

Inhaltsverzeichnis

Einführung und Gang der Untersuchung	23
A. Einführung in die Thematik	23
B. Gang der Darstellung	24
I. Inhaltliche Darstellung	24
II. Methodische Darstellung	26

1. Teil

Das Streikverbot im nationalen Berufsbeamtentum

29

§ 1 Begriffsbestimmungen	29
A. Begriffsbestimmungen und Systematisierungen im Beamtenrecht	29
I. Begriff des Beamten	30
II. Arten des Beamtenverhältnisses und Berufsgruppen	31
III. Einordnung der Beamten im System des öffentlichen Dienstes	32
B. Begriffsbestimmungen im Kollektivarbeitsrecht	34
I. Begriff des Arbeitskampfrechts	34
II. Erläuterung der Arbeitskampfmittel	35
1. Begriff des Streiks und Streikarten im Überblick	35
2. Die Aussperrung als Pendant zum Streik	38
C. Zusammenfassender Überblick	38
§ 2 Die rechtshistorischen Ursprünge des beamtenrechtlichen Streikverbots	39
A. Der Ursprung der beamtenrechtlichen Treuepflicht	39
B. Wandel der Treuepflicht im Absolutismus	42
I. Das Beamtentum im Fürstenstaat	42
1. Rechtliche Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses	43
2. Die Treuepflicht und Folgen ihres Verstoßes	44
II. Die Verwaltungsreformen im 18. Jahrhundert	46
1. Auswirkungen der Verwaltungsreformen auf das Beamtenwesen	46
2. Unbedingte Treueverpflichtung auf den Monarchen	47
III. Vom Fürstendiener zum Staatsdiener	49
1. Veränderungen im Beamtenwesen	50
2. Erweiterung der Treuepflicht	52

C. Die Treue im Beamtenverhältnis der konstitutionellen Monarchie	54
I. Rechtliche Natur des Staatsdienstes	55
II. Instrumentalisierung und Disziplinierung der Beamtenschaft	57
D. Ideologische Treuebindung im Deutschen Kaiserreich	60
I. Rechtliche Stellung der Beamten	60
II. Ideologische Treuebindung an die Regierungspolitik	62
1. Einflussnahme auf den einzelnen Beamten	62
2. Die Vereinsbewegung in der Beamtenschaft	65
a) Ursprünge der privatrechtlichen Vereinsbewegung	66
b) Entwicklung der Beamtenorganisationen und ihre Folgen	68
c) Rechtslage zum Vereinigungsrecht der Beamten	70
d) Streik als erlaubtes Arbeitskampfmittel?	72
III. Zusammenfassender Überblick	74
E. Die Debatte um ein Beamtenstreikrecht in der Weimarer Republik	75
I. Verfassungsrechtliche Stellung der Beamten	75
II. Debatte um ein beamtenrechtliches Streikrecht	78
1. Anfängliche Gewährung eines Streikrechts für Beamte?	78
2. Das beamtenrechtliche Streikrecht in der parlamentarischen Debatte	80
3. Der Streik in der Praxis und seine Folgen	81
4. Rechtliche Begründung des Streikverbots	84
a) Argumentation der Rechtsprechung für ein Beamtenstreikverbot	84
b) Begründung eines Beamtenstreikverbots durch die Literatur	86
III. Zusammenfassender Überblick	88
F. Zeit des Nationalsozialismus und Nachkriegszeit	89
I. Tiefpunkt des modernen Beamtentums	89
II. Demokratischer Neubeginn	92
G. Gleichstellung der Beamten in der DDR	94
H. Der Streik und das Berufsbeamtentum in der Bundesrepublik Deutschland	96
I. Schlussfolgerungen zur rechtshistorischen Entwicklung des Beamtenstreikverbots	100
§ 3 Das Streikverbot im System des Berufsbeamtentums	101
A. Die besondere rechtliche Stellung der Beamtenschaft	102
I. Nationale beamtenrechtliche Rechtsquellen	102
II. Verfassungsrechtliche Stellung der Berufsbeamten	103
1. Das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis	104
2. Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse	105
3. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums	106
a) Die Berücksichtigungspflicht	107
b) Fortentwicklung des Rechts des öffentlichen Dienstes	109
c) Einzelne hergebrachte Grundsätze	109

III. Das ausbalancierte System von einfachgesetzlichen Beamtenrechten und Beamtenpflichten	113
1. Beamtenrechtliche Pflichten und die Folgen von Pflichtverletzungen	114
2. Die Rechtsstellung des Beamten	117
a) Rechte aus dem Beamtenverhältnis	117
b) Kollektive Beamtenrechte	119
IV. Zusammenfassender Überblick zur besonderen Rechtsstellung der Beamten-	
schaft	120
B. Die verfassungsrechtliche Herleitung des beamtenrechtlichen Streikverbots	120
I. Das Streikrecht als Ausfluss der Koalitionsfreiheit	121
1. Die Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG	121
a) Gewährleistung der Koalitionsfreiheit	121
b) Anforderungen an Streiks von Privaten auf Schutzbereichsebene	122
2. Der Beamte als Träger der Koalitionsfreiheit	125
a) Grundrechtsträgerschaft von Beamten	125
b) Die Koalitionsfreiheit der Beamten	128
aa) Recht auf koalitionspezifische Betätigung	128
bb) Gewährung eines Beamtenstreikrechts auf Schutzbereichsebene ..	129
3. Ergebnis zum Streikrecht als Ausfluss der Koalitionsfreiheit	130
II. Das beamtenrechtliche Streikverbot	131
1. Interne Grundrechtsschranken der Koalitionsfreiheit	131
2. Externe Grundrechtsschranken der Koalitionsfreiheit	132
a) Die beamtenrechtlichen Grundrechtsbeschränkungen	133
b) Eigene Würdigung zum Ausschluss tarifvertraglicher Arbeitsgestaltung	134
c) Eigene Würdigung zum verfassungsrechtlichen Streikverbot	136
aa) Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage des Streikverbots	136
bb) Verfassungsrechtliche Begründung des Streikverbots	137
(1) Beamtenrechtliche Treuepflicht und aus ihr hergeleitete	
Grundsätze	138
(2) Einseitige Regelung des Beamtenverhältnisses	141
(3) Fürsorge- und Alimentationspflicht	143
(4) Staatsstrukturbestimmungen?	145
(5) Zwischenergebnis	147
cc) Das Streikverbot als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamten-	
tums	147
dd) Verbot sonstiger Streiks surrogate	150
d) Rechtsfolgen eines Beamtenstreiks	151
III. Zusammenfassender Überblick zum verfassungsrechtlichen Streikverbot ...	152
C. Schlussfolgerungen zum Streikverbot im System des Berufsbeamtentums	152

2. Teil

Völkerrechtliche Garantie eines Beamtenstreikrechts	155
§ 4 Internationale Regelungen eines Streikrechts	155
A. Gewährleistung eines Streikrechts im Unionsrecht	155
I. Bestehen eines Streikrechts auf Unionsebene	156
II. Mittelbare Einschränkungen des nationalen Dienstrechts	160
B. Gewährleistung eines Streikrechts aus völkerrechtlichen Vorschriften	162
I. Streikrecht in der Europäischen Sozialcharta	162
II. ILO-Übereinkommen zur Koalitionsfreiheit	164
III. Der UN-Zivilpakt und der UN-Sozialpakt	166
C. Schlussfolgerungen zu den internationalen Regelungen eines Streikrechts	167
§ 5 Das Recht auf Streik in Art. 11 EMRK	168
A. Die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Auslegung	168
I. Bedeutung der EMRK im nationalen Grundrechtsgefüge	168
II. Stellung der EMRK im nationalen Recht	169
III. Der EGMR als Interpret der EMRK und die Bedeutung seiner Urteile	173
1. Die Auslegung seitens des EGMR	173
2. Kontrolldichte des EGMR im Lichte der „margin of appreciation“	175
3. Rechtswirkungen der Gerichtsurteile	177
a) Rechtliche Bindungswirkung gegenüber verfahrensbeteiligten Staaten	177
b) Berücksichtigungspflicht der EGMR-Urteile	178
IV. Zusammenfassender Überblick	181
B. Das Recht auf Streik in Art. 11 EMRK	181
I. Weiterentwicklung des Art. 11 EMRK	182
1. Die Reichweite der Vereinigungsfreiheit	182
a) Ursprüngliche Rechtsprechung zu Art. 11 EMRK	182
aa) Der Streik als eine vieler anderer kollektiver Maßnahmen	183
bb) Einschränkungen des Schutzbereichs	185
cc) Ursachen für die ursprünglich restriktive Interpretation	186
b) Der anfängliche Wandel der EGMR-Rechtsprechung	187
c) Endgültige Weiterentwicklung des Art. 11 EMRK	187
aa) Kollektivverhandlungen als „wesentliches Element“ (Demir and Baykara)	188
(1) Das Verfahren Demir und Baykara/Türkei	188
(2) Urteilsinhalt: Anerkennung eines Rechts auf Kollektivverhandlungen	189
(3) Begründung des EGMR zur Weiterentwicklung des Art. 11 EMRK	190
(a) Rezeption internationalen Rechts	191

(b) Berücksichtigung der Auslegungspraxis von Sachverständigenausschüssen	192
(c) Einbeziehung der Praxis der Konventionsstaaten	193
(4) Ergebnis zum Verfahren Demir and Baykara	194
bb) Der Streik als „wichtiger Aspekt“ der Koalitionsfreiheit (Enerji Yapi-Yol Sen)	195
(1) Das Verfahren Enerji Yapi-Yol Sen/Türkei	195
(2) Urteilsinhalt: Streikrecht als Menschenrecht	196
(a) Das Streikrecht als „wichtiger Aspekt“ der Koalitionsfreiheit	196
(b) Reichweite der Gewährleistung des Streikrechts	197
(3) Begründung des EGMR zur Anerkennung eines Streikrechts mit vollem Rang	200
(4) Ergebnis zum Verfahren Enerji Yapi-Yol Sen	202
d) Bestätigung in der Folgejudikatur des EGMR	202
aa) Kollektive Schutzbereichserweiterung des Art. 11 EMRK	202
bb) Bestätigung eines individuellen Streikrechts für Angehörige des öffentlichen Dienstes	204
cc) Ergebnis zur Folgejudikatur	206
e) Ergebnis zur Reichweite der Vereinigungsfreiheit	206
2. „Das Streikrecht ist nicht absolut“ – Grenzen der Koalitionsfreiheit	207
a) Allgemeine Schranken der Koalitionsfreiheit	207
aa) Vorbehalt eines Gesetzes	208
bb) Verfolgung eines legitimen Ziels	209
cc) Notwendigkeit für eine demokratische Gesellschaft	210
(1) Beurteilungsspielraum innerhalb des Art. 11 Abs. 2 EMRK ...	210
(2) Kontrolldichte bei Eingriffen in den Kernbereich	211
(3) Ergebnis zur Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft	213
b) Besondere Schranke für den Öffentlichen Dienst	213
aa) Allgemeine Voraussetzungen gemäß Art. 11 Abs. 2 S. 2 EMRK ..	214
bb) Besondere Voraussetzungen für Staatsbedienstete	215
(1) Kein absolutes Streikverbot für Staatsbedienstete	215
(2) Eindeutigkeit und Begrenztheit des Streikverbots	216
(a) Besonderheiten für Angehörige der Streitkräfte und der Polizei	216
(b) Begriff der Staatsverwaltung – Orientierung am <i>Pellegrin-Urteil</i>	217
c) Ergebnis zu den Grenzen der Koalitionsfreiheit	219
II. Die Entscheidungen in der zusammenfassenden kritischen Würdigung	220
1. Einbeziehung von Aussagen der Sachverständigenausschüsse	220
2. Rezeption nicht ratifizierter Normen des internationalen Rechts	223

3. Rechtsvergleich bezüglich der Praxis der Konventionsstaaten	225
4. Ergebnis zur kritischen Würdigung	227
C. Schlussfolgerungen zum Streikrecht aus Art. 11 EMRK	227

3. Teil

Konventionsrechtliche Infragestellung des nationalen Streikverbots	230
§ 6 Vereinbarkeit des deutschen Beamtenstreikverbots mit Art. 11 EMRK?	230
A. Der gegenwärtige Stand der Diskussion	231
I. Meinungsstand in der Rechtsprechung	231
II. Diskussion in der Literatur	233
III. Ergebnis zum gegenwärtigen Stand der Diskussion	235
B. Relevanz der EGMR-Urteile zu Art. 11 EMRK in der nationalen Rechtsordnung	235
C. Kollisionslage zwischen Art. 11 EMRK und den nationalen Beschränkungen der Koalitionsfreiheit für Beamte	237
I. Gewährleistungen aus Art. 11 EMRK für deutsche Beamte	237
II. Eingriff in die Gewährleistungen aus Art. 11 EMRK durch nationales Recht	240
1. Eingriff in das Recht auf Kollektivverhandlungen	240
2. Eingriff in das konventionsrechtliche Streikrecht	241
3. Ergebnis: Eingriff in Art. 11 EMRK	242
III. Rechtfertigung der Versagung der tarifvertraglichen Arbeitsgestaltung	242
1. Anforderungen aus Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK	243
a) Rechtsgrundlage des Ausschlusses tarifvertraglicher Arbeitsgestaltung	243
b) Verfolgung eines legitimen Ziels	244
c) Notwendigkeit für eine demokratische Gesellschaft	245
aa) Beteiligung der Spitzenorganisationen	246
bb) Einbindung des Personalrats unter Abschluss von Dienstvereinbarungen	248
cc) Würdigung des Bestehens eines Interessenausgleichs	249
d) Ergebnis: Rechtfertigung des Ausschlusses der Tarifvertragsfreiheit aus Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK	251
2. Anforderungen aus Art. 11 Abs. 2 S. 2 EMRK	251
3. Ergebnis: Rechtmäßigkeit der Versagung tarifvertraglicher Arbeitsgestaltung	251
IV. Rechtfertigung des nationalen Beamtenstreikverbots	251
1. Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK	252
a) Rechtsgrundlage des Beamtenstreikverbots	252
b) Verfolgung eines legitimen Ziels	253

c) Notwendigkeit für eine demokratische Gesellschaft	255
aa) Besondere Anforderungen an das Streikverbot	255
(1) Eindeutigkeit des Streikverbots als inhaltliche Voraussetzung	255
(2) Anforderungen an den Umfang des nationalen Streikverbots	256
(a) Verbot eines absoluten Streikverbots	256
(b) Funktionale Unterteilung nach der Ausübung von Hoheits- gewalt	261
bb) Verhältnismäßigkeit der nationalen Einschränkung	263
(1) Reichweite des nationalen Beurteilungsspielraums	263
(2) Würdigung des Bestehens eines Interessenausgleichs	264
cc) Ergebnis zur Notwendigkeit für eine demokratische Gesellschaft	266
d) Ergebnis: Keine Rechtfertigung des nationalen Streikverbots nach Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK	267
2. Rechtfertigung der Einschränkung nach Art. 11 Abs. 2 S. 2 EMRK	267
3. Ergebnis: Keine Rechtfertigung des nationalen Beamtenstreikverbots	268
V. Vorliegen eines Völkerrechtsverstoßes	269
D. Schlussfolgerungen zum Vorliegen eines völkerrechtlichen Verstoßes	269
§ 7 Erarbeitung eines Lösungsansatzes zur Behebung des Völkerrechtsverstoßes	271
A. Keine Inkaufnahme des völkerrechtlichen Verstoßes	271
B. Notwendigkeit eines Eingreifens des Gesetzgebers – Lösung des BVerwG	273
I. Reaktion auf den Völkerrechtsverstoß	273
II. Kritische Würdigung der BVerwG-Judikatur	275
III. Ergebnis zum Urteil des BVerwG	278
C. Völkerrechtsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes	279
I. Die Methode der völkerrechtsfreundlichen Auslegung	279
II. Lösungsmöglichkeiten im Lichte der Anforderungen des EGMR	281
1. Möglichkeit 1: Partielles funktionsbezogenes Streikverbot	282
2. Möglichkeit 2: Funktionsbezogenes absolutes Streikverbot	283
III. Die völkerrechtsfreundliche Auslegung des Art. 33 GG	285
1. Implementierung eines partiellen funktionsbezogenen Streikverbots in Art. 33 Abs. 5 GG	285
2. Funktionsabhängige Differenzierung im Rahmen des Art. 33 Abs. 4 GG	291
a) Das funktionale Differenzierungskriterium des EGMR	291
b) Anknüpfungspunkt der völkerrechtsfreundlichen Auslegung innerhalb des Art. 33 Abs. 4 GG	296
c) Übertragung des funktionalen Differenzierungsmerkmals auf Art. 33 Abs. 4 GG	299
d) Einteilung der deutschen Beamtengruppen nach ihrer Ausübung von „Hoheitsgewalt“	304
aa) Beschäftigungsbereiche von Beamten in der Bundesrepublik Deutschland	304

bb) Gestaltungsspielraum der Bundesrepublik Deutschland	306
cc) Einteilung der nationalen Beschäftigungsbereiche von Beamten ..	307
(1) Beschäftigungsbereiche mit „Hoheitsgewalt“	307
(2) Tätigkeitsfelder ohne „Hoheitsgewalt“	314
e) Ergebnis: Funktionale Konzentrierung der Beamtenschaft	319
3. Das Problem der Bestandsbeamten im Bereich der „Bildenden Dienste“	320
IV. Zusammenfassender Überblick zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung	325
D. Schlussfolgerungen zur Behebung des Völkerrechtsverstoßes	326
§ 8 Zusammenfassende Thesen	327
Literaturverzeichnis	334
Sachwortverzeichnis	359