

Entscheidung

Beschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 11. 1. 1983

[Kritische Meinungsäußerung eines Gewerkschafters: kein Dienstvergehen]

In dem Antragsverfahren des
Lehrers

A[...] B[...]
in M[...]

gemäß Art. 114 i. V. m. Art. 32 Abs. 3 BayDO
Verteidiger: Rechtsanwalt Klaus Warnecke in München
erläßt das Bayer. Verwaltungsgericht München

– Kammer für Disziplinarsachen (Kammer XIII a) –
unter Mitwirkung von

Vorsitzendem Richter am Verwaltungsgericht Schläglmann
rechtskundigem Beisitzer Ltd. Regierungsdirektor Gerald Wenzl
weiterem Beisitzer Lehrer Jürgen Pache

ohne mündliche Verhandlung

am 11. Januar 1983

folgenden *Beschluß*:

I. Die Mißbilligung der Regierung von Oberbayern vom 25. 03. 1980 und der Beschwerdebescheid des Bayer. Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 10. 06. 1980 werden aufgehoben.

II. Der Dienstherr hat die Kosten des Verfahrens und die notwendigen Aufwendungen des Antragstellers zu tragen.

Gründe:

I.

[...]

Am 11. 10. 1979 erschien im Lokalteil der Süddeutschen Zeitung für den Landkreis Freising unter der Überschrift »Kultusministerium arbeitet mit Taschenspielertrick« ein Presseartikel, der auf einem 6 Schreibmaschinenseiten umfassenden Manuskript einer Presseerklärung beruht, die der Antragsteller als Pressesprecher der GEW Freising/Erding abgegeben und der Presse übergeben hatte. In dem Artikel der Süddeutschen Zeitung ist folgendes ausgeführt:

»Als »Taschenspielertrick« bezeichnet der Pressesprecher der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Freising, A[...] B[...], die Berechnungen des Kultusministeriums sowie der Schulämter über den Lehrerbedarf im Landkreis Freising. B[...] wirft den Schulbehörden vor, daß sie durch falsche Berechnungen von den wirklichen Problemen in den Schulen ablenken. Zahlreiche Beispiele allein aus dem Landkreis

belegen – so B[. . .] –, daß nach wie vor zu große Klassen bestehen, sowie eine große Anzahl von Unterrichtsstunden ausfallen.«

[. . .]

Einen »pädagogischen Schildbürgerstreich ersten Ranges« habe sich das Kultusministerium mit dem Lese- und Rechtschreibkurs geleistet. Nach der Umbenennung in »Förderkurs für Deutsch« sei die Stundenzahl von 4 auf 3 Wochenstunden gekürzt worden. Zusätzlich entfalle der Kurs für die zweite Klasse vollständig. [. . .]

Nur noch als »plumper Roßtäuschertrick« könne die als »große Errungenschaft« gepriesene Einrichtung einer »mobilen Reserve« von 15 Lehrern im Landkreis Freising bezeichnet werden. Diese Lehrer sollten ursprünglich keine eigene Klasse erhalten und im Krankheitsfall einer Lehrkraft einspringen. »Diese Lehrer sind inzwischen als Klassenlehrer voll im Einsatz« [. . .] und würden demzufolge nicht mehr zur Verfügung stehen.«

[. . .]

Mit Bescheid vom 25. 3. 1980, dem Antragsteller zugestellt am 10. 4. 1980, stellte die Regierung von Oberbayern das gegen den Antragsteller eingeleitete Vorermittlungsverfahren ein, sprach jedoch gleichzeitig dem Antragsteller eine Mißbilligung aus. [. . .]

II.

Der Antrag ist zulässig (Art. 114 i. V. m. Art. 32 Abs. 3 BayDO) und auch begründet.

1. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen die das Grundrecht der freien Meinungsäußerung einschränkenden allgemeinen Gesetze aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundrechts ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden (vgl. BVerfGE 7, 198/208 ff.). Als ein solches allgemeines Gesetz ist auch das Bayer. Beamtengesetz anzusehen. Dieses sieht in Art. 64 Abs. 1 Satz 3 vor, daß das Verhalten eines Beamten innerhalb und außerhalb des Dienstes der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden muß, die sein Beruf erfordert. In Art. 63 Abs. 1 BayBG bestimmt es, daß ein sich politisch betätigender Beamter dabei diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren hat, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergibt. [. . .] Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bereits wiederholt zu dem Spannungsverhältnis geäußert, das im Einzelfall zwischen den Grundrechten des Beamten einerseits und dessen beamtenrechtlichen Pflichten andererseits bestehen kann. Es hat hierzu unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgeführt, daß mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte – zu denen auch das in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Gebot gehört, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtenstums zu berücksichtigen – im Stande sind, die Grundrechte der Beamten einzuschränken und daß die in diesem rechtlichen Zusammenhang auftretenden Konflikte sich nur dadurch lösen lassen, daß für den konkreten Fall ermittelt wird, welche Verfassungsbestimmung das höhere Gewicht hat (vgl. BVerwG JZ 1974 S. 25/26). Die Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung im Einzelfall bei einem Beamten eingeschränkt ist, wird differenziert danach beantwortet, ob er sich als Amtsperson oder Privatperson äußert, wobei im letzteren Fall wieder zu unterscheiden ist, ob er sich innerhalb oder außerhalb des Dienstes äußert. Der Freiheitsraum des Beamten ist notwendigerweise größer und umfassender, wenn er als Privatperson außerhalb des Dienstes handelt (vgl. GKÖD I K § 52 Rz 13 ff.). Ein erweiterter Freiheitsraum eröffnet sich dem Beamten auch dann, wenn er als Organ einer Gewerkschaft handelt. Denn hier ist

sein Verhalten neben Art. 5 GG auch durch Art. 9 Abs. 3 GG bzw. Art. 114 BV geschützt. Im übrigen stellt die Öffentlichkeit einen aggressiv und polemisch auftretenden Gewerkschaftsfunktionär einem die Worte nicht zimperlich wählenden polemischen Berufspolitiker weitgehend gleich und nimmt deshalb entsprechend aggressive Äußerungen regelmäßig nur in eingeschränktem Umfang ernst (vgl. VG Ansbach, Beschl. v. 26. 6. 1980 Nr. AN 9-VI/79 v. 29. 1. 1982 AN 6 D 81 A. 1761). Die durch Art. 33 Abs. 5 GG mit Verfassungsrang ausgestatteten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums rechtfertigen nach allgemeiner Ansicht eine Beschränkung der gewerkschaftlichen Tätigkeit eines Beamten nur insoweit, als dies zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Beamtentums oder des Dienstbetriebs erforderlich ist (vgl. Maunz-Dürig, RdNr. 145 zu Art. 9 GG). Nach Art. 101 Abs. 2 BayBG darf der Beamte wegen Betätigung für seine Gewerkschaft oder seinen Berufsverband nicht dienstlich gemäßregelt, benachteiligt oder bevorzugt werden. Diese Bestimmung konkretisiert die Vorschrift des Art. 9 Abs. 3 Satz 2 GG für das Beamtenrecht. Der Beamte, der sich für gewerkschaftliche Ziele einsetzt, unterliegt danach den Grundbedingungen, die für das Beamtenverhältnis als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis unerlässlich sind. Ihm ist aber nach Auffassung der Disziplinarkammer im Rahmen des Art. 64 Abs. 1 Satz 3 BayBG – diese Vorschrift und nicht Art. 63 Abs. 1 BayBG ist im konkreten Fall tangiert, da gewerkschaftliche Tätigkeit keine politische Tätigkeit, auch nicht im weiteren Sinne darstellt, wie sich auch aus der Sonderregelung des Art. 101 BayBG ergibt (vgl. auch Hess. VGH ZBR 1978, 378 u. Bundesdisziplinargericht DÖD 1979, S. 199, die sich mit abträglichen Äußerungen, die ein Beamter als Vertreter seiner Gewerkschaft über seine vorgesetzte Dienstbehörde abgegeben hat, ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Verletzung der Pflicht zu achtings- und vertrauenswürdigem Verhalten, nicht aber der politischen Mäßigungs pflicht befassen) – ein größerer Spielraum einzuräumen, als einem sonstigen Beamten, der sich lediglich zum Vorkämpfer seiner eigenen, rein privaten Interessen macht. Dies bedeutet für den Vertreter einer Gewerkschaft oder eines Berufsverbandes freilich nicht einen Freibrief. Auch dieser hat sich unqualifizierter Angriffe auf den Dienstherrn, auf Vorgesetzte und Kollegen zu enthalten. Andererseits fällt nicht alles, was bei einer überbetonten Einseitigkeit und Überschätzung des eigenen Standpunkts und durch uneinsichtiges Beharren in vorgefassten Meinungen verstimmen mag, in den Bereich disziplinarrechtlicher Würdigung. Ein gewerkschaftlich tätiger Beamter ist – wenn er in dieser Eigenschaft tätig wird – auch nicht gehindert, den Dienstherrn aus seiner Sicht hart und nachdrücklich zu kritisieren, wobei ihm auch das Recht der ironisch-spöttischen Polemik offensteht (vgl. Hess. VGH a. a. O.).

Der Antragsteller hat sich im vorliegenden Fall bei Abfassung seiner Presseerklärung, die dann Gegenstand des beanstandeten Artikels in der Süddeutschen Zeitung wurde, zwar mit örtlichen Problemen seines Berufsstandes, also mit dienstlichen Angelegenheiten befaßt. Es handelte sich dabei jedoch weder um Probleme in der Erledigung seines eigenen dienstlichen Aufgabenbereichs noch um persönliche Beamteninteressen. Der Antragsteller hat sich auch nicht als Beamter, sondern als Sprecher seiner Gewerkschaft in deren Auftrag geäußert. Anders als der Personalrat steht ein Berufsverband oder eine Gewerkschaft außerhalb der Dienstordnung. Als natürlicher Widerpart des Dienstherrn in allen wesentlichen arbeitsrechtlichen, beamtenrechtlichen und organisatorischen Fragen kann die Tätigkeit eines Berufsverbandes oder einer Gewerkschaft zwangsläufig nicht dem innerdienstlichen Bereich zugeordnet werden, weil der beamtenrechtliche Status von Gewerkschaftsmitgliedern kein wesensnotwendiges Element gewerkschaftlicher Betätigung ist. Schon deshalb ist davon auszugehen, daß das zur Beurteilung anstehende Verhalten des An-

tragstellers nicht innerdienstlicher, sondern außerdienstlicher Natur ist (vgl. Bundesdisziplinargericht a. a. O.; VG Ansbach a. a. O.). Wollte man im vorliegenden Fall das Verhalten des Antragstellers dem innerdienstlichen Bereich zurechnen, würde er in weitgehendem Umfang des Schutzes der Grundrechtsbestimmungen des Art. 9 Abs. 3 GG entblößt. Die Vorschrift des Art. 101 Abs. 2 BayBG, wonach der Beamte wegen Betätigung für seine Gewerkschaft oder seinen Berufsverband nicht dienstlich gemäßregelt werden darf, beweist ebenfalls, daß der Gesetzgeber die entsprechende Betätigung eines Beamten gerade nicht den strengen Beschränkungen des Beamten in seinem innerdienstlichen Verhalten unterwerfen wollte. Niemand käme auch hier auf den Gedanken, ein solches Verhalten eines Beamten als im Sinne des § 31 Beamtenversorgungsgesetz »zum Dienst gehörend« zu bewerten. Es liegt im Wesen der Tätigkeit eines Berufsverbandes oder einer Gewerkschaft, daß hier außerdienstlich zu dienstlichen Vorgängen unmittelbar Stellung genommen wird. Nach alledem kann nicht zweifelhaft sein, daß die gegen den Antragsteller erhobenen Vorwürfe nur im Rahmen des Art. 84 Abs. 1 Satz 2 BayBG beurteilt werden können. Danach kann einem Beamten ein Dienstvergehen nur angelastet werden, wenn sein Verhalten nach den Umständen des Einzelfalles in besonderem Maße geeignet war, Achtung und Vertrauen in einer für sein Amt oder das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen.

2. Untersucht man nach den vorstehend wiedergegebenen Grundsätzen die einzelnen dem Antragsteller in Zusammenhang mit dem inkriminierten SZ-Artikel gemachten Vorwürfe, so ergibt sich folgendes:

a) Soweit dem Antragsteller vorgeworfen wird, die von ihm abgegebene Erklärung enthalte eine Reihe von sachlichen Unrichtigkeiten und habe in der Öffentlichkeit einen unzutreffenden Eindruck hervorgerufen, auch habe sich der Antragsteller nicht oder nicht im nötigen Umfang bei den zuständigen Stellen informiert, liegt keine irgendwie geartete Pflichtverletzung, geschweige denn ein besonders achtungs- und vertrauenswürdiges Verhalten vor. Es kann nicht Aufgabe des Disziplinarrechts sein, gewerkschaftliche Meinungsäußerungen von Beamten, mögen sie noch so unausgewogen oder irrig sein, auf ihre Richtigkeit zu überprüfen. Auch erwuchs dem Antragsteller aus seiner Dienst- und Treuepflicht nicht etwa die Amtspflicht zur Objektivität im Rahmen seines Koalitionswirkens (vgl. BayDStH ZBR 1962, 396). Desgleichen war der Antragsteller nicht verpflichtet, vor Abgabe seiner Stellungnahme Informationen bei seinen vorgesetzten Dienststellen einzuholen, ganz abgesehen davon, daß es zweifelhaft ist, ob ihm solche überhaupt und gegebenenfalls im erforderlichen Umfang zuteil geworden wären (ein Rechtsanspruch hierauf bestand für den Antragsteller nicht). Es fällt somit nicht alles, was bei einer überbetonten Einseitigkeit und Überschätzung des eigenen Standpunkts oder durch irrite Sachdarstellung an dem durch den Antragsteller initiierten Artikel verstimmen mag, in den Bereich disziplinarrechtlicher Würdigung. Jede andere Auffassung würde dazu führen, daß das Grundrecht der freien Meinungsäußerung, das selbst unsachliche und offenkundig unberechtigte Kritik schützt, unerträglich eingeschränkt würde. Eine solche Einschränkung erscheint im vorliegenden Fall um so weniger möglich, als es die vorgesetzten Dienststellen des Antragstellers jederzeit in der Hand hatten, nach ihrer Auffassung unrichtigen oder einseitig tendenziösen Sachdarstellungen des Antragstellers durch Bestehen auf Abdruck einer presserechtlichen Gegenerklärung gemäß § 10 des Gesetzes über die Presse vom 3. 10. 1949 (BayBS I S. 310) entgegenzutreten.

b) Gewichtiger erscheint der Vorwurf, der Antragsteller habe durch einzelne, auf ihn zurückgehende Formulierungen gegen die Pflicht zur Achtung gegenüber Vorgesetzten verstößen. [...] Indessen erscheint diese Wortwahl (»Trick« – Anm. d.

Red.) in einer gewerkschaftlichen Verlautbarung angesichts des natürlichen Interessenkonflikts zwischen Ministerium und Lehrergewerkschaft und angesichts der Tatsache, daß auch speziell die Gewerkschaft GEW in der Vergangenheit schon wiederholt scharfen verbalen Attacken des Kultusministeriums ausgesetzt war, sowie angesichts der Tatsache, daß der Antragsteller mit seinem Artikel das legitime Ziel einer nach seiner Sicht der Dinge dringend notwendigen Planstellenmehrung verfolgte, noch tolerabel, um so mehr, als die vom Antragsteller im zuletzt genannten Zusammenhang angeführten Anknüpfungstatsachen, wie die Reduzierung von 6 fünften Klassen auf 5 sechste Klassen in Neufahrn und das Vorhandensein von kombinierten Klassen in Pulling und Gammelsdorf offensichtlich zutreffen, wenn sie auch vom Antragsteller bewußt einseitig und offensichtlich nicht voll zutreffend gewürdigt werden. Auch die Bezeichnung der Kürzung der Wochenstundenzahl des Förderkurses für lese- und rechtschreibschwache Schüler von 4 auf 3 Stunden als »pädagogischer Schildbürgerstreich ersten Ranges« muß nach Auffassung der Kammer unter den gegebenen Umständen hingenommen werden, um so mehr, als auch hier die angegebenen Anknüpfungstatsachen nach der von der Regierung von Oberbayern eingeholten Stellungnahme des Schulamts Freising offensichtlich zutreffen [...] und die Bezeichnung der Vorgänge als »pädagogischer Schildbürgerstreich ersten Ranges« als polemische Übertreibung mit einem gewissen satirischen Unterton jederzeit erkennbar ist. An die Toleranzgrenze stoßen die Bezeichnung der Einrichtung einer »mobilen Reserve« von 15 Lehrern im Landkreis Freising als »plumper Roßtäuschertrick« und die Bezeichnung der Berechnungen des Kultusministeriums als »peinliche Schönfärbereien«, da die getroffene Wortwahl den Vorwurf des »Unredlichen« ja sogar »Betrügerischen« enthält. Hält man sich jedoch den Zusammenhang vor Augen, in dem diese Äußerungen gemacht worden sind, und berücksichtigt man, daß bei außerdienstlichem Verhalten das entscheidende Kriterium der Achtungs- und Vertrauensbeeinträchtigung an der allgemeinen öffentlichen Meinung gemessen wird, kann man in den letztgenannten Äußerungen zwar ein Fehlverhalten erblicken, nicht aber ein solches, das in besonderem Maße geeignet ist, das Ansehen des Beamtentums in bedeutsamer Weise zu beeinträchtigen. Dies um so mehr, als den Schulbehörden im Zusammenhang mit der Einrichtung der mobilen Reserve im Landkreis Freising und deren Verwendung möglicherweise zu Recht der Vorwurf gemacht wird, Angehörige dieser Reserve würden nicht nur, dem Zweck entsprechend, bei kurzfristigen Erkrankungen von Lehrern eingesetzt, sondern müßten auch dort als Unterrichtsaushilfe einspringen, wo längerfristig bekannte und voraussehbare Ausfälle von planmäßigen Lehrkräften eintreten, wie dies beispielsweise bei Unterrichtsaushilfen infolge von Mutterschaftsurlauben der Fall ist, wie sie nach den Angaben des Schulamtes Freising mehrfach vorgekommen sind. Ein Dienstvergehen im Sinne des Art. 84 Abs. 1 Satz 2 BayBG liegt nach alledem nicht vor. Die angefochtenen Bescheide waren deshalb aufzuheben.

[...]

[Az.: M 4920 XIII a 80]

329

Schlöglmann
Vors. Richter am VG