

**BILDUNG IST
MEHRWERT!**

Streikrecht ist Menschenrecht – auch für Beamte

Ilse Schaad, GEW-Hauptvorstand

BILDUNG IST MEHRWERT!

„Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums“ (Art.33 V GG)

- Treuepflicht
 - Koalitionsrecht, **nach h. M. kein Streikrecht**
- Recht auf amtsangemessene Alimentation
 - Gesetzlich, nicht tarifvertraglich geregelt
 - Gilt auch nach der Pensionierung
- Anstellung auf Lebenszeit
 - Unverletzlichkeit erworbener Rechte
 - Entlassung nur durch Disziplinarverfahren
- Fürsorgepflicht des Dienstherrn
 - Beihilfe plus PKV, keine Sozialabgaben
 - Familienzulagen

BILDUNG IST MEHRWERT!

Herkunft des „Streikverbots“

- nie explizit durch ein demokratisches Parlament beschlossen
- Nur „Richterrecht“, d.h. Auslegung durch Gerichte und Schrifttum
- „Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums“ erfordern Tradition mindestens seit der Weimarer Republik
- Weimarer Reichsverfassung kannte kein allgemeines Streikrecht, lediglich Versammlungsfreiheit

BILDUNG IST MEHRWERT!

Beamtenstreik und Völkerrecht

- Streikverbot widerspricht internationalen Verträgen, die Deutschland ratifiziert hat:
 - Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), Art. 11
 - Europäische Sozialcharta (ESC), Art. 6 Abs. 4
 - Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt), Art. 8 Abs. 1 Buchst. d)
 - Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) Art. 22
 - Übereinkommen Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)
 - Rüge gegen Deutschland 1996 nach Beschwerde von GEW und DGB

BILDUNG IST MEHRWERT!

EGMR-Urteile gegen Türkei

- *Demir und Bakaya* (Nov.2008):
Recht auf Kollektivverhandlungen auch für Beamte
- *Enerji Yapi-Yol Sen* (April 2009):
Streikrecht untrennbare Folge des gewerkschaftlichen Koalitionsrechts, auch für Beamte
- *Kaya und Seyhan* (Sept. 2009):
Disziplinarmaßnahme wegen Streikteilnahme ist eine Menschenrechtsverletzung

BILDUNG IST MEHRWERT!

EGMR: Einschränkung des Streikrechts nur funktionsbezogen zulässig

- Gesetzliche Einschränkungen des Streikrechts müssen so klar und so eng wie möglich die Kategorien der betroffenen Beamten festlegen.
- Zulässig ist ein Streikverbot für Beamte, die unmittelbare Staatsgewalt ausüben (z.B. Polizei, Justizvollzug)
- Unzulässig ist ein Streikverbot für Beamte im Allgemeinen oder für alle öffentlichen Beschäftigten

BILDUNG IST MEHRWERT!

EMRK und deutsches Recht

- Leitentscheidung des BVerfG 2004: „völkerrechtsfreundliche Auslegung“ innerstaatlichen Rechts
- EMRK begründet „unmittelbare Rechte und Pflichten“ auch ohne Ausführungsgesetz (BVerfG)
- Auslegung EMRK nach EGMR:
 - kontinuierliche Entwicklung
 - gemäß Anwendung in der Mehrheit der Mitgliedsstaaten
 - gemeinsames Verständnis in der modernen Gesellschaft

BILDUNG IST MEHRWERT!

Beamtenstreikverfahren - Ausgangslage

- **NRW** TR 2009: Geldbuße 1.500 € („Wiederholungstäterin“)
- **Niedersachsen** TR 2009: 55 Geldbußen von 100 bis 250 €, Klagerücknahmen nach Zusage der Landesregierung
- **Bremen** TR 2009: 5 Verweise
- **Schleswig-Holstein** Streik 2010: 20 Geldbußen von 100 bis 500 €, Klagen bei Schulleitern zurückgezogen
- **Hessen** Streik 2009 wegen Arbeitszeit : 2 Missbilligungen
- **Berlin** Streiks 2011/12 wegen Altersermäßigung:
70 Verfahren mit Geldbußen von 100 bis 500 €

BILDUNG IST MEHRWERT!

VG Düsseldorf 15. Dez.2010 - 31 K 3904/10

- Klage wird stattgegeben, Disziplinarverfügung wird aufgehoben
- Urteilsgründe:
 - Es handelt sich zwar um ein Dienstvergehen, da Dienstleistungspflicht verletzt worden ist.
 - Der Auffassung des EGMR, dass eine Disziplinierung die EMRK verletzt, hätte der Dienstherr Rechnung tragen müssen, in dem er das Disziplinarverfahren einstellt.
- Problem: Vorwurf des Dienstvergehens bleibt bestehen
 - → **Berufung des Landes NRW zum OVG Münster**

BILDUNG IST MEHRWERT!

VG Osnabrück 19. Aug.2011 - 9 A 1/11

- Disziplinarverfügung rechtmäßig, da Streikteilnahme Dienstpflichtverletzung
- Streikverbot ergibt sich aus Art.33 V GG, insbesondere aus der Treuepflicht und dem Alimentationsprinzip
- Vermutlich widerspricht absolutes Streikverbot Art. 11 II EMRK
- zu einer anderen Auslegung oder Änderung des GG ist aber alleine das Bundesverfassungsgericht als Interpret befugt und nicht die Fachgerichte

→ Berufung der GEW zum OVG Lüneburg

BILDUNG IST MEHRWERT!

VG Kassel 27. Juli 2011 - 28 K 1208/10.KS

- Missbilligung rechtswidrig, da keine Dienstpflichtverletzung
- Streikteilnahme durch Art. 11 II EMRK gedeckt
 - EMRK steht im Rang eines Bundesgesetzes und hat Ausstrahlungswirkung auf die Auslegung von Art.33 V GG, der fortzuentwickeln ist
 - Streikverbot nur nach Funktion (hoheitlich), nicht nach Status
- Streik war rechtmäßig und verhältnismäßig
 - Streikziel rechtmäßig, da unmittelbarer Zusammenhang mit eigenen Arbeitsbedingungen
 - „Friedenspflicht“ greift bei Beamten nicht, da Gesetze zeitlich unbefristet
 - „ultima ratio“ wurde von GEW eingehalten

→ Berufung des Landes Hessen beim VGH

BILDUNG IST MEHRWERT!

OVG Münster 07. März 2012 - 3d A 317/11

- Berufung begründet, Disziplinarverfügung ist rechtmäßig, da Streik ein Dienstvergehen ist
- Koalitionsfreiheit von Beamten durch „hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums“ eingeschränkt, wozu das Streikverbot als Ausprägung der Treuepflicht und des Alimentationsprinzips auch gehört (*ebenso: Lebenszeitprinzip, Funktionsfähigkeit öD*)
- Keine funktionsbezogene Differenzierung im GG vorgesehen, Beamtenstatus nicht aufspaltbar und teilbar
- Weder EMRK noch Rechtsprechung des EGMR ergeben ein Streikrecht
- Revision nicht zugelassen, da „eindeutige Rechtslage“

→ **Nichtzulassungsbeschwerde der GEW beim BVerwG**

BILDUNG IST MEHRWERT!

OVG Lüneburg 12. Juni 2012 - 20 BD 7/11

- Berufung unbegründet, Disziplinarverfügung rechtmäßig
- Ableitung Streikrecht aus Art. 9 GG scheitert am legitimen Streikziel, da im Beamtenbereich keine Tarifverträge abgeschlossen werden
- Kein Streikrecht, da „hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums“ die Koalitionsfreiheit insoweit einschränken
- Keine Differenzierung nach Funktion aus Art. 33 IV GG ableitbar
- Selbst wenn absolutes Streikverbot gegen EMRK verstößt, kann nur Verfassungsgesetzgeber GG ändern oder BVerfG Rechtsprechung ändern, da völkerrechtsfreundliche Auslegung begrenzt
- keine Revision zum BVerwG möglich

→ **Verfassungsbeschwerde der GEW beim BVerfG**

BILDUNG IST MEHRWERT!

VG Bremen 03. Juli 2012 - D K 20/11

- Klageabweisung, Disziplinarverfügung rechtmäßig
- Dienstpflichtverletzung durch Streikteilnahme liegt vor, da „hergebrachten Grundsätze“ Koalitionsfreiheit einschränkt
- Dies ist ständige Rechtsprechung des BVerfG und bindet das angerufene Gericht, Kernbestand betroffen
- Rechtsprechung EGMR kann Bindungswirkung nicht überwinden, nur Verfassungsgesetzgeber bzw. BVerfG
- Weiterhin fraglich, inwieweit Urteile des EGMR überhaupt einschlägig

→ **Berufung der GEW eingelegt**

BILDUNG IST MEHRWERT!

VG Schleswig-Holstein

10. August 2012 – 17 A 28/11

- Klageabweisung, da Dienstvergehen vorliegt, so dass Disziplinarverfügung rechtmäßig
- Streikverbot ist unmittelbar in Art. 33 V GG verankert
- Funktionsvorbehalt des Art. 33 IV enthält lediglich objektiv-rechtliche Verfassungsregelung zur Gewährleistung für Ausübung hoheitlicher Befugnisse, kein Recht des Einzelnen
- Verbot verstößt nicht gegen Art. 11 EMRK, da Gruppe der Beamten eine abgrenzbare Gruppe des öD ist
- EU hat für Arbeitskämpfrecht und damit für Streikrecht keine Rechtsetzungskompetenz, dies obliegt alleine Mitgliedstaaten

→ Berufung der GEW wird eingelegt

BILDUNG IST MEHRWERT!

Meinungen in der Fachliteratur

- Diskussion in der Literatur ist wieder entfacht
- Überwiegende Meinung in der Literatur ist, dass das Menschenrecht auf Kollektivverträge und Streik auch für Beamte gilt (*Seifert, Niedobitek u.a.*)
- Dies muss entweder durch eine völkerrechtsfreundliche Auslegung durch die Fachgerichte (*Lörcher, Nußberger, Polakiewicz, Hoffmann*), durch das Bundesverfassungsgericht (*Battis*) oder durch eine Änderung durch den Verfassungsgesetzgeber (*Seifert*) erfolgen.
- Vereinzelt wird weiterhin an der Auffassung festgehalten, dass Art. 11 EMRK einem absoluten Streikverbot nicht entgegen stehe (*Lindner, DiFabio*)

BILDUNG IST MEHRWERT!

Was will die GEW?

- Verfahren werden nach BVerfG mit größter Wahrscheinlichkeit zum EGMR gehen
- Eine höchstrichterliche Bestätigung des Beamtenstreikrechts würde die Beamtenpolitik der GEW / des DGB verändern, aber nicht erleichtern!
- Nicht Abschaffung des Beamtenstatus, sondern **Demokratisierung des Beamtenrechts** ist das Ziel
 - Regelungen zur vertragsförmigen Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen
 - Besondere Verantwortung des öffentlichen Arbeitgebers bleibt bestehen