

## Sabrina Stuedtel: Sollten (manche) Beamte streiken dürfen? – die Rezeption der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 11 EMRK durch das BVerfG und das BVerwG

Die Autorin ist Studentin der Rechtswissenschaft im II. Fachsemester (Universität Bayreuth). Der Beitrag ist im Rahmen des studienbegleitenden Seminars zur EMRK bei Prof. Dr. Eva Julia Lohse (Lehrstuhl Öffentliches Recht III – Öffentliches Recht, Europarecht, Umweltrecht und Rechtsvergleichung) entstanden.

### A. Einleitung

„Wir sind hungrig.“ – diese Worte, einst auf einem antiken Papyrus festgehalten, symbolisieren den ersten dokumentierten Streik der Geschichte: den Streik von Deir el-Medina 1159 v. Chr. Unter der Regentschaft von Pharao Ramses III. waren die Arbeiter am Bau der Königsgräber im Alten Ägypten beteiligt. Sie traten jedoch in den Streik. Der Grund dafür war, dass sie seit mehreren Tagen nicht mit ihrem vereinbarten Getreideanteil vergütet wurden.<sup>1</sup> Dieses Ereignis zeigt, dass bereits früh die Methode des Streiks zur Durchsetzung von arbeitsbezogenen Interessen eingesetzt wurde. Streik ist ein fundamentales Recht, das in vielen demokratischen Gesellschaften anerkannt wird. Es erlaubt Arbeitnehmern bis heute, ihre Interessen gegenüber den Arbeitgebern zu vertreten und bessere Arbeitsbedingungen zu erzielen, und ist darüber hinaus ein wesentlicher Bestandteil der deutschen Grundrechte.<sup>2</sup> Doch wie steht es um das Streikrecht für Arbeitnehmer, die in einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis zum Staat stehen?<sup>3</sup> Die Auseinandersetzung mit dieser Thematik wirft eine komplexe rechtliche Frage auf, die im Spannungsfeld zwischen nationaler Gesetzgebung und europäischen Menschenrechtsnormen steht. Insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis zwischen dem Streikverbot von Beamten in Deutschland und den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist diese Thematik von hoher rechtlicher Relevanz. Zudem stellt diese Frage ein sehr aktuelles Beispiel für das Zusammenspiel von nationalen Rechtsordnungen und völkerrechtlichen Gewährleistungen dar. Mit ihrem Urteil vom 14.12.2023 bestätigte die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) die Vereinbarkeit des deutschen Beamtenstreikverbots mit Art. 11 der EMRK. Der EGMR zog damit den Schlussstrich unter eine viel diskutierte Rechtsfrage, die sowohl national als auch für die 46 Mitgliedsstaaten der EMRK von rechtlicher Bedeutung ist.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Müller, Der Turiner Streikpapyrus, 2004, S. 165 ff.

<sup>2</sup> Wolff in: HK-GG, 13. Auflage 2022, Art. 9 Rn. 16 f.

<sup>3</sup> Badura in: GG-Kommentar, 102. EL 2023, Art. 33 Rn. 3.

<sup>4</sup> Lorse, Das Urteil des EGMR vom 14.12.2023 zur Zulässigkeit des Beamtenstreiks – Brückenschlag über den Rhein, ZBR 2024, S. 75 (75).

<sup>5</sup> von Coelln in: SK-GG, 5. Auflage 2022, Art. 9 Rn. 29.

<sup>6</sup> Ricken in: MüKo-ArbR, 5. Auflage 2022, § 272 Rn. 1.

<sup>7</sup> Wolff in: HK-GG (Fn. 2), Art. 9 Rn. 16 f.

Im Rahmen des Oberseminars „EMRK“ behandelt diese Arbeit die zentrale Frage, wie das BVerwG und das BVerfG die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 11 EMRK im Hinblick auf das Streikrecht für Beamte rezipiert haben. Dabei wird zunächst das Streikrecht in Deutschland und somit Art. 9 III GG grundlegend betrachtet. Im Zusammenhang damit wird das auf Art. 33 V GG gestützte Streikverbot für Beamte erörtert. Ebenso erfolgt ein Überblick über die Bindungswirkung der EMRK und der Urteile des EGMR auf innerstaatlicher Ebene. Der Schwerpunkt der Arbeit weist eine chronologische Struktur auf. Zunächst wird die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 11 EMRK analysiert. Daraufhin folgt die Darstellung der Rezeption durch das BVerfG und das BVerwG, wobei die Diskussion um das deutsche Beamtenstreikverbot im Mittelpunkt steht. Anschließend werden die Urteile des BVerwG und des BVerfG und deren Argumentationsweise sowie Einschätzung dieser Urteile behandelt, wobei ebenso die neuen Maßstäbe des BVerfG betrachtet werden. Zum Schluss hin wird das aktuelle Urteil des EGMR vom 14.12.2023 besprochen. Abschließend erfolgen eine zusammenfassende Bewertung und ein Ausblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen.

### B. Streikrecht für Beamte nach innerstaatlichem Recht

#### I. Art. 9 III GG

Zunächst ist im Hinblick auf das Streikverbot für Beamte in Deutschland Art. 9 GG bedeutsam. Die aus Art. 9 III GG hervorgehende Koalitionsfreiheit erlaubt es Arbeitnehmern, sich in Gewerkschaften zu organisieren und durch Arbeitsk Kampfmaßnahmen ihre Interessen zu vertreten.<sup>5</sup> Eine solche Arbeitsk Kampfmaßnahme, die aus Art. 9 III GG hervorgeht, ist das Streikrecht.<sup>6</sup> Als sog. Doppelgrundrecht schützt Art. 9 III GG sowohl die individuelle als auch die kollektive Koalitionsfreiheit.<sup>7</sup> Vom Schutzbereich des

Art. 9 III GG sind weiterhin die positive als auch die negative Koalitionsfreiheit umfasst, also sowohl der Beitritt zu einer Gewerkschaft, als auch das Recht zum Austritt und das Recht einer Gewerkschaft fernzubleiben.<sup>8</sup>

Der persönliche Schutzbereich des Art. 9 III GG steht „jedermann“ zu.<sup>9</sup> Folglich sind auch Beamte Grundrechtsträger der Koalitionsfreiheit.<sup>10</sup>

Die Koalitionsfreiheit ist zunächst ein vorbehaltlos gewährleistetes Grundrecht, jedoch nicht unbegrenzt.<sup>11</sup> Denn Beschränkungen können zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang erforderlich sein.<sup>12</sup> Bei einer Kollision ist hierbei nach dem Prinzip praktischer Konkordanz vorzugehen, was bedeutet, dass für die kollidierenden Verfassungsgüter ein möglichst schonender Ausgleich angestrebt werden soll.<sup>13</sup> Beschränkungen der Grundrechte hierdurch sind somit möglich.

## II. Art. 33 V GG

Das in Art. 33 V GG normierte Streikverbot stellt für Art. 9 III GG eine solche, eben genannte Beschränkung dar.<sup>14</sup> Somit ist Art. 33 V GG gerade keine Schutzbereichsbegrenzung des Art. 9 III GG.<sup>15</sup> Denn für Beamte, die in einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis (Art. 33 IV GG) zum Staat stehen<sup>16</sup>, gilt ein Streikverbot. Art. 33 V GG beinhaltet die sog. hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, aus welchen u.a. das Streikverbot hervorgeht.<sup>17</sup> Diese Norm verpflichtet den Gesetzgeber dazu, das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung dieser Grundsätze zu regeln und fortzuentwickeln (Art. 33 V GG). Dabei sind Grundsätze der Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder zumindest ganz überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar,

als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.<sup>18</sup> Sie sollen die Neutralität, Kontinuität und Loyalität der Beamten gegenüber dem Staat gewährleisten.<sup>19</sup> Mit der Zeit haben sich dabei einzelne Ausformungen entwickelt. Besonders zu betonen vor dem Hintergrund des Streikverbots sind dabei als hergebrachte Grundsätze das Alimentationsprinzip und die Treue- und Fürsorgepflicht.<sup>20</sup> Das Alimentationsprinzip beschreibt den Anspruch der Beamten auf eine amtsangemessene Alimentation.<sup>21</sup> Im Vordergrund stehen hierbei die Besoldung und Versorgung.<sup>22</sup> Die Treuepflicht des Beamten liegt neben der allgemeinen Pflicht zum Rechtsgehorsam auch darin, eine innere positive Grundhaltung zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu haben.<sup>23</sup> Dies beinhaltet folglich auch die Verteidigung dieser Grundordnung durch Worte und impliziert, dass Beamte sich nicht gegen diese Ordnung wenden.<sup>24</sup> Die Treuepflicht steht dabei in einer Wechselbeziehung mit der Fürsorgepflicht des Dienstherrn.<sup>25</sup> Aus den einfachgesetzlichen Regelungen des § 78 Bundesbeamtengesetz (BBG) und des § 45 des Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamten in den Ländern (BeamtStG) ergibt sich, dass der Dienstherr für das Wohl der Beamten und ihrer Familien zu sorgen hat, auch für die Zeit nach Beendigung des Beamtenverhältnisses. Zudem gewährleistet der Dienstherr den Schutz der Beamten bei ihrer amtlichen Tätigkeit und in ihrer Stellung.<sup>26</sup> Eng im Zusammenhang mit den genannten Grundsätzen steht das Streikverbot. Auch dieses wird aufgrund seiner Merkmale der Traditionalität und Substantialität als eigenständiger hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums verstanden.<sup>27</sup> Ein Streikrecht ist insbesondere nicht mit der Treuepflicht vereinbar und würde dieser zuwiderlaufen.<sup>28</sup> Auch angesichts dessen, dass Art. 33 V GG eine „stabile Verwaltung sichern“<sup>29</sup> soll, ist das Beamtenstreikverbot notwendig.

Wie bereits erwähnt, betrifft das Streikverbot Beamte. Art. 33 V GG bezieht sich dabei auf die Bereiche des

<sup>8</sup> Epping, Grundrechte, 10. Auflage 2024, S. 503.

<sup>9</sup> Wolff in: HK-GG (Fn. 2), Art. 9 Rn. 14; Ipsen, Staatsrecht II, 24. Auflage 2021, § 16 Rn. 696.

<sup>10</sup> Linsenmaier in: ErK-ArbR, 24. Auflage 2014, GG Art. 9 Rn. 27.

<sup>11</sup> Ebd., Rn. 48.

<sup>12</sup> BVerfG in: NZA 2017, S. 915 Rn. 143 ff.

<sup>13</sup> BVerfG in: NJW 2015, S. 1935 (1941) Rn. 125; von Coelln in SK-GG (Fn. 5), Vorb. GG Rn. 87.

<sup>14</sup> Jarass in: GG-Kommentar, 17. Auflage 2022, Art. 33 Rn. 58.

<sup>15</sup> Frieling/Jacobs/Krois, Arbeitskampfrecht, 1. Auflage 2021, § 5 Rn. 14 ff.

<sup>16</sup> Kawik/Dechmann/Krause/Pflüger, Beamtenrecht, 2. Auflage 2023, S. 56.

<sup>17</sup> Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, 39. Auflage 2023, § 28 Rn. 1348.

<sup>18</sup> BVerfG in: NVwZ, 2003, S. 720 (722).

<sup>19</sup> von Coelln in: SK-GG (Fn. 5), Art. 33 Rn. 56 ff.

<sup>20</sup> Badura in: GG-Kommentar (Fn. 3), Art. 33 Rn. 58.

<sup>21</sup> Brinktrine in: BeckOK BeamtenR, 31. Edition 2023, Rn. 186.

<sup>22</sup> Ebd., Rn. 187.

<sup>23</sup> Battis in: BBG, 6. Auflage 2022, § 4 Rn. 4.

<sup>24</sup> Kawik/Dechmann/Krause/Pflüger (Fn. 16), S. 107 f.

<sup>25</sup> Grigoleit in: BBG (Fn. 23), § 78 Rn. 2.

<sup>26</sup> Kawik/Dechmann/Krause/Pflüger (Fn. 16), S. 57 f.

<sup>27</sup> Badura in: GG-Kommentar (Fn. 3), Art. 33 Rn. 58.

<sup>28</sup> Gröpl in: SK-GG (Fn. 5), Art. 33 Rn. 59.

<sup>29</sup> BVerfG in: NVwZ 2018, S. 1121 (1123) Rn. 118.

öffentlichen Dienstes i.S.v. Art. 33 IV GG und umfasst somit Beamte und Richter. Dahingegen sind bspw. Berufssoldaten nicht erfasst.<sup>30</sup> Auch Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, Kassenärzte, Privatdozenten, Abgeordnete, Minister oder Gemeinderatsmitglieder schließt Art. 33 V GG nicht ein.<sup>31</sup> Das deutsche Beamtenstreikverbot knüpft somit an den Beamtenstatus an und nicht an die Funktion des jeweiligen Berufs.<sup>32</sup>

### C. Bedeutung im deutschen Recht: Status, Geltung und Auslegung der EMRK und der EGMR-Rechtsprechung

Um die Vereinbarkeit des deutschen Streikverbots mit Art. 11 EMRK zu klären, muss zunächst die Bedeutung der EMRK im deutschen Recht näher betrachtet werden. Nach der Ratifikation der EMRK durch Deutschland im Jahr 1952<sup>33</sup> kommt ihr als völkerrechtlicher Vertrag<sup>34</sup> zwischen den Konventionsstaaten unmittelbare Geltung als Bundesgesetz zu.<sup>35</sup> Innerhalb der deutschen Rechtsordnung nehmen sie und ihre durch Deutschland ratifizierten Zusatzprotokolle<sup>36</sup> seither den förmlichen Rang eines einfachen Bundesgesetzes (Art. 59 II 1 GG) ein.<sup>37</sup> Sie ist somit dem GG und folglich auch den aus dem GG ergebenden Regelungen über das Streikverbot für Beamte nachrangig. Des Weiteren kann eine Verletzung der EMRK nicht Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde (Art. 93 I Nr. 4a GG) vor dem BVerfG sein, da der Prüfungsmaßstab ausschließlich die Grundrechte des GG sind.<sup>38</sup>

Jedoch kommt der EMRK sowie ihrer Auslegung durch den EGMR innerhalb der Rechtspraxis und durch Entscheidungen des BVerfG eine erhebliche Bedeutung zu.<sup>39</sup> Besonders zentral für die Position der Konvention ist der Görgülü-Beschluss.<sup>40</sup> Das BVerfG hat in dieser Entscheidung der EMRK und den Urteilen des EGMR eine Berücksichtigungspflicht durch die rechtsprechende Gewalt zukommen lassen.<sup>41</sup> Dies beruht

insbesondere auf dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes.<sup>42</sup> Somit ist die gesamte deutsche Rechtsordnung, einschließlich der Grundrechte, im Lichte der EMRK auszulegen.<sup>43</sup> Zwar kann eine Verletzung der EMRK nicht mit einer Verfassungsbeschwerde gerügt werden, dennoch stellt eine Missachtung dieser Berücksichtigungspflicht einen Verstoß gegen ein Grundrecht i.V.m. dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 III GG) dar.<sup>44</sup> Grenzen im Hinblick auf die Berücksichtigung setzt das BVerfG jedoch auch. Insbesondere darf die Auslegung nicht zu einer Einschränkung der im GG verankerten Grundrechte führen.<sup>45</sup>

Die Görgülü-Entscheidung bezog sich ausschließlich auf die Folgen eines Urteils des EGMR in ein und demselben Fall. Somit blieb offen, wie sich die Berücksichtigungspflicht auswirkt, wenn das EGMR-Urteil in einem anderen Verfahren, insbesondere in einem anderen Verfahren gegen einen anderen Konventionsstaat ergangen ist. Im Urteil zur Sicherungsverwahrung wird deutlich, dass EGMR-Urteile als Auslegungshilfe auch berücksichtigt werden, wenn sie nicht denselben Streitgegenstand betreffen.<sup>46</sup> Das BVerfG erkennt mithin Urteilen des EGMR für die Auslegung der EMRK über den konkret entschiedenen Einzelfall hinaus „jedenfalls eine faktische Orientierungs- und Leitfunktion“ zu.<sup>47</sup> Somit wird Garantien der EMRK möglichst umfassend Geltung verschafft und eine Verurteilung der Bundesrepublik kann vorbeugend vermieden werden.<sup>48</sup>

### D. Die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 11 EMRK

#### I. Art. 11 EMRK

Art. 11 EMRK garantiert das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 11 I EMRK). Eng im Zusammenhang mit der Freiheit der Meinungsäußerung aus

<sup>30</sup> Jarass in: GG-Kommentar (Fn. 14), Art. 33 Rn. 49 ff.

<sup>31</sup> Gröpl in: SK-GG (Fn. 5), Art. 33 Rn. 55.

<sup>32</sup> Frieling/Jacobs/Krois (Fn. 15), § 3 Rn. 4 f.

<sup>33</sup> Mayer in: EMRK-Kommentar, 3. Auflage 2022, Einl. Rn. 7.

<sup>34</sup> Epping (Fn. 8), S. 4.

<sup>35</sup> Von Arnould, Völkerrecht, 5. Auflage 2023, § 7 Rn. 529.

<sup>36</sup> Ebd., § 9 Rn. 639.

<sup>37</sup> Nettesheim in: HK-EMRK, 5. Auflage 2023, Einl. Rn. 18.

<sup>38</sup> Kment in: GG-Kommentar (Fn. 14), Art. 93 Rn. 60.

<sup>39</sup> Breuer in: EMRK-Kommentar (Fn. 33), Einl. Rn. 77.

<sup>40</sup> BVerfG in: NJW 2004, S. 3407.

<sup>41</sup> Breuer in: EMRK-Kommentar (Fn. 33), Art. 46 Rn. 49 f.

<sup>42</sup> Herdegen in: GG-Kommentar (Fn. 3), Art. 25 Rn. 6.

<sup>43</sup> BVerfG in: NJW 2004, S. 3407 (3408).

<sup>44</sup> Ebd., (3410).

<sup>45</sup> BVerfG in: NZA 2014, S. 1387 (1394) Rn. 129.

<sup>46</sup> BVerfG in: NJW 2011, S. 1931.

<sup>47</sup> Ebd., (1935).

<sup>48</sup> J.Nusser in: AusländerR, 14. Auflage 2022, Art. 3 Rn. 1.

Art. 10 EMRK und ebenso zum Schutz dieser dienend<sup>49</sup>, gehört Art. 11 EMRK zu den Kommunikationsfreiheiten der Konvention und ist somit ein fundamentales Recht einer demokratischen Gesellschaft.<sup>50</sup> Im Hinblick auf das Streikrecht ist die Koalitionsfreiheit, welche als besondere Form der Vereinigungsfreiheit hervorgeht, von Relevanz.<sup>51</sup>

## 1. Schutzbereich

Der sachliche Anwendungsbereich des Art. 11 EMRK schließt hierbei sowohl das Recht, sich friedlich zu versammeln und frei mit anderen zusammenzuschließen<sup>52</sup>, als auch, in Bezug auf die Koalitionsfreiheit, das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten, mit ein.<sup>53</sup> Insbesondere das Recht auf Tarifverhandlungen ist auch Teil der Koalitionsfreiheit.<sup>54</sup> Weiterhin besteht Art. 11 EMRK ebenso als sog. Doppelgrundrecht und schützt mithin sowohl den Einzelnen als auch die Vereinigung selbst.<sup>55</sup> Dieses Grundrecht der EMRK bindet dabei den Staat sowohl als Hoheitsträger als auch als Arbeitgeber.<sup>56</sup>

Die Koalitionsfreiheit berechtigt vor allem Arbeitnehmer und Arbeitgeber<sup>57</sup> und soll als ein wesentliches Element im Dialog zwischen den beiden Parteien fungieren.<sup>58</sup> Auch Beamte und Beamtenvereinigungen werden vom persönlichen Schutzbereich des Art. 11 I EMRK umfasst.<sup>59</sup>

## 2. Eingriff

Hinsichtlich Eingriffen in die Koalitionsfreiheit vertritt der EGMR einen weiten Eingriffsbegriff und demnach können Eingriffe in die Koalitionsfreiheit in unterschiedlichster Gestalt vorkommen.<sup>60</sup> Eine eingriffswürdige Maßnahme muss daher zumindest abschreckende<sup>61</sup> bzw. beeinträchtigende<sup>62</sup> Wirkung haben.

## 3. Rechtfertigung

Etwaige Eingriffe in die Koalitionsfreiheit können nach Art. 11 II 1 EMRK gerechtfertigt sein. Voraussetzung hierfür ist, dass der Eingriff gesetzlich vorgesehen ist, ein legitimes Ziel i.S.d. Art. 11 II EMRK mit ihm verfolgt wird und er verhältnismäßig ist.<sup>63</sup> Für die erste Voraussetzung bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, d.h., dass das dem Eingriff zugrundeliegende Gesetz für den Einzelnen zugänglich und voraussehbar sein muss.<sup>64</sup> Weiterhin muss die zu rechtfertigende Maßnahme ein legitimes Ziel verfolgen. Aus der Aufzählung des Art. 11 II 1 EMRK ergeben sich diese Ziele.<sup>65</sup> Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit kommt es zudem auf den Beurteilungsspielraum an, den der EGMR den jeweiligen Rechten und Freiheiten zukommen lässt.<sup>66</sup> U.a. wird der Beurteilungsspielraum im Hinblick auf das Streikrecht durch die folgenden Ausführungen zur Rechtsprechung des EGMR herausgearbeitet.

### II. Rechtsprechung des EGMR zu Art. 11 EMRK

In seiner früheren Rechtsprechung hatte der EGMR kein explizites Streikrecht aus der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit des Art. 11 EMRK hervorgehen lassen und war hinsichtlich dessen äußerst zurückhaltend.<sup>67</sup> Jedoch wurde ein Recht auf Kollektivmaßnahmen gewährt, die zum Schutz der Interessen der Mitglieder der entsprechenden Gewerkschaften dienen sollten. Ein ausdrückliches Streikrecht war jedoch nicht durch Art. 11 EMRK garantiert.<sup>68</sup> Dies änderte sich in den Jahren 2008 und 2009 mit zwei zentralen beamtenrechtlichen Urteilen gegen die Türkei, in denen sich der EGMR eingehend mit der Koalitionsfreiheit aus Art. 11 EMRK befassen musste<sup>69</sup> und durch seine Urteile einen Paradigmenwechsel bewirkte.<sup>70</sup> Die beiden folgenden Entscheidungen führten zu einer Klärung seitens des EGMR,

<sup>49</sup> EGMR, E.v. 14.2.2006 – 28793/02, Christian Democratic People's Party/Moldova, Rn. 62.

<sup>50</sup> Grabenwarter/Pabel, EMRK, 7. Auflage 2021, § 23 Rn. 69.

<sup>51</sup> Arndt/Engels/von Oettingen in: EMRK-Kommentar (Fn. 33), Art. 11 Rn. 51.

<sup>52</sup> Schubert in: EuArbRK, 5. Auflage 2024, EMRK Art. 11 Rn. 8 f.

<sup>53</sup> Grabenwarter/Pabel (Fn. 50), § 23 Rn. 93.

<sup>54</sup> EGMR (GK), E.v. 12.11.2008 – 34503/97, Demir u. Baykara/Türkei.

<sup>55</sup> Ehlers/Germelmann, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 5. Auflage 2023, § 5.1 Rn. 85.

<sup>56</sup> EGMR (GK), E.v. 12.11.2008 – 34503/97, Demir u. Baykara/Türkei, Rn. 109 u. 154.

<sup>57</sup> Schubert in: EUArbRK (Fn. 52), EMRK Art. 11 Rn. 10.

<sup>58</sup> EGMR (GK), E.v. 9.7.2013 – 2330/09, Sindicatul „Pastor cel bun“/Rumänien, Rn. 130.

<sup>59</sup> EGMR (GK), E.v. 12.11.2008 – 34503/97, Demir u. Baykara/Türkei, Rn. 109; EGMR, E.v. 21.4.2009 – 68959/01, Enerji Yapi-Yol Sen/Türkei, Rn. 24.

<sup>60</sup> EGMR, E.v. 3.6.2008 – 13148/04, Siyeri u.a./Italien; EGMR, E.v. 07.12.2006 – 17582/05, Artyomov/Russland.

<sup>61</sup> EGMR, E.v. 25.9.2012 – 11828/08, Trade Union of the Police in the Slovak Republic/Slowakei, Rn. 60.

<sup>62</sup> EGMR, E.v. 27.11.2012 – 38676/08, Disk u.a./Türkei, Rn. 22.

<sup>63</sup> Daiber in: HK-EMRK (Fn. 37), Art. 11 Rn. 21.

<sup>64</sup> Grabenwarter/Pabel (Fn. 50), § 23 Rn. 97.

<sup>65</sup> Ebd., Rn. 98.

<sup>66</sup> Ebd., Rn. 99.

<sup>67</sup> Gooren, Der Tarifbezug des Arbeitskampfes, 2014, S. 202–206.

<sup>68</sup> EGMR, E.v. 6.2.1976 – 5614/72, Swedish Engine Drivers' Union/Schweden, Rn. 39 f.; EGMR, E.v. 6.2.1976 – 5589/72, Schmidt u. Dahlström/Schweden, Rn. 36 u. 39.

<sup>69</sup> Schaks in: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band IV, 2. Auflage 2022, § 127 Rn. 78.

<sup>70</sup> Hauer, Der Arbeitskampf im nationalen und europäischen Recht, 1. Auflage 2022, S. 108.

inwieweit das Mittel des Streiks ebenso von Art. 11 EMRK umfasst ist und ob dieses auch für Beamte gelten kann.

## 1. Rechtssache Demir und Baykara gegen die Türkei

### a) Sachverhalt

Die Entscheidung Demir u. Baykara/Türkei<sup>71</sup> vom 12.11.2008 warf zunächst die Frage auf, ob eine Beamtenvereinigung gegründet werden darf. Die Beschwerdeführer waren Mitglieder der Gewerkschaft Tım Bel Sen und ebenso Beamte einer türkischen Gemeinde.<sup>72</sup> Mit dieser schloss die Gewerkschaft im Jahr 1993 einen Kollektivvertrag, der Regelungen für Arbeitsbedingungen, wie z.B. Lohn, beinhaltete.<sup>73</sup> Als daraufhin jedoch die Gemeinde ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkam, reichten die Beschwerdeführer Klage ein. Diese wurde schließlich vor dem Kassationshof, eines der obersten Gerichte der Türkei<sup>74</sup>, abgelehnt, da dieser eine vertragsschließende Beamtenvereinigung als ungültig ansah und folglich den Tarifvertrag als für *ex tunc*, d.h. von Anfang an<sup>75</sup>, nichtig erklärte.<sup>76</sup>

### b) Entscheidung

Somit wandten sich die Beschwerdeführer in einer Kammerentscheidung zunächst erfolgreich an den EGMR. Die türkische Regierung rief jedoch daraufhin die Große Kammer des EGMR an, welche ebenso den beiden Beamten Recht gab.<sup>77</sup> Hierbei führte das Gericht an, dass zum einen die Mitglieder der Staatsverwaltung nicht vom Anwendungsbereich des Art. 11 I EMRK ausgeschlossen sind und zum anderen ein Recht zur Gründung von Beamtenvereinigungen besteht.<sup>78</sup> Mithin gestaltete der EGMR sowohl den persönlichen<sup>79</sup> als auch den sachlichen<sup>80</sup> Schutzbereich der Koalitionsfreiheit weiter aus. Eine gerechtfertigte Einschränkung nach Art. 11 II EMRK lehnte der EGMR aufgrund des nun

anerkannten Koalitionsrechts für Beamte ab.<sup>81</sup> Die Große Kammer setzte sich im weiteren Verlauf mit den Rechten von Gewerkschaften auseinander und stufte das Recht auf Kollektivverhandlungen und Streik als wesentliches Element des Art. 11 I EMRK ein.<sup>82</sup> Auch den Beamtenvereinigungen steht dieses Recht zu.

Diesen Wandel in seiner Rechtsprechung begründet der EGMR insbesondere damit, dass die EMRK ein „living instrument“<sup>83</sup> darstellt und mithin „in the light of present-day conditions“ interpretiert werden muss.<sup>84</sup> D.h., dass eine dynamische Auslegung der Konvention unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Verhältnisse vorgenommen werden muss.<sup>85</sup> Zudem verweist der EGMR auf die Wiener Vertragsrechtskonvention und darauf, dass die Auslegung der EMRK sich u.a. nach dieser zu richten hat.<sup>86</sup> Es kann mithin auf verschiedene völkerrechtliche Texte und Instrumente bei der Interpretation zurückgegriffen werden, was der EGMR in dieser Rechtssache auch tat.<sup>87</sup>

## 2. Rechtssache Enerji Yapi-Yol Sen gegen die Türkei

### a) Sachverhalt

Daran anschließend erfolgte fünf Monate später am 21.4.2009 ein ebenso zentrales Urteil in der Sache Enerji Yapi-Yol Sen/Türkei.<sup>88</sup> Der türkische Dachverband der öffentlichen Dienstgewerkschaften plante 1996 einen Aktionstag, welcher Streik beinhalten sollte. Ziel dieses Aktionstages war es, Kollektivvereinbarungen für Beamte zu erstreben. Fünf Tage vor diesem Ereignis erließ die türkische Regierung ein Rundschreiben mit u.a. einem Hinweis darauf, dass Beamten eine Teilnahme aufgrund ihrer rechtlichen Stellung verboten sei. Dennoch nahmen drei Mitglieder der Beschwerdeführer, einer Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes namens Enerji Yapi-Yol Sen, daran teil und es folgten Disziplinarstrafen.<sup>89</sup> Eine Klage vor dem Obersten Gerichtshof der Türkei auf

<sup>71</sup> EGMR (GK), E.v. 12.11.2008 – 34503/97, Demir u. Baykara/Türkei.

<sup>72</sup> Lange-Korf, Unions- und völkerrechtliche Einflüsse auf das Streikrecht in Deutschland, 2018, S. 150.

<sup>73</sup> EGMR (GK), E.v. 12.11.2008 – 34503/97, Demir u. Baykara/Türkei, Rn. 16.

<sup>74</sup> Gooren (Fn. 67), S. 207.

<sup>75</sup> Busche in: MüKo-BGB, 2. Auflage 2022, § 142 Rn. 15.

<sup>76</sup> EGMR (GK), E.v. 12.11.2008 – 34503/97, Demir u. Baykara/Türkei, Rn. 157.

<sup>77</sup> Katerndahl, Tarifverhandlungen und Streik als Menschenrechte, 2017, S. 85.

<sup>78</sup> EGMR (GK), E.v. 12.11.2008 – 34503/97, Demir u. Baykara/Türkei, Rn. 127.

<sup>79</sup> Ebd., Rn. 107.

<sup>80</sup> Ebd., Rn. 154.

<sup>81</sup> Ebd., Rn. 120.

<sup>82</sup> Ebd., Rn. 109 u. 154.

<sup>83</sup> EGMR, E.v. 25.4.1978 – 5856/72, Tyrer/UK; Grabenwarter/Pabel (Fn. 50), § 5 Rn. 14 f.

<sup>84</sup> EGMR (GK), E.v. 12.11.2008 – 34503/97, Demir u. Baykara/Türkei, Rn. 68.

<sup>85</sup> Gooren (Fn. 67), S. 207.

<sup>86</sup> Wiener Übereinkommen vom 23.5.1969 über das Recht der Verträge, BGBl. II 1985, S. 927 ff.

<sup>87</sup> EGMR (GK), E.v. 12.11.2008 – 34503/97, Demir u. Baykara/Türkei, Rn. 76.

<sup>88</sup> EGMR, E.v. 21.4.2009 – 68959/01, Enerji Yapi-Yol Sen/Türkei.

<sup>89</sup> Katerndahl (Fn. 77), S. 92.

Aufhebung des Runderlasses blieb erfolglos und wurde damit begründet, dass lediglich über die bestehende Rechtslage informiert wurde und dies keinen regelnden Charakter aufweist.<sup>90</sup>

## b) Entscheidung

Auch in dieser Sache entschied der EGMR und dies zu Gunsten der Beschwerdeführerin.<sup>91</sup> Hierbei wurde in gewisser Weise an das oben genannte Urteil angeknüpft, indem der EGMR sich bei seiner Entscheidung kurz hielt.<sup>92</sup> Er führte an, dass Enerji Yapi-Yol Sen in ihrem Recht aus Art. 11 EMRK verletzt ist, denn das Streikrecht ist mit von der Koalitionsfreiheit umfasst. Diese Erweiterung des Schutzbereiches begründet der EGMR u.a. mit Verweis auf die Europäische Sozialcharta, welche das Recht auf Streik als Mittel zur wirksamen Ausübung des Rechts auf Kollektivverhandlungen anerkennt (Art. 6 ESC).<sup>93</sup> Zunächst sahen die Richter den Runderlass als Eingriff.<sup>94</sup>

Ob auch ein legitimes Ziel durch den Eingriff verfolgt wurde, wird vom Gericht nicht näher angeführt.<sup>95</sup>

Im Hinblick auf eine mögliche Rechtfertigung aus Art. 11 II 1 EMRK legte das Gericht dar, dass „es mit der Gewerkschaftsfreiheit vereinbar sein [kann], Streiks von Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu verbieten, die im Namen des Staates Hoheitsgewalt ausüben. Ein Streikverbot kann also bestimmte Gruppen von Angehörigen des öffentlichen Dienstes betreffen, aber nicht insgesamt für den öffentlichen Dienst ausgesprochen werden, wie es hier der Fall war [...]“.<sup>96</sup> Diese vom EGMR dargelegten Ausführungen lassen somit darauf schließen, dass ein Streikverbot für Angehörige des öffentlichen Dienstes nur dann zulässig ist, wenn es gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig (Art. 11 II 1 EMRK) ist.<sup>97</sup> Ebenso wird durch das Urteil des EGMR deutlich, dass sich ein Streikverbot zwar auf verschiedene Berufsgruppen beziehen kann, sich jedoch nicht auf Beamte allgemein beziehen darf.<sup>98</sup> Eine Einschränkung kommt mithin nur in Betracht, wenn

Hoheitsgewalt ausgeübt wird. Hier muss somit eine Differenzierung anhand funktionsbezogener Kriterien vorgenommen werden. Vor diesem Hintergrund der Funktionsbezogenheit verweist der EGMR mutatis mutandis, d.h. entsprechend<sup>99</sup>, auf das Urteil Pellegrin/Frankreich<sup>100, 101</sup>. Dieses Urteil betraf die Frage, ob sich Angehörige des öffentlichen Dienstes auf die Garantie des Art. 6 I EMRK berufen können. Hierbei stellte der EGMR auf funktionsbezogene Kriterien ab, indem er an „die Natur der Aufgaben und Verpflichtungen, die der Bedienstete erfüllt“<sup>102</sup>, anknüpft. Somit besteht für Personen, die Staatsgewalt ausüben und mithin zur Interessenwahrung des Staates beitragen, ein legitimes Interesse des Staates daran, diese Personen aus dem Schutzbereich des Art. 6 I EMRK herauszunehmen.<sup>103</sup> Daraus folgert der EGMR, dass diese Überlegungen auch auf die Rechtfertigungsanforderungen des Art. 11 II EMRK zutreffen und diese Anforderungen somit klar und deutlich zu bestimmen sind.<sup>104</sup>

## 3. Zusammenfassung und Würdigung

Zusammenfassend betrachtet, liegt die Signifikanz dieser Urteile vor allem in der Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen und des Streikrechts als geschütztes Rechtsgut des Art. 11 I EMRK. In den folgenden Jahren und bis heute ergingen immer wieder Urteile seitens des EGMR zum Streikrecht, wodurch es eine weitreichende Anerkennung und eine inhaltliche Weiterentwicklung erfahren hat.<sup>105</sup> Trotz der Tendenz des Gerichtshofs, sich generell auf die klassischen Auslegungsmethoden zu stützen, ist hinsichtlich des Streikrechts weiterhin eine dynamische Interpretation anzuwenden.<sup>106</sup> Dass auch das generelle Streikverbot von Beamten nun vom EGMR als unvereinbar mit Art. 11 EMRK angesehen wird, startete die vielzähligen Diskussionen in Deutschland.<sup>107</sup>

<sup>90</sup> Ebd.

<sup>91</sup> EGMR, E.v. 21.4.2009 – 68959/01, Enerji Yapi-Yol Sen/Türkei.

<sup>92</sup> Ebd., Rn. 16, 24 u. 31.

<sup>93</sup> Ebd., Rn. 24.

<sup>94</sup> Ebd., Rn. 26 f.

<sup>95</sup> Katerndahl (Fn. 77), S. 94.

<sup>96</sup> EGMR, E.v. 21.4.2009 – 68959/01, Enerji Yapi-Yol Sen/Türkei, Rn. 32.

<sup>97</sup> Ebd., Rn. 26 ff.

<sup>98</sup> Arndt/Engels/von Oettingen in: EMRK-Kommentar (Fn. 33), Art. 11 Rn. 22 u. 56.

<sup>99</sup> Linhart, Wörterbuch Recht, 2. Auflage 2017, S. 105.

<sup>100</sup> EGMR (GK), E.v. 8.12.1999 – 28541/95, Pellegrin/Frankreich.

<sup>101</sup> EGMR, E.v. 21.4.2009 – 68959/01, Enerji Yapi-Yol Sen/Türkei, Rn. 32.

<sup>102</sup> EGMR (GK), E.v. 8.12.1999 – 28541/95, Pellegrin/Frankreich Rn. 64.

<sup>103</sup> Katerndahl (Fn. 77), S. 425 ff.

<sup>104</sup> EGMR, E.v. 21.4.2009 – 68959/01, Enerji Yapi-Yol Sen/Türkei, Rn. 32 f.

<sup>105</sup> Katerndahl (Fn. 77), S. 123 ff. u. 155.

<sup>106</sup> Ebd., S. 162 f.

<sup>107</sup> Preis/Greiner, Arbeitsrecht, 6. Auflage 2024, § 113 Rn. 1243.

#### 4. Folge: Die Diskussion um das deutsche Beamtenstreikverbot

Diese neue Ausgestaltung des Art. 11 EMRK durch die Rechtsprechung des EGMR löste nun angesichts des Art. 33 V GG auch eine Diskussion um das Streikverbot für Beamte in Deutschland aus. Die Urteile zum Streikrecht haben ebenso dazu geführt, dass vor allem immer mehr verbeamtete Lehrer den Streik wagten. Dies hatte zur Folge, dass die zuständige Behörde das Verhalten der Lehrer disziplinarrechtlich mit einer Geldbuße ahndete.<sup>108</sup> Zur Überprüfung wandten sich die Beamten, u.a. gemeinsam mit der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), nun erfolglos an die Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte und schließlich an das BVerwG.<sup>109</sup> Letztlich wurde vor dem BVerfG eine Verfassungsbeschwerde erhoben, welche ebenso erfolglos blieb.<sup>110</sup>

#### E. Rezeption der Rechtsprechung des EGMR durch das BVerwG und BVerfG

Die eben genannten Verfahren erforderten bei der Urteilsfindung eine eingehende Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des EGMR bezüglich der Vereinbarkeit von Art. 11 EMRK und dem Streikverbot für Beamte in Deutschland. Es soll nun näher erläutert werden, wie die beiden deutschen obersten Gerichte die Rechtsprechung des EGMR rezipiert haben.

##### I. Rezeption durch das BVerwG

###### 1. Entscheidung

In seinem Urteil vom 27.2.2014 hat das BVerwG entschieden, dass das deutsche Beamtenstreikverbot zwar Art. 11 der EMRK widerspricht, aber trotz dessen weiterhin vorerst gilt.<sup>111</sup> In einem darauffolgenden Urteil vom 26.2.2015 bestätigte das BVerwG diese Rechtsprechung noch einmal.<sup>112</sup> Im Hinblick auf die Rezeption wird jedoch auf das erste Urteil aus 2014 Bezug genommen.

#### 2. Entscheidungsgründe und Vorgehensweise

Das BVerwG zieht für seine Begründung zunächst das statusbezogene Beamtenstreikverbot als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums aus Art. 33 V GG heran, welches Teil des deutschen Verfassungsrechts ist und mithin über einfachen Bundesgesetzen, wie der EMRK (s.o.), steht.<sup>113</sup> Dennoch stellt das Gericht angesichts und im Einklang mit der Rechtsprechung des EGMR klar, dass Lehrkräfte nicht zur hoheitlichen Staatsverwaltung nach Art. 11 II 2 GG gehören. Genauer wird die Auffassung des EGMR herangezogen, dass das Beamtenstreikverbot funktions- und gerade nicht statusbezogen sei. Somit steht es nur Staatsbediensteten zu, die an der Ausübung genuin hoheitsrechtlicher Befugnisse beteiligt sind.<sup>114</sup> Das BVerwG zieht hierbei die öffentlichen Schulen heran, an denen die verbeamteten Lehrkräfte tätig sind. Diese zählen gerade nicht zu den Bereichen der öffentlichen Verwaltung, in welchen schwerpunktmäßig hoheitsrechtliche Befugnisse ausgeübt werden<sup>115</sup>. Zudem weist das Gericht bezüglich des Begriffs der hoheitlichen Staatsverwaltung auf die Rechtssache Pellegrin/Frankreich hin, welche auch in *Enerji Yapi-Yol Sen/Türkei* für den EGMR entscheidungserheblich war (s.o.). Diese Argumentation stützt das BVerwG auf die Verpflichtung Deutschlands Art. 11 EMRK völkervertrags- und verfassungsrechtlich auszulegen und mithin der Rechtsprechung des EGMR Geltung zu verschaffen.<sup>116</sup> Daraus folgend stellten die Leipziger Richter fest, dass das deutsche Beamtenrecht dem Streikrecht der EMRK derjenigen Beamten widerspricht, die außerhalb der hoheitlichen Staatsverwaltung tätig sind. Diesen Konflikt jedoch muss dem BVerwG zufolge der Gesetzgeber lösen. Es sieht sich hierbei nicht in der Lage, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, zu denen das Streikverbot gehört, auszulegen. Diese Änderung ist allein dem Gesetzgeber zugewiesen und dieser müsste im Wege praktischer Konkordanz (s.o.) einen Ausgleich schaffen.<sup>117</sup> Das schlussfolgert das Gericht vor allem aus Art. 33 V GG und der Pflicht des Gesetzgebers das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Das BVerwG führt hierbei verschiedene Lösungswege an, die dem Gesetzgeber zur Verfügung stehen, um diese Kollision zu lösen.<sup>118</sup> Es wäre zunächst möglich, die Beteiligungsrechte der

<sup>108</sup> *Bunke/Voßkuhle*, Casebook VerfR, 9. Auflage 2023, S. 488.

<sup>109</sup> *Hoffmann*, Das deutsche Beamtenstreikverbot vor dem EGMR, NJW 2024, S. 866 (866).

<sup>110</sup> *BVerfG* in: NVwZ 2018, S. 1121 (1122).

<sup>111</sup> *BVerwG* in: NZA 2014, S. 616.

<sup>112</sup> *BVerwG* in: BeckRS 2015, 43485.

<sup>113</sup> *BVerwG* in: NZA 2014, S. 616 (617 f.) Rn. 23 ff.

<sup>114</sup> Ebd., (619 f.) Rn. 46.

<sup>115</sup> Ebd., (620) Rn. 51.

<sup>116</sup> Ebd., (621) Rn. 64.

<sup>117</sup> Ebd., (621 f.) Rn. 64.

<sup>118</sup> Ebd., (621 f.) Rn. 56 u. 64.

Gewerkschaften zu erweitern. Bestehende Rechte, wie § 118 BBG und § 53 BeamtStG, sind hierbei unzureichend.<sup>119</sup> Zudem schlägt das BVerwG vor, ein ähnliches Modell wie das der Einrichtungen der Kirchen zu entwickeln.<sup>120</sup> Der sog. „Dritte Weg“ ist eine besondere Form von Arbeitsbedingungen im kirchlichen Arbeitsrecht, bei welchem arbeitsrechtliche Kommissionen zur Klärung von Vergütung, Arbeitszeit und Urlaub herangezogen werden. Hintergrund hierbei ist die Vermeidung von Arbeitskämpfen und Streiks, sowie die einseitige Festlegung von Arbeitsbedingungen. Ein partnerschaftliches Miteinander wird somit angestrebt.<sup>121</sup> Eine weitere mögliche Alternative besteht zufolge des BVerwG darin, die Beamtenbesoldung in Tarifverhandlungen des öffentlichen Dienstes mit einzubeziehen. Insbesondere relevant ist dies im Wege der Amtangemessenheit der Alimentation. Dieser hergebrachte Grundsatz des Berufsbeamtentums sichert die lebenslange amtsangemessene Besoldung des Beamten (s.o.). Zum Bemessen der Besoldung sind verschiedene vorgegebene Parameter zu beachten. Dazu gehört eben u.a. auch der Vergleich der Besoldungsentwicklung mit der Entwicklung der Tariflöhne im öffentlichen Dienst. Beamten- und Gewerkschaften könnten folglich (bei Einbeziehung der Beamtenbesoldung in die Tarifverhandlungen des öffentlichen Dienstes) an Tarifverhandlungen mitwirken und außerhalb der von Art. 33 IV GG inkludierten Bereiche der öffentlichen Verwaltung an kollektiven Kampfmaßnahmen teilnehmen.<sup>122</sup>

Dennoch stellt das BVerwG fest, dass die Geltung des Streikverbots erst einmal weiterhin bis zur einer etwaigen Änderung des Gesetzgebers bestehen bleibt.<sup>123</sup>

## II. Rezeption durch das BVerfG

### 1. Entscheidung

Am 12.6.2018 folgte das Urteil des BVerfG. Hierbei setzte sich das Gericht eingehend mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 11 EMRK auseinander. In diesem Urteil bestätigte das BVerfG zum einen das Streikverbot für Beamte und zum anderen bezog es Stellung zur Vereinbarkeit dieses

Streikverbotes und der EMRK.<sup>124</sup> Ebenso wurden neue Rezeptionsmaßstäbe durch dieses Judikat gesetzt.<sup>125</sup>

### 2. Entscheidungsgründe und Vorgehensweise

Zunächst stellt das Gericht, gleich dem BVerwG, fest, dass das Streikverbot für Beamte einen eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums i.S.d. Art. 33 V GG darstellt. Dies begründet wiederum die Folge, dass das Beamtenstreikverbot einen wesentlichen Teil der Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums ausmacht.<sup>126</sup> Im Umkehrschluss bedeutet das, dass das Streikverbot zu den Bestimmungen gehört, „die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, sodass ihre Beseitigung das Berufsbeamtentum als solches antasten würde.“<sup>127</sup> Daneben betonte das BVerfG ebenso, dass das Alimentationsprinzip (s.o.) und die Treuepflicht (s.o.) als tragende Strukturprinzipien, mit denen das Streikverbot eng im Zusammenhang steht, zu beachten sind.<sup>128</sup> Anknüpfend an das Alimentationsprinzip betont das Gericht auch den daraus hervorgehenden einklagbaren Anspruch der Beamten auf angemessene Alimentation. Dieser und weitere gesetzgeberische Regelungen tragen zur Kompensation der Beschränkung des Streikrechts von Beamten in Deutschland bei.<sup>129</sup>

Anschließend daran setzt das BVerfG mit der Frage nach der Konventionskonformität des Streikverbots fort und stellt klar, dass die Vorschriften des GG nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit auszulegen sind. Es wird der innerstaatliche Rang der EMRK eines Bundesgesetzes und ebenso die EMRK als Auslegungshilfe verdeutlicht.<sup>130</sup> Zu unterscheiden ist hierbei zwischen EGMR-Urteilen, die in Verfahren gegen Deutschland ergangen sind und Urteilen, die Judikate anderer Konventionsstaaten betreffen.<sup>131</sup> Erstere würden eine Verpflichtung Deutschlands zur Befolgung dieser nach Art. 46 EMRK nach sich ziehen. Die EGMR-Urteile, auf die sich das BVerfG jedoch hier bezieht, sind Urteile der Türkei und unterfallen somit für Deutschland nicht Art. 46 EMRK. Dennoch kommt beiden Urteilen Gewicht zu: Zum einen wegen der „faktischen Orientierungs- und Leitfunktion“<sup>132</sup> (s.o.) und

<sup>119</sup> Ebd., (621 f.) Rn. 64.

<sup>120</sup> Ebd., (621 f.) Rn. 58 u. 64.

<sup>121</sup> *Richardi/Bayreuther*, Kollektives Arbeitsrecht, 5. Auflage 2023, § 10 Rn. 108 f.

<sup>122</sup> *BVerwG* in: NZA 2014, S. 616 (622) Rn. 67.

<sup>123</sup> Ebd., (622) Rn. 69.

<sup>124</sup> *BVerfG* in: NVwZ 2018, S. 1121.

<sup>125</sup> *Bumke/Voßkuhle* (Fn. 108), S. 489.

<sup>126</sup> *BVerfG* in: NVwZ 2018, S. 1121 (1123) Rn. 117 ff.

<sup>127</sup> Ebd., (1123) Rn. 119.

<sup>128</sup> Ebd., (1123 f.) Rn. 120 f.

<sup>129</sup> Ebd., (1130) Rn. 158.

<sup>130</sup> Ebd., (1125) Rn. 126.

<sup>131</sup> Ebd., (1125) Rn. 129.

<sup>132</sup> Ebd., (1125) Rn. 129.

zum anderen zur Vermeidung von Konflikten zwischen Völkerrechtsverpflichtungen und nationalem Recht.<sup>133</sup> Der Senat betont jedoch zutreffenderweise auch, dass es notwendigerweise einer Kontextualisierung bedarf, was bedeutet, dass vor allem hinsichtlich der Orientierungswirkung der Urteile der Türkei „die konkreten Umstände des Falles im Sinne einer Kontextualisierung in besonderem Maße in den Blick zu nehmen [sind].“<sup>134</sup> Das bedeutet, dass die Aussagen des EGMR konkret individuell sind. Das BVerfG sieht sich somit zu einer Beschränkung auf die Grundwertungen des EGMR in dessen Aussagen verpflichtet und diese entsprechen auch dem deutschen Recht. Das Streikverbot erweist sich somit dem BVerfG zufolge als konventionsgemäß.<sup>135</sup>

Weiterhin befasst sich das BVerfG im Rahmen dieses Urteils mit der Rechtfertigung des Beamtenstreikverbots anhand des Maßstabs des Art. 11 II EMRK.<sup>136</sup> Das Gericht nimmt hierbei zunächst eine Subsumtion unter Art. 11 II 2 EMRK vor. Das Beamtenstreikverbot ist in Deutschland „gesetzlich vorgesehen“ (Art. 11 II 2 EMRK) und zudem seit Jahrzehnten lang höchstrichterlich anerkannt.<sup>137</sup> Weiterhin wird richtigerweise betont, dass Lehrkräfte den staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag zum Ziel haben und sie somit für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung „erforderlich“ (Art. 11 II 2 EMRK) sind.<sup>138</sup> Das Gericht führt außerdem an, dass es sich bei dem Streik im konkreten Fall eher um einen sog. „Unterstützungstreik“ handelt und mithin „nicht den Kernbereich der Vereinigungsfreiheit treffe, sondern lediglich einen Nebenaspekt darstelle.“<sup>139</sup> Dies begründet somit einen weiteren Beurteilungsspielraum, welcher damit die Wahrscheinlichkeit eines verhältnismäßigen Eingriffs erhöht.<sup>140</sup> Das BVerfG zieht hierbei für seine Argumentation das Urteil *The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers/United Kingdom* heran.<sup>141</sup> Zum anderen sieht es in Art. 11 II 2 EMRK, auch wenn es bereits keine Kollisionslage zwischen dem GG und der EMRK gibt, eine Rechtfertigung eines etwaigen Eingriffs in die Vereinigungsfreiheit.<sup>142</sup> Hierbei stellen die Karlsruher Richter fest, dass Lehrkräfte dem Bereich der Staatsverwaltung i.S.v. Art. 11 II 2 EMRK zuzuordnen sind. Es wird hierbei auch angebracht, dass diese Zuordnung zum Begriff der Staatsverwaltung eng auszulegen ist und auch,

wenn Lehrkräfte zwar schwerpunktmäßig keine hoheitlich geprägten Aufgaben wahrnehmen, verbeamtete Lehrkräfte dennoch dem Bereich der Staatsverwaltung zuzuordnen sind. Vor allem das besondere Interesse des Staates an deren Aufgabenerfüllung begründet dies.<sup>143</sup> Folglich liegt nach Ansicht des BVerfG keine Kollision zwischen dem deutschen Beamtenstreikverbot und Art. 11 der EMRK vor.

### III. Zusammenfassung: Beantwortung der Frage um das Beamtenstreikverbot in der deutschen Rechtsprechung

Sowohl das BVerwG als auch das BVerfG setzten sich mit der Rechtsprechung des EGMR eingehend auseinander. Die beiden Gerichte kamen hierbei zu unterschiedlichen Entscheidungen. Das BVerwG gelangte zu dem Schluss, dass das Streikverbot für Beamte mit Art. 11 EMRK unvereinbar sei. Dennoch wurde daraufhin unter Berücksichtigung von Art. 33 V GG geschlussfolgert, dass es Aufgabe des Gesetzgebers sei, mittels praktischer Konkordanz einen Ausgleich zwischen den sich widersprechenden Vorgaben der EMRK und des GG herbeizuführen. Das BVerfG hingegen sieht keinen Widerspruch zwischen dem in Art. 33 V GG festgelegten verfassungsrechtlichen Streikverbot für Beamte und Art. 11 der EMRK, wie er durch die Rechtsprechung des EGMR interpretiert wird.

### IV. Methodik der Entscheidungsfindung des BVerfG

Im Hinblick auf die Art und Weise der Rezeption der Rechtsprechung des EGMR durch die deutschen Gerichte lassen sich vor allem angesichts des Urteils des BVerfG verschiedene Umsetzungsvorgänge feststellen. Dies ist insbesondere für zukünftige Urteile von Bedeutung, da das BVerfG in seiner Entscheidung zum Beamtenstreikverbot neue Maßstäbe für die Rezeption der Rechtsprechung des EGMR setzt.<sup>144</sup>

<sup>133</sup> Ebd., (1125) Rn. 129.

<sup>134</sup> Ebd., (1126) Rn. 132.

<sup>135</sup> Ebd., (1127) Rn. 136.

<sup>136</sup> Ebd., (1134) Rn. 176.

<sup>137</sup> Ebd., (1134) Rn. 177.

<sup>138</sup> Ebd., (1134) Rn. 178.

<sup>139</sup> Ebd., (1134) Rn. 180.

<sup>140</sup> Ebd.

<sup>141</sup> EGMR, E.v. 8.4.2014 – 31045/10, *The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers/UK*.

<sup>142</sup> *BVerfG* in: NVwZ 2018, S. 1121 (1135) Rn. 184.

<sup>143</sup> Ebd., (1135) Rn. 185.

<sup>144</sup> *Hering*, Beamtenstreik zwischen Karlsruhe und Straßburg: Art. 11 EMRK und die konventionskonforme Auslegung durch das BVerfG, ZaöRV 2019, S. 241 (256 ff.).

## 1. Kontextualisierung

Zunächst, so das BVerfG, ist es notwendig eine Kontextualisierung des EGMR vorzunehmen.<sup>145</sup> Dies bedeutet näher, dass es sich auf die Urteile, insbesondere die beiden Fälle der Türkei, bezieht und diese in gewissem Maße berücksichtigt. Der konkrete Sachverhalt und die sich hieraus ergebenden rechtskulturellen Hintergründe müssen im Rahmen der Kontextualisierung besondere Beachtung und Würdigung durch die deutschen Gerichte finden. Dieses Konzept der Kontextualisierung ähnelt der case-law Methode des angloamerikanischen Rechts.<sup>146</sup> Ein solches Herausarbeiten von Unterschieden zwischen zwei oder mehreren Fällen, die eine unmittelbare Übertragung verhindern, wird in der Rechtspraxis des Common Law als „distinguishing“ bezeichnet.<sup>147</sup> Je mehr Unterschiede der zugrundeliegende Fall zum zu bearbeitenden aufweist, desto weniger muss somit eine Würdigung des vorausgegangenen Judikats stattfinden.

## 2. Vermeidung von Begriffsparellisierungen

Weiterhin müssen bloße Begriffsparellisierungen angesichts der Rezeption vermieden werden.<sup>148</sup> Eng im Zusammenhang mit dem Konzept der Kontextualisierung wird bei dieser Methode ein besonderes Augenmerk auf die Übersetzung von Begriffen gelegt und eine Übernahme ohne Kontext muss vermieden werden. Gerade vor dem Hintergrund der Konvention als „living instrument“ (s.o.) bergen bloße Begriffsparellisierungen ein Risiko.<sup>149</sup> Dieses Problem spiegelt sich auch deutlich in der Thematik des Beamtenstreikverbots wider. Bei den hier relevanten Judikaten gegen die Türkei liegt keine offizielle deutsche Fassung vor. Resultierend daraus ist insbesondere hinsichtlich der Übernahme von juristischen Fachbegriffen mit Vorsicht vorzugehen.<sup>150</sup> Eine „unreflektierte Adaption völkerrechtlicher Begriffe“<sup>151</sup> könnte folglich zum Problem werden. Ein Beispiel, das die Notwendigkeit der Vermeidung von bloßen Begriffsparellisierungen unterstreicht, zeigt sich in den Ausdrücken „civil servant“ und „fonctionnaire“. Beide Begriffe finden sich in den EGMR-Entscheidungen zum Streikrecht gegen die Türkei an verschiedenen Stellen wieder. Es ist

fraglich, ob diese Begriffe im Deutschen dem Wort „Beamten“ gleichgesetzt werden könnten oder ob eine vorzugwürdigere Übersetzung „Angehörige des öffentlichen Dienstes“ ist. An diesem Punkt darf man die autonome Auslegung des EGMR nicht außer Acht lassen, denn Begriffe werden gerade nicht an der innerstaatlichen Bedeutung bemessen, sondern richten sich in erster Linie unabhängig nach den Zielsetzungen der EMRK.<sup>152</sup> Die beiden genannten Beispiele unterliegen folglich einer weiten, untechnischen Auslegung, womit „Angehörige des öffentlichen Dienstes“ die schlüssigere Übersetzung darstellt.<sup>153</sup>

## 3. Beachtung von Grundwertungen der EMRK und Auseinandersetzung mit EGMR-Urteilen

Das BVerfG stellt zudem klar, dass eine Rezeption des EGMR auch immer vor dem Hintergrund über „Aussagen zu Grundwertungen der EMRK“ passieren muss.<sup>154</sup> Die genauere Bedeutung dessen, was das BVerfG damit ausdrücken möchte, ist nicht ganz eindeutig, dennoch könnte eine Abstufung der Wichtigkeit von Urteilen des EGMR in der Berücksichtigung der Auslegung gemeint sein.<sup>155</sup>

Außerdem fällt auf, dass das BVerfG sich neben den zwei zentralen Urteilen gegen die Türkei auch mit anderen Fällen des EGMR befasst.

Diese Auseinandersetzung ist aus strategischer Sicht sinnvoll, da die sog. „margin of appreciation“ umso weiter ist, je genauer sich die innerstaatlichen Organe, hier das BVerfG, mit den Maßgaben der EGMR-Rechtsprechung befassen.<sup>156</sup> Die Figur der „margin of appreciation“ beschreibt den Ermessensspielraum, der den nationalen Behörden bei Umsetzung und Auslegung der EMRK und ihrer Judikate zukommt. Dieser Spielraum wird den Konventionsstaaten vor allem aufgrund spezifischer und unterschiedlicher Umstände bei der Umsetzung der Urteile durch den EGMR gewährt.<sup>157</sup>

<sup>145</sup> BVerfG in: NVwZ 2018, S. 1121 (1126) Rn. 132.

<sup>146</sup> Kaiser, Streikrecht für Beamte – Folge einer Fehlrezeption?, AöR 2017, S. 417 (433).

<sup>147</sup> Lohse, Aktuelle Entwicklungen im Recht der EMRK, BayVBl 2023, S. 73 (85).

<sup>148</sup> BVerfG in: NVwZ 2018, S. 1121 (1126) Rn. 132.

<sup>149</sup> Hering, ZaöRV 2019, S. 241 (259).

<sup>150</sup> Ebd., S. 241 (257 f.).

<sup>151</sup> BVerfG in: NVwZ 2018, S. 1121 (1126) Rn. 135.

<sup>152</sup> Nettesheim in: HK-EMRK (Fn. 37), Einl. Rn. 26.

<sup>153</sup> Hering, ZaöRV 2019, S. 241 (260 f.).

<sup>154</sup> BVerfG in: NVwZ 2018, S. 1121 (1126) Rn. 132.

<sup>155</sup> Hering, ZaöRV 2019, S. 241 (261 f.).

<sup>156</sup> J. Nusser in: AusländerR (Fn. 48), Art. 8 Rn. 8.

<sup>157</sup> Walter, GG-Kommentar (Fn. 3), Art. 93 Rn. 176 f.

#### 4. Konturierung der sog. Orientierungs- und Leitfunktion

Zusammengefasst fällt auf, dass die bisher in der deutschen Rechtsprechung eingesetzte sog. Orientierungs- und Leitfunktion eine Art Konturierung durch das Urteil des BVerfG und die hierbei gesetzten Maßstäbe erfahren hat.<sup>158</sup> Das Gericht selbst spricht hierbei davon, dass „die menschenrechtlichen Gehalte des jeweils in Rede stehenden völkerrechtlichen Vertrags [...] in einem „aktiven (Rezeptions-) Vorgang in den Kontext der aufnehmenden Verfassungsordnung ‚umgedacht‘ werden [müssen]“.<sup>159</sup> Es wurden somit neue Rezeptionsmaßstäbe durch das Urteil zum Beamtenstreikverbot gesetzt.

#### 5. Kritik an der Methodik des BVerfG

Diese Technik wird jedoch in der Literatur teilweise stark kritisiert. Insbesondere wird die Auffassung vertreten, dass diese Vorgehensweise des BVerfG bei der Rezeption wenig völkerrechtsfreundlich ist. Die Entscheidung des BVerfG hält stark am Streikverbot als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums fest und betont im Zusammenhang damit auch den Verfassungsrang des Beamtenstreikverbots. Von dieser Position weicht das BVerfG auch nicht durch Auslegung und Heranziehung der EMRK oder der Rechtsprechung des EGMR ab. Daraus zeichnet sich folglich ein gewisser Vorrang des Grundgesetzes ab. Ebenso wird angebracht, dass das BVerfG eine Abgrenzung von GG und EMRK versucht. Somit strebt es keinen Versuch einer Harmonisierung zwischen GG und EMRK an und bezieht daher die EMRK und dessen EGMR-Rechtsprechung als Auslegungshilfe nicht mit ein, was erneut zu einer Ablehnung einer völkerrechtsfreundlichen Verfassungsauslegung führt.<sup>160</sup> Weiterhin wird argumentiert, dass durch die Aufwertung des Beamtenstreikverbots aus Art. 33 V GG gleichzeitig eine Abwertung der Koalitionsfreiheit erfolgt. Zudem erschwert das BVerfG durch seine Methodik etwaige Reformdiskussionen, wie es z.B. das BVerwG (s.o.) andenkelt.<sup>161</sup> Auch wird die bereits erwähnte Konturierung der Orientierungs- und Leitfunktion teilweise als eine Relativierung angesehen, mit welcher gesetzgeberische Spielräume unnötigerweise verengt werden.<sup>162</sup> Es wird

schlussfolgernd auch das Risiko aufgezeigt, dass andere Konventionsstaaten sich auf die Darlegungen des BVerfG berufen und eine Nichtbefolgung von europäischen Gerichten damit rechtfertigen.<sup>163</sup>

Auf der Gegenseite finden sich jedoch auch Rechtfertigungen und Befürworter. Das Mittel der Kontextualisierung wird hier als eine Sicherung des Kompetenzbereichs gesehen. Dieses Instrument wird sowohl seitens des EGMR genutzt und somit darf auch das BVerfG sich diese Methode zu Nutze machen. Um die vorherigen Entscheidungen, die innerhalb der deutschen Rechtsprechung und teilweise zu Ungunsten des Beamtenstreikverbots ergangen sind, zu entkräften, wird auf die fehlende Kontextualisierung und Fehlinterpretation dieser Urteile hingewiesen. Die deutschen Gerichte gingen mit der Entscheidung des EGMR wie mit einer des BGH oder BAG um.<sup>164</sup> Außerdem wird betont, auch wenn das BVerfG den EGMR durch sein Urteil in die Ecke drängt, dass es diesen immer deutlich als Gesprächspartner vor Augen hat und hofft, dass der EGMR die gesetzten Grenzen berücksichtigt.<sup>165</sup> Für eine völkerrechtsfreundliche Berücksichtigung spricht zudem auch die intensive Auseinandersetzung mit den EGMR-Judikaten.<sup>166</sup> Hinzu kommt, dass das BVerfG durch den Verweis auf Art. 46 EMRK die Bedeutung der Pflicht Entscheidungen des EGMR als Vertragspartei zu befolgen noch einmal hervorhebt. Diese Ausführungen in der Entscheidung des BVerfG können als völkerrechtsfreundlich interpretiert werden. Vor allem vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen, bei denen Verfassungsgerichte oder sogar Verfassungsänderungen anderer Mitgliedsstaaten der EMRK die Bindungswirkung des Art. 46 EMRK ganz aufheben oder einer Plausibilitätskontrolle unterwerfen, ist der Darlegung des BVerfG ein gewisser Stellenwert beizumessen.<sup>167</sup>

#### F. Aktuelle Entwicklungen: das Urteil des EGMR vom 14.12.2023

Nachdem nun auch das BVerfG in seiner Entscheidung vom 12.6.2018 die Verfassungsbeschwerde ablehnte und mithin der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft war, wandten sich die verbeamteten Lehrkräfte mit einer Individualbeschwerde nun an den EGMR. Noch bis vor Kurzem stand die Entscheidung hierzu mit großer Erwartung aus, jedoch wurde am 14.12.2023

<sup>158</sup> Breuer in: EMRK-Kommentar (Fn. 33), Art. 46 Rn. 54; Hering, ZaöRV 2019, S. 241, (256 f.).

<sup>159</sup> BVerfG in: NVwZ 2018, S. 1121 (1126) Rn. 131.

<sup>160</sup> Hwang, Streikverbot für Beamte – sowohl verfassungs- als auch konventionsgemäß, KritV 2018, S. 376 (393 f.).

<sup>161</sup> Jacobs/Payandeh, Das beamtenrechtliche Streikverbot: Konventionsrechtliche Immunität durch verfassungsrechtliche Petrifizierung, JZ 2019, S. 19 (26).

<sup>162</sup> Jacobs/Payandeh, JZ 2019, S. 19 (26); Hering, ZaöRV 2019, S. 241 (265).

<sup>163</sup> Jacobs/Payandeh, JZ 2019, S. 19 (26).

<sup>164</sup> Lepsius, Kontextualisierung als Aufgabe der Rechtswissenschaft, JZ 2019, S. 793 (799).

<sup>165</sup> Hering, ZaöRV 2019, S. 241 (269).

<sup>166</sup> Breuer, Karlsruhe und das Beamtenstreikverbot – Dialogangebot mit Dolche im Gewande?, <https://verfassungsblog.de/karlsruhe-und-das-beamtenstreikverbot-dialogangebot-mit-dolch-im-gewande/> [Stand: 14.8.2024].

<sup>167</sup> Lohse, BayVBl 2023, S. 73 (85).

das Urteil<sup>168</sup> zu der Sache beschlossen. Auch der EGMR entschied, entgegen den Erwartungen von manchen Teilen der Literatur, dass das deutsche statusbezogene Beamtenstreikverbot vereinbar mit Art. 11 EMRK ist.<sup>169</sup>

Die Vorgehensweise des EGMR besteht zunächst darin klarzustellen, dass das Streikrecht als kollektiver und individueller Bestandteil des Art. 11 EMRK zu sehen ist, welches durch nationale Behörden auf Grundlage des Art. 11 II EMRK beschränkbar ist. Ein Streikverbot stellt somit eine Beschränkung dar, die durch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung gerechtfertigt sein kann.<sup>170</sup> Entscheidende Gesichtspunkte bei dieser Abwägung sind die Umstände des Einzelfalls und daneben die Gesamtheit der vom Staat zur Sicherung der Koalitionsfreiheit ergriffenen Maßnahmen. Diese Rechtfertigung kann zunächst aus Art. 11 II 1 EMRK oder aus Art. 11 II 2 EMRK hervorgehen. Der EGMR berief sich hierbei auf Art. 11 II 1 EMRK.<sup>171</sup> Somit umging er auch die Frage, ob verbeamtete Lehrkräfte zur Staatsverwaltung i.S.d. Art. 11 II 2 EMRK zuzuordnen sind.<sup>172</sup> Im Ergebnis kommt das Gericht zu dem Entschluss, dass der Eingriff in das Koalitionsrecht gesetzlich vorgeschrieben war, ein legitimes Ziel verfolgte und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig scheint, um dieses Ziel zu erreichen. Durch Art. 33 V GG war das Verbot für die Lehrkräfte hinreichend vorhersehbar. Ebenso ist dieses Verbot aufgrund der Notwendigkeit eines funktionierenden Schulsystems essenziell und sichert zudem das in Art. 2 Nr. 1 EMRK geschützte Recht auf Bildung.<sup>173</sup> Neben diesen beiden Aspekten befasst sich der EGMR auch mit weiteren Mitteln, die die beruflichen Interessen von Gewerkschaften und ihren Mitgliedern in Deutschland schützen. Dabei stellt er fest, dass kein anderer Vertragsstaat ein vergleichbares Kompensationsniveau wie Deutschland besitzt.<sup>174</sup> Ein Beispiel hierfür ist u.a. der sich durch das Alimentationsprinzip ergebende einklagbare Anspruch auf angemessene Besoldung. Vor diesem Hintergrund und anknüpfend an die Argumentation des BVerfG (s.o.) sieht der Senat das deutsche Beamtenstreikverbot als gerechtfertigte Einschränkung in den Schutzbereich des Art. 11 I EMRK und folglich richtigerweise als vereinbar mit diesem.<sup>175</sup>

Durch die Feststellung der Vereinbarkeit von Art. 33 V GG mit Art. 9 III GG und Art. 11 EMRK setzte der EGMR mit diesem

Urteil dem viel diskutierten Streikverbot für Beamte in Deutschland ein Ende.

## G. Fazit

Sowohl das BVerwG als auch das BVerfG haben sich in ihren Urteilen mit der Frage, ob das deutsche beamtenrechtliche Streikverbot konventionskonform ist, eingehend auseinandergesetzt. Hierbei standen sowohl die EMRK als auch die Rechtsprechung des EGMR im Vordergrund. Die Entscheidung des BVerwG lehnte die Vereinbarkeit des Streikverbots mit Art. 11 der EMRK als konventionswidrig ab. Das Gericht sah sich hierbei jedoch nicht in der Position diese Kollision aufzulösen und folgerte daraus, dass es vor dem Hintergrund des Art. 33 V GG Aufgabe des Gesetzgebers ist, einen Lösungsweg mittels praktischer Konkordanz zu erarbeiten. Das daraufhin vier Jahre später erfolgte Urteil des BVerfG kam zu einem anderen Ergebnis. Das Beamtenstreikverbot und Art. 11 EMRK stehen in keinem Konflikt zueinander, insbesondere nicht angesichts der Ausformung der Rechtsprechung des EGMR. Diese Auffassung bestätigte der EGMR in seinem Urteil vom 14.12.2023 noch einmal. Er stellt klar, dass das deutsche Beamtenstreikverbot aus Art. 33 V GG keine Verletzung des Art. 11 EMRK darstellt und dieses folglich konventionskonform ist. Vor allem im Hinblick auf die Begründung des EGMR ist die Entscheidung gut nachvollziehbar. Denn Deutschland hat ein vergleichsweise einzigartiges Kompensationsniveau zum wirksamen Schutz der Interessenvertretung der Gewerkschaften und ihrer Mitglieder. Dies stellt auch den Unterschied zu den eingangs dargestellten Entscheidungen gegen die Türkei dar. Zudem ist es richtig und wichtig, dass der EGMR auch die Notwendigkeit eines funktionierenden Bildungswesens, ebenso wie das BVerfG, in seiner Argumentation vertritt. Zusammenfassend betrachtet ist es dennoch auch geboten, dass das Urteil des EGMR keinen Stillstand bedeutet und auf anderem Wege, so wie das BVerwG es andeutete, Beamten mehr gewerkschaftliche Beteiligung eingeräumt wird.<sup>176</sup>

Neben der Diskussion über die Vereinbarkeit des Streikverbots für Beamte mit Art. 11 EMRK, beinhaltet insbesondere die Entscheidung des BVerfG darüber hinaus neue Maßstäbe im Hinblick auf die Rezeption von Urteilen des EGMR. Das

<sup>168</sup> EGMR (GK), E.v. 14.12.2023 – 59433/18, 59477/18, 59481/18, 59494/18, Humpert u.a./Deutschland.

<sup>169</sup> *Lorse*, ZBR 2024, S. 75 (75).

<sup>170</sup> EGMR (GK), E.v. 14.12.2023 – 59433/18, 59477/18, 59481/18, 59494/18, Humpert u.a./Deutschland, Rn. 102.

<sup>171</sup> *Ebd.*, Rn. 114.

<sup>172</sup> *Lorse*, ZBR 2024, S. 75 (76 f).

<sup>173</sup> EGMR (GK), E.v. 14.12.2023 – 59433/18, 59477/18, 59481/18, 59494/18, Humpert u.a./Deutschland, Rn. 116 ff.

<sup>174</sup> *Ebd.*, Rn. 131.

<sup>175</sup> *Ebd.*, Rn. 134.

<sup>176</sup> *Lorse*, ZBR 2024, S. 75 (83).

BVerfG knüpft an die bisherige Umsetzung von Entscheidungen, die jenseits der einzelfallbezogenen Bindungswirkung von Art. 46 I EMRK besteht, an und akzentuiert und konturiert vor allem die sog. Leit- und Orientierungsfunktion dieser Urteile teilweise neu. Zudem wird der Beurteilungsspielraum für deutsche Gerichte im Hinblick auf die Auslegung der Konvention weiterentwickelt. Im Kontext völkerrechtsfreundlicher Auslegung kommt der Entscheidung des BVerfG zum Streikverbot somit eine maßgebliche Signifikanz zu, die jedoch auch Anreiz für Diskussionen innerhalb der Literatur bietet. Vor allem wird die Frage nach der Völkerrechtsfreundlichkeit dieser Auslegung des BVerfG angebracht. Es ist richtig, dass die Konturierung der Leit- und Orientierungsfunktion der Urteile gewisse Grenzen setzt. Dennoch ist eine Kontextualisierung, die schwerpunktmäßig die Methodik des BVerfG ausmacht, nicht so negativ zu sehen wie teilweise angenommen. Das wird auch durch das neue Urteil des EGMR zum Beamtenstreikverbot

deutlich. Neben einer inhaltlichen Zustimmung, dass das Beamtenstreikverbot konventionskonform ist, nutzt der EGMR die viel diskutierte Vorgehensweise der Kontextualisierung in diesem Urteil signifikant ähnlich wie im Urteil des BVerfG.<sup>177</sup> Gerade eine genaue Interpretation und eine kontextualisierte Übernahme anderer Urteile ist besonders maßgeblich bei einer guten Auslegung. Das BVerfG hat zudem die EMRK und die EGMR-Rechtsprechung immer deutlich vor Augen und setzte sich durch Verweise auf EGMR-Judikate (auch andere als nur die Türkei betreffenden Urteile) auch intensiv mit diesen auseinander. Diese Vorgehensweise spricht somit für eine Völkerrechtsfreundlichkeit der Rezeption des BVerfG.

Es bleibt nun zu beobachten, wie sich die weiteren Entwicklungen auf nationaler Ebene gestalten werden. Auch im völkerrechtlichen Kontext sind die Auswirkungen des Urteils des EGMR in zukünftigen Entscheidungen, insbesondere im Hinblick auf andere Konventionsstaaten, abzuwarten.

---

<sup>177</sup> Ebd., S. 75 (79).