

Beamtenstreikverbot auf dem Prüfstand

Prof. Dr. Monika Böhm

Der nachfolgende Beitrag behandelt Vorgeschichte und Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Beamtenstreikverbot. Das Gericht bekräftigt insoweit seine bisherige Rechtsprechung und zeigt die Bedeutung des Verbots im Rahmen der Gesamtstruktur des deutschen öffentlichen Dienstes auf. Die das Verbot kompensierenden Rechte sind auch bei einer (wahrscheinlichen) Entscheidung des EGMR einzubeziehen. Auf dem Prüfstand steht dabei nicht nur das Beamtenstreikverbot als solches, sondern auch, inwieweit es dem EGMR gelingt, die gebotene Kontextualisierung nachzuvollziehen.

I. Einleitung

Am 12.06.2018 entschied das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungsbeschwerden von drei beamteten Lehrerinnen und einem Lehrer aus Niedersachsen, Hessen und Schleswig-Holstein.¹ Diese hatten sich erfolglos gegen Disziplinarverfügungen ihrer Dienstbehörden gewandt, die wegen Teilnahme an Protestveranstaltungen bzw. Streikmaßnahmen einer Gewerkschaft während der Dienstzeit verhängt worden waren. Auch vor dem Bundesverfassungsgericht blieb ihnen der Erfolg versagt. Die im Kern gegen das Streikverbot für Beamte gerichteten Verfassungsbeschwerden wurden zurückgewiesen. Maßstab der Beurteilung waren neben Art. 9 Abs. 3 GG die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG sowie der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes.²

II. Vorgeschichte

Kritik an der Zweiteilung des öffentlichen Dienstes gibt es schon lange, ebenso an manchen Strukturelementen des Berufsbeamtentums.³ Insgesamt gesehen aber ist für viele der Beamtenstatus durchaus erstrebenswert. Lebenslange Anstellung, Alimentation des Beamten und seiner Familie und Versorgung aus dem letzten innegehabten Amt sowie Freistellung von Beiträgen für Sozial- und Arbeitslosenversicherung machen den Staat zu einem attraktiven Arbeitgeber. Damit einhergehende Einschränkungen von Teilhabe- und Mitbestimmungsrechten, insbesondere das Streikverbot stehen gleichwohl schon seit langem in der Kritik.⁴ Der Protest blieb jedoch meist theoretischer Natur. Mit Unterstützung durch die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) kam es in den letzten Jahren jedoch vermehrt zu Streikaktionen von beamteten Lehrerinnen und Lehrern.⁵

Hintergrund für neuerweckte Hoffnungen war die Rechtsprechung des EGMR, insbesondere in den Fällen *Demir und Baykara* und *Enerji Yapi-Yol Sen*.⁶ In ihnen hat der EGMR festgestellt, dass Art. 11 EMRK dazu verpflichtet, Gewerkschaften durch Gesetz zu erlauben, sich für die Durchsetzung der Rechte ihrer Mitglieder einzusetzen. Ein Streikrecht wurde dabei als wichtiges Instrument für den Schutz der Arbeitnehmerinteressen auch im öffentlichen Dienst angesehen. Die Urteile und weitere neue Entscheidungen, mit denen sich auch das Bundesverfassungsgericht ausführlich auseinandergesetzt hat,⁷ beziehen sich jeweils auf die Rechtslage in der Türkei. Die dortigen Besonderheiten sind bei einem Vergleich deshalb in Rechnung zu stellen. Ebenso die konkret betroffenen Bereiche.

Im Fall *Enerji Yapi-Yol Sen* ist deshalb etwa zu berücksichtigen, dass es um den Kataster- und Energiebereich sowie um Infrastrukturdienste und den Autobahnbau ging. In Deutschland würde man diese Bereiche jedenfalls nicht zu den eng hoheitlichen rechnen, in ihnen sind auch überwiegend Angestellte tätig. Diesen aber stehen Streikrechte zu. Allenfalls ließe sich aus der Entscheidung des EGMR eine funktionale Sichtweise in dem Sinn ableiten, dass den Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem nichthoheitlichen Bereich tätig sind, ein Streikrecht zuzuerkennen ist. Zwingend ist jedoch auch dies nicht.⁸

Gleichwohl wurde aus den Entscheidungen von einigen Stimmen in der Literatur die Unzulässigkeit des deutschen Streikverbots für Beamtinnen und Beamte abgeleitet.⁹ In der Folge konnten jedenfalls zum Teil auch gerichtliche Erfolge erstritten werden. Einige Verwaltungsgerichte sahen Disziplinarmaßnahmen gegen streikende Beamte nach Maßgabe der Rechtsprechung des EGMR als unzulässig an.¹⁰ In der zweiten Instanz waren die Klägerinnen und Kläger dagegen nicht erfolgreich.¹¹

Im Februar 2014 erging sodann eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts.¹² Die Klägerin, eine mittlerweile pensionierte Lehrerin hatte 2009 innerhalb von zwei Wochen dreimal an Warnstreiks teilgenommen, zu denen die GEW im Rahmen von Tarifverhandlungen aufgerufen hatte. Insgesamt versäumte sie dabei zwölf Unterrichtsstunden. Durch Disziplinarverfügung wurde ihr daraufhin einer Geldbuße von 1500 Euro auferlegt. Während das von ihr angerufene VG unter Hinweis auf die Rechtsprechung des EGMR urteilte, dass Streiks im

- 1) BVerfG, Urteil vom 12.06.2018 – 2 BvR 1738/12, – 2 BvR 1395/13, – 2 BvR 1068/14, – 2 BvR 646/15. Dazu *Battis*, ZBR 2018, S. 289 ff.
- 2) BVerfG (Fn.1), Rn. 112 ff.
- 3) Vgl. nur den Bericht der NRW Regierungskommission Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft, Neuauflage 2004. Zu entsprechenden Vorschlägen vgl. auch *Battis*, ZBR 2018, S. 289 f. m.w.Nachw.
- 4) Vgl. schon *Däubler*, Der Streik im öffentlichen Dienst, 2. Aufl. 1971, insbes. S. 193 ff.
- 5) *Battis*, Streikverbot für Beamte, 2013, spricht davon, dass in Schleswig-Holstein 2010 mehr als 1800 Personen gestreikt haben, in Hessen offenbar sogar mehrere Tausend, s. S. 5 m. w. Nachw.
- 6) EGMR (GK), Urteil vom 12. 11. 2008 – Nr. 34503/97 (*Demir und Baykara*) – NJOZ 2010, 1897 ff. und EGMR, Urteil vom 21. 04.2009 – Nr. 68959/01 (*Enerji Yapi-Yol Sen*) – NZA 2010, S. 1423 ff.
- 7) BVerfG (Rn. 1), Rn. 163 ff.
- 8) Zur Rechtsprechung des EGMR vgl. *Böhm*, PersV 2012, S. 164 (165 ff.); *Hebeler*, ZBR 2012, S. 325 ff.; zu Inhalt und Auslegungstand des EGMR zu Art. 11 EMRK; s. auch *Lorse*, ZBR 2018, S. 325 (327).
- 9) Vgl. nur *Sangi*, KritV 2012, S. 103 ff.
- 10) S. nur VG Düsseldorf, Urteil vom 15.12.2010 – 31 K 3904/10.O – und VG Kassel, Urteile vom 27.07.2011 – 28 K 574/10.KS.D – und – 28 K 1208/10.KS.D; kritisch auch VG Osnabrück, Urteil vom 19.08.2011 – 9 A 2/11.
- 11) Vgl. nur OVG NRW, Urteil vom 07.03.2012 – 3d A 317/11.O.; VGH Hessen vom 18.11.2014 – 1A 2303/11; OVG Schleswig-Holstein vom 29.09.2014 – 14 LB 1/13; OVG Niedersachsen vom 12.06.2012 – 20 BD 7/11; zustimmend *Hebeler*, ZBR 2012, S. 325 ff.; zu den Entscheidungen der Instanzgerichte s. a. *Lorse*, ZBR 2018, S. 325 (327).
- 12) BVerfG, Urteil vom 27.02.2014 – 2 C 1.13.