

Grundkurs Öffentliches Recht II. Grundrechte

Dienstag, den 12. April 2005

I. Einleitung

Hauptgegenstand dieser Vorlesung sind die Grundrechte, und zwar näherhin die Grundrechte des Grundgesetzes. Gegenstand ist also der I. Abschnitt des Grundgesetzes, die Art. 1 bis 19, der überschrieben ist mit "Die Grundrechte". Diese 22 Artikel mit 69 Absätzen werden in drei Richtungen ergänzt.

Wir werden uns zudem erstens mit der Verfassungsbeschwerde beschäftigen. Sie ist als Instrument zur Durchsetzung der Grundrechte vor dem Bundesverfassungsgericht geregelt in Art. 93 I Nr. 4 a) GG und in den §§ 13 Nr. 8a und 90 ff. BVerfGG.

Wir werden uns zudem zweitens mit den sogenannten grundrechtsgleichen Rechten zu beschäftigen haben. Darunter versteht man die in Art. 93 I Nr. 4 a) GG neben den Grundrechten des I. Abschnitts des Grundgesetzes ausdrücklich genannten Rechte aus den Art. 20 IV, 33 usw. GG. So liegt der Entscheidung des BVerfG zum Maastrichter Vertrag eine Verfassungsbeschwerde zugrunde, die auf Art. 38 I GG (aktives Wahlrecht) gestützt ist. Die in Art. 93 I Nr. 4 a) GG ausdrücklich genannten Vorschriften des Grundgesetzes sind in drei Hinsichten mit den Grundrechten des I. Abschnitts vergleichbar und in diesem Sinne grundrechtsgleich: Sie enthalten subjektive Rechte, d.h. Rechte des Individuums; Zweck dieser Rechte ist zweitens der Schutz des Individuums gegen die Staatsmacht; sie sind drittens verfassungsbeschwerdefähig, d.h. ihre (mögliche) Verletzung kann zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gemacht werden.

Die dritte Ergänzung des Vorlesungsstoffes betrifft Grundrechte außerhalb des Grundgesetzes; sie nennen sind hier die

Grundrechte der Verfassung von Berlin, die Verbürgungen der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Grundfreiheiten des EG-Vertrags; hinzu sollen die Grundrechte in einem Vertrag über eine Verfassung für Europa treten, deren Verpflichtungsadressaten die Organe der Europäischen Union sind und deren Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union.

Trotz der drei Ergänzungen - um das Verfassungsprozessrecht, die grundrechtsgleichen Rechte des Grundgesetzes und außergrundgesetzliche Grundrechte - bildet der I. Abschnitt des Grundgesetzes in zeitlicher Hinsicht den Schwerpunkt dieser knapp 30 Doppelstunden umfassenden Vorlesung. 22 Artikel des Grundgesetzes sollen also knapp 30 Doppelstunden füllen. Im BGB dagegen wird für die ca. 190 Paragraphen des Allgemeinen Schuldrechts dieselbe Zeit angesetzt. Man kann sich fragen, ob hierin nicht ein Missverhältnis liegt. Ich will versuchen zu begründen, dass dies nicht der Fall ist.

Grundrechte sind, dies sagt schon die Bezeichnung, grundlegende Rechte. Jedes einzelne von ihnen ist eine Welt für sich, denn es betrifft kompakte Lebensbereiche des Menschen, so die Eigentums-garantie (Art. 14 GG) die Vermögenssphäre, die Meinungsfreiheit (Art. 5 I 1 GG) die Äußerung von Meinungen im privaten und öffentlichen Bereich oder die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) die berufliche Betätigung als Selbständiger oder als Arbeitnehmer einschließlich der Berufsausbildung. Jedes einzelne Grundrecht muss in seinem weiten Anwendungsbereich Kontrollmaßstab für das einschlägige einfache Recht sein. "Einfaches Recht" ist das Gesetz- und Verordnungsrecht, welches dem Verfassungsrecht und damit auch den Grundrechten im Rang nachgeht und welches deshalb dem Verfassungsrecht, insbesondere den Grundrechten, inhaltlich entsprechen muss. Für jede einfach-gesetzliche Vorschrift des Bundesrechts gilt mithin, dass sie mit den für sie einschlägigen Grundrechten des Grundgesetzes vereinbar sein muss und dass sie u.a. im Verfahren der Verfassungsbeschwerde einer Überprüfung an diesen Grundrechten durch das Bundesverfassungsgericht

unterzogen werden kann. So ist Art. 12 I GG Maßstab für alle berufsbezogenen Regelungen der deutschen Rechtsordnung. Es leuchtet sofort ein, dass die Zahl solcher berufsbezogener Regelungen der deutschen Rechtsordnung die Zahl der Vorschriften des Allgemeinen Schuldrechts des BGB bei weitem übertrifft. Dies verallgemeinernd ist festzustellen, dass die Grundrechte in einer Wechselbeziehung zur gesamten deutschen Rechtsordnung stehen, soweit diese Rechtsordnung den Grundrechtsberechtigten, im Kern dem Individuum, Verhaltensvorschriften macht. Grundrechte sind folglich sehr vielschichtige Rechtsnormen, deren Präsentation und Erfassung Zeit braucht.

Die praktische Bedeutung der Grundrechte wird dadurch beschränkt, dass sie dieser Rechtsordnung nur sehr abstrakte, weitmaschige Vorgaben machen und machen können. Grundrechte dienen, etwas flapsig ausgedrückt, dem Zweck, zum Schutze des Bürgers groben juristischen Unfug des einfachen Gesetzgebers auszuschalten. So sind die 2 Sätze, die die Berufsfreiheit in Art. 12 I GG ausmachen, Grundlage und Maßstab für alle berufsbezogenen Regelungen des einfachen Rechts. Dies ist nur möglich, weil Art. 12 I GG abstrakt formuliert ist, denn nur durch Abstraktion ist es möglich, dass die zwei Sätze des Art. 12 I GG auf die unübersehbare Vielfalt der berufsbezogenen Regelungen des einfachen Rechts passt. Bei unbefangener Lektüre hat Art. 12 I GG folgende Struktur: Es wird ein Schutzbereich definiert, dies in persönlicher Hinsicht (alle Deutschen, nicht etwa der Gastarbeiter) und in sachlicher Hinsicht (Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte). Sodann wird der Staat ermächtigt, in Teile dieses Schutzbereichs einzugreifen; eine Regelung ist nichts anderes als ein Eingriff. Damit der Schutzbereich durch staatliche Eingriffe nicht leer läuft, wird der Eingriff an rechtliche Kautelen gebunden. Art. 12 I 2 GG ist zu entnehmen, dass der Eingriff durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu erfolgen hat. Wichtiger als dieses formelle Kriterium ist ein ungeschriebenes materielles, das das BVerfG bei allen Freiheitsgrundrechten anwendet: Der Eingriff muss verhältnismäßig sein. Um das festzustellen, wird, verkürzt

gesagt, eine Relation zwischen den Zielen des Eingriffs und dem Schutzbereich hergestellt und gefragt, ob, gemessen an diesen Zielen, der Eingriff geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Bevor ich zu sehr in Einzelheiten gehe, halte ich als Zwischenergebnis fest: Eine Einführungsvorlesung über Grundrechte hat mit zwei Problemen zu kämpfen: der Abstraktheit der Grundrechte und der Bezogenheit der Grundrechte auf Regelungen des einfachen Rechts, die den Vorlesungsteilnehmern in weiten Teilen noch nicht geläufig sein können; man denke hier etwa an das Sozialversicherungs- oder das Steuerrecht, ohne die Art. 3 I GG nur theoretisch verstanden werden kann.

Um die Problematik einzugrenzen, können zwei Wege beschrritten werden. Entweder man vernachlässigt die Bezüge zum einfachen Recht, erspart sich so die damit verbundenen Probleme, macht dafür aber eine abstrakte Materie noch abstrakter. Oder man orientiert sich am einfachen Recht und versucht dessen Probleme überschaubar zu machen, indem man punktuell, fallbezogen vorgeht. Ich ziehe den zweiten Weg vor, weil sich der Stoff so anschaulicher präsentieren lässt. Ich beginne deshalb ohne allgemeine Grundrechtslehren unmittelbar mit der Erörterung einzelner Grundrechte. Das geschieht anhand von Leitentscheidungen des BVerfG. Auf diese Weise werden wir bis Weihnachten die Freiheitsgrundrechte eines nach dem anderen kennengelernt haben.

Bevor ich mit dem ersten Freiheitsgrundrecht, der allgemeinen Handlungsfreiheit, und einer dazu passenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beginne, erlauben sie noch eine letzte Vorbemerkung. Die Grundrechte sind nicht nur abstrakt, sie sind auch in einem hohen Grade interpretationsbedürftig. Für sie gilt, was auch sonst Verfassungsrecht kennzeichnet: Sie sind kurz und unklar. Dies ist mitnichten ein Mangel. Es kann und soll gar nicht anders sein, weil Verfassungsrecht über längere Zeit und bei sich wandelnden politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen wirksam bleiben soll. Nur sprachliche Offenheit

erlaubt ihm, sich diesen Entwicklungen und den daraus resultierenden Anforderungen an eine Verfassung geschmeidig anzupassen. Allzu präzise verfassungsrechtliche Festlegungen würden rascher veralten und müssten bald geändert werden, wobei die Verfassung der Rechtstext ist, den zu ändern aus politischen und rechtlichen Gründen besonders schwierig ist. So wäre es gar nicht möglich, z.B. die Rundfunkfreiheit (Art. 5 I 2 GG) entsprechend dem Fortschritt der Rundfunktechnologie zu ändern. Die Interpretationsfähigkeit und Interpretationsbedürftigkeit der Grundrechte ist also kein Übel, sondern notwendig.

Sie führen dazu, dass für das Verständnis der Grundrechte die Rechtsprechung des BVerfG eine große Bedeutung hat, eine größere Bedeutung als etwa die Rechtsprechung des BGH für das Verständnis des Allgemeinen Schuldrechts. Interpretationsfähigkeit und Interpretationsbedürftigkeit der Grundrechte geben dem BVerfG als dem letztinstanzlichen Grundrechtsinterpreten viel Spielraum. Verfassungsrecht, vor allem Grundrechte, sind in einem starken Maße case law, Richterrecht. Für Studierende bedeutet dies, dass zusätzlich und mit dem Wissen über Grundrechte auch die Kenntnis der Leitentscheidungen des BVerfG erwartet wird, etwa des Lüth- oder des Apothekenurteils. Wenn ich im Folgenden den Stoff anhand solcher Leitentscheidungen des BVerfG vorstelle, "schlage ich zwei Fliegen mit einer Klappe". Ich vermittele Rechtswissen, und ich vermittele die Kenntnis von Leitentscheidungen des BVerfG. Diese alle vorzustellen, ist indes im Rahmen dieser Vorlesung nicht möglich. Was fehlt (und darauf werde ich hinweisen), müssen Sie sich durch private Lektüre selbst aneignen.

Mit einer dieser Entscheidungen möchte ich jetzt beginnen. Sie betrifft etwas scheinbar so Unwichtiges wie das Reiten im Walde. Die Kernaussage der Entscheidung lautet, dass grundsätzlich jedes menschliche Verhalten gegenüber staatlichen Eingriffen durch die Grundrechte geschützt ist, möge dieses Verhalten auch als wenig schützenswert erscheinen. Der Schutzbereich eines Grundrechts, der allgemeinen Handlungsfreiheit,

II. Fall zur allgemeinen Handlungsfreiheit: BVerfGE 80, 137

1. Sachverhalt

Eine Vorschrift des Landschaftsgesetzes des Bundeslandes X¹ sieht vor, dass das Reiten im Walde nur auf solchen Straßen und Wegen erlaubt ist, die als Reitwege gekennzeichnet sind. Dies trifft auf zahlreiche Wege in der Umgebung einer Stadt nicht zu; diese sind für den Reitverkehr gesperrt. Der in dieser Stadt lebende A ist als Freizeitreiter der Auffassung, dass eine so weitgehende Einschränkung der Reitmöglichkeiten unzulässig sei. Er erhebt Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht und beantragt die Feststellung, dass er die umstrittenen Wege ohne Bindung an das Landschaftsgesetz als Reiter benutzen dürfe. Das Verwaltungsgericht gelangt zu der Überzeugung, die einschlägige Vorschrift des Landschaftsgesetzes sei mit dem Grundrecht des A auf freie Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 2 I GG nicht vereinbar. Das VG setzt daher das Verfahren aus und legt dem BVerfG die Frage vor, ob die fragliche Vorschrift des Landschaftsgesetzes mit Art. 2 I GG vereinbar sei.

Ist die Richtervorlage begründet?

2. Falllösung

a) Prozessualer Einstieg

Nach Art. 100 I GG hat ein Gericht ein Gesetz, auch ein Landesgesetz (S. 2), dem BVerfG zur Prüfung vorzulegen, wenn es auf dessen Gültigkeit für die Entscheidung des Gerichts ankommt und wenn das Gericht das Gesetz für mit dem Grundgesetz unvereinbar hält. So liegen die Dinge hier. Das Verfahren nach Art. 100 I GG nennt man konkrete Normenkontrolle oder Richtervorlage.

¹ Betroffen war § 50 II 1 LandschaftsG NRW. In Berlin vgl. zum Reiten im Walde § 14 III LWaldG.

Die Richtervorlage ist im vorliegenden Fall begründet, wenn das landesrechtliche Verbot des Reitens auf Wegen, die nicht ausdrücklich als Reitwege gekennzeichnet sind, gegen Art. 2 I GG verstößt.

b) Art. 2 I GG als allgemeine Handlungsfreiheit

Art. 2 I GG wird als allgemeines Freiheitsrecht, als unbenanntes Freiheitsrecht, als Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit charakterisiert. Nach seinem Wortlaut hat jeder das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, sofern nicht bestimmte Schranken eingreifen. Damit erhebt sich die Frage, was zur freien Entfaltung der Persönlichkeit gehört, ob insbesondere auch das Reiten im Walde dazu gehört.

Die Auslegung dieses Merkmals ist Gegenstand eines Meinungsstreits. Die einen begreifen das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit als Recht, grundsätzlich alles tun und lassen zu dürfen, was man will. Sie fassen die grundrechtliche Freiheit also sehr weit; es sei Sache des Rechtsinhabers zu entscheiden, was er für die Entfaltung seiner Persönlichkeit für nützlich hält; da ihm diese Entscheidung niemand abnehmen kann, kann auch Art. 2 I GG keine inhaltlichen Vorgaben machen. Die anderen sind der Ansicht, dass Art. 2 I GG, wie die anderen Freiheitsgrundrechte auch, nur einen bestimmten, begrenzten Lebensbereich schützen könne, nämlich die engere persönliche Lebenssphäre. Für die Praxis ist dieser Meinungsstreit durch zwei Entscheidungen des BVerfG entschieden ist. Dies sind das Elfes-Urteil (E 6, 32) und die Entscheidung zum Reiten im Walde (E 80, 137). Das BVerfG ist der Ansicht, der Schutzbereich des Art. 2 I GG müsse weit gefasst werden und sei gegenständlich nicht begrenzt.

Nachdem ich die beiden Positionen skizziert habe, gilt es als nächstes festzustellen, dass es im vorliegenden Fall auf den Meinungsstreit ankommt. Denn man kann zweifeln, ob das Reiten im

Walde zur engeren persönlichen Lebenssphäre des Menschen gehört. Die Mindermeinung würde das Reiten im Walde also als nicht von Art. 2 I GG geschützt ansehen, während für die herrschende Meinung und das BVerfG das gegenteilige Ergebnis auf der Hand liegt.

Die herrschende Meinung führt zu ihren Gunsten folgende Argumente an: **(1)** Nur eine weite Auslegung des Art. 2 I GG führt zu einem lückenlosen Grundrechtsschutz. Jedes menschliche Verhalten könne so entweder einem benannten Freiheitsgrundrecht mit einem gegenständlich bestimmten Schutzbereich oder aber subsidiär der allgemeinen Handlungsfreiheit mit ihrem gegenständlich unbegrenzten Schutzbereich zugeordnet werden. So genieße das Äußern einer Meinung den Schutz des Art. 5 I 1 GG; des Art. 2 I GG bedürfe es dann nicht mehr; die allgemeine Handlungsfreiheit trete hinter die Freiheitsgrundrechte mit einem bestimmten, gegenständlich begrenzten Schutzbereich als subsidiär zurück. Bei einem Verhalten, das durch keines der Freiheitsgrundrechte mit einem bestimmten, gegenständlich begrenzten Schutzbereich erfasst werde, werde Art. 2 I GG dagegen nicht verdrängt, sondern entfalte eine Auffangfunktion. Dies zeige sich am Reiten im Walde, das unter kein anderes Grundrecht subsumiert werden könne als Art. 2 I GG. Durch seine Auffangfunktion Sorge Art. 2 I GG dafür, dass es keine Lücken im Grundrechtsschutz des Individuums gegen den Staat gebe. Dem Ziel des Grundgesetzes, einen möglichst lückenlosen Grundrechtsschutz zu gewährleisten, entspreche die weite Auslegung von Art. 2 I GG darum in einem besonderen Maße.

(2) Nur eine weite Auslegung des Art. 2 I GG mache verständlich, warum das Grundgesetz bei diesem Grundgesetz Schranken vorsehe, die im Vergleich zu anderen Grundrechten ebenfalls weit gehen. Art. 2 I GG enthält eine sogenannte Schrankentrias: die freie Entfaltung der Persönlichkeit wird begrenzt durch die Rechte anderer, die verfassungsmäßige Ordnung und das Sittengesetz. Würde Art. 2 I GG nur die engere persönliche Lebenssphäre schützen, wäre eine solche Schrankentrias nicht verständlich. Denn Schranken werden der grundrechtlichen Freiheit gezogen,

wenn ihre Ausübung zu Konflikten mit den Rechten anderer oder Rechtsgütern der Allgemeinheit führt. Wenn aber nur die engere persönliche Lebenssphäre überhaupt geschützt ist, ist nicht erkennbar, wie es in einem gesteigerten Maße zu Konflikten mit Rechten oder Rechtsgütern anderer oder der Allgemeinheit kommen kann. Der Hinweis auf die Schranken ist ein verfassungssystematisches Argument für eine weite Auslegung des Art. 2 I GG.

(3) Ein weiteres Argument ist historisch-genetischer Natur. Der Entwurf des Art. 2 I GG lautete nämlich in der Tat: "Jeder kann tun und lassen, was er will, sofern er nicht ..." Dies entspricht der Auslegung des Art. 2 I GG durch das BVerfG. Im Unterschied zu allen anderen Freiheitsgrundrechten ist der Schutzbereich des Art. 2 I GG danach thematisch nicht bestimmt und nicht begrenzt. Es geht nicht um den Beruf, das Vereinigungs- oder das Versammlungswesen, die Glaubens-, Gewissens- oder Meinungsfreiheit, sondern um jedes menschliche Verhalten, mit dem einen Vorbehalt, dass dieses nicht von einem der anderen, zum Teil gerade genannten Grundrechte erfasst ist.

(4) Ein viertes Argument für die herrschende Meinung ist eine Schwäche, welche der Mindermeinung anhaftet. Zwar kann man als Grundsatz leicht postulieren, dass grundrechtliche Freiheit immer eine gegenständlich begrenzte, nie eine unbegrenzte Freiheit sein dürfe. Doch ist es bei Art. 2 I GG noch niemandem gelungen, diese Grenzen begrifflich klar zu fassen. So schreibt Hesse (VerfR, Rn. 428), dass Art. 2 I GG die engere persönliche Lebenssphäre schütze, und glaubt Grimm in seinem Sondervotum zu der Entscheidung "Reiten im Walde", den Schutz des Art. 2 I GG auf Freiheitsbetätigungen begrenzen zu müssen, die für die Entfaltung der Persönlichkeit gewichtig sind (E 80, 137, 169). Was darunter zu verstehen ist, was gewichtig ist und was zur engeren persönlichen Lebenssphäre gehört, können diese Autoren aber nicht angeben. "Eine Einschränkung etwa auf die Gewährleistung einer engeren, persönlichen, wenn auch nicht auf rein geistige und sittliche Entfaltung beschränkten Lebenssphäre oder nach ähnlichen Kriterien würde überdies schwierige, in der Praxis kaum befriedigend lösbare Abgrenzungsprobleme mit sich

bringen." (BVerfGE 80, 137, 154). Die Definitionsschwierigkeiten hängen damit zusammen, dass ein inhaltlich bestimmtes Bild von Persönlichkeit für das Grundgesetz nicht vorausgesetzt werden darf. Die Antwort auf die Frage, was für die Entfaltung seiner Persönlichkeit wichtig ist, kann letztlich nur jeder für sich selbst geben. Dem Grundgesetz liegt kein vorgegebenes Modell einer Persönlichkeit zugrunde, das den Maßstab für Unterscheidungen nach enger / entfernter oder gewichtig / nicht gewichtig liefern könnte. In einer freiheitlichen Demokratie kann die Verfassung und damit das staatliche Recht ein solches Modell auch gar nicht verbindlich vorschreiben. Das Grundgesetz unterscheidet sich darin deutlich von der Verfassung der DDR, die von dem Leitbild einer entwickelten sozialistischen Persönlichkeit ausging und die Konturierung dieses Leitbildes nicht dem Belieben eines jeden einzelnen überließ, sondern der Ideologie des Marxismus-Leninismus, die ihrerseits durch die Partei der Arbeiterklasse verbindlich interpretiert worden ist.

Als Ergebnis möchte ich mit der herrschenden Meinung und der Rechtsprechung des BVerfG festhalten, dass das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit inhaltlich weder bestimmt noch begrenzt ist. Art. 2 I GG gibt vielmehr einem jeden das Recht, grundsätzlich alles zu tun oder zu unterlassen, was er / sie will.

Von dieser herrschenden Lehre ausgehend haben wir bei der Lösung des Falles "Reiten im Walde" schon zwei Prüfungsschritte vollzogen: **(1)** Wir haben festgestellt, dass Art. 2 I GG im vorliegenden Fall zur Anwendung kommt und nicht subsidiär hinter die anderen Freiheitsgrundrechte zurücktritt, weil das Reiten im Walde von keinem dieser anderen Freiheitsgrundrechte erfasst ist. Art. 2 I GG, das Auffanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit, kommt hier also zum Zuge. **(2)** Der Schutzbereich des Art. 2 I GG ist im vorliegenden Fall eröffnet. Das Reiten im Walde ist von dem Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit umfasst, und A, der Reiter, fällt unter das Merkmal "jeder", wird also von Art. 2 I GG geschützt.

c) Konsequenzen aus der weiten Fassung des sachlichen Schutzbereiches von Art. 2 I GG

Bevor ich in der Falllösung fortfahre, will ich die beiden Zwischenergebnisse in einen allgemeineren, über den hier besprochenen Fall hinaus geltenden Zusammenhang stellen.

Ich beginne mit dem ersten, der Subsidiarität des Art. 2 I GG als Auffanggrundrecht. Daraus folgt prüfungssystematisch, dass Art. 2 I GG immer erst angewandt werden darf, wenn zuvor festgestellt worden ist, dass keines der anderen Freiheitsgrundrechte einschlägig ist. Diese Reihenfolge ergibt sich daraus, dass bis auf Art. 2 I GG alle Freiheitsgrundrechte einen gegenständlich bestimmten und begrenzten Schutzbereich haben und insoweit Art. 2 I GG als das gegenständlich unbestimmte und unbegrenzte und darum allgemeinere Grundrecht verdrängen. Im vorliegenden Fall ist diese Überlegung schon vom Verwaltungsgericht angestellt worden. Dieses hat dem BVerfG die Frage vorgelegt, ob Beschränkungen des Reitens im Walde mit Art. 2 I GG vereinbar sind, weil es zutreffend davon ausgegangen ist, dass andere Grundrechte als Kontrollmaßstab nicht in Betracht kommen.

Das, was Art. 2 I GG der Sache nach schützt, nennt man seinen sachlichen Schutzbereich. Dieser ist, wie wir gesehen haben, nach der Rechtsprechung des BVerfG und der herrschenden Lehre weder bestimmt noch begrenzt. Das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit umfasst nach von der Rechtsprechung entschiedenen Fällen neben dem Reiten im Walde das Füttern von Tauben in öffentlichen Anlagen (E 54, 143), die Falknerjagd (E 55, 159), die individuelle Gestaltung der äußeren Erscheinung durch Kleidung und Schmuck (BVerfG VBlBW 1991, 293) [sofern nicht, wie beim religiös motivierten Kopftuch oder beim Turban eines Sikhs, Art. 4 I GG spezieller ist], das Führen eines Kraftrades ohne Sturzhelm (E 59, 275, 278) oder eines Kfz ohne Sicherheitsgurt (BVerfG NJW 1987, 180) oder den Genuss von

Alkohol und Haschisch (E 90, 145, 171), das Schreiben nach den in der Sprachgemeinschaft gewachsenen, überkommenen Regeln der Rechtschreibung (offen in E 98, 218 [261 f.]). Diese Liste mag überraschen, weil man glaubt, grundrechtlich geschütztes Verhalten müsse genauso wichtig und grundsätzlich sein wie die schützenden Grundrechte selbst und weil man im Kontrast dazu die eben gegebenen Beispiele eher als läppisch empfinden mag. Doch ist dies kein Gegensatz. Die Wichtigkeit und grundsätzliche Bedeutung der Grundrechte für eine freiheitliche Demokratie besteht darin, dass sie nicht von einem Idealbild der "Persönlichkeit" ausgehen, wozu der Wortlaut von Art. 2 I GG vielleicht verleitet, sondern die Menschen so nehmen wie sie sind und dass sie jedes menschliche Verhalten gegen staatlichen Zwang und staatliche Begrenzung schützen. Der weite Schutzbereich des Art. 2 I GG bringt sicherlich Verhaltensweisen in den Schutzbereich der Grundrechte, die als unbedeutend oder gar eigenartig, möglicherweise sozialschädlich erscheinen; als problematisches Beispiel sei der Selbstmord genannt; dies ist aber die Konsequenz aus dem Bestreben, jedes menschliches Verhalten grundrechtlich zu schützen.

Um von Art. 2 I GG keinen falschen Eindruck entstehen zu lassen, beeile ich mich, weitere Beispiele für Verhaltensweisen hinzuzufügen, die erstens in seinen sachlichen Schutzbereich fallen und die zweitens sowohl für den Einzelnen als auch gesamtgesellschaftlich wichtig sind: Dazu zählen die Privatautonomie, d.h. die Freiheit zum Abschluss, zum Nichtabschluss und zur inhaltlichen Gestaltung privatrechtlicher Verträge; die Freiheit, keine Steuern oder sonstigen öffentlichen Abgaben zu zahlen; die individuelle Gestaltung von Freizeit und Erholung; das Recht, die Bundesrepublik Deutschland zu verlassen (BVerfGE 6, 32).

Die Liste behält trotz allem den Charakter eines Sammelsuriums. Das ist die notwendige Folge des Umstandes, dass der sachliche Schutzbereich von Art. 2 I GG weder bestimmt noch begrenzt ist. Art. 2 I GG schützt jedes menschliche Verhalten, welches nicht

von einem anderen, spezielleren Freiheitsgrundrecht erfasst wird, und diese Restmenge muss vielgestaltig, ja inhomogen sein.

d) Der persönliche Schutzbereich

Vom sachlichen ist der persönliche Schutzbereich des Art. 2 I GG zu unterscheiden. Mit sachlichem Schutzbereich ist das menschliche Verhalten gemeint, das von dem jeweiligen Freiheitsgrundrecht geschützt wird, so von der Meinungsfreiheit das Äußern von Meinungen und von Art. 2 I GG jedes Verhalten, das nicht anderweitig geschützt ist. Mit persönlichem Schutzbereich ist der Kreis derjenigen gemeint, die sich hinsichtlich dieses Verhaltens auf den Schutz des Grundrechts berufen können. Der persönliche Schutzbereich des Art. 2 I GG wird durch das Wort "jeder" bestimmt. "Jeder" meint: jede natürliche Person, ohne Rücksicht auf ihr Alter und auf ihre Staatsangehörigkeit oder auf sonstige Merkmale.

Art. 2 I GG ist damit ein Jedermanngrundrecht. Der Gegensatzbegriff lautet Deutschengrundrecht. Ein Deutschengrundrecht ist z.B. Art. 8 I oder Art. 12 I GG: die Freiheit, sich zu versammeln, und die Berufsfreiheit stehen nur Deutschen, nicht aber Ausländern zu.

Darüber hinaus findet Art. 2 I gemäß Art. 19 III GG auch auf inländische juristische Personen Anwendung, soweit das Grundrecht seinem Wesen nach auf diese anwendbar ist. Die Formulierung "seinem Wesen nach auf diese anwendbar" bedeutet nichts anderes als die Frage, ob die Anwendung des Grundrechts auf eine juristische Person Sinn ergibt. So ist die grundrechtliche Gewährleistung des Reitens im Walde auf juristische Personen sicherlich nicht übertragbar, weil juristische Personen nicht reiten können. Anders verhält es sich mit der grundrechtlichen Gewährleistung der Privatautonomie, soweit juristische Personen zivilrechtliche Verträge abschließen können. In diesem Umfang ist ihre Privatautonomie durch Art. 2 I i.V.m. Art. 19 III GG geschützt.

Mit diesen Ausführungen habe ich das wichtigste zum persönlichen Schutzbereich aller Grundrechte gesagt; hervorzuheben sind die Unterscheidung von Jedermann- und von Deutschengrundrechten und die Frage der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen.

e) Systematisierende Zwischenüberlegung zur Falllösung

Ich kehre an dieser Stelle zur Falllösung zurück und fasse die Prüfungsschritte, die wir inzwischen vollzogen haben, kurz zusammen. Wir haben zuerst die Frage nach dem möglicherweise einschlägigen Freiheitsgrundrecht gestellt. Dabei haben wir festgestellt, dass das Reiten im Walde von keinem der Freiheitsgrundrechte mit einem gegenständlich bestimmten und begrenzten Schutzbereich erfasst wird und infolgedessen Art. 2 I GG als Auffanggrundrecht zur Anwendung gelangt. Wir haben sodann geprüft, ob der Schutzbereich des Art. 2 I GG eröffnet ist. Diese Prüfung zerfiel in zwei Teile: die Prüfung des persönlichen und die Prüfung des sachlichen Schutzbereiches. Die Prüfungsergebnisse lauten, dass der persönliche Schutzbereich eröffnet ist, weil A eine natürliche Person ist, und dass der sachliche Schutzbereich eröffnet ist, weil das Reiten im Walde zur freien Entfaltung der Persönlichkeit gehört.

Wenn der Schutzbereich eines Grundrechts, aus welchen Gründen auch immer, nicht eröffnet ist, scheidet eine Verletzung dieses Grundrechts von vornherein aus. Die Prüfung ist dann zu Ende. Ist dagegen der Schutzbereich des Grundrechts eröffnet, so geht die Prüfung weiter. Dies kann man bei Art. 2 I GG auch ohne grundrechtliche Vorkenntnisse durch bloße Gesetzeslektüre erkennen. Denn die freie Entfaltung der Persönlichkeit wird nicht unbegrenzt gewährleistet. Grenzen ergeben sich aus den Rechten anderer, dem Sittengesetz und der verfassungsmäßigen Ordnung. Die sich durch diese Tatbestandsmerkmale eröffnende weitere Prüfungsabfolge wird in zwei Schritte zerlegt, die bei jeder Prüfung eines Freiheitsgrundrechts, egal ob Art. 2 I oder ob z.B. Art. 12 I GG, vorzunehmen sind. Nachdem feststeht, dass

der Schutzbereich eines Grundrechts eröffnet ist, muss zweitens geklärt werden, ob in den Schutzbereich staatlicherseits eingegriffen wird. Wenn dies nicht der Fall ist, scheidet eine Grundrechtsverletzung aus. Wenn ein Grundrechtseingriff vorliegt, heißt dies aber nicht notwendig, dass das Grundrecht auch **verletzt** ist. Denn es besteht die Möglichkeit, dass der Eingriff sich verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt. So kann man sich vorstellen, dass Beschränkungen des Reitens im Walde sich rechtfertigen lassen, weil sie dem Schutz der Rechte anderer, etwa von Spaziergängern im Walde, dienen. Damit haben wir die drei Schritte beisammen, aus denen die Prüfung eines Freiheitsgrundrechts üblicherweise besteht: Eröffnung des Schutzbereichs - staatlicher Eingriff in den Schutzbereich - verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieses Eingriffs. Mit "üblicherweise" meine ich folgendes: **(1)** Weitere Prüfungsschritte gibt es nicht. **(2)** Zu den Punkten Eingriff und verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs kommt man nur, wenn die jeweils vorausgehenden Prüfungsschritte mit positivem Ergebnis durchlaufen werden können. Bei einem negativen Zwischenergebnis, gelangt man nicht bis zum letzten Punkt; die Prüfung endet dann vorher.

f) Eingriff

Eingriff ist jedes staatliche Verhalten, durch welches die Ausübung der grundrechtlichen Freiheit rechtlich oder tatsächlich unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird. Als Eingriff kommt hier die Vorschrift des Landschaftsgesetzes des Bundeslandes X in Betracht, die vorsieht, dass das Reiten im Walde nur auf solchen Straßen und Wegen erlaubt ist, die als Reitwege gekennzeichnet sind. Die Ausübung der Freiheit, im Wald nach Belieben zu reiten, wird durch diese Vorschrift rechtlich unmöglich gemacht. Ein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 I GG liegt demnach vor.

g) Der Sinn des dreigliedrigen Prüfungsschemas

Dieses dreigliedrige Prüfungsschema provoziert zu der Frage, welchen Sinn es hat, erst ein Verhalten in den Schutzbereich eines Grundrechts fallen zu lassen, dann aber unter bestimmten Voraussetzungen staatliche Beschränkungen oder gar ein Verbot dieses Verhaltens doch zuzulassen. Nichts anderes ist ja die Rechtsfolge, wenn ein staatlicher Grundrechtseingriff sich verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt.

Für die Regelungstechnik gibt es aber gute Gründe: Der staatliche Eingriff wird nie grenzenlos zugelassen. Er muss sich immer verfassungsrechtlich rechtfertigen und ist nur erlaubt, soweit die Rechtfertigung gelingt. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung bedeutet, grob gesprochen, eine Abwägung zwischen der grundrechtlichen Freiheit und entgegenstehenden Belangen anderer oder der Allgemeinheit. Diese Abwägung ist das Kernproblem der Grundrechte. Sie ist erforderlich, weil Grundrechte so umfassende Freiheitsgewährleistungen enthalten, dass die Ausübung der jeweiligen Freiheit unvermeidbar zu Konflikten mit den Rechten anderer oder der Allgemeinheit führt; diese Konflikte können nicht einseitig zulasten der Rechte anderer oder der Allgemeinheit gelöst werden. Mitunter ist auch eine Einschränkung der grundrechtlichen Freiheit zur Konfliktlösung erforderlich und zumutbar. So kann z.B. die Pressefreiheit nicht schrankenlos sein; Art. 5 II GG macht deutlich, dass Beschränkungen zum Schutz der Jugend und der persönlichen Ehre anderer auf gesetzlicher Grundlage erlaubt sind.