

## Fall 27: 5.000 Plus

(Epping, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, S. 438 f.)

### Die Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG; § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG) hat Erfolg, soweit sie zulässig und begründet ist.

#### A. Zulässigkeit

##### I. Zuständigkeit des BVerfG (+)

- Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG

##### II. Beteiligtenfähigkeit (+)

- § 90 Abs. 1 BVerfGG: „Jedermann“, der Träger der in Betracht kommenden Grundrechte ist.
- P macht eine mögliche Beeinträchtigung der von Art. 9 Abs. 3 GG geschützten Koalitionsfreiheit geltend.
- Fraglich ist, ob sich die P auf Art. 9 Abs. 3 GG berufen kann. Zwar gelten Grundrechte grundsätzlich nur für natürliche Personen. Juristische Personen können sich aber nach Maßgabe des Art. 19 Abs. 3 GG auf Grundrechte berufen, dessen Voraussetzungen erfüllt sind. Nach der überwiegenden Ansicht schützt Art. 9 Abs. 3 GG auch die Koalition selbst in ihrem Bestand, ihrer organisatorischen Ausgestaltung und ihren Betätigungen, sofern diese der Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen dienen. Insofern handelt es sich bei Art. 9 Abs. 3 GG um ein Doppelgrundrecht. Ob die Grundrechtsträgerschaft der Koalition mit Art. 19 Abs. 3 GG begründet wird oder unmittelbar Art. 9 Abs. 3 GG entnommen wird, führt dabei zu keinen anderen Ergebnissen.

⇒ Damit können sich auch Vereinigungen auf das Grundrecht der Koalitionsfreiheit berufen.

##### III. Beschwerdegegenstand (+)

- § 90 Abs. 1 BVerfGG: Akt öffentlicher Gewalt.
- Die Aufforderung des Innenministeriums, das Verteilen der Listen während der Dienstzeit sowie das Auslegen in den Dienstgebäuden zu unterlassen, sowie die Gerichtsentscheidungen, mit der das Rechtsschutzbegehren der P zurückgewiesen wurde, stellen Akte der öffentlichen Gewalt dar.

##### IV. Beschwerdebefugnis (+)

§ 90 Abs. 1 BVerfGG: Behauptung einer Grundrechtsverletzung.

###### 1. Geltendmachung einer Grundrechtsverletzung

- Vortrag der Beschwerdeführerin muss Möglichkeit der Grundrechtsverletzung ergeben.
- Hier geht es um die Untersagung der Betätigung einer Gewerkschaft. Durch die klagabweisenden Urteile wird der P der Rechtsschutz versagt.

⇒ Verletzung der Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG danach möglich.

###### 2. Selbst, gegenwärtig, unmittelbar betroffen?

- da Urteilsverfassungsbeschwerde unproblematisch (+)

##### V. Erschöpfung des Rechtswegs und Grundsatz der Subsidiarität (+)

- § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG: Erschöpfung des Rechtswegs. (+)
- Subsidiarität. (Problem stellt sich i.d.R. - und so auch hier - nicht bei Urteilsverfassungsbeschwerden, da nach Ausschöpfung des Rechtswegs regelmäßig keine weiteren vorrangigen Rechtsschutzmöglichkeiten außer der Verfassungsbeschwerde zur Verfügung stehen.)

## **VI. Ordnungsgemäßer Antrag, Frist (§ 23 Abs. 1, §§ 92, 93 BVerfGG) (+)**

**Zwischenergebnis:** Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

### **B. Begründetheit**

Die Verfassungsbeschwerde ist gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG begründet, wenn die Beschwerdeführerin durch die angegriffenen Akte der öffentlichen Gewalt in einem der wahrgenommenen Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt ist. In Betracht kommt eine Verletzung der Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 3 GG.

#### **I. Verletzung von Art. 9 Abs. 3 GG**

##### **1. Schutzbereich**

###### **a) Persönlicher Schutzbereich**

Die P kann sich als Gewerkschaft auf Art. 9 Abs. 3 GG berufen, wobei es - wie bereits dargelegt - nicht darauf ankommt, ob Art. 9 Abs. 3 GG als Doppelgrundrecht angesehen wird oder aber die Grundrechtsberechtigung durch Art. 19 Abs. 3 GG erfolgt.

###### **b) Sachlicher Schutzbereich**

In den Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG sind solche Betätigungen einbezogen, die dem Zweck der Koalitionen dienen, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu wahren und zu fördern. Der Schutz des Art. 9 Abs. 3 GG ist dabei nicht auf den Kernbereich koalitionsmäßiger Betätigung beschränkt. Die Wahl der Mittel, die die Koalitionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben für geeignet halten, bleibt unter dem Schutz des Art. 9 Abs. 3 GG grundsätzlich ihnen überlassen. Die freie Darstellung organisierter Gruppeninteressen ist Bestandteil der Betätigungsfreiheit, die Art. 9 Abs. 3 GG den Koalitionen gewährleistet. Allgemeinpolitische Aussagen ohne Bezug zu den Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen sind hiervon jedoch nicht umfasst.

Die P verfolgt sowohl mit dem Verteilen der Flugblätter als auch mit dem Auslegen der Unterschriftenliste das Ziel, Unterstützung durch die Bevölkerung für die Forderung nach einer Einstellung von 5.000 neuen Polizeibediensteten zu erhalten. Das Vorhaben weist hiernach einen hinreichenden Bezug zum koalitionspezifischen Zweck der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen auf. Insofern ist der Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG eröffnet. Dies gilt im Übrigen auch hinsichtlich der Auswahl der Orte, an denen die Unterschriftenlisten ausgelegt werden sollten, da durch den Bezug zu den Polizeidienststellen eine höhere Aufmerksamkeit zu erwarten ist.

##### **2. Eingriff**

Mit der Aufforderung des Innenministeriums, das Auslegen der Flugblätter und der Unterschriftenlisten zu unterlassen, sowie den Urteilen, durch die der P Rechtsschutz gegen die Aufforderung versagt wurde, liegt eine Verkürzung des Schutzbereichs, mithin ein Eingriff, vor.

##### **3. Rechtfertigung**

###### **a) Schranken**

Die in Art. 9 Abs. 3 GG garantierte Koalitionsfreiheit kann, obwohl sie ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet ist, jedenfalls zum Schutz von Rechtsgütern und Gemeinwohlbelangen eingeschränkt werden, denen gleichermaßen verfassungsrechtlicher Rang gebührt. Als kollidierendes Verfassungsrecht kommt der Grundsatz der Neutralität und Objektivität der Verwaltung in Betracht. Dieser Grundsatz kann dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und Art. 33 GG entnommen werden. Die Verwaltung muss ihr Verhalten allein an Sachrichtigkeit, Rechtstreue, Gerechtigkeit, Objektivität und dem Allgemeinwohl orientieren. Bei ihrer dienstlichen Tätigkeit dürfen die Amtsträger Bürger nicht aus eigennützigen Gesichtspunkten bevorzugen oder benachteiligen. Auch

die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen hat grundsätzlich im Rahmen ihres bestimmungsgemäßen Gebrauchs zu erfolgen.

## **b) Schranken-Schranken**

Ist der Eingriff von den Schranken des Grundrechts gedeckt?

### **aa) Vorbehalt des Gesetzes**

Das Innenministerium kann sich auf das Hausrecht als gesetzliche Grundlage stützen. Das Hausrecht ist in der Rechtsprechung als Wohnheitsrecht anerkannt (vgl. BVerwG, NJW 2011, 2530 [2531]). Im Übrigen kann das Hausrecht auch als Annexkompetenz zur Aufgabenerfüllung angesehen werden, sodass ausnahmsweise - wie bei den sog. Warnfällen - die Eingriffsbefugnis der Kompetenz folgt. Da das Auslegen der Unterschriftenlisten und der Flugblätter keinen Bezug zu den Dienstaufgaben hat - das Rechtsverhältnis der P zum Innenministerium wird nicht durch Normen des öffentlichen Rechts geprägt -, kommt schließlich die Heranziehung des zivilrechtlichen Hausrechts in Betracht, dessen Ausübung auf §§ 1004, 903 S. 1 BGB gestützt werden kann (vgl. BVerfGE 128, 226 [257 ff.] [Fraport]). Auch in diesem Fall liegt eine gesetzliche Grundlage vor, sodass in der Fallprüfung offen bleiben kann, welche der gesetzlichen Grundlagen vorliegend einschlägig ist.

### **bb) Verhältnismäßigkeit**

#### **(1) Legitimer Zweck der Untersagung**

Die Untersagung dient der Durchsetzung des verfassungsrechtlich verankerten Grundsatzes der Neutralität und Objektivität der Verwaltung. Das öffentliche Vertrauen in die Objektivität und gemeinwohlorientierte Ausführung der Amtsgeschäfte kann beeinträchtigt werden, wenn sich eine Gewerkschaft den - hier sogar räumlich zu verstehenden - Bereich staatlicher Aufgabenerfüllung zur Durchsetzung ihrer politischen Forderungen zu Nutze zu machen versucht. Bei dem Bürger, der die Polizeidienststelle betritt und dort Flugblätter und Unterschriftenlisten der P ausliegen sieht, kann der Eindruck entstehen, dass der Dienstherr oder der einzelne Polizeibeamte/-mitarbeiter dem Inhalt positiv gegenüber steht. Zumindest entsteht hierdurch der Anschein, dass Partikularinteressen vertreten werden.

#### **(2) Geeignetheit**

Die Untersagung der Auslegung der Unterschriftenlisten und der Flugblätter ist zur Zielerreichung geeignet, da hierdurch bereits der Anschein vermieden werden kann, dass das Verwaltungshandeln von Partikularinteressen beeinflusst wird.

#### **(3) Erforderlichkeit**

Da ein milderer, jedoch gleich wirksames Mittel nicht ersichtlich ist, ist die Untersagung auch erforderlich.

#### **(4) Angemessenheit**

Schließlich müsste die Untersagung, Unterschriftenlisten und dazugehörige Flugblätter im Dienstgebäude auszulegen, angemessen sein. Dies ist dann der Fall, wenn die Beeinträchtigung der Koalitionsfreiheit der P nicht außer Verhältnis zum verfolgten Ziel steht.

Durch die Auslegung von Unterschriftenlisten und dazugehöriger Flugblätter, mit denen beim Publikum in Polizeidienststellen um Unterstützung der Forderung nach einer personellen Verstärkung der Polizei geworben wird, kann für die Bürger, welche die Dienststellen aus den unterschiedlichsten Gründen - als Anzeigeantragsteller, Beschuldigte, Zeuge etc. - aufsuchen, der Eindruck entstehen, dass sie den dort tätigen Beamten durch ihre Unterschrift einen Gefallen tun und dieser Umstand geeignet ist, das Verhalten der Polizeibeamten bewusst oder unbewusst zu beeinflussen. So wird ein Bürger, der längere Zeit in einer Polizeidienststelle warten muss, möglicherweise annehmen, seinem Anliegen werde eher und schneller entsprochen, wenn er durch Unterstützung der Forderung nach Neueinstellungen Verständnis für die personellen Nöte der Polizei zum Ausdruck bringe. Darauf, ob eine derartige Annahme im Einzelfall begründet ist, kommt es nicht an. Vielmehr muss der Dienstherr der Beamten bereits das Entstehen eines solchen Eindrucks nach Möglichkeit unterbinden. Darüber hinaus besteht auf Grund des Ortes der gewerkschaftlichen Aktion die Gefahr, dass diese den

Anschein staatlicher Billigung erhält. Auch wenn auf den Unterschriftenlisten und Flugblättern deutlich wird, dass es sich um eine Aktion der P handelt, kann doch beim Publikum der Polizeidienststellen der Eindruck entstehen, der Dienstherr und Hausrechtsinhaber unterstütze durch seine Duldung die Aktion und die damit verfolgten Forderungen. Hierdurch wird der bestimmungsgemäße Gebrauch der polizeilichen Einrichtungen überschritten. Diese dienen der Erfüllung der Aufgaben, die der Polizei übertragen sind. Zu diesen Aufgaben gehört es nicht, politischen Forderungen der Klägerin nach einer Stellenvermehrung bei der Polizei Nachdruck zu verleihen.

Auf der anderen Seite richtet sich die Aktion der P nicht an die Polizeibediensteten, sondern an die Öffentlichkeit. Dementsprechend ging es der P nicht um ihre Präsenz in den Polizeidienststellen und die Ansprache der dort tätigen Mitarbeiter. Die Unterschriftensammlung könnte deshalb auch außerhalb der Dienstgebäude durchgeführt werden. Die P ist an ihrer Unterschriftensammlung also nicht gehindert, wenn sie diese ohne Inanspruchnahme der dienstlichen Einrichtungen durchführen müsste.

Lässt sich so eine Beeinträchtigung des öffentlichen Vertrauens in eine objektive und neutrale Amtsführung vermeiden und tritt auf der anderen Seite allein durch die örtliche Einschränkung der Betätigungsfreiheit keine erhebliche Beeinträchtigung der geschützten Interessen der Beschwerdeführerin ein, ist der Eingriff in die Koalitionsfreiheit angemessen.

## **II. Art. 2 Abs. 1 GG**

Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) tritt aus Gründen der Subsidiarität hinter Art. 9 Abs. 3 GG zurück.

**Ergebnis:** Die Verfassungsbeschwerde ist zwar zulässig, jedoch unbegründet.