



HESSISCHER LANDTAG

23. 12. 2011

Kleine Anfrage

**der Abg. Habermann, Hofmeyer, Merz und Dr. Reuter (SPD)
vom 29.09.2011**

betreffend Streikrecht für Beamte

und

Antwort

der Kultusministerin

Vorbemerkung der Fragesteller:

Am 31. August 2011 hat der VG Kassel entschieden, dass auch für beamtete Lehrkräfte ein Streikrecht gelte. Die Kammer entschied, dass das Streikrecht auch Beamten zustehe, soweit sie nicht hoheitlich, d.h. im Bereich der Eingriffsverwaltung, der Polizei und der Landesverteidigung, tätig seien. Sie folgte insoweit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), der bereits in zwei Entscheidungen zu Art. 11 EMRK (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) im Jahre 2008 und 2009 festgestellt hatte, dass das Streikrecht für öffentlich Bedienstete zwar eingeschränkt werden könne, jedoch nur unter engen Voraussetzungen.

Vorbemerkung der Kultusministerin:

Das Verwaltungsgericht Kassel leitet in zwei Urteilen vom 27. Juli 2011 (bekanntgegeben am 31. August 2011, Az.: 28 K 574/10.KS.D und 28 K 1208/10.KS.D) aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) aus den Jahren 2008 bis 2009 ab, dass beamteten Lehrkräften in Hessen grundsätzlich ein Streikrecht zustehe, da nach Auffassung des EGMR ein Streikverbot als Eingriff in die Rechte aus Art. 11 EMRK auf hoheitlich tätige Staatsbedienstete beschränkt sein müsse. Das VG Kassel ist der Auffassung, beamtete Lehrkräfte seien keine hoheitlich tätigen Staatsbediensteten in diesem Sinne, weil es auch Lehrkräfte im Arbeitnehmerverhältnis gebe. Die Arbeitsniederlegung sei in dem der Entscheidung des VG Kassel zugrundeliegenden Fall auch nicht unverhältnismäßig gewesen. Das VG Kassel hat gegen diese beiden Urteile ausdrücklich die Berufung nach § 124 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zugelassen, weil diese von Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (HessVGH), des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) und des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) abweichen.

Die Urteile des VG Kassel widersprechen den verfassungsrechtlich in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und der dazu ergangenen ständigen Rechtsprechung der höchsten deutschen Gerichte (vgl. BVerfGE 8, 1 [17]; BVerwGE 73, 97 [102]; zuletzt BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007, BVerfGE 119, 247 m.w.N.). Danach zählt zu den Kernpflichten des Beamtenverhältnisses seit jeher eine besondere Treuepflicht. Beamtinnen und Beamte sind dem Allgemeinwohl und damit zur uneigennütigen Amtsführung verpflichtet. Bei der Verfolgung eigener Interessen sind sie auf die umfangreichen Möglichkeiten der Beschwerde/Remonstration sowie des gerichtlichen Rechtsschutzes zu verweisen, während ihnen der Einsatz wirtschaftlicher Kampf- und Druckmittel, insbesondere auch kollektive Kampfmaßnahmen im Sinne des Art. 9 Abs. 3 GG wie das Streikrecht, verwehrt sind.

Das VG Kassel verkennt zudem die deutlichen Unterschiede zwischen den Beschäftigungsverhältnissen von Beamtinnen und Beamten gegenüber Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und misst der grundsätzlichen Entscheidung des Dienstherrn für die Verbeamtung von Lehrkräften, wie sie in

Hessen ausdrücklich in § 86 Abs. 1 Satz 3 des Hessischen Schulgesetzes (HSchG) geregelt ist, nur noch finanzielle Bedeutung bei. Damit lässt das VG Kassel unberücksichtigt, dass schon der hessische Gesetzgeber die Tätigkeit der Lehrkräfte als hoheitliche Tätigkeit eingeordnet hat und auch die Einschätzung, welche Aufgaben hoheitsrechtlich sind, eine Sache organisatorischer, personalpolitischer und haushaltswirtschaftlicher Gestaltungsfreiheit des Dienstherrn ist. Einem Beamtenstreik steht auch entgegen, dass keine tariflich regelbaren oder verhandelbaren Ziele verfolgt werden können, weil unter anderem die Besoldung und Arbeitszeit durch den parlamentarischen Gesetzgeber bzw. im Verordnungswege einseitig geregelt werden.

Entgegen der Auffassung des VG Kassel üben Lehrkräfte auch hoheitliche Tätigkeiten aus, etwa bei Prüfungs- und Versetzungsentscheidungen, Erteilung von Abschlusszeugnissen, Ordnungsmaßnahmen etc. Der Umstand, dass es auch Lehrkräfte im Arbeitnehmerverhältnis gibt, insbesondere Vertretungskräfte, steht dem hoheitlichen Charakter dieser Tätigkeiten keineswegs entgegen, solange das Regel-Ausnahme-Verhältnis im Sinne des Art. 33 Abs. 4 GG gewahrt bleibt. Art. 33 Abs. 4 GG eröffnet einen weiten personalwirtschaftlichen Ermessensspielraum, der es zulässt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch auf Dauer hoheitsrechtliche Aufgaben erfüllen.

Die jüngste Rechtsprechung des EGMR, wonach es kein allgemeines Streikrecht staatlicher Bediensteter gebe, aber auch ein absolutes Streikverbot für sämtliche staatliche Bediensteten ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Vereinigungsfreiheit sei, hatte Einzelfälle aus dem Bereich des öffentlichen Dienstes in der Türkei zum Gegenstand. Insbesondere ging es um Bedienstete in staatlichen Unternehmen. Dass tarifbeschäftigte Bedienstete in staatlichen Unternehmen oder im Verwaltungsdienst grundsätzlich ein Streikrecht haben, ist in Deutschland auch unbestritten. Auf das verfassungsrechtlich verankerte Berufsbeamtentum in Deutschland lassen sich daraus aber keine Rückschlüsse ziehen. Selbst wenn man dies annähme, hätte die EMRK und die dazu ergangene Rechtsprechung des EGMR keinen Vorrang vor dem nationalen Verfassungsrecht. So hat in Kenntnis dieser EGMR-Rechtsprechung zuletzt das VG Osnabrück (Urteil vom 19. August 2011, Az.: 9 A 1/11 und 9 A 2 /11) ähnlich wie zuvor mit teils abweichender Begründung auch das VG Düsseldorf (Urteil vom 15. Dezember 2010, Az.: 31 K 3904/10.O) entschieden, dass beamteten Lehrkräften in Deutschland nach wie vor eine Streikteilnahme verboten ist.

Selbst auf der Ebene der erstinstanzlichen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen hat somit das VG Kassel eine isolierte Position zum Beamtenstreikrecht eingenommen. Mit Blick auf diese divergierende Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren eine grundsätzliche Klärung dieser Frage durch die höheren Gerichte herbeigeführt wird. Für die Rechtslage in Hessen ist schließlich zu beachten, dass der HessVGH, der auch über die Berufung gegen die Urteile des VG Kassel zu entscheiden hat, zuletzt durch Beschluss vom 7. September 2004 (Az.: 24 GH 2290/04) ausdrücklich am Streikverbot festgehalten und dabei "die im europäischen Recht einzigartige spezielle verfassungsrechtliche Verpflichtung der deutschen Beamten" betont hat. Es ist nicht erkennbar, warum sich an dieser Rechtsprechung etwas ändern sollte.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

Frage 1. Wie bewertet die Hessische Landesregierung die in der Vorbemerkung zitierte Entscheidung des VG Kassel zum Streikrecht von Beamten?

Sollte die Rechtsprechung des VG Kassel höchstrichterlich bestätigt werden, wäre das sorgfältig austarierte Gleichgewicht von Rechten und Pflichten der Beamtinnen und Beamten und insgesamt die Funktionsfähigkeit des Berufsbeamtentums erheblich gestört und die Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags nach Art. 7 GG, Art. 56 der Hessischen Verfassung (HV) durch staatliche Beamtinnen und Beamte gefährdet.

Falls sich in Deutschland eine Rechtsprechung durchsetzen sollte, die der Lehrtätigkeit an einer staatlichen Schule jeden hoheitlichen Charakter abspricht und beamteten Lehrerinnen und Lehrern das Streikrecht zubilligt, würde ein sehr gewichtiger Grund für den Beamtenstatus wegfallen. Das Streikrecht ist selbstverständlich nicht das einzige Argument für den Beam-

tenstatus von Lehrkräften, aber eines, dessen Bedeutung nicht unterschätzt werden sollte.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Kultusministerin zu dieser Anfrage verwiesen.

- Frage 2. Wird die Landesregierung gegen das Urteil des VG Kassel Berufung einlegen?
- a) Wenn ja, warum?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Gegen beide Urteile des VG Kassel hat das Land Hessen innerhalb der dafür vorgesehenen Monatsfrist Berufung eingelegt, weil die Urteile von Entscheidungen der höheren Gerichte, insbesondere auch der ständigen Rechtsprechung des HessVGH abweichen und deshalb nicht ohne grundsätzliche Klärung der aufgeworfenen Rechtsfragen durch die höheren Gerichte hingenommen werden können.

- Frage 3. Welche Auswirkungen hat die Entscheidung des VG Kassel nach Ansicht der Landesregierung auf die dienstrechtlichen Vorschriften für Beamten in Hessen?

Die Entscheidung des VG Kassel ist aufgrund des laufenden Berufungsverfahrens nicht rechtskräftig und hat deshalb derzeit auch keine Auswirkungen auf das hessische Beamtenrecht, solange sie nicht höchstrichterlich und abschließend bestätigt und damit zukünftig eine grundsätzliche Änderung der bisherigen Rechtsprechung und damit auch der Dienstverhältnisse der Beamtinnen und Beamten bewirkt werden sollte. Bis auf Weiteres bleibt es bei der geltenden Rechts- und Verfassungslage, wonach Beamtinnen und Beamten in Deutschland ein Streikrecht nicht zusteht.

- Frage 4. Wann gedenkt die Landesregierung die zu Frage 3 benannten Auswirkungen auf die dienstrechtlichen Vorschriften in Hessen umzusetzen?

Da mangels rechtskräftiger Entscheidung keine Auswirkungen auf das verfassungsrechtlich verankerte Streikverbot und somit auf die dienstrechtlichen Vorschriften für Beamtinnen und Beamte in Hessen benannt werden können, besteht derzeit auch keine Veranlassung für Umsetzungsmaßnahmen bezüglich einer Änderung von Vorschriften des Beamtenrechts.

Wiesbaden, 14. Dezember 2011

Dorothea Henzler