



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

GROSSE KAMMER
RECHTSSACHE HUMPERT UND ANDERE / DEUTSCHLAND
(Beschwerden Nrn. 59433/18, 59477/18, 59481/18 und 59494/18)

URTEIL

Art 11 - Vereinigungsfreiheit - Verhältnismäßige Disziplinarstrafen gegen beamtete Lehrer, die während ihrer Arbeitszeit an von ihrer Gewerkschaft organisierten Streiks teilgenommen und damit gegen das verfassungsrechtliche Streikverbot für Beamte verstoßen haben - Nicht abschließende Liste wesentlicher Elemente der Gewerkschaftsfreiheit, die durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs erstellt wurde - Frage, ob das Streikverbot ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berührt, ist kontextspezifisch und erfordert eine Beurteilung aller Umstände des Einzelfalls - Legitime Ziele der Gewährleistung einer stabilen Verwaltung, der Erfüllung staatlicher Aufgaben und des ordnungsgemäßen Funktionierens des Staates und seiner Institutionen - Die angefochtenen Disziplinarmaßnahmen dienen auch dazu, ein funktionierendes Schulsystem zu gewährleisten und somit das durch Art. 2 Protokoll 1 geschützte Recht anderer auf Bildung zu schützen - Das allgemeine Streikverbot für alle Beamten warf spezifische Fragen im Rahmen der Konvention auf - Negative Beurteilungen durch die im Rahmen der spezialisierten internationalen Instrumente eingerichteten Überwachungsorgane und die sich aus der Praxis der Vertragsstaaten ergebende Tendenz sind relevante Elemente, aber nicht ausschlaggebend für die Beurteilung durch den Gerichtshof. Streiks sind zwar ein wichtiger Teil der Gewerkschaftsarbeit, aber nicht das einzige Mittel für die Gewerkschaften und ihre Mitglieder, um relevante berufliche Interessen zu schützen - Eine Vielzahl verschiedener innerstaatlicher institutioneller Schutzvorkehrungen ermöglichte es den Beamten und den Beamten in ihrer Gesamtheit, die relevanten beruflichen Interessen wirksam zu verteidigen - Das Streikverbot ist eine allgemeine Maßnahme, die die Abwägung verschiedener, möglicherweise konkurrierender verfassungsrechtlicher Interessen widerspiegelt.

STRAßBURG 14. Dezember 2023

Dieses Urteil ist endgültig, kann aber redaktionell überarbeitet werden.

Inhalt

VERFAHREN	4
Sachverhalt	5
I. DISZIPLINARMASSNAHMEN GEGEN DIE BF	5
II. VERFAHREN VOR DEN VERWALTUNGSGERICHTEN	5
III. VERFAHREN VOR DEM BUNDESVERFASSUNGSGERICHT	7
A. Die Verfassungsbeschwerden der BF	7
B. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts	7
1. Vereinbarkeit mit Artikel 9 Abs. 3 des Grundgesetzes	7
2. Einhaltung von Artikel 11 der Konvention	9
EINSCHLÄGIGER RECHTSRAHMEN UND PRAXIS	12
I. DER INNERSTAATLICHE RECHTSRAHMEN	12
A. Die Bestimmungen des Grundgesetzes	12
B. Rechtsprechung der nationalen Gerichte	12
1. Rechtsprechung zum Verbot des Streiks	12
2. Rechtsprechung zu den einschlägigen Grundsätzen des Berufsbeamtentums	13
C. Gesetzliche Bestimmungen für Beamte	15
1. Bestimmungen über das Streikverbot	15
2. Vorschriften über die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren	15
3. Vertretungsrechte der Beamten	15
II. INTERNATIONALES RECHT UND PRAXIS	16
A. Wiener Konvention über das Recht der Verträge	16
B. Der Ständige Internationale Gerichtshof	16
C. Das Streikrecht und mögliche Verbote und Beschränkungen	16
1. Universelle Instrumente und Praxis	16
2. Europarat	19
3. Europäische Union	21
4. Interamerikanisches System	22
D. Das Recht auf Bildung	22
III. RECHTSVERGLEICHENDES MATERIAL	22
Rechtliche Würdigung	24
I. DIE ROLLE DES GERICHTSHOFS	24
II. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ARTIKEL 11 DER KONVENTION	24
A. Zulässigkeit	25
B. Begründetheit	25
1. Das Vorbringen der Parteien	25
(a) Die Beschwerdeführer (BF)	25
(b) Die Regierung	29
2. Vorbringen der Drittintervenienten	35
(a) Die dänische Regierung	35
(b) Europäischer Gewerkschaftsbund, Deutscher Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft	35
(c) Beamtenbund und Tarifgemeinschaft	36

3. Beurteilung des Gerichtshofs	37
(a) Allgemeine Grundsätze	37
(i) Der Ansatz des Gerichtshofs zur Gewerkschaftsfreiheit	37
(ii) Das Streikrecht	38
(b) Anwendung dieser Grundsätze auf den vorliegenden Fall	40
(i) Ob eine Beeinträchtigung vorliegt	40
(ii) Ob der Eingriff gerechtfertigt war	41
(α) "Gesetzlich vorgesehen"	41
(β) Legitimes Ziel	42
(γ) "Erforderlich in einer demokratischen Gesellschaft"	42
i. Art und Umfang der Einschränkung des Streikrechtes	43
ii. Die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um es den Beamtengewerkschaften und den Beamten selbst zu ermöglichen, ihre beruflichen Interessen zu verteidigen..	44
(α) Das Recht der Beamten, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten	45
(β) Mitwirkungsrechte der Gewerkschaften zum Schutz der beruflichen Interessen von Beamten	45
(γ) Individuelles Recht jedes Beamten auf "amtsangemessene Besoldung "	46
(δ) Vertretungs- und Mitbestimmungsrechte	47
iii. Die mit dem Streikverbot verfolgten Ziele	47
iv. Weitere vom Beamtenstatus umfasste Rechte	48
v. Möglichkeit, als Staatsschullehrer im Status eines staatlichen Vertragsbediensteten mit Streikrecht zu arbeiten	49
vi. Die Strenge der angefochtenen Disziplinarmaßnahmen	50
(iii) Gesamtwürdigung	51
III. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ART. 14 IVM. ART. 11 EMRK	52
IV. BEHAUPTETE VERLETZUNG DES ART. 6 Abs. 1 EMRK	55
ZUSTIMMENDE STELLUNGNAHME VON RICHTER RAVARANI	55
ABWEICHENDE STELLUNGNAHME VON RICHTER SERGHIDES	58
Einleitung	58
I. Die Wechselbeziehung zwischen dem Recht auf Kollektivverhandlungen und Streik und dem Recht auf Vereinigungsfreiheit	58
II. Die kritischen Passagen des Urteils, gegen die sich meine Ablehnung richtet	62
III. Kein absolutes Verbot kann als Beschränkung iSv. Art. 11 Abs. 2 Satz 1 behandelt werden	62
IV. Was hat den Gerichtshof dazu veranlasst, den vorliegenden Fall nur unter Berufung auf Art. 11 Abs. 2 Satz 1 zu entscheiden?	Fehler! Textmarke nicht definiert.
V. Ob ein absolutes Verbot, wie das Streikverbot für Beamte, in den Anwendungsbereich von Artikel 11 Abs. 2 in fine fallen kann	65
VI. Schließen sich der 1. und der 2. Satz von Art. 11 Abs. 2 gegenseitig aus?	66
VII. Können die streitigen Maßnahmen gemäß Art. 11 Abs. 2 in fine gerechtfertigt werden?	66
VIII. Der Gerichtshof hätte die Frage nicht nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 behandeln dürfen, ohne zuvor zu entscheiden, dass sie nicht in fine unter Art. 11 Abs. 2 fällt	68
IX. Nichtbeachtung des Grundsatzes der externen Kohärenz mit dem Völkerrecht und der internationalen Praxis	69
Schlussfolgerung	70

In der Rechtssache *Humpert* und andere gegen Deutschland,

Der EGMR hat als Große Kammer mit folgenden Richtern getagt:

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 Sârcu, Mykola Gnatovskyy, Richter, und Johan Callewaert, Stv. Kanzler der Großen Kammer, nach Beratung in nichtöffentlicher Sitzung am 1. März und 11. Oktober 2023, erlässt das folgende Urteil, das am letztgenannten Tag beschlossen wurde:

Die folgenden Zitate aus den Entscheidungsgründen können nur kursorische Auszüge aus der umfangreichen Begründung darstellen.¹

VERFAHREN

1. Die Rechtssache geht auf 4 Beschwerden (Nrn. 59433/18, 59477/18, 59481/18 und 59494/18) gegen die Bundesrepublik Deutschland zurück, die von 4 deutschen Staatsangehörigen, Frau *Karin Humpert*, Frau *Kerstin Wienrank*, Herrn *Eberhard Grabs* und Frau *Monika Dahl* (im Folgenden: die Beschwerdeführer*innen, BF), am 10. Dezember 2018 gemäß Art. 34 EMRK beim Gerichtshof eingereicht wurden.
2. Die BF wurden von Herrn *R. Buschmann*, einem in Kassel praktizierenden Juristen, vertreten. Die deutsche Regierung ("die Regierung") wurde durch zwei ihrer Bevollmächtigten, Frau *S. Jacoby* und Frau *N. Wenzel*, vom Bundesministerium der Justiz vertreten.
3. Die BF, beamtete Lehrer, rügen insbesondere die gegen sie verhängten Disziplinarmaßnahmen, weil sie während ihrer Arbeitszeit an Streiks teilgenommen hatten, die von der Gewerkschaft, der sie als Mitglieder angehörten, organisiert worden waren. Die Maßnahmen wurden auf das Streikverbot für Beamte gestützt. Die BF waren der Ansicht, dass die Disziplinarmaßnahmen iVm. mit der Tatsache, dass ihnen die Teilnahme an Streiks aufgrund ihres Beamtenstatus untersagt war, insbesondere ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit gemäß Artikel 11 der Konvention verletzen.
4. Die Beschwerden wurden der 5. Sektion des Gerichtshofs zugewiesen (Artikel 52 Abs. 1 der Verfahrensordnung). Am 10. September 2019 wurden die Beschwerden der Regierung zugestellt.
5. Der Vizepräsident der 5. Sektion hat die Regierung Dänemarks, den dbb Beamtenbund und Tarifunion, den DGB, die GEW und den EGB zu schriftlichen Stellungnahmen als Drittbeteiligte zugelassen (Art. 36 Abs. 2 EMRK u. Regel 44 Abs. 3).
6. Am 6. September 2022 beschloss eine Kammer der 3. Sektion, der die Anträge inzwischen zugewiesen worden waren, die Verfahren zu verbinden (Regel 42 Abs. 1) und die Sache an die Große Kammer abzugeben (Artikel 30 der Konvention).
7. Am 1. März 2023 fand im Menschenrechtegebäude in Straßburg eine öffentliche Verhandlung statt. Vor dem Gerichtshof sind erschienen:
 - (a) für die Regierung
Frau *S. JACOBY*, Frau *N. WENZEL*, Bevollmächtigte, Herr *C. WALTER*, Rechtsbeistand, 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*, Beistände;
 - (b) für die BF

¹ Inzwischen liegt auch die ‚Nichtamtliche Übersetzung des Bundesministeriums der Justiz‘ vor: [CASE OF HUMPERT AND OTHERS v. GERMANY - \[German Translation\] by the German Federal Government.](#)

Herr R. *BUSCHMANN*, Bevollmächtigter, Herr K. *JESSOLAT*, Frau U. *ROTH*, Rechtsbeistände, Frau K. *WIENRANK*, Herr E. *GRABS*, Frau M. *DAHL*, BF.

Der Gerichtshof hat die Ausführungen von Herrn *Walter* und Herrn *Buschmann* sowie deren Antworten auf Fragen der Richter gehört.

Sachverhalt

I. DISZIPLINARMASSNAHMEN GEGEN DIE BF

8. Zur fraglichen Zeit waren die 4 BF beamtete staatliche Schullehrer, die bei verschiedenen deutschen Bundesländern beschäftigt waren. Sie waren Mitglieder der Gewerkschaft GEW. Sie alle beteiligten sich an Streiks, zu denen auch eine Demonstration gehörte, die von dieser Gewerkschaft während ihrer Arbeitszeit organisiert wurden, um gegen die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für Lehrer zu protestieren. Sie wurden anschließend in Disziplinarverfahren mit einem Verweis oder einer Geldbuße belegt, weil sie durch die Teilnahme an den Streiks während ihrer Arbeitszeit ihre Pflichten als Beamte verletzt hätten.
9. Im Fall von Frau *Humpert* (BF zu 1), einer Grundschullehrerin, erließ das schleswig-holsteinische Ministerium für Bildung und Kultur am 5. Juli 2011 unter Berufung auf Art. 33 GG (s. Rn. 39) sowie §§ 34 u. 47 Beamtenstatusgesetz (s. Rn. 48) einen Disziplinarbescheid gegen sie. Es erteilte ihr eine Disziplinarverfügung, weil sie am 3. Juni 2010 an einem Streik teilgenommen hatte, um insbesondere gegen die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für Lehrkräfte und die Verlängerung der Arbeitszeit zu protestieren, und weil sie infolgedessen eine Unterrichtsstunde nicht erteilt hatte. Im anschließenden Verfahren wurde festgestellt, dass die Erst-BF tatsächlich 2 Klassen nicht unterrichtet hatte.
10. Gegen die Berufsschullehrerin Frau *Wienrank* (BF zu 2.) und den Realschullehrer Herrn *Grabs* (BF zu 3.) erließ die Niedersächsische Schulbehörde am 10. bzw. 11. Januar 2011 eine Disziplinarverfügung. Unter Berufung auf Art. 33 Abs. 5 GG und §§ 34 und 47 Beamtenstatusgesetz iVm. § 67 Abs. 1 des Niedersächsischen Beamtengesetzes (s.u., Rn. 48) verhängte sie gegen jeden der BF ein Bußgeld in Höhe von 100 € wegen unerlaubten Fernbleibens vom Dienst. Es stellte fest, dass die BF am 25. 2. 2009 an einem Streik teilgenommen und daher an diesem Tag ihre Unterrichtsstunden (jeweils etwa 5) nicht erteilt hatten. Ziel des Streiks war u.a. der Abschluss eines Tarifvertrags, der insbesondere eine höhere Vergütung für die Angestellten im ö.D. vorsah, und die Umsetzung der Ergebnisse dieses Tarifvertrags in die Rechtsvorschriften für die Beamten dieses Sektors.
11. Im Fall von Frau *Dahl* (4. BF), einer Sekundarschullehrerin, erließ die Bezirksregierung Köln am 10. Mai 2010 eine Disziplinarverfügung gegen sie. Unter Berufung auf Art. 33 Abs. 5 GG und § 83 Abs. 1 Satz 1 iVm. § 79 Abs. 1 Satz 1 des nordrhein-westfälischen Beamtengesetzes (s. Rn. 48) verhängte sie ein Bußgeld in Höhe von 1.500 € wegen unbefugten Fernbleibens vom Dienst während 12 Unterrichtsstunden aufgrund ihrer Teilnahme an Streiks am 28. Januar sowie am 5. und 10. Februar 2009. Mit den Streiks wurde dasselbe Ziel verfolgt wie in den Fällen der 2. und der 3. BF.

II. VERFAHREN VOR DEN VERWALTUNGSGERICHTEN

12. Die Klagen der BF vor den Verwaltungsgerichten auf Aufhebung der Disziplinaentscheidungen blieben letztlich erfolglos.

13. Alle Verwaltungsgerichte entschieden, dass die BF durch die Teilnahme an Streiks ihre Berufspflichten verletzt haben. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG schränkten die Koalitionsfreiheit der Beamten nach Art. 9 Abs. 3 GG (s. u. Rn. 38) durch ein Streikverbot ein.
14. In erster Instanz haben die VG Schleswig-Holstein, Stade und Osnabrück mit Urteilen v. 8.8.2012 (1. BF), 6.11.2012 (2. BF) und 19.8.2011 (3. BF) die jeweiligen Disziplinentscheidungen gegen den 1., 2. und 3. BF bestätigt. Unter Berücksichtigung der Urteile des Gerichtshofs in den Rs. Demir und Baykara/Türkei ([GC], Nr. 34503/97, ECHR 2008) und Enerji Yapı-Yol Sen/Türkei (Nr. 68959/01, 21.4.2009) vertraten sie die Auffassung, dass, selbst wenn man davon ausgehe, dass das Streikverbot für Beamte nicht mit Art. 11 der Konvention übereinstimme, dieses Verbot zum Wesen der in Art. 33 Abs. 4 und 5 GG verankerten Verfassungsgrundsätze gehöre, die durch eine Auslegung des GG im Einklang mit völkerrechtlichen Bestimmungen wie Art. 11 der Konvention nicht geändert werden könnten. Demgegenüber vertrat das VG Düsseldorf in einem Urteil v. 15.12.2010 (4. BF) die Auffassung, dass der Dienstherr einen Verstoß gegen Art. 11 EMRK durch die Einstellung des Disziplinarverfahrens zu vermeiden habe.
15. In der Berufungsinstanz stellte das Niedersächsische OVG im Urteil v. 12.6.2012 im Fall des 3. BF fest, dass das Streikverbot für Beamte zum Wesensgehalt der in Art. 33 Abs. 4 und 5 GG verankerten Verfassungsgrundsätze gehöre, der auch durch eine völkerrechtskonforme Auslegung des GG wie Art. 11 der Konvention nicht verändert werden könne. Dieses Urteil ist nicht mit der Revision anfechtbar.
16. Mit Beschluss v. 16. Mai 2013 lehnte das Niedersächsische OVG den Antrag der BF zu 2. auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des VG in ihrer Sache mit der Begründung ab, es habe sich in seinem Urteil v. 12. Juni 2012 in der Sache der BF zu 3. umfassend mit den einschlägigen Fragen befasst.
17. Im Fall der 4.-BF hob das OVG NRW auf Berufung der zuständigen Behörde mit Urteil v. 7.3.2012 das Urteil des VG auf. Auf die Rechtsbeschwerde der 4. BF stellte das BVerwG mit Urteil v. 27.2.2014 fest, dass die Disziplinarverfügung gegen die 4. BF, die durch ihr zwischenzeitliches Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis auf eigenen Wunsch außer Kraft getreten war, als solche rechtmäßig gewesen sei. Die gegen sie verhängte Geldbuße hätte, um angemessen zu sein, auf 300 € festgesetzt werden müssen. Unter Bezugnahme auf das Urteil des Gerichtshofs in der Rs. Enerji Yapı-Yol Sen (o., Rn. 32) vertrat das BVerwG die Auffassung, dass die 4. BF in Anbetracht ihrer Aufgaben im ö.D. ein Recht auf Teilnahme an Streiks gemäß Art. 11 der Konvention hatten. Art. 33 Abs. 5 GG könne jedoch nicht konventionskonform ausgelegt werden, da das Streikverbot für Beamte das Wesen des Beamtenverhältnisses betreffe. Der Gesetzgeber war daher aufgefordert, diesen Konflikt zwischen GG und Konvention zu lösen, wobei das Streikverbot für Beamte nach Art. 33 Abs. 5 GG vorerst bestehen blieb.
18. Das Schleswig-Holsteinische OVG wies die Berufung der BF zu 1. mit Urteil v. 29.9.2014 zurück. Mit Beschluss v. 26.2.2015 lehnte das BVerwG den Antrag der BF zu 1. auf Zulassung der Rechtsbeschwerde unter Bezugnahme auf sein Urteil v. 27.2.2014 in Sachen der BF zu 4. ab.

III. VERFAHREN VOR DEM BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

A. Die Verfassungsbeschwerden der BF

19. Gegen die gegen sie ergangenen und von den Verwaltungsgerichten bestätigten Disziplinentscheidungen haben die alle anwaltlich vertretenen BF zu verschiedenen Zeitpunkten gesonderte Verfassungsbeschwerden beim BVerfG eingelegt. Sie machten geltend, dass die Entscheidungen, die auf ein Streikverbot für beamtete Lehrer zurückgingen, ihr Recht auf Bildung von Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen aus Art. 9 Abs. 3 GG verletzt hätten. Sie argumentierten ferner, dass die Verwaltungsgerichte es versäumt hätten, das nationale Recht im Einklang mit dem Völkerrecht auszulegen, da das Streikverbot für beamtete Lehrer, die keine Aufgaben wahrnehmen, die mit der Ausübung wesentlicher Elemente der hoheitlichen Befugnisse verbunden sind, insbesondere gegen Artikel 11 der Konvention verstoße.

B. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

20. Am 12.6.2018 wies das BVerfG die Verfassungsbeschwerden der BF zurück (2 BvR 1738/12 u.a.).

1. Vereinbarkeit mit Artikel 9 Abs. 3 des Grundgesetzes

21. Das BVerfG fand, dass die gegen die BF ergangenen Disziplinentscheidungen, die allesamt in dem Verständnis ergangen waren, dass es ein Verbot von Beamtenstreiks gebe, die BF nicht in ihrem Recht auf Bildung von Vereinigungen zur Wahrung und Verbesserung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nach Art. 9 Abs. 3 GG verletzt haben.

22. Das Gericht fand, dass Art. 9 Abs. 3 GG für jede Person und damit auch für Beamte gelte. Er umfasse kollektive Maßnahmen, einschließlich Streiks, die von Gewerkschaften im Rahmen der Aushandlung von Tarifverträgen organisiert würden. Solche Maßnahmen fielen in den Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3, obwohl Beamte selbst nicht von Tarifverträgen erfasst werden könnten und ihre Gewerkschaften keine Tarifverträge für sie abschließen könnten, da ihre Rechte (einschließlich ihres Gehalts) und Pflichten gesetzlich geregelt seien. Die Teilnahme der BF an Streiks, zu denen ihre Gewerkschaft im Rahmen der Tarifverhandlungen für die Vertragsbediensteten des Staates aufgerufen hatte, war somit von Art. 9 Abs. 3 GG gedeckt. Die gegen die BF erlassenen Disziplinarverfügungen, die von den Verwaltungsgerichten bestätigt wurden, hatten daher in das Recht auf Bildung von Vereinigungen und auf Wahrung und Verbesserung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen eingegriffen, da sie die Möglichkeit der Teilnahme an Arbeitskämpfen einschränkten.

23. Dieser Eingriff sei jedoch gerechtfertigt gewesen. Das Recht auf Vereinigungsfreiheit werde durch andere verfassungsrechtliche Belange begrenzt, insbesondere durch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG. Zu diesen hergebrachten Grundsätzen gehöre das in der Rspr. fest verankerte Streikverbot für alle Beamten aufgrund ihres Status (s. auch Rn. 40 u.). Es diene dem Zweck, eine stabile Verwaltung aufrechtzuerhalten, die Erfüllung der staatlichen Aufgaben und damit das Funktionieren des Staates und seiner Organe zu gewährleisten.

24. Das Gericht bekräftigte, dass Art. 33 Abs. 5 GG den Bestand des Berufsbeamtentums garantiere. Das Berufsbeamtentum solle als Institution eine stabile Verwaltung gewährleisten, die als ausgleichender Faktor gegenüber den politischen Kräften, die den Staat gestalten, fungiere. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums umfassten die zentralen Strukturprinzipien, die sich über einen langen Zeitraum hinweg, insbesondere unter der Weimarer Verfassung (von 1919), entwickelt hätten. Diese Kernprinzipien, zu denen auch die Treuepflicht der Beamten, das Lebenszeitprinzip, das Alimentationsprinzip und das damit korrespondierende Prinzip der gesetzlichen Regelung der Beamtenbesoldung gehörten, stünden nicht unabhängig voneinander, sondern seien miteinander verknüpft.
25. Das Gericht bekräftigte ferner, dass die Loyalitätspflicht der Beamten und das "Alimentationsprinzip" mit dem Streikrecht unvereinbar seien. Zweck der Bereitstellung eines rechtlich und finanziell sicheren Arbeitsplatzes sei es sicherzustellen, dass die Beamten ihrer Treuepflicht nachkommen. Das Prinzip der lebenslangen Beschäftigung diene demnach dazu, die Unabhängigkeit der Beamten insbesondere von politischen Gremien zu gewährleisten, um eine stabile und rechtsstaatliche Verwaltung zu garantieren. Das "Alimentationsprinzip" verpflichtete den Dienstherrn, den Beamten und ihren Familien während ihres gesamten Lebens "angemessene Besoldung" zu gewähren, die der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards entspricht. Die Höhe dieser Besoldung müsse der Besoldungsgruppe des Beamten, seinen Aufgaben und der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechen. Die Garantie einer angemessenen Besoldung nach Art. 33 Abs. 5 GG begründe ein individuelles Recht, das jeder Beamte gegenüber dem Staat habe.
26. Da das Streikverbot Teil der institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG sei, sei der Gesetzgeber daran gebunden und könne es nicht abändern. Ein Streikrecht, und sei es auch nur für einen Teil der Beamten, würde das gesamte System des deutschen Berufsbeamtentums grundlegend in Frage stellen und zumindest grundlegende Änderungen des Alimentationsprinzips, der Treuepflicht, des Grundsatzes der Lebenszeitbeschäftigung und des Grundsatzes, dass materielle Rechte und Pflichten einschließlich der Besoldung vom Gesetzgeber geregelt werden müssen, erfordern. Dies wäre damit ein Eingriff in den Kernbereich der in Art. 33 Abs. 5 GG garantierten Strukturprinzipien. Wenn die Beamtenbesoldung oder Teile davon im Wege des Arbeitskampfes ausgehandelt werden könnten, wäre die derzeitige Möglichkeit der Klage auf Gewährung einer "angemessenen Besoldung" vor den Gerichten, die sich auf das "Alimentationsprinzip" des Art. 33 Abs. 5 GG stützt, nicht mehr zu rechtfertigen. Im System der wechselseitig aufeinander bezogenen Rechte und Pflichten führten Erweiterungen des einen Rechts oder der einen Pflicht zu Veränderungen der anderen Rechte und Pflichten. Das Beamtenverhältnis erlaube keine "Rosinenpickerei".
27. Dem Gericht zufolge sei es außerdem nicht möglich, das Streikverbot auf diejenigen Beamten zu beschränken, die hoheitliche Aufgaben ausübten. Eine Einteilung der Beamten in Gruppen, die aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen streikberechtigt oder nicht streikberechtigt sind, würde zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen, die mit dem Konzept der hoheitlichen Autorität zusammenhängen. Es sei sehr schwierig zu beurteilen, ob eine bestimmte Handlung mit der Ausübung hoheitlicher Aufgaben verbunden sei, und zu bestimmen, ob ein bestimmter Beamter, der unterschiedliche Funktionen ausübe, das Streikrecht erhalten solle. Die Ausweitung des Streikrechts

auf Beamte, die keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen, würde zudem eine besondere Kategorie von Beamten schaffen, die dem differenzierten zweigleisigen System des ö.D. eine "dritte Säule" hinzufügen würde. Dies würde die Frage aufwerfen, inwieweit sie von den Vertragsbediensteten des Staates zu unterscheiden und ihnen gleichzustellen sind und inwieweit diese Personalkategorie noch als Beamte angesehen werden kann.

28. Das Gericht vertrat ferner die Auffassung, dass die Gewährung eines eingeschränkten Streikrechts, das an Bedingungen geknüpft ist, wie bspw. die Verpflichtung, einen geplanten Streik anzumelden oder eine Genehmigung einzuholen, nicht möglich sei. Ein solches eingeschränktes Streikrecht würde die negativen Auswirkungen des Streiks auf die Grundrechte Dritter, z.B. von Eltern und Schülern, verringern und es den Verwaltungsorganen ermöglichen, zumindest teilweise sicherzustellen, dass ihre Pflichten erfüllt werden. Dies wäre jedoch - und das sei wegen der Unsicherheit ein wichtiger Einwand - nur möglich, wenn sich eine ausreichende Zahl von Beamten entschließen würde, sich nicht am Streik zu beteiligen oder durch ein Verbot im Einzelfall von der Teilnahme am Streik ausgeschlossen werden könnte. Zudem könne bei länger andauernden Arbeitskämpfen und der Beteiligung von Personen in leitenden Positionen an Schulen der staatliche Bildungsauftrag und die Gewährleistung eines funktionierenden Schulwesens (s. Art. 7 Abs. 1 GG, unten Rn. 37) nicht durchgängig gewährleistet werden. Der Umstand, dass es in der Vergangenheit in den Bundesländern, in denen die Mehrheit der Lehrkräfte Vertragsbedienstete des Staates waren, nicht zu schwerwiegenden Störungen des Schulbetriebs gekommen sei, stelle die möglichen negativen Auswirkungen von Arbeitskämpfen im Bildungsbereich nicht in Frage.
29. Der Eingriff in das Recht der Beamten auf Vereinigungsfreiheit sei nicht unverhältnismäßig gewesen. Das Streikrecht stelle nur einen Aspekt des Rechts auf Vereinigungsfreiheit dar. Das Streikverbot führe nicht zur völligen Bedeutungslosigkeit der Koalitionsfreiheit und mache sie nicht gänzlich unwirksam. Im Übrigen habe der Gesetzgeber das Streikverbot dadurch hinreichend kompensiert, dass er den Spitzenorganisationen der Beamtengewerkschaften ein Mitwirkungsrecht bei der Erarbeitung neuer beamtenrechtlicher Vorschriften eingeräumt habe (s. § 53 Beamtenstatusgesetz, s. u. Rn. 49). Dieses Mitwirkungsrecht könnte nicht wesentlich gestärkt werden, da es insbesondere zu einem Konflikt mit dem Demokratieprinzip führen würde, würde den Gewerkschaften als Vertretern von Partikularinteressen ein Mitbestimmungsrecht bei den vom Gesetzgeber festzulegenden Arbeitsbedingungen und der Besoldung der Beamten eingeräumt. Eine weitere Maßnahme zur Kompensation des Streikverbots sei die bereits erwähnte Möglichkeit für Beamte, nach dem "Alimentationsprinzip" vor Gericht auf "angemessene Besoldung" zu klagen.

2. Einhaltung von Artikel 11 der Konvention

30. Nach Ansicht des BVerfG war das Streikverbot für Beamte nach deutschem Recht auch mit Art. 11 der Konvention und mit der Rspr. des Gerichtshofs zum Streikrecht vereinbar.
31. Das Streikverbot für Beamte sei gesetzlich vorgesehen, nämlich durch Art. 33 Abs. 5 GG in der Auslegung durch das BVerfG in st. Rspr. und durch die gesetzlichen Bestimmungen über die Pflichten der Beamten, einschließlich der Sanktionen für unerlaubtes Fernbleiben von der Arbeit, die ein Streikverbot voraussetzten. Es diene

der Sicherstellung einer funktionierenden öffentlichen Verwaltung, im Fall der BF der Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags und der Gewährleistung eines funktionierenden Schulwesens, und damit dem Ziel, Unordnung zu verhindern.

32. Das BVerfG rekapitulierte die Rspr. dieses Gerichtshofs zur Gewerkschaftsfreiheit und stellte fest, dass dieser bei der Auslegung von Art.11 der Konvention andere internationale Instrumente und deren Auslegung durch die zuständigen Gremien berücksichtigt hatte, und bemerkte, dass das Streikrecht bisher nicht als wesentliches Element des Rechts, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten, gemäß Art. 11 befunden worden war (unter Bezugnahme auf National Union of Rail, Maritime and Transport Workers / UK, Nr. 31045/10, Rn. 84, ECHR 2014). Vielmehr habe dieser Gerichtshof hinsichtlich des Beurteilungsspielraums bei Einschränkungen der Gewerkschaftsfreiheit folgende Differenzierung vorgenommen: Treffe eine gesetzliche Einschränkung den Kern der gewerkschaftlichen Tätigkeit, habe der nationale Gesetzgeber einen geringeren Beurteilungsspielraum und es bedürfe einer stärkeren Rechtfertigung für den daraus resultierenden Eingriff in die Ausübung der Gewerkschaftsfreiheit im Allgemeininteresse. Werde hingegen nicht der Kernbereich, sondern ein sekundärer oder akzessorischer Aspekt der Gewerkschaftsfreiheit betroffen, sei der Beurteilungsspielraum größer und der Eingriff eher verhältnismäßig (mit Verweis auf ebd., Rn. 87). Der Gerichtshof habe entschieden, dass Solidaritätsstreiks nicht den Kern des Rechts auf Vereinigungsfreiheit berührten, sondern lediglich einen sekundären oder akzessorischen Aspekt darstellten, so dass der Nation ein größerer Beurteilungsspielraum für Einschränkungen eingeräumt werden müsse (mit Verweis auf ebd., Rn. 88).
33. Vor diesem Hintergrund wäre ein Streikverbot für Beamte, insbesondere für Lehrer mit diesem Status, gemäß Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Konvention gerechtfertigt. Die Gewerkschaft GEW, die den Streik, an dem sich die BF beteiligten, organisiert hatte, vertrat sowohl Lehrer mit Beamtenstatus als auch Lehrer mit dem Status eines Vertragsbediensteten des Staates. Sie handelte mit den Arbeitgeberverbänden der Länder Tarifverträge nur für die vertragsangestellten Lehrkräfte aus. Diese Tarifverträge gälten nicht für Beamte, für die der Gesetzgeber, der die ausschließliche Zuständigkeit für die Festlegung der Arbeitsbedingungen habe, entscheide, ob und inwieweit die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für staatliche Vertragsbedienstete auf sie übertragen werden könnten. Eine solche Übertragung von Tarifergebnissen wollten die BF z.T. durch ihre Streikteilnahme herbeiführen. Dieses Verhalten diene - zumindest teilweise - der Unterstützung einer auf den Abschluss eines Tarifvertrags gerichteten Streikmaßnahme und wies eine gewisse Ähnlichkeit mit einem Sympathiestreik auf und wäre somit kein Kernaspekt der Garantien des Art. 11 der Konvention. Der dem Staat eingeräumte Beurteilungsspielraum wäre daher weit gefasst.
34. Das Streikverbot sei nicht Ausdruck des privilegierten Status der Beamten (unbefristete Beschäftigung, besondere Krankenversicherungsleistungen, Pensionen) und sei nicht allein durch ihre Funktion gerechtfertigt, die in der Aufrechterhaltung der Verwaltung und dem Schutz der Rechte Dritter bestehe. Vielmehr seien mit dem Beamtenstatus, wie o. dargelegt, Rechte und Pflichten verbunden, und das deutsche Berufsbeamtentum, das eine besondere nationale Tradition darstelle, würde durch die Gewährung eines Streikrechts für Beamte in Frage gestellt werden. Außerdem diene das Streikverbot für die BF Lehrer dem Schutz des Rechts auf Bildung und damit dem Schutz des Menschenrechts aus Art. 2 des Protokolls Nr. 1 zur Konvention. Darüber

hinaus seien im deutschen Recht Ausgleichsmaßnahmen für das Streikverbot geschaffen worden, insbesondere die bereits erwähnte Beteiligung der gewerkschaftlichen Spitzenverbände an der Erarbeitung von Rechtsvorschriften für den ö. D., die es den Gewerkschaften ermögliche, sich Gehör zu verschaffen, und die Möglichkeit für Beamte, die Verfassungsmäßigkeit ihrer Besoldung gerichtlich überprüfen zu lassen.

35. Das BVerfG vertrat ferner die Auffassung, dass die BF als beamtete Lehrer "Angehörige der Staatsverwaltung" iSv. Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Konvention seien, denen Einschränkungen auferlegt werden könnten, eine Frage, die dieser Gerichtshof bisher offen gelassen hatte (unter Bezugnahme auf u. a. Vogt / Deutschland, 26.9.1995, Rn. 68, Serie A Nr. 323). Der als "Angehörige der Staatsverwaltung" zu betrachtende Personenkreis sei eng auszulegen, wobei ein möglicher Aspekt, der diesem Begriff zugeordnet werden könne, die Ausübung hoheitlicher Aufgaben im Namen des Staates sei, und es wäre übertrieben, alle Angestellten des ö.D. als "Angehörige der Staatsverwaltung" zu betrachten (mit Verweis auf Enerji Yapı-Yol Sen, a.a.O., Rn. 32). Im Rahmen des zweigleisigen deutschen Systems des ö.D. machten die Beamten jedoch den kleineren Teil des Personals im Vergleich zu den Angestellten des ö.D. aus. Das Gericht räumte ein, dass Lehrer idR. nicht regelmäßig hoheitliche Aufgaben ausübten und daher gemäß Art. 33 Abs. 4 GG (s.u. Rn. 39) auch auf privatrechtlicher Grundlage vom Staat beschäftigt werden konnten, was in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlichem Maße praktiziert wurde. Die Beschäftigung von Lehrern ohne Beamtenstatus erfolgte nicht aufgrund ihrer Funktion oder der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben, sondern idR. aus besonderen sachlichen Gründen. Einige der so eingestellten Lehrer erfüllten nicht die persönlichen Voraussetzungen für eine Verbeamtung; in anderen Fällen beruhte die Entscheidung auf praktischen Verwaltungserwägungen, da sie zu flexibleren Beschäftigungsformen führte. Gleichwohl seien das Schulwesen und der staatliche Bildungsauftrag von großer Bedeutung, und der Staat habe ein besonderes Interesse an der Aufgabenwahrnehmung der Lehrkräfte an staatlichen Schulen. In Anbetracht der sehr wichtigen Aufgaben, die von den Lehrern wahrgenommen werden, müsse die Entscheidung über die Verbeamtung der Lehrer - und damit über ein Dienst- und Treueverhältnis - dem Staat vorbehalten sein.
36. Da ein Konflikt zwischen Verfassung und Konvention aus o. dargelegten Gründen nicht bestünde, fand das BVerfG, dass Fragen nach den Grenzen der Völkerrechtsoffenheit der Verfassung für die Entscheidung des vorliegenden Falles nicht entscheidend waren. In diesem Zusammenhang verwies es auf seine st. Rspr., wonach der Wortlaut der Konvention und die Rspr. dieses Gerichtshofs auf der Ebene des Verfassungsrechts als Leitlinien für die Auslegung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Verfassungsprinzipien dienen. Bei der Heranziehung der Konvention als Auslegungshilfe habe das BVerfG auch Urteile und Entscheidungen dieses Gerichtshofs berücksichtigt, die nicht dieselbe Angelegenheit betrafen. Dies war der Orientierungs- und Leitfunktion der Rspr. des Gerichtshofs für die Auslegung der Konvention geschuldet, die über das Urteil oder die Entscheidung in einem bestimmten Fall hinausging. Jenseits des Anwendungsbereichs von Art. 46 der Konvention müsse den besonderen Umständen des von diesem Gerichtshof entschiedenen Falles und seinem Hintergrund besondere Bedeutung beigemessen werden, um eine Kontextualisierung zu ermöglichen. Es müsse berücksichtigt werden, dass inter partes-Erklärungen in einem konkreten Fall durch diesen Gerichtshof vor dem Hintergrund der Rechtsordnung des betreffenden Beklagtenstaates getroffen

würden. Die Leitungs- und Orientierungsfunktion sei besonders ausgeprägt in Bezug auf parallele Rechtssachen innerhalb derselben Rechtsordnung, d. h. in Bezug auf Verfahren in dem Vertragsstaat, in dem der Gerichtshof sein Urteil erlassen habe. Jenseits dieser Auswirkungen auf Parallelfälle müsse der Richtungs- und Orientierungsfunktion durch die Übernahme der von diesem Gerichtshof in Form von abstrakten, allgemeinen Leitlinien formulierten Hauptwerte Rechnung getragen werden. Die Möglichkeiten der vorgenannten konventionsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes endeten dort, wo diese nach den anerkannten Methoden der Gesetzes- und Verfassungsauslegung nicht mehr haltbar erschien.

EINSCHLÄGIGER RECHTSRAHMEN UND PRAXIS

I. DER INNERSTAATLICHE RECHTSRAHMEN

A. Die Bestimmungen des Grundgesetzes

37. Artikel 7 GG, der das Schulwesen betrifft, lautet, soweit einschlägig:

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

38. Artikel 9 GG, der die Vereinigungsfreiheit betrifft, lautet insoweit:

"(3) Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Vereinbarungen, die dieses Recht einschränken oder zu beeinträchtigen suchen, sind nichtig; hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. ..."

39. Artikel 33 GG, der u.a. das Berufsbeamtentum regelt, lautet insoweit

"(4) Die Ausübung hoheitlicher 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 nationalen Gerichte

1. Rechtsprechung zum Verbot des Streiks

40. Das BVerfG entschied bereits 1958, dass die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG ein Streikverbot für Beamte, die ihre Berufsinteressen wahren möchten, enthielten. Vielmehr stehe den Beamten ein individueller Anspruch auf "angemessenen Lebensunterhalt" zu, der nicht zwischen den Beamten und dem Staat vereinbart, sondern gesetzlich festgelegt werden müsse (s. 1 BvR 1/52 und 1 BvR 46/52, Urteil 11.6.1958, Rn. 48, BVerfGE, Bd. 8, S. 1 f.). Diese Rspr. hat das Gericht seither wiederholt bestätigt (s. z.B. 2 BvR 1039/75 und 2 BvR 1045/75, Beschluss 30.3.1977, BVerfGE, Bd. 44, S. 249 f., Rn. 38; und 2 BvF 3/02, Beschluss 19.9.2007, BVerfGE, Bd. 119, S. 247 f., Rn. 55 und 66).

41. Ebenso hat das BVerwG in st. Rspr. entschieden, dass der Beamten-Streik gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG verstoße (s. z.B. BVerwG, 1 DB 12.77, Beschluss 19.9.1977, BVerwGE, Bd. 53, S. 330 f.; 1 D 82.77, Urteil 16.11.1978, BVerwGE, S. 158 f.; 1 D 84.78, Urteil 22.11.1979, BVerwGE, Bd. 64, S. 293 f.; und 1 D 86/79, Urteil 3.12.1980, BVerwGE, Bd. 73, S. 97 ff.; s. auch Rn. 17 o.).

42. Im Anschluss an Urteile dieses Gerichtshofs zum Beamtenstreikrecht in Rechtssachen gegen die Türkei stellten 2 erstinstanzliche Verwaltungsgerichte die Rechtmäßigkeit von Disziplinarmaßnahmen in Frage, die gegen beamtete Lehrer wegen ihrer Teilnahme an Streiks verhängt worden waren. Das erste war das Urteil des VG Düsseldorf v. 15.12.2010 in Bezug auf den 4. BF in der vorl. Rs. (31 K 3904/10.O, s.o., Rn. 14). Dieses wurde anschließend vom OVG NRW aufgehoben. In letzter Instanz vertrat das BVerwG die Auffassung, dass es Sache des Gesetzgebers sei, einen etwaigen Konflikt zwischen Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 11 der Konvention zu lösen, wobei das Streikverbot nach Art. 33 Abs. 5 GG in der Zwischenzeit gültig bleibe, und bestätigte die Rechtmäßigkeit der Disziplinarverfügung gegen den 4. BF (s. Rn. 17). Zum anderen das VG Kassel im Urteil v. 27.7.2011 (28 K 574/10.KS.D.).

2. Rechtsprechung zu den einschlägigen Grundsätzen des Berufsbeamtentums

43. Nach st. Rspr. des BVerfG ist das "Alimentationsprinzip" ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG (s. z.B. 2 BvR 556/04, Urteil 6.3.2007, BVerfGE, Bd. 117, S. 330 f., Rn. 60; und 2 BvL 4/10, Urteil 14.2.2012, BVerfGE, Bd. 130, S. 263 f., Rn. 143). Er verpflichtet den Staat, dem Beamten und seiner Familie lebenslang einen "angemessenen Unterhalt" zu gewähren (s. z.B. Urteil 2 BvL 4/10, a.a.O., Rn. 145). Dieser Grundsatz steht in engem Zusammenhang mit dem Lebenszeitprinzip (s. z.B. 2 BvF 3/02, Beschluss 19.9.2007, BVerfGE, Bd. 119, S. 247 f., Rn. 72; und 2 BvL 11/07, Beschluss 28.5.2008, BVerfGE, Bd. 121, S. 205 f., Rn. 35). Er beinhaltet eine angemessene Besoldung des Beamten und eine angemessene Versorgung auch für seine Hinterbliebenen (s. z.B. 2 BvL 3/62, Beschluss 11.4.1967, BVerfGE, Bd. 21, S. 329 f.; und 2 BvL 11/04, Beschluss 20.3.2007, BVerfGE, Bd. 117, S. 372 f.).

44. Um angemessen zu sein und damit dem "Alimentationsprinzip" des Art. 33 Abs. 5 GG zu entsprechen, muss die Besoldung der Besoldungsgruppe des Beamten, seinen Aufgaben und der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit angemessen sein und der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards entsprechen (s. z.B. 2 BvL 4/10, a.a.O., Rn. 145; 2 BvL 17/09 u.a., Urteil 5.5.2015, BVerfGE, Bd. 139, S. 64 ff., Rn. 93; und 2 BvL 6/17 u.a., Beschluss 4.5.2020, BVerfGE, Bd. 155, S. 77 f., Rn. 26). Der Gesetzgeber muss die Vergütung kontinuierlich anpassen (s. z.B. 2 BvL 17/09 u.a., a.a.O., Rn. 98; und BvL 4/18, Beschluss 4.5.2020, BVerfGE, Bd. 155, S. 1 ff., Rn. 29). Das Nettoeinkommen, das für die Feststellung der Angemessenheit der Vergütung maßgeblich ist (s. z.B. Nr. 2 BvL 1/86, Beschluss 22.3.1990, BVerfGE, Bd. 81, S. 363 ff, Rn. 48; und 2 BvL 6/17 u.a., a.a.O., Rn. 33), setzt sich aus der Grundvergütung sowie Zulagen und Zuschlägen zusammen (s. 2 BvL 19/09 u.a., Beschluss 17.11.2015, BVerfGE, Bd. 140, S. 240 f., Rn. 72). Das Nettoeinkommen muss die rechtliche und finanzielle Sicherheit und Unabhängigkeit der Beamten gewährleisten und ihnen und ihren Familien eine amtsangemessene Lebensführung ermöglichen, die über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinausgeht (s. z.B. 2 BvL 3/15, Beschluss 28.11.2018, BVerfGE, Bd. 150, S. 169 f., Rn. 28).

45. Nach dieser Rspr. besteht eine widerlegbare Vermutung, dass die Beamtenbesoldung hinter diesen Anforderungen zurückbleibt, wenn mindestens 3 der folgenden 5 Indikatoren erfüllt sind: i) eine deutliche Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifergebnissen 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 (s. 2 BvL 17/09 u.a., a.a.O., Rn. 96 ff.; 2 BvL 19/09 u.a., a.a.O., Rn. 76 ff. und 2 BvL 4/18, a.a.O., Rn. 29 ff.). Diese Vermutung kann durch eine Gesamtwürdigung widerlegt oder erhärtet werden, bei der weitere relevante Gesichtspunkte berücksichtigt werden, insbesondere das Ansehen des Amtes in der Gesellschaft sowie die Ausbildung und die Anforderungen an den Beamten, insbesondere (i) die Qualität der Arbeit des Beamten und die übernommene Verantwortung, (ii) die Entwicklung im Bereich der Zulagen und der Altersversorgung und (iii) ein Vergleich mit den durchschnittlichen Bruttogehältern von Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung (s. 2 BvL 17/09 u.a., a.a.O., Rn. 116 ff.; 2 BvL 19/09 u.a., Rn. 99 ff. und 2 BvL 4/18, a.a.O., Rn. 86 ff.). In Fällen, die die Besoldung von Richtern und Staatsanwälten betreffen, hat das BVerfG darüber hinaus die Entwicklung der Qualifikation der eingestellten Personen als Indikator dafür herangezogen, ob die Besoldung geeignet ist, dem Staat die Einstellung überdurchschnittlich qualifizierter Personen zu ermöglichen (s. 2 BvL 17/09 u.a., a.a.O., Rn. 117, und 2 BvL 4/18, a.a.O., Rn. 88).

46. Die Garantie der "angemessenen Besoldung" aus Art. 33 Abs. 5 GG begründet ein individuelles verfassungsmäßiges Recht jedes Beamten gegenüber dem Staat (s. z.B. 2 BvL 4/10, a.a.O., Rn. 143, und 2 BvL 6/17 u.a., a.a.O., Rn. 24). Zur Durchsetzung dieses Anspruchs kann jeder Beamte vor den VerwG gegen die seinen dienstherrn klagen und so eine gerichtliche Überprüfung der Vereinbarkeit der Besoldung mit dem "Alimentationsprinzip" nach Art. 33 Abs. 5 GG erreichen. In mehreren Fällen hat das BVerfG die Beamtenbesoldung als Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG angesehen und dem Gesetzgeber aufgegeben, Regelungen zu treffen, die mit dem "Alimentationsprinzip" in Einklang stehen (s. z.B. 2 BvL 6/17, a.a.O., betr. leitende Richter mit 3 oder 4 Kindern im Land NRW; 2 BvL 4/18 betr. Richter und Staatsanwälte im Land Berlin; 2 BvL 19/09 u.a. betr. eine bestimmte Gruppe in einer leitenden Besoldungsgruppe in Sachsen; 2 BvL 17/09 u.a. betr. Richter und Staatsanwälte im Land Sachsen-Anhalt; 2 BvL 4/10 betr. Universitätsprofessoren im Land Hessen). Es hat ferner entschieden, dass eine befristete Absenkung der Grundvergütung sowie der Zusatzvergütungen für bestimmte Gruppen von Beamten des Landes Baden-Württemberg gegen Art. 33 Abs. 5 GG verstoße (s. 2 BvL 2/17, Beschluss 16.10.2018, BVerfGE, Bd. 149, S. 382 f.).

3. Rechtsprechung zur Fürsorgepflicht

47. Ein weiterer vom BVerfG anerkannter hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG ist die Fürsorgepflicht des einstellenden staatlichen Organs (s. z.B. 2 BvR 1053/98, Beschluss 7.11.2002, BVerfGE, Bd. 106, S. 225 f., Rn. 27). Sie verpflichtet den Dienstherrn, dafür zu sorgen, dass der "angemessene Lebensunterhalt" des Beamten bei besonderen finanziellen Belastungen durch Krankheit, Pflege, Geburt oder Tod nicht gefährdet wird (ebd., Rn. 29).

C. Gesetzliche Bestimmungen für Beamte

1. Bestimmungen über das Streikverbot

48. Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 Beamtenstatusgesetz, das für die bei den Ländern beschäftigten Beamten gilt, begehen Beamte ein Dienstvergehen, wenn sie ihre Pflichten schuldhaft verletzen. Nach diesem Gesetz umfassen diese Pflichten die Pflicht, sich mit vollem persönlichem Einsatz ihrem Beruf zu widmen (§ 34). Dieses Gesetz enthält zwar kein ausdrückliches Streikverbot, aber die Beamtengesetze der Länder sehen vor, dass Beamte nicht unerlaubt der Arbeit fernbleiben dürfen (s. für die von den vorl. Anträgen betroffenen Länder § 67 des schleswig-holsteinischen Beamtengesetzes, § 67 Abs. 1 des niedersächsischen Beamtengesetzes und § 79 Abs. 1 des nordrhein-westfälischen Beamtengesetzes in der jeweils geltenden Fassung). 83 Abs. 1 Satz 1 des nordrhein-westfälischen Beamtengesetzes enthält die gleiche Regelung wie § 47 Abs. 1 Satz 1 des Beamtenstatusgesetzes.

2. Vorschriften über die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren

49. Nach § 53 Satz 1 Beamtenstatusgesetz sind die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, die Angelegenheiten des ö. Dienstrechts regeln, durch die obersten Landesbehörden zu beteiligen. Nach der Begründung zum Entwurf des Beamtenstatusgesetzes soll diese Beteiligung der Spitzenverbände am Gesetzgebungsverfahren die Rechte und Interessen der Beamten bei der Festlegung beamtenrechtlicher Vorschriften schützen und das Fehlen von Tarifverhandlungen und das Streikverbot kompensieren (s. BT-Drucks. Nr. 16/4027, S. 35). Ähnliche Regelungen finden sich in den Beamtengesetzen der Länder (s. für die von den Anträgen betroffenen Länder § 93 des Schleswig-Holsteinischen Beamtengesetzes, § 96 des Niedersächsischen Beamtengesetzes und § 93 des Nordrhein-Westfälischen Beamtengesetzes). Nach den Landesbeamtengesetzen müssen die Spitzenverbände über jeden Regelungsentwurf informiert werden und innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, bevor der Entwurf dem Parlament vorgelegt wird. Folgen die Landesregierungen den Vorschlägen der Spitzenverbände in den jeweiligen Gesetzentwürfen nicht, müssen sie dies begründen und den Länderparlamenten von sich aus oder auf Antrag der Spitzenverbände mitteilen. Die genannten Bestimmungen der Landesbeamtengesetze sehen ferner vor, dass regelmäßig Besprechungen zwischen dem zuständigen Ministerium und den Spitzenverbänden stattfinden sollen, um allgemeine und grundsätzliche Fragen des Beamtenrechts zu erörtern.

3. Vertretungsrechte der Beamten

50. Die Personalvertretung der Beamten ist zu gewährleisten (§ 117 Bundesbeamtengesetz). Die geltenden Gesetze sehen idR. Personalräte im ö.D. vor (§ 12 BPersVG i.d. zum maßgeblichen Zeitpunkt geltenden Fassung; für die von vorl. Anträgen betroffenen Länder § 1 des schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetzes, § 1 des niedersächsischen PersVG und § 1 des nordrhein-westfälischen PersVG). Zum damaligen Zeitpunkt sah § 76 Abs. 2 BPersVG vor, dass Personalräte bestimmte, ausschließlich Bundesbeamte betreffende Angelegenheiten mitbestimmen, soweit diese nicht durch Gesetz bestimmt sind, einschließlich der Fortbildung und Beurteilung der Beamten. Zu diesem Zweck bestand für Personalräte die Möglichkeit, Dienstvereinbarungen mit der jeweiligen Dienststelle abzuschließen. Nach der 2021 in Kraft getretenen Änderung des BPersVG gehören zu den

Angelegenheiten, die der Mitbestimmung durch Personalräte unterliegen, personelle, soziale und organisatorische Angelegenheiten, die für Bundesbeamte und Vertragsbedienstete des Landes gleichermaßen gelten; für einen Teil dieser Angelegenheiten besteht die Möglichkeit, Dienstvereinbarungen abzuschließen (§§ 63, 78-80 BPersVG). In den Bundesländern gibt es ähnliche Regelungen (§ 51 Abs. 1 und 57 des schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetzes, §§ 64-72 und 78 des niedersächsischen PersVG und §§ 70 und 72-74 des nordrhein-westfälischen PersVG). In einigen Bundesländern vereinbaren die Dachverbände der Gewerkschaften und das Land allgemeine Regelungen über mitbestimmungspflichtige Angelegenheiten (vgl. § 59 des schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetzes und § 81 Abs. 1 des nieders. PersVG).

II. INTERNATIONALES RECHT UND PRAXIS

A. Wiener Konvention über das Recht der Verträge

51. Artikel 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention, angenommen am 23. Mai 1969, 1155 UNTS 331, sieht, soweit relevant, vor

Innerstaatliches Recht und Einhaltung von Verträgen

"Eine Vertragspartei kann sich nicht auf die Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts berufen, um ihre Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen. ..."

B. Der Ständige Internationale Gerichtshof

52. Der Ständige Internationale Gerichtshof hat in seinem Gutachten vom 4. Februar 1932 über die Behandlung polnischer Staatsangehöriger und anderer Personen polnischer Herkunft oder Sprache im Danziger Territorium (PCIJ, Serie A/B, Nr. 44), soweit relevant, festgestellt:

"[62] Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich einerseits ein Staat nach allgemein anerkannten Grundsätzen gegenüber einem anderen Staat nicht auf die Bestimmungen seiner Verfassung, sondern nur auf das Völkerrecht und die ordnungsgemäß eingegangenen internationalen Verpflichtungen berufen kann, und dass andererseits und umgekehrt ein Staat gegenüber einem anderen Staat seine eigene Verfassung nicht geltend machen kann, um sich den Verpflichtungen zu entziehen, die ihm nach dem Völkerrecht oder den geltenden Verträgen obliegen ..."

C. Das Streikrecht und mögliche Verbote und Einschränkungen

1. Universelle Instrumente und Praxis

53. Das Streikrecht ist ausdrücklich in Artikel 8 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) verankert, der wie folgt lautet

"(1) Die Vertragsstaaten dieses Paktes verpflichten sich, zu gewährleisten: ..."

(d) das Streikrecht, sofern es in Übereinstimmung mit den Gesetzen des jeweiligen Landes ausgeübt wird.

2. Dieser Artikel steht rechtmäßigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte durch Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen. ..."

Der Ausschuss der Vereinten Nationen (UN) für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) hat bisher keinen allgemeinen Kommentar (General Comment) zum Streikrecht, seinen Einschränkungen oder Ausnahmen verabschiedet. Seine Praxis

spiegelt sich daher hauptsächlich in seinen Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) zu den Staatenberichten über die Umsetzung des ICESCR wider. In seinen Concluding Observations hat der CESCR wiederholt kritisiert, wenn Staaten Streiks von Beamten oder staatlichen Vertragsbediensteten, die keine wesentlichen Dienstleistungen erbringen, verbieten. In seinen Abschließenden Beobachtungen vom 12. Oktober 2018 zum Staatenbericht Deutschlands über die Umsetzung des ICESCR (Dokument E/C.12/DEU/CO/6) hat der CESCR wie folgt festgestellt:

Streikrecht für Beamtinnen und Beamte

"44. Der Ausschuss ist nach wie vor besorgt über das vom Vertragsstaat verhängte Streikverbot für alle öffentlich Bediensteten mit Beamtenstatus, einschließlich Lehrern mit diesem Status. Dies geht über die nach Artikel 8 (2) des Paktes zulässigen Einschränkungen hinaus, da nicht alle Beamten vernünftigerweise als Erbringer eines wesentlichen Dienstes angesehen werden können (Art. 8).

45. Der Ausschuss wiederholt seine frühere Empfehlung (E/C.12/DEU/CO/5, Abs. 20), dass der Vertragsstaat Maßnahmen ergreifen soll, um den Umfang der Kategorie der wesentlichen Dienste zu überprüfen, um sicherzustellen, dass alle Beamten, deren Dienste vernünftigerweise nicht als wesentlich angesehen werden können, ihr Streikrecht in Übereinstimmung mit Artikel 8 des Paktes und dem Übereinkommen (Nr. 87) der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes von 1948 wahrnehmen können."

54. Art. 22 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) sieht zwar nicht ausdrücklich ein Streikrecht vor, wurde aber vom UN-Menschenrechtsausschuss (HRC) so ausgelegt, dass er ein solches Recht vorsieht. Wie beim CESCR wird die Praxis in Ermangelung eines allgemeinen Kommentars in erster Linie in den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses wiedergegeben. In seinen Abschließenden Bemerkungen vom 30. November 2021 zu dem von Deutschland vorgelegten Staatenbericht über die Umsetzung des ICCPR (CCPR/C/DEU/CO/7) stellte der Menschenrechtsausschuss wie folgt fest

"50. Der Ausschuss ist besorgt über das pauschale Streikverbot für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes im Vertragsstaat, das auf der Einschätzung beruht, dass alle diese Beschäftigten, einschließlich der Lehrkräfte, wesentlich sind (Art. 22).

51. Der Ausschuss bekräftigt die Empfehlung des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte [in seinen Abschließenden Bemerkungen v. 12. 10. 2018], dass der Vertragsstaat Maßnahmen ergreifen soll, um den Geltungsbereich der Kategorie der wesentlichen Dienste zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass alle Beamten, deren Dienste vernünftigerweise nicht als wesentlich angesehen werden können, ihr Streikrecht wahrnehmen können, auch im Einklang mit Artikel 22 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte."

55. Das Übereinkommen Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes aus dem Jahr 1948, 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") - so ausgelegt, dass es ein solches Recht vorsieht, was sich hauptsächlich aus Art. 3 und

10 ergibt. Sowohl der CEACR als auch der CFA sind der Ansicht, dass Staaten das Streikrecht derjenigen Staatsbediensteten einschränken oder verbieten können, die im Namen des Staates hoheitliche Befugnisse ausüben[1]. Die IAO-Gremien haben sich nicht auf eine allgemeine Definition des Begriffs "öffentlich Bedienstete, die im Namen des Staates Autorität ausüben" geeinigt. Der CEACR ist jedoch der Ansicht, dass Lehrkräfte im ö.D. nicht in die Kategorie der öffentlich Bediensteten fallen, die "Autorität im Namen des Staates ausüben", und dass sie daher in den Genuss des Streikrechts kommen sollten, ohne Sanktionen befürchten zu müssen, auch wenn in diesem Sektor unter bestimmten Umständen die Aufrechterhaltung eines Mindestdienstes vorgesehen werden kann[2]. Sowohl der CEACR als auch der CFA sind der Ansicht, dass die Staaten darüber hinaus das Streikrecht derjenigen, die "wesentliche Dienste" erbringen, einschränken oder verbieten können, wobei dieser Begriff im engeren Sinne so zu verstehen ist, dass er nur solche Dienste meint, "deren Unterbrechung das Leben, die persönliche Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer gefährden würde".[3]. Diese Gremien betrachten den "öffentlichen Bildungsdienst" (CEACR) bzw. den "Bildungssektor" (CFA) nicht als wesentlichen Dienst in diesem Sinne[4].

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

"Der Ausschuss erinnert daran, dass er seit einigen Jahren die Verabschiedung von Maßnahmen fordert, um das Recht von Staatsbediensteten anzuerkennen, die keine hoheitlichen Befugnisse im Namen des Staates ausüben, auf Streiks zurückzugreifen. ... Der Ausschuss nimmt das Urteil des BVerfG [v. 12.6.2018][5] zur Kenntnis, wonach das Streikverbot für Beamte unabhängig von ihrer Tätigkeit einen eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums iSd. Art. 33 Abs. 5 GG darstellt, der einen Eingriff in die Koalitionsfreiheit rechtfertigt. Darüber hinaus möchte der Ausschuss klarstellen, dass es nicht seine Aufgabe ist, die Gültigkeit der Entscheidung des Gerichts v. 12.6.2018 (2 BvR 1738/12) zu beurteilen, die auf Fragen des deutschen nationalen Rechts und der Rspr. beruht. Die Aufgabe des Ausschusses besteht darin, die Auswirkungen dieser Entscheidung auf die Anerkennung und Ausübung des Grundrechts der Arbeitnehmer auf Vereinigungsfreiheit zu prüfen. In diesem Zusammenhang stellt der Ausschuss mit Bedauern fest, dass das Ergebnis der Gerichtsentscheidung nicht im Einklang mit dem Übereinkommen steht, da es auf ein allgemeines Verbot des Streikrechts für Beamte aufgrund ihres Status hinausläuft, unabhängig von ihren Aufgaben und Verantwortlichkeiten, und insbesondere auf ein Verbot des Streikrechts für Beamte, die keine hoheitlichen Befugnisse im Namen des Staates ausüben (wie Lehrer, Postangestellte und Bahnangestellte). In Anbetracht dessen ermutigt der Ausschuss die Regierung, einen umfassenden nationalen Dialog mit den repräsentativen Organisationen des ö.D. fortzusetzen, um nach Möglichkeiten zu suchen, die Gesetzgebung enger an das Übereinkommen anzupassen. Der Ausschuss nimmt ferner zur Kenntnis, dass derzeit ein Verfahren gegen das Streikverbot für Beamte vor dem EGMR läuft, und fordert die Regierung auf, Informationen über die daraus resultierende Entscheidung und die möglichen Auswirkungen auf nationaler Ebene zu übermitteln."

Im Jahr 2021 verabschiedete der CEACR außerdem folgende Bemerkungen in Bezug auf Deutschlands Verpflichtungen im Rahmen des IAO-Übereinkommens Nr. 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen v. 1949, das von Deutschland 1956 ratifiziert wurde (veröffentlicht auf der 110. Tagung der IAO (2022)):

"Der Ausschuss erinnert daran, dass er seit mehreren Jahren die Verabschiedung von Maßnahmen fordert, die sicherstellen, dass Staatsbedienstete, die nicht in der Staatsverwaltung tätig sind, das Recht auf Kollektivverhandlungen haben. ... Der Ausschuss

nimmt das Urteil des BVerfG aus dem Jahr 2018 zur Kenntnis. Der Ausschuss stellt fest, dass es zu einem Verbot der Beteiligung aller Beamten an Kollektivverhandlungen führt. Der Ausschuss bedauert, dass den nicht in der Staatsverwaltung tätigen Beamten damit das ihnen von der Konvention gewährte Recht auf Kollektivverhandlungen vorenthalten wird. Der Ausschuss erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass er seit vielen Jahren darauf hinweist, dass gemäß Art. 4 und 6 des Übereinkommens alle Beschäftigten des ö.D., die nicht in der Staatsverwaltung tätig sind, das Recht auf Kollektivverhandlungen haben sollten. Er betont ferner, dass die Festlegung von Löhnen und Gehältern zwar ein wichtiges Element des Regelungsbereichs von Kollektivverhandlungen ist, dass aber auch andere Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in diesen Bereich fallen. In Anbetracht dessen ermutigt der Ausschuss die Regierung, einen umfassenden nationalen Dialog mit den repräsentativen Organisationen des ö.D. fortzusetzen, um innovative Lösungen und mögliche Wege zu erkunden, wie das derzeitige System so weiterentwickelt werden könnte, dass das Recht auf Kollektivverhandlungen für nicht in der Staatsverwaltung tätige öffentliche Bedienstete wirksam anerkannt wird, bspw., wie zuvor von der BDA angedeutet, durch eine Unterscheidung zwischen Bereichen, die wirklich hoheitlich sind, und Bereichen, in denen die einseitige Regelungsbefugnis des Arbeitgebers eingeschränkt werden könnte, um die Beteiligung von Vertretungsorganisationen im ö.D. zu erweitern. In Anbetracht der Tatsache, dass derzeit ein Verfahren vor dem EGMR im Zusammenhang mit dem Streikverbot für Beamte anhängig ist und dass dieses Verfahren auch Auswirkungen auf das Recht der Beamten auf Kollektivverhandlungen haben könnte, bittet der Ausschuss die Regierung um Informationen über die daraus resultierende Entscheidung und die möglichen Auswirkungen auf nationaler Ebene."

2. Europarat

57. Die Europäische Sozialcharta von 1961, die für Deutschland am 26. Februar 1965 in Kraft getreten ist und zu diesem Zeitpunkt galt, sah 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 Falle von Interessenkonflikten, vorbehaltlich etwaiger Verpflichtungen aus geltenden Gesamtarbeitsverträgen."

Teil III Artikel 20 - Verpflichtungserklärungen

"(1) Jede der Vertragsparteien verpflichtet sich: ...

b. sich durch mindestens 5 der folgenden Artikel des Teils II dieser Charta als gebunden zu betrachten: Artikel 1, 5, 6, 12, 13, 16 und 19; ...

2. Die nach Absatz 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 [der Art. 6 einschließt] vorgesehene wirksame Ausübung anderen als den in diesen Teilen vorgesehenen Einschränkungen oder Begrenzungen nur unterliegen, wenn diese gesetzlich vorgesehen 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 von Artikel 6 Abs. 4 wurde in der revidierten Europäischen Sozialcharta von 1996, die Deutschland am 29. März 2021 ratifiziert hat, unverändert übernommen.

58. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) hat Einschränkungen des Streikrechts in Sektoren, die für die Gemeinschaft von wesentlicher Bedeutung sind, akzeptiert, da Streiks in diesen Sektoren eine Bedrohung für das öff. Interesse, die nationale Sicherheit und/oder die öff. Gesundheit darstellen könnten, sowie für bestimmte Kategorien von Beamten, d.h. diejenigen, deren Pflichten und Funktionen aufgrund ihrer Art oder ihres Verantwortungsniveaus in direktem Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit, dem allgemeinen Interesse usw. stehen[6].
59. Vor ihrer 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 erklärte:

"... Beamte ... sind nach der innerstaatlichen Rechtsordnung ... aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit des Staates von Streiks oder anderen kollektiven Maßnahmen bei Interessenkonflikten ausgeschlossen. Sie haben auch nicht das Recht, Tarifverhandlungen zu führen, da die Regelung ihrer Rechte und Pflichten gegenüber ihren Arbeitgebern Aufgabe der frei gewählten gesetzgebenden Organe ist. Daher beziehen sich die Bestimmungen der Nrn. 2 und 4 des Art. 6 des Teils II der Sozialcharta ... nach Ansicht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland nicht auf die o. g. Personengruppen.

Diese Erklärung wurde bei der Ratifizierung der ESC von 1961 durch Deutschland nicht wieder aufgegriffen. Die Erklärung in einem Schreiben des Ständigen Vertreters der Bundesrepublik Deutschland vom 22.1.1965, das dem Generalsekretär bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 27.1.1965 übergeben wurde, lautet wie folgt:

"Die Bundesrepublik Deutschland sieht sich durch die folgenden Artikel und Absätze gebunden:

*a. in Übereinstimmung mit Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b):
Artikel 1, 5, 6, 12, 13, 16 und 19, ..."*

Der ECSR hat in der Folgezeit wiederholt den Verweis Deutschlands auf o.g. Erklärung v. 28. September 1961 zurückgewiesen, zuletzt in seinen Schlussfolgerungen VII v. 1981 zum Streikrecht nach Art. 6 Abs. 4 der ESC von 1961:

"... 3. Verweigerung des Streikrechts für Beamte".

Der Ausschuss stützte sich auf dieselben Überlegungen wie in früheren Schlussfolgerungen. Die neue Situation, die durch die jüngste Ratifizierung der Charta durch das Königreich der Niederlande mit einem Vorbehalt zu Artikel 6 Absatz 4 entstanden ist, der von allen Mitgliedstaaten des Europarats akzeptiert wurde und die Mindestanforderungen des Artikels 20 dieses Instruments nicht berührt, veranlasste den Ausschuss jedoch, erneut zu prüfen, ob die Erklärung der Bundesrepublik Deutschland vom 28. September 1961 (vgl. Schlussfolgerungen IV, S. 48 ff.) als ein Vorbehalt der gleichen Art angesehen werden kann. Nach Prüfung kam der Ausschuss zu dem Schluss, dass dies nicht möglich war.

Da es jedoch den Anschein hatte, dass die Regierung der Bundesrepublik Deutschland mit ihrer Erklärung eine ähnliche Wirkung wie ein Vorbehalt erzielen wollte und da ein solcher Vorbehalt, wenn er in der richtigen Form gemacht worden wäre, annehmbar gewesen wäre [Hervorhebung hinzugefügt], da er die Mindestanforderungen des Artikels 20 nicht beeinträchtigt hätte, beschloss der Ausschuss, die Angelegenheit nicht erneut aufzugreifen."

60. Der ECSR stellte wiederholt fest, 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 hatte zuvor die Situation in Deutschland als nicht konform befunden, weil das Streikverbot für Beamte eine übermäßige Einschränkung des Streikrechts darstellte. An dieser Situation hat sich nichts geändert. Daher bekräftigt der Ausschuss seine früheren Schlussfolgerungen.

Der Ausschuss erinnert daran, dass das Streikrecht eines der wesentlichen Mittel ist, die den Arbeitnehmern und ihren Organisationen zur Förderung und zum Schutz ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen zur Verfügung stehen. Im Lichte des Artikels 31 der Charta "kann das Streikrecht für bestimmte Gruppen von Staatsbediensteten eingeschränkt werden, insbesondere für Angehörige der Polizei und der Streitkräfte, Richter und höhere Beamte. Die Verweigerung des Streikrechts für Beamte insgesamt kann jedoch nicht als mit der Charta vereinbar angesehen werden" (vgl. Schlussfolgerungen I (1969)). Der Ausschuss stellt ferner fest, dass im Falle von Beamten, die keine hoheitlichen Befugnisse ausüben, nur eine Einschränkung, nicht aber ein absolutes Verbot gerechtfertigt werden kann (Schlussfolgerungen XVII-1 (2005) Deutschland). Nach diesen Grundsätzen sollten alle öffentlichen Bediensteten, die keine hoheitlichen Befugnisse im Namen des Staates ausüben, zur Verteidigung ihrer Interessen auf Streiks zurückgreifen können. ...

Schlussfolgerung ...

Der Ausschuss kommt zu dem Schluss, dass die Situation in Deutschland nicht im Einklang mit Artikel 6 Abs.4 der Charta von 1961 steht, und zwar aus folgenden Gründen: ...

- die Verweigerung des Streikrechts für Beamte insgesamt, unabhängig davon, ob sie hoheitlichen Befugnisse ausüben, 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. Art. 28 der Charta der Grundrechte der EU sieht vor, dass *"Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht [haben], Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen"*. Der EuGH hat die Auffassung vertreten, dass das Streikrecht nicht absolut ist, sondern nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingeschränkt werden kann, da ein Streik bspw. eine Einschränkung der Grundfreiheiten im Binnenmarkt zur Folge haben kann (s. International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union / Viking Line ABP und OÜ Viking Line Eesti, C-438/05, EU:C:2007:772, Rn. 44-46, 11. 12. 2007). In der Rs Roberto Aquino u. a./EP (T-402/18, EU:T:2020:13, Rn. 56-62, 29.1.2020), in der es um einen Streik der beim EP beschäftigten Dolmetscher ging und die somit keine derartige Einschränkung einer Grundfreiheit beinhaltete, vertrat das Gericht die Auffassung, dass die Einschränkung des Streikrechts gesetzlich vorgesehen sein und sich auf ein von der EU anerkanntes Ziel von allgemeinem Interesse beziehen muss und nicht übermäßig sein darf. Es wurde festgestellt, dass die fragliche Einschränkung nicht im Gesetz vorgesehen war.

4. *Interamerikanisches System*

62. Am 5. Mai 2021 gab der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte ein Gutachten über das "Recht auf Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Kollektivverhandlungen und das Streikrecht sowie deren Verhältnis zu anderen Rechten unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive" ab (OC 27/21). Unter Berufung auf internationales Material, insbesondere das der IAO, stellte er fest, dass das Streikrecht als allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts betrachtet werden könne (Rn. 97) und dass das Streikrecht ein "wesentlicher Bestandteil" der Vereinigungsfreiheit (Rn. 118) und ein "wesentliches Instrument" für die Vereinigungsfreiheit und der Organisationsfreiheit sei (Rn. 124). Es vertrat die Ansicht, dass die Ausübung des Streikrechts nur im Falle von Staatsbediensteten, die als Teil der öffentlichen Gewalt fungieren und im Namen des Staates hoheitliche Befugnisse ausüben, sowie von Beschäftigten in wesentlichen Diensten eingeschränkt oder verboten werden könne (Rn. 102). Arbeitnehmer, die wesentliche Dienstleistungen erbringen, sollten im engen Sinne des Wortes definiert werden, d.h. Dienstleistungen, deren Unterbrechung eine eindeutige und unmittelbare Bedrohung für das Leben, die Sicherheit, die Gesundheit oder die Freiheit der gesamten Bevölkerung oder eines Teils der Bevölkerung darstellt (§ 103). In dem darauf folgenden Urteil 17.11.2021 in der Rs Ehemalige Justizangestellte ./ Guatemala, in der es um die Entlassung von Angestellten der guatemaltekischen Justiz ging, weil sie sich angeblich an einem für ungesetzlich erklärten Streik beteiligt hatten, ging der Gerichtshof nicht auf das Vorbringen der beschwerdegegnerischen Regierung ein, dass die BF zu einer Kategorie von Personen gehörten, für die das Streikrecht eingeschränkt oder ausgesetzt werden könnte.

D. Das Recht auf Bildung

63. Das Recht auf Bildung ist in verschiedenen internationalen Instrumenten verankert, darunter bspw. in den Art. 28 und 29 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und in Art. 13 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (s. Catan u.a. / Republik Moldau und Russland [GC], Nr. 43370/04 und 2 andere, Rn. 77-81, EGMR 2012 (Auszüge)).

64. Auf Ebene des Europarats wurde in der Empfehlung CM/Rec(2012)13 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Bildung u.s. festgestellt, dass "die Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Bildung eine öffentliche Aufgabe ist" und dass "Bildung für die Entwicklung der demokratischen Kultur, die demokratische Institutionen und Gesellschaften für ihr Funktionieren benötigen, von entscheidender Bedeutung ist", und es wurde empfohlen, dass "die öffentlichen Behörden eine qualitativ hochwertige Bildung zu einem herausragenden Element ihrer Politik machen sollten".

III. RECHTSVERGLEICHENDES MATERIAL

65. Nach den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen sieht die überwiegende Mehrheit der 35 untersuchten Mitgliedstaaten unterschiedliche Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Sektor vor, wobei es eine Mischung aus Beschäftigung im öffentlichen Recht, insbesondere als Beamte, und privatrechtlicher Beschäftigung gibt. Die Gründe für einen bestimmten Beschäftigungsstatus hängen im Wesentlichen von der Art des Arbeitgebers, der Art der Aufgaben und des

Einstellungsverfahrens ab. Insbesondere Beamte des öffentlichen Rechts üben im Gegensatz zu den anderen Beschäftigten des öffentlichen Sektors hoheitliche Aufgaben in einer öff. Verwaltung aus und werden auf der Grundlage eines Auswahlverfahrens eingestellt.

66. In allen 35 untersuchten Mitgliedstaaten ist das Streikrecht für bestimmte Kategorien von Beschäftigten im ö.D. verboten oder eingeschränkt. 5 Staaten verbieten das Streikrecht für Beamte im Allgemeinen, wobei sich ein solches Verbot auf die Auffassung des Staates vom Berufsbeamtentum und auf die von einem Beamten wahrgenommenen hoheitlichen Aufgaben stützt und darauf abzielt, das Funktionieren von Behörden nicht zu schädigen oder zu behindern. Andere Staaten verhängen Verbote und Einschränkungen für bestimmte, engere Kategorien von Beschäftigten des öff. Sektors mit der Begründung, dass diese Tätigkeiten ausüben, die für den Staat wesentlich sind, oder Dienstleistungen erbringen, die für die Gesellschaft unverzichtbar sind. Im Allgemeinen sind Streiks beim Militär, bei der Polizei, bei den Sicherheitsdiensten und häufig auch in der Justiz, im Strafvollzug und im diplomatischen Dienst verboten. Das Streikverbot in diesen Bereichen wird damit begründet, dass sie zum Kernbereich der Staatsgewalt gehören und Aufgaben betreffen, die für das Funktionieren des Staates und den Schutz der nationalen und öff. Sicherheit und Ordnung unerlässlich sind. In einer Reihe von Staaten sind Streiks darüber hinaus verboten oder eingeschränkt, um die Kontinuität lebenswichtiger öffentlicher Dienste wie des med. Dienstes, der Flugsicherung, der Feuerwehr und der Rettungsdienste zu gewährleisten. In Bereichen wie dem öffentlichen Verkehr, der Abfallwirtschaft, der Strom- und Wärmeversorgung und der Telekommunikation können Mindestdienstleistungen verlangt werden sein. Die Gründe für diese Verbote und Einschränkungen beziehen sich auf die Notwendigkeit, den Schutz des Lebens, der Gesundheit, der persönlichen Sicherheit und der öffentlichen Sicherheit zu gewährleisten.
67. In 8 der 35 untersuchten Mitgliedstaaten haben Lehrer an staatlichen Schulen den Beamtenstatus, in 17 Staaten unterliegt ihre Beschäftigung einer privatrechtlichen Regelung und/oder besonderen Rechtsvorschriften, und in 10 Staaten gibt es mehr als einen Status. In der letztgenannten Gruppe von Staaten können Lehrer ihren Beschäftigungsstatus nicht wählen, da dieser von der Art der Schule, an der sie arbeiten, und der für sie geltenden rechtlichen Regelung bestimmt wird. Aus dem dem Gerichtshof vorliegenden Material geht hervor, dass in keinem der untersuchten Mitgliedstaaten ein Streikverbot für Lehrer an staatlichen Schulen besteht, wobei anzumerken ist, dass in Dänemark Lehrer an staatlichen Schulen früher Beamtenstatus hatten und nicht streiken durften (s. Rn. 94 u.). Die Ausübung dieses Rechts kann jedoch an bestimmte Bedingungen geknüpft werden (z. B. Gewerkschaftsmitgliedschaft, Verpflichtung zur Sicherstellung eines Mindestdienstes, obligatorisches vorheriges Schlichtungsverfahren). In Staaten, in denen es unterschiedliche Beschäftigungsverhältnisse für staatliche Lehrkräfte gibt, gilt das Streikrecht im Prinzip gleichermaßen für beamtete wie privatrechtlich angestellte Lehrkräfte.
68. Alternative Möglichkeiten des Schutzes beschäftigungsbezogener Rechte im Falle eines Streikverbots schließen Schlichtungs- und Vermittlungsverfahren, Kollektivverhandlungen und -abschlüsse, Vertretung durch Berufsverbände (die von der Regierung möglicherweise konsultiert werden müssen) und in einigen Staaten die Möglichkeit, Gerichtsverfahren in Bezug auf die Vergütung einzuleiten, ein. Günstige

Dienstbedingungen für Beamte werden in einigen dieser Staaten auch als eine Form der Entschädigung angesehen.

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 festgelegten Rechte und Freiheiten zu sichern" (Art. 1 der Konvention). Es ist Aufgabe des Gerichtshofs, sicherzustellen, dass die Vertragsstaaten ihre Verpflichtungen einhalten (Art. 19 der Konvention). Gem. Art. 32 der Konvention legt der Gerichtshof die in Abschnitt I der Konvention definierten Rechte und Freiheiten abschließend und verbindlich aus (s. Juszczyszyn / Polen, Nr. 35599/20, § 208, 6.10.2022, und Opuz / Turkey, no. 33401/02, § 163, ECHR 2009).
70. Der Gerichtshof erinnert in diesem Zusammenhang, dass seine Entscheidungen nicht nur dazu dienen, die ihm vorgelegten Rechtssachen zu entscheiden, sondern ganz allgemein die durch die Konvention eingeführten Regeln zu erläutern, zu schützen und weiterzuentwickeln und damit dazu beizutragen, dass die Staaten die von ihnen als Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen einhalten (s. Jeronovičs / Latvia [GC], Nr. 44898/10, Rn. 109, ECHR 2016, und Konstantin Markin / Russia [GC], no. 30078/06, Rn. 89, ECHR 2012 (Auszüge), mwN.).
71. Wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat (s. neben anderen Autoritäten, Grzęda / Polen [GC], Nr. 43572/18, Rn. 340, 15.3.2022), sollen sich die Vertragsparteien an die rechtsstaatlichen Standards halten und ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen einhalten, einschließlich derjenigen, die sie bei der Ratifizierung der Konvention freiwillig eingegangen sind. Der Grundsatz, dass Staaten ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen einhalten 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 den geltenden Verträgen obliegen" (s. das Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs über die Behandlung polnischer Staatsangehöriger und anderer Personen polnischer Herkunft oder polnischer Sprache im Gebiet von Danzig, o.zit. in Rn 52). Der Gerichtshof weist ferner darauf hin, dass sich ein Staat nach der Wiener Vertragsrechtskonvention nicht auf sein innerstaatliches Recht, einschließlich der Verfassung, berufen kann, um die Nichteinhaltung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen zu rechtfertigen (s. Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention, zit. in Rn 51).
72. Aus dem vorgenannten Grundsatz des Völkerrechts sowie u.a. aus Art. 1, 19, 32 und 46 der Konvention ergibt sich, dass die Vertragsparteien die Verpflichtungen erfüllen müssen, die sie bei der Ratifizierung der Konvention freiwillig eingegangen sind (s. Juszczyszyn, a.a.O., Rn. 208-209). Da sich der Gerichtshof nicht mit Fragen der innerstaatlichen Verfassungsauslegung befasst (s. Grzęda, a.a.O., § 341), ist es Sache der Vertragsparteien, die Art und Weise zu wählen, in der sie ihre Verpflichtungen aus der Konvention erfüllen (s. mutatis mutandis, Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) / Schweiz (no. 2) [GC], no. 32772/02, Rn. 88, ECHR 2009).

II. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ARTIKEL 11 DER KONVENTION

73. Die BF rügten, dass die Disziplinarmaßnahmen gegen sie wegen der Teilnahme an einem Streik während ihrer Arbeitszeit sowie das allgemeine Streikverbot für Beamte,

auf das sich diese Maßnahmen stützten, ihr Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 11 der Konvention verletzt hätten, der wie folgt lautet

"(1) Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich 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 bemerkt, dass die frühere Europäische Menschenrechtskommission einen Fall nach Art. 11 gegen Deutschland behandelt hat, der eine Disziplinarstrafe gegen einen beamteten Lehrer betraf, der als Vorstandsmitglied seiner Gewerkschaft an einem Beschluss mitgewirkt hatte, der den Mitgliedern der Gewerkschaft, d. h. den Lehrern, riet, sich an einem Streik zu beteiligen, obwohl Beamte nach deutschem Recht nicht streiken durften (S. / Bundesrepublik Deutschland, Nr. 10365/83, Entscheidung der Kommission 5.7.1984, Decisions and Reports 39, S. 237). Unter Hinweis darauf, dass das deutsche Recht Beamten aufgrund ihrer besonderen Rechtsstellung kein Streikrecht gewähre und dass das Recht auf Vereinigungsfreiheit auch auf andere Weise als durch die Gewährung eines Streikrechts gewahrt werden könne, kam die Kommission zu dem Schluss, dass die gegen den BF ergriffene Disziplinarmaßnahme an sich nicht als Verletzung seines Rechts auf Vereinigungsfreiheit angesehen werden konnte und dass seine Beschwerde nach Artikel 11 offensichtlich unbegründet war (ebd., S. 241).

75. Obwohl die in der vorliegenden Rechtssache aufgeworfene Frage derjenigen, um die es in der Rechtssache vor der Kommission ging, sehr ähnlich ist und der einschlägige innerstaatliche Rechtsrahmen in der vorl. Rechtssache derselbe bleibt, ist der Gerichtshof in Anbetracht der Entwicklungen in der Rspr. des Gerichtshofs zu Art. 11 seit der Entscheidung der Kommission der Auffassung, dass die Beschwerde der BF nach Art. 11 nicht offensichtlich unbegründet iSv. Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a der Konvention ist. Er stellt ferner fest, dass sie nicht aus anderen Gründen unzulässig ist. Sie ist daher für zulässig zu erklären.

B. Begründetheit

1. Das Vorbringen der Parteien

(a) Die Beschwerdeführer (BF)

76. Nach dem Vorbringen der BF verletzten das absolute Streikverbot, das alle Beamten aufgrund ihres Status treffe, und die Disziplinarmaßnahmen, die gegen sie wegen ihrer Arbeitsniederlegung verhängt worden seien, die mit dem ausdrücklichen Ziel durchgeführt worden sei, an öffentlichen Protestversammlungen teilzunehmen, zu denen ihre Gewerkschaft im Zusammenhang mit einem Streit über Arbeitszeit und Besoldung aufgerufen habe, ihre Rechte auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, einschließlich ihres Rechts auf gewerkschaftliche Betätigung, gem. Artikel 11. Der Eingriff in diese Rechte sei nicht gesetzlich vorgesehen gewesen, da weder Art. 33 Abs. 5 GG noch das Gesetz ein Verbot von Beamtenstreiks konkret und vorhersehbar vorsehe und die Rechtsprechung der nationalen Gerichte widersprüchlich sei.

Insbesondere habe das BVerwG das Streikverbot für Beamte als Verstoß gegen Art. 11 (im Fall der 4. BF) gewertet. Außerdem sei der Eingriff unverhältnismäßig gewesen.

77. Der Gerichtshof hatte das Recht auf Kollektivverhandlungen als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 11 der Konvention anerkannt (sie verwiesen auf *Demir und Baykara / Türkei* [GC], Nr. 34503/97, Rn. 154, ECHR 2008), und dieses Recht sei von dem Recht einer Gewerkschaft zu unterscheiden, zu versuchen, den Arbeitgeber davon zu überzeugen, das anzuhören, was sie im Namen ihrer Mitglieder zu sagen hat (sie verwiesen auf *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, a.a.O., Rn. 85; *Association of Academics / Iceland* (dec.), no. 2451/16, Rn. 31, 15.5.2018; und *Ognevenko / Russia*, no. 44873/09, Rn. 55, 20.11.2018). Das Recht, Arbeitskampfmaßnahmen zu organisieren, sei ein konstitutives Merkmal von Kollektivverhandlungen (sie verwiesen u. a. auf *Beamtenbund und Tarifunion u. a. / Deutschland*, Nr. 815/18 und 4 andere, Rn. 58, 5.7.2022). Die Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit impliziert notwendigerweise die Anerkennung des Streikrechts als wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit. Die notwendige Verknüpfung des Rechts auf Kollektivverhandlungen mit dem Streikrecht sei ein weltweit anerkannter Rechtsgrundsatz und stelle internationales Gewohnheitsrecht dar (sie verwiesen auf das Gutachten des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, s. Rn. 62). Er wird durch den bekannten Grundsatz veranschaulicht, dass "ohne das Streikrecht Kollektivverhandlungen lediglich auf kollektives Betteln hinauslaufen würden", was vom Bundesarbeitsgericht und im weiteren Sinne auch im internationalen Arbeitsrecht anerkannt wurde. Umgekehrt bedeutete die Verweigerung des Streikrechts für alle Beamten auch, dass ihnen das Recht auf Kollektivverhandlungen verweigert wurde, das als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit gem. Art. 11 anerkannt wurde. Ohne die tatsächliche Möglichkeit, sich an gewerkschaftlichen Arbeitskampfmaßnahmen zu beteiligen, sei ein Recht auf Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft allein substanzlos. Gewerkschaftsmitgliedschaft als solche habe keinen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen der Lehrer, da die Länder keine Tarifverträge mit den Gewerkschaften abschließen. Die Gewerkschaften verfolgten ihre Ziele durch die kollektive Aktion ihrer Mitglieder.
78. Aus Art.11 Abs. 2 der Konvention ergebe sich auch, dass das Streikrecht ein wesentliches Element für diejenigen Beamten sei, die keine hoheitlichen Befugnisse im Namen des Staates ausübten. Die Unterscheidung in Art. 11 Abs. 2, die in seinem zweiten Satz bestimmte Einschränkungen nur für diejenigen zulässt, die "Angehörige der Staatsverwaltung" sind, würde verwischt, wäre es möglich, die gleiche Einschränkung für Beamte außerhalb dieser spezifischen Bereiche und Umstände einzuführen. Der Beamtenstatus allein reiche nicht aus, um eine Person zu einem Mitglied der "Staatsverwaltung" iSv. Art. 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*, no. 45892/09, Rn. 30 und 33, 21.4.2015). Lehrer übten keine hoheitlichen Aufgaben im Namen des Staates aus - weshalb sie in Deutschland ohne Beamtenstatus beschäftigt werden können (sie verwiesen auf Art. 33 Abs. 4 GG). Sie seien keine "Angehörigen der Staatsverwaltung" iSv. Art. 11 Abs. 2 der Konvention.
79. Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse im Namen des Staates war das entscheidende Kriterium bei der Beurteilung, ob ein Streikverbot mit Art. 11 der Konvention vereinbar war. Beamten könne das Recht auf Kollektivverhandlungen und damit

zusammenhängende Arbeitsk Kampfmaßnahmen nur dann verweigert werden, wenn sie hoheitliche Befugnisse ausübten; für diejenigen, die keine hoheitlichen Befugnisse ausübten, könnten keine Einschränkungen vorgenommen werden. Der Gerichtshof hatte zuvor festgestellt, dass ein Streikverbot nicht für alle Kategorien von Beamten gelten darf (sie verwiesen auf Enerji Yapı-Yol Sen / Türkei, Nr. 68959/01, Rn. 32, 21.4.2009) und dass beamtete Lehrer nicht zu den Kategorien gehören, für die das Streikrecht eingeschränkt werden kann (sie verwiesen auf Kaya und Seyhan / Türkei, Nr. 30946/04, 15.9.2009; Urcan und andere / Türkei, Nr. 23018/04 und 10 andere, 17.7.2008; Saime Özcan / Türkei, Nr. 22943/04, 15.9.2009; und İsmail Sezer / Türkei, Nr. 36807/07, 24.3.2015). Eine Eliminierung des Rechts auf Kollektivverhandlungen und des Streikrechts für alle Beamten, unabhängig davon, ob sie hoheitliche Aufgaben ausüben, und die Reduzierung dieser Rechte auf ein bloßes Recht auf Organisation und Konsultation sei mit der Rspr. des Gerichtshofs und dem internationalen Arbeitsrecht unvereinbar. Mehrere internationale Gremien hatten sich besorgt über das in Deutschland geltende Streikverbot für Beamte geäußert. Solche Beamte haben in anderen Vertragsstaaten der Konvention ein Streikrecht.

80. Das Argument der Regierung, beamtete Lehrkräfte hätten kein Streikrecht, weil sie wesentliche Dienste leisteten, war nicht überzeugend: Träfe dieses Argument zu, müssten Streiks aller Lehrkräfte unabhängig von ihrem Status verboten werden. Es gebe keinen Unterschied in den spezifischen Pflichten oder Aufgaben von beamteten Lehrkräften und solchen, die Vertragsbedienstete des Staates seien. Das BVerfG hatte jedoch das im vorl. Fall streitige Verbot aufgrund des Beamtenstatus der klagenden Lehrer und nicht aufgrund ihrer Aufgaben bestätigt. Gegen vertraglich angestellte Lehrer, die während der Arbeitszeit an der gleichen Demonstration teilgenommen hatten, waren keine Sanktionen verhängt worden. Diese Duldung ihres Streiks beweist auch, dass die Art der Aufgaben der Lehrer keinen Beamtenstatus erfordert und dass Lehrer keine "wesentlichen Dienstleistungen" in dem Sinne erbringen, dass ein Streikverbot gerechtfertigt wäre. Die Erfahrungen in allen Mitgliedstaaten des Europarates zeigten, dass die Schulsysteme mit Arbeitsniederlegungen von Lehrern umgehen können. Der Schulalltag sei dadurch gekennzeichnet, dass der Unterricht aus verschiedenen Gründen ausfallen oder verschoben werden könne und auch werde, etwa durch Krankheit, Naturereignisse wie Unwetter, Verkehrsbehinderungen, Pandemien oder Streiks. Es war unstrittig, dass an der Schule der BF kein Schaden entstanden war. Es seien interne Vertretungsregelungen getroffen worden. Generell hätten Lehrkräfte an deutschen Schulen bei Streiks immer Rücksicht auf das Recht auf Bildung und Unterricht genommen; es gehe um kurze Arbeitsniederlegungen, die ausreichen, um die Kollektivverhandlungen voranzubringen, und nicht um langfristige Streiks. Die Einzelheiten eines Streiks könnten zwischen der Streikleitung und der Schulleitung vereinbart werden, wie es auch im vorliegenden Fall der Fall war. Es sei eine gewerkschaftliche Erfahrung, dass die Androhung von Schäden als Argument gegen jeden Streik ins Feld geführt werde. Die IAO habe einen sehr differenzierten Ansatz in Bezug auf wesentliche Dienste entwickelt. Als Beispiel verwies sie auf Streiks des Krankenhauspersonals, die in Deutschland stattfanden und bei denen die Notfallversorgung gewährleistet worden war. Wenn die Schülerinnen und Schüler erlebten, wie soziale Konflikte durch Kollektivverhandlungen gelöst wurden, erhielten sie einen Einblick in die Lösung von Konflikten in einer demokratischen Gesellschaft.

81. Unter Hinweis darauf, dass die Art und das Ausmaß einer Einschränkung eines Gewerkschaftsrechts für die Bestimmung des Beurteilungsspielraums von Bedeutung sind (sie verwiesen auf National Union of Rail, Maritime and Transport Workers, a.a.O.,

Rn. 86), betonten die BF, dass es sich bei dem fraglichen Eingriff nicht um eine bloße Einschränkung, sondern um ein absolutes Verbot handelt. Den Beamten und ihren Gewerkschaften werde jede Möglichkeit genommen, ihre eigenen Arbeitsbedingungen auszuhandeln und kollektive Maßnahmen zu ergreifen. Das Streikverbot könne nicht durch andere Mittel wie Beteiligung oder Anhörung kompensiert werden. Auf jeden Fall gab es in Deutschland für Beamte und ihre Gewerkschaften keine alternativen Mittel, die mit Kollektivverhandlungen vergleichbar oder gleichwertig waren. Insbesondere das Recht der Dachverbände, im Gesetzgebungsverfahren zur Regelung der Beschäftigungsbedingungen für Beamte angehört zu werden, sei nicht mit Kollektivverhandlungen gleichzusetzen, da es kein Recht auf Mitbestimmung der Arbeitsbedingungen beinhalte. Letztlich wurden diese Bedingungen einseitig vom Arbeitgeber festgelegt, und es gab viele Beispiele, bei denen die Anliegen der Gewerkschaften einfach ignoriert wurden, wie z.B. bei der Gesetzgebung über die unterschiedliche Vergütung in den verschiedenen Bundesländern und die 41-Std-Woche für Beamte. In Fragen der Regulierung von Arbeitsbedingungen wie Arbeitszeit und Entlohnung sei der Rechtsweg keine Alternative zum Arbeitskampf. Das "Alimentationsprinzip" schützte nicht vor einseitigen Erhöhungen der Arbeitszeit, und die Gerichte konnten keine Gehälter festsetzen. Kollektivverhandlungen seien die von der Konvention anerkannte, in allen Mitgliedstaaten erprobte und bewährte Methode zur Beilegung von Streitigkeiten über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Nationale Traditionen könnten den Ausschluss des Rechts auf Kollektivverhandlungen oder des Streikrechts nicht rechtfertigen, da Traditionen die Staaten nicht davon entbinden, ihren Verpflichtungen aus der Konvention nachzukommen. Außerdem hätten weder die früheren demokratischen Verfassungen in Deutschland noch das Beamtenrecht ein Streikverbot für Beamte formuliert.

82. Die vermeintlich besseren Beschäftigungsbedingungen für Beamte seien nicht geeignet, den Eingriff in die Rechte der BF nach Art. 11 zu rechtfertigen. Eine gegenteilige Auffassung würde die Fähigkeit der Gewerkschaften, sich um den Schutz der Interessen ihrer Mitglieder zu bemühen, untergraben oder vereiteln und Arbeitnehmer davon abhalten oder davon abhalten, ihre Interessen durch eine Gewerkschaftsmitgliedschaft zu schützen (sie verwiesen auf Wilson, National Union of Journalists u. a. / UK, Nr. 30668/96 und 2 andere, Rn. 47-48, EMRK 2002-V). Die BF bestritten ferner, dass sich Beamte im Allgemeinen in einer vorteilhaften Situation gegenüber staatlichen Vertragsbediensteten befänden. Letztere hätten die Möglichkeit, bestimmte beschäftigungsbezogene Rechte durch Kollektivverhandlungen durchzusetzen und im Vergleich zu Beamten vorteilhafte Bedingungen zu erhalten, z. B. kürzere Arbeitszeiten (was in Deutschland in anderen Bereichen als dem Bildungswesen bereits der Fall sei). Beamte genossen keine Vorteile gegenüber Lehrkräften, die Vertragsbedienstete des Staates seien, was das Bruttogehalt betreffe; Unterschiede beim Nettogehalt könnten sich aus dem Sozialversicherungsrecht ergeben (Beamte zahlten keine Beiträge zu bestimmten Sozialversicherungsinstrumenten, während Vertragsbedienstete des Staates dies tun müssten). Diese Unterschiede seien auf politische Entscheidungen zurückzuführen und könnten geändert werden.

83. Ob Lehrer im Beamtenstatus oder als Vertragsbedienstete des Staates beschäftigt wurden, war die Wahl und einseitige Entscheidung der Länder. Dabei gab es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern: Einige verfolgten eine Politik der Verbeamtung, andere lehnten sie ab. Bundesweit waren etwa 20 - 25 % der Lehrer staatliche Vertragsbedienstete. Bei der politischen Entscheidung, ob

Lehrer als Beamte oder als Vertragsbedienstete eingestellt wurden, spielten verschiedene Erwägungen eine Rolle, insbesondere fiskalische und verwaltungspraktische Überlegungen. Die Beschäftigung von Lehrern als staatliche Vertragsbedienstete ermöglichte einen flexibleren Einsatz und Versetzungen sowie die Möglichkeit eines Personalabbaus. Es sei ein Verstoß gegen Art. 11, wenn beamtete Lehrkräfte - die aufgrund der genannten Erwägungen eingestellt wurden - von der Ausübung ihres Streikrechts ausgeschlossen würden. Angehende Lehrer, einschließlich der Bewerber zum Zeitpunkt ihrer Einstellung, hatten keine Wahl zwischen dem einen und dem anderen Status. Das innerstaatliche Recht sah auch nicht das Recht vor, vom Beamtenstatus in den Status eines staatlichen Vertragsbediensteten zu wechseln. Vielmehr müssten Beamte ihre eigene Entlassung beantragen, was den Verlust ihres Arbeitsplatzes sowie der Rechte aus dem Beamtenverhältnis nach sich ziehen würde. Es gab keine Garantie dafür, dass entlassene Beamte anschließend mit dem Status eines staatlichen Vertragsbediensteten wiederingestellt wurden. Selbst wenn ein ehemaliger Beamter später als staatlicher Vertragsbediensteter eingestellt würde, hätte er Nachteile bei Gehalt, Renten- und Krankenversicherung sowie geringeren Kündigungsschutz als diejenigen, die von Anfang an als staatliche Vertragsbedienstete gearbeitet hätten. Die BF hätten daher weder Anträge auf Entlassung aus dem Beamtenverhältnis gestellt noch eine Beschäftigung als staatliche Vertragsbedienstete angestrebt; dies müsse auch nicht von ihnen verlangt werden, um ihre Rechte aus Art. 11 wahrnehmen zu können. Die BF hätten nicht auf ihre Rechte aus Art. 11 verzichtet, und tatsächlich könne auf die Rechte aus dieser Bestimmung nicht verzichtet werden. Die Behauptung der Regierung, dass Lehrer in Zukunft keinen Beamtenstatus mehr erhalten würden und dass sich ihre Arbeitsbedingungen verschlechtern würden, wenn ihnen ein Streikrecht gewährt würde, sei Panikmache.

84. In Bezug auf die Härte der gegen sie verhängten Disziplinarmaßnahmen machten die BF geltend, dass diese unverhältnismäßig gewesen seien. Sie seien wegen kurzer Arbeitsniederlegungen und der Teilnahme an einer Gewerkschaftsdemonstration ohne vorherige Verwarnung diszipliniert und sogar mit Geldstrafen belegt worden. Die Sanktionen wurden in ihren Personalakten dokumentiert, was in der Praxis zu einem Beförderungsverbot führte und ihre berufliche Entwicklung blockierte. Im Grunde wurde ihnen die künftige Teilnahme an gewerkschaftlichen Streiks individuell untersagt, auch um im Wiederholungsfall härtere Sanktionen zu vermeiden. Diese Unmöglichkeit, gewerkschaftlichen Aufrufen zu künftigen Arbeitsniederlegungen Folge zu leisten, stellte einen schwerwiegenden Eingriff in die Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften und ihrer Mitglieder dar.

(b) Die Regierung

85. Nach dem Vorbringen der Regierung war der Eingriff in das Recht der BF auf Vereinigungsfreiheit durch das Streikverbot gem. Art. 11 Abs. 2, Satz 1, der Konvention gerechtfertigt; sie erklärte, dass sie sich nicht in erster Linie auf Satz 2 von Art. 11 Abs. 2 stütze. Der Eingriff sei gesetzlich vorgesehen, insbesondere durch Art. 33 Abs. 5 GG in seiner Auslegung durch das BVerfG seit 1958. Die entstandene Rechtsunsicherheit sei den Versuchen der Verwaltungsgerichte geschuldet, sich an den Urteilen des Gerichtshofs in Rechtssachen gegen die Türkei zu orientieren, insbesondere an *Enerji Yapı-Yol Sen* (s.o.). Dieser Aspekt betraf auch den Kern der vorl. Rechtssache, in der es um die Frage ging, was Urteile und Entscheidungen des Gerichtshofs in Rechtssachen gegen einen Vertragsstaat für die spezifische Situation in einem anderen Vertragsstaat bedeuten und wo Unterscheidungen erforderlich sind. Da die

Organisation der Verwaltung des öffentlichen Sektors in den einzelnen Vertragsstaaten sehr unterschiedlich sei, sei es nicht möglich, die für einen Vertragsstaat ergangenen Urteile einfach auf die Situation in einem anderen Vertragsstaat zu übertragen. Der angefochtene Eingriff habe das legitime Ziel verfolgt, die Rechte und Freiheiten anderer zu schützen, insbesondere das Recht auf Bildung, als Teil des Gesamtziels des Berufsbeamtentums, für eine gute Verwaltung zu sorgen, in Verfolgung der umfassenderen Verpflichtung des Staates zur guten Regierungsführung. Das Streikverbot garantiere die wirksame Erfüllung der dem Beamtentum übertragenen Aufgaben und gewährleiste damit den Schutz der Bevölkerung, die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und den Schutz der in der Konvention verankerten Rechte in vielfältigen Situationen. Das Streikverbot verfolgte somit alle in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten legitimen Ziele. Der Eingriff sei auch "in einer demokratischen Gesellschaft notwendig". Für Lehrer, die sich dem Streikverbot entziehen wollten, stünde der Status eines staatlichen Vertragsbediensteten zur Verfügung. Für Lehrer, die zu Beamten ernannt wurden, rechtfertigte ihr insgesamt sehr vorteilhafter Status - im Vergleich zu den entsprechenden Bedingungen für staatliche Vertragsbedienstete - zusammen mit wichtigen Mitbestimmungsrechten bei der Festlegung der Beschäftigungsbedingungen - das Streikverbot für Beamte gem. Art. 11 Abs. 2. Diese Faktoren unterschieden die fragliche Situation von der Situation in der Rechtssache *Enerji Yapı-Yol Sen (s.o.)*, in der allen Beschäftigten des öffentlichen Sektors unabhängig von ihrem Status ein Streikverbot auferlegt war und keine alternativen Formen von Kollektivverhandlungen oder Ausgleichsinstrumenten zur Verfügung standen. Im vorliegenden Fall gäbe es keinen weitreichenden Eingriff in die Vereinigungsfreiheit, der in ihren inneren Kern eingedrungen wäre (im Gegensatz dazu verwiesen sie auf o.zit. Urteile *Demir* und *Baykara*). Die Forderung der BF komme einem unzulässigen Rosinenpicken gleich, indem sie die Vorteile des Beamtenstatus mit denen von Vertragsbediensteten des Staates kombinierten, ohne die entsprechenden Pflichten anzuerkennen.

86. Den Vertragsstaaten stehe ein weiter Beurteilungsspielraum zu bei der Organisation der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, einschließlich der Entscheidung, wo sie sich auf Beamte stützen und wo sie Dienstleistungen durch Vertragsbedienstete erbringen. Die Organisation der öffentlichen Verwaltung habe mit der Souveränität eines Staates zu tun, und innerhalb der Mitgliedstaaten des Europarates bestehe kein Konsens über die Organisation des ö.D. Eine kürzlich von der Eur. Kommission in Auftrag gegebene Studie habe gezeigt, dass praktisch alle EU-Mitgliedstaaten zwischen zwei Haupttypen von Status unterschieden - einem besonders geschützten Status auf Grundlage öffentlicher Ernennung (Beamte) und einem öffentlichen Beschäftigungsverhältnis auf Grundlage des Zivilrechts (Vertragsbedienstete des Staates) -, wobei die Prävalenz des einen Status gegenüber dem anderen stark variiert: Der Prozentsatz der Beamten reichte von 93 % in einem Mitgliedstaat bis zu null % in einem anderen. Die Unterschiede in der Organisation des ö.D. erweiterten sich in den Mitgliedstaaten des Europarates noch mehr. Diese Vielfalt spiegelte sich auch in unterschiedlichen Konzepten für die Organisation des Bildungswesens wider, wobei in einigen Staaten Privatschulen eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Primär- und Sekundarschulbildung spielten, was zu extremen Ungleichheiten bei den Bildungschancen für bestimmte gesellschaftliche Gruppen führen konnte.
87. Das deutsche System des Berufsbeamtentums sei ein historisch gewachsenes, tief verwurzelt Konzept, das Bestandteil des demokratischen Konsenses sei, der dem

GG zugrunde liege. Das Streikverbot für Beamte sei vom Verfassungsgesetzgeber immer wieder überprüft, aber nie geändert worden. Es handele sich um eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers, die eine Abwägung verschiedener, möglicherweise konkurrierender Interessen widerspiegele und die von den innerstaatlichen Gerichten eingehend überprüft worden sei. Bei der Bestimmung der Verhältnismäßigkeit einer allgemeinen Abwägungsmaßnahme sei die zentrale Frage nicht, ob weniger restriktive Vorschriften hätten erlassen werden sollen oder ob der Staat tatsächlich nachweisen könne, dass das legitime Ziel ohne das Verbot nicht erreicht würde, sondern ob der Gesetzgeber mit dem Erlass der allgemeinen Maßnahme innerhalb des ihm eingeräumten Beurteilungsspielraums gehandelt habe (siehe verwiesen auf *Animal Defenders International / UK* [GC], Nr. 48876/08, Rn. 110, EMRK 2013 (Auszüge)). Der Grund für die Entscheidung, dass Beamte nicht streiken dürfen, d. h. um eine gute Verwaltung zu gewährleisten (s. Rn. 85 o.), sei von größter Bedeutung. In Fällen, in denen es um allgemeine sozial- und wirtschaftspolitische Fragen geht, sollte der Rolle des innerstaatlichen Gesetzgebers "besonderes Gewicht" beigemessen und vom Gerichtshof im Allgemeinen respektiert werden, es sei denn, sie entbehrt "offenkundig einer vernünftigen Grundlage" (siehe verwiesen auf o.zit. *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, Rn. 99, und *Savickis u.a. / Lettland* [GC], Nr. 49270/11, Rn. 184, 9.6.2022). Wenn eine solche Maßnahme bereits von den inländischen Gerichten überprüft worden sei, bedürfe es für den Gerichtshof triftiger Gründe, um seine Ansicht an die Stelle der inländischen Gerichte zu setzen (siehe verwiesen auf *M.A. / Dänemark* [GC], Nr. 6697/18, Rn. 149, 9.7.2021). Im vorliegenden Fall habe sich das BVerfG ausführlich mit der Konvention beschäftigt.

88. Die Einstufung der beschwerdeführenden Lehrer als Beamte unterliege nicht als solche der Kontrolle des Gerichtshofs, sondern sei nur insoweit von Bedeutung, als sie ein Streikverbot nach sich ziehe (siehe verwiesen auf *Vilho Eskelinen u.a. / Finnland* [GC], Nr. 63235/00, Rn. 62, EMRK 2007-II). Das Streikverbot sei Bestandteil des Pakets sich gegenseitig bedingender und untrennbarer Rechten und Pflichten, die das deutsche Konzept des Berufsbeamtentums ausmachten. Beamte hätten insbesondere ein Recht auf lebenslange Beschäftigung und auf "angemessenen Lebensunterhalt", was zu einer besseren Nettobesoldung aufgrund deutlich geringerer Abzüge, einer besseren Altersversorgung und besseren Bedingungen bei der Gesundheitsversorgung führte. Jeder Beamte habe das subjektive Recht, die Angemessenheit seiner Bezüge gerichtlich überprüfen zu lassen, und das BVerfG habe mehrfach entschieden, dass vom Parlament festgesetzte Beamtengehälter unzureichend seien. Das deutsche Konzept des Berufsbeamtentums sehe dementsprechend bestimmte Pflichten für Beamte vor, wie z.B. die Treuepflicht und die Verpflichtung, nicht zu **streiken**. Ein Streikrecht für Beamte sei mit den anderen hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums unvereinbar. Insbesondere müsste bei einem Streikrecht für Beamte die Möglichkeit abgeschafft werden, die Angemessenheit ihrer Bezüge gerichtlich anzufechten. Außerdem sei ein Streikrecht für Beamte unvereinbar mit ihrem besonderen Treue- und Vertrauensverhältnis (siehe verwiesen auf *Pellegrin / Frankreich* [GC], Nr. 28541/95, Rn. 65, EMRK 1999-VIII). Die Gewährung eines Streikrechts für Beamte würde angesichts der Untrennbarkeit der Rechte und Pflichten, die das Paket bilden, zur Abschaffung des bestehenden Status führen. Da eine Änderung des gesamten Systems nicht in Frage komme, hätte eine Entscheidung des Gerichtshofs, dass das Streikrecht von Lehrern nicht aufgrund ihres Beamtenstatus eingeschränkt werden kann, höchstwahrscheinlich zur Folge, dass Lehrer in Zukunft nur noch im Rahmen eines privatrechtlichen Systems beschäftigt werden könnten. Dies würde einen weitreichenden Eingriff in die Autonomie der

Staaten hinsichtlich der Verwaltungsorganisation und der Verwirklichung des Rechts auf Bildung darstellen und das öffentliche Bildungswesen in Deutschland weniger stabil machen. Es würde auch zum Verlust der o.g. Vorteile für die Lehrer führen, ihre Stellung ernsthaft beeinträchtigen und könnte sich somit als Pyrrhus-Sieg erweisen. In diesem Zusammenhang seien auch die besonders günstigen Bedingungen im Bildungssektor in Deutschland zu berücksichtigen (siehe Federation of Offshore Workers' Trade Unions u.a. / Norway (dec.), no. 38190/97, 27.6.2002): Lehrer in Deutschland verdienen deutlich höhere Gehälter als die meisten ihrer Kollegen in den OECD-Ländern (außer Luxemburg), unterrichteten aber weniger Stunden als der OECD-Durchschnitt[7].

89. Die Verpflichtung für Beamte, nicht zu streiken, berühre nicht die "wesentlichen Elemente" der Vereinigungsfreiheit nach Art. 11 der Konvention, die derzeit in der Rspr. des Gerichtshofs anerkannt seien (siehe Demir und Baykara, o.zit., Rn. 144 ff.). Bislang hatte der Gerichtshof diese Liste der wesentlichen Elemente insbesondere nicht um das Streikrecht erweitert (siehe RMT, Rn. 84; Association of Academics, Rn. 24; Ognevenko, Rn. 55 ff.; Beamtenbund und Tarifgemeinschaft, Rn. 59, alle o.zit.), und das Streikrecht falle nicht in diese Kategorie. Das Recht einer Gewerkschaft, zu versuchen, den Arbeitgeber zu überzeugen und gehört zu werden, was sie im Namen ihrer Mitglieder zu sagen hat, und grds. in Kollektivverhandlungen einzutreten, seien lediglich Zugangs- oder Verfahrensrechte; sie seien keine Rechte, die ein bestimmtes Ergebnis oder ein bestimmtes Instrument garantieren wie das Streikrecht. Es gebe keine legitimen Rechte anderer, die eine Einschränkung des Rechts, eine Gewerkschaft zu gründen und ihr beizutreten, und das Verbot von closed shop agreements rechtfertigen könnten. Das Streikrecht könne im Gegenteil zum Schutz der Rechte anderer eingeschränkt werden (siehe Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others und die Association of Academics, beide o.zit.). Das Streikrecht unterliege in allen Mitgliedstaaten erheblichen Einschränkungen und Bedingungen (siehe Ognevenko, a.a.O., Rn. 58), die jedoch sehr unterschiedlich seien. Sie verwiesen auf unterschiedliche Ansätze zu den Fragen, ob Streiks gewerkschaftlich organisiert werden müssen, unter welchen Bedingungen Solidaritätsstreiks rechtmäßig sind, ob ein vorheriges Schlichtungsverfahren erforderlich ist, ob Streiks vorher angekündigt werden müssen und, wenn ja, unter Einhaltung welcher Frist. Der fehlende Konsens über Umfang und Einschränkungen des Streikrechts spiegele sich auch in der unterschiedlichen Praxis der verschiedenen IAO-Organen wider. Infolgedessen blieben der genaue Umfang und die Grenzen des Streikrechts unklar, was dagegen spreche, das Streikrecht als wesentliches Element zu bezeichnen, da eine solche Unsicherheit im Kernbereich von Art. 11 der Konvention vermieden werden müsse.
90. Die innerstaatlichen Systeme im Bereich der Gewerkschaftsangelegenheiten wichen stark voneinander ab, und im Allgemeinen werde den Vertragsstaaten ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt, so auch im vorliegenden Fall. Bei der Beurteilung der Einhaltung von Art. 11 der Konvention sei die Gesamtheit der Maßnahmen zu berücksichtigen, die der Staat zur Sicherung der Gewerkschaftsfreiheit ergriffen habe (siehe Demir und Baykara, a.a.O., Rn. 144). Der Ansatz des Gerichtshofs beziehe sich hauptsächlich auf das Ergebnis, das durch ein bestimmtes System erzielt wurde (wie die Möglichkeit, an Verhandlungen teilzunehmen, das Vorhandensein günstiger Arbeitsbedingungen, einschließlich der Gehälter, usw.), und nicht auf die Methoden, die zur Erreichung des Ergebnisses angewandt wurden (z.B. Streiks). Beamte in Deutschland seien in der Lage, die wesentlichen Elemente von Art. 11

auszuüben. Sie könnten Mitglied in einer Gewerkschaft werden und bleiben. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad unter den Beamten sei deutlich höher als der durchschnittliche gewerkschaftliche Organisationsgrad in Deutschland, der bei 16,5 % liege. Über Gewerkschaftsvertreter wirkten Beamte aktiv an der Festlegung von Regelungen zur Besoldung und zu den Arbeitsbedingungen mit, da die Spitzenverbände per Gesetz Mitwirkungsrechte bei der Erarbeitung von Gesetzen zu Fragen des ö. D. haben, die weit über ein bloßes Anhörungsrecht hinausgingen. Als Beispiel verwies die Regierung auf die Regelung des Elternurlaubs in Schleswig-Holstein, wo die Forderungen der Gewerkschaft zunächst nicht aufgegriffen wurden, später dann teilweise von der Regierung aufgegriffen wurden, als der Gesetzentwurf dem Parlament vorgelegt wurde, das dann die Forderungen der Gewerkschaft akzeptierte. Sie fügten hinzu, dass Streiks direkt an das Parlament gerichtet würden, mit dem Ziel, den demokratischen Gesetzgeber zu einer bestimmten Gesetzgebung zu zwingen, was nicht zulässig sei. Darüber hinaus stehe es den Gewerkschaften frei, Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung der Angemessenheit der Besoldung zu unterstützen, die von einzelnen Beamten angestrengt würden, und sie würden vom BVerfG aufgefordert, in einschlägigen Fällen Amicus-Curiae-Schriftsätze einzureichen. Die Beamtinnen und Beamten könnten so in einem umfassenden, gesetzlich vorgegebenen Rahmen versuchen, den Dienstherrn zu überzeugen (sie verwiesen auf Association of Academics, a.a.O., Rn. 31). Die bloße Existenz des Rechts auf Anfechtung von Gesetzen über Vergütungen und Arbeitsbedingungen hätte Einfluss auf den vorangegangenen Verhandlungsprozess zwischen den Dachverbänden und der Regierung. Es fänden also Kollektivverhandlungen statt, wenn auch ohne die Möglichkeit von Streiks. Es gebe keinen Hinweis darauf, dass Streiks ebenso wirksam oder wirksamer wären als die in Deutschland geltenden Maßnahmen, wobei zu bedenken sei, dass das Streikrecht kein "Durchsetzungsrecht" mit sich bringe (sie verwiesen auf National Union of Rail, Maritime and Transport Workers, Rn. 85, und Association of Academics, Rn. 24, beide o.zit.). Es sei bemerkenswert, dass die größte Beamten-Gewerkschaft, der Beamtenbund und die Tarifgemeinschaft, die etwa 50 % aller Beamten vertrete und im vorliegenden Fall als Drittintervenientin auftrat (s. Rn. 97), das Konzept eines Berufsbeamtentums und die bestehenden Beteiligungsmechanismen für die Gewerkschaften und ihre Mitglieder unterstütze.

91. Der Gerichtshof habe einen international offenbar bestehenden Konsens anerkannt, dass das Streikrecht von Arbeitnehmern, die wesentliche Dienstleistungen für die Bevölkerung erbringen, eingeschränkt werden könne (sie verwiesen auf Ognevenko, o.zit., Rn. 72). IAO und ECSR waren sich zwar einig über die Bedeutung der Kategorie "wesentlicher Dienst" für die Einschränkung des Streikrechts, aber ihre Ansätze stimmten nicht unbedingt überein, wenn es um den Umfang dieser Kategorie ging. Darüber hinaus gebe es unter den Vertragsstaaten keinen Konsens darüber, was ein "wesentlicher Dienst" ist, wie eine vergleichende Überprüfung der einschlägigen Bestimmungen und die unterschiedlichen Ansätze während der COVID-19-Pandemie gezeigt haben. Die Vertragsstaaten hätten also einen Spielraum, um zu bestimmen, welche Dienstleistungen sie für wesentlich hielten. Lehrer in Deutschland leisteten einen wesentlichen Dienst, da sie die Verpflichtungen des Staates nach Art. 2 des Protokolls Nr. 1 zur Konvention erfüllten. Die Einstufung des Unterrichts als wesentlicher Dienst stehe im Einklang mit der von internationalen Organen anerkannten überragenden Bedeutung der Bildung (sie verwiesen u.a. auf Leyla Şahin / Türkei [GC], Nr. 44774/98, Rn. 137, ECHR 2005-XI, und den General Comment Nr. 13 des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte zum Recht auf Bildung). Die

Beschäftigung von Lehrern als Beamte mit der Verpflichtung, nicht zu streiken, gewährleiste die kontinuierliche Bereitstellung einer qualitativ hochwertigen öffentlichen Bildung, indem u.a. die Notwendigkeit, den Unterricht aufgrund von Lehrerstreiks ausfallen zu lassen, minimiert würde. Bundesländer, die sich in der Vergangenheit für die Beschäftigung von Lehrern als Angestellte entschieden hätten, hätten diese Entscheidung aufgrund der negativen Folgen von Streiks in Form von Unterrichtsausfällen infolge einer erhöhten Anzahl von Streiks[8] - die wiederum den Staat daran hinderten, seiner Pflicht zur Bereitstellung von Bildung nachzukommen - und aufgrund eines Mangels an qualifizierten Bewerbern für Lehrerstellen inzwischen überdacht. Der lineare und individuelle Charakter der von Lehrern zu erfüllenden Aufgaben erlaube keine weniger restriktiven Maßnahmen als die Verpflichtung, nicht zu streiken, was den vorliegenden Fall von Ognevenko (o.zit., Rn. 73) unterscheidet. Der Unterricht folgte festen Zeitplänen, und Mindestdienste wären nicht in der Lage, diese Zeitpläne zu erfüllen. Das Angebot an kontinuierlicher Bildung trage auch zu einem stabilen sozialen Umfeld für Familien bei, bspw. durch Gewährleistung von Tagesbetreuung für Kinder mit berufstätigen Eltern.

92. Das Streikverbot für Beamte führe nicht zu einem generellen Streikverbot im gesamten öffentlichen Sektor, da Angestellte des Staates, die etwa 62 % des Personals im öffentlichen Sektor ausmachten, streiken durften. Der Beamtenstatus sei auf Aufgaben beschränkt, die eng mit den Hauptfunktionen der Regierung verbunden waren. Die beamteten Lehrkräfte, darunter die BF, hätten sich wissentlich und bewusst für diesen Status und nicht für den Status eines Vertragsbediensteten entschieden. Der zweite und der dritte BF hatten ihre Bewerbungen von vornherein auf eine Ernennung als Beamte beschränkt. Das seinerzeitige Bewerbungsformular des dritten Bewerbers enthielt ein Kästchen mit dem Hinweis "Die Bewerbung gilt auch für eine Bewerbung als Angestellter"; er hatte es nicht angekreuzt. Die Erstbeschwerdeführerin hatte sogar zu einem früheren Zeitpunkt als Lehrerin im Status einer Vertragsbediensteten gearbeitet und dann den Beamtenstatus erhalten, nachdem sie ausdrücklich darum gebeten hatte. In allen Bundesländern stünde den Lehrkräften der Status eines Vertragsbediensteten zur Verfügung, wobei man sich bemühte, Nachteile bei den Versorgungsansprüchen durch einen Statuswechsel zu vermeiden. Im Schuljahr 2020/21 waren in den Bundesländern, in denen die BF arbeiteten oder gearbeitet hatten (Niedersachsen, NRW, Schleswig-Holstein), zwischen rund 80 und 91,59 % der Lehrkräfte verbeamtet, der Rest war Vertragsbediensteter des Landes. Ein späterer Wechsel vom Beamtenstatus in den Status eines Vertragsbediensteten des Landes wäre in allen Bundesländern, auch in den Fällen der BF, gängige Praxis und möglich. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein erfolge ein solcher Wechsel zum Beginn des nächsten Schulhalbjahres, in NRW sei er auch während des Schuljahres möglich. Technisch gesehen müsste der Beamte die Entlassung beantragen und dann sofort als Vertragsbediensteter des Staates wieder eingestellt werden. In der Praxis werde ein solcher Statuswechsel mit anschließender Ernennung zum Vertragsbediensteten des Staates ausgehandelt, bevor ein Beamter seine Entlassung beantrage; die Behauptung der BF, dass ein Entlassungsantrag den Beamten in die Gefahr der Arbeitslosigkeit bringe, sei daher unzutreffend. Die Tatsache, dass sich nur sehr wenige beamtete Lehrer für einen Wechsel in den Status eines Vertragsbediensteten des Staates entschieden, sei auf die Attraktivität des Beamtenstatus zurückzuführen. Da der betreffende Status von einer persönlichen Entscheidung abhänge, sei der Beurteilungsspielraum des Staates wesentlich größer (siehe verwiesen auf Savickis u.a., Rn. 183). Darüber hinaus wäre die Verpflichtung, nicht zu streiken, allgemeiner Natur und beziehe sich nur auf Arbeitsniederlegungen. Sie

stelle keinen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar und unterscheide sich damit von den Fällen Enerji Yapı-Yol Sen (s.o., Rn. 32), Urcan u. a. (s.o., Rn. 33) und Kaya und Seyhan (s.o., Rn. 29). Die Teilnahme der BF an Streiks außerhalb der Dienstzeiten hätte keine Probleme verursacht. Die gegen die BF verhängten individuellen Disziplinarmaßnahmen seien maßvoll gewesen und hätten sich nur auf die Verletzung der Verpflichtung bezogen, während der Unterrichtszeit nicht zu streiken. Die Sanktionen hätten daher nicht die Wirkung haben können, die BF von der Teilnahme an gewerkschaftlichen Aktivitäten im Allgemeinen abzuhalten.

2. Vorbringen der Drittintervenienten

(a) Die dänische Regierung

93. Die dänische Regierung trug im Wesentlichen vor, dass es innerhalb des weiten Beurteilungsspielraums liege, der den Vertragsstaaten hinsichtlich des Streikrechts der Arbeitnehmer des ö.D. zugestanden werde, bestimmten Gruppen von Arbeitnehmern, einschließlich Lehrern, den Streik zu verbieten. Ein solches Verbot sei nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 gerechtfertigt, sofern es nicht unnötig weit gefasst sei und die Interessen der Lehrer anderweitig ausreichend geschützt würden, bspw. durch ein ausreichendes Recht auf Kollektivverhandlungen oder einen anderweitig verbesserten Schutz ihrer Rechte.
94. Sie erläuterten, dass in Dänemark Beschäftigte mit Beamtenstatus das Recht haben, Kollektivverhandlungen zu führen, aber nicht streiken dürfen; sie seien heute in wichtigen Bereichen der Staatsverwaltung beschäftigt. Dazu gehörten hohe Regierungsbeamte, Richter, Angehörige der Polizei, Strafvollzugsbeamte und hochrangige Offiziere der Streitkräfte und des Zivilschutzes, aber keine Grundschullehrer mehr.

(b) Europäischer Gewerkschaftsbund, Deutscher Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft

95. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) machten geltend, dass ein absolutes allein auf ihren Status gestütztes Streikverbot für alle Beamten und insbesondere für Lehrer, die keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen, gegen Art. 11 der Konvention verstoße. EGB und DGB trugen vor, dass dies außerdem einen Verstoß gegen grundlegende Bestimmungen des internationalen Arbeitsrechts darstelle, die insbesondere in Art. 22 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, Art. 8 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dem Recht der IAO und Art. 6 Abs. 4 der Europäischen Sozialcharta in der Auslegung durch die zuständigen Überwachungsorgane enthalten seien (s. 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 (s. Rn. 62), und argumentierte, dass das Streikrecht als wesentlicher Bestandteil von Art. 11 der Konvention anerkannt werden solle.
96. Die Drittintervenienten machten geltend, dass das Streikverbot für Beamte nicht angemessen durch andere Maßnahmen kompensiert werde, insbesondere durch finanzielle Vorteile, die Beamte genießen, das Recht auf gerichtliche Überprüfung der Angemessenheit der Beamtenbesoldung und das Recht der Dachverbände der Gewerkschaften, im Gesetzgebungsverfahren zu den Arbeitsbedingungen der Beamten gehört zu werden. Die GEW betonte die lange Dauer der Gerichtsverfahren zur Angemessenheit der Beamtenbesoldung und die unzureichende Durchsetzbarkeit

der in diesen Verfahren getroffenen Entscheidungen aufgrund des weiten Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers bei deren Umsetzung. Außerdem könnten andere wichtige Arbeitsbedingungen, insbesondere die Arbeitszeit, nicht gerichtlich überprüft werden. Der DGB trug vor, dass eine Beteiligung der Beamten an Streiks der Tarifbeschäftigten des Landes die Wahrscheinlichkeit erhöhe, dass in den Tarifverträgen für diese Beschäftigten eine angemessenere Entlohnung festgelegt werde. Die GEW machte geltend, dass der Hauptgrund für den erheblichen Unterrichtsausfall ein bundesweiter Lehrermangel sei. GEW und DGB vertraten die Auffassung, dass die Verbeamtung von Lehrkräften aus fiskal- und arbeitsmarktpolitischen Erwägungen heraus erfolge und nicht aus Gründen der Sicherstellung der Unterrichtsversorgung.

(c) Beamtenbund und Tarifgemeinschaft

97. Beamtenbund und Tarifgemeinschaft machten geltend, dass die Rspr. des Gerichtshofs zum Streikrecht der Beamten in Bezug auf Beschwerden gegen die Türkei nicht auf Beschwerden gegen Deutschland übertragen werden könne, da die Lage der Beamten in der Türkei und in Deutschland nicht vergleichbar sei. Beamte in der Türkei seien in Bezug auf Besoldung, Krankenversicherung und Rentenansprüche nicht wesentlich besser gestellt als Angestellte des ö.D. ohne Beamtenstatus. In der Türkei würden die Gehälter sowohl der Beamten als auch der Vertragsbediensteten des Staates durch Tarifverträge festgelegt, und für beide Gruppen gelte ein Streikverbot. Vor diesem Hintergrund seien die Urteile des Gerichtshofs in Fällen gegen die Türkei in Bezug auf das Streikrecht verständlich (sie bezogen sich auf *Enerji Yapı-Yol Sen und Kaya und Seyhan*, beide o.zit.). In Deutschland hätten die Vertragsbediensteten des Staates, deren Gehälter auf Grundlage von Tarifverträgen festgelegt wurden, aufgrund der strukturellen Gleichheit der Tarifvertragsparteien und des Grundsatzes der Waffengleichheit ein Streikrecht. Tarifvertragsfreiheit und Streikrecht fielen zusammen. Die Situation der Beamten in Deutschland werde jedoch nicht durch Tarifverträge, sondern durch die Gesetzgebung bestimmt. In Deutschland wären die Bedingungen für den Beamtenstatus fast ausnahmslos günstiger als die für die staatlichen Vertragsbediensteten vereinbarten Bedingungen, auch in Bezug auf Gesundheitsversorgung und Pensionen. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Schutzes ihres Status verfügten Beamte bereits über alles, was staatlichen Vertragsbedienstete durch Streiks erreichen könnten, und hätten keine materiellen Bedürfnisse, die durch ein Streikrecht erfüllt werden konnten. In Deutschland würden bspw. Gehaltserhöhungen für staatliche Vertragsbedienstete üblicherweise auf Beamte übertragen und in den einschlägigen Rechtsvorschriften für sie berücksichtigt, die bereits von Anfang an über ein besseres Nettogehalt verfügten. Die Anerkennung eines Streikrechts für Beamte in Deutschland würde zu einer Verschlechterung der Situation der Beamten führen, da die vorteilhaften Bedingungen der Beamten im Vergleich zu den staatlichen Vertragsbediensteten nicht mehr zu rechtfertigen wären. Die deutlich attraktivere Stellung der Beamten (ohne Streikrecht) gegenüber den staatlichen Vertragsbediensteten (mit Streikrecht) zeige sich daran, dass alle Bundesländer, die in der Vergangenheit Lehrer nicht mehr verbeamtet, sondern als staatliche Vertragsbedienstete eingestellt hätten, einen Bewerber- und Personalmangel erlebten, da neu ausgebildete Lehrer systematisch in andere Bundesländer auswichen, in denen sie verbeamtet würden. Die überwiegende Mehrheit dieser Bundesländer sei daher zur Verbeamtung von Lehrern zurückgekehrt. Angehende Lehrer in Deutschland hätten die Wahl, mit oder ohne Beamtenstatus und damit mit oder ohne Streikrecht eingestellt zu werden.

3. Beurteilung des Gerichtshofs

(a) Allgemeine Grundsätze

(i) Der Ansatz des Gerichtshofs zur Gewerkschaftsfreiheit

98. Gewerkschaftsfreiheit ist kein eigenständiges Recht, sondern ein spezifischer Aspekt der in Art. 11 der Konvention anerkannten Vereinigungsfreiheit (s. Manole und "Romanian Farmers Direct" / Rumänien, Nr. 46551/06, Rn. 57, 16.6.2015). Art. 11 der Konvention räumt Gewerkschaftsmitgliedern das Recht ein, dass ihre Gewerkschaft zum Schutz ihrer Interessen gehört wird, garantiert ihnen aber keine besondere Behandlung durch den Staat. Die Konvention verlangt, dass Gewerkschaften nach nationalem Recht in die Lage versetzt werden, sich unter Bedingungen, die nicht im Widerspruch zu Art. 11 stehen, für den Schutz der Interessen ihrer Mitglieder einzusetzen (s. Sindicatul "Păstorul cel Bun" / Rumänien [GK], Nr. 2330/09, Rn. 134, ECHR 2013 (Auszüge)). Art. 11 Abs. 2 schließt keine Berufsgruppe vom Anwendungsbereich dieses Artikels aus. Nationale Behörden können allenfalls bestimmten ihrer Beschäftigten Einschränkungen gemäß Art. 11 Abs. 2 auferlegen (ebd., Rn. 145). Die Konvention macht keinen Unterschied zwischen den Funktionen eines Vertragsstaates als Träger öffentlicher Autorität und seinen Verantwortlichkeiten als Arbeitgeber. Art. 11 stellt keine Ausnahme von dieser Regel dar. Im Gegenteil, Abs. 2 in fine dieser Bestimmung besagt eindeutig, dass der Staat verpflichtet ist, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit seiner Arbeitnehmer zu respektieren, vorbehaltlich möglicher "rechtmäßiger Einschränkungen" im Falle von Mitgliedern seiner Streitkräfte, Polizei oder Verwaltung. Art. 11 ist daher für den "Staat als Arbeitgeber" verbindlich, unabhängig davon, ob die Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Arbeitnehmern durch öffentliches oder privates Recht geregelt sind (s. TİM Haber Sen und Çınar / Türkei, Nr. 28602/95, Rn. 29, EMRK 2006 II).
99. Die Leitprinzipien der Herangehensweise des Gerichtshofs an die Gewerkschaftsfreiheit wurden in den Urteilen Demir und Baykara (o.zit.) dargelegt:
- *"144. ... [Die Entwicklung der Rechtsprechung zur Substanz der in Art. 11 verankerten Vereinigungsfreiheit ist von zwei Leitprinzipien geprägt: Erstens berücksichtigt der Gerichtshof die Gesamtheit der Maßnahmen, die der jeweilige Staat ergriffen hat, um die Gewerkschaftsfreiheit im Rahmen seines Beurteilungsspielraums zu sichern; zweitens akzeptiert der Gerichtshof keine Einschränkungen, die wesentliche Elemente der Gewerkschaftsfreiheit berühren, ohne die diese Freiheit substanzlos würde. Diese beiden Grundsätze stehen nicht im Widerspruch zueinander, sondern sind aufeinander bezogen. Diese Beziehung schließt ein, dass der jeweilige Vertragsstaat zwar grundsätzlich frei in der Entscheidung ist, welche Maßnahmen er ergreift, um die Vereinbarkeit mit Art. 11 sicherzustellen, dabei aber verpflichtet ist, die in der Rspr. des Gerichtshofs als wesentlich betrachteten Elemente zu berücksichtigen."*
100. Im Einklang mit den vorgenannten Leitprinzipien dieses Ansatzes hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung eine nicht erschöpfende Liste der wesentlichen Elemente der Gewerkschaftsfreiheit aufgestellt, darunter das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen und ihr beizutreten, das Verbot von closed-shop agreements, das Recht einer Gewerkschaft, den Arbeitgeber zu veranlassen, sie im Namen ihrer Mitglieder anzuhören, und, in Anbetracht der Entwicklungen in den Arbeitsbeziehungen das Recht, Kollektivverhandlungen mit dem Arbeitgeber zu führen, das im Prinzip, außer in ganz bestimmten Fällen, ebenfalls zu einem dieser wesentlichen Elemente geworden ist (s. Norwegischer Gewerkschaftsbund (LO) und Norwegische Transportarbeitergewerkschaft (NTF) / Norwegen, no. 45487/17, Rn. 95, 10.6.2021; Sindicatul "Păstorul cel Bun", a.a.O., Rn. 135; und Demir und Baykara, a.a.O., Rn. 145 und 154).

101. Der Gerichtshof kann und muss bei der Bestimmung der Bedeutung von Begriffen und Konzepten im Text der Konvention andere Elemente des Völkerrechts als die Konvention, die Auslegung dieser Elemente durch die zuständigen Organe und die Praxis der europäischen Staaten, die ihre gemeinsamen Werte widerspiegelt, in Betracht ziehen. Jeder Konsens, der sich aus spezialisierten internationalen Instrumenten und aus der Praxis der Vertragsstaaten ergibt, kann für den Gerichtshof eine relevante Erwägung darstellen, wenn er die Bestimmungen der Konvention in bestimmten Fällen auslegt (s. Demir und Baykara², a.a.O., Rn. 85). Gleichzeitig ist die Zuständigkeit des Gerichtshofs auf die Konvention beschränkt. Er ist nicht befugt, die Einhaltung der einschlägigen Normen der IAO oder der Europäischen Sozialcharta durch den beschwerdegegnerischen Staat zu beurteilen (s. 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 o.zit.).
102. Bei der Feststellung, ob die Einschränkungen der Gewerkschaftsfreiheit mit Art. 11 vereinbar sind, muss der Gerichtshof eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführen, die alle Umstände des Falles - und die Gesamtheit der vom Staat zur Sicherung der Gewerkschaftsfreiheit ergriffenen Maßnahmen - berücksichtigt, selbst wenn die Einschränkungen ein wesentliches Element dieser Freiheit betreffen (s. Demir und Baykara, o.zit., Rn. 154 ff, in Bezug auf das Recht auf Kollektivverhandlungen; Tüm Haber Sen und Çınar, o.zit., in Bezug auf das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen und ihr beizutreten; und Sørensen und Rasmussen / Dänemark, [GK], Nr. 52562/99 und 52620/99, Rn. 64-65 und 76, ECHR 2006 I, in Bezug auf closed shop agreements; s. auch Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) und Norwegian Transport Workers' Union (NTF), o.zit., Rn. 94).

(ii) Das Streikrecht

103. Der Gerichtshof hat bisher die Frage offen gelassen, ob ein Streikverbot ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit gemäß Art. 11 der Konvention berührt (s. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers, Rn. 84, und Association of Academics, Rn. 24, beide o.zit.).
104. Das Streikrecht ermöglicht es einer Gewerkschaft, sich Gehör zu verschaffen; es stellt ein wichtiges Instrument für die Gewerkschaft dar, um die beruflichen Interessen ihrer Mitglieder zu schützen, und für die Mitglieder einer Gewerkschaft ihrerseits, um ihre Interessen zu verteidigen (s. Hrvatski liječnički sindikat / Kroatien,³ Nr. 36701/09, Rn. 59, 27.11.2014; Federation of Offshore Workers' Trade Unions, a.a.O.; und Ognevenko, a.a.O., Rn. 70, für Fälle, die die Bedeutung des Streikrechts als Instrument für Gewerkschaften betonen, und s. Enerji Yapı-Yol Sen,⁴ Rn. 24, und Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER. N.E.), Rn. 32, beide o.zit., wo die Bedeutung des Streikrechts für die Mitglieder der Gewerkschaft hervorgehoben wurde; s. auch, allgemeiner, Ognevenko, o.zit., Rn. 55, wo der doppelte Charakter von Gewerkschaftsaktionen als Recht der Gewerkschaft und der einzelnen Gewerkschaftsmitglieder hervorgehoben wird). Streiks sind eindeutig durch Art. 11 geschützt, sofern sie von Gewerkschaften ausgerufen werden (s. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers, Rn. 84, und Association of Academics, Rn. 24,

² Auszugsweise Übersetzung in AuR 2009, 269 ff.

³ Auszugsweise Übersetzung in AuR 2015, 146 ff.

⁴ Auszugsweise Übersetzung in AuR 2009, 274 f.

beide o.zit.; und Barış u.a. / Türkei (dec.), Entscheidung Nr. 66828/16 u. 31 andere, Rn. 45, 14.12.2021).

105. Das Streikverbot eines Streiks muss daher als Einschränkung der Befugnis der Gewerkschaft angesehen werden, die Interessen ihrer Mitglieder zu schützen, und stellt somit eine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit der Gewerkschaft dar (s. UNISON / UK (dec.), no. 53574/99, ECHR 2002-I, und Hrvatski liječnički sindikat, a.a.O., Rn. 49). Es stellt auch eine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit von Gewerkschaftsmitgliedern dar (s. Veniamin Tymoshenko u.a. / Ukraine, Nr. 48408/12, Rn. 77, 2.10.2014).
106. Das Streikrecht impliziert jedoch nicht das Recht, sich durchzusetzen (s. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers, Rn. 85, und Association of Academics, Rn. 24, beide o.zit.).
107. Der Gerichtshof hat auch festgestellt, dass das Streikrecht nicht absolut ist. Es kann bestimmten Bedingungen und Einschränkungen unterliegen (s. Wilson, National Union of Journalists and Others, Rn. 45; Enerji Yapı-Yol Sen, Rn. 32, und Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.), Rn. 33, alle o.zit.). Insbesondere kann ein Streikverbot für Beamte, die im Namen des Staates hoheitliche Aufgaben ausüben, mit der Gewerkschaftsfreiheit vereinbar sein (s. Enerji Yapı-Yol Sen, Rn. 32, und Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.), Rn. 33, beide o.zit.). In ähnlicher Weise kann das Streikrecht von Beschäftigten, die wesentliche Dienste für die Bevölkerung erbringen, eingeschränkt werden (s. Ognevenko, Rn. 72, und Association of Academics, beide oben), während ein vollständiges Verbot des Streikrechts in Bezug auf bestimmte Kategorien solcher Beschäftigten stichhaltige Beweise seitens des Staates erfordert, um die Notwendigkeit dieser Einschränkungen zu rechtfertigen (Ognevenko, o., Rn. 73).
108. In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof erneut darauf hin, dass das Streikrecht zwar eines der wichtigsten Mittel darstellt, mit denen die Gewerkschaften ihre Funktion des Schutzes der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder erfüllen können, dass sie aber auch über andere Mittel verfügen, um dies zu erreichen (s. Federation of Offshore Workers' Trade Unions u.a., a.a.O.). Bei der Prüfung der Frage, ob Einschränkungen des Streikrechts mit Art. 11 der Konvention vereinbar sind, ist die Gesamtheit der Maßnahmen zu berücksichtigen, die der betreffende Staat zur Gewährleistung der Gewerkschaftsfreiheit ergriffen hat (s. Rn. 99 und 102). Um Art. 11 zu entsprechen, dürfen die Auswirkungen einer Einschränkung der Streikmöglichkeiten einer Gewerkschaft nicht dazu führen, dass ihre Mitglieder tatsächlich oder unmittelbar Gefahr laufen, Nachteile zu erleiden oder künftigen Versuchen, die Löhne oder Arbeitsbedingungen zu verschlechtern, schutzlos ausgeliefert zu sein (s. mutatis mutandis UNISON, s.o.).
109. Folglich ist die Frage, die der Gerichtshof bisher offen gelassen hat, ob ein Streikverbot ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit beeinträchtigt, weil es diese Freiheit unter den gegebenen Umständen entwertet (s. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers, Rn. 84, und Association of Academics, Rn. 24, beide o.zit.) kontextspezifisch und kann daher nicht abstrakt oder durch eine isolierte Betrachtung des Streikverbots beantwortet werden. Vielmehr ist eine Bewertung aller Umstände des Falles erforderlich, wobei die Gesamtheit der vom beschwerdegegnerischen Staat ergriffenen Maßnahmen zur Sicherung der

Gewerkschaftsfreiheit, alle alternativen Mittel - oder Rechte -, die den Gewerkschaften gewährt werden, um ihrer Stimme Gehör zu verschaffen und die beruflichen Interessen ihrer Mitglieder zu schützen, sowie die Rechte, die den Gewerkschaftsmitgliedern zur Verteidigung ihrer Interessen gewährt werden, zu berücksichtigen sind. Andere Aspekte, die für die Struktur der Arbeitsbeziehungen in dem betreffenden System spezifisch sind, müssen bei dieser Beurteilung ebenfalls berücksichtigt werden, z.B. ob die Arbeitsbedingungen in diesem System durch Kollektivverhandlungen festgelegt werden, da Kollektivverhandlungen und Streikrecht eng miteinander verbunden sind. Der betroffene Sektor und/oder die von den betroffenen Arbeitnehmern ausgeübten Funktionen können für diese Beurteilung ebenfalls von Bedeutung sein (s.o., Rn. 53-60, 62 und 66).

110. Die Frage, ob ein Streikverbot ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berührt, weil es diese in einem bestimmten Zusammenhang entwertet, kann daher nur im Rahmen dieser Beurteilung unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles beantwortet werden. Aber selbst wenn ein Streikverbot in einem bestimmten Zusammenhang kein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berührt, berührt es dennoch eine gewerkschaftliche Kerntätigkeit, wenn es sich um einen "primären" oder unmittelbaren Arbeitskampf handelt (s. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers, a.a.O., Rn. 87 88).
111. Der dem Staat eingeräumte Beurteilungsspielraum wird verringert, wenn Maßnahmen ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berühren (s. Sørensen u. Rasmussen, a.a.O., Rn. 58) und wenn die Einschränkungen den Kern der gewerkschaftlichen Tätigkeit treffen, wozu auch schwerwiegende Einschränkungen für "primäre" oder direkte Arbeitskampfmaßnahmen von Beschäftigten des öffentlichen Sektors gehören (s. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers, a.a.O., Rn. 87, 88), die weder hoheitliche Aufgaben im Namen des Staates ausüben noch wesentliche Dienstleistungen für die Bevölkerung erbringen. Wo Einschränkungen den Kern der gewerkschaftlichen Tätigkeit berühren und ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit beeinträchtigen können, erfordert die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Einschränkung eine Bewertung, die alle Umstände des Falles berücksichtigt (s. Rn. 102 und 110). Eine solche Prüfung ermöglicht es auch festzustellen, ob eine Einschränkung wie ein Streikverbot in einem bestimmten Fall ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berührt.
112. Im Gegensatz dazu ist der dem Staat eingeräumte Beurteilungsspielraum groß, wenn eine wesentliche Einschränkung des Streikrechts Beamte betrifft, die im Namen des Staates **hoheitliche Aufgaben** ausüben (s. Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.), Rn. 37-41, in Bezug auf ein Streikverbot für Angehörige der Polizei) oder Sympathiearbeitskämpfe, da in diesem letzteren Fall nicht der Kern, sondern ein sekundärer oder akzessorischer Aspekt der gewerkschaftlichen Tätigkeit betroffen ist (s. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers, o.zit., Rn. 87-88).

(b) Anwendung dieser Grundsätze auf den vorliegenden Fall

(i) Ob eine Beeinträchtigung vorliegt

113. Der Gerichtshof stellt fest, dass die streitigen Disziplinarmaßnahmen gegen die BF verhängt wurden, weil sie gestreikt hatten, d. h. zusammen mit anderen für einige Stunden den Unterricht ausgesetzt hatten, um bessere Arbeitsbedingungen zu fordern, und während dieser Zeit an Demonstrationen teilgenommen hatten, die zu

diesem Zweck von der Gewerkschaft organisiert worden waren, der sie angehörten und die auch die Interessen der als Vertragsbedienstete des Staates beschäftigten Lehrer vertrat. Die angefochtenen Maßnahmen betrafen, da sie im Zusammenhang mit einer Demonstration getroffen worden seien, das Recht der BF auf Versammlungsfreiheit. Die BF wären jedoch für die Teilnahme an einer solchen Demonstration außerhalb ihrer Arbeitszeit nicht disziplinarisch belangt worden. Die Maßnahmen zielten darauf ab, die Teilnahme der BF an einer von ihrer Gewerkschaft organisierten Arbeitsniederlegung zu sanktionieren, die einen Verstoß gegen das statusbedingte Streikverbot für Beamte darstellt. Die Maßnahmen griffen damit in die Vereinigungsfreiheit der BF ein, die ein spezifischer Aspekt der Gewerkschaftsfreiheit ist (s. 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), und der Gerichtshof wird den Fall allein unter diesem Gesichtspunkt prüfen (s. auch, mutatis mutandis, İsmail Sezer, a.a.O., Rn. 41).

(ii) Ob der Eingriff gerechtfertigt war

114. Die Regierung argumentierte, dass die angefochtenen Maßnahmen gemäß Art. 11 Abs. 2 Satz 1 gerechtfertigt seien, da sie insbesondere dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer dienten. Die Regierung erklärte, dass sie sich nicht in erster Linie auf Art. 11 Abs. 2 Satz 2 stützte (s. Rn. 85 o.). Unter diesen Umständen hält es der Gerichtshof nicht für notwendig, zu bestimmen, ob die BF als Lehrkräfte mit Beamtenstatus als "Angehörige der Staatsverwaltung" iSv. Art. 11 Abs. 2 im engeren Sinne bezeichnet werden können, eine Frage, die der Gerichtshof in der Rs. Vogt offen gelassen hat (s. Vogt / Deutschland, 26.9.1995, Rn. 68, Serie A Nr. 323). Der Gerichtshof weist jedoch erneut darauf hin, dass der Begriff " Staatsverwaltung " im Lichte des Amtes, das der betreffende Beamte innehat, eng auszulegen ist (s. Vogt, a.a.O., Rn. 67; Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani / Italien, Nr. 35972/97, Rn. 31, ECHR 2001-VIII; und Demir und Baykara, a.a.O., Rn. 97 u. 107).

115. Um nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 gerechtfertigt zu sein, muss der gerügte Eingriff nachweislich "gesetzlich vorgesehen" sein, ein oder mehrere legitime Ziele verfolgen und "in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" sein, um diese Ziele zu erreichen. Um in einer demokratischen Gesellschaft als notwendig zu gelten, muss nachgewiesen werden, dass der Eingriff einem "dringenden sozialen Bedürfnis" entsprach, dass die von den nationalen Behörden zu seiner Rechtfertigung angeführten Gründe stichhaltig und ausreichend waren und dass der Eingriff in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten legitimen Ziel stand. Es muss ein gerechter Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen des Einzelnen und der Gemeinschaft als Ganzes gefunden werden (s. Association of Academics, o.zit., Rn. 25).

(α) "Gesetzlich vorgesehen"

116. Die BF machten geltend, dass die gegen sie verhängten Disziplinarmaßnahmen nicht "gesetzlich vorgesehen" seien. Der Gerichtshof stellt fest, dass die Disziplinarmaßnahmen auf Art. 33 Abs. 5 GG iVm. den Bestimmungen des Beamtenstatusgesetzes und des Landesbeamtengesetzes des jeweiligen Bundeslandes, in denen die allgemeinen Pflichten der Beamten und das Verbot des unerlaubten Fernbleibens vom Dienst festgelegt sind, gestützt wurden (s.o., Rn. 9-11, 39 und 48). Während weder das GG noch die Gesetze ein ausdrückliches Streikverbot für Beamte wie die BF vorsehen, hat das BVerfG Art. 33 Abs. 5 GG jahrzehntelang in

st. Rspr. so ausgelegt, dass ein solches Verbot für alle Beamten gelte (s.o., Rn. 23, 31 und 40). Auch das BVerwG hat in st. Rspr. entschieden, dass Beamtenstreiks gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG verstießen (s.o., Rn. 41).

117. Zwar hat ein erstinstanzliches Verwaltungsgericht im Anschluss an die einschlägigen Urteile des Gerichtshofs die Rechtmäßigkeit des Streikverbots für beamtete Lehrer in Frage gestellt, während ein anderes in dem Verfahren, das den vierten BF in der vorliegenden Rechtssache betraf, die Rechtmäßigkeit von Disziplinarmaßnahmen gegen beamtete Lehrer wegen der Teilnahme an Streiks in Zweifel gezogen hat (s.o., Rn. 14, 42 und 85). Dies ändert jedoch nichts daran, dass die BF in der vorliegenden Rechtssache in einem den Umständen nach angemessenen Umfang vorhersehen konnten, dass ihre Teilnahme an Streiks als beamtete Lehrer zu Disziplinarmaßnahmen führen würde. In diesem Zusammenhang nimmt der Gerichtshof auch den Standpunkt des BVerwG in dem den vierten Beschwerdeführer betreffenden Verfahren zur Kenntnis, in dem dieses Gericht entschieden hat, dass Art. 33 Abs. 5 GG nicht konventionskonform ausgelegt werden könne und dass dieser Konflikt zwischen Grundgesetz und Konvention vom Gesetzgeber gelöst werden müsse, wobei das Streikverbot für Beamte nach Artikel 33 Abs. 5 des GG in der Zwischenzeit fortgelte (s.o., Rn. 17). Der angefochtene Eingriff war somit "gesetzlich vorgesehen" iSv. Art. 11 Abs. 2 der Konvention.

(β) Legitimes Ziel

118. Der Gerichtshof akzeptiert das Vorbringen der Regierung, dass das Streikverbot für Beamte im Allgemeinen das übergeordnete Ziel verfolgte, im Einklang mit der umfassenderen Verpflichtung des Staates, für eine gute Verwaltung zu sorgen, die wirksame Erfüllung der dem Beamtentum übertragenen Aufgaben zu gewährleisten und dadurch den Schutz der Bevölkerung, die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und den Schutz der in der Konvention verankerten Rechte durch eine wirksame öffentliche Verwaltung in vielfältigen Situationen sicherzustellen (s. Rn. 85 o.). Wie das BVerfG im Urteil v. 12.6.2018 feststellte, wurde das Streikverbot für Beamte in Deutschland als wesentlich für die Aufrechterhaltung einer stabilen Verwaltung, die Gewährleistung der Erfüllung staatlicher Aufgaben und, damit verbunden, das ordnungsgemäße Funktionieren des Staates und seiner Institutionen angesehen. Das Berufsbeamtentum als Institution sollte ein stabiles Verwaltungssystem gewährleisten, das als ausgleichender Faktor gegenüber den politischen Kräften, die den Staat gestalten, fungiere (s.o., Rn. 23-24). In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist der Gerichtshof der Auffassung, dass das Streikverbot für Beamte zumindest eines der in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Konvention aufgeführten legitimen Ziele verfolge. Im vorliegenden Fall dienten die Disziplinarmaßnahmen, die gegen die Beschwerde führenden Lehrer verhängt wurden, weil sie in den Streik getreten waren und deshalb zwischen 2 und 12 Stunden an ihren jeweiligen Schulen nicht unterrichtet hatten, auch dazu, ein funktionierendes Schulsystem zu gewährleisten und damit das durch Art. 7 Abs. 1 GG und Art. 2 des Protokolls Nr. 1 zur Konvention geschützte Recht anderer auf Bildung zu sichern.

(γ) "Erforderlich in einer demokratischen Gesellschaft"

119. Es bleibt zu prüfen, ob der Eingriff in das Recht der BF auf Vereinigungsfreiheit "in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" war.

120. Es ist nicht Aufgabe des Gerichts, das einschlägige innerstaatliche Recht abstrakt zu prüfen, sondern festzustellen, ob die Art und Weise, in der es die BF tatsächlich beeinträchtigt hat, ihre Rechte aus Art. 11 der Konvention verletzt hat (s. RMT, a.a.O., Rn. 98). Bei der Prüfung der in der vorl. Rechtssache aufgeworfenen Fragen, insbesondere der gegen die BF in der vorl. Rechtssache ergriffenen Disziplinarmaßnahmen, darf der Gerichtshof jedoch nicht den allgemeinen Kontext aus den Augen verlieren, d. h. hier das allgemeine statusbezogene Streikverbot für alle Beamten in Deutschland (s. mutatis mutandis Taxquet / Belgien [GC], Nr. 926/05, Rn. 83 in fine, EGMR 2010). Grundsätzlich gilt: Je überzeugender die Rechtfertigungsgründe für die allgemeine Maßnahme sind, desto weniger Bedeutung wird der Gerichtshof ihren Auswirkungen im Einzelfall beimessen (s. Animal Defenders International, Rn. 109, und Ognevenko, Rn. 69, beide o.zit.).

121. Um festzustellen, ob die Disziplinarmaßnahmen gegen die BF wegen der Teilnahme an Streiks unter Verstoß gegen das Verbot von Beamtenstreiks in Deutschland "in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" waren, ist der gesamte tatsächliche und rechtliche Kontext zu berücksichtigen, in dem die angefochtenen Maßnahmen getroffen wurden (s.o., Rn. 102 und 109).

122. Der Gerichtshof hat daher zu prüfen, ob die Auswirkungen des Streikverbots für Beamte auf die BF in der vorliegenden Rechtssache verhältnismäßig waren und ob das Verbot ihre gewerkschaftliche Freiheit entwertet hat. Wie bereits ausgeführt (s.o., Rn. 109 und 111), ist die Antwort auf diese Frage in mehrfacher Hinsicht kontextspezifisch und erfordert eine Beurteilung unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls. Zu diesem Zweck wird der Gerichtshof die folgenden Aspekte des Falles berücksichtigen: i) Art und Ausmaß der Einschränkung des Streikrechts; ii) die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um den Beamtengewerkschaften und den Beamten selbst den Schutz ihrer beruflichen Interessen zu ermöglichen; iii) das bzw. die mit dem Verbot von Beamtenstreiks verfolgten Ziele; iv) weitere Rechte, die vom Beamtenstatus erfasst werden. (v) die Möglichkeit, als staatlicher Schullehrer im Status eines staatlichen Vertragsbediensteten mit Streikrecht zu arbeiten, und (vi) die Schwere der angefochtenen Disziplinarmaßnahmen.

i. Art und Umfang der Einschränkung des Streikrechtes

123. Der Gerichtshof bemerkt, dass das Streikverbot für Beamte, einschließlich Lehrer mit diesem Status, statusbezogen und absolut ist. Die Einschränkung des Streikrechts der deutschen Beamten, einschließlich der BF, kann daher als schwerwiegend bezeichnet werden (s.o., Rn. 111).

124. Die BF stützten sich stark auf eine Aussage des Gerichtshofs in der Rs Enerji Yapı-Yol Sen (o.zit., Rn. 32), wonach sich ein Streikverbot nicht auf Beamte im Allgemeinen erstrecken könne (s.o., Rn. 79). Der Gerichtshof räumt ein, dass ein allgemeines Streikverbot für alle Beamten besondere Fragen im Rahmen der Konvention aufwirft. In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof erneut darauf hin, dass die Beurteilung der Frage, ob ein Streikverbot die Gewerkschaftsfreiheit entwertet, von einer Reihe von Elementen abhängt (s.o., Rn. 109).

125. Die BF haben sich auch auf das internationale Arbeitsrecht berufen (s.o., Rn. 79). Der Gerichtshof erkennt an, dass die Praxis der im Rahmen der spezialisierten internationalen Übereinkünfte eingerichteten zuständigen Überwachungs-gremien wie

auch die anderer internationaler Gremien eine starke Tendenz zu der Auffassung erkennen lässt, dass Beamten nicht per se ein Streikverbot auferlegt werden darf (s. Rn. 53-60 und 62 o.); diese Tendenz spiegelt sich auch in der Praxis der Vertragsstaaten wider (s. Rn. 66 o.). Es besteht zwar Einigkeit darüber, dass das Streikrecht für bestimmte Gruppen von Beamten oder Beschäftigten des öffentlichen Sektors, insbesondere für diejenigen, die im Namen des Staates hoheitliche Aufgaben ausüben und/oder wesentliche Dienstleistungen erbringen, verboten oder eingeschränkt werden kann, es besteht auch die Tendenz, dass der Begriff der wesentlichen Dienstleistungen trotz einiger Divergenzen in Bezug auf seine genaue Definition im engeren Sinne zu verstehen ist und das öffentliche Bildungswesen nicht einschließt (s. Rn. 53-55, 58, 62, 66 und 67). Der Gerichtshof stellt fest, dass der vom beschwerdegegnerischen Staat verfolgte Ansatz, nämlich Streiks aller Beamten, einschließlich Lehrkräfte mit diesem Status, wie die BF, zu verbieten, somit nicht mit der Tendenz übereinstimmt, die sich aus den spezialisierten internationalen Instrumenten, wie sie von den zuständigen Kontrollorganen ausgelegt werden, oder aus der Praxis der Vertragsstaaten ergibt.

126. Die zuständigen Überwachungsorgane, die im Rahmen der spezialisierten internationalen Instrumente eingerichtet wurden - insbesondere der CEACR⁵ und der ECSR⁶ als Überwachungsorgane für die ILO-Normen und die Europäische Sozialcharta, wobei letztere eine spezifischere und anspruchsvollere Norm in Bezug auf Arbeitskampfmaßnahmen enthält, aber auch der CESCR⁷ und der HRC⁸ -, haben wiederholt das auf dem Beamtenstatus beruhende Streikverbot in Deutschland kritisiert, und zwar insbesondere in Bezug auf Lehrkräfte mit diesem Status (s.o., Rn. 53, 54, 56 und 60). Ohne die Analyse in Frage zu stellen, die diese Gremien bei ihrer Beurteilung der Einhaltung der internationalen Instrumente durch den beschwerdegegnerischen Staat vorgenommen haben, zu deren Überwachung sie eingerichtet wurden, möchte der Gerichtshof wiederholen, dass es seine Aufgabe ist, zu prüfen, ob das einschlägige innerstaatliche Recht in seiner Anwendung auf die BF verhältnismäßig war, wie es Art. 11 Abs. 2 der Konvention verlangt (s.o., Rn. 122), wobei seine Zuständigkeit auf die Konvention beschränkt ist (s. *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, o.zit., Rn. 98 und 106; und s.o., Rn. 101).

127. Darüber hinaus stellen zwar alle Tendenzen, die sich aus der Praxis der Vertragsstaaten ergeben, und die negativen Beurteilungen der genannten Überwachungsgremien in Bezug auf die Einhaltung internationaler Instrumente durch den beschwerdegegnerischen Staat relevante Elemente dar, doch sind sie für die Beurteilung des Gerichts, ob das angefochtene Streikverbot und die gegen die BF verhängten Disziplinarmaßnahmen innerhalb des dem beschwerdegegnerischen Staat nach der Konvention eingeräumten Beurteilungsspielraums lagen, nicht allein entscheidend (s. auch *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, a.a.O., Rn. 91 und 98).

ii. Die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um es den Beamtengewerkschaften und den Beamten selbst zu ermöglichen, ihre beruflichen Interessen zu verteidigen

128. Der Gerichtshof erinnert daran, dass das Streikrecht ein wichtiges Instrument für eine Gewerkschaft zum Schutz der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder und für die Mitglieder einer Gewerkschaft zur Verteidigung ihrer Interessen darstellt (s.o., Rn. 104).

⁵ ILO Sachverständigenausschuss für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen.

⁶ Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte.

⁷ UN-Sachverständigenausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt-ausschuss).

⁸ Diese Abkürzung wird offiziell für den UN-Menschenrechtsrat gebraucht, sie wird aber auch für den hier offensichtlich gemeinten UN-Menschenrechtsausschuss verwendet.

Streiks sind zwar ein wichtiger Bestandteil der gewerkschaftlichen Tätigkeit, doch weist der Gerichtshof erneut darauf hin, dass sie nicht das einzige Mittel sind, mit dem die Gewerkschaften und ihre Mitglieder die einschlägigen beruflichen Interessen schützen können. Den Vertragsstaaten steht es grundsätzlich frei zu entscheiden, welche Maßnahmen sie ergreifen wollen, um die Einhaltung von Art. 11 zu gewährleisten, solange sie dabei sicherstellen, dass die Gewerkschaftsfreiheit durch die auferlegten Einschränkungen nicht ihrer Substanz beraubt wird (s.o., Rn. 99). Der Gerichtshof muss daher prüfen, ob andere Rechte, die den deutschen Beamten- und Gewerkschaften und den Beamten selbst gewährt werden, es ihnen ermöglichen, die einschlägigen beruflichen Interessen wirksam zu schützen (s.o., Rn. 109).⁹

(α) Das Recht der Beamten, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten

129. Der Gerichtshof stellt zunächst fest, dass Beamte in Deutschland das Recht haben, zur Verteidigung ihrer beruflichen Interessen Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten, und dass die BF von diesem Recht Gebrauch gemacht haben. Die BF sind Mitglieder der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (s. o., Rn. 8, sowie o., Rn. 95-96, zum Vortrag dieser Gewerkschaft als Nebenintervenientin). Die größte Beamten- und Gewerkschaft, der Beamtenbund und die Tarifgemeinschaft, vertritt nach dem unbestrittenen Vorbringen der Regierung allein etwa 50 % aller Beamten (s.o., Rn. 90, und zum Vortrag dieser Gewerkschaft als Nebenintervenientin s.o., Rn. 97). Es ist bemerkenswert, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad unter den Beamten in Deutschland sehr hoch ist und erheblich über dem durchschnittlichen allgemeinen gewerkschaftlichen Organisationsgrad in Deutschland liegt, der 16,5 % beträgt (s.o., Rn. 90).

(β) Mitwirkungsrechte der Gewerkschaften zum Schutz der beruflichen Interessen von Beamten

130. In Deutschland werden die Arbeitsbedingungen der Beamten, einschließlich Besoldung, im Lichte der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gesetzlich geregelt, nicht durch Tarifverträge zwischen Gewerkschaften und der einstellenden staatlichen Behörde. Die Dachverbände der Beamten- und Gewerkschaften haben ein gesetzliches Mitwirkungsrecht bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften für den ö. D. (s. Rn. 29, 34 und 49). Diese Beteiligung der Dachverbände an der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften soll die Rechte und Interessen der Beamten bei der Ausarbeitung beamtenrechtlicher Vorschriften schützen und das Fehlen des Kollektivverhandlungsrechts und das Streikverbot kompensieren (s. Rn. 49). Die Beamten- und Gewerkschaften der Länder, die auf die BF Anwendung fanden, sehen vor, dass die Dachverbände über jeden Gesetzesentwurf informiert werden müssen und innerhalb einer angemessenen Frist Stellung nehmen können, bevor der Entwurf dem Parlament vorgelegt wird (s. Rn. 49). Folgen die Landesregierungen den Vorschlägen der Spitzenverbände in den jeweiligen Gesetzesentwürfen nicht, so müssen sie dies begründen und von sich aus oder auf Antrag der Spitzenverbände den Länderparlamenten übermitteln (s.o. Rn. 49).

⁹ Es folgen ins Einzelne gehende Ausführungen zu

α) Recht der Beamten, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten (Rn. 129),

β) Beteiligungsrechte der Gewerkschaften zum Schutz der beruflichen Interessen der Beamten (Rn. 130 – 132),

γ) Individualrecht des einzelnen Beamten auf „angemessenen Lebensunterhalt“ (Rn. 134 – 134),

δ) Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte (Rn. 135).

131. Dieses Mitwirkungsrecht ermöglicht es den Beamtengewerkschaften, den Dienstherrn davon zu überzeugen, dass sie im Namen ihrer Mitglieder Gehör finden. Was die Wirksamkeit dieses Rechts in der Praxis angeht, so nimmt der Gerichtshof das von der Regierung angeführte Beispiel zur Kenntnis, wonach der zuständige Landtag letztlich die Forderungen der Gewerkschaften in Bezug auf den Elternurlaub akzeptiert hat, nachdem die Regierung dies nicht in vollem Umfang getan hatte (s.o., Rn. 90). Keine der anderen befragten Vertragsparteien sieht vergleichbare Mitwirkungsrechte der Gewerkschaften bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen als Ausgleich für ein Streikverbot für die betroffenen Arbeitnehmer vor (s.o., Rn. 68). Der Gerichtshof ist sich bewusst, dass dieses Recht der Gewerkschaften auf Beteiligung an der Ausarbeitung gesetzlicher Bestimmungen für Beamte nicht, wie die BF betonten, ein Recht auf Mitbestimmung der künftigen gesetzlichen Bestimmungen einschließt; aber das Recht auf Kollektivverhandlungen ist auch nicht als ein Recht auf einen Tarifvertrag ausgelegt worden, und das Streikrecht impliziert auch kein Recht, sich durchzusetzen (s. z.B. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers, a.a.O., Rn. 85).

132. Über das gesetzliche Mitwirkungsrecht der Gewerkschaften bei der Erarbeitung von Rechtsvorschriften für Beamte hinaus sehen die einschlägigen Bestimmungen der Landesbeamtengesetze auch vor, dass regelmäßig Besprechungen zwischen dem zuständigen Ministerium und den Spitzenverbänden stattfinden sollen, um allgemeine und grundsätzliche Fragen des Beamtenrechts zu erörtern (s.o., Rn 49). Diese Zusammenkünfte stellen eine weitere Möglichkeit für die Gewerkschaften dar, den Dienstherrn dazu zu bewegen, ihre Anliegen im Namen ihrer Mitglieder anzuhören.

(y) Individuelles Recht jedes Beamten auf "amtsangemessenen Lebensunterhalt "

133. Wie vom BVerfG ausführlich dargelegt, garantiert das "Alimentationsprinzip", ein hergebrachter Grundsatz des deutschen Berufsbeamtentums, den Beamten darüber hinaus einen individuellen und einklagbaren verfassungsrechtlichen Anspruch auf "angemessenen Lebensunterhalt ", der u. a. der Besoldungsgruppe und der Verantwortung des Beamten angemessen sein und der Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards entsprechen muss (Rn. 43 u. 44). Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die Beamtenbesoldung laufend anzupassen, um diesem Grundsatz gerecht zu werden, und das BVerfG hat detaillierte und konkrete Maßstäbe für die Beurteilung der Angemessenheit der Beamtenbesoldung aufgestellt. Dazu gehört die Verpflichtung, die Ergebnisse der Tarifverträge für die Vertragsbediensteten des ö.D. sowie die Entwicklung des Nominallohnindex und des Verbraucherpreisindex zu berücksichtigen (s. Rn. 45). Nach Angaben des Beamtenbundes und der Tarifgemeinschaft wird die Erhöhung der Bezüge der Vertragsbediensteten des Staates idR. auf die gesetzlichen Bestimmungen über die Beamtenbezüge übertragen und in diesen widergespiegelt, um der verfassungsmäßigen Verpflichtung nachzukommen, den Beamten eine "angemessene Besoldung" zu gewähren (s. Rn. 97). Weitere Elemente, die bei der Beurteilung der Angemessenheit der Beamtenbezüge berücksichtigt werden, sind die Ausbildung und die Aufgaben der Beamten sowie die durchschnittlichen Bruttogehälter von Beschäftigten in der Privatwirtschaft mit vergleichbaren Qualifikationen und Aufgaben (s. Rn. 45). Entscheidend für die Angemessenheit der Dienstbezüge ist schließlich das Nettoeinkommen der Beamten, das dem Beamten und seiner Familie eine amtsangemessene Lebensführung ermöglichen muss, die über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinausgeht (s.o., Rn. 44).

134. Während Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung der Angemessenheit der Beamtenbesoldung von den Beamten selbst eingeleitet werden müssen, steht es ihren Gewerkschaften frei, solche Verfahren zu unterstützen, und sie wurden vom BVerfG aufgefordert, in den betreffenden Fällen Amicus-Curiae-Schriftsätze einzureichen (s. die unwidersprochene Stellungnahme der Regierung, o. in Rn. 90). In Anbetracht der Tatsache, dass das BVerfG in mehreren Fällen festgestellt hat, dass die Beamtenbesoldung gegen Art. 33 Abs. 5 GG verstößt, und den zuständigen Gesetzgeber aufgefordert hat, Vorschriften zu erlassen, die mit dem "Alimentationsprinzip" in Einklang stehen (s.o., Rn. 46), ist der Gerichtshof der Auffassung, dass den Beamten ein wirksames Mittel zur gerichtlichen Durchsetzung ihres individuellen verfassungsrechtlichen Anspruchs auf "angemessenen Lebensunterhalt", d. h. ein wirksames alternatives Mittel zur Verteidigung ihrer Interessen in Bezug auf eine wesentliche Arbeitsbedingung, zur Verfügung steht und dass sie dabei auf die Unterstützung ihrer Gewerkschaften vertrauen können.

(6) Vertretungs- und Mitbestimmungsrechte

135. Schließlich verlangt das innerstaatliche Recht, dass die Personalvertretung der Beamten gewährleistet ist. Beamte haben das Recht, sich durch Personalräte vertreten zu lassen (s.o., Rn. 50). Diese Räte sind aufgrund ihres Mitbestimmungsrechts berechtigt, sich an personellen, sozialen und organisatorischen Angelegenheiten zu beteiligen, die u.a. Beamte betreffen, und können Dienstvereinbarungen mit der zuständigen Dienststelle abschließen (ebd.). Obwohl diese Rechte nicht gewerkschaftsbezogen sind, müssen sie dennoch bei der Beurteilung des Streikverbots für Beamte berücksichtigt werden, da sie es den Beamten ermöglichen, an der Regelung einiger ihrer Arbeitsbedingungen mitzuwirken. Darüber hinaus einigen sich in einigen Bundesländern die gewerkschaftlichen Dachverbände und der Staat auf allgemeine Regelungen zu mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten (ebd.).

iii. Die mit dem Streikverbot verfolgten Ziele

136. Der Gerichtshof wiederholt, dass er das Vorbringen der Regierung akzeptiert, dass das Streikverbot für Beamte iVm. mehreren ergänzenden, rechtlich einklagbaren Grundrechten (s. Rn. 43 - 46) das Gesamtziel verfolgt, für eine gute Verwaltung zu sorgen. Dieses wechselseitige System von miteinander verknüpften Rechten und Pflichten (s.o., Rn. 24, 26 und 34) garantiert die wirksame Erfüllung der dem Beamtentum übertragenen Aufgaben und gewährleistet so den Schutz der Bevölkerung, die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und den Schutz der in der Konvention verankerten Rechte durch eine effiziente öffentliche Verwaltung in vielfältigen Situationen (s.o., Rn. 118). In diesem Zusammenhang stellt der Gerichtshof ganz allgemein fest, dass Einschränkungen des Streikrechts dazu dienen können, die Rechte anderer zu schützen, die nicht auf die Arbeitgeberseite in einem Arbeitskonflikt beschränkt sind, und dass sie dazu dienen können, die positiven Verpflichtungen eines Vertragsstaates gemäß seinem Verfassungsrecht, der Konvention und anderen Menschenrechtsverträgen zu erfüllen (s. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers, Rn. 82, und Association of Academics, Rn. 30, beide o.zit.).

137. Im Fall der BF verfolgte die angefochtene Einschränkung das vorgenannte Ziel, eine gute Verwaltung zu gewährleisten. Die Disziplarentscheidungen zielten darauf ab, die Kontinuität des Unterrichts an staatlichen Schulen zu gewährleisten und das Recht anderer auf Bildung zu schützen, wie es durch Art. 7 Abs. 1 GG (s.o., Rn. 37), Art. 2

des Protokolls Nr. 1 zur Konvention und andere internationale Übereinkünfte (s.o., Rn. 63) garantiert wird. Der Gerichtshof unterstreicht, dass das Recht auf Bildung, das für die Förderung der Menschenrechte unverzichtbar ist, eine wesentliche Rolle in einer demokratischen Gesellschaft spielt (s. Leyla Şahin, a.a.O., Rn. 137, und Timishev / Russland, Nr. 55762/00 und 55974/00, Rn. 64, EGMR 2005 XII). Die Grund- und Sekundarschulbildung ist von grundlegender Bedeutung für die persönliche Entwicklung und den künftigen Erfolg eines jeden Kindes (s. Catan u.a. / Republik Moldau und Russland [GC], Nr. 43370/04 und 2 andere, Rn. 144, EMRK 2012 (Auszüge)). Obwohl die Konvention nicht vorschreibt, wie Bildung zu vermitteln ist, und noch weniger einen besonderen Status für Lehrer, betont der Gerichtshof die enorme Bedeutung eines effizienten Bildungssystems, das in der Lage ist, Kinder in glaubwürdiger Weise über Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu unterrichten und zu erziehen (s. Godenau / Deutschland, Nr. 80450/17, Rn. 54, 29.11.2022). Er kann dem Ministerkomitee nur zustimmen, dass Bildung für die Entwicklung der demokratischen Kultur, die demokratische Institutionen und Gesellschaften für ihr Funktionieren benötigen, von entscheidender Bedeutung ist und dass die Behörden eine qualitativ hochwertige Bildung als herausragendes Element in ihre Politik einbeziehen sollten (s. Rn. 64).

iv. Weitere vom Beamtenstatus umfasste Rechte

138. Über die den Beamten und ihren Gewerkschaften gewährten Rechte zur Verteidigung der beruflichen Interessen hinaus gewährt das innerstaatliche Recht den Beamten eine Reihe von Rechten, die auf ihrem Status beruhen, darunter das Recht auf lebenslange Beschäftigung und das Recht auf "angemessenen Lebensunterhalt " auf Lebenszeit, auch nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst und im Krankheitsfall (s. Rn. 43 und 47). Nach Angaben des Beamtenbundes und der Tarifgemeinschaft führt der Beamtenstatus in Deutschland zu einer höheren Nettovergütung als bei vergleichbaren Vertragsbediensteten des ö.D. sowie zu besseren Bedingungen bei der Gesundheitsversorgung und einer besseren Altersversorgung (s.o., Rn. 97, und der Parteivortrag in Rn. 82, 83 und 88). In Deutschland ist der Beamtenstatus also in mehrfacher Hinsicht vorteilhafter als der Status eines staatlichen Vertragsbediensteten, sowohl rechtlich als auch in Bezug auf die sich daraus ergebenden materiellen Bedingungen (s. und 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 Arbeitnehmern als nicht ausreichend angesehen hat, um den Ausschluss von Kommunalbeamten vom Recht auf Kollektivverhandlungen zu rechtfertigen; s. auch Drittintervention des Beamtenbundes und der Tarifgemeinschaft, o. Rn. 97, wonach Beamte in der Türkei in Bezug auf Gehalt, Krankenversicherung und Rentenansprüche nicht wesentlich besser gestellt seien als staatliche Vertragsbedienstete). In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof auch darauf hin, dass die Beschäftigungsbedingungen von Lehrkräften an staatlichen Schulen in Deutschland in Bezug auf Gehalt und Unterrichtsstunden günstiger sind als in den meisten anderen Vertragsparteien (s. das unbestrittene Vorbringen der Regierung, das sich auf OECD-Materialien bezieht, o. Rn. 88; s. auch o.zit. Urteil Federation of Offshore Workers' Trade Unions u. a., in dem der Gerichtshof bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme, die die Fortsetzung von Streiks verbot und eine Zwangsschlichtung vorschrieb, die Höhe der Gehälter in dem betreffenden Sektor berücksichtigte).

v. Möglichkeit, als Staatsschullehrer im Status eines staatlichen Vertragsbediensteten mit Streikrecht zu arbeiten

139. Der Gerichtshof stellt ferner fest, dass es in Deutschland kein generelles Streikverbot im ö.D. gibt, da die Vertragsbediensteten des Staates, die etwa 62 % aller im ö.D. tätigen Bediensteten ausmachen (s. unbestrittenen Vortrag der Regierung, o. Rn. 92), ein Streikrecht haben. Staatliche Schullehrer in den Bundesländern, in denen die BF arbeiten oder gearbeitet haben, können grundsätzlich entweder als Beamte oder als Vertragsbedienstete des Staates beschäftigt werden (s.o., Rn. 83, 92 und 97). Den BF war diese Dualität des Beschäftigungsverhältnisses von Landesschullehrern bekannt. Die Streiks, an denen die BF teilnahmen, wurden z. T. zur Unterstützung von Lehrern mit dem Status eines Vertragsbediensteten des Staates durchgeführt (s. Rn. 9-11 und 33), und die Diskriminierungsrüge der BF vor diesem Gericht stützt sich auf die Tatsache, dass Lehrer mit dem Status eines Vertragsbediensteten des Staates für ihre Teilnahme an demselben Streik nicht sanktioniert wurden (s. Rn. 148).
140. Zwischen den Parteien ist umstritten, ob die BF die Möglichkeit hatten, als staatliche Schullehrer mit dem Status eines Vertragsbediensteten des Staates zu arbeiten (s.o., Rn. 83 und 92). Was die Wahl des Beschäftigungsstatus zum Zeitpunkt ihrer Einstellung betrifft, eine Wahl, die die BF nach ihrer Behauptung nicht hatten, so nimmt der Gerichtshof den Vortrag der Regierung zur Kenntnis, dass der zweite und der dritte BF ihre Bewerbungen von Anfang an auf eine Ernennung als Beamte beschränkt hatten. Das vom dritten Bewerber seinerzeit verwendete Bewerbungsformular enthielt ein Kästchen mit der Angabe "Die Bewerbung gilt auch für eine Bewerbung als Angestellter"; dieses Kästchen hat er nicht angekreuzt. Die Erst-BF hatte sogar zu einem früheren Zeitpunkt als Lehrerin mit dem Status eines Vertragsbediensteten des Staates gearbeitet und dann den Beamtenstatus erhalten, nachdem sie ausdrücklich darum gebeten hatte (s.o., Rn. 92). Was die Möglichkeit eines späteren Wechsels vom Beamtenstatus in den Status eines Vertragsbediensteten betrifft, so waren sich beide Parteien einig, dass der Beamte technisch gesehen seine Entlassung beantragen und dann als Vertragsbediensteter wieder eingestellt werden müsste. Während die BF argumentierten, dass es keine Garantie dafür gebe, dass entlassene Beamte anschließend mit dem Status eines Vertragsbediensteten des Staates wieder eingestellt würden (s. Rn. 83), behauptete die Regierung, dass in der Praxis ein solcher Statuswechsel mit anschließender Ernennung zum Vertragsbediensteten des Staates ausgehandelt werde, bevor ein Beamter seine Entlassung beantrage; die Behauptung der BF, dass ein Antrag auf Entlassung den Beamten dem Risiko der Arbeitslosigkeit aussetze, sei daher falsch. Ein solcher Wechsel des Beschäftigungsverhältnisses sei gängige Praxis und in allen Bundesländern möglich, auch in den Fällen der BF. Die Tatsache, dass sich nur sehr wenige beamtete Lehrer für einen Wechsel in den Status eines Vertragsbediensteten des Staates entschieden, sei auf die Attraktivität des Beamtenstatus zurückzuführen (s.o., Rn. 92), was im Wesentlichen dem Vorbringen der BF entspricht, dass ein Wechsel vom Beamtenstatus in den Status eines Vertragsbediensteten des Staates mit gewissen Nachteilen verbunden sei. Der Gerichtshof stellt fest, dass die BF nicht nachgewiesen haben, dass sie mit ihren Arbeitgebern einen möglichen Wechsel ihres Beschäftigungsstatus vom Beamtenstatus in den Status eines öffentlichen Bediensteten erörtert haben (s. Rn. 83 o.).
141. Die BF beriefen sich auf die Möglichkeit, als angestellte Lehrkräfte an staatlichen Schulen zu arbeiten und ein Streikrecht auszuüben, um ihr Vorbringen zu untermauern, dass es kein Hindernis dafür gebe, Lehrern mit Beamtenstatus ein

Streikrecht einzuräumen. Es trifft zu, dass Lehrer mit Angestelltenstatus und Streikrecht in den Bundesländern, in denen die BF tätig waren, einen bestimmten Prozentsatz der Lehrer an staatlichen Schulen ausmachten - nach den von der Regierung vorgelegten Zahlen (s. Rn. 92 o.) zwischen 8,5 und 20 % im Schuljahr 2020/21 und nach Angaben der BF (s. Rn. 83 o.) zwischen 20 und 25 % bundesweit - und dass es folglich zu Störungen der Unterrichtsversorgung durch streikende Lehrer kommen konnte und auch kam. Dies wirft die Frage auf, ob eine Verpflichtung zur Gewährleistung eines Mindestdienstes an staatlichen Schulen oder ein eingeschränktes Streikrecht für beamtete Lehrer unter bestimmten Voraussetzungen als weniger restriktive Maßnahme als ein allgemeines Streikverbot für Beamte in Betracht gezogen werden konnte (s. Rn. 55). Lt. Vortrag der BF war unbestritten durch ihre Teilnahme an den Streiks kein Schaden entstanden, da interne Vertretungsregelungen getroffen worden waren und die streikberechtigten Lehrer auf das Recht auf Bildung Rücksicht genommen hatten. Außerdem machten sie geltend, dass kurze Arbeitsunterbrechungen ausreichten, um den Kollektivverhandlungsprozess voranzutreiben (s. Rn. 80).

142. Da es sich bei dem angefochtenen Streikverbot für Beamte um eine allgemeine Maßnahme handelt, die nach der Auslegung des *BVerfG* im GG verankert ist und einen langjährigen demokratischen Konsens in Deutschland sowie das Ergebnis einer Abwägung und eines Ausgleichs verschiedener, möglicherweise konkurrierender Interessen widerspiegelt, ist die zentrale Frage für den Gerichtshof bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme nicht, ob weniger restriktive Regelungen hätten getroffen werden können oder ob der Staat nachweisen konnte, dass ohne das angefochtene Verbot das Ziel der Gewährleistung einer kontinuierlichen öffentlichen Bildung nicht erreicht worden wäre, sondern vielmehr, ob der Verfassungsgesetzgeber, indem er keine Ausnahme für beamtete staatliche Schullehrer gemacht hat, innerhalb des ihm eingeräumten Beurteilungsspielraums gehandelt hat (s. *Animal Defenders International*, a.a.O., Rn. 110 In diesem Zusammenhang stellt die Möglichkeit für die BF, als staatliche Schullehrer mit dem Status eines vertraglichen Staatsbediensteten mit Streikrecht beschäftigt zu werden, ein Element dar, das bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit des den BF als staatlichen Schullehrern mit Beamtenstatus auferlegten Streikverbots zu berücksichtigen ist (s. auch *mutatis mutandis Travaš / Kroatien*, Nr. 75581/13, 4. Oktober 2016, wo sich ein Lehrer wissentlich und freiwillig für eine bestimmte Sonderregelung entschieden hatte, um Religionslehrer zu werden, die bestimmte Privilegien, aber auch die Anforderung einer besonderen Loyalität gegenüber den Lehren und der Doktrin der Kirche und folglich bestimmte Einschränkungen seines Privatlebens mit sich brachte, und, allgemeiner, *Savickis u. a.*, a.a.O., Rn. 183, was den Beurteilungsspielraum betrifft, der erheblich größer ist, wenn der betreffende Status einem Element der persönlichen Entscheidung unterliegt). Indem der beschwerdegegnerische Staat eine Dualität der Beschäftigungsverhältnisse für Lehrer an staatlichen Schulen vorsah und gleichzeitig den Status, der mit einem Streikverbot verbunden ist, in der Praxis wesentlich attraktiver machte (wie die einschlägigen Zahlen zeigen), hat er die potenziellen Auswirkungen von Streiks an staatlichen Schulen im Wesentlichen verringert.

vi. Die Schwere der angefochtenen Disziplinarmaßnahmen

143. Auch wenn die Hauptfrage in der vorliegenden Rechtssache zwangsläufig die Wirkung des Streikverbots sein wird, da es ein konstitutives Element der Gesamtorganisation des Beamtentums in Deutschland ist, und nicht die Schwere der

Sanktionen für einen Verstoß gegen das Verbot, kann der Gerichtshof nicht umhin, festzustellen, dass der 1. BF einen Verweis erhielt (s.o., Rn. 9), während der 2. und der 3. BF zu einer Geldbuße von jeweils 100 € verurteilt wurden (s.o., Rn. 10). Gegen die 4. BF wurde zunächst eine Geldbuße von 1.500 € verhängt (s.o., Rn. 11), die in der Berufung auf 300 € herabgesetzt wurde. Die Disziplinarverfügung gegen die 4. BF wurde jedoch letztlich nicht vollstreckt, da sie inzwischen auf ihren Antrag hin aus dem Beamtendienst ausgeschieden war (s.o., Rn. 17). Die Disziplinarmaßnahmen gegen die BF waren somit nicht schwerwiegend (s. Urcan u. a., a.a.O., Rn. 34-35, und Saime Özcan, a.a.O., Rn. 22-23, wo gegen Lehrer strafrechtliche Sanktionen verhängt wurden, weil sie an von ihren Gewerkschaften organisierten Streiks teilgenommen hatten).

(iii) Gesamtwürdigung

144. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen weist der Gerichtshof erneut darauf hin, dass die angefochtene Einschränkung des Streikrechts von Beamten, einschließlich von Lehrkräften mit diesem Status, wie den BF im vorl. Fall, schwerwiegend war (s.o., Rn. 123-127). Das Streikrecht ist zwar ein wichtiges Element der Gewerkschaftsfreiheit, aber Streiks sind nicht das einzige Mittel, mit dem die Gewerkschaften und ihre Mitglieder die einschlägigen beruflichen Interessen schützen können, und die Vertragsstaaten können grundsätzlich frei entscheiden, welche Maßnahmen sie ergreifen wollen, um die Einhaltung von Art.11 zu gewährleisten, solange sie damit sicherstellen, dass die Gewerkschaftsfreiheit nicht durch etwaige Einschränkungen entwertet wird (s. Rn. 128 o.). In diesem Zusammenhang hebt der Gerichtshof hervor, dass im beschwerdegegnerischen Staat eine Vielzahl verschiedener institutioneller Schutzvorkehrungen getroffen wurde, um den Beamten und ihren Gewerkschaften die Möglichkeit zu geben, ihre beruflichen Interessen zu vertreten (s.o., Rn. 128-135). Wie o. dargelegt, wird Beamtengewerkschaften ein gesetzliches Recht auf Beteiligung an der Ausarbeitung gesetzlicher Bestimmungen für Beamte eingeräumt, die außerdem ein individuelles verfassungsmäßiges Recht auf "angemessenen Lebensunterhalt " haben, das sie vor Gericht durchsetzen können. Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass diese Maßnahmen in ihrer Gesamtheit Beamtengewerkschaften und die Beamten selbst in die Lage versetzen, die einschlägigen beruflichen Interessen wirksam zu vertreten. Der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad unter den deutschen Beamten verdeutlicht die praktische Wirksamkeit der gewerkschaftlichen Rechte, wie sie für Beamte gesichert sind. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass der Beamtenbund und die Tarifgemeinschaft, die größte Beamtengewerkschaft, die etwa 50 % aller Beamten vertritt, vor dem Gerichtshof die Auffassung vertrat, dass Beamte aufgrund der mit ihrem Status verbundenen verfassungsmäßigen Rechte bereits über alles durch Streiks Erreichbare verfügten, und sich gegen die Gewährung eines Streikrechts für Beamte aussprach (s. Rn. 97 und 129 o.).

145. Anders als in der Rs. Enerji Yapı-Yol Sen (o. zit., Rn. 32), in der ein Rundschreiben, das 5 Tage vor einem landesweiten Streiktag erlassen wurde und den Beamten die Teilnahme an diesem Streik untersagte, allgemein formuliert war, ohne dass eine Abwägung dessen, was zur Erreichung der in Art. 11 Abs. 2 aufgezählten Ziele erforderlich war, vorgenommen wurde, ist das angefochtene Verbot von Beamtenstreiks eine allgemeine Maßnahme, die die Abwägung verschiedener, möglicherweise konkurrierender verfassungsrechtlicher Interessen widerspiegelt.

146. Unter Hinweis darauf, dass je überzeugender die Rechtfertigungsgründe für eine allgemeine Maßnahme sind, desto weniger Bedeutung der Gerichtshof ihren Auswirkungen im Einzelfall beimisst (s. Animal Defenders International, a.a.O., Rn. 109), ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die Auswirkungen des Streikverbots im vorl. Fall die genannten stichhaltigen und überzeugenden Rechtfertigungsgründe für die mit der allgemeinen Maßnahme verbundenen Einschränkungen, wie sie von der beschwerdegegnerischen Regierung vorgetragen wurden und in der ausführlichen Beurteilung des BVerfG zum Ausdruck kommen, nicht überwiegen. Insbesondere führt das Streikverbot in Anbetracht der Gesamtheit der Maßnahmen, die es Beamtenvereinigungen und Beamten selbst ermöglichen, die einschlägigen beruflichen Interessen wirksam zu verteidigen, nicht dazu, dass die Gewerkschaftsfreiheit der Beamten entwertet wird. Daher berührt dieses Verbot nicht ein wesentliches Element der durch Art. 11 der Konvention garantierten Gewerkschaftsfreiheit der Beamten (s.o., Rn. 99 u. 109-111). Außerdem waren die Disziplinarmaßnahmen gegen die BF nicht schwerwiegend (s.o., Rn. 143), sie verfolgten insbesondere das wichtige Ziel, den Schutz der in der Konvention verankerten Rechte durch eine wirksame öffentliche Verwaltung zu gewährleisten (im konkreten Fall das Recht anderer auf Bildung), und die innerstaatlichen Gerichte führten sachdienliche und ausreichende Gründe an, um diese Maßnahmen zu rechtfertigen, wobei sie die konkurrierenden Interessen gründlich abwogen mit dem Ziel, die Rspr. des Gerichtshofs während des gesamten innerstaatlichen Verfahrens anzuwenden. Für die Verhältnismäßigkeit der angefochtenen Maßnahmen im vorliegenden Fall sprechen ferner die materiellen Beschäftigungsbedingungen der beamteten Lehrer in Deutschland (s.o. Rn. 138) sowie die Möglichkeit, als staatliche Schullehrer im Status eines Vertragsbediensteten mit Streikrecht zu arbeiten (s.o., Rn. 139-142).
147. Der Gerichtshof kommt daher zu dem Schluss, dass die gegen die BF ergriffenen Maßnahmen den dem beschwerdegegnerischen Staat unter den Umständen des vorl. Falles eingeräumten Beurteilungsspielraum nicht überschritten haben und nachweislich in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten wichtigen rechtmäßigen Zielen stehen. Folglich liegt keine Verletzung von Art. 11 der Konvention vor.

III. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ART. 14 IVM. ART. 11 EMRK

148. Die BF rügten, dass sie als beamtete Lehrkräfte, gegen die nach ihrer Teilnahme an Streiks Disziplinarmaßnahmen ergriffen worden waren, bei der Ausübung ihrer Konventionsrechte gegenüber privatrechtlich angestellten Lehrkräften diskriminiert worden seien, gegen die wegen einer solchen Teilnahme keine Disziplinarmaßnahmen verhängt worden waren. Sie beriefen sich auf Art. 14 iVm. Art.11 der Konvention.
149. Die Regierung wandte ein, dass die Anträge in dieser Hinsicht unzulässig seien, da die Antragsteller es versäumt hätten, den innerstaatlichen Rechtsweg auszuschöpfen, wie in Art. 35 Abs. 1 der Konvention gefordert. Die Antragsteller hätten vor dem BVerfG weder ausdrücklich noch in der Sache eine Verletzung von Art. 14 der Konvention oder eine Verletzung des entsprechenden Verfassungsrechts auf Gleichbehandlung (Art. 3 GG) gerügt.
150. Die BF machten geltend, dass sie den innerstaatlichen Rechtsweg ausgeschöpft hätten. Sie hätten in den Verfahren vor den innerstaatlichen Gerichten, einschließlich

des BVerfG, im Wesentlichen eine unterschiedliche Behandlung von beamteten Lehrern ohne Streikrecht und privatrechtlich angestellten Lehrern mit Streikrecht gerügt. Eine ausdrückliche Bezugnahme auf die betreffenden Rechtsvorschriften (Art. 14 EMRK und Art. 3 GG) sei nicht erforderlich gewesen. Zur Begründung verwiesen die BF auf folgende Ausführungen in der Verfassungsbeschwerde (VB) des 3. BF, Herrn Grabs:

"[S 8] Es ist nicht nachvollziehbar, warum die gleiche Loyalitätsbindung einem Streik von Arbeitern und Angestellten nicht entgegensteht, für Beamte aber ein Streikverbot gelten soll."

"[S. 132] ... Die Europäische Menschenrechtskonvention lässt nur zu, dass das Streikrecht je nach Aufgabe/Funktion unterschiedlich ausgestaltet wird. Wenn bereits das nationale Recht sowohl den Beamten als auch den privatrechtlich angestellten Lehrern die gleiche Aufgabe (Unterricht) zuweist, ist eine Differenzierung vor diesem Hintergrund nicht zu rechtfertigen. Die in Deutschland im öffentlichen Dienst praktizierte Differenzierung zwischen Tarifbeschäftigten mit Streikrecht und Beamten in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen ohne Streikrecht entspricht daher nicht der nach Artikel 11 Abs. 2 des Übereinkommens zulässigen Differenzierung."

151. Der Gerichtshof erinnert daran, dass der Zweck der Rechtswegeerschöpfungsregel darin besteht, einem Vertragsstaat die Möglichkeit zu geben, die ihm vorgeworfene Konventionsverletzung anzusprechen und dadurch zu verhindern oder abzustellen. Nach der Rspr. des Gerichtshofs ist es zwar nicht immer erforderlich, dass die Konvention im innerstaatlichen Verfahren ausdrücklich geltend gemacht wird, sofern die Beschwerde "zumindest in der Substanz" erhoben wird. Dies bedeutet, dass der BF rechtliche Argumente mit gleicher oder ähnlicher Wirkung auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts vorbringen muss, um den nationalen Gerichten die Möglichkeit zu geben, den behaupteten Verstoß zu beheben. Nach der Rspr. des Gerichtshofs ist es jedoch erforderlich, nicht nur den Sachverhalt, sondern auch die rechtlichen Argumente des Antragstellers zu berücksichtigen, um festzustellen, ob die beim Gerichtshof eingereichte Beschwerde tatsächlich zuvor in der Sache vor den innerstaatlichen Behörden erhoben wurde, um dem Vertragsstaat tatsächlich die Möglichkeit zu geben, die behauptete Verletzung zu verhindern oder zu beheben. Denn *"es würde dem subsidiären Charakter des Konventionsmechanismus widersprechen, wenn ein BF, der ein mögliches Konventionsargument ignoriert, sich vor den nationalen Behörden auf einen anderen Grund für die Anfechtung einer angefochtenen Maßnahme berufen könnte, dann aber auf Grundlage des Konventionsarguments eine Beschwerde vor dem Gerichtshof einreicht"* (s. Hanan / Deutschland [GC], Nr. 4871/16, Rn. 148, 16.2.2021).

152. Der Gerichtshof stellt fest, dass alle 4 BF vor dem BVerfG anwaltlich vertreten waren und dass sie alle getrennte VB eingereicht haben. Sie brachten sehr umfassende und detaillierte Argumente vor und stützten sich ausführlich auf die Rspr. dieses Gerichtshofs, die Praxis des ECSR und das internationale Arbeitsrecht in der Auslegung durch die zuständigen Überwachungsgremien, um ihre Behauptung zu untermauern, dass ihnen als beamteten Lehrern, die keine Funktionen innehaben, die mit der Ausübung von Kernelementen der hoheitlichen Gewalt verbunden sind, ein Streikrecht zu gewähren sei; sie behaupteten, dass die Verwaltungsgerichte es versäumt hätten, das nationale Recht im Einklang mit diesen europäischen und internationalen Normen auszulegen, und dass sie dadurch gegen Art. 9 Abs. 3 GG und Art. 11 der Konvention verstoßen hätten (s. Rn. 19 o.). Der Gerichtshof stellt fest, dass 3 der 4 BF vor diesem Gerichtshof nicht einmal geltend gemacht haben, dass sie

irgendetwas zu einer angeblichen Diskriminierung gegenüber Angestellten in einem privatrechtlichen System vorgetragen hätten, obwohl der Gerichtshof sie ausdrücklich aufgefordert hatte, auf die entsprechenden Teile ihrer VB Bezug zu nehmen. Stattdessen verwiesen die BF auf die o.g. Ausführungen in der VB des 3. BF allein. Der Gerichtshof stellt fest, dass diese VB, die von 2 Rechtsanwälten verfasst wurde, insg. 149 S. umfasst und die rechtlichen Argumente in Bezug auf die angebliche Verletzung von Art. 11 sehr gründlich und detailliert dargelegt werden. Die erste der beiden vorgenannten Aussagen findet sich in dem Teil, der das Vorbringen des 3. BF vor dem Verwaltungsgericht zusammenfasst (auf S. 8 der VB). Die 2. Aussage findet sich in dem Teil der VB, in dem die Rspr. des Gerichtshofs zu Art. 11 und die Übertragbarkeit dieser Rspr. auf Beamte in Deutschland ausführlich erörtert wird (auf S. 132 der VB); die Aussage selbst bezieht sich ausdrücklich auf Art. 11 Abs. 2 der Konvention.

153. Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass die beiläufige Aufnahme der beiden vorgenannten Aussagen in das Vorbringen des 3. BF, das sich durch ein sehr umfassendes und detailliertes Vorbringen in Bezug auf eine vorgeworfene Verletzung von Art. 11 der Konvention auszeichnet - nicht als eine hinreichend substantiierte Diskriminierungsrüge angesehen werden kann, die berechtigterweise erwarten ließe, dass das BVerfG einer solchen Beschwerde nachgehen würde. Es wurde nicht umfassend dargelegt, warum der BF seiner Ansicht nach ein Streikrecht habe, weil er sonst gegenüber den Vertragsbediensteten des Staates diskriminiert würde. Die gesamte VB des BF zu 3) stützte sich auf eine Verletzung von Art. 9 Abs. 3 GG und Art. 11 EMRK - worauf das BVerfG sehr ausführlich einging. Es würde dem Zweck des Rechtswegeerschöpfungsgrundsatzes zuwiderlaufen, wenn die beiden vorgenannten Äußerungen am Rande für die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges bei einer Art. 14-Beschwerde als ausreichend angesehen würden, zumal das Vorbringen zu Art. 11 sehr ausführlich war. Wie aus der Formulierung der VB des 3. BF zu erwarten war, hat sich das BVerfG ausschließlich und ausführlich mit der behaupteten Verletzung von Art. 11 der Konvention befasst, nicht aber mit Art. 14 der Konvention oder Art. 3 GG. Es wäre daher nicht mit dem Zweck der Erschöpfungsregel vereinbar, wenn ein Fall, der von den BF auf innerstaatlicher Ebene als Art. 11-Fall vorgetragen und vom BVerfG eingehend auf diesen Artikel hin geprüft wurde, nun zum ersten Mal nach Art. 14 iVm. 11 von diesem Gericht geprüft werden würde. In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof erneut darauf hin, dass die Beurteilung der innerstaatlichen Gerichte im Zusammenhang mit Diskriminierungsbeschwerden besonders wichtig ist, da sich komplexe Fragen der Vergleichbarkeit und der Rechtfertigung stellen (s. Vučković u. a./Serbien (Vorabentscheidungsersuchen) [GK], Nr. 17153/11 u.29 andere, 25.3.2014, und *Gutachten auf Antrag des franz. Conseil d'État zur unterschiedlichen Behandlung von Grundeigentümerverbänden in Jagdgenossenschaften. die "zum Zeitpunkt der Gründung einer anerkannten kommunalen Jägervereinigung eine anerkannte Existenz haben", und von Grundeigentümervereinigungen, die nach diesem Zeitpunkt gegründet wurden* [GK], no. P16-2021-002, Rn. 66, 13.7.2022).

154. Dem Einspruch der Regierung ist daher stattzugeben, und dieser Teil der Beschwerde wird wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs gem. Art. 35 Abs. 1 und 4 der Konvention für unzulässig erklärt.

IV. BEHAUPTETE VERLETZUNG DES ART. 6 Abs. 1 EMRK

155. Die BF rügten ferner gemäß Art. 6 Abs. 1 der Konvention, dass das BVerfG es versäumt habe, auf ihr wesentliches Argument einzugehen, dass ihr Recht als Beamte zu streiken im internationalen Arbeitsrecht anerkannt sei.
156. Die Regierung behauptete, dass es keine Verletzung von Art. Abs. 1 der Konvention gegeben habe. Das BVerfG habe sich ausführlich mit den Argumenten der BF zu den verfassungsmäßigen Rechten von Beamten und insbesondere mit den Argumenten zu den Auswirkungen des Übereinkommens und der einschlägigen Urteile des Gerichtshofs befasst. Dabei hat es auch die Auswirkungen des Arbeitsvölkerrechts auf die Rspr. des Gerichtshofs berücksichtigt. Die Auswirkungen der internationalen Verpflichtungen Deutschlands in Bezug auf ein mögliches Streikrecht, einschließlich der Verpflichtungen aus dem Arbeitsvölkerrecht, wären somit umfassend behandelt.
157. Der Gerichtshof weist erneut darauf hin, dass Art. 6 Abs. 1 die Gerichte zwar verpflichtet, ihre Entscheidungen zu begründen, aber nicht so verstanden werden kann, dass er eine detaillierte Antwort auf jedes Argument verlangt (s. Perez / Frankreich [GK], Nr. 47287/99, Rn. 81, EGMR 2004-I). Das BVerfG hat die Rspr. des Gerichtshofs zur Gewerkschaftsfreiheit ausführlich erörtert und dabei erklärt, dass der Gerichtshof bei der Auslegung von Art. 11 der Konvention andere internationale Instrumente berücksichtigt hat (s. Rn. 32 o.). Der Gerichtshof ist daher der Auffassung, dass sich das BVerfG hinreichend mit der Frage der internationalen Verpflichtungen Deutschlands in Bezug auf ein mögliches Streikrecht, einschließlich der Verpflichtungen aus dem Arbeitsvölkerrecht, befasst und die Ablehnung des Anspruchs der BF, sie hätten ein Streikrecht, konkret und ausdrücklich begründet hat (s. Petrović u. a./Montenegro, Nr. 18116/15, Rn. 41 u. 43, 17.7.2018).
158. Daraus folgt, dass diese Beschwerde offensichtlich unbegründet iSv. Art. 35 Abs. 3 (a) der Konvention ist und gem. Art. 35 Abs. 4 für unzulässig erklärt werden muss.

AUS DIESEN GRÜNDEN HAT DER RICHTERSHOF

1. Einstimmig die Beschwerde zu Art. 11 der Konvention für zulässig und die übrigen Anträge für unzulässig erklärt;
2. mit 16 gegen eine Stimme festgestellt, dass keine Verletzung des Art. 11 der Konvention vorliegt.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 14.12.2023, pursuant to Rule 77 Rn. 2 and 3 of the Rules of Court. Johan Callewaert Síofra O’Leary, Deputy to the Registrar President

Gemäß Artikel 45 Abs. 2 der Konvention und Art. 74 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs sind diesem Urteil die folgenden Einzelgutachten beigelegt:

- (a) zustimmende Stellungnahme des Richters Ravarani;
- (b) abweichende Stellungnahme des Richters Serghides.

ZUSTIMMENDE STELLUNGNAHME VON RICHTER RAVARANI

Ich stimme mit meinen Kollegen überein für die Feststellung, dass die Sanktion, die gegen die BF verhängt wurde, weil sie trotz des allgemeinen Streikverbots, das für ihren Beamtenstatus gilt, an einem Streik teilgenommen haben, keine Verletzung von Art. 11 der Konvention darstellt. ... Wichtig ist, dass, auch wenn dies von den BF bestritten wurde, eine anfängliche Wahlmöglichkeit besteht, welche Laufbahn

eingeschlagen wird, und dass Lehrkräfte, die im Beamtenstatus beschäftigt sind, in den Status eines staatlichen Vertragsbediensteten wechseln können. Natürlich könnte man sich fragen, warum die Vorteile des Beamtenstatus durch ein totales Streikverbot aufgewogen werden müssen, aber dennoch, und ungeachtet der Frage, ob eine solche Wahl wirklich frei ist, kann das Fehlen des Streikrechts als das Ergebnis einer Option betrachtet werden, die einen Verzicht auf ein solches Recht für den Fall beinhaltet, dass eine Beamtenlaufbahn gewählt wird. Dieser Aspekt hat mich veranlasst, für die Feststellung zu stimmen, dass keine Verletzung von Art. 11 der Konvention vorliegt.

Einige Fragen. Ich sehe mich jedoch gezwungen, einige Erklärungen zu meinem Votum hinzuzufügen, da ich ernsthafte Zweifel an den meisten anderen von den deutschen Behörden angeführten Gründen für die Verhängung eines solchen pauschalen Streikverbots für Beamte im Bildungssektor habe. Meine Zweifel beziehen sich sowohl auf das legitime Ziel als auch auf die Verhältnismäßigkeit der verhängten Maßnahme. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass es unabhängig vom Umfang des Beurteilungsspielraums des Mitgliedstaates im vorliegenden Fall nicht um eine bloße Einschränkung des Streikrechts geht, sondern um ein pauschales Verbot dieses Rechts für eine bestimmte Personengruppe. Es beruht nicht auf den Besonderheiten ihrer Tätigkeit, sondern auf ihrem Status als Beamte.

Hinweis für Frank: Hier schreiben: (wird ausgeführt)

Das Recht anderer auf Bildung. Während es kein Problem ist, gute Verwaltung als legitimes Ziel des Streikverbots und als gültiges Ziel der Maßnahme bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu betrachten, kann man sich fragen, ob der Schutz der Rechte anderer (siehe Rn. 118 u. 136 ff. des Urteils) ein solches Totalverbot rechtfertigen kann. Ein solches Ziel als legitim anzuerkennen, geht sehr weit, da ein Streik unter vielen Umständen tatsächlich die Rechte anderer beeinträchtigt, z. B. im Bereich des Zugangs zur medizinischen Versorgung. Ist es nicht gerade der Zweck eines Streiks, eine gewisse Störung zu verursachen und - zumindest indirekt - die Situation anderer zu beeinträchtigen, bspw. im Bereich des Verkehrs, der Müllabfuhr usw.? Wird die Anerkennung der Rechte anderer als legitimes Ziel für die Verhängung eines Streikverbots, das im Übrigen als verhältnismäßige Maßnahme betrachtet wird, nicht dazu führen, dass das Verbot von Streiks in jedem Tätigkeitsbereich möglich wird? Die menschlichen Tätigkeiten sind eng miteinander verknüpft, und jede Tätigkeit hat Auswirkungen auf die Rechte und das Wohlergehen anderer. Viele Aspekte des menschlichen Lebens sind durch die Rechte nach Art. 8 der Konvention geschützt. Müsste jede einzelne negative Auswirkung eines Streiks auf diese Rechte als Beeinträchtigung der Rechte anderer geprüft werden?

Ist Bildung eine "wesentliche Dienstleistung"? In seinem Urteil betrachtete das BVerfG das Bildungswesen als Teil der Kerntätigkeiten der staatlichen Verwaltung, ein Bereich, in dem Art. 11 Abs. 2 der Konvention Einschränkungen des Streikrechts zulässt. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass das Recht auf Bildung, dessen Bedeutung niemand ernsthaft bestreiten kann, im Allgemeinen nicht als wesentlicher Dienst – iSv. Ausübung hoheitlicher Gewalt im Namen des Staates und/oder der Erbringung wesentlicher Dienstleistungen - im Rahmen der spezialisierten internationalen Instrumente angesehen wird (s. Rn. 55, 58 und 125 des Urteils). Wie in Rn. 126 des Urteils hervorgehoben wird, beschränkte sich die Aufgabe des Gerichtshofs zwar auf die Auslegung der Konvention und auf die Feststellung, ob das einschlägige innerstaatliche Recht in seiner Anwendung auf die BF iSv. Art. 11 Abs. 2 der Konvention verhältnismäßig war. Nach der st. Rspr. des Gerichtshofs kann

die Konvention jedoch nicht im luftleeren Raum ausgelegt werden und sollte so weit wie möglich im Einklang mit anderen Regeln des Völkerrechts, zu denen sie gehört, ausgelegt werden (s.z. B. Demir u. Baykara / Türkei [GC], Nr. 34503/97, Rn. 76 f., 12.11.08; siehe auch Al-Adsani / UK [GC], Nr. 35763/97, Rn., 21.11.01, und Hassan / UK, [GC], no. 29750/09, § 77, 16.9.2014). Hier ist die Diskrepanz zu der von praktisch allen internationalen Fachgremien eingenommenen Position auffällig. Im Übrigen fordert der Gerichtshof in seiner eigenen Rspr. einen restriktiven Ansatz für den Begriff der Mitglieder der Verwaltung⁹. Wenn das Bildungswesen als eine wesentliche Dienstleistung angesehen wird, die keine Unterbrechung zulässt, warum haben dann die Lehrer, die in einem vertraglichen Arbeitsverhältnis stehen, das Recht zu streiken?

Ein weiteres Argument, das das BVerfG in seinem Urteil vorgebracht hat, nämlich dass die Einteilung der Beamten in 2 Gruppen, die aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen ein Streikrecht haben oder nicht, Schwierigkeiten bei der Unterscheidung mit sich bringen würde, die mit dem Begriff der hoheitlicher Autorität zusammenhängen, überzeugt ebenfalls nicht, da andere Staaten, in denen einige Beamte das Streikrecht haben und andere nicht, eine solche Unterscheidung vornehmen können.

Das "Paket"-Argument. Nach Ansicht der deutschen Behörden ist das Streikverbot für Beamte Teil eines "ganzheitlichen Systems, das durch verschiedene Parameter gekennzeichnet ist", so dass das Streikverbot durch verschiedene Faktoren ausgeglichen wird. Die deutschen Behörden sind der Ansicht, dass die Zulassung von Streiks zusätzlich zu allen anderen Vorteilen, die der Beamtenstatus bietet, einer Rosinenpicken gleichkäme.

Ohne auf die Einzelheiten dieses "Pakets" einzugehen, können einige Punkte hervorgehoben werden. Während die Grundsätze der "Alimentation" und der lebenslangen Beschäftigung sicherlich gewichtige Argumente darstellen, stellt sich in diesem Zusammenhang einfach die Frage, warum die Loyalitätspflicht, die absehbare Laufbahn, die volle Einsatzbereitschaft und die Neutralitätspflicht Beamte am Streiken hindern sollten. Wäre es loyal, in der Privatwirtschaft zu streiken, im öffentlichen Dienst aber nicht? Darf also ein Arzt, der im Angestelltenverhältnis arbeitet und Leben retten muss, streiken, während ein Beamter im Bildungssektor dies nicht darf? Warum wäre dies illoyal für Beamte, für andere Beschäftigte im ö.D. aber nicht? Ist es wirklich unmöglich, sich an alle einschlägigen Verpflichtungen zu halten und trotzdem das Recht auf Streik zu haben? Einfacher ausgedrückt: Ist es an sich illoyal zu streiken? Natürlich kann die Organisation von Streiks illoyal sein, vor allem wenn sie darauf abzielen, die Erbringung wesentlicher Dienstleistungen zu stören. Solche Aktionen können jedoch rechtmäßig verboten oder eingeschränkt und mit gerichtlichen Mitteln wirksam bekämpft werden.

Zwar haben die deutschen Beamten neben dem Streik noch andere Mittel, um ihre Interessen gegenüber ihrem Dienstherrn zu vertreten, nämlich das Recht, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten, ein gesetzlich verankertes Recht auf Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften für Beamte und das Recht, den Staat zu verklagen, wenn sie der Auffassung sind, dass ihre Besoldung nicht mehr angemessen ist. Würde das Streikrecht diese Rechte jedoch grundsätzlich in Frage stellen? Gewisse Anpassungen könnten notwendig sein, aber das sollte kein Grund für ein generelles Verbot des Beamtenstreikrechts sein¹⁰. Außerdem ist der Umfang des Klagerechts nicht ganz klar. Geht es über das Recht hinaus, eine bessere Vergütung zu fordern, und umfasst es bspw. auch Forderungen nach besseren Arbeitsbedingungen?

Schlussfolgerung. Während die in Deutschland den Lehrkräften im staatlichen Bildungssektor gebotene Wahlmöglichkeit zwischen dem Beamtenstatus und dem

Status eines staatlichen Vertragsbediensteten dazu dienen kann, die Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit eines absoluten Streikverbots im Falle der ersteren zu begründen, während letztere streiken dürfen, können die anderen zur Rechtfertigung eines solchen Verbots angeführten Gründe zumindest in Frage gestellt werden.

ABWEICHENDE STELLUNGNAHME VON RICHTER SERGHIDES

Einleitung

1. Alle 4 BF in der vorl. Rechtssache waren zum maßgeblichen Zeitpunkt staatliche Schullehrer mit Beamtenstatus nach deutschem Recht. Sie rügten vor dem Gerichtshof, dass die Disziplinarmaßnahmen gegen sie wegen ihrer Teilnahme an einem Streik sowie das allgemeine Streikverbot für Beamte, auf das sich diese Maßnahmen stützten, ihr Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 11 der Konvention verletzt hätten, der wie folgt lautet
 - "(1) Jede Person hat das Recht, sich friedlich zu versammeln und mit anderen frei zusammenzuschließen, einschließlich des Rechts, zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten.
 2. (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 durch Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen."
 Insbesondere nahmen die 4 BF an Streiks teil, zu denen auch eine Demonstration gehörte, die von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, der sie angehörten, während ihrer Arbeitszeit organisiert wurde, um gegen eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen von Lehrern zu protestieren (s. Rn. 8 des Urteils).
2. Nach dem Urteil des 2. Senats des BVerfG v. 12.6.2018 ist es allen Beamten in Deutschland, also auch den BF, verboten, sich an gewerkschaftlichen Arbeitskämpfmaßnahmen zu beteiligen. Mit anderen Worten: Es besteht ein absolutes Streikverbot für alle Beamten, allein aufgrund ihres Status.
3. Der Gerichtshof stellt in seinem Urteil zu Recht fest, dass das Streikverbot für Beamte, einschließlich Lehrer mit diesem Status, auf ihrem Status beruht und absolut ist, und fügt hinzu, dass die Einschränkung des Streikrechts für deutsche Beamte, einschließlich der BF, somit als schwerwiegend bezeichnet werden kann (s. Rn. 123 und 144 des Urteils).
4. Während ich für Punkt 1 des Tenors des vorl. Urteils gestimmt habe, indem ich die Beschwerde gegen Art. 11 der Konvention für zulässig und die übrigen Beschwerden für unzulässig erklärt habe, habe ich gegen Punkt 2 des Tenors des Urteils gestimmt, nach dem keine Verletzung von Art. 11 der Konvention vorliege. Ich habe methodische, konzeptionelle und inhaltliche Schwierigkeiten dem Urteil zuzustimmen, insbesondere im Hinblick auf seinen Ansatz, der zu dem Schluss führt, dass keine Verletzung von Art. 11 vorliegt.

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 erklärt¹¹:

"Wenn das Streikrecht auf der Ebene der internationalen Menschenrechte als das Recht der Arbeitnehmer zu betrachten ist, ihre Arbeit in abgestimmter Weise zu verweigern, um Kollektivverhandlungen voranzutreiben, dann folgt daraus, dass es auf dieser Ebene auch als kollektives Recht einzustufen ist. Der Grund dafür ist, dass die Elemente, aus denen sich dieses Recht zusammensetzt, mit der Definition der kollektiven Rechte übereinstimmen, zumindest was die Durchführung der Arbeitsniederlegung betrifft. Es handelt sich nämlich nicht um ein Recht, das dem Einzelnen zusteht, sondern um ein Recht, das zwar vom Einzelnen ausgeübt werden kann, aber nach einer Entscheidung der Gruppe und in Abstimmung mit den anderen Mitgliedern der Gruppe ausgeübt werden muss."

6. Der Gerichtshof hat das Recht auf Kollektivverhandlungen als wesentliches Element des Rechts auf Vereinigungsfreiheit gem. Art. 11 Abs. 1 anerkannt (s. Rn. 100 des vorl. Urteils sowie Demir u. Baykara [GK], Nr. 34503/97, Rn. 154, ECHR 2008). Wie im vorl. Urteil anerkannt wird, "ermöglicht das Streikrecht einer Gewerkschaft, sich Gehör zu verschaffen, und stellt ein wichtiges Instrument für die Gewerkschaft dar, um die beruflichen Interessen ihrer Mitglieder zu schützen, und für die Mitglieder einer Gewerkschaft wiederum, um ihre Interessen zu verteidigen" (s. Rn. 104 des Urteils).

7. In dem Urteil wird jedoch die Auffassung vertreten, dass die Frage, ob ein Streikverbot ein wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit berührt, weil es diese Freiheit unter den gegebenen Umständen entwertet - eine Frage, die der Gerichtshof bisher offen gelassen hat -, eine kontextspezifische Frage sei, die daher nicht abstrakt oder durch eine isolierte Betrachtung des Streikverbots beantwortet werden kann, sondern vielmehr eine Beurteilung aller Umstände des Falles unter Berücksichtigung der Gesamtheit der vom beschwerdegegnerischen Staat ergriffenen Maßnahmen zur Sicherung der Gewerkschaftsfreiheit und einer Reihe anderer Aspekte, einschließlich der Rechte des Einzelnen, erfordert (s. Rn. 109-110 des Urteils). Ein solcher Ansatz erinnert an den umfassenden Fairness-Ansatz (und die damit verbundene Abwägung von Rechten), den der Gerichtshof in Bezug auf das Recht auf faires Verfahren gem. Art. 6 der Konvention verwendet.

8. Ich vertrete in dieser Frage respektvoll einen anderen Standpunkt. Ich bin der Auffassung, dass das Streikrecht unter allen Umständen ein unverzichtbarer Bestandteil oder ein Element oder ein Aspekt des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und insbesondere der Gewerkschaftsfreiheit gem. Art. 11 der Konvention ist¹². Der Charakter und die Natur des Streikrechts als Bestandteil der Vereinigungsfreiheit können nicht von spezifischen Umständen abhängen und von Fall zu Fall variieren; dieses Recht ist Teil der "DNA" - und Norm der Wirksamkeit - der Vereinigungsfreiheit und sollte immer als solche behandelt werden. Es wäre paradox, wenn das Recht auf Kollektivverhandlungen von der Rspr. (s. Demir u. Baykara, Rn. 154) als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit anerkannt würde, während das Streikrecht, das untrennbar mit dem Recht auf Kollektivverhandlungen verbunden ist, nicht unter allen Umständen ebenfalls als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit angesehen wird, sondern vielmehr von den Umständen des Einzelfalles abhängt. Wie die BF in diesem Zusammenhang zu Recht vorgetragen haben (siehe Rn. 77 des Urteils):

"Die notwendige Verknüpfung des Rechts auf Kollektivverhandlungen mit dem Streikrecht war ein weltweit anerkannter Rechtsgrundsatz und stellte internationales Gewohnheitsrecht dar ... Er wurde durch den bekannten Grundsatz veranschaulicht: 'Ohne das Streikrecht würden Kollektivverhandlungen lediglich auf kollektives Betteln

hinauslaufen'. Umgekehrt bedeutete die Verweigerung des Streikrechts für alle Beamten auch, dass ihnen das Recht auf Kollektivverhandlungen verweigert würde, das gemäß Art. 11 als wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit anerkannt wurde. Ohne die tatsächliche Möglichkeit, sich an gewerkschaftlichen Arbeitsk Kampfmaßnahmen zu beteiligen, war das Recht auf Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft allein substanzlos.

Es besteht also zweifellos ein funktionaler Zusammenhang zwischen dem Recht auf Kollektivverhandlungen und dem Streikrecht¹³.

9. Das Streikrecht ist ein zentraler Wert einer demokratischen Gesellschaft. Der frühere UN-Sonderberichterstatter für Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Maina Kiai, hat in einer UN-Pressemitteilung (9.3.2017)¹⁴ aufschlussreich anerkannt und unterstrichen, dass das Streikrecht eine untrennbare Folge des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit ist und dass es eine Verbindung zwischen Streikrecht und Demokratie gibt:

"Das Streikrecht ist auch eine untrennbare Folge des Grundrechts auf Vereinigungsfreiheit. Es ist von entscheidender Bedeutung für Millionen von Frauen und Männern in der ganzen Welt, ihre Rechte am Arbeitsplatz kollektiv durchzusetzen, einschließlich des Rechts auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen und auf Arbeit in Würde und ohne Angst vor Einschüchterung und Verfolgung. Darüber hinaus gehören Protestaktionen gegen die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Regierung und gegen negative Unternehmenspraktiken zu den grundlegenden bürgerlichen Freiheiten, deren Achtung für die sinnvolle Ausübung der Gewerkschaftsrechte unerlässlich ist. Dieses Recht ermöglicht Gewerkschaften eine Auseinandersetzung mit Unternehmen und Regierungen auf Augenhöhe, und die Mitgliedstaaten haben die positive Verpflichtung, dieses Recht zu schützen, und die negative Verpflichtung, die Ausübung dieses Rechts nicht zu behindern.

Außerdem geht es beim Schutz des Streikrechts nicht nur darum, dass die Staaten ihren rechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Es geht auch darum, dass sie demokratische und gerechte Gesellschaften schaffen, die auf lange Sicht tragfähig sind. Die Machtkonzentration in einem Sektor - sei es in den Händen der Regierung oder der Wirtschaft - führt unweigerlich zur Aushöhlung der Demokratie und zu einer Zunahme der Ungleichheiten und der Ausgrenzung mit allen damit verbundenen Folgen. Das Streikrecht ist eine Kontrolle dieser Machtkonzentration.

Ich missbillige die verschiedenen Versuche, das Streikrecht auf nationaler und multilateraler Ebene auszuhöhlen. In diesem Zusammenhang begrüße ich die positive Rolle, die die Regierungsgruppe der IAO bei der Wahrung des Streikrechts spielt, indem sie anerkennt, dass "ohne den Schutz des Streikrechts die Vereinigungsfreiheit, insbesondere das Recht, Tätigkeiten zur Förderung und zum Schutz der Arbeitnehmerinteressen zu organisieren, nicht voll verwirklicht werden kann".

Ich fordere alle Beteiligten auf, dafür zu sorgen, dass das Streikrecht weltweit und in allen Bereichen uneingeschränkt gewahrt und respektiert wird."

Der Zusammenhang zwischen Streik und Demokratie wurde von Jeffrey Vogt, Janice Bellace, Lance Compa, K. D. Ewing, Lord Hendy QC, Klaus Lörcher und Tonia Novitz weiter ausgeführt¹⁵.

10. Das Urteil verkennt, dass der Streik auf Verhandlungen und Kollektivverhandlungen abzielt und dass es das Recht auf Kollektivverhandlungen ist, das durch die angefochtenen Maßnahmen ebenfalls beschnitten wird¹⁶.

11. Anzumerken ist, dass das Wort "einschließlich" in Art. 11 Abs. 1 der Konvention zeigt, dass die kurze Aufzählung der dort genannten Unterrechte nicht erschöpfend ist und daher Raum für die Einbeziehung des Streikrechts lässt. Die vom Gerichtshof vorgenommene Auslegung der Vereinigungsfreiheit in Bezug auf die Frage, ob das Streikrecht ein Bestandteil dieser Freiheit ist, ist sehr restriktiv und widerspricht dem Grundsatz der Effektivität, der verlangt, dass die Rechte weit ausgelegt und angewandt werden sollten, während jede Einschränkung dieser Rechte eng und restriktiv auszulegen ist.
12. Art. 8 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1967, ein internationaler Text, der 17 Jahre jünger ist als die Konvention, übernimmt in Abs. 2 wörtlich Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Konvention und sieht in Abs. 1 Buchstabe d ausdrücklich vor, dass sich die Vertragsstaaten verpflichten, das Streikrecht zu gewährleisten (s. auch Rn. 53 des vorl. Urteils). Darüber hinaus wurde Art. 22 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966, obwohl er nicht ausdrücklich ein Streikrecht vorsieht, vom UN-Menschenrechtsausschuss so ausgelegt, dass er ein solches Recht vorsieht (s. auch Rn. 54 des vorl. Urteils). Wie in Rn. 62 des vorl. Urteils festgestellt wird, hat der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof unter Berufung auf internationales Material erklärt, dass das Streikrecht als allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts angesehen werden könne, da es ein "wesentlicher Bestandteil" der Vereinigungsfreiheit und der Organisationsfreiheit sei. Er hat zwar die Auffassung vertreten, dass die Ausübung des Streikrechts eingeschränkt oder verboten werden kann, jedoch nur im Falle von Beamten, die als Teil der öffentlichen Gewalt dienen und im Namen des Staates Hoheitsrechte ausüben, sowie von Beschäftigten in wesentlichen Diensten (ebd.). Vogt, Bellace, Compa, Ewing, Lord Hendy, Lörcher und Novitz sprechen sich mit überzeugenden Argumenten dafür aus, dass das Streikrecht als Völkergewohnheitsrecht anerkannt ist¹⁷.
- Ich bin daher der Ansicht, dass der EGMR denselben Ansatz wie der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof verfolgen sollte. Wenn das Streikrecht ein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts ist - was es m.E. ist -, dann sollte es als solcher betrachtet und von allen internationalen und nationalen Gerichten respektiert werden. Schließlich ist die Konvention Teil des Völkerrechts und sollte im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts ausgelegt werden, was eine Funktion oder ein Aspekt des Grundsatzes der Effektivität ist.
13. Darüber hinaus erinnert der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen Bemerkungen zu den Verpflichtungen Deutschlands aus den (von Deutschland ratifizierten) IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes bzw. über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen u. a. daran, dass alle Arbeitnehmer des ö.D. mit Ausnahme derjenigen, die in der Staatsverwaltung tätig sind, das Recht auf Kollektivverhandlungen und insbesondere auf Streik haben sollten (s. Rn. 56 des Urteils).
14. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) haben als Nebenintervenienten im Verfahren vor dem Gerichtshof geltend gemacht, dass ein allein statusbasiertes absolutes Streikverbot für alle Beamten und insbesondere für Lehrer, die keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen, gegen Art. 11 der Konvention verstößt (s. Rn. 95 des Urteils), indem sie effektiv das Streikrecht als wesentliches Element des Rechts auf Vereinigungsfreiheit ansehen.

II. Die kritischen Passagen des Urteils, gegen die sich meine Ablehnung richtet

15. Die kritischen oder entscheidenden Passagen des Urteils, gegen die sich meine Ablehnung richtet, sind die Rn. 114-115, die wie folgt lauten:

"114. Die Regierung argumentierte, dass die angefochtenen Maßnahmen gem. Art. 11 Abs. 2 Satz 1 gerechtfertigt seien, da sie insbesondere dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer dienten. Die Regierung erklärte, dass sie sich nicht in erster Linie Art. 11 Abs. 2 Satz 2 stützte (s. Rn. 85 o.). Unter diesen Umständen hält es der Gerichtshof nicht für notwendig, zu bestimmen, ob die BF als Lehrer mit Beamtenstatus als "Angehörige der Staatsverwaltung" iSv. Art. 11 Abs. 2 im engeren Sinne bezeichnet werden können, eine Frage, die der Gerichtshof in der Rs. Vogt offen gelassen hat (s. Vogt / Deutschland, 26.9.1995, Rn. 68, Serie A Nr. 323). Der Gerichtshof weist jedoch erneut darauf hin, dass der Begriff "Staatsverwaltung" im Lichte des Amtes, das der betreffende Beamte innehat, eng auszulegen ist (s. Vogt, a.a.O., Rn. 67; Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani gegen Italien, Nr. 35972/97, Rn. 31, ECHR 2001-VIII; und Demir und Baykara, a.a.O., Rn. 97 u. 107).

115. Um nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 gerechtfertigt zu sein, muss der beanstandete Eingriff nachweislich "gesetzlich vorgesehen" sein, ein oder mehrere legitime Ziele verfolgen und "in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" sein, um diese Ziele zu erreichen. Um in einer demokratischen Gesellschaft als notwendig angesehen zu werden, muss nachgewiesen werden, dass der Eingriff einem "dringenden sozialen Bedürfnis" entsprach, dass die von den nationalen Behörden zu seiner Rechtfertigung angeführten Gründe stichhaltig und ausreichend waren und dass der Eingriff in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten legitimen Ziel stand. Es muss ein gerechter Ausgleich zwischen den konkurrierenden Interessen des Einzelnen und der Gemeinschaft als Ganzes gefunden werden (s. Association of Academics, o.zit., Rn. 25).

III. Kein absolutes Verbot kann als Einschränkung iSv. Art. 11 Abs. 2 Satz 1 behandelt werden

16. Das Urteil erkennt zwar an, dass das Streikverbot für Beamte, einschließlich beamteter Lehrkräfte, wie es die BF zum maßgeblichen Zeitpunkt in der vorl. Rechtssache waren, ein absolutes, totales und allgemeines Verbot des Rechts auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit darstellt, das nur auf dem Status von Personen als Beamte beruht, lässt jedoch außer Acht, dass ein solches Verbot seinem Wesen nach keine Ausnahmen zulassen kann und keiner Verhältnismäßigkeits- oder Abwägungsprüfung unterzogen werden kann oder unterliegt, unabhängig von den Tatsachen und Umständen des Falls. Ein absolutes oder pauschales Verbot ist ein bedingungsloses Verbot und ist seinem Wesen nach der Inbegriff von Inflexibilität, ja von extremer Inflexibilität, die keinen Raum für Ausnahmen oder eine Interessenabwägung lässt. Ein pauschales Verbot ist ein umfassendes und vollständiges Verbot, das ausnahmslos alle mit dem Gegenstand zusammenhängenden Aspekte oder Elemente einbezieht. Folglich verkennt das Urteil, dass ein solches absolutes Verbot automatisch gegen Art. 11 Abs. 1 der Konvention verstößt, ohne dass eine weitere Prüfung nach Art. 11 Abs. 2 erforderlich wäre. Ein absolutes Verbot, eine absolute Einschränkung oder ein absolutes Verbot kommt einer vollständigen Verneinung des betreffenden Rechts gleich. Stattdessen betrachtet das

Urteil das Streikverbot für Beamte als eine Einschränkung, die unter Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Konvention fällt (s. Rn.113-147).

17. Eine solche Behandlung eines absoluten und totalen Verbots ist daher begrifflich falsch und führt zu einer völlig fehlerhaften Auslegung und Anwendung von Art. 11, die dem Grundsatz des wirksamen Schutzes des betreffenden Rechts, dem Grundsatz der Effektivität, zuwiderläuft, der gegen jede Inflexibilität und jeden Formalismus spricht. So macht es bspw. keinen Sinn, die Notwendigkeit eines absoluten Verbots in einer demokratischen Gesellschaft anhand der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu prüfen, wie es das Urteil in Rn. 119-147 tut, wenn ein solches Verbot seiner Natur nach dieser Prüfung nicht standhalten kann. Einfacher ausgedrückt: Die völlige Verneinung eines Rechts, wie sie das absolute Verbot im vorliegenden Fall bewirkt, kann ihrer Natur nach nicht verhältnismäßig sein. Da mit einem absoluten Verbot keine Verhältnismäßigkeitsprüfung verbunden werden kann, ist es meiner bescheidenen Meinung nach nicht nur irrelevant, sondern auch nicht sinnvoll, dass sich das Urteil überhaupt mit dem Recht der Beamten auf angemessenen Lebensunterhalt durch den Staat ("Alimentationsprinzip", vgl. Rn. 43-46 des Urteils) befasst und die anderen den Beamten zuerkannten Rechte (vgl. Rn. 133-138 des Urteils) behandelt und anschließend diese Rechte, die zu statusbezogenen Leistungen und Vorteilen führen, als geeignet betrachtet, das absolute Verbot auszugleichen. In jedem Fall verstößt ein absolutes Streikverbot unmittelbar und automatisch gegen das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und lässt keinen Raum für eine weitere Prüfung und Bewertung.

Ich behaupte, dass der Effektivitätsgrundsatz durch seine abwehrende Wirkung als Immunsystem des Rechts aus Art. 11 Abs. 1 fungiert. Er verhindert, dass ein absolutes Verbot einen Platz oder eine Präsenz in Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 findet, sondern behandelt ein solches Verbot wie einen Krankheitserreger oder Parasiten.

18. Der Gerichtshof kann und sollte nicht versuchen, die Natur eines absoluten Verbots, einer totalen Verneinung, die gegen Art. 11 verstößt, zu ändern, indem er es als eine Beschränkung oder Einschränkung behandelt, die unter Art. 11 Abs. 2 Satz 1 fällt. Ein solcher Ansatz ist nicht nur begrifflich falsch, sondern auch unpragmatisch.
19. Eine weitere Feststellung in dem Urteil, die für mich wirklich problematisch ist, ist, dass der Gerichtshof in Rn. 144, nachdem er wiederholt hat, "dass die angefochtene Einschränkung des Streikrechts von Beamten, einschließlich Lehrkräften mit diesem Status, wie den BF im vorl. Fall, schwerwiegend war", feststellt:

"Das Streikrecht ist zwar ein wichtiges Element der Gewerkschaftsfreiheit, aber Streiks sind nicht das einzige Mittel, mit dem die Gewerkschaften und ihre Mitglieder die einschlägigen beruflichen Interessen schützen können, und die Vertragsstaaten können grundsätzlich frei entscheiden, welche Maßnahmen sie ergreifen wollen, um die Einhaltung von Art.11 zu gewährleisten, solange sie damit sicherstellen, dass die Gewerkschaftsfreiheit nicht durch etwaige Einschränkungen entwertet wird (s. Rn. 128)."

Es fällt mir wirklich extrem schwer zu akzeptieren, dass die Wahl der Mittel zur Ausübung eines Menschenrechts oder einer Grundfreiheit nicht vom Willen des Trägers des betreffenden Rechts oder der betreffenden Freiheit abhängen soll, sondern vom Willen ("Freiheit") des Vertragsstaates. Die in der Konvention geschützten Menschenrechte und Grundfreiheiten sind für den Einzelnen und nicht für

die Staaten bestimmt. Aus demselben Grund und in Anbetracht all dessen, was ich in dieser Stellungnahme dargelegt habe, kann ich mich der Schlussfolgerung des Urteils (Rn. 147) nicht anschließen:

"147. Der Gerichtshof kommt daher zu dem Schluss, dass die gegen die BF ergriffenen Maßnahmen den dem beschwerdegegnerischen Staat unter den Umständen des vorl. Falles eingeräumten Beurteilungsspielraum nicht überschritten haben und nachweislich in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten wichtigen rechtmäßigen Zielen stehen. Folglich liegt keine Verletzung von Art. 11 der Konvention vor."

Im Gegensatz zu den Ausführungen in Rn. 147 des Urteils kann, wie o. erläutert, ein absolutes Streikverbot nicht im Rahmen von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 geprüft werden; daher steht dem beschwerdegegnerischen Staat kein Beurteilungsspielraum für eine solche Entscheidung nach dieser Bestimmung zu.

20. Selbst wenn ich der Sicht des Gerichtshofs folgen würde, dass der Charakter des Streikrechts als wesentliches Element der Gewerkschaftsfreiheit kontextspezifisch ist, wäre ich wiederum mit seinem Ansatz, das absolute Verbot innerhalb Art. 11 Abs. 2 Satz 1 zu prüfen, nicht einverstanden, weil ein solcher Ansatz es nicht ermöglichen kann, ein absolutes Streikverbot so zu prüfen, als ob es eine Beschränkung oder Einschränkung wäre, die unter diesen Satz 1 fällt; Es ist das absolute Verbot, das einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 nicht zugänglich ist, und nicht der Charakter des Streikrechts als wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Vereinigungsfreiheit.

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: Dort sagt der Gerichtshof, dass er "es nicht für notwendig hält, zu bestimmen, ob die BF als Lehrkräfte mit Beamtenstatus als 'Angehörige der Staatsverwaltung' iSv. Art. 11 Abs. 2 in fine bezeichnet werden könnten", weil "die Regierung argumentiert [hatte], dass die angefochtenen Maßnahmen gemäß Art. 11 Abs. 2 Satz 1 gerechtfertigt wären, da sie insbesondere dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer dienen", und weil "die Regierung erklärt [hatte], dass sie sich nicht in erster Linie auf Art. 11 Abs. 2 Satz 2 stützte". Im nächsten Satz des Urteils bekräftigte der Gerichtshof jedoch, "dass der Begriff 'Staatsverwaltung' im Lichte des Amtes, das der betreffende Beamte innehat, eng auszulegen ist".
22. Bei allem Respekt, die obigen Argumente sind nicht überzeugend, um zu erklären, warum der Gerichtshof den vorliegenden Fall nur unter Berufung auf Art. 11 Abs. 2 Satz 1 entschieden hat. Die Regierung hatte nicht argumentiert, dass sie sich überhaupt nicht auf Art. 11 Abs. 2 Satz 2 stützt. Sie hat vielmehr argumentiert, dass sie sich nicht in erster Linie auf Satz 2 stützt, was bedeutet, dass sie sich in gewissem Maße auch auf diesen Satz stützt. Wichtig ist, dass das deutsche BVerfG seine Entscheidung v. 12.6.2018 eindeutig sowohl auf Satz 1 als auch auf Satz 2 von Art. 11 Abs. 2 gestützt hat. Dies geht aus Rn. 176 der genannten Entscheidung hervor:

"Unabhängig von der Frage, ob das Streikverbot für Beamte einen Eingriff in Art. 11 Abs. 1 EMRK darstellt, ist es in jedem Fall nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 (aa) und Art.

11 Abs. 2 Satz 2 EMRK (bb) aufgrund der Besonderheiten des deutschen Systems des Berufsbeamtentums gerechtfertigt."

23. Der Gerichtshof beschloss, die Frage unter Art. 11 Abs. 2 Satz 1 zu prüfen, und akzeptierte den Standpunkt der Regierung, dass die angefochtenen Maßnahmen gemäß diesem Satz 1 gerechtfertigt waren, da sie legitime Ziele verfolgten und insbesondere dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer und einer guten Verwaltung dienten (s. Rn. 114, 118 u. 136 des Urteils).
24. Der Gerichtshof hat es vermieden, die Frage auch unter Art. 11 Abs. 2 Satz 2 zu prüfen, während er gleichzeitig seine Schwierigkeit gezeigt hat, zu akzeptieren, dass die Maßnahme unter diesen Satz 2 fallen könnte, wenn er dazu verpflichtet gewesen wäre, dies zu bestimmen. Diese Schwierigkeit spiegelt sich in den folgenden Worten des Gerichtshofs wider: "Der Gerichtshof weist jedoch erneut darauf hin, dass der Begriff 'Staatsverwaltung [in Art. 11 Abs. 2 in fine] im Lichte des Amtes, das der betreffende Beamte innehat, eng auszulegen ist" (s. Rn. 114 des Urteils).
25. Bei allem Respekt, da der Gerichtshof die Frage anhand des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 geprüft hat, war ein solcher Ansatz absolut falsch, und es ist nicht notwendig, noch einmal auf das einzugehen, was oben in Teil III dieser Stellungnahme gesagt wurde, nämlich dass kein absolutes Verbot als eine Einschränkung behandelt werden kann, die in den Anwendungsbereich von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 fällt.

V. Ob ein absolutes Verbot, wie das Streikverbot für Beamte, in den Anwendungsbereich von Artikel 11 Abs. 2 in fine fallen kann

26. Ich habe an anderer Stelle argumentiert, dass "wir bisher wussten, dass die Konvention einige absolute Rechte vorsieht, aber keine absoluten Einschränkungen. Eine absolute Einschränkung führt zum Tod eines Rechts oder zu gar keinem Recht"¹⁸. In der gesamten Konvention und den dazugehörigen Protokollen findet sich jedoch eine einzige absolute Einschränkung, die die einzige zu sein scheint, nämlich die in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 vorgesehene.
27. M.E. kann ein absolutes Verbot unter zwei Bedingungen unter Art. 11 Abs. 2 Satz 2 fallen: (a) wenn es "rechtmäßig" ist; und (b) wenn es die "Auferlegung rechtmäßiger Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte durch 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 Mitgliedstaates sein, weil im Gegensatz zu Art. 11 Abs. 2 Satz 1 die Einschränkungen gem. Satz 2 nicht "in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" sein müssen (ein Satz, der in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 fehlt) und daher kein Erfordernis der Verhältnismäßigkeit mit sich bringen. Das Wort "rechtmäßig" in Art. 11 Abs. 2 bedeutet im Klartext, dass "eine Einschränkung nur eine Grundlage im nationalen Recht haben muss und ... [beinhaltet] nicht auch das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit"¹⁹. Wenn das Erfordernis der Erforderlichkeit auch für Art. 11 Abs. 2 Satz 2 gelten würde, dann wäre dieser Satz obsolet, da er nichts zum ersten Satz hinzufügt oder von ihm unterscheidet. Es wurde jedoch auch argumentiert, dass "die bloße Tatsache, dass sie zu den betreffenden Kategorien gehören [d. h. Bürger, die zu einer der 3 Kategorien in Artikel 11 Abs. 2 in fine gehören], nicht bedeutet, dass eine Einschränkung per se als gerechtfertigt angesehen werden

muss²⁰. Im Gegensatz zu dieser Ansicht ist es für mich klar, dass es den Vertragsparteien der Konvention nicht verwehrt ist, den Angehörigen der 3 in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 erwähnten Kategorien rechtmäßige Einschränkungen der Ausübung ihrer Rechte nach Art. 11 Abs. 1 aufzuerlegen, auch wenn dies ein absolutes Verbot bedeutet. Es ist natürlich eine andere Frage, ob ein demokratischer und sozialer Staat es 73 Jahre nach Inkrafttreten der Konvention für angebracht halten sollte, sein Ermessen auszuüben, indem er den Mitgliedern der 3 betroffenen Kategorien eine Einschränkung in Form eines generellen Verbots auferlegt.

29. Somit ist Art. 11 Abs. 2 Satz 2 *lex specialis* im Verhältnis zu Satz 1: Er ist eine Ausnahme von Satz 1, also eine Ausnahme von einer Ausnahme vom Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, da er nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegt.

VI. Schließen sich der 1. und der 2. Satz von Art. 11 Abs. 2 gegenseitig aus?

30. M.E. schließen sich Satz 1 und Satz 2 von Art. 11 Abs. 2 gegenseitig aus. Ein absolutes Verbot, das in den Anwendungsbereich von Art. 11 Abs. 2 in *fine* fällt, kann nicht gleichzeitig in den Anwendungsbereich von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 fallen, und zwar aus 2 Gründen: Erstens ist Art. 11 Abs. 2 in *fine*, wie bereits gesagt, *lex specialis* in Bezug auf Art. 11 Abs. 2 Satz 1, und daher können sie in Bezug auf denselben Sachverhalt nicht nebeneinander bestehen; und zweitens, weil ein absolutes Verbot seiner Natur nach nicht gleichzeitig eine Einschränkung sein kann, die in den Anwendungsbereich von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 fällt, der solche pauschalen Verbote nicht zulässt.
31. Es ist ein logischer Irrtum und verstößt gegen das grundlegende aristotelische Prinzip des Nicht-Widerspruchs²¹, wenn man das gegenteilige Argument vorbringt - ein Argument, das die Regierung, der Gerichtshof und das deutsche BVerfG zu akzeptieren scheinen -, dass die Frage sowohl unter Art. 11 Abs. 2 Satz 1 als auch unter Satz 2 fallen kann (unabhängig von der Frage, ob sie primär unter Art. 11 Abs. 2 Satz 1 und sekundär unter Satz 2 fällt).

VII. Können die streitigen Maßnahmen gemäß Art. 11 Abs. 2 in *fine* gerechtfertigt werden?

32. Die angefochtenen Maßnahmen könnten nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 nur dann gerechtfertigt sein, wenn sie (a) rechtmäßig waren und (b) Angehörige einer der 3 in dieser Bestimmung genannten Gruppen betrafen, nämlich der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung.
33. Die 1. Voraussetzung (Rechtmäßigkeit) braucht nicht geprüft zu werden, da die 2. Voraussetzung (Zugehörigkeit zu einer der 3 Gruppen), wie noch zu erläutern sein wird, im vorl. Fall nicht zutrifft.
34. Da es sich bei den BF im vorl. Fall um beamtete Lehrer an staatlichen Schulen handelt, gehören sie weder den Streitkräften noch der Polizei an, und es stellt sich die Frage, ob sie Angehörige der Staatsverwaltung sind. In o.zit. Rn. 114 des vorl. Urteils wiederholt der Gerichtshof, dass der Begriff „Staatsverwaltung“ im Lichte des Amtes, das der betreffende Beamte innehat, eng und restriktiv auszulegen ist, und verweist auf seine frühere einschlägige Rspr.²²

35. Dies steht absolut im Einklang mit dem Effektivitätsgrundsatz, der, wie bereits erwähnt, eine weite Auslegung des betreffenden Rechts und eine enge und restriktive Auslegung seiner Beschränkungen oder Einschränkungen erfordert. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof in der Rs. Demir u. Baykara (o.zit.) festgestellt, dass "Einschränkungen von Rechten restriktiv ausgelegt werden müssen, und zwar so, dass die Menschenrechte praktisch und wirksam geschützt werden" (ebd., Rn. 146). Zu diesem Punkt argumentiert Professor Schabas treffend²³:

"...der Begriff der 'Staatsverwaltung' ist eng auszulegen und die Position des Opfers einer Verletzung von Art. 11(1) sorgfältig zu prüfen, um festzustellen, ob sie unter die Ausnahme des letzten Satzes von Art. 11(2) fällt. Z.B. sind Lehrer öffentliche Angestellte, aber sie werden nicht als Teil der 'Staatsverwaltung' angesehen.

36. Zweifellos wäre eine Auslegung der "Angehörige der Staatsverwaltung", die unterschiedslos alle Beamten eines Landes umfassen würde, nicht nur eine nicht enge, sondern sogar eine sehr weite Auslegung. Darüber hinaus würde eine solche Auslegung sowohl der wörtlichen als auch der teleologischen Auslegung des letzten Satzes von Art. 11 Abs. 2 und von Art. 11 in seiner Gesamtheit zuwiderlaufen, wenn die Verfasser der Konvention beabsichtigt hätten, dass der letzte Satz von Art. 11 Abs. 2 alle Beamten erfassen sollte, würden sie dies nicht unter dem Begriff "Staatsverwaltung" andeuten, sondern dies vielmehr klar zum Ausdruck bringen. Würde dieser Satz für alle Staatsbediensteten gelten, wäre es im Übrigen nicht notwendig, sich speziell auf 3 bestimmte Kategorien zu beziehen. Aus Art. 11 Abs. 2 Satz 2 geht somit klar hervor, dass es kein absolutes Verbot gem. Art. 11 für Beamte geben sollte, die nicht zu den 3 dort genannten Kategorien gehören, nämlich Angehörige der Streitkräfte, der Polizei und der Staatsverwaltung, und daher wäre die Auslegung und Anwendung dieses Satzes als Auferlegung eines absoluten Verbots für alle Beamten eine contra legem-Auslegung und -Anwendung der Konvention, die gegen den Effektivitätsgrundsatz und Art. 11 verstieße. Darüber hinaus wäre es absurd, den Geltungsbereich von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 auf alle Beamten auszudehnen, während sein Text seine Anwendung ausdrücklich nur auf die 3 Kategorien beschränkt.

37. In diesem Zusammenhang wird das Argument der BF in Rn. 79 des Urteils gut zusammengefasst und ist sehr überzeugend:

"79. Die Ausübung hoheitlicher Aufgaben im Namen des Staates war das entscheidende Kriterium bei der Beurteilung, ob ein Streikverbot mit Art. 11 der Konvention vereinbar war. Beamten könne das Recht auf Kollektivverhandlungen und damit zusammenhängende Arbeitskämpfmaßnahmen nur dann verweigert werden, wenn sie hoheitliche Aufgaben ausübten; für diejenigen, die keine hoheitlichen Aufgaben ausübten, könnten keine Einschränkungen vorgenommen werden. Der Gerichtshof hatte zuvor festgestellt, dass ein Streikverbot nicht für alle Kategorien von Beamten gelten darf (siehe verwiesen auf Enerji Yapı-Yol Sen / Türkei, Nr. 68959/01, Rn. 32, 21.4.2009) und dass beamtete Lehrer nicht zu den Kategorien gehören, für die das Streikrecht eingeschränkt werden kann (siehe verwiesen auf Kaya und Seyhan / Türkei, Nr. 30946/04, 15.9.2009; Urcan und andere / Türkei, Nr. 23018/04 und 10 andere, 17.7.2008; Saime Özcan / Türkei, Nr. 22943/04, 15.9.2009; und İsmail Sezer / Türkei, Nr. 36807/07, 24.3.2015). Die Abschaffung des Rechts auf Kollektivverhandlungen und des Streikrechts für alle Beamten, unabhängig davon, ob sie hoheitliche Aufgaben ausüben, und die Reduzierung

dieser Rechte auf ein bloßes Recht auf Organisation und Konsultation wäre mit der Rspr. des Gerichtshofs und dem internationalen Arbeitsrecht unvereinbar. Mehrere internationale Gremien hatten sich besorgt über das in Deutschland geltende Streikverbot für Beamte geäußert. Diese Beamten hatten in anderen Vertragsstaaten der Konvention ein Streikrecht.

38. Auf Grundlage obiger Ausführungen wäre eine Auslegung von Art. 11 Abs. 2 in fine, die unter dem Begriff "Staatsverwaltung" alle Beamten erfasst, nicht nur eine sehr weite Auslegung, die zu unangemessenen und absurden Ergebnissen führen würde, sondern sie würde auch dem Effektivitätsgrundsatz, der, einschließlich seines Aspekts des *effet utile*, sowie den lateinischen Konstruktionsmaximen, nämlich *noscitur a sociis* und *eiusdem generis*, zuwiderlaufen.
39. Da Art. 11 Abs. 2 Satz 2 eine Ausnahme von einer Ausnahme darstellt, nämlich von Art. 11 Abs. 2 Satz 1, sollte der Aspekt oder die Funktion des Effektivitätsgrundsatzes, der verlangt, dass Beschränkungen oder Einschränkungen von Rechten eng und restriktiv auszulegen sind, im Falle der in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 vorgesehenen Einschränkung mit noch größerer Strenge und äußerster Vorsicht gelten als im Falle der in Satz 1 vorgesehenen Einschränkung.
40. Sara Jötten und Felix Machts bemerkten in der Schlussfolgerung ihres einschlägigen Artikels²⁴, dass:

"Es bleibt abzuwarten, ob der EGMR die Besonderheiten des deutschen Beamtensystems, auf die sich das BVerfG 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 unter Bezugnahme auf das o.zit. Urteil der Großen Kammer in der Rs. Demir uu Baykara / Türkei], während gleichzeitig das Streikverbot das identische Menschenrecht jener Lehrer, die in Deutschland den Status von Beamten haben, nicht verletzen soll. Es bleibt zu hoffen, dass die Antwort eines Tages in Straßburg gegeben wird, und unabhängig vom Ergebnis wird sie einen Weg bieten, das deutsche Beamtentum ein für alle Mal zu stabilisieren oder zu verändern."

Meiner bescheidenen Meinung nach lässt sich die unterschiedliche Behandlung und Schlussfolgerung des vorl. Falles im Vergleich zu Demir u. Baykara (o.zit.) überhaupt nicht rechtfertigen. Es kommt nicht so sehr auf irgendwelche Besonderheiten des deutschen Beamtensystems an, sondern vielmehr auf die kohärente Auslegung und Anwendung von Art. 11 auf diese beiden Fälle. Anders ausgedrückt: Es darf keine doppelten Standards oder Maßnahmen geben. Bei allem Respekt, angesichts der in der vorl. Stellungnahme 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 Frage nicht nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 behandeln dürfen, ohne zuvor zu entscheiden, dass sie nicht in fine unter Art. 11 Abs. 2 fällt

41. Ungeachtet der o. dargelegten stichhaltigen Argumente, nämlich dass die Frage weder unter den Satz 1 noch Satz 2 von Art. 11 Abs. 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 unter dem Blickwinkel des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 prüfen müssen, was er nicht getan hat. Das hätte bedeutet, die Tatsache zu berücksichtigen, dass für jeden Satz von Art. 11 Abs. 2 unterschiedliche Erwägungen gelten, und die Tatsache, dass Satz 2 spezifischer ist als Satz 1, sowie, wie bereits gesagt, die Tatsache, dass Satz 2 eine Ausnahme von einer Ausnahme darstellt.

42. Wie o. dargelegt, ist es widersprüchlich, dass das Urteil zwar den absoluten Charakter des Verbots anerkennt, es aber dennoch als nicht-absolutes Verbot behandelt, indem es anhand von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 geprüft wird. Abgesehen davon ist es auch paradox und unsinnig, dass das Urteil, anstatt das absolute Verbot anhand von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 zu prüfen, wo ein absolutes Verbot einen Platz haben könnte, wenn es unter eine der 3 Beamtenkategorien fallen würde, dazu übergeht, es anhand von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 zu prüfen, wo ein absolutes Verbot keinen Platz hat.
43. Wenn ein absolutes Verbot im Rahmen von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 in Bezug auf Beamte, die nicht zu den 3 in diesem Satz ausdrücklich genannten Kategorien gehören, nicht gerechtfertigt werden kann, ist es völlig klar, dass es auch nicht im Rahmen von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 gerechtfertigt werden kann, der keine absoluten Verbote zulässt.
44. Bedauerlicherweise hat der Gerichtshof erneut²⁵ eine wichtige Frage offen gelassen, nämlich die, ob beamtete Lehrer als Teil der "Staatsverwaltung" angesehen werden.

IX. Nichtbeachtung des Grundsatzes der externen Kohärenz mit dem Völkerrecht und der internationalen Praxis

45. Bevor ich zum Schluss komme, möchte ich betonen, dass Art. 11 der Konvention nach dem Grundsatz der äußeren Kohärenz oder Harmonie - einem Aspekt des Effektivitätsgrundsatzes - zu lesen ist, was bedeutet, dass die Konvention im Einklang mit dem Völkerrecht, zu dem es gehört, ausgelegt werden muss²⁶. Das Urteil verweist im Abschnitt "II. Internationales Recht und Praxis" (s. Rn. 51-64) auf eine Vielzahl internationaler Texte und Materialien. Nicht nur, dass sie den Ansatz, den der Gerichtshof in der vorl. Rechtssache verfolgt, nicht stützen, sondern der Ansatz des Gerichtshofs steht im Gegenteil nicht im Einklang mit ihnen. Insbesondere steht der Ansatz des Gerichtshofs, wie auch die BF und die in Rn. 14 der vorl. Stellungnahme genannten Nebenintervenienten vorgetragen haben, nicht im Einklang mit Art. 22 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR - s. Rn. 54 des Urteils), Art. 8 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR - s. Rn. 53 des Urteils), dem Recht der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO - s. Rn. 55 und 56 des Urteils), Art. 6 Abs. 4 der Europäischen Sozialcharta (s. Rn. 57-60 des Urteils) und Art. 28 der Charta der Grundrechte der EU (s. Rn. 61 des Urteils), wie sie von den zuständigen Kontrollorganen ausgelegt wird, oder mit der Rspr. des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der vor kurzem feststellte, dass das Streikrecht einen "allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts" darstellt (s. Rn. 62 des Urteils), und argumentierte, dass das Streikrecht als wesentlicher Bestandteil der Vereinigungsfreiheit anerkannt werden sollte.
46. Bedauerlicherweise verweist der Gerichtshof im Teil "Recht" seines Urteils zwar auf das Völkerrecht und die internationale Praxis, versäumt es jedoch, diese zu erörtern

und zu berücksichtigen, wenn er sich später mit der Begründetheit des Falles befasst, und wählt schließlich einen Ansatz, der mit diesen Grundsätzen unvereinbar ist.

Schlussfolgerung

47. Zusätzlich zu meiner Auffassung, dass das Streikrecht ein wesentliches Element des Rechts auf Vereinigungsfreiheit ist, kann gefolgert werden, dass die angefochtenen Maßnahmen gegen die BF nach keinem der beiden Sätze von Art. 11 Abs. 2 gerechtfertigt werden konnten und dass sie daher gegen Art. 11 Abs. 1 der Konvention verstoßen haben.
48. Insbesondere können die angefochtenen Maßnahmen nicht nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 gerechtfertigt werden, weil sie auf einem absoluten Verbot beruhen, das in diesem Satz keinen Platz hat, und sie können nicht nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 gerechtfertigt werden, weil sie nicht keine Angehörigen einer der 3 dort genannten Gruppen betreffen.
49. Da das fragliche absolute Verbot weder unter den 1. noch unter den 2. Satz von Art. 11 Abs. 2 fiel, stand es unmittelbar dem fraglichen Recht gegenüber, das durch Art. 11 Abs. 1 geschützt wird, der für "jedermann" und somit auch für Beamte gilt (s. auch Art. 14 der Konvention über das Verbot der Diskriminierung). Anders ausgedrückt, das fragliche absolute Verbot, das nicht unter einen der beiden Sätze von Art. 11 Abs. 2 und ihrer Natur nach unflexibel ist, macht per se und automatisch das Recht auf friedliche Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit unwirksam und verstößt daher gegen Art. 11 Abs. 1 der Konvention.
50. Meiner bescheidenen Meinung nach waren der methodische Ansatz, den der Gerichtshof in Bezug auf Art. 11 verwendet hat, sowie die Auslegung und Anwendung, die er in Bezug auf denselben Artikel vorgenommen hat, fehlerhaft und falsch.
51. Bei allem Respekt bedauere ich, dass die 4 BF nicht den Schutz der Konvention erhalten haben, den sie verdient hätten, und mit ihnen, zumindest vorläufig, alle Beamten in Deutschland oder anderswo in Europa, die nicht der Staatsverwaltung angehören und die ihre Vereinigungsfreiheit und insbesondere ihr Streikrecht in der Gegenwart oder in der Zukunft ausüben wollen. Wie bereits erwähnt, wurde das Recht der BF auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit nicht nur absolut und vollständig verboten, sondern auch allgemein. In diesem Zusammenhang ist die folgende Feststellung gerechtfertigt. Die Kombination des Charakters des Verbots als absolutes und allgemeines Verbot, das sich auf alle Beamten, also auf alle Mitglieder eines Sektors von Arbeitnehmern in der Gesellschaft, nämlich den öffentlichen Sektor im Gegensatz zum privaten Sektor, erstreckt, führt zu den problematischen Folgen eines absoluten Verbots für eine große Anzahl von Personen in der Gesellschaft mit der Folge, dass ihre Rechte aus Art. 11 verletzt werden können. Je allgemeiner die Anwendung eines absoluten Verbots ist, desto größer ist die Zahl der potenziellen Opfer einer Verletzung von Art. 11.
52. Das durch Art. 11 geschützte Recht ist nicht nur ein Bürgerrecht, sondern auch ein soziales Recht mit einem vorherrschenden moralischen Element, das bei seiner Auslegung und Anwendung eine sorgfältige und besondere Prüfung durch den Gerichtshof erfordert.

53. Mit der gebotenen Bescheidenheit bin ich der Ansicht, dass das vorl. Urteil mit den grundlegenden Konventionsprinzipien der Wirksamkeit und der Achtung der Menschenwürde nicht im Einklang steht und in gewisser Weise einen Rückschlag für die Anwendung der Doktrin darstellt, dass die Konvention ein lebendiges Instrument ist, das an die heutigen Bedingungen der Gesellschaft und die Entwicklung des internationalen Rechts angepasst werden muss. Entgegen der Auffassung der Mehrheit wird der Ansatz des Urteils 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. Das Protokoll Nr. 15 zur Konvention, mit dem der Grundsatz der Subsidiarität in die Präambel der Konvention eingefügt wurde, stärkt diesen Grundsatz, 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 Kontrollbefugnis des Gerichtshofs darin besteht, den wirksamen Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten, wodurch sichergestellt wird, dass der Grundsatz der Wirksamkeit nicht nur vom Gerichtshof bei der Ausübung seiner Kontrollbefugnis, sondern auch von den Mitgliedstaaten angewendet wird. In diesem Zusammenhang stellte der Gerichtshof in der Rs. Grzęda / Polen²⁷ fest, dass das Subsidiaritätsprinzip den Vertragsstaaten und dem Gerichtshof eine gemeinsame oder kollektive Verantwortung auferlegt und dass die nationalen Behörden und Gerichte das innerstaatliche Recht in einer Weise auslegen und anwenden müssen, die der Konvention volle Wirkung verleiht. Im vorliegenden Fall haben die nationalen Behörden nicht nur ihren Beurteilungsspielraum überschritten, sondern auch eine völlig falsche methodische Auslegung und Anwendung von Art. 11 vorgenommen und das einschlägige Völkerrecht ausgeklammert.
55. Zusammenfassend würde ich feststellen, dass eine Verletzung des Rechts der BF auf friedliche Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, wie in Art. 11 Abs. 1 der Konvention vorgesehen, stattgefunden hat. Ich sehe jedoch keine Notwendigkeit, auf die Frage der gerechten Entschädigung einzugehen.

APPENDIX

List of cases:

No.	Application no.	Case name	Lodged on	Applicant Year of Birth	Represented by
1.	59433/18	Humpert v. Germany	10/12/2018	Karin HUMPERT 1961	Hans Rudolf BUSCHMANN
2.	59477/18	Wienrank v. Germany	10/12/2018	Kerstin WIENRANK 1960	Hans Rudolf BUSCHMANN
3.	59481/18	Grabs v. Germany	10/12/2018	Eberhard GRABS 1951	Hans Rudolf BUSCHMANN

No.	Application no.	Case name	Lodged on	Applicant Year of Birth	Represented by
4.	59494/18	Dahl v. Germany	10/12/2018	Monika DAHL 1965	Hans Rudolf BUSCHMANN

[1] See International Labour Conference, 101st Session, 2012, Report of the CEACR, Report III(1B): Giving globalization a human face (General Survey on the fundamental Conventions), Doc. No. ILC.101/III/1B (“CEACR General Survey 2012”), Rn. 117 et seq., in particular Rn. 127 and 129, https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/101stSession/reports/reports-submitted/WCMS_174846/lang--en/index.htm (last consulted 26 September 2023); and 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 (last consulted 26 September 2023).

[2] CEACR General Survey 2012, § 130.

[3] CEACR General Survey 2012, § 131; CFA Compilation of decisions 2018, § 830.

[4] CEACR General Survey 2012, § 134; CFA Compilation of decisions 2018, Rn. 842 and 844-846. See also the decision of the CFA in case no. 1528, concerning the right to strike of teachers in Germany.

[5] I.e. the judgment at issue in the present case.

[6] See Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 2018, at p. 105, <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80> (last consulted 26 September 2023).

[7] They referred to OECD, Education at a Glance 2022, at p. 441, https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2022_3197152b-en#page443 (last consulted 26 September 2023), and OECD Indicators. Germany – Country note, 2022, at pp. 2 et seq., https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2022_9e9d0c62-en#page1 (last consulted 26 September 2023).

[8] By way of example, they submitted that Berlin had a relatively high number of contractual State employees (69 per cent) in the teaching profession at State schools, while most teachers in Hamburg were employed as civil servants and only relatively few teachers were contractual State employees (8.7 per cent). Pupils in Berlin were affected by strikes more severely compared to Hamburg (10 strikes with more than 2,000 teachers participating between 2017 and 2022 in Berlin, as opposed to very few striking teachers in the last years in Hamburg, the last bigger strike dating back to the year 2000).

[9] See Filip Dorssemont, “The Right to Take Collective Action under Article 11 ECHR”, in Filip Dorssemont, Klaus Lörcher and Isabelle Schömann (eds), *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*, Hart (Oxford and Portland) 2013, at p. 351.

[10] The right to strike of civil servants does not necessarily imply the right to collective bargaining, see the concurring opinion of Judge Spielmann, joined by Judges Bratza, Casadevall and Villiger in *Demir and Baykara*, cited above.

[11] See Ruth Ben-Israel, “Is the Right to Strike a Collective Human Right?”, in *Israel Yearbook on Human Rights*, Volume II, 1981, 195, at pp. 214-215.

[12] See on this subject, Filip Dorssemont, “The Right to Take Collective Action under Article 11 ECHR”, in Filip Dorssemont, Klaus Lörcher and Isabelle Schömann (eds), *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation* (Hart Publishing, Oxford, 2013), 333, at pp. 334-336.

[13] See on this subject, also Filip Dorssemont, “The Right to Take Collective Action under Article 11 ECHR”, cited above, 333, at p. 339.

[14] See Former UN Special Rapporteur for Freedom of Association and Assembly, Maina Kiai, UN Press Release (9 March 2017), entitled: “UN rights expert: Fundamental right to strike must be preserved” (available at: www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights).

[15] See 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), preface, xi-xiii.

[16] See also paragraph 4 of the joint dissenting opinion of Judges Serghides and Zünd in *Association of Civil Servants and Union for Collective Bargaining and Others v. Germany*, nos. [815/18](#) and others, 5 October 2022.

- [17] See Vogt, Bellace, Compa, Ewing, Lord Hendy, Lörcher and Novitz, *The Right to Strike in International Law*, cited above, Chapter 11, at pp. 168-175.
- [18] See paragraph 71 of my partly dissenting opinion in *Regner v. the Czech Republic* [GC], no. [35289/11](#), 19 September 2017.
- [19] See William A. Schabas, *The European Convention on Human Rights – A Commentary* (Oxford University Press, 2015), at p. 523, referring to *Council of Civil Service Unions and Others / the United Kingdom*, no. [11603/85](#), Commission decision of 20 January 1987, DR 50, p. 228.
- [20] See Filip Dorssemont, “The Right to Take Collective Action under Article 11 ECHR”, cited above, 333, at p. 351.
- [21] For this principle, see Aristotle, *inter alia*, *Metaphysics*, Book IV, particularly in section 3 (1005b25-1006a3).
- [22] See *Demir and Baykara / Turkey* [GC], no. [34503/97](#), cited above, Rn. 97, 107 and 146, ECHR 2008; *Vogt / Germany* [GC], no. [17851/91](#), § 67, 26 September 1995; *Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani / Italy*, no. [35972/97](#), § 31, ECHR 2001-VIII.
- [23] See William A. Schabas, cited above (note 9), at p. 523.
- [24] See Sara Jötten and 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*, Volume 61 – 2018, 466 at p. 473.
- [25] The question was left open previously in *Vogt*, cited above, § 68. See also paragraph 114 of the present judgment, quoted above.
- [26] See Article 31 § 3 (c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties (1969); see *Golder / the United Kingdom*, 21 February 1975, Rn. 29, 30 and 35, Series A no. 18, and *Loizidou / Turkey* (merits), 18 December 1996, § 43, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI; on the principle of external coherence in general, as a dimension of the principle of effectiveness, see Daniel Rietiker, “The principle of ‘effectiveness’ in the recent jurisprudence of the European Court of Human Rights: its different dimensions and its consistency with public international law – no need for the concept of treaty *sui generis*”, *Nordic Journal of International Law*, 79 (2010), p. 245, at pp. 271-275.
- [27] See *Grzęda / Poland* [GC], no. [43572/18](#), § 324, 15 March 2022.