

Grundrechtsdogmatik: Schutzbereichsbegrenzung bei Informationseingriffen der Bundesregierung

Copyright by Rolf Schmidt – November 2002

Jüngst hat sich das BVerfG mit sog. **Informationseingriffen** der Bundesregierung (Warnung vor **Jugendsekten**; Warnung vor **glykolhaltigem Wein**), beschäftigt und erstmals mit dem Gesetzesvorbehalt bei faktischen Grundrechtsbeeinträchtigten auseinander gesetzt.¹ Dabei ist es zu dem (kaum einsichtigen) Ergebnis gekommen, daß ein und dasselbe Regierungshandeln einmal einen Eingriff in den Schutzbereich darstellt und ein anderes mal nicht. Dies dürfte zu einer erhöhten **Klausurrelevanz** führen. Im folgenden sollen die dogmatischen Hintergründe näher erläutert werden.

1. Schutzbereich eines Grundrechts

a. Sachlicher und personaler Schutzbereich / Schutzbereichsbegrenzung

aa. Am Anfang jeder Grundrechtsprüfung steht die Prüfung des Schutzbereichs. Der Schutzbereich knüpft entweder an bestimmte Verhaltensweisen (z.B. die Meinungsäußerung), Rechtsgüter (z.B. Leib und Leben) oder an bestimmte Situationen (z.B. wenn der Betroffene Rechtsschutz gegen die staatliche Gewalt begehrt) an. Auszugehen ist daher stets vom **Lebensbereich**, in dem das Grundrecht sach- und handlungsbezogen wirkt. Welcher Lebensbereich von dem betreffenden Grundrecht erfaßt wird, ist mit Hilfe der anerkannten Auslegungsmethoden, in erster Linie aus dem Wortlaut und der systematischen Stellung des Grundrechts, zu ermitteln.²

Beispiele:

- (1) Art. 8 I GG schützt die Versammlungsfreiheit. Damit wird noch nicht die Frage beantwortet, welche Handlungen und Tätigkeiten als Versammlung anzusehen sind. Versammeln sich die Teilnehmer an einem Ort und bringen eine gemeinsame Willensbildung bezüglich eines öffentlichen Themas zum Ausdruck, wird man den Schutzbereich des Art. 8 I GG eindeutig bejahen können. Schwieriger wird die Frage zu beantworten sein, ob auch das Umfeld, insbesondere der Bereich der Anreise zum Versammlungsort, vom Schutzbereich des Art. 8 I GG umfaßt ist. Aber auch diesen Bereich wird man erfassen müssen, da das Grundrecht sonst weitgehend leerliefe. Denn gerade Handlungen des Umfelds schaffen erst die Voraussetzungen für die Grundrechtsausübung.³
- (2) Bei der Frage nach dem von Art. 5 III S. 1 GG erfaßten Lebensbereich darf der Kunstbegriff nicht nur auf die künstlerische Betätigung selbst (sog. Werkbereich) beschränkt, sondern muß auch auf die Vermittlung des Kunstwerks an Dritte (sog. Wirkbereich) erstreckt werden.⁴

bb. Ist der Lebensbereich von dem betreffenden Grundrecht erfaßt, führt dies noch nicht notwendig zur Bejahung des Schutzbereichs. Vielmehr müssen weitere Voraussetzungen erfüllt sein. So müssen die im Verfassungstext vorgesehenen **sachlichen und personalen Begrenzungen** berücksichtigt werden.

¹ BVerfG NJW **2002**, 2626 ff. (Jugendsekten); BVerfG NJW **2002**, 2621 ff. (Glykolwein).

² Zu den Auslegungsmethoden vgl. meine Darstellung bei *R. Schmidt*, AllgVerwR, 6. Aufl. **2002**, S. 82 ff.

³ Vgl. BVerfGE **69**, 315, 349 (Brokdorf II); **84**, 203, 209 (Republikaner).

⁴ Vgl. BVerfGE **30**, 173, 189 (Mephisto); **67**, 213, 224 (Anachronistischer Zug).

Beispiele:

- (1) Art. 8 I GG begrenzt den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit sachlich auf die Versammlung. Eine Versammlung ist die Zusammenkunft mehrerer Personen zur Verfolgung eines gemeinsamen (öffentlichen) Zwecks. Wie viele Personen erforderlich sind, um eine Versammlung annehmen zu können, ist umstritten. Stellt man auf den allgemeinen Sprachgebrauch ab, so wird man mindestens drei Personen fordern müssen. Sieht man indes den Aspekt der Vermeidung von persönlicher Isolation im Vordergrund, wären zwei Personen ausreichend. Eine weitere Schutzbereichsbegrenzung findet sich in der Unfriedlichkeit der Versammlung, denn Art. 8 I GG bezieht sich nur auf friedliche und waffenlose Versammlungen. Gewaltsame Demonstrationen sind somit nicht vom Schutzbereich des Art. 8 I GG umfaßt. In persönlicher Hinsicht ist Art. 8 I GG auf Deutsche begrenzt.
- (2) Das Grundrecht auf Informationsfreiheit (Art. 5 I S. 1 Halbs. 1 GG) ist sachlich auf die „allgemeinen Informationsquellen“ beschränkt.
- (3) Art. 16 a I GG entfaltet keinen Schutz für Asylbewerber aus sicheren Drittstaaten (Art. 16 a II GG) oder sicheren Herkunftsländern (Art. 16 a III GG).
- (4) Die Vereinigungsfreiheit des Art. 9 I GG umfaßt keine Vereinigungen, die Ziele des Art. 9 III GG verfolgen (demgegenüber handelt es sich bei Art. 9 II GG nicht um eine Schutzbereichsbegrenzung des Art. 9 I GG, sondern um einen Schrankenvorbehalt).

cc. Die Begrenzung des Schutzbereichs macht es möglich, in bestimmten Situationen schon den Schutzbereich zu verneinen, so daß die (zumeist von subjektiven Wertungen beeinflusste) Frage nicht erörtert werden muß, ob der Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

Beispiel: Im Fall des Art. 8 I GG können gewalttätige Demonstrationen verboten werden, ohne daß es einer rechtfertigenden Abwägung mit anderen wichtigen Verfassungsgütern bedarf. Denn der Schutzbereich des Art. 8 I GG bezieht sich nur auf friedliche und waffenlose Versammlungen. Gewalttätige Handlungen sind nicht vom Schutzbereich des Art. 8 I GG umfaßt.

dd. Fraglich ist, ob eine Begrenzung des Schutzbereichs auch dann in Betracht kommt, wenn **keine diesbezügliche verfassungstextliche Aussage** besteht.

Beispiele:

- (1) Wer Bauwerke mit Figuren besprüht (**Graffiti**) und damit den Tatbestand der wiederholten und fortgesetzten Sachbeschädigung (§ 303 StGB) erfüllt, kann sich im Ergebnis nicht auf Kunstfreiheit berufen. Denn deren Reichweite erstreckt sich nicht auf die eigenmächtige Inanspruchnahme oder Beeinträchtigung fremden Eigentums zum Zwecke der künstlerischen Entfaltung (sei es im Werk- oder Wirkungsbereich der Kunst). Überdies enthält das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG) gleichfalls eine Verbürgung von Freiheit; nach den vom Grundgesetz getroffenen Wertungen steht es nicht prinzipiell hinter der Freiheit der Kunst zurück. Kunst kann sich auch ohne Beschädigung fremden Eigentums entfalten.
- (2) Wenn ein **Bildhauer** sein 13jähriges Modell verführt, ist diese Verführung selbstverständlich nicht von der Kunstfreiheit geschützt. Gleiches gilt für einen Totschlag auf der Bühne.
- (3) Wenn jemand ein „**Happening**“ veranstaltet, indem er die Schranke einer Bahnanlage derart manipuliert, daß ein Zug mit einem Bus kollidiert und dabei Personen- und Sachschäden auftreten, kann er sich ebenfalls nicht auf die Kunstfreiheit berufen.
- (4) Informiert die Bundesregierung die Bevölkerung über die gesundheitsschädliche Wirkung **glykolphaltiger Weine**, können sich die betroffenen Winzer bzw. Wein-

händler nach Auffassung des BVerfG nicht auf das Grundrecht der Berufsfreiheit stützen und keine Rücknahme der Liste verlangen.⁵

Sofern man in den genannten Beispielen eine Schutzbereichsbegrenzung annimmt, ist diese Ausdruck der **Lehre vom funktionalen Schutzbereich**. Diese Lehre geht davon aus, daß sich der Schutzbereich nur unter Berücksichtigung der Funktion eines Grundrechts ermitteln läßt. Aufgabe der Grundrechte sei es, (nur) vor bestimmten Eingriffen Schutz zu vermitteln. Sei der Eingriff verhältnismäßig, sei bereits der Schutzbereich des in Betracht kommenden Grundrechts nicht eröffnet. Folgt man dieser Lehre, kann man im Grunde die Prüfung von „Schutzbereich“ und „Eingriff“ nicht trennen. Im Ergebnis erreicht man dadurch eine Ausgrenzung bestimmter Verhaltensweisen aus dem Schutzbereich und vermeidet folgerichtig die sonst im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung vorzunehmende Güterabwägung. Die Vermeidung einer Güterabwägung kann dann sinnvoll sein, wenn diese schwer steuerbar und anfällig für subjektive Wertungen ist. Auch das BVerfG schließt sich gelegentlich der Lehre vom funktionalen Schutzbereich an, ist in seiner Rechtsprechung nicht konsequent. Denn während das Gericht bspw. in den sog. **Graffiti-Fällen** bereits eine Schutzbereichsbegrenzung vornimmt, schließt es in seiner Entscheidung, in der es um die vermeintliche **Verunglimpfung des Staates** ging, entgegen der „Vorinstanz“ nicht den Schutzbereich des Art. 5 III S. 1 GG wegen Erfüllung des Straftatbestandes des § 90a StGB aus, sondern betont ausdrücklich, daß die Kunstfreiheit ihre Grenzen allein in den Grundrechten Dritter und in anderen verfassungsrechtlich geschützten Gütern finde.⁶ Damit bekräftigt das Gericht nicht nur seine durchweg liberale Linie im Hinblick auf politische Kunstwerke (vgl. bereits die mehrfach genannten Entscheidungen zur Verunglimpfung der Nationalhymne und der Bundesflagge), sondern stellt auch klar, daß der strafrechtliche Ehrenschutz, der Schutz der Religion, das Persönlichkeitsrecht etc. erst dann eingreifen, wenn der Kern des jeweiligen anderen Rechts durch ein satirisches Werk tangiert ist. Das setzt jedoch eine Abwägung im Einzelfall voraus (praktische Konkordanz), die nicht im Rahmen der Eröffnung des Schutzbereichs, sondern bei der Frage nach der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung vorzunehmen ist.

Nicht ohne weiteres einsichtig ist auch die Haltung des BVerfG im **Glykolwein-Fall**. Dort hat das Gericht entschieden, daß das Grundrecht aus Art. 12 GG eine **eingriffsbezogene Schutzbereichsbestimmung** aufweise. Erfasst würden im Grundsatz nur Maßnahmen mit berufsregelndem Charakter; vor Handlungen des Staates, die (nur) das berufliche Umfeld betreffen, gebe es i.d.R. keinen Schutz. Insbesondere schütze Art. 12 GG nicht vor der Verbreitung zutreffender und sachlich gehaltener Informationen, die für das wettbewerbliche Verhalten der Marktteilnehmer von Bedeutung sein können.

Der Entscheidung des BVerfG lag der Sachverhalt zugrunde, daß in den 80er Jahren nach mehreren Presseberichten über Funde von gesundheitsschädlichem **Diethylenglykol** (DEG) in bestimmten Weinen in der Öffentlichkeit erhebliche Besorgnis und Unsicherheit darüber herrschten, welche Weinsorten mit DEG versetzt und deshalb zu meiden waren. Die Bundesregierung veröffentlichte deshalb aus Gründen der Verbraucherinformation eine Liste DEG-haltiger Weine, die u.a. das Herkunftsland, die Lagebezeichnung, den Jahrgang und die Namen der Abfüller, der Importeure und der Händler enthielt. Dies führte zu empfindlichen Absatzeinbußen der betroffenen Kreise. Diese rügten eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 12 I, 14 I und 2 I GG und verlangten die Rücknahme der Liste. Das BVerfG hat die Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 12 I GG mit der Begründung verneint, daß das Grundrecht aus Art. 12 GG eine **eingriffsbezogene Schutzbereichsbestimmung** aufweise. Erfasst würden im Grundsatz nur

⁵ BVerfG NJW **2002**, 2621, 2624 f. (Glykolwein).

⁶ Vgl. BVerfG NJW **2001**, 596 (Verunglimpfung des Staates).

Maßnahmen mit berufsregelndem Charakter; vor Handlungen des Staates, die das berufliche Umfeld betreffen (das Grundrecht also nur mittelbar betreffen), gebe es i.d.R. keinen Schutz. Insbesondere schütze Art. 12 GG nicht vor der Verbreitung zutreffender und sachlich gehaltener Informationen, die für das wettbewerbliche Verhalten der Marktteilnehmer von Bedeutung sein können.

Informiert also die Bundesregierung die Bevölkerung über die gesundheitsschädliche Wirkung **glykolhaltiger Weine** (mittelbare Beeinträchtigung der Winzer und Weinhändler), ist nach Auffassung des BVerfG schon der **Schutzbereich** des Art. 12 I GG **nicht eröffnet**.⁷ Damit folgt das Gericht der **Lehre vom funktionalen Schutzbereich**, die – wie gesagt – davon ausgeht, daß sich der Schutzbereich nur unter Berücksichtigung der Funktion eines Grundrechts ermitteln läßt, mit der Folge, daß man im Grunde die Prüfung von „Schutzbereich“ und „Eingriff“ nicht trennen kann.

Dieses Grundrechtsverständnis ist sicherlich nicht unvertretbar. Problematisch ist aber, daß das BVerfG nicht nur in dem Parallelverfahren „**Sektenwarnung**“ einhergebracht zwischen „Schutzbereich“ und „Eingriff“ unterscheidet,⁸ sondern sich mit der Glykolwein-Entscheidung auch in krassen Widerspruch zu seiner Rechtsprechung im übrigen setzt, wonach es grundsätzlich eine extensive Auslegung bevorzugt, nämlich diejenige, die „die juristische Wirkungskraft der Grundrechtsnorm am stärksten entfaltet“⁹. Die Intention des Gerichts dürfte indes klar sein: Mit der Verneinung des Schutzbereichs konnte es die Frage unbeantwortet lassen, ob (in Ermangelung einer materiellrechtlichen Befugnisnorm¹⁰) der **Kompetenztitel aus Art. 65 GG** (hier: Recht zur Öffentlichkeitsarbeit und Information der Bevölkerung) eine hinreichende Rechtsgrundlage für den Eingriff dargestellt hätte. Darüber hinaus brauchte es keine Güterabwägung zwischen den kollidierenden Grundrechten (Art. 12 I GG auf Seiten der Winzer bzw. Weinhändler – Gesundheitsschutz auf Seiten der Verbraucher) vorzunehmen, weil es das Handeln der Bundesregierung allein deshalb für rechtmäßig erachtete, weil diese zutreffend und sachlich informiert habe.

Fazit: Mit der Glykolwein-Entscheidung stellt das BVerfG klar, daß lediglich hinsichtlich klassischer imperativer Eingriffe eine formell-materielle Rechtsgrundlage bestehen müsse, welche die Voraussetzungen und Befugnisse aufführt. Bei faktisch mittelbaren Einwirkungen könnten (jedenfalls bei Grundrechten mit Regelungs- bzw. Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber) dagegen bloße Aufgabenumschreibungen (Kompetenznormen) eine ausreichende Regelungsgrundlage aufweisen. So beeinträchtigten marktbezogene Informationen des Staates den grundrechtlichen Gewährleistungsbereich der betroffenen Wettbewerber aus Art. 12 I GG nicht, sofern der Einfluß auf wettbewerbserhebliche Faktoren ohne Verzerrungen der Marktverhältnisse nach Maßgabe der rechtlichen Vorgaben für staatliches Informationshandeln (Richtigkeit, Sachlichkeit, Unvoreingenommenheit, Verhältnismäßigkeit etc.) erfolge. Denn die Bundesregierung sei aufgrund ihrer Aufgabe der Staatsleitung überall dort zur Informationsarbeit berechtigt, wo ihr eine gesamtstaatliche Verantwortung zukomme, die mit Hilfe von Informationen wahrgenommen werden könne.¹¹

⁷ BVerfG NJW **2002**, 2621, 2624 f. (Glykolwein).

⁸ BVerfG NJW **2002**, 2626, 2628 f. (Jugendsekten). Dort formuliert das Gericht ausdrücklich, daß das Grundgesetz den Schutz vor Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht an den Begriff des Eingriffs gebunden oder diesen inhaltlich vorgegeben und somit auch mittelbare Beeinträchtigungen erfasse. Vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 4 GG.

⁹ BVerfGE **6**, 55, 72 (Steuersplitting); **32**, 54, 71 (Schnellreinigung); **39**, 1, 38 (Schwangerschaftsabbruch I).

¹⁰ Insbesondere sind die landesrechtlichen Befugnisgeneralklauseln der Polizeigesetze auf Bundesebene nicht anwendbar.

¹¹ BVerfG NJW **2002**, 2621, 2622 ff. (Glykolwein).

Zu beachten ist, daß der Gesetzgeber noch vor der Entscheidung reagiert und aufgrund einer Richtlinie des Rates v. 29.06.1992 über die allgemeine Produktsicherheit¹² mit Wirkung zum 01.08.1997 das Gesetz zur Regelung der Sicherheitsanforderungen an Produkte und zum Schutz der CE-Kennzeichnung („**Produktsicherheitsgesetz**“)¹³ erlassen hatte. Regelungsinhalt des Gesetzes ist die behördliche Informationstätigkeit zur Aufklärung der Öffentlichkeit über Gefahren, die von bestimmten Produkten ausgehen. Dieses Gesetz hat unter Aufnahme einer formell-materiellen Rechtsgrundlage (§ 8 i.V.m. 7 III ProdSG) in bezug auf Produktwarnungen zu tiefgreifenden Änderungen der bisherigen Rechtslage auf dem Gebiet der behördlichen Warnungen vor bestimmten Produkten geführt, so daß sich die oben aufgeworfene Problematik so nicht mehr stellen kann. Da das BVerfG in seiner Glykolwein-Entscheidung andererseits aber deutliche Worte hinsichtlich der Frage findet, ob und mit welchen Anforderungen der **Gesetzesvorbehalt** bei **faktisch-mittelbaren Eingriffen** gilt, und zum ersten Mal eingestanden hat, daß die Dogmatik des Gesetzesvorbehaltes nicht Schritt gehalten hat mit der Erweiterung des Grundrechtsschutzes, dürfte die **Prüfungsrelevanz** dieser Entscheidung auf der Hand liegen.

Hinweis für die Fallbearbeitung: Ist der Schutzbereich unproblematisch eröffnet, ist es zulässig und auch angezeigt, dies nur mit knappen Ausführungen festzustellen. Zahlreiche Fallkonstellationen erfordern jedoch eine weitergehende Auseinandersetzung mit dem Schutzbereich des betreffenden Grundrechts. Insbesondere im dargestellten Glykolwein-Fall ist eine problemorientierte Auseinandersetzung mit der Lehre vom funktionalen Schutzbereich, die eine Trennung von Schutzbereich und Eingriff nicht kennt, sowie der Entscheidung des BVerfG angezeigt. Im Zweifel sollte der Schutzbereich jedoch großzügig gehandhabt werden, denn nur die Bejahung des Schutzbereichs läßt die Behandlung weiterer, auf der Ebene des Eingriffs bzw. der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung zu diskutierenden Probleme zu. Zu weit ginge es jedenfalls, wenn man überhaupt nur erlaubtes Verhalten unter den Schutzbereich (bspw. der Kunstfreiheit) stellte.¹⁴ Die Grenze liegt allerdings dort, wo völlig abwegige Ergebnisse erzielt würden.

2. Eingriff in den Schutzbereich

a. Ist der Schutzbereich eröffnet, muß als nächstes der Eingriff in denselben geprüft werden. Dabei ist zu beachten, daß der mögliche Eingriffsakt genau benannt wird, da der Beschwerdegegenstand anderenfalls nicht bestimmt werden kann.

b. Zu beachten ist jedoch, daß nicht jede belastende Maßnahme einen Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts darstellt. So werden sog. Bagatelleingriffe (z.B. Zusendung von Werbebeilagen in der abonnierten Tageszeitung als Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 I und 1 I GG) nicht erfaßt. Darüber hinaus ist der Gesetzgeber bei einer Reihe von Grundrechten zur Ausgestaltung und näheren Regelung berechtigt oder sogar verpflichtet (sog. Grundrechte mit **Ausgestaltungs- und Regelungsvorbehalt**).

¹² „Produktsicherheitsrichtlinie“, vgl. ABl. L 228 v. 11. 08. 1992, S. 24. Zur Rechtmäßigkeit dieser Richtlinie vgl. EuGH EuZW **1994**, 627. Da die Richtlinie eine Vollharmonisierung bezweckt, also nicht nur einen Mindeststandard regelt, war die Bundesregierung verpflichtet, die Richtlinie durch ein Transformationsgesetz auch im Lebensmittelrecht umzusetzen. Vgl. dazu auch *Meier*, ZLR **1996**, 623 ff. und *Kullmann*, ZRP **1996**, 436 ff.

¹³ Schönfelder Nr. 27a.

¹⁴ Abzulehnen ist daher die Auffassung von *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn 617.

Beispiele:

- (1) Gem. Art. 14 I S. 2 GG werden Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze bestimmt. Hier ist in einer Maßnahme noch nicht notwendigerweise ein Eingriff zu sehen, da der Begriff des Eigentums ja gerade noch festgelegt werden soll. Man spricht insoweit von einem **normgeprägten Schutzbereich**.
- (2) Art. 4 III S. 2 GG bestimmt: „Das Nähere regelt ein Bundesgesetz“. Auch hier bestimmt das Grundrecht, daß der Schutzbereich einfachgesetzlich näher ausgeführt werden muß.
- (3) Art. 12 I S. 2 GG bestimmt, daß die Berufsausübung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes *geregelt* werden kann.
- (4) Ein Regelungs- bzw. Verfahrensvorbehalt findet sich auch in Art. 16 a III S. 1, IV S. 2 GG, während Art. 16 a II S. 2 als Schranken- bzw. Gesetzesvorbehalt angesehen wird.

Solche Ausgestaltungen bzw. Regelungen stellen grundsätzlich keine Eingriffe dar, auch wenn dies zu ungünstigen Rückwirkungen für bestimmte, an sich geschützte Grundrechtsausübungen führt. Eine zulässige Grundrechtsausgestaltung hat damit nicht die Qualität eines Eingriffs. Der Ausgestaltungs- und Regelungsvorbehalt darf aber nicht zu einem verdeckten Eingriff führen. Er darf nur der realen Entfaltung der mit dem betroffenen Grundrecht verfolgten Ziele dienen. Wird also der Kernbestand des Grundrechts betroffen oder ist die Ausgestaltung im Hinblick auf die Grundrechtsfunktion nicht sachgerecht, geeignet oder für den Betroffenen unzumutbar, ist auch in diesen Fällen stets von einem (rechtswidrigen) Eingriff auszugehen. Diese Problematik wird insbesondere bei Art. 14 I GG evident. Dort von einer Enteignung zu sprechen, ist infolge des Ausgestaltungsvorbehalts nicht ohne weiteres möglich. Gleichwohl ist eine Kasuistik entwickelt worden, an der man sich in der Fallbearbeitung orientieren sollte. Vgl. dazu die Erläuterungen bei *R. Schmidt*, Grundrechte, 4. Aufl. 2003, zu Art. 14 GG.

c. Kommt einer staatlichen Maßnahme nach dem bisher Gesagten möglicherweise eine Eingriffsqualität zu und liegt auch kein wirksamer Grundrechtsverzicht vor, ist des weiteren die Art des möglichen Eingriffs (direkter oder indirekter Eingriff) zu untersuchen:

Nach dem klassischen Eingriffsbegriff liegt ein Eingriff immer dann vor, wenn ein Rechtsakt final und unmittelbar freiheitsverkürzend in die Rechtssphäre des Bürgers eingreift (sog. **enger Eingriffsbegriff**, der auf die Imperativität des staatlichen Handelns abstellt).¹⁵

Rechtsakte sind Gesetze, Verwaltungsakte und Gerichtsurteile. **Finalität** bedeutet, daß eine staatliche Maßnahme gezielt bzw. beabsichtigt eine Grundrechtsbeeinträchtigung bewirken will und nicht bloß unbeabsichtigte Folge eines auf ganz andere Ziele gerichteten Staatshandelns darstellt. **Unmittelbar** ist die staatliche Maßnahme, wenn sie direkt bzw. primär auf bestimmte (belastende) Rechtsfolgen bei Grundrechtsberechtigten gerichtet ist. So ist ein klassischer Eingriff stets bei Verbotsgesetzen, verfügenden Verwaltungsakten (Ge- und Verbote) und Gerichtsurteilen anzunehmen.

Beispiele:

- (1) **Ge- und Verbot:** Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO, Bauabbruch- bzw. Baueinstellungs- oder Nutzungsuntersagungsverfügungen nach den Landesbauordnungen, richterliche Verfügung, im Gerichtssaal nicht filmen zu dürfen¹⁶.

¹⁵ Vgl. BVerfG NJW 2002, 2121 ff. und 2626 ff.; von Münch, in: von Münch/Kunig, GG, Vorb. Art. 1-19 Rn 51a.

¹⁶ Vgl. dazu BVerfG NJW 2001, 1633 ff.

- (2) **Duldung einer Maßnahme:** Die behördliche Anordnung zur Feststellung des genetischen Fingerabdrucks (DNA-Feststellung) beinhaltet die Verfügung, daß der Betroffene die Entnahme von Körperzellen zu dulden hat.¹⁷
- (3) **Verweigerung einer Erlaubnis:** Verweigerung einer Baugenehmigung, einer Gaststättengenehmigung oder einer sonstigen Gewerbeerlaubnis.
- (4) **Verweigerung des Schutzes vor Dritten:** Soweit die staatliche Schutzpflicht zum Tragen kommt, besteht in der Verweigerung des Schutzes ein Eingriff in dasjenige Grundrecht, das dem Betroffenen den erforderlichen Schutz gewährt. Wegen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers bzw. der Verwaltung kommt einem Untätigbleiben jedoch nur ausnahmsweise die Qualität eines Eingriffes zu.
- (5) **Rechtsgestaltung:** Rücknahme oder Widerruf einer Subventionsbewilligung oder einer Gaststättenerlaubnis, Enteignung eines Grundstückes entweder durch Gesetz (Legislativenteignung) oder durch Verwaltungsakt (Administrativenteignung).

Hinweis für die Fallbearbeitung: Greift ein Verbotsgesetz, ein Verwaltungsakt oder ein Gerichtsurteil freiheitsverkürzend in die Rechtssphäre des Grundrechtsträgers ein, wird ein Eingriff in den Schutzbereich stets anzunehmen sein. Längere Ausführungen zur Eingriffsqualität bringen das Gutachten nicht voran und sind deshalb entbehrlich.

d. Dem modernen Eingriffsverständnis wird die Begrenzung des Eingriffs auf imperative Maßnahmen nicht mehr gerecht. Denn für den Bürger macht es keinen Unterschied, ob er durch eine zielgerichtete unmittelbare Maßnahme belastet wird oder ob die Belastung von einer **zielgerichteten mittelbaren** oder sogar einer nicht zielgerichteten, also **faktisch-mittelbaren Maßnahme** ausgeht. Fast einhellig wird heute daher die Eingriffsqualität auch von derartigen Maßnahmen bejaht (sog. **weiter Eingriffsbegriff**).¹⁸ Voraussetzung ist aber wegen der Unüberschaubarkeit und Vielgestaltigkeit von Neben- und Folgewirkungen, daß eine *Zurechenbarkeit* besteht. Die Zurechenbarkeit ist das zentrale Element bei der Frage nach dem Eingriff. Wann diese zu bejahen ist, ist eine Frage des Einzelfalles und hängt von dem betreffenden Grundrecht ab. Generell läßt sich sagen, daß faktisch-mittelbare Einwirkungen um so eher zurechenbar sind, je stärker sie das betreffende Grundrecht belasten, d.h. in ihrer Intensität einer unmittelbaren Verhaltenssteuerung gleichstehen. Weiter dürfte eine Rolle spielen, ob die Beeinträchtigung Ausdruck derjenigen Gefahr ist, gegen die das Grundrecht Schutz bieten möchte. Schließlich dürfte bedeutsam sein, ob die betroffene Aktivität wesentlich für die Grundrechtsausübung ist.

Beispiele für mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigungen:

- (1) Die Bundesregierung **fördert Vereine**, die Warnungen vor bestimmten **Jugendsekten** aussprechen. Hier verfolgt die Bundesregierung zwei Ziele: Zum einen will sie den Schutz der Jugend erreichen, zum anderen den Wirkungsbereich von Sekten einschränken. Durch die direkte Förderung eines Vereins, der vor Jugendsekten warnt, werden die betroffenen Sekten zwar gezielt, aber lediglich mittelbar betroffen. Hier liegt ein (final-mittelbarer) Eingriff in Art. 4 GG vor.
- (2) Die Bundesregierung **warnt** die Bevölkerung vor bestimmten **Jugendsekten**, indem sie deren Verhalten als „destruktiv“ und „pseudoreligiös“ bezeichnet; sie

¹⁷ Vgl. BVerfG NJW **2001**, 2320, 2321.

¹⁸ Vgl. BVerfGE **76**, 1, 42 ff. (Ehegattennachzug); BVerfG NJW **2002**, 2626, 2628 f. (Jugendsekten); BVerfG NJW **2002**, 2621, 2624 (Glykolwein); BVerwGE **71**, 183 (Transparenzlisten); **82**, 76 ff. (Warnung vor Jugendsekten); **87**, 37 ff. (Glykolwein – bestätigt von BVerfG NJW **2002**, 2621); **90**, 112, 119 f. (Förderung eines privaten Vereins, der Sekten kritisch hinterfragt). Vgl. auch von Münch, in: von Münch/Kunig, GG, Vorb. Art. 1-19 Rn 51a; Jeand'Heur/Cremer, JuS **2000**, 991, 995.

„manipulierten“ ihre Anhänger unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Hier liegt ein faktisch-mittelbarer Eingriff in Art. 4 I GG vor, sofern es der Bundesregierung nur darum geht, die Öffentlichkeit zu informieren und zu warnen, und wenn die mittelbare Beeinträchtigung des Grundrechts beabsichtigt oder zumindest besonders intensiv ist.¹⁹

- (3) Ein abirrendes Flak-Geschoß der Bundeswehr verursacht einen Waldbrand. Hier ist der Brand unbeabsichtigte Nebenfolge einer staatlichen Maßnahme. Es liegt ein faktisch-mittelbarer Eingriff in Art. 14 I GG (des Waldeigentümers) vor.
- (4) Auch wenn die Behörde eine Baugenehmigung zur Errichtung einer emittierenden Industrieanlage erläßt, greift sie faktisch-mittelbar in die Grundrechte der Nachbarn (Art. 14 I und 2 II S. 1 GG) ein.
- (5) Das gleiche gilt, wenn die Baubehörde dem Bauherrn eine Baugenehmigung erteilt, durch deren Realisierung dem Nachbarn Licht und Sonne genommen wird. Auch hier greift sie unbeabsichtigt und damit faktisch-mittelbar in die Grundrechte des Nachbarn (Art. 14 I GG) ein.

Bei einigen Grundrechten hat das BVerfG eine Formel für die Intensitätsprüfung entwickelt.

- ⇒ So wird ein Eingriff in den Schutzbereich der **Eigentumsfreiheit** (Art. 14 I GG) nur dann bejaht, wenn die Maßnahme den Grundrechtsträger **schwer und unerträglich** belastet.
- ⇒ Bei einem Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit (Art. 12 I oder 2 I GG) muß das hoheitliche Handeln einen **Auszehrungs- und Verdrängungswettbewerb** ausgelöst haben, d.h. der mittelbar betroffene Gewerbetreibende muß vor dem wirtschaftlichen Ruin stehen; erhebliche Umsatzeinbußen reichen noch nicht aus.²⁰
- ⇒ Im übrigen muß das staatliche Handeln, um einen Eingriff in die **Berufsfreiheit** (Art. 12 I GG) darzustellen, (objektiv) eine **berufsregelnde Tendenz** deutlich erkennen lassen.²¹ Jüngst tendiert das BVerfG jedoch dazu, die objektiv berufsregelnde Tendenz von Handlungen des Staates, die lediglich das **berufliche Umfeld** betreffen, **zu verneinen**. Damit kommt das Gericht im Einzelfall zu dem Ergebnis, daß bereits der **Schutzbereich des Art. 12 I GG nicht eröffnet** ist (s.o.). Die Frage, ob die Maßnahme verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist, kann somit dahinstehen.

¹⁹ BVerfG NJW **2002**, 2626 ff. (Warnung vor Jugendsekten).

²⁰ BVerfGE **32**, 311, 316 ff. (Grabsteine); **46**, 120, 137 f. (Digitale Nachrichtenübermittlung); **86**, 28, 37 (Öffentlich bestellte Sachverständige); **82**, 209, 223 f. (Krankenhausplan); *Breuer*, HdbStR VI, S. 1016 f.

²¹ Vgl. BVerfGE **70**, 191, 214 (Fischereirechte); **52**, 42, 54 (Ausschluß eines Rechtsanwaltes); **55**, 7, 25 (Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen); BVerfGE **13**, 181, 185 f. (Schankerlaubnissteuer); BVerwGE **61**, 291, 308; **81**, 108, 121 f. Fehlt die berufsregelnde Tendenz, ist auf Art. 2 I GG abzustellen (vgl. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 2 Rn 4). Zum Begriff der berufsregelnden Tendenz vgl. die Ausführungen bei *R. Schmidt*, Grundrechte, 4. Aufl. 2003, zu Art. 12 GG.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß eine staatliche Maßnahme immer dann einen **Eingriff** in den Schutzbereich eines Grundrechts darstellt, wenn sie freiheits- oder gleichheitsverkürzend wirkt.

- ⇒ Bei **imperativen belastenden Verwaltungsentscheidungen**, bei belastenden **Gerichtsentscheidungen** sowie bei zielgerichtetem, faktischem und belastenden Verwaltungshandeln ist dies stets der Fall.
- ⇒ Belasten bestimmte Maßnahmen ein Grundrecht nur mittelbar, stellen sie nur dann einen Eingriff dar, wenn die Belastung beabsichtigt oder besonders intensiv ist (**mittelbare Eingriffe**). Zu beachten ist allerdings, daß u.U. bereits der Schutzbereich des in Betracht kommenden Grundrechts nicht eröffnet ist. Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung stellt sich dann erst gar nicht.