

BVerfG, Beschluss vom 2.3.1993 - 1 BVR 1213/85 -

Verfassungswidrigkeit des Einsatzes von Beamten ohne gesetzliche Grundlage bei rechtmäßigen Arbeitskämpfen: Koalitionsfreiheit auch für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst - Tarifautonomie - Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung - Doppelrolle des Staates als Hoheitsträger und als tariffähiger Arbeitgeber

Fundstellen: AP Nr. 126 zu Art. 9 GG Arbeitskampf; EzA Nr. 107 zu Art. 9 GG Arbeitskampf; NJW; NZA; BB; DB

Leitsatz:

Bei einem rechtmäßigen Streik darf die Deutsche Bundespost nicht den Einsatz von Beamten auf bestreikten Arbeitsplätzen anordnen, solange dafür keine gesetzliche Regelung vorhanden ist.

Kernaussagen des Beschlusses:

Im Rahmen ihrer Zulässigkeit ist die Verfassungsbeschwerde begründet. Das Urteil des Bundesarbeitsgerichts (BAG v. 10.09.1985 EzA Art. 9 GG Arbeitskampf Nr. 60 -- d. Red.) verletzt die Beschwerdeführerin in ihrer Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG.

I. Mit ihrem Hilfsantrag, dessen Bescheidung durch das Bundesarbeitsgericht allein Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung ist, erstrebte die Beschwerdeführerin eine Unterlassung von Beamteneinsätzen bei einem Streik nur insoweit, als die Deutsche Bundespost diesen selbst als rechtmäßig ansieht. Streitgegenstand des Ausgangsverfahrens war danach nicht, welche Maßnahmen die Bundespost treffen darf, wenn sie den Streik als rechtswidrig ansieht; die Parteien gingen allerdings erkennbar davon aus, daß die Bundespost ihre Einschätzung auf der Grundlage der für den Arbeitskampf allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze trifft. ...

II. Das Bundesarbeitsgericht verletzt das Grundrecht der Koalitionsfreiheit, indem es den Beamteneinsatz als eine Arbeitskampfmaßnahme betrachtet, die nur am Paritätsgebot zu messen sei. Diese Betrachtung wird dem besonderen Charakter des Einsatzes hoheitlicher Mittel durch die Bundespost nicht gerecht. Die Zulässigkeit eines solchen Einsatzes setzt eine gesetzliche Regelung voraus. Daran fehlt es.

1. **Art. 9 Abs. 3 GG** gewährleistet das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Er **schützt auch die Koalitionen selbst in ihrem Bestand, ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit, soweit diese gerade in der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen besteht. Hierzu gehört insbesondere der Abschluß von Tarifverträgen. Die Koalitionen sollen beim Abschluß von Tarifverträgen frei sein und die Mittel, die sie zur Erreichung dieses Zwecks für geeignet halten, selbst wählen können.** Zu den geschützten Mitteln zählen jedenfalls die Arbeitskampfmaßnahmen, die erforderlich sind, um eine funktionierende Tarifautonomie sicherzustellen (BVerfGE 84, 212 [225]). **Ein solches Mittel ist auch der Streik.**

Die Koalitionsfreiheit ist auch den Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst gewährleistet, und zwar unabhängig davon, ob sie hoheitliche oder andere Aufgaben erfüllen. **Art. 33 Abs. 4 GG** steht dem nicht entgegen. Er **sichert die Kontinuität hoheitlicher Funktionen des Staates, indem er als Regel**

vorsieht, daß ihre Ausübung Beamten übertragen wird, verbietet jedoch nicht generell, dafür auch Arbeitnehmer einzusetzen. Da diesen die besonderen Rechte der Beamten nicht zustehen, bleiben sie darauf angewiesen, ihre Arbeitsbedingungen auf der Ebene von Tarifverträgen auszuhandeln. Wegen ihrer Unterlegenheit sind sie dabei auch auf das Druckmittel des Arbeitskampfes angewiesen. **Soweit der Staat von der Möglichkeit Gebrauch macht, Arbeitskräfte auf privatrechtlicher Basis als Arbeitnehmer zu beschäftigen, unterliegt er dem Arbeitsrecht, dessen notwendiger Bestandteil eine kollektive Interessenwahrnehmung ist.**

Mit der **grundrechtlichen Garantie der Tarifautonomie** wird ein Freiraum gewährleistet, in dem Arbeitnehmer und Arbeitgeber ihre Interessengegensätze in eigener Verantwortung austragen können. Diese Freiheit findet ihren Grund in der historischen Erfahrung, daß auf diese Weise eher Ergebnisse erzielt werden, die den Interessen der widerstreitenden Gruppen und dem Gemeinwohl gerecht werden, als bei einer staatlichen Schlichtung.

Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit kann sich unter diesen Umständen aber nicht darauf beschränken, den einzelnen Grundrechtsträger vor staatlichen Eingriffen in individuelle Handlungsmöglichkeiten zu schützen; es **hat vielmehr darüber hinaus die Beziehung zwischen Trägern widerstreitender Interessen zum Gegenstand und schützt diese auch insoweit vor staatlicher Einflußnahme, als sie zum Austrag ihrer Interessensgegensätze Kampfmittel mit beträchtlichen Auswirkungen auf den Gegner und die Allgemeinheit verwenden.**

2. Gerade wegen dieser Eigenart bedarf das Grundrecht der Koalitionsfreiheit der Ausgestaltung durch die Rechtsordnung (vgl. BVerfGE 84, 212 [228]). **Zum einen erfordert der Umstand, daß beide Tarifvertragsparteien den Schutz von Art. 9 Abs. 3 GG prinzipiell gleichermaßen genießen, bei seiner Ausübung aber in scharfem Gegensatz zueinander stehen, koordinierende Regelungen, die gewährleisten, daß die aufeinander bezogenen Grundrechtspositionen trotz ihres Gegensatzes nebeneinander bestehen können. Zum anderen macht die Möglichkeit des Einsatzes von Kampfmitteln rechtliche Rahmenbedingungen erforderlich, die sichern, daß Sinn und Zweck dieses Freiheitsrechts sowie seine Einbettung in die verfassungsrechtliche Ordnung gewahrt bleiben.**

a) **Soweit es um das Verhältnis der Kampfparteien als gleichgeordneter Grundrechtsträger geht, muß diese Ausformung nicht zwingend durch gesetzliche Regelungen erfolgen.** So ist das Arbeitskampfrecht gesetzlich weitgehend ungeregelt geblieben. Insoweit sind die Arbeitsgerichte berufen, Streitigkeiten zwischen den Tarifvertragsparteien über die Rechtmäßigkeit von Arbeitskampfmaßnahmen zu entscheiden. Sie müssen bei unzureichenden gesetzlichen Vorgaben das materielle Recht mit den **anerkannten Methoden der Rechtsfindung** aus den allgemeinen, zwischen Bürgern oder auch zwischen privaten Verbänden geltenden Rechtsgrundlagen ableiten, die für das betreffende Rechtsverhältnis maßgeblich sind. Das gilt auch dort, wo eine gesetzliche Regelung, etwa wegen einer verfassungsrechtlichen Schutzpflicht, notwendig wäre (BVerfGE 84, 212 [226 f.]).

b) **Für die Zulässigkeit des Einsatzes von Beamten auf bestreikten Arbeitsplätzen ist eine gesetzliche Regelung hingegen zwingend erforderlich.**

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (vgl. BVerfGE 49, 89 [126 f.]; 53, 30 [56]). **Fehlen gesetzliche Regelungen, muß die Rechtsprechung sachgerechte Lösungen entwickeln, soweit es um das Verhältnis gleichgeordneter Grundrechtsträger geht** (BVerfGE 84, 212 [226 f.]). **Beim Beamteneinsatz auf bestreikten Arbeitsplätzen, bei dem es - zumindest auch - um das Verhältnis von Staat und Privatrechtssubjekten geht, ist jedoch eine gesetzliche Regelung unentbehrlich.**

Der Staat befindet sich bei der Reaktion auf Streikmaßnahmen in einer Doppelrolle. So ist die Bundespost einerseits Trägerin öffentlicher Verwaltung und nimmt als solche hoheitliche Aufgaben wahr. Andererseits ist sie aber auch tariffähige Arbeitgeberin. **Soweit sie Arbeitnehmer auf arbeitsrechtlicher Grundlage beschäftigt, betätigt sie sich als Privatrechtssubjekt. Hingegen**

bedient sie sich mit einem zwangsweise angeordneten Einsatz von Beamten auf bestreikten Arbeitsplätzen eines Mittels, das ihr nur als Hoheitsträgerin zu Gebote steht und über das der Staat durch sein Beamtenrecht verfügt. Soll mit Hilfe des Beamtenrechts auch der Staat in seiner Eigenschaft als Arbeitgeber mit besonderen Kampfmitteln gegenüber den Gewerkschaften ausgestattet werden, so muß dies in einem offenen, durch entsprechende Verfahrensgarantien flankierten Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich geregelt werden. Welche Regelungen Art. 9 Abs. 3 GG im einzelnen zuläßt, bedarf hier keiner Entscheidung.

3. Die allgemeinen Rechtsgrundlagen des Arbeitskampfrechts stellen keine gesetzliche Regelung in diesem Sinne dar. Die vom Bundesarbeitsgericht aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entwickelten Grundsätze zur Parität der Tarifvertragsparteien führen zu einer inhaltlichen Beurteilung der eingesetzten Kampfmittel unter dem Gesichtspunkt der Parität und dem Kriterium einer Beschränkung übermäßigen Kampfmitelesatzes (vgl. BVerfGE 84, 212). **Hier geht es jedoch zunächst um die Frage, ob und inwieweit der Staat sich überhaupt eines besonderen Mittels bedienen darf, das ihm allein wegen seiner hoheitlichen Befugnisse zu Gebote steht; denn der private Arbeitgeber kann seine Arbeitnehmer nicht anweisen, auf bestreikten Arbeitsplätzen zu arbeiten** (BAG, AP Nr. 3 zu § 615 BGB Betriebsrisiko).

Auch das geltende Beamtenrecht beantwortet die Frage nach der Zulässigkeit eines Beamteneinsatzes bei Arbeitskämpfen nicht. Es enthält keine Anhaltspunkte für die rechtliche Beurteilung der Folgewirkung beamtenrechtlicher Weisungen in anderen Rechtsbereichen.

4. Da die erforderliche gesetzliche Regelung bisher fehlt, ist der Beamteneinsatz auf bestreikten Arbeitsplätzen rechtswidrig. ...