

## Kaffeeverbot am Arbeitsplatz

Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde X verbot seinem Personal, am Arbeitsplatz Kaffee zu konsumieren; er untersagt den Mitarbeitenden ebenfalls, sich über Mittag im bestehenden Kaffeeraum eine Verpflegung zuzubereiten; es bestand die Weisung, das Gebäude über Mittag möglichst zu verlassen.

Darüber hinaus wurde dem Personalverband untersagt, in den bestehenden Anschlagkästen eigene wichtige Informationen zu verbreiten; zur Verfügung gestellt wurde das gemeindeeigene Intranet, allerdings mit der Auflage, dass Informationen, welche vom Personalverband über dieses Netz verbreitet werden, zunächst vom Personalchef zu genehmigen seien. Der ZV wurde vom Personalverband angefragt, ob diese Anweisungen rechtlich haltbar sind.



Dr. iur. Michael Merker  
Rechtsanwalt

Die kantonalen und kommunalen Erlasse, welche auf das fragliche Gemeinwesen Anwendung finden, enthalten keine Bestimmung, welche die angesprochenen Fragen beantworten würde; das Gemeinwesen wurde lediglich im Personalreglement auf einen kooperativen Führungsstil verpflichtet, verbunden mit dem Recht der Angestellten, in wichtigen Fragestellungen mitreden zu können.

Die aufgeworfenen Problemstellungen müssen daher unter Beizug der im Dienstrecht allgemein geltenden Grundsätze des Verwaltungsrechts beantwortet werden.

### 1. Allgemeine Rechtsgrundsätze im Dienstrecht

#### a. Treuepflicht und Weisungsrecht

Vorgesetzte haben grundsätzlich Führungsverantwortung für den ihnen unterstellten Bereich und damit auch ein Weisungsrecht in ihrer Arbeitsorganisation. Es stellt sich die Frage, wie weit die Weisungsbefugnis der Vorgesetzten geht.

Angestellten des öffentlichen Rechts dürfen grundsätzlich nur solche Beschränkungen auferlegt werden, die sich aus den besonderen Erfordernissen des Dienstverhältnisses ergeben (BGE 120

Ia 206 E. 3b). Zu beachten ist dabei, dass öffentlichrechtliche Angestellte trotz Abschaffung der Amtsdauer auch heute noch in einem besonderen Treueverhältnis zum Staat stehen. Weshalb für sie eine erhöhte Treuepflicht angenommen wird. Sie haben alles zu unterlassen, was das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Verwaltung und der Funktionäre beeinträchtigen oder was die Vertrauenswürdigkeit gegenüber dem Arbeitgeber herabsetzen könnte (Imboden / Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1986, Band II, S. 1082 f.).

Die Pflichten, die den Beamten aus der Treuepflicht erwachsen, sind nach den Bedürfnissen ihres Amtes zu bestimmen.

Die Treuepflicht gilt auch für öffentlichrechtliche Angestellte, die nicht als Beamte angestellt sind (Hangartner Yvo, Treuepflicht und Vertrauenswürdigkeit der Beamten, ZBL1984 S. 385). Die Treuepflicht besteht übrigens gegenüber dem Gemeinwesen, nicht gegenüber dem Vorgesetzten.

Der Vorgesetzte kann grundsätzlich alle Anordnungen treffen, die dem guten

Funktionieren des ihm unterstellten Verwaltungszweiges dienen, solange die Anordnungen nicht den Dienstbereich überschreiten und das Privatleben des Angestellten betreffen oder schikanös sind. Insbesondere ist der Vorgesetzte befugt, Weisungen über die interne Organisation und die effiziente Erfüllung der Aufgaben zu erlassen (Entscheid des Regierungsrates des Kantons Bern Nr. 2577 vom 3. Juli 1985, BVR 1985 S. 293).

#### b. Pflichtgemäßes Ermessen

Wenn die Verwaltungsbehörden einen Entscheidungsspielraum haben, muss das Ermessen pflichtgemäss ausgeübt werden.

Die Behörden sind an die Verfassung gebunden und dürfen nicht willkürlich entscheiden.

Sie müssen insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen befolgen (Haefelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2002, N. 427 ff.). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit erfor-



dert, dass die Verwaltungs-massnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich sind. (Haefelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2002, N. 581 ff.).

## c. Meinungsfreiheit

Die neue Bundesverfassung garantiert in Art. 16 die Meinungsfreiheit, welche aus der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 Abs. 2 BV) und der Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 3 BV) besteht.

Zudem garantiert die Bundesverfassung in Art. 28 die Koalitionsfreiheit.

Diese schützt die Freiheit der Sozialpartner zur Bildung von Vereinen zum Schutz der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen.

Diese Freiheitsrechte gelten grundsätzlich auch für Personen im Sonderstatusverhältnis wie öffentliche Angestellte, doch können sich aus ihrem besonderen Rechtsverhältnis zum Staat, insbesondere der Treuepflicht, zusätzliche Einschränkungen ergeben (Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2001, N. 328 ff. und 502 und Jud Elmar, Besonderheiten öffentlichrechtlicher Dienstverhältnisse, St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht, St. Gallen 1975, S. 121 f.).

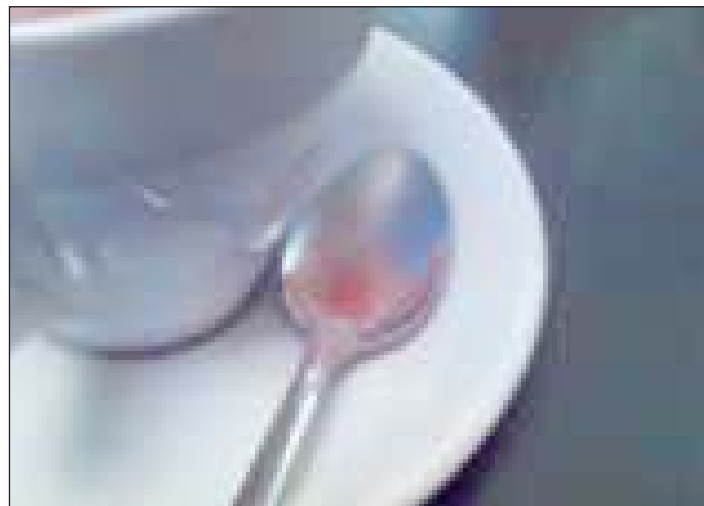
Aus Freiheitsrechten lassen sich in der Regel nur Rechte auf Abwehr von Eingriffen, nicht aber positive Leistungsansprüche begründen (BGE 98 Ia 367 f. und Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2001, N. 257 ff. und 460).

Dieser Grundsatz gilt aber nicht ausnahmslos (Häfelin/Haller, Schweizerisches Bun-

desstaatsrecht, Zürich 2001, N. 257 ff.).

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (ZBl 102 S. 134) entschied gestützt auf einen Entscheid der Europäischen Menschenrechtskonvention (Psychex c. Schweiz, Reports 1998-III S. 1277), dass die Weigerung der Klinik Rheinau, einen Brief an alle Insassen zu verteilen, gemäss welchem ein spezialisierter Verein den Insassen bei der Freilassung behilflich sein könnte, einen unzulässigen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Meinungsfreiheit darstelle.

Dabei wurde unter anderem berücksichtigt, dass die



Psychex als Beschwerdeführerin die Insassen nicht persönlich adressieren konnte, da ihr die Namen der Patientinnen und Patienten nicht bekannt waren.

Das Bundesgericht leitet in seiner neueren Praxis aus der Meinungsfreiheit in Verbindung mit der Versammlungsfreiheit einen bedingten Anspruch von Demonstranten auf Benutzung des öffentlichen Grundes ab.

In einem neueren Entscheid hat es diesen Anspruch auf die Benutzung von

Gemeindesälen ausgedehnt (Haefelin/Haller, a.a.O., N 461, 471 und 538).

## 2. Rechtlich relevanter Massstab

Die massgeblichen Rechtsquellen und allgemeinen Rechtsgrundsätze im Dienstrecht lassen sich im Sinne des für die Beantwortung der gestellten Fragen rechtlich relevanten Massstabs wie folgt zusammenfassen:

Wird den Angestellten ein Mitspracherecht gewährleistet, sind sie auch anzuhören.

Den Angestellten wird ein Mitspracherecht gewährleistet, und die Personalorganisationen werden als Gesprächspartner anerkannt. Es ist

zudem festgelegt, dass Personalorganisationen das Recht haben, zu betrieblichen und beruflichen Angelegenheiten Vorschläge zu machen.

Weisungen oder Verbote des öffentlichrechtlichen Arbeitgebers müssen ihre Rechtfertigung stets in den besonderen Erfordernissen des Dienstverhältnisses finden. Dazu gehören namentlich das gute und effiziente Funktionieren der Verwaltung und die Unterlassung all dessen, was das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integri-

tät der Verwaltung und ihrer Angestellten beeinträchtigen könnte. Unzulässig sind umgekehrt Weisungen oder Verbote, die rein schikanös sind oder das Privatleben des Dienstnehmenden ohne sachlich vernünftiges Interesse des öffentlichrechtlichen Arbeitgebers übermässig beeinträchtigen.

Weisungen oder Verbote des öffentlichrechtlichen Arbeitgebers müssen sich stets auf ein öffentliches Interesse stützen können, sie dürfen nicht willkürlich und müssen verhältnismässig sein, das heisst zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten öffentlichen Interesses geeignet und auch erforderlich sein und bei einer Interessenabwägung die allenfalls entgegenstehenden Interessen der Dienstnehmer überwiegen.

Aus der Meinungsfreiheit lassen sich zwar keine Ansprüche auf positive Leistungen des öffentlichrechtlichen Arbeitgebers ableiten, jedoch gewährt die Gerichtspraxis unter Umständen einen bedingten Anspruch auf Benutzung von öffentlichem Grund oder von Gemeindesälen für politische Manifestationen, sofern keine gewichtigen Interessen entgegenstehen.

## 3. Anwendung der Grundsätze auf den konkreten Fall

### a. Zulässigkeit der Weisung Kaffee am Arbeitsplatz

Solange der Kaffeekonsum das in der Arbeitswelt allgemein übliche Mass nicht überschreitet, lässt sich das Verbot von Kaffee am Arbeitsplatz kaum mit den besonderen Erfordernissen des Dienstverhältnisses rechtfertigen.

Auch das Verbot der Mittagsverpflegung im Kaffeeraum und die Weisung, das Gebäude über Mittag zu verlassen, können sich nicht auf die besonderen Erfordernisse des Dienstverhältnisses stützen. Die Weisung Kaffee am Arbeitsplatz ist insgesamt weder für das gute und effiziente Funktionieren der Verwaltung notwendig noch beeinträchtigt das untersagte Verhalten das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Verwaltung und ihrer Angestellten.

Ein öffentliches Interesse ist allenfalls bei Schaltermitarbeitenden mit direktem Kundenkontakt vorstellbar, wo es um die Vermittlung eines professionellen Eindruckes gegenüber den Kunden geht. Bei den anderen Mitarbeitern ohne direkten Kunden-Sichtkontakt lässt sich für die Weisung Kaffee am Arbeitsplatz kaum ein öffentliches Interesse ausmachen.

Selbst wenn der öffentlich-rechtliche Arbeitgeber ein öffentliches Interesse an der Weisung Kaffee am Arbeitsplatz namhaft machen könnte, scheint sie zumindest unverhältnismässig. In der modernen Arbeitswelt dürften die Interessen der Dienst-

nehmenden an einem das übliche Mass nicht überschreitenden Kaffeekonsum den Vorrang vor den Interessen des öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers haben, solange nicht Schalter-Arbeit mit direktem Kundenkontakt in Frage steht. Will der Arbeitgeber das Verhalten der Mitarbeitenden anderweitig steuern, etwa über das Verbot des Kaffeekonsums unproduktives Schwatzen unter der Belegschaft verhindern, so gibt es dafür andere, weniger weit gehende Massnahmen. Sollen durch das Verlassen des Gebäudes über Mittag Interessen wie etwa solche der Geheimhaltung verfolgt werden, so gibt es dafür ebenfalls mildere Massnahmen. Es können notfalls Räume oder Behältnisse abgeschlossen werden. Sofern schliesslich reine Frage der Sauberkeit und Hygiene zur Diskussion stehen, können entsprechende Ziele auch mit weniger weit gehenden Massnahmen erreicht werden.

Zusammenfassend erweist sich die Weisung Kaffee am Arbeitsplatz mangels eines genügenden öffentlichen Interesses und zufolge Unverhältnismässigkeit als unzulässig.



Eine Ausnahme mag allenfalls für den Schalterdienst mit Sichtkontakt zu Kunden gelten. Es liesse sich sogar fragen, ob die Weisung nicht die Grenze zur Schikane oder Willkür überschreitet. Jedenfalls ist sie nicht unbedingt Ausdruck eines kooperativen Führungsstils gegenüber mit-spracheberechtigten Mitarbeitenden.

### *b. Recht auf Mitbenutzung der Anschlagkästen*

Die Verweigerung der Mitbenutzung der Anschlagkästen für wichtige Informationen eines Personalverbands kann sich dann auf ein genügendes öffentliches Interesse stützen, wenn sie aufgrund der besonderen Erfordernisse des Dienstverhältnisses geboten ist.

Das gute und effiziente Funktionieren der Verwaltung beziehungsweise die Unterlassung all dessen, was das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Verwaltung und ihrer Angestellten beeinträchtigen könnte, könnten dann gefährdet sein, wenn der Personalverband die Mitbenutzung der Anschlagkästen dazu verwendet, nicht mehr rein sachlich über Ort und Zeit von Veranstaltungen oder Versammlungen zu

informieren, sondern einseitig Propaganda zu machen oder gar Unruhe zu stiften oder gegen den öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber aufzutreten. Solange aber die Anschläge allein dafür verwendet werden, rein sachlich über Ort und Zeit von Veranstaltungen und Versammlungen zu informieren, ist kaum vorstellbar, dass die Aufgabenerfüllung der Verwaltung oder der Ruf der Verwaltung in der Öffentlichkeit darunter leiden. Insofern fehlt es am notwendigen öffentlichen Interesse.

Zwar vermittelt die Meinungsfreiheit keinen Anspruch auf positive Leistungen des öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers, zu denen auch das Zurverfügungstellen der Anschlagkästen zu zählen ist, jedoch wird man einen bedingten Anspruch auf Mitbenutzung annehmen können, sofern erstens keine gewichtigen öffentlichen Interessen entgegenstehen, also die Mitbenutzung im vorgenannten Sinn zu reinen Informations- und nicht zu Propagandazwecken verwendet wird, und sofern zweitens die Mitteilungen des Personalverbandes klar als solche gekennzeichnet und von denen der Gemeinde getrennt gehalten



werden, so dass keine Verwechslungen möglich sind.

Zusammenfassend dürfen für reine Informationszwecke ohne meinungsbildenden Charakter die Interessen des Personalverbandes an der Mitbenützung überwiegen mit der Folge, dass diesbezüglich das Verbot der Mitbenützung nicht zulässig ist und die Mitbenützung gewährt werden muss.

Erfolgt umgekehrt ein Missbrauch der Anschlagkästen für einseitige Propaganda, Unruhestiftung oder gar Aufhetze, so ist das Verbot durch genügende öffentliche Interessen gedeckt und auch verhältnismässig.

### *c. Zulässigkeit einer vorgängigen Besprechungspflicht für Informationen im Intranet*

Was das Recht auf Mitbenützung des Intranets für wichtige Informationen eines Personalverbandes angeht, gilt das eben zu den Anschlagkästen Ausgeführte in gleicher Weise. Das Intranet kann als Anschlagkasten in elektronischer Form verstanden werden. Die Personalabteilung scheint denn auch mit der Benutzung einverstanden.

Zu prüfen bleibt damit, ob es zulässig ist, die Mitteilungen des Personalverbandes durch das Intranet einer vorgängigen Besprechungspflicht mit dem Vorgesetzten zu unterstellen. Die gleiche Frage stellt sich im Übrigen auch mit Bezug auf die Mitbenützung der Anschlagkästen.

Auch die Pflicht zur vorgängigen Besprechung der Mitteilungen kann sich dann auf ein genügendes öffentliches Interesse stützen, wenn sie aufgrund der besonderen Erfordernisse des Dienstverhältnisses geboten ist. Wie bei der Mitbenützung der Anschlagkästen könnte das gute und effiziente Funktionieren der Verwaltung beziehungsweise die Unterlassung all dessen, was das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Verwaltung und ihrer Angestellten beeinträchtigen könnte, dann gefährdet sein, wenn der Personalverband die Mitbenützung des Intranet dazu verwendet, nicht mehr rein sachlich über Ort und Zeit von Veranstaltungen oder Versammlungen zu informieren, sondern einseitig Propaganda zu machen oder gar Unruhe zu stiften



oder gegen den öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber aufzuhetzen. Solange aber die Mitteilungen allein dafür verwendet werden, rein sachlich über Ort und Zeit von Veranstaltungen und Versammlungen zu informieren, ist kaum vorstellbar, dass die Aufgabenerfüllung der Verwaltung oder der Ruf der Verwaltung in der Öffentlichkeit darunter leiden.

Insofern fehlt es am notwendigen öffentlichen Interesse an einer vorgängigen Besprechung.

Solange keine konkreten Anhaltspunkte für einen Missbrauch des Intranets für einseitige Propaganda, Unruhestiftung oder gar Aufhetze bestehen, scheint die Pflicht zur vorgängigen Besprechung auch unverhältnismässig. Das Verhalten der Dienstnehmer bei der Verwendung des Intranet ist, sofern es sich dabei um ein für Angestellte und Vorgesetzte gleichermaßen frei zugängliches Intranet handelt, für den öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber jederzeit ersichtlich und kontrollierbar.

Sofern tatsächlich öffentliche Interessen gefährdet werden sollten, kann jederzeit interveniert werden. Eine vor-

gängige Kontrolle ist daher zur Wahrung öffentlicher Interessen nicht notwendig.

Zusammenfassend erweist sich die generelle Pflicht zur vorgängigen Besprechung von Informationen, die über das Intranet verbreitet werden, mit dem Leiter des Personals als unzulässig. Sobald jedoch ein Missbrauch des Intranets für einseitige Propaganda, Unruhestiftung oder gar Aufhetze erfolgt, so ist die Pflicht zur vorgängigen Besprechung durch genügende öffentliche Interessen gedeckt und auch verhältnismässig.

*Dr. Michael Merker*

