

Fall 21: Betriebsbesichtigung

(Epping, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, S. 332 f.)

Die zulässige Verfassungsbeschwerde des B hat Erfolg, soweit sie begründet ist.

A. Art. 13 GG

I. Schutzbereich des Art. 13 GG

1. Persönlicher Schutzbereich

Bei Art. 13 GG handelt es sich um ein sog. „Jedermann-Grundrecht“. (+)

2. Sachlicher Schutzbereich

- Art. 13 GG garantiert den Schutz der Wohnung. Diese umfasst die Räume, die der allgemeinen Zugänglichkeit durch eine räumliche Abschottung entzogen und zur Stätte privaten Lebens und Wirkens gemacht werden. Im vorliegenden Fall möchte die Behörde bei B eine „Betriebsbesichtigung“ vornehmen. Ob betrieblich bzw. gewerblich genutzte Räume unter Art. 13 GG zu subsumieren sind, ist durch Auslegung des Begriffs „Wohnung“ zu ermitteln.
 - Wenn man vom Wortlaut ausgeht, ist nach dem allgemeinen Sprachgebrauch das Kennzeichnende einer Wohnung ihr ausschließlich privater Gebrauch. Gewerblich genutzte Räume sind hingegen der Öffentlichkeit zumindest in begrenztem Umfang offen zugänglich und damit insoweit nicht Teil der Privatsphäre. Andererseits fehlt auch bei solchen Betriebs- und Geschäftsräumen die Privatheit nicht vollständig, bei denen der Hausrechtsinhaber über den individuellen Zutritt entscheidet und die deshalb der *allgemeinen* Zugänglichkeit entzogen sind.
 - Die Schrankenregelung des Art. 13 Abs. 2, 7 GG spricht für einen Ausschluss der Gewerberäume aus dem Schutzbereich, weil insbesondere die überkommenen Nachschaubefugnisse hierdurch nicht gerechtfertigt werden können. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der verfassungsgebende Gesetzgeber die Nachschau (Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften durch Inaugenscheinnahme) gänzlich abschaffen wollte.
 - Berücksichtigt man teleologische Gesichtspunkte, kann der Wohnungsbegriff über seinen ursprünglichen Wortsinn hinaus ausgedehnt werden. Wenn man Privatheit nicht als Zurückgezogenheit versteht, sondern im Sinne von freier Persönlichkeitsentfaltung begreift, können auch Betriebs- und Geschäftsräume als Wohnungen angesehen werden. Der Mensch verwirklicht sich durch seine Arbeit selbst. Die Arbeitsstätte dient weiterhin der Persönlichkeitsentfaltung. Auch gibt der Hausrechtsinhaber sein Hausrecht nicht vollständig auf, wenn er seine Räume in gewissem Umfang der Öffentlichkeit öffnet. Entscheidend ist allerdings, dass nicht ein im Wesentlichen ungehinderter Zutritt stattfindet (wie z.B. bei Einkaufszentren).
 - Nach der historischen Auslegung ist der Wohnungsbegriff weit zu fassen. Bereits Art. 115 WRV wurde auf Betriebs- und Geschäftsräume angewendet. Hiervon wollten weder der parlamentarische Rat noch der verfassungsändernde Gesetzgeber, der 1998 Art. 13 GG um die Abs. 3-6 ergänzt hat, abrücken.
- ⇒ Sachlicher Schutzbereich des Art. 13 GG (+), unabhängig davon, ob die Räume ausschließlich betrieblichen oder gewerblichen Zwecken dienen.

II. Eingriff

- „Eingriff“ ist jede Verkürzung grundrechtlich geschützter Positionen.
- Vorliegend wurde zwar lediglich der Antrag des B auf Feststellung dahingehend, dass ein Betretungsrecht der Behörde nicht bestehe, abgewiesen. Mit der Abweisung einer Feststellungsklage trifft ein Urteil aber zugleich die positive Feststellung des mit der Klage bekämpften Rechts der Beklagten (vgl. BVerwGE 68, 30 [310]). Damit haben die Fachgerichte hier rechtskräftig festgestellt, dass die Handwerkskammer berechtigt ist, bei B eine Betriebsbesichtigung vorzunehmen.

1. Besondere Anforderungen bei der Nachschau

Als Konsequenz aus dem weiten Schutzbereich des Art. 13 GG hat das BVerfG bestimmte Voraussetzungen aufgestellt, unter denen das Betreten der Geschäftsräume zum Zwecke der Nachschau keinen Eingriff in Art. 13 Abs. 1 GG darstellt:

- Zunächst ist eine **gesetzliche Ermächtigungsgrundlage** für das Betreten der Räume erforderlich, die wiederum verfassungsgemäß sein müsste.
- Vorliegend beruft sich die Handwerkskammer auf das Betretungsrecht aus § 17 Abs. 2 HwO.

2. Verfassungsmäßigkeit des § 17 Abs. 2 HwO

a) Formell (+)

- Insbesondere wurde dem Zitiergebot Genüge getan (s. § 17 Abs. 2 S. 3 HwO)

b) Materiell

- Insbesondere Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

aa) Legitimer Zweck (+)

- Zweck des Betretens ist die Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen in die Handwerksrolle.
- Die Vorschrift genügt auch dem weiteren Erfordernis, diesen **Zweck des Betretens, den Gegenstand und den Umfang der zugelassenen Besichtigung und Prüfung** deutlich erkennen zu lassen.

bb) Eignung bei restriktiver Auslegung (+)

- Die Norm ist verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass dem Wortlaut entsprechend die Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen bei einzutragenden Gewerbetreibenden nur unter der Fragestellung erfolgen darf, ob ein Gewerbetreibender tatsächlich in die Handwerksrolle einzutragen ist. Denn nur insofern kann die Erreichung des erlaubten Zwecks gefördert werden.

cc) Erforderlichkeit (+)

- Ein milderes, ebenso effektives Mittel ist nicht ersichtlich.

dd) Angemessenheit (+)

- Der Anspruch des Staates auf Einhaltung und Durchsetzung der objektiven Rechtsordnung überwiegt. Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume sind nach außen geöffnet, daher ist hier die Intensität des Eingriffs geringer als bei Privatwohnungen.

3. Verfassungsmäßigkeit des Einzelakts

Insbesondere Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

a) Legitimer Zweck (+)

- Zweck des Betretens der Räume des B ist die Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen in die Handwerksrolle.

b) Eignung (-)

- Bei B liegen schon die persönlichen Voraussetzungen für eine Eintragung in die Handwerksrolle erkennbar nicht vor, so dass der Zweck der Ausübung des Betretungs- und Besichtigungsrechts nicht in der Eintragung des B in die Handwerksrolle liegen kann. Eine extensive Auslegung des Begriffs der „einzutragenden“ Gewerbetreibenden in § 17 Abs. 2 HwO dahingehend, dass er alle Gewerbetreibenden erfasse, bei denen nicht von vornherein feststehe, dass kein Handwerksbetrieb vorliege, führt im Ergebnis zu einem nicht gerechtfertigten Eingriff in das Grundrecht des B aus Art. 13 Abs. 1 GG.

⇒ Feststellung des Betretungsrechts verstößt gegen Art. 13 Abs. 1 GG.

B. Art. 2 Abs. 1 GG

Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) tritt aus Gründen der Subsidiarität hinter Art. 13 GG zurück.

Ergebnis: Die Verfassungsbeschwerde des B hat Erfolg.