

soziale Lasten einer- und soziale Wohltaten andererseits immer auch politisch umstritten sein.

Jegliche wohlfahrtsstaatliche Sozialgestaltung unterliegt ferner den sonstigen Folgerungen aus den Regeln des sozialen Rechtsstaates: Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, Rückwirkungsverbot, Bestimmbarkeit, Berechenbarkeit staatlicher Eingriffe, Verhältnismäßigkeitsgebot und Übermaßverbot<sup>91</sup>. Das Recht muß verlässlich und erfassbar sein, auf Regeln und Grundsätzen beruhen. In dieser Hinsicht ist in der Vergangenheit viel gesündigt worden. Vor allem im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sollte künftig stärker als bisher darauf geachtet werden, daß die sozialen Belastungen noch im Verhältnis zu dem mit Sozialleistungen

erhofften Nutzen stehen<sup>92</sup>, erforderlich und geeignet sind. Schließlich vermögen die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die rechtsstaatlich intendierte Ordnung der Gewaltenteilung, die richterliche Nachprüfung, aber ebenso auch die Prinzipien der Finanzverfassung (bundesstaatliche Kompetenzverteilung) und – in Teilbereichen – der Subsidiarität sozialstaatliche Allmacht zu hemmen. Auf der Ebene der Verwaltung bedeutet die rechtsstaatliche Begrenzung sozialstaatlicher Entscheidungen eine Gesetzesgebundenheit. Gerade hier mäßigt die demokratisch-parlamentarische Kontrolle wohlfahrtsstaatliche Machtfülle<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> Vgl. Merten, Soziales Netz – Soziale Gerechtigkeit, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1982, hrsg. von der Gesellschaft für Rechtspolitik Trier, S. 19 (39).

<sup>93</sup> Badura, aaO (Anm. 44), S. 455.

<sup>91</sup> Zu diesen Prinzipien im einzelnen Stern, aaO (Anm. 1), S. 671 ff.

## Besprechungsaufsatz

Professor Dr. Peter Badura, München

### Eigentumsschutz der drittbetroffenen Gemeinde im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren – BVerfGE 61, 82 \*

1. Der Beschluß des Zweiten Senats des BVerfG vom 8. 7. 1982 (BVerfGE 61, 82), mit dem die *Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Sasbach* in dem Streit um das Kernkraftwerk Wyhl am Kaiserstuhl verworfen worden ist, klärt Rechtsfragen, die für die Rechtsstellung des Drittbetroffenen im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren und bei der Anlagengenehmigung überhaupt und für den Eigentumsschutz der Gemeinden und den Grundrechtsschutz von Verwaltungsträgern überhaupt von grundsätzlicher Bedeutung sind<sup>1</sup>. Zwei Beschlüsse nach § 93 a Abs. 2 BVerfGG vom 5. und vom 6. 10. 1982<sup>2</sup> bauen auf den Erkenntnissen der Sasbach-Entscheidung auf. Die Atomanlagen-Verordnung (AtAnlV) vom 20. 5. 1960 (BGBl. I S. 310) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. 10. 1970 (BGBl. I S. 1518), auf die es bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung des Genehmigungsverfahrens ankam, ist jetzt durch die Atomrechtliche Verfahrensverordnung (AtVfV) vom 18. 2. 1977 (BGBl. I S. 280), heute geltend in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. 3. 1982 (BGBl. I S. 411), ersetzt.

2. Werden in einem Genehmigungsverfahren Einwendungen erhoben, mit denen der Dritte zur Wahrung eigener Rechte Bedenken gegen die Zulassung des Vorhabens vorbringt, stellt sich die Frage nach dem Rechtsgrund des derart geltend gemachten Anspruches. Der Dritte hat einen solchen Anspruch, wenn und soweit ihm die Rechtsordnung durch Gesetz oder Verfassung einen *Anspruch auf Schutz gegen das Vorhaben oder seine Auswirkungen* gibt. Besteht – wie hier – ein Genehmigungsvorbehalt für das Vorhaben, sind die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen der gegebene Standort für die Regelung der Ansprüche Dritter auf den Schutz ihrer Rechtsgüter. Kann das Vorhaben eine Beeinträchtigung von Leben, Gesundheit oder Eigentum Dritter bewirken, muß die Genehmigungsregelung des Gesetzgebers geeignete und Ansprüche Drittbetroffener begründende Ge-

nehmigungsvoraussetzungen festlegen, um der staatlichen Schutzpflicht für die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 und 14 GG nachzukommen. Diesen Anforderungen genügt die Ausgestaltung des Drittschutzes durch die Vorschriften des Atomgesetzes<sup>3</sup>. Den *verfassungsrechtlichen Schutzpflichten*, die im Wege der Verfassungsinterpretation aus den in den Grundrechten verkörperten Grundentscheidungen hergeleitet werden können, korrespondieren nicht ohne weiteres individuelle Rechte<sup>4</sup>.

Das BVerfG nennt den hier mit der Einwendung geltend gemachten Anspruch einen „Genehmigungsabwehranspruch“ zum Schutz einer grundrechtlich gesicherten Rechtsstellung und sieht diesen Anspruch in § 7 Abs. 2 Nr. 2 AtG (a.F.) geregelt<sup>5</sup>. Das BVerfG spricht von einem „*Störungsabwehranspruch*“ gegenüber der Genehmigung eines bestimmten Vorhabens im Sinne des § 7 AtG, der aus subjektiven materiellen Rechten des betroffenen Dritten folge<sup>6</sup>, und ordnet diesen Anspruch damit in den negatorischen Rechtsschutz im öffentlichen Recht ein. Die Verteidigung des Drittbetroffenen gegen die Zulassung eines Vorhabens läßt sich mit Hilfe dieser Rechtsfigur auf einer einheitlichen Grundlage materiellen Rechts konstruieren, sei es daß die Abwehr des Vorhabens insgesamt angestrebt wird, sei es daß der Drittbetroffene nur Schutzvorkehrungen oder sonstige ihn schützende Ausgestaltungen der Genehmigung erreichen will. Für den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz tritt damit auch klar zu Tage, daß der Anfechtungsklage des Drittbetroffenen gegen die erteilte Genehmigung ebenso ein materiellrechtlicher Anspruch zugrunde liegt, wie einer Verpflichtungsklage auf Änderung oder Ergänzung der Genehmigung zum Schutz des klagenden Drittbetroffenen. Der – insbesondere auf die Beifügung von Auflagen gerichtete – Genehmigungs- oder Planergänzungsanspruch<sup>7</sup> ist nur eine Ausprägung des Störungsabwehranspruches des Drittbetroffenen.

\* Beschluß v. 8. 7. 1982 – 2 BvR 1187/80 = JZ 1984, 31 (in diesem Heft).

<sup>1</sup> Die Verfassungsbeschwerde richtete sich gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. 7. 1980 (BVerwGE 60, 297) und das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 17. 10. 1978. – Siehe auch M. Ronellenfisch JuS 1983, 594; E. Schmidt-Aßmann NVwZ 1983, 1; R. Mögele NJW 1983, 805.

<sup>2</sup> 2 BvR 316/81 EuGRZ 1982, 435 = UPR 1983, 23 = ET 1983, 52 (betr. BVerwGE 61, 256 – KKW Stade); 2 BvR 304/82 EuGRZ 1982, 434 = NVwZ 1983, 27.

<sup>3</sup> BVerwGE 60, 297/301, 305 unter Bezugnahme auf BVerfGE 53, 30/57 f. – Mülheim-Kärlich = JZ 1980, 307 (A. Weber).

<sup>4</sup> BVerfG Beschl. eines Vorprüfungsausschusses des Ersten Senats vom 14. 9. 1983 – 1 BvR 920/83 – ET 1983, 849 – BImSchG.

<sup>5</sup> BVerwGE 60, 297/301, 310. – Siehe R. Breuer in: Festgabe für das BVerwG, 1978, S. 89/108 ff., sowie BGHZ 78, 41/46 = JZ 1981, 27.

<sup>6</sup> BVerfGE 61, 82/109.

<sup>7</sup> Siehe z. B. BVerwGE 56, 110.

3. Der Streitfall gab Anlaß, der Frage nachzugehen, welche Anforderungen das Verwaltungsverfahren an das Geltendmachen des Störungsabwehranspruches durch das Erheben von *Einwendungen im Genehmigungsverfahren* stellt und ob diese Anforderungen mit dem Verfassungsrecht im Einklang stehen. Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe ergeben sich aus den grundrechtlichen Schutzpflichten, aus der Garantie des Art. 19 Abs. 4 GG und aus dem Rechtsstaatsprinzip.

Die verfahrensrechtlichen Anforderungen betreffen den Inhalt der vorzubringenden Einwendungen und den Zeitpunkt des Vorbringens. Da das einschlägige Verfahrensrecht (§ 3 Abs. 1 AtAnlV, jetzt § 7 Abs. 1 Satz 2 AtVfV) alle nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhenden Einwendungen mit Ablauf der Einwendungsfrist ausschließt und da diese materielle – Präklusion sich auch auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren erstreckt, dürfen die inhaltlichen Anforderungen nicht zu hoch gespannt werden<sup>8</sup>.

Das *BVerwG* versteht die Einwendungen im Genehmigungsverfahren als sachliches, auf die Verhinderung oder die Modifizierung des beantragten Vorhabens abzielendes Gegenbringen. Es fordert eine Substantiierung, aber nicht notwendig eine Begründung. Vom Einwendungsführer werde nur verlangt, daß er dasjenige an sachlichen Bedenken in das Verfahren einbringe, was nach seiner Auffassung im Hinblick auf die ihm zustehenden Rechtsgüter zu berücksichtigen sei. Die bloße Mitteilung, daß Einwendungen erhoben würden, genügt nicht<sup>9</sup>. Der Abwehranspruch muß also hinreichend identifiziert werden, um der Behörde und dem antragstellenden Unternehmer eine Prüfung und Beurteilung zu ermöglichen. Das *BVerfG* hat diese Auslegung im Ergebnis gebilligt und hinzugefügt, es müsse zur Erfüllung der Darlegungslast von Verfassungs wegen ausreichen, wenn die Einwendungen in groben Zügen erkennen ließen, welche Rechtsgüter als gefährdet anzusehen seien und welche Beeinträchtigungen befürchtet würden. Dabei dürfe nicht mehr gefordert werden als das durchschnittliche Wissen eines nicht sachverständigen Bürgers in bezug auf mögliche Beeinträchtigungen von Leben, Gesundheit und sonstigen geschützten Rechtspositionen durch das in Rede stehende Vorhaben<sup>10</sup>. Die Darlegungslast des Dritten, die im Hinblick auf den Einwendungsausschluß als Mitwirkungslast erscheint<sup>11</sup>, legt dem Dritten somit nicht auch Last und Risiko eines besonderen Sachverständigen auf; nur deshalb ist die verhältnismäßig kurze Einwendungsfrist erträglich. Die mit der Befugnis zum Erheben von Einwendungen verbundene Darlegungslast verkürzt nicht die aus dem Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG) folgende Pflicht der Behörde, solche tatsächlichen Umstände durch eigene Ermittlungen, ggf. mit Hilfe von Sachverständigen, aufzuklären, die für hinreichend substantiierte Ansprüche Dritter rechtlich erheblich sein können. Diese dem Dritten entgegenkommende Abgrenzung der Darlegungslast ist für das gesamte technische Sicherheitsrecht von großem praktischem Gewicht.

Der Dritte ist mit seinen Bedenken präkludiert, wenn er sie nicht substantiiert und rechtzeitig als Einwendung vorbringt. *BVerwG* und *BVerfG* bekräftigen, daß im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren<sup>12</sup> eine *materielle Präklusion* angeordnet ist und daß damit für den Dritten eine hinzunehmende und verfassungsrechtlich akzeptable Verfahrensvoraussetzung aufgerichtet wird<sup>13</sup>. Die Mißachtung der Verfahrensregel hat materiellrechtlich das Erlöschen oder jedenfalls die „Läh-

mung“ des Anspruchs zur Folge. Den Grund für diese Wirkung sieht das *BVerwG* in der Mitwirkungslast des Dritten und damit in dem Rechtsgedanken der Verwirkung<sup>14</sup>, außerdem aber in der „Ausgleichsfunktion“ des Einwendungsausschlusses im Rahmen des „mehrpolygonen Rechtsverhältnisses“, in dem nicht zuletzt die Rechtsposition des die Genehmigung anstrebenden Unternehmers zur Geltung kommen muß. Der Dritte soll im Interesse aller am Verfahren Beteiligten auf wirkliche oder vermeintliche Gefährdungen seiner geschützten Rechtsgüter durch das geplante Vorhaben rechtzeitig hinweisen, ohne daß darüber Streit entstehen kann, inwieweit die Behörde von Amts wegen die ihr möglicherweise unbekannte Position des Dritten berücksichtigen muß<sup>15</sup>. Diese Rechtfertigung der Präklusion durch Mitwirkungslast des Dritten und Ausgleichsfunktion zugunsten aller Beteiligten begrenzt die Wirkung der Präklusion auf den Gegenstand des Verfahrens und dann auf die Bestandskraft der erteilten Genehmigung. Die Präklusion endet dort, wo die Genehmigung nicht mehr mit den ausgelegten Unterlagen kongruent ist; nachträgliche, für den Drittbetroffenen erhebliche Änderungen des Verfahrensgegenstandes oder der Verfahrensgrundlage kann sie nicht erfassen<sup>16</sup>.

4. Mit der *Verfassungsbeschwerde* rügte die Gemeinde Sasbach die Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1, 19 Abs. 4 und 103 Abs. 1 GG. Soweit eine Gemeinde Grundeigentümerin sei und ihr Eigentum nicht unmittelbar zur Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben, sondern wie eine Privatperson nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen nutze, müsse ihr der Schutz der Eigentumsgarantie zustehen. Das *BVerfG* hat die Verfassungsbeschwerde nach § 24 BVerfGG als offensichtlich unbegründet verworfen; es konnte deshalb ihre Zulässigkeit dahinstehen lassen. Die Rüge eines Verstoßes gegen die Eigentumsgarantie hat es als unzulässig bezeichnet, weil die Beschwerdeführerin nicht Rechtsinhaberin des Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG sei<sup>17</sup>. Das Gericht hat allerdings die Frage nicht beantworten wollen, ob es „ganz besonders gelagerte Ausnahmefälle“ geben könne, in denen es denkbar sei, einer Gemeinde den Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG oder einen gleichartigen Schutz zuzubilligen, wenn sie in ihrem Eigentum außerhalb der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beeinträchtigt werde<sup>18</sup>. Der *verfassungsrechtliche Eigentumsschutz der Gemeinde* gegen die staatliche öffentliche Gewalt wird danach für den Regelfall nur im Rahmen und nach Maßgabe des Art. 28 Abs. 2 GG in Betracht kommen.

Durch die Sasbach-Entscheidung ist die in der bisherigen Rechtsprechung des *BVerfG* zur *Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts*<sup>19</sup> noch nicht abschlie-

<sup>14</sup> Die Präklusion von Einwendungen im Genehmigungsverfahren wird deshalb als „Verwirkungs-Präklusion“ von dem Ausschuß von Einwendungen kraft der Unanfechtbarkeit eines Verwaltungsaktes, besonders einer Teilgenehmigung oder eines Vorbescheides (§ 7 b AtG), abgehoben. Der grundlegende Unterschied beider Fälle (*BVerfG* EuGRZ 1982, 435) wird terminologisch durch den Ausdruck „Bestandskraft-Präklusion“ verwischt. Es handelt sich hier um die Wirkung der Bestandskraft als Folge der Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes, dort um die Präklusion wegen Mißachtung einer Mitwirkungslast. – Siehe, neben den Angaben in Anm. 13, U. Bubenbender/U. Mutschler, Bindungs- und Präklusionswirkung von Teilentscheidungen nach BImSchG und AtG, 1979, und die Besprechung von P. Lerche AöR 105, 1980, S. 485.

<sup>15</sup> *BVerwGE* 60, 297/304, 306 f.

<sup>16</sup> *BVerwGE* 60, 297/307 f.

<sup>17</sup> Durch diese Verfahrensgestaltung ist offen gelassen worden, ob die Gemeinde Rechtsinhaberin des Grundrechts aus Art. 19 Abs. 4 GG sein könnte (*BVerfGE* 61, 82/100, 109).

<sup>18</sup> *BVerfGE* 61, 82/109.

<sup>19</sup> In erster Linie *BVerfG* 2. 5. 1967 – 1 BvR 578/63 – *BVerfGE* 21, 362 (Landesversicherungsanstalt Westfalen) = JR 1968, 195 (R. Groß) = JZ 1967, 599; 9. 4. 1975 – 2 BvR 879/73 – *BVerfGE* 39, 302 (Allgem. Ortskrankenkassen) = JZ 1975, 601; 7. 6. 1977 – 1 BvR 108, 424/73, 226/74 – (Stadt Hameln, Stadtwerke Hameln AG, Landeshauptstadt München, Landkreis Neuwied) *BVerfGE* 45, 63; 20. 12. 1979 – 1 BvR 834/79, Vorprüfungsausschuß – (Technische Werke der Stadt Stuttgart) NJW 1980, 1093. – Siehe auch *BVerwG* DÖV 1972, 350: Das Grundrecht der Berufsfreiheit gilt nicht für kommunale Sparkassen gegenüber organisatorischen Maßnahmen der Sparkassenaufsicht zur Ge-

<sup>8</sup> *BVerfGE* 61, 82/117 f.

<sup>9</sup> *BVerwGE* 60, 297/300, 311.

<sup>10</sup> *BVerfGE* 61, 82/117 f.

<sup>11</sup> *BVerwGE* 60, 297/306.

<sup>12</sup> Anders z. B. bei der luftrechtlichen Planfeststellung (§ 10 Abs. 4 und 5 LuftVG).

<sup>13</sup> *BVerwGE* 60, 297/301, 305 ff.; *BVerfGE* 61, 82/109 ff. – Siehe auch Chr. Degenhart, Kernenergiegesetz, 2. Aufl., 1982, S. 70 ff.; ders. ET 1983, 230/241 ff.; J. Ipsen AöR 107, 1982, S. 259/281 f.

send geklärte Frage<sup>20</sup> dem Grundsatz nach erledigt worden, ob Bereiche denkbar seien, in denen eine juristische Person des öffentlichen Rechts zulässigerweise nicht in Erfüllung öffentlicher Aufgaben tätig werde und daher unter bestimmten Umständen des grundrechtlichen Schutzes fähig und bedürftig sein könnte. Auch außerhalb des Bereichs der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben steht somit den juristischen Personen des öffentlichen Rechts – möglicherweise abgesehen von ganz besonders gelagerten Ausnahmefällen – der Schutz durch die Grundrechte nicht zu, ausgenommen bestimmte schon bisher anerkannte Fallgruppen<sup>21</sup>. Einschlusweise hat das Gericht den Standpunkt zurückgewiesen, daß die Gemeinden Grundrechtsfähigkeit durch die in ihrem Selbstverwaltungsrecht verkörperte Eigenschaft als „Sachwalter“ des einzelnen bei der Wahrnehmung seiner Grundrechte gewinnen können. Die so vorgestellte „Vertretung“ würde eine gefährliche Einbruchsstelle in die Individualfreiheit eröffnen; „die grundrechtlich verbürgten Freiheiten des Menschen sollen prinzipiell nicht von der Vernunfttheorie öffentlicher Einrichtungen verwaltet werden“<sup>22</sup>. Dieser auch sprachlich auffällige Satz birgt ein durchaus schneidendes Kriterium mit breiter Verwendbarkeit. Für Projekte einer kommunalen Verbandsklage, möglicherweise aber auch für andere Gestaltungen einer kollektivierenden Verbandsklage richtet dieser Rechtsgedanke ein verfassungsrechtliches Hindernis auf.

Weiterhin hat die Sasbach-Entscheidung verschiedenartig favorisierten Verallgemeinerungen den Boden entzogen, die dem Vorhandensein einer „grundrechtstypischen Gefährdungslage“<sup>23</sup> konstitutive Bedeutung für die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts beigelegt hatten. Das BVerfG legt im einzelnen dar, daß juristische Personen des öffentlichen Rechts wegen ihrer rechtlichen und faktischen Vorzugsstellung im Gesamtzusammenhang der Rechtsordnung mit der spezifischen „Abhängigkeit“ des Bürgers gegenüber der öffentlichen Gewalt nicht vergleichbar seien. Andererseits sei den Gemeinden eine rein erwerbswirtschaftliche Tätigkeit untersagt; für andere juristische Personen des öffentlichen Rechts gelte nach Haushaltsrecht ähnliches. Die Nutzung von Vermögen und die erwerbswirtschaftliche Betätigung öffentlich-rechtlicher Körperschaften sei in der Regel nur im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zulässig.

Die Darlegungen zur Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand, die im Fortgang der Begründung dazu dienen, der Verschiedenartigkeit der wirtschaftlich tätigen und privat-rechtlich handelnden öffentlichen Hand – hier der ihr Grundeigentum landwirtschaftlich nutzenden Gemeinde Sasbach – gegenüber privatautonomer und privatwirtschaftlicher Tätigkeit des einzelnen Profil zu geben, könnten sich als eine unerwartete Fundgrube für Eigenart und Grenzen öffentlicher Wirtschaftstätigkeit erweisen. Ebenso enthält die kurze

Passage zum rechtlichen Stellenwert des Eigentums einer Gemeinde<sup>24</sup> einen Gedanken, der mit allgemeiner Tragweite den Entscheidungsgegenstand verläßt. Das Gericht betont, daß nicht schon aus dem Umstand, daß auch das Eigentum der öffentlichen Hand „privatrechtlich – also als Privateigentum – ausgestaltet“ sei, eine besondere „grundrechtstypische Gefährdungslage“ abzuleiten sei. Denn in der Hand der Gemeinde diene das Eigentum nicht der Funktion, derentwegen es durch das Grundrecht geschützt sei, nämlich „dem Eigentümer, als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen“ zu sein“. Das Argument schließt mit der These: „Art. 14 als Grundrecht schützt nicht das Privateigentum, sondern das Eigentum Privater“. Die glatte Fassung des Gedankens als Parömie muß vorsichtig stimmen. Die vorangehende, eigentümlich verklausulierte Bezugnahme auf BVerfGE 52, 1/30 = JZ 1979, 800 (damit mittelbar auf BVerfGE 50, 290) und auf BVerfGE 24, 367/389 regt weitere Überlegungen an, weil gerade im Urteil zum Hamburgischen Deichordnungsgesetz ausdrücklich gesagt wird, Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleiste „das Privateigentum sowohl als Rechtsinstitut wie auch in seiner konkreten Gestalt in der Hand des einzelnen Eigentümers“, wobei die Verankerung des „Privateigentums“ in der Privatrechtsordnung betont wird, während das Mitbestimmungs-Urteil den auch in BVerfGE 24, 367 unterstrichenen inneren Zusammenhang der Eigentumsgarantie mit der Garantie der persönlichen Freiheit in einer anti-institutionellen Abwandlung zuerst als „personalen Bezug“ des Eigentums interpretiert. Der Satz aus der Sasbach-Entscheidung sagt mehr und anderes als er meinen kann, wenn Konsistenz in der Praxis des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 14 GG vorausgesetzt wird. Er kann, so betrachtet, nur sagen, daß die Eigentums-garantie als Grundrecht (d. h. offenbar: nicht als Rechtsinstitut) nicht jegliches privatrechtliche Eigentum schützt, ohne Rücksicht darauf, in wessen Hand es sich befindet und welcher Funktion es dient. Er kann jedoch nicht meinen, daß der sich auf sein Eigentums-Grundrecht berufende einzelne kein verfassungsrechtliches Recht auch dagegen habe, daß das Privateigentum unter Mißachtung der Einrichtungs-garantie aus der Privatrechtsordnung herausgelöst werde.

5. Die grundsätzlich geltende Feststellung des Sasbach-Beschlusses, daß juristischen Personen des öffentlichen Rechts innerhalb wie außerhalb des Bereichs der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben der verfassungsrechtliche Schutz der Grundrechte nicht zustehen, wird technisch aus einer restriktiven Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG nach dem Richtmaß einer *personalen Grundrechtsdoktrin* gewonnen<sup>25</sup>. Inhalt und Schutzkraft der Grundrechte werden danach zuerst von der Stellung und Gefährdung des einzelnen Menschen als privater, natürlicher Person und angesichts der öffentlichen Gewalt und der verschiedenen Träger sozialer Macht bestimmt. Der Schutz durch die Grundrechte korrespondiert der Erfahrung typischer Gefährdungen und Verletzungen der Würde, der Freiheit und der rechtlichen Gleichheit der einzelnen Menschen oder von Menschengruppen durch öffentliche Gewalt und soziale Macht. Die grundrechtliche Schutzwirkung erfährt eine Abstufung, soweit für wirtschaftliche Betätigung über den persönlichen Einsatz hinaus und besonders durch Kapitalgesellschaften Freiheitsrechte gegen soziale oder öffentliche Interessen in Anspruch genommen werden. Die grundrechtstypische Erscheinung im Felde des Art. 19 Abs. 3 GG ist die Bildung und Betätigung einer juristischen Person als Ausdruck der freien Entfaltung der

schaftsbereichsabgrenzung. BVerwG DÖV 1973, 272 mit Anm. W. Leisner betrifft eine Stiftung des bürgerlichen Rechts. – Zur literarischen Auseinandersetzung über die Streitfrage vgl. bes. K. A. Bettermann NJW 1969, 1321; W. Rupp-von Brünneck in: Festschrift für Adolf Arndt, 1969, S. 349; J. Burmeister, Vom staatsbegrenzenden Grundrechtsverständnis zum Grundrechtsschutz für Staatsfunktionen, 1971; A. von Mutius, BonnKomm., Art. 19 Abs. 3, Zweitbearb. 1975; H. Bethge AöR 104, 1979, S. 54, 265.

<sup>20</sup> BVerfGE 21, 362/374.

<sup>21</sup> In BVerfGE 61, 82/102 ff. zusammengefaßt und erneut gerechtfertigt: (1) Juristische Personen des öffentlichen Rechts und deren Teilgliederungen, die von der ihnen durch die Rechtsordnung übertragenen Aufgabe her unmittelbar einem durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet sind (Universitäten, Fakultäten, Rundfunkanstalten) oder kraft ihrer Eigenart ihm von vornherein zugehören (Kirchen, öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften). Es wird noch offen gelassen, ob dies auch noch auf andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, etwa auf bestimmte Arten von Stiftungen zutrifft. (2) Rechtsstaatliche Erfordernisse eines gehörigen Gerichtsverfahrens, auch soweit „grundrechtsähnlich“ ausgestaltet, wie bei den Rechten aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und 103 Abs. 1 GG, schützen alle Prozeßbeteiligten.

<sup>22</sup> BVerfGE 61, 82/103 f.

<sup>23</sup> Siehe BVerfGE 45, 63/79. Der genannte Gesichtspunkt wird hier nur limitativ verwendet, ebenso in BVerfGE 61, 82/102, 105, 108.

<sup>24</sup> BVerfGE 61, 82/108 f.

<sup>25</sup> BVerfGE 61, 82/100 f. – Für die personale Grundrechtsdoktrin vgl. insbes. BVerfGE 7, 198/204 f. = JZ 1958, 119 (dazu B. Wolff S. 202); 15, 256/262; 21, 362/369, 370, 377, 378; 45, 63/78 f.; 50, 290/336 ff., sowie W. Rupp-von Brünneck aaO S. 357 und G. Dürig in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 19 Abs. III, 1977, RNrn. 3, 6.

privaten, natürlichen Personen, also unter Fortbestehen des unmittelbaren Bezuges zum Menschen und zu dessen Individualfreiheit.

Die Sasbach-Entscheidung bekräftigt diese Linie. Die Sinnmitte der vom Grundgesetz verbürgten materiellen Grundrechte bilde der Schutz der privaten, natürlichen Person gegen hoheitliche Übergriffe; darüber hinaus sicherten die Grundrechte Voraussetzungen und Möglichkeiten für eine freie Mitwirkung und Mitgestaltung im Gemeinwesen. Daran sei die Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG auszurichten. Nur wenn die Bildung und Betätigung einer juristischen Person Ausdruck der freien Entfaltung der privaten, natürlichen Personen seien, wenn insbesondere der „Durchblick“ auf die hinter den juristischen Personen stehenden Menschen es als sinnvoll und erforderlich erscheinen lasse, sei es gerechtfertigt, juristische Personen als Grundrechtsinhaber anzusehen und sie kraft dessen auch in den Schutzbereich bestimmter materieller Grundrechte einzubeziehen. Das „Wesen“ der Grundrechte, auf das es die Vorschrift des Art. 19 Abs. 3 GG abstellt, erscheint hier als „Wahrnehmung unabgeleiteter, ursprünglicher Freiheiten, das eigene Leben, die Existenz, nach eigenen Entwürfen zu gestalten und über sich selbst zu bestimmen“.

Die Auffassung, deutlicher als in Art. 19 Abs. 3 GG hätte das Grundgesetz nicht erklären können, daß es den Individualismus des Naturrechts und der Aufklärung und damit das ursprüngliche Verständnis der Grundrechte überwunden habe<sup>26</sup>, wird nach alledem vom BVerfG nicht geteilt. Ganz im Gegenteil hat für Art. 19 Abs. 3 GG der Gedanke Pate gestanden, eine eindeutige und dem Rechtsstaatsprinzip Rechnung tragende Entscheidung gerade deshalb zu treffen, weil die vermehrte Ausgestaltung der Grundrechte zu allgemeinen Menschenrechten es besonders zweifelhaft erscheinen lassen mußte, ob auch juristische Personen sich auf ihren Schutz berufen können<sup>27</sup>. Der renvoi der Vorschrift auf das „Wesen“ der Grundrechte im allgemeinen wie des jeweils angerufenen Grundrechts bewirkt, daß dieses Wesen der Grundrechte nicht mit Hilfe des Art. 19 Abs. 3 GG gefunden werden kann. Auf der anderen Seite begünstigt die vor allem von der Grundrechtssicht Günter Dürigs beeinflusste<sup>28</sup> „personale“ Restriktion des Grundrechtsschutzes bei den Wirtschaftsfreiheiten juristischer Personen des Privatrechts eine angreifbare Einseitigkeit in der Aufdeckung des Wesens der Grundrechte<sup>29</sup>.

6. Die Aufnahme des Art. 19 Abs. 3 GG in die Verfassung und die fortbestehenden Zweifel über Sinn und Tragweite dieser Vorschrift bezeugen, daß es nicht selbstverständlich ist, den subjektiven Geltungsbereich der Grundrechte auf juristische Personen zu erstrecken. Die Auseinandersetzung um die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts ist mit der Sasbach-Entscheidung in der Hauptlinie abgeschlossen. Weiterer Klärung und selbst einer hinreichenden Fundierung harret jedoch noch der Fragenkomplex des Grundrechtsschutzes juristischer Personen des Privatrechts, insbesondere der unternehmerisch tätigen Handelsgesellschaften und der Unternehmensverbände. Hier kann die Beziehung zu einem „personalen Substrat“ locker sein und hier sind in spezifischem Maße öffentliche und soziale Erforder-

nisse durch Gesetz zur Geltung zu bringen<sup>30</sup>. Ebenso wenig jedoch, wie eine grundsätzliche Gleichstellung der natürlichen und der juristischen Personen bei der Zumessung grundrechtlichen Schutzes richtig wäre, kann es befriedigen, wenn in einem umgekehrten Schematismus eine Antinomie zwischen Art. 1 und Art. 19 Abs. 3 GG behauptet und den juristischen Personen ein Grundrechtsschutz nur aus „abgeleitetem“ Recht zuerkannt wird<sup>31</sup>, oder wenn als Maxime angenommen wird, die juristischen Personen genossen Grundrechtsschutz nur, weil sie der personalen Entfaltung dienen könnten<sup>32</sup>.

Das Grundgesetz hat mit der Eigentumsgarantie und der Vereinigungsfreiheit Freiheitsrechte gewährleistet, die nach Schutzziel und Garantiegehalt nicht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit oder auf einen „personalen Grundzug“ festgelegt sind. Die hier wie sonst nötige Besinnung auf den inneren Zusammenhang grundrechtlichen Freiheitsschutzes und dessen Kernpunkt, wie sie etwa in BVerfGE 24, 367/389 = JZ 1969, 228 für die Eigentumsgarantie zu beobachten ist, darf nicht schon von vornherein zu einer Zurücknahme des Grundrechtsschutzes bei nicht unmittelbar „personal“ bezogener Grundrechtsausübung führen. Die schon seit langem in der Praxis des BVerfG hervortretende – und im Ausgangspunkt unangreifbare – Bezugnahme auf das personale Substrat für die Frage des Grundrechtsschutzes von Personenvereinigungen<sup>33</sup> wird im Mitbestimmungs-Urteil zu einer grundsätzlichen Abschwächung des Grundrechtsschutzes bei größeren Unternehmen geführt. Dies ist besonders deutlich bei der Behandlung der Vereinigungsfreiheit und der Berufsfreiheit; an der Grundrechtsfähigkeit auch der größeren Kapitalgesellschaften wird jedoch festgehalten<sup>34</sup>. Im Streitfall selbst sind selbständige Rechtsfolgen auf diese Erwägungen nicht gestützt worden.

Eine für die weitere Entwicklung des Grundrechtsschutzes im Hinblick auf die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gesetzgebung notwendige Hilfe wird von der tieferen Durchdringung des Rechtsinstituts der juristischen Person zu erwarten sein. Die individualrechtliche Grundrechtslehre, anders vielleicht als eine ausschließlich „personale“ Doktrin müßte nicht in Frage gestellt werden. Es würde sich erweisen, daß es eine Blickverkürzung ist, die juristische Person als „ein künstliches Gebilde aus der Vorstellungswelt des Juristen und der Retorte des Gesetzgebers“ zu sehen<sup>35</sup>. Der Begriff des Rechtssubjekts, die Erscheinung der Rechtsperson und schließlich die juristische Person lassen sich nicht auf Rechtstechnik allein zurückführen<sup>36</sup>. Die Ordnung und Stabilisierung überindividueller Zwecke und ihrer Verfolgung mit Hilfe der Rechtseinrichtung der juristischen Person haben ein institutionelles Gewicht für die Wirtschaftsordnung, ebenso aber konstitutive Bedeutung für den freiheitsrechtlichen Schutz privatautonomer Gestaltungsfreiheit. Es ist zweifelhaft, ob die personale Grundrechtssicht die Schutzbedürftigkeit vereins- und gesellschaftsrechtlicher Organisation und der auf dieser Grundlage entfaltenen Wirtschaftstätigkeit hinreichend zur Geltung bringen kann.

<sup>30</sup> Vgl. W. Rupp-von Brünneck aaO S. 357; G. Dürig aaO Rnr. 6.

<sup>31</sup> W. Rupp-von Brünneck aaO S. 358 f.

<sup>32</sup> G. Dürig aaO Rnr. 6.

<sup>33</sup> H. Bethge aaO S. 77.

<sup>34</sup> BVerfGE 50, 290/358 f., 363, 364 f.

<sup>35</sup> W. Rupp-von Brünneck aaO S. 349.

<sup>36</sup> Dies und das folgende nach F. Rittner, Rechtsperson und juristische Person, in: Festschrift für Arthur Meier-Hayoz, 1982, S. 331/335 ff.

<sup>26</sup> K. A. Bettermann aaO S. 1324.

<sup>27</sup> H. von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 1953, Art. 19, Anm. 5.

<sup>28</sup> Siehe das Urteil H. Bethges aaO S. 274.

<sup>29</sup> Kritisch z. B. S. Hendrich in: I. von Münch, GG-Kommentar, 2. Aufl., 1981, Art. 19, RNr. 36.