

# Streikverbot für Beamte verfassungsgemäß

*Mitteilung: Bundesverfassungsgericht*

*Das Streikverbot für Beamtinnen und Beamte ist als eigenständiger hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums vom Gesetzgeber zu beachten. Es steht auch mit dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes im Einklang und ist insbesondere mit den Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar. Mit dieser Begründung hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Urteil vom heutigen Tage vier gegen das Streikverbot für Beamte gerichtete Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.*

## **Sachverhalt:**

Die Beschwerdeführenden sind oder waren als beamtete Lehrkräfte an Schulen in drei verschiedenen Bundesländern tätig. Sie nahmen in der Vergangenheit während der Dienstzeit an Protestveranstaltungen beziehungsweise Streikmaßnahmen einer Gewerkschaft teil. Diese Teilnahme wurde durch die zuständigen Disziplinarbehörden geahndet. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Streikteilnahme stelle einen Verstoß gegen grundlegende beamtenrechtliche Pflichten dar. Insbesondere dürfe ein Beamter nicht ohne Genehmigung dem Dienst fernbleiben. In den fachgerichtlichen Ausgangsverfahren wandten sich die Beschwerdeführerinnen sowie der Beschwerdeführer letztlich erfolglos gegen die jeweils ergangenen Disziplinarverfügungen.

## **Wesentliche Erwägungen des Senats:**

Die mit den Verfassungsbeschwerden angegriffenen Hoheitsakte sind von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Sie sind jeweils im Ergebnis von dem Bestehen eines Streikverbots für deutsche Beamtinnen und Beamte ausgegangen. Hierin liegt keine Verkennung der maßgeblichen verfassungsrechtlichen Vorgaben.

1. Der sachliche Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG ist eröffnet. Zwar sind Beamte von der tariflichen Lohngestaltung ausgeschlossen. Entscheidend ist im konkreten Fall aber, dass die Disziplinarverfügungen die Teilnahme an gewerkschaftlich getragenen, auf – wenngleich nicht eigene – Tarifverhandlungen bezogene Aktionen sanktionieren. Ein solches umfassendes Verständnis von Art. 9 Abs. 3 GG greift im Sinne einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung auch die Wertungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 11 EMRK auf, wonach auch der Unterstützungstreik jedenfalls ein ergänzendes Element der Koalitionsfreiheit darstellt.

2. Die angegriffenen behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen beeinträchtigen das Grundrecht aus Art. 9 Abs. 3 GG. Die Koalitionsfreiheit wird beschränkt durch alle Verkürzungen des grundrechtlich Gewährleisteten. Die disziplinarische Ahndung des Verhaltens der Beschwerdeführenden und deren disziplinargerichtliche Bestätigung durch die angegriffenen Gerichtsentscheidungen begrenzen die Möglichkeit zur Teilnahme an einem Arbeitskampf.

3. Die Beeinträchtigung der Koalitionsfreiheit ist jedoch durch hinreichend gewichtige, verfassungsrechtlich geschützte Belange gerechtfertigt.

a) Das Streikverbot für Beamte stellt einen eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG dar. Es erfüllt die für eine Qualifikation als hergebrachter Grundsatz notwendige Voraussetzung der Traditionalität, da es auf eine jedenfalls in der Staatspraxis der Weimarer Republik begründete Traditionslinie zurück geht, und diejenige der Substantialität, da es eine enge inhaltliche Verknüpfung mit den verfassungsrechtlichen Fundamenten des Berufsbeamtentums in Deutschland, namentlich der beamtenrechtlichen Treuepflicht sowie dem Alimentationsprinzip, aufweist.

b) Das Streikverbot ist Teil der institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG und vom Gesetzgeber zu beachten. Ein Streikrecht, auch nur für Teile der Beamtenschaft, griffe in den grundgesetzlich gewährleisteten Kernbestand von Strukturprinzipien ein und gestaltete das Verständnis vom und die Regelungen des Beamtenverhältnisses grundlegend um. Es hebelte die funktionswesentlichen Prinzipien der Alimentation, der Treuepflicht, der lebenszeitigen Anstellung sowie der Regelung der maßgeblichen Rechte und Pflichten einschließlich der Besoldung durch den Gesetzgeber aus, erforderte jedenfalls aber deren grundlegende Modifikation. Für eine Regelung etwa der Besoldung durch Gesetz bliebe im Falle der Zuerkennung eines Streikrechts kein Raum. Könnte die Besoldung von Beamten oder Teile hiervon erstritten werden, ließe sich die derzeit bestehende Möglichkeit des einzelnen Beamten, die verfassungsmäßige Alimentation gerichtlich durchzusetzen, nicht mehr rechtfertigen. Das Alimentationsprinzip dient aber zusammen mit dem Lebenszeitprinzip einer unabhängigen Amtsführung und sichert die Pflicht des Beamten zur vollen Hingabe für das Amt ab.

c) Eine ausdrückliche gesetzliche Normierung des Streikverbots für Beamte ist von Verfassung wegen nicht gefordert. Die in den Landesbeamtengesetzen enthaltenen Regelungen zum Fernbleiben vom Dienst und die gesetzlich normierten beamtenrechtlichen Grundpflichten der uneigennützigten Amtsführung zum Wohl der Allgemeinheit sowie der Weisungsgebundenheit stellen jedenfalls in ihrer Gesamtheit eine hinreichende Konkretisierung des aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden Streikverbots dar.

d) Die Beschränkung der Koalitionsfreiheit ist insoweit, als die Führung von Arbeitskämpfen durch Beamtinnen und Beamte in Rede steht, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Streikverbot für Beamte trägt auch dem Grundsatz der praktischen Konkordanz Rechnung. Das Spannungsverhältnis zwischen Koalitionsfreiheit und Art. 33 Abs. 5 GG ist zugunsten eines für Beamtinnen und Beamte bestehenden Streikverbots aufzulösen. Der Eingriff in Art. 9 Abs. 3 GG trifft Beamtinnen und Beamte nicht unzumutbar schwer. Ein Streikverbot führt nicht zu einem vollständigen Zurücktreten der Koalitionsfreiheit und beraubt sie nicht gänzlich ihrer Wirksamkeit. Auch hat der Gesetzgeber Regelungen geschaffen, die zu einer Kompensation der Beschränkung von Art. 9 Abs. 3 GG bei Beamtinnen und Beamten beitragen sollen, namentlich Beteiligungsrechte der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften bei der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse. Ein weiteres Element der Kompensation ergibt sich aus dem beamtenrechtlichen Alimentationsprinzip, das dem einzelnen Beamten das grundrechtsgleiche Recht einräumt, die Erfüllung der dem Staat obliegenden Alimentationsverpflichtung erforderlichenfalls auf dem Rechtsweg durchzusetzen. Bei diesem wechselseitigen System von aufeinander bezogenen Rechten und Pflichten der Beamten zeitigen Ausweitungen oder Beschränkungen auf der einen in der Regel auch Veränderungen auf der anderen Seite des Beamtenverhältnisses. Ein „Rosinenpicken“ lässt das Beamtenverhältnis nicht zu. Ein Streikrecht (für bestimmte Beamtengruppen) würde eine Kettenreaktion in Bezug auf die Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses auslösen und wesentliche beamtenrechtliche Grundsätze und damit zusammenhängende Institute in Mitleidenschaft ziehen.

Eine praktisch konkordante Zuordnung von Koalitionsfreiheit und hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums verlangt auch nicht, das Streikverbot unter Heranziehung von Art. 33 Abs. 4 GG auf Beamte zu beschränken, die schwerpunktmäßig hoheitsrechtliche Befugnisse ausüben. Gegen eine solche funktionale Aufspaltung des Streikrechts sprechen die damit einher gehenden Abgrenzungsschwierigkeiten. Unabhängig hiervon verzichtete die Anerkennung eines Streikrechts für „Randbereichsbeamte“ auf die Gewährleistung einer stabilen Verwaltung und der staatlichen Aufgabenerfüllung jenseits hoheitlicher Tätigkeiten. Davon abgesehen schüfe ein solchermaßen eingeschränktes Streikrecht eine Sonderkategorie der „Beamten mit Streikrecht“ oder „Tarifbeamten“, die das klar konzipierte zweigeteilte öffentliche Dienstrecht in Deutschland durchbräche. Während im Kernbereich hoheitlichen Handelns das Alimentationsprinzip weitergälte, würde den sonstigen Beamten die Möglichkeit eröffnet, Forderungen zur Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen bei fortbestehendem Beamtenstatus gegebenenfalls mit Arbeitskampfmaßnahmen durchzusetzen.

4. Das Streikverbot für Beamtinnen und Beamte in Deutschland steht mit dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes im Einklang und ist insbesondere auch mit den Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar.

a) Art. 11 Abs. 1 EMRK gewährleistet jeder Person, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in der jüngeren Vergangenheit die Gewährleistungen des Art. 11 Abs. 1 EMRK wie auch die Eingriffsvoraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 EMRK weiter präzisiert. Dieser Rechtsprechung kommt eine Leit- und Orientierungswirkung zu, wobei jenseits des Anwendungsbereiches des Art. 46 EMRK die konkreten Umstände des Falles im Sinne einer Kontextualisierung in besonderem Maße in den Blick zu nehmen sind. Vor diesem Hintergrund lassen sich eine Konventionswidrigkeit der gegenwärtigen Rechtslage in Deutschland und damit eine Kollision zwischen nationalem Recht und Europäischer Menschenrechtskonvention nicht feststellen. Art. 9 Abs. 3 GG sowie die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach auch deutsche Beamtinnen und Beamte ausnahmslos dem persönlichen Schutzbereich der Koalitionsfreiheit unterfallen, allerdings das Streikrecht als eine Einzelausprägung von Art. 9 Abs. 3 GG aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts (Art. 33 Abs. 5 GG) von dieser Personengruppe nicht ausgeübt werden kann, stehen mit den konventionsrechtlichen Wertungen in Einklang.

b) Unabhängig davon, ob das Streikverbot für deutsche Beamte einen Eingriff in Art. 11 Abs. 1 EMRK darstellt, ist es wegen der Besonderheiten des deutschen Systems des Berufsbeamtentums jedenfalls nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK beziehungsweise Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK gerechtfertigt.

aa) Das Streikverbot ist in Deutschland im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK gesetzlich vorgesehen. Notwendig hierfür ist eine Grundlage im nationalen Recht. Eine solche Grundlage ist gegeben. Die Beamtengesetze des Bundes und der Länder enthalten für alle Beamtinnen und Beamten konkrete Regelungen zum unerlaubten Fernbleiben vom Dienst beziehungsweise zur Weisungsgebundenheit. Mit diesen Vorgaben ist eine nicht genehmigte Teilnahme an Streikmaßnahmen unvereinbar. Im Übrigen ist das Streikverbot für Beamte eine höchstrichterlich seit Jahrzehnten anerkannte Ausprägung des Art. 33 Abs. 5 GG.

Das Streikverbot erfüllt auch die Anforderungen aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, soweit danach die Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 11 Abs. 1 EMRK ein dringendes soziales beziehungsweise gesellschaftliches Bedürfnis voraussetzt und die Einschränkung verhältnismäßig sein muss. Wenn eine Einschränkung den Kern gewerkschaftlicher Tätigkeit betrifft, ist danach dem nationalen Gesetzgeber ein geringerer Beurteilungsspielraum zuzugestehen und mehr zu verlangen, um den daraus folgenden Eingriff in die Gewerkschaftsfreiheit mit dem öffentlichen Interesse zu rechtfertigen. Wird aber umgekehrt nicht der Kern, sondern nur ein Nebenaspekt der Gewerkschaftstätigkeit

keit berührt, ist der Beurteilungsspielraum weiter und der jeweilige Eingriff eher verhältnismäßig.

Vor diesem Hintergrund ist ein Streikverbot für deutsche Beamtinnen und Beamte und konkret für beamtete Lehrkräfte nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK gerechtfertigt. Die Beschwerdeführenden nahmen als beamtete Lehrkräfte an Streikmaßnahmen teil, zu denen die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) aufgerufen hatte. In dieser sind sowohl beamtete als auch angestellte Lehrkräfte vertreten. Tarifverträge handelt die GEW mit der Tarifgemeinschaft der Länder aufgrund der Rechtslage aber nur in Bezug auf die angestellten Lehrkräfte aus. Der für die Festlegung der Beschäftigungsbedingungen der Beamtinnen und Beamten allein zuständige Gesetzgeber in Bund und Ländern entscheidet darüber, ob und in welchem Umfang die in Tarifverhandlungen für Angestellte im öffentlichen Dienst erzielten Ergebnisse auf Beamtinnen und Beamte übertragen werden. Teilweise wollten die Beschwerdeführenden mit ihrer Streikteilnahme eine solche Übertragung erreichen. Dieses Verhalten fällt nicht in den Kernbereich der Gewährleistungen des Art. 11 Abs. 1 EMRK. Der der Bundesrepublik Deutschland daher im Grundsatz zukommende weitere Beurteilungsspielraum ist vorliegend auch nicht überschritten. Maßgeblich ist, dass im System des deutschen Beamtenrechts mit dem Beamtenstatus aufeinander abgestimmte Rechte und Pflichten einhergehen und Ausweitungen oder Beschränkungen auf der einen Seite in der Regel auch Veränderungen auf der anderen Seite des Beamtenverhältnisses zeitigen. Insbesondere die Zuerkennung eines Streikrechts für Beamte wäre unvereinbar mit der Beibehaltung grundlegender beamtenrechtlicher Prinzipien. Dies betreffe vor allem die Treuepflicht des Beamten, das Lebenszeitprinzip sowie das Alimentationsprinzip, zu dessen Ausprägungen die Regelung der Besoldung durch Gesetz zählt. Die Zuerkennung eines Streikrechts für Beamte würde das System des deutschen Beamtenrechts, eine nationale Besonderheit der Bundesrepublik Deutschland, im Grundsatz verändern und damit in Frage stellen.

In die nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK vorzunehmende Interessenabwägung mit den Rechten und Freiheiten anderer ist zudem einzustellen, dass im Falle der Beschwerdeführenden das Streikverbot dem Recht auf Bildung und damit dem Schutz eines in Art. 2 ZP 1 EMRK und anderen völkerrechtlichen Verträgen verankerten Menschenrechts dient. Weitere Gesichtspunkte sind die vorerwähnten Kompensationen für das Streikrecht, namentlich die Beteiligung von Gewerkschaften im Gesetzgebungsverfahren und die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung der Alimentation.

bb) Im Übrigen sind die Beschwerdeführenden als beamtete Lehrkräfte dem Bereich der Staatsverwaltung im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK zuzuordnen. Nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK kann die Ausübung der Gewährleistungen des Art. 11 Abs. 1 EMRK für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung - hierzu zählen nach Auffas-

sung des Senats auch beamtete Lehrkräfte - beschränkt werden. Die Einschränkungen, die den genannten Personengruppen auferlegt werden können, sind dabei eng auszulegen. Für den im vorliegenden Verfahren maßgeblichen Bereich der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen ergibt sich aber ein besonderes Interesse des Staates an der Aufgabenerfüllung durch Beamtinnen und Beamte, das solche Einschränkungen rechtfertigt. Schulwesen und staatlicher Erziehungs- und Bildungsauftrag nehmen im Grundgesetz (Art. 7 GG) und den Verfassungen der Länder einen hohen Stellenwert ein.

**Link zum Urteil vom 12. Juni 2018:**

**[2 BvR 1738/12, 2 BvR 646/15, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 1395/13](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/06/rs20180612_2bvr173812.html)**

( [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/06/rs20180612\\_2bvr173812.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/06/rs20180612_2bvr173812.html) )

*PM Nr. 46/2018 v. 12.6.2018*

*Bundesverfassungsgericht*

*Pressestelle*

*[www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)*