lingens gegen Österreich, 08. Juli 1986, Serie A Nr. 103, Seite 26, Ziff. 41; und Jersild gegen Dänemark, 23. September 1994, Serie A Nr. 298, Seite 26, Ziff. 37).

(ii) Das Adjektiv „notwendig“ im Sinne des Artikels 10 Abs. 2 impliziert das Vorliegen eines „dringenden gesellschaftlichen Erfordernisses“. Die Vertragsstaaten haben bei der Feststellung des Vorliegens eines solchen Erfordernisses einen gewissen Beurteilungsspielraum, der jedoch mit einer europäischen Rechtsaufsicht Hand in Hand geht, die sowohl das Gesetz als auch die auf seine Anwendung bezogenen Entscheidungen umfaßt, auch wenn sie von unabhängigen Gerichten getroffen wurden. Dementsprechend ist der Gerichtshof befugt, eine abschließende Entscheidung darüber abzugeben, ob eine „Einschränkung“ mit der durch Artikel 10 geschützten Freiheit der Meinungsäußerung vereinbar ist.

(iii) Bei der Ausübung seiner Kontrollgerichtsbarkeit besteht die Aufgabe des Gerichtshofs nicht darin, den Platz der zuständigen innerstaatlichen Behörden einzunehmen, sondern darin, die von ihnen im Rahmen ihres Ermessensspielraumes getroffenen Entscheidungen entsprechend Artikel 10 zu überprüfen. Das bedeutet 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 vielmehr den den Anlaß zur Beschwerde gebenden Eingriff im Lichte des gesamten Einzelfalles prüfen und feststellen, ob er „im Verhältnis zu dem damit verfolgten berechtigten Ziel“ stand und ob die von den innerstaatlichen Behörden zur Rechtfertigung angeführten Gründe "relevant und ausreichend" sind (siehe Urteil im Fall Sunday Times gegen Vereinigtes Königreich (Nr. 2), 26. November 1991, Serie A Nr. 217, Seite 29 Ziff. 50). Dabei muß sich der Gerichtshof davon überzeugen, daß die innerstaatlichen Behörden Normen angewendet haben, die mit den in Artikel 10 verankerten Grundsätzen übereinstimmen, und besonders davon,

daß sie ihre Entscheidungen auf eine annehmbare Wertung der einschlägigen Sachverhalte gründeten (siehe das oben erwähnte Urteil im Fall Jersild, Seite 26 Ziff. 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 Personen und kommen so in den Schutz des Artikels 10 der Konvention. Es [21] 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 Staates sicherzustellen, daß seine Beamtenschaft in angemessener Weise die in Artikel 10 Abs. 2 aufgeführten Ziele unterstützt, ein gerechter Ausgleich gefunden wurde. Bei dieser Prüfung trägt der Gerichtshof der Tatsache Rechnung, daß bei der Freiheit der Meinungsäußerung von Beamten die in Artikel 10 Abs. 2 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) Zur Anwendung der genannten Grundsätze auf den vorliegenden Fall

54. Nach Auffassung der Regierung muß der den Staaten eingeräumte Ermessensspielraum im vorliegenden Fall unter Bezugnahme auf die erklärte 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 die bereits zu Beamten auf Lebenszeit ernannten 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 Mitglieder der Beamtenschaft keine aktive Rolle in Parteien wie beispielsweise der DKP ausüben, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgten. Frau Vogt habe führende Funktionen in dieser Partei ausgeübt, 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 Ost-Deutschland und der Sowjetunion erhalten habe. Die Kritik richte sich zwar nicht gegen ihre tatsächliche Ausübung ihrer Pflichten, doch habe sie als Lehrerin eine besondere Verantwortung bei der Vermittlung grundlegender demokratischer Werte. Trotz der an sie gerichteten Warnungen habe die Beschwerdeführerin ihre Aktivitäten innerhalb der DKP kontinuierlich ausgeweitet. Daher habe es für die deutschen Behörden nur die Möglichkeit gegeben, sie von ihren Pflichten zu suspendieren.

55.. Die Beschwerdeführerin zog die Notwendigkeit des Eingriffes in Zweifel. Da die DKP vom Bundesverfassungsgericht nicht verboten worden sei, seien ihre Aktivitäten für diese Partei, die die Grundlage für die gegen sie vorgebrachten „Anschuldigungen“ bildeten (siehe Ziff. 19), 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 Hund der abstrakten Ziele einer Partei beurteilt werden, sondern müsse sich auf das Verhalten der einzelnen Person beziehen. Unter diesem Blickwinkel habe sie sich zu jeder Zeit einwandfrei verhalten. Dies

gelte sowohl für die Ausübung [22] ihres Dienstes, bei der 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, diese Überzeugung aufzugeben, weil die Behörden anderer Auffassung seien, so sei dies ein Verstoß gegen das Kernstück der Freiheit, Meinungen zu haben und zu äußern. In jedem Falle sei die Verhängung der schwersten Strafmaßnahme absolut unverhältnismäßig. Die Tatsache, daß ihr Disziplinarverfahren sich so lange hingezogen habe und daß die Vorschriften zur politischen Treuepflicht von Beamten von Bundesland zu Bundesland in deutlich unterschiedlicher Weise 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 Beschwerdeführerin an. Ihrer Auffassung nach hätte entscheidend sein müssen, ob das persönliche Verhalten und die persönlichen Äußerungen der Beschwerdeführerin sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richteten. So schwerwiegende Disziplinarstrafen wie eine Entlassung müßten durch den Bezug auf die persönliche Haltung des betroffenen Beamten gerechtfertigt sein.

57. Im vorliegenden Fall ist es Aufgabe des Gerichtshofs festzustellen, ob Frau Vogts Entlassung einem „dringenden gesellschaftlichen Erfordernis“ entsprach und ob sie „im Verhältnis zu dem damit verfolgten berechtigten Ziel“ stand. Zu diesem Zweck prüft der Gerichtshof die Umstände des Falles im Lichte der zu der maßgeblichen Zeit bestehenden 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 eingeleitet (siehe Ziff. 11). Diese Verfahren wurden bis zum Abschluß weiterer Ermittlungen mehrere Male ausgesetzt, doch wurde Frau Vogt schließlich am 15. Oktober 1987 wegen Verletzung ihrer politischen Treuepflicht entlassen. Die gegen sie gerichtete Kritik betraf ihre verschiedenen politischen Aktivitäten innerhalb der DKP, die von ihr in dieser Partei ausgeübten Funktionen und ihre Kandidatur bei den Landtagswahlen (siehe Ziff. 19).

Deutsche Beamte haben eine politische Treuepflicht, die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. Mai 1975 definiert wurde. Dies beinhaltet für alle Beamte die Pflicht, sich unmißverständlich von Gruppierungen zu distanzieren, die den Staat und die bestehende Verfassungsordnung angreifen oder diffamieren. Zu der maßgeblichen Zeit waren die deutschen Gerichte - nach Analyse des offiziellen Programmes der DKP - der Auffassung, die DKP erstrebe den Umsturz der gesellschaftlichen Strukturen und Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland und die Errichtung eines politischen Systems ähnlich dem der Deutschen Demokratischen Republik.

[23]

59. Der Gerichtshof geht davon aus, daß ein demokratischer Staat das Recht hat, von seinen Beamten Treue zu den den Staat begründenden Verfassungsgrundsätzen zu verlangen. In

diesem Zusammenhang berücksichtigt der Gerichtshof Deutschlands Erfahrungen während der Weimarer Republik und während der bitteren Phase nach dem Zusammenbruch dieser Regierungszeit bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahre 1949. Deutschland wollte eine Wiederholung dieser Erfahrungen vermeiden, indem es seinen neuen Staat auf den Gedanken einer „wehrhaften Demokratie“ aufbaute. Auch darf Deutschlands Lage im politischen Kontext der Zeit nicht außer acht gelassen werden. Diese Umstände verliehen diesem Grundgedanken und der entsprechenden politischen Treuepflicht für Beamte verständlicherweise ein besonderes Gewicht..

Dennoch fällt die Absolutheit auf, mit der die deutschen Gerichte diese Pflicht auslegen. 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 macht keinen Unterschied zwischen Dienst und Privatleben; die Beamten schulden diese Pflicht zu jeder Zeit in jedem Zusammenhang.

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

60. Der Gerichtshof ist jedoch nicht gefordert, 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 mehrere Gründe dafür sprechen, daß die Entlassung einer Gymnasiallehrerin als Disziplinarstrafmaßnahme wegen einer Pflichtverletzung eine sehr schwerwiegende Maßnahme darstellt. Erstens wirkt sich eine derartige Maßnahme auf den Ruf der Betroffenen aus; zweitens verlieren auf diese Weise entlassene Gymnasiallehrer ihren Lebensunterhalt, zumindest im Grundsatz, denn das Disziplinargericht kann ihnen einen Teil ihrer Bezüge weiterhin zusprechen. Schließlich ist es für Gymnasiallehrer in dieser Lage so gut wie unmöglich, eine andere Anstellung als Lehrer zu finden, da es in Deutschland nur wenige Lehrerstellen außerhalb des öffentlichen Dienstes gibt. Dementsprechend wird ihnen mit großer Sicherheit die Möglichkeit genommen, den einzigen Beruf auszuüben, zu dem sie berufen, für den sie ausgebildet sind und in dem sie Fertigkeiten und Erfahrungen erworben haben.

Ein zweiter hier zu erwähnender Aspekt ist der, daß Frau Vogt Deutsch- und Französischlehrerin in einem Gymnasium war und dementsprechend eine Stellung innehatte, mit der keine Sicherheitsrisiken verbunden waren.

[24]

Das Risiko lag in der Möglichkeit, daß sie - entgegen den besonderen Pflichten und Verantwortungen, die den Lehrern obliegen - ihre Position hätte ausnützen können, um ihre Schüler während der Unterrichtsstunden zu indoktrinieren oder anderweitig einen unangemessenen Einfluß auf sie auszuüben. Von dieser Warte aus gab es jedoch keine Kritik an ihrer Arbeit. Die Vorgesetzten der Beschwerdeführerin hielten ganz im Gegenteil ihre schulische Tätigkeit für vollständig zufriedenstellend und sie wurde von ihren Schülern und deren Eltern und auch von ihren Kollegen sehr geschätzt (siehe Ziff. 10); die Disziplinargerichte erkannten an, daß sie ihre Pflichten zu jeder Zeit in einwandfreier

Weise ausgeübt habe (siehe Ziff. 20 und 22). Tatsächlich sind auch zwischen der Einleitung des Disziplinarverfahrens und der Suspendierung der Beschwerdeführerin durch die Behörden über vier Jahre vergangen (siehe Ziff. 11 und 16). Dies zeigt, daß nach Ansicht der Behörden kein sehr dringendes Erfordernis bestand, die Schüler aus ihrer Einflußbereich zu entfernen.

Da Lehrpersonen für ihre Schüler Autoritätspersonen darstellen, beziehen sich ihre besonderen Pflichten und Verantwortlichkeiten in gewissem Maße auch auf ihre außerschulischen Aktivitäten. Es gibt jedoch keinen Beweis dafür, dass Frau Vogt etwa auch im außerschulischen Rahmen tatsächlich verfassungsfeindliche Äußerungen getan oder persönlich eine verfassungsfeindliche Haltung eingenommen hätte. Die einzigen Kritikpunkte bezogen sich auf ihre aktive Mitgliedschaft in der DKP, die Funktionen, die sie in der Partei ausübte, und ihre Kandidatur bei den niedersächsischen Landtagswahlen. Frau Vogt hielt konsequent an ihrer persönlichen Überzeugung fest, daß diese Aktivitäten mit der Einhaltung der Grundsätze der deutschen Verfassungsordnung vereinbar seien. Die Disziplinargerichte erkannten an, daß diese ihre Überzeugung echt und ernsthaft sei, obwohl es nach ihrer Ansicht nicht von rechtlicher Bedeutung war (siehe Ziff. 22). Auch nach ausgedehnten Ermittlungen, die sich über mehrere Jahre erstreckten, war man offenbar nicht in der Lage, irgendwelche Begebenheiten darzulegen, in denen Frau Vogt tatsächlich eindeutige Äußerungen gemacht hätte, die ihre nachhaltig vorgetragene Behauptung widerlegten, daß sie zu den Werten der deutschen Verfassungsordnung stehe.

Schließlich muß berücksichtigt werden, daß die DKP nicht vom Bundesverfassungsgericht verboten war und daß dementsprechend die Aktivitäten der Beschwerdeführerin für die DKP völlig im Rahmen der Gesetze waren.

61. Im Lichte des Vorstehenden kommt der Gerichtshof zu dem Schluß, dass die Gründe, die von der Regierung zur Rechtfertigung des Eingriffes in Frau Vogts Recht auf freie Meinungsäußerung vorgebracht wurden, sicherlich relevant sind, jedoch nicht ausreichen, um überzeugend nachzuweisen, daß ihre Entlassung in einer demokratischen Gesellschaft notwendig war. Auch wenn man einen gewissen Ermessensspielraum einräumt, muß man zu der Schlussfolgerung kommen, daß Frau Vogts Entlassung aus ihrer Stellung als Gymnasiallehrerin als Disziplinarstrafmaßnahme gegenüber dem damit verfolgten berechtigten Ziel unverhältnismäßig war. Demgemäß liegt eine Verletzung des Artikels 10 vor.

[25]

BEHAUPTETE VERLETZUNG DES ARTIKELS 11 DER KONVENTION

62. Die Beschwerdeführerin machte auch die Verletzung ihres Rechtes auf Vereinigungsfreiheit, das nach Artikel 11 der Konvention garantiert wird, geltend. Artikel 11 lautet folgendermaßen:

„(1) Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.

(2) Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der

Rechte und Freiheiten anderer. Dieser Artikel steht rechtmäßigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen.“

A. Ob ein Eingriff vorlag

63. Wie im Falle des Artikels 10 stellte die Regierung die Anwendbarkeit des Artikels 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 Artikel 11 im vorliegenden Fall auch im Lichte des Artikels 10 gesehen werden (vgl. das Urteil im Fall Young, James und Webster gegen Vereinigtes Königreich, 13. August 1981, Serie A Nr. 44, Seite 23, Ziff. 57 und das Urteil im Fall Ezelin gegen Frankreich, 26. April 1991, Serie A Nr. 202, Seite 20, Ziff. 37). Der durch Artikel 10 garantierte Schutz persönlicher Meinungen ist eines der Ziele der Versammlungs- und Vereinsfreiheit, die in Artikel 11 verankert sind.

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

Die Beschwerdeführerin wurde aus ihrem Amt als Beamtin entlassen, da sie sich hartnäckig geweigert hatte, 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 des Artikels 11 Abs. 1 geschützten Rechts vor.

[26]

B. Ob der Eingriff gerechtfertigt war

66. Ein solcher Eingriff stellt eine Verletzung des Artikels 11 dar, es sei denn die Anforderungen des Abs. 2 sind erfüllt, die mit denen identisch sind, die in Artikel 10 Abs. 2 festgelegt sind außer der Anwendbarkeit des letzten Satzes in Artikel 11 Abs. 2.

67. In dieser Hinsicht stimmt der Gerichtshof mit der Kommission überein, daß der Begriff der „Staatsverwaltung“ angesichts des Amtes, das die betroffene Beamtin innehatte, eng auszulegen ist.

68. Auch wenn für die Zwecke des Artikels 11 Abs. 2 Lehrpersonal als Teil der „Staatsverwaltung“ anzusehen sein sollte - was nach Auffassung des Gerichtshofs in diesem -Fall nicht geprüft zu werden braucht - war Frau Vogts Entlassung aus den Gründen, die zuvor hinsichtlich des Artikel 10 angeführt wurden (siehe Ziff. 51 und 60), gegenüber dem damit verfolgten berechtigten Ziel unverhältnismäßig.

Demgemäß liegt eine Verletzung des Artikels 11 vor.

III. BEHAUPTETE VERLETZUNG DES ARTIKELS 14 DER KONVENTION IN VERBINDUNG MIT ARTIKEL 10

69. Vor der Kommission machte die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Artikels 14

der Konvention in Verbindung mit Artikel 10 geltend. Vor dem Gerichtshof wurde diese Beschwerde von ihr nicht erhoben.

70. Nach Auffassung des Gerichtshofs ist es nicht erforderlich, diese Frage von Amts wegen zu prüfen.

IV. ANWENDUNG DES ARTIKELS 50 DER KONVENTION

71. In Artikel 50 der Konvention heißt es folgendermaßen:

„Erklärt die Entscheidung des Gerichtshofs, daß eine Entscheidung oder Maßnahme einer gerichtlichen oder sonstigen Behörde einer der Hohen Vertragsschließenden Parteien ganz oder teilweise mit den Verpflichtungen aus dieser Konvention in Widerspruch steht, und gestatten die innerstaatlichen Gesetze der erwähnten Hohen Vertragsschließenden Partei nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Entscheidung oder Maßnahme, so hat die Entscheidung des Gerichtshofs der verletzten Partei gegebenenfalls eine gerechte Entschädigung zuzubilligen.“¹⁰

72. Frau Vogt hat Ansprüche auf Entschädigung für den finanziellen und nichtfinanziellen Schaden und auf Erstattung der entstandenen Kosten und Ausgaben geltend gemacht.

73. Die Regierung und der Delegierte der Kommission hielten die meisten der geltend gemachten Beträge für überhöht.

[27]

74. Nach Auffassung des Gerichtes kann diese Frage noch nicht entschieden werden. Die Entscheidung muß daher ausgesetzt und das weitere Verfahren festgelegt werden, wobei die Möglichkeit zu berücksichtigen ist, daß der beklagte Staat und die Beschwerdeführerin zu einer Einigung kommen (Artikel 54 Abs. 1 und 4 der Verfahrensordnung A des Gerichtshofs).

AUS DIESEN GRÜNDEN BESCHLIESST DAS GERICHT

1. mit 17 : 2 Stimmen, daß Artikel 10 der Konvention auf den vorliegenden Fall anwendbar ist;
2. mit 10 : 9 Stimmen, daß eine Verletzung des Artikels 10 vorliegt;
3. einstimmig, daß Artikel 11 der Konvention auf den vorliegenden Fall anwendbar ist;
4. mit 10 : 9 Stimmen, daß eine Verletzung des Artikels 11 vorliegt;
5. einstimmig, daß es nicht notwendig ist, den Fall nach Artikel 14 der Konvention in

¹⁰ Dem 1995 geltenden Artikel 50 entspricht in der seit 1998 geltenden Fassung der Europäischen Menschenrechtskonvention der Artikel 41, der in der deutschen Fassung der Bundeszentrale für politische Bildung wie folgt lautet: „Stellt der Gerichtshof fest, daß diese Konvention oder die Protokolle dazu verletzt worden sind, und gestattet das innerstaatliche Recht der Hohen Vertragspartei nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Verletzung, so spricht der Gerichtshof der verletzten Partei eine gerechte Entschädigung zu, wenn dies notwendig ist.“ Unsere deutsche Wiedergabe des 1995 geltenden Artikels 50 folgt im Wesentlichen dem Abdruck in: W.Däubler, M.Kittner, K.Lörcher: Internationale Arbeits- und Sozialordnung, 2. überarb. Aufl. Köln (Bund-Verlag) 1994, S. 564

Verbindung mit Artikel 10 zu prüfen;

6. mit 17 : 2 Stimmen, daß die Frage der Anwendbarkeit des Artikels 50 der Konvention noch nicht entschieden werden kann.

Dementsprechend

(a) stellt er die besagte Frage zurück;

(b) fordert er die Regierung und die Beschwerdeführerin auf, innerhalb der nächsten sechs Monate ihre schriftlichen Stellungnahmen zu diesem Punkt einzureichen und insbesondere dem Gericht eine mögliche erzielte Einigung mitzuteilen;

(c) setzt er das weitere Verfahren aus und überträgt dem Präsidenten die Befugnis, gegebenenfalls das Verfahren festzusetzen.

Ausgefertigt in Englisch und in Französisch und verkündet in öffentlicher Verhandlung im Menschenrechtsgebäude, Strasbourg, am 26. September 1995.

Herbert Petzold
Kanzler

Rolv Ryssdal
Präsident

[28]

In Übereinstimmung mit Artikel S 1 Abs. 2 der Konvention und Artikel 53, Abs. 2 Verfahrensordnung des Gerichtshofs sind dem vorliegenden Urteil die folgenden abweichenden Meinungen beigelegt:

(a) gemeinsame abweichende Meinung von Herrn Bernhardt, Herrn Gölcüklü, Herrn Matscher, Herrn Loizou, Herrn Mifsud Bonnici, Herrn Gotchev, Herrn Jungwiert und Herrn Küris;

(b) ergänzende abweichende Meinung von Herrn Gotchev;

(c) abweichende Meinung von Herrn Jambrek.

Ferner ist eine Erklärung von Herrn Mifsud Bonnici beigelegt.
H.P.

R.R.

[29]

Gemeinsame abweichende Meinung der Richter

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

Nach unserer Ansicht stellen die gegen Frau Vogt ergriffenen Disziplinarmaßnahmen, die von allen zuständigen deutschen Behörden ergriffen bzw. von den zuständigen Gerichten gebilligt wurden, keinen Verstoß gegen Artikel 10 oder Artikel 11 der Konvention dar. Ihre Entlassung als Lehrerin im öffentlichen Dienst war nicht nur gesetzlich vorgesehen und zur Verfolgung eines berechtigten Zieles angeordnet; sie wahrte darüber hinaus das Verhältnis und konnte in einer demokratischen Gesellschaft als notwendig angesehen werden. Sie fällt in den Ermessensspielraum, der den innerstaatlichen Behörden gelassen wird.

1. Unserer Auffassung nach müssen die Umstände im Umfeld der Entlassung anders gewichtet 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 Praxis, nach der die formale Mitgliedschaft in einer extremistischen Partei an sich den Betroffenen im allgemeinen nicht daran hindert, Beamter zu werden oder zu bleiben. Erst nach ihrer Ernennung zur Beamtin auf Lebenszeit weitete Frau Vogt ihre Aktivitäten für die DKP aus (siehe Ziff. 11 bis 23 des Urteils). 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 ebensowenig angezweifelt werden, daß das Programm der DKP und die im Grundgesetz verankerte Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland unvereinbar waren. Wenn jemand wie Frau Vogt behauptet, daß sie alle Punkte des DKP-Programmes unterstütze, und gleichzeitig bekräftigt, daß sie die Verfassungsordnung respektiere, so sind auch diese Bekundungen nicht miteinander vereinbar.

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 notwendig machten, die demokratische Ordnung zu stärken und ihre Untergrabung nicht zuzulassen.

In einer derartigen Situation und unter Berücksichtigung der besonderen Geschichte 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.

[30]

3. Daher kann man der Ansicht sein, daß Frau Vogts Entlassung durch die deutschen Behörden in einer demokratischen Gesellschaft in Übereinstimmung mit Artikel 10 und 11 notwendig 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 öffentlich 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.

[31]

Ergänzende abweichende Meinung des Richters Gotchev

Ich habe dafür gestimmt, daß kein Verstoß vorlag, da ich fest davon überzeugt bin, daß Artikel 10 der Konvention nicht anwendbar ist.

Das Urteil (Ziff. 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 dann, wenn die Verweigerung des Zuganges zum öffentlichen Dienst einen Verstoß gegen eine bestimmte Vorschrift der Konvention darstellt, diese Vorschrift in diesem Fall anzuwenden ist. Wenn also wie im vorliegenden Fall die Verweigerung des Zuganges zum öffentlichen Dienst oder die Entlassung aus dem öffentlichen Dienst gleichzeitig einen Verstoß gegen Artikel 10 darstellt, so ist dieser Artikel anwendbar.

Ich kann mich dieser Argumentationsweise nicht anschließen. Frau 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 Bezirksvorstand, aufgrund der Tatsache, daß sie Vorsitzende der Ortsgruppe 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 einen Fall schickte der Beschwerdeführer einen Brief an eine Zeitung, im anderen Fall veröffentlichte der Beschwerdeführer zwei Bücher.

Dennoch war unser Gerichtshof in beiden Fällen der Ansicht, daß kein Verstoß gegen Artikel 10 vorlag.

[32]

Abweichende Meinung des Richters Jambrek

1. Ich teile die Mehrheitsmeinung, daß sowohl Artikel 10 als auch 11 der Konvention im vorliegenden Fall anwendbar sind und daß ein Eingriff vorlag. Ich kam jedoch zu einer anderen Schlussfolgerung als die Mehrheit, als geprüft wurde, ob der umstrittene Eingriff in einer demokratischen Gesellschaft notwendig war und ob er im angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten berechtigten 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 in der 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 stärken, werde ich zunächst die Umstände des Falles untersuchen im Licht der in der Bundesrepublik Deutschland herrschenden Situation und sodann im Licht der Wahlmöglichkeiten, die Frau Vogt offenstanden – jeweils zu der Zeit, um die es hier geht.

3. Die Mehrheit berücksichtigte Deutschlands „bittere Phase nach dem Zusammenbruch der“ Weimarer Republik und weiterhin seine „Lage im politischen Zusammenhang zu der maßgeblichen Zeit“. Sie wies ferner darauf hin, daß „nach dem Alptraum des Nationalsozialismus die deutsche Verfassung auf dem Grundsatz der ‚wehrhaften Demokratie‘ begründet wurde“. Ich möchte hinzufügen, daß dieser Verfassungsgrundsatz auch in der für den vorliegenden 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 eine besondere und einzigartige. 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, territorialen Integrität und öffentlichen Sicherheit unvermeidbar ehrbelich empfindlicher und angreifbarer; Deutschland war insbesondere dem Risiko des Eindringens von Agenten und verfassungsfeindlicher politischer Propaganda ausgesetzt. Aus diesem Grunde bezweifle ich die in der Stellungnahme der Regierung und in der mündlichen Darstellung durch ihren Verfahrensbevollmächtigten dargelegten Sachverhalte in keiner Weise.

[33]

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 Deutschen Kommunistischen Partei (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 Beschwerdeführerin sprach, sagte bei der Verhandlung aus, daß „die DKP nicht aufgrund staatlicher Unterdrückung keine Menschen mehr anzog, sondern aufgrund des Zusammenbruchs der sozialistischen Regimes.“

4. Frau Vogt war seit 1972 Mitglied der Deutschen Kommunistischen Partei gewesen. Sie wurde am 1. Februar 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. Juni 1982 wurde Disziplinarverfahren gegen sie mit der Begründung eingeleitet, daß sie ihrer Pflicht zur Verfassungstreue nicht nachgekommen sei. Am 31. Oktober 1989 wies der Niedersächsische Disziplinarhof Frau Vogts Berufung gegen die Entlassung ab, die ihr die Disziplinarkammer des Verwaltungsgerichtes Oldenburg als Disziplinarmaßnahme

aufgelegt hatte. Danach fanden verschiedene weitere Verfahren statt und schließlich wies das Bundesverfassungsgericht am 7. August 1990 ihre Verfassungsbeschwerde ab.

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

- Frau Vogt wurde in Übereinstimmung mit der bestehenden Praxis zur Beamtin auf Lebenszeit ernannt, wonach die reine Mitgliedschaft in der DKP keinen Treuebruch darstellte;
- 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 hinwies, daß es kein „dringendes gesellschaftliches Erfordernis“ gab, ihre verfassungswidrigen Aktivitäten einzustellen;
- das Gegenteil ist zutreffend: die deutschen Gerichte stellten klar, daß sie von ihr erwarteten, ihre Aktivitäten für die DKP aufzugeben; siehe unter anderem die Meinung des Niedersächsischen Disziplinarhofes, wonach „eine radikale Veränderung der Haltung eines Beamten die Beurteilung der Schwere des beruflichen Fehlverhaltens beeinflussen könnte“ (siehe Ziff. 22 in fine);
- Nach der Einleitung des Verfahrens gegen sie hatte Frau Vogt genügend Zeit, um sich mindestens für zwei andere Möglichkeiten zu entscheiden, um den behördlichen 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 aber ihre Stelle im öffentlichen Dienst behalten, Mitglied der DKP bleiben und das Maß ihrer Aktivitäten in der Partei auf das Niveau vor 1979 zurückschrauben.

[34]

5. Die nächste Schlüsselfrage ist, ob Frau Vogts Entlassung (der „Eingriff“) tatsächlich notwendig war in dem Sinn, daß die Entlassung angesichts des Verhältnisses zwischen der Art und Weise, wie sie ihre Arbeit ausführte, und ihren politischen Aktivitäten „eine dringendes gesellschaftliches Erfordernis“ darstellte. Hierbei können zwei sich widersprechende Hypothesen aufgestellt und verteidigt werden.

Nach der einen Annahme war Frau Vogts Arbeit unpolitisch 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 solche Vorstellungen berücksichtigt werden wie die, 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 Berufstreue zum öffentlichen Dienst erwartet wird, die sich in der Einhaltung der Moralvorstellung und des Gruppengeistes der Gemeinschaft der Profession widerspiegelt und anderes mehr.. 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 bin 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 notwendig 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 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*“¹¹). Diese Darstellung ist meines Erachtens verzerrt und unterscheidet sich ganz erheblich von der Realität, wie die in der Akte des vorliegenden Falles zutage tretenden Tatsachen sie zeigen.

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

Außerdem wurde die Schwelle für den Bruch der minimalen Treuepflicht relativ hoch und dennoch ziemlich flexibel angesetzt und wurde jeweils im Einzelfall festgestellt. Wenn das System „absolut“ wäre, würde wohl bereits die reine Mitgliedschaft in der DKP ein pflichtwidriges Verhalten darstellen.

[35]

Drittens wurde – wie der Fall Vogt zeigt - die endgültige Strafmaßnahme erst nach aktivem und wiederholtem als treuwidrig eingestuftem Verhalten verhängt. 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 Beschuldigte, um sie sogar dazu "[zu überzeugen], ihre politischen Aktivitäten in der DKP aufzugeben" (Ziff. 22, *in fine*). Meines Erachtens stellte die Entlassung das letzte Sanktionsmittel dar, nachdem offensichtlich geworden war, daß alle anderen Maßnahmen versagen würden.

Viertens scheint „das System“ im Rahmen der Zeitabläufe flexibel gewesen zu sein. Es veränderte sich, um sich an neue politische Gegebenheiten - von denen der Fall der Berliner Mauer am dramatischsten war -, anzupassen: Am 26. Juni 1990 wurde in Niedersachsen der Beschluß zur Beschäftigung von rechts- und linksradikalen Personen im öffentlichen Dienst durch einen Ministerbeschluß aufgehoben und am 1. Februar 1991 wurde die Beschwerdeführerin von der Schulbehörde Nord-Niedersachsens erneut als Lehrerin eingestellt.

Fünftens belegt die in Rede stehende regional unterschiedliche Umsetzung meines Erachtens gerade nicht die „Absolutheit“ oder „Gründlichkeit“ des „Systems“. Die Tatsache, daß meines Erachtens die Mehrheit den Charakter des in Rede stehenden Systems und seiner Umsetzung falsch verstand, beeinflusste in schwerwiegender Weise das Maß des

¹¹ „deutsche Gründlichkeit“: in der englischsprachigen Vorlage deutsch

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 vorherbestimmt und nicht vernünftig abgewogen angesehen werden, wobei das erforderliche Ermessen fehle. Deswegen erscheint die Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof noch wünschenswerter.

Ich habe aus dem Sachverhalt des vorliegenden Falles die gegenteilige Schlussfolgerung gezogen: „Das System“, das von einem breit angelegten Verfassungsgrundsatz abgeleitet wird und vom deutschen Bundesverfassungsgericht definiert wird, beruht auf einem breiten Rechtsverständnis 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 Artikel-10-Fällen dem vorliegenden Fall am nächsten kommt, brachte der Beschwerdeführer 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 wegen des Inhalts zweier von ihm verfaßter Bücher entlassen worden; nach seiner Auffassung war er das Opfer eines Verstoßes gegen Artikel 10 der Konvention geworden. Um in diesem Fall entscheiden zu können, untersuchte der Gerichtshof zunächst, ob die in Rede stehende Entlassung von der Vorschrift, der Bedingung, der Einschränkung oder der Strafdrohung her einen „Eingriff“ in die Ausübung der durch Artikel 10 geschützten Freiheit der Meinungsäußerung des Beschwerdeführers darstellte oder ob die Maßnahme im Bereich des Rechtes auf Zugang zum öffentlichen Dienst lag - ein Recht, das von der Konvention nicht geschützt ist.

[36]

Der Gerichtshof stellte fest, daß Beamtenbewerber in der Bundesrepublik Deutschland die persönliche Anforderung erfüllen müssen, sich jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzusetzen. Der Gerichtshof befand außerdem, daß „diese Anforderung für die Einstellung im öffentlichen Dienst gilt, für eine Angelegenheit also, die bewusst nicht in die Konvention aufgenommen wurde und deshalb nicht als solche für mit der Konvention unvereinbar gehalten werden kann“ (Ziff. 38). Der Europäische Gerichtshof stellte fest, daß das Ministerium den Betreffenden entließ, weil er „ein führender NPD-Funktionär“ war, und weil die Ziele der Partei „verfassungsfeindlich“ waren. Er befand, daß die innerstaatlichen Gerichte grundsätzlich demselben Ansatz gefolgt seien und fügte hinzu: „Es steht dem Europäischen Gerichtshof nicht an, die Richtigkeit ihrer Entscheidungen zu überprüfen.“

Der Gerichtshof entschied daraufhin, daß „der Zugang zum öffentlichen Dienst der Kernpunkt der dem Gerichtshof vorgelegten Angelegenheit [sei]“, und stellte aus diesem Grund keinen Verstoß gegen Artikel 10 fest.

Im vorliegenden Fall stimmte ich für die Anwendbarkeit des Artikels 10. Dabei war ich mir bewußt, daß damit von der bisherigen Einzelfall-Rechtsprechung des Gerichtshofs - unter anderem im Fall Kosiek -, abgewichen wird. Deshalb möchte ich hier meine abweichende Meinung festhalten, daß ich nicht mit der Begründung der Mehrheit für die Unterscheidung der Fälle Glasenapp und Kosiek (Ziff. 44) übereinstimme, wonach der Gerichtshof in

den früheren Fällen im Vorgehen der Behörden eine „Weigerung, die Beschwerdeführer zum öffentlichen Dienst zuzulassen“ sah, während Frau Vogt erst nach ihrer Ernennung zur Lebenszeitbeamtin entlassen worden sei. Weiterhin sei es in den früheren Fällen als Zugangsvoraussetzung verlangt worden, „für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten“, während die Entlassung der jetzigen Beschwerdeführerin eine „Disziplinarstrafmaßnahme wegen Verstoßes gegen die von allen bereits ernannten Beamten geschuldeten Pflichten“ gewesen sei.

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

Erstens: Übte die Beschwerdeführerin eine der durch Artikel 10 Abs. 1 geschützten Freiheiten aus? In allen drei Fällen (Glasenapp, Kosiek, Vogt) wird diese Frage bejaht.

Zweitens: Wurde die Ausübung der besagten Freiheiten Vorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafandrohungen unterworfen? Meines Erachtens fallen die Handlungen der Behörden in allen drei Fällen in dieselbe Kategorie der Bedingung, Einschränkung oder Strafandrohung, mit der die Ausübung der entsprechenden Freiheiten belegt 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 erstgenannten Fall rechtsextreme Ansichten geäußert und im letztgenannten Fall linksextreme Überzeugungen vertreten wurden.

Meiner Auffassung nach wäre es angemessener, wenn der Gerichtshof offen den Wandel seiner Rechtsprechung anerkennen würde, der zwischen den Fällen Kosiek und Vogt eingetreten ist, anstatt - meines Erachtens mit wenig Erfolg - zu argumentieren, daß er denselben Grundsatz mit unterschiedlichen Ergebnissen aufrechterhalte, was von unterschiedlichen Sachverhalten herrühre.

[37]

Es wäre dann nämlich 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 Argumentationsweise 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 Europäischen Gerichtshof nicht ansteht, die Richtigkeit der Entscheidungen (innerstaatlicher Gerichte) zu überprüfen“, nicht länger aufrechterhalten werden kann, dann sollte zumindest ihr besonders weiter Ermessensspielraum bei Angelegenheiten der Einstellung zum öffentlichen Dienst, einschließlich des Zugangs und der Entlassung, anerkannt werden.

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

- der spezifischen Situation Deutschlands in Westeuropa von 1945 bis 1990 mit einem geteilten Volk, direkt den Ländern des früheren kommunistischen Blocks gegenübergestellt, was Deutschland empfindlich und angreifbar hinsichtlich seiner nationalen Sicherheit (einschließlich der Verteidigung demokratischer Werte), territorialen Integrität und öffentlichen Sicherheit machte,

- der Rolle der DKP als Mittel zur Infiltration und Verbreitung kommunistischer Propaganda in Deutschland,
- der aktiven politische Beteiligung der Beschwerdeführerin für diese Partei ab 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 großen Ermessensspielraumes, der den innerstaatlichen Gerichten im Umgang mit Fragen der Einstellung in den öffentlichen Dienst zugebilligt werden soll.

Ich bin deshalb der Ansicht, daß die gegen Frau Vogt ergriffenen Disziplinarmaßnahmen angemessen waren und in einer demokratischen Gesellschaft für notwendig gehalten werden konnten.

[38]

Erklärung von Richter Mifsud Bonnici

Ich stimmte dagegen, daß Artikel 10 in diesem Fall anwendbar ist, doch war die Mehrheit gegenteiliger Ansicht. Meiner Auffassung nach ist nur Artikel 11 anwendbar. Ich schloß mich der gemeinsamen abweichenden Meinung an, da sie auch diesen Artikel abdeckt.

Das vorliegende Urteil wird einer redaktionellen Prüfung unterzogen, bevor es in endgültiger Form als Bund 323 der Serie A der Veröffentlichungen des Gerichtshofs erscheint.¹² Diese Serie ist erhältlich beim Carl Heymanns Verlag KG (Luxemburger Straße 449, D - 50939 Köln). Der Verleger übernimmt auch in Zusammenarbeit mit den auf der nächsten Seite aufgeführten Händlern für bestimmte Länder den Vertrieb.

¹² Diese spätere amtliche Veröffentlichung lag uns nicht vor. Uns ist nicht bekannt, ob sie deutsche Übersetzungen enthält. Sollten bedeutsame Abweichungen einer dort veröffentlichten Fassung von unserem Text festgestellt werden, sind wir für entsprechende Hinweise dankbar. *[Anmerkung der Redaktion www.berufsverbote.de]*