

# Noch einmal: Gibt es ein Streikrecht für Beamte?

## Eine neuerliche Bestandsaufnahme auf Grundlage des Urteils des OVG Nordrhein-Westfalen vom 07.03.2012

Prof. Dr. Timo Hebeler

*Der Beitrag geht auf der Grundlage des Urteils des OVG NRW vom 07.03.2012 (ZBR 2012, 170 ff.) der Frage nach, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen es vor allem im Lichte der neueren EGMR-Rechtsprechung für deutsche Beamte ein Streikrecht gibt oder ob für sie weiterhin ein Streikverbot gilt.*

### I. Einleitung

Lange Zeit wurde die Frage, ob Beamten in Deutschland ein Streikrecht zukommt, kaum noch diskutiert. Angesichts einer gefestigten bundesverfassungsgerichtlichen und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung schien es eindeutig, dass es kein Streikrecht für Beamte gibt. Insbesondere zwei Entscheidungen des EGMR<sup>1</sup> aus dem Jahr 2009 und im Zuge davon drei deutsche erstinstanzliche Entscheidungen der Verwaltungsgerichte Düsseldorf<sup>2</sup>, Kassel<sup>3</sup> und Osnabrück<sup>4</sup> aus den Jahren 2010 und 2011 haben zu einer neuen Diskussion geführt, an der sich auch das rechtswissenschaftliche Schrifttum – ebenso in dieser Zeitschrift<sup>5</sup> – bereits beteiligt hat. Anlass, das Thema erneut zu beleuchten, gibt nunmehr das jüngste Urteil des OVG NRW<sup>6</sup>, das in ausgiebiger Form die Pro- und Contra-Argumente hinsichtlich eines Streikrechts für Beamte erörtert. Wenn auch mit dieser OVG-Entscheidung noch kein Schlusspunkt in der Debatte gesetzt sein dürfte, so wird sich diese zukünftig sicherlich maßgeblich mit den Überlegungen des OVG auseinandersetzen. Deshalb soll im Folgenden das OVG-Urteil im Mittelpunkt stehen und einer kritischen Würdigung unterzogen werden (unter III.). Ein Hauptaugenmerk wird dabei darauf liegen aufzuzeigen, welche Konsequenzen aus dem Urteil für die weitere *verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung* zu ziehen sind; davon zu unterscheiden sind die – etwaigen – Folgen für den deutschen Gesetzgeber im Zuge der neueren EGMR-Rechtsprechung, die hier nur ansatzweise angesprochen werden sollen (siehe dazu III.2. c). Hinführend auf die OVG-Entscheidung soll indes vorab gewissermaßen die Ausgangsposition für das OVG, wie sie sich angesichts des bisherigen Diskussionsstandes darstellte, umrissen werden (II.). Ein Ergebnis und Ausblick beschließen die Überlegungen (IV.).

### II. Die neueren Entwicklungen vor dem Urteil des OVG NRW

#### 1. Die Urteile Enerji Yapi-Yol Sen./Türkei und Demir und Baykara./Türkei des EGMR

Der EGMR hat in seiner Entscheidung Enerji Yapi-Yol Sen./Türkei vom 21.04.2009 erstmals anerkannt, dass Art. 11 EMRK auch ein Streikrecht verbürge. In Art. 11 EMRK ist explizit lediglich die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, nicht hingegen das Streikrecht normiert. Ein Streikverbot, das im zu entscheidenden Fall für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes in der Türkei ergangen war, stellt nach Ansicht des EGMR einen Eingriff in Art. 11 EMRK dar und bedarf deshalb der Rechtfertigung nach Art. 11 II EMRK. Welche Rechtfertigungsvoraussetzungen gelten, hat der EGMR in seinem Urteil näher dargelegt<sup>7</sup>.

In der Entscheidung Demir und Baykara./Türkei vom 12.11.2008 hat der EGMR sich mit dem Verbot für Angehörige des öffentlichen Dienstes in der Türkei befasst, Gewerkschaften zu bilden und Tarifverhandlungen mit dem Arbeitgeber zu führen. Zum Streikrecht hat sich diese Entscheidung nicht ausdrücklich geäußert, sie wird indes – wie hier noch zu zeigen sein wird – von Teilen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit auch insoweit herangezogen.

#### 2. Die erstinstanzlichen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen in Deutschland im Lichte der EGMR-Urteile

Die besagten EGMR-Entscheidungen haben innerhalb kurzer Zeit Eingang gefunden in die bereits angesprochenen Urteile des VG Düsseldorf, VG Kassel und VG Osnabrück. Die Sachverhalte sind in allen Entscheidungen vergleichbar: Es beteiligte sich jeweils ein(e) auf Lebenszeit verbeamtete(r) Lehrer(in) während der Unterrichtszeit an einem von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) veranstalteten Warnstreik, so dass ein Unterrichtsausfall die Folge war. Der jeweilige Dienstherr leitete ein Disziplinarverfahren ein und legte dem Beamten/der Beamtin durch Disziplinarverfügung eine Geldbuße auf.

Die drei Verwaltungsgerichte sind zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangt:

Das VG Düsseldorf ist der Ansicht, dass es auch nach der neueren Rechtsprechung des EGMR dabei bleibe, dass in Deutschland Beamte nicht streiken dürften. Es sei im konkreten Fall gleichwohl die Verhängung der Geldbuße als Disziplinarmaßnahme rechtswidrig; auf die dafür gegebene Begründung wird an späterer Stelle (unter III. 3.) noch einzugehen sein. Das VG Düsseldorf gab daher der Klage der Beamtin gegen die Disziplinarverfügung im Ergebnis statt.

Das VG Kassel misst der EGMR-Rechtsprechung noch weitreichendere Bedeutung zu. Es ist der Ansicht, die Auslegung der EMRK durch den EGMR führe dazu, dass unter bestimmten Voraussetzungen in Deutschland die Teilnahme auch von Beamten an Streiks mit ihren Beamtenpflichten vereinbar sei und daher die Streikteilnahme schon gar keine Grundlage für eine Verletzung einer Dienstpflicht und damit keinen Anknüpfungspunkt für eine Disziplinarmaßnahme biete. Die Klage der Be-

1) EGMR, NZA 2010, 1423 ff.; EGMR, NZA 2010, 1425 ff.

2) VG Düsseldorf, ZBR 2010, 177 ff.

3) VG Kassel, ZBR 2011, 386 ff.

4) VG Osnabrück, ZBR 2011, 389 ff.

5) *Niedobitek*, ZBR 2010, S. 361 ff.; *Battis*, ZBR 2011, S. 397 ff.; *Gooren*, ZBR 2011, S. 400 ff.

6) OVG NRW, ZBR 2012, 170 ff. Im Ergebnis ebenso OVG Niedersachsen, Entscheidungen 20 BD 7/11 und 20 BD 8/11 vom 12.6.2012 (Quelle: Pressemitteilung). Da im Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Manuskripts die Entscheidungen des OVG Niedersachsen noch nicht mit Urteilsgründen vorlagen, wird auf diese Entscheidungen im Folgenden nicht näher eingegangen.

7) S. dazu noch III.2.a).