

3. Vermutungswirkung und die ausnahmsweise mögliche verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Seien mindestens drei von fünf der Parameter vom Gesetzgeber nicht beachtet, so sei eine Vermutung für eine Verfassungswidrigkeit der Besoldungsregelung gegeben. Wieso gerade drei Parameter diese Vermutungswirkung auslösen sollen, sagt das Gericht nicht, sondern dies erscheint frei aus der Luft gegriffen und ist somit ebenfalls nicht nachvollziehbar.

Ist die Prüfungsstufe der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung erreicht, so soll die Rechtfertigung nur ausnahmsweise möglich sein. Wie bereits dargelegt (oben VII.), konzentrieren sich hier die Überlegungen des Gerichts auf Art. 109 Abs. 3 GG. Die Auslegung von Art. 109 Abs. 3 GG insgesamt und speziell im Hinblick auf den konkreten Kontext – sprich: die Direktionskraft für die Beamtenbesoldung – ist jeweils enttäuschend. Über kurze, apodiktisch gefasste Bemerkungen – siehe dazu ebenfalls bereits oben VII. – gelangt das Gericht hier nicht hinaus. Die Knappheit der Ausführungen lässt die Vermutung aufkommen, als wolle das Gericht hier keine neue argumenta-

tive Flanke eröffnen, über die das zuvor hergeleitete hohe verfassungsrechtliche Schutzniveau im Hinblick auf die Besoldung wieder zerstört werden könnte.

4. Schlussfazit

Das Urteil betreibt über weite Passagen hinweg Beamtenpolitik. Keine tragende Überlegung des Gerichts, die im Vergleich zur bisherigen bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur neue Maßstäbe für die Besoldungsgesetzgebung bringt, wird dogmatisch sauber und nachvollziehbar entwickelt. Fernab des speziellen *besoldungsrechtlichen* Kontextes muss das Gericht in der zukünftigen Rechtsprechung zu Art. 33 Abs. 5 GG eine saubere Rückkopplung seiner Überlegungen zur hier sog. Grundformel (siehe dazu soeben 2.) herstellen. Geschieht dies nicht, dann droht die bundesverfassungsgerichtliche Auslegung von Art. 33 Abs. 5 GG vollends zu einem dogmatischen Torso zu werden. Es wäre dann mehr als schon bisher eine Glaubensfrage und keine Rechtsfrage, welche Vorgaben Art. 33 Abs. 5 GG macht.

Das Beste aus zwei Welten: Streikrecht für Beamte?*

– Zur Integration des deutschen Rechts im Mehrebenensystem

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann

Das statusbezogene Streikverbot für Beamte ist unter erheblichen Druck geraten. Zuletzt hat das Bundesverwaltungsgericht dem Gesetzgeber aufgegeben, die vom Gericht konstatierte Spannungslage zwischen diesem hergebrachten Rechtsgrundsatz und der menschenrechtlichen Gewährleistung des Streikrechts unter Beachtung der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes aufzulösen. Entscheidungen in Karlsruhe, Straßburg und Berlin stehen aus – sie könnten zu einer Wegmarke für das Öffentliche Dienstrecht ebenso wie für die Integration des deutschen Verfassungsrechts im Mehrebenensystem werden.

I. Einleitung

„Beamte dürfen nicht streiken!“ Diese althergebrachte Regel, die seit Generationen Fremd- und Selbstwahrnehmung des Öffentlichen Dienstes in Deutschland geprägt hat, ist unter massiven Veränderungsdruck geraten. Denn das Bundesverwaltungsgericht, bisher einer der ehernen Wächter des Streikverbots, konstatiert in seiner jüngeren Rechtsprechung, es bestünde eine unauflösbare Spannung zwischen derzeitiger deutscher Rechtslage und internationalem (Menschen-)Recht. Während das Grundgesetz ein Streikverbot verfassungsunmittelbar und unterschiedslos für alle Beamten als hergebrachten Grundsatz

des Berufsbeamtentums vorgebe, gehe die Europäische Menschenrechtskonvention von einem funktionalen Ansatz aus, der eine Einschränkung des Streikrechts nur für bestimmte Teile der Staatsverwaltung erlaube. Insbesondere für die chronisch streitrelevante Gruppe der Lehrer bestünde insoweit keine Überdeckung (mehr): Bei ihnen gebe es mangels hoheitlicher Tätigkeit keine funktionale Rechtfertigung für ein Streikverbot. Einstweilen blieben Streiks freilich für alle Beamten verboten; der festgestellte Widerspruch könne nur vom Gesetzgeber aufgelöst werden, der dabei die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes zu beachten habe.¹

Zur Zeit liegt das Verfahren dem Bundesverfassungsgericht vor, der weitere Gang zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist angekündigt. Am Ende – oder schon vorgängig – könnte der Bundesgesetzgeber gefragt sein. Die einschlägige Debatte ist damit endgültig (und zurecht) im institutionellen Zentrum des Öffentlichen Rechts angekommen.² Nun bietet sich insbesondere für das BVerfG die Chance, die einschlägigen Fragen in angemessener Weise aufzuarbeiten: Ist die rechtliche Würdigung des BVerwG überzeugend bzw. (im Sinn eines Gesetzbefehlsauftrags) zwingend? Liegt hier ein gelungenes, vielleicht sogar maßstabgebendes Beispiel für die Weiterentwicklung des Öffentlichen Rechts im internationalen Mehrebenensystem vor? Welche Bedeutung hat die konkrete Sachfrage überhaupt? Kurz: Ist es nicht tatsächlich naheliegend, in doppeltem Sinn das Beste aus zwei Welten miteinander zu vereinen – für (bestimmte) Beamte gewohnter Status zuzüglich Arbeitskämpfrecht; und für die deutsche Rechtsordnung eine neu gesicherte Vereinbarkeit von deutschem Verfassungsrecht und internationalem Recht?

Zusammengefasst ist dazu zu bemerken: Es geht beim Streikverbot für Beamte nicht um ein Detail, das pragmatisch gelöst werden kann, sondern um einen Grundpfeiler in der Statik des Öffentlichen Dienstrechts. Und: Das Ziel einer menschenrechtlichen Kohärenz der Rechtsordnungen ist nicht so eindimensio-

*) Eine kürzere Vortragsfassung zum Thema erscheint im „Eildienst“ des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.

1) BVerwG, Urteil vom 27.2.2014 – 2 C 1.13, BVerwGE 149, 117 = ZBR 2014, 195 ff. mit Anmerkung *Battis*.

2) Der Fall ist schon bisher als Musterverfahren mit hohem Aufwand durchgeführt worden; aus der aktuellen gutachterlichen Debatte *Di Fabio*, Das beamtenrechtliche Streikverbot, 2012; *Battis*, Streikverbot für Beamte, 2013; *Schuppert*, Das beamtenrechtliche Streikverbot auf dem Prüfstand, 2014, jeweils mit Zusammenstellung der umfangreichen Literatur. Monographisch zuletzt *Buchholtz*, Streiken im europäischen Grundrechtsgefüge, 2014, insb. S. 35 ff., 319 ff.