

# Streikrecht für Lehrerinnen und Lehrer?

*Heiner Adamski*

In der Bundesrepublik Deutschland steht nach einer verfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 7 Abs. 1 GG das gesamte Schulwesen „unter der Aufsicht des Staates“. Diese Aufsicht wird gemäß der deutschen Staatsorganisation (Föderalismus) von den Bundesländern wahrgenommen. Sie – die Länder – sind Träger der Kulturhoheit und so für das Schulwesen zuständig (Art. 30, 70 und 83 GG). Rechtsgrundlagen sind jeweils Bestimmungen in den Landesverfassungen und das Landesschulrecht. Dort sind u.a. die Schulpflicht geregelt und in Verbindung mit anderen Gesetzen die Rechtsstellung der Lehrerinnen und Lehrer. Sie sind überwiegend Beamte – und damit gelten für sie nach Art. 33 Abs. 5 GG die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“. Dazu gehört das Streikverbot. Beamten ist der Streik als Instrument der Auseinandersetzung mit einem Arbeitgeber verwehrt. Lehrerinnen und Lehrer im sog. Angestelltenverhältnis unterliegen dieser Beschränkung nicht. Beide – angestellte und verbeamtete Pädagogen – sind bei der Wahrnehmung ihrer unterrichtlichen und pädagogischen Arbeit nicht zu unterscheiden und doch nicht gleich: in Auseinandersetzungen mit dem Arbeitgeber („dem Staat“) haben die einen zur Durchsetzung ihrer Interessen und Ziele die Möglichkeit des Streiks und die anderen nicht.

Diese Rechtslage wird seit vielen Jahren von der Bildungsgewerkschaft – der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) – kritisiert. Die Gewerkschaft will eine Gleichstellung. Auch beamtete Lehrerinnen und Lehrer sollen wie andere Arbeitnehmer streiken dürfen. An den Schulen wird dieses Thema seit vielen Jahren in gewissen Abständen kontrovers diskutiert. Ein Teil der verbeamteten Lehrerinnen und Lehrer will das Streikrecht und Streikaufrufen folgen; er beansprucht dabei das Prädikat



**Heiner Adamski**

Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

„progressiv“. Ein anderer Teil verhält sich indifferent oder ablehnend und gilt als konservativ; er versteht sich aber selber als „pflichtbewusst“ und „rechtstreu“ – und manche Pädagogen halten sich sogar für staatstragend. Unterstützung finden diese wie jene Gruppen in den Führungen ihrer Organisationen: der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (der Bildungsgewerkschaft GEW), des Verbandes Bildung und Erziehung (VBE) sowie des Deutschen Philologenverbandes und des Deutschen Beamtenbunds (DBB).

Im Verlauf dieser Diskussionen ist ein Ritual entstanden. Schulleiter und Behördenvertreter – auch solche, die vor ihrer Einsetzung in Leitungsfunktionen zur „progressiven“ Fraktion gehörten – weisen streikbereite Kolleginnen und Kollegen darauf hin, dass für Beamte das Streikverbot gilt und dass bei Pflichtverletzungen mit Einträgen in die Personalakte, mit Abmahnungen und Gehaltskürzungen und weiteren Folgen zu rechnen sei. Manche Lehrerinnen und Lehrer weisen dann darauf hin, dass die angestellten Kolleginnen und Kollegen in jeder Hinsicht vergleichbare schulpädagogische Arbeit leisten und dass es nicht einsichtig sei, dass die einen streiken und die anderen nicht streiken dürfen. Eben deshalb werde das Ziel Streikrecht auch für verbeamtete Lehrerinnen und Lehrer angestrebt.

Dieses Ziel kann aber praktisch nicht ohne Blick auf die Gesamtheit der Beamten und damit auf den Beamtenstatus mit „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ gesehen werden. Die Verfolgung dieses Zieles würde zu einer Teilung der Beamtenschaft führen: Beamte mit und Beamte ohne Streikrecht. Das halten viele – besonders wortreich Vertreter des Deutschen Beamtenbundes – für unmöglich. Vertreter der Bildungsgewerkschaft sehen das aber anders.

Nach einigen erfolglosen Versuchen einer Änderung der Rechtslage u.a. durch ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht im Jahre 2014 ist es zu einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht gekommen. Auch das war erfolglos. Das Bundesverfassungsgericht hat im Juni 2018 die alte Rechtslage bestätigt: Beamte haben kein Streikrecht – und das gilt auch für verbeamtete Lehrerinnen und Lehrer. In Pädagogenkreisen wird diese Entscheidung des höchsten deutschen Gerichts aber nicht – jedenfalls noch nicht – als das „letzte Wort“ verstanden. Die Bildungsgewerkschaft erwägt einen weiteren Anlauf zur Änderung der Rechtslage: ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Adresse: Strasbourg/Frankreich. Allée des Droits de l'Homme. Ein Anknüpfungspunkt ist dabei ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 2014.

## I. Die Rechtslage nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 2014

In dem Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ging es um die Klage einer verbeamteten Realschullehrerin. Sie hatte ohne Genehmigung an drei Tarif-Warnstreiks teilgenommen und sollte aus disziplinarischen Gründen 1.500 Euro zahlen. In dem Beschluss wurde festgestellt: „Das Streikverbot für Beamte gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und hat damit in Deutschland Verfassungsrang. Es gilt unabhängig davon, ob ein Beamter hoheitlich tätig wird oder, wie Lehrer, eben nicht.“ (1) In einer Presseerklärung (2) hat das Gericht den Fall und die rechtliche Beurteilung anschaulich so beschrieben:

„Nach deutschem Verfassungsrecht gilt für alle Beamten unabhängig von ihrem Tätigkeitsbereich ein generelles statusbezogenes Streikverbot, das als hergebrachter Grundsatz im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG Verfassungsrang genießt. Dieses Streikverbot gilt auch für Beamte außerhalb des engeren Bereichs der Hoheitsverwaltung, der nach Art. 33 Abs. 4 GG in der Regel Beamten vorbehalten ist. In der deutschen Rechtsordnung stellt das Streikverbot einen wesentlichen Bestandteil des in sich austarierten spezifisch beamtenrechtlichen Gefüges von Rechten und Pflichten dar. Es ist Sache der Dienstherrn, diese Rechte und Pflichten unter Beachtung insbesondere der verfassungsrechtlichen Bindungen zu konkretisieren und die Arbeitsbedingungen der Beamten festzulegen.

Demgegenüber entnimmt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als authentischer Interpret der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) deren Art. 11 Abs. 1 ein Recht der Staatsbediensteten auf Tarifverhandlungen über die Arbeitsbedingungen und ein daran anknüpfendes Streikrecht. Diese Rechte können von den Mitgliedstaaten des Europarats nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK nur für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei und der hoheitlichen Staatsverwaltung generell ausgeschlossen werden. Nach der Rechtsprechung des EGMR gehören nur solche Staatsbedienstete – unabhängig von ihrem Rechtsstatus – der hoheitlichen Staatsverwaltung an, die an der Ausübung genuin hoheitlicher Befugnisse zumindest beteiligt sind. Die deutschen öffentlichen Schulen und die dort unterrichtenden, je nach Bundesland teils beamteten, teils tarifbeschäftigten Lehrkräfte, gehören nicht zur Staatsverwaltung im Sinne der EMRK. Die Bundesrepublik ist völkervertrags- und verfassungsrechtlich verpflichtet, Art. 11 EMRK in seiner Auslegung durch den EGMR in der deutschen Rechtsordnung Geltung zu verschaffen.

Damit enthält die deutsche Rechtsordnung derzeit einen inhaltlichen Widerspruch in Bezug auf das Recht auf Tarifverhandlungen und das Streikrecht derjenigen Beamten, die außerhalb der hoheitlichen Staatsverwaltung tätig sind. Zur Auflösung dieser Kollisionslage zwischen deutschem Verfassungsrecht und der EMRK ist der Bundesgesetzgeber berufen, der nach Art. 33 Abs. 5, Art. 74 Nr. 27 GG das Statusrecht der Beamten zu regeln und fortzuentwickeln hat. Hierfür stehen ihm voraussichtlich verschiedene Möglichkeiten offen. So könnte er etwa die Bereiche der hoheitlichen Staatsverwaltung, für die ein generelles Streikverbot gilt, bestimmen und für die anderen Bereiche der öffentlichen Verwaltung die einseitige Regelungsbefugnis der Dienstherrn zugunsten einer erweiterten Beteiligung der Berufsverbände der Beamten einschränken. Die Zuerkennung eines Streikrechts für die in diesen Bereichen tätigen Beamten würde einen Bedarf an Änderungen anderer, den Beamten günstiger Regelungen, etwa im Besoldungsrecht, nach sich ziehen.

Für die Übergangszeit bis zu einer bundesgesetzlichen Regelung verbleibt es bei der Geltung des verfassungsunmittelbaren Streikverbots. Hierfür ist von Bedeutung, dass den Tarifabschlüssen für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes aufgrund des Alimentationsgrundsatzes nach Art. 33 Abs. 5 GG maßgebende Bedeutung für die Beamtenbesoldung zukommt. Die Besoldungsgesetzgeber im Bund und in den Ländern sind verfassungsrechtlich gehindert, die Beamtenbesoldung von der Einkommensentwicklung, die in den Tarifabschlüssen zum Ausdruck kommt, abzukoppeln.“

In dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts wurde also das Streikverbot für Beamte bestätigt. In dem Beschluss wurde aber auch auf einen Widerspruch zwischen dem deutschen Recht und der europäischen Rechtsauffassung (der Europäischen Konvention für Menschenrechte) hingewiesen. Nach dieser Konvention haben auch Staatsbedienstete grundsätzlich ein Streikrecht.

Die Konfliktlösung zwischen der Konvention und entgegenstehendem einfachen deutschen Recht wurde vom Bundesverwaltungsgericht allein dem Gesetzgeber zugewiesen. Er könnte diesen Widerspruch beispielsweise dadurch auflösen, dass er bestimmt, welche Beamte hoheitlich und welche nicht hoheitlich tätig sind und nicht-hoheitlich tätige Beamte vom Streikverbot befreien.

Vor einer solchen Trennung wurde aber vom Verband Bildung und Erziehung (VBE) gewarnt. Beamte erster und zweiter Klasse dürfe es nicht geben. Der VBE-

Bundesvorsitzende erklärte sogar, dass Lehrer grundsätzlich verbeamtet sein müssen und dass Länder, die einen Beamtenstatus verwehren, sich nicht verfassungskonform verhalten. (3) Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft kritisierte, dass aufgrund der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts das Streikverbot bestehen bleibt und kündigte an, mit der Streikrechtsfrage vor das Bundesverfassungsgericht zu gehen. Zu diesem Verfahren ist es gekommen. Das angestrebte Ziel wurde nicht erreicht.

## II. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2018

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass Beamte nicht streiken dürfen und dass dieses Streikverbot ausdrücklich auch für verbeamtete Lehrerinnen und Lehrer gilt. Die Leitsätze des 80 Seiten langen (hochkomplizierten) Urteils sagen dazu:

1. Der persönliche Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG umfasst auch Beamte (vgl. BVerfGE 19, 303 [312, 322]). Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit ist zwar vorbehaltlos gewährleistet. Es kann aber durch kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechte begrenzt werden.

2.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 notwendigen Voraussetzungen der Traditionalität und Substantialität.

b) Das Streikverbot für Beamte ist als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums vom Gesetzgeber zu beachten. Es weist eine enge Verbindung auf mit dem beamtenrechtlichen Alimentationsprinzip, der Treuepflicht, dem Lebenszeitprinzip sowie dem Grundsatz der Regelung des beamtenrechtlichen Rechtsverhältnisses einschließlich der Besoldung durch den Gesetzgeber.

3.a) Die Bestimmungen des Grundgesetzes sind völkerrechtsfreundlich auszulegen. Der Text der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dienen auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 74, 358 [370]; 111, 307 [317]; 128, 326 [367 f.]; stRspr).

b) Während sich die Vertragsparteien durch Art. 46 EMRK verpflichtet haben, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen (vgl. auch BVerfGE 111, 307 [320]), sind bei der Orientierung an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte jenseits des Anwendungsbereiches des Art. 46 EMRK die konkreten Umstände des Falles im Sinne einer Kontextualisierung in besonderem Maße in den Blick zu nehmen. Die Vertragsstaaten haben zudem Aussagen zu Grundwertungen der Konvention zu identifizieren und sich hiermit auseinanderzusetzen. Die Leit- und Orientierungswirkung ist dann besonders intensiv, wenn Parallelfälle im Geltungsbereich derselben Rechtsordnung in Rede stehen, mithin (andere) Verfahren in dem von der Ausgangsentscheidung des Gerichtshofs betroffenen Vertragsstaat betroffen sind.

c) Die Grenzen einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung ergeben sich aus dem Grundgesetz. Die Möglichkeiten einer konventionsfreundlichen Auslegung enden dort, wo diese nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung und Verfassungsinterpretation nicht mehr vertretbar erscheint (vgl. BVerfGE 111, 307 [329]; 128, 326 [371]). Im Übrigen ist auch im Rahmen der konventionsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte möglichst schonend in das vorhandene, dogmatisch ausdifferenzierte nationale Rechtssystem einzupassen.

4. Das Streikverbot für Beamtinnen und Beamte in Deutschland steht mit dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes im Einklang und ist insbesondere mit den Gewähr-

leistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar. Auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte lässt sich eine Kollisionslage zwischen dem deutschen Recht und Art. 11 EMRK nicht feststellen.

### III. Fortsetzung in Straßburg?

Die Bildungsgewerkschaft GEW war von der Entscheidung angesichts der bisherigen Rechtsprechung nicht wirklich überrascht, aber die apodiktische Form der Begründung eines absoluten Streikverbot für alle verbeamteten Lehrkräfte hat sie nicht erwartet. Die GEW prüft jetzt die Aussichten einer Anrufung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. In einer Erklärung (4) sind juristische Überlegungen dazu so dargestellt:

„Die Frage des Streikrechts von Beamten war in Deutschland juristisch immer umstritten. Auf der einen Seite hielt die herrschende Juristenmeinung an einem strikten Streikverbot für alle Beschäftigten im Beamtenstatus fest – unabhängig von deren konkreter Tätigkeit ... Andererseits haben die Gewerkschaften und eine wachsende Zahl von Stimmen in der juristischen Literatur und Rechtsprechung die Position entwickelt, auch Beamte, zumal Lehrkräfte, könnten sich im Grundsatz auf die Garantien des Art. 9 Grundgesetz (GG), die Koalitionsfreiheit, berufen. Zwischen diesen Polen ist in den vergangenen Jahrzehnten eine breite Palette unterschiedlicher Auffassungen und differenzierter Positionen entstanden, nicht nur in der juristischen Literatur, sondern auch in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte bis hin zum Bundesverwaltungsgericht.

Ausgelöst wurde dies durch auch für Deutschland verbindliche Entwicklungen im Völkerrecht und die Rechtsprechung des EGMR zum Koalitionsrecht der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Diese Diskussion, in der das von der herrschenden Meinung vertretene absolute Streikverbot für alle Beamten zunehmend in Frage gestellt worden ist, möchte das BVerfG nunmehr offensichtlich mit einem Kraftakt ein für alle Mal beenden: Deshalb argumentiert es, dass das Streikverbot für Beamte ein eigenständiger hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG sei. In der verfassungsrechtlichen Debatte ist diese Auffassung hoch strittig.

Die auch nach der eigenen Rechtsprechung des Gerichts für die Annahme eines ‚hergebrachten‘ Grundsatzes notwendige Tradition bis in die Weimarer Republik sieht das BVerfG als gegeben, weil im Jahre 1922 (einmalig und für wenige Wochen(!)) in einer akuten Versorgungskrise in einer Notverordnung des Reichspräsidenten ein Streikverbot für Beschäftigte der Reichsbahn verfügt worden war. Diese Traditionslinie ist mehr als dünn. Um vorbehaltlos gewährte Grundrechte einzuschränken, bedarf es auch nach der Rechtsprechung des BVerfG einer gesetzlichen Regelung. Auch diese Voraussetzung ist laut Urteil gegeben, obwohl es ein ausdrückliches Streikverbot in keiner bundes- oder landesgesetzlichen Regelung gibt, wie das Gericht selbst feststellt. ‚Regelungen der beamtenrechtlichen Grundpflichten‘ und der ‚uneigennütigen Amtsführung zum Wohle der Allgemeinheit und zum Fernbleiben vom Dienst‘ reichten aus, um den Vorgaben zur Einschränkung des Grundrechts ‚durch Gesetz‘ Rechnung zu tragen.

Des Weiteren bestätigt das BVerfG zwar, dass zwischen dem auch für Beamte geltenden Grundrecht der Koalitionsfreiheit und den ‚hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums‘ nach Maßgabe des Auslegungsgrundsatzes der ‚praktischen Konkordanz‘ abzuwägen sei. Eine vermittelnde Lösung muss danach dem Kerngehalt bei-

der Prinzipien Rechnung tragen. Dieser Verweis bleibt in den weiteren Ausführungen des Gerichts allerdings folgenlos. Tatsächlich nimmt das BVerfG in seiner Entscheidung keine Abwägung vor, sondern gibt dem aus Art. 33 Abs. 5 GG abgeleiteten Streikverbot in vollem Umfang Raum.

Vom Grundrecht der Koalitionsfreiheit des Art. 9 GG bliebe damit übrig, dass sich auch Beamte in Gewerkschaften organisieren ‚dürfen‘. Sinn und Zweck des Grundrechts auf koalitionsgemäße Betätigung ist aber die Garantie von Handlungsoptionen, die es den Beschäftigten ermöglicht, ihre Interessen durchzusetzen – im Zweifel auch gegen den Willen des Dienstherrn. Dies nennt man Arbeitskampf. Diese Handlungsoption, der Kern des Grundrechts, wird den Beamten jedoch versagt. ‚Die Beschränkung der Koalitionsfreiheit, als die Führung von Arbeitskämpfen in Rede steht, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden‘, meint das Gericht. Das Bundesarbeitsgericht hat eine solche Beschränkung bereits vor Jahren als ‚Verweis auf kollektives Betteln‘ bezeichnet.

Auch bei seinen weiteren Erwägungen zum nationalen Verfassungsrecht folgt der Senat in den entscheidenden Fragen in der Regel den strukturkonservativsten Argumenten, die in der juristischen Debatte vertreten werden. Das Streikverbot für beamtete Lehrkräfte diene dem Schutz des Rechts auf Bildung, formulieren die Karlsruher Richter. Wäre das richtig, so wäre das (Grund)Recht auf Bildung überall dort weniger wert und weniger geschützt, wo Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis beschäftigt werden. Das überzeugt nicht. Erklärtermaßen will das BVerfG in seinem Urteil berücksichtigen, dass es bei der Frage von Streikrecht oder Streikverbot für beamtete Lehrkräfte in Deutschland im Zweifel auf den Inhalt des einschlägigen Völkerrechts ankomme. Dieser Vorrang ergibt sich aus der in Art. 25 GG geregelten Verpflichtung zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes.

Konkret sind insoweit die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und weiterer einschlägiger Regelungen des Völkerrechts maßgeblich. Konsequenterweise versucht das Gericht umfangreich darzulegen, dass ein Streikverbot für deutsche Beamte, auch für die nicht überwiegend hoheitlich tätigen Lehrkräfte, mit den Garantien aus Art. 11 EMRK, deren Kern das Recht auf gewerkschaftliche Organisation und Betätigung sind, zu vereinbaren sei. Dies misslingt allerdings gründlich. Zur Begründung dieser Position muss das Gericht unter anderem die Lehrkräfte der Kategorie der Beschäftigten der ‚Staatsverwaltung‘ zuordnen, ein Kunstgriff. Die Mehrheit in der verfassungsrechtlichen Literatur und die Rechtsprechung anderer Gerichte hat dies bislang dezidiert anders gesehen. Lehrkräfte nehmen als Pädagogen wichtige und gewichtige Aufgaben wahr – diese sind jedoch nicht hoheitlich geprägt. Zur ‚Staatsverwaltung‘, in deren Rahmen nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK weitergehende Einschränkungen der koalitionsgemäßen Betätigung hingenommen werden müssen, sind Lehrkräfte damit nicht zu zählen.

Das Gericht verkennt nicht, dass die Einschränkungen der Koalitionsfreiheit, die Art. 11 EMRK erlaubt, eng auszulegen seien. Trotzdem soll die Bedeutung des Rechts auf Bildung ein striktes Streikverbot für beamtete Lehrkräfte rechtfertigen. Allerdings: Wenn allein die Möglichkeit, dass im Schulbereich gestreikt wird, das Recht auf Bildung beeinträchtigen könnte, so wäre die Beschäftigung angestellter Lehrkräfte, die fraglos streiken dürfen, ein permanenter Verfassungsverstoß. Das BVerfG kann die Bestimmungen des Grundgesetzes autoritativ interpretieren, solange und soweit zum gleichen Sachverhalt nicht auch Völkerrecht zu beachten ist. Bei der Frage von Inhalt und Umfang der Koalitionsrechte Beschäftigter im öffentlichen Dienst existiert vorrangiges Völkerrecht. Zum Umfang der Koalitionsfreiheit im öffentlichen Dienst hat

der EGMR das letzte Wort. Das Straßburger Gericht entscheidet allerdings nicht ‚von Amts wegen‘. Es muss angerufen werden.

Hatte das Bundesverwaltungsgericht ... 2014 noch ausgeführt, es liege in der Hand des Parlaments, durch eine Gesetzesänderung den Vorgaben aus Straßburg zum Streikrecht für Beamte Rechnung zu tragen, will das BVerfG auch dem Gesetzgeber die Hände binden. Das Streikverbot für Beamte besitze Verfassungsrang. Für eine Veränderung würde damit auch ein mit Mehrheit im Bundestag beschlossenes Gesetz nicht ausreichen. Es bedürfte einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag, um durch eine explizite Verfassungsänderung ein Streikrecht für Beamte zu ermöglichen. Dies ist politisch eine hohe – auf nicht absehbare Zeit hinaus – wohl zu hohe Hürde.“

#### IV. Kommentar

Die Argumente der Befürworter und Gegner eines Streikrechts für verbeamtete Lehrerinnen und Lehrer sind ambivalent. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist es auch.

Vor der Auseinandersetzung mit rechtlichen Argumenten ist doch eine Frage zu stellen – nämlich: Warum müssen oder sollen Lehrerinnen und Lehrer an deutschen Schulen eigentlich Beamte sein? Müssen sie Beamte sein, weil schulischer Unterricht und schulische Erziehung Hoheitsakte sind? Will „der Staat“ evtl. über staatliche Lehrerprüfungsämter und Verbeamtungszustellen mit Bekenntnissen zum Grundgesetz eine gewisse Kontrolle über die Zulassung zum Schuldienst und dann über das Personal bekommen? Es gibt ja eigenartigerweise in zwei Bereichen besondere staatliche Prüfungsämter außerhalb der „Orte“ der wissenschaftlichen Ausbildung: Staatliche Prüfungsämter für Lehrer und Juristen (analog dazu gibt es auch kirchliche Prüfungsämter außerhalb der Fakultäten für Theologie). Sollen Lehrerinnen und Lehrer Beamte sein, weil dieser Status – wie das Gericht sagt – dem Schutz des Rechts auf Bildung dient? Wenn das so ist, dann müsste doch dargelegt werden können, wo und wie dieser Schutz funktioniert. Es müsste ferner gezeigt werden können, dass Bildung – wie in der GEW-Kritik gesagt wird – dort weniger geschützt und weniger wert ist, wo Lehrerinnen und Lehrer nicht Landesbeamte, sondern Angestellte im Staatsdienst sind. Ist etwa ein (vielleicht überaltertes) Kollegium mit Beamtenstatus eine bessere Voraussetzung und ein besserer Schutz für Bildung als ein Kollegium aus jungen Lehrerinnen und Lehrern ohne diesen Status? In empirischen Studien könnte einmal untersucht werden, ob Schülerinnen und Schüler, die von Lehrkräften mit Beamtenstatus bzw. im Angestelltenverhältnis unterrichtet werden, unterschiedliche Lernleistungen erbringen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts könnte als ungerecht gedeutet werden. Es schreibt unbestreitbare Vorteile der Verbeamtung gegenüber den nicht-verbeamteten Lehrkräften fest, ohne dass dargelegt wird, womit diese Vorteile „verdient“ sind und warum nicht-verbeamteten Lehrkräften Vorteile praktisch vorenthalten werden. In der Praxis der Schulen wird doch von den Kollegien alles geteilt: Klassenräume und Lehrerzimmer und auch die „Klientel“: Schüler und Eltern. Nicht geteilt werden die Unkündbarkeit und die Treuepflicht. Worin genau unterscheiden sich hinsichtlich der Treuepflicht verbeamtete und nichtverbeamtete Lehrkräfte? Sind die einen treu und die anderen weniger treu? Die Befürworter eines Streikrechts für verbeamtete Lehrkräfte zeigen auch nicht, was genau der persönliche Nachteil des fehlenden Streikrecht

ist; sie zeigen allerdings, dass Lehrerinnen und Lehrer aus der täglichen Praxis wissen, wie Bildung funktioniert oder nicht funktioniert und welche Verbesserungen einer trägen Bildungsverwaltung mit Hilfe des Instruments Streik abgetrotzt werden können.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat das Berufsbeamtentum gestärkt. Damit wird aber nicht automatisch manche fehlende Anerkennung der Mühen im schulisch-pädagogischen Alltag gefördert und schon gar nicht mancher marode Zustand etwa von Gebäuden beseitigt. Die Verbesserung dieses Alltags muss an anderen Stellen erreicht werden.

In einer auch und vielleicht zunehmend von bildungsfernen Wirtschaftsinteressen beeinflussten „Schulwelt“ könnten verbeamtete Lehrerinnen und Lehrer vielleicht mit größerer Sicherheit die Frage stellen, in welcher Verfassung ein Gemeinwesen eigentlich ist, in dem eine Verfassung gilt, die in ihrem ersten Artikel sagt, dass die Würde des Menschen unantastbar ist und in dem gleich danach bestimmt wird: „Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Die unantastbare Würde muss geachtet und geschützt werden? Ja – sie muss geachtet und geschützt werden, weil sie antastbar ist und angetastet wird. Wir haben es hier mit einem Paradoxon zu tun. Die Würde des Menschen kann auch durch manche Defizite in unserem Schulwesen angetastet werden. Die Verpflichtung sie „zu achten und zu schützen“ kann von verbeamteten Lehrerinnen und Lehrern vielleicht besser wahrgenommen werden. Das setzt aber bei ihnen ein Verständnis vom „Geist des Grundgesetzes“ und einen Verfassungspatriotismus voraus. Dazu gehört die Kenntnis des großen Wertes der Rechts- und Sozialstaatlichkeit und eines „sozialen Kapitalismus“ als eines Sozialstaatsmodells (und Alternative zum sog. Turbokapitalismus mit verheerenden Folgen). Ein zum Streik berechtigtes verbeamtetes Schul-Kollegium könnte dem „Geist des Grundgesetzes“ vielleicht mehr dienen als ein Kollegium ohne Streikrecht. Solche Beamte wären vielleicht „wahre Staatsdiener“. Sie würden vielleicht auch diese Frage stellen: Warum werden eigentlich Referendarinnen und Referendare nach dem Ende des Referendariats einige Wochen in die Arbeitslosigkeit entlassen und erst danach zur schulisch-pädagogischen Arbeit „berufen“. Ist das evtl. ein Ausdruck von sozialer Bildung und ein Beitrag zum Schutz des Rechts auf Bildung?

Zu streikberechtigten Lehrerkollegien wird es sehr wahrscheinlich nicht kommen. Auch bei einem Erfolg in Straßburg hätte das Bundesverfassungsgericht „das letzte Wort“.

## Anmerkungen

- 1 Beschluss vom 27. Februar 2014. Az. 2 C 1.13.
- 2 Pressemitteilung 16/2014.
- 3 <https://www.vbe.de>  
<https://www.vbe.de/presse/pressendienste-2018/beamtenstatus-und-streikrecht-nicht-vereinbar/?L=0>
- 4 <https://www.gew.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/gew-prueft-gang-nach-strassburg/>