

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF FÜR  
MENSCHENRECHTE

GROSSE KAMMER

**RECHTSSACHE H. U. A. ./ DEUTSCHLAND**

*Individualbeschwerden Nrn. 59433/18, 59477/18, 59481/18 und 59494/18*

URTEIL

Artikel 11 • Vereinigungsfreiheit • verhältnismäßige disziplinarrechtliche Sanktionen gegen Lehrkräfte mit Beamtenstatus wegen Teilnahme an einem von ihrer Gewerkschaft organisierten Streik während der Arbeitszeit unter Verstoß gegen das verfassungsmäßige Beamtenstreikverbot • Aufstellung nicht erschöpfender Liste der wesentlichen Elemente der Gewerkschaftsfreiheit durch Rechtsprechung des Gerichtshofs • Frage, ob Streikverbot wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berührt, ist kontextabhängig und erfordert Beurteilung sämtlicher Umstände des Einzelfalls • legitime Ziele der Gewährleistung einer stabilen Verwaltung, der staatlichen Aufgabenerfüllung und der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen • angegriffene Disziplinarmaßnahmen dienen auch der Gewährleistung eines funktionierenden Schulsystems und daher dem Schutz des in Artikel 2 ZP 1 verankerten Rechts auf Bildung • allgemeines Streikverbot für alle Beamten warf besondere Fragen nach der Konvention auf • negative Beurteilung der durch einschlägige internationale Instrumente eingerichteten zuständigen Kontrollorgane und in der Praxis der Vertragsstaaten erkennbare Tendenzen sind relevante Kriterien, aber nicht entscheidend für Beurteilung durch den Gerichtshof • Streiks zwar wichtiger Teil der gewerkschaftlichen Tätigkeit, aber nicht das einzige Mittel, mit dem Gewerkschaften und ihre Mitglieder entsprechende berufliche Interessen schützen können • verschiedenste institutionelle Garantien ermöglichen in ihrer Gesamtheit Beamten und ihren Gewerkschaften die Verteidigung entsprechender beruflicher Interessen • Streikverbot eine allgemeine Maßnahme, in der Ausgleich und Abwägung verschiedener und möglicherweise widerstreitender verfassungsrechtlich geschützter Interessen zum Ausdruck kommt

Erstellt durch die Kanzlei. Für den Gerichtshof nicht bindend.

STRASSBURG

14. Dezember 2023

*Dieses Urteil ist endgültig, kann aber redaktionell überarbeitet werden.*

## **Inhalt**

<b>VERFAHREN</b> .....	<b>4</b>
<b>SACHVERHALT</b> .....	<b>6</b>
I. GEGEN DIE BESCHWERDEFÜHRERINNEN UND DEN BESCHWERDEFÜHRER ERGANGENE DISZIPLINARMASSNAHMEN .....	6
II. VERWALTUNGSGERICHTLICHES VERFAHREN.....	7
III. VERFAHREN VOR DEM BUNDESVERFASSUNGSGERICHT ..	9
A. Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers .....	9
B. Urteil des Bundesverfassungsgerichts .....	9
1. Einhaltung von Artikel 9 Abs. 3 GG.....	9
2. Einhaltung von Artikel 11 EMRK .....	12
<b>EINSCHLÄGIGER RECHTSRAHMEN UND EINSCHLÄGIGE RECHTSPRAXIS</b> .....	<b>15</b>
I. INNERSTAATLICHER RECHTSRAHMEN .....	15
A. Bestimmungen des Grundgesetzes.....	15
B. Rechtsprechung der innerstaatlichen Gerichte .....	16
1. Rechtsprechung zum Streikverbot .....	16
2. Rechtsprechung zu den maßgeblichen Grundsätzen des Berufsbeamtentums.....	17
3. Rechtsprechung zur Fürsorgepflicht .....	19
C. Gesetzliche Vorschriften zum Beamtenverhältnis .....	19
1. Vorschriften zum Streikverbot.....	19
2. Vorschriften zur Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren.....	20
3. Vertretungsrechte der Beamten.....	20
II. VÖLKERRECHT UND VÖLKERRECHTLICHE PRAXIS .....	21
A. Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge .....	21
B. Der Ständige Internationale Gerichtshof.....	21
C. Das Streikrecht und mögliche Verbote und Einschränkungen.....	22
1. Universelle Instrumente und Praxis .....	22
2. Europarat.....	25
3. Europäische Union .....	28
4. Interamerikanisches System.....	29
D. Recht auf Bildung .....	30
III. RECHTSVERGLEICHENDE MATERIALIEN .....	30
<b>RECHTLICHE WÜRDIGUNG</b> .....	<b>32</b>
I. DIE ROLLE DES GERICHTSHOFS .....	32
II. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ARTIKEL 11 EMRK.....	33

A. Zulässigkeit.....	33
B. Begründetheit.....	34
1. Stellungnahmen der Parteien.....	34
a) Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer .....	34
b) Die Regierung.....	39
2. Stellungnahmen der Drittbeteiligten .....	47
a) Die dänische Regierung .....	47
b) Der Europäische Gewerkschaftsbund, der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft.....	48
c) dbb Beamtenbund und Tarifunion .....	48
3. Würdigung durch den Gerichtshof.....	50
a) Allgemeine Grundsätze .....	50
i) Die Sichtweise des Gerichtshofs zur Gewerkschaftsfreiheit .....	50
ii) Das Streikrecht .....	52
b) Anwendung dieser Grundsätze auf die vorliegende Rechtsache .....	54
i) Gab es einen Eingriff? .....	54
ii) War der Eingriff gerechtfertigt? .....	55
α) „Gesetzlich vorgesehen“ .....	56
β) Legitimes Ziel .....	57
γ) „In einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ ....	57
i. Art und Umfang der Einschränkung des Streikrechts.....	58
ii. Maßnahmen, die ergriffen wurden, um den Gewerkschaften der Beamten sowie den Beamten selbst die Möglichkeit zu geben, ihre beruflichen Interessen zu verteidigen .....	60
α) Recht der Beamten, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten .....	60
β) Beteiligungsrechte der Gewerkschaften zum Schutz der beruflichen Interessen der Beamten .....	61
γ) Individualrecht des einzelnen Beamten auf „angemessenen Lebensunterhalt“ .....	62
δ) Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte .....	63
iii. Die mit dem Streikverbot verfolgten Ziele .....	63
iv. Weitere vom Beamtenstatus umfasste Rechte .....	64
v. Die Möglichkeit, an einer öffentlichen Schule als Lehrkraft im Angestelltenstatus mit Streikrecht zu arbeiten .....	65
vi. Schwere der angegriffenen Disziplinarmaßnahmen . .....	68
iii) Gesamtbewertung.....	68

III. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ARTIKEL 14 EMRK IN VERBINDUNG MIT ARTIKEL 11 EMRK.....	70
IV. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ARTIKEL 6 ABS. 1 EMRK .....	74
<b>URTEILSTENOR: .....</b>	<b>74</b>
<b>ÜBEREINSTIMMENDE MEINUNG VON RICHTER RAVARANI ..</b>	<b>76</b>
<b>ABWEICHENDE MEINUNG VON RICHTER SERGHIDES .....</b>	<b>79</b>
<b>ANHANG.....</b>	<b>98</b>

### **In der Rechtssache H. u. a. ./ Deutschland**

hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Große Kammer mit den Richterinnen und Richtern

Síofra O’Leary, Präsidentin,  
Georges Ravarani,  
Marko Bošnjak,  
Gabriele Kucsko-Stadlmayer,  
Pere Pastor Vilanova,  
Arnfinn Bårdsen,  
Faris Vehabović,  
Egidijus Kūris,  
Stéphanie Mourou-Vikström,  
Alena Poláčková,  
Georgios A. Serghides,  
Tim Eicke,  
Lətif Hüseyinov,  
Raffaele Sabato,  
Anja Seibert-Fohr,  
Diana Sărcu,  
Mykola Gnatovskyy

sowie Johan Callewaert, *Stellvertretender Kanzler der Großen Kammer*,  
nach nicht öffentlicher Beratung am 1. März und am 11. Oktober 2023  
das folgende, an dem zuletzt genannten Tag gefällte Urteil erlassen:

### **VERFAHREN**

1. Der Rechtssache lagen vier Individualbeschwerden (Nrn. 59433/18, 59477/18, 59481/18 und 59494/18) gegen die Bundesrepublik Deutschland zugrunde, die drei deutsche Staatsangehörige, Frau H., Frau W., Herr G. und Frau D. („die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer“), am 10. Dezember 2018 nach Artikel 34 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beim Gerichtshof eingereicht hatten.

2. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer wurden von Herrn B., Rechtsanwalt in K., vertreten. Die deutsche Regierung („die Regierung“) wurde durch zwei ihrer Verfahrensbevollmächtigten, Frau S. Jacoby und Frau N. Wenzel vom Bundesministerium der Justiz, vertreten.

3. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer, Lehrkräfte mit Beamtenstatus, rügten insbesondere die Disziplinarmaßnahmen, die gegen sie ergangen waren, weil sie während ihrer Arbeitszeit an Streikmaßnahmen teilgenommen hatten, die von der Gewerkschaft, der sie als Mitglieder angehörten, organisiert worden waren. Die Maßnahmen wurden auf das Streikverbot für Beamte gestützt. Nach Ansicht der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers verstießen die Disziplinarmaßnahmen und der Umstand,

dass ihnen aufgrund ihres Beamtenstatus die Teilnahme an Streikmaßnahmen verboten war, insbesondere gegen ihre Vereinigungsfreiheit nach Artikel 11 EMRK.

4. Die Beschwerden wurden der Fünften Sektion des Gerichtshofs zugewiesen (Artikel 52 Abs. 1 Verfahrensordnung des Gerichtshofs). Am 10. September 2019 wurden die Beschwerden der Regierung zur Kenntnis gebracht.

5. Der Vizepräsident der Fünften Sektion ermächtigte die dänische Regierung, den dbb Beamtenbund und Tarifunion, den Deutschen Gewerkschaftsbund, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und den Europäischen Gewerkschaftsbund zur schriftlichen Stellungnahme als Drittbeteiligte (Artikel 36 Abs. 2 EMRK und Artikel 44 Abs. 3 Verfahrensordnung).

6. Am 6. September 2022 entschied eine Kammer der Dritten Sektion, der die Beschwerden zwischenzeitlich zugewiesen worden waren, die Beschwerden zu verbinden (Artikel 42 Abs. 1 Verfahrensordnung) und die Sache an die Große Kammer abzugeben (Artikel 30 EMRK).

7. Am 1. März 2023 fand im Menschenrechtsgebäude in Straßburg eine öffentliche mündliche Verhandlung statt.

Dabei erschienen vor dem Gerichtshof:

a) *für die Regierung*

Frau S. JACOBY,  
Frau N. WENZEL,  
Herr C. WALTER,  
Herr M. SONNTAG  
Frau U. BENDER,  
Herr T. SCHRÖDER,  
Herr A. BUCHWALD,  
Frau U. HÄFNER,  
Frau M. ZAPFE,  
Herr R. BELLIN,  
Herr M. STOTZ,  
Herr P. TAMME,

Verfahrensbevollmächtigte der Regierung,  
*Prozessbevollmächtigte,*

Beistände;

b) *für die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer*

Herr B.,  
Herr J.,  
Frau R.,  
Frau W.,  
Herr G.,  
Frau D.,

Prozessbevollmächtigter,

Beistände,

Beschwerdeführer/-innen

Der Gerichtshof hörte Herrn Walter und Herrn B. sowie deren Antworten auf die von den Richterinnen und Richtern gestellten Fragen an.

## SACHVERHALT

### I. GEGEN DIE BESCHWERDEFÜHRERINNEN UND DEN BESCHWERDEFÜHRER ERGANGENE DISZIPLINARMASSNAHMEN

8. Zur maßgeblichen Zeit waren die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer an öffentlichen Schulen tätige beamtete Lehrkräfte im Dienst verschiedener Bundesländer. Sie waren Mitglieder der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. Alle nahmen während ihrer Arbeitszeit an Streiks, u. a. auch an einer Demonstration, teil, die von dieser Gewerkschaft organisiert worden waren und sich gegen die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen von Lehrkräften richteten. In der Folge wurden im Rahmen von Disziplinarverfahren ein Verweis bzw. Geldbußen gegen sie verhängt, weil sie durch ihre Streikteilnahme während der Arbeitszeit gegen die ihnen obliegenden Beamtenpflichten verstoßen hätten.

9. Gegen Frau H. (Beschwerdeführerin zu 1.), Grundschullehrerin, erließ das Ministerium für Bildung und Kultur des Landes A am 5. Juli 2011 unter Berufung auf Artikel 33 Grundgesetz (GG) (siehe nachstehende Rn. 39) und §§ 34 und 47 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) (siehe nachstehende Rn. 48) eine Disziplinarverfügung. Darin wurde ein Verweis gegen sie ausgesprochen, weil sie am 3. Juni 2010 an einem Streik teilgenommen habe, um insbesondere gegen die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und die Verlängerung der Arbeitszeiten für Lehrkräfte zu protestieren, und weil sie daher eine Unterrichtsstunde nicht erteilt habe. In dem anschließenden Verfahren wurde festgestellt, dass die Beschwerdeführerin zu 1. tatsächlich zwei Unterrichtsstunden versäumt hat.

10. Gegen Frau W. (Beschwerdeführerin zu 2.), Berufsschullehrerin, und Herrn G. (Beschwerdeführer zu 3.), Lehrer an einer weiterführenden Schule, erließ die Landesschulbehörde am 10. bzw. 11. Januar 2011 Disziplinarverfügungen. Unter Bezugnahme auf Artikel 33 Abs. 5 GG und §§ 34 und 47 BeamStG i. V. m. § 67 Abs. 1 Niedersächsisches Disziplinalgesetz (NDiszG) (siehe nachstehende Rn. 48) verhängte die Behörde gegen die Beschwerdeführerin zu 2. und gegen den Beschwerdeführer zu 3. jeweils eine Geldbuße in Höhe von 100 Euro wegen ungenehmigten Fernbleibens von Dienst. Sie stellte fest, dass die Beschwerdeführerin zu 2. und der Beschwerdeführer zu 3. am 25. Februar 2009 an einem Streik teilgenommen und daher an jenem Tag ihren Unterricht (jeweils etwa fünf Stunden) nicht erteilt hätten. Zu den Zielen des Streiks gehörte die Sicherung eines Tarifvertrags, der insbesondere eine höhere Vergütung für die im öffentlichen Bildungswesen tätigen Angestellten im öffentlichen Dienst und die Übertragung der erzielten Tarifergebnisse auf die beamtenrechtlichen Vorschriften in diesem Bereich vorsah.

11. Gegen Frau D. (Beschwerdeführerin zu 4.), Lehrerin an einer weiterführenden Schule, erließ die Bezirksregierung am 10. Mai 2010 eine Disziplinarverfügung. Unter Bezugnahme auf Artikel 33 Abs. 5 GG und § 83 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 79 Abs. 1 Satz 1 Beamtenengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LBG NRW) (siehe nachstehende Rn. 48) verhängte die Bezirksregierung gegen sie eine Geldbuße in Höhe von 1.500 Euro wegen ungenehmigten Fernbleibens vom Dienst während zwölf Unterrichtsstunden aufgrund ihrer Teilnahme an Streikmaßnahmen am 28. Januar sowie am 5. und 10. Februar 2009. Die Streikmaßnahmen hatten das gleiche Ziel wie im Fall der Beschwerdeführerin zu 2. und des Beschwerdeführers zu 3.

## II. VERWALTUNGSGERICHTLICHES VERFAHREN

12. Die verwaltungsgerichtlichen Klagen der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers, mit denen sie die Aufhebung der Disziplinarverfügungen anstrebten, blieben letztlich ohne Erfolg.

13. Sämtliche Verwaltungsgerichte befanden, dass die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer durch ihre Streikteilnahme gegen ihre Berufspflichten verstoßen hätten. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Abs. 5 GG beschränkten die Koalitionsfreiheit der Beamten aus Artikel 9 Abs. 3 GG (siehe nachstehende Rn. 38), indem sie ein Streikverbot vorsähen.

14. In der ersten Instanz bestätigten das Verwaltungsgericht A, das Verwaltungsgericht B und das Verwaltungsgericht C mit Urteilen vom 8. August 2012 (Beschwerdeführerin zu 1.), 6. Dezember 2012 (Beschwerdeführerin zu 2.) bzw. 19. August 2011 (Beschwerdeführer zu 3.) die jeweiligen Disziplinarverfügungen gegen die Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. und den Beschwerdeführer zu 3. Unter Berücksichtigung der Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen *Demir und Baykara ./. Türkei* ([GK], Individualbeschwerde Nr. 34503/97, ECHR 2008) und *Enerji Yapı-Yol Sen ./. Türkei* (Individualbeschwerde Nr. 68959/01, 21. April 2009) vertraten sie die Auffassung, dass selbst dann, wenn unterstellt würde, dass ein Streikverbot für beamtete Lehrkräfte gegen Artikel 11 EMRK verstoße, dieses Verbot zum Kernbestand der in Artikel 33 Abs. 4 und 5 GG verankerten Verfassungsgrundsätzen gehöre, der sich nicht durch eine Auslegung des Grundgesetzes in Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Vorschriften wie etwa Artikel 11 EMRK ändern lasse. Demgegenüber vertrat das Verwaltungsgericht D in seinem Urteil vom 15. Dezember 2010 (Beschwerdeführerin zu 4.) die Auffassung, dass der Dienstherr durch die Einstellung des Disziplinarverfahrens einen Verstoß gegen Artikel 11 EMRK hätte vermeiden müssen.

15. In der Berufungsinstanz stellte das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 12. Juni 2012 im Fall des Beschwerdeführers zu 3. fest, dass das Streikverbot für Beamte zum Kernbestand der in Artikel 33 Abs. 4 und 5 GG verankerten Verfassungsgrundsätze gehöre, der sich nicht durch eine Auslegung des

Grundgesetzes in Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Vorschriften wie etwa Artikel 11 EMRK ändern lasse. Gegen dieses Urteil war keine Revision möglich.

16. Mit Beschluss vom 16. Mai 2013 lehnte das Oberverwaltungsgericht A den Antrag der Beschwerdeführerin zu 2. auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts in ihrem Fall ab und befand, dass die relevanten Fragen bereits in seinem Urteil vom 12. Juni 2012 im Fall des Beschwerdeführers zu 3. abschließend und umfassend behandelt worden seien.

17. Im Fall der Beschwerdeführerin zu 4. hob das Oberverwaltungsgericht A für das Land B mit Urteil vom 7. März 2012 das Urteil des Verwaltungsgerichts auf die Berufung der zuständigen Behörde auf. Mit Urteil vom 27. Februar 2014 stellte das Bundesverwaltungsgericht auf die Revision der Beschwerdeführerin zu 4. fest, dass die gegen sie ergangene Disziplinarverfügung, die aufgrund ihres Ausscheidens aus dem Beamtenverhältnis auf ihren eigenen Antrag hin ihre Rechtswirksamkeit verloren habe, dem Grunde nach rechtmäßig gewesen sei. Die gegen sie verhängte Geldbuße hätte bei 300 Euro liegen sollen, um angemessen zu sein. Unter Bezugnahme auf das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Enerji Yapı-Yol Sen* (a. a. O., Rn. 32) führte das Bundesverwaltungsgericht aus, dass der Beschwerdeführerin zu 4. nach Artikel 11 EMRK aufgrund ihrer Aufgaben im öffentlichen Dienst ein Recht auf Teilnahme an Streikmaßnahmen zugestanden habe. Allerdings könne Artikel 33 Abs. 5 GG nicht konventionskonform ausgelegt werden, da das Streikverbot für Beamte den Wesenskern des Beamtenstatus betreffe. Daher sei der Gesetzgeber dazu berufen, diese Kollisionslage zwischen dem Grundgesetz und der Konvention aufzulösen, wobei das Streikverbot für Beamte nach Artikel 33 Abs. 5 GG in der Zwischenzeit weiter gelte.

18. Mit Urteil vom 29. September 2014 wies das Oberverwaltungsgericht B die Berufung der Beschwerdeführerin zu 1. zurück. Mit Beschluss vom 26. Februar 2015 wies das Bundesverwaltungsgericht die von der Beschwerdeführerin zu 1. erhobene Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision unter Verweis auf sein Urteil vom 27. Februar 2014 im Fall der Beschwerdeführerin zu 4. zurück.

### III. VERFAHREN VOR DEM BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

#### **A. Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers**

19. Zu unterschiedlichen Zeitpunkten legten die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer, die alle anwaltlich vertreten waren, beim Bundesverfassungsgericht gesondert Verfassungsbeschwerde gegen die gegen sie ergangenen und von den Verwaltungsgerichten bestätigten Disziplinarverfügungen ein. Sie machten geltend, dass die aufgrund des Streikverbots für beamtete Lehrkräfte ergangenen Verfügungen gegen ihr Recht aus Artikel 9 Abs. 3 GG verstoßen hätten, zur Wahrung und Förderung der

Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Ferner trugen sie vor, die Verwaltungsgerichte hätten das innerstaatliche Recht nicht in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht ausgelegt, denn das Streikverbot für beamtete Lehrkräfte, die keine Aufgaben im Kernbereich hoheitlichen Handelns erfüllten, verstoße insbesondere gegen Artikel 11 EMRK.

## **B. Urteil des Bundesverfassungsgerichts**

20. Am 12. Juni 2018 lehnte es das Bundesverfassungsgericht ab, die Verfassungsbeschwerden (2 BvR 1738/12 u. a.) der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers zur Entscheidung anzunehmen.

### *1. Einhaltung von Artikel 9 Abs. 3 GG*

21. Das Bundesverfassungsgericht befand, dass die gegen die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer ergangenen Disziplinarverfügungen, bei denen jeweils vom Bestehen eines Streikverbots für Beamte ausgegangen wurde, ihr Recht aus Artikel 9 Abs. 3 GG, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, nicht verletzt hätten.

22. Artikel 9 Abs. 3 GG gelte für jedermann und damit auch für Beamte, so das Bundesverfassungsgericht. Er erstrecke sich auf kollektive Maßnahmen, einschließlich gewerkschaftlich getragener, auf Tarifverhandlungen bezogener Streikmaßnahmen. Maßnahmen dieser Art fielen in den Schutzbereich des Artikels 9 Abs. 3, auch wenn Beamte von tarifvertraglichen Vereinbarungen ausgeschlossen seien und ihre Gewerkschaften keine derartigen Vereinbarungen für sie abschließen könnten, da ihre Rechte (u. a. die Besoldung) und Pflichten durch das Gesetz festgelegt würden. Die Teilnahme der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers an Streiks, zu denen ihre Gewerkschaft im Zusammenhang mit Tarifverhandlungen für Angestellte im öffentlichen Dienst aufgerufen habe, sei daher von Artikel 9 Abs. 3 GG gedeckt. Somit hätten die gegen die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer ergangenen und von den Verwaltungsgerichten bestätigten Disziplinarverfügungen in das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, eingegriffen, da sie die Möglichkeit der Teilnahme an Arbeitskämpfen begrenzten.

23. Dieser Eingriff sei jedoch gerechtfertigt gewesen. Die Koalitionsfreiheit sei durch andere verfassungsrechtlich geschützte Interessen begrenzt, insbesondere durch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne des Artikels 33 Abs. 5 GG. Das statusbezogene Streikverbot für alle Beamten, das nach seiner ständigen Rechtsprechung gelte (siehe auch nachstehende Rn. 40), stelle einen solchen hergebrachten Grundsatz dar. Es diene einer stabilen Verwaltung, der Gewährleistung staatlicher Aufgabenerfüllung und damit der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen.

24. Das Bundesverfassungsgericht bekräftigte, dass Artikel 33 Abs. 5 GG das Berufsbeamtentum garantiere. Das Berufsbeamtentum als Institution solle eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften bilden. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums bildeten den Kernbestand von Strukturprinzipien, die während eines längeren Zeitraums, insbesondere unter der Reichsverfassung von Weimar (1919), entwickelt worden seien. Diese Kernprinzipien, zu denen unter anderem die Treuepflicht der Beamten, das Lebenszeitprinzip, das Alimentationsprinzip (d. h. dass Beamten eine angemessene Besoldung zu gewähren ist) und der damit korrespondierende Grundsatz, dass die Besoldung der Beamten durch Gesetz zu regeln ist, gehörten, stünden dabei nicht unverbunden nebeneinander, sondern seien aufeinander bezogen.

25. Das Bundesverfassungsgericht bekräftigte ferner, dass sich das Streikrecht mit der Treuepflicht der Beamten und dem Alimentationsprinzip nicht vereinbaren ließe. Die Gewährleistung einer rechtlich und wirtschaftlich gesicherten Position solle sie dabei in die Lage versetzen, ihrer Treuepflicht zu genügen. Dementsprechend habe das Lebenszeitprinzip die Funktion, zur Sicherung einer stabilen, rechtsstaatlichen Verwaltung die Unabhängigkeit des Beamten, insbesondere von politischen Gremien, zu gewährleisten. Das Alimentationsprinzip verpflichte den Dienstherrn, Beamten und ihren Familien lebenslang entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Die Höhe dieses Lebensunterhalts richte sich nach dem Dienststrang der Beamten, nach ihrer Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit. Mit der Gewährleistung einer angemessenen Besoldung begründe Artikel 33 Abs. 5 GG ein Individualrecht des einzelnen Beamten gegenüber dem Staat.

26. Da das Streikverbot Teil der institutionellen Garantie des Artikels 33 Abs. 5 GG sei, sei der Gesetzgeber daran gebunden und könne es nicht ändern. Ein Streikrecht, auch nur für Teile der Beamtenschaft, würde das deutsche System des Berufsbeamtentums in seiner gesamten Ausgestaltung in Frage stellen und zumindest eine grundlegende Modifikation des Alimentationsprinzips, der Treuepflicht, der lebenszeitigen Anstellung sowie der Regelung der maßgeblichen Rechte und Pflichten, einschließlich der Besoldung, durch den Gesetzgeber erfordern. Es griffe daher in den von Artikel 33 Abs. 5 GG gewährleisteten Kernbestand von Strukturprinzipien ein. Würde die Besoldung von Beamten oder Teile hiervon durch Arbeitskämpfe verhandelt werden können, ließe sich die derzeit bestehende Möglichkeit, auf Grundlage des Alimentationsprinzips aus Artikel 35 Abs. 5 GG einen angemessenen Lebensunterhalt gerichtlich geltend zu machen, nicht mehr rechtfertigen. Bei dem wechselseitigen System von aufeinander bezogenen Rechten und Pflichten zeitigten Ausweitungen eines Rechts oder einer Pflicht auch Veränderungen der anderen Rechte und Pflichten. Ein „Rosinenpicken“ lasse das Beamtenverhältnis nicht zu.

27. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts könne das Streikverbot ferner nicht auf die Teile der Beamtenschaft beschränkt werden, die hoheitsrechtliche Befugnisse ausüben. Eine Aufspaltung der Beamten in Gruppen, denen aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen ein Streikrecht zustehe oder nicht, würde mit dem Begriff der hoheitsrechtlichen Befugnisse zusammenhängende Abgrenzungsschwierigkeiten mit sich bringen. Die Differenzierung, wann bei einer konkreten Diensthandlung hoheitsrechtliche Befugnisse wahrgenommen würden und wann nicht, wie auch die Abgrenzung, wann einem bestimmten Beamten, der unterschiedliche Funktionen wahrnehme, ein Streikrecht zuzubilligen sei, erweise sich als außerordentlich schwierig. Die Ausweitung des Streikrechts auf Beamte, die keine hoheitsrechtlichen Befugnisse wahrnehmen, würde eine Sonderkategorie von Beamten schaffen, die als „Dritte Säule“ zu dem ausdifferenzierten System des öffentlichen Dienstes hinzukommen würde. Hierdurch würde neben der bestehenden Abgrenzungs- sowie Gleichbehandlungsproblematik mit Blick auf Angestellte des öffentlichen Dienstes die Frage aufgeworfen, inwieweit die Angehörigen dieser Personalkategorie von ihrem rechtlichen Status her noch als Beamte gelten könnten.

28. Das Bundesverfassungsgericht war ferner der Ansicht, dass die Gewährung eines eingeschränkten Streikrechts unter besonderen Voraussetzungen wie etwa einer Anzeige- oder Genehmigungspflicht geplanter Streikmaßnahmen nicht möglich sei. Zwar würde ein solches eingeschränktes Streikrecht die negativen Folgen der Streiktätigkeit für die Grundrechtsverwirklichung Dritter, etwa Eltern und Schüler, reduzieren und den Verwaltungsträgern eine jedenfalls teilweise Sicherstellung ihrer Aufgabenerfüllung erlauben. Allerdings wäre dies – und hierin liege wegen der Unkalkulierbarkeit ein gewichtiger Einwand – nur dann möglich, wenn sich ein ausreichender Anteil der Beamten dazu entscheiden würde, nicht zu streiken, oder von einer Streikteilnahme durch im Einzelfall ausgesprochene Verbote ausgeschlossen werden könnte. Bei länger andauernden Arbeitskämpfen und der Beteiligung von Personen mit leitenden Funktionen in Schulen ließe sich zudem der staatliche Bildungs- und Erziehungsauftrag und ein funktionierendes Schulsystem (siehe Artikel 7 Abs. 1 GG, nachstehende Rn. 37) nicht mehr durchgängig sicherstellen. Dass es in der Vergangenheit selbst in Bundesländern mit einem überwiegenden Anteil an tarifbeschäftigten Lehrkräften nicht zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen des Schulbetriebs gekommen sei, stelle das Beeinträchtigungspotential von Arbeitskämpfen im Bildungsbereich nicht in Frage.

29. Der Eingriff in die Koalitionsfreiheit der Beamten sei nicht unzumutbar schwer. Zum einen sei das Streikrecht lediglich ein Teilbereich der Koalitionsfreiheit. Das Streikverbot führe nicht zu einem vollständigen Zurücktreten der Koalitionsfreiheit und beraube sie nicht gänzlich ihrer Wirksamkeit. Zum anderen habe der Gesetzgeber das Streikverbot hinreichend kompensiert, indem den Spitzenorganisationen der Beamtengewerkschaften

Beteiligungsrechte bei der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse eingeräumt worden seien (siehe § 53 BeamtStG, nachstehende Rn. 49). Eine erhebliche Stärkung dieser Beteiligungsrechte sei nicht möglich, da sich insbesondere ein Konflikt mit dem Demokratieprinzip ergäbe, wenn den Gewerkschaften als Vertretern von Partikularinteressen Mitentscheidungsrechte bei den Arbeitsbedingungen und der Besoldung der Beamten, die durch den Gesetzgeber zu regeln seien, zukommen würden. Eine weitere Maßnahme zur Kompensation des Streikverbots sei die vorgenannte, sich aus dem Alimentationsprinzip ergebende Möglichkeit der Beamten, einen angemessenen Lebensunterhalt auf dem Rechtsweg durchzusetzen.

## 2. Einhaltung von Artikel 11 EMRK

30. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist das Streikverbot für Beamte nach deutschem Recht auch mit Artikel 11 EMRK und mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Streikrecht vereinbar.

31. Das Streikverbot für Beamte sei gesetzlich vorgesehen, nämlich durch Artikel 33 Abs. 5 GG in der Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung sowie durch die gesetzlichen Vorschriften zu den Beamtenpflichten, die u. a. Sanktionen für das unerlaubte Fernbleiben vom Dienst vorsähen, was ein Streikverbot voraussetze. Es diene der Gewährleistung einer funktionsfähigen öffentlichen Verwaltung, konkret im Falle der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers der Gewährleistung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags und eines funktionierenden Schulsystems, und verfolge damit das Ziel der Aufrechterhaltung der Ordnung.

32. Das Bundesverfassungsgericht befand unter Zusammenfassung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Gewerkschaftsfreiheit und unter Hinweis darauf, dass der Gerichtshof bei der Auslegung des Artikels 11 EMRK andere internationale Instrumente und deren Auslegung durch die zuständigen Gremien berücksichtigt habe, dass bis jetzt nicht festgestellt worden sei, dass das Streikrecht zu den wesentlichen Elementen des Rechts aus Artikel 11 gehöre, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten (mit Verweis auf *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers ./. das Vereinigte Königreich*, Individualbeschwerde Nr. 31045/10, Rn. 84, ECHR 2014). Zum Umfang des Beurteilungsspielraums bei Beschränkungen der Gewerkschaftsfreiheit habe der Gerichtshof vielmehr die folgende Differenzierung vorgenommen: Betreffe eine gesetzliche Einschränkung den Kern gewerkschaftlicher Tätigkeit, sei dem nationalen Gesetzgeber ein geringerer Beurteilungsspielraum zuzugestehen und seien höhere Anforderungen an die Rechtfertigung für den daraus folgenden Eingriff in die Gewerkschaftsfreiheit im öffentlichen Interesse zu stellen. Werde umgekehrt nicht der Kern, sondern nur ein Nebenaspekt der Gewerkschaftstätigkeit berührt, sei der Beurteilungsspielraum weiter und der jeweilige Eingriff eher verhältnismäßig (mit Verweis auf ebd., Rn. 87). Für einen Unterstützungstreik habe der Gerichtshof entschieden, dass dieser nicht den Kernbereich der Vereinigungsfreiheit betreffe, sondern lediglich einen

sekundären bzw. flankierenden Aspekt darstelle und daher den innerstaatlichen Behörden bei Einschränkungen ein weiterer Beurteilungsspielraum zuzugestehen sei (mit Verweis auf ebd., Rn. 88).

33. Vor diesem Hintergrund sei ein Streikverbot für Beamte und konkret für Lehrkräfte mit Beamtenstatus nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK gerechtfertigt. In der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, die zu dem Streik aufgerufen habe, an dem die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer teilgenommen hätten, seien sowohl Lehrkräfte mit Beamtenstatus als auch mit Angestelltenstatus vertreten. Tarifverträge handele sie mit der Tarifgemeinschaft der Länder aber nur in Bezug auf die angestellten Lehrkräfte aus. Auf Beamte fänden diese Tarifverträge keine Anwendung; vielmehr entscheide der für die Festlegung der Arbeitsbedingungen allein zuständige Gesetzgeber darüber, ob und in welchem Umfang die in Tarifverhandlungen für Angestellte im öffentlichen Dienst erzielten Ergebnisse auf sie übertragen würden. Teilweise hätten die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer mit ihrer Streikteilnahme eine solche Übertragung der Ergebnisse der Tarifverhandlungen erreichen wollen. Dieses Verhalten, das – jedenfalls auch – zur Unterstützung eines auf den Abschluss eines Tarifvertrags gerichteten Streiks gedacht gewesen sei und eine gewisse Nähe zum Unterstützungstreik aufweise, falle damit nicht in den Kernbereich der Gewährleistungen des Artikels 11 EMRK. Daher sei der dem Vertragsstaat zukommende Beurteilungsspielraum weit.

34. Das Streikverbot sei nicht Ausdruck der privilegierten Stellung von Beamten (dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis, Beihilfeberechtigung, Ruhestandsversorgung) und rechtfertige sich auch nicht alleine aus ihrer Funktion für die Aufrechterhaltung der Verwaltung und den Schutz der Rechte Dritter. Vielmehr gingen, wie bereits erläutert, mit dem Beamtenstatus aufeinander bezogene Rechte und Pflichten einher, und die Zuerkennung eines Streikrechts für Beamte würde das deutsche Berufsbeamtentum, bei dem es sich um eine besondere nationale Tradition handele, in Frage stellen. Darüber hinaus diene im Falle der beschwerdeführenden Lehrkräfte das Streikverbot dem Recht auf Bildung und damit dem Schutz eines in Artikel 2 ZP 1 EMRK verankerten Menschenrechts. Ferner seien im deutschen Recht Maßnahmen zur Kompensation des Streikverbots getroffen worden, insbesondere die bereits erwähnte Beteiligung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften bei der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse, die es den Gewerkschaften ermögliche, mit ihrer Stimme gehört zu werden, und die Möglichkeit der Beamten, die Verfassungsmäßigkeit ihrer Besoldungshöhe zur gerichtlichen Überprüfung zu stellen.

35. Im Übrigen seien die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer als beamtete Lehrkräfte „Angehörige der Staatsverwaltung“ im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK, die Beschränkungen unterworfen werden könnten, eine Frage, die der Gerichtshof bislang offengelassen habe (mit Verweis u. a. auf *V. ./.* *Deutschland*, 26. September 1995, Rn. 68, Serie A Nr. 323). Die Gruppe von Personen, die als „Angehörige der Staatsverwaltung“ anzusehen

seien, sei eng auszulegen, wobei ein möglicher Aspekt für die Zuordnung zum Begriff der Staatsverwaltung die Ausübung hoheitlicher Befugnisse im Namen des Staates sein könnte, und es zu weitgehend wäre, alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als Angehörige der Staatsverwaltung zu betrachten (mit Verweis auf *Enerji Yapi-Yol Sen*, a. a. O., Rn. 32). Allerdings stellten Beamte im Vergleich zu Angestellten den geringeren Teil des Personals des zweispurigen organisierten öffentlichen Dienstes in Deutschland dar. Das Bundesverfassungsgericht räumte ein, dass Lehrkräfte in der Regel nicht ständig hoheitliche Befugnisse ausübten und sie daher in Übereinstimmung mit Artikel 33 Abs. 4 GG (siehe nachstehende Rn. 39) auch im Angestelltenverhältnis beschäftigt werden könnten, was in den verschiedenen Bundesländern in unterschiedlichem Maße auch praktiziert werde. Die Beschäftigung von Lehrkräften ohne Beamtenstatus sei nicht ihrer Funktion oder den von ihnen wahrgenommenen Aufgaben, sondern regelmäßig besonderen Sachgründen geschuldet. Teilweise seien bei den im Angestelltenverhältnis beschäftigten Lehrkräften die persönlichen Voraussetzungen für eine Berufung in das Beamtenverhältnis nicht erfüllt; teilweise lägen der Entscheidung verwaltungspraktische Erwägungen zugrunde, weil damit flexiblere Einsatzmöglichkeiten geschaffen würden. Allerdings nähmen Schulwesen und staatlicher Erziehungs- und Bildungsauftrag einen hohen Stellenwert ein und der Staat habe ein besonderes Interesse an der Aufgabenerfüllung durch Lehrkräfte an öffentlichen Schulen. Lehrkräfte übten so bedeutsame Aufgaben aus, dass die Entscheidung über eine Verbeamtung von Lehrkräften – die dann in einem Dienst- und Treueverhältnis stünden – dem Staat vorbehalten bleiben müsse.

36. Da sich aus den vorgenannten Gründen eine Kollision zwischen dem Grundgesetz und der Konvention nicht feststellen lasse, komme es auf die Frage nach den Grenzen der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes in der vorliegenden Sache nicht entscheidungserheblich an, so das Bundesverfassungsgericht. Es bekräftigte insoweit seine ständige Rechtsprechung, wonach der Konventionstext und die Rechtsprechung des Gerichtshofs auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes dienen. Im Rahmen der Heranziehung der Konvention als Auslegungshilfe berücksichtige das Bundesverfassungsgericht Urteile und Entscheidungen des Gerichtshofs auch dann, wenn sie nicht denselben Streitgegenstand betreffen. Dies beruhe auf der Orientierungs- und Leitfunktion, die der Rechtsprechung des Gerichtshofs für die Auslegung der Konvention auch über den konkreten Einzelfall hinaus zukomme. Jenseits des Anwendungsbereichs des Artikels 46 EMRK seien die konkreten Umstände des vom Gerichtshof entschiedenen Falles im Sinne einer Kontextualisierung in besonderem Maße in den Blick zu nehmen. Zu berücksichtigen sei, dass interpartes-Aussagen des Gerichtshofs in einem konkreten Fall vor dem Hintergrund des Rechtssystems des jeweiligen beschwerdegegnerischen Staates getroffen würden. Die Leit- und Orientierungsfunktion sei dort besonders groß, wo sie sich

auf Parallelfälle im Geltungsbereich derselben Rechtsordnung beziehe, d. h. auf andere Verfahren in dem von der Ausgangsentscheidung des Gerichtshofs betroffenen Vertragsstaat. Jenseits dieser Wirkung auf Parallelfälle sei der Leit- und Orientierungswirkung durch eine Übernahme der vom Gerichtshof formulierten grundlegenden Wertungen im Sinne von verallgemeinerungsfähigen allgemeinen Grundlinien Rechnung zu tragen. Die Möglichkeiten der vorgenannten konventionsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes endeten dort, wo diese nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung und Verfassungsinterpretation nicht mehr vertretbar erscheine.

## EINSCHLÄGIGER RECHTSRAHMEN UND EINSCHLÄGIGE RECHTSPRAXIS

### I. INNERSTAATLICHER RECHTSRAHMEN

#### A. Bestimmungen des Grundgesetzes

37. Artikel 7 GG zum Schulwesen lautet, soweit maßgeblich, wie folgt:

„(1) Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.“

38. Artikel 9 GG zur Vereinigungsfreiheit lautet, soweit maßgeblich, wie folgt:

„(3) Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. [...]“

39. Artikel 33 GG u. a. zum Berufsbeamtentum lautet, soweit maßgeblich, wie folgt:

„(4) Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

(5) Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.“

#### B. Rechtsprechung der innerstaatlichen Gerichte

##### *1. Rechtsprechung zum Streikverbot*

40. Das Bundesverfassungsgericht befand bereits 1958, dass die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Abs. 5 GG ein Streikverbot für Beamte, die ihre Berufsinteressen wahren möchten, enthielten. Stattdessen stehe ihnen nach dieser Vorschrift ein Individualrecht auf einen

angemessenen Lebensunterhalt zu, der nicht zwischen den Beamten und dem Staat vereinbart würde, sondern durch das Gesetz festzulegen sei (siehe 1 BvR 1/52 und 1 BvR 46/52, Urteil vom 11. Juni 1958, Rn. 48, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), Bd. 8, S. 1 f.). Das Bundesverfassungsgericht hat diese Rechtsprechung seitdem immer wieder bekräftigt (siehe z. B. 2 BvR 1039/75 und 2 BvR 1045/75, Beschluss vom 30. März 1977, BVerfGE, Bd. 44, S. 249 f., Rn. 38, und 2 BvF 3/02, Beschluss vom 19. September 2007, BVerfGE, Bd. 119, S. 247 f., Rn. 55 und 66).

41. In ähnlicher Weise hat auch das Bundesverwaltungsgericht stets die Ansicht vertreten, dass der Beamtenstreik gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Abs. 5 GG verstoße (siehe z. B. Bundesverwaltungsgericht, 1 DB 12.77, Urteil vom 19. September 1977, BVerwGE, Bd. 53, S. 330 f.; 1 D 82.77, Urteil vom 16. November 1978, BVerwGE, S. 158 f.; 1 D 84.78, Urteil vom 22. November 1979, BVerwGE, Bd. 64, S. 293 f., und 1 D 86/79, Urteil vom 3. Dezember 1980, BVerwGE, Bd. 73, S. 97 f.; siehe auch vorstehende Rn. 17).

42. Nachdem der Gerichtshof Urteile zum Streikrecht von Beamten gegen die Türkei erlassen hatte, stellten zwei erstinstanzliche Verwaltungsgerichte die Rechtmäßigkeit von Disziplinarmaßnahmen, die gegen beamtete Lehrkräfte wegen deren Teilnahme an Streiks verhängt worden waren, in Frage. Im ersten Fall handelte es sich um das Urteil der Verwaltungsgerichts D vom 15. Dezember 2010 betreffend die Beschwerdeführerin zu 4. in der vorliegenden Rechtssache (1 K 3904/10.O, siehe vorstehende Rn. 14). Dieses Urteil wurde im Anschluss vom Oberverwaltungsgericht für das Land B aufgehoben. In der letzten Instanz befand das Bundesverwaltungsgericht, dass der Gesetzgeber dazu berufen sei, eine etwaige Kollisionslage zwischen Artikel 33 Abs. 5 GG und Artikel 11 EMRK aufzulösen, wobei das Streikverbot für Beamte nach Artikel 33 Abs. 5 GG in der Zwischenzeit weiter gelte, und bestätigte die Rechtmäßigkeit der gegen die Beschwerdeführerin zu 4. verhängten Disziplinarverfügung (siehe vorstehende Rn. 17). Im zweiten Fall handelte es sich um ein Urteil des Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Juli 2011 (28 K 574/10.KS.D.).

## *2. Rechtsprechung zu den maßgeblichen Grundsätzen des Berufsbeamtentums*

43. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört das Alimentationsprinzip zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Abs. 5 GG (siehe z. B. 2 BvR 556/04, Urteil vom 6. März 2007, BVerfGE, Bd. 117, S. 330 f., Rn. 60, und 2 BvL 4/10, Urteil vom 14. Februar 2012, BVerfGE, Bd. 130, S. 263 f., Rn. 143). Es verpflichtet den Staat, dem Beamten und seiner Familie lebenslang einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (siehe z. B. Urteil in dem Verfahren 2 BvL 4/10, a. a. O., Rn. 145). Dieser Grundsatz weist eine enge Verknüpfung mit dem Lebenszeitprinzip auf (siehe z. B. 2 BvF 3/02, Beschluss vom 19. September 2007, BVerfGE, Bd. 119, S. 247 f., Rn. 72, und 2 BvL 11/07, Beschluss vom

28. Mai 2008, BVerfGE, Bd. 121, S. 205 f., Rn. 35). Er umfasst eine angemessene Besoldung sowie eine angemessene Altersversorgung, auch für die Hinterbliebenen (siehe z. B. 2 BvL 3/62, Beschluss vom 11. April 1967, BVerfGE, Bd. 21, S. 329 f., und 2 BvL 11/04, Beschluss vom 20. März 2007, BVerfGE, Bd. 117, S. 372 f.).

44. Um angemessen zu sein und dem Alimentationsprinzip nach Artikel 33 Abs. 5 GG gerecht zu werden, muss die Besoldung dem Dienststrang und der Verantwortung sowie der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit sowie der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards entsprechen (siehe z. B. 2 BvL 4/10, a. a. O., Rn. 145; 2 BvL 17/09 u. a., Urteil vom 5. Mai 2015, BVerfGE, Bd. 139, S. 64 f., Rn. 93, und 2 BvL 6/17 u. a., Beschluss vom 4. Mai 2020, BVerfGE, Bd. 155, S. 77 f., Rn. 26). Der Gesetzgeber muss die Besoldung kontinuierlich anpassen (siehe z. B. 2 BvL 17/09 u. a., a. a. O., Rn. 98, und BvL 4/18, Beschluss vom 4. Mai 2020, BVerfGE, Bd. 155, S. 1 f., Rn. 29). Das Nettoeinkommen, nach dem sich die Angemessenheit der Besoldung beurteilt (siehe z. B. 2 BvL 1/86, Beschluss vom 22. März 1990, BVerfGE, Bd. 81, S. 363 f., Rn. 48, und 2 BvL 6/17 u. a., a. a. O., Rn. 33), setzt sich aus dem Grundgehalt, Sonderzahlungen und Stellenzulagen zusammen (siehe 2 BvL 19/09 u. a., Beschluss vom 17. November 2015, BVerfGE, Bd. 140, S. 240 f., Rn. 72). Das Nettoeinkommen muss die rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit der Beamten gewährleisten und ihnen und ihrer Familie über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus eine ihrem Amt angemessene Lebensführung ermöglichen (siehe z. B. 2 BvL 3/15, Beschluss vom 28. November 2018, BVerfGE, Bd. 150, S. 169 f., Rn. 28).

45. Nach dieser Rechtsprechung besteht eine widerlegbare Vermutung, dass die Beamtenbesoldung diesen Erfordernisse nicht genügt, wenn mindestens drei der folgenden fünf Parameter erfüllt sind: i) eine deutliche Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifiergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst, ii) eine deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindex, iii) eine deutliche Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Verbraucherpreisindex, iv) eine deutliche Verringerung der Abstände der Bruttogehälter der Beamten in verschiedenen Besoldungsgruppen, v) eine erhebliche Gehaltsdifferenz im Vergleich zum Durchschnitt der Bezüge der jeweiligen Besoldungsgruppe im Bund oder in anderen Bundesländern (siehe 2 BvL 17/09 u. a., a. a. O., Rn. 96 f.; 2 BvL 19/09 u. a., a. a. O., Rn. 76 f., und 2 BvL 4/18, a. a. O., Rn. 29 f.) Diese Vermutung kann im Rahmen einer Gesamtabwägung durch Berücksichtigung weiterer relevanter Kriterien widerlegt oder erhärtet werden, zu denen insbesondere das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft sowie die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und Beanspruchung, insbesondere i) die Qualität der Tätigkeit und Verantwortung des Beamten, ii) Entwicklungen im Bereich der Beihilfe und der Altersversorgung, sowie iii) der Vergleich mit den durchschnittlichen Bruttoverdiensten von Beschäftigten im Privatsektor mit

vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung (siehe 2 BvL 17/09 u. a., a. a. O.; Rn. 116 f., 2 BvL 19/09 u. a., Rn. 99 f., und 2 BvL 4/18, a. a. O., Rn. 86 f.). In Fällen betreffend die Besoldung von Richtern und Staatsanwälten berücksichtigt das Bundesverfassungsgericht ferner die Entwicklung der Qualifikation der eingestellten Kräfte als Indikator dafür, ob die Besoldung dergestalt ist, dass sie dem Staat die Anwerbung überdurchschnittlich qualifizierter Kräfte ermöglicht (siehe 2 BvL 17/09 u. a., a. a. O., Rn. 117, und 2 BvL 4/18, a. a. O., Rn. 88).

46. Die Garantie eines angemessenen Lebensunterhalts nach Artikel 33 Abs. 5 GG begründet ein grundrechtsgleiches Individualrecht jedes Beamten gegenüber dem Staat (siehe z. B. 2 BvL 4/10, a. a. O., Rn. 143, und 2 BvL 6/17 u. a., a. a. O., Rn. 24). Um dieses Recht durchzusetzen, kann der einzelne Beamte vor den Verwaltungsgerichten gegen seinen Dienstherrn klagen und dadurch eine gerichtliche Überprüfung der Frage erreichen, ob die Besoldung dem Alimentationsprinzip nach Artikel 33 Abs. 5 GG entspricht. Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Fällen die Auffassung vertreten, dass die Beamtenbesoldung gegen Artikel 33 Abs. 5 GG verstoße, und dem Gesetzgeber aufgegeben, Regelungen zu treffen, die dem Alimentationsprinzip entsprechen (siehe z. B. 2 BvL 6/17, a. a. O., betreffend Richter in einer höheren Besoldungsgruppe mit drei bzw. vier Kindern im Land Nordrhein-Westfalen; 2 BvL 4/18, a. a. O., betreffend Richter und Staatsanwälte des Landes Berlin; 2 BvL 19/09 u. a., a. a. O., betreffend einen konkreten Personenkreis in einem leitenden Amt im Land Sachsen; 2 BvL 17/09 u. a., a. a. O., betreffend Richter und Staatsanwälte im Land Sachsen-Anhalt, und 2 BvL 4/10, a. a. O., betreffend Universitätsprofessoren im Land Hessen). Es hat auch die Auffassung vertreten, dass eine vorübergehende Absenkung des Grundgehalts und von Sonderzahlungen für bestimmte Beamtengruppen in Baden-Württemberg gegen Artikel 33 Abs. 5 GG verstoßen habe (siehe 2 BvL 2/17, Beschluss vom 16. Oktober 2018, BVerfGE, Bd. 149, S. 382 f.).

### *3. Rechtsprechung zur Fürsorgepflicht*

47. Ein weiterer hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Abs. 5 GG, der vom Bundesverfassungsgericht anerkannt worden ist, ist die Fürsorgepflicht des Dienstherrn (siehe z. B. 2 BvR 1053/98, Beschluss vom 7. November 2002, BVerfGE, Bd. 106, S. 225 f., Rn. 27). Sie verpflichtet den Dienstherrn sicherzustellen, dass der angemessene Lebensunterhalt der Beamten bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen durch Krankheits-, Pflege-, Geburts- oder Todesfälle nicht gefährdet wird (ebd., Rn. 29).

## **C. Gesetzliche Vorschriften zum Beamtenverhältnis**

### *1. Vorschriften zum Streikverbot*

48. Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG, das für die Beamten der Länder gilt, begehen Beamte ein Dienstvergehen, wenn sie schuldhaft die ihnen obliegenden

Pflichten verletzen. Nach diesem Gesetz gehört es zu diesen Pflichten, sich mit vollem persönlichen Einsatz seinem Beruf zu widmen (§ 34). Zwar legt dieses Gesetz nicht ausdrücklich ein Streikverbot fest, jedoch regeln die Beamtengesetze der Länder, dass Beamte dem Dienst nicht ohne Genehmigung fernbleiben dürfen (siehe bezüglich der in den vorliegenden Beschwerden betroffenen Länder § 67 des Landesbeamtengesetzes von Schleswig-Holstein (LBG SH), § 67 Abs. 1 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) und § 79 Abs. 1 Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LBG NRW), jeweils in der zur maßgeblichen Zeit geltenden Fassung). § 83 Abs. 1 Satz 1 LBG NRW enthält die gleiche Regelung wie § 47 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG.

## *2. Vorschriften zur Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren*

49. Nach § 53 Satz 1 BeamtStG sind bei der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse durch die obersten Landesbehörden die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände zu beteiligen. Den Erläuterungen zum Entwurf des Beamtenstatusgesetzes zufolge dient diese Beteiligung der Spitzenorganisationen am Gesetzgebungsverfahren dazu, bei der Festlegung der gesetzlichen Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse als Interessenvertretung die Rechte der Beamten zu wahren und einen Ausgleich für die nicht bestehende Tarifautonomie und das Streikverbot zu schaffen (siehe Bundestagsdrucksache Nr. 16/4027, S. 35). Ähnliche Regelungen sind in den Beamtengesetzen der Länder enthalten (siehe bezüglich der in den vorliegenden Beschwerden betroffenen Länder § 93 LBG SH, § 96 NBG und § 93 LBG NRW). Nach den Beamtengesetzen der Länder müssen Spitzenorganisationen über Regelungsentwürfe informiert werden und es muss ihnen Gelegenheit gegeben werden, innerhalb angemessener Frist, bevor der Entwurf dem Landtag vorgelegt wird, dazu Stellung zu nehmen. Berücksichtigen die Landesregierungen die Vorschläge der Spitzenorganisationen in den entsprechenden Geszentwürfen nicht, müssen sie dafür eine Begründung liefern, die sie den Landesparlamenten entweder von sich aus oder auf Verlangen der Spitzenorganisation mitteilen. Die genannten Vorschriften der Landesbeamtengesetze sehen auch vor, dass das jeweils zuständige Ministerium und die Spitzenorganisationen regelmäßig zu gemeinsamen Gesprächen über allgemeine und grundsätzliche Fragen des Beamtenrechts zusammenkommen.

## *3. Vertretungsrechte der Beamten*

50. Die Personalvertretung der Beamten ist zu gewährleisten (§ 117 Bundesbeamtengesetz (BBG)). Die anwendbaren Gesetze sehen in der Regel Personalräte im öffentlichen Dienst vor (§ 12 Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) in der zur maßgeblichen Zeit geltenden Fassung; in Bezug auf die in den vorliegenden Beschwerden betroffenen Länder § 1 Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein (MBG Schl.-H.), § 1 Niedersächsisches

Personalvertretungsgesetz (NPersVG) und § 1 Personalvertretungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LPVG). Zur maßgeblichen Zeit regelte § 76 Abs. 2 BPersVG, dass der Personalrat über bestimmte, ausschließlich Bundesbeamte betreffende Angelegenheiten mitzubestimmen hat, soweit diese nicht durch das Gesetz geregelt werden, u. a. über die Fortbildung und Beurteilung von Beamten. Insoweit bestand für den Personalrat die Möglichkeit, Dienstvereinbarungen mit der entsprechenden Regierungsstelle oder Behörde abzuschließen. Nach Änderungen des Bundespersonalvertretungsgesetzes, die 2021 in Kraft getreten sind, gehören zu den der Mitbestimmung des Personalrats unterliegenden Angelegenheiten nun auch Personalangelegenheiten, soziale Angelegenheiten und organisatorische Angelegenheiten und sie gelten für Bundesbeamte und Angestellte im öffentlichen Dienst gleichermaßen; der Personalrat hat die Möglichkeit, in Bezug auf bestimmte dieser Angelegenheiten Dienstvereinbarungen abzuschließen (§ 63 und §§ 78-80 BPersVG). Ähnliche Bestimmungen gibt es in den Ländern (§ 51 Abs. 1 und § 57 MBG Schl.-H., §§ 64-72 und § 78 NPersVG und § 70 und §§ 72-74 LPVG). In einigen Bundesländern werden allgemeine Regelungen in Angelegenheiten, die der Mitbestimmung unterliegen, zwischen den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und dem Land vereinbart (siehe § 59 MBG Schl.-H. und § 81 Abs. 1 NPersVG).

## II. VÖLKERRECHT UND VÖLKERRECHTLICHE PRAXIS

### A. Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge

51. Artikel 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, 1155 UNTS 331, soweit maßgeblich, sieht Folgendes vor:

#### Innerstaatliches Recht und Einhaltung von Verträgen

„Eine Vertragspartei kann sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen. [...]“

### B. Der Ständige Internationale Gerichtshof

52. Der Ständige Internationale Gerichtshof führte in seinem Rechtsgutachten vom 4. Februar 1932 zum Umgang mit polnischen Staatsangehörigen und sonstigen Personen polnischer Herkunft oder Sprache im Gebiet Danzig (*Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory* (PCIJ, Serie A/B, Nr. 44), soweit maßgeblich, Folgendes aus:

„[62] Allerdings ist auf Folgendes hinzuweisen: Auf der einen Seite kann sich ein Staat nach allgemein anerkannten Grundsätzen gegenüber einem anderen Staat nicht auf dessen Verfassung berufen, sondern nur auf das Völkerrecht und auf ordnungsgemäß eingegangene internationale Verpflichtungen; auf der anderen Seite kann sich umgekehrt ein Staat gegenüber einem anderen Staat nicht auf seine eigene Verfassung berufen, um sich den

Verpflichtungen zu entziehen, die ihm nach dem Völkerrecht oder nach geltenden Verträgen obliegen [...].“

## **C. Das Streikrecht und mögliche Verbote und Einschränkungen**

### *1. Universelle Instrumente und Praxis*

53. Das Streikrecht ist in Artikel 8 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) ausdrücklich vorgesehen; dieser lautet wie folgt:

„(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, folgende Rechte zu gewährleisten:

[...]

d) das Streikrecht, soweit es in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Rechtsordnung ausgeübt wird.

(2) Dieser Artikel schließt nicht aus, dass die Ausübung dieser Rechte durch Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der öffentlichen Verwaltung rechtlichen Einschränkungen unterworfen wird.

[...]“

Der Ausschuss der Vereinten Nationen (VN) für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) hat bislang keine Allgemeine Bemerkung zum Streikrecht, zu seinen Einschränkungen oder zu entsprechenden Ausnahmeregelungen verabschiedet. Seine Praxis spiegelt sich daher in erster Linie in seinen Schlussbemerkungen zu den Berichten der Staaten über ihre Umsetzung des Sozialpakts wider. In seinen Schlussbemerkungen hat der CESCR wiederholt Staaten wegen eines Streikverbots für Staatsbedienstete oder auf Vertragsbasis Beschäftigte im öffentlichen Dienst, die keine wesentlichen Dienste erbringen, kritisiert. In seinen Abschließenden Bemerkungen vom 12. Oktober 2018 zum Staatenbericht Deutschlands über die Umsetzung des Sozialpakts (Dokument E/C.12/DEU/CO/6) hat der CESCR Folgendes ausgeführt:

#### **Streikrecht für Beamte**

„44. Der Ausschuss ist nach wie vor besorgt darüber, dass in dem Vertragsstaat ein Streikverbot für alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes mit Beamtenstatus, einschließlich beamteter Lehrkräfte, gilt. Dies geht über die nach Artikel 8 Abs. 2 des Pakts zulässigen Einschränkungen hinaus, da bei vernünftiger Betrachtung nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle Beamten einen wesentlichen Dienst erbringen (Artikel 8).

45. Der Ausschuss bekräftigt seine vorangegangene Empfehlung (E/C.12/DEU/CO/5, Rn. 20), wonach der Vertragsstaat Maßnahmen zur Überprüfung des Anwendungsbereichs der Kategorie der wesentlichen Dienste ergreifen sollte, um sicherzustellen, dass allen Beamten, deren Dienste bei vernünftiger Betrachtung nicht als wesentlich angesehen werden können, das Streikrecht aus Artikel 8 des Pakts und aus dem Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes von 1948 (Nr. 87) zusteht.“

54. Artikel 22 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) sieht zwar nicht ausdrücklich ein Streikrecht vor, wurde aber vom VN-Menschenrechtsausschuss (HRC) in dem Sinne ausgelegt, dass er ein solches Recht vorsieht. Wie beim CESCR spiegelt sich in Ermangelung einer Allgemeinen Bemerkung auch hier die Praxis in erster Linie in den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses wider. In seinen Abschließenden Bemerkungen vom 30. November 2021 zum Staatenbericht Deutschlands über die Umsetzung des Zivilpakts (CCPR/C/DEU/CO/7) hat der HRC Folgendes ausgeführt:

„50. Der Ausschuss ist besorgt über das pauschale Streikverbot für Beamte in dem Vertragsstaat, das auf der Einschätzung beruht, dass alle diese Beschäftigten, einschließlich verbeamteter Lehrkräfte, von wesentlicher Bedeutung sind (Artikel 22).

51. Der Ausschuss bekräftigt die Empfehlung des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte [in seinen Abschließenden Bemerkungen vom 12. Oktober 2018], wonach der Vertragsstaat Maßnahmen zur Überprüfung des Anwendungsbereichs der Kategorie der wesentlichen Dienste ergreifen sollte, um sicherzustellen, dass allen Beamten, deren Dienste bei vernünftiger Betrachtung nicht als wesentlich angesehen werden können, das Streikrecht zusteht – was auch im Einklang mit Artikel 22 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte steht.“

55. Das Übereinkommen Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes von 1948 („IAO-Übereinkommen Nr. 87“), das von Deutschland 1957 ratifiziert wurde, sieht zwar nicht ausdrücklich ein Streikrecht vor, wurde jedoch von den beiden wichtigsten Aufsichtsgremien der IAO – dem Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) und dem Ausschuss für Vereinigungsfreiheit (CFA) – in dem Sinne ausgelegt, dass es ein solches Recht vorsieht, das sich hauptsächlich aus den Artikeln 3 und 10 ergibt. Sowohl der CEACR als auch der CFA sind der Ansicht, dass Staaten das Streikrecht derjenigen Staatsbediensteten einschränken oder ein Streikverbot gegen sie verhängen können, die im Namen des Staates hoheitliche Befugnisse<sup>1</sup> ausüben. Die IAO-Gremien haben sich nicht auf eine allgemeine Definition des Begriffs „Staatsbedienstete, die im Namen des Staates hoheitliche Befugnisse ausüben“ geeinigt. Der CEACR ist jedoch der Ansicht, dass Lehrkräfte im öffentlichen Dienst nicht in die Kategorie der Staatsbediensteten fallen, die „im Namen des Staates hoheitliche Befugnisse ausüben“, und dass sie daher in den Genuss des Streikrechts kommen sollten, ohne Sanktionen befürchten zu müssen,

---

<sup>1</sup> Siehe Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, 2012, Bericht des CEACR, Report III(1B): Giving globalization a human face (General Survey on the fundamental Conventions), Dok. Nr. ILC.101/III/1B („CEACR General Survey 2012“), Rn. 117 f., insbesondere Rn. 127 und 129, [https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/101stSession/reports/reports-submitted/WCMS\\_174846/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/101stSession/reports/reports-submitted/WCMS_174846/lang--en/index.htm) (zuletzt abgerufen am 26. September 2023); und Compilation of the decisions of the Committee on Freedom of Association (2018) („CFA Compilation of decisions 2018“), Rn. 828-830, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002\\_HIER\\_ELEMENT\\_ID,P70002\\_HIER\\_LEVEL:3945366,1](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1) (zuletzt abgerufen am 26. September 2023).

auch wenn in diesem Bereich unter bestimmten Umständen die Gewährleistung eines Mindestdienstes vorgesehen sein kann<sup>2</sup>. Sowohl der CEACR als auch der CFA sind der Ansicht, dass Staaten darüber hinaus eine Einschränkung oder einen Ausschluss des Streikrechts derjenigen Personen vorsehen können, die „wesentliche Dienste“ erbringen, wobei dieser Begriff im engeren Sinne so zu verstehen ist, dass er nur solche Dienste meint, „deren Unterbrechung das Leben, die persönliche Sicherheit oder die Gesundheit der gesamten Bevölkerung oder eines Teils davon gefährden würde“<sup>3</sup>. Diese Gremien betrachten das „öffentliche Bildungswesen“ (CEACR) bzw. den „Bildungssektor“ (CFA) nicht als wesentlichen Dienst in diesem Sinne<sup>4</sup>.

56. In seinen jüngsten, aus 2021 datierenden Bemerkungen zu den Verpflichtungen Deutschlands nach dem IAO-Übereinkommen Nr. 87 hat der CEACR die folgende Bemerkung angenommen (veröffentlicht auf der 110. Tagung der IAK (2022)):

„Der Ausschuss erinnert daran, dass er seit mehreren Jahren Maßnahmen zur Anerkennung des Streikrechts für Staatsbedienstete, die keine hoheitlichen Befugnisse im Namen des Staates ausüben, fordert.

[...]

Der Ausschuss nimmt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts [vom 12. Juni 2018]<sup>5</sup> zur Kenntnis, wonach es sich bei dem Streikverbot für Beamte unabhängig von ihren Aufgaben um einen eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Artikels 33 Abs. 5 GG handelt, der einen Eingriff in die Vereinigungsfreiheit rechtfertigt. Darüber hinaus möchte der Ausschuss klarstellen, dass es nicht seine Aufgabe ist, die Begründetheit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juni 2018 (2 BvR 1738/12) zu beurteilen, die sich auf Fragen des deutschen innerstaatlichen Rechts und der deutschen Rechtsprechung gründet. Aufgabe des Ausschusses ist es vielmehr, die Auswirkungen dieser Entscheidung auf die Anerkennung und Ausübung des Grundrechts der Beschäftigten auf Vereinigungsfreiheit zu prüfen. In diesem Zusammenhang stellt der Ausschuss *mit Bedauern* fest, dass das Ergebnis der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht im Einklang mit dem Übereinkommen steht, da es einem allgemeinen statusbezogenen Streikverbot für Beamte, das unabhängig von ihren Aufgaben und Verantwortlichkeiten gilt, und insbesondere einem Streikverbot für Beamte, die keine hoheitlichen Befugnisse im Namen des Staates ausüben (wie Lehrkräfte oder Beschäftigte bei der Post und Bahn), gleichkommt. *Vor diesem Hintergrund ruft der Ausschuss die Regierung auf, sich auf innerstaatlicher Ebene weiter um einen umfassenden Dialog mit den Vertretungsorganisationen des öffentlichen Dienstes zu bemühen, um nach Möglichkeiten zu suchen, die Gesetzgebung stärker mit dem Übereinkommen in Einklang zu bringen. In Anbetracht dessen, dass vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein Verfahren gegen das Streikverbot für Beamte anhängig ist, fordert der Ausschuss die Regierung ferner auf, Informationen über den Ausgang dieses Verfahrens und seine möglichen Auswirkungen auf der innerstaatlichen Ebene vorzulegen.*“

---

<sup>2</sup> CEACR General Survey 2012, Rn. 130.

<sup>3</sup> CEACR General Survey 2012, Rn. 131; CFA Compilation of decisions 2018, Rn. 830.

<sup>4</sup> CEACR General Survey 2012, § 134; CFA Compilation of decisions 2018, Rn. 842 und 844-846. Siehe auch Entscheidung des CFA in dem Fall Nr. 1528 betreffend das Streikrecht von Lehrkräften in Deutschland.

<sup>5</sup> D. h. das im vorliegenden Fall in Rede stehende Urteil.

Im Jahr 2021 verabschiedete der CEACR außerdem folgende Bemerkungen zu den Verpflichtungen Deutschlands aus dem IAO-Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen von 1949, das von Deutschland 1956 ratifiziert wurde (veröffentlicht auf der 110. Tagung der IAK (2022)):

„Der Ausschuss erinnert daran, dass er seit mehreren Jahren Maßnahmen fordert, um sicherzustellen, dass Staatsbedienstete, die nicht in der Staatsverwaltung tätig sind, das Recht auf Kollektivverhandlungen haben.

[...]

Der Ausschuss nimmt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2018 zur Kenntnis. Der Ausschuss stellt fest, dass dieses Urteil ein Verbot für alle Beamten, sich an Kollektivverhandlungen zu beteiligen, zur Folge hat. Der Ausschuss *bedauert*, dass Staatsbediensteten, die nicht in der Staatsverwaltung tätig sind, damit das ihnen durch das Übereinkommen gewährte Recht auf Kollektivverhandlungen verwehrt wird. In diesem Zusammenhang erinnert der Ausschuss daran, dass er seit vielen Jahren darauf hinweist, dass nach den Artikeln 4 und 6 des Übereinkommens allen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, die nicht in der Staatsverwaltung tätig sind, das Recht auf Kollektivverhandlungen zustehen sollte. Er betont ferner, dass die Festlegung von Löhnen und Gehältern bei Kollektivverhandlungen zwar eine wichtige Rolle spielt, dass es dabei aber auch um andere Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen geht. *Vor diesem Hintergrund ruft der Ausschuss die Regierung auf, sich auf innerstaatlicher Ebene weiter um einen umfassenden Dialog mit den Vertretungsorganisationen des öffentlichen Dienstes zu bemühen, um innovative Lösungen und Möglichkeiten zu erkunden, wie das derzeitige System weiterentwickelt werden kann, um das Recht auf Kollektivverhandlungen für nicht in der Staatsverwaltung tätige Staatsbedienstete wirksam anzuerkennen, beispielsweise, wie bereits von der BDA vorgeschlagen, indem unterschieden wird zwischen Bereichen, die tatsächlich hoheitlich geprägt sind, und Bereichen, in denen die einseitige Regelungsbefugnis des Arbeitgebers eingeschränkt werden könnte, um die Beteiligung der Vertretungsorganisationen des öffentlichen Dienstes zu erweitern. In Anbetracht dessen, dass vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein Verfahren gegen das Streikverbot für Beamte anhängig ist, das auch Auswirkungen auf das Recht der Beamten auf Kollektivverhandlungen haben könnte, fordert der Ausschuss die Regierung ferner auf, Informationen über den Ausgang dieses Verfahrens und seine möglichen Auswirkungen auf der innerstaatlichen Ebene vorzulegen.“*

## 2. Europarat

57. Die Europäische Sozialcharta von 1961, die für Deutschland am 26. Februar 1965 in Kraft getreten ist und zur maßgeblichen Zeit anwendbar war, sah Folgendes vor:

### Teil II

„Die Vertragsparteien erachten sich durch die in den folgenden Artikeln und Nummern festgelegten Verpflichtungen nach Maßgabe des Teils III als gebunden.

#### Artikel 6 – Das Recht auf Kollektivverhandlungen

Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Kollektivverhandlungen zu gewährleisten, [verpflichten sich] die Vertragsparteien [...] und anerkennen:

4. das Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber auf kollektive Maßnahmen einschließlich des Streikrechts im Fall von Interessenkonflikten, vorbehaltlich etwaiger Verpflichtungen aus geltenden Gesamtarbeitsverträgen.“

### **Teil III**

#### **Artikel 20 – Verpflichtungen**

„1. Jede der Vertragsparteien verpflichtet sich,

[...]

b. mindestens fünf der folgenden sieben Artikel des Teils II dieser Charta als für sich bindend anzusehen: Artikel 1, 5, 6, 12, 13, 16 und 19;

[...]

2. Die nach Maßgabe des Absatzes 1 Buchstaben b und c ausgewählten Artikel oder Absätze sind dem Generalsekretär des Europarats gleichzeitig mit der Hinterlegung der Ratifikations- oder Genehmigungsurkunde durch die betreffende Vertragspartei zu notifizieren.

[...]“

#### **Artikel 31 – Einschränkungen**

„1. Die in Teil I niedergelegten Rechte und Grundsätze dürfen nach ihrer Verwirklichung ebenso wie ihre in Teil II vorgesehene wirksame Ausübung anderen als den in diesen Teilen vorgesehenen Einschränkungen oder Begrenzungen nur unterliegen, wenn diese gesetzlich vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer oder zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Sicherheit des Staates, der Volksgesundheit und der Sittlichkeit notwendig sind.

[...]“

Der Wortlaut des Artikels 6 Abs. 4 wurde in der revidierten Europäischen Sozialcharta von 1996, die Deutschland am 29. März 2021 ratifiziert hat, unverändert beibehalten.

58. Der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte (ECSR) hat Einschränkungen des Streikrechts zum einen in Bereichen anerkannt, die von wesentlicher Bedeutung für die Allgemeinheit sind, weil Streikmaßnahmen in diesen Bereichen das öffentliche Interesse, die nationale Sicherheit und/oder die öffentliche Gesundheit gefährden könnten, und zum anderen für bestimmte Kategorien von Amtsträgern, nämlich für diejenigen, deren Aufgaben und Funktionen aufgrund ihrer Art oder dem mit ihnen verbundenen Maß an Verantwortung in unmittelbarem Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit, dem Allgemeininteresse usw. stehen.<sup>6</sup>

59. Vor der Unterzeichnung der Europäischen Sozialcharta von 1961 am 18. Oktober 1961 gab die Bundesrepublik Deutschland am 28. September 1961 eine Erklärung zur Europäischen Sozialcharta ab, in der sie Folgendes ausführte:

---

<sup>6</sup> Siehe Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 2018, S. 105, <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80> (zuletzt abgerufen am 26. September 2023).

Nach der nationalen Rechtsordnung ist es [...] Beamten [...] aus Gründen der öffentlichen Ordnung und der staatlichen Sicherheit untersagt, im Fall von Interessenkonflikten zu streiken oder sonstige kollektive Maßnahmen zu ergreifen. Auch steht ihnen ein Recht auf Kollektivverhandlungen nicht zu, da die Regelung ihrer Rechte und Pflichten gegenüber ihrem Dienstherrn Sache der frei gewählten Gesetzgebungsorgane ist. Daher beziehen sich die Bestimmungen des Artikels 6 Abs. 2 und 4 in Teil II der Sozialcharta [...] nach Auffassung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland nicht auf die genannten Personengruppen.“

Diese Erklärung wurde nicht bekräftigt, als Deutschland die Sozialcharta von 1961 unterzeichnete. Eine weitere Erklärung, die in einem Schreiben des Ständigen Vertreters der Bundesrepublik Deutschland vom 22. Januar 1965 enthalten war, das dem Generalsekretär bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 27. Januar 1965 übergeben wurde, lautete:

„Die Bundesrepublik Deutschland erachtet sich durch die folgenden Artikel und Absätze gebunden:

a. in Übereinstimmung mit Artikel 20 Abs. 1 Buchstabe b:

Artikel 1, 5, 6, 12, 13, 16 und 19;

[...]“

Im Anschluss daran hat der ECSR den Verweis Deutschlands auf die oben genannte Erklärung vom 28. September 1961 wiederholt zurückgewiesen, zuletzt in seinen Schlussfolgerungen („Conclusions“) VII von 1981 zum Streikrecht nach Artikel 6 Abs. 4 der Europäischen Sozialcharta von 1961:

„[...]“

3. Verweigerung des Streikrechts für Beamte.

Der Ausschuss hat sich auf die gleichen Überlegungen wie in früheren Schlussfolgerungen gestützt. Allerdings hat ihn die neue Situation, die durch die kürzlich erfolgte Ratifizierung der Charta durch das Königreich der Niederlande mit einem Vorbehalt zu Artikel 6 Abs. 4, der von allen Mitgliedstaaten des Europarats akzeptiert wurde und die Mindestanforderungen des Artikels 20 dieser Übereinkunft nicht berührt, entstanden ist, zu einer erneuten Prüfung der Frage veranlasst, ob die Erklärung der Bundesrepublik Deutschland vom 28. September 1961 (vgl. Schlussfolgerungen IV, S. 48 f.) als ein gleichartiger Vorbehalt angesehen werden kann. Aufgrund dieser Prüfung ist der Ausschuss zu dem Ergebnis gelangt, dass dem nicht so ist.

Da die Regierung der Bundesrepublik Deutschland mit ihrer Erklärung anscheinend jedoch eine ähnliche Wirkung wie mit einem Vorbehalt erzielen wollte und ein solcher Vorbehalt, *wenn er in der richtigen Form angebracht worden wäre, akzeptabel gewesen wäre* [Hervorhebung hinzugefügt], weil er die Mindestanforderungen des Artikels 20 nicht berühren würde, hat der Ausschuss beschlossen, nicht erneut auf diese Angelegenheit zurückzukommen.“

60. Der ECSR hat wiederholt befunden, dass das Streikverbot für alle Beamten in Deutschland nicht im Einklang mit Artikel 6 Abs. 4 der Europäischen Sozialcharta von 1961 steht. In den Schlussfolgerungen XXI-3 vom 24. Januar 2019 heißt es:

„Der Ausschuss hat bereits in früheren Schlussfolgerungen festgestellt, dass die Situation in Deutschland mit der Sozialcharta nicht vereinbar ist, da das Streikverbot für Beamte das Streikrecht eine übermäßige Einschränkung des Streikrechts darstellt. Diese Situation hat sich nicht geändert. Daher bekräftigt der Ausschuss seine früheren Schlussfolgerungen.

Er erinnert daran, dass das Streikrecht eines der wesentlichen Mittel ist, die den Beschäftigten und ihren Organisationen zur Verfügung stehen, um ihre wirtschaftlichen und sozialen Interessen zu fördern und zu schützen. Im Lichte des Artikels 31 der Charta kann das Streikrecht für bestimmte Kategorien von Staatsbediensteten eingeschränkt werden, insbesondere für Angehörige der Polizei und der Streitkräfte, Richter und höhere Beamte. Den Staatsbediensteten das Streikrecht insgesamt zu verwehren, kann jedoch nicht als mit der Charta vereinbar angesehen werden‘ (siehe Schlussbemerkungen I (1969)). Der Ausschuss stellt weiter fest, dass für Beamte, die keine hoheitlichen Befugnisse ausüben, nur eine Einschränkung, nicht aber ein absolutes Verbot gerechtfertigt werden kann (Schlussbemerkungen XVII-1 (2005) Deutschland). Nach diesen Grundsätzen sollten alle Staatsbediensteten, die keine hoheitlichen Befugnisse im Namen des Staates ausüben, zur Verteidigung ihrer Interessen streiken dürfen. [...]

Schlussfolgerung: [...]

Der Ausschuss kommt zu dem Ergebnis, dass die Situation in Deutschland nicht mit Artikel 6 Abs. 4 der Charta von 1961 vereinbar ist, weil: [...]

- die Verweigerung des Streikrechts für die Beamten insgesamt, unabhängig davon, ob sie hoheitliche Befugnisse ausüben oder nicht, eine übermäßige Einschränkung des Streikrechts darstellt.“

In seinen Schlussfolgerungen XXI-3 vom 20. Januar 2023 bekräftigte der ECSR seine Feststellung der Unvereinbarkeit.

### 3. Europäische Union

61. Nach Artikel 28 der Charta der Grundrechte haben „[d]ie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen [...] nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen“. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat die Auffassung vertreten, dass das Streikrecht nicht absolut gilt, sondern unter Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Einschränkungen unterworfen werden kann, weil ein Streik etwa mit Einschränkungen der Grundfreiheiten im Binnenmarkt einher gehen kann (siehe *International Transport Workers’ Federation und Finnish Seamen’s Union gegen Viking Line ABP und OÜ Viking Line Eesti*, C-438/05, EU:C:2007:772, Rn 44-46, 11. Dezember 2007). In der Rechtssache *Roberto Aquino u. a. gegen Europäisches Parlament* (T-402/18, EU:T:2020:13, Rn. 56-62, 29. Januar 2020), die vom Europäischen Parlament beschäftigte Dolmetscher betraf und daher nicht mit einer solchen Einschränkung einer Grundfreiheit verbunden war, vertrat das Gericht der Europäischen Union die Ansicht, dass die Einschränkung des Streikrechts gesetzlich vorgesehen und auf ein dem Gemeinwohl dienendes und von der Union als solches anerkanntes

Ziel ausgerichtet sein muss und dass sie nicht unverhältnismäßig sein darf. Es befand, dass die in Rede stehende Einschränkung nicht gesetzlich vorgesehen sei.

#### 4. Interamerikanisches System

62. Am 5. Mai 2021 veröffentlichte der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte ein Gutachten zu dem Recht auf Vereinigungsfreiheit, dem Recht auf Kollektivverhandlungen, dem Streikrecht und zu deren Verhältnis zu anderen Rechten unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive (Advisory Opinion on rights to freedom to organize, collective bargaining, and strike, and their relation to other rights, with a gender perspective, OC-27/21). Unter Bezugnahme auf internationale Materialien, insbesondere der IAO, stellte er fest, dass das Streikrecht als ein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts angesehen werden könne (Rn. 97) und dass das Streikrecht ein „wesentlicher Bestandteil“ der Vereinigungsfreiheit (Rn. 118) und ein „wesentliches Instrument“ der Vereinigungsfreiheit und der Organisationsfreiheit, sei (Rn. 124). Die Ausübung des Streikrechts könne nur für Staatsbedienstete, die Teil der öffentlichen Gewalt seien und im Namen des Staates hoheitliche Befugnisse ausübten, sowie für Beschäftigte im Bereich der wesentlichen Dienste eingeschränkt oder verboten werden (Rn. 102). Der Begriff Beschäftigte, die wesentliche Dienste erbringen, sei im engeren Sinne zu definieren, d. h. als Dienste, deren Unterbrechung eine deutliche und unmittelbare Gefahr für das Leben, die Sicherheit, die Gesundheit oder die Freiheit der gesamten Bevölkerung oder eines Teils davon darstelle (Rn. 103). In einem später ergangenen Urteil vom 17. November 2021 in der Rechtssache *Former Employees of the Judiciary v. Guatemala* (Ehemalige Justizbeschäftigte gegen Guatemala), in der es um die Entlassung von Beschäftigten der guatemaltekischen Justiz wegen angeblicher Teilnahme an einem für unrechtmäßig erklärten Streik ging, setzte sich der Interamerikanische Gerichtshof nicht mit dem Argument der beschwerdegegnerischen Regierung auseinander, dass die Beschwerdeführer zu einer Personengruppe gehörten, deren Streikrecht eingeschränkt oder ausgesetzt werden könne.

#### **D. Recht auf Bildung**

63. Das Recht auf Bildung ist in verschiedenen internationalen Instrumenten verankert, u. a. in den Artikeln 28 und 29 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und in Artikel 13 des Sozialpakts (siehe *Catan u. a. ./ Republik Moldau und Russland* [GK], Individualbeschwerde Nr. 43370/04 und 2 weitere, Rn. 77-81, ECHR 2012 (Auszüge)).

64. Auf der Ebene des Europarats wird in der Empfehlung CM/Rec(2012)13 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Gewährleistung einer hochwertigen Bildung u. a. ausgeführt, „dass es in der Verantwortung der Öffentlichkeit liegt, eine hochwertige Bildung sicherzustellen“ und „dass Bildung für die Entwicklung einer demokratischen Kultur, die für das Funktionieren demokratischer Institutionen und Gesellschaft notwendig ist, unerlässlich ist“,

und empfohlen, dass die „staatlichen Stellen [...] die hochwertige Bildung als herausragendes Element ihrer Politik einschließen [sollten]“.

### III. RECHTSVERGLEICHENDE MATERIALIEN

65. Nach den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen gibt es in der überwiegenden Mehrheit der 35 betrachteten Mitgliedstaaten verschiedene Arten von Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Dienst, wobei ein Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen, insbesondere das Beamtentum, und privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen besteht. Die Gründe für einen bestimmten Beschäftigtenstatus hängen im Wesentlichen von der Art des Arbeitgebers, der Art der Aufgaben und dem Einstellungsverfahren ab. Insbesondere Beamte nehmen im Gegensatz zu den anderen Beschäftigten im öffentlichen Dienst hoheitliche Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung wahr und werden auf der Grundlage eines Auswahlverfahrens eingestellt.

66. In allen 35 betrachteten Mitgliedstaaten gelten für bestimmte Kategorien von Beschäftigten im öffentlichen Dienst Streikverbote oder ihr Streikrecht ist eingeschränkt. In fünf Staaten gilt ein generelles Streikverbot für Beamte, das sich auf dem in dem jeweiligen Staat herrschenden Verständnis des öffentlichen Dienstes sowie auf den Aufgaben, die Beamte in mit hoheitlichen Befugnissen verbundenen Funktionen wahrnehmen, gründet und verhindern soll, dass das Funktionieren der staatlichen Behörden beeinträchtigt oder behindert wird. Andere Staaten wiederum verhängen Verbote und Einschränkungen für bestimmte, enger gefasste Kategorien von Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit der Begründung, dass diese Tätigkeiten ausüben, die für den Staat von wesentlicher Bedeutung sind, oder dass sie Dienste erbringen, die für die Gesellschaft unverzichtbar sind. Üblicherweise gilt ein Streikverbot für das Militär, die Polizei, die Sicherheitsdienste und häufig auch für die Justiz, den Strafvollzug und den diplomatischen Dienst. Das Streikverbot in diesen Bereichen wird damit begründet, dass sie zum Kernbereich der staatlichen Gewalt gehören und Aufgaben betreffen, die für das Funktionieren des Staates und den Schutz der nationalen und öffentlichen Sicherheit und Ordnung unerlässlich sind. In einer Reihe von Staaten gilt darüber hinaus ein Streikverbot oder wird das Streikrecht eingeschränkt, um die Kontinuität der öffentlichen Daseinsvorsorge wie etwa der medizinischen Versorgung, der Luftverkehrskontrolle, der Feuerwehr und der Rettungsdienste zu gewährleisten. In Bereichen wie dem öffentlichen Verkehr, der Abfallwirtschaft, der Strom- und Wärmeversorgung und der Telekommunikation kann die Bereitstellung von Mindestdiensten vorgeschrieben sein. Die Gründe für diese Verbote und Einschränkungen liegen in der Notwendigkeit, den Schutz des Lebens, der Gesundheit sowie der persönlichen und öffentlichen Sicherheit zu gewährleisten.

67. In acht der fünfunddreißig betrachteten Mitgliedstaaten stehen Lehrkräfte an öffentlichen Schulen im Beamtenverhältnis, in siebzehn Staaten ist ihre Beschäftigung privatrechtlich und/oder durch besondere Rechtsvorschriften

geregelt, und in zehn Staaten gibt es mehr als einen Beschäftigtenstatus. In der letztgenannten Gruppe von Staaten können Lehrkräfte ihren Beschäftigungsstatus nicht wählen, da er von der Art der Schule, an der sie tätig sind, und von den für sie geltenden rechtlichen Regelungen abhängt. Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Materialien geht hervor, dass in keinem der betrachteten Mitgliedstaaten ein Streikverbot für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen gilt, wobei anzumerken ist, dass Lehrkräfte an öffentlichen Schulen in Dänemark früher verbeamtet wurden und für sie ein Streikverbot galt (siehe nachstehende Rn. 94). Die Ausübung dieses Rechts kann jedoch an bestimmte Bedingungen geknüpft werden (etwa Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, Verpflichtung zur Gewährleistung eines Mindestdienstes, verpflichtendes vorheriges Schlichtungsverfahren). In Staaten, in denen es unterschiedliche Arten von Beschäftigungsverhältnissen für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen gibt, steht das Streikrecht grundsätzlich gleichermaßen beamteten und privatrechtlich beschäftigten Lehrkräften zu.

68. Zu den alternativen Möglichkeiten des Schutzes von beschäftigungsbezogenen Rechten im Falle eines Streikverbots gehören Schlichtungs- und Mediationsverfahren, Kollektivverhandlungen und -abschlüsse, sowie die Vertretung durch Berufsverbände (die ggfs. von der Regierung konsultiert werden müssen); in einigen Staaten besteht auch die Möglichkeit, in Bezug auf die Vergütung die Gerichte anzurufen. In einigen dieser Staaten werden auch günstige Dienstbedingungen für Beamte als eine Form der Kompensation betrachtet.

## RECHTLICHE WÜRDIGUNG

### I. DIE ROLLE DES GERICHTSHOFS

69. Die Hohen Vertragsparteien der Konvention haben sich verpflichtet, „allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I [der Konvention] bestimmten Rechte und Freiheiten“ zuzusichern (Artikel 1 EMRK). Die Aufgabe des Gerichtshofs ist es sicherzustellen, dass die Vertragsstaaten ihre Verpflichtungen einhalten (Artikel 19 EMRK). Der Gerichtshof nimmt gemäß Artikel 32 EMRK die endgültige verbindliche Auslegung der in Abschnitt I der Konvention bezeichneten Rechte und Freiheiten vor (siehe *Juszczyszyn ./. Polen*, Individualbeschwerde Nr. 35599/20, Rn. 208, 6. Oktober 2022; und *Opuz ./. Türkei*, Individualbeschwerde Nr. 33401/02, Rn. 163, ECHR 2009).

70. In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof erneut darauf hin, dass er mit seinen Urteilen nicht nur über die ihm vorgelegten Rechtssachen entscheidet, sondern damit im allgemeineren Sinne auch die konventionsrechtlichen Vorschriften erläutert, sichert und fortentwickelt und so einen Beitrag zur Einhaltung der Verpflichtungen durch die Staaten leistet, die diese als Vertragsparteien der Konvention eingegangen sind (siehe *Jeronovičs ./. Lettland* [GK], Individualbeschwerde Nr. 44898/10, Rn. 109, ECHR 2016; und *Konstantin*

*Markin ./.* Russland [GK], Individualbeschwerde Nr. 30078/06, Rn. 89, ECHR 2012 (Auszüge), mit weiteren Nachweisen).

71. Wie vom Gerichtshof wiederholt ausgeführt (siehe u. a. *Grzęda ./.* Polen [GK], Individualbeschwerde Nr. 43572/18, Rn. 340, 15. März 2022), sollten alle Vertragsstaaten die Standards der Rechtsstaatlichkeit und ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen, einschließlich jener, die sie durch die Ratifikation der Konvention freiwillig eingegangen sind, achten. Der Grundsatz, dass Staaten ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommen müssen, ist seit langem im Völkerrecht verankert; insbesondere „kann sich [...] ein Staat gegenüber einem anderen Staat nicht auf seine eigene Verfassung berufen, um sich den Verpflichtungen zu entziehen, die ihm nach dem Völkerrecht oder nach geltenden Verträgen obliegen“ (siehe Rechtsgutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs zum Umgang mit polnischen Staatsangehörigen und sonstigen Personen polnischer Herkunft oder Sprache im Gebiet Danzig, zitiert in vorstehender Rn. 52). Der Gerichtshof stellt ferner fest, dass sich ein Staat nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge nicht auf sein innerstaatliches Recht, einschließlich seiner Verfassung, berufen kann, um die Nichteinhaltung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen zu rechtfertigen (siehe Artikel 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, zitiert in vorstehender Rn. 51).

72. Aus dem vorgenannten völkerrechtlichen Grundsatz sowie u. a. aus den Artikeln 1, 19, 32 und 46 EMRK folgt, dass die Vertragsparteien die von ihnen durch die Ratifizierung der Konvention freiwillig eingegangenen Verpflichtungen erfüllen müssen (siehe *Juszczyszyn*, a. a. O., Rn. 208-209). Da sich der Gerichtshof nicht mit Fragen der innerstaatlichen Verfassungsauslegung befasst (siehe *Grzęda*, a. a. O., Rn. 341), ist es Sache der Vertragsparteien zu entscheiden, auf welche Weise sie ihren Verpflichtungen aus der Konvention nachkommen (siehe sinngemäß *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) ./.* Schweiz (Nr. 2) [GK], Individualbeschwerde Nr. 32772/02, Rn. 88, ECHR 2009).

## II. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ARTIKEL 11 EMRK

73. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer rügten, dass die wegen ihrer während der Arbeitszeit erfolgten Teilnahme an Streikmaßnahmen gegen sie ergangenen Disziplinarmaßnahmen sowie das allgemeine Beamtenstreikverbot, auf das diese Maßnahmen gestützt waren, ihr Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit nach Artikel 11 EMRK verletzt hätten, der wie folgt lautet:

„1. Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.

2. Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung

von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Dieser Artikel steht rechtmäßigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen.“

## **A. Zulässigkeit**

74. Der Gerichtshof merkt an, dass die damalige Europäische Kommission für Menschenrechte (im Folgenden „die Kommission“) mit einem Verfahren nach Artikel 11 gegen Deutschland befasst war, in dem es um die disziplinarrechtliche Sanktionierung eines beamteten Lehrers ging, der als Vorstandsmitglied seiner Gewerkschaft an einem Beschluss mitgewirkt hatte, der den Gewerkschaftsmitgliedern, d. h. Lehrkräften, die Teilnahme an einem Streik nahegelegt hatte, obwohl nach deutschem Recht ein Streikverbot für Beamte galt (siehe *S. ./ Bundesrepublik Deutschland*, Individualbeschwerde Nr. 10365/83, Entscheidung der Kommission vom 5. Juli 1984, Decisions and Reports 39, S. 237). Unter Hinweis darauf, dass das deutsche Recht Beamten aufgrund ihrer besonderen Rechtsstellung kein Streikrecht einräumt und dass das Recht auf Vereinigungsfreiheit auch auf andere Weise als durch die Gewährung des Streikrechts gewahrt werden könne, kam die Kommission zu dem Schluss, dass die gegen den Beschwerdeführer ergangene Disziplinarmaßnahme für sich genommen nicht als Verletzung seines Rechts auf Vereinigungsfreiheit angesehen werden könne und seine Rüge nach Artikel 11 offensichtlich unbegründet sei (ebd., S. 241).

75. Obwohl die in der vorliegenden Rechtssache aufgeworfene Frage der vor der Kommission behandelten Frage sehr ähnlich und der einschlägige innerstaatliche Rechtsrahmen derselbe ist, ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die vorliegende Individualbeschwerde nach Artikel 11 angesichts der seit der Kommissionsentscheidung erfolgten Entwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Artikel 11 nicht im Sinne des Artikels 35 Abs. 3 Buchst. a EMRK offensichtlich unbegründet ist. Sie ist ferner auch nicht aus anderen Gründen unzulässig. Folglich ist sie für zulässig zu erklären.

## **B. Begründetheit**

### *1. Stellungnahmen der Parteien*

#### **a) Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer**

76. Dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers zufolge haben das absolute Streikverbot, das statusbezogen für alle Beamten gilt, und die Disziplinarmaßnahmen wegen ihrer Arbeitsniederlegungen, die ausdrücklich die Teilnahme an öffentlichen Protestversammlungen zum Ziel hatten, zu denen ihre Gewerkschaft im Zusammenhang mit einer Auseinandersetzung über die Arbeitszeiten und die Vergütung aufgerufen hatte, ihre Rechte auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit einschließlich ihres

Rechts auf gewerkschaftliche Betätigung nach Artikel 11 verletzt. Der Eingriff in diese Rechte sei nicht gesetzlich vorgesehen gewesen, da weder in Artikel 33 Abs. 5 GG noch einfachgesetzlich in präziser und vorhersehbarer Weise ein Beamtenstreikverbot festgelegt sei und die Rechtsprechung der innerstaatlichen Gerichte widersprüchlich ausfalle. Insbesondere habe das Bundesverwaltungsgericht das Beamtenstreikverbot als Verstoß gegen Artikel 11 gewertet (im Fall der Beschwerdeführerin zu 4.). Darüber hinaus sei der Eingriff unverhältnismäßig gewesen.

77. Der Gerichtshof habe das Recht auf Kollektivverhandlungen als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit nach Artikel 11 EMRK anerkannt (sie verwiesen auf *Demir und Baykara ./ Türkei* [GK], Individualbeschwerde Nr. 34503/97, Rn. 154, ECHR 2008) und dieses Recht sei von dem Recht einer Gewerkschaft zu unterscheiden, die Arbeitgeberseite darum zu ersuchen, sie im Namen ihrer Mitglieder anzuhören (sie verwiesen auf *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, a. a. O., Rn. 85; *Association of Academics ./ Island* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 2451/16, Rn. 31, 15. Mai 2018; und *Ognevenko ./ Russland*, Individualbeschwerde Nr. 44873/09, Rn. 55, 20. November 2018). Das Recht auf Arbeitskampfmaßnahmen sei konstitutiver Bestandteil der Tarifautonomie (sie verwiesen u. a. auf *B. und T. u. a. ./ Deutschland*, Individualbeschwerde Nr. 815/18 und 4 weitere, Rn. 58, 5. Juli 2022). Die Anerkennung des Rechts auf Aushandlung von Kollektivverträgen als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit impliziere zwangsläufig die Anerkennung des Streikrechts als wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit. Die notwendige Verknüpfung des Rechts auf Tarifverhandlungen mit dem Streikrecht sei ein weltweit anerkannter Rechtsgrundsatz und stelle Völkergewohnheitsrecht dar (sie verwiesen auf das Gutachten des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, siehe vorstehende Rn. 62). Dies werde durch den altbekannten, vom Bundesarbeitsgericht und im weiteren Sinne auch im Arbeitsvölkerrecht anerkannten Grundsatz veranschaulicht: „Tarifverhandlungen ohne das Recht zum Streik wären nicht mehr als kollektives Betteln“. Allen Beamten ein Streikrecht zu verweigern, hieße umgekehrt auch, dass ihnen das in Artikel 11 als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit anerkannte Recht auf Kollektivverhandlungen verweigert werde. Ohne die faktische Möglichkeit auf Beteiligung an gewerkschaftlichen Arbeitskampfmaßnahmen sei das Recht auf Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft als solches substanzlos. Die bloße Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft wirke sich nicht auf die Arbeitsbedingungen von Lehrkräften aus, da die Bundesländer keine Tarifverträge mit den Gewerkschaften schließen würden. Gewerkschaften verfolgten ihre Ziele durch die kollektiven Arbeitskampfmaßnahmen ihrer Mitglieder.

78. Auch aus Artikel 11 Abs. 2 EMRK folge, dass das Streikrecht für Beamte, die keine hoheitlichen Befugnisse im Namen des Staates ausübten, ein wesentliches Element sei. Die in Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 getroffene Unterscheidung, der zufolge bestimmte Einschränkungen nur für „Angehörige der

Staatsverwaltung“ zulässig sind, werde verwässert, wenn es möglich sei, dieselben Einschränkungen auch Beamten außerhalb dieser besonderen Bereiche und Umstände aufzuerlegen. Der Beamtenstatus allein genüge nicht, um Personen zu Angehörigen der „Staatsverwaltung“ im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 zu machen. Diese Bestimmung sei eng auszulegen und erfordere die Ausübung hoheitlicher Befugnisse (sie verwiesen auf *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) ./ Spanien*, Individualbeschwerde Nr. 45892/09, Rn. 30 und 33, 21. April 2015). Lehrkräfte würden keine hoheitlichen Befugnisse im Namen des Staates ausüben – weswegen es überhaupt erst möglich sei, Lehrkräfte in Deutschland auch ohne Beamtenstatus zu beschäftigen (sie verwiesen auf Artikel 33 Abs. 4 GG). Sie seien keine „Angehörigen der Staatsverwaltung“ im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 EMRK.

79. Das entscheidende Kriterium für die Beurteilung der Frage, ob sich ein Streikverbot mit Artikel 11 EMRK vereinbaren lasse, sei die Ausübung hoheitlicher Befugnisse im Namen des Staates. Beamten könne das Recht auf Kollektivverhandlungen und damit zusammenhängende Arbeitskämpfmaßnahmen nur dann verweigert werden, wenn sie hoheitliche Befugnisse ausübten; wer keine hoheitlichen Befugnisse ausübe, dem könnten keine Einschränkungen auferlegt werden. Wie der Gerichtshof bereits festgestellt habe, dürfe ein Streikverbot nicht für sämtliche Kategorien von Beamten gelten (sie verwiesen auf *Enerji Yapı-Yol Sen ./ Türkei*, Individualbeschwerde Nr. 68959/01, Rn. 32, 21. April 2009) und beamtete Lehrkräfte gehörten nicht zu den Kategorien, deren Streikrecht eingeschränkt werden könne (sie verwiesen auf *Kaya und Seyhan ./ Türkei*, Individualbeschwerde Nr. 30946/04, 15. September 2009; *Urcan u. a. ./ Türkei*, Individualbeschwerde Nr. 23018/04 und 10 weitere, 17. Juli 2008; *Saime Özcan ./ Türkei*, Individualbeschwerde Nr. 22943/04, 15. September 2009; und *İsmail Sezer ./ Türkei*, Individualbeschwerde Nr. 36807/07, 24. März 2015). Eine Eliminierung des Rechts auf Kollektivverhandlungen und des Rechts auf Streik für alle Beamten unabhängig davon, inwieweit sie hoheitliche Befugnisse ausübten, und die Reduzierung dieser Rechte auf ein bloßes Organisations- und Anhörungsrecht ließe sich nicht mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs und dem Arbeitsvölkerrecht vereinbaren. Mehrere internationale Gremien hätten Bedenken hinsichtlich des in Deutschland geltenden Streikverbots für Beamte ohne hoheitliche Aufgaben geäußert. Solche Beamten hätten in anderen Vertragsstaaten der Konvention ein Streikrecht.

80. Das Argument der Regierung, beamtete Lehrkräfte hätten kein Streikrecht, weil sie wesentliche Dienste leisteten, trage nicht, denn wenn dies zuträfe, müsste das Streikverbot für alle Lehrkräfte unabhängig von ihrem Status gelten. Die konkreten Pflichten und Aufgaben von beamteten und angestellten Lehrkräften würden sich nicht unterscheiden. Das Bundesverfassungsgericht habe das im vorliegenden Fall streitgegenständliche Verbot jedoch aufgrund des Beamtenstatus der beschwerdeführenden Lehrkräfte und nicht aufgrund ihrer Funktionen aufrechterhalten. Gegen tarifbeschäftigte Lehrkräfte, die während der

Arbeitszeit an derselben Demonstration teilgenommen hätten, seien keine Sanktionen verhängt worden. Dass deren Streikmaßnahmen geduldet würden, beweise zudem, dass die Natur der Lehrkräften obliegenden Aufgaben keinen Beamtenstatus erfordere und dass Lehrkräfte keine dergestalt „wesentlichen Dienste“ leisteten, dass ein Streikverbot gerechtfertigt wäre. Erfahrungen aus allen Mitgliedstaaten des Europarats zeigten, dass Schulsysteme Arbeitsniederlegungen von Lehrkräften verkraften würden. Es sei kennzeichnend für den normalen Schulalltag, dass aus den verschiedensten Gründen – etwa Krankheit, Naturereignisse wie Unwetter, Verkehrsstörungen, Pandemien oder Streikmaßnahmen – Unterrichtsausfall oder Stundenverschiebungen auftreten können und auch tatsächlich auftreten würden. Den Schulen der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers sei durch ihre Streikteilnahme unbestrittenermaßen kein Schaden entstanden; es habe interne Vertretungsregelungen gegeben. Generell würden die Lehrkräfte an deutschen Schulen bei Streikmaßnahmen immer auch das Recht auf Bildung und Unterricht beachten; es gehe um kurze Arbeitsniederlegungen, die zum Vorantreiben der Tarifverhandlungen ausreichen würden, nicht um längere Streiks. Die genauen Modalitäten eines Streiks könnten zwischen Streikleitung und Schulleitung abgesprochen werden; dies sei auch im vorliegenden Fall erfolgt. In der Erfahrung der Gewerkschaften werde das Argument eines drohenden Schadens gegen jeden Streik ins Feld geführt. Hinsichtlich der wesentlichen Dienste habe die IAO einen sehr differenzierten Ansatz entwickelt. Beispielhaft wurde auf in Deutschland erfolgte Streikmaßnahmen von Krankenhauspersonal verwiesen, während derer eine Notfallversorgung gewährleistet worden war. Wenn Schüler miterlebten, wie soziale Auseinandersetzungen im Rahmen von Kollektivverhandlungen gelöst würden, erhielten sie eine Vorstellung von der Konfliktbewältigung einer demokratischen Gesellschaft.

81. Unter Hinweis darauf, dass die Art und Reichweite der Einschränkung eines Gewerkschaftsrechts ausschlaggebend für die Bestimmung der Weite des Beurteilungsspielraums sei (sie verwiesen auf *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, a. a. O., Rn. 86), betonten die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer, dass es sich bei dem streitgegenständlichen Eingriff nicht um eine bloße Einschränkung, sondern um ein absolutes Verbot handele. Beamten und ihren Gewerkschaften sei jede Möglichkeit genommen, die eigenen Arbeitsbedingungen auszuhandeln und kollektive Arbeitskampfmaßnahmen zu ergreifen. Das Streikverbot lasse sich nicht durch andere Mittel wie Beteiligung oder Anhörung kompensieren. Jedenfalls gebe es in Deutschland für Beamte und ihre Gewerkschaften keine mit Tarifverhandlungen vergleichbaren oder gleichwertigen alternativen Mittel. Insbesondere könne das Recht der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen, im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren zu Regelungen der Beschäftigungsbedingungen von Beamten angehört zu werden, nicht mit Tarifverhandlungen verglichen werden, da es kein Recht auf Mitbestimmung der Arbeitsbedingungen umfasse. Diese Bedingungen würden letztlich einseitig vom Arbeitgeber festgelegt und es gebe

viele Beispiele dafür, dass Gewerkschaftsanliegen einfach ignoriert worden seien, etwa bei den gesetzlichen Vorschriften hinsichtlich der uneinheitlichen Besoldung in verschiedenen Bundesländern oder bei der 41-Stunden-Woche für Beamte. Der Rechtsweg sei in regulatorischen Fragen der Festlegung von Beschäftigungsbedingungen wie Arbeitszeiten und Bezügen keine Alternative zum Arbeitskampf. Das „Alimentationsprinzip“ stelle keinen Schutz vor einseitigen Arbeitszeiterhöhungen dar und Gerichte könnten keine Gehälter festlegen. Kollektivverhandlungen seien das von der Konvention anerkannte und in allen Mitgliedstaaten erprobte und bewährte Mittel zur Beilegung von Streitigkeiten hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen. Nationale Traditionen könnten nicht den Wegfall des Rechts auf Kollektivverhandlungen oder des Streikrechts rechtfertigen, da Traditionen die Staaten nicht von der Erfüllung ihrer konventionsrechtlichen Pflichten entbinden würden. Darüber hinaus sei weder in den bisherigen demokratischen Verfassungen Deutschlands noch im Beamtenrecht ein Verbot von Beamtenstreiks festgelegt.

82. Den Beschwerdeführerinnen und dem Beschwerdeführer zufolge sind die behaupteten besseren Beschäftigungsbedingungen von Beamten nicht geeignet, den Eingriff in ihre Rechte nach Artikel 11 zu rechtfertigen. Eine anderslautende Einschätzung würde die Möglichkeiten der Gewerkschaften, für den Schutz der Interessen ihrer Mitglieder einzutreten, aushöhlen oder zunichte machen und würde Beschäftigte davon abhalten, Gewerkschaftsmitgliedschaften zum Schutz ihrer Interessen zu nutzen (sie verwiesen auf *Wilson, National Union of Journalists u. a. ./ das Vereinigte Königreich*, Individualbeschwerde Nr. 30668/96 und 2 weitere, Rn. 47-48, ECHR 2002-V). Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer bestritten ferner, dass Beamte im Vergleich zu Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst grundsätzlich vorteilhafter gestellt seien. Angestellte hätten die Möglichkeit, mittels Tarifverhandlungen bestimmte beschäftigungsbezogene Rechte durchzusetzen und Bedingungen zu erreichen, die vorteilhafter seien als die für Beamte, etwa kürzere Arbeitszeiten (was in Deutschland außerhalb des Bildungswesens bereits der Fall sei). Beamte hätten in Bezug auf das Bruttogehalt keine Vorteile gegenüber Lehrkräften mit Angestelltenstatus; Unterschiede beim Nettogehalt könnten sozialversicherungsrechtliche Gründe haben (Beamte zahlten im Gegensatz zu Angestellten keine Sozialversicherungsbeiträge). Solche Unterschiede seien die Folge politischer Entscheidungen und änderbar.

83. Ob Lehrkräfte als Beamte oder als Angestellte im öffentlichen Dienst beschäftigt würden, unterliege der Festlegung und alleinigen Entscheidung der Bundesländer. Es gebe erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern: Einige verfolgten eine Politik der Verbeamtung, andere lehnten dies ab. Bundesweit seien etwa 20 bis 25 Prozent aller Lehrkräfte Angestellte. Die politische Entscheidung, ob Lehrkräfte als Beamte oder Tarifbeschäftigte eingestellt würden, sei an verschiedenen Sachgründen, insbesondere fiskalischen und verwaltungspraktischen Erwägungen ausgerichtet. Die Beschäftigung von Lehrkräften als Angestellte im öffentlichen Dienst erlaube flexiblere

Einsatzmöglichkeiten und Versetzungen sowie Stellenabbau. Es verstoße gegen Artikel 11, Lehrkräften mit Beamtenstatus – die aufgrund der vorgenannten Erwägungen verbeamtet worden seien – von der Ausübung ihres Streikrechts auszuschließen. Beim Einstieg ins Lehramt habe man – wie auch die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer zum Zeitpunkt ihrer Einstellung – keine Wahl zwischen dem einen oder anderen Status. Im innerstaatlichen Recht sei auch kein Recht auf einen Wechsel vom Beamten- in den Tarifbeschäftigtenstatus vorgesehen. Vielmehr müssten Beamte ihre eigene Entlassung beantragen, was den Verlust ihres Arbeitsplatzes sowie ihrer Rechte aus dem Beamtenverhältnis zur Folge hätte. Eine Garantie dafür, dass die entlassenen Beamten anschließend als Tarifbeschäftigte wiederingestellt würden, gebe es nicht. Selbst wenn ehemalige Beamte später als Tarifbeschäftigte angestellt würden, erwüchsen ihnen Nachteile beim Gehalt, bei der Rente und bei der Krankenversicherung und sie hätten einen geringeren Kündigungsschutz als diejenigen, die von Beginn an als Angestellte beschäftigt gewesen seien. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer hätten daher weder die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis beantragt, noch eine Beschäftigung als Angestellte im öffentlichen Dienst angestrebt; dies sollte auch nicht von ihnen verlangt werden müssen, damit sie ihre Rechte aus Artikel 11 wahrnehmen können. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer hätten auf ihre Rechte aus Artikel 11 nicht verzichtet; ein Verzicht auf diese Rechte sei gar nicht möglich. Das Vorbringen der Regierung, dass Lehrkräfte künftig nicht mehr verbeamtet und ihre Arbeitsbedingungen sich verschlechtern würden, wenn ihnen ein Streikrecht eingeräumt würde, sei Panikmache.

84. Hinsichtlich der Schwere der gegen sie verhängten Disziplinarmaßnahmen machten die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer geltend, dass diese unverhältnismäßig gewesen seien. Wegen kurzer Arbeitsniederlegungen und der Teilnahme an einer gewerkschaftlichen Demonstration seien sie ohne vorhergehende Warnung mit Verweisen bzw. sogar Bußgeldern belegt worden. Diese Sanktionen seien in ihren Personalakten dokumentiert worden, was in der Praxis zu einem Beförderungsverbot und einer Blockade ihrer beruflichen Weiterentwicklung führe. Faktisch sei ihnen in Zukunft die Teilnahme an gewerkschaftlichen Streikmaßnahmen individuell untersagt, auch um im Wiederholungsfall schärfere Sanktionen zu vermeiden. Diese Unmöglichkeit, künftigen gewerkschaftlichen Aufrufen zu Arbeitsniederlegungen Folge zu leisten, stelle einen schwerwiegenden Eingriff in die Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften und ihrer Mitglieder dar.

#### **b) Die Regierung**

85. Nach Ansicht der Regierung war der auf die Pflicht zum Streikverzicht zurückzuführende Eingriff in die Vereinigungsfreiheit der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK gerechtfertigt; die Regierung erklärte, dass sie sich nicht primär auf Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 stütze. Der Eingriff sei gesetzlich vorgesehen, und zwar

insbesondere durch Artikel 33 Abs. 5 GG in der Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht in dessen ständiger Rechtsprechung seit 1958. Eine möglicherweise entstandene Rechtsunsicherheit sei auf Bestrebungen von Verwaltungsgerichten zurückzuführen, sich an den gegen die Türkei ergangenen Urteilen des Gerichtshofs zu orientieren, insbesondere an *Enerji Yapı-Yol Sen* (a. a. O.). Dieser Aspekt betreffe auch den Kern der vorliegenden Rechtssache, bei dem es um die Frage gehe, was die Urteile und Entscheidungen des Gerichtshofs in Verfahren gegen einen bestimmten Vertragsstaat für die konkrete Situation in einem anderen Vertragsstaat bedeuteten bzw. wo zu differenzieren sei. Da die Organisation der Verwaltung des öffentlichen Dienstes in den einzelnen Vertragsstaaten sehr unterschiedlich gestaltet sei, sei es nicht ohne Weiteres möglich, Urteile, die in Bezug auf einen Vertragsstaat ergangen seien, auf die Situation in einem anderen Vertragsstaat zu übertragen. Die Regierung machte geltend, dass der gerügte Eingriff mit dem legitimen Ziel erfolgt sei, die Rechte und Freiheiten anderer, insbesondere das Recht auf Bildung, zu schützen, und zwar im Rahmen des übergeordneten Ziels des Berufsbeamtentums, in Verfolgung der umfassenderen Verpflichtung des Staates zu einer guten Regierungsführung eine gute Verwaltung zu gewährleisten. Die Pflicht zum Streikverzicht garantiere die wirksame Erfüllung der dem Beamtentum obliegenden Aufgaben und gewährleistete so den Schutz der Bevölkerung, die öffentliche Daseinsvorsorge und den Schutz der in der Konvention verankerten Rechte in unterschiedlichsten Lebensbereichen. Das Streikverbot verfolge somit alle in Artikel 11 Abs. 2 EMRK genannten legitimen Ziele. Der Eingriff sei auch „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“. Lehrkräften, die von der Pflicht zum Streikverzicht ausgenommen sein wollten, stehe der Angestelltenstatus offen. Bei Lehrkräften, die verbeamtet worden seien, sei aufgrund ihres insgesamt sehr vorteilhaften Status – im Vergleich zu den entsprechenden Bedingungen für Angestellte im öffentlichen Dienst – in Verbindung mit wichtigen Beteiligungsrechten bei der Festlegung ihrer Beschäftigungsbedingungen das Verbot der Teilnahme an Streikmaßnahmen nach Artikel 11 Abs. 2 gerechtfertigt. Durch diese Faktoren unterscheide sich die vorliegende Situation von der in der Rechtssache *Enerji Yapı-Yol Sen* (a. a. O.), in der allen Beschäftigten des öffentlichen Sektors unabhängig von ihrem Status ein Streikverbot auferlegt worden sei und keine alternativen Formen von Kollektivverhandlungen oder Ausgleichsmechanismen zur Verfügung gestanden hätten. Im vorliegenden Fall sei kein weitreichender, ihren inneren Kern berührender Eingriff in die Vereinigungsfreiheit erfolgt (die Regierung verwies im Unterschied dazu auf *Demir und Baykara*, a. a. O.). Die Forderung der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers stelle unzulässiges Rosinenpicken dar, da sie die Vorteile des Beamtenstatus mit denen des Angestelltenstatus im öffentlichen Dienst verknüpfen, ohne die damit einhergehenden Pflichten anzuerkennen.

86. Den Vertragsstaaten stehe hinsichtlich der Organisation der Bereitstellung öffentlicher Dienste ein weiter Beurteilungsspielraum zu, so auch bei der

Entscheidung darüber, in welchen Bereichen Beamte eingesetzt und welche Dienste von Angestellten erbracht werden sollen. Die Organisation der öffentlichen Verwaltung gehöre zur Souveränität des Staates und unter den Mitgliedstaaten des Europarats herrsche in Fragen der Gestaltung des öffentlichen Dienstes keine Einigkeit. Eine kürzlich von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie habe gezeigt, dass nahezu alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union zwischen zwei wesentlichen Statusarten unterschieden – einem auf öffentlicher Ernennung beruhenden besonders geschützten Status (Beamtenstatus) und einem auf zivilrechtlicher Grundlage beruhenden Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst (Angestelltenstatus) – wobei die Anteile beider Statusarten stark variierten: Der Beamtenanteil reiche von 93 Prozent in einem Mitgliedstaat bis zu null Prozent in einem anderen. Die Mitgliedstaaten des Europarats lägen im Hinblick auf die Organisation des öffentlichen Dienstes noch weiter auseinander. Diese Vielfalt spiegele sich auch in den unterschiedlichen Ansätzen bei der Organisation des Bildungswesens wider, wobei in einigen Staaten bei der Bereitstellung der Grund- und Sekundarschulbildung Privatschulen eine wichtige Rolle spielten, was zu extremen Unterschieden bei den Bildungschancen für bestimmte gesellschaftliche Gruppen führen könne.

87. Das deutsche System des Berufsbeamtentums sei ein tief verwurzelt, historisch gewachsenes Konzept, das zum demokratischen Konsens des Grundgesetzes gehöre. Die Pflicht zum Streikverzicht für Beamte sei vom Verfassungsgesetzgeber immer wieder überprüft, jedoch nie abgeändert worden. Sie sei eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers, Ausdruck eines Ausgleichs und einer Abwägung verschiedener, möglicherweise widerstreitender Interessen, und von den innerstaatlichen Gerichten eingehend überprüft worden. Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer allgemeinen Ausgleichsmaßnahme gehe es im Kern nicht darum, ob weniger einschneidende Vorschriften hätten erlassen werden sollen oder inwiefern der Staat tatsächlich nachweisen kann, dass das legitime Ziel ohne das Verbot nicht hätte erreicht werden können, sondern vielmehr darum, ob der Gesetzgeber mit der allgemeinen Maßnahme innerhalb des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums gehandelt hat (die Regierung verwies auf *Animal Defenders International ./. das Vereinigte Königreich* [GK], Individualbeschwerde Nr. 48876/08, Rn. 110, ECHR 2013 (Auszüge)). Der Beweggrund für die Entscheidung, von Beamten einen Streikverzicht zu verlangen, nämlich die Gewährleistung einer guten Verwaltung (siehe vorstehende Rn. 85), sei von höchster Bedeutung. In Rechtssachen zu Fragen aus dem Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik sollte der Rolle des innerstaatlichen Gesetzgebers vom Gerichtshof „besonderes Gewicht“ beigemessen und dessen Entscheidung respektiert werden, solange es ihr nicht „offensichtlich an einer vernünftigen Grundlage fehle“ (die Regierung verwies auf *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, a. a. O., Rn. 99; und *Savickis u. a. ./. Lettland* [GK], Individualbeschwerde Nr. 49270/11, Rn. 184, 9. Juni 2022). Wenn die entsprechende Maßnahme bereits durch die

innerstaatlichen Gerichte überprüft worden sei, dann bedürfe es für den Gerichtshof gewichtiger Gründe, um die Ansicht der innerstaatlichen Gerichte durch die eigene zu ersetzen (die Regierung verwies auf *M. A. ./ Dänemark* [GK], Individualbeschwerde Nr. 6697/18, Rn. 149, 9. Juli 2021). Im vorliegenden Fall habe sich das Bundesverfassungsgericht eingehend mit der Konvention auseinandergesetzt.

88. Die Klassifizierung der beschwerdeführenden Lehrkräfte als Beamte unterliege an sich nicht der Kontrolle des Gerichtshofs, sondern sei nur insoweit von Bedeutung, als sich daraus eine Pflicht zum Streikverzicht ergebe (die Regierung verwies auf *Vilho Eskelinen u. a. ./ Finnland* [GK], Individualbeschwerde Nr. 63235/00, Rn. 62, ECHR 2007-II). Die Pflicht zum Streikverzicht sei ein integraler Bestandteil des Gesamtpakets sich gegenseitig bedingender und untrennbar miteinander verknüpfter Rechte und Pflichten, die das deutsche Konzept des Berufsbeamtentums ausmachten. Beamte hätten insbesondere ein Recht auf lebenszeitige Anstellung und „angemessenen Lebensunterhalt“, was sich in einem besseren Nettoeinkommen aufgrund deutlich geringerer Abzüge, einer besseren Altersversorgung und besseren Bedingungen bei der Gesundheitsversorgung niederschläge. Jeder Beamte habe das subjektive Recht, die Angemessenheit seiner Besoldung gerichtlich überprüfen zu lassen; das Bundesverfassungsgericht habe die parlamentarisch festgesetzten Beamtenbezüge schon bei mehreren Gelegenheiten für unzureichend befunden. In der Konsequenz folgten aus dem deutschen Konzept des Berufsbeamtentums bestimmte Pflichten für die Beamten, etwa die Treuepflicht und die Pflicht zum Streikverzicht. Ein Streikrecht für Beamte sei mit den übrigen hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nicht vereinbar. Gäbe es ein Streikrecht für Beamte, dann müsste insbesondere die Möglichkeit, die Angemessenheit ihrer Besoldung gerichtlich überprüfen zu lassen, abgeschafft werden. Darüber hinaus sei ein Streikrecht für Beamte unvereinbar mit dem besonderen Treue- und Vertrauensverhältnis (die Regierung verwies auf *Pellegrin ./ Frankreich* [GK], Individualbeschwerde Nr. 28541/95, Rn. 65, ECHR 1999-VIII). Die Gewährung eines Streikrechts für Beamte würde zur Abschaffung des Beamtenstatus in seiner derzeitigen Form führen, denn die Rechte und Pflichten des Gesamtpakets seien untrennbar. Da eine Änderung des gesamten Systems nicht in Betracht komme, würde eine Entscheidung des Gerichtshofs, der zufolge das Streikrecht von Lehrkräften nicht aufgrund ihres Beamtenstatus eingeschränkt werden dürfe, mit großer Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass Lehrkräfte in Zukunft nur noch auf privatrechtlicher Grundlage beschäftigt werden könnten. Dies würde einen weitreichenden Eingriff in die staatliche Autonomie bei der Verwaltungsorganisation und der Verwirklichung des Rechts auf Bildung darstellen und die Stabilität des öffentlichen Bildungswesens in Deutschland herabsetzen. Es würde auch den Verlust der vorstehend aufgeführten Vorteile für die Lehrkräfte bedeuten, ihre Stellung gravierend beeinträchtigen und könnte sich somit als Pyrrhussieg erweisen. In diesem Zusammenhang seien auch die besonders vorteilhaften Bedingungen im deutschen Bildungswesen zu

berücksichtigen (die Regierung verwies auf *Federation of Offshore Workers' Trade Unions u. a. ./.* Norwegen (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 38190/97, 27. Juni 2002): In Deutschland bezögen Lehrkräfte deutlich höhere Gehälter als die meisten ihrer Kollegen in den OECD-Ländern (mit Ausnahme von Luxemburg) und unterrichteten dabei weniger Stunden als der OECD-Durchschnitt<sup>7</sup>.

89. Die Pflicht zum Streikverzicht für Beamte berühre nicht die „wesentlichen Elemente“ der Vereinigungsfreiheit nach Artikel 11 EMRK, die derzeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannt sind (die Regierung verwies auf *Demir und Baykara*, a. a. O., Rn. 144 f.). Bemerkenswerterweise habe der Gerichtshof das Streikrecht bislang nicht in die Liste der wesentlichen Elemente aufgenommen (die Regierung verwies auf *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, Rn. 84; *Association of Academics*, Rn. 24; *Ognevenko*, Rn. 55 f.; *Association of Civil Servants and Union for Collective Bargaining u. a.*, Rn. 59, alle a. a. O.) und das Streikrecht gehöre nicht in diese Kategorie. Das Recht einer Gewerkschaft, die Arbeitgeberseite darum zu ersuchen, sie im Namen ihrer Mitglieder anzuhören, sowie auch das grundsätzliche Recht auf Aufnahme von Kollektivverhandlungen seien lediglich Zugangs- oder Verfahrensrechte und keine Rechte, die ein bestimmtes Ergebnis oder ein bestimmtes Instrument garantierten, wie etwa das Streikrecht. Es seien keine legitimen Rechte anderer im Spiel, die Einschränkungen des Rechts auf Gründung oder Beitritt zu einer Gewerkschaft oder des Verbots gewerkschaftlicher Monopole rechtfertigen könnten. Das Streikrecht hingegen könne zum Schutz der Rechte anderer eingeschränkt werden (die Regierung verwies u. a. auf *Federation of Offshore Workers' Trade Unions u. a.*; und *Association of Academics*, beide a. a. O.). Das Recht zu streiken unterliege in allen Mitgliedstaaten umfangreichen Einschränkungen und Vorgaben (die Regierung verwies auf *Ognevenko*, a. a. O., Rn. 58), die jedoch sehr unterschiedlich ausfielen. Sie folgten aus unterschiedlichen Ansichten in der Frage, ob Streiks gewerkschaftlich organisiert sein müssen, unter welchen Bedingungen Solidaritätsstreiks zulässig seien, ob ein vorausgehendes Schlichtungsverfahren erforderlich sei und ob Streiks vorab angekündigt werden müssen und falls ja, unter Einhaltung welcher Fristen. Der fehlende Konsens in Bezug auf den Umfang und die Grenzen des Streikrechts spiegele sich auch in der abweichenden Praxis der verschiedenen IAO-Gremien wider. In der Folge blieben der genaue Umfang und die genauen Grenzen des Streikrechts unbestimmt, was gegen eine Einstufung des Streikrechts als wesentliches Element spreche, denn eine solche Unschärfe im Kernbereich des Artikels 11 EMRK gelte es zu vermeiden.

---

<sup>7</sup> Die Regierung verwies auf: OECD – Bildung auf einen Blick 2022, S. 560 [https://read.oecd-ilibrary.org/education/bildung-auf-einen-blick-2022\\_dd19b10a-de#page561](https://read.oecd-ilibrary.org/education/bildung-auf-einen-blick-2022_dd19b10a-de#page561) (zuletzt abgerufen am 26. September 2023); und OECD-Indikatoren. Deutschland – Ländernotiz, 2022, S. 2 f, [https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2022\\_298c4351-de#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2022_298c4351-de#page1) (zuletzt abgerufen am 26. September 2023).

90. Im Hinblick auf Gewerkschaftsangelegenheiten gebe es in den innerstaatlichen Systemen große Unterschiede und den Vertragsstaaten sei im Allgemeinen ein weiter Beurteilungsspielraum eröffnet; dies gelte auch vorliegend. Bei der Beurteilung der Einhaltung des Artikels 11 EMRK sei die Gesamtheit aller Maßnahmen zu berücksichtigen, die ein Staat zur Gewährleistung der Gewerkschaftsfreiheit ergriffen habe (die Regierung verwies auf *Demir und Baykara*, a. a. O., Rn. 144). Der Gerichtshof stelle in erster Linie auf das Resultat ab, das von einem bestimmten System hervorgebracht werde (etwa die Möglichkeit der Teilnahme an Verhandlungen, das Bestehen vorteilhafter Arbeitsbedingungen, einschließlich Gehälter etc.), und nicht auf die Methoden, mit denen dieses Ergebnis erreicht worden sei (beispielsweise Streiks). Beamte in Deutschland seien in der Lage, die wesentlichen Elemente des Artikels 11 in Anspruch zu nehmen. Sie hätten die Möglichkeit, in eine Gewerkschaft einzutreten und Mitglied einer Gewerkschaft zu sein. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad von Beamten sei deutlich höher als der durchschnittliche gewerkschaftliche Organisationsgrad in Deutschland, der bei 16,5 Prozent liege. Beamte wirkten über ihre Gewerkschaftsvertretungen aktiv an der Festlegung von Regelungen zur Besoldung und zu den Arbeitsbedingungen mit, da die Spitzenorganisationen per Gesetz Beteiligungsrechte bei der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse hätten; diese Rechte gingen weit über ein bloßes Anhörungsrecht hinaus. Die Regierung verwies beispielhaft auf die Regelung der Elternzeit in A, wo die gewerkschaftlichen Forderungen zunächst nicht aufgegriffen, dann aber im Rahmen der Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag von der Landesregierung teilweise berücksichtigt worden seien, woraufhin der Landtag die Forderungen schließlich akzeptiert habe. Die Regierung fügte hinzu, dass Streikmaßnahmen sich direkt gegen das Parlament richten und darauf abzielen würden, den demokratisch legitimierten Gesetzgeber zu einem bestimmten Gesetzgebungshandeln zu zwingen, was nicht zulässig sei. Darüber hinaus stehe es den Gewerkschaften frei, von einzelnen Beamten angestregte Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung der Angemessenheit ihrer Besoldung zu unterstützen, und ihnen würde vom Bundesverfassungsgericht Gelegenheit gegeben, in einschlägigen Fällen Stellungnahmen als sachkundiger Dritter abzugeben. Beamte hätten folglich die Möglichkeit, innerhalb eines umfassenden gesetzlichen Rahmens den Arbeitgeber um etwas zu ersuchen (die Regierung verwies auf *Association of Academics*, a. a. O., Rn. 31). Schon die bloße Existenz eines Rechts auf Anfechtung der gesetzlichen Regelungen zur Besoldung und zu den Arbeitsbedingungen habe einen Einfluss auf den vorgeschalteten Aushandlungsprozess zwischen den Spitzenorganisationen und der Regierung. Es würden also Kollektivverhandlungen geführt, wenn auch ohne die Möglichkeit von Streikmaßnahmen. Nichts deute darauf hin, dass Streiks genauso wirksam oder wirksamer seien als die in Deutschland angewandten Maßnahmen, wenn man bedenke, dass das Streikrecht keinen „Anspruch auf Erfolg“ beinhalte (die Regierung verwies auf *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*,

Rn. 85; und *Association of Academics*, Rn. 24, beide a. a. O.). Es sei hervorzuheben, dass die größte Beamtengewerkschaft, der dbb Beamtenbund und Tarifunion, der etwa 50 Prozent aller Beamten vertrete und im vorliegenden Fall als Drittbeteiligter auftrete (siehe nachstehende Rn. 97), das Konzept des Berufsbeamtentums und die bestehenden Beteiligungsmechanismen für Gewerkschaften und Gewerkschaftsmitglieder befürworte.

91. Der Gerichtshof habe einen international offenbar bestehenden Konsens dahingehend anerkannt, dass das Streikrecht bei Beschäftigten, die wesentliche Dienste für die Bevölkerung erbringen, eingeschränkt werden könne (die Regierung verwies auf *Ognevenko*, a. a. O., Rn. 72). Die IAO und der ECSR stimmten zwar in der Auffassung überein, dass die Kategorisierung als „wesentlicher Dienst“ im Hinblick auf Einschränkungen des Streikrechts relevant sei, was den Umfang dieser Kategorie anbelangt, würden sie aber nicht unbedingt übereinstimmende Ansätze vertreten. Darüber hinaus gebe es unter den Vertragsstaaten keine Einigkeit darüber, was als „wesentlicher Dienst“ gelte, wie sich anhand einer Gegenüberstellung der einschlägigen Bestimmungen und unterschiedlichen Ansätze während der COVID-19-Pandemie gezeigt habe. Die Vertragsstaaten hätten folglich einen Spielraum bei der Festlegung, welche Dienste sie für wesentlich erachteten. Lehrkräfte in Deutschland leisteten einen wesentlichen Dienst, da sie die Verpflichtungen des Staates nach Artikel 2 ZP 1 EMRK erfüllten. Die Kategorisierung der Lehrtätigkeit als wesentlicher Dienst stehe im Einklang mit der von internationalen Gremien anerkannten herausragenden Bedeutung von Bildung (die Regierung verwies u. a. auf *Leyla Şahin ./ Türkiye* [GK], Individualbeschwerde Nr. 44774/98, Rn. 137, ECHR 2005-XI; und die Allgemeine Bemerkung Nr. 13 des CESCR über das Recht auf Bildung). Die Beschäftigung von Lehrkräften als Beamte mit Pflicht zum Streikverzicht gewährleiste die kontinuierliche Bereitstellung qualitativ hochwertiger öffentlicher Bildung, da beispielsweise weniger Unterricht aufgrund von Streikmaßnahmen der Lehrkräfte ausfallen müsse. Bundesländer, die sich in der Vergangenheit für die Beschäftigung von Lehrkräften als Tarifbeschäftigte entschieden hätten, hätten diese Entscheidung inzwischen wieder revidiert, und zwar aufgrund negativer Streikfolgen in Form von Unterrichtsausfällen nach einer steigenden Zahl von Streiks<sup>8</sup> – was wiederum den Staat an der Erfüllung seines Bildungsauftrags hindere – und aufgrund eines Mangels an qualifizierten Bewerbern für Lehrerstellen. Die lineare und individuelle Natur der von Lehrkräften zu erfüllenden Aufgaben erlaube im vorliegende Fall anders als im Fall *Ognevenko* (a. a. O., Rn. 73) keine weniger einschneidenden Maßnahmen als

---

<sup>8</sup> Beispielfhaft wurde darauf verwiesen, dass es in Berlin einen relativ hohen Anteil (69 Prozent) angestellter Lehrkräfte an öffentlichen Schulen gebe, während in Hamburg die meisten Lehrkräfte beamtet und nur relativ wenige Lehrkräfte (8,7 Prozent) Angestellte im öffentlichen Dienst seien. Berliner Schüler seien im Vergleich zu Hamburger Schülern stärker von Streiks betroffen (10 Streiks mit über 2.000 teilnehmenden Lehrkräften zwischen 2017 und 2022 in Berlin im Gegensatz zu sehr wenigen streikenden Lehrkräften in den vergangenen Jahren in Hamburg, mit dem letzten größeren Streik im Jahr 2000).

eine Pflicht zum Streikverzicht. Die Unterrichtserteilung folge festen Plänen und ließe sich nicht mit Mindestdiensten aufrechterhalten. Eine kontinuierliche Unterrichtsbereitstellung trage auch zu einem stabilen sozialen Umfeld für Familien bei, da so beispielsweise die Tagesbetreuung von Kindern berufstätiger Eltern sichergestellt werde.

92. Eine Pflicht zum Streikverzicht für Beamte bedeute kein generelles Streikverbot für den gesamten öffentlichen Dienst, da die Tarifbeschäftigten, die rund 62 Prozent des Personals des öffentlichen Dienstes stellten, streiken dürften. Der Beamtenstatus sei Tätigkeiten vorbehalten, die eng mit den Hauptfunktionen des Staates verknüpft seien. Beamtete Lehrkräfte, darunter auch die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer, hätten sich bewusst und willentlich für diesen Status und gegen den Status als Angestellte im öffentlichen Dienst entschieden. Die Beschwerdeführerin zu 2. und der Beschwerdeführer zu 3. hätten ihre Bewerbungen von vornherein auf eine Ernennung als Beamte beschränkt. Das vom Beschwerdeführer zu 3. seinerzeit genutzte Bewerbungsformular habe ein Kästchen mit dem Zusatz „die Bewerbung gilt auch für eine Bewerbung als Tarifbeschäftigter“ enthalten; dieses Kästchen habe er nicht angekreuzt. Die Beschwerdeführerin zu 1. habe sogar zunächst als tarifbeschäftigte Lehrkraft gearbeitet, sei dann aber auf ihren ausdrücklichen Wunsch hin in den Beamtenstatus gewechselt. Den Lehrkräften aller Bundesländer stehe alternativ der Status als Angestellte im öffentlichen Dienst offen und man sei bemüht, Nachteile bei den Rentenansprüchen aufgrund von Statuswechseln zu vermeiden. Im Schuljahr 2020/21 seien in den Bundesländern, in denen die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer tätig (gewesen) seien (C, B und A), zwischen ca. 80 und 91,59 Prozent der Lehrkräfte beamtet und die Übrigen tarifbeschäftigt gewesen. Ein späterer Wechsel vom Beamtenstatus in den Status als Angestellte im öffentlichen Dienst sei in allen Bundesländern gängige Praxis und möglich, so auch bei den Beschwerdeführerinnen und dem Beschwerdeführer. In C und A erfolgten derartige Wechsel jeweils zu Beginn des nächsten Schulhalbjahres, in B sei dies auch während des Schuljahres möglich. Praktisch müsste der Beamte hierfür um seine Entlassung bitten und dann unmittelbar wieder als Tarifbeschäftigter eingestellt werden. In der Praxis werde ein solcher Statuswechsel mit anschließender Einstellung als Angestellter im öffentlichen Dienst ausgehandelt, bevor ein Beamter seine Entlassung beantrage; die Behauptung der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers, dass ein Entlassungsantrag den Beamten in die Gefahr der Arbeitslosigkeit bringe, sei daher unzutreffend. Der Umstand, dass sich nur sehr wenige beamtete Lehrkräfte für einen Wechsel in den Angestelltenstatus entschieden, sei auf die Attraktivität des Beamtenstatus zurückzuführen. Da der jeweilige Status einem Element der persönlichen Entscheidung unterliege, sei von einem deutlich vergrößerten Beurteilungsspielraum des Staates auszugehen (die Regierung verwies auf *Savickis u. a.*, a. a. O., Rn. 183). Darüber hinaus sei die Pflicht zum Streikverzicht allgemeiner Natur und beziehe sich nur auf Arbeitsniederlegungen. Sie

beeinträchtigt nicht die Versammlungsfreiheit, womit sich der vorliegende Fall von Rechtssachen wie *Enerji Yapı-Yol Sen* (a. a. O., Rn. 32), *Urcan u. a.* (a. a. O., Rn. 33) und *Kaya und Seyhan* (a. a. O., Rn. 29) unterscheidet. Eine Streikteilnahme der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers außerhalb der Dienstzeit wäre unproblematisch gewesen. Die im Einzelnen gegen sie verhängten Disziplinarmaßnahmen seien moderat und nur auf die Verletzung der Pflicht bezogen gewesen, während der Unterrichtszeit nicht zu streiken. Die Sanktionsmaßnahmen seien daher nicht geeignet gewesen, die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer grundsätzlich von der Teilnahme an gewerkschaftlichen Aktivitäten abzuhalten.

## 2. Stellungnahmen der Drittbeteiligten

### a) Die dänische Regierung

93. Die dänische Regierung trug im Wesentlichen vor, dass es innerhalb des weiten Beurteilungsspielraums liege, der den Vertragsstaaten in Bezug auf das Streikrecht der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eingeräumt werde, bestimmten Beschäftigtengruppen, so auch Lehrkräften, die Teilnahme an Streikmaßnahmen zu verbieten. Ein solches Verbot sei nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 zulässig, sofern es nicht unnötig weit gefasst sei und die Interessen der Lehrkräfte auf andere Weise geschützt würden, etwa durch ein angemessenes Recht auf Kollektivverhandlungen oder einen anderweitig gestärkten Schutz ihrer Rechte.

94. In Dänemark kämen Beschäftigte mit Beamtenstatus, die ein Recht auf Kollektivverhandlungen hätten, jedoch nicht streiken dürften, gegenwärtig in wichtigen Bereichen der Staatsverwaltung zum Einsatz. Zu ihnen zählten leitende Regierungsbeamte, Richter, Angehörige der Polizei, Strafvollzugsbedienstete und hochrangige Angehörige der Streitkräfte und des Zivilschutzes, nicht mehr jedoch die Grundschullehrkräfte.

### b) Der Europäische Gewerkschaftsbund, der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

95. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) trugen vor, dass ein absolutes Streikverbot für alle Beamten und insbesondere für Lehrkräfte, die keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen, das sich allein auf ihren Status gründe, gegen Artikel 11 EMRK verstoße. Der EGB und der DGB trugen vor, dies verstoße außerdem gegen grundlegende Bestimmungen des Arbeitsvölkerrechts, insbesondere Artikel 22 Zivilpakt, Artikel 8 Sozialpakt, die IAO-Normen und Artikel 6 Abs. 4 Europäische Sozialcharta, in der Auslegung durch die zuständigen Kontrollorgane (siehe vorstehende Rn. 53-60). Der EGB fügte hinzu, dass der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte vor kurzem festgestellt habe, dass das Streikrecht ein „allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts“ sei (siehe vorstehende Rn. 62) und

argumentierte, dass das Streikrecht als wesentliches Element des Artikels 11 EMRK betrachtet werden sollte.

96. Die Drittbeteiligten machten geltend, dass das Streikverbot für Beamte durch andere Maßnahmen, insbesondere durch die finanziellen Vorteile der Beamten, das Recht auf gerichtliche Überprüfung der Angemessenheit ihrer Besoldung und das Recht der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften auf Anhörung in Gesetzgebungsverfahren zu den Arbeitsbedingungen von Beamten, nicht ausreichend kompensiert werde. Die GEW betonte die lange Dauer von Gerichtsverfahren zur Angemessenheit der Beamtenbesoldung und die unzureichende Durchsetzbarkeit der in solchen Verfahren ergangenen Entscheidungen aufgrund des weiten Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers bei deren Umsetzung. Überdies sei es nicht möglich, andere maßgebliche Arbeitsbedingungen, insbesondere die Arbeitszeiten, gerichtlich überprüfen zu lassen. Der DGB trug vor, dass die Beteiligung von Beamten an den Streiks der Angestellten im öffentlichen Dienst die Chance erhöhen würde, dass in den Tarifverträgen eine angemessenere Entlohnung dieser Beschäftigten ausgehandelt werde. Die GEW führte an, dass der Hauptgrund eines beträchtlichen Unterrichtsausfalls ein bundesweiter Lehrkräftemangel sei. Die GEW und der DBG erklärten, dass die Verbeamtung von Lehrkräften aus fiskalischen und arbeitsmarktpolitischen Erwägungen heraus erfolge und nicht zur Sicherung der Bereitstellung von Bildung.

**c) dbb Beamtenbund und Tarifunion**

97. Der dbb Beamtenbund und Tarifunion machte geltend, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Streikrecht für Beamte in Individualbeschwerden gegen die Türkei nicht auf Individualbeschwerden gegen Deutschland übertragen werden könne, da die Situation von Beamten in der Türkei und in Deutschland nicht vergleichbar sei. Beamte in der Türkei seien in Bezug auf Gehalt, Krankenversicherung und Pensionsansprüche nicht erheblich besser gestellt als Angehörige des öffentlichen Dienstes ohne Beamtenstatus. In der Türkei würden die Gehälter sowohl der Beamten als auch der Angestellten im öffentlichen Dienst durch Kollektivverträge festgelegt und für beide Gruppen gelte ein Streikverbot. Vor diesem Hintergrund seien die Urteile des Gerichtshofs in Individualbeschwerden gegen die Türkei bezüglich des Streikrechts nachvollziehbar (der dbb Beamtenbund und Tarifunion verwies auf *Enerji Yapı-Yol Sen* und *Kaya und Seyhan*, beide a. a. O.). In Deutschland hätten Angestellte im öffentlichen Dienst, deren Gehälter auf der Basis von Tarifverträgen festgelegt würden, dank der strukturellen Gleichheit der Tarifvertragsparteien und des Waffengleichheitsgrundsatzes ein Streikrecht. Tarifautonomie und Streikrecht gingen Hand in Hand. Die Situation der Beamten in Deutschland werde hingegen nicht durch Tarifverträge, sondern durch gesetzliche Regelung bestimmt. Die Bedingungen für den Beamtenstatus fielen in Deutschland fast ausnahmslos günstiger aus als die für Angestellte im öffentlichen Dienst vereinbarten Bedingungen, u. a. in Bezug auf die Gesundheits- und Altersversorgung. Da ihr

Status verfassungsrechtlichen Schutz genieße, hätten Beamte bereits alles, was Angestellte im öffentlichen Dienst durch Streikmaßnahmen erreichen könnten, und es gebe keine materiellen Belange, die sie mithilfe eines Streikrechts adressieren könnten. So würden in Deutschland beispielsweise Gehaltserhöhungen bei den Angestellten im öffentlichen Dienst in der Regel auf die – ohnehin schon über ein besseres Nettogehalt verfügenden – Beamten übertragen und in die einschlägigen beamtenrechtlichen Vorschriften übernommen. Die Anerkennung eines Streikrechts für Beamte in Deutschland würde zu einer Verschlechterung ihrer Situation führen, da ihre im Vergleich zu den Angestellten im öffentlichen Dienst vorteilhaften Bedingungen dann nicht mehr zu rechtfertigen wären. Die deutlich höhere Attraktivität des Beamtenstatus (ohne Streikrecht) im Vergleich zum Tarifbeschäftigtenstatus (mit Streikrecht) werde dadurch verdeutlicht, dass alle Bundesländer, die in der Vergangenheit Lehrkräfte nicht mehr als Beamte, sondern als Tarifbeschäftigte eingestellt hätten, einen Bewerber- und Personalmangel zu verzeichnen hätten, weil neu ausgebildete Lehrkräfte systematisch in die Bundesländer abwanderten, in denen sie verbeamtet würden. Die überwiegende Mehrheit dieser Bundesländer sei daher in der Folge wieder dazu übergegangen, Lehrkräfte zu verbeamten. Angehende Lehrkräfte hätten in Deutschland die Wahl, als Beamte oder nicht als Beamte und damit mit oder ohne Streikrecht eingestellt zu werden.

### 3. *Würdigung durch den Gerichtshof*

#### a) **Allgemeine Grundsätze**

##### i) *Die Sichtweise des Gerichtshofs zur Gewerkschaftsfreiheit*

98. Die Gewerkschaftsfreiheit ist kein selbständiges Recht, sondern ein besonderer Aspekt der in Artikel 11 EMRK anerkannten Vereinigungsfreiheit (siehe *Manole und „Romanian Farmers Direct“ ./ Rumänien*, Individualbeschwerde Nr. 46551/06, Rn. 57, 16. Juni 2015). Artikel 11 EMRK verleiht den Mitgliedern von Gewerkschaften ein Recht darauf, dass ihre Gewerkschaft zum Schutz ihrer Interessen angehört wird, garantiert ihnen aber keine bestimmte Behandlung durch den Staat. Die Konvention verlangt, dass es den Gewerkschaften nach dem Recht der Vertragsstaaten möglich sein muss, sich unter Voraussetzungen, die mit Artikel 11 in Einklang stehen, für den Schutz der Interessen ihrer Mitglieder einzusetzen (siehe *Sindicatul „Păstorul cel Bun“ ./ Rumänien* [GK], Individualbeschwerde Nr. 2330/09, Rn. 134, ECHR 2013 (Auszüge)). Artikel 11 Abs. 2 schließt keine Berufsgruppe von seinem Anwendungsbereich aus. Allenfalls die staatlichen Behörden können einigen ihrer Beschäftigten im Einklang mit Artikel 11 Abs. 2 EMRK Einschränkungen auferlegen (ebda., Rn. 145). Die Konvention differenziert nicht zwischen den Aufgaben eines Vertragsstaats als Träger der öffentlichen Gewalt und seinen Pflichten als Arbeitgeber. Artikel 11 bildet diesbezüglich keine Ausnahme. Aus Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 a. E. geht vielmehr eindeutig hervor, dass der Staat gehalten ist, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit seiner Beschäftigten zu

achten, wobei Angehörigen der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung „rechtmäßige Einschränkungen“ auferlegt werden können. Folglich ist Artikel 11 für den „Staat als Arbeitgeber“ unabhängig davon, ob er die Beziehung zu seinen Beschäftigten öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich geregelt hat, bindend (siehe *Tüm Haber Sen und Çınar ./.* Türkei, Individualbeschwerde Nr. 28602/95, Rn. 29, ECHR 2006-II).

99. Die Leitprinzipien des Gerichtshofs in Bezug auf die Gewerkschaftsfreiheit wurden in *Demir und Baykara* (a. a. O.) dargelegt:

„144. [...] [D]ie Entwicklung der Rechtsprechung über den Inhalt der von Artikel 11 EMRK geschützten Vereinigungsfreiheit wird von zwei Leitprinzipien bestimmt: Der Gerichtshof berücksichtigt zum einen die Gesamtheit der vom betroffenen Staat zur Gewährleistung der gewerkschaftlichen Freiheit im Rahmen seines Ermessensspielraums getroffenen Maßnahmen; zum anderen akzeptiert er keine Einschränkungen, durch die wesentliche Bestandteile der gewerkschaftlichen Freiheit, ohne die diese Freiheit inhaltsleer werden würde, beeinträchtigt werden. Diese beiden Prinzipien widersprechen sich nicht, sondern sind miteinander verknüpft. Aus dieser Verknüpfung folgt, dass der jeweilige beschwerdegegnerische Staat zwar grundsätzlich in der Wahl der Mittel frei ist, die er einsetzen will, um die Einhaltung des Artikels 11 EMRK sicherzustellen, dass er aber auch verpflichtet ist, dabei die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs als wesentlich erachteten Elemente zu berücksichtigen.“

100. Anhand der vorgenannten Leitprinzipien hat der Gerichtshof im Rahmen seiner Rechtsprechung eine nicht erschöpfende Liste der wesentlichen Elemente der Gewerkschaftsfreiheit aufgestellt, darunter das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen und ihr beizutreten, das Verbot gewerkschaftlicher Monopole, das Recht einer Gewerkschaft, die Arbeitgeberseite darum zu ersuchen, sie im Namen ihrer Mitglieder anzuhören, und – angesichts der Entwicklung im Bereich der Arbeitsbeziehungen – das Recht auf Kollektivverhandlungen mit dem Arbeitgeber, welches abgesehen von ganz bestimmten Einzelfällen grundsätzlich ebenfalls zu einem dieser wesentlichen Elemente geworden ist (siehe *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) und Norwegian Transport Workers' Union (NTF) ./.* Norwegen, Individualbeschwerde Nr. 45487/17, Rn. 95, 10. Juni 2021; *Sindicatul „Păstorul cel Bun“*, a. a. O., Rn. 135; und *Demir und Baykara*, a. a. O., Rn. 145 und 154).

101. Wenn der Gerichtshof die Bedeutung von Begriffen und Konzepten aus dem Wortlaut der Konvention festlegt, kann und muss er neben der Konvention auch andere völkerrechtliche Elemente und deren Auslegung durch die zuständigen Institutionen sowie die Praxis der europäischen Staaten, in der gemeinsame Werte zum Ausdruck kommen, berücksichtigen. Ein etwaiger Konsens, der sich aus einschlägigen internationalen Instrumenten bzw. der Praxis der Vertragsstaaten ergibt, kann bei der Auslegung der Konventionsvorschriften in konkreten Einzelfällen einen wesentlichen Gesichtspunkt darstellen (siehe *Demir und Baykara*, a. a. O., Rn. 85). Gleichzeitig ist die Zuständigkeit des Gerichtshofs auf die Konvention beschränkt. Er ist nicht dafür zuständig zu beurteilen, ob der beschwerdegegnerische Staat die einschlägigen IAO-Normen oder die Standards der Europäischen Sozialcharta eingehalten hat (siehe *National*

*Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, Rn. 106; und *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and Norwegian Transport Workers' Union (NTF)*, Rn. 98, beide a. a. O.).

102. Wenn der Gerichtshof prüft, ob Einschränkungen der gewerkschaftlichen Freiheiten mit Artikel 11 vereinbar sind, muss er eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vornehmen, bei der sämtliche Umstände des Einzelfalls – sowie die Gesamtheit aller vom Staat zur Gewährleistung der Gewerkschaftsfreiheit ergriffenen Maßnahmen – berücksichtigt werden, auch dann, wenn mit den Einschränkungen ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berührt wurde (siehe *Demir und Baykara*, a. a. O., Rn. 154 f. in Bezug auf das Recht auf Kollektivverhandlungen; *Tüm Haber Sen und Çınar*, a. a. O., in Bezug auf das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen und einer Gewerkschaft beizutreten; und *Sørensen und Rasmussen ./. Dänemark*, [GK], Individualbeschwerden Nrn. 52562/99 und 52620/99, Rn. 64-65 und 76, ECHR 2006-I in Bezug auf gewerkschaftliche Monopole; siehe auch *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and Norwegian Transport Workers' Union (NTF)*, a. a. O., Rn. 94).

ii) *Das Streikrecht*

103. Der Gerichtshof hat bisher offengelassen, ob mit einem Streikverbot ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit nach Artikel 11 der Konvention berührt wird (siehe *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, Rn. 84, und *Association of Academics*, Rn. 24, beide a. a. O.).

104. Das Streikrecht ermöglicht es einer Gewerkschaft, sich Gehör zu verschaffen; es ist für die Gewerkschaft ein wichtiges Instrument zum Schutz der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder und für die Gewerkschaftsmitglieder wiederum wichtig zur Verteidigung ihrer Interessen (siehe *Hrvatski liječnički sindikat ./. Kroatien*, Individualbeschwerde Nr. 36701/09, Rn. 59, 27. November 2014; *Federation of Offshore Workers' Trade Unions*, a. a. O.; und *Ognevenko*, a. a. O., Rn. 70 für Fälle, in denen die Bedeutung des Streikrechts als Instrument für die Gewerkschaften herausgestellt wird, und siehe *Enerji Yapı-Yol Sen*, Rn. 24; und *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.)*, Rn. 32, beide a. a. O., wo insbesondere die Bedeutung des Streikrechts für die Mitglieder der Gewerkschaft hervorgehoben wird; siehe in einem allgemeineren Kontext auch *Ognevenko*, a. a. O., Rn. 55, wo auf den dualen Charakter gewerkschaftlicher Aktionen sowohl als Recht der Gewerkschaft als auch als Recht der einzelnen Gewerkschaftsmitglieder eingegangen wird). Streikmaßnahmen fallen zweifelsfrei in den Schutzbereich des Artikels 11, sofern sie von Gewerkschaften getragen werden (siehe *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, Rn. 84; und *Association of Academics*, Rn. 24, beide a. a. O.; sowie *Barış u. a. ./. Türkei* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 66828/16 und 31 weitere, Rn. 45, 14. Dezember 2021).

105. Folglich muss ein Streikverbot als Einschränkung der Möglichkeit der Gewerkschaft gesehen werden, die Interessen ihrer Mitglieder zu schützen, und

ist somit eine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit der Gewerkschaft (siehe *UNISON ./ das Vereinigte Königreich* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 53574/99, ECHR 2002-I; und *Hrvatski liječnički sindikat*, a. a. O., Rn. 49). Es stellt auch eine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit der Mitglieder der Gewerkschaft dar (siehe *Veniamin Tymoshenko u. a. ./ Ukraine*, Individualbeschwerde Nr. 48408/12, Rn. 77, 2. Oktober 2014).

106. Allerdings beinhaltet das Recht zu streiken keinen Anspruch auf Erfolg (siehe *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, Rn. 85; und *Association of Academics*, Rn. 24, beide a. a. O.).

107. Der Gerichtshof hat auch festgestellt, dass das Streikrecht nicht absolut ist. Es kann bestimmten Bedingungen und Einschränkungen unterliegen (siehe *Wilson, National Union of Journalists u. a.*, Rn. 45; *Enerji Yapı-Yol Sen*, Rn. 32; und *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.)*, Rn. 33, alle a. a. O.). Insbesondere ein Streikverbot für Beamte, die im Namen des Staates hoheitliche Befugnisse ausüben, kann mit der Gewerkschaftsfreiheit vereinbar sein (siehe *Enerji Yapı-Yol Sen*, Rn. 32; und *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.)*, Rn. 33, beide a. a. O.). Desgleichen kann das Streikrecht von Beschäftigten, die wesentliche Dienste für die Bevölkerung erbringen, eingeschränkt werden (siehe *Ognevenko*, Rn. 72; und *Association of Academics*, beide a. a. O.); bei einem völligen Streikverbot für bestimmte Kategorien dieser Beschäftigten muss der Staat jedoch stichhaltige Belege vorweisen können, um die Notwendigkeit dieser Einschränkungen zu rechtfertigen (*Ognevenko*, a. a. O., Rn. 73).

108. In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof erneut darauf hin, dass das Streikrecht zwar eines der wichtigsten Werkzeuge ist, über das Gewerkschaften zur Erfüllung ihrer Aufgabe, die im Schutz der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder besteht, verfügen, dass die Gewerkschaften aber auch andere Mittel haben, um dies zu erreichen (siehe *Federation of Offshore Workers' Trade Unions u. a.*, a. a. O.). Bei der Prüfung, ob Einschränkungen des Streikrechts mit Artikel 11 EMRK vereinbar sind, ist die Gesamtheit der von dem betroffenen Staat zur Gewährleistung der Gewerkschaftsfreiheit ergriffenen Maßnahmen zu berücksichtigen (siehe vorstehende Rn. 99 und 102). Um Artikel 11 zu genügen, darf die Einschränkung der Streikfähigkeit einer Gewerkschaft nicht dazu führen, dass ihre Mitglieder konkret oder unmittelbar Gefahr laufen, Nachteile zu erleiden oder künftigen Versuchen einer Schlechterstellung bei der Bezahlung oder den Arbeitsbedingungen schutzlos ausgeliefert zu sein (siehe sinngemäß *UNISON*, a. a. O.).

109. Folglich ist die Frage – die der Gerichtshof bisher offengelassen hat (siehe *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, Rn. 84, und *Association of Academics*, Rn. 24, beide a. a. O.) –, ob ein Streikverbot ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berührt, weil es diese Freiheit unter den gegebenen Umständen inhaltsleer macht, kontextabhängig; sie kann demnach nicht abstrakt oder in isolierter Betrachtung des Streikverbots beantwortet werden. Vielmehr ist eine Beurteilung sämtlicher Umstände des

Einzelfalls erforderlich, bei der die Gesamtheit der vom beschwerdegegnerischen Staat zur Gewährleistung der Gewerkschaftsfreiheit ergriffenen Maßnahmen und alle den Gewerkschaften gewährten alternativen Mittel bzw. Rechte, mit denen sie sich Gehör verschaffen und die beruflichen Interessen ihrer Mitglieder verteidigen können, sowie die den Gewerkschaftsmitgliedern eingeräumten Rechte zu berücksichtigen sind. Auch sonstige für die Struktur der Arbeitsbeziehungen in dem jeweiligen System charakteristische Aspekte müssen bei dieser Beurteilung berücksichtigt werden, etwa inwieweit in diesem System die Arbeitsbedingungen in Kollektivverhandlungen festgelegt werden, da Kollektivverhandlungen und Streikrecht eng miteinander verknüpft sind. Es kann außerdem von Bedeutung sein, welcher Sektor betroffen ist und welche Funktionen die betroffenen Beschäftigten ausüben (siehe vorstehende Rn. 53-60, 62 und 66).

110. Folglich kann die Frage, ob ein Streikverbot ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berührt, weil es diese in einem bestimmten Kontext inhaltsleer macht, nur im Rahmen dieser Beurteilung und unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls beantwortet werden. Doch selbst wenn ein Streikverbot in einem bestimmten Kontext kein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berührt, so betrifft es doch einen Kernbereich gewerkschaftlicher Tätigkeit, sofern es sich um „primäre“ bzw. direkte Arbeitskampfmaßnahmen handelt (siehe *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, a. a. O., Rn. 87-88).

111. Der dem Staat eingeräumte Beurteilungsspielraum verringert sich, wenn Maßnahmen ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berühren (siehe *Sørensen and Rasmussen*, a. a. O., Rn. 58) und auch, wenn sie den Kernbereich gewerkschaftlicher Tätigkeit treffen, was auch erhebliche Beschränkungen „primärer“ bzw. direkter Arbeitskampfmaßnahmen von Angehörigen des öffentlichen Dienstes einschließt (siehe *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, a. a. O., Rn. 87-88), die weder hoheitliche Befugnisse im Namen des Staates ausüben noch wesentliche Dienste für die Bevölkerung erbringen. Wenn Einschränkungen den Kernbereich gewerkschaftlicher Tätigkeit treffen und möglicherweise ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berühren, erfordert die Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Einschränkung eine Beurteilung unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls (siehe vorstehende Rn. 102 und 110). Eine solche Analyse erlaubt es auch festzustellen, ob eine Einschränkung, etwa in Form eines Streikverbots, in einem konkreten Fall ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berührt.

112. Demgegenüber fällt der dem Staat eingeräumte Beurteilungsspielraum größer aus, wenn die erhebliche Einschränkung des Streikrechts Beamte betrifft, die im Namen des Staates hoheitliche Befugnisse ausüben (siehe *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (E.R.N.E.)*, Rn. 37-41 in Bezug auf ein Streikverbot für Angehörige der Polizei) oder Unterstützungstreiks, da in diesem Fall nicht der Kern, sondern ein sekundärer bzw. flankierender Aspekt der

gewerkschaftlichen Tätigkeit betroffen ist (siehe *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, a. a. O., Rn. 87-88).

**b) Anwendung dieser Grundsätze auf die vorliegende Rechtssache**

*i) Gab es einen Eingriff?*

113. Der Gerichtshof stellt fest, dass die in Rede stehenden Disziplinarmaßnahmen gegen die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer verhängt wurden, weil sie gestreikt haben, d. h. weil sie zusammen mit anderen ihre Lehrtätigkeit für einige Stunden unterbrachen, um bessere Arbeitsbedingungen zu fordern, und während dieses Zeitraums an Veranstaltungen teilnahmen, die von der Gewerkschaft, der sie angehörten, und die auch die Interessen der angestellten Lehrkräfte vertrat, zu diesem Zweck organisiert worden waren. Die angegriffenen Maßnahmen betrafen, da sie auf eine Demonstrationsteilnahme bezogen waren, das Recht der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers auf Versammlungsfreiheit. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer wären aber für die Teilnahme an einer solchen Demonstration außerhalb ihrer Arbeitszeit nicht disziplinarisch belangt worden. Die Maßnahmen zielten darauf ab, die unter Verstoß gegen das in Deutschland geltende statusbezogene Streikverbot für Beamte erfolgte Teilnahme der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers an einer von ihrer Gewerkschaft organisierten Arbeitsniederlegung zu sanktionieren. Die Maßnahmen griffen damit in die Vereinigungsfreiheit der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers ein, unter die als besonderer Aspekt auch die Gewerkschaftsfreiheit fällt (vgl. u. a. *Demir und Baykara*, a. a. O., Rn. 109; *Manole und „Romanian Farmers Direct“*, a. a. O., Rn. 57; und *Ognevenko*, a. a. O., Rn. 54); der Gerichtshof wird die Rechtssache ausschließlich unter diesem Blickwinkel prüfen (vgl. auch sinngemäß *İsmail Sezer*, a. a. O., Rn. 41).

*ii) War der Eingriff gerechtfertigt?*

114. Die Regierung hat geltend gemacht, dass die angegriffenen Maßnahmen nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 gerechtfertigt waren, da sie insbesondere dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer dienten. Die Regierung hat erklärt, dass sie sich nicht primär auf Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 stütze (siehe vorstehende Rn. 85). Unter diesen Umständen ist der Gerichtshof der Auffassung, dass es dahinstehen kann, ob die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer als Lehrkräfte mit Beamtenstatus zu den „Angehörigen der Staatsverwaltung“ im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 Satz 2 a. E. gezählt werden können, eine Frage, die der Gerichtshof auch in der Rechtssache *V.* (siehe *V. ./ Deutschland*, 26. September 1995, Rn. 68, Serie A Bd. 323) offengelassen hat. Der Gerichtshof weist jedoch erneut darauf hin, dass der Begriff „Staatsverwaltung“ eng und mit Blick auf die Funktion, die der betreffende Beamte innehat, auszulegen ist (siehe *V.*, a. a. O., Rn. 67; *Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani ./ Italien*,

Individualbeschwerde Nr. 35972/97, Rn. 31, ECHR 2001-VIII; und *Demir und Baykara*, a. a. O., Rn. 97 und 107).

115. Um nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 gerechtfertigt zu sein, muss der gerügte Eingriff nachweislich „gesetzlich vorgesehen“ sein, ein oder mehrere legitime Ziele verfolgen und zu deren Erreichung „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ sein. Um als in einer demokratischen Gesellschaft notwendig zu gelten, muss nachgewiesen werden, dass der Eingriff einem „dringenden sozialen Bedürfnis“ entsprach und die von den innerstaatlichen Behörden zur Rechtfertigung angeführten Gründe relevant und ausreichend waren und dass der Eingriff in Bezug auf das verfolgte legitime Ziel verhältnismäßig war. Es muss auf einen gerechten Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen des Einzelnen und der Allgemeinheit geachtet werden (siehe *Association of Academics*, a. a. O., Rn. 25).

(α) „Gesetzlich vorgesehen“

116. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer haben geltend gemacht, dass die gegen sie verhängten Disziplinarmaßnahmen nicht „gesetzlich vorgesehen“ waren. Der Gerichtshof stellt fest, dass die disziplinarrechtlichen Maßnahmen auf Artikel 33 Abs. 5 GG i. V. m. Bestimmungen des BeamtStG sowie des jeweiligen Beamtengesetzes des als Arbeitgeber fungierenden Bundeslandes beruhten, in dem die allgemeinen Dienstpflichten und das Verbot des ungenehmigten Fernbleibens vom Dienst für Beamte geregelt sind (siehe vorstehende Rn. 9-11, 39 und 48). Zwar ist weder im Grundgesetz noch einfachgesetzlich ausdrücklich ein Streikverbot für Beamte wie die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer vorgesehen, jedoch wird Artikel 33 Abs. 5 GG seit Jahrzehnten vom Bundesverfassungsgericht dahingehend ausgelegt, dass er ein solches Verbot für sämtliche Beamten beinhaltet (siehe vorstehende Rn. 23, 31 und 40). Auch das Bundesverwaltungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass Streikmaßnahmen von Beamten gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Abs. 5 GG verstoßen (siehe vorstehende Rn. 41).

117. Zwar hat ein erstinstanzliches Verwaltungsgericht nach den einschlägigen Urteilen des Gerichtshofs die Rechtmäßigkeit des Streikverbots für beamtete Lehrkräfte in Frage gestellt, während ein anderes Verwaltungsgericht in einem Verfahren der Beschwerdeführerin zu 4. in der vorliegenden Rechtssache die Rechtmäßigkeit von Disziplinarmaßnahmen gegen beamtete Lehrkräfte wegen Streikteilnahmen in Zweifel gezogen hat (siehe vorstehende Rn. 14, 42 und 85). Dennoch ändert sich dadurch nichts an dem Umstand, dass die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer der vorliegenden Rechtssache in einem Maß, das unter den jeweiligen Umständen angemessen war, voraussehen konnten, dass ihre Streikteilnahme als beamtete Lehrkräfte zu Disziplinarmaßnahmen führen würde. In diesem Zusammenhang nimmt der Gerichtshof auch den Standpunkt des Bundesverwaltungsgerichts in dem die

Beschwerdeführerin zu 4. betreffenden Verfahren zur Kenntnis, in dem dieses festgestellt hat, dass Artikel 33 Abs. 5 GG nicht konventionskonform ausgelegt werden könne und diese Kollisionslage zwischen dem Grundgesetz und der Konvention vom Gesetzgeber aufzulösen sei, wobei in der Zwischenzeit das Streikverbot für Beamte nach Artikel 33 Abs. 5 GG weiter gelte (siehe vorstehende Rn. 17). Der gerügte Eingriff war somit „gesetzlich vorgesehen“ im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 EGMR.

(β) Legitimes Ziel

118. Der Gerichtshof erkennt das Vorbringen der Regierung an, wonach das Streikverbot für Beamte grundsätzlich das übergeordnete Ziel verfolge, eine gute Verwaltung zu gewährleisten und so der umfassenderen Pflicht des Staates zu guter Regierungsführung nachzukommen, indem die wirksame Erfüllung der dem Beamtenum übertragenen Aufgaben garantiert und so der Schutz der Bevölkerung, die öffentliche Daseinsvorsorge und der Schutz der in der Konvention verankerten Rechte durch eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung in unterschiedlichsten Lebensbereichen sichergestellt wird (siehe vorstehende Rn. 85). Wie das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 12. Juni 2018 festgestellt hat, wird das Beamtenstreikverbot in Deutschland als wesentlich für die Aufrechterhaltung einer stabilen Verwaltung, die Gewährleistung staatlicher Aufgabenerfüllung und, damit verbunden, die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen angesehen. Das Berufsbeamtenum als Institution solle eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften bilden (siehe vorstehende Rn. 23-24). Im Lichte der vorstehenden Ausführungen ist der Gerichtshof der Auffassung, dass das Streikverbot für Beamte mindestens eines der in Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK aufgeführten legitimen Ziele verfolgt. Im vorliegenden Fall dienten die Disziplinarmaßnahmen, die gegen die beschwerdeführenden Lehrkräfte ergingen, weil sie gestreikt und deswegen zwischen zwei und zwölf Unterrichtsstunden an ihren jeweiligen Schulen nicht erteilt hatten, auch dazu, ein funktionierendes Schulwesen zu gewährleisten und damit das durch Artikel 7 Abs. 1 GG und Artikel 2 ZP 1 EMRK geschützte Recht anderer auf Bildung zu sichern.

(γ) „In einer demokratischen Gesellschaft notwendig“

119. Es bleibt noch festzustellen, ob der Eingriff in die Vereinigungsfreiheit der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ war.

120. Es ist nicht Aufgabe des Gerichtshofs, das innerstaatliche Recht abstrakt zu prüfen, sondern festzustellen, ob die Art, in der es sich konkret auf die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer ausgewirkt hat, ihre Rechte nach Artikel 11 EMRK verletzt hat (siehe *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, a. a. O., Rn. 98). Allerdings darf der Gerichtshof bei der

Prüfung der ihm vorgelegten Fragen, konkret der in der vorliegenden Rechtssache gegen die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer ergangenen Disziplinarmaßnahmen, den allgemeinen Kontext nicht außer Acht lassen, vorliegend demnach das in Deutschland für alle Beamten geltende statusbezogene allgemeine Streikverbot (siehe sinngemäß *Taxquet ./ Belgien* [GK], Individualbeschwerde Nr. 926/05, Rn. 83 a. E., ECHR 2010). Grundsätzlich gilt: Je überzeugender der für eine allgemeine Maßnahme angeführte Rechtfertigungsgrund ist, desto weniger Bedeutung misst der Gerichtshof ihren Auswirkungen im Einzelfall bei (siehe *Animal Defenders International*, Rn. 109; und *Ognevenko*, Rn. 69, beide a. a. O.).

121. Um festzustellen, ob die wegen ihrer Streikteilnahme unter Verstoß gegen das in Deutschland geltende Beamtenstreikverbot gegen die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer ergangenen Disziplinarmaßnahmen „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ waren, ist der gesamte tatsächliche und rechtliche Kontext zu berücksichtigen, in dem die angegriffenen Maßnahmen ergingen (siehe vorstehende Rn. 102 und 109).

122. Der Gerichtshof muss daher feststellen, ob die Auswirkungen des Beamtenstreikverbots auf die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer in der vorliegenden Rechtssache verhältnismäßig waren und ob ihre Gewerkschaftsfreiheit durch das Verbot inhaltsleer wurde oder nicht. Wie bereits ausgeführt (siehe vorstehende Rn. 109 und 111) ist die Antwort auf diese Frage in mehrfacher Hinsicht kontextabhängig und erfordert eine Beurteilung, bei der sämtliche Umstände des Einzelfalls Berücksichtigung finden. Entsprechend wird der Gerichtshof die folgenden Aspekte des Falles berücksichtigen: i) die Art und den Umfang der Einschränkung des Streikrechts; ii) die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um den Gewerkschaften der Beamten sowie den Beamten selbst die Möglichkeit zu geben, ihre beruflichen Interessen zu schützen; iii) das/die mit dem Beamtenstreikverbot verfolgte(n) Ziel(e); iv) weitere vom Beamtenstatus umfasste Rechte; v) die Möglichkeit, als Lehrkraft an einer öffentlichen Schule im Angestelltenverhältnis mit Streikrecht zu arbeiten; und vi) die Schwere der angegriffenen Disziplinarmaßnahmen.

#### *i. Art und Umfang der Einschränkung des Streikrechts*

123. Der Gerichtshof stellt fest, dass das Streikverbot für Beamte, so auch für beamtete Lehrkräfte, statusbezogen und absolut ist. Die für deutsche Beamte und damit auch die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer geltende Einschränkung des Streikrechts kann daher als schwerwiegend bezeichnet werden (siehe vorstehende Rn. 111).

124. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer haben sich in hohem Maße auf eine Aussage des Gerichtshofs in der Rechtssache *Enerji Yapı-Yol Sen* (a. a. O., Rn. 32) gestützt, wonach ein Streikverbot sich nicht auf die Beamtenschaft im Allgemeinen erstrecken könne (siehe vorstehende Rn. 79). Der Gerichtshof räumt ein, dass ein allgemeines Streikverbot für alle Beamten spezielle konventionsrechtliche Fragen aufwirft. Außerdem erinnert der

Gerichtshof in diesem Zusammenhang daran, dass die Beurteilung, ob durch ein Streikverbot die Gewerkschaftsfreiheit inhaltsleer wird, von mehreren Kriterien abhängig ist (siehe vorstehende Rn. 109).

125. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer beriefen sich auch auf das Arbeitsvölkerrecht (siehe vorstehende Rn. 79). Der Gerichtshof erkennt an, dass die Praxis der nach den einschlägigen internationalen Instrumenten eingerichteten zuständigen Kontrollorgane ebenso wie die Praxis sonstiger internationaler Gremien eine starke Tendenz dahingehend aufweist, dass Beamten nicht *per se* ein Streikverbot auferlegt werden sollte (siehe vorstehende Rn. 53-60 und 62); diese Tendenz zeigt sich auch in der Praxis der Vertragsstaaten (siehe vorstehende Rn. 66). Es besteht zwar Einigkeit darüber, dass für bestimmte Kategorien von Beamten oder Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, insbesondere für diejenigen, die im Namen des Staates hoheitliche Befugnisse ausüben und/oder wesentliche Dienste erbringen, Streikverbote oder Einschränkungen des Streikrechts möglich sind, aber gleichzeitig besteht auch die Tendenz, den Begriff „wesentliche Dienste“ ungeachtet einiger Divergenzen hinsichtlich seiner genauen Definition im engeren Sinne zu verstehen, so dass das Bildungswesen nicht mit umfasst ist (siehe vorstehende Rn. 53-55, 58, 62, 66 und 67). Der Gerichtshof stellt fest, dass der vom beschwerdegegnerischen Staat verfolgte Ansatz, sämtlichen Beamten, beamtete Lehrkräfte wie die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer eingeschlossen, Streikmaßnahmen zu verbieten, somit nicht der Tendenz entspricht, die sich aus den einschlägigen internationalen Instrumenten in ihrer Auslegung durch die zuständigen Kontrollorgane oder aus der Praxis der Vertragsstaaten ableiten lässt.

126. Die nach den einschlägigen internationalen Instrumenten eingerichteten zuständigen Kontrollorgane – namentlich der CEACR und der ECSR als Aufsichtsgremien im Hinblick auf die IAO-Normen und die Europäische Sozialcharta, wobei Letztere konkretere und striktere Vorgaben in Bezug auf Arbeitskämpfmaßnahmen enthält, aber auch das CESC und der HRC – haben das in Deutschland geltende statusbezogene Streikverbot für Beamte wiederholt kritisiert, u. a. insbesondere auch im Hinblick auf beamtete Lehrkräfte (siehe vorstehende Rn. 53, 54, 56 und 60). Ohne die Analysen dieser Gremien bei der Beurteilung der Einhaltung der internationalen Instrumente, zu deren Überwachung sie eingerichtet wurden, in Frage zu stellen, weist der Gerichtshof erneut darauf hin, dass er die Aufgabe hat zu prüfen, ob das einschlägige innerstaatliche Recht in seiner Anwendung auf die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer verhältnismäßig im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 EMRK war (siehe vorstehende Rn. 122), wobei sich seine Zuständigkeit auf die Konvention beschränkt (siehe *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, a. a. O., Rn. 98 und 106; und siehe vorstehende Rn. 101).

127. Außerdem stellen zwar die Tendenzen, die in der Praxis der Vertragsstaaten erkennbar werden, sowie die negativen Beurteilungen der erwähnten Kontrollgremien in Bezug auf die Einhaltung der internationalen Instrumente durch den beschwerdegegnerischen Staat relevante Kriterien dar, sie

sind jedoch für sich genommen nicht entscheidend für die Beurteilung des Gerichtshofs, inwieweit der beschwerdegegnerische Staat mit dem angegriffenen Streikverbot und den gegen die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer ergangenen Disziplinarmaßnahmen innerhalb des ihm nach der Konvention zustehenden Beurteilungsspielraums gehandelt hat (siehe auch *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, a. a. O., Rn. 91 und 98).

*ii. Maßnahmen, die ergriffen wurden, um den Gewerkschaften der Beamten sowie den Beamten selbst die Möglichkeit zu geben, ihre beruflichen Interessen zu verteidigen*

128. Der Gerichtshof erinnert daran, dass das Streikrecht für die Gewerkschaft ein wichtiges Instrument zum Schutz der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder und für die Gewerkschaftsmitglieder wiederum wichtig zur Verteidigung ihrer Interessen ist (siehe vorstehende Rn. 104). Zwar sind Streiks ein wichtiger Teil der gewerkschaftlichen Tätigkeit, doch der Gerichtshof weist erneut darauf hin, dass sie nicht das einzige Mittel sind, mit dem Gewerkschaften und ihre Mitglieder ihre entsprechenden beruflichen Interessen schützen können. Den Vertragsstaaten steht es grundsätzlich frei zu entscheiden, welche Maßnahmen sie ergreifen wollen, um die Einhaltung des Artikels 11 zu gewährleisten, solange sie dabei sicherstellen, dass die Gewerkschaftsfreiheit durch eventuelle Einschränkungen nicht inhaltsleer wird (siehe vorstehende Rn. 99). Der Gerichtshof muss daher prüfen, ob den deutschen Beamten- und Gewerkschaften und den Beamten selbst gewährte sonstige Rechte sie in die Lage versetzen, ihre entsprechenden beruflichen Interessen wirksam zu schützen (siehe vorstehende Rn. 109).

*a) Recht der Beamten, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten*

129. Zunächst stellt der Gerichtshof fest, dass Beamte in Deutschland das Recht haben, zur Verteidigung ihrer beruflichen Interessen Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten, und dass die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer von diesem Recht Gebrauch gemacht haben. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer sind Mitglieder der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (siehe vorstehende Rn. 8 sowie Rn. 95-96 bezüglich der Stellungnahme dieser Gewerkschaft als Drittbeteiligte). Die größte Beamten- und Gewerkschaft, der dbb Beamtenbund und Tarifunion, vertritt nach dem unbestrittenen Vorbringen der Regierung allein etwa 50 Prozent aller Beamten (siehe vorstehende Rn. 90 sowie auch Rn. 97 bezüglich der Stellungnahme dieser Gewerkschaft als Drittbeteiligte). Es ist hervorzuheben, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad von Beamten in Deutschland sehr hoch ist und deutlich über dem durchschnittlichen allgemeinen gewerkschaftlichen Organisationsgrad von 16,5 Prozent in Deutschland liegt (siehe vorstehende Rn. 90).

*β) Beteiligungsrechte der Gewerkschaften zum Schutz der beruflichen Interessen der Beamten*

130. In Deutschland sind die Arbeitsbedingungen der Beamten, einschließlich der Bezüge, nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gesetzlich geregelt; sie werden nicht durch Tarifverträge zwischen den Gewerkschaften und dem Dienstherrn bestimmt. Die Spitzenorganisationen der Beamtengewerkschaften haben ein gesetzliches Beteiligungsrecht bei der Gestaltung beamtenrechtlicher Vorschriften (siehe vorstehende Rn. 29, 34 und 49). Diese Beteiligung der Spitzenorganisationen bei der Gesetzgebung soll die Rechte und Interessen der Beamten bei der Ausarbeitung beamtenrechtlicher Vorschriften schützen und das fehlende Recht auf Tarifverhandlungen sowie das Streikverbot ausgleichen (siehe vorstehende Rn. 49). Nach den für die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer geltenden Beamtengesetzen der Bundesländer müssen die Spitzenorganisationen über Regelungsentwürfe informiert werden und innerhalb angemessener Frist Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, bevor der Entwurf dem Landtag vorgelegt wird (siehe vorstehende Rn. 49). Berücksichtigen die Landesregierungen die Vorschläge der Spitzenorganisationen in den entsprechenden Gesetzentwürfen nicht, müssen sie dafür eine Begründung liefern und diese den Landesparlamenten entweder von sich aus oder auf Verlangen der Spitzenorganisationen mitteilen (siehe vorstehende Rn. 49).

131. Dieses Beteiligungsrecht ermöglicht es den Beamtengewerkschaften, die Arbeitgeberseite darum zu ersuchen, sie im Namen ihrer Mitglieder anzuhören. Was die Wirksamkeit dieses Rechts in der Praxis anbelangt, so nimmt der Gerichtshof das von der Regierung angeführte Beispiel zur Kenntnis, bei dem der zuständige Landtag letztlich die Gewerkschaftsforderungen zur Elternzeit berücksichtigt hat, denen die Landesregierung zuvor nicht vollumfänglich nachgekommen war (siehe vorstehende Rn. 90). Keine der anderen betrachteten Vertragsparteien sieht vergleichbare gewerkschaftliche Beteiligungsrechte bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen als Kompensation für das Streikverbot der betroffenen Beschäftigten vor (siehe vorstehende Rn. 68). Dem Gerichtshof ist bewusst, dass dieses Recht der Gewerkschaften auf Beteiligung an der Ausarbeitung beamtenrechtlicher Vorschriften, wie die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer betont haben, kein Recht auf Mitbestimmung der künftigen gesetzlichen Bestimmungen einschließt; doch auch das Recht auf Kollektivverhandlungen ist bisher nicht als Recht auf einen Kollektivvertrag ausgelegt worden und aus dem Recht zu streiken lässt sich kein Anspruch auf Erfolg ableiten (vgl. bspw. *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, a. a. O., Rn. 85).

132. Über das gesetzliche Beteiligungsrecht der Gewerkschaften bei der Gestaltung beamtenrechtlicher Vorschriften hinaus sehen die einschlägigen Vorschriften der Landesbeamtengesetze auch vor, dass das jeweils zuständige Ministerium und die Spitzenorganisationen regelmäßig zu gemeinsamen Gesprächen über allgemeine und grundsätzliche Fragen des Beamtenrechts

zusammenkommen (siehe vorstehende Rn. 49). Solche Gespräche stellen eine weitere Möglichkeit für die Gewerkschaften dar, die Arbeitgeberseite darum zu ersuchen, sie im Namen ihrer Mitglieder anzuhören.

*γ) Individualrecht des einzelnen Beamten auf „angemessenen Lebensunterhalt“*

133. Wie vom Bundesverfassungsgericht ausführlich dargelegt, garantiert das „Alimentationsprinzip“ nach den hergebrachten Grundsätzen des deutschen Berufsbeamtentums den Beamten darüber hinaus ein individuelles, einklagbares, verfassungsmäßiges Recht auf einen „angemessenen Lebensunterhalt“, der u. a. dem Dienststrang und der Verantwortung des Beamten und der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards entsprechen muss (siehe vorstehende Rn. 43 und 44). Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die Beamtenbesoldung diesem Grundsatz folgend kontinuierlich anzupassen und das Bundesverfassungsgericht hat detaillierte und konkrete Maßstäbe für die Beurteilung der Angemessenheit der Besoldung von Beamten aufgestellt. Diese beinhalten auch die Verpflichtung, die Tarifiergebnisse der Angestellten im öffentlichen Dienst sowie die Entwicklung des Nominallohnindex und des Verbraucherpreisindex zu berücksichtigen (siehe vorstehende Rn. 45). Den Angaben von dbb Beamtenbund und Tarifunion zufolge werden Gehaltserhöhungen bei den Angestellten im öffentlichen Dienst daher in der Regel auf die Beamten übertragen und in die einschlägigen Vorschriften zur Beamtenbesoldung übernommen, um der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Gewährung eines „angemessenen Lebensunterhalts“ nachzukommen (siehe vorstehende Rn. 97). Weitere Elemente, die bei der Beurteilung der Angemessenheit der Beamtenbesoldung Berücksichtigung finden, sind die Ausbildung und die Verantwortung der Beamten sowie die durchschnittlichen Bruttoverdienste von Beschäftigten im Privatsektor mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung (siehe vorstehende Rn. 45). Für die Angemessenheit der Dienstbezüge ist letztlich das Nettoeinkommen der Beamten ausschlaggebend, das ihnen und ihrer Familie eine über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinausgehende und dem Amt angemessene Lebensführung ermöglichen muss (siehe vorstehende Rn. 44).

134. Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung der Angemessenheit ihrer Besoldung müssen zwar von den Beamten selbst angestrengt werden, doch es steht ihren Gewerkschaften frei, solche Verfahren zu unterstützen, und den Gewerkschaften wurde vom Bundesverfassungsgericht in einschlägigen Fällen bereits Gelegenheit zur Stellungnahmen als sachkundiger Dritter gegeben (siehe den unbestrittenen Vortrag der Regierung unter vorstehender Rn. 90). In Anbetracht der Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht in mehreren Fällen die Auffassung vertreten hat, dass die Besoldung der Beamten gegen Artikel 33 Abs. 5 GG verstoße, und dem Gesetzgeber aufgegeben hat, Regelungen zu schaffen, die dem Alimentationsprinzip gerecht werden (siehe vorstehende Rn. 46), ist der Gerichtshof der Auffassung, dass den Beamten ein wirksames Mittel zur Verfügung steht, um ihr individuelles verfassungsmäßiges Recht auf

einen „angemessenen Lebensunterhalt“ gerichtlich durchzusetzen, d. h. dass sie über ein wirksames alternatives Mittel zur Verteidigung ihrer Interessen in Bezug auf eine wesentliche Arbeitsbedingung verfügen und dass sie diesbezüglich die Unterstützung ihrer Gewerkschaften in Anspruch nehmen können.

*δ) Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte*

135. Schließlich ist nach dem innerstaatlichen Recht eine Personalvertretung der Beamten zu gewährleisten. Beamte haben das Recht, sich durch Personalräte vertreten zu lassen (siehe vorstehende Rn. 50). Diese Personalräte haben durch ihr Mitbestimmungsrecht die Möglichkeit, in Personalangelegenheiten sowie sozialen und organisatorischen Angelegenheiten, die auch Beamte betreffen, mitzuwirken und sie können Dienstvereinbarungen mit der entsprechenden Dienststelle abschließen (ebd.). Diese Rechte sind zwar nicht an eine Gewerkschaft gebunden, aber dennoch bei der Beurteilung des Beamtenstreikverbots zu berücksichtigen, da sie den Beamten eine Beteiligung an der Gestaltung einiger ihrer Arbeitsbedingungen ermöglichen. In bestimmten Bundesländern werden zudem allgemeine Regelungen in Angelegenheiten, die der Mitbestimmung unterliegen, zwischen den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und dem Land vereinbart (ebd.).

*iii. Die mit dem Streikverbot verfolgten Ziele*

136. Der Gerichtshof wiederholt, dass er das Vorbringen der Regierung anerkennt, wonach das Streikverbot für Beamte, das in Verbindung mit verschiedenen komplementären, gerichtlich durchsetzbaren Grundrechten (siehe vorstehende Rn. 43-46) zu sehen ist, das übergeordnete Ziel verfolgt, eine gute Verwaltung zu gewährleisten. Dieses wechselseitige System von aufeinander bezogenen Rechten und Pflichten (siehe vorstehende Rn. 24, 26 und 34) garantiert die wirksame Erfüllung der dem Beamtentum übertragenen Aufgaben und gewährleistet so den Schutz der Bevölkerung, die öffentliche Daseinsvorsorge und den Schutz der in der Konvention verankerten Rechte durch eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung in unterschiedlichsten Lebensbereichen (siehe vorstehende Rn. 118). Der Gerichtshof stellt in diesem Zusammenhang ganz allgemein fest, dass Einschränkungen des Streikrechts dem Schutz der Rechte anderer dienen können, was sich nicht nur auf die Arbeitgeberseite in einem Arbeitskonflikt beschränkt, und dass sie der Erfüllung positiver Verpflichtungen eines Vertragsstaates nach seinem Verfassungsrecht, der Konvention und anderen Menschenrechtsverträgen dienen können (siehe *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, Rn. 82, und *Association of Academics*, Rn. 30, beide a. a. O.).

137. Im Falle der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers wurde mit der angegriffenen Einschränkung wie erwähnt das Ziel verfolgt, eine gute Verwaltung zu gewährleisten. Die Disziplinarverfügungen sollten die durchgängige Bereitstellung von Bildung an öffentlichen Schulen gewährleisten

und das durch Artikel 7 Abs. 1 GG (siehe vorstehende Rn. 37) sowie Artikel 2 ZP 1 EMRK und andere internationale Instrumente (siehe vorstehende Rn. 63) geschützte Recht anderer auf Bildung sichern. Der Gerichtshof möchte unterstreichen, dass dem Recht auf Bildung, das für die Verwirklichung der Menschenrechte unverzichtbar ist, in einer demokratischen Gesellschaft eine wesentliche Rolle zukommt (siehe *Leyla Şahin*, a. a. O., Rn. 137; und *Timishev ./ Russland*, Individualbeschwerden Nrn. 55762/00 und 55974/00, Rn. 64, ECHR 2005-XII). Die Grund- und Sekundarschulbildung ist von entscheidender Bedeutung für die persönliche Entwicklung und die künftigen Erfolgchancen eines jeden Kindes (siehe *Catan u. a. ./ Republik Moldau und Russland* [GK], Individualbeschwerde Nr. 43370/04 und 2 weitere, Rn. 144, ECHR 2012 (Auszüge)). Wenngleich die Konvention keine Vorgaben dazu macht, wie Bildung bereitzustellen ist, und erst recht keinen speziellen Status für Lehrkräfte vorschreibt, unterstreicht der Gerichtshof dennoch, wie enorm wichtig aus staatspolitischer Sicht ein leistungsfähiges Bildungswesen ist, in dem Kinder in einer glaubhaften Art und Weise über Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit unterrichtet werden können (siehe *G. ./ Deutschland*, Individualbeschwerde Nr. 80450/17, Rn. 54, 29. November 2022). Der Gerichtshof kann nicht umhin, dem Ministerkomitee zuzustimmen, dass Bildung für die Entwicklung einer demokratischen Kultur, die für das Funktionieren demokratischer Institutionen und Gesellschaft notwendig ist, unerlässlich ist und dass die staatlichen Stellen hochwertige Bildung als herausragendes Element ihrer Politik einschließen sollten (siehe vorstehende Rn. 64).

iv. *Weitere vom Beamtenstatus umfasste Rechte*

138. Neben den Rechten, die den Beamten und ihren Gewerkschaften zur Verteidigung der beruflichen Interessen eingeräumt werden, gewährt das innerstaatliche Recht Beamten eine Reihe von statusbezogenen Rechten, u. a. ein Recht auf lebenszeitige Anstellung und lebenslang „angemessenen Lebensunterhalt“, auch nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst und im Krankheitsfall (siehe vorstehende Rn. 43 und 47). Dem dbb Beamtenbund und Tarifunion zufolge führt der Beamtenstatus in Deutschland zu einem höheren Nettoeinkommen als bei vergleichbaren Angestellten des öffentlichen Dienstes sowie zu besseren Bedingungen bei der Gesundheitsversorgung und einer besseren Altersversorgung (siehe vorstehende Rn. 97 sowie die Stellungnahmen der Parteien in Rn. 82, 83 und 88). In Deutschland ist der Beamtenstatus somit in mehrfacher Hinsicht vorteilhafter als der Tarifbeschäftigtenstatus, und zwar sowohl in rechtlicher Hinsicht als auch in Bezug auf die sich aus ihm ergebenden materiellen Bedingungen (vgl. im Gegensatz dazu *Demir und Baykara*, a. a. O., Rn. 168, wo der Gerichtshof den allgemeinen Verweis der türkischen Regierung auf die privilegierte Stellung von Beamten gegenüber anderen Beschäftigten nicht als hinreichenden Beleg zur Rechtfertigung des Ausschlusses der Kommunalbeamten vom Recht auf Kollektivverhandlungen ansah; siehe auch die Stellungnahme des Drittbeteiligten dbb Beamtenbund und Tarifunion unter

vorstehender Rn. 97, der zufolge Beamte in der Türkei in Bezug auf Gehalt, Krankenversicherung und Rentenansprüche nicht erheblich besser gestellt sind als Angestellte im öffentlichen Dienst). In diesem Zusammenhang stellt der Gerichtshof außerdem fest, dass sich die Beschäftigungsbedingungen von Lehrkräften an öffentlichen Schulen in Deutschland in Bezug auf Gehalt und Unterrichtsstunden günstiger darstellen als in den meisten anderen Vertragsparteien (siehe den unbestrittenen Vortrag der Regierung unter Bezugnahme auf OECD-Materialien unter vorstehender Rn. 88; siehe auch die Rechtssache *Federation of Offshore Workers' Trade Unions u. a.*, a. a. O., in der der Gerichtshof bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme, mit der die Fortsetzung eines Streiks verboten und eine Zwangsschlichtung angeordnet wurde, die Höhe der Gehälter in dem betreffenden Sektor berücksichtigte).

*v. Die Möglichkeit, an einer öffentlichen Schule als Lehrkraft im Angestelltenstatus mit Streikrecht zu arbeiten*

139. Der Gerichtshof stellt ferner fest, dass in Deutschland kein generelles Streikverbot im öffentlichen Dienst gilt, da die Tarifbeschäftigten, die etwa 62 Prozent des gesamten Personals des öffentlichen Dienstes ausmachen (siehe den unbestrittenen Vortrag der Regierung unter vorstehender Rn. 92), durchaus ein Streikrecht haben. Lehrkräfte an öffentlichen Schulen der Bundesländer, in denen die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer tätig (gewesen) sind, können grundsätzlich entweder als Beamte oder als Angestellte im öffentlichen Dienst beschäftigt werden (siehe vorstehende Rn. 83, 92 und 97). Die Zweigleisigkeit des Beschäftigtenstatus der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen war den Beschwerdeführerinnen und dem Beschwerdeführer bekannt. Die Streikmaßnahmen, an denen die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer sich beteiligt hatten, dienten teilweise der Unterstützung der im öffentlichen Dienst angestellten Lehrkräfte (siehe vorstehende Rn. 9-11 und 33) und die dem Gerichtshof vorliegende Diskriminierungsrüge der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers stützt sich auf den Umstand, dass Lehrkräfte mit Tarifbeschäftigtenstatus für ihre Teilnahme an demselben Streik nicht sanktioniert wurden (siehe nachstehende Rn. 148).

140. Zwischen den Parteien ist streitig, inwieweit die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer die Möglichkeit hatten, als angestellte Lehrkräfte an öffentlichen Schulen zu arbeiten (siehe vorstehende Rn. 83 und 92). Was die Wahl des Beschäftigtenstatus zum Zeitpunkt ihrer Einstellung betrifft – eine Wahlmöglichkeit, die den Beschwerdeführerinnen und dem Beschwerdeführer nach eigener Aussage nicht offenstand –, nimmt der Gerichtshof den Vortrag der Regierung zur Kenntnis, wonach die Beschwerdeführerin zu 2. und der Beschwerdeführer zu 3. ihre Bewerbungen von Anfang an auf eine Ernennung als Beamte beschränkt hatten. Das vom Beschwerdeführer zu 3. seinerzeit genutzte Bewerbungsformular habe ein Kästchen mit dem Zusatz „die Bewerbung gilt auch für eine Bewerbung als Tarifbeschäftigter“ enthalten; dieses Kästchen habe er

nicht angekreuzt. Die Beschwerdeführerin zu 1. war zu einem früheren Zeitpunkt sogar als Lehrkraft mit Angestelltenstatus im öffentlichen Dienst beschäftigt und dann auf ihren ausdrücklichen Wunsch hin in den Beamtenstatus gewechselt (siehe vorstehende Rn. 92). Was die Möglichkeit eines nachträglichen Wechsels vom Beamtenstatus in den Angestelltenstatus betrifft, so trugen beide Parteien übereinstimmend vor, dass dafür Beamte formal um ihre Entlassung bitten und dann als Tarifbeschäftigte wieder eingestellt werden müssten. Während die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer argumentierten, dass es keine Garantie dafür gebe, dass entlassene Beamte anschließend als Tarifbeschäftigte wiederingestellt würden (siehe vorstehende Rn. 83), legte die Regierung dar, dass ein solcher Statuswechsel mit anschließender Einstellung als Tarifbeschäftigter ausgehandelt werde, bevor ein Beamter seine Entlassung beantrage; die Behauptung der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers, dass ein Entlassungsantrag den Beamten in die Gefahr der Arbeitslosigkeit bringe, sei daher unzutreffend. Ein solcher Wechsel des Beschäftigtenstatus sei gängige Praxis und in allen Bundesländern möglich, so auch im Fall der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers. Die Regierung hat vorgetragen, dass der Umstand, dass sich nur sehr wenige beamtete Lehrkräfte für einen Wechsel in den Angestelltenstatus entschieden, auf die Attraktivität des Beamtenstatus zurückzuführen sei (siehe vorstehende Rn. 92), was im Wesentlichen dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers entspricht, dass ein Wechsel vom Beamten- in den Angestelltenstatus im öffentlichen Dienst mit bestimmten Nachteilen verbunden wäre. Der Gerichtshof stellt fest, dass die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer nicht dargetan haben, dass sie mit ihren Arbeitgebern einen möglichen Statuswechsel vom Beamtenstatus in den Angestelltenstatus erörtert hätten (siehe vorstehende Rn. 83).

141. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer hatten sich darauf gestützt, dass es möglich sei, an öffentlichen Schulen als angestellte Lehrkräfte mit Streikrecht zu arbeiten, um damit ihr Argument zu untermauern, dass nichts dagegen spreche, auch beamteten Lehrkräften ein Streikrecht einzuräumen. Es trifft zu, dass angestellte Lehrkräfte mit Streikrecht in den Bundesländern, in denen die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer tätig waren, einen bestimmten Prozentsatz der Lehrkräfte der öffentlichen Schulen ausmachten – und zwar zwischen 8,5 und 20 Prozent nach den von der Regierung für das Schuljahr 2020/21 vorgelegten Zahlen (siehe vorstehende Rn. 92) und bundesweit nach Angaben der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers zwischen 20 und 25 Prozent (siehe vorstehende Rn. 83) – und dass demnach Beeinträchtigungen der Bereitstellung von Bildung durch streikende Lehrkräfte möglich und auch vorgekommen sind. Damit stellt sich die Frage, ob als weniger einschneidende Maßnahme als ein allgemeines Beamtenstreikverbot die Forderung der Gewährleistung eines Mindestdienstes an öffentlichen Schulen oder ein eingeschränktes, an bestimmte Voraussetzungen geknüpftes Streikrecht für beamtete Lehrkräfte hätte in Betracht kommen können (siehe vorstehende

Rn. 55). Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer haben vorgetragen, dass ihre Streikteilnahme unbestrittenermaßen keinen Schaden verursacht habe, da interne Vertretungsregelungen getroffen worden seien und die streikberechtigten Lehrkräfte das Recht auf Bildung grundsätzlich beachtet hätten. Außerdem seien kurze Arbeitsniederlegungen ausreichend, um die Tarifverhandlungen voranzutreiben (siehe vorstehende Rn. 80).

142. Da es sich bei dem angegriffenen Beamtenstreikverbot um eine allgemeine, im Grundgesetz verankerte Maßnahme handelt, die in ihrer Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht einen langjährigen demokratischen Konsens in Deutschland widerspiegelt und das Ergebnis der Abwägung und des Ausgleichs verschiedener, möglicherweise widerstreitender Interessen ist, geht es für den Gerichtshof bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme im Kern nicht darum, ob weniger einschneidende Vorschriften hätten erlassen werden können oder ob der Staat tatsächlich nachweisen kann, dass das legitime Ziel der kontinuierlichen Gewährleistung öffentlicher Bildung ohne das Verbot nicht erreicht werden kann, sondern vielmehr darum, ob der Verfassungsgesetzgeber, indem er keine Ausnahme für beamtete Lehrkräfte öffentlicher Schulen geschaffen hat, innerhalb des ihm eingeräumten Beurteilungsspielraums gehandelt hat (siehe *Animal Defenders International*, a. a. O., Rn. 110). Besonders in diesem Zusammenhang stellt die Möglichkeit der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers, an öffentlichen Schulen auch als angestellte Lehrkräfte mit Streikrecht beschäftigt zu werden, ein Element dar, das bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit des Streikverbots, das den Beschwerdeführerinnen und dem Beschwerdeführer als beamtete Lehrkräfte an öffentlichen Schulen auferlegt wurde, zu berücksichtigen ist (siehe auch sinngemäß die Rechtssache *Travaš ./. Kroatien*, Individualbeschwerde Nr. 75581/13, 4. Oktober 2016, in der sich ein Lehrer bewusst und freiwillig für eine bestimmte Sonderregelung entschieden hatte, um Religionslehrer zu werden, was bestimmte Privilegien, aber auch eine Verpflichtung zu besonderer Loyalität gegenüber den Lehren und der Doktrin der Kirche und folglich bestimmte Einschränkungen seines Privatlebens mit sich brachte; siehe in einem allgemeineren Kontext auch *Savickis u. a.*, a. a. O., Rn. 183 hinsichtlich des Umstands, dass der Beurteilungsspielraum wesentlich größer ist, wenn der fragliche Status einem Element der persönlichen Entscheidung unterliegt). Indem der beschwerdegegnerische Staat eine Zweigleisigkeit des Beschäftigtenstatus der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen vorgesehen und dabei den mit einem Streikverbot einhergehenden Status in der Praxis deutlich attraktiver gestaltet hat (wie die entsprechenden Zahlen zeigen), hat er die möglichen Auswirkungen von Streiks an öffentlichen Schulen erheblich eingedämmt.

vi. *Schwere der angegriffenen Disziplinarmaßnahmen .*

143. Auch wenn es in der vorliegenden Rechtssache naturgemäß in erster Linie um die Auswirkung des Streikverbots geht, welches ein grundlegendes Element

der Gesamtorganisation des Beamtentums in Deutschland darstellt, und weniger um die Schwere der Sanktionen bei Verstößen gegen dieses Verbot, kommt der Gerichtshof nicht umhin festzustellen, dass der Beschwerdeführerin zu 1. ein Verweis erteilt wurde (siehe vorstehende Rn. 9), während der Beschwerdeführerin zu 2. und dem Beschwerdeführer zu 3. eine Geldbuße in Höhe von jeweils 100 Euro auferlegt wurde (siehe vorstehende Rn. 10). Gegen die Beschwerdeführerin zu 4. wurde zunächst eine Geldbuße von 1.500 Euro verhängt (siehe vorstehende Rn. 11), welche im Revisionsverfahren auf 300 Euro herabgesetzt wurde. Letztlich wurde die Disziplinarverfügung gegen die Beschwerdeführerin zu 4. jedoch nicht vollstreckt, da sie zwischenzeitlich auf eigenen Antrag aus dem Beamtenverhältnis ausgeschieden war, und die Verfügung damit ihre Rechtswirkung verloren hatte (siehe vorstehende Rn. 17). Die Disziplinarmaßnahmen gegen die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer waren folglich nicht schwerwiegend (vgl. im Gegensatz dazu *Urcan u. a.*, a. a. O., Rn. 34-35; sowie *Saime Özcan*, a. a. O., Rn. 22-23, wo Lehrkräfte wegen der Teilnahme an von ihren Gewerkschaften organisierten Streikmaßnahmen mit strafrechtlichen Sanktionen belegt worden waren).

*iii) Gesamtbewertung*

144. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen wiederholt der Gerichtshof, dass die angegriffene Einschränkung des Streikrechts von Beamten, beamtete Lehrkräfte wie die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer in der vorliegenden Rechtssache eingeschlossen, schwerwiegend war (siehe vorstehende Rn. 123-127). Zwar ist das Streikrecht ein wichtiges Element der Gewerkschaftsfreiheit, aber nicht das einzige Mittel, mit dem Gewerkschaften und ihre Mitglieder ihre entsprechenden beruflichen Interessen schützen können, und den Vertragsstaaten steht es grundsätzlich frei zu entscheiden, welche Maßnahmen sie ergreifen wollen, um die Einhaltung des Artikels 11 zu gewährleisten, solange sie dabei sicherstellen, dass die Gewerkschaftsfreiheit durch die möglicherweise vorgenommenen Einschränkungen nicht inhaltsleer wird (siehe vorstehende Rn. 128). In diesem Zusammenhang hebt der Gerichtshof hervor, dass im beschwerdegegnerischen Staat verschiedenste institutionelle Garantien geschaffen wurden, die den Beamten und ihren Gewerkschaften die Verteidigung der beruflichen Interessen ermöglichen (siehe vorstehende Rn. 128-135). Wie oben dargelegt, wird den Gewerkschaften der Beamten ein gesetzliches Recht auf Beteiligung an der Ausarbeitung beamtenrechtlicher Regelungen eingeräumt und ihnen wird zudem ein individuelles verfassungsmäßiges Recht auf „angemessenen Lebensunterhalt“ gewährt, das sie gerichtlich durchsetzen können. Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass diese Maßnahmen in ihrer Gesamtheit die Beamtengewerkschaften und die Beamten selbst in die Lage versetzen, ihre entsprechenden beruflichen Interessen wirksam zu verteidigen. Der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad unter deutschen Beamten verdeutlicht die praktische Wirksamkeit der gewerkschaftlichen Rechte in der ihnen gewährten Form. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass die

größte Beamten­gewerkschaft, der dbb Beamtenbund und Tarifunion, der etwa 50 Prozent aller Beamten vertritt, vor dem Gerichtshof vorgetragen hat, dass Beamte dank ihrer auf ihren Status zurückzuführenden verfassungsmäßigen Rechte bereits alles hätten, was sich mittels Streikmaßnahmen erreichen lasse, und sich dagegen aussprach, ihnen ein Streikrecht einzuräumen (siehe vorstehende Rn. 97 und 129).

145. Anders als in der Rechtssache *Enerji Yapı-Yol Sen* (a. a. O., Rn. 32), in der ein fünf Tage vor einem landesweiten Streiktag erstelltes Rundschreiben den Beamten die Teilnahme an diesem Streik in allgemein formulierter Form untersagte, ohne dass hinsichtlich des zur Erreichung der in Artikel 11 Abs. 2 aufgeführten Ziele Erforderlichen ein Ausgleich geschaffen worden wäre, handelt es sich bei dem angegriffenen Beamtenstreikverbot um eine allgemeine Maßnahme, in der ein Ausgleich und eine Abwägung verschiedener, möglicherweise widerstreitender verfassungsrechtlich geschützter Interessen zum Ausdruck kommt.

146. Unter erneutem Hinweis darauf, dass der Gerichtshof den Auswirkungen einer allgemeinen Maßnahme im Einzelfall umso weniger Bedeutung beimisst, je überzeugender die für die Maßnahme angeführten Rechtfertigungsgründe sind (siehe *Animal Defenders International*, a. a. O., Rn. 109), vertritt er die Auffassung, dass die Auswirkungen des Streikverbots im vorliegenden Fall die genannten stichhaltigen und überzeugenden Rechtfertigungsgründe für die mit der allgemeinen Maßnahme verbundenen Einschränkungen, wie von der beschwerdegegnerischen Regierung vorgetragen und in der ausführlichen Prüfung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck gebracht, nicht überwiegen. Insbesondere führt das Streikverbot in Anbetracht der Gesamtheit der Maßnahmen, durch die den Beamten­gewerkschaften und den Beamten selbst die wirksame Verteidigung ihrer entsprechenden beruflichen Interessen ermöglicht wird, nicht dazu, dass die Gewerkschaftsfreiheit der Beamten inhaltsleer wird. Folglich berührt dieses Verbot kein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit der Beamten, so wie sie durch Artikel 11 EMRK garantiert wird (siehe vorstehende Rn. 99 und 109-111). Die Disziplinarmaßnahmen gegen die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer waren überdies nicht schwerwiegend (siehe vorstehende Rn. 143), verfolgten insbesondere das wichtige Ziel, den Schutz der in der Konvention verankerten Rechte (im konkreten Fall das Recht anderer auf Bildung) durch eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung zu gewährleisten, und die innerstaatlichen Gerichte haben während des innerstaatlichen Verfahrens relevante und ausreichende Gründe zur Rechtfertigung dieser Maßnahmen angeführt und dabei die widerstreitenden Interessen im Rahmen einer gründlichen, an der Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgerichteten Abwägung ausgeglichen. Für die Verhältnismäßigkeit der angegriffenen Maßnahmen im vorliegenden Fall sprechen ferner die materiellen Beschäftigungsbedingungen für beamtete Lehrkräfte in Deutschland (siehe vorstehende Rn. 138) sowie die Möglichkeit, an einer öffentlichen Schule als

Lehrkraft im Angestelltenstatus mit Streikrecht zu arbeiten (siehe vorstehende Rn. 139-142).

147. Der Gerichtshof kommt daher zu dem Ergebnis, dass der dem beschwerdegegerischen Staat eingeräumte Beurteilungsspielraum unter den Umständen des vorliegenden Falles mit den gegen die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer ergangenen Maßnahmen nicht überschritten wurde und die Maßnahmen in Bezug auf die verfolgten wichtigen legitimen Ziele erwiesenermaßen verhältnismäßig waren. Eine Verletzung von Artikel 11 EMRK liegt folglich nicht vor.

### III. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ARTIKEL 14 EMRK IN VERBINDUNG MIT ARTIKEL 11 EMRK

148. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer rügten, dass sie als beamtete Lehrkräfte, die nach ihrer Streikteilnahme mit Disziplinarmaßnahmen belegt wurden, in der Wahrnehmung ihrer Konventionsrechte gegenüber Lehrkräften, die auf privatrechtlicher Grundlage beschäftigt und wegen der Streikteilnahme nicht mit Disziplinarmaßnahmen belegt wurden, diskriminiert worden seien. Sie beriefen sich auf Artikel 14 i. V. m. Artikel 11 EMRK.

149. Die Regierung wandte ein, dass die Beschwerden diesbezüglich unzulässig seien, da die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer nicht wie nach Artikel 35 Abs. 1 EMRK erforderlich den innerstaatlichen Rechtsweg erschöpft hätten. Sie hätten vor dem Bundesverfassungsgericht weder ausdrücklich noch der Sache nach eine Verletzung von Artikel 14 EMRK oder eine Verletzung ihres verfassungsmäßigen Rechts auf Gleichbehandlung (Artikel 3 GG) gerügt.

150. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer gaben an, den innerstaatlichen Rechtsweg erschöpft zu haben. Sie hätten in sämtlichen Verfahren vor den innerstaatlichen Gerichten und auch vor dem Bundesverfassungsgericht der Sache nach die unterschiedliche Behandlung von beamteten Lehrkräften ohne Streikrecht und auf privatrechtlicher Grundlage beschäftigten Lehrkräften mit Streikrecht gerügt. Einer ausdrücklichen Bezugnahme auf die betreffenden Normen (Artikel 14 EMRK und Artikel 3 GG) habe es nicht bedurft. Als Beleg verwiesen sie auf die folgenden Ausführungen in der Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 3., Herrn G.:

„[Seite 8] [...] Warum dieselbe Loyalitätsbindung dem Streik der Arbeiter und Angestellten nicht im Wege steht, den Beamten aber dagegen ein Streikverbot auferlegt werden soll, sei nicht nachvollziehbar.“

„[Seite 132] [...] Die EMRK gestattet eine unterschiedliche Ausgestaltung des Streikrechts nur nach Maßgabe unterschiedlicher Aufgaben/Funktionen. Wenn schon nach nationalem Recht die gleiche Aufgabe (Unterrichtserteilung) sowohl beamteten als auch angestellten Lehrkräften übertragen wird, so lässt sich eine Differenzierung vor diesem Hintergrund nicht rechtfertigen. Die in Deutschland praktizierte Differenzierung im öffentlichen Dienst zwischen Tarifbeschäftigten mit Streikrecht und Beamten in öffentlich-rechtlichen

Beschäftigungsverhältnissen ohne Streikrecht entspricht deshalb nicht der nach Artikel 11 Abs. 2 EMRK zulässigen Differenzierung.“

151. Der Gerichtshof erinnert daran, dass der Grundsatz der Rechtswegerschöpfung den Zweck hat, einem Konventionsstaat Gelegenheit zu geben, sich mit der ihm vorgeworfenen konkreten Konventionsverletzung auseinanderzusetzen und sie dadurch zu verhindern oder wiedergutzumachen. Es trifft zu, dass es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht immer notwendig ist, sich im innerstaatlichen Verfahren ausdrücklich auf die Konvention zu berufen, solange die Rüge „zumindest der Sache nach“ erhoben wird. Das bedeutet, dass ein Beschwerdeführer auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts eine rechtliche Argumentation gleicher oder vergleichbarer Wirkung vorbringen muss, um den nationalen Gerichten Gelegenheit zu geben, den behaupteten Verstoß zu beseitigen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zeigt jedoch, dass es, um dem Konventionsstaat tatsächlich die Gelegenheit zur Verhinderung oder Wiedergutmachung der behaupteten Verletzung zu geben, nicht nur der Berücksichtigung des Sachverhalts bedarf, sondern auch der Berücksichtigung der rechtlichen Argumentation des Beschwerdeführers, um zu festzustellen, ob die beim Gerichtshof eingereichte Beschwerde tatsächlich zuvor der Sache nach an die innerstaatlichen Stellen herangetragen wurde. Denn es „würde dem subsidiären Charakter des Konventionssystems widersprechen, wenn sich ein Beschwerdeführer vor den nationalen Behörden zur Anfechtung einer umstrittenen Maßnahme unter Vernachlässigung eines möglichen Konventionsarguments auf andere Gründe stützen, aber dann auf der Grundlage dieses Konventionsarguments eine Beschwerde an den Gerichtshof erheben könnte“ (siehe *H. ./ Deutschland* [GK], Individualbeschwerde Nr. 4871/16, Rn. 148, 16. Februar 2021).

152. Der Gerichtshof stellt fest, dass die drei Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer vor dem Bundesverfassungsgericht anwaltlich vertreten waren und dass sie alle gesondert Verfassungsbeschwerde eingelegt haben. Sie brachten sehr umfassende und detaillierte Rechtsauführungen vor und verwiesen ausführlich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, die Praxis des ECSR und das Arbeitsvölkerrecht in der Auslegung durch die zuständigen Kontrollorgane, um den Anspruch zu begründen, dass ihnen als beamteten Lehrkräften, denen keine Aufgaben im Kernbereich hoheitlichen Handelns zukämen, ein Streikrecht zu gewähren sei; sie trugen vor, die Verwaltungsgerichte hätten das innerstaatliche Recht nicht im Einklang mit diesen europäischen und internationalen Normen ausgelegt und dadurch gegen Artikel 9 Abs. 3 GG und Artikel 11 EGMR verstoßen (siehe vorstehende Rn. 19). Der Gerichtshof stellt fest, dass die drei Beschwerdeführerinnen vorliegend nicht dargetan haben, dass sie eine mutmaßliche Diskriminierung im Vergleich zu privatrechtlich beschäftigten Arbeitnehmern aufgeworfen hätten, obwohl der Gerichtshof sie ausdrücklich aufgefordert hat, auf die entsprechenden Passagen ihrer Verfassungsbeschwerden zu verweisen. Stattdessen haben sie ausschließlich auf

die oben erwähnten Ausführungen in der Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 3 Bezug genommen. Diese von einer Rechtsanwältin und einem Rechtsanwalt verfasste und insgesamt 149 Seiten umfassende Verfassungsbeschwerde enthält, wie der Gerichtshof feststellt, sehr umfassende und detaillierte Rechtsausführungen in Bezug auf die behauptete Verletzung von Artikel 11. Das erste der beiden oben erwähnten Zitate stammt aus dem Abschnitt, in dem das Vorbringen des Beschwerdeführers zu 3. vor dem Verwaltungsgericht zusammengefasst wird (Seite 8 der Verfassungsbeschwerde). Das zweite Zitat stammt aus dem Abschnitt der Verfassungsbeschwerde, in dem ausführlich die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Artikel 11 und die Übertragbarkeit dieser Rechtsprechung auf Beamte in Deutschland erörtert wird (Seite 132 der Verfassungsbeschwerde); in dem Zitat selbst wird nicht ausdrücklich Bezug auf Artikel 11 Abs. 2 EGMR genommen.

153. Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass die beiläufige Erwähnung der beiden oben aufgeführten Passagen aus dem Vorbringen des Beschwerdeführers zu 3. – welches sich durch eine sehr umfassende und detaillierte Auseinandersetzung mit der behaupteten Verletzung von Artikel 11 EMRK auszeichnet – nicht als Diskriminierungsrüge angesehen werden kann, die so hinreichend substantiiert ist, dass berechtigterweise erwartet werden kann, dass das Bundesverfassungsgericht ihr nachgehen würde. Es wurde nicht näher ausgeführt, inwiefern der Beschwerdeführer seiner Ansicht nach ein Streikrecht haben sollte, weil er anderenfalls gegenüber Angestellten im öffentlichen Dienst diskriminiert würde. Die gesamte Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 3. war darauf ausgerichtet, eine Verletzung von Artikel 9 Abs. 3 GG und Artikel 11 EMRK geltend zu machen – worauf das Bundesverfassungsgericht auch sehr ausführlich eingegangen ist. Es würde dem Zweck des Grundsatzes der Rechtswegerschöpfung zuwiderlaufen, wenn die beiden oben erwähnten beiläufigen Äußerungen – nicht zuletzt weil das Vorbringen im Hinblick auf Artikel 11 sehr ausführlich war – als ausreichende Rechtswegerschöpfung im Falle einer Rüge nach Artikel 14 angesehen würden. Wie angesichts der Konzeption der Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 3. erwartet werden konnte, hat sich das Bundesverfassungsgericht ausschließlich und umfangreich mit der behaupteten Verletzung von Artikel 11 EMRK, nicht jedoch mit Artikel 14 EMRK oder Artikel 3 GG auseinandergesetzt. Folglich widerspräche es dem Zweck des Grundsatzes der Rechtswegerschöpfung, wenn eine Rechtssache, die von den Beschwerdeführerinnen und dem Beschwerdeführer auf innerstaatlicher Ebene als Fall nach Artikel 11 vorgetragen und vom Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf diesen Artikel eingehend geprüft worden ist, nun vom Gerichtshof erstmalig nach Artikel 14 i. V. m. Artikel 11 geprüft würde. In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof erneut darauf hin, dass bei Diskriminierungsrügen der Beurteilung der innerstaatlichen Gerichte eine besondere Bedeutung zukommt, da sie komplexe Fragen zu Vergleichsgruppen und Rechtfertigungsgründen aufwerfen (siehe *Vučković u. a. ./.* *Serbien*

(prozessuale Einrede) [GK], Individualbeschwerde Nr. 17153/11 und 29 weitere, 25. März 2014; sowie Gutachten auf Antrag des französischen Conseil d'État zur *Ungleichbehandlung von Grundeigentümerverbänden in Jagdgenossenschaften nach dem Gründungsdatum* [GK], Antrag P16-2021-002, Rn. 66, 13. Juli 2022).

154. Folglich ist dem Einwand der Regierung stattzugeben; dieser Teil der Beschwerde wird nach Artikel 35 Abs. 1 und 4 der Konvention wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs zurückgewiesen.

#### IV. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ARTIKEL 6 ABS. 1 EMRK

155. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer rügten ferner nach Artikel 6 Abs. 1 EMRK, dass das Bundesverfassungsgericht nicht auf ihr Kernargument eingegangen sei, wonach im Arbeitsvölkerrecht anerkannt sei, dass ihnen als Beamten ein Streikrecht zustehe.

156. Die Regierung trug vor, dass Artikel 6 Abs. 1 EMRK nicht verletzt worden sei. Das Bundesverfassungsgericht habe sich eingehend mit den Argumenten der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers zu den verfassungsmäßigen Rechten von Beamten und insbesondere mit den Argumenten zur Wirkung der Konvention und der einschlägigen Urteile des Gerichtshofs auseinandergesetzt. Dabei habe es auch die Wirkung des Arbeitsvölkerrechts auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs berücksichtigt. Damit seien die Auswirkungen der internationalen Verpflichtungen Deutschlands im Hinblick auf ein mögliches Streikrecht, einschließlich der Verpflichtungen nach dem Arbeitsvölkerrecht, umfassend behandelt worden.

157. Der Gerichtshof weist erneut darauf hin, dass Artikel 6 Abs. 1 die Gerichte zwar verpflichtet, ihre Entscheidungen zu begründen, er jedoch nicht so verstanden werden kann, dass er von ihnen fordert, auf jedes Vorbringen detailliert einzugehen (siehe *Perez ./ Frankreich* [GK], Individualbeschwerde Nr. 47287/99, Rdnr. 81, ECHR 2004-I). Das Bundesverfassungsgericht hat sich ausführlich mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Gewerkschaftsfreiheit auseinandergesetzt und dabei erklärt, dass der Gerichtshof bei der Auslegung von Artikel 11 EMRK auch andere internationale Instrumente berücksichtigt habe (siehe vorstehende Rn. 32). Der Gerichtshof ist daher der Ansicht, dass das Bundesverfassungsgericht die Frage der internationalen Verpflichtungen Deutschlands im Hinblick auf ein mögliches Streikrecht, einschließlich der Verpflichtungen nach dem Arbeitsvölkerrecht, hinreichend behandelt und seine Zurückweisung der Auffassung der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers, dass ihnen ein Streikrecht zustehe, konkret und explizit begründet hat (siehe *Petrović ./ Montenegro*, Individualbeschwerde Nr. 18116/15, Rn. 41 und 43, 17. Juli 2018).

158. Daraus folgt, dass diese Rüge im Sinne des Artikels 35 Abs. 3 Buchst. a EMRK offensichtlich unbegründet und nach Artikel 35 Abs. 4 für unzulässig zu erklären ist.

AUS DIESEN GRÜNDEN ENTSCHEIDET DER GERICHTSHOF:

1. Die Rüge nach Artikel 11 EMRK wird einstimmig für zulässig und die Individualbeschwerden werden im Übrigen für unzulässig erklärt;
2. Mit sechzehn zu einer Stimme wird festgestellt, dass Artikel 11 der Konvention nicht verletzt worden ist.

Ausgefertigt in englischer und in französischer Sprache und verkündet in öffentlicher Sitzung am 14. Dezember 2023 im Menschenrechtsgebäude in Straßburg nach Artikel 77 Abs. 2 und 3 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.

Johan Callewaert  
Stellvertretender Kanzler

Síofra O’Leary  
Präsidentin

Gemäß Artikel 45 Abs. 2 EMRK und Artikel 74 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs sind diesem Urteil die folgenden Sondervoten beigefügt:

- a) übereinstimmende Meinung von Richter Ravarani;
- b) abweichende Meinung von Richter Serghides.

S.O.L.  
J.C.

## ÜBEREINSTIMMENDE MEINUNG VON RICHTER RAVARANI

Ich habe mit meinen Kolleginnen und Kollegen gegen die Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 11 EMRK gestimmt, was die Sanktion angeht, die gegen die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer verhängt wurde, weil sie trotz des generellen Streikverbots, das für ihren Beamtenstatus gilt, an einem Streik teilgenommen hatten.

**Eine persönliche Wahl.** Tatsächlich scheint Deutschland der einzige Mitgliedstaat des Europarats zu sein, der ein generelles Streikverbot für Beamte im Bildungswesen vorsieht (siehe Rn. 67 des Urteils). Eine weitere Besonderheit des deutschen Systems ist die Zweigleisigkeit der Laufbahnen im Bildungswesen und die Möglichkeit, zwischen ihnen zu wählen, die sogar das Recht beinhaltet, von der einen Laufbahn in die andere zu wechseln, sich also entweder für den Beamtenstatus ohne Streikrecht oder für den Status als Angestellter im öffentlichen Dienst mit Streikrecht zu entscheiden. In dem Urteil wird ausführlich erläutert, dass das öffentliche Bildungswesen nicht nur von Beamten, sondern auch von Angestellten im öffentlichen Dienst, denen das Streikrecht zusteht, getragen wird (siehe Rn. 139 f.). Wichtig dabei ist, dass – auch wenn dies von den Beschwerdeführerinnen und dem Beschwerdeführer bestritten wurde – anfangs die Möglichkeit besteht, zu entscheiden, welche Laufbahn eingeschlagen wird, und dass Lehrkräfte, die im Beamtenverhältnis beschäftigt sind, in den Status von Angestellten im öffentlichen Dienst wechseln können. Natürlich könnte man sich fragen, warum die Vorteile des Beamtenstatus durch ein vollständiges Streikverbot ausgeglichen werden müssen, aber dennoch und trotz der Frage, ob es sich tatsächlich um eine freie Wahl handelt, kann das Fehlen des Streikrechts so betrachtet werden, dass dies die Folge einer Wahlmöglichkeit ist, die einen Verzicht auf dieses Recht für den Fall beinhaltet, dass eine Beamtenlaufbahn gewählt wird. Dieser Aspekt hat mich dazu bewogen, gegen die Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 11 EMRK zu stimmen.

**Einige Fragen.** Dennoch sehe ich mich veranlasst, mein Votum näher zu erläutern, denn ich habe ernsthafte Zweifel, was die meisten der übrigen Gründe angeht, die von den deutschen Behörden für ein solches generelles Streikverbot für Beamte im Bildungswesen angeführt wurden. Diese Zweifel beziehen sich sowohl auf das legitime Ziel als auch auf die Verhältnismäßigkeit der verhängten Maßnahme. In diesem Zusammenhang sollte bedacht werden, dass es unabhängig davon, welchen Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaat im vorliegenden Fall hatte, nicht um eine bloße Einschränkung des Streikrechts geht, sondern um ein generelles Streikverbot für eine bestimmte Personengruppe. Das Verbot beruht nicht auf den Besonderheiten ihrer Tätigkeit, sondern auf ihrem Beamtenstatus.

**Das Recht anderer auf Bildung.** Auch wenn es unproblematisch ist, eine gute Verwaltung als legitimes Ziel des Streikverbots und bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung als validen Zweck dieser Maßnahme zu betrachten, kann man sich fragen, ob der Schutz der Rechte anderer (siehe Rn. 118 und 136 f. des Urteils) ein solches vollständiges Verbot rechtfertigen kann. Ein solches

Ziel als legitim anzuerkennen, ist sehr weitreichend, denn ein Streik beeinträchtigt in vielen Fällen die Rechte anderer, etwa im Bereich des Zugangs zu medizinischer Versorgung. Ist es nicht gerade der Zweck eines Streiks, ein gewisses Maß an Störung zu verursachen und sich – zumindest indirekt – auf die Situation anderer zu auszuwirken, beispielsweise im Bereich des Verkehrs, der Müllabfuhr usw.? Wird durch die Anerkennung der Rechte anderer als legitimes Ziel für die Verhängung eines Streikverbots, das zudem als verhältnismäßige Maßnahme angesehen wird, nicht der Möglichkeit Tür und Tor geöffnet, Streiks in jeglichem Tätigkeitsbereich zu verbieten? Menschliche Aktivitäten stehen in starker Wechselbeziehung zueinander, und jede Aktivität hat Auswirkungen auf die Rechte und das Wohlbefinden anderer. Viele Aspekte des menschlichen Lebens werden durch die Rechte aus Artikel 8 EMRK geschützt. Müsste also jede einzelne negative Auswirkung, die ein Streik auf diese Rechte hat, daraufhin geprüft werden, ob sie einen Eingriff in die Rechte anderer darstellt?

**Ist Bildung ein „wesentlicher Dienst“?** Das Bundesverfassungsgericht betrachtet in seinem Urteil Bildung als Teil der Kerntätigkeiten der Staatsverwaltung, ein Bereich, in dem Artikel 11 Abs. 2 EMRK Einschränkungen des Streikrechts zulässt. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass das Recht auf Bildung, dessen Bedeutung niemand ernsthaft bestreiten kann, in den einschlägigen internationalen Instrumenten im Allgemeinen nicht als wesentlicher Dienst – im Sinne der Ausübung hoheitlicher Befugnisse im Namen des Staates und/oder der Erbringung wesentlicher Dienste – angesehen wird (siehe Rn. 55, 58 und 125 des Urteils). Es ist zwar zutreffend, dass sich die Aufgabe des Gerichtshofs, wie in Rn. 126 des Urteils hervorgehoben wird, darauf beschränkte, die Konvention auszulegen und zu prüfen, ob das einschlägige innerstaatliche Recht in seiner Anwendung auf die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer verhältnismäßig im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 EMRK war. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs kann die Konvention jedoch nicht im luftleeren Raum ausgelegt werden und sollte so weit wie möglich im Einklang mit anderen Vorschriften des Völkerrechts, zu dem sie gehört, ausgelegt werden (siehe z. B. *Demir und Baykara ./. Türkei* [GK], Individualbeschwerde Nr. 34503/97, Rn. 76 f., 12. November 2008; siehe auch *Al-Adsani ./. das Vereinigte Königreich* [GK], Individualbeschwerde Nr. 35763/97, Rn. 55, 21. November 2001, und *Hassan ./. das Vereinigte Königreich* [GK], Individualbeschwerde Nr. 29750/09, Rn. 77, 16. September 2014). Hier ist die Diskrepanz zu der Position, die praktisch von allen einschlägigen internationalen Gremien vertreten wird, eklatant. Im Übrigen verlangt die eigene Rechtsprechung des Gerichtshofs eine restriktive Auslegung des Begriffs der Angehörigen der Verwaltung.<sup>9</sup> Wenn Bildung als wesentlicher Dienst zu betrachten ist, der keine Unterbrechung zulässt, warum haben dann diejenigen Lehrkräfte, die als Angestellte beschäftigt sind, das Recht zu streiken?

---

<sup>9</sup> Siehe Filip Dorssemont, „The Right to Take Collective Action under Article 11 ECHR“, in Filip Dorssemont, Klaus Lörcher und Isabelle Schönmann (Hrsg.), *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*, Hart (Oxford and Portland) 2013, S. 351.

Eine weitere vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil entwickelte Argumentation, wonach eine Aufspaltung der Beamten in zwei Gruppen, denen aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen jeweils ein Streikrecht zusteht oder nicht, Abgrenzungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit der Konzeption der hoheitlichen Befugnisse mit sich bringen würde, überzeugt ebenfalls nicht, da anderen Staaten, in denen bestimmten Beamten das Streikrecht zusteht und anderen nicht, diese Abgrenzung gelingt.

**Die Argumentation mit dem „Gesamtpaket“.** Nach Auffassung der deutschen Behörden ist das Streikverbot für Beamte Teil eines ganzheitlichen, durch verschiedene Parameter geprägten Systems, weshalb das Streikverbot durch verschiedene Faktoren ausgeglichen wird. Nach Ansicht der deutschen Behörden würde es „Rosinenpicken“ bedeuten, wenn zusätzlich zu allen anderen Vorteilen, die der Beamtenstatus bietet, Streiken zugelassen würde.

Ohne auf alle Einzelheiten dieses „Gesamtpakets“ einzugehen, sollen einige Punkte hervorgehoben werden: Auch wenn das Alimentationsprinzip und das Lebenszeitprinzip sicherlich gewichtige Argumente sind, stellt sich in diesem Zusammenhang die simple Frage, warum die Treue- und Loyalitätspflicht, die vorhersehbare Laufbahn, der volle persönliche Einsatz und die Neutralitätspflicht dagegenstehen sollten, dass Beamte streiken. Bestünde Loyalität darin, im privaten Sektor zu streiken, aber nicht im öffentlichen Dienst? Darf also ein angestellter Arzt, der Leben retten muss, streiken, ein Beamter im Bildungswesen aber nicht? Warum würde es bei Beamten Illoyalität darstellen, bei anderen Beschäftigten im öffentlichen Dienst aber nicht? Ist es wirklich unmöglich, alle maßgeblichen Verpflichtungen zu erfüllen und trotzdem streiken zu dürfen? Mit anderen Worten: Ist Streiken an sich illoyal? Natürlich kann die Organisation von Streiks mit illoyalem Verhalten einher gehen, insbesondere wenn sie darauf abzielen, die Erbringung wesentlicher Dienste zu unterbrechen. Ein solches Vorgehen kann jedoch rechtmäßig verboten oder eingeschränkt werden und es kann wirksam gerichtlich dagegen vorgegangen werden.

Es ist zutreffend, dass deutschen Beamten andere Mittel zur Verfügung stehen als zu streiken, um ihre Interessen gegenüber ihrem Dienstherrn zu verteidigen, nämlich das Recht, Gewerkschaften – denen ein gesetzlich verankertes Beteiligungsrecht bei der Gestaltung von Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse zusteht – zu gründen und ihnen beizutreten, und das Recht, den Staat zu verklagen, wenn sie ihre Besoldung für nicht mehr angemessen halten. Aber noch einmal: Würde das Streikrecht diese Rechte grundsätzlich in Frage stellen? Gewisse Anpassungen könnten zwar notwendig sein, dies sollte aber kein Grund sein, den Beamten die Ausübung des Streikrechts generell zu verbieten<sup>10</sup>. Auch der Umfang des Klagerechts ist nicht vollständig klar. Geht es über das Recht

---

<sup>10</sup> Das Streikrecht für Beamte impliziert nicht zwangsläufig das Recht auf Kollektivverhandlungen; siehe die übereinstimmende Meinung von Richter Spielmann in der Rechtssache *Demir und Baykara*, a. a. O., der sich die Richter Bratza, Casadevall und Villiger anschlossen.

hinaus, eine bessere Besoldung zu verlangen, und umfasst es beispielsweise auch die Forderung nach besseren Arbeitsbedingungen?

**Schlussfolgerung.** Auch wenn die den Lehrkräften im öffentlichen Bildungswesen in Deutschland eingeräumte Wahlmöglichkeit zwischen dem Beamtenstatus und dem Angestelltenverhältnis im öffentlichen Dienst dazu dienen kann, die Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit eines absoluten Streikverbots für Beamte – während Angestellte streiken dürfen – zu begründen, so können jedoch die übrigen zur Rechtfertigung eines solchen Verbots angeführten Gründe zumindest in Frage gestellt werden.

## ABWEICHENDE MEINUNG VON RICHTER SERGHIDES

### Einleitung

1. Die drei Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer in der vorliegenden Rechtssache waren zur maßgeblichen Zeit alle an öffentlichen Schulen tätige Lehrkräfte mit Beamtenstatus nach deutschem Recht. Vor dem Gerichtshof rügten sie, dass die wegen ihrer Streikteilnahme gegen sie ergangenen Disziplinarmaßnahmen sowie das generelle Streikverbot für Beamte, auf das diese Maßnahmen gestützt wurden, ihr Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit aus Artikel 11 EMRK verletzt hätten, der wie folgt lautet:

„(1) Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.

(2) Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Dieser Artikel steht rechtmäßigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen.“

Insbesondere nahmen die drei Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer während ihrer Arbeitszeit an Streiks, u. a. auch an einer Demonstration, teil, die von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft organisiert worden waren und sich gegen die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen von Lehrkräften richteten (siehe Rn. 8 des Urteils).

2. In Übereinstimmung mit der Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juni 2018 ist in Deutschland allen Beamten, einschließlich der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers, die Teilnahme an Gewerkschaftsstreiks und Arbeitskampfmaßnahmen verboten. Mit anderen Worten: Es besteht ein vollständiges Streikverbot für alle Beamten, und zwar allein aufgrund ihres Beamtenstatus.

3. Der Gerichtshof stellt in seinem Urteil zutreffend fest, dass das Streikverbot für Beamte, so auch für beamtete Lehrkräfte, statusbezogen und

absolut ist, und er fügt hinzu, dass die für deutsche Beamte und damit auch für die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer geltende Einschränkung des Streikrechts in Deutschland daher als schwerwiegend bezeichnet werden kann (siehe Rn. 123 und 144 des Urteils).

4. Während ich für Punkt 1 des Urteilstenors gestimmt habe, in dem die Rüge betreffend Artikel 11 EMRK für zulässig erklärt wird und die Rügen im Übrigen für unzulässig erklärt werden, habe ich gegen Punkt 2 des Urteilstenors gestimmt, in dem festgestellt wird, dass eine Verletzung von Artikel 11 EMRK nicht vorliegt. Für mich ist es in methodologischer, konzeptioneller und inhaltlicher Hinsicht schwierig, mich dem Urteil anzuschließen, insbesondere der ihm zugrunde liegenden Herangehensweise, die – wie vorliegend geschehen – zu dem Ergebnis führt, dass Artikel 11 nicht verletzt worden ist.

## **I. Die Korrelation zwischen dem Recht auf Kollektivverhandlungen und Streik und dem Recht auf Vereinigungsfreiheit**

5. Das Streikrecht ist ein kollektives Menschenrecht. Wie Ruth Ben-Israel erläutert<sup>11</sup>:

„Wenn das Streikrecht auf der Ebene der internationalen Menschenrechte als Recht der Arbeitnehmer auf konzertierte Arbeitsverweigerung mit dem Ziel, Kollektivverhandlungen voranzubringen, anzusehen ist, so folgt daraus, dass es auf dieser Ebene auch als kollektives Recht einzustufen ist. Grund dafür ist, dass die Elemente, aus denen sich dieses Recht zusammensetzt, zumindest hinsichtlich der Umsetzung der Arbeitsniederlegung der Definition von kollektiven Rechten entsprechen. Denn es handelt sich dabei nicht um ein Recht, das dem Einzelnen zusteht, sondern um ein Recht, das vom Einzelnen ausgeübt wird, was aber entsprechend einem Gruppenbeschluss und zusammen mit den anderen Gruppenmitgliedern erfolgen muss.“

6. Der Gerichtshof hat das Recht auf Kollektivverhandlungen als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit nach Artikel 11 Abs. 1 anerkannt (siehe Rn. 100 des vorliegenden Urteils und *Demir und Baykara* [GK], Individualbeschwerde Nr. 34503/97, Rn. 154, ECHR 2008). Darüber hinaus ermöglicht das Recht zu streiken, wie das vorliegende Urteil bestätigt, „es einer Gewerkschaft, sich Gehör zu verschaffen; es ist für die Gewerkschaft ein wichtiges Instrument zum Schutz der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder und für die Gewerkschaftsmitglieder wiederum wichtig zur Verteidigung ihrer Interessen“ (siehe Rn. 104 des Urteils).

7. Allerdings wird in dem Urteil die Auffassung vertreten, dass die Frage – die der Gerichtshof bislang offengelassen hat –, ob ein Streikverbot ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berührt, weil es diese Freiheit unter den gegebenen Umständen inhaltsleer macht, kontextabhängig ist und demnach nicht abstrakt oder in isolierter Betrachtung des Streikverbots beantwortet werden kann, sondern vielmehr eine Beurteilung sämtlicher

---

<sup>11</sup> Siehe Ruth Ben-Israel, „Is the Right to Strike a Collective Human Right?“, in *Israel Yearbook on Human Rights*, Bd. II, 1981, 195, S. 214-215.

Umstände des Einzelfalls erforderlich ist, bei der die Gesamtheit der vom beschwerdegegerischen Staat zur Gewährleistung der Gewerkschaftsfreiheit ergriffenen Maßnahmen und einer Reihe weiterer Gesichtspunkte, u. a. Individualrechte, zu berücksichtigen sind (siehe Rn. 109-110 des Urteils). Diese Herangehensweise erinnert an den vom Gerichtshof in Bezug auf das Recht auf ein faires Verfahren nach Artikel 6 EMRK verfolgten Ansatz, die Fairness insgesamt zu prüfen (und an den damit zusammenhängenden Ausgleich von Rechten).

8. Ich vertrete in dieser Frage eine andere Auffassung. Meiner Ansicht nach ist das Streikrecht unter allen Umständen ein unverzichtbarer/s Bestandteil oder Aspekt oder Element des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und speziell des Rechts auf Gewerkschaftsfreiheit nach Artikel 11 EMRK<sup>12</sup>. Der Charakter und das Wesen des Streikrechts als Element der Vereinigungsfreiheit können nicht von besonderen Umständen abhängen und von Fall zu Fall variieren; dieses Recht ist Teil der „DNA“ der Vereinigungsfreiheit – und der Wirksamkeitsmaßstab für diese Freiheit – und es sollte auch stets so behandelt werden. Es wäre paradox, das Recht auf Kollektivverhandlungen in der Rechtsprechung (siehe *Demir und Baykara*, a. a. O., Rn. 154) als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit anzuerkennen, das Streikrecht, das eng und untrennbar mit dem Recht auf Kollektivverhandlungen verbunden ist, aber nicht unter allen Umständen ebenfalls als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit anzusehen, sondern von den Umständen des Einzelfalls abhängig zu machen. Wie die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer insoweit zutreffend vorgetragen haben (siehe Rn. 77 des Urteils):

„Die notwendige Verknüpfung des Rechts auf Kollektivverhandlungen und des Rechts auf Streik sei ein weltweit anerkannter Rechtsgrundsatz und stelle Völkergewohnheitsrecht dar [...] Dies werde durch den altbekannten [...] Grundsatz veranschaulicht: ‚Tarifverhandlungen ohne das Recht zum Streik wären nicht mehr als kollektives Betteln‘. Allen Beamten ein Streikrecht zu verweigern, hieße umgekehrt auch, dass ihnen das in Artikel 11 als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit anerkannte Recht auf Kollektivverhandlungen verweigert werde. Ohne die faktische Möglichkeit auf Beteiligung an gewerkschaftlichen Arbeitskämpfmaßnahmen sei das Recht auf Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft als solches substanzlos.“

Daher besteht zweifellos ein funktionaler Zusammenhang zwischen dem Recht auf Kollektivverhandlungen und dem Streikrecht<sup>13</sup>.

9. Das Streikrecht stellt einen zentralen Wert einer demokratischen Gesellschaft dar. Der ehemalige VN-Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Maina Kiai, hat, was aufschlussreich ist, in einer VN-

---

<sup>12</sup> Siehe zu diesem Thema Filip Dorssemont, „The Right to Take Collective Action under Article 11 ECHR“, in Filip Dorssemont, Klaus Lörcher und Isabelle Schömann (Hrsg.), *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*, (Hart Publishing, Oxford, 2013) 333, S. 334-336.

<sup>13</sup> Siehe zu diesem Thema auch Filip Dorssemont, „The Right to Take Collective Action under Article 11 ECHR“, a. a. O., 333, S. 339.

Pressemitteilung (9. März 2017)<sup>14</sup> anerkannt und unterstrichen, dass das Streikrecht als intrinsische Konsequenz aus dem Grundrecht auf Vereinigungsfreiheit folgt und dass ein Zusammenhang zwischen dem Streikrecht und der Demokratie besteht:

„Das Streikrecht ist auch eine intrinsische Konsequenz des Grundrechts auf Vereinigungsfreiheit. Für Millionen von Frauen und Männern auf der ganzen Welt ist die kollektive Geltendmachung ihrer Rechte am Arbeitsplatz von entscheidender Bedeutung, darunter das Recht auf gerechte und gute Arbeitsbedingungen und auf Arbeit in Würde und ohne Angst vor Einschüchterung und Verfolgung. Darüber hinaus gehört das Recht, gegen die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Regierung und gegen negative Unternehmenspraktiken zu protestieren, zu den grundlegenden bürgerlichen Freiheiten, deren Achtung für die sinnvolle Wahrnehmung gewerkschaftlicher Rechte unerlässlich ist. Dieses Recht ermöglicht es ihnen, mit Unternehmen und Regierungen stärker auf Augenhöhe zu verhandeln; für die Mitgliedstaaten besteht dabei eine positive Verpflichtung, dieses Recht zu schützen, und eine negative Verpflichtung, nicht in seine Ausübung einzugreifen.

Ferner geht es beim Schutz des Streikrechts nicht nur darum, sicherzustellen, dass die Staaten ihren rechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Es geht auch darum, dass sie demokratische und gerechte Gesellschaften schaffen, die langfristig tragfähig sind. Die Konzentration von Macht in einem Sektor, sei es die Regierung oder die Wirtschaft, führt unweigerlich dazu, dass die Demokratie erodiert und Ungleichheit und Ausgrenzung mit all ihren negativen Folgen zunehmen. Das Streikrecht stellt ein Instrument zur Kontrolle dieser Machtkonzentration dar.

Ich verurteile die verschiedentlich unternommenen Versuche, das Streikrecht auf nationaler wie auch multilateraler Ebene auszuhöhlen. In diesem Zusammenhang begrüße ich die positive Rolle, die die Regierungsgruppe der IAO bei der Aufrechterhaltung des Streikrechts spielt, indem sie anerkennt, dass „ohne den Schutz des Streikrechts die Vereinigungsfreiheit, insbesondere das Recht, sich zur Förderung und zum Schutz der Interessen der Arbeitnehmer zusammenzuschließen, nicht voll verwirklicht werden kann“.

Ich fordere alle Beteiligten auf, dafür Sorge zu tragen, dass das Streikrecht weltweit und in allen Bereichen uneingeschränkt bewahrt und geachtet wird.“

Der Zusammenhang zwischen Streik und Demokratie wird von Jeffrey Vogt, Janice Bellace, Lance Compa, K D Ewing, Lord Hendy QC, Klaus Lörcher und Tonia Novitz<sup>15</sup> noch weiter vertieft.

10. Das Urteil verkennt, dass Streiks auf Verhandlungen und Kollektivverhandlungen abzielen und dass durch die angegriffenen Maßnahmen auch das Recht auf Kollektivverhandlungen beschnitten wird.<sup>16</sup>

11. Anzumerken ist, dass der Wortlaut „dazu gehört auch“ in Artikel 11 Abs. 1 EMRK ein Hinweis darauf ist, dass die kurze Aufzählung der in diesem

---

<sup>14</sup> Siehe ehemaliger VN-Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Maina Kiai, VN-Pressemitteilung (9. März 2017) mit dem Titel: „UN rights expert: Fundamental right to strike must be preserved“ (verfügbar unter: [www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights](http://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights)).

<sup>15</sup> Siehe Jeffrey Vogt, Janice Bellace, Lance Compa, K D Ewing, Lord Hendy QC, Klaus Lörcher and Tonia Novitz, *The Right to Strike in International Law* (Hart, Oxford, 2021), Vorwort, xi-xiii.

<sup>16</sup> Siehe auch Rn. 4 der gemeinsamen abweichenden Meinung der Richter Serghides und Zünd in *D. B. und T. u. a. / Deutschland*, Individualbeschwerde Nr. 815/18 u. a., 5. Oktober 2022.

Artikel genannten Untergruppen von Rechten nicht erschöpfend ist und somit Raum für die Einbeziehung des Streikrechts lässt. Die Auslegung der Vereinigungsfreiheit durch den Gerichtshof in Bezug auf die Frage, ob das Streikrecht ein Element dieser Freiheit ist, ist sehr restriktiv und widerspricht dem Grundsatz der Wirksamkeit, nach dem Rechte weit auszulegen und anzuwenden sind, während Einschränkungen der Rechte eng und restriktiv auszulegen sind.

12. In Artikel 8 Abs. 2 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1967, ein internationales Übereinkommen, das siebzehn Jahre später entstand als die Konvention, wird Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK im Wortlaut übernommen und Artikel 8 Abs. 1 Buchst. d sieht ausdrücklich vor, dass sich die Vertragsstaaten des Pakts verpflichten, das Streikrecht zu gewährleisten (siehe auch Rn. 53 des vorliegenden Urteils). Ferner sieht Artikel 22 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966 zwar nicht ausdrücklich ein Streikrecht vor, wird aber vom VN-Menschenrechtsausschuss (HRC) so ausgelegt, dass er ein solches Recht vorsieht (siehe Rn. 54 des vorliegenden Urteils). Wie in Rn. 62 des vorliegenden Urteils ausgeführt wird, hat der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte unter Bezugnahme auf internationale Materialien festgestellt, dass das Streikrecht als ein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts angesehen werden könne, da es ein „wesentlicher Bestandteil“ der Vereinigungsfreiheit und der Organisationsfreiheit sei. Die Ausübung des Streikrechts könne zwar eingeschränkt oder verboten werden, jedoch nur für Beamte, die als Teil der öffentlichen Gewalt eingesetzt seien und im Namen des Staates hoheitliche Befugnisse ausübten, sowie für Beschäftigte im Bereich der wesentlichen Dienste (ebd.). Vogt, Bellace, Compa, Ewing, Lord Hendy, Lörcher und Novitz sprechen sich mit überzeugenden Argumenten nachdrücklich für die Anerkennung dessen aus, dass das Streikrecht Völkergewohnheitsrecht darstellt<sup>17</sup>.

Meiner Ansicht nach sollte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte daher denselben Ansatz verfolgen wie der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte. Wenn das Streikrecht ein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts ist - und ich meine, dass es das ist -, dann sollte es auch als ein solcher Grundsatz angesehen und von allen internationalen und innerstaatlichen Gerichten geachtet werden. Schließlich gehört die Konvention zum Völkerrecht und sollte in Übereinstimmung mit den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts ausgelegt werden, denn dies ist eine Funktion oder ein Aspekt des Grundsatzes der Wirksamkeit.

13. Darüber hinaus erinnert der Ausschuss der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen Bemerkungen zu den Verpflichtungen Deutschlands aus den (von Deutschland ratifizierten) Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts bzw. über die

---

<sup>17</sup> Siehe Vogt, Bellace, Compa, Ewing, Lord Hendy, Lörcher und Novitz, *The Right to Strike in International Law*, a. a. O., Kapitel 11, S. 168-175.

Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen u. a. daran, dass allen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, die nicht in der Staatsverwaltung tätig sind, das Recht auf Kollektivverhandlungen zustehen sollte, insbesondere das Streikrecht (siehe Rn. 56 des Urteils).

14. Ein wichtiger Punkt ist, dass der Europäische Gewerkschaftsbund, der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft als Drittbeteiligte im Verfahren vor dem Gerichtshof vorgetragen haben, dass ein absolutes Streikverbot für alle Beamten und insbesondere für Lehrkräfte, die keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen, das sich allein auf ihren Status gründe, gegen Artikel 11 EMRK verstoße (siehe Rn. 95 des Urteils), womit sie das Streikrecht faktisch als ein wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit ansehen.

## **II. Die kritischen Passagen aus dem Urteil, bezüglich derer ich eine abweichende Meinung vertrete**

15. Die kritischen oder entscheidenden Passagen des Urteils, bezüglich derer ich eine abweichende Meinung vertrete, sind die Rn. 114-115, die folgendermaßen lauten:

„114. Die Regierung hat geltend gemacht, dass die angegriffenen Maßnahmen nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK gerechtfertigt waren, da sie insbesondere dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer dienen. Die Regierung hat erklärt, dass sie sich nicht primär auf Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 stütze (siehe vorstehende Rn. 85). Unter diesen Umständen ist der Gerichtshof der Auffassung, dass es dahinstehen kann, ob die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer als Lehrkräfte mit Beamtenstatus zu den „Angehörigen der Staatsverwaltung“ im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 Satz 2 a. E. zählen können, eine Frage, die der Gerichtshof auch in der Rechtssache *V.* (siehe *V. ./ Deutschland*, 26. September 1995, Rn. 68, Serie A Bd. 323) offengelassen hat. Der Gerichtshof weist jedoch erneut darauf hin, dass der Begriff „Staatsverwaltung“ eng und mit Blick auf die Funktion, die der betreffende Beamte innehat, auszulegen ist (siehe *V.*, a. a. O., Rn. 67; *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani ./ Italien*, Individualbeschwerde Nr. 35972/97, Rn. 31, ECHR 2001-VIII; und *Demir und Baykara*, a. a. O., Rn. 97 und 107).

115. Um nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 gerechtfertigt zu sein, muss der gerügte Eingriff nachweislich „gesetzlich vorgesehen“ sein, ein oder mehrere legitime Ziele verfolgen und zu deren Erreichung „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ sein. Um als in einer demokratischen Gesellschaft notwendig zu gelten, muss nachgewiesen werden, dass der Eingriff einem „dringenden sozialen Bedürfnis“ entsprach und die von den innerstaatlichen Behörden zur Rechtfertigung angeführten Gründe relevant und ausreichend waren und dass der Eingriff in Bezug auf das verfolgte legitime Ziel verhältnismäßig war. Es muss auf einen gerechten Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen des Einzelnen und der Allgemeinheit geachtet werden (siehe *Association of Academics*, a. a. O., Rn. 25).“

## **III. Ein absolutes Verbot kann nicht als Einschränkung im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 Satz 1 betrachtet werden**

16. Das Urteil erkennt zwar an, dass das Streikverbot für Beamte, einschließlich beamteter Lehrkräfte, wie es die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall zum maßgeblichen Zeitpunkt waren, ein absolutes, vollständiges und allgemeines Verbot der Ausübung des Rechts auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit darstellt, das allein auf den Beamtenstatus von Personen abstellt, es lässt jedoch außer Acht, dass ein solches Verbot naturgemäß – ungeachtet der Tatsachen und Umstände des Einzelfalls – keine Ausnahmen zulässt und keiner Verhältnismäßigkeitsprüfung oder Abwägung zugänglich ist bzw. unterliegt. Ein absolutes oder generelles Verbot ist ein bedingungsloses Verbot und seinem Wesen nach der Inbegriff von Rigidität, geradezu extremer Rigidität, die keinen Raum für Ausnahmen oder Interessenabwägungen lässt. Ein generelles Verbot ist ein umfassendes und vollständiges Verbot, das sich ausnahmslos auf alle Aspekte oder Elemente bezieht, die mit dem betreffenden Gegenstand in Zusammenhang stehen. Folglich verkennt das Urteil, dass ein solches absolutes Verbot automatisch gegen Artikel 11 Abs. 1 EMRK verstößt, ohne dass eine weitere Prüfung nach Artikel 11 Abs. 2 erforderlich ist. Ein absolutes Verbot oder eine absolute Einschränkung kommt einer vollständigen Verneinung des betreffenden Rechts gleich. Stattdessen wird in dem Urteil das Streikverbot für Beamte als eine Einschränkung im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK betrachtet und am Maßstab der Anforderungen dieser Bestimmung geprüft (siehe Rn. 113-147).

17. Ein absolutes und vollständiges Verbot so zu behandeln ist daher in konzeptioneller Hinsicht falsch und führt zu einer völlig abwegigen Auslegung und Anwendung des Artikels 11, was im Widerspruch zum Grundsatz des wirksamen Schutzes des betreffenden Rechts steht, dem Grundsatz der Wirksamkeit also, der Rigidität und Formalismus eigentlich entgegenwirken soll. So ist es etwa widersinnig, die Frage der Notwendigkeit eines absoluten Verbots in einer demokratischen Gesellschaft, wie in dem Urteil in den Rn. 119-147 geschehen, anhand einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu beurteilen, wenn ein solches Verbot seinem Wesen nach dieser Prüfung gar nicht standhalten kann. Einfacher ausgedrückt: Die völlige Verneinung eines Rechts, wie sie das absolute Verbot im vorliegenden Fall bewirkt, kann ihrem Wesen nach nicht verhältnismäßig sein. Da sich eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht mit einem absoluten Verbot in Verbindung bringen lässt, ist es meines Erachtens nicht nur irrelevant, sondern auch widersinnig, dass sich das Urteil zunächst mit dem Recht der Beamten auf die Gewährung eines angemessenen Lebensunterhalts durch den Staat („Alimentationsprinzip“, siehe Rn. 43-46 des Urteils) und den anderen Rechten, die Beamten zustehen (siehe Rn. 133-138 des Urteils), befasst und diese Rechte, die zu statusbezogenen Leistungen und Vorteilen führen, dann als geeignet ansieht, einen Ausgleich für das absolute Verbot zu schaffen. Ein absolutes Streikverbot verstößt in jedem Fall unmittelbar und automatisch gegen das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und lässt keinen Raum für eine weitere Prüfung und Einschätzung.

Ich vertrete die Ansicht, dass der Grundsatz der Wirksamkeit aufgrund seiner Abwehrfunktion als Immunsystem des Rechts aus Artikel 11 Abs. 1 fungiert. Er verhindert, dass ein absolutes Verbot einen Platz in Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 finden oder sich dort ansiedeln kann, indem er ein solches Verbot gleichsam wie einen Krankheitserreger oder Parasiten behandelt.

18. Der Gerichtshof kann und sollte nicht versuchen, das Wesen eines absoluten Verbots, einer vollständigen Negation, die im Widerspruch zu Artikel 11 steht, zu ändern, indem er dieses Verbot als eine Begrenzung oder Einschränkung im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 Satz 1 behandelt. Eine solche Herangehensweise ist nicht nur in konzeptioneller Hinsicht falsch, sondern auch unpragmatisch.

19. Eine weitere, für mich wirklich problematische Feststellung in dem Urteil ist, dass der Gerichtshof nach der Bekräftigung, „dass die angegriffene Einschränkung des Streikrechts von Beamten, beamtete Lehrkräfte wie die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer in der vorliegenden Rechtssache eingeschlossen, schwerwiegend war“ in Rn. 144 befindet:

„Zwar ist das Streikrecht ein wichtiges Element der Gewerkschaftsfreiheit, aber nicht das einzige Mittel, mit dem Gewerkschaften und ihre Mitglieder ihre entsprechenden beruflichen Interessen schützen können, und den Vertragsstaaten steht es grundsätzlich frei zu entscheiden, welche Maßnahmen sie ergreifen wollen, um die Einhaltung des Artikels 11 zu gewährleisten, solange sie dabei sicherstellen, dass die Gewerkschaftsfreiheit durch die möglicherweise vorgenommenen Einschränkungen nicht inhaltsleer wird (siehe vorstehende Rn. 128).“

Dass die Wahl der Mittel zur Wahrnehmung eines Menschenrechts oder einer Grundfreiheit nicht vom Willen des Inhabers des betreffenden Rechts oder der betreffenden Freiheit, sondern vom Willen (der „Freiheit“) des Vertragsstaats abhängen soll, ist für mich wirklich sehr schwer zu akzeptieren. Die durch die Konvention geschützten Menschenrechte und Grundfreiheiten sollen für Einzelpersonen und nicht für die Staaten gelten. Aus demselben Grund und unter Berücksichtigung all dessen, was ich in diesem Sondervotum bereits ausgeführt habe, kann ich mich dem Ergebnis des Urteils (Rn. 147) nicht anschließen:

„Der Gerichtshof kommt daher zu dem Ergebnis, dass der dem beschwerdegegnerischen Staat eingeräumte Beurteilungsspielraum unter den Umständen des vorliegenden Falls mit den gegen die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer ergangenen Maßnahmen nicht überschritten wurde und die Maßnahmen in Bezug auf die verfolgten wichtigen legitimen Ziele erwiesenermaßen verhältnismäßig waren. Eine Verletzung von Artikel 11 EMRK liegt folglich nicht vor.“

Entgegen den Ausführungen in Rn. 147 des Urteils kann, wie bereits erläutert, ein absolutes Streikverbot nicht nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 geprüft werden; daher steht dem beschwerdegegnerischen Staat kein Beurteilungsspielraum zu, um eine solche Entscheidung nach dieser Bestimmung zu treffen.

20. Selbst wenn ich mich der Auffassung des Gerichtshofs anschließen würde, dass die Charakterisierung des Streikrechts als wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit kontextabhängig ist, wäre ich auch hier mit seiner

Vorgehensweise, das absolute Verbot nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 zu prüfen, nicht einverstanden, denn in diesem Rahmen kann ein absolutes Streikverbot nicht so geprüft werden, als ob es sich um eine Begrenzung oder Einschränkung handeln würde, die unter diesen Satz fällt; entscheidend ist, dass das absolute Verbot keiner Verhältnismäßigkeitsprüfung nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 zugänglich ist, weshalb es insoweit auf die Charakterisierung des Streikrechts als wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit nicht ankommt.

#### **IV. Was hat den Gerichtshof dazu veranlasst, seine Entscheidung in der vorliegenden Rechtssache allein auf Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 zu stützen?**

21. Betrachten wir die vorstehend zitierte Rn. 114 des Urteils einmal genauer: Was der Gerichtshof dort sagt, ist „dass es dahinstehen kann, ob die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer als Lehrkräfte mit Beamtenstatus zu den ‚Angehörigen der Staatsverwaltung‘ im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 Satz 2 a. E. gezählt werden können“, weil „[d]ie Regierung [...] geltend gemacht [hat], dass die angegriffenen Maßnahmen nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 gerechtfertigt waren, da sie insbesondere dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer dienen“ und weil „[d]ie Regierung [...] erklärt [hat], dass sie sich nicht primär auf Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 stütze“. Im nächsten Satz des Urteils bekräftigt der Gerichtshof jedoch, „dass der Begriff ‚Staatsverwaltung‘ eng und mit Blick auf die Funktion, die der betreffende Beamte innehat, auszulegen ist“.

22. Die vorgenannten Argumente sind, mit Verlaub, keine überzeugende Erklärung dafür, weshalb der Gerichtshof seine Entscheidung in der vorliegenden Rechtssache allein auf Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 gestützt hat. Die Regierung hat nicht vorgetragen, dass sie sich überhaupt nicht auf Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 gestützt habe. Vielmehr hat sie argumentiert, dass sie sich nicht *primär* auf Satz 2 gestützt habe, und damit impliziert, dass sie sich in gewissem Maße schon auf ihn gestützt hat. Wichtig zu erwähnen ist, dass das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidung vom 12. Juni 2018 auf Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 gestützt hat. Dies geht klar aus Rn. 176 dieser Entscheidung hervor:

„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 (aa) beziehungsweise Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK (bb) gerechtfertigt.“

23. Der Gerichtshof entschied sich, die Frage nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 zu prüfen, und erkannte damit die Position der Regierung an, dass die angegriffenen Maßnahmen nach Satz 1 gerechtfertigt seien, da sie legitime Ziele verfolgten und insbesondere dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer und der Gewährleistung einer guten Verwaltung dienen (siehe Rn. 114, 118 und 136 des Urteils).

24. Der Gerichtshof vermied es, die Frage auch nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 zu prüfen, ließ aber gleichzeitig erkennen, dass er nur mit Schwierigkeiten hätte

anerkennen können, dass die Maßnahme unter Satz 2 fallen könnte, wenn er darüber hätte befinden müssen. Dies zeigt sich in der folgenden Formulierung des Gerichtshofs: „Der Gerichtshof weist jedoch erneut darauf hin, dass der Begriff ‚Staatsverwaltung‘ [in Artikel 11 Abs. 2 a. E.] eng und mit Blick auf die Funktion, die der betreffende Beamte innehat, auszulegen ist“ (siehe Rn. 114 des Urteils).

25. Da der Gerichtshof die Frage nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 geprüft hat, war diese Vorgehensweise, mit Verlaub, völlig verfehlt, und es erübrigt sich, auf das in Teil III dieses Sondervotums Gesagte zurückzukommen, nämlich, dass kein absolutes Verbot als Einschränkung im Sinne von Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 behandelt werden kann.

#### **V. Kann ein absolutes Verbot wie das Streikverbot für Beamte unter Artikel 11 Abs. 2 a. E. fallen?**

26. An anderer Stelle habe ich argumentiert, dass „bislang galt, dass die Konvention absolute Rechte vorsieht, nicht jedoch absolute Einschränkungen. Eine absolute Einschränkung führt zum Verlust bzw. völligen Fehlen des betreffenden Rechts<sup>18</sup>“. Allerdings findet sich in der gesamten Konvention und den Zusatzprotokollen eine absolute Einschränkung – die auch die einzige zu sein scheint – nämlich die in Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 vorgesehene.

27. Meiner Ansicht nach kann ein absolutes Verbot unter zwei Voraussetzungen unter Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 fallen: a) wenn es „rechtmäßig“ ist und b) wenn es „rechtmäßige Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung“ betrifft.

28. Ein solches Verbot kann, wenn es rechtmäßig ist, ein absolutes Verbot innerhalb des Beurteilungsspielraums des betreffenden Mitgliedstaats sein, da – anders als nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 – nach Satz 2 die Einschränkungen nicht „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ sein müssen (eine Formulierung, die in Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 fehlt) und daher kein Verhältnismäßigkeitserfordernis mit sich bringen. Der Begriff „rechtmäßig“ in Artikel 11 Abs. 2 a. E. bedeutet, dass „eine Einschränkung nur eine Grundlage im innerstaatlichen Recht haben muss und [...] nicht auch noch ein Verhältnismäßigkeitserfordernis mit sich bringt“<sup>19</sup>. Wenn das Erfordernis der Notwendigkeit auch für Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 gelten würde, dann wäre dieser Satz obsolet, da er nichts zu Satz 1 hinzufügen oder gegenüber diesem differenzieren würde. Es ist jedoch auch argumentiert worden, dass sich „allein aus der Tatsache, dass sie zu den betreffenden Kategorien gehören [d. h. Bürger, die einer der drei in Artikel 11 Abs. 2 a. E. genannten Kategorien angehören]

---

<sup>18</sup> Siehe Rn. 71 meiner teilweise abweichenden Meinung in der Rechtssache *Regner ./. Tschechische Republik* [GK], Individualbeschwerde Nr. 35289/11, 19. September 2017.

<sup>19</sup> Siehe William A. Schabas, *The European Convention on Human Rights – A Commentary* (Oxford University Press, 2015), S. 523, in dem auf *Council of Civil Service Unions u. a. ./. das Vereinigte Königreich*, Individualbeschwerde Nr. 11603/85, Kommissionsentscheidung vom 20. Januar 1987, DR 50, S. 228 Bezug genommen wird.

nicht ergibt, dass eine Einschränkung an sich als gerechtfertigt angesehen werden muss“<sup>20</sup>. Im Gegensatz zu dieser Ansicht ist für mich klar, dass die Vertragsparteien der Konvention nicht daran gehindert sind, die Ausübung der Rechte aus Artikel 11 Abs. 1 durch Angehörige der drei in Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 genannten Kategorien rechtmäßigen Einschränkungen zu unterwerfen, selbst wenn dies ein absolutes Verbot bedeutet. Eine andere Frage ist es natürlich, ob ein demokratischer und sozialer Staat es 73 Jahre nach Inkrafttreten der Konvention für angebracht halten sollte, von seinem Ermessen Gebrauch zu machen und den Angehörigen der drei betroffenen Kategorien eine Einschränkung in Form eines generellen Verbots aufzuerlegen.

29. Daher ist Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 als *lex specialis* zu Satz 1 anzusehen: Es handelt sich um eine Ausnahme von Satz 1 und damit um eine Ausnahme von der Ausnahme vom Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, da er nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegt.

#### **VI. Schließen sich Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 und Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 gegenseitig aus?**

30. Aus meiner Sicht schließen sich Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 und Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 gegenseitig aus. Ein absolutes Verbot, das in den Anwendungsbereich des Artikels 11 Abs. 2 a. E. fällt, kann aus zwei Gründen nicht gleichzeitig in den Anwendungsbereich des Artikels 11 Abs. 2 Satz 1 fallen: Zum einen ist Artikel 11 Abs. 2 a. E., wie bereits erwähnt, *lex specialis* zu Artikel 11 Abs. 2 Satz 1, weshalb die beiden Bestimmungen nicht in Bezug auf denselben Sachverhalt nebeneinander bestehen können, und zum anderen kann ein absolutes Verbot seinem Wesen nach nicht gleichzeitig eine Einschränkung im Sinne des Artikels 11 Abs. 2 Satz 1 sein, der solche generellen Verbote gar nicht zulässt.

31. Es ist ein Logikfehler und verstößt gegen den aristotelischen Satz des ausgeschlossenen Widerspruchs<sup>21</sup>, entgegengesetzt zu argumentieren, dass die Frage sowohl unter Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 als auch Satz 2 fallen kann (unabhängig von der Frage, ob sie primär unter Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 und sekundär unter Satz 2 fällt) – eine Argumentation, die von der Regierung, dem Gerichtshof und dem deutschen Bundesverfassungsgericht aber anscheinend akzeptiert wurde.

#### **VII. Können die in Rede stehenden Maßnahmen nach Artikel 11 Abs. 2 a. E. gerechtfertigt sein?**

---

<sup>20</sup> Siehe Filip Dorsemont, „The Right to Take Collective Action under Article 11 ECHR“, a. a. O., 333, S. 351.

<sup>21</sup> Zu diesem Satz siehe u. a. Aristoteles, Metaphysik, Buch IV, insbesondere Kapitel 3 (1005b25-1006a3).

32. Die angegriffenen Maßnahmen könnten nur dann nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 gerechtfertigt sein, wenn sie a) rechtmäßig waren und b) Angehörige einer der drei in dieser Bestimmung genannten Gruppen betrafen, nämlich die Streitkräfte, die Polizei oder die Staatsverwaltung.

33. Das erste Erfordernis (Rechtmäßigkeit) braucht nicht geprüft zu werden, weil das zweite Erfordernis (Zugehörigkeit zu einer der drei Gruppen) vorliegend nicht greift, wie noch erläutert werden wird.

34. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall gehören als beamtete Lehrkräfte an öffentlichen Schulen weder den Streitkräften noch der Polizei an, und es stellt sich die Frage, ob sie Angehörige der Staatsverwaltung sind. In der vorstehend zitierten Rn. 114 des vorliegenden Urteils erinnert der Gerichtshof daran, dass der Begriff „Staatsverwaltung“ eng und mit Blick auf die Funktion, die der betreffende Beamte innehat, auszulegen ist und verweist auf seine frühere einschlägige Rechtsprechung.<sup>22</sup>

35. Dies steht in völligem Einklang mit dem Grundsatz der Wirksamkeit, der, wie bereits ausgeführt, verlangt, dass das betreffende Recht weit ausgelegt wird, Begrenzungen oder Einschränkungen dieses Rechts hingegen eng und restriktiv. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Demir und Baykara* (a. a. O.) festgestellt, dass „Einschränkungen von Rechten restriktiv ausgelegt werden müssen, und zwar derart, dass ein praktischer und wirksamer Schutz der Menschenrechte gewährleistet ist“ (ebd., Rn. 146). Zu diesem Punkt führt Professor Schabas entsprechend aus<sup>23</sup>:

„[...] der Begriff ‚Staatsverwaltung‘ ist eng auszulegen und die Stellung des von einer Verletzung von Artikel 11 Abs. 1 Betroffenen sorgfältig zu prüfen, um festzustellen, ob sie unter die Ausnahme des Artikels 11 Abs. 2 Satz 2 fällt. So sind etwa Lehrkräfte öffentlich Beschäftigte, sie werden aber nicht als Teil der Staatsverwaltung betrachtet.“

36. Zweifellos wäre eine Auslegung des Begriffs „Angehörige der Staatsverwaltung“, die unterschiedslos alle Beamten eines Landes umfasst, nicht nur nicht eng, sondern sogar sehr weit. Auch würde eine solche Auslegung sowohl der wörtlichen als auch der teleologischen Auslegung des Artikels 11 Abs. 2 Satz 2 und des Artikels 11 insgesamt zuwiderlaufen, denn hätten die Verfasser der Konvention gewollt, dass Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 alle Beamten erfasst, hätten sie dies nicht durch den Begriff „Angehörige der Staatsverwaltung“ nur impliziert, sondern klar zum Ausdruck gebracht. Im Übrigen wäre es gar nicht notwendig, sich konkret auf drei bestimmte Kategorien zu beziehen, wenn Satz 2 für alle Staatsbediensteten gelten würde. Aus Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 geht somit eindeutig hervor, dass es nach Artikel 11 für Beamte kein absolutes Verbot geben sollte, außer für Beamte in den drei dort genannten Kategorien, nämlich für

---

<sup>22</sup> Siehe *Demir und Baykara ./. Türkei* [GK], Individualbeschwerde Nr. 34503/97, a. a. O., Rn. 97, 107 und 146, ECHR 2008; *V. ./. Deutschland* [GK], Individualbeschwerde Nr. 17851/91, Rn. 67, 26. September 1995; *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani ./. Italien*, Individualbeschwerde Nr. 35972/97, Rn. 31, ECHR 2001-VIII.

<sup>23</sup> Siehe William A. Schabas, a. a. O. (Anmerkung 9), S. 523.

Angehörige der Streitkräfte, der Polizei und der Staatsverwaltung. Satz 2 in dem Sinne auszulegen und anzuwenden, dass er allen Beamten ein absolutes Verbot auferlegt, wäre daher eine Auslegung und Anwendung der Konvention contra legem, die dem Grundsatz der Wirksamkeit und Artikel 11 zuwiderlaufen würde. Darüber hinaus wäre es absurd, den Anwendungsbereich des Artikels 11 Abs. 2 Satz 2 auf alle Beamten ausweiten, obwohl der Wortlaut der Bestimmung ihre Anwendung ausdrücklich auf die drei Kategorien beschränkt.

37. Insoweit ist das Vorbringen der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers in Rn. 79 des Urteils gut zusammengefasst und sehr überzeugend:

„Das entscheidende Kriterium für die Beurteilung der Frage, ob sich ein Streikverbot mit Artikel 11 EMRK vereinbaren lasse, sei die Ausübung hoheitlicher Befugnisse im Namen des Staates. Beamten könne das Recht auf Kollektivverhandlungen und damit zusammenhängende Arbeitskampfmaßnahmen nur dann verweigert werden, wenn sie hoheitliche Befugnisse ausübten; wer keine hoheitlichen Befugnisse ausübe, dem könnten keine Einschränkungen auferlegt werden. Wie der Gerichtshof bereits festgestellt habe, dürfe ein Streikverbot nicht für sämtliche Kategorien von Beamten gelten (sie verwiesen auf *Enerji Yapı-Yol Sen ./. Türkei*, Individualbeschwerde Nr. 68959/01, Rn. 32, 21. April 2009) und beamtete Lehrkräfte gehörten nicht zu den Kategorien, deren Streikrecht eingeschränkt werden könne (sie verwiesen auf *Kaya und Seyhan ./. Türkei*, Individualbeschwerde Nr. 30946/04, 15. September 2009; *Urcan u. a. ./. Türkei*, Individualbeschwerde Nr. 23018/04 und 10 weitere, 17. Juli 2008; *Saime Özcan ./. Türkei*, Individualbeschwerde Nr. 22943/04, 15. September 2009; und *İsmail Sezer ./. Türkei*, Individualbeschwerde Nr. 36807/07, 24. März 2015). Eine Eliminierung des Rechts auf Kollektivverhandlungen und des Rechts auf Streik für alle Beamten unabhängig davon, inwieweit sie hoheitliche Befugnisse ausübten, und die Reduzierung dieser Rechte auf ein bloßes Organisations- und Anhörungsrecht ließe sich nicht mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs und dem Arbeitsvölkerrecht vereinbaren. Mehrere internationale Gremien hätten Bedenken hinsichtlich des in Deutschland geltenden Streikverbots für Beamte ohne hoheitliche Aufgaben geäußert. Solche Beamten hätten in anderen Vertragsstaaten der Konvention ein Streikrecht.“

38. Nach alledem wäre eine Auslegung des Artikels 11 Abs. 2 a. E., die alle Beamten unter den Begriff der „Staatsverwaltung“ fasst, nicht nur eine sehr weite Auslegung, die zu unangemessenen und absurden Ergebnissen führen würde, sondern sie würde auch dem Grundsatz der Wirksamkeit widersprechen, u. a. dem ihm innewohnenden Aspekt des „effet utile“ sowie den lateinischen Auslegungsmaximen „noscitur a sociis“ und „ejusdem generis“.

39. Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 stellt eine Ausnahme von einer Ausnahme dar, nämlich von Artikel 11 Abs. 2 Satz 1. Daher sollte der Aspekt bzw. die Funktion des Grundsatzes der Wirksamkeit, nach dem Begrenzungen oder Einschränkungen von Rechten eng und restriktiv auszulegen sind, bei der in Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 vorgesehenen Einschränkung noch strenger greifen und zu noch größerer Vorsicht veranlassen als es bei der in Satz 1 vorgesehenen Einschränkung der Fall ist.

40. Sara Jötten und Felix Machts merken in der Schlussbetrachtung ihres einschlägigen Artikels<sup>24</sup> Folgendes an:

„Es bleibt abzuwarten, ob der EGMR die Besonderheiten des deutschen Beamtentums, auf die sich das Bundesverfassungsgericht häufig beruft, für ausreichend hält, um zu erklären, warum das Streikverbot für Beamte, die nicht ‚in der Staatsverwaltung als solcher tätig sind‘, in der Türkei eine Menschenrechtsverletzung darstellt [offenbar bezugnehmend auf das Urteil der Großen Kammer in der Rechtssache *Demir und Baykara / Türkei*, a. a. O.], während in Deutschland das identische Menschenrecht der Lehrkräfte mit Beamtenstatus durch das Streikverbot nicht verletzt sein soll. Zu hoffen bleibt, dass die Antwort eines Tages in Straßburg gegeben wird, und dass diese Antwort, egal wie sie ausfällt, eine Grundlage dafür liefern wird, um das deutsche Beamtentum ein für alle Mal zu stabilisieren oder zu verändern.“

Meines Erachtens gibt es keinerlei Rechtfertigung dafür, den vorliegenden Fall anders zu behandeln und zu einem anderen Ergebnis zu kommen als in der Rechtssache *Demir und Baykara* (a. a. O.). Ausschlaggebend sind weniger die Besonderheiten des deutschen Beamtentums, sondern es kommt vielmehr darauf an, Artikel 11 in beiden Fällen einheitlich auszulegen und anzuwenden. Anders ausgedrückt, es darf nicht mit zweierlei Maß gemessen werden. Mit Verlaub, vor dem Hintergrund der in diesem Sondervotum vorgebrachten Argumente ist das Urteil des Gerichtshofs in der vorliegenden Rechtssache nicht der beste Weg, um das deutsche Beamtentum ein für alle Mal zu „stabilisieren“.

#### **VIII. Der Gerichtshof hätte die Angelegenheit nicht nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 prüfen sollen, ohne vorher festzustellen, dass sie nicht unter Artikel 11 Abs. 2 a. E. fällt.**

41. Ungeachtet der vorgetragenen stichhaltigen Argumentation, dass die Angelegenheit weder unter Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 noch unter Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 fällt, und ungeachtet der impliziten Andeutung des Gerichtshofs, dass die Frage möglicherweise nicht unter Satz 2 fällt, weil Einschränkungen eng auszulegen sind, hätte der Gerichtshof den Fall zunächst nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 prüfen müssen, was er nicht getan hat. Dies hätte bedeutet, er hätte berücksichtigen müssen, dass für jeden Satz des Artikels 11 Abs. 2 andere Erwägungen gelten, dass Satz 2 spezifischer ist als Satz 1, und dass, wie bereits ausgeführt, Satz 2 eine Ausnahme von einer Ausnahme darstellt.

42. Wie bereits ausgeführt, ist es widersprüchlich, dass der absolute Charakter des Verbots in dem Urteil zwar anerkannt wird, es aber dennoch als nicht absolut behandelt wird, indem es im Lichte des Artikels 11 Abs. 2 Satz 1 geprüft wird. Davon abgesehen es ist paradox und widersinnig, dass der Gerichtshof in dem Urteil das absolute Verbot, anstatt es nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 zu prüfen, wo ein solches Verbot einen Platz haben kann, sofern es eine der drei

---

<sup>24</sup> Siehe Sara Jötten und Felix Machts, „Ban on Strike Action for Civil Servants is Constitutional: The Judgment of the Federal Constitutional Court of 12 June 2018“, in *German Yearbook of International Law*, Bd. 61 – 2018, 466 S. 473.

Beamtenkategorien betrifft, nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 prüft, wo ein absolutes Verbot keinen Platz hat.

43. Wenn ein absolutes Verbot im Rahmen des Artikels 11 Abs. 2 Satz 2 in Bezug auf Beamte nicht gerechtfertigt werden kann, außer sie gehören einer der drei darin ausdrücklich genannten Kategorien an, ist es völlig klar, dass es auch nicht im Rahmen des Artikels 11 Abs. 2 Satz 1 gerechtfertigt werden kann, der keine absoluten Verbote zulässt.

44. Bedauerlicherweise hat der Gerichtshof erneut eine wichtige Frage offengelassen<sup>25</sup>, nämlich, ob Lehrkräfte mit Beamtenstatus als Teil der „Staatsverwaltung“ anzusehen sind.

### **IX. Nichtbeachtung des Grundsatzes der externen Kohärenz mit dem Völkerrecht und der völkerrechtlichen Praxis**

45. Bevor ich zum Schluss komme, möchte ich noch hervorheben, dass Artikel 11 EMRK dem Grundsatz der externen Kohärenz oder Harmonie – einem Aspekt des Grundsatzes der Wirksamkeit – entsprechend verstanden werden sollte. Das bedeutet, dass die Konvention im Einklang mit dem Völkerrecht, zu dem sie gehört, ausgelegt werden sollte. In dem Abschnitt „II. Völkerrecht und völkerrechtliche Praxis“ (siehe Rn. 51–64) verweist das Urteil auf eine ganze Reihe internationaler Übereinkünfte und Materialien. Allerdings wird die Herangehensweise des Gerichtshofs in der vorliegenden Rechtssache durch diese nicht nur nicht gestützt, sondern sie steht sogar im Widerspruch zu ihnen. Wie auch von den Beschwerdeführerinnen und dem Beschwerdeführer sowie den (in Rn. 14 des vorliegenden Sondervotums genannten) Drittbeteiligten vorgetragen worden ist, steht die Herangehensweise des Gerichtshofs insbesondere nicht im Einklang mit Artikel 22 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt – siehe Rn. 54 des Urteils), Artikel 8 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt – siehe Rn. 53 des Urteils), dem Recht der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO – siehe Rn. 55 und 56 des Urteils), Artikel 6 Abs. 4 der Europäischen Sozialcharta (siehe Rn. 57–60 des Urteils) und Artikel 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (siehe Rn. 61 des Urteils) in der Auslegung durch die zuständigen Kontrollorgane. Dasselbe gilt für die Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der unlängst festgestellt hat, dass das Streikrecht einen „allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts“ darstelle (siehe Rn. 62 des Urteils), und argumentiert hat, dass das Streikrecht als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit anerkannt werden sollte.

46. Bedauerlicherweise nimmt der Gerichtshof in seinem Urteil zwar in der rechtlichen Würdigung auf das Völkerrecht und die völkerrechtliche Praxis Bezug, er erörtert und berücksichtigt diese aber im Weiteren im Rahmen seiner

---

<sup>25</sup> Diese Frage war bereits in der Rechtssache *V.*, a. a. O., Rn. 68, offengelassen worden. Siehe auch die vorstehend zitierte Rn. 114 des vorliegenden Urteils.

Prüfung der Begründetheit der Rechtssache nicht und wählt schließlich eine Herangehensweise, die mit dem Völkerrecht und mit der völkerrechtlichen Praxis unvereinbar ist.

## **Fazit**

47. Zusätzlich zu meiner bereits ausgeführten Auffassung, dass das Streikrecht ein wesentliches Element des Rechts auf Vereinigungsfreiheit ist, kann der Schluss gezogen werden, dass die angegriffenen Maßnahmen gegen die Beschwerdeführerinnen und den Beschwerdeführer nach keinem der beiden Sätze des Artikels 11 Abs. 2 gerechtfertigt werden können und daher gegen Artikel 11 Abs. 1 EMRK verstoßen haben.

48. Insbesondere können die angegriffenen Maßnahmen nicht nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 gerechtfertigt werden, da sie auf einem absoluten Verbot beruhen, für das in diesem Satz kein Raum ist. Auch könnten sie nicht nach Artikel 11 Abs. 2 Satz 2 gerechtfertigt werden, da sie keine Angehörigen der darin genannten drei Gruppen betreffen.

49. Da das in Rede stehende absolute Verbot weder unter Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 noch Satz 2 fällt, steht es in direktem Widerspruch zu dem in Rede stehenden Recht, das durch Artikel 11 Abs. 1 geschützt ist, der für „jede Person“ und somit auch für Beamte gilt (siehe auch Artikel 14 EMRK zum Diskriminierungsverbot). Anders ausgedrückt, das in Rede stehende absolute Verbot, das unter keinen der beiden Sätze des Artikels 11 Abs. 2 fällt und seinem Wesen nach rigide ist, hat per se und automatisch das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit unwirksam gemacht und somit gegen Artikel 11 Abs. 1 EMRK verstoßen.

50. Meines Erachtens waren der methodische Ansatz, den der Gerichtshof in Bezug auf Artikel 11 gewählt hat, sowie die Art und Weise, wie er diesen Artikel ausgelegt und angewendet hat, inkorrekt und verfehlt.

51. Zu meinem Bedauern muss ich konstatieren, dass den drei Beschwerdeführerinnen und dem Beschwerdeführer der Schutz der Konvention, den sie verdient hätten, verwehrt wurde und gemeinsam mit ihnen, zumindest derzeit, allen Beamten in Deutschland und im übrigen Europa, die nicht der Staatsverwaltung angehören und die jetzt oder in Zukunft von ihrer Vereinigungsfreiheit und insbesondere von ihrem Streikrecht Gebrauch machen wollen. Wie bereits ausgeführt, handelte es sich bei dem Verbot, das in Bezug auf das Recht der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit verhängt wurde, nicht nur um ein absolutes und vollständiges, sondern auch um ein allgemeines Verbot. In diesem Zusammenhang ist Folgendes festzustellen: Das Verbot, das gleichzeitig absoluter wie auch allgemeiner Natur ist und sich auf alle Beamten und damit auf alle Beschäftigten eines Sektors der Gesellschaft erstreckt, nämlich des öffentlichen im Unterschied zum privaten Sektor, bringt die problematischen Konsequenzen mit sich, mit denen ein absolutes Verbot, das für eine große Anzahl

von Personen in der Gesellschaft gilt, verbunden ist, was zu einer Verletzung der Rechte dieser Personen aus Artikel 11 führen kann. Das heißt, je allgemeiner ein absolutes Verbot angewendet wird, desto größer ist die Zahl der potentiell von einer Verletzung von Artikel 11 Betroffenen.

52. Bei dem durch Artikel 11 geschützten Recht handelt es sich nicht nur um ein bürgerliches, sondern auch um ein soziales Recht, das maßgeblich durch ein moralisches Element geprägt ist, weshalb der Gerichtshof bei der Auslegung und Anwendung eine sorgfältige und besondere Prüfung vornehmen muss.

53. Ich möchte in aller Bescheidenheit anmerken, dass das vorliegende Urteil in meinen Augen grundlegenden Prinzipien der Konvention widerspricht, nämlich dem Grundsatz der Wirksamkeit und dem Gebot der Achtung der Menschenwürde. In gewisser Weise stellt es damit einen Rückschritt dar, was die Anwendung der Doktrin angeht, dass die Konvention ein lebendiges Instrument ist, das an die aktuellen Gegebenheiten der Gesellschaft und die Entwicklung des Völkerrechts angepasst werden muss. Entgegen der Auffassung der Mehrheit wird die dem Urteil zugrundeliegende Herangehensweise auch nicht durch das Subsidiaritätsprinzip gestützt, das den Mitgliedstaaten einen Beurteilungsspielraum im Einklang mit dem Hauptziel der Konvention, nämlich dem wirksamen Schutz der Menschenrechte, einräumt.

54. Durch das 15. Zusatzprotokoll zur Konvention, mit dem das Subsidiaritätsprinzip in die Präambel der Konvention aufgenommen wurde, wird dieses Prinzip gestärkt, und zwar nicht dadurch, dass der Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten weiter gefasst wird als zuvor, sondern im Gegenteil dadurch, dass in der Präambel die eigentliche Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips hervorgehoben wird, nämlich, dass die Hauptverantwortung der Mitgliedstaaten – unter der Kontrolle durch den Gerichtshof – darin besteht, den wirksamen Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten und so sicherzustellen, dass der Grundsatz der Wirksamkeit nicht nur vom Gerichtshof bei der Ausübung seiner Kontrollbefugnis, sondern auch von den Mitgliedstaaten angewandt wird. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Grzęda ./. Polen*<sup>26</sup> festgestellt, dass das Subsidiaritätsprinzip den Staaten und dem Gerichtshof eine gemeinsame bzw. kollektive Verantwortung auferlegt und dass die innerstaatlichen Behörden und Gerichte das innerstaatliche Recht in einer Weise auslegen und anwenden müssen, die der Konvention volle Wirkung verleiht. Im vorliegenden Fall haben die innerstaatlichen Stellen nicht nur ihren Beurteilungsspielraum überschritten, sondern auch Artikel 11 in methodischer Hinsicht vollkommen fehlerhaft ausgelegt und angewendet und das einschlägige Völkerrecht außer Acht gelassen.

55. Zusammenfassend würde ich den Schluss ziehen, dass eine Verletzung des in Artikel 11 Abs. 1 EMRK verankerten Rechts der Beschwerdeführerinnen und des Beschwerdeführers, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und

---

<sup>26</sup> Siehe *Grzęda ./. Polen* [GK], Individualbeschwerde Nr. 43572/18, Rn. 324, 15. März 2022.

sich frei mit anderen zusammenzuschließen, vorliegt. Ich sehe jedoch keine Notwendigkeit, auf die Frage der gerechten Entschädigung einzugehen.

## ANHANG

Liste der Rechtssachen:

<b>Nr.</b>	<b>Individual- beschwerde Nr.</b>	<b>Bezeichnung der Rechtssache</b>	<b>Eingereicht am</b>	<b>Beschwerdeführ er/-in Geburtsjahr</b>	<b>Vertreten durch</b>
1.	59433/18	H. ./ . Deutschland	10. Dezember 2018	<b>H.</b> 19..	B.
2.	59477/18	W. ./ . Deutschland	10. Dezember 2018	<b>W.</b> 19..	B.
3.	59481/18	G. ./ . Deutschland	10. Dezember 2018	<b>G.</b> 19..	B.
4.	59494/18	D. ./ . Deutschland	10. Dezember 2018	<b>D.</b> 19..	B.