

Stefan Fuhrmann

Beamteneinsatz bei Streiks
von Arbeitnehmern
im öffentlichen Dienst

Möglichkeiten einer
gesetzlichen Regelung



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
1. Teil: Die Rechtsprechung zum Beamteneinsatz bei Streiks im öffentlichen Dienst	19
A. Ausgangspunkt: Der Streik im öffentlichen Dienst im November 1980	19
B. Die Rechtsprechung zum Beamteneinsatz	19
I. Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte.....	20
II. Die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte.....	21
III. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....	23
1. Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1993.....	23
2. Die Folgen der Entscheidung.....	25
IV. Selektiver Gesetzesvorbehalt für einen Beamteneinsatz.....	27
C. Gegenstand der nachfolgenden Erörterungen	32
2. Teil: Vorschlag und Ziel eines Gesetzentwurfs	35
A. Der Rahmen inhaltlicher Möglichkeiten eines Gesetzes zum Beamteneinsatz	36
B. Ziel eines Gesetzes zum Beamteneinsatz	36
3. Teil: Verfassungsrechtliche Vorgaben eines Gesetzes zum Beamteneinsatz durch Art. 9 Abs. 3 GG	39
A. Bestimmung des Schutzbereichs des Art. 9 Abs. 3 GG	39
I. Schutz der individuellen Koalitionsfreiheit.....	40
II. Schutz der kollektiven Koalitionsfreiheit.....	41
1. Gewährleistung des Bestandsschutzes für die Koalitionen.....	42
2. Gewährleistung des Betätigungsschutzes für die Koalitionen.....	43
a) Reichweite des Betätigungsschutzes.....	44
b) Die Kernbereichslehre bei Art. 9 Abs. 3 GG.....	44
aa) Die ältere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	45
bb) Ansichten zur Kernbereichslehre in der Literatur.....	46
cc) Korrektur der Kernbereichslehre durch das Bundesverfassungsgericht.....	50

dd) Stellungnahme	51
c) Gewährleistung der Tarifautonomie	55
d) Gewährleistung der Arbeitskampffreiheit	57
B. Möglichkeiten der Beschränkung des Art. 9 Abs. 3 GG	61
I. Festlegung der Terminologie.....	62
II. Verfassungsunmittelbare Grenzen	63
III. Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt.....	64
1) Eingriffsermächtigung durch Art. 9 Abs. 2 GG.....	65
2) Eingriffsermächtigung nach Art. 5 Abs. 2 GG	68
IV. Grundrechtsbeschränkung außerhalb des Gesetzesvorbehalts.....	70
1) Eingriffsermächtigung aus Art. 2 Abs. 1 GG unmittelbar	71
2) Eingriffsermächtigung aus Art. 2 Abs. 1 GG mittelbar	72
3) Sonstige Modelle in der Literatur	74
4) Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts	75
5) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	76
V. Stellungnahme zu den verschiedenen Ansätzen	79
C. Die Rechtsetzungskompetenz des Staates zur Ausgestaltung von Art. 9 Abs. 3 GG.....	94
I. Die Ausgestaltung des Art. 9 Abs. 3 GG.....	95
1. Der Begriff der Ausgestaltung im allgemeinen.....	96
2. Die Ausgestaltung des Art. 9 Abs. 3 GG im besonderen.....	98
II. Die Normsetzungsprärogative der Koalitionen	102
III. Die Abgrenzung von Ausgestaltung und Schrankengesetzen.....	105
D. Auswirkungen der verfassungsrechtlichen Vorgaben	107
4. Teil: Das Arbeitskampfrecht als Grundlage des Gesetzes zum Beamteneinsatz	111
A. Der Arbeitskampf im allgemeinen.....	111
I. Begriff des Arbeitskampfrechts.....	111
II. Formen und Durchführung des Arbeitskampfes.....	112
1. Der Streik	112
a) Begriff des Streiks.....	112
b) Formen des Streiks.....	113
2. Die Aussperrung	113
a) Begriff der Aussperrung.....	113
b) Formen der Aussperrung.....	114
3. Andere Maßnahmen im Arbeitskampf	114
a) Der Boykott	114

b) Der Bummelstreik.....	115
c) Der sogenannte "Dienst nach Vorschrift".....	115
d) Sonstige Maßnahmen des Arbeitgebers im Arbeitskampf.....	115
4. Der Arbeitskampf als Regelungsstreitigkeit - keine Durch-	
setzung von Rechtsansprüchen.....	116
III. Die Koalitionen als Kampfparteien	117
IV. Die Rechtsgrundlagen des Arbeitskampfrechts	119
1. Die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG.....	120
2. Zwischenstaatliche Sicherungen der Koalitionsfreiheit	120
3. Die Regelungen in den Länderverfassungen	121
4. Die einfachgesetzlichen Regelungen	122
V. Die Bewertung des Arbeitskampfes in der Rechtsordnung.....	122
1. Verletzungen von Rechtsnormen	123
2. Tarifvertragswidrige Arbeitskämpfe.....	124
a) Fehlende Tariffähigkeit der Beteiligten.....	124
b) Verfolgung tarifvertraglich nicht regelbarer Ziele.....	125
c) Verletzungen der Friedenspflicht	126
3. Verstöße gegen weitere Grundsätze des kollektiven Arbeitsrechts..	127
a) Verstöße gegen das Übermaßverbot.....	127
b) Verstöße gegen das ultima-ratio-Prinzip.....	128
c) Verletzungen des Paritätsgebots.....	129
VI. Rechtsfolgen des Arbeitskampfes für die Beteiligten.....	130
1. Rechtsfolgen rechtmäßiger Arbeitskämpfe.....	131
2. Rechtsfolgen rechtswidriger Arbeitskämpfe.....	132
B. Der Arbeitskampf im öffentlichen Dienst	133
I. Angehörige des öffentlichen Dienstes.....	133
1. Personen im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis.....	134
a) Beamte.....	134
b) Richter.....	135
c) Soldaten.....	135
2. Personen im privatrechtlichen Dienstverhältnis	135
II. Die Zulässigkeit des Arbeitskampfes im öffentlichen Dienst -	
Meinungsstand:	136
1. Personen im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis.....	136
2. Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst.....	139
a) Unzulässigkeit des Streiks	140
b) Differenzierte Ansicht	140
c) Uneingeschränkte Zulässigkeit des Streiks	140
d) Stellungnahme.....	141
C. Folgerungen für das weitere Vorgehen in der Arbeit.....	142

5. Teil: Spezifische Anforderungen an ein Gesetz zum Beamteneinsatz	143
A. Beeinträchtigung des Art. 9 Abs. 3 GG durch ein Gesetz zum Beamteneinsatz	144
I. Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG für die streikführende Gewerkschaft.....	144
1. Keine Verletzung von Art. 9 Abs. 3 GG bei einem Beamteneinsatz ?	145
2. Schutzbereichsbetroffenheit durch einen Beamteneinsatz.....	146
3. Stellungnahme	149
II. Schutz des Art. 9 Abs. 3 GG für die streikenden Arbeitnehmer	150
III. Schutz des Art. 9 Abs. 3 GG für die eingesetzten Beamten.....	151
1. Grundrechtsverzicht der Beamten	152
2. Beschränkung des Schutzbereichs durch das Streikverbot.....	152
a) Zustimmende Ansichten in der Literatur	153
b) Eigene ablehnende Auffassung.....	154
3. Die Grundrechtsbeeinträchtigung durch einen Beamteneinsatz.....	154
a) Der Beamteneinsatz und die Solidarität.....	155
aa) Geltung des Solidaritätsgedankens.....	155
bb) Berufung auf den Solidaritätsgedanken	157
cc) Stellungnahme.....	157
b) Der Beamteneinsatz und das Recht zum neutralen Verhalten	158
c) Der Beamteneinsatz und die negative Koalitionsfreiheit	161
IV. Ergebnis.....	162
B. Das Gesetz zum Beamteneinsatz - Ausgestaltung oder Schrankengesetz ?	163
I. Die Erlaubnis zum Beamteneinsatz als Ausgestaltung eines Arbeitskämpfungsmittels ?	164
1. Der Beamteneinsatz als Arbeitskämpfungsmittel	164
a) Fehlender Grundrechtsschutz für den Staat.....	165
b) Handlungsmöglichkeiten des Staates im Arbeitskampf.....	167
aa) Beamteneinsatz und Streikarbeit	168
bb) Beamteneinsatz und Aussperrung	169
c) Aufgabenerfüllung als besondere Begründung	172
2. Der Beamteneinsatz als Regelung einer sonstigen Maßnahme im Arbeitskampf	173
II. Eingriffsqualität eines Gesetzes zum Beamteneinsatz.....	173
III. Ergebnis: Die Regelung als Schrankengesetz	175
C. Die Rechtfertigung eines Gesetzes zum Beamteneinsatz	176

I. Eingriff des Gesetzgebers in die Koalitionsfreiheit zum Schutz kollidierender verfassungsrechtlicher Schutzgüter	177
1. Eingriff des Gesetzgebers zum Schutz der Grundrechte Dritter.....	177
2. Eingriff des Gesetzgebers zum Schutz anderer Verfassungsgüter	182
a) Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums	
- Art. 33 Abs. 5 GG -.....	182
b) Die Dienst- und Treuepflicht - Art. 33 Abs. 4 GG -	183
aa) Funktionsvorbehalt für alle Tätigkeiten im öffentlichen Dienst	184
bb) Vorarbeiten für die Beamten­tätigkeit.....	187
cc) Stellungnahme und Ergebnis	188
c) Das Sozialstaatsprinzip - Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG -.....	190
d) Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht	
- Art. 109 Abs. 2 GG -.....	193
e) Die Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes	
- Art. 72 ff. GG -.....	194
f) Das Gemeinwohl	195
II. Ergebnis	196
D. Grenzen der Einschränkungsmöglichkeit für ein Gesetz zum Beamteneinsatz.....	197
I. Verhältnismäßigkeit der Beschränkung durch ein Gesetz.....	197
1. Verfassungslegitimer Zweck und verfassungslegitimes Mittel	199
2. Die Geeignetheit eines Gesetzes	199
3. Die Erforderlichkeit eines Gesetzes	200
a) Vorrang der Aussetzung des Streiks ?.....	201
b) Vorrang der Besetzung von Stellen mit Beamten ?	202
c) Vorrang der Aussperrung ?.....	203
d) Vorrang der Notdienstarbeiten	204
aa) Der Begriff der Notdienstarbeiten	204
bb) Der rechtliche Rahmen von Notdienstarbeiten.....	206
cc) Folgerungen	210
(1) Die Verpflichtung zu einer Regelung als milderes Mittel	210
(a) Verbot des Abschlusses von Vereinbarungen über Notdienstarbeiten ?	210
(b) Vergleich von Notdienstarbeiten mit dem Beamteneinsatz.....	212
(2) Kein Zustandekommen einer Regelung	213
(a) Vorrangige Pflicht zum Abschluß von Notdienstarbeiten	213
(b) Streit um den Umfang der Notdienstarbeiten	214
(c) Der Vorrang einer gerichtlichen Entscheidung	215

(d) Ergebnis.....	218
e) Vorrang der Beschäftigung Privater	218
4. Die Verhältnismäßigkeit des Gesetzes im engeren Sinn.....	223
a) Die Neutralitätspflicht des Staates bei Arbeitskämpfen.....	225
b) Der Beamteneinsatz und die Verletzung der Kampfpazität.....	230
II. Sonstige Anforderungen der Verfassung an ein Gesetz zum Beamteneinsatz.....	236
1. Die Unantastbarkeit des Wesensgehalts von Art. 9 Abs. 3 GG.....	236
2. Das Verbot eines einschränkenden Einzelfallgesetzes - Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG -	237
3. Das Zitiergebot - Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG -	238
E. Ergebnis.....	239
6. Teil: Die Einordnung eines Gesetzes zum Beamteneinsatz in das Beamtenrecht	241
A. Inhaltliche Regelungen im Rahmen des Beamtenrechts	241
I. Die Zuweisung anderer Tätigkeiten - Versetzung und ähnliche Maßnahmen	241
1. Umsetzung durch einfache Weisung.....	241
2. Abordnung	242
3. Versetzung	243
II. Die Anordnung von Mehrarbeit im Rahmen der normalen Tätigkeit des Beamten.....	244
III. Der Rechtsschutz im Fall eines Beamteneinsatzes.....	245
B. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes	245
Zusammenfassung und Ergebnis der Arbeit	247
Gesetzestext eines möglichen § 123 b BRRG	250
Literaturverzeichnis	251