

Die Anerkennung eines verfassungsrechtlichen Streikverbots für Beamte durch das BVerfG

Robert Tietze/Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

Nicht nur kein Streikrecht für Beamte, sondern auch noch ein verfassungsrechtliches Streikverbot als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums – so urteilten im Juni 2018 die Karlsruher Richter. Die Gründe und die Argumentation bleiben allerdings nicht über jeden Zweifel erhaben, wie der nachfolgende Beitrag aufzeigen soll.

I. Überblick

Mit Urteil vom 12.06.2018 hat das BVerfG,¹ wie schon mehrfach in dieser Zeitschrift dargelegt,² vier Verfassungsbeschwerden gegen fachgerichtliche Entscheidungen abgelehnt, die den Betroffenen (Beamtinnen und Beamte), die an Streikmaßnahmen für Streiks zum Abschluss eines Tarifvertrages der Angestellten des öffentlichen Dienstes teilnahmen, keinen Rechtsschutz gegen disziplinarische Maßnahmen gewährten.

Da die Entscheidung schon andersorts wiedergegeben wurde,³ scheint eine ausdrückliche Wiedergabe der Entscheidung hier nicht geboten. Komprimiert man die Rechtsposition des BVerfG, so ließe sich diese vielleicht wie folgt zusammenfassen: Es gibt einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums, der ein Streikverbot zum Inhalt hat, eine enge Verbindung zu anderen tragenden Grundsätzen des Berufsbeamtentums besitzt (insbesondere zum Treuegebot, Alimentationsprinzip und dem Gesetzesvorbehalt im Besoldungsrecht), für alle Beamtinnen und Beamten gilt, unabhängig davon, ob diese nur Tätigkeiten wahrnehmen, die notwendigerweise dem Beamtenverhältnis zu unterstellen sind. Das Streikverbot bildet einen Eingriff in Art. 9 Abs. 3 GG, der aber verfassungsrechtlich nach den Grundsätzen der praktischen Konkordanz gerechtfertigt sei. Das Streikverbot besitze weiter eine ausreichende gesetzliche Grundlage, die den Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 GG genüge. Die gegenwärtige Ausgestaltung des Beteiligungsrechts der Beamtengewerkschaften (Beteiligungsrecht gemäß § 118 BBG/§ 53 BeamStG) kompensiere zudem in ausreichendem Maße die Einschränkung des Art. 9 Abs. 3 GG und sei damit kaum ausweitbar.⁴

Ein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 11 EMRK sei darin nicht zu sehen, und selbst wenn, sei dieser über Art. 11 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt, da das Lehrerverhältnis unter Art. 11 Abs. 2 EMRK fielen.⁵ Hilfsweise wird als drittes Sicherungselement die Frage aufgeworfen, ob das Streikverbot als tragendes Element der deutschen Staatsarchitektur zu qualifizieren sei. Die Frage bleibt zwar formal offen,⁶ dennoch wird deutlich, dass das Gericht an einer solchen Qualifizierung keine wirklichen Zweifel hätte.⁷

II. Entschiedenheit der Argumentation

Das erste, was bei der Lektüre der Begründung auffällt, ist der entschiedene Tonfall, der trotz der beim BVerfG üblichen Apodiktik ungewöhnlich deutlich ausfällt („Meinungsstark“⁸) und eine gewisse „Überhöhungstendenz“⁹ aufweist. Das BVerfG gibt die Rechtsprechung der vorausgehenden Gerichte verhältnismäßig konkret wieder,¹⁰ zitiert seine eigene Rechtsprechung

lange und ausführlich,¹¹ verfällt in lange Begründungsketten,¹² verfestigt junge Begriffe weiter (Substanzialität,¹³ Traditionalität¹⁴ und schafft einen neuen (Kontextualisierung¹⁵) und malt an zwei Stellen die möglichen Folgen der Zulässigkeit des Streiks für Beamtinnen und Beamte in drastischer Weise aus.¹⁶ Vereinfacht gesprochen: Käme das Streikrecht für deutsche Lehrerinnen und Lehrer, wären die Folgen unabsehbar. In jedem Fall würde dies den Verlust eines traditionellen Elements der deutschen Staatsarchitektur bedeuten.¹⁷

Sucht man nach den Gründen, weshalb das Gericht mit so kräftigen Farben „malt“, stößt man auf die Frage, an wen die Entscheidungsgründe sachlich gerichtet sind. Das BVerfG hat neben den Verfahrensbeteiligten ersichtlich vor allem das BVerwG und den EGMR als Dialogpartner vor Augen.¹⁸ Das BVerwG hat bekanntlich im Vorfeld ein verfassungsrechtlich über Art. 33 Abs. 5 GG verankertes Streikverbot angenommen, dieses aber für grundsätzlich unvereinbar mit Art. 11 EMRK erklärt und verlangt, was im Ergebnis zutreffend sein dürfte, dass der Gesetzgeber das Streikverbot regeln müsse und die Mitwirkungsbefugnisse der Beamtengewerkschaften ausweiten müsse.¹⁹ Diese Position weist das BVerfG mit einer Deutlichkeit zurück, die angesichts der ansonsten bemerkenswerten Einmütigkeit beider Gerichte²⁰ schon auffällt. Gegen das BVerwG gerichtet sind die Ausführungen zur Zurückweisung der Figur, die den Ausgleich zwischen Art. 9 GG und Art. 33 Abs. 5 GG auf der Tatbestandsebene sucht und nicht auf der Rechtfertigungsebene,²¹ die Hinweise auf den engen Raum der Ausweitung der Mitwirkungsbefugnisse²² und der Betonung,

- 1) BVerfG, ZBR 2018, 238 ff.; s. dazu Haug, NJW 2018, S. 2674 ff., *Stuttman*, NVwZ 2018, S. 1121 ff.; sowie die in Rn. 2 angeführte Literatur.
- 2) *Battis*, ZBR 2018, S. 289 ff.; *von Roetteken*, ZBR 2018, S. 292 ff.; *Lorse*, ZBR 2018, S. 325 ff.
- 3) *Battis*, ZBR 2018, S. 289 ff.
- 4) BVerfG, ZBR 2018, 238 ff., Rn. 158.
- 5) Offen lassend noch EGMR vom 22.11.2001 – Nr. 39799/98 (*Völkmer/Deutschland*), NJW 2002, 3087 ff., 3089.
- 6) BVerfG, ZBR 2018, 238 ff., Rn. 163.
- 7) BVerfG, ZBR 2018, 238 ff., Rn. 172. Zutreffend *Lorse*, ZBR 2018, S. 325 (332); *Battis*, ZBR 2018, S. 289 (291).
- 8) *Battis*, ZBR 2018, S. 289 (291).
- 9) *Lorse*, ZBR 2018, S. 325 (328).
- 10) Zutreffend *Battis*, ZBR 2018, S. 289 (289).
- 11) S. etwa BVerfG, ZBR 2018, 238 ff., Rn. 138.
- 12) *Lorse*, ZBR 2018, S. 325 (328).
- 13) BVerfG, ZBR 2018, 238 ff., Rn. 119, 144, 149.
- 14) BVerfG, ZBR 2018, 238 ff., Rn. 119, 144, 147; s. dazu schon früher BVerfG, Beschluss vom 23.05.2017 – 2 BvR 883/14 u. a. – juris, Rn. 64; BVerfG, Beschluss vom 17.01.2017 – 2 BvL 1/10 – juris, Rn. 17.
- 15) BVerfG, ZBR 2018, 238 ff., Rn. 126, 131 f., 173.
- 16) BVerfG, ZBR 2018, 238 ff., Rn. 158 f. u. Rn. 181.
- 17) BVerfG, ZBR 2018, 238 ff., Rn. 172.
- 18) *Lorse*, ZBR 2018, S. 325 (330).
- 19) BVerwGE 149, 117 ff. = ZBR 2014, 195 ff.
- 20) S. etwa BVerfG, ZBR 2018, 304 ff.
- 21) *Lorse*, ZBR 2018, S. 325 (330); vgl. BVerfG, ZBR 2018, 238 ff., Rn. 113, 138.
- 22) Vgl. BVerfG, ZBR 2018, 238 ff., Rn. 162, s.a. Rn. 158.