

Streikverbot für Beamte

Prof. Dr. Ulrich Battis

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bekräftigt das Streikverbot für Beamte und sichert die bisherige auf Art. 33 Abs. 5 GG gestützte Argumentation gegenüber der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 11 EMRK ab. Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes wird gewahrt. Die personalpolitisch folgenschwerste Frage nach der Ver- oder Nichtverbeamtung von Lehrpersonal überlässt die Entscheidung den jeweiligen Dienstherren.

I. Tenor und Einordnung

Die teils mit großen Hoffnungen teils mit ebenso großen Befürchtungen erwartete Entscheidung¹ ist ein essentieller Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur stabilisierenden Auslegung von Art. 33 Abs. 5 GG und auch von Art. 33 Abs. 4 GG, die das deutsche Berufsbeamtentum gegenüber der Auslegung von Art. 11 der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK) durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zukunftsfest machen soll.

Bündig und prononciert stellen die Leitsätze 1, 2a, 2b fest, dass Beamte dem Schutzbereich von Art. 9 Abs. 3 GG unterfallen, dass dieses vorbehaltlos gewährte Grundrecht aber durch kollidierende Grundrechte Dritter und anderer mit Verfassungsrang ausgestatteter Rechte begrenzt werden kann, dass das Streikverbot für Beamte ein eigenständiger, Substantialität und Traditionalität erfüllender, vom Gesetzgeber zu beachtender hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums ist, der mit weiteren hergebrachten Grundsätzen, nämlich dem Alimentationsprinzip, der Treuepflicht, dem Lebenszeitprinzip und dem Grundsatz der Gesetzesbindung der Besoldung eng verbunden ist.

In der Diktion anders und umfangreicher betonen die Leitsätze 3a, b und c die Wirkungsweise der EMRK jenseits des Bereichs von Art. 46 EMRK als Auslegungshilfe und die Bedeutung der „materiellen Umstände des Falles im Sinne einer Kontextualisierung“ bei deren Anwendung, die Grenzen der vorgegebenen völkerrechtsfreundlichen Auslegung und die möglichst schonende Einpassung der Rechtsprechung des EGMR in das vorhandene dogmatisch ausdifferenzierte nationale Rechtssystem.

Leitsatz 4 zieht die Summe: Das Streikverbot für Beamte ist mit dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit und insbesondere auch der EMRK vereinbar. Eine Kollisionslage zwischen deutschem Recht und Art. 11 EMRK besteht nicht. Ersteres eine klare Botschaft an den EGMR, zweiteres nicht minder klar an das Bundesverwaltungsgericht.

Das Urteil ist einstimmig ergangen.

Ihm liegen zugrunde Verfassungsbeschwerden vom beamteten Lehrerinnen und Lehrern gegen ein Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 12.6.2012 – 20 BD 8/11 –, ein Urteil des Verwaltungsgerichts Osnabrück vom 19.8.2011 – 9 A 1/11 – sowie die Disziplinarverfügung der Niedersächsischen Landesschulbehörde vom 11.1.2011 – OS 1 P.103 –, einen Beschluss des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 16.5.2013 – 20 AD 2/13, ein Urteil des Verwaltungsgerichts Stade vom 6.12.2012 – 9 A 171/11 – sowie die Disziplinarverfügung der Niedersächsischen Landesschulbehörde

vom 10.1.2011 –, ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.2.2014 – BVerwG 2 C 1/13 –, ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 7.3.2012 – 3d A 317/11.0 –, sowie die Disziplinarverfügung der Bezirksregierung Köln vom 10.5.2010 und schließlich einen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 25.2.2015 – BVerwG 2 B 10.15 –, ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Schleswig vom 29.9.2014 – 14 LB 3/13 –, das Urteil des Verwaltungsgerichts Schleswig vom 8.8.2012 – 17 A 21-11; sowie die Disziplinarverfügung des Ministeriums für Bildung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein vom 5.7.2011.

Die vier Verfahren lösten eine umfangreiche Diskussion aus, auf die das Urteil vielfach Bezug nimmt ebenso auf die in den 1970er erschienenen einschlägigen Publikationen² sowie der Kontroverse aus den 1920er Jahren³.

Ein Schwerpunkt des Urteils ist die Auseinandersetzung mit der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR mit dem Ziel, diese möglichst schonend in das ausdifferenzierte deutsche Rechtssystem einzupassen, ohne das „letzte Wort“ der deutschen Verfassung im „internationalen und europäischen Dialog der Gerichte“ in Frage zu stellen⁴. Der andere Schwerpunkt ist die Verortung des Streikverbots für Beamte im Geflecht der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.

Bemerkenswert ist die ausführliche Wiedergabe der Argumentation in den vier Ausgangsverfahren⁵ und den Stellungnahmen der drei betroffenen Länder sowie Hamburgs und Bayerns⁶, die zum Teil deutlich dem Bundesverwaltungsgericht widersprechen demzufolge eine unlösbare Kollisionslage zwischen Art. 11 EMRK und Art. 33 Abs. 4, 5 GG bestehe. Auch die Bundesregierung hat wie die Länder gegen die Verfassungsbeschwerden argumentiert ebenso wie der dbb – beamtenbund und tarifunion⁷ im Gegensatz zu ver.di und der GEW, die die Ausgangsverfahren mitbetrieben haben.⁸

Zum Hintergrund des durch die neuere Rechtsprechung des EGMR ausgelösten Streits um das Verbot des Beamtenstreiks gehört, dass der in Art. 129, 130 WRV garantierte Beamtenstatus nach 1945 zunächst von drei der vier Alliierten in Frage gestellt bzw. abgeschafft worden ist, dass das von den Beschwerdeführern angestrebte Streikrecht für beamtete Lehrer auf das in den 1970er an einem politisch codierten Patt⁹ gescheiterte Gesetz- Tarifmodell hinausgelaufen wäre¹⁰, dass schließlich die Rechtsprechung des EuGH zur Freizügigkeit im öffentlichen Dienst ebenso Anlass war, die Abschaffung des

- 1) ZBR 2018, 238; im Folgenden nach Rn. des Urteils zitiert.
- 2) Insbesondere *Isensee*, Beamtenstreik 1971; Gegenposition *Däubler*, Streik im öffentlichen Dienst, 2. Aufl. 1970; *Ramm*, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, 1970; dem Gedenken des jüngst verstorbenen langjährigen Hagener Kollegen sei der Beitrag gewidmet.
- 3) Rn. 7 m.w.N.
- 4) Rn. 129.
- 5) Rn. 7 ff.
- 6) Rn. 70-102.
- 7) Rn. 65-69.
- 8) Rn. 103-105.
- 9) *Luhmann*, ZfB 1974, S. 264.
- 10) Ähnlich die Vorschläge der Bull-Kommission s. *Bull*, DÖV 2004, S. 155; Gegenposition *Remmert*, JZ 2005, S. 53.