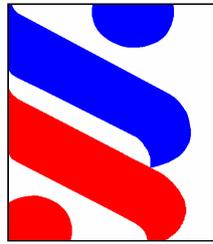


Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1389



**SCHLESWIG-
HOLSTEINISCHER
RICHTERVERBAND**

verband der richterinnen und richter,
staatsanwältinnen und staatsanwälte

Schleswig-Holsteinischer Richterverband | Vorstand
Harmsstraße 99 - 101 | 24114 Kiel

Elektronische Post

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

DER VORSTAND

Mitglied des Vorstands:
Peter Fölsch
Amtsgericht Kiel
Telefon: 0431-604-2346
E-Mail: peter.foelsch@
ag-kiel.landsh.de

Federführung: Dr. Frank Engellandt

Ihr Zeichen: L 21
Ihre Nachricht vom: 28.05.2013

Mein Zeichen: 14/2013

25.06.2013

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Streikrechts für bestimmte Beamtinnen
und Beamte**

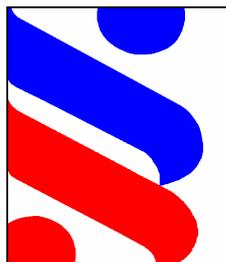
Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN – Drucksache 18/731

Sehr geehrte Frau Schönfelder,

der Vorstand des Schleswig-Holsteinischen Richterverbandes bedankt sich für die Gelegenheit zur Anhörung und gibt beigefügte Stellungnahme ab.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Fölsch



**SCHLESWIG-
HOLSTEINISCHER
RICHTERVERBAND**

verband der richterinnen
und richter,
staatsanwältinnen und
staatsanwälte

Kiel, im Juni 2013
Stellungnahme Nr. 14/2013
Abrufbar unter www.richterverband.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Streikrechts für bestimmte Beamtinnen und Beamte

Der Schleswig-Holsteinische Richterverband sieht in dem Anliegen der Fraktion der PIRATEN zwar eine gewisse Berechtigung, erachtet jedoch die ins Auge gefasste Änderung des § 67 Landesbeamtengesetz im Ergebnis für zu weitgehend.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts sowie einer Vielzahl von Oberverwaltungsgerichten ist das Streikverbot für Beamtinnen und Beamte als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz verfassungsrechtlich vorbestimmt. Ein entsprechendes Verbot gilt auch für die Protestvarianten des Warnstreiks, der gezielten Verlangsamung der Arbeitsleistung („go-slow“), Dienst nach Vorschrift („work-to-rule“) und der unberechtigten Krankmeldung („go-sick“ oder „sick-out“). Wegen der Einzelheiten der rechtlichen Begründung wird exemplarisch auf das ausführliche Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. März 2012 – 3d A 317/11.0 – (juris) und der darin zitierten Rechtsprechungsnachweise verwiesen.

Die in der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs angesprochene gegenläufige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zur Reichweite der durch Art. 11 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) garantierten Koalitionsfreiheit rechtfertigt nach Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Richterverbandes keine andere Beurteilung. Der EGMR hatte einen Fall aus der Türkei zu entscheiden. Der türkische Premierminister verbot allen öffentlichen Bediensteten, am Aktionstag einer in Ankara ansässigen Gewerkschaft teilzunehmen. Dieses ausnahmslose Verbot wurde vom EGMR als unverhältnismäßig und unvereinbar mit Art. 11 EGMR beanstandet.

Die Entscheidung des EGMR wurde verschiedentlich als Grundlage für ein (eingeschränktes) Beamtenstreikrecht angesehen. So hat das Verwaltungsgericht Kassel mit Urteil vom 27. Juli 2011 – 28 K 574/10.KS.D – die Teilnahme nicht hoheitlich tätiger Beamtinnen und Beamter an einem Streik, welcher im unmittelbaren Zusammenhang mit ihren eigenen Arbeitsbedingungen (z.B. Arbeitszeit, Besoldung, Versorgung, Beihilfe) steht, als rechtmäßige Koalitionsbestätigung angesehen.

Diese Rechtsauffassung dürfte nach Ansicht des Schleswig-Holsteinischen Richterverbandes nicht zutreffend sein. Das Urteil des EGMR dürfte nicht eins zu eins auf das deutsche Recht übertragbar sein. Der EGMR geht von einem Verständnis des öffentlichen Dienstes aus, wie es in den allermeisten Unterzeichnerstaaten der EMRK vorherrscht: Es wird nicht zwischen statusrechtlichen Beamten und Angestellten unterschieden. In der Bundesrepublik Deutschland sind die Verhältnisse jedoch anders gelagert: Der für die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen besonders wichtige Bereich hoheitlicher Betätigung wird ganz überwiegend durch Beamtinnen und Beamte erledigt, während die nichthoheitliche Aufgabenwahrnehmung in aller Regel streikberechtigten Angestellten unterliegt. Auch wenn die Abgrenzung zwischen hoheitlicher und nicht hoheitlicher Betätigung nicht immer stringent ist und sich stets Abgrenzungsfragen wie z.B. im Bereich der Lehrkräfte stellen, kann doch von einem generellem Streikverbot für den gesamten öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland keine Rede sein.

Fraglich erscheint dem Schleswig-Holsteinischen Richterverband zudem, ob der Landesgesetzgeber befugt ist, Ausnahmen vom Streikverbot für Beamte festzulegen. Der vorliegende Gesetzentwurf beruft sich hierzu auf den Fortentwicklungsauftrag des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz. Danach ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Hierzu ist anzumerken, dass der Fortentwicklungsauftrag nicht zu einer Änderung der Beamtenrechte tragender Verfassungsgrundsätze berechtigt. Das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg vertritt in seinem Urteil vom 12. Juni 2012 – 20 BD 7/11 – den Standpunkt, dass das Streikverbot für deutsche Beamte auch unter Berücksichtigung des Art. 11 EMRK tragender Bestandteil des ausbalancierten Systems des Berufsbeamtentums ist. Das Streikverbot stelle einen tragenden Verfassungsgrundsatz dar, welcher nur vom Verfassungsgesetzgeber selbst geändert werden könne. In diese Richtung geht auch das Urteil des Obergerverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. März 2012 – 3d A 317/11.0 –, indem es ausführt: Das historisch und funktionell begründete Streikverbot kann als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nicht hinweg gedacht werden, ohne dass die Treuepflicht des Beamten in ihrer Struktur und ihrem Wesensgehalt entfielen. „Das hergebrachte Berufsbeamtentum würde sich, wenn den Beamten ein Streikrecht zustünde, im Wesentlichen nicht mehr grundlegend von einem privatrechtlich geregelten Arbeitsverhältnis unterscheiden. Das Beamtentum als solches wäre dann überflüssig“.

Unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung der vorgenannten Obergerverwaltungsgerichte bliebe schon mangels Gesetzgebungskompetenz kein Raum für die Einführung eines Beamtenstreikrechts durch den Landesgesetzgeber. Der Schleswig-Holsteinische Richterverband hält an dieser Stelle eine vertiefte Auseinandersetzung zu den Grenzen der Gestaltungsmacht des Landesgesetzgeber in Sachen Fortentwicklung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz nicht für zielführend. Die Ableitung eines Beamtenstreikrechts aus der EMRK und dessen Verankerung im Landesbeamtentumsrecht würde jedenfalls erhebliche verfassungsrechtliche Risiken beinhalten, denen kaum ein rechtspraktischer Nutzen gegenüber stünde. Die Trennlinie zwischen Streikrecht und ein solches Recht grundsätzlich ausschließender Treuepflicht sollte weiterhin am konkreten Status des öffentlich Beschäftigten festgemacht werden. Mit der Berufung

in ein Beamtenverhältnis entsteht ein besonderer Status, welcher sowohl dem Dienstherrn als auch dem Beamten spezifische Rechte und Pflichten auferlegt. So ist die Kehrseite des Streikverbots des Beamten die Pflicht des Dienstherrn zur amtsangemessenen Besoldung. Eine nach hoheitlicher und nicht hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung differenzierte unterschiedliche Gewährung von Beamtenstatusrechten hält der Schleswig-Holsteinische Richterverband rechtspolitisch und personalwirtschaftlich für nicht sinnvoll. Zum einen würde durch die dann erforderliche Abgrenzung ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit entstehen. Zum anderen würde die Beamtenschaft gespalten und es würde hinsichtlich des streikberechtigten Teils der Beamtenschaft letztlich die sachliche Legitimation für die Berufung in das Beamtenverhältnis entfallen.

Umgekehrt sollte jedoch das auch für Beamte geltende Grundrecht der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz) vom Dienstherrn in einer Weise respektiert werden, dass es mit einer gewissen Wirksamkeit ausgeübt werden kann. Die Beamtenschaft hat in den letzten Jahren durch einseitige Rechtssetzung eine Vielzahl empfindlicher Einschnitte in Besoldung, Versorgung und Beihilfe hinnehmen müssen. Die im Anschluss an die Tarifrunde 2013/2014 vorgelegten ersten Besoldungsgesetzesentwürfe haben sehr deutlich gezeigt, dass zur Wahrung der Rechte aus Art. 33 Abs. 5 GG eine aktive kollektive Betätigung der Beamtengewerkschaften und Verbände durchaus erforderlich sein kann. Es wäre deshalb unangemessen, wenn auf die Teilnahme an kollektiven Protestveranstaltungen nahezu ausnahmslos mit Disziplinarverfügungen reagiert werden würde. Das Fernbleiben vom Dienst aus koalitionspezifischen Gründen sollte deshalb vom Dienstherrn mit Augenmaß beurteilt werden. Das vom EGMR angesprochene Verhältnismäßigkeitsprinzip gilt selbstverständlich auch für die Beurteilung von Aktionen der Beamtengewerkschaften und –verbände. Um hier eine gewisse institutionelle Absicherung zu schaffen, erachtet der Schleswig-Holsteinische Richterverband die Aufnahme einer Klarstellung in § 67 Abs. 2 Landesbeamtengesetz mit folgendem Inhalt für sinnvoll:

„Das Recht auf Wahrnehmung kollektiver Rechte zur Wahrung und Förderung der eigenen Arbeitsbedingungen bleibt unberührt.“

Alternativ dazu könnte eine entsprechende Klarstellung in § 2 Abs. 4 Landesdisziplinargesetz erfolgen.