

# § 3 Grundrechtsbindung und Grundrechtsberechtigung

## I. Grundrechtsadressaten

### 1. Wer ist an die Grundrechte gebunden?

1 Normativer Ausgangspunkt einer Grundrechtsbindung ist [Art. 1 Abs. 3 GG](#): Danach ist die **deutsche Staatsgewalt** (also Legislative, Exekutive, Judikative) an die Grundrechte gebunden. Der deutsche Staat ist damit der zentrale Grundrechtsadressat; ausländische Staaten oder Private sind demgegenüber grds. nicht an die Grundrechte gebunden. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Staatsgewalt auf Bundes- oder Landesebene ausgeübt wird.<sup>1</sup> Auch spielt die konkrete Betätigungs- und Organisationsform (§ 3 Rn. 9) keine Rolle. Damit wird auch eine „Flucht aus der Grundrechtsbindung ins Privatrecht“ unterbunden (vgl. dazu die Fraport-Entscheidung des BVerfG, § 13 Rn. 24 f.).<sup>2</sup> Die Bindungswirkung der Grundrechte ist ferner nicht auf das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland begrenzt (vgl. das BND-Urteil des BVerfG, § 3 Rn. 3 ff.).

2 Adressatin der europäischen Grundrechtsgewährleistungen ist ebenfalls die konstituierte Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland: Die EU-Grundrechte sind gem. [Art. 51 Abs. 1 EU-GRCh](#) für die Mitgliedsstaaten (und damit für Deutschland) bindend, soweit Unionsrecht durchgeführt wird. Im Hinblick auf die EMRK gilt, dass die Bundesrepublik als Konventionsstaat gem. [Art. 59 Abs. 3 EMRK](#) und aufgrund der Ratifizierung gem. [Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG](#) an die Grundrechtsgarantien gebunden ist.

### 2. Das BND-Urteil

#### a) Sachverhalt

3 In der Sache geht es um die Überprüfung der Verfassungskonformität der Regelungen des Bundesnachrichtendienstgesetzes (BNDG) von 2016, insbesondere der sog. *Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung*. Durch diese werden dem BND Kooperationen mit ausländischen Nachrichtendiensten ermöglicht. Die sog. **strategische Telekommunikationsüberwachung**, die auf Telekommunikationsübertragungswege oder -netze bezogen ist, zielt darauf ab, aus der Gesamtheit der in den Netzen übermittelten Telekommunikationsdaten diejenigen herauszufiltern, die nachrichtendienstliche Relevanz besitzen. Die Regelungsinhalte des BNDG beschränkten sich dabei auf Aktivitäten des BND im Inland; mangels Grundrechtsrelevanz hielt der Gesetzgeber die gesetzliche Regelung von Aktivitäten im Ausland für nicht erforderlich.

1 [BVerfGE 42, 312, 325](#) (Inkompatibilität/Kirchliches Amt [1976]).

2 [BVerfGE 128, 226, 245](#) (Fraport [2011]).



## b) Wesentliche Aussagen der Entscheidung des BVerfG

Die zentrale Aussage des BVerfG: Die Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte nach [Art. 1 Abs. 3 GG](#) ist nicht auf das deutsche Staatsgebiet begrenzt. Den Gedanken, deutsche Staatsgewalt werde von den Staatsorganen nach dem sog. **Territorialitätsprinzip** grundsätzlich nur auf dem eigenen Staatsgebiet ausgeübt, weist das BVerfG zurück:

4

► [Art. 1 Abs. 3 GG](#) begründet eine **umfassende Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte des Grundgesetzes**. Einschränkende Anforderungen, die die Grundrechtsbindung von einem territorialen Bezug zum Bundesgebiet oder der Ausübung spezifischer Hoheitsbefugnisse abhängig machen, lassen sich der Vorschrift nicht entnehmen. [...]

Die Grundrechte binden die staatliche Gewalt vielmehr **umfassend und insgesamt**, unabhängig von bestimmten Funktionen, Handlungsformen oder Gegenständen staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Das Verständnis der staatlichen Gewalt ist dabei weit zu fassen und erstreckt sich nicht nur auf imperative Maßnahmen oder solche, die durch Hoheitsbefugnisse unterlegt sind. Alle Entscheidungen, die auf den jeweiligen staatlichen Entscheidungsebenen den Anspruch erheben können, autorisiert im Namen aller Bürgerinnen und Bürger getroffen zu werden, sind von der Grundrechtsbindung erfasst. Eingeschlossen sind hiervon **Maßnahmen, Äußerungen und Handlungen hoheitlicher wie nicht hoheitlicher Art**. Grundrechtsgebundene staatliche Gewalt iSd [Art. 1 Abs. 3 GG](#) ist danach **jedes Handeln staatlicher Organe oder Organisationen**, weil es in Wahrnehmung ihres dem Gemeinwohl verpflichteten Auftrags erfolgt.

[BVerfGE 154, 152, Rn. 89, 91 \(BND-Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung \[2020\]\)](#) ◀

Die Annahme der Grundrechtsbindung auch bei Maßnahmen deutscher Staatsgewalt gegenüber Ausländer:innen im Ausland steht zudem im Einklang mit der Einbindung der Bundesrepublik in die internationale Staatengemeinschaft. Das BVerfG stellt dazu fest:

5

► Mit dieser Verknüpfung der Grundrechte und der Gewährleistung der Menschenrechte wäre ein Verständnis der Grundrechte des Grundgesetzes, das deren Geltung an der Staatsgrenze enden lässt und deutsche Stellen gegenüber Ausländern im Ausland von ihrer Verpflichtung auf die Grund- und Menschenrechte entbindet, nicht vereinbar. Der Anspruch des Grundgesetzes, auf der Grundlage internationaler Konventionen im Zusammenwirken über die Staatsgrenzen hinweg unveräußerliche Rechte einer jeden Person – einschließlich des Schutzes vor Überwachung (vgl. [Art. 12 AEMR](#); [Art. 17 Abs. 1 IPbPR](#)) – sicherzustellen, würde damit konterkariert.

[BVerfGE 154, 152, Rn. 96 \(BND-Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung \[2020\]\)](#) ◀

- 6 Allerdings kann sich der Schutzgehalt der einzelnen Grundrechte im Inland und im Ausland unterscheiden:

► Die umfassende Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte lässt unberührt, dass sich die aus den Grundrechten konkret folgenden Schutzwirkungen danach unterscheiden können, unter welchen Umständen sie zur Anwendung kommen. Das gilt – wie schon für die verschiedenen Wirkungsdimensionen der Grundrechte im Inland – auch für die Reichweite ihrer Schutzwirkung im Ausland. [...] Ebenso kann zwischen verschiedenen Grundrechtsdimensionen, etwa der Wirkung der Grundrechte als Abwehrrechte, als Leistungsrechte, als verfassungsrechtliche Wertentscheidungen oder als Grundlage von Schutzpflichten zu unterscheiden sein.

**BVerfGE 154, 152, Rn. 104 (BND-Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung [2020])** ◀

- 7 Jedenfalls der Schutz des **Art. 10 Abs. 1 GG** und des **Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG** als Abwehrrechte gegenüber einer Telekommunikationsüberwachung erstreckt sich auch auf Ausländer:innen im Ausland. Zudem stellt das BVerfG einen Verstoß der derzeitigen Regelungen der Ausland-Ausland-Telekommunikationsüberwachung gegen das Zitiergebot des **Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG (§ 4 Rn. 23 f.)** fest.<sup>3</sup> Darüber hinaus seien die Befugnisse zur strategischen Telekommunikationsüberwachung mit den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (**§ 4 Rn. 30 ff.**) nur vereinbar, wenn sie durch eine unabhängige objektivrechtliche Kontrolle flankiert würden. Sie sei so auszugestalten, dass ein umfassender Kontrollzugriff möglich ist.<sup>4</sup> Seit dem 1.1.2022 gibt es nach **§ 41 BNDG** den „Unabhängigen Kontrollrat“, der die Nachrichtendienste des Bundes beaufsichtigt.



Der „Unabhängige Kontrollrat“

#### c) Relevanz der Entscheidung

- 8 In seiner Entscheidung stellt das BVerfG die grundrechtlichen Anforderungen an das Handeln deutscher Staatsorgane im Ausland und gegenüber Ausländer:innen dar.<sup>5</sup> Aus praktischer Sicht werden zudem grundsätzliche rechtsstaatliche Anforderungen für die Arbeit der Nachrichtendienste im Ausland ausgeführt. Das **BNDG** ist vor dem Hintergrund der detaillierten Maßgaben des BVerfG neu gestaltet worden.

#### 3. In welchen Betätigungs- und Organisationsformen ist der Staat an Grundrechte gebunden?

- 9 Der Staat kann in unterschiedlichen Formen handeln. Bei klassischen hoheitlichen Tätigkeiten (bspw. Erlass eines Parlamentsgesetzes, Eingriffsverwaltung) besteht kein Zweifel an der Grundrechtsbindung des Staates. Dies gilt auch dann, wenn Hoheitsgewalt nach Übertragung durch Private (sog. **Beliehene**) ausgeübt wird.

3 **BVerfGE 154, 152**, Rn. 121 (BND-Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung [2020]).

4 **BVerfGE 154, 152**, Rn. 272 (BND-Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung [2020]).

5 Dazu **Gött, DÖV 2022, 616**; **Schmahl, NJW 2020, 2221**.

Andere Handlungsformen werfen hingegen Fragen auf:

- Im Bereich der **mittelbaren Staatsverwaltung**, wenn staatliche Aufgaben von rechtlich autonomen Verwaltungseinheiten wahrgenommen werden, gilt ebenfalls eine umfassende Grundrechtsbindung. Damit sind alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen) grundrechtsverpflichtet (bspw. Kommunen als Gebietskörperschaften). Dies gilt auch dann, wenn sie in bestimmten Fällen selbst grundrechtsberechtigt sind – etwa öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit ([Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG](#), [§ 12 Rn. 27](#)) oder öffentlich-rechtliche Universitäten im Hinblick auf die Wissenschaftsfreiheit ([Art. 5 Abs. 3 Alt. 2 GG](#), [§ 11 Rn. 29 f.](#)).<sup>6</sup>

**Öffentlich-rechtliche Glaubensgemeinschaften** sind – trotz ihres (historisch bedingten) Status als juristische Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaftsstatus, [§ 10 Rn. 5](#)) – nicht der Staatssphäre zuzurechnen und daher grundsätzlich nicht grundrechtsverpflichtet; nur ausnahmsweise ist eine Bindung an die Grundrechte anzunehmen, etwa bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (bspw. Friedhofswesen) oder bei der Ausübung hoheitlicher Befugnisse (bspw. Erhebung von Kirchensteuern).

- Staatliche Organe können zudem auch **ohne Hoheitsgewalt** gegenüber Bürger:innen auftreten, etwa bei der Beschaffung von Büromaterial (sog. **Fiskalverwaltung**). Weil der Staat dann wie ein Privatrechtssubjekt auftritt, wird in diesen Fällen eine Grundrechtsbindung teilweise abgelehnt. Da die Grundrechte die Bürger:innen allerdings umfassend schützen, ist der Staat – auch in diesen Fällen – grundsätzlich an die Grundrechte gebunden.<sup>7</sup> Diese Auffassung ist insbesondere zum Gleichheitsgrundsatz im Vergaberecht gefestigt.
- Als schwierig erweist sich schließlich die Konstellation, wenn sowohl der Staat als auch Private gemeinsam an einem Unternehmen in privater Rechtsform beteiligt sind (sog. **gemischtwirtschaftliche Unternehmen**), bspw. Deutsche Post AG oder Fraport AG). Maßgeblich für die Beurteilung der Grundrechtsbindung ist in derlei Fällen das *Beherrschungskriterium*<sup>8</sup>: Beherrscht der Staat ein Unternehmen – dies ist regelmäßig anzunehmen wenn er mehr als 50 % der stimmberechtigten Anteile am Unternehmen hält – unterliegt er einer Grundrechtsbindung. Dies gilt nur dann nicht, wenn der beherrschende Einfluss des Staates sicher ausgeschlossen werden kann, etwa durch eine gesetzliche Regelung.<sup>9</sup>

6 [BVerfGE 21, 362](#), 369 f. (Sozialversicherungsträger [1967]).

7 Ausführlich [Guckelberger](#), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., [§ 29 Rn. 12](#).

8 [BVerfGE 128, 226](#), 246 f. (Fraport [2011]); ausführlich zur Fraport-Entscheidung ([§ 13 Rn. 23 ff.](#)).

9 [BVerfGE 115, 205](#), 227 f. (Betriebs- und Geschäftsgeheimnis [2006]); ferner [Goldhammer](#), [JuS 2014, 891](#).

## II. Grundrechtsberechtigte

### 1. Wer ist grundrechtsberechtigt?

- 10 Zu allererst ist festzustellen, dass grundsätzlich *jeder* Mensch als natürliche Person, unabhängig von Alter und Fähigkeiten grundrechtsberechtigt ist. Allerdings kann sich nicht jeder Mensch auf jedes Grundrecht berufen. Das Grundgesetz unterscheidet zwischen **Menschenrechten** und **Deutschen(grund)rechten**. In der Prüfung wird diese Differenzierung üblicherweise im Rahmen des persönlichen Schutzbereichs bei den Freiheitsrechten (§ 8 Rn. 6) bzw. bei der Vergleichsgruppenbildung bei den Gleichheitsrechten (§ 22 Rn. 8 ff.) vorgenommen.

#### a) Menschenrechte

- 11 Bei Menschenrechten (auch als Jedermann-Grundrechte bezeichnet) ist jede natürliche Person grundrechtsberechtigt.<sup>10</sup> Die Staatsangehörigkeit spielt hier keine Rolle. Grundrechte, die *keine* Aussage über den persönlichen Schutzbereich treffen, sind Menschenrechte. Folgende Grundrechte sind Menschenrechte:
- Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG, § 7 Rn. 1)
  - Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG, § 21 Rn. 9)
  - Allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, § 19 Rn. 4)
  - Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, § 9 Rn. 2)
  - Recht auf Freiheit (Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG, § 18 Rn. 2)
  - Gleichheitsrechte (Art. 3 GG, § 23 Rn. 2; § 24 Rn. 2)
  - Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 4 Abs. 1, 2 GG, § 10 Rn. 3; 34)
  - Kommunikationsgrundrechte (Art. 5 Abs. 1 GG, § 12 Rn. 3; 12; 16; 27; 33)
  - Kunst- und Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG, § 11 Rn. 3; 26)
  - Schutz der Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG, § 17 Rn. 3; 15)
  - Schul-Grundrechte (Art. 7 GG)
  - Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG, § 16 Rn. 18)
  - Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 Abs. 1 GG, § 20 Rn. 2)
  - Schutz der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG, § 20 Rn. 21)
  - Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG, § 15 Rn. 2)
  - Asylgrundrecht (Art. 16a Abs. 1 GG, § 18 Rn. 24)
  - Petitionsrecht (Art. 17 GG, § 25 Rn. 41)
  - Justizgrundrechte (§ 25 Rn. 4; 31)

---

<sup>10</sup> Dazu Tonikidis, JA 2013, 38.

## b) Deutschen(grund)rechte

Im Unterschied zu den Menschenrechten werden von den Deutschenrechten (auch als Bürger[grund]rechte bezeichnet) nur Deutsche i.S.v. [Art. 116 Abs. 1 GG](#) als grundrechtsberechtigt erfasst. Inwieweit sich auch Unionsbürger:innen auf Deutschenrechte berufen können, wird unter dem Schlagwort Grundrechtsfähigkeit von EU-Ausländer:innen (§ 3 Rn. 25 f.) diskutiert. Nicht-EU-Ausländer:innen sind indes nicht schutzlos gestellt; ihnen bleibt der Rückgriff auf das umfassende Menschenrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit ([Art. 2 Abs. 1 GG](#), § 21 Rn. 9).<sup>11</sup> Folgende Grundrechte sind Deutschenrechte:

- Versammlungsfreiheit ([Art. 8 Abs. 1 GG](#), § 13 Rn. 2)
- Vereinigungsfreiheit ([Art. 9 Abs. 1 GG](#), § 16 Rn. 2)
- Freizügigkeit ([Art. 11 Abs. 1 GG](#), § 18 Rn. 16)
- Berufsfreiheit ([Art. 12 Abs. 1 GG](#), § 14 Rn. 2)
- Schutz vor Ausbürgerung und Auslieferung ([Art. 16 GG](#), § 18 Rn. 39 f.)

In der EU-GRCh findet sich eine ähnliche Differenzierung: So können sich auf bestimmte Grundrechte nur Unionsbürger:innen berufen, während andere unabhängig von der Staatsangehörigkeit gewährleistet werden. In der EMRK findet sich keine solche Beschränkung.

Auch wenn grundsätzlich jeder Mensch als natürliche Person grundrechtsberechtigt ist, gibt es Fälle, in denen die Grundrechtsberechtigung besonders diskutiert wird:

- Auch Kinder und Jugendliche sind grundrechtsberechtigt,<sup>12</sup> ebenso Geschäftsunfähige.<sup>13</sup> Der in diesem Zusammenhang häufig genannte Begriff der **Grundrechtsmündigkeit** bezieht sich nur auf die Frage, ob die Person *selbst* eine Verfassungsbeschwerde erheben darf oder ob der/die gesetzliche Vertreter:in dies für sie tun muss. In einer Prüfung sollten ohne Hinweise im Sachverhalt keine Ausführungen zur Grundrechtsberechtigung gemacht werden.
- Schwieriger zu beantworten ist die Frage nach der Grundrechtsberechtigung vor der Geburt und nach dem Tod eines Menschen: Das gezeugte, aber noch ungeborene Kind (*Nasciturus*) ist mit der Nidation bereits Träger der Menschenwürde ([Art. 1 Abs. 1 GG](#), § 7 Rn. 3) und des Rechts auf Leben ([Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG](#), § 9 Rn. 6).<sup>14</sup> Mit dem Tod eines Menschen endet grds. seine Grundrechtsberechtigung; anerkannt ist allerdings ein postmortaler Schutz der Menschenwürde (§ 7 Rn. 4).
- Im Zusammenhang mit der Frage nach der Grundrechtsberechtigung wurde früher die Figur des **besonderen Gewaltverhältnisses** diskutiert. Diese diente dazu, Bereiche mit einer besonders engen Beziehung zwischen Staat und Bür-



Kinderrechte im Grundgesetz

11 Vgl. [BVerfGE 78, 179](#), 196 f. (Heilpraktikergesetz [1988]).

12 [BVerfGE 57, 361](#), 382 (Erstes Eherechtsreformgesetz [1981]).

13 [BVerfGE 10, 302](#), 322 ff. (Vormundschaft [1960]).

14 [BVerfGE 39, 1](#), 41 (Schwangerschaftsabbruch I [1974]).

ger:innen – wie etwa den Strafvollzug oder das Schulwesen – der allgemeinen Grundrechtsbindung zu entziehen. Das Verhalten in diesen Bereichen sollte aufgrund der starken öffentlich-rechtlichen Prägung nicht grundrechtlich geschützt sein. Das BVerfG verwarf diese Figur:

► In **Art. 1 Abs. 3 GG** werden die Grundrechte für Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung für unmittelbar verbindlich erklärt. Dieser umfassenden **Bindung der staatlichen Gewalt widerspräche es, wenn im Strafvollzug die Grundrechte beliebig oder nach Ermessen eingeschränkt werden könnten**. Eine Einschränkung kommt nur dann in Betracht, wenn sie zur Erreichung eines von der Wertordnung des Grundgesetzes gedeckten gemeinschaftsbezogenen Zwecks unerlässlich ist und in den dafür verfassungsrechtlich vorgesehenen Formen geschieht. **Die Grundrechte von Strafgefangenen können also nur durch oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden.**

**BVerfGE 33, 1, 11 (Strafgefangene [1972])** ◀

- 15 Abgelöst wurde die Figur des besonderen Gewaltverhältnisses durch die Figur des **Sonderstatusverhältnisses**.<sup>15</sup> Danach ist zu unterscheiden, ob das **Grundverhältnis** berührt wird, also der Rechtsstatus des oder der Betroffenen in seinem Wesen – oder ob lediglich das **Betriebsverhältnis** tangiert ist, welches innerbetrieblich-organisatorische Abläufe betrifft. Nur im ersten Fall ist eine Grundrechtsbindung des Staates anzunehmen.

Ein Beispiel: Wird einer Lehrerin das Tragen eines Kopftuchs verboten, so wird die Lehrerin in ihrer persönlichen Rechtsstellung als Bürgerin betroffen und damit in ihrem „Grundverhältnis“. Ein Kopftuchverbot für Lehrerinnen oder Richterinnen (§ 10 Rn. 47 ff.) muss sich daher an den Grundrechten der Betroffenen messen lassen.<sup>16</sup> Werden dagegen bestimmte Weisungen in Bezug auf das Stellen von Hausaufgaben erteilt, dann ist lediglich das „Betriebsverhältnis“ tangiert. Solche rein verwaltungsinterne Maßnahmen unterliegen keiner Grundrechtsbindung.

## 2. Sind juristische Personen grundrechtsberechtigt?

- 16 Neben natürlichen Personen können sich auch juristische Personen des Privatrechts und Personengesellschaften unter den Voraussetzungen des **Art. 19 Abs. 3 GG** auf Grundrechte berufen.<sup>17</sup>



Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen

17

### a) Juristische Personen

Anders als im Zivilrecht umfasst der grundrechtliche Begriff der „juristischen Person“ sämtliche Personenmehrheiten unabhängig von ihrer einfachgesetzlichen Rechtsfähigkeit: Er erstreckt sich auf juristische Personen des Privatrechts

15 Dazu *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 1 Rn. 295 ff.**; *Graf Kielmansegg*, *Grundrechte im Näheverhältnis*, 2012; *Graf Kielmansegg*, *JA* 2012, 881.

16 Siehe BayVerfGH *NVwZ* 2019, 721.

17 Dazu *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 19, Rn. 55 ff.**; ferner *Becker*, *Jura* 2019, 496; *Hummel*, *JA* 2010, 346; *Ludwigs/Friedmann*, *JA* 2018, 807; *Tonikidis*, *Jura* 2012, 517.

(bspw. GmbH, AG, Vereine) ebenso wie auf Personenvereinigungen (bspw. oHG, GbR).

Juristische Personen des öffentlichen Rechts (§ 3 Rn. 9) sind grds. nicht grundrechtsberechtigt. Sie nehmen öffentliche Aufgaben wahr und üben Kompetenzen aus, sind also grundrechtsverpflichtet. Ein- und dieselbe Person kann aber grundsätzlich nicht zugleich grundrechtsverpflichtet und grundrechtsberechtigt sein (**Konfusionsargument**). An Ausnahmen von diesem Grundsatz stellt das BVerfG strenge Anforderungen:<sup>18</sup> 18

► Eine Ausnahme von diesen Grundsätzen hat das Bundesverfassungsgericht nur für solche juristische Personen des öffentlichen Rechts oder ihre Teilmengliederungen anerkannt, die wie Universitäten und Fakultäten oder Rundfunkanstalten von der ihnen durch die Rechtsordnung übertragenen Aufgabe her unmittelbar einem **durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet** sind oder wie die Kirchen und andere mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts versehene Religionsgesellschaften kraft ihrer Eigenart ihm von vornherein zugehören. [...] Bei den in der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG anerkannten Ausnahmen handelt es sich [somit] durchweg um juristische Personen des öffentlichen Rechts, die den Bürgern auch zur **Verwirklichung ihrer individuellen Grundrechte dienen**, und die als eigenständige, **vom Staat unabhängige oder jedenfalls distanzierte Einrichtungen** bestehen.

**BVerfGE 61, 82, 102 ff. (Sasbach [1982])** ◀

Letztlich handelt es sich in diesen Fällen um die personale Dimension des Grundrechtsschutzes durch Organisation und Verfahren (§ 1 Rn. 38 ff.).

Dieser Logik zufolge werden von **Art. 19 Abs. 3 GG** auch vom Staat beherrschte juristische Personen des Privatrechts *nicht* erfasst (gemischtwirtschaftliche Unternehmen, § 3 Rn. 9; siehe aber Grundrechtsberechtigung EU-ausländischer Staatsunternehmen, § 3 Rn. 28).<sup>19</sup> 19

## b) Inländisch

Inländisch ist eine juristische Person i.S.v. **Art. 19 Abs. 3 GG**, wenn ihr Sitz, also Mittelpunkt ihrer Tätigkeit, im Bundesgebiet liegt. Die Staatsangehörigkeit der Mitglieder (bspw. Gesellschafter:innen) spielt keine Rolle. 20

*Ausländische* juristische Personen können sich nicht über **Art. 19 Abs. 3 GG** auf Grundrechte berufen; allerdings sind die Justizgrundrechte (§ 25 Rn. 2) anwendbar (zu den Besonderheiten bei *EU-ausländischen* Personen, § 3 Rn. 27).<sup>20</sup> 21

<sup>18</sup> Ernst, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 19, Rn. 79 ff.

<sup>19</sup> Vgl. BVerfG NVwZ 2020, 1500; ferner Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 19, Rn. 279 ff.; Ludwigs/Friedmann, NVwZ 2018, 22.

<sup>20</sup> BVerfGE 138, 64, Rn. 53 (Grundrechtsträgerschaft einer Behörde [2014]).

#### c) Wesensmäßige Anwendbarkeit

- 22 Eine wesensmäßige Anwendbarkeit wird dann angenommen, wenn eine **grundrechtstypische Gefährdungslage** besteht.<sup>21</sup> Dabei geht es um die Frage, ob das jeweilige Grundrecht nur individuell oder auch korporativ ausgeübt werden kann.<sup>22</sup> Das BVerfG formuliert:

► Das Wertesystem der Grundrechte geht von der Würde und Freiheit des einzelnen Menschen als natürlicher Person aus. Die Grundrechte sollen in erster Linie die Freiheitssphäre des Einzelnen gegen Eingriffe der staatlichen Gewalt schützen und ihm insoweit zugleich die Voraussetzungen für eine freie aktive Mitwirkung und Mitgestaltung im Gemeinwesen sichern. Von dieser zentralen Vorstellung her ist auch **Art. 19 Abs. 3 GG** auszulegen und anzuwenden. Sie rechtfertigt eine Einbeziehung der juristischen Personen in den Schutzbereich der Grundrechte nur, wenn ihre **Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung der natürlichen Personen** sind, besonders wenn der „Durchgriff“ auf die hinter den juristischen Personen stehenden Menschen dies als sinnvoll oder erforderlich erscheinen läßt.

**BVerfGE 21, 362, 369 (Sozialversicherungsträger [1967])** ◀

- 23 Eine grundrechtstypische Gefährdungslage liegt dann vor, wenn die juristische Person einer vergleichbaren Gefahr einer Grundrechtsverletzung ausgesetzt wird wie eine natürliche Person. Eine solche fehlt hingegen, wenn der Grundrechtsschutz gerade an „Eigenschaften, Äußerungsformen oder Beziehungen anknüpft, die nur natürlichen Personen wesenseigen sind“ (sog. **personales Substrat**).<sup>23</sup>

Beispiel: Im Rahmen der Eigentumsfreiheit (**Art. 14 Abs. 1 GG**) macht es keinen Unterschied, ob eine natürliche oder eine juristische Person betroffen ist – die für die Gefährdung des Grundrechts typische Situation ist vergleichbar, die Eigentumsfreiheit damit wesensmäßig anwendbar. Umgekehrt fehlt es an einer wesensgemäßen Anwendbarkeit etwa beim Recht auf Leben (**Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, § 9 Rn. 2**), das sich schon begrifflich nur auf Menschen bezieht.

- 24 Die Grundrechte der EU-GRCh erstrecken sich unter ähnlichen Voraussetzungen auf juristische Personen. Es kommt auch hier im konkreten Einzelfall darauf an, ob das Grundrecht seinem Wesen nach auf Personenmehrheiten anwendbar ist.<sup>24</sup> Auf die EMRK können sich juristische Personen ohne Einschränkungen berufen, **Art. 34 EMRK**.

#### 3. Können sich EU-Ausländer:innen auf die Grundrechte berufen?

##### a) Sind EU-Ausländer:innen umfassend grundrechtsberechtigt?

- 25 Im Bereich der Menschenrechte (§ 3 Rn. 11) kommt es auf eine Differenzierung hinsichtlich der Staatsangehörigkeit nicht an, grundrechtsberechtigt sind

---

21 Siehe *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 19, Rn. 56 ff.**

22 **BVerfGE 122, 342, 355** (Bayerisches Versammlungsgesetz [2009]).

23 **BVerfGE 95, 220, 242** (Aufzeichnungspflicht [1997]).

24 Siehe *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AUEV Kommentar, 6. Aufl., **Art. 52, Rn. 53.**



alle Menschen. Auf Deutschengrundrechte (§ 3 Rn. 12) können sich hingegen zunächst einmal nur deutsche Staatsangehörige berufen. Ein solches Verständnis kollidiert allerdings mit dem unionsrechtlichen Diskriminierungsverbot des Art. 18 Abs. 1 AEUV (§ 24 Rn. 48 ff.): Hiernach ist jede Schlechterstellung von EU-Bürger:innen aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten. EU-Bürger:innen müssen daher denselben Grundrechtsschutz genießen wie Deutsche.

Dies kann mindestens auf zwei Wegen erreicht werden:

- Nach einer Ansicht können sich EU-Ausländer:innen – aufgrund des Wortlauts der Deutschengrundrechte – nur auf das Auffanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG, § 21 Rn. 9) berufen.<sup>25</sup> Allerdings sind in dieses Grundrecht die spezifische Dogmatik und der spezifische Schutzgehalt des jeweiligen Deutschengrundrechts hineinzulesen: Berufen sich EU-Bürger:innen etwa auf die Berufsfreiheit, so sind sie auf Art. 2 Abs. 1 GG verwiesen; allerdings mit der Maßgabe, dass eine Rechtfertigung eines Eingriffs nur unter den Voraussetzungen des Art. 12 Abs. 1 GG möglich ist, so dass Deutsche und andere Unionsbürger:innen im Ergebnis gleich behandelt werden.
- Nach anderer Ansicht ist der Begriff „Deutsche“ europarechtskonform auszulegen: Gedanklich zu lesen ist daher „Deutsche und andere EU-Bürger:innen“.<sup>26</sup> Sodann ist das betroffene Spezialgrundrecht ohne weitere Besonderheiten zu prüfen.

Beide Wege sind in der Fallbearbeitung gangbar, wobei die letztere Ansicht leichter darzustellen und aufzubauen ist; weil beide Auffassungen zum identischen Ergebnis führen, scheint die zweite Ansicht vorzugswürdig.

## b) Sind EU-ausländische juristische Personen grundrechtsberechtigt?

Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen richtet sich nach den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG. Ein Kriterium ist dabei, dass die juristische Person „inländisch“ (§ 3 Rn. 20) ist, ihren Sitz also in Deutschland hat. Der EuGH stellte auch in diesem Zusammenhang fest, dass einer juristischen Person mit Sitz bzw. Zentrum der Geschäftstätigkeit in der EU ein vergleichbarer Grundrechtsschutz zukommen muss.<sup>27</sup> Das BVerfG hat daher eine „Anwendungserweiterung“ von Art. 19 Abs. 3 GG durch unionsrechtskonforme Auslegung vorgenommen: Das Merkmal „inländisch“ in Art. 19 Abs. 3 GG darf bei Fällen mit Unionsrechtsbezug nicht angewendet werden.<sup>28</sup> Zum gleichen Ergebnis gelangt man, wenn man „inländisch“ als „EU-inländisch“ liest.

Umstritten ist die Grundrechtsberechtigung von Staatsunternehmen, die von EU-Mitgliedsstaaten beherrscht werden. Das BVerfG hat die Grundrechtsberechtigung mit der Begründung bejaht, dass das Konfusionsargument (§ 3

25 BVerfGE 129, 78, 96 ff. (Anwendungserweiterung [2011]); ferner von Coelln, JuS 2009, 335, 336; Kunig/Kämmerer, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 2, Rn. 10 f.

26 Wernsmann, Jura 2000, 657, 659.

27 EuGH, ECLI:EU:C:2002:632 – Überseering BV.

28 BVerfGE 129, 78, 94 ff. (Anwendungserweiterung [2011]).

Rn. 18) bei ausländischen Staaten nicht zum Tragen komme: Fremde Staaten seien keine Grundrechtsadressaten (§ 3 Rn. 1) und daher nicht verpflichtet, die deutschen Grundrechte zu achten, würden durch sie nicht gebunden. Darüber hinaus sei die insoweit offene Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG auch mit Blick auf die unionsrechtliche Niederlassungsfreiheit (§ 2 Rn. 7 f.) vorzunehmen.<sup>29</sup>

## III. Drittwirkung der Grundrechte

### 1. Wirken die Grundrechte auch zwischen Privaten?

- 29 Unter dem Begriff der **Drittwirkung** wird die Anwendung der Grundrechte im Privatrecht diskutiert.<sup>30</sup> Grundrechte sind zuvörderst Abwehrrechte (§ 1 Rn. 28) der Bürger:innen gegen den Staat; Grundrechtsadressat (§ 3 Rn. 1) ist der Staat. Private können als Grundrechtsberechtigte (§ 3 Rn. 10) grundsätzlich nicht gleichzeitig auch Adressaten der Grundrechte sein (Konfusionsargument).

Beispiel: Eine Privatperson, die durch eine körperliche Auseinandersetzung einen anderen Menschen verletzt, beeinträchtigt dessen körperliche Unversehrtheit. Diese wird zwar durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG grundrechtlich geschützt, allerdings nur gegenüber dem Staat, nicht gegenüber Privaten. Der Staat erzeugt diesen Schutz dann über das einfache Recht, etwa durch den Erlass diesbezüglicher Strafnormen (z.B. §§ 223 ff. StGB) und die Verfolgung entsprechender Straftaten.

Bürger:innen sind daher – jenseits ausdrücklicher anderslautender Normierungen in Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 9 Abs. 3 GG – gerade nicht unmittelbar an die Grundrechte gebunden (keine sog. unmittelbare Drittwirkung der Grundrechte).

- 30 Dies lässt indes nicht den Schluss zu, dass Grundrechte im Privatrecht bedeutungslos sind. Mit seiner Lüth-Entscheidung (§ 3 Rn. 31 ff.) legte das BVerfG vielmehr schon 1958 den Grundstein für die Figur der sog. **mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte**. Die Grundrechte haben demzufolge maßgeblichen Einfluss auf die Auslegung und Anwendung einfachgesetzlicher Rechtsnormen (**Ausstrahlungswirkung der Grundrechte**, § 1 Rn. 41). Vor allem die jüngere Rechtsprechung des BVerfG – mit den Entscheidungen zu Fraport<sup>31</sup>, Bierdosen-Flashmob<sup>32</sup> und Stadionverbot<sup>33</sup> – weitet die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte erheblich aus.<sup>34</sup> Vereinzelt wird daher gar von einer Rechtsprechungsänderung hin zu einer unmittelbaren Drittwirkung der Grundrechte gesprochen.<sup>35</sup> Das BVerfG formuliert:

---

29 BVerfGE 143, 246, Rn. 184 ff. (Atomausstieg [2016]); allgemein Goldhammer/Sieber, JuS 2018, 22; Meyer, JuS 2021, 1141.

30 Instrukтив de Wall/Wagner, JA 2011, 734; Kulick, AöR 145 (2020), 649; Lindner, Jura 2020, 9; Michl, Jura 2017, 1062; Schaaf, Jura 2021, 249; ausführlich v. Coelln, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Vorbemerkungen, Rn. 53 ff.

31 BVerfGE 128, 226 (Fraport [2011]).

32 BVerfGE 139, 378 (Bierdosenflashmob [2015]).

33 BVerfGE 148, 267 (Stadionverbot [2018]).

34 Einen Überblick bietet Ruffert, JuS 2020, 1.

35 Siehe Jobst, NJW 2020, 11; Michl, JZ 2018, 910; Neuner, NJW 2020, 1851.

► Je nach Gewährleistungsinhalt und Fallgestaltung kann die mittelbare Grundrechtsbindung Privater einer Grundrechtsbindung des Staates vielmehr nahe oder auch gleich kommen.

**BVerfGE 128, 226, 249 (Fraport [2011])** ◀

## 2. Die Lüth-Entscheidung

### a) Sachverhalt

Der Hamburg Senatsdirektor und Direktor der staatlichen Pressestelle *Erich Lüth* kritisierte öffentlich, dass ein Film des Regisseurs *Veit Harlan* bei der „Woche des deutschen Filmes“ gezeigt werden sollte und bezeichnete diesen als „Nazifilm-Regisseur Nr. 1“. *Harlan* hatte im Auftrag des nationalsozialistischen Regimes den antisemitischen Propagandafilm „Jud Süß“ gedreht. Seine Produktionsfirma erwirkte vor dem Landgericht Hamburg eine einstweilige Verfügung gegen *Lüth* wegen „sittenwidriger Aufforderung zum Boykott“ nach § 826 BGB. *Lüth* sah sich durch das Urteil in seiner Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, § 12 Rn. 3 ff.) verletzt und erhob (erfolgreich) Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG.

### b) Wesentliche Aussagen der Entscheidung des BVerfG

Nach Auffassung des BVerfG kommt den Grundrechten neben ihrer subjektiv-rechtlichen auch eine objektiv-rechtliche Funktion (§ 1 Rn. 24) zu; sie bilden eine objektive Wertordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gilt. Das BVerfG stellt fest:

► Der Rechtsgehalt der Grundrechte als objektiver Normen entfaltet sich durch das Medium der dieses Rechtsgebiet unmittelbar beherrschenden Vorschriften.

**BVerfGE 7, 198, 205 (Lüth [1958])** ◀

Die Fachgerichte sind gehalten, einfachgesetzliche Normen im Lichte der Grundrechte auszulegen und anzuwenden. Die Grundrechte wirken dadurch – insbesondere durch Generalklauseln, beispielsweise durch §§ 242, 826, 862, 1004 BGB, oder §§ 185, 242, 303 StGB – auf das jeweilige Rechtsgebiet ein (Ausstrahlungswirkung der Grundrechte, § 1 Rn. 41).

In der einstweiligen Verfügung des Landgerichts im Fall *Lüth* sah das Bundesverfassungsgericht dieses Rechtsprinzip verletzt: Eine Meinungsäußerung, die eine Aufforderung zum Boykott enthalte, verstoße nicht notwendig gegen die „guten Sitten“ i.S.d. § 826 BGB; sie könne durch die Freiheit der Meinungsäußerung verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Dies habe das Landgericht in seiner Urteilsfindung nicht hinreichend berücksichtigt.

### c) Relevanz der Entscheidung

Im Lüth-Urteil betont das BVerfG das Grundgesetz als „Wertesystem mit Mittelpunkt in der sich innerhalb der Gemeinschaft frei entfaltenden menschlichen

31



Jurafuchs



Die Lüth-Entscheidung



Analyse des antisemitischen Propagandafilms „Jud Süß“

32

33

34

35

Persönlichkeit“.<sup>36</sup> Aufgrund dieses umfassenden Geltungsgrundsatzes muss jede Vorschrift und müssen insbesondere wertungsausfüllungsbedürftige Begriffe des Privatrechts im Lichte des Grundgesetzes und seiner Grundrechte ausgelegt werden. Das Lüth-Urteil steht dabei am Anfang einer Rechtsprechungsentwicklung, wonach Grundrechte mittelbar auch im Verhältnis zwischen Privaten Wirkung entfalten.

- 36 Die Meinungsfreiheit als eines der „vornehmsten Menschenrechte“<sup>37</sup> steht dabei – gerade auch zwischen Privaten – unter besonderem Schutz. Zentrales Instrument ist die sog. **Wechselwirkungslehre** (§ 12 Rn. 43 ff.);<sup>38</sup> „Allgemeine Gesetze“ i.S.v. **Art. 5 Abs. 2 GG** setzen zwar der Meinungsfreiheit Schranken, gleichzeitig müssen sie aber ihrerseits an diesem Grundrecht gemessen und so selbst wieder eingeschränkt werden. Dieser Konflikt (§ 12 Rn. 44 ff.) entzündet sich insbesondere bei ehrverletzenden Äußerungen, also zwischen Meinungsfreiheit und Allgemeinem Persönlichkeitsrecht.

### 3. Die Stadionverbots-Entscheidung

#### a) Sachverhalt

- 37 Einem Fan des FC Bayern München wurde aufgrund seiner Mitgliedschaft in einer „Ultra“-Fangruppe ein bundesweites Stadionverbot auferlegt. Konkreter Anlass waren der Verdacht auf Beteiligung an körperlichen Auseinandersetzungen und ein (in der Zwischenzeit eingestelltes) Verfahren wegen Landfriedensbruchs. Das Verbot wurde auf das Hausrecht (§§ 862 Abs. 1 S. 2, 1004 Abs. 1 S. 2 BGB) und die **Stadionverbots-Richtlinien des DFB** gestützt. Klagen des Fans gegen das Stadionverbot blieben in allen Instanzen erfolglos. Gegen das letztinstanzliche Urteil des BGH erhob der Fan (erfolgreich) Verfassungsbeschwerde, mit der Begründung, das Gericht habe die Ausstrahlungswirkung (§ 1 Rn. 41) von **Art. 3 Abs. 1 GG** sowie **Art. 2 Abs. 1 GG** nicht ausreichend gewürdigt.

#### b) Wesentliche Aussagen der Entscheidung des BVerfG

- 38 Die Stadionverbots-Entscheidung knüpft an die Rechtsprechungslinie des BVerfG zur mittelbaren Drittwirkung an; das Gericht fasst seine Konzeption der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte wie folgt zusammen:

► Nach ständiger Rechtsprechung können die Grundrechte in solchen Streitigkeiten im Wege der mittelbaren Drittwirkung Wirksamkeit entfalten. Danach verpflichten die Grundrechte die Privaten grundsätzlich **nicht unmittelbar untereinander** selbst. Sie entfalten jedoch auch auf die privatrechtlichen Rechtsbeziehungen **Ausstrahlungswirkung** und sind von den Fachgerichten, insbesondere über zivilrechtliche Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe, bei der Auslegung des Fachrechts zur Geltung zu bringen. Die Grundrechte entfalten hierbei ihre **Wirkung als verfassungsrechtliche Wertentscheidungen und strahlen als „Richtlinien“**

36 BVerfGE 7, 198, 205 (Lüth [1958]).

37 BVerfGE 12, 113, 125 (Schmid-Spiegel [1961]).

38 BVerfGE 7, 198, 209 (Lüth [1958]).



**in das Zivilrecht ein;** die Rechtsprechung hat insoweit auch von den Grundrechten als einer „objektiven Wertordnung“ gesprochen. Sie zielen hier nicht auf eine möglichst konsequente Minimierung von freiheitsbeschränkenden Eingriffen, sondern sind als Grundsatzentscheidungen im Ausgleich gleichberechtigter Freiheit zu entfalten. Die Freiheit der einen ist dabei mit der Freiheit der anderen in Einklang zu bringen. Dabei kollidierende Grundrechtspositionen sind hierfür in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und nach dem **Grundsatz der praktischen Konkordanz** so in Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden.

Die Reichweite der mittelbaren Grundrechtswirkung hängt dabei von den jeweiligen Umständen des Einzelfalls ab. **Maßgeblich ist, dass die Freiheitssphären der Bürgerinnen und Bürger in einen Ausgleich gebracht werden müssen, der die in den Grundrechten liegenden Wertentscheidungen hinreichend zur Geltung bringt.**

**BVerfGE 148, 267, 280 f. (Stadionverbot [2018])** ◀

Darüber hinaus beschäftigt sich das BVerfG erstmals mit der Wirkung des allgemeinen Gleichheitssatzes (**Art. 3 Abs. 1 GG**) im Privatrecht.<sup>39</sup> Eine mittelbare Drittwirkung des allgemeinen Gleichheitssatzes ist vor allem mit Blick auf die im Privatrecht geltende Privatautonomie problematisch, die es gerade erlaubt, die Vertragspartner frei auszuwählen und grds. **Kontraktionszwang** unterbindet – was im Umkehrschluss als Freiheit zu diskriminieren interpretiert werden kann. Das BVerfG stellt daher ausdrücklich fest, dass der allgemeine Gleichheitssatz kein objektives Verfassungsrecht enthält, wonach Rechtsverhältnisse zwischen Privaten prinzipiell gleichheitsgerecht auszugestalten seien.<sup>40</sup>

39

Auf den konkreten Fall gewendet: Die mit dem Stadionverbot einhergehende Ungleichbehandlung des Fans gegenüber denjenigen, die das Stadion besuchen dürfen, ist nicht schon *per se* verfassungswidrig. Die Gleichheitsbindung privater Akteure begründet das BVerfG erst in „**spezifischen Konstellationen**“ (§ 3 Rn. 44 f.):

40

► Ein allgemeiner Grundsatz, wonach private Vertragsbeziehungen jeweils den Rechtfertigungsanforderungen des Gleichbehandlungsgebots unterlägen, folgt demgegenüber aus **Art. 3 Abs. 1 GG** auch im Wege der mittelbaren Drittwirkung nicht. [...] Gleichheitsrechtliche Anforderungen für das Verhältnis zwischen Privaten können sich aus **Art. 3 Abs. 1 GG** jedoch für **spezifische Konstellationen** ergeben. Eine solche Konstellation liegt dem hier in Frage stehenden bundesweit gültigen Stadionverbot zugrunde. Maßgeblich für die mittelbare Drittwirkung des Gleichbehandlungsgebots ist dessen Charakter als einseitiger, auf das Hausrecht gestützter Ausschluss von Veranstaltungen, die aufgrund eigener Entscheidung der Veranstalter **einem großen Publikum ohne Ansehen der Person geöffnet werden und der für die Betroffenen in erheblichem Umfang über die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben entscheidet**. Indem ein Privater eine solche Veranstaltung ins Werk setzt, erwächst ihm von Verfassungs wegen auch eine besondere recht-

39 Dazu Greiner/Kalle, JZ 2022, 542.

40 BVerfGE 148, 267, 283 (Stadionverbot [2018]).

liche Verantwortung. Er darf seine hier aus dem Hausrecht – so wie in anderen Fällen möglicherweise aus einem Monopol oder aus **struktureller Überlegenheit** – resultierende Entscheidungsmacht nicht dazu nutzen, bestimmte Personen ohne sachlichen Grund von einem solchen Ereignis auszuschließen.

**BVerfGE 148, 267, 283 f. (Stadionverbot [2018])** ◀

- 41 Die Fachgerichte haben daher sicherzustellen, dass das Stadionverbot nicht willkürlich erlassen worden ist. Das BVerfG etabliert dabei Hürden aus der verwaltungsrechtlichen Dogmatik:<sup>41</sup> Es bedarf eines sachlichen Grundes und einer Anhörung der jeweiligen Betroffenen. Das führt letztlich zu einer „situativ staatsgleichen Grundrechtsbindung privater Akteure“.<sup>42</sup>

#### c) Relevanz der Entscheidung

- 42 Die Stadionverbots-Entscheidung ist eine Weiterentwicklung der Rechtsprechungslinie zur mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte. Die Entscheidung des BVerfG schlug hohe Wellen: So wird befürchtet, eine konsequente Verfolgung dieser Rechtsprechungslinie könne einen Dammbbruch in der Grundrechtsdogmatik zufolge haben: Ein extensives Verständnis der „spezifischen Konstellationen“ könne zur Konstruktion einer umfassenden Grundrechtsverpflichtung Privater führen. Aus einer mittelbaren Drittwirkung werde dann eine unmittelbare Grundrechtswirkung zwischen Privaten – mit unübersehbaren Konsequenzen, die sich aus einer Konfusion von Grundrechtsberechtigung und Grundrechtsverpflichtung ergeben könnten.<sup>43</sup>
- 43 Eine Alternative zur Ausweitung der Privatwirkung der Grundrechte ist die Verpflichtung Privater durch entsprechende einfachgesetzliche Regelungen – wie etwa das **Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)**, das die Möglichkeiten Privater, andere Private zu diskriminieren, einschränkt, indem es sie in bestimmten Bereichen zur Gleichbehandlung verpflichtet (und ihnen damit Pflichten auferlegt, wie sie auch **Art. 3 GG** für den Staat vorsieht). Die Ausweitung der mittelbaren Drittwirkung wird vor allem mit Blick auf die Meinungsmacht sozialer Netzwerke und der größten Digitalkonzerne („GAFA“ = Google, Apple, Facebook, Amazon) diskutiert (§ 12 Rn. 58 ff.); gerade hier zeigt sich, dass es um Materien geht, die die Legislative zu regulieren berufen wäre. Durch eine einfachgesetzliche Regulierung werden die Konfusion von Grundrechtsberechtigten und Grundrechtsadressaten und eine Versteinerung des Verfassungsrechts vermieden, ferner bleiben den Betroffenen verfassungsgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Regulierungsmaßnahmen erhalten – denn das einfache Gesetz bleibt an den Grundrechten zu messen. Das BVerfG mag zeitweise durch eine Ausdehnung der Drittwirkung aushelfen, es ist aber kein Ersatz-Gesetzgeber. Deshalb ist eine weitere Ausdehnung der Drittwirkung der Grundrechte abzulehnen. Die Stadionverbots-Entscheidung des BVerfG kann vor diesem Hintergrund auch als Auftrag an den Gesetzgeber verstanden werden, Regelungen

---

41 BVerfGE 148, 267, 285 f. (Stadionverbot [2018]).

42 Michl, JZ 2018, 910.

43 Siehe Smets, NVwZ 2019, 34.

zu erlassen, um auf neue Phänomene und Bedrohungen von Grundrechten zu reagieren.

Die Rechtsprechung des BVerfG zur Drittwirkung der Grundrechte ist im Fluss und bleibt damit in den nächsten Jahren zu beobachten – das macht die Thematik auch prüfungsträchtig.

#### 4. Unter welchen Voraussetzungen ist eine „spezifische Konstellation“ gegeben, die zu einer situativen Grundrechtsbindung führt?

Wann eine „spezifische Konstellation“ im Einzelfall vorliegt, ist nur rudimentär anhand dreier Anhaltspunkte durch das BVerfG abgesteckt worden: 44

- Öffnung einer Veranstaltung oder Einrichtung für den Publikumsverkehr ohne Ansehen der Person;
- Bedeutung für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben;
- Entscheidungsmacht aufgrund struktureller Überlegenheit.

Den Gerichten bleibt damit ein großer Entscheidungsspielraum, eine „spezifische Konstellation“ anzunehmen.

Folgende Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- a) Die Beschwerdeführerin – eine politische Partei („Der III. Weg“) – klagt auf Entsperrung einer Facebook-Seite. Das BVerfG stellte fest, dass das Verhältnis zwischen dem bzw. der Betreiber:in eines sozialen Netzwerks (hier: Facebook) und den Nutzer:innen eine „spezifische Konstellation“ darstellen könne (vgl. auch Grundrechtsbindung von Plattformbetreiber:innen, § 12 Rn. 61 f.).<sup>44</sup>
- b) Einem ehemaligen NPD-Funktionär wurde von einem Wellness-Hotel ein Hausverbot erteilt. Das BVerfG lehnte eine spezifische Konstellation ab, da dem Hotel keine Entscheidungsmacht aufgrund struktureller Überlegenheit zukomme: im Ort gebe es weitere Hotels.<sup>45</sup>
- c) Dem Beschwerdeführer wurde ohne Darlegung eines sachlichen Grundes ein Hausverbot in einer Therme erteilt. Der BGH stellte fest, dass der Besuch einer Therme nicht in erheblichem Umfang über die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben entscheide – und das Hausverbot daher keines sachlichen Grundes bedürfe.<sup>46</sup>
- d) Die Beschwerdeführerin klagte gegen den (privatrechtlich organisierten) Memminger Fischertagsverein auf Zulassung zur Teilnahme am traditionellen jährlichen Ausfischen des Stadtbaches, das nach jahrhundertelanger Tradition und der Vereinssatzung zufolge Mitgliedern männlichen Geschlechts vorbehalten ist. Das AG Memmingen entschied in erster Instanz, dass der Fischertagsverein

44 BVerfG NJW 2019, 1935.

45 BVerfG NJW 2019, 3769; a.A. Grünberger/Washington, JZ 2019, 1104.

46 BGH NJW 2020, 3382.

aufgrund seiner „regionalen sozialen Macht- und Monopolstellung“ an die Grundrechte gebunden sei.<sup>47</sup>

- 45 Insgesamt kann festgehalten werden, dass das Vorliegen einer „spezifischen Konstellation“ von den konkreten Gegebenheiten des Einzelfalls abhängt; hier ist künftig eine weitere Ausdifferenzierung und Fallgruppenbildung zu erwarten. Als Faustformel gilt: Je mächtiger der private Akteur ist und je weniger Ausweichmöglichkeiten bestehen, desto eher wird eine „spezifische Konstellation“ und damit eine Grundrechtsbindung des privaten Akteurs anzunehmen sein.

#### 5. Wirken die Unionsgrundrechte zwischen Privaten?

- ◆ 46 Auch auf europäischer Ebene stellt sich die Frage nach der Wirkungsrichtung des Unionsrecht, insbesondere der Anwendung der EU-GRCh. Wichtigster Akteur ist dabei der EuGH. Eine Bindung Privater an die Grundfreiheiten (Warenverkehrsfreiheit, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit) hat der EuGH dabei insbesondere im Fall von mächtigen Verbänden – etwa im Bereich Gewerkschaft<sup>48</sup> und Sport<sup>49</sup> – früh angenommen. Die Argumentation weist Parallelen zur situativ staatsgleichen Grundrechtsbindung in der Stadionverbots-Entscheidung des BVerfG (§ 3 Rn. 37 ff.) auf.

- ◆ 47 Die Vorschrift über die Grundrechtsverpflichteten der EU-Grundrechtecharta, [Art. 51 Abs. 1 EU-GRCh](#), lässt wie ihre Parallelnorm in Grundgesetz, [Art. 1 Abs. 3 GG](#) allerdings offen, inwieweit den Grundrechten auch eine Privatrechtswirkung zukommt.<sup>50</sup> Das BVerfG stellt fest:

► Eine Lehre der „mittelbaren Drittwirkung“, wie sie das deutsche Recht kennt wird der Auslegung des Unionsrechts dabei nicht zugrunde gelegt. Im Ergebnis kommt den Unionsgrundrechten für das Verhältnis zwischen Privaten jedoch eine ähnliche Wirkung zu. Die Grundrechte der Charta können einzelfallbezogen in das Privatrecht hineinwirken.

**BVerfGE 152, 216, Rn. 97 (Recht auf Vergessen II [2019])** ◀

- ◆ 48 Der EuGH verlangt in ständiger Rechtsprechung, dass unions- und mitgliedstaatliches Privatrecht chartakonform ausgelegt werden<sup>51</sup> – was gleichsam zu einer mittelbaren Drittwirkung der EU-Grundrechte führt. Eine unmittelbare Drittwirkung wurde bislang allein für die speziellen Diskriminierungsverbote des [Art. 21 EU-GRCh](#) (§ 24 Rn. 42 ff.) angenommen.<sup>52</sup> Es spricht nichts dafür,

---

47 AG Memmingen [BeckRS 2020, 21087](#); bestätigt durch LG Memmingen [NJW-RR 2021, 1560](#) (rechtskräftig).

48 [EuGH, ECLI:EU:C:2007:772](#) – Viking.

49 [EuGH, ECLI:EU:C:1995:463](#) – Bosman.

50 Siehe *Jarass*, in: *Jarass, Kommentar Charta der EU-Grundrechte*, 4. Aufl., [Art. 51, Rn. 41](#); ferner *Mörsdorf, JZ 2019, 1066*.

51 [EuGH, ECLI:EU:C:2018:87](#), Rn. 51 ff. – Bauer; [ECLI:EU:C:2018:874](#), Rn. 49 ff. – Max Planck-Gesellschaft; [ECLI:EU:C:2019:402](#), Rn. 33, 71 – CCOO.

52 Siehe [EuGH, ECLI:EU:C:2018:257](#), Rn. 77 – Egenberger.

dass der EuGH diese Rechtsprechung zur unmittelbaren Privatrechtswirkung auf weitere Unionsgrundrechte übertragen sollte.<sup>53</sup>

---

53 So *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AUEV Kommentar, 6. Aufl., Art. 51, Rn. 24 ff.; *Kainer*, NZA 2018, 894.