

# Kommentare / Dokumentationen

## Disziplinarrecht und Meinungsfreiheit

*Eine kommentierte Dokumentation von zwei unterschiedlichen Disziplinarurteilen*

Daß ein Beamter sich in einem »besonderen Gewaltverhältnis« befindet und deshalb – ähnlich wie ein Strafgefangener – schon von der »Natur der Sache« her nur eingeschränkten Gebrauch von seinen Grundrechten machen dürfe, wird heute expressis verbis von der Rechtsprechung nicht mehr behauptet. Trotzdem ist seit einigen Jahren die Disziplinarrechtsprechung zunehmend mit »Dienstvergehen« von Beamten und Richtern beschäftigt, die sich zugleich als Wahrnehmung eben jener politischer Grundrechte darstellen, die seit der Aufgabe der Theorie vom »besonderen Gewaltverhältnis« eigentlich den Beamten und Richtern weitgehend zustehen sollten. Daß dem nicht so ist, liegt nur zum kleineren Teil am Wortlaut der Beamten gesetze, zum größeren Teil jedoch daran, daß viele Disziplinarrichter der Meinungsfreiheit und anderen politischen Grundrechten einen nur geringen Stellenwert im Verhältnis zu den traditionellen Beamtenpflichten einräumen. Da es sich hierbei um ein Problem handelt, das in den nächsten Jahren vermutlich noch erheblich an Bedeutung gewinnen wird, weil mit der Zunahme der Konflikte im öffentlichen Dienst und der damit einhergehenden verstärkten gewerkschaftlichen Organisierung auch die Wahrnehmung der politischen Grundrechte durch die Beamten zunehmen wird, sollen einige seiner Grundlinien im folgenden durch die Gegenüberstellung zweier Disziplinarurteile verdeutlicht werden.

Es handelt sich einmal um ein Urteil des niedersächsischen Dienstgerichtshofs für Richter vom 3. November 1978 (DGH 3/78 »Vultejus« – im folgenden zitiert als »Dienstgerichtshof«). Diesem Urteil liegt – zusammengefaßt – folgender Sachverhalt zugrunde:

Der Richter V., Vorsitzender der Fachgruppe Richter und Staatsanwälte in der ÖTV Niedersachsen, mußte sich als Vorsitzender eines Schöffengerichts mit dem Fall eines von der IG-Metall angezeigten Verkaufsleiters beschäftigen, der – so die Anklage – mit gemäß § 119 BetrVerfG verbotenen Mitteln versucht hatte, die Betriebsratswahl zu hintertreiben. Als der Angeklagte mit einer – nach Auffassung des Schöffengerichts unzureichenden – Entschuldigung der Hauptverhandlung fernblieb, erließ das Gericht auf Antrag der Staatsanwaltschaft Haftbefehl. Daraufhin lehnte der Angeklagte den Vorsitzenden – dem Richter V. – wegen Besorgnis der Befangenheit ab. Diesem Antrag gab der Direktor des Amtsgerichts, Freudenberg, ohne Begründung statt. Später äußerte der Richter V. in einem Interview mit der Gewerkschaftszeitung der IG-Metall u. a.:

»Mich empört diese Ablehnung, weil sie unterstellt, daß Richter, die Angehörige einer Gewerkschaft sind, weniger objektiv urteilen als konservative Kollegen. Mich empört aber auch dies, weil über die Ablehnung ein Kollege entschieden hat, der Mitglied des Richterbundes und der CDU ist und deshalb ebenso viel oder ebenso wenig befangen ist wie ich.«

Der Dienstgerichtshof sieht nun in diesen Worten einen schuldenhaften außerdienstlichen Verstoß gegen die dem Richter V. obliegenden Pflichten. Zur Begründung führt der Dienstgerichtshof folgendes aus:

»Diese Sätze des Richters enthalten die mindestens leichtfertig erhobene ehrkränkende, falsche Beschuldigung, sein Kollege Freudenberg habe ihn aus unsachlichen Beweggründen zu

Unrecht gerade in diesem Strafverfahren als Richter ausschalten wollen. Denn der Interview-Leser mußte – ein Mißverständnis ist hier nicht möglich – den unrichtigen Eindruck gewinnen, Direktor Freudenberg habe den Richter nur wegen seiner (bloßen) Gewerkschaftszugehörigkeit für befangen, d. h. wegen unterstellter Parteilichkeit für unfähig erklärt, in dieser Sache (ganz) objektiv zu urteilen, obwohl er (Freudenberg) selbst voreingenommen gewesen sei . . . Der Dienstgerichtshof ist . . . der Auffassung, daß unter den hier vorliegenden besonderen Umständen – unabhängig von der »Einstellung« des zuständigen Richters – gar nicht anders als geschehen entschieden werden konnte, die Entscheidung des Kollegen (Freudenberg) also nicht sach fremd, sondern sach gerecht war, und ist der Überzeugung, daß sich diese Erkenntnis dem Richter (Vultejus) auch aufdrängen mußte, so daß für die – zweifach geäußerte – Empörung gar kein vernünftiger Anlaß war.

Der Richter (Vultejus) hätte daher, bevor er seinem Kollegen (Freudenberg) in der Öffentlichkeit sehr übel nachredete, auf jeden Fall zunächst versuchen müssen, bei ihm unmittelbar oder notfalls über den gemeinsamen Dienstvorgesetzten eine Klärung der Gründe seiner Entscheidung herbeizuführen. Wenn er hingegen ohne weiteres dem Kollegen öffentlich nicht nur eine falsche Entscheidung, sondern vor allem sachfremde Beweggründe für diese Entscheidung, nämlich seine ›Gegenlagerposition‹, die er in der Mitgliedschaft im Richterbund und in der CDU sah, ungerechtfertigt anlastete, so hat er damit – wie schon das Dienstgericht mit Recht angenommen hat – gegen die §§ 62, 85 Abs. 1 Satz 2 NBG i. V. m. § 4 Nds. RiG verstoßen, denn er hat auf diese Weise dem Ansehen der Richterschaft und der Gerichte in der Öffentlichkeit in erheblichem Maße geschadet.«

Der Dienstgerichtshof nahm darüber hinaus noch an einer weiteren Äußerung des Interviewten Anstoß:

»Auch ein weiterer mit dem schon abgehandelten innerlich zusammenhängender Vorwurf der Anschuldigungsschrift ist begründet und stellt ein Dienstvergehen dar, nämlich die Art und Weise, in der der Richter Kritik an der von ihm behaupteten gesellschaftspolitischen Grundhaltung der Richterschaft geübt hat, indem er im Interview geäußert hat: ›Wir müssen versuchen, daß bei unseren Gerichten gleiches Recht für alle Angeklagten und letzten Endes damit auch für alle Mitbürger gilt‹, und auf den Einwurf von ›Metall‹: ›Ich bezweifle, daß da Ihre Richterkollegen mitmachen . . . fortgefahren ist: ›Die gesellschaftspolitische Auffassung der Richterschaft wird dadurch deutlich, daß etwa 80% der Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit im (konservativen) Richterbund organisiert sind, von dem man den Eindruck hat, er steht der CDU nahe. Nur ein kleiner Prozentsatz der Richter ist gewerkschaftlich organisiert.«

Warum es sich hierbei um ein Dienstvergehen handelt, begründet der Dienstgerichtshof folgendermaßen:

»Es kommt hier . . . nicht darauf an, was er (V.) damals möglicherweise hatte zum Ausdruck bringen wollen, sondern was er für den Leser seiner Äußerungen unmißverständlich zum Ausdruck gebracht hat; und das sieht so aus: Als der Redakteur den Verdacht aussprach, die Richterschaft werde bei dem Bemühen, gleiches Recht für alle Angeklagten und alle Bürger gelten zu lassen, nicht mitmachen, hat der Richter dem nicht nur nicht widersprochen, sondern hat diesen Verdacht noch bestätigt, indem er gleichsam zur Bekräftigung auf die gesellschaftspolitische Auffassung der Richterschaft, nämlich zu 80% im konservativen Richterbund organisiert, der der CDU nahestehen soll, hingewiesen hat. Diese Äußerungen konnte und mußte der Leser nur so verstehen, daß sich ein großer Teil der Richterschaft der ordentlichen Gerichtsbarkeit nicht um ›gleiches Recht für alle‹, d. h. um Objektivität und echte Gerechtigkeit bemühe. Der Dienstgerichtshof hat nach der Fassung der Äußerungen des Richters, insbesondere der ausdrücklichen Untermauerung des von dem Redakteur ausgesprochenen Verdachts, keinen Zweifel daran, daß der Richter das, was er objektiv zum Ausdruck gebracht hat, auch subjektiv zum Ausdruck hat bringen wollen; denn der Richter ist nach der vom Dienstgerichtshof gewonnenen Überzeugung ein Mann, der weiß, was er sagt.

Daß er auch mit diesen seinen Interview-Außerungen dem Ansehen der Richterschaft und der Gerichte in der Öffentlichkeit in erheblichem Maße geschadet und damit schuldhaft gegen seine schon oben erwähnten Richterdienstpflichten verstoßen hat, bedarf keiner weiteren Ausführungen.«

Deutlicher als durch die Feststellung, daß es zur Begründung des ›Dienstvergehens‹ des Richters V. keiner weiteren Ausführungen bedürfe, konnten die Richter des Dienstgerichtshofes ihre Einschätzung des Verhältnisses von Meinungsfreiheit und Beamtenpflichten kaum zum Ausdruck bringen.

Daß die Einschätzung des Dienstgerichtshofs sich nicht zwingend aus dem Wortlaut der Beamten gesetze ergibt und verfassungsrechtlich erhebliche Zweifel gegen sie gerechtfertigt sind, wird in einem Beschuß der Disziplinarkammer des Verwaltungsgerichts Berlin vom 29. November 1978 (VG Disz. 67/77 »Brentzel – Behr« – im folgenden zitiert als »Disziplinarkammer«) deutlich. Während der Dienstgerichtshof in seinem Urteil den Richter V. mit einem Verweis belegte, hielt die Disziplinarkammer in dem Fall des Studiendirektors B. weder die von der Schulbehörde für notwendig gehaltene Geldbuße in Höhe von DM 2200,- noch die von der Dienstaufsichtsbehörde jedenfalls für unumgänglich gehaltene Mißbilligung für rechtens. Ausgangspunkt dieses Verfahrens war die Ablehnung der Weiterbeschäftigung der Stundenlehrerin Br. wegen angeblich mangelnder Verfassungstreue durch den Volksbildungsstadtrat des Bezirksamts Steglitz von Berlin. Nachdem Frau Br. Klage vor dem Arbeitsgericht erhoben hatte, erteilte der Bezirksstadtrat folgende Anordnung:

»Uns ist bekannt geworden, daß Frau Br. den Klageweg beschritten hat. Bei dieser Sachlage ist ein schwebendes Verfahren gegeben. Deshalb sind Äußerungen von Beamten bzw. Angestellten des öffentlichen Dienstes gegenüber Dritten in dieser Angelegenheit nicht zulässig.«

Zu diesem Zeitpunkt war die Öffentlichkeit jedoch bereits durch Rundfunk und Presse detailliert über den Fall Br. informiert. Zu diesen Informationen nahm der Studiendirektor B. in einem »Offenen Brief« an den Bezirksstadtrat wie folgt Stellung:

»Sehr geehrter Herr S.!

Vor einigen Jahren wurde in einer Feierstunde einer Steglitzer Volkshochschule der Name von Victor Gollancz verliehen. Sie hielten die Festansprache und erinnerten daran, daß Gollancz sich nach Kriegsende in England als einer der ersten mutig gegen eine pauschale Verdammung aller Deutschen wandte und hierfür Verdächtigungen und Unterstellungen erntete. Man werde Sie stets unter denen finden, die Unbequeme, die dem allgemeinen Meinungsdruck widerstehen und dadurch immer in den Bereich von Verdächtigungen geraten, schützen. Gerade im Verhalten ihnen gegenüber bewähre sich der demokratische Staat.

Diese Worte, angesichts der Witwe von Gollancz, waren eindrucksvoll. Waren sie auch billig? Eine Kollegin meiner Schule, vom Kollegium in vier Jahren gemeinsamer Arbeit geschätzt wegen ihrer aktiven, sachlichen und konstruktiven Arbeit in Schulgremien und ihrer Hilfe bei der Integration von Lehrern und Schülern, ist wohl eine solche Unbequeme, weil sie das Grundgesetz auch in den Bereichen ernst nimmt, die in der öffentlichen Meinung gern verdrängt werden. Sie haben ihrem Beschäftigungsauftrag nicht verlängert, weil sie, gleichzeitig Assistentin an der FU, dort für eine Assistentengruppe kandidiere, die, wie einem zwei Jahre alten Artikel in einem Blatt der Gruppe zu entnehmen, verfassungsfeindliche Ziele verfolge . . . So »konsequent« gegenüber möglicher Verfassungsfeindlichkeit war Ihre Behörde (nicht Sie meine ich jetzt) keineswegs immer. Fritz Karsen baute vor 1933 in Neukölln eine Versuchsschule auf, die den Gedanken der sozialen Demokratie im Bildungswesen verwirklichen wollte. Sein Werk wurde in diffamierender Weise von einem Lehrer öffentlich kritisiert; für dieses »Verdienst« wurde dieser dann bei Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft statt Karsens Leiter der Schule und vertrieb dann innerhalb weniger Wochen über die Hälfte ihrer Lehrer. Dieser Mann wurde, trotz energischer Proteste vom Nationalsozialismus verfolgter Lehrer, auch des damaligen Leiters der Paulsen-Schule, Bloch, als Lehrer wieder eingestellt . . . Freilich wurde die Verordnung gegen »Radikale« im öffentlichen Dienst erst erlassen, als aus Altersgründen keine Gefahr mehr bestand, daß Nationalsozialisten hiervon betroffen würden. Verdächtigungen gegen kritische Lehrer meiner Schule gibt es nicht erst jetzt . . .

Meinen Sie, daß kritischen Schülern, die unser Grundgesetz ernst nehmen, Ihr jetziges Verhalten verständlich gemacht werden kann? Sie erwarten aber, wie Ihr Beauftragter uns in teilweise äußerst scharfem Ton unter Hinweis auf schwere Konsequenzen bei Nichtbefolgung erklärte, nicht nur dies von uns Lehrern, sondern darüber hinaus, daß wir unsere eigene Meinung hierzu vor Schülern und der Öffentlichkeit verschweigen, ja mehr noch, auf jede unterstützende Äußerung für die von uns geschätzte Kollegin verzichten, und das, wo Sie der Kollegin selbst – nach jahrelanger untadeliger Arbeit! – strikt verboten haben, vor Kollegen, Eltern oder Schülern in der Schule zu den Argumenten der Behörde Stellung zu nehmen. Wer sich für ihre Meinung interessiere, hieß es, möge sie aufsuchen. Wie erreicht sie dann jene, die,

vielleicht kritiklos, dies nicht tun? Vor zwei Monaten noch hätte ich so etwas für einen Bericht über Vorgänge in der Tschechoslowakei oder Chile gehalten; es ist Wirklichkeit bei uns. Sie begründen dies alles mit dem Beamten gesetz und, seit dem Einreichen der Klage durch die Kollegin, auch mit der Schweigepflicht auf Grund eines schwelbenden Verfahrens. Von uns beauftragte Juristen zogen ganz andere Schlüsse . . .

Die Demokratie wurde für mich eine erstrebenswerte Staatsform, als ich 1944, im Alter unserer Schüler, den englischen Rundfunk hörte und vernahm, daß Sprecher (Regierungsangestellte) mitten im Krieg offen ihre eigene Regierung kritisierten und ihre Mängel und Schwächen bloßlegten. Genau hiermit steht und fällt für mich der Begriff Demokratie noch heute, und nur wenn diese Freiheit erhalten bleibt, wird es uns gelingen, unseren Staat auch heutigen kritischen Jugendlichen als verteidigungswert zu vermitteln.

...  
gez. B., Studiendirektor»

Dieser Brief wurde im Presseorgan der Freien Universität Berlin veröffentlicht, der die Stundenlehrerin Br. als wissenschaftliche Assistentin angehörte. Später veröffentlichte eine Berliner Tageszeitung einen Leserbrief des Studiendirektors B., der – verkürzt – ähnliche Vorwürfe wie der Offene Brief enthielt.

In beiden Meinungsäußerungen konnte die Disziplinarkammer kein Dienstvergehen sehen. Zwar stellte die Disziplinarkammer fest, daß der Beamte seine Pflicht verletzt habe, über ihm bei seiner amtlichen Tätigkeit bekannt gewordene Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren (§ 26 Abs. 1 Satz 1 LBG) indem er in seinem »Offenen Brief« sowie in seinem »Leserbrief« die Auseinandersetzungen zwischen dem Lehrerkollegium seiner Schule einerseits und dem Rektor der Schule bzw. dem Bezirksstadtrat andererseits über die Personalangelegenheit Br. geschildert und insbesondere Weisungen, die ihm und seinen Kollegen erteilt worden sind, sowie Einzelheiten aus dienstlichen Besprechungen in der Öffentlichkeit bekannt gemacht hat. Diese Dienstpflichtverletzung des Bruchs der Amtsverschwiegenheit ist jedoch nach Auffassung der Disziplinarkammer kein Dienstvergehen,

»weil sie nach den Umständen des Einzelfalles nicht in besonderem Maße geeignet ist, Achtung und Vertrauen in einer für sein Amt oder das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen (vgl. § 41 Abs. 1 Satz 2 LBG). Die insoweit zu stellenden strengen Anforderungen (vgl. Claussen/Janzen, BDO, 3. Aufl., Einleitung C Rdnr. 60 b) sind im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Abgesehen davon, daß der Vorgang zu den Lehraufgaben des Beamten in keiner unmittelbaren Beziehung steht – diese Aufgaben hat der Beamte 19 Jahre lang an seiner Schule vorbildlich erfüllt –, muß die Dienstpflichtverletzung in den Gesamtzusammenhang des ›Offenen Briefes‹ bzw. ›Leserbriefes‹ gestellt werden. Diese Veröffentlichungen sind Ausdruck einer ernst empfundenen Sorge um die Entwicklung der freiheitlichen Demokratie und um die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze bei einer Entscheidung, die die berufliche Existenz einer an seiner Schule allgemein geschätzten Kollegin in Frage zu stellen geeignet war. Wie sich in dem arbeitsgerichtlichen Verfahren herausstellte, war die Kritik des Beamten im Kern rechtlich zu vertreten. Hinzu kommt, daß das gegen die Lehrer erlassene Äußerungsverbot . . . rechtlichen Bedenken unterlag und ein Grundrecht, das Grundrecht der Meinungsfreiheit, in Frage stellte, weil es darauf abzielte, bestimmte kritische Meinungsäußerungen zum Fall Br. als solche zumindest zeitweilig zu verbieten. Dem Beamten ist daher zugute zu halten, daß er über die einschneidende, von ihm (entsprechend dem arbeitsgerichtlichen Urteil) zutreffend als rechtswidrig empfundene Maßnahme gegen seine Kollegin betroffen war; diese Betroffenheit wurde dadurch gesteigert, daß den Lehrern seiner Schule eine unklare Weisung erteilt wurde, die sie als absolutes Äußerungsverbot verstehen konnten und die – bei dieser Interpretation – ebenfalls rechtswidrig war.

Die Dienstpflichtverletzung des Beamten führte auch nicht zu einer im Sinne des § 41 Abs. 1 Satz 2 LBG relevanten Beeinträchtigung des Ansehens des Beamtentums. In der disziplinarrechtlichen Literatur wird beklagt, daß Zivilcourage, d. h. der Mut zur sachlich freien Äußerung seiner Überzeugung aus Gewissensgründen, auch wenn dadurch Nachteile zu erwarten sind, heute nur noch selten festzustellen sei (vgl. Schütz, Disziplinarrecht des Bundes und der Länder, Band 1, Teil C II, Rdnr. 40). Für einen unbefangenen Leser des ›Offenen Briefes‹ oder des ›Leserbriefes‹ war die von dem Beamten begangene Dienstpflichtverletzung kaum erkennbar, vielmehr war aus dem Gesamtzusammenhang der Veröffentlichung ohne weiteres ersichtlich, daß der Beamte für die Einhaltung der freiheitlichen Demokratie und aus

Sorge um die Bedrohung der beruflichen Existenz einer Kollegin gehandelt und damit Zivilcourage bewiesen hat. Nach der Überzeugung der Kammer ist die Einstellung der Bevölkerung zu einem solchen Verhalten von dem Grundsatz der Toleranz geprägt und von der Erwartung getragen, daß die Loyalität der Beamten nicht mit gesinnungsmäßiger »Gleichschaltung« gleichzusetzen ist (vgl. Dokumentation zur Meinungsfreiheit des Beamten im Kanton Basel, EuGRZ 1978, 263, 264). Ein Beamter, der sich – wie im vorliegenden Fall – zugleich verantwortungsbewußt und »streitbar« für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einsetzt (vgl. § 18 Abs. 2 LBG), beeinträchtigt – vergreift er sich nicht in der Wortwahl – dadurch das Ansehen des Berufsbeamtentums nicht (vgl. Simon, EuGRZ 1978, 100, 104).

Da ein Dienstvergehen nicht festgestellt werden kann, war die Mißbilligung nach § 33 Abs. 4 Satz 3 LDO aufzuheben.«

Wer diese, durch Verweise auf die einschlägige Literatur zum Disziplinarrecht rechtlich abgesicherten Ausführungen liest, fragt sich natürlich, ob die Richter des Dienstgerichtshofs nichts von ihrem Handwerk verstehen, oder ob andere Gründe dafür maßgeblich sind, daß sie sich über derartige Erkenntnisse zum Verhältnis von Dienstvergehen und Meinungsfreiheit hinwegsetzen. Nun enthalten die einschlägigen Vorschriften über die Treue- und Mäßigungspflichten des Beamten allerdings keinen Hinweis auf die Tatsache, daß auch dem Beamten die politischen Grundrechte im wesentlichen ohne Einschränkungen zustehen müssen. Im einzelnen sind folgende Vorschriften maßgebend:

»Der Beamte . . . muß sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhalten eintreten« (§ 35 Abs. 1 Satz 3 BRRG).

Der Beamte hat bei seiner politischen Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergibt (§ 35 Abs. 2 BRRG).

Sein Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes muß der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die sein Beruf erfordert (§ 36 Satz 3 BRRG).

Der Richter hat sich innerhalb und außerhalb seines Amtes, auch bei politischer Betätigung, so zu verhalten, daß das Vertrauen in seine Unabhängigkeit nicht gefährdet wird (§ 39 Deutsches Richtergesetz).

In der traditionellen Disziplinarrechtssprechung wird nun der Verstoß gegen diese Pflichten regelmäßig festgestellt, ohne daß vorab zu dem Spannungsverhältnis Stellung genommen wird, in dem diese Vorschriften zu den politischen Grundrechten – insbesondere der Meinungsfreiheit – stehen. Erst nachträglich wird geprüft, ob das Dienstvergehen vielleicht unter dem Gesichtspunkt der Meinungsfreiheit »gerechtfertigt« ist:

»Zur Rechtfertigung seiner Äußerung kann sich der Richter nicht mit Erfolg auf das Recht der freien Meinungsäußerung berufen. Zwar steht dieses Grundrecht auch den Richtern zu und schließt die Befugnis ein, einen Kollegen zu kritisieren. Dieses Recht ist indessen – wie schon das Dienstgericht zutreffend ausgeführt hat – durch die besonderen Dienstpflichten des Richters eingeschränkt. Diese verlangen im Sinne einer ›Güterabwägung‹, daß das Recht zur Meinungsäußerung zurücktreten muß, wenn schutzwürdige Interessen eines anderen von höherem Rang durch die Betätigung der Meinungsfreiheit verletzt würden oder überragende Werte der Verfassungsordnung Schaden leiden müßten (BVerfGE 7, 210; 20, 177). Das Vertrauen der Allgemeinheit in die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit der Richterschaft ist aber ohne Frage – gerade aus der Sicht jedem Richters – ein besonders hohes Gut (vgl. Art. 97 Abs. 1 GG; § 39 DRIG). Daß auch Richter V. dies so gesehen und in seinem Bestreben, Direktor Freudenberg öffentlich anzugehen, eine Gefährdung des Vertrauens der Allgemeinheit in die Integrität der Rechtsprechung mindestens billigend in Kauf genommen hat, kann nach alldem keinem Zweifel unterliegen. Besonders deutlich wird das noch dadurch, daß er die vom Redakteur gezogene Folgerung, die Ablehnungsentscheidung bedeute dasselbe wie den Ausschluß eines katholischen Richters in einem Ehescheidungsverfahren, für völlig berechtigt erklärt hat.« (Dienstgerichtshof, a. a. O.)

Bei dieser Auffassung des Verhältnisses zwischen beamtenrechtlichen Pflichten und

Meinungsfreiheit bleibt es ein Geheimnis der Richter des Dienstgerichtshofs, woher der Beamte den auch von der disziplinarrechtlichen Literatur geforderten »Mut zur sachlich freien Äußerung seiner Überzeugungen aus Gewissensgründen« nehmen soll, wenn die beamtenrechtlichen Institutionen – allesamt überragende Werte der Verfassungsordnung – bei solcher Meinungsäußerung keinesfalls in Mitleidenschaft gezogen werden dürfen. Die Disziplinarkammer weist dagegen zu Recht darauf hin, daß die traditionelle Auffassung, wonach die Meinungsfreiheit eben nur so weit reicht, wie die beamtenrechtlichen Pflichten nicht tangiert sind, nicht unserem Verfassungsrecht entspricht:

»Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt . . . Für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung ist es schlechthin konstituierend, denn es ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebenselement ist. Es ist in gewissem Sinn die Grundlage jeder Freiheit überhaupt. (BVerfGE 7, 198, 208). Wegen dieser grundlegenden Bedeutung der Meinungsäußerungsfreiheit für den freiheitlich-demokratischen Staat müssen die allgemeinen Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG – dazu gehören auch die Vorschriften des Beamtenrechts – in ihrer das Grundrecht beschränkenden Wirkung ihrerseits im Lichte der Bedeutung dieses Grundrechts gesehen und so interpretiert werden, daß der besondere Wertgehalt dieses Rechts, der in der freiheitlichen Demokratie zu einer grundsätzlichen Vermutung für die Freiheit der Rede in allen Bereichen, namentlich aber im öffentlichen Leben, führen muß, auf jeden Fall gewahrt bleiben. (BVerfGE 7, 198, 208; 12, 113, 124; 21, 271, 281; 24, 278, 282; 42, 163, 170; BVerwG, Beschuß vom 12. April 1978 – 2 WDB 24/77 –, Dokumentarische Berichte 1978, 243, 245).« (Disziplinarkammer, a. a. O.)

Diesen verfassungsrechtlichen Ansprüchen genügt das Urteil des Dienstgerichtshofs nicht. Immerhin hatte ein Mitglied des Deutschen Richterbundes einem Befangenheitsantrag gegen ein Mitglied der Gewerkschaft ÖTV durch einen unanfechtbaren (Vgl. § 28 Abs. 1 StPO) Beschuß stattgegeben, diese Entscheidung entgegen allgemeinen prozessualen Grundsätzen aber nicht begründet. Der Dienstgerichtshof wird dem Wertgehalt des Rechts auf freie Meinungsäußerung nicht gerecht, wenn er – ausgehend von seiner eigenen Meinung zur Besorgnis der Befangenheit bei Gewerkschaftsaktivitäten – die Kritik des Richters V. ohne Blick auf die Vorgeschiede als der Integrität der Rechtsprechung abträglich aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG herausnimmt.

Darüber hinaus verkennt der Dienstgerichtshof aber auch den Schutzbereich der disziplinarischen Normen selbst. Während früher der Begriff des Dienstvergehens in den Disziplinarordnungen (ebenso wie der Begriff der anwaltlichen Standespflichtverletzung) die Verfehlungen im dienstlichen wie im außerdienstlichen Bereich gleichermaßen erfaßte, setzte sich in den 60er Jahren unter dem Eindruck der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den politischen Freiheitsrechten die Anschauung durch, daß außerdienstliche Verfehlungen eines Beamten nicht im gleichen Umfange wie dienstliche Verfehlungen als Dienstvergehen geahndet werden können (vgl. z. B. Art. 2 § 2 Nr. 3 des Gesetzes zur Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts vom 20. 7. 1967 – BGBl I, 744). Nach dieser Reform, in der frühere disziplinarrechtliche Auffassungen als nicht mehr zeitgemäß aufgegeben werden (vgl. Claussen/Janzen, BDO, 3. Aufl., Einl. C Rdnr. 58a) und die dementsprechend ein Umdenken in der disziplinarrechtlichen Würdigung außerdienstlichen Verhaltens verlangt (vgl. Dau, DVBl 1968, 62, 69), ist ein außerdienstliches Verhalten eines Beamten nur noch dann ein Dienstvergehen, wenn es »nach den Umständen des Einzelfalles in besonderem Maße geeignet ist, Achtung und Vertrauen in einer für sein Amt oder das Ansehen des Beamten umstums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen« (vgl. § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG). Die Disziplinarkammer führt im

Fall des Studiendirektors B. zu diesen Einschränkungen des Tatbestandes des Dienstvergehens im Bereich außerdienstlichen Verhaltens folgendes aus:

»Durch die mehrfachen Einschränkungen sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, daß die Veränderungen unserer Gesellschaftsstruktur und der technischen Umwelt die Stellung des Beamten in der sozialen Gemeinschaft gegenüber früher gewandelt haben und daher die Frage, wann eine Vertrauens- und Ansehensschädigung durch ein außerdienstliches Verhalten des Beamten als Dienstvergehen zu würdigen ist, anders als bisher gesehen werden muß (Bundestagsdrucksache, V/1693 zu Art. II § 2). Dem Beamten bleibt nunmehr seine Privatsphäre gewahrt, er soll nicht mehr durch Mittel des Disziplinarrechts zum ›Superstaatsbürger‹ erzogen werden (vgl. Lindgen, RiA 1967, 161, 162).«

Auch der Dienstgerichtshof geht im Fall des Richters V. ausdrücklich davon aus, daß es sich um ein außerdienstliches Verhalten handelt, das er zu würdigen hat. Trotzdem wird mit keinem Wort darauf eingegangen, daß dementsprechend noch sorgfältiger geprüft werden muß, ob es sich bei der beanstandeten Meinungsäußerung überhaupt um ein Dienstvergehen handeln kann, als es nach der oben zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei Meinungsäußerungen auch im dienstlichen Bereich notwendig ist. Zwar gibt es im Deutschen Richtergesetz keine dem § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG entsprechende Vorschrift; da in der Neuordnung des Disziplinarrechts im Jahre 1967 jedoch ein allgemeiner und durch den Wandel der Stellung des Beamten begründeter Grundsatz zum Ausdruck kam, sind die für Beamten geltenden Grundsätze sinngemäß auch auf Richter anzuwenden. Dies haben die Richter des Dienstgerichtshofs formal auch nicht verkannt; sie sprechen mehrmals davon, daß der Richter V. dem Ansehen der Richterschaft und der Gerichte in der Öffentlichkeit in »erheblichem« Maße geschadet habe. Das Gericht sieht jedoch nicht, daß der Maßstab für die Beurteilung außerdienstlichen Verhaltens nach dem Sinn der Reform von 1967 von den Grundsätzen der Toleranz und der Vermutung für die Freiheit der Rede geprägt sein muß und dementsprechend nur solches Verhalten als Dienstvergehen erfaßt werden kann, das nicht nur nach Auffassung einiger Bevölkerungskreise, sondern nach Auffassung der gesamten Bevölkerung als in besonderem Maße abträglich für das Ansehen des öffentlichen Dienstes angesehen werden muß. Die Richter des Dienstgerichtshofs dürften kaum so weltfremd sein zu behaupten, daß dies bei ihrer Einschätzung der »Loyalitätspflicht« des Richters V. der Fall ist. Wenn sie trotzdem seiner Meinungsfreiheit nicht den Vorrang vor disziplinarrechtlichen Belangen gewähren, so beweisen sie damit nicht so sehr die Unzulänglichkeit unseres Disziplinarrechts, als vielmehr die Rückständigkeit einiger seiner Anwender im Bereich des Verfassungsrechts und der modernen beamtenrechtlichen Entwicklung.

*Martin Jacobs*

## Unzumutbare Sperrzeitenpraxis

Nach den statistischen Angaben der Bundesanstalt für Arbeit (Amtliche Nachrichten-ANBA-2/78, Seite 315 und 2/79, Seite 198) sind im Jahre 1977 291 296 Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe mit einer 4-wöchigen Sperre belegt worden. Im Jahre 1978 waren es bereits 305 776 Unterstützungsempfänger. Setzt man diese Steigerung in Relation zu der offiziell rückläufigen Zahl von 1 030 000 Arbeitslosen im Jahre 1977 gegenüber 992 900 Arbeitslosen im Jahre 1978, so ist eine verschärzte Handhabung des Sperrzeitmittels nicht zu übersehen. Die Vorschrift des § 119 Arbeitsförderungsgesetz – AFG – gibt dem Arbeitsamt die Möglichkeit, die Unterstützung des Arbeitslosen für eine bestimmte Zeit zu strei-