



Ein Überblick über die Rechtsentwicklungen zur Vereinigungsfreiheit im öffentlichen Dienst der Türkei im Lichte der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

An Overview of Legal Developments Regarding Freedom of Association of Civil Servants in Turkey in the Light of the Decisions of the European Court of Human Rights

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Özgürlüğüne İlişkin Yasal Gelişmelere Genel Bir Bakış

Ayşe Ledun Akdeniz¹

Zusammenfassung

In Bezug auf die Vereinigungsfreiheit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst gibt es viele Urteile des EGMR. Insbesondere das Urteil „*Demir und Baykara*“ hat hier eine leitende Rolle gespielt. Die bisherige Rechtsprechung zur Vereinigungsfreiheit im öffentlichen Dienst wurde maßgeblich durch Fälle gegen die Türkei geprägt. Dementsprechend werden in diesem Beitrag ein paar EGMR-Urteile, in denen der Gerichtshof festgestellt hat, dass die Türkei „das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit“ gemäß Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzte, summarisch erwähnt und jüngste wichtige rechtliche Entwicklungen in Bezug auf das Recht Koalition und Kollektivvertrag von Beschäftigten im öffentlichen Dienst, behandelt. Andererseits sind die Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts und des Verfassungsgerichts über kurzfristige Arbeitsniederlegungen von Angehörigen im öffentlichen Dienst von Bedeutung. In einigen dieser Entscheidungen werden kurzfristige (ein oder zwei-tägige) Arbeitsniederlegungen der Lehrer und Lehrerinnen für zulässig erachtet, wenn sie im Rahmen einer von der Gewerkschaft organisierten und angekündigten Aktion erfolgten. Es kann jedoch immer noch nicht behauptet werden, dass diese jüngsten Rechtsentwicklungen in völliger Übereinstimmung mit den in den Entscheidungen des EGMR festgelegten Grundsätzen stehen.

Schlüsselwörter

Vereinigungsfreiheit, Angehörigen im öffentlichen Dienst, Gewerkschaften, Kollektivverhandlung, Streik

Abstract

There are many decisions of the ECHR regarding to the freedom of association of civil servants. In this area, especially the Grand Chamber’s decision of “*Demir and Baykara*” is considered as a cornerstone. It has been observed that Turkey is a party in many disputes brought before the ECtHR regarding freedom of association of civil servants. Accordingly, in this study, some decisions of the ECtHR in which the Court held that Turkey violated “the right to freedom of assembly and association” under Article 11 of the European Convention on Human Rights are mentioned briefly and recent important legal developments regarding the right of civil servants to organize and to bargain collectively in Turkey are stated. On the

1 Corresponding Author: Ayşe Ledun Akdeniz (Res. Asst. Dr.), Istanbul University Faculty of Law, Department of Labour and Social Security Law, Istanbul, Turkey. E-mail: alakdeniz@istanbul.edu.tr ORCID: 0000-0002-1312-3726

To cite this article: Akdeniz, Ayşe Ledun: “Ein Überblick über die Rechtsentwicklungen zur Vereinigungsfreiheit im öffentlichen Dienst der Türkei im Lichte der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte”, *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul*, 67, 2018, 1-15. <https://doi.org/10.26650/annaes.2018.67.0001>

other hand, the decisions of Council of State and the Constitutional Court in Turkey regarding short-term work stoppages of civil servants are noteworthy. In some of these decisions, short-term (lasting one or two days) work stoppages in accordance with a decision of a trade union are considered as an excuse. However, it is still not possible to state that these recent developments are completely in coherence with the principles set forth in the decisions of the ECtHR.

Keywords

Freedom of association, Civil servants, Trade unions, Collective bargaining, Strike

Öz

AİHM'nin kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda vermiş olduğu pek çok kararı bulunmaktadır. Bu alanda özellikle, Büyük Daire'nin "*Demir ve Baykara*" isimli kararının yol gösterici nitelik taşıdığı kabul edilmektedir. Kamu görevlilerinin sendikal özgürlüklerine ilişkin olarak, AİHM'nin önüne gelen uyuşmazlıkların pek çoğunda Türkiye'nin taraf olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda çalışmamızda, AİHM'nin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesinde düzenlenen "Toplantı ve dernek kurma özgürlüğü"nü Türkiye tarafından ihlal edildiği sonucuna vardığı bir kısım karara kısaca yer verilmiş ve yakın zamanda Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikalaşma ve toplu sözleşme haklarına ilişkin önemli yasal gelişmeler aktarılmıştır. Öte yandan Danıştay ve Anayasa Mahkemesi'nin de kamu görevlilerinin kısa süreli iş bırakmalarına ilişkin ilgi çekici kararları bulunmaktadır. Bazı kararlarda öğretmenlerin sendikasının aldığı bir karar sonucunda kısa süreli (bir ya da iki günlük) iş bırakmalarının mazeret olarak kabul edildiği görülmektedir. Ancak yine de yakın zamana ilişkin bu gelişmelerin, AİHM kararlarında yer verilen esaslar ile tam olarak uyumlu bir halde olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir.

Anahtar Kelimeler

Örgütlenme özgürlüğü, Kamu görevlileri, Sendikalar, Toplu pazarlık, Grev

Extended Summary

The jurisprudence of the European Court of Human Rights bears a certain relevance to the national legal systems of the member states of the Council of Europe. Many decisions of the European Court of Human Rights pertain to the freedom of association of civil servants. In particular, the Grand Chamber's decision of "*Demir Baykara*" is considered to be a cornerstone in this area. The Grand Chamber has decided in this case that the freedom of association under Article 11 of the European Convention on Human Rights includes the right to form a trade union and become a member of a trade union. It has been observed that Turkey is a party to many disputes brought before the European Court of Human Rights regarding the freedom of association of civil servants. The cases are related to *the forming of unions, the temporary work stoppage of civil servants and the effective exercise of the right to freedom of assembly and association in the civil service*. This study gives a brief overview of some decisions of the European Court of Human Rights in which the Court held that Turkey violated "the right to freedom of assembly and association" under Article 11 of the European Convention on Human Rights.

In Turkish law, numerous legislative changes, including amendments to the Constitution, have taken place in recent years. The restrictions on freedom of association have been abolished step by step. The abolishment of the restrictions on

freedom of association was initiated by individual efforts of citizens and trade unions in the civil service. In accordance with legal developments, trade union confederations can conclude collective agreements in the civil service, but their members are not allowed to strike. A right to strike is a foreign term to the Law on Trade Unions and Collective Agreements of Civil Servants No.4688. If the parties cannot agree upon and conclude a collective agreement, they must apply to the Arbitration Committee of Civil Servants and a protocol must be submitted thereto. The agreement concluded after negotiation with the Arbitration Committee of Civil Servants is binding as a collective agreement. Therefore, the Law on Trade Unions and Collective Agreements of Civil Servants No.4688, as well as the relevant legislation, needs to be revised. This need for reform has long been emphasized in the academic literature. This study outlines recent important legal developments regarding the right of civil servants to organize and to bargain collectively in Turkey.

In fact, the European Court of Human Rights considers a ban on strikes for certain professional groups to be admissible. However, an absolute strike ban for civil servants that does not take into consideration the distinctions between civil servants exercising authority in the name of the State and those who do not exercise such an authority is incompatible with the latest developments regarding the right of association in the civil service. For this reason, the recent case law of the Turkish courts should be taken into consideration. The decisions of the Council of State and the Constitutional Court in Turkey regarding short-term work stoppages of civil servants are noteworthy. In some of these decisions, teachers' short-term work stoppage (lasting one or two days), in accordance with a decision of a trade union, are considered excused. Yet, there are also decisions for one or two-day work stoppages in civil service that conflict with the decisions mentioned above by deeming conditions of the concrete case to be different.

The aim of this study is to represent the influence of these decisions on Turkish law and to describe the current law in Turkey in this context. The study concludes that it is still not possible to state that these recent developments are completely in coherence with the principles set forth in the decisions of the European Court of Human Rights.

Ein Überblick über die Rechtsentwicklungen zur Vereinigungsfreiheit im öffentlichen Dienst der Türkei im Lichte der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

I. Einleitung

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat auf die nationalen Rechtsordnungen der dem Europarat angehörenden Staaten eine gewisse Relevanz. Die bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Vereinigungsfreiheit im öffentlichen Dienst wurde maßgeblich durch Fälle geprägt, denen Eingaben türkischer Beschwerdeführer zugrunde lagen¹. Entscheidende Bedeutung kommt dem Urteil in der Rechtssache *Demir und Baykara*² zu, in dem der EGMR – ebenso wie auch in der nachfolgenden Entscheidung *Enerji Yapı Yol Sen*³ – die Koalitionsfreiheit des Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention neu ausgerichtet hat⁴.

Die Fälle über die Vereinigungsfreiheit im öffentlichen Dienst sind zwar im Grunde genommen miteinander verknüpft. Dabei lassen sich drei hauptsächliche Fallgruppen unterscheiden, nämlich die Gründung von Gewerkschaften im öffentlichen Dienst, die vorübergehende Arbeitsniederlegung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes und die wirksame Ausübung der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit von Angehörigen des öffentlichen Dienstes. In diesem Beitrag werden ein paar EGMR-Urteile summarisch erwähnt. Dieser Beitrag hat zum Ziel, die Einflüsse der EGMR-Urteile auf das türkische Recht darzustellen und in diesem Rahmen das geltende Recht zu schildern.

II. Drei Fallgruppen der Vereinigungsfreiheit im öffentlichen Dienst

A. Gründung einer Gewerkschaft im öffentlichen Dienst

1. Das EGMR-Urteil *Tüm Haber Sen u. Çınar*⁵

Gegenstand des Urteils *Tüm Haber Sen u. Çınar* war die von einem türkischen Gericht angeordnete Auflösung der Gewerkschaft „*Tüm Haber Sen*“, die von Angehörigen des öffentlichen Dienstes gegründet worden war. Der Ansicht des nationalen Gerichts, im öffentlichen Dienst Beschäftigten sei die Gründung von Gewerkschaften versagt, erteilte der EGMR eine klare Absage. Die Straßburger Richter betonten, dass der Staat, auch soweit er selbst als Arbeitgeber aufträte,

1 Klaus Lörcher, „Aktuelle Streikrechtsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte“, AuR, 7/8, 2013, S. 290

2 EGMR, Große Kammer, Urt. vom 12.11.2008 – Nr. 34503/97.

3 EGMR, 3. Sektion, Urt. vom 21.04.2009 – Nr. 68959/01.

4 Klaus Lörcher, „Das Menschenrecht auf Kollektivverhandlung und Streik – auch für Beamte“, AuR, 7/8, 2009, S. 229 ff.

5 EGMR, 2. Sektion, Urt. vom 21.02.2006 – Nr. 28602/95.

die wirksame Ausübung der Koalitionsfreiheit garantieren müsse und von dieser Freiheit nicht eine bestimmte Gruppe von Beschäftigten ausnehmen könne. Das Urteil war somit ein Beleg dafür, dass das nationale Recht in diesem Punkt hinter den aktuellen Entwicklungen des Europäischen Arbeitsrechts zurückgeblieben war.

2. Das EGMR-Urteil *Demir und Baykara*⁶

In den 90er Jahren war die Gründung von Gewerkschaften im öffentlichen Dienst der Türkei noch nicht gesetzlich geregelt. Seinerzeit konnten nur Arbeitnehmer Gewerkschaften gründen und ihnen beitreten. Dementsprechend sah die türkische Verfassung seinerzeit vor, dass Kollektivverhandlungen nur zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern geführt werden konnten. Dessen ungeachtet schloss die Gewerkschaft *Tüm Bel Sen* im Jahre 1993 für ihre Mitglieder einen Kollektivvertrag mit dem Stadtrat Gaziantep. Aber kurz danach stellte der Stadtrat sich auf den Standpunkt, dass die Gründung einer Gewerkschaft im öffentlichen Dienst im türkischem Recht nicht vorgesehen und der Kollektivvertrag somit nichtig sei. Herr *Demir* verklagte den Stadtrat von Gaziantep und das Zivilgericht erster Instanz von Gaziantep gab dem Beschwerdeführer Recht. Das Urteil der ersten Instanz wurde jedoch vom 4. Rechtssenat des Kassationshofes aufgehoben und zurück an das Zivilgericht erster Instanz verwiesen. Da nach türkischem Zivilprozessrecht die Zurückverweisung für die Vorinstanz nicht bindend war, bestätigte das Zivilgericht erster Instanz im Jahre 1995 sein früheres Urteil. Es war der Auffassung, dass die Gesetzlücke durch Anwendung der von der Türkei ratifizierten ILO-Konventionen⁷ geschlossen werden müsse. Somit kam die Sache vor den Großen Zivilsenat des Kassationshofs. Er gab dem 4. Rechtssenat des Kassationshofes Recht. Die Gewerkschaft hatte also keine juristische Persönlichkeit erworben. Als Herr *Demir* die nationalen Rechtsbehelfe ausschöpfte, fand in der Türkei im Jahr 1995 eine kleine Verfassungsänderung statt. Im Zuge der Änderung bekamen die Angehörigen des öffentlichen Dienstes ein Recht Gewerkschaften zu gründen. Der geänderte Art. 53 der türkischen Verfassung sah vor, dass Näheres durch ein Gesetz geregelt wird⁸. Spätere Verfassungsänderungen konnten aber nichts daran ändern, dass die Gewerkschaft eine Rechtsfähigkeit erworben hatte. Hierin entschied die 2. Sektion des EGMR, dass Art. 11 EMRK verletzt wurde⁹. Darauf wurde die Große Kammer des EGMR von der Türkei angerufen¹⁰ und

6 EGMR, die Große Senat, Urt. vom 12.11.2008 – Nr. 34503/97.

7 Das ILO-Übereinkommen Nr. 87 wurde von der Türkei im Jahre 1993 ratifiziert.

8 Dieses Gesetz (Gesetz Nr. 4688) wurde im Jahre 2001 verabschiedet.

9 EGMR, 2. Sektion, Urt. vom 21.11.2006, Nr. 34503/97.

10 Die türkische Regierung hat vor der Großen Kammer zwei Einsprüche gegen das Urteil der 2. Sektion des EGMR erhoben. In Bezug auf den ersten Einwand machte die Regierung geltend, dass der Gerichtshof durch eine Auslegung der Konvention keine neuen Verpflichtungen für Vertragsstaaten begründen könne, die in der Konvention nicht vorgesehen seien. Art. 5 (zum Koalitionsrecht) und Art. 6 (zum Kollektivrecht) der Europäischen Sozialcharta waren nicht von der Türkei ratifiziert worden. Im zweiten Einwand stützte sich die Regierung auf die in Artikel 11 letzter Satz des EKMR vorgesehene

sie hat in diesem Verfahren entschieden, dass die Vereinigungsfreiheit des Art. 11 EMRK das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen und Mitglied einer Gewerkschaft zu werden, umfasse. In dieser Entscheidung erkannte die Große Kammer des EGMR erstmals ein Recht auf Kollektivverhandlungen¹¹.

B. Die vorübergehende Arbeitsniederlegung im öffentlichen Dienst

1. Das EGMR-Urteil *Karaçay*¹²

Der Beschwerdeführer *Karaçay*, ein Ingenieur im öffentlichen Dienst, wurde wegen der Teilnahme an einer Demonstration, zu der eine Gewerkschaft von Angehörigen des öffentlichen Dienstes aufgerufen hatte, schriftlich verwarnet. Hierin sah er einen Eingriff in sein Recht auf Vereinigungsfreiheit. Die Straßburger Richter gaben ihm Recht¹³. Gleichwohl dauerte es noch einige Zeit, bis auch andere Beschäftigte im türkischen öffentlichen Dienst an solchen Demonstrationen ohne Verwarnung teilnehmen konnten.

2. Das EGMR-Urteil *Dilek et. al.*¹⁴

Dilek und die anderen Beschwerdeführer waren Mitglieder einer Gewerkschaft von Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Die Beschwerdeführer arbeiteten am Maut-Schalter auf der Bosphorus-Brücke in Istanbul. Als sie, um an einer von der Gewerkschaft angekündigten Aktion teilnehmen zu können, ihren Arbeitsplatz für mehrere Stunden verließen, konnten die Fahrzeuge also den Kontrollpunkt unentgeltlich passieren. Aus diesem Grund entgingen der öffentlichen Hand Maut-Einnahmen. Wegen dieser Einnahmeausfälle wurden sie von einem Zivilgericht zu Schadensersatzzahlungen verurteilt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sah hierin eine Verletzung von Art. 11 EMRK und begründete dies damit, dass eine solche Maßnahme in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig sei. Die 2. Sektion des EGMR ist durch diese Entscheidung erstmals so weit gegangen, implizit ein Streikrecht im Rahmen von Art. 11 EMRK anzuerkennen¹⁵.

Beschränkung hinsichtlich der Anwendbarkeit dieser Bestimmung. Türkische Beamte, einschließlich städtischer Beamter, wurden durch das Gesetz über den öffentlichen Dienst (Gesetz Nr. 657) spezifischen und sehr detaillierten rechtlichen Vorschriften unterworfen, wodurch sie von anderen Mitarbeitern unterschieden wurden.

11 **Achim Seifert**, "Recht auf Kollektivverhandlungen und Streikrecht für Beamte- Anmerkungen zur neuen Rechtsprechung des EGMR zur Vereinigungsfreiheit", KritV, No. 4, 2009, S. 359.

12 EGMR, 2. Sektion, Urt. vom 27.03.2007 – Nr. 6615/03.

13 Für die Anmerkung, siehe **Klaus Lörcher**, "Entscheidungen mit Anmerkungen: Menschenrecht auf Streik im öffentlichen Dienst – Keine Disziplinierung bei Teilnahme", AuR, 7, 2011, S. 306 ff.

14 EGMR, 3. Sektion, Urt. vom 17.07.2007 – Nr. 74611/01, 26876/02 und 27628/02.

15 **Seifert**, S. 358.

3. Das EGMR-Urteil *Enerji Yapı Yol Sen*¹⁶

Die Gewerkschaft „*Enerji Yapı Yol Sen*“ plante einen Aktionstag mit dem Ziel, dass auch Gewerkschaften von Angehörigen des öffentlichen Dienstes das Recht zugebilligt würde, Kollektivverhandlungen zu führen und Kollektivverträge abzuschließen. Fünf Tage vor der für den 13. April 1996 angekündigten Aktion veröffentlichte die Personalabteilung des Premierministers den Runderlass 1996/21, in dem es hieß, dass Arbeitsniederlegungen im öffentlichen Dienst grundsätzlich verboten seien. Der Mitglieder des Verwaltungsrates der Gewerkschaft, die trotz dieser Warnung an der Aktion teilnahmen, wurden mit Disziplinarstrafen belegt. Der Gerichtshof in Straßburg entschied zwar, dass das Streikrecht nicht absolut sei und seine Ausübung somit beschränkt werden könne. Ein Streikverbot, so der Gerichtshof weiter, könne im Falle solcher Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die im Namen des Staates Hoheitsgewalt ausübten, grundsätzlich mit der Koalitionsfreiheit vereinbar sein. Das Streikrecht wurde aber für alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes von dem Runderlass 1996/21 verboten. Im vorliegenden Fall sah der Gerichtshof auch die Besonderheit darin, dass der Streik aus Sicht der Gewerkschaft gerade dazu diene, sich Gehör zu verschaffen, um für das Recht, Kollektivverträge abzuschließen, zu kämpfen. Dabei betonte der Gerichtshof, dass die Gewerkschaftsmitglieder von ihrem Recht auf friedliche Versammlungsfreiheit Gebrauch gemacht hätten. Unter Abwägung der widerstreitenden Belange kam der Gerichtshof somit zu dem Ergebnis, dass der Runderlass und die auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahmen keinem „dringenden sozialen Bedürfnis“ entsprochen hätten. Die 3. Sektion des Gerichtshofs entschied mit ihrer Entscheidung zum ersten Mal ausdrücklich, dass das Streikrecht –auch für Beamte- von Art. 11 EMRK geschützt sei¹⁷. Somit unterstützte das *Enerji Yapı Yol-Sen* Urteil die Vereinigungsfreiheit im türkischen öffentlichen Dienst.

4. Das EGMR-Urteil *Kaya und Seyhan*¹⁸

Die Beschwerdeführer *Kaya* und *Seyhan* waren Lehrer und gehörten einer Ausbildungsgewerkschaft an. Sie nahmen an einem nationalen Aktionstag teil, um gegen den Gesetzentwurf über die Organisation des öffentlichen Dienstes zu protestieren, der seinerzeit im Parlament diskutiert wurde. Wegen dieser Teilnahme erhielten sie als Disziplinarmaßnahme eine Verwarnung. Sie machten geltend, dass diese Sanktionen gegen von der Türkei eingegangene internationale Verpflichtungen und gegen nationale Vorschriften zum Schutz der Koalitionsfreiheit verstießen. Der EGMR betonte, dass die Beschwerdeführer mit ihrer Teilnahme an der Demonstration von ihrer Versammlungsfreiheit Gebrauch gemacht hätten. Die angefochtenen Sanktionen, so gering sie auch gewesen sein mögen, seien

¹⁶ EGMR, 3. Sektion, vom 21.04.2009 – Nr. 68959/01.

¹⁷ Seifert, S. 359.

¹⁸ EGMR, 2. Sektion, Urt. vom 15.09.2009 – Nr. 30946/04.

geeignet, Gewerkschaftsmitglieder von der Teilnahme an rechtmäßigen Streiks oder sonstigen Aktionen zur Verteidigung ihrer Interessen abzuhalten¹⁹. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Disziplinarmaßnahmen gegenüber den Beschwerdeführern keinem zwingenden sozialen Bedürfnis entsprochen haben und deshalb nicht in einer demokratischen Gesellschaft notwendig gewesen seien²⁰. Dieses Urteil des Gerichtshofes diene – wie auch die oben genannten Urteile – dem Schutz der vorübergehenden Arbeitsniederlegung im öffentlichen Dienst, sicherlich unter den im Urteil erwähnten Voraussetzungen.

C. Die wirksame Ausübung der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit von Angehörigen des öffentlichen Dienstes

1. Das EGMR-Urteil *Çerikçi*²¹

Der Beschwerdeführer *Çerikçi* verließ am 1. Mai 2007 seinen Arbeitsplatz, um den Tag der Arbeit zu feiern. Deswegen wurde er mit einer Disziplinarmaßnahme belegt. Seinerzeit, im Jahre 2007, war der 1. Mai in der Türkei – anders als heute – noch kein gesetzlicher Feiertag. Herr *Çerikçi* konnte gegen diese Verwarnung wegen derzeit geltenden Rechts nicht vor das Verwaltungsgericht ziehen, weil Art. 136²² des Beamtengesetzes (Gesetz Nr. 657) ihm eine gerichtliche Klage versagte. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sah auch hierin eine Verletzung von Art. 11 EMRK²³.

2. Das EGMR-Urteil *Şişman et. al*²⁴

Şişman und die übrigen Beschwerdeführer brachten an einem „Schwarzen Brett“ in ihrer zum öffentlichen Dienst gehörenden Dienststelle ein Plakat über den 1. Mai und seine Bedeutung als Tag der Arbeit an. Dies war ihnen gestattet. Weil sie jedoch auch an sonstigen Wänden und an Türen solche Plakate aufhingen, wurde gegen sie eine Disziplinarmaßnahme (Bußgeld) verhängt. Hiergegen verteidigten sie sich mit dem Argument, dass es in der Dienststelle üblich sei, auch die Wände und Türen mit Plakaten zu bekleben, und dass in ihrem Fall die Disziplinarstrafe nur verhängt worden sei, weil das Plakat den Tag der Arbeit zum Gegenstand gehabt

19 Auch im Falle *Urcan / Türkei* (EGMR, 2. Sektion, Urteil vom 17. 7. 2008 – 23018/04) stellte der EGMR fest, die gegen Lehrer und Lehrerinnen angefochtene Sanktionen seien geeignet, Gewerkschaftsmitglieder zur Verteidigung Ihrer Interessen abzuhalten.

20 Für die Anmerkung, siehe **Lörcher**, „Anmerkungen mit Entscheidungen“, S. 306 ff.

21 EGMR, die 2. Sektion, Urteil vom 13.07. 2010 – 33322/07.

22 Auch im Falle *Kaya und Seyhan* (EGMR, 2. Sektion, Urteil vom 15.09.2009 – Nr. 30946/04) wurde ihre Beschwerde auf Grundlage Art. 136 des Gesetzes über die Staatsbeamten Nr. 657 zurückgewiesen. Art. 136 des Gesetzes Nr. 657 wurde am 25.02.2011 außer Kraft gesetzt.

23 Für die Anmerkung, siehe **Lörcher**, „Anmerkungen mit Entscheidungen“, S. 306 ff.

24 EGMR, 2. Sektion, Urteil vom 27.09.2011 – 1305/05.

habe. Nachdem sie sich beschwerten, wurde das Bußgeld zwar in eine Ermahnung umgewandelt. Gleichwohl gab der Gerichtshof den Beschwerdeführern Recht, weil er hierin einen Eingriff in das durch Art. 11 EMRK geschützte Recht sah.

III. Einflüsse der EGMR-Urteile auf das türkische Recht und die Rechtsentwicklung

Im türkischen Recht fanden in den letzten Jahren zahlreiche Gesetzesänderungen – darunter auch Verfassungsänderungen – statt. Die Einschränkungen der Koalitionsfreiheit konnten somit Schritt für Schritt abgeschafft werden. Lässt man die Periode zwischen den Jahren 1965-1971 außer Acht²⁵, sind die gesetzlichen Bestimmungen über die Gewerkschaften im öffentlichen Dienst als relativ jung zu bewerten²⁶. Das Gesetz über Gewerkschaften im öffentlichen Dienst wurde im Jahre 2001 verabschiedet²⁷. Bis zu diesem Zeitpunkt konnte die Vereinigungsfreiheit im öffentlichen Dienst durch die Runderlasse des Premierministeriums erfolgen. Besonders zu erwähnen ist die Verfassungsänderung im Jahre 1995, wobei die Vereinigungsfreiheit auch für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst anerkannt wurde²⁸. Durch die Änderung in Art. 53 sah die Verfassung vor, dass Näheres durch ein Gesetz geregelt wird. Im Jahre 1997 wurde Art. 22 des Beamtengesetzes (Gesetz Nr. 657) auch neugeregelt. Im Zuge dieser Änderung, durften die Staatsbeamten nach den Bestimmungen, die in der Verfassung oder im Gesetz geregelt wurden, Koalitionen gründen und ihnen beitreten.

Das betreffende Gesetz über Gewerkschaften im öffentlichen Dienst wurde im Jahre 2001 verabschiedet²⁹. In der Begründung des Gesetzes wurde folgende internationale Rechtsinstrumente erwähnt: die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 11 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Präambel und dem ersten Teil des Europäischen Sozialcharta, Präambel der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, ILO-Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (Übereinkommen Nr. 87), ILO-Übereinkommen über den Schutz des Vereinigungsrechts und über Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst (Übereinkommen Nr. 151), ILO-Übereinkommen über die Anwendung der

25 Das im Jahre 1965 verabschiedete Gesetz Nr. 624 regelte zum ersten Mal das Koalitionsrecht der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. In der Lehre wird das Gesetz Nr. 624 als ein restriktives Gesetz angesehen, das Gewerkschaftstätigkeiten unmöglich macht. siehe **Aziz Çelik**, "Mücadeleden Vesayete Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı", *Eleştirel Pedagoji Dergisi*, 2014, 34, S. 2. Kurz nach dem Memorandum vom 12. März 1971 wurde das Gesetz Nr. 624 aufgehoben, sodass die gegründeten Gewerkschaften ihre Rechtspersönlichkeit verloren. Ein Teil der gegründeten Gewerkschaften führte ihre Arbeit danach als Verein fort, siehe **Melda Sur**, *İş Hukuku Toplu İlişkiler*, 8. Aufl., Ankara, Turhan, 2019, S. 205.

26 **Sur**, S. 204.

27 Das Amtsblatt der Republik Türkei, Nr. 24460 vom 25.06.2001.

28 Zur Bewertung der Verfassungsänderung vom 1995, siehe **Mesut Gülmez**, "Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı", *Amme İdaresi Dergisi*, 1995/4, S. 36 ff.

29 Amtsblatt Nr. 24460 vom 25.06.2001.

Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen (Übereinkommen Nr. 98).

Kurz nach dem das Gesetz über Gewerkschaften im öffentlichen Dienst verabschiedet war, wurde der Ausdruck „Arbeitnehmer“ des Art. 51 der türkischen Verfassung im Jahre 2001 durch „Beschäftigter“ ersetzt, wobei mit „Beschäftigter“ sowohl Arbeitnehmer im Sinne des Zivilrechts als auch Beschäftigte im öffentlichen Dienst gemeint sind³⁰. Gemäß dem Gesetz Nr. 4688 konnten im öffentlichen Dienst die Tarifpartner tarifvertragsähnliche Abkommen, also *Quasi-Kollektivverträge*, schließen. Allerdings bedurften diese *Quasi-Kollektivverträge* in jedem Einzelfall der Zustimmung des Kabinetts. In der Lehre wurde hervorgehoben, dass dieses Abkommen auf keinem Fall als Kollektivvertrag bezeichnet werden konnte und es ganz fragwürdig ist, inwieweit dieses Abkommen Rechtsverbindlichkeit trägt³¹.

Im Jahre 2010 gab es eine weitere Verfassungsreform³², durch die das Erfordernis, dass solche *Quasi-Kollektivverträge* vom Kabinett gebilligt werden müssen, abgeschafft wurde. Seitdem können im öffentlichen Dienst ohne Zustimmung des Kabinetts Kollektivverträge geschlossen werden. Aus diesem Grund wurde nach der Verfassungsreform auch der Name des aus dem Jahr 2001 stammenden Gesetzes geändert³³; es heißt nun „*Gesetz über Gewerkschaften und Kollektivverträge im öffentlichen Dienst*“. Somit kann man nun von einem Recht auf Kollektivvertrag sprechen³⁴.

Auch wenn aber die Gewerkschaftsbünde³⁵ im öffentlichen Dienst Tarifverträge abschließen können, dürfen ihre Mitglieder nicht streiken. Im Vergleich zu dem Streikrecht der Arbeitnehmer besteht hier ein wesentlicher Unterschied. Ein Streikverbot wurde sowohl im Art. 27 vom Staatsbeamtenengesetz als auch im Art. 14 des Dekrets (Verordnung mit Gesetzeskraft) Nr. 399 vorgesehen. Hingegen wurde im türkischen Strafgesetzbuch hinsichtlich der beruflichen und sozialen Rechte der Amtsträger eine Besonderheit vorgesehen. Art. 260 Abs. 2 des türkischen Strafgesetzbuches lautet: „*Haben Amtsträger ihre Tätigkeit im Zusammenhang mit beruflichen und sozialen Rechten in einer Weise, die nicht geeignet ist, den Dienst zum Erliegen zu bringen, vorübergehend und für kurze Zeit niedergelegt oder*

30 Amtsblatt Nr. 24556 (Mükerrer) vom 17.10.2001. Die vorangegangene türkische Verfassung (1961) sah zwar die Koalitionsfreiheit für die Beschäftigte im öffentlichen Dienst vor, wurde jedoch im Jahre 1971 geändert. Die danach in Kraft getretene türkische Verfassung (1982) erkannte auch die Koalitionsfreiheit nur für die Arbeitnehmer an. Dies änderte sich im Laufe der Zeit. Zur Entwicklungsgeschichte siehe A. Can Tuncay / Burcu Savaş Kutsal, Toplu İş Hukuku, 6. Aufl., Istanbul, Beta, 2017, S. 492 ff; Sur, S. 204 ff.

31 Sur, S. 209.

32 Amtsblatt Nr. 27580 vom 13.05.2011.

33 Amtsblatt Nr. 28261 vom 11.04.2012.

34 Sur, S. 211.

35 Für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist nicht die Gewerkschaft selbst, sondern der Gewerkschaftsbund – ein Zusammenschluss von fünf Gewerkschaften – tarifvertragsfähig.

*verlangsamt, so kann die zu verhängende Strafe herabgesetzt oder auch vor Strafe abgesehen werden.*³⁶.

Dennoch, ein Streikrecht ist dem Gesetz über Gewerkschaften und Kollektivverträge im öffentlichen Dienst ein fremder Begriff. Bis zum heutigen Tage ist den Beschäftigten im öffentlichen Dienst folglich ein Streik verboten. Wenn die Vertragspartner sich nicht einigen und keinen Kollektivvertrag abschließen können, muss ein Protokoll zum Schiedsausschuss weitergeleitet werden. Die Vereinbarungen nach Verhandlung mit dem Schiedsausschuss sind als Kollektivvertrag bindend.

Der EGMR hält ein Streikverbot für bestimmte Berufsgruppen zwar für zulässig. Allerdings ist ein absolutes Streikverbot für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst, ohne zu differenzieren, ob die hiervon betroffenen Beschäftigten staatliche Hoheitsgewalt ausüben oder nicht, mit den aktuellen Entwicklungen über das Vereinigungsrecht im öffentlichen Dienst nicht in Einklang zu bringen. Gerade deshalb ist die jüngere Rechtsprechung der türkischen Gerichte zu beachten³⁷. Auch wenn das Gesetz kein Streikrecht vorsieht, steht die neueste Auffassung des Obersten Verwaltungsgerichtes im Einklang mit der Rechtsprechung der EGMR. In mehreren jüngeren Entscheidungen der zwölften Rechtskammer des Obersten Verwaltungsgerichtes³⁸ und des Großen Senats des Obersten Verwaltungsgerichtes³⁹ wurden ein-, beziehungsweise zweitägige Arbeitsniederlegungen der Lehrer und Lehrerinnen für zulässig erachtet, wenn sie im Rahmen einer von der Gewerkschaft organisierten und angekündigten Aktion erfolgten. In diesem Falle wurde also eine Disziplinarmaßnahme aufgrund der Abwesenheit der Beschäftigten aufgehoben. An dieser Stelle möchten wir auch darauf hinweisen, dass die im Jahre 2004 in Art. 90 der türkischen Verfassung vorgenommene Änderung⁴⁰ hier ebenfalls eine wesentliche Rolle spielt. Gemäß dem hinzugefügten Satz zum Abs. 5 Art. 90 der türkischen Verfassung; *„Soweit Grundrechte und -freiheiten regelnde Vorschriften verfahrensmäßig in Kraft gesetzter völkerrechtlicher Verträge mit nationalen Bestimmungen mit gleichem Regelungsgehalt nicht übereinstimmen, finden die Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge vorrangig Anwendung.“*⁴¹. Dieser

36 Für die Übersetzung siehe **Silvia Tellenbach**, Das türkische Strafgesetzbuch/Türk Ceza Kanunu - Deutsche Übersetzung und Einführung, Duncker & Humblot, 2009, S. 167-168.

37 Für die Bewertung des Urteils zum Großen Senats des Obersten Verwaltungsgerichtes (Urt. vom 22.05.2013, 1063/1998) siehe **Mesut Gülmez**, „Sendika Kararına Uyarak Toplu Eyleme Katılma, ‘Disiplin Suçu’ Değil ‘Mazeret’ tir - Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı Karar İncelemesi”, Çalışma ve Toplum, 2014/2, S. 199-201. An dieser Stelle möchten wir darauf hinweisen, dass das Streikertätigkeiten auch für Beamte in Deutschland umstritten sind. Insbesondere im Hinblick auf Lehrerstreik siehe dazu, BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12.06.2018- 2 BvR 1738/12 (verfügbar unter, http://www.bverfg.de/e/rs20180612_2bv1173812.html, abgerufen am 13.09.2019).

38 Urt. vom 28.01.2016, 10829/345; Urt. vom 01.12.2015, 4412/6273; Urt. vom 04.12.2013, 972/9647 (verfügbar unter, www.kazanci.com, abgerufen am 24.03.2019).

39 Urt. vom 22.05.2013, 1063/1998; Urt. vom 20.03.2014, 4031/975 (verfügbar unter, www.kazanci.com, abgerufen am 24.03.2019).

40 Zur Bewertung der Verfassungsänderung vom 2004, siehe **Mesut Gülmez**, „Anayasa Değişikliği Sonrasında İnsan Hakları Sözleşmelerinin İç Hukuktaki Yeri Ve Değeri”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2004, 54, S. 150 ff.

41 Für die Übersetzung siehe <http://www.verfassungen.eu/tr/> (abgerufen am 13.09.2019).

Satz ist auch in Urteilen des Großen Senats der Obersten Verwaltungsgerichts enthalten⁴².

Ebensohatauch das Verfassungsgericht Entscheidungen in dieser Richtung getroffen. In einem behandelten Fall war der Beschwerdeführer als Lehrer beschäftigt und zugleich Mitglied einer Gewerkschaft. Die Gewerkschaft forderte einen „Warnstreik“ im ganzen Land, damit der im Parlament diskutierte Gesetzesentwurf über Grundschule und Erziehung zurückgezogen wird. Der Beschwerdeführer folgte diesem Aufruf und nahm an diesem Aktionstag teil. Das Verfassungsgericht betonte, dass die angefochtenen Sanktionen, so gering sie auch gewesen sein mögen, geeignet seien, Gewerkschaftsmitglieder von der Teilnahme an rechtmäßigen Streiks oder sonstigen Aktionen zur Verteidigung ihrer Interessen abzuhalten. Das Verfassungsgericht sah also hierin eine Verletzung der Koalitionsfreiheit⁴³. In einer anderen Entscheidung hingegen, wo der Beschwerdeführer wieder als ein Lehrer tätig war, ist das Verfassungsgericht zu einem anderen Schluss gekommen. Das Verfassungsgericht hat diese Abweichung so begründet, dass die Aktion nicht direkt einschlägig mit dem sozialen und ökonomischen Interesse der Gewerkschaftsmitglieder ist, sondern in diesem Fall eine politische Tendenz überwiegt. Das Verfassungsgericht hielt die im unteren Grenzwert angesiedelte Kürzung des Entgelts als disziplinarische Maßnahme nicht für unverhältnismäßig⁴⁴.

In einem anderen Fall vor dem Verfassungsgericht war, der Beschwerdeführer kein Lehrer, sondern ein Rangierer (Zugoffizier) im öffentlichen Dienst. Nach dem Verfassungsgericht ist der Transport ein unverzichtbarer Bestandteil des Gemeinschaftslebens. Die Arbeitsniederlegung verursachte die Benachteiligung von Passagieren und die Absage des Güterzugverkehrs. Aus diesem Grund ist das Verfassungsgericht im Falle der eintägigen Arbeitsniederlegung des Rangierers zu einem anderen Ergebnis gekommen. Das Verfassungsgericht stellte fest, dass eine Verwarnung als Disziplinarmaßnahme dem zwingenden sozialen Bedürfnis entspricht und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Daher wurde das Recht auf Koalitionsfreiheit des Beschwerdeführers nicht verletzt⁴⁵. Man muss aber darauf hinweisen, dass mit dem Verweis auf das EGMR Urteil *Karaçay*⁴⁶ in der Entscheidung auch eine Gegenstimme festgehalten wurde.

42 Urt. vom 22.05.2013, 1063/1998; Urt. vom 20.03.2014, 4031/975. (verfügbar unter, www.kazanci.com, abgerufen am 24.03.2019). Für ausführliche Bewertungen siehe **Tolga Şirin**, *Karşılaşım Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı*, 2. Aufl. İstanbul, On İki Levha, 2019, S. 236 ff.

43 Urt. vom 18.09.2014, Beschwerde Nr. 2013/8463 (Amtsblatt Nr. 29195 vom 04.12.2014); Urt. vom 10.06.2015, Beschwerde Nr. 2014/7668 (Amtsblatt Nr. 29479 vom 18.09.2015).

44 Urt. vom 22.05.2019, Beschwerde Nr. 2017/29263 (Amtsblatt Nr. 30827 vom 10.07.2019).

45 Urt. vom 25.03.2015, Beschwerde Nr. 2013/7199 (Amtsblatt Nr. 29402 vom 30.06.2015).

46 EGMR, 2. Sektion, Urt. vom 27.03.2007 – Nr. 6615/03.

IV. Fazit

In der jüngeren Vergangenheit fanden im türkischen Recht wesentliche Änderungen hinsichtlich der Koalitionsfreiheit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst statt. Sie wurden durch individuelle Bestrebungen von Bürgern und Gewerkschaften im öffentlichen Dienst veranlasst. Auch wenn die jüngere Rechtsprechung der türkischen Gerichte den aktuellen Entwicklungen im Vereinigungsrecht im öffentlichen Dienst weitgehend folgt, kann es jedoch immer noch nicht behauptet werden, dass diese jüngsten Rechtsentwicklungen in völliger Übereinstimmung mit den in den Entscheidungen des EGMR festgelegten Grundsätzen stehen. Entsprechend der Berichten der ILO-Kontrollorgane, die auch vom EGMR berücksichtigt werden, ist ein absolutes Streikverbot mit der Koalitionsfreiheit nicht vereinbar. Vor allem *das Gesetz über Gewerkschaften und Kollektivverträge im öffentlichen Dienst* und auch die einschlägigen Gesetzgebungen sind nach wie vor noch zu überarbeiten. Folglich besteht weiterhin ein Reformbedürfnis, wie es in der Lehre schon seit langem hervorgehoben wurde⁴⁷.

Grant Support: The author received no grant support for this work.

47 **Şebnem Gökçeoğlu Balcı**, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin "Satılmış Ve Diğerleri/Türkiye" Kararı", *Çalışma ve Toplum*, 2008/2, S. 232; **Adnan Mahiroğulları**, "1965'ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasakoyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı ve ILO Normları", *Sosyal Siyaset Konferanslar Dergisi*, 2011/1, S. 84-86; **Metin Kutal**, "Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Ve Toplu Pazarlık Hakları (Uluslararası Normlar, Yorumlar ve Türk Mevzuatında Durum)", *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu V, İstanbul, Petrol-İş, Yayını 118*, 2013, S. 178; **Aydın Başbuğ**, "Kamu Çalışanları Toplu Sözleşme Hakkı ve Toplu Sözleşme Görüşmelerine İlişkin Değerlendirme", *Sicil*, Nr. 29, 2013, S. 158.

Abkürzungsverzeichnis/List of abbreviations

Abs.	: Absatz
AIHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
Aufl.	: Auflage
AuR	: Arbeit und Recht
BVerfG	: Bundesverfassungsgericht
ECHR	: European Court of Human Rights
EGMR	: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	: Die Europäische Menschenrechtskonvention
et. al.	: et alibi
ff.	: folgende
ILO	: International Labour Organization
KritV	: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
Nr.	: Nummer
Urt.	: Urteil
S.	: Seite

Literaturverzeichnis/Bibliography

- Başbuğ, Aydın:** “Kamu Çalışanları Toplu Sözleşme Hakkı ve Toplu Sözleşme Görüşmelerine İlişkin Değerlendirme”, *Sicil*, Nr. 29, 2013, S. 151-158.
- Çelik, Aziz:** “Mücadeleden Vesayete Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı”, *Eleştirel Pedagoji Dergisi*, 2014, 34, S.1-8.
- Gökçeoğlu Balcı, Şebnem:** “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin “Satılmış ve Diğerleri/Türkiye” Kararı”, *Çalışma ve Toplum*, 2008/2, S. 219-235.
- Gülmez, Mesut:** “Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 1995/4, S. 27-43.
- Gülmez, Mesut:** “Anayasa Değişikliği Sonrasında İnsan Hakları Sözleşmelerinin İç Hukuktaki Yeri Ve Değeri”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2004, 54, S. 147-161.
- Gülmez, Mesut:** “Sendika Kararına Uyarak Toplu Eyleme Katılma, ‘Disiplin Suçu’ Değil ‘Mazeret’tir - Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı Karar İncelemesi”, *Çalışma ve Toplum*, 2014/2, S. 191-203.
- Kutal, Metin:** “Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Ve Toplu Pazarlık Hakları (Uluslararası Normlar, Yorumlar ve Türk Mevzuatında Durum)”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu V, İstanbul, Petrol-İş, Yayını 118*, 2013, S. 157-178.
- Lörcher, Klaus:** “Das Menschenrecht auf Kollektivverhandlung und Streik – auch für Beamte”, *Arbeit und Recht*, 7/8, 2009, S. 229-241.
- Lörcher, Klaus:** “Aktuelle Streikrechtsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte”, *Arbeit und Recht*, 7/8, 2013, S. 290-292.
- Lörcher, Klaus:** “Entscheidungen mit Anmerkungen: Menschenrecht auf Streik im öffentlichen Dienst – Keine Disziplinierung bei Teilnahme”, *Arbeit und Recht*, 7, 2011, S. 303-307 (*Entscheidungen mit Anmerkungen*).

Mahiroğulları, Adnan: “1965’ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasakoyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı ve ILO Normları”, Sosyal Siyaset Konferanslar Dergisi, 2011/1, S. 61-87.

Seifert, Achim: “Recht auf Kollektivverhandlungen und Streikrecht für Beamte- Anmerkungen zur neuen Rechtsprechung des EGMR zur Vereinigungsfreiheit-”, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Nr. 4, 2009, S. 357-377.

Şirin, Tolga: Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı, 2. Aufl. İstanbul, On İki Levha, 2019.

Sur, Melda: İş Hukuku Toplu İlişkiler, 8. Aufl., Ankara, Turhan, 2019 (*Toplu İlişkiler*).

Tellenbach, Silvia: Das türkische Strafgesetzbuch / Türk Ceza Kanunu - Deutsche Übersetzung und Einführung, Duncker & Humblot, 2009.

Tuncay, A. Can / Savaş Kutsal, Burcu: Toplu İş Hukuku, 6. Aufl., İstanbul, Beta, 2017.

