

# Das Streikverbot für Beamte im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Artikel 11 EMRK

Jürgen Lorse\*

*Der Beitrag setzt sich kritisch mit der Rechtsprechung des BVerwG<sup>1</sup> auseinander, soweit damit der Einführung eines partiellen Streikrechts für Beamte in Deutschland auf der Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) der Weg bereitet wird. Sichtbar wird, dass die hergebrachten Grundsätze des deutschen Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG bislang zwar nationalen Bestrebungen zu ihrer Beseitigung erfolgreich zu widerstehen vermochten, aber nunmehr Gefahr laufen, durch die „Hintertür“ einer geänderten Rechtsauslegung des EGMR ausgehöhlt zu werden. In Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen nationalen und europäischen Rechtsquellen und ihrer Hierarchieebenen wird das deutsche Berufsbeamtentum in seinem verfassungsrechtlichen Bestand dargestellt und gegen Auslegungstendenzen verteidigt, an deren Ende sein Existenzverlust steht.*

## I. Die Auslegung des Art. 11 EMRK in der Rechtsprechung des EGMR

Die Rechtsentwicklung des Art. 11 EMRK in der Auslegung des EGMR ist in Deutschland aus der Nische einer Fachdiskussion herausgetreten, die bisher einem überschaubaren Kreis von Rechtsexperten vorbehalten war. Durch die Entscheidung des BVerwG vom 27. 2. 2014 ist eine in temporären Zyklen sich vollziehende rechtliche<sup>2</sup> und rechtspolitische<sup>3</sup> Diskussion zur Frage des Streikverbots für Beamte neu befeuert worden. Ein nationaler Schlusspunkt dieser Diskussion, der frühestens mit der Positionierung des BVerfG oder des verfassungsändernden Gesetzgebers zu erwarten ist, steht noch aus. Ebenso fehlt bisher – hierauf ist besonders hinzuweisen – eine einschlägige Entscheidung des EGMR zur Anwendung des Art. 11 EMRK in Bezug auf das deutsche Recht.

Deshalb ist es vor einer Analyse des Urteils des BVerwG erforderlich, zunächst den rechtlichen Rahmen zu vermessen, der durch Funktion und Inhalt der EMRK sowie Aufgaben und Selbstverständnis des EGMR gebildet wird. Auf dieser Grundlage ist sodann der aktuelle Sachstand der Auslegung zu Art. 11 EMRK zu ermitteln, der Impulsgeber der nationalen Diskussion und Rechtsauslegung ist.

### 1. Funktion der EMRK im Gefüge der europäischen Grundrechtsordnung

Die EMRK wurde am 5.12. 1952 durch den Bundestag auf der Grundlage des Art. 59 Abs. 2 GG ratifiziert und konnte am 3.11.1953 im breiten Konsens aller politischen Handlungsträger in Kraft treten, ohne dass dem eine verfassungsrechtliche Überprüfung des EMRK-Beitritts durch das BVerfG vorausgegangen wäre<sup>4</sup>. In einer Wechselbetrachtung zum bereits etablierten und ausdifferenzierten Grundrechtskatalog des Grundgesetzes erschien die Verbriefung der Menschenrechte in der EMRK subsidiär, der Beitritt insgesamt Ausdruck der völkerrechtsfreundlichen Neuorientierung eines noch nicht abschließend emanzipierten neuen deutschen Staatswesens.

Ein beamtenspezifischer Bezug, ja eine Konfliktstellung zu Art. 33 Abs. 5 GG, der Anlass zur Erklärung eines nationalen Vorbehalts i. S. d. Art 57 Abs. 1 EMRK bei der Unterzeichnung der Konvention oder bei der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde gegeben hätte, war der EMRK im Zeitpunkt ihrer Ratifikation durch Deutschland am 5.12.1952 nicht zu entnehmen. Insbesondere Art. 11 EMRK (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) in seinem Wortverständnis ließ kein Konfliktpotenzial erkennen, da die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie das Recht der Beamten, Gewerkschaften beizutreten, auch nach nationalem Recht verfassungsmäßig verbrieft und gesetzlich nochmals zugesichert war. Die in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK enthaltenen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte waren am 3.9.1953, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der EMRK in Deutschland, in dem darin innewohnenden rechtlichen Konfliktpotenzial noch nicht erkennbar: Das Recht, Tarifverhandlungen mit dem Arbeitgeber zu führen und Tarifverträge abzuschließen, gehörte seinerzeit ebenso wenig wie das daran anknüpfende Streikverbot zum Kerngehalt der Vereinigungsfreiheit i. S. d. Art. 11 Abs. 1 EMRK<sup>5</sup> und noch weniger zur Vorstellungswelt des deutschen Berufsbeamtentums.

Die EMRK besitzt als völkerrechtlicher Vertrag in Deutschland<sup>6</sup> die rechtliche Qualität eines Bundesgesetzes und wurde mit einem Ratifikationsgesetz i. S. d. Art. 59 Abs. 2 GG in das nationale Recht transformiert. Deshalb ist weithin unbestritten<sup>7</sup>, dass die EMRK in der Normenhierarchie unterhalb des GG anzusiedeln ist. Das BVerfG<sup>8</sup> hat der EMRK gleichwohl die Funktion einer „Auslegungshilfe“ für das GG zugewiesen, soweit es um die „Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes“ geht. Dies lässt die Erwartung durchschimmern, dass das grundrechtsdogmatische Gebäude des Grundgesetzes und der EMRK, wenn nicht kongruent, so doch hinsichtlich des Wertevorrats und des Werteverständnisses weitestgehend kompatibel sind und zueinander in einem wechselseitigen Ergänzungsverhältnis stehen. Als rechtliche Sollbruchstellen erweisen sich in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen

\*) Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verf. wieder.

- 1) BVerwG, Urteil vom 27.2. 2014 – 2 C 1/13, ZBR 2014, 195 ff.
- 2) *Steinau-Steinbrück/Sura*, NZA 2014, S. 580 ff.; *Buchholtz*, Anm. zum Urteil BVerwG vom 27.2.1014 – 2 C 1/13, DVBl 2014, S. 786 ff.; *Battis*, Anm. zum Urteil BVerwG vom 27.2.1014 – 2 C 1/13, ZBR 2014, S. 201 f.
- 3) Vgl. Beschluss des Bay. LT vom 15.7.2014 – Drs. 17/2717 – Streikrecht für Beamtinnen und Beamte? Umsetzung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts.
- 4) Vgl. *Mayer*; in: *Karpenstein/Mayer*, Komm. EMRK 2012, Einleitung, Rz. 8; *Weiß*, EuZA 2010, S. 457 ff. (464).
- 5) Vgl. *Arndt/Schubert*, in: *Karpenstein/Mayer* (Fn. 4), Art. 11, Rz. 52 f.
- 6) Ein vergleichender Überblick zur Rechtsqualität in den einzelnen Mitgliedstaaten findet sich bei *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl. 2012, S. 17 f.
- 7) Vgl. *Grabenwarter/Pabel* (Fn. 6), S. 18 f.; *Niedobitek*, ZBR 2010, S. 361 ff. (363).
- 8) BVerfGE 111, 307 (317/329); hierzu *Mayer* (Fn. 4), Einleitung, Rz. 89 u. 102, der insoweit von einem „normhierarchischen Rätsel“ spricht.