

10. Oktober 2011

Wende beim Streikrecht für Beamtinnen und Beamte? Neue Entscheidungen der Verwaltungsgerichte

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat erstmals 2008 in einem Verfahren gegen die Türkei Beamtinnen und Beamten aufgrund von Art. 11 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unter bestimmten Bedingungen ein Streikrecht zugesprochen. Daraufhin haben im Jahr 2009 im Rahmen der Tarifrunde auch Beamtinnen und Beamte an den Streikaktionen der angestellten Lehrkräfte teilgenommen, zu denen die GEW aufgerufen hatte.

Sie waren von der Tarifeinwanderung um den TV-L insofern betroffen, als die Ergebnisse der Tarifrunden regelmäßig auf die Beamtinnen und Beamten übertragen werden. Eine besondere Situation lag in Hessen vor, da hier originär die Beamtinnen und Beamten gegen eine Pflichtstundenerhöhung protestiert hatten. Die angestellten Lehrkräfte waren von der GEW Hessen allerdings auch zum Streik aufgerufen worden, da sie von einer Pflichtstundenerhöhung wegen der Verweisung auf das Beamtenrecht im TV-L ebenfalls betroffen sind.

Die Dienstherren in den Ländern, in denen Beamtinnen und Beamte ihr Recht auf Streik wahrgenommen haben, haben darauf unterschiedlich reagiert. Sie haben sowohl Missbilligungen und Verweise als auch Geldbußen in Höhe von 100 Euro bis 1.500 Euro als Sanktionen ausgesprochen. Von den Disziplinarmaßnahmen sind Beamtinnen

und Beamte in NRW, Bremen, Niedersachsen, Hessen und Schleswig-Holstein betroffen. Einige haben dagegen mit Unterstützung des GEW-Rechtsschutzes geklagt. Als Ergebnis dieser von der GEW gezielt geführten Prozesse kam es in diesem und im letzten Jahr zu drei verschiedenen Gerichtsurteilen, wobei das jüngste Urteil des Verwaltungsgerichts (VG) Kassel am weitesten der GEW-Position für ein Beamt/innenstreikrecht entspricht.

Widerspruch des Streikverbots zu europäischem Recht anerkannt: Die Urteile der VG Düsseldorf und Osnabrück

Das VG Düsseldorf und das VG Osnabrück hatten sich bereits vor dem VG Kassel mit der Frage nach der Rechtmäßigkeit von Beamtenstreiks beschäftigt und waren zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangt. Das VG Düsseldorf hatte im Dezember 2010 zwar noch nicht den Mut gehabt, ein Streikrecht für Beamtinnen und Beamte zu bejahen. Allerdings ebnete es den Kasseler Richtern den Weg, da es zumindest die Sanktionierung (Bestrafung) der Streikenden durch die Dienstherren aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als einen Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) angesehen hat. Das Gericht kam also zu

[I] Information und Rückfragen:

GEW Hauptvorstand
Daniel Hard
Telefon 069/789 73-214
Fax 069/789 73-102
E-Mail daniel.hard@gew.de

Impressum

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Hauptvorstand, Ilse Schaad
Angestellten und Beamtenpolitik
Reifenberger Str. 21, 60489 Frankfurt
www.gew.de

dem interessanten Schluss, dass es zwar formal ein Dienstvergehen bleibe, sich als verbeamtete Lehrkraft an einem Streik zu beteiligen, dass man aber dafür nicht diszipliniert werden dürfe, da die Streikteilnahme europarechtskonform sei.

Das VG Osnabrück urteilte am 19. August 2011 dagegen, dass trotz entgegenstehender Rechtsprechung des EGMR weiterhin ein Streikverbot für Beamtinnen und Beamte aus dem Grundgesetz (Artikel 33 Absatz 5 GG) und insbesondere aus der hier verankerten Treuepflicht der Beamt/innen herzuleiten sei. Eine andere Rechtsauffassung könne lediglich auf Ebene des Bundesverfassungsgerichts entwickelt werden. Solange das nicht der Fall sei, müssten alle Gerichte sich an das halten, was bisher ständige Rechtsprechung und Auslegung der Verfassung sei. Somit bleibe es dabei, dass die Streikteilnahme von Beamtinnen und Beamten ein Dienstvergehen ist, welches auch sanktioniert werden müsse.

Beiden Urteilen ist jedoch gemeinsam, dass ein Verstoß des deutschen Rechts gegen Artikel 11 EMRK festgestellt worden ist, wenn auch mit unterschiedlichen Konsequenzen. In beiden Fällen ist mittlerweile die Berufung eingelegt worden. Es bleibt abzuwarten, wie die Entscheidungen und vor allem die Begründungen in der zweiten Instanz jeweils ausfallen werden.

Verwaltungsgericht Kassel: Weitgehendes Streikrecht für Beamtinnen und Beamte

In dem jüngsten Verfahren vor dem VG Kassel hatte ein Berufsschullehrer geklagt, der 2009 einem Streikaufruf der GEW Hessen gefolgt und für mehrere Stunden dem Unterricht ferngeblieben war, um sich an einer Protestkundgebung zu beteiligen. Der Beamte wollte erreichen, dass die daraufhin vom Dienstherrn ausgesprochenen Missbilligung aus seiner Personalakte entfernt wird und dass damit festgestellt wird, dass

seine Teilnahme kein Dienstvergehen gewesen war.

Die Disziplinarkammer des VG Kassel stellte fest, dass die gegen den Kläger ergangene schriftliche Missbilligung rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Grundrechten verletzt. Nach Auffassung des Gerichts hat der Lehrer durch seine Streikteilnahme nicht gegen seine Dienstpflichten verstoßen. Zudem habe sein dienstliches Verhalten auch nicht in sonstiger Weise Anlass zur Beanstandung gegeben. Eine Verletzung der Beamtenpflichten im Sinne der §§ 34, 35 Satz 1 Beamtenstatusgesetz liege nicht vor. Vielmehr habe der Kläger mit seiner Teilnahme am Streik lediglich sein grundgesetzlich garantiertes Streikrecht (Art. 9 Absatz 3 GG, Grundrecht der Koalitionsfreiheit) wahrgenommen, das mit Blick auf die europäische Rechtslage und Rechtsprechung des EGMR - entgegen höchstrichterlicher Rechtsprechung in Deutschland - auch Beamtinnen und Beamten zustehe.

Das VG Kassel bezieht sich ausdrücklich auf die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, nach der das generelle Streikverbot für Beamt/innen gegen Art. 11 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstößt. Nach Ansicht der Disziplinarkammer des VG Kassel führt die Rechtsprechung des EGMR nicht nur dazu, dass die konkrete disziplinarische Maßnahme gegen streikende Beamt/innen rechtswidrig ist. Vielmehr habe sich durch die für die Bundesrepublik verbindliche Auslegung der EMRK durch den EGMR der hergebrachte Grundsatz des Berufsbeamtentums gewandelt. So müsse nunmehr aufgrund der Ausstrahlungswirkung der EMRK auf Art. 33 Abs. 5 GG unter bestimmten Voraussetzungen die Streikteilnahme von

Beamt/innen als mit ihren Pflichten vereinbar angesehen werden.

Wandlung der Grundsätze des Beamtentums durch europäisches Recht

Mit der Grundgesetzänderung vom 28.08.2006 war in Art. 33 Abs. 5 GG die Fortentwicklungsklausel eingefügt worden. An dieser Stelle knüpften die Kasseler Richter an: Eine Fortentwicklung in diesem Sinne sei durch die Übernahme der EMRK dahingehend erfolgt, dass unter Berücksichtigung des Art. 11 EMRK das generelle Streikverbot allenfalls noch für hoheitlich tätige Beamte im Sinne des Art. 11 Abs. 2 S. 2 EMRK (Mitglieder der Streikkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung) gelte. Der Gesetzgeber müsse demnach eine eindeutige und anhand materieller Kriterien – bezogen auf Funktion und Tätigkeit – nachvollziehbare Unterscheidung zwischen solchen Beschäftigten des öffentlichen Dienstestreffens, die streiken dürfen und solchen, denen dies aus übergeordneten Gründen versagt ist. Wenn der Gesetzgeber bestimmten Beschäftigtengruppen das Streikrecht vorenthalten wolle, könne er dies nur mit deren Funktion im Sinne der Erledigung hoheitlicher Aufgabe begründen, nicht aber lediglich mit dem Status als Beamtin oder Beamter. Der EGMR unterscheidet bei Bediensteten im öffentlichen Dienst nicht zwischen statusrechtlichen Beamten und Angestellten.

Status kann Streikverbot nicht begründen

Das VG Kassel macht auch deutlich, dass der Unterschied zwischen Beamt/innen und Angestellten in Deutschland gerade nicht sei, dass die einen hoheitlich tätig seien und die anderen nicht. Vielmehr sei eine Trennung der beiden Statusgruppen mittels ihrer ausgeübten Tätigkeit nicht möglich. Eine Grenzziehung wie sie das Grundgesetz ursprünglich bei der Schaffung des Art. 33 Abs. 4 GG vorsah, sei weitestgehend obsolet

geworden und nur noch im Kernbereich hoheitlichen Handelns zu finden. Es reicht daher –so das Gericht – zur Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 11 EMRK auch nicht aus, dass die Angestellten im öffentlichen Dienst streiken dürften. Am Beruf der Lehrerinnen und Lehrer lässt sich besonders gut zeigen, dass eine Begründung des Streiksverbots anhand des Status als Beamter oder Beamtin absurd ist: Das Gericht in Kassel stellte klar, dass Lehrer/innen nicht zu der abschließend in Art. 11 Absatz 2 Satz. 2 EMRK genannten Gruppe von Beschäftigten mit hoheitlichen Aufgaben zählen, denen das Streikrecht vorenthalten werden kann. Dies zeige unter anderem die Tatsache, dass Lehrer/innen in Deutschland – bei gleicher Tätigkeit wie Beamt/innen - auch im Angestelltenverhältnis beschäftigt würden. Der Staat als Arbeitgeber beweist damit selbst, dass die Entscheidung für den einen oder anderen Status nicht mit der Hoheitlichkeit der Tätigkeit in Zusammenhang steht (Ob diese Einschätzung auch für das Amt der Schulleitung gelte, könne offen bleiben, so das Gericht) .

Ein Streik von Beamt/innen muss nach dem Urteil des VG Kassel wie ein Streik von anderen Beschäftigten die Verbesserungen der Arbeitsbedingungen zum Ziel haben. Da die Arbeitsbedingungen und die Bezahlung von Beamt/innen nicht durch Tarifverträge geregelt werden, stellt sich die Frage, wofür gestreikt werden darf. Die Grenzen des Streikrechts beamteter Lehrer/innen haben sich laut VG Kassel an den allgemeinen von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen diesbezüglich zu orientieren. Aus Sicht des beamteten Klägers richtete sich der Streik, an dem er 2009 teilgenommen hatte, zwar nicht auf ein tariflich regelbares Ziel, doch sei diese

Voraussetzung dahingehend abzuwandeln, dass das Streikziel im unmittelbaren Zusammenhang mit den eigenen Arbeitsbedingungen stehen müsse. Dies sei unter anderem bei der Festlegung der Arbeitszeiten, der Besoldung, der Versorgung, der Beihilfe und sonstiger materieller Arbeitsbedingungen zu bejahen. Ein Verstoß gegen die Friedenspflicht könne nicht vorliegen, da eine solche hinsichtlich der Regelungen der Arbeitsbedingungen der Beamt/innen nicht bestehe. Dabei sei auch unerheblich, ob der Streik für die nicht verbeamteten Lehrkräfte rechtmäßig war oder nicht (entgegen AG Marburg, Urteil vom 10.12.2010 – Az. 2 CA 270/10 – nicht rechtskräftig).

Fazit – Bedeutung für die GEW

Kritiker/innen werfen der GEW vor, sie fördere mit diesen Prozessen die Abschaffung des Beamtenstatus für Lehrkräfte. Tatsache ist, dass Dienstherrn bzw. Arbeitgeber/innen über den Beamtenstatus für Lehrkräfte nicht aufgrund des Streikrechts entscheiden. Ausschlaggebend sind vielmehr die wirtschaftlichen Aspekte der Verbeamtung für die öffentlichen Haushalte. Auch dass die Arbeitsbedingungen der Beamt/innen einseitig per Gesetz geregelt werden können, ohne dass mit den Gewerkschaften verhandelt werden muss, macht den Beamtenstatus aus Arbeitgebersicht attraktiv. Darüber hinaus ist die Verleihung des Beamtenstatus ein Mittel, um dringend benötigte Fachkräfte in den Schulen zu gewinnen.

Die GEW setzt sich seit Jahren für ein Beamtenstreikrecht ein. Dahinter steht die grundlegende Auffassung der GEW, dass es sich beim Streikrecht um ein Grundrecht handelt –im Rahmen der Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Absatz 3 GG und von Artikel 11 EMRK - , das niemandem nur aufgrund seines Status als Beamter oder Beamtin

vorenthalten werden darf. Das Streikrecht steht jedem Menschen zu und kann daher auch Beamtinnen und Beamten nur unter besonders zu begründenden Bedingungen (hoheitliche Tätigkeit) vorenthalten werden. Dies hatte der EGMR in seinen Entscheidungen aus dem Jahr 2009 - ausdrücklich festgestellt. Die GEW will nun dafür sorgen, dass diese Wirklichkeit auch in der deutschen Rechtsprechung ankommt. Denn bisher galt der „alte Zopf“, dass Beamtinnen und Beamte nicht streiken dürfen, als unabänderlich. Und dies trotz der Tatsache, dass es für ein solches Verbot nie eine Rechtsgrundlage gegeben hat.

Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es jedoch großer Sorgfalt. Die GEW muss im juristischen Verfahren jetzt die 2. Instanz abwarten. Es ist davon auszugehen, dass das Thema vor dem Bundesverfassungsgericht und schließlich vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte landen wird. Wenn es nach der GEW geht, wird spätestens dort am Ende das deutsche Streikverbot für Beamtinnen und Beamte fallen. Dies wird allerdings noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Solange dies jedoch nicht abschließend entschieden ist, muss die GEW weiterhin sorgfältig prüfen, wie und wen sie zu Arbeitskämpfen aufruft. Jeder Streikaufruf der GEW und jede Streikteilnahme von Beamt/innen kann Auswirkungen auf den Fortgang der Gerichtsverfahren haben. Streikaufrufe sollten daher im Vorfeld mit den Kolleg/innen in der GEW-Bundesrechtsschutzstelle abgestimmt werden, die für Beratung und Information dazu gern zur Verfügung stehen.

*Katrin Löber, Bundesrechtsschutzstelle
Daniel Hard, Vorstandsbereich Angestellten-
und Beamtenpolitik*