

Nr. 22

Schmidt und Dahlström gegen Schweden

Urteil vom 6. Februar 1976 (Kammer)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, wobei die französische Fassung maßgebend ist, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 21.

Beschwerde Nr. 5589/72, eingelegt am 9. Juni 1972; am 9. Oktober 1974 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

EMRK: Gewerkschaftsfreiheit, Art. 11; Diskriminierungsverbot bei der Wahrnehmung der Gewerkschaftsfreiheit, Art. 11 i.V.m. Art. 14.

Ergebnis: Keine Verletzung der Konvention.

Sondervoten: Keine.

Sachverhalt:

(Zusammenfassung)

Folke Schmidt, Professor an der Rechtsfakultät der Universität Stockholm, ist Mitglied des Schwedischen Akademiker-Zentralverbandes (Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO). Hans Dahlström, Offizier der schwedischen Armee, gehört dem Reichsverband der Staatsbeamten (Statsjäntemännens Riksförbund, SR) an. Als 1970 begonnene Verhandlungen der Gewerkschaftsverbände mit dem „Staatlichen Büro für Tarifverhandlungen“ (Statens Avtalsverk) scheiterten, riefen die Gewerkschaften der beiden Beschwerdeführer (Bf.) am 5. Februar 1971 zu sektoriellen Streiks auf, die ca. 4.000 Beamte betrafen. Das Staatliche Büro für Tarifverhandlungen antwortete am 19. Februar 1971 mit der Aussperrung von ca. 30.000 Beamten. Prof. Schmidt gehörte zu keinem der bestreikten Sektoren, war aber von der Aussperrung betroffen, während Offizier Dahlström weder zu einem bestreikten Sektor gehörte noch ausgesperrt wurde.

Die zugespitzte Krise wurde vom Parlament am 12. März 1971 durch ein Gesetz entschärft, auf dessen Grundlage zur Wahrung lebenswichtiger öffentlicher Interessen der ausgelaufene Tarifvertrag für Staatsbeamte auf die Dauer von sechs Wochen wieder in Kraft gesetzt wurde. Streiks und Aussperrung wurden abgebrochen. Im Juni 1971 wurde ein neuer, vor einer Schiedskommission ausgehandelter, umfassender Tarifvertrag abgeschlossen. Allerdings sollten von den vereinbarten *rückwirkenden* Gehaltserhöhungen die Beamten ausgeschlossen sein, deren Gewerkschaften zum Streik aufgerufen hatten – unabhängig davon, ob die betroffenen Beamten tatsächlich gestreikt hatten oder nicht.

Das führte beim Bf. Schmidt zu einer finanziellen Einbuße in Höhe von 300,- Schwedischen Kronen [ca. 32,- Euro]* und beim Bf. Dahlström in Höhe von 1.000,- Kronen [ca. 106,- Euro]. Eine arbeitsgerichtliche Klage wurde am 22. Dezember 1971 abgewiesen. Daraufhin legten die Bf. am 9. Juni 1972 Individualbeschwerde mit der Rüge ein, gegen Art. 11 bzw. Art. 11 i.V.m. Art. 14 sei verstoßen worden.

* Anm. d. Hrsg.: Die hier und nachstehend in Klammern angegebene Umrechnung in Euro (gem. offiziellem Kurs: 1 Euro = 9,43557 SEK) dient einer ungefähren Orientierung. Durch Zeitablauf bedingte Wertveränderungen sind nicht berücksichtigt.

Die *Europäische Menschenrechtskommission* gelangt in ihrem abschließenden Bericht (Art. 31 EMRK) vom 17. Juli 1974 zu dem Ergebnis, dass keine Verletzung der Konvention vorliegt.

Zu der mündlichen Verhandlung am 25. September 1975 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

für die Regierung: H. Danelius, Direktor der Rechtsabteilung im Außenministerium als Verfahrensbevollmächtigter, unterstützt durch: B. Härdefelt, Direktor der Rechtsabteilung im Finanzministerium, G. Normark, Direktor der Rechtsabteilung im Staatlichen Büro für Tarifverhandlungen (Statens Avtalsverk, im Folgenden: Büro), O. Bergqvist, Rechtsberater im Arbeitsministerium, als Berater;

für die Kommission: J.E.S. Fawcett als Hauptdelegierter, J. Custers als Delegierter, und F. Schmidt, Professor an der Universität Stockholm und Beschwerdeführer, zur Unterstützung der Delegierten gem. Art. 29 Abs. 1 VerFO-EGMR.

Entscheidungsgründe:

(Übersetzung)

29. Schmidt und Dahlström (die Bf.) beklagen sich darüber, dass Art. 18 des Tarifvertrages vom Juni 1971 ihnen als Mitglieder von Organisationen, nämlich SACO und SR, die einen Streik in einzelnen Bereichen ausgelöst hatten, die Teilhabe an der rückwirkenden Geltung bestimmter Vorteile verweigert, obwohl sie selbst die Arbeit nicht niedergelegt hatten. Das Staatliche Büro für Tarifverhandlungen habe sie auf diese Weise gegenüber den nicht organisierten Beamten und den Angehörigen von Gewerkschaften, die sich der Streikbewegung nicht angeschlossen hatten, wie TCO-S [Tjänstemännens Centralorganisations Statstjänstemannasektion] und SF [Statsanställdas Förbund] ungerechterweise geschädigt; dadurch sei Art. 11 der Europäischen [Menschenrechts]Konvention verletzt, und zwar sowohl für sich gesehen, wie auch i.V.m. Art. 14.

30. Nachdem die Kommission zu dem Schluss gelangt war, dass es zu solchen Verstößen nicht gekommen ist, hat sie den Gerichtshof angerufen, wobei sie die Bedeutung der sich hier stellenden Fragen zu Auslegung und Anwendung der Konvention betont hat.

I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 11

31. Art. 11 Abs. 1 lautet: [Text s.u. S. 636].

32. Die Regierung hat in erster Linie vorgetragen, allgemein wolle die Konvention vor allem den Einzelnen gegen den Staat als Träger öffentlicher Gewalt schützen und verpflichte diesen nicht, über die Einhaltung ihrer Bestimmungen in den privatrechtlichen Beziehungen zwischen Einzelpersonen zu wachen. Art. 11 mache von dieser Regel keine Ausnahme. Die Bf. aber wenden sich nicht gegen die gesetzgebenden, vollziehenden oder gerichtlichen Behörden Schwedens, sondern gegen das Staatliche Büro für Tarifverhandlungen, also den „Staat als Arbeitgeber“; für diesen könne die Konvention im Bereich der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen nicht Verpflichtungen begründen, die für die Arbeitgeber im Privatsektor nicht bestehen.

Nach Auffassung der Kommission dagegen kann die umstrittene Entscheidung grundsätzlich unter Berufung auf Art. 11 angegriffen werden, selbst wenn das Büro, das sie trifft, Aufgaben wahrnimmt, wie sie für Arbeitgeber typisch sind.

33. Die Konvention unterscheidet an keiner Stelle ausdrücklich zwischen den hoheitlichen Zuständigkeiten der Vertragsstaaten und ihren Verantwortlichkeiten als Arbeitgeber. Art. 11 macht hier keine Ausnahme. Mehr noch: dessen Abs. 2 a.E. beinhaltet eindeutig, dass der Staat gehalten ist, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit der staatlichen Beschäftigten zu achten, wobei er die Ausübung dieser Rechte „rechtmäßigen Einschränkungen“ unterwerfen kann, wenn es sich um Mitglieder seiner Streitkräfte, Polizei oder Staatsverwaltung handelt.

Art. 11 verpflichtet folglich den „Staat als Arbeitgeber“, ob seine Beziehungen mit seinen Beschäftigten nun dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht unterliegen. Daher sieht sich der Gerichtshof nicht veranlasst, den Umstand in Erwägung zu ziehen, dass jedenfalls einige Beschwerdepunkte der Bf. zugleich gegen das Büro und den schwedischen Staat als Träger öffentlicher Gewalt gerichtet zu sein scheinen. Er hält es des Weiteren nicht für notwendig, zu entscheiden, ob Art. 11 zwischen Privatpersonen im engeren Sinn direkt oder indirekt anwendbar ist.

34. Der Gerichtshof stellt fest, dass Art. 11 Abs. 1 die Gewerkschaftsfreiheit als eine Form oder einen besonderen Aspekt der Vereinigungsfreiheit darstellt; er garantiert den Mitgliedern von Gewerkschaften nicht eine bestimmte Behandlung durch den Staat wie insbesondere das Recht auf Teilhabe an der rückwirkenden Geltung von Vorteilen, wie z.B. von Lohnerhöhungen, die sich aus einem neuen Tarifvertrag ergeben. Ein solches Recht, das weder in Art. 11 Abs. 1 [der Konvention] und nicht einmal in der Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 erwähnt ist, ist für die wirksame Ausübung der Gewerkschaftsfreiheit nicht unabdingbar und stellt keinen Bestandteil dar, der zu einem von der Konvention verbürgten Recht notwendigerweise gehört.

35. Was ihre persönliche Vereinigungsfreiheit betrifft, so haben die Bf. sie rechtlich und tatsächlich trotz der angegriffenen Maßnahmen behalten: sie sind Mitglieder ihrer jeweiligen Gewerkschaftsorganisation geblieben. Obwohl sie die [Menschenrechts]Kommission nur im eigenen Namen angerufen haben, möchte der Gerichtshof in Anbetracht der in der mündlichen Verhandlung am 25. September 1975 erhaltenen Auskünfte durchaus erwähnen, dass Art. 18 des Tarifvertrages vom Juni 1971 keine Verminderung der Mitgliederstärke zur Folge hatte, weder bei SACO noch bei SR.

36. Die Bf. meinen weiter, der genannte Art. 18 ziele darauf ab, sie davon abzubringen, in Zukunft noch von ihrem Streikrecht Gebrauch zu machen, ein „organisches Recht“ (Franz.: *droit organique* / Engl.: *organic right*), das ihnen zufolge in Art. 11 der Konvention enthalten ist.

Der Gerichtshof erinnert daran, dass die Konvention die Freiheit schützt, die beruflichen Interessen der Mitglieder einer Gewerkschaft durch kollektive Maßnahmen zu verteidigen – Maßnahmen, deren Durchführung und Entwicklung die Vertragsstaaten zugleich erlauben und möglich machen müssen

(*Nationale Belgische Polizeigewerkschaft*, Urteil vom 27. Oktober 1975, Série A Nr. 19, S. 18, Ziff. 39, EGMR-E 1, 160). Art. 11 Abs. 1 lässt jedoch dem Staat die Wahl der Mittel, die er zu diesem Zweck einsetzen will; die Gewährleistung des Streikrechts ist zweifellos eines der bedeutendsten dieser Mittel, doch gibt es andere. Das Streikrecht, das in Art. 11 nicht ausdrücklich verankert ist, kann durch das innerstaatliche Recht einer Regelung unterworfen werden, die so gestaltet ist, dass sie seine Ausübung in bestimmten Fällen einschränkt. Die Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 garantiert es nur vorbehaltlich einer solchen Regelung sowie „anderer Einschränkungen“, die mit seinem Art. 31 vereinbar sind, und nicht ohne den Arbeitgebern das Recht zuzuerkennen, ihrerseits zu kollektiven Maßnahmen zu greifen (Art. 6 Abs. 4 und Anhang). Die Konvention von 1950 verlangt, dass die staatliche Gesetzgebung die Gewerkschaftler in die Lage versetzt, und dies in einer Art und Weise, die Art. 11 nicht zuwiderläuft, mit Hilfe ihrer Organisationen für die Verteidigung ihrer beruflichen Interessen zu kämpfen; auch ergibt die Prüfung der Akten nicht, dass die Bf. diese Möglichkeit eingebüßt hätten.

37. Da der Gerichtshof somit keinen Verstoß gegen ein in Art. 11 Abs. 1 verbürgtes Recht festgestellt hat, hat er Abs. 2 nicht in Erwägung zu ziehen, auf den sich im Übrigen die Regierung ihrer eigenen Erklärung zufolge auch nicht stützt.

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 11 i.V.m. Art. 14

38. Art. 14 lautet: [Text s.u. S. 638].

39. Wenngleich der Gerichtshof keine Verletzung von Art. 11 festgestellt hat, bleibt zu prüfen, ob die unterschiedliche Behandlung, in der die Bf. eine Diskriminierung sehen, gegen Art. 11 i.V.m. Art. 14 verstoßen hat. Die Gewährung der rückwirkenden Geltung von Lohnerhöhungen oder anderen Vorteilen fällt als solche nicht in den Bereich des Art. 11 Abs. 1 (s.o. Ziff. 34); sie knüpft jedoch in diesem Fall an die Ausübung eines in jenem Artikel verbürgten Rechtes an: die Freiheit, die beruflichen Interessen der Mitglieder einer Gewerkschaft durch kollektive Maßnahmen dieser Gewerkschaft zu verteidigen. Der schwedische Staat hat Tarifverhandlungen, den Abschluss von Tarifverträgen und die Anerkennung des Streikrechts als die drei Mittel gewählt, um die Durchführung und Entwicklung solcher kollektiven Maßnahmen durch die Gewerkschaften im öffentlichen und privaten Sektor zu ermöglichen; und tatsächlich war es nach einem Streik, am Ende von Tarifverhandlungen und im Rahmen eines Tarifvertrages, dass das [Staatliche] Büro [für Tarifverhandlungen] die Haltung einnahm, die ihm die Bf. vorwerfen. Demzufolge ist Art. 14 hier anwendbar. Hierzu sowie zu den insoweit zu beachtenden Kriterien bezieht sich der Gerichtshof auf seine Urteile im *Belgischen Sprachenfall* (Urteil vom 23. Juli 1968, Série A Nr. 6, S. 33-35, Ziff. 9-10, EGMR-E 1, 37 ff.) und im Fall *Nationale Belgische Polizeigewerkschaft* (Urteil vom 27. Oktober 1975, Série A Nr. 19, S. 19-20, Ziff. 44-47, EGMR-E 1, 161 f.).

40. Die Bf. greifen unter Berufung auf Art. 11 i.V.m. Art. 14 die unterschiedliche Behandlung an, der sie im Verhältnis zu den nicht organisierten Beamten sowie gegenüber den Beamten ausgesetzt sind, die sich anderen Ge-

werkschaften als SACO und SR, und zwar insbesondere TCO-S und SF abgeschlossen haben.

Art. 18 des Tarifvertrages vom Juni 1971 gewährte diesen Beamten den Vorteil der Rückwirkung, soweit sie nicht gestreikt hatten. Zur Rechtfertigung dieser so festgelegten Unterschiede in der Behandlung der Bf. und ihrer Kollegen, die nicht gestreikt hatten, hat sich die Regierung auf den in Schweden traditionell geltenden und von den Bf. als solchen nicht angegriffenen Grundsatz berufen, der besagt: „Streik hindert Rückwirkung.“

Der Gerichtshof hält die Anwendung dieses Grundsatzes für rechtmäßig und hat keinen Grund anzunehmen, dass der schwedische Staat hierbei andere missbräuchliche Absichten verfolgt hätte. Insbesondere erscheint es ihm undenkbar, dass das Büro danach getrachtet hätte, die Mitglieder von SACO und SR zum Verzicht auf jegliche Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft zu bewegen: es ist ganz im Gegenteil die Politik des Büros, wie Regierung und Kommission betont haben und wie es der Fall Schwedischer Lokomotivführerverband gezeigt hat, den Zusammenschluss der Arbeitnehmer in großen Gewerkschaftsverbänden zu fördern. Auch die Akten ergeben nicht, dass das Büro die Mitglieder der beiden bedeutenden Gewerkschaftsverbände SACO und SR zum Übertritt in die TCO-S und SF hätte veranlassen wollen.

41. Es ist allerdings richtig, dass Art. 18 des Tarifvertrages vom Juni 1971 selbst diejenigen Mitglieder von SACO und SR vom Vorteil der rückwirkenden Geltung ausgeschlossen hat, die in dem maßgebenden Zeitraum weiterhin ihrer beruflichen Arbeit nachgegangen waren, darunter die beiden Bf. Regierung und Kommission haben jedoch nicht Unrecht, wenn sie die Solidarität betonen, die im Rahmen einer abgestimmten Taktik des in Teilbereichen geführten gewerkschaftlichen Kampfes zwischen den einzelnen Mitgliedern dieser beiden Organisationen herrschte: nahmen die einen persönlich am Streik teil, wo er ausgerufen worden war, so unterstützten die anderen dieses Vorgehen finanziell und psychologisch, obwohl sie ihren Aufgaben in vom Streik nicht berührten Bereichen nachgekommen waren.

Diese Begründung lässt sich offensichtlich nicht auf die Beamten anwenden, die nicht organisiert oder Mitglieder anderer Gewerkschaften als SACO und SR sind und die die Arbeit nicht niedergelegt hatten. Der Gerichtshof kann daher der Auffassung der Bf. nicht beipflichten, wonach der Vorteil der rückwirkenden Geltung in jenen Bereichen, in denen SACO und SR repräsentativ sind, dem gesamten Personal hätte verweigert – oder, im Gegenteil, zuerkannt – werden müssen.

42. Der Gerichtshof ist auch nicht der Auffassung, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wie er ihn in den beiden vorgenannten Urteilen vom 23. Juli 1968 [Belgischer Sprachenfall] und 27. Oktober 1975 [Nationale Belgische Polizeigewerkschaft] definiert hat, in diesem Fall verletzt ist.

III. Zur Anwendung von Art. 50

43. Da der Gerichtshof keinen Verstoß gegen die Anforderungen der Konvention festgestellt hat, kommt er zu dem Ergebnis, dass sich die Frage der Anwendung von Art. 50 der Konvention im vorliegenden Fall nicht stellt.

Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof

- einstimmig, dass weder Art. 11 noch Art. 11 i.V.m. Art. 14 verletzt worden sind.

Zusammensetzung des Gerichtshofs (Kammer): die Richter Balladore Pallieri, *Präsident* (Italiener), Mosler (Deutscher), Cremona (Malteser), Wiarda (Niederländer), O'Donoghue (Ire), Pedersen (Dänin), Petré (Schwede); *Kanzler*: Eissen (Franzose); *Vize-Kanzler*: Petzold (Deutscher)