

## Beamtenrechtliche Streitsachen und Art. 6 EMRK bzw. Art. 14 CCPR

PD Dr. rer. publ. Andreas Kley-Struller, Rechtsanwalt, St. Gallen

1. Die beamtenrechtliche Gesetzgebung von Bund und Kantonen ist gegenwärtig in Bewegung. Die laufenden Gesetzesrevisionen stehen unter dem Leitstern der *Flexibilisierung*<sup>1</sup>. Diese soll durch eine gewisse Angleichung der beamtenrechtlichen Anstellungsbedingungen an die arbeitsvertraglichen Regelungen des Obligationenrechts herbeigeführt werden. So ist schon in einigen Kantonen die Wahl auf Amtsdauer abgeschafft worden; sodann wird in die Entlöhnung vermehrt eine Leistungskomponente integriert.

2. In diesem Zusammenhang stellt sich beispielsweise im Bund die Frage nach einer zweckmässigen *Rechtspflege*. Bestimmte vermögensrechtliche und nichtvermögensrechtliche Ansprüche können beim Bundesgericht bzw. bei der Personalrekurskommission angefochten werden<sup>2</sup>. Andere, vor allem vermögensrechtliche Ansprüche können lediglich verwaltungsintern oder bei der neu zu schaffenden paritätischen Beschwerdeinstanz angefochten werden<sup>3</sup>. Offenbar hat die schon zur Zeit von FRITZ FLEINER bestehende starke Abneigung gegen die (Verwaltungs-)Gerichtbarkeit den Ausschlag für eine teilweise "gerichtsfreie Lösung" gegeben. Diese Lösung steht m.E. in einer gewissen Spannung zu den von der Schweiz ratifizierten Konventionen zum Schutze der Menschenrechte, vor allem mit Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 14 Abs. 1 CCPR.

3. Art. 6 Abs. 1 EMRK ist anwendbar, wenn es um eine strafrechtliche Anklage oder um eine "zivilrechtliche" Streitsache geht. Lange Zeit bestand über den "zivilrechtlichen" Anwendungsbereich des Art. 6 EMRK Unklarheit, bis der Gerichtshof 1992 und 1994 in zwei wichtigen Urteilen eine *weitreichende Teildefinition* formuliert hatte.

a. Im *Urteil Editions Périscope c. Frankreich* vom 26. März 1992 hielt der Gerichtshof fest, "dass der Gegenstand der Klage ... eine *vermögenswerte Angelegenheit* betraf und dass die Klage auf einer angeblichen Verletzung von Rechten beruht, die gleichfalls vermögenswerte Rechte waren. Das in Rede stehende Recht war deshalb ein 'civil right', ungeachtet des Anlasses der Streitigkeit und des Umstandes, dass die Verwaltungsgerichte zuständig waren ..."<sup>4</sup>.

b. Im Verfahren *Scuderi c. Italien* ging es um die Entlöhnung eines Beamten des italienischen Finanzministeriums, der nach seinem Ausscheiden aus dem Dienst um eine nachträgliche, höhere Besoldung kämpfte. Die Kommission hielt in ihrem Bericht vom 8. April 1992<sup>5</sup> Art. 6 Abs. 1 EMRK für anwendbar, weil diese Streitsache *vermögenswerter*, "pekuniärer" Natur sei und deshalb nach der Editions-Périscope-Rechtsprechung in den Anwendungsbereich des Art. 6 EMRK falle. Der

Gerichtshof schloss sich der Auffassung der Kommission an, ohne überhaupt noch die Frage der Anwendbarkeit des Art. 6 EMRK zu prüfen; er hatte sie schlicht vorausgesetzt<sup>6</sup>.

c. Am 9. Dezember 1994 ist das wichtige *Urteil Schouten und Meldrum c. die Niederlande*<sup>7</sup> betreffend Sozialabgaben ergangen. Der Gerichtshof hat *erstmalig Schranken des Anwendungsbereiches* der "zivilrechtlichen" Streitigkeiten aufgezeigt<sup>8</sup>. Es ist bedeutsam, dass der Gerichtshof das Urteil Editions Périscope ein Stück weit zurücknimmt und präzisiert. Er hielt dafür, dass es für die Anwendbarkeit des Art. 6 EMRK *nicht allein genüge*, wenn es sich um eine vermögenswerte Streitigkeit handle. Denn es könnten sehr wohl pekuniäre Streitigkeiten zwischen Staat und Individuum bestehen, welche im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 EMRK als ausschliesslich öffentliches Recht zu bewerten seien und auf die Art. 6 EMRK unanwendbar sei. Abgesehen von finanziellen Sanktionen in der Form von Bussen, sei dies im speziellen der Fall, wenn eine finanzielle Verpflichtung aus der *nationalen Steuergesetzgebung herühre oder in anderer Weise Teil der üblichen bürgerlichen Pflichten in einer demokratischen Gesellschaft*

- 1 Vgl. z.B. Botschaft betreffend Änderung des Beamtengesetzes; Aufhebung des Bundesbeschlusses über den Teuerungsausgleich an das Bundespersonal; Genehmigung der Änderung der EVK-Statuten; Genehmigung der Änderung des Ämterverzeichnis vom 4.10.1993, BBl 1993 IV 512 ff.
- 2 Vgl. Botschaft (FN 1), 532 f. und nunmehr Art. 58 Abs. 1 und 2 lit. b und d BtG, SR 172.221.10.
- 3 Vgl. Art. 58 Abs. 2 lit. c Ziff. 1-3 und Art. 61 BtG in der Fassung des Gesetzes vom 24.3.1995 (Referendumsvorlage), BBl 1995 II 413 ff., insb. 415 f.
- 4 Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A (= EGMR/A), vol. 234-B, §40 (deutsche Übersetzung: Österreichische Juristen-Zeitung 1992, 771).
- 5 Beschwerde Nr. 12986/87. Schon viel früher stand ausser Frage, dass vom Staat privatrechtlich angestellte Personen sich auf die Garantien des Art. 6 EMRK berufen können, vgl. z.B. Zulassungsentscheid Nr. 11822/85, C. c. *Vereinigtes Königreich*, DR 54, 162.
- 6 Vgl. EGMR/A 265-A. Im Verfahren *M. R. c. Italien*, Beschwerde Nr. 12996/87 wurde dieselbe Frage behandelt. Der Gerichtshof urteilte allerdings in der Sache nicht, weil die Ehefrau des inzwischen verstorbenen Beschwerdeführers auf die Schreiben der Kanzlei des Gerichtshofes nicht mehr reagierte. Das Verfahren wurde deshalb aus der Liste der anhängigen Fälle gestrichen, vgl. EGMR/A 245-E.
- 7 EGMR/A A 304; Urteil vom 9.12.1994.
- 8 Vgl. A. KLEY-STRULLER, Urteilscommentierung, AJP/PJA 1995 488 f.

sei<sup>9</sup>. Mit dieser Formulierung hat der Gerichtshof die ständige Rechtsprechung der Kommission gebilligt, wonach Art. 6 EMRK nicht auf das Steuer-, Staatsangehörigkeits-, Niederlassungs-, und Wehrrecht sowie die politischen Rechte Anwendung findet<sup>10</sup>. Mit diesem Urteil wird m.E. die Ausdehnung des Anwendungsbereiches von Art. 6 EMRK in das Verwaltungsrecht hinein abgerundet. Es ist wichtig, dass die *Editions-Périscope-Rechtsprechung grundsätzlich aufrechterhalten* bleibt. Damit unterstehen sämtliche Streitsachen aus öffentlich-rechtlichem Anstellungs- und Beamtenverhältnis insoweit den Anforderungen des Art. 6 EMRK, als finanzielle, vermögenswerte Streitsachen vorliegen.

Man kann daher heute annehmen, dass sämtliche Lohnstreitigkeiten von privat-, öffentlich- oder beamtenrechtlich angestellten Personen in den Anwendungsbereich des Art. 6 EMRK fallen. Dazu gehören selbstverständlich auch Fragen der lohnmassigen Einstufung in die Besoldungsskala oder der richtigen leistungsgemässen Entlohnung bzw. der Lohnkürzung wegen ungenügender Leistungen<sup>11</sup>. Ausserhalb des Anwendungsbereiches von Art. 6 EMRK liegen Streitsachen betreffend die erstmalige Wahl eines Stellenbewerbers, die Beförderung innerhalb der Verwaltungshierarchie<sup>12</sup>, Dienstanweisungen sowie Disziplinar-massnahmen<sup>13</sup>. Die Entlassung und Nichtwiederwahl eines Beamten bzw. Angestellten verbindet untrennbar finanzielle und nichtfinanzielle Komponenten. Art. 6 EMRK ist m.E. anwendbar, da die Aufrechterhaltung des öffentlichen Dienstverhältnisses und damit die wirtschaftliche Existenz einer Person auf dem Spiele steht. Die Frage ist aber m.W. in der jüngsten Zeit von den Konventionsorganen nicht ausdrücklich behandelt worden<sup>14</sup>.

5. Art. 14 CCPR<sup>15</sup> enthält eine zu Art. 6 EMRK entsprechende Garantie. Es ist nun allerdings bemerkenswert, dass der UNO-Menschenrechtsausschuss in seiner Rechtsprechung einen viel weiteren Anwendungsbereich des Art. 14 CCPR angenommen hat. Kürzlich hat er einen in mehrerer Hinsicht interessanten Entscheid gefällt<sup>16</sup>. Ein Feuerwehrmann der französischen Stadt Nancy ist wegen angeblicher fachlicher Unfähigkeit entlassen worden. Nach einem ersten Verwaltungsgerichtsverfahren ist der Betroffene wieder angestellt, aber zwei Monate später von der Stadtverwaltung erneut entlassen worden. Da es sich abzeichnete, dass das Verfahren wegen Überlastung der Gerichte weder 1990 noch 1991 abgeschlossen werden würde, reichte der Entlassene eine Beschwerde an die Europäische Kommission für Menschenrechte ein. Die Kommission hat am 3. Oktober 1990 die Beschwerde für unzulässig erklärt, da Art. 6 EMRK auf die Entlassung von Beamten keine Anwendung finde. Der Beschwerdeführer gelangte daraufhin an den UNO-Menschenrechtsausschuss, welcher die Parallelbestimmung des Art. 14 CCPR für anwendbar hielt. Der Begriff der "zivilrechtlichen" Streitsache richte sich nicht nach dem öffentlich- oder privatrechtlichen Status der Streitparteien, sondern nach der Natur des strittigen Rechts. Eine Streitsache betreffend die Entlassung eines Beamten könne daher sehr wohl eine "zivilrechtliche"

Angelegenheit im Sinne des Art. 14 Abs. 1 CCPR darstellen<sup>17</sup>. Da das zuständige, französische Verwaltungsgericht im Herbst 1991 doch noch eine für den Beschwerdeführer günstige Entscheidung fällte, sah der UNO-Ausschuss den Anspruch auf eine angemessene Verfahrensdauer als nicht verletzt an<sup>18</sup>.

6. Die Schweiz hat sich zwar nicht der Individualbeschwerde an den UNO-Menschenrechtsausschuss unterworfen<sup>19</sup>. Sie ist jedoch gleichwohl gehalten, den Weltpakt über bürgerliche und politische Rechte in der Auslegung des UNO-Menschenrechtsausschusses zu beachten. Wohl hat der Bundesrat zu Art. 14 Abs. 1 CCPR einen Vorbehalt angebracht, welcher wie die alte – im Urteil *Belilos*<sup>20</sup> als ungültig festgestellte – auslegende Erklärung zu Art. 6 EMRK<sup>21</sup> formuliert ist. Danach wird nur eine "letztinstanzliche richterliche Prüfung" zugestanden. Darunter versteht der Bundesrat "eine auf die Rechtsanwendung be-

9 Vgl. Urteil *Schouten und Meldrum*, EGMR/A 304, § 50 Abs. 2.

10 Vgl. die Nachweise bei A. KLEY-STRULLER, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Zürich 1993, 44 ff.

11 Gl. A. bereits THOMAS SCHMUCKLI, Die Fairness in der Verwaltungsrechtspflege, Freiburg 1990, 57.

12 Gl. A. M. E. VILLIGER, Probleme der Anwendung von Art. 6 Abs. 1 EMRK auf verwaltungs- und sozialgerichtliche Verfahren, AJP/PJA 1995 163 ff, insb. 165.

13 So nach dem Urteil *Schouten und Meldrum*, EGMR/A 304, § 50 Abs. 2.

14 Ältere Entscheide, die alle Art. 6 EMRK als unanwendbar ansehen, sind wegen des erwähnten Urteils *Editions Périscope* (vgl. oben Ziff. 3 a) nicht mehr massgebend. Im Urteil *Darnell c. das Vereinigte Königreich*, EGMR/A 272 wurde die Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 EMRK betreffend die Entlassung des Direktors eines staatlichen Labors vorausgesetzt.

15 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966, SR 0.103.2.

16 Vgl. Communication n° 441/1990 présentée par *Robert Casanovas c. France*, Entscheid vom 19.7.1994, RUDH 1994 455 ff.

17 Vgl. § 5.2 des Entscheides vom 19.7.1994, RUDH 1994 455 ff.

18 Der Ausschuss hat übrigens in weiteren Entscheiden zu Art. 14 Abs. 1 CCPR festgehalten, dass er "zivilrechtlich" viel weiter definiert als die Strassburger Organe, und zwar gerade im Bereich des Beamtenrechts, vgl. KLEY-STRULLER (FN 10), 31 Anm. 3 und 36 Anm. 2 m.H.

19 Vgl. Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 vom 30.1.1991, BBl 1991 IV 1104, 1207. Vgl. zum Text des Fakultativprotokolls, welches das Individualbeschwerdeverfahren einrichtet: Fakultativprotokoll zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966, BRUNO SIMMA/ULRICH FASTENRATH, Menschenrechte, Ihr internationaler Schutz, 3. A., München 1992, 39 ff.

20 Vgl. EGMR/A 132.

21 Vgl. KLEY-STRULLER (FN 10), 88.

schränkte richterliche Prüfung, die kassatorischer Natur ist<sup>22</sup>. Dieser Vorbehalt zu Art. 14 Abs. 1 CCPR ist zwar gültig, aber nutzlos, weil die entsprechenden auslegenden Erklärungen zu Art. 6 EMRK ungültig erklärt worden sind<sup>23</sup>. Selbst wenn der Sinn dieses Vorbehalts darin besteht, in jenem Bereich des Art. 14 Abs. 1 CCPR, der über den Art. 6 EMRK hinausgeht, den richterlichen Rechtsschutz zu beschränken, so muss sich das geltende Recht an diesem Vorbehalt messen müssen, der immerhin eine gerichtliche Rechtskontrolle zugesteht.

7. Erstaunlicherweise behandelt die bundesrätliche Botschaft<sup>24</sup> im Abschnitt über das europäische Recht die hier aufgeworfene Rechtsschutzproblematik überhaupt nicht, obschon die Europäische Menschenrechtskonvention selbstverständlich zum Europäischen Recht zählt. Es bleibt daher abzuwarten, wie das Bundesgericht und allenfalls die Strassburger Organe auf diese legislatorische Unterlassung in concreto casu reagieren werden.

---

22 Vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. c Unterabs. 2 des Bundesbeschlusses betreffend den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 13.12.1991, AS 1992 747 ff.

23 Vgl. PETER MOCK, Quelques réflexions sur les réserves déposées par la Suisse lors de la ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, AJP/PJA 1994 984 ff., 986 f.; KLEY-STRULLER (FN 10), 79 ff.

24 Botschaft betreffend Änderung des Beamtengesetzes (FN 1), 537.