



18.06.2013
sc13085cpd - 0.2.1/6.2.1

Bericht über die 250. Sitzung des ABA am 13.6.2013 in München

Zusammenfassung

Die 250. Sitzung des ABA (Allgemeiner Beratender Ausschuss) war die vierte Sitzung, zu der der ABA 2013 zusammentrat. Auf der Tagesordnung stand ein einziges Dokument mit dem Titel "**Streik und unbefugtes Fernbleiben**", das zur Stellungnahme vorgelegt wurde. Der Vorschlag umfasste den Entwurf eines Verwaltungsratsbeschlusses zur Einfügung eines neuen Artikels 30a und zur Änderung der Artikel 63 und 65 des Beamtenstatuts sowie ein Rundschreiben des Präsidenten, in dem die Streikregelungen näher erläutert sind.

Einführung

Der Präsident hatte dem ABA das vermutlich kontroverseste Dokument vorgelegt, das jemals auf einer ABA-Tagesordnung stand, nämlich einen Vorschlag in Sachen Streik und unbefugtes Fernbleiben, zu dem vorher weder der Personalausschuss noch die Gewerkschaften konsultiert worden waren. Parallel dazu und ohne die Stellungnahme des ABA abzuwarten, war das zugehörige Dokument bereits auf die Tagesordnung des Verwaltungsrats für den 26. Juni gesetzt worden.

Im Wesentlichen ersucht der Präsident den Rat, ihm freie Hand für Regelungen zu geben, was als Streik gilt, wer aus welchem Grund zum Streik aufrufen darf, wie lange gestreikt werden darf, wie über einen Streik abzustimmen ist und wer stimmberechtigt ist, wann das Quorum erreicht ist und welche Mehrheit erforderlich ist. Er bittet den Rat außerdem, eine Erhöhung der Streikabzüge von einem Dreißigstel auf ein Zwanzigstel des Monatsgehalts pro Streiktag zu genehmigen.

Neun Tage vor der Sitzung hatten wir den VP 4 schriftlich um Vorlage folgender Unterlagen gebeten:

- etwaige rechtliche Analyse des Vorschlags,

- verfügbare einschlägige Informationen zur Praxis anderer Organisationen,
- Bericht der Datenschutzbeauftragten.

VP 4 hat nicht auf unser Schreiben reagiert und in der Sitzung bestätigt, dass er nie die Absicht hatte, unserer Bitte nachzukommen. Erneut sahen wir uns also im Nachteil gegenüber unseren Gesprächspartnern im ABA, was die bereitgestellten Informationen angeht. Diese Frage wird - zweifelsohne - letzten Endes durch ein Urteil des Verwaltungsgerichts der IAO entschieden werden, doch bis dahin vergehen noch Jahre. In der Zwischenzeit verwahren wir uns weiterhin gegen diese Praxis, die einen fairen Konsultationsprozess unterminiert.

Allgemeine Diskussion

Während der Sitzung konzentrierte sich die Debatte überwiegend auf die Europäische Menschenrechtskonvention und insbesondere auf deren Artikel 11:

"Artikel 11

Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

(1) Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu

gehört auch das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.

(2) Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Dieser Artikel steht rechtmäßigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen."

In der Vergangenheit hatten die ABA-Mitglieder glücklicherweise selten Grund, solche grundlegenden Rechtstexte anzuführen. In dieser Sitzung beriefen wir uns jedoch nicht nur auf den obigen Rechtstext, sondern auch auf eine ganze Reihe weiterer, darunter:

ILO-Übereinkommen Nr. 87 (von 1948) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts

ILO -Übereinkommen Nr. 98 (von 1949) über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen

ILO -Übereinkommen Nr. 151 (von 1978) über Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst

Wir verwiesen außerdem auf die Empfehlung Nr. 143 der International Law Commission, das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall Demir and Baykara ./ Türkei (Nr. 34503/97) sowie zahlreiche VGIAO-Urteile, insbesondere die Urteile Nr. 3106, 2672, 2100 und 566. Diese sind alle im Internet nachzulesen ebenso wie ein sehr nützlicher, vom International Labour Office veröffentlichter Artikel von Gernigon, Odero und Guido aus dem Jahr 2000 mit dem Titel "ILO principles concerning the right to strike".

Vor dem Hintergrund all dieser Rechtstexte fragten wir die Amtsleitung, warum sie meine, dass ihr Vorschlag mit dem internationalen Recht vereinbar sei, und baten sie, diese Frage aus verschiedenen Perspektiven zu beantworten:

Entscheidungs- und Delegationsbefugnis des Rats

Wir stimmten mit der Amtsleitung darin überein, dass das EPÜ den Amtspräsidenten dazu ermächtigt, dem Rat Vorschläge zur Genehmigung zu unterbreiten, und den Rat dazu, Befugnisse entsprechend zu verleihen und zu delegieren. Doch es gibt Grenzen, und diese sind eindeutig erreicht, wenn die betreffenden Beschlüsse Grundrechte berühren. So hat z. B. der EGMR in seinem oben genannten Urteil entschieden, dass selbst die Befugnisse von Staaten begrenzt sind.

Reglementierung vom Personalausschuss einberufener Streiks

Laut allen von uns studierten Rechtstexten ist das Streikrecht eine logische Konsequenz aus der Versammlungsfreiheit. Also gibt es ohne Versammlungsfreiheit (d. h. wenn die Einzelnen nicht frei entscheiden können, ob sie sich versammeln oder nicht) auch kein Streikrecht. Rechtlich gesehen ist dabei entscheidend, dass es keine Beeinflussung der Arbeitnehmervereinigungen durch den Arbeitgeber bzw. durch Arbeitgebervereinigungen gibt. Mit anderen Worten: das zum Streik aufrufende Gremium darf nicht an Anweisungen von Arbeitgeberseite gebunden sein, und der Arbeitgeber darf die Entscheidung nicht beeinflussen oder bei einer Abstimmung stimmberechtigt sein.

Die Vertreter der Amtsleitung, die möglicherweise keine Zeit hatten, den rechtlichen Hintergrund so eingehend zu studieren, machten in einem recht emotionalen Ton geltend, dass sie als Bedienstete natürlich auch mitentscheiden dürften, ob gestreikt werde oder nicht. Noch emotionaler wurden sie, als wir darauf hinwiesen, dass die einzigen uns bekannten Präzedenzfälle für eine Regelung wie die geplante aus Italien und Spanien in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg stammten und die ab Ende der 1940er-Jahre entwickelte internationale Rechtsprechung entstanden sei, um eben solche Exzesse zu verhindern.

Reglementierung des Streikrechts der Gewerkschaften und des Rechts auf Kollektivverhandlungen

Zunächst verwiesen wir darauf, dass Gewerkschaften in den Sitzstaaten (Deutschland, Niederlande, Österreich) Rechtspersönlichkeit besitzen, nicht aber innerhalb der Europäischen

Patentorganisation, wo sie - leider - nicht anerkannt sind. Wir verwiesen außerdem darauf, dass die IGEPA für klare Streikregelungen ist und seit jeher der Möglichkeit einer kollektiven Vereinbarung mit der Amtsleitung über Streikregelungen offen gegenübersteht. Der erste Schritt dahin müsste allerdings die Anerkennung der Gewerkschaften sein, der zweite die Einführung eines Mechanismus für Kollektivverhandlungen, und erst der dritte Schritt wäre eine Verhandlung über Streikregelungen.

Die einseitige Einführung von Streikregelungen widerspricht in jedem Fall der internationalen Praxis und vermutlich sogar internationalem Recht. Das einzige Beispiel für eine solche Maßnahme, das wir finden konnten, war der Trade Unions Act (1984) der Thatcher-Regierung in Großbritannien, und dieser wurde 1992 wieder aufgehoben.

Reglementierung des Streikrechts während eines Konflikts

Mitten in einem Spiel die Regeln zu ändern, ist generell ein Unding. Dasselbe gilt für die Änderung der Streikregelungen mitten in einem Konflikt. Die Vertreter der Amtsleitung beriefen sich darauf, dass der aktuelle Konflikt am 30. Juni (!) ende und es ihnen daher unbenommen sei, mit Wirkung vom 1. Juli 2013 neue Regelungen einzuführen. Wie sie darauf kommen, dass der laufende Konflikt am 30. Juni endet, ist uns unerklärlich. Es sei denn, der Präsident hat vor, die Ermittlungsrichtlinien, das neue Beschwerdeverfahren, seinen Vorschlag zum Wohlbefinden sowie den aktuellen Vorschlag zur Streikregelung zurückzunehmen, und hat für die durch das neue Versorgungssystem entstandenen Probleme eine Lösung parat.

Die Absicht des Präsidenten, das Streikrecht zu schwächen und auszuhöhlen, zeigt sich auch in anderen in letzter Zeit eingeführten, rechtswidrigen Maßnahmen, die sich nicht von dem jetzigen Vorschlag trennen lassen. Beispiele sind die im Mai 2013 von VP 4 erlassenen Anweisungen für Streikabzüge oder der Ausschluss der größten Gewerkschaft im EPA, der IGEPA, von sämtlichen Kommunikationskanälen im Amt seit Anfang Juli.

Definition von "Streik"

Der Vorschlag enthält eine Streikdefinition, durch die die Dauer von Streiks begrenzt wird

(im Ratsbeschluss) und Bummelstreik oder Dienst nach Vorschrift ausgeschlossen werden (im begleitenden Rundschreiben).

Wir konnten in den Rechtstexten keinen anderen Fall finden, in dem die Streikdauer durch eine Vorschrift begrenzt wird.

Außerdem geht aus den oben zitierten Rechtstexten eindeutig hervor, dass "sich Beschränkungen in Bezug auf die Form der Streikmaßnahmen nur rechtfertigen lassen, wenn diese nicht mehr friedlich sind" (Gernigon, Otero und Guido, S. 12). Das Streikrecht schließt demnach definitiv auch das Recht zu Bummelstreik oder Dienst nach Vorschrift ein.

Wir erklärten also, dass die vom Amt vorgeschlagene Streikdefinition in eklatanter Weise gegen internationales Recht verstößt und, sollte sie eingeführt werden, einen Machtmissbrauch derjenigen darstellt, die sie einführen. Die Vertreter der Amtsleitung äußerten sich nicht zu diesem Punkt, sondern fragten lediglich, ob wir ihnen darin zustimmten, dass auch Bummelstreik oder Dienst nach Vorschrift Gehaltskürzungen rechtfertigten. Vorausgesetzt, diese Kürzungen werden anteilig vorgenommen, bejahten wir dies - eine Ansicht, die auch das VGIAO in seinem Urteil Nr. 2440 teilt.

Abstimmung, Stimmrecht, Beobachter

Grundsätzlich ist in dem Vorschlag ein Verfahren beschrieben, bei dem das Amt (!) eine Abstimmung nicht nur der Gewerkschaftsmitglieder, sondern aller (!) Bediensteten - gegebenenfalls an dem betreffenden Dienort - organisiert, die von einem Ausschuss überwacht wird, dem zwei vom Präsidenten (!) ernannte Mitglieder angehören.

Wir wiesen darauf hin, dass alle hier mit (!) hervorgehobenen Aspekte des Vorschlags gegen den in mehreren Rechtstexten verankerten Grundsatz der Nichteinmischung des Arbeitgebers verstoßen und somit einen weiteren Verstoß gegen Grundrechte darstellen.

Erklärung der Teilnahme an einem Streik

Sollte der Vorschlag angenommen werden, wären alle Bediensteten verpflichtet, eine Streikteilnahme ihrem unmittelbaren Vorgesetzten mitzuteilen und über ein elektronisches Registrierungssystem zu registrieren. Wir verwiesen erneut darauf, dass wir nirgendwo in

den Rechtsvorschriften eine vergleichbare Regelung gefunden haben. Die Vertreter der Amtsleitung bestanden darauf, dass Bedienstete ihre Teilnahme an einem Streik erklären müssten. Dem hielten wir entgegen, dass sich die Position der Amtsleitung, wenn dem tatsächlich generell so wäre, durch jede Menge einschlägiger Rechtsprechung stützen lassen müsste.

Erhöhung der Streikabzüge von einem 1/30 auf 1/20 des Monatsgehalts

Sollten noch Zweifel bestehen, dass der Vorschlag im Grunde darauf abzielt, Streiks effektiv unmöglich zu machen, so werden diese dadurch widerlegt, dass die Abzüge pro Streiktag von einem Dreißigstel auf ein Zwanzigstel des Monatsgehalts angehoben werden sollen.

Glücklicherweise ist die betreffende Passage des Vorschlags etwas schlampig formuliert und in der jetzigen Fassung bestimmt nicht umsetzbar, was selbst die Amtsleitung einzusehen schien. Sollte sie sich jedoch um eine Änderung dieser Passage bemühen, dann wird dies mit Sicherheit ein weiteres Element sein, mit dem streikenden Bediensteten Steine in den Weg gelegt werden.

Schlussfolgerung

Die Leser wird es nicht verwundern, dass wir eine negative Stellungnahme abgegeben haben. Wir betonten, dass der Vorschlag gegen internationales Recht verstößt und einen Machtmissbrauch darstellt und dass unseres Erachtens jeder, der die Genehmigung des Vorschlags aktiv unterstützt, den Interessen der Organisation zuwiderhandelt und riskiert, das EPA in Verruf zu bringen.

Abschließend merkten wir an, dass die Mitgliedstaaten und insbesondere die Sitzstaaten (Deutschland, Niederlande, Österreich) verpflichtet sind, die Einhaltung des internationalen Rechts zu gewährleisten. Bei der Abstimmung im Rat sind die Delegationen dementsprechend gehalten, nicht gegen das von ihren Staaten vertretene internationale Recht zu verstoßen. Die Sitzstaaten müssen einschreiten, wenn sie den Verdacht haben, dass auf ihrem Hoheitsgebiet internationale Konventionen verletzt werden.

Die vom Präsidenten bestellten Mitglieder des ABA erklärten, sie würden eine positive Stellungnahme zum Vorschlag abgeben.

Die vom Zentralen Personalausschuss bestellten Mitglieder des ABA