

Disziplinarrechtliche Konsequenzen des beamtenrechtlichen Streikverbots

PD a.D. Helmut Lopacki

Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage nach der Zulässigkeit des Beamtenstreiks endgültig geklärt. Damit wurde die bereits vor Jahrzehnten vertretene Rechtsauffassung des Reichsgerichts und des Reichsdisziplinarhofes bestätigt. Das Streikverbot stützt sich auf den mit Verfassungsrang ausgestatteten eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG. Es umfasst alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes mit Beamtenstatus. Das Koalitionsrecht nach Art. 9 Abs. 3 GG wird gewährleistet, jedoch sind Einschränkungen möglich und verfassungsgemäß. Nimmt der Beamte an einem von der Gewerkschaft ausgerufenen Streik oder an streikähnlichen Kampfmaßnahmen teil, begeht er ein Dienstvergehen und muss mit einer Disziplinarmaßnahme und daneben mit dem Verlust der Dienstbezüge rechnen. Mit Unterstützung der GEW klagen mehrere Beamtinnen und Beamte vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gegen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Die Entscheidung steht noch aus.

I. Einleitung

Eine explizite Regelung, die sich mit dem Streikrecht oder Streikverbot für Beamte befasst, ist dem Grundgesetz nicht zu entnehmen. Verfassungsrechtliche Grundlage für das Arbeitskampfrecht einschließlich des Streikrechts ist nach herrschender Auffassung die dem Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG unterfallende Koalitionsfreiheit¹. Sie gilt grundsätzlich für alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Sie ist ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Artikel 33 Abs. 5 GG.

Mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts² ist das für Beamte³ geltende Streikverbot – wenig überraschend – nunmehr endgültig geklärt. Das jahrelange Bemühen der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft GEW) und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), mittels Streiks eine Wende in der Rechtsprechung der deutschen Gerichte zum Streikverbot für Beamte herbeizuführen, blieb ohne Erfolg. Das Streikverbot umfasst alle Streikarten wie Warnstreik, Unterstützungstreik, Sympathiestreik, Solidaritätsstreik sowie streikähnliche Arbeitskampfmaßnahmen. Betroffen davon sind bundesweit etwa 1,7 Mio. Beamte und Richter⁴. Der Anzahl der Beamten stehen ca. 3,1 Mio. Tarifbeschäftigte mit Streikrecht gegenüber. Damit verfügt der öffentliche Dienst über ein latent massives Streikpotenzial außerhalb der Beamtenschaft. Bei sich häufenden und länger anhaltenden Arbeitskämpfen ist es nicht auszuschließen, dass sich nachteilige Auswirkungen auf die Funk-

tionsfähigkeit des Staates (z. B. Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, funktionierendes Schulsystem) ergeben können.

II. Die Verfassungsmäßigkeit des Streikverbots für Beamte

Im Kontext mit der Führung von genuinen Arbeitskampfmaßnahmen durch Beamte sieht das Bundesverfassungsgericht keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine *Einschränkung* der Koalitionsfreiheit. Der Eingriff in die Koalitionsfreiheit gem. Art. 9 Abs. 3 GG ist den Beamten zuzumuten. Das Streikverbot stellt einen mit Verfassungsrang ausgestatteten eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG dar, wobei sich dieser als verfassungsimmanente Schranke Geltung verschafft. Das Bundesverfassungsgericht stellt ausdrücklich fest, dass eine einfachgesetzliche Normierung des Streikverbots für Beamte nicht gefordert wird. Das an Art. 33 Abs. 5 GG anknüpfende Verbot der Streikteilnahme wird näher bestimmt durch die im Bundesbeamtengesetz, im Beamtenstatusgesetz und in den Landesbeamtengesetzen enthaltenen Regelungen. Einen Widerspruch zu den Gewährleistungen des Art. 11 Abs. 1 EMRK sieht das Bundesverfassungsgericht nicht; ebenso wenig wie zu der Judikatur des EGMR. Das statusbezogene Streikverbot trifft alle mit der Beamteneigenschaft ausgestatteten Personen. Es kommt nicht darauf an, ob Beamte genuin hoheitsrechtliche Befugnisse ausüben; entscheidend ist alleine der Beamtenstatus

III. Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Das Bundesverfassungsgericht hat die gegen das Streikverbot gerichteten Verfassungsbeschwerden mehrerer Lehrkräfte zurückgewiesen. Damit ist der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft und der Weg zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte frei. Unter Fristwahrung von sechs Monaten seit der Letztentscheidung wurde gegen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts Beschwerde erhoben, und zwar mit Unterstützung der GEW, die den Beschwerdeführern Rechtsschutz gewährt. Die GEW vertritt die Auffassung, dass das Streikrecht ein Grund- und Menschenrecht sei und dem Völkerrecht entspreche. Im Übrigen stehe das Streikverbot für Beamte im Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Dem Bundesverfassungsgericht wird vorgehalten, dass es versäumt habe, in seinem Urteil das Grundgesetz „europa- und menschenrechtsfreundlich“ auszulegen. Dadurch sei der Gesetzgeber daran gehindert worden, deutsches und internationales Recht zu harmonisieren. Die Erwartungshaltung der GEW geht entsprechend dem Grundsatz „non liquet“ dahin, dass der EGMR das Urteil des Bundesverfassungsgerichts korrigiert und somit das Streikverbot für Beamte endgültig beseitigt. Die GEW bezieht sich ausdrücklich auf Urteile des EGMR zu dem Beamtenstreikverbot in der Türkei. Mit einem Urteil des EGMR kann in absehbarer Zeit nicht gerechnet werden.

- 1) Das Grundrecht schützt die Freiheit des Einzelnen, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Koalitionen zu bilden.
- 2) BVerfG, Urteil vom 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12 – BVerfGE 148, 296-391.
- 3) Soweit personenbezogene Bezeichnungen im Maskulinum stehen, wird diese Form verallgemeinernd verwendet und bezieht sich auf beide Geschlechter.
- 4) Stand: 21.6.2019, Statistisches Bundesamt (Destatis).