

Der Streit um das Streikverbot für Beamte – (k)eine unendliche Geschichte?

Prof. Dr. Monika Böhm

Im Dezember 2023 hat der EGMR einen Endpunkt unter einen jahrzehntelangen Streit gesetzt. In mehreren Verfahren, deren Ursprung z.T. bis ins Jahr 2009 zurückreicht, wurde nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs die Zulässigkeit des deutschen Streikverbots für Beamtinnen und Beamte bestätigt. Rechtlich hat sich die Diskussion damit im Wesentlichen erledigt. Der beim EGMR neu ins Verfahren eingebrachte Gesichtspunkt der Diskriminierung ist wenig aussichtsreich. Rechtspolitischen Änderungsbedarf gibt es bei Einzelheiten der Ausgestaltung der Beamtenverhältnisse. In Fragen der Alimentation muss z.T. auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nachgebessert werden. Im Kern aber sorgt gerade der Beamtenstatus dafür, dass der Staat grundsätzlich ein attraktiver Arbeitgeber ist.

I. Einleitung

In seiner Entscheidung vom 14.12.2023 hat der EGMR entschieden, dass das deutsche Streikverbot für Beamte nicht gegen die EMRK verstößt.¹ Er hat damit auch die ständige Rechtsprechung des BVerfG in dieser Frage anerkannt. Ist damit der Streit endgültig vorbei? In das Verfahren wurde ein neuer Gesichtspunkt eingebracht: das Streikverbot stelle eine Diskriminierung gegenüber den Angestellten im öffentlichen Dienst dar. Der EGMR hat die Klage bezüglich dieses Gesichtspunktes als unzulässig angesehen, weil im vorgängigen Rechtszug vor den deutschen Gerichten nicht entsprechend vorgetragen worden war. Theoretisch wäre der Rechtsweg insoweit weiterhin offen. In der Sache sind entsprechende Verfahren aber wenig aussichtsreich.

Der Beitrag greift zunächst die Prozessgeschichte und die wesentlichen rechtlichen Argumente des BVerfG und des EGMR auf. Dabei wird auch auf die in diesem Verfahren aufgetretenen Besonderheiten im Dialog der beiden Gerichte eingegangen. Im Anschluss daran wird der Diskriminierungsvorwurf zum Anlass für einen Vergleich von Angestellten- und Beamtenstatus im öffentlichen Dienst genommen. Schließlich wird die Frage nach einem etwaigen rechtspolitischen Änderungsbedarf aufgegriffen. Der Beitrag endet mit einem kurzen Fazit.

Vorangeschickt sei noch, dass es sich bei den streikenden Lehrkräften nicht um Einzelfälle, sondern vielmehr um Musterverfahren handelte. Insbesondere in den letzten 15 Jahren gab es vielfältige Protestaktionen verbeamteter Lehrerinnen und Lehrer. Allein in Hessen wurden nach Streikaktionen im Jahr 2015 rund 3 000 Disziplinarverfahren eingeleitet. Während der schwebenden Verfahren waren die Betroffenen offenbar von Beförderungen ausgeschlossen. Nach der Entscheidung des EGMR wurden die Verfahren umgehend eingestellt. Der Kultusminister teilte dazu mit, ein Sanktionsbedürfnis der noch nicht abgeschlossenen Verfahren bestehe nach der klaren Entscheidung des EGMR nicht mehr.²

II. Prozessgeschichte

1. Von den Anfängen bis zum BVerfG

a) Verfahrensgegenstand und Grundzüge der Entscheidung

Konkret ging es in der vom BVerfG getroffenen Entscheidung um vier miteinander verbundene Verfahren.³ Ein Beschwerdeführer und drei Beschwerdeführerinnen hatten als verbeamtete Lehrkräfte während ihrer Dienstzeit an Streikmaßnahmen teilgenommen. Daraufhin waren gegen sie Disziplinarmaßnahmen ergriffen worden, in einem Fall wurde lediglich ein Verweis ausgesprochen, zweimal wurde eine Geldbuße von 100 Euro und einmal eine Geldbuße von 1500 Euro verhängt.⁴ Gegen diese Disziplinarmaßnahmen gingen die Betroffenen zunächst vor den deutschen Fachgerichten vor. Im Kern beriefen sie sich dabei darauf, dass die in Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG geschützte Vereinigungsfreiheit auch ein Streikrecht für Beamte beinhalte. Das BVerfG wies die Verfassungsbeschwerden zurück.

Es ging dabei davon aus, dass die Disziplinarmaßnahmen und ihre gerichtliche Bestätigung zwar als Beschränkung der Vereinigungsfreiheit anzusehen seien. Diese wurde allerdings in Anknüpfung an die ständige Rechtsprechung des Gerichts als durch die in Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gerechtfertigt angesehen.⁵ Das Streikverbot wurde dabei ebenso wie die Treuepflicht sowie das Lebenszeit- und das Alimentationsprinzip dem Kernbestand der davon umfassten Strukturprinzipien zugeordnet, die nicht hinweggedacht werden könnten, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend verändert würde. Das BVerfG stellte damit das Streikverbot in den Gesamtzusammenhang der Gewährleistungen des Art. 33 Abs. 5 GG und sah es als Ausgleich zu Privilegien des Beamtenstatus an. Kontextualisierung und Kompensation sind damit kennzeichnend für die Argumentation in der Entscheidung. Einbezogen wurde dabei auch, dass den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften bei der Vorbereitung von Regelungen der Beamtenverhältnisse gesetzlich festgelegte Beteiligungsrechte eingeräumt werden.⁶

In dem Urteil wurde außerdem hervorgehoben, dass ein Streikrecht es ausschließen würde, vor Gericht eine der Verfassung entsprechende Alimentation zu erstreiten.⁷ Gerade insoweit aber hat das BVerfG eine ausdifferenzierte Rechtsprechung entwickelt. Erstmals im Jahr 2012 wurde eine Besoldung für verfassungswidrig erklärt.⁸ In mehreren anderen Fällen wur-

1) EGMR, Anträge 59433/18 u. a. (*Humpert und andere/Deutschland*), abgedruckt in ZBR 2024, S. 92 ff.

2) Vgl. Hessenschau vom 19.12.2023, abrufbar unter <https://www.hessenschau.de/gesellschaft/lehrerstreik-vor-acht-jahren-hessen-stellt-disziplinarverfahren-gegen-tausende-lehrer-ein-v1,lehrerstreikverbot-100.html>. (alle links zuletzt abgerufen am 7.3.2024).

3) BVerfGE 148, 296 u. a.

4) Zu den einzelnen Fällen s. BVerfGE 148, 296, 300 ff.

5) BVerfGE 148, 296, 344 ff. und 358 ff.

6) BVerfGE 148, 296 (368).

7) BVerfGE 148, 296 (368).

8) BVerfGE 130, 263, 288 ff.