

Anmerkungen

- 1) § 75 Abs. 3 Nr. 8 und § 76 Abs. 2 Nr. 2 BPersVG; § 64 Abs. 2 Nr. 1 LPersVG Hess.; § 77 Abs. 1 Nr. 15 LPersVG Rh.-Pf.; § 87 Abs. 1 Ziff. 23 LPersVG Hamburg; Art. 69 Abs. 1 Ziff. b Bay. LPersVG; § 72 Abs. 1 Ziff. 5 LPersVG Schl.-Hol.; § 72 Abs. 3 Ziff. 9 LPersVG N.W.; § 79 Abs. 3 Ziff. 3 LPersVG B.W.
- 2) So die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts: BAG vom 7. 6. 84 AP, Nr. 26 zu § 123 BGB.
- 3) So die Begründung zum Entwurf des BetrVG, BT-Drucksache VI/1786, Seite 50; das BVerwG spricht in diesem Zusammenhang von „objektiv notwendigen Angaben“, womit zulässige Fragen gemeint sind.
- 4) BAG, AP 2 und 15 zu § 123 BGB; Grabendorff/Windscheid/Ilbertz, Anm. 164 zu § 75 BPersVG; Offen: Lorenzen/Eckstein, Anm. 163 zu § 75 BPersVG.
- 5) So noch Beschluß des BVerwG vom 15. 2. 1980 — 6 P 80.78 — PersV 1981, 294: Wäre nämlich der Zweck ohne Rücksicht auf den Inhalt, d. h. die im Erhebungsbogen enthaltenen Fragen, dafür maßgebend, ob ein Personalfragebogen oder eine der Mitbestimmung nicht unterworfenen Arbeitsplatzbeschreibung vorliegt, so hätte es die Dienststelle in der Hand, bei solchen Gelegenheiten auch personenbezogene Daten abzufragen.
- 6) So aber z. B. Lorenzen/Haas/Schmitt,

BPersVG, 4. Auflage 1985, § 75, Rz. 164.

7) „Nur dadurch kann ein wirksamer Datenschutz erreicht werden, der insbesondere das unbefugte Zusammensetzen von Einzeldaten zu umfassenden Persönlichkeitsbildern verhindert“ (BT-Drucksache 7/1027, Z. 3.7.)

8) Fitting-Auffarth-Kaiser, BetrVG, 14. Auflage 1984, § 94, Rz. 2: „Deshalb kann der Betriebsrat jedenfalls bei sensiblen Daten verlangen, daß schon im Fragebogen eine Umschreibung oder Beschränkung des zulässigen Verwendungszwecks festgelegt wird, z. B. daß bestimmte Informationen nach einer gewissen Zeit nicht mehr berücksichtigt werden dürfen oder daß sie zu anonymisieren sind“, ebenso Wolfgang Däubler, Das Arbeitsrecht, Leitfaden für Arbeitnehmer, erweiterte Auflage 1985, S. 461 m. w. N.

9) § 68 Abs. 1 Buchstabe b LPersVG Rh.-Pf.; § 68 Abs. 1 Ziff. 2 BPersVG; § 57 Abs. 1 Ziff. 2 LPersVG Hess.; § 54 Abs. 1 b LPersVG Bremen; § 78 Abs. 1 Nr. 3 LPersVG Hamburg; Art. 75 Abs. 3 Ziff. 10 LPersVG Bay.; § 64 Ziff. 2 LPersVG N.W.; § 64 Abs. 1 Ziff. 2 LPersVG Schl.-Hol.; § 68 Abs. 1 Ziff. 2 LPersVG Baden-Württemberg.

10) Auszug aus der amtlichen Begründung der Bundesregierung, BT-Drucksache 7/1027, Z. 3.3: „Ein entsprechendes Bundesgesetz (das BDSG, der Verf.) kann deshalb nur subsidiär gelten; es soll besondere Rechtsvorschriften des Bundes mit Datenschutzcharakter unberührt lassen.“

9. September beim VG Schleswig den Antrag, die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs wiederherzustellen; hilfsweise sollte der Innenminister im Wege der einstweiligen Anordnung verurteilt werden, sein Fernschreiben zurückzunehmen.

Rechtlich eine klare Sache?

Der schnelle Gang zum Gericht war angesichts des — vorsichtig ausgedrückt — äußerst bemerkenswerten Vorgangs verständlich. Zu Recht mußten sich die GdP-Anwälte aber vom Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 18. September 1985 (3 D 76/85 — rechtskräftig) vorhalten lassen, eine innerdienstliche Weisung sei nun mal kein Verwaltungsakt und könne deshalb nicht gerichtlich angefochten werden. Auch fehlte die vorausgesetzte Anordnung der sofortigen Vollziehung — der Antrag war also offensichtlich unzulässig. Dasselbe Schicksal widerfuhr dem Antrag auf einstweilige Anordnung; die Rechte der GdP seien nicht beeinträchtigt, da nicht vorgetragen werde, die Unterschriftensammlung sei durch den einen oder anderen Dienststellenleiter tatsächlich behindert worden.

Rechtlich war dies eine klare Sache: Innerdienstliche Akte können selbst nach der „bürgerfreundlichsten“ Auffassung in Rechtsprechung und Literatur nur dann angefochten werden, wenn eine Rechtsbeeinträchtigung auf andere Weise nicht korrigiert werden kann. Bekannt ist der sog. Baustoff-Fall, in dem die Baubehörde angewiesen war, kein Baugesuch zu genehmigen, das den Baustoff eines bestimmten Herstellers eingeplant hatte: Hier wäre es vermutlich gar nie zu einer anfechtbaren Ablehnung eines Antrags gekommen, da Architekten und Bauherren ausschließlich Produkte anderer Firmen verwendet hätten. Rechtsschutz erhielt auch ein Rechtsanwalt, dessen Schriftsätze laut einer Anweisung des Ministeriums von den nachgeordneten Behörden nicht mehr beantwortet werden sollten — die Gefahr lag auch hier auf der Hand, daß schon die Tatsache einer solchen Anordnung Mandanten abschrecken könnte. Eine solche Ausnahmekonstellation lag hier offensichtlich nicht vor. Die GdP hätte also warten müssen; manches wird nicht so heiß gegessen, wie es gekocht wird.

Das falsche Gericht...

Außerdem wäre für den Ernstfall zu überlegen gewesen, ob nicht eigentlich die Arbeitsgerichte für derartige Konflikte zuständig sind: Wenn das BAG beispielsweise auf Klage einer Gewerkschaft über die Frage entscheidet, ob der Beamteneinsatz bei Streiks die Koalitionsfreiheit verletzt, liegt es nahe, auch bei anderen Eingriffen in die gewerkschaftliche Betätigungsfreiheit an die Zuständigkeit der Arbeitsgerichte zu denken und nicht von vornherein hoheit-

Grundrechte

Die Unterschriftensammlung — ein Rechtsproblem?

Die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Bereich der Polizeidienststellen sind zu Recht Gegenstand auch öffentlicher Kritik. Anlaß sind u. a. die schlechte Bezahlung im mittleren Dienst, Stellenstreichungen und ein immenses Überstundenkontingent. Eine Unterschriftenaktion der Gewerkschaft der Polizei Schleswig-Holsteins zu dieser Problematik war nun Gegenstand einer gerichtlichen Auseinandersetzung.

Der Fall schien einfach gelagert. Die GdP Schleswig-Holsteins hatte für den 26. September 1985 zu einer Protestdemonstration in Kiel aufgerufen. Zur Vorbereitung wurde in den Dienststellen ein Aufruf verteilt, in dem es unter anderem hieß:

— *Mehr als 80 % der Kolleginnen und Kollegen sind im mittleren Dienst und arbeiten damit zum Billigtarif. Das ist Unterbewertung!*

— *Seit 14 Jahren wartet der polizeiliche Vollzugsdienst auf eine Verbesserung der Stellenplanobergrenzen!*

— *Die Polizei schiebt jährlich einen Berg von fast 10 Mio. Überstunden vor sich her!*

— *Für Dienst zu ungünstigen Zeiten gibt es lächerliche 75 Pfennige in der Stunde!...*

Der Aufruf enthielt dann die Forde-

rung nach der Anhebung der Stellenplanobergrenzen und schloß mit dem Satz:

Mit unserer Unterschrift dokumentieren wir ausdrücklich unsere Unterstützung der GdP-Aktionen zur Durchsetzung dieser Forderungen.

Der unmittelbare Bezug zu den Arbeitsbedingungen konnte evidenter nicht sein; keine Parteipolitik war im Spiel, niemand wurde beleidigt oder auch nur unsachlich angegriffen. Jeder Anwalt hätte vermutlich die völlige rechtliche Unbedenklichkeit bescheinigt.

Der Innenminister von Schleswig-Holstein war anderer Meinung. Mit Fernschreiben vom 4. September 1985 wies er die Polizeidienststellen an, die Durchführung der Unterschriftenaktion zu unterbinden. Am folgenden Tag legte die GdP Widerspruch ein und stellte am

liches Handeln zu unterstellen. Nachdenken hätte hier sicherlich Früchte gebracht. Im Ergebnis war dies alles nicht übermäßig tragisch; eine Abweisung der Anträge als unzulässig hätte einer neuen Klage ja nicht entgegengestanden.

... entscheidet in der Sache

Das VG Schleswig war jedoch offensichtlich daran interessiert, auch zur Sache selbst zu entscheiden. Es deutete den Hilfsantrag dahingehend um, „daß im Wege der einstweiligen Anordnung die Feststellung begehrt wird, daß die im Fernschreiben vom 4. 9. 1985 an alle Polizeidienststellen des Landes Schleswig-Holstein erteilte Anordnung, die Durchführung der Unterschriftenaktion der Antragstellerin zu unterbinden, aufzuheben und zu widerrufen, rechtsfehlerhaft sei“. Diesen Antrag betrachtete es als zulässig und nahm offensichtlich auch nicht das Problem wahr, wie man die Durchführung einer Unterschriftenaktion nicht nur „unterbinden“, sondern auch „aufheben und widerrufen“ kann.

Die Fehlentscheidung

Und nun kam das eigentliche juristische „Glanzstück“. Auch Beamte hätten das Recht zu politischer und gewerkschaftlicher Betätigung, doch finde dieses unter anderem seine Schranke in den Erfordernissen eines geregelten Dienstbetriebs. Der (dazu gehörende) Betriebsfrieden sei dann gestört, „wenn durch die gewerkschaftliche Betätigung in die Rechte Dritter eingegriffen wird“.

So weit, so gut (oder genauer: Das sind sozialadäquate, allenthalben zu lesende Formulierungen zur Beschränkung der Gewerkschaftsrechte, auch wenn sie mit dem Grundgesetz wenig und mit einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung noch weniger zu tun haben). Wo liegt nun das möglicherweise verletzte Recht? Art. 5 Abs. 1 GG schützt nicht nur die positive, sondern auch die negative Meinungsfreiheit, d. h. das Recht, seine Meinung **nicht** zu äußern, sondern zu verschweigen. Und nun heißt es weiter:

(Die Gewerkschaft) greift indes aufgrund der konkreten Ausgestaltung des Fragebogens in das Recht der Dienststellenangehörigen auf negative Meinungsfreiheit ein. Die grafische Gestaltung des Flugblatts als Unterschriften-Sammelkarte zwingt den Beamten, dem die Liste vom Unterschriftensammler vorgelegt wird, in dessen Gegenwart die Entscheidung zu treffen, ob er durch seine Unterschrift dartun will, daß er sich den dort formulierten gewerkschaftlichen Forderungen anschließt. Beide Möglichkeiten der Entscheidung sind als Bekundung der eigenen Meinung zu werten. Eine solche Pflicht zur Offenbarung der allgemeinen Meinung ist indes mit dem Grundrecht auf negative Meinungsfreiheit nicht zu vereinbaren.

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, daß der als Unterschriftensammler sich betätigende Angehörige der Antragstellerin für die Unterschriftenleistung werben und bei anfänglich indifferentem Verhalten auf den Beamten einzuwirken versuchen wird.

Schließlich darf auch nicht unbeachtet bleiben, daß gerade bei kleineren Dienststellen die grafische Gestaltung als Unterschriften-Sammelkarte un schwer erkennen läßt, welche der Dienststellenangehörigen die Unterschrift geleistet haben und wer sich dafür entschieden hat, davon Abstand zu nehmen. Dadurch wird auch der Inhalt der Meinungsäußerung derer bekannt, die sich dafür entschieden hatten, ihre Meinung gerade nicht kundzutun.

Damit war das Ergebnis gefunden und die Weisung des Innenministers konnte bestätigt werden.

Entscheidungsgründe aus dem juristischen Raritätenkabinett

Die rechtlichen Mängel dieser Entscheidung liegen auf der Hand. Wenn schon die Weisung keine „Außenwirkung“ gegenüber der GdP hatte, ließ sich auch ein Feststellungsinteresse nicht mehr bejahen. Als Begründung wäre allenfalls der Gedanke eines vorbeugenden Rechtsschutzes in Betracht gekommen, doch verlor das Verwaltungsgericht hierüber kein Wort. Auch wäre dabei zu bedenken gewesen, daß die gerichtliche Überprüfung innerdienstlicher Weisungen die Selbstorganisationsrechte der Verwaltung lahmlegen könnte. Viel schlimmer als dieser Verstoß gegen verwaltungsrechtliche Grundsätze ist freilich die Verabsolutierung der negativen Meinungsfreiheit, die zu einem alles überragenden Rechtsgut hochstilisiert wird. Sie soll einen so umfassenden Schutz genießen, daß selbst das bloße Wissen anderer, man habe seine Meinung nicht geäußert, als Rechtsverletzung angesehen wird.

Hätte das Verwaltungsgericht recht, dürfte man keine Wählerlisten mehr führen: Das negative Wahlrecht wäre beeinträchtigt, könnten Dritte feststellen, daß jemand am Wahltag zu Hause geblieben ist. Wenn die Verfassung die Meinungsfreiheit in Art. 5 Abs. 1 als Kommunikationsgrundrecht garantiert, so setzt sie als selbstverständlich voraus, daß Meinungen auch gemeinschaftlich zum Ausdruck gebracht werden können und daß dabei für alle Beteiligten auch sichtbar wird, wer sich einer Aktion anschließt und wer ihr fernbleibt. Die negative Meinungsfreiheit ist nur insoweit geschützt, als grundsätzlich keine Nachteile an ihre Ausübung geknüpft werden dürfen — daß etwaige Nicht-Unterzeichner von ihren Kollegen „geschnitten“ oder beschimpft worden wären oder gar Prügel bezogen hätten, stand jedoch ersichtlich nicht zur Debatte.

Bemerkenswert ist auch, daß ein entsprechend weitreichender Schutz für po-

sitive Freiheiten nicht im entferntesten erwogen wird. Wollte man die Maßstäbe des Verwaltungsgerichts Schleswig hierher übertragen, müßte man dem einzelnen unter Berufung auf Art. 8 Abs. 1 GG das Recht einräumen, verummumt auf Demonstrationen zu gehen, um so das eigene Engagement vor anderen zu verbergen. Daß die Entwicklung offensichtlich in eine andere Richtung geht, bedarf keiner besonderen Hervorhebung. Die Absurdität des Ergebnisses macht deutlich, wie wenig das Verwaltungsgericht Schleswig seine Entscheidung in das System des Grundrechtsschutzes eingefügt hat — man gewinnt den Eindruck, daß manche Karlsruher Sprüche noch nicht bis zu der hier entscheidenden Kammer in Schleswig vorgedrungen sind.

Gewogen und zu leicht befunden

Die mangelnde juristische Sorgfalt legt den Schluß nahe, daß hier der Wunsch der Vater des Gedankens war — man wollte unbedingt der Gewerkschaft eins draufgeben und ließ dabei so gut wie keinen juristischen Stolperstein aus. Das Urteil ist das, was man in der Produktion als „Ausreißer“ bezeichnet — eine Fehlleistung, über die man den Mantel der Nächstenliebe legen sollte. Böse Menschen könnten sie in ein juristisches Raritätenkabinett stellen — für einige als Schmunzeln erregende Kuriosität, für andere als abschreckendes Beispiel für einen hilflosen Superindividualismus. Ernst nehmen sollte man den Spruch allerdings nicht — man würde die Verwaltungsgerichtsbarkeit unterschätzen, ja fast beleidigen, wollte man dieses im vorläufigen Verfahren ergangene Urteil als „typisch“ einstufen oder sich gar nach ihm richten. Es verfügt über keinerlei sachlich begründete Autorität.

Prof. Dr. Wolfgang Däubler