

Bundesverfassungsgericht Beschluss vom 19. 5. 2007 2 BvR 695/07 EzD 1.1 Nr. 20

Keine Verletzung von Grundrechten durch den Beschluss des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 9. 3. 2007–4 BS 216/96 (Dieser Beschluss ist abgedruckt unter EzD 1.2 Nr. 4.)

Zum Sachverhalt

Der Sachverhalt ist ausführlich dargestellt unter EzD 1.2 Nr. 4. Das BVerfG hat die gegen diesen Beschluss und gegen weitere Entscheidungen gerichtete Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen.

Aus den Gründen

II.

1. Die Bf. ist der Ansicht, dass sie durch die Maßnahmen der Kommunalaufsicht in ihrer) durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Entschluss- und Handlungsfreiheit verletzt sei und zudem wegen des bevorstehenden Verlustes des Welterbestatus einen schwerwiegenden Schaden ihres weltweiten Ansehens erleiden werde. Zur allgemeinen Handlungsfreiheit gehöre, dass sie selbst entscheiden könne, ob sie auf ihrem Stadtgebiet eine Brücke baue, wie sie mit dem Bürgerentscheid umgehe und ob sie weitere Anstrengungen unternehmen könne, die Vereinbarkeit zwischen dem Bürgerentscheid und dem Wunsch nach Erhalt des Status als Weltkulturerbe zu ermöglichen. Zudem habe im gegenwärtigen Zeitpunkt für das Oberverwaltungsgericht kein Anlass bestanden, der Beschwerde des Freistaates Sachsen gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts stattzugeben. Zum einen laufe die Abänderungssperre des Bürgerentscheids erst in einem Jahr ab und zum anderen bestünden weiterhin gute Chancen, vor der nächsten Sitzung des Weltkulturerbekomitees im Juli 2007 eine Lösung zu präsentieren, die die Streichung des Elbtals aus der Weltkulturerbeliste verhindere.

Nach der Rspr. des BVerfG könne sie sich auf das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG berufen. Gemeinden könnten die Verletzung materieller Grundrechte mit der Verfassungsbeschwerde rügen, wenn sie sich dem Staat gegenüber – wie im vorliegenden Fall – in einer grundrechtstypischen Gefährdungslage befänden.

2. Zur Begründung des behaupteten Verstoßes gegen das Recht auf rechtliches Gehör verweist die Bf. auf ihr Vorbringen im Rahmen der verwaltungsprozessrechtlichen Anhörungsrüge. Das OVG habe bei seiner Interessenabwägung nicht berücksichtigt, dass ihre außergerichtlichen Einigungsbemühungen mit der UNESCO und weitere Aktivitäten noch zu einer Vereinbarkeit von Brückenbau und Welterbestatus führen könnten.

3. Das Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG und der Justizgewährungsanspruch seien verletzt, weil das Oberverwaltungsgericht im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes zumindest eine summarische Prüfung der Hauptsache hätte vornehmen müssen. Es drohe eine substantielle Verletzung von Grundrechten, die

bei einer späteren – stattgebenden – Hauptsacheentscheidung nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte.

Die angegriffenen Bescheide seien im Hinblick auf die für die Bundesrepublik Deutschland verbindliche Völkerrechtslage rechtswidrig. Das GG gehe von der Eingliederung des von ihm verfassten Staates in die Völkerrechtsordnung aus. Es verpflichte daher zu einer völkerrechtsfreundlichen Interpretation des nationalen Rechts. Darüber hinaus seien alle Staatsorgane unter Einschluss der Kommunalaufsichtsbehörden verpflichtet, die die Bundesrepublik Deutschland bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen und Verletzungen zu unterlassen. Mit den kommunalaufsichtlichen Bescheiden habe der Freistaat Sachsen sowohl den Grundsatz der Bundestreue als auch seine Pflicht zu völkerrechtsfreundlichem Verhalten verletzt. Zudem werde die vom OVG vorgenommene bloße Interessenabwägung den Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 GG an effektiven Eilrechtsschutz nicht gerecht, weil das OVG nicht berücksichtigt habe, dass einerseits mit dem Bau der Brücke der Verlust des Welterbetitels verbunden sei und andererseits Rechtsschutz in der Hauptsache über längere Zeit nicht erreicht werden könne. Im Übrigen habe das OVG sowohl die Bedeutung des Bürgerentscheids als auch dessen Sperrwirkung fehl gewichtet, weil die Frist des § 24 Abs. 4 Satz 2 Sächsische Gemeindeordnung lediglich eine Änderungssperre und keine Verwirklichungsfrist darstelle.

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen, weil die Annahmenvoraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG nicht erfüllt sind (vgl. BVerfGE 90,22 [24ff]).

1. Soweit die Bf. Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit (a), des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (b) und des Justizgewährungsanspruchs (c) durch die angegriffenen Entscheidungen rügt, ist die Verfassungsbeschwerde unzulässig.

a) aa) Der Bf. fehlt für die behauptete Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit die Beschwerdeberechtigung, da ihr als Gemeinde das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht zusteht. Zwar gelten die Grundrechte nach Art. 19 Abs. 3 GG auch für juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich im Bereich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben jedoch grundsätzlich nicht auf Grundrechte berufen (vgl. BVerfGE 21, 362 [369ff.] 68, 193 [205ff.] m. w. N.; st. Rspr.; Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats des BVerfG vom 9. 6. 2004 2 BvR 1248/03 und 1249/03, NVwZ 2005, 572).

bb) Auch die Voraussetzungen für eine Ausnahme von diesem Grundsatz liegen nicht vor. Juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich dann auf Grundrechte berufen, wenn sie als eigenständige, vom Staat unabhängige oder jedenfalls distanzierte Einrichtungen unmittelbar dem durch ein spezifisches Grundrecht geschützten Lebensbereich zuzuordnen sind und in diesem Lebensbereich den Bürgern zur Verwirklichung ihrer individuellen Grundrechte dienen (vgl. BVerfGE 21, 362 [373f.]; 68,193 [207] m. w. N.; st. Rspr.).

Diese Voraussetzungen werden von Gemeinden nicht erfüllt. Die ihnen gewährte Selbstverwaltungsfreiheit (Art. 28 Abs. 2 GG) dient im Zusammenhang mit der ebenfalls verfassungsrechtlich vorgegebenen demokratischen Legitimation des Gemeinderates (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) zwar der allgemeinen politischen Bürgerfreiheit, eine Zuordnung zu Grundrechten ist jedoch weder zu einem

spezifischen Schutzbereich noch allgemein in Bezug auf Art. 2 Abs. 1 GG möglich (vgl. BVerfGE 61, 82 [103]).

Die allgemeine Handlungsfreiheit gewährleistet ein allumfassendes Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe und ist daher gerade nicht auf einen spezifischen Lebensbereich begrenzt. Die Anerkennung einer Art. 2 Abs. 1 GG umfassenden Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts würde daher die in Art. 1 Abs. 3 GG vorausgesetzte, den Grundrechten als subjektiven Abwehrrechten innewohnende Gegenüberstellung von Grundrechtsberechtigten und -verpflichteten aufheben. Etwas anderes ergibt sich im vorliegenden Fall auch nicht daraus, dass die Bf. „Maßnahmen der Kommunalaufsicht ausgesetzt“ ist, aufgrund derer sie sich in einer grundrechtstypischen Gefährdungslage befinde. Zwischen den verschiedenen Trägern öffentlicher Gewalt bestehen Hierarchie-, Weisungs- und Abhängigkeitsverhältnisse, in die es Übergriffe des einen in den Bereich des anderen Hoheitsträgers geben kann. Dabei handelt es sich jedoch der Sache nach um die Abgrenzung von Kompetenzen innerhalb der staatlichen Sphäre und nicht um einen Anwendungsfall der Grundrechte (BVerfGE 21, 362 [370f.]).

b) Soweit der Hinweis auf eine Verletzung von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG dahin gehend ausgelegt werden kann, dass dadurch eine eigenständige Rüge der Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter erhoben werden sollte, ist diese mangels einer den Anforderungen der § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG genügenden Begründung unzulässig.

c) Die Rüge eines Verstoßes gegen den allgemeinen Justizgewährungsanspruch ist mangels Beschwerdebefugnis ebenfalls unzulässig. Der im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde allgemeine Grundsatz der Justizgewährung ist im Kern inhaltsgleich mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Er sichert den effektiven Rechtsschutz außerhalb des auf den Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt beschränkten Anwendungsbereichs des Art. 19 Abs. 4 GG (vgl. BVerfGE 107, 395 [401]).

Die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen kommunalaufsichtlichen Maßnahmen sind Akte der öffentlichen Gewalt. Unabhängig von der Frage, ob die durch das Rechtsstaatsprinzip lediglich objektivrechtlich und nur nach Maßgabe anderweitiger subjektiver Rechtspositionen, namentlich der Grundrechte, auch subjektivrechtlich gewährte Justizgewährleistungsgarantie (BVerfGE 93, 99 [107]; 107, 395 [401]) von der Bf. als juristischer Person des öffentlichen Rechts überhaupt geltend gemacht werden kann, kommt daher eine mögliche Verletzung des Justizgewährungsanspruchs nicht in Betracht.

2. Die Rügen der Verletzung von Art 19 Abs. 4 GG (a) und Art. 103 Abs. 1 GG (b) haben in der Sache keinen Erfolg.

a) Die Beschwerdefähigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG kann dahinstehen (vgl. BVerfGE 61, 82 [109], 107, 299, [310f.]), weil die angegriffenen Entscheidungen mit den aus der Rechtsschutzgarantie folgenden verfassungsrechtlichen Anforderungen in Einklang stehen.

aa) Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet eine möglichst wirksame gerichtliche Kontrolle im Falle möglicher Verletzungen eigener Rechte durch die öffentliche Gewalt (vgl. BVerfGE 93,1 [13] 113,273 [310] st. Rspr.). Wirksamer Rechtsschutz bedeutet auch Rechtsschutz in angemessener Zeit. Daraus folgt, dass gerichtlicher Rechtsschutz namentlich in Eilverfahren soweit wie möglich der Schaffung solcher vollendeter

Tatsachen zuvorzukommen hat, die dann, wenn sich eine Maßnahme bei endgültiger richterlicher Prüfung als rechtswidrig erweist, nicht mehr rückgängig gemacht werden können (vgl. BVerfGE 37, 150 [153]; 65, 1[70]; 93, 1[13]). Hierin liegt die verfassungsrechtliche Bedeutung des in § 80 VwGO geregelten Suspensiveffektes verwaltungsprozessualer Rechtsbehelfe, ohne den der Rechtsschutz wegen der notwendigen Verfahrensdauer häufig hinfällig würde (vgl. BVerfGE 51, 268 [284]). Die Auslegung und Anwendung dieser einfachrechtlichen Vorschrift ist allerdings Sache der Fachgerichte und der Kontrolle durch das BVerfG weitgehend entzogen (vgl. BVerfGE 79,69 [74] und BVerfGE 18, 85 [92f.]; 99, 145 [160]).

Art. 19 Abs. 4 GG gebietet allerdings nicht schlechthin die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen im Verwaltungsprozess. Vielmehr kann es mit Blick auf überwiegende öffentliche Belange geboten sein, den Rechtsschutzanspruch des Einzelnen einstweilen zurückzustellen, um unaufschiebbare Maßnahmen in die Wege zu leiten (vgl. BVerfGE 35, 382 [402]; 51, 268 [284]; 65, 1 [70f.]; 69, 220 [228]). Es ist deshalb grundsätzlich mit Art. 19 Abs. 4 GG zu vereinbaren, wenn Fachgerichte in einem Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO die Rechtmäßigkeit der zugrundeliegenden Verfügung nur einer summarischen Prüfung unterziehen und bei offenem Ergebnis dieser Prüfung die Entscheidung auf der Grundlage einer Interessenabwägung treffen (vgl. BVerfGE 69, 315 [363] und BVerfGE 35, 382 [402]; 37, 150 [153]; 69, 220 [228]).

bb) Die Beschlüsse des Säch OVG sind nach diesem Maßstab verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Das Gericht hat zwar lediglich eine vorläufige Prüfung der Rechtmäßigkeit der in der Hauptsache angegriffenen kommunalaufsichtlichen Bescheide des Regierungspräsidiums vorgenommen. Zu einer abschließenden Prüfung war es verfassungsrechtlich indes – entgegen der Auffassung der Bf. – nicht verpflichtet. In einem Fall, in dem der Suspensiveffekt eines Rechtsbehelfs gegen einen belastenden Verwaltungsakt in Rede steht, geht es im Kern verfassungsrechtlich stets um eine Abwägung des öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollziehung einerseits und des Interesses des Rechtsschutzsuchenden an der Aussetzung der Vollziehung bis zur Entscheidung in der Hauptsache andererseits (vgl. BVerfGE 79, 69 [74f.]; 93, 1 [14]; BVerfGK 5, 237 [241f.] bezogen auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 123 VwGO).

Das OVG hat die Erfolgsaussichten in der Hauptsache eingehend geprüft und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass eine offensichtliche Rechtswidrigkeit der in der Hauptsache angegriffenen kommunalaufsichtlichen Entscheidungen nicht festzustellen sei. In diesem Zusammenhang hat es einerseits, ausgeführt, dass die Beschlüsse des Stadtrates der Bf. voraussichtlich rechtswidrig seien, da ein weiteres Zuwarten mit der Umsetzung des Bürgerentscheids rechtlich nicht mehr vertretbar sei. Auf der anderen Seite hat sich das OVG eingehend mit der Frage des Status der Welterbekonvention und der Wirkung von Beschlüssen des Welterbekomitees im deutschen Recht sowie deren Bedeutung für die Entscheidung des Falles auseinandergesetzt.

Selbst wenn das Gericht im Hauptsacheverfahren zu dem Ergebnis kommen sollte, dass die Welterbekonvention – auch unter Beachtung der zusätzlichen föderalen Besonderheiten des Falles – auf der Grundlage von Art. 59 Abs. 2 GG formal wirksam in die deutsche Rechtsordnung transformiert worden ist, stünden völkervertragliche Verpflichtungen einer Entscheidung für die Umsetzung des Bürgerentscheids nicht notwendig entgegen. Die Welterbekonvention, in der die Idee

eines internationalen Kulturgüterschutzes zum Ausdruck kommt, bietet nach Konzeption und Wortlaut keinen absoluten Schutz gegen jede Veränderung der eingetragenen Stätten des Kultur- und Naturerbes. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens haben ausdrücklich die Souveränität der Staaten, in deren Hoheitsgebiet sich die geschützten Stätten befinden, und die bestehenden Eigentumsrechte anerkannt (Art. 6 Abs. 1 der Weiterbekonvention); die Erfüllung des Schutzauftrages ist zuvörderst Aufgabe der Vertragsstaaten (Art. 4); der Schutzauftrag konkretisiert sich in seiner internationalen Dimension in der „Einrichtung eines Systems internationaler Zusammenarbeit und Hilfe, das die Vertragsstaaten in ihren Bemühungen um die Erhaltung und Erfassung [des Kultur- und Naturerbes] unterstützen soll“ (Art. 7). In Anbetracht dieses völkerrechtlichen Rahmens ist es verfassungsrechtlich möglich, dass sich der in einer förmlichen Abstimmung festgestellte Bürgerwille, als authentische Ausdrucksform unmittelbarer Demokratie, in einem Konflikt über die planerische Fortentwicklung einer Kulturlandschaft durchsetzt. Dies gilt jedenfalls dann, wenn zuvor in einem Verhandlungsprozess erfolglos nach einer Kompromisslösung gesucht wurde. Als Folge müssen dann gleichwohl die möglichen Nachteile aus der Entscheidung -wie etwa der Verlust des Welterbestatus und ein damit einhergehender Ansehensverlust – in Kauf genommen werden.

Die Bf. hat zudem weder im fachgerichtlichen Verfahren noch in der Verfassungsbeschwerde substantiiert begründet, in welchen subjektiven Rechten ihr durch den Sofortvollzug der kommunalaufsichtlichen Maßnahme eine irreversible Verletzung drohen soll. Dass aus dem Status des Dresdner Elbtals als Weltkulturerbe, dessen Verlust durch den Bau der Brücke drohen könnte, eine subjektive Berechtigung der Beschwerdeführerin folgen würde, ist weder dargelegt noch ersichtlich. Selbst wenn ihr Vorbringen zu Art. 2 Abs. 1 GG als in der Sache nach zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gehörig aufgefasst werden würde, folgte daraus keine abweichende verfassungsrechtliche Würdigung. Die Selbstverwaltungsgarantie ist – anders als das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG – von vornherein nur im Rahmen der Gesetze, zu denen auch die landesrechtlichen Vorschriften über die Kommunalaufsicht und den Bürgerentscheid gehören, gewährleistet.

b) Das der Bf. zustehende Recht auf rechtliches Gehör gem. Art. 103 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 13,132 [139f.]; 61, 82 [104]) ist nicht verletzt. Der Gehörsgrundsatz verpflichtet die Gerichte, die Ausführungen der Prozessbeteiligten zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen, nicht jedoch der von dem Beteiligten vertretenen Rechtsansicht zu folgen (vgl. BVerfGE 64,1 [12]; 87,1 [33]). Aus Art. 103 Abs. 1 GG folgt auch keine Pflicht der Gerichte, sich mit jedem Vorbringen in den Entscheidungsgründen ausdrücklich zu befassen (vgl. BVerfGE 65, 293 [295]; 86, 133 [145f.]; 96, 205 [216]; st. Rspr.).

Anhaltspunkte dafür, dass das OVG das Vorbringen der Bf. zu ihren weiteren Bemühungen um eine „einvernehmliche Lösung“ nicht berücksichtigt habe, sind nicht ersichtlich. Das Gericht hat in den Gründen seiner Entscheidung ausgeführt, dass ein weiteres Zurückstellen des Vollzugs des Bürgerentscheids nicht schon wegen weiterer und mit dem Ziel einer einvernehmlichen Lösung von Bürgerentscheid und Weiterbekonvention geführter Gespräche gerechtfertigt sein dürfte. Weiter wird dort ausgeführt, dass die Bf. zwar wohl zunächst berechtigt gewesen sei, die Vergabe von Bauleistungen auszusetzen. Angesichts der nunmehr über einen längeren Zeitraum erfolglosen Einigungsbemühungen sei eine weitere Zurückstellung der angegriffenen Vergabeentscheidungen mit Blick auf den bindenden Bürgerentscheid

jedoch nicht mehr angemessen, woran auch die Verlängerung der Vergabefristen nichts ändere. Das OVG setzt sich damit ausdrücklich mit der Frage einer weiteren Nichtbeachtung des Bürgerentscheids zum Zwecke einer einvernehmlichen Lösung auseinander.

Im Übrigen ist die Feststellung und Würdigung des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten Sache der Fachgerichte und der Nachprüfung durch das BVerfG grundsätzlich entzogen (vgl. BVerfGE 22, 267 [273f.]; 28, 378 [384]).