Beamtenrechtliches Streikverbot vor Bundesverfassungsgericht

Am 17. Januar 2018 hat das Bundesverfassungsgericht in mündlicher Verhandlung mehrere Verfassungsbeschwerden zum beamtenrechtlichen Streikverbot behandelt. Gegenstand des Verfahrens sind mehrere Verfassungsbeschwerden gegen eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wegen Disziplinarmaßnahmen gegen beamtete Lehrerinnen und Lehrer, die an Streiks teilgenommen hatten. Das Bundesverwaltungsgericht hatte mit der Entscheidung vom 27. Februar 2014 - 2 C 1.13 - ein Streikrecht für Beamte zwar grundsätzlich abgelehnt, für Beamte im nichthoheitlichen Bereich aber eine differenzierte Regelung durch den Gesetzgeber für erforderlich angesehen. Lehrer wurden dabei dem nichthoheitlichen Bereich zugeordnet. Da eine gesetzliche Regelung bislang fehlte, hatte das Bundesverwaltungsgericht die Disziplinarmaßnahmen als grundsätzlich rechtlich zulässig bewertet. Hiergegen richten sich die Verfassungsbeschwerden.

Der zuständige 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts hatte im Vorfeld eine Gliederung der mündlichen Verhandlung vorgelegt. Ein Schwerpunkt war dabei das Verhältnis der in Art. 9 Abs. 3 GG verankerten Koalitionsfreiheit zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG; ein weiterer die auch von den Beschwerdeführern in den Vordergrund gestellte Frage, in welchem Umfang das von der Europäischen Menschenrechtskonvention in Art. 11 MRK gegebene Streikrecht unter Berücksichtigung der vielfältigen dazu ergangenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sich überlagernd auf das deutsche Verfassungsrecht und hier das Berufsbeamtentum auswirkt. Weitere Themen waren die aktuelle Definition des Funktionsvorbehaltes, insbesondere mit Blick auf die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Lehrer und Konsequenzen möglicher Entscheidungsvarianten auf vorhandene Beamte.

Der dbb war in dem Verfahren durch den Staatsrechtler Prof. Dr. Matthias Pechstein, Europa Universität Viadrina, Frankfurt/Oder, als Verfahrensbevollmächtigter vertreten. An der Verhandlung nahmen neben den Beschwerdeführern und dem dbb u.a. Vertreter des Bundes, angeführt von Bundesinnenminister de Maizière, Vertreter der Bundesländer, des Bundestages sowie der die Beschwerdeführer unterstützenden Gewerkschaften teil.

In ihren mündlichen Stellungnahmen machten dbb, Bundesregierung und die Bundesländer inhaltlich deutlich, dass das Streikverbot für das Berufsbeamtentun essenziell ist. Die Öffnung eines Streikrechts für einige Beamtengruppen würde, so die einheitliche Auffassung, die innere Stimmigkeit des Beamtenverhältnisses zerstören und seiner gesellschaftlichen Legitimation die Basis entziehen. Im Laufe der Verhandlung, die von intensiven Nachfragen des Senats geprägt war, wurde jenseits der grundsätzlichen Frage der Zulässigkeit eines Streikrechts auch auf die praktischen Konsequenzen eingegangen. Dabei wurde von dbb Seite wie auch von Seiten des Bundes und der Länder u.a. kritisiert, dass Beamtinnen und Beamte, die nach Auffassung der Beschwerdeführer nicht zum Kernbereich der Beamten gehören, eine bessere Rechtsstellung und mehr Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Interessen erhalten würden als etwa Polizeibeamtinnen und -beamte, bei denen das Streikverbot im Übrigen unstrittig war. Die Erwartung, dass die Dienstherren hier freiwillig einen Ausgleich herstellen würden, wurde von dbb Seite als unrealistisch betrachtet. Weiter erörtert wurde auch die Frage, was als amtsangemessene Alimentation anzusehen sei, wenn für einige Gruppen Verbesserungen erfolgen sollten.

Wesentlicher Gegenstand der Erörterung war schließlich die Frage des Zusammenhangs beamtenrechtlicher Rechte und Pflichten. Seitens der Beschwerdeführer wurde die Auffassung vertreten, dass es im Blick auf die Sicherungssysteme und das Lebenszeitprinzip keine Änderungen geben könne. Hingegen wurde vom dbb klar herausgearbeitet, dass bei Billigung eines Streikrechts das gesamte Konstrukt ins Wanken komme. Da ein Streik im Beamtenrecht notwendigerweise gegen den Gesetzgeber geführt werde, müsse dann auch das Alimentationsprinzip, einschließlich der Versorgung und der besonderen Beihilfe, in Frage gestellt werden. Die Auffassung wurde von der Bundesregierung und den vertretenen Bundesländern geteilt.

Ausführlich erörtert wurden weiterhin die Einwirkungen der Europäischen Menschenrechtskonvention und die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte getroffenen Entscheidungen. Hier ging es u.a. um die Frage, ob diese Entscheidungen hinsichtlich der hier zugrundeliegenden Sachverhalte und des anzuwendenden Rechts überhaupt auf die Frage des deutschen Berufsbeamtentums übertragbar sind. Dabei spielt auch eine Rolle, dass neben dem Beamtenverhältnis bis auf wenige Bereiche, wie etwa die Polizei, vielfach auch die Möglichkeit besteht, die Tätigkeit in einem Angestelltenverhältnis aufzunehmen – auch wenn diese Option nach Auskunft fast aller Verfahrensbeteiligter praktisch nie in Anspruch genommen wird. Schließlich wurde von der Bundesregierung wie auch vom dbb vorgetragen, dass die Gestaltung des öffentlichen Dienstes – und damit auch das besondere Recht der Beamten – Teil der Staatsorganisation ist, die in der jeweiligen Verfassung niedergelegt und europarechtlichen Vorgaben nicht zugänglich ist.

Mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist erst in einigen Monaten zu rechnen.