

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1399

**Die Grundrechtsberechtigung
juristischer Personen
des öffentlichen Rechts
bei Beteiligung eines ausländischen
Staates im Rechtsvergleich**

Von

Sabine Papenbrock



Duncker & Humblot · Berlin

SABINE PAPENBROCK

Die Grundrechtsberechtigung
juristischer Personen des öffentlichen Rechts
bei Beteiligung eines ausländischen Staates
im Rechtsvergleich

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1399

Die Grundrechtsberechtigung
juristischer Personen
des öffentlichen Rechts
bei Beteiligung eines ausländischen
Staates im Rechtsvergleich

Von

Sabine Papenbrock



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
hat diese Arbeit im Jahr 2017
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 6

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15449-4 (Print)
ISBN 978-3-428-55449-2 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85449-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2017 von der Juristischen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck, der mich während der Erstellung der Arbeit stets unterstützt hat. Herrn Prof. Dr. Marcel Krumm danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein weiterer Dank gilt Herrn Dr. Ulrich Karpenstein für die Inspiration zu dieser Arbeit.

Ein ganz besonderer Dank gilt meinen Eltern für ihre Unterstützung in allen Lebenslagen. Schließlich möchte ich meinem Mann für seine stetige Unterstützung, vor allem aber auch für seine Ruhe und Beständigkeit, danken.

Düsseldorf, im Oktober 2018

Sabine Papenbrock

Inhalt

Einleitung	13
<i>1. Kapitel</i>	
Art. 19 Abs. 3 GG und die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts und gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen	15
A. Grundsätzliches	15
B. Inländische juristische Personen des Privatrechts	18
I. Der Begriff der juristischen Person	18
II. Juristische Personen des Privatrechts	20
III. Zum Merkmal „inländisch“	21
C. Die wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte	24
I. Ausgangspunkt (personales Substrat versus grundrechtstypische Gefähr- dungslage)	24
1. Der Ansatz vom personalen Substrat („Durchgriffsthese“)	26
2. Der Ansatz vom Erfordernis einer grundrechtstypischen Gefähr- dungslage	30
II. Inhaltsfragen	32
III. Grundrechtsgleiche Rechte	38
D. Inländische juristische Personen des öffentlichen Rechts	39
I. Grundsatz der Nichtgeltung der Grundrechte	39
II. Ausnahmen	44
1. Die klassische Ausnahmetrias	45
2. Weitere Ausnahmen	47
3. Inhaltsfragen	50
III. Vom Staat geschaffene juristische Personen des Privatrechts, privat- rechtsförmige Handlungs- und Organisationsformen des Staates	51
1. Eigengesellschaften und gemischt-öffentliche Unternehmen	52
2. Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen	54
3. Partiiell staatliche Organisationen in privatrechtlicher Organisations- form	60
E. Juristische Personen des Privatrechts mit Sitz im Ausland	61
I. Grundsätzliches	61
II. Sonderfall: Juristische Personen mit Sitz in einem anderen Mitglied- staat der Europäischen Union	65
III. Anwendbarkeit einzelner Grundrechte	66

2. Kapitel

Juristische Personen mit Beteiligung eines ausländischen Staates	69
A. Grundsätzliches	69
B. Aktueller Forschungsstand	71
I. Rechtsprechung	71
II. Weitere Stimmen	74
C. Eigene Prüfung	76
I. Rein staatliche Unternehmen	77
1. Wortlaut und Genese des Art. 19 Abs. 3 GG	77
2. Wesen und Schutzrichtung der Grundrechte	77
a) Nach dem Ansatz vom personalen Substrat	79
b) Nach dem Ansatz von der grundrechtstypischen Gefährdungslage	82
c) Fazit	88
3. Übertragbarkeit der Argumente gegen eine Grundrechtsberechtigung inländischer juristischer Personen des öffentlichen Rechts	88
a) Wesensargument	89
b) Konfusionsargument	91
c) Lösung der Grundrechtsverpflichtung durch die Wahl der Rechtsform	95
d) Fazit	96
4. Ergebnis	96
II. Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen	99
1. Wesen und Schutzrichtung der Grundrechte	100
a) Personales Substrat	100
b) Grundrechtstypische Gefährdungslage	101
2. Übertragbarkeit der Kriterien für ausschließlich inländische gemischtwirtschaftliche Unternehmen	102
a) Kriterium der Beherrschung	102
b) Wahrnehmung staatlicher/öffentlicher Aufgaben	103
c) Geringeres Schutzniveau aufgrund staatlicher Beteiligung	107
3. Ergebnis	108
III. Gemischt-staatliche Unternehmen mit deutscher und ausländischer Beteiligung	108
D. Ergebnis	109
I. Fazit	109
II. Weitere Lösungsansätze	110
1. Völkerrechtliche Verträge, Staatsabkommen	110
2. Verbot der Beteiligung ausländischer Staaten	111

3. Kapitel

	Auf europarechtlicher Ebene	112
A.	Die Grundrechte der Grundrechtecharta	112
I.	Schutzzweck und Zielsetzung der Grundrechte der Charta	113
II.	Grundrechtsverpflichtung und Grundrechtsberechtigung	117
1.	Grundrechtsverpflichtung	117
a)	Europäische Union	117
b)	Mitgliedstaaten	119
c)	Sonstige	123
2.	Grundrechtsberechtigung	124
a)	Natürliche Personen	124
b)	Juristische Personen des Privatrechts	127
c)	Juristische Personen des öffentlichen Rechts	129
d)	Mitgliedstaaten	135
e)	Von den Mitgliedstaaten geschaffene juristische Personen des Privatrechts, privatrechtsförmige Handlungs- und Organisationsformen des Staates	140
III.	Grundrechtsberechtigung für juristische Personen des öffentlichen Rechts, die nicht der EU oder den Mitgliedstaaten angehören	144
1.	Aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	144
2.	Nach dem Schutzzweck der Charta-Grundrechte	151
3.	Übertragbarkeit der Argumente	153
4.	Bewertung und Fazit	155
B.	Die Grundfreiheiten	155
I.	Schutzzweck/Zielsetzung der Grundfreiheiten	156
II.	Berechtigte und Verpflichtete der Grundfreiheiten	161
1.	Verpflichtete der Grundfreiheiten	162
2.	Durch die Grundfreiheiten Berechtigte	164
a)	Natürliche Personen	164
b)	Juristische Personen	165
aa)	Vorliegen einer Gesellschaft im Sinne des Art. 54 AEUV	167
bb)	Zugehörigkeit der juristischen Person zur Europäischen Union	176
c)	Drittstaatler	179
d)	Räumlicher Geltungsbereich der Grundfreiheiten	182
III.	Juristische Personen des öffentlichen Rechts aus Drittstaaten	182
1.	Personenverkehrsfreiheiten	182
2.	Produktverkehrsfreiheiten	183
3.	Vereinbarkeit mit Schutzzweck und weitere Einschränkungen?	185
IV.	Fazit	186
C.	Die Europäische Menschenrechtskonvention	186

I.	Zielsetzung und Funktionen	188
II.	Berechtigte und Verpflichtete der Europäischen Menschenrechtskonvention	190
	1. Verpflichtete	190
	2. Berechtigte	194
	a) Personen im Sinne des Art. 1 EMRK	194
	b) Unterworfenheit unter die Hoheitsgewalt einer Vertragspartei	198
III.	Juristische Personen des öffentlichen Rechts aus Drittstaaten	199
	1. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	200
	2. Bewertung der Rechtsprechung	201
IV.	Fazit	202

4. Kapitel

Vereinigtes Königreich 204

A.	Einführung in das Verfassungsrecht des Vereinigten Königreichs	204
I.	Grundsätze und Prinzipien des britischen Verfassungsrechts	204
	1. Keine geschriebene Verfassung	205
	2. Souveränität des Parlamentes	207
	3. Die Rule of Law	209
	4. Abgrenzung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht	210
II.	Rechtsquellen	212
B.	Das nationale Recht	215
I.	Grundrechtsverständnis und Grundrechtsfunktionen	215
II.	Grundrechtsverpflichtete	219
	1. Legislative	220
	2. Exekutive	221
	3. Judikative	223
	4. Private	224
III.	Grundrechtsberechtigte	226
	1. Natürliche Personen	226
	2. Juristische Personen des Privatrechts	228
	3. Juristische Personen des öffentlichen Rechts	230
	4. Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen	235
IV.	Juristische Personen eines Drittstaates	236
V.	Fazit	236
C.	Das internationale Recht – Die Europäische Menschenrechtskonvention	237
I.	Konventionszweck und Funktionen	241
II.	Konventionsrechtsverpflichtete („Those subject to Convention rights“)	241
	1. Legislative	241
	2. Exekutive und Judikative	242
	3. Private	257

	Inhalt	11
III.	Konventionsrechtsberechtigte	260
1.	Natürliche Personen	261
2.	Juristische Personen des Privatrechts	261
3.	Juristische Personen des öffentlichen Rechts	262
IV.	Juristische Personen eines Drittstaates	271
V.	Fazit	273
D.	Ergebnis	274

5. Kapitel

	Zusammenfassung und Auswertung	275
A.	Grundrechtsberechtigungen – Zusammenfassung	275
B.	Vergleich	278
I.	Grundrechtsverständnis	279
II.	Verpflichtungen	281
III.	Berechtigungen	282
IV.	Drittwirkung	284
V.	Weitere Besonderheiten	285
1.	Rundfunkanstalten	285
2.	Kirchen	285
C.	Übertragbarkeit der einzelnen Ansätze	286
I.	Übertragbarkeit der Ergebnisse zu der Grundrechtecharta	286
II.	Übertragbarkeit der Ergebnisse zu den Grundfreiheiten	289
III.	Übertragbarkeit der Ergebnisse zur Europäischen Menschenrechtskonvention	296
IV.	Übertragbarkeit der britischen Ansätze	300
	Ergebnisse der Arbeit in Thesen	302
	Literatur	305
	Sachwortverzeichnis	327

Einleitung

Im Zuge der Energiewende erhob das zu 100 Prozent vom schwedischen Staat gehaltene Unternehmen Vattenfall im Jahr 2012 vor dem Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde gegen die 13. Atomgesetz-Novelle, durch die der 2002 festgelegte Atomausstieg als Reaktion auf die Reaktorkatastrophe von Fukushima zum Nachteil der Atomkraftwerksbetreiber modifiziert wurde. Durch dieses – besonders öffentlichkeitswirksame – Verfahren wird die im deutschen Verfassungsrecht traditionell diskutierte Frage nach der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts und staatlicher Unternehmen wieder laut. Zudem wird die Diskussion erweitert um die Frage, wie es sich auswirkt, wenn es sich bei dem Staat, zu dem die juristische Person des öffentlichen Rechts gehört, um einen ausländischen handelt. Diese Auswirkungen sollen im Folgenden für das deutsche Recht, das Europarecht und das britische Recht dargestellt und untersucht werden.

Bislang hat dieser Forschungsgegenstand allgemein wenig Beachtung gefunden. So hat das Bundesverfassungsgericht diese Fragestellung in seinen bisherigen Verfahren stets offen gelassen und auch die Literatur hat sich bisher zu dieser Fragestellung eher zurückgehalten und sie entweder vollständig ebenfalls offengelassen oder lediglich pauschale Behauptungen aufgestellt, ohne diese näher zu begründen¹. Inzwischen hat sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Atomausstieg vom 6. Dezember 2016 jedoch positioniert und aufgrund der Besonderheiten dieses Einzelfalles eine Grundrechtsberechtigung für Vattenfall angenommen².

Diese Arbeit widmet sich unter Berücksichtigung der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Frage nach den Grundrechtsberechtigungen ausländischer juristischer Personen des öffentlichen Rechts in einem Rechtsvergleich. Besondere Beachtung ist bei der vorzunehmenden Untersuchung zum einen dem Konfusionsargument zuzuwenden, das ein Zusammenfallen von Grundrechtsberechtigten und -verpflichteten verbietet. Zum anderen ist besonderes Augenmerk auf das Wesen der Grundrechte zu legen. Dabei ist insbesondere zwischen einem anthropozentrischen und einem funktionalen Grundrechtsverständnis zu unterscheiden.

¹ Vgl. dazu Kap. 2 B. II.

² BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 2 BvR 321/12, 2 BvR 1456/12, juris.

Für die Frage nach der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts eines anderen Staates ist auf der Ebene des Europarechts zunächst nach den Rechtsquellen zu unterscheiden, aus denen die juristische Person Rechtsschutz begehrt. In Betracht kommen dabei die Grundrechte der Grundrechtecharta, die Grundfreiheiten und die Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Sowohl das Europäische Gericht erster Instanz als auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte haben sich in den letzten Jahren mit Grundrechtsberechtigungen beziehungsweise Konventionsrechtsberechtigungen ausländischer juristischer Personen des öffentlichen Rechts befasst und diese jeweils unter Ablehnung der Übertragbarkeit des Konfusionsarguments angenommen. Diese Entscheidungen stießen allerdings in der Literatur auf wenige Beachtung. Den Grundfreiheiten kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle zu, da aufgrund ihrer Schutzrichtung ein Berufen auf sie zwar juristischen Personen des öffentlichen Rechts möglich ist, jedoch die Zugehörigkeit zur Europäischen Union voraussetzt.

Im britischen Recht waren die Grundrechtsberechtigungen ausländischer juristischer Personen des öffentlichen Rechts – soweit erkennbar – noch nicht Gegenstand von Gerichtsentscheidungen oder wissenschaftlichen Abhandlungen. Hier ist zwischen dem nationalen britischen Recht und dem durch den Human Rights Act inkoorporierten Konventionsrecht der EMRK zu unterscheiden. Beide Rechtskreise bieten interessante Ansätze für den Umgang mit der hier untersuchten Fragestellung.

Die Fragestellung nach der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts eines ausländischen Staates soll dementsprechend zunächst für das deutsche Recht durch eine Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG sowie durch eine Auswertung der bisherigen und der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Norm erfolgen. Sodann erfolgt eine Untersuchung auf europarechtlicher Ebene. Hierzu sind zunächst die Grundrechte, die Grundfreiheiten sowie die Rechte der EMRK zu untersuchen. In einem vierten Kapitel werden das nationale Recht Großbritanniens sowie das durch den Human Rights Act inkorporierte Konventionsrecht untersucht. Sodann erfolgt im fünften Kapitel eine Zusammenfassung und Auswertung der gefundenen Ergebnisse. Diese werden im Rahmen dieser Arbeit einander gegenübergestellt. Zudem wird die Übertragbarkeit der einzelnen Ansätze im Wege einer rechtsvergleichenden Auslegung untersucht.

1. Kapitel

Art. 19 Abs. 3 GG und die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts und gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen

A. Grundsätzliches

Ausgangspunkt für den Umgang mit der in dieser Arbeit zu untersuchenden Fragestellung nach der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen mit Beteiligung anderer Staaten ist Art. 19 Abs. 3 GG. Dieser lautet: „Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.“ Art. 19 Abs. 3 GG normiert damit die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen. Unter dem Begriff der Grundrechtsberechtigung ist die Möglichkeit von juristischen und natürlichen Personen, sich auf die Grundrechte zu berufen, zu verstehen. Er wird in der überwiegenden Literatur, aber auch in dieser Arbeit synonym mit den Begriffen der Grundrechtsträgerschaft, der Grundrechtsfähigkeit und der Grundrechtssubjektivität verwendet¹.

Auch wenn dieser Wortlaut auf den ersten Blick recht klar und unmissverständlich scheint², ist seine Auslegung in vielen Punkten hoch umstritten:

Nach ganz herrschender Meinung verleiht Art. 19 Abs. 3 GG damit juristischen Personen des Privatrechts die Berechtigung, sich auf die Grundrechte zu berufen³. Eine juristische Person ist nach allgemeiner Ansicht dann „privat“, wenn sich die Willensbildung innerhalb, ihr Handeln und ihr Entscheiden inhaltlich ausschließlich auf freiheitsausübende natürliche Personen zurückführen lassen⁴. Für die Zuordnung einer juristischen Person zum Privatrecht wird aber auch auf die Art der wahrgenommenen Aufgaben abgestellt. So hat das Bundesverfassungsgericht in einigen Entscheidungen die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des Privatrechts abgelehnt mit der Be-

¹ Ebenso *H. Bethge*, Grundrechtsberechtigung, S. 25; *H. D. Jarass*, Art. 19 Abs. 3 Rn. 10; *B. Pieroth*, Grundrechte, Rn. 118.

² So etwa auch *H. Gersdorf*, Öffentliche Unternehmen, S. 63.

³ Statt aller *H. D. Jarass*, Art. 19 Rn. 17 m. w. N.

⁴ *B. Remmert*, Art. 19 Abs. 3 (2009) Rn. 42.