

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der Landeshauptstadt Düsseldorf,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Rathausufer 8, 40213 Düsseldorf,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Clifford Chance
Partnerschaftsgesellschaft,
Cecilienallee 8, 40474 Düsseldorf -

gegen a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Juni 2005 -
BVerwG 3 B 129.04 -,

b) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-
Westfalen vom 6. September 2004 - 13 A 3802/02 -,

c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 17. Juli 2002 - 7 K
1365/00 -

hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richter Bryde,
Eichberger,
Schluckebier

gemäß § 93 b in Verbindung mit § 93 a BVerfGG in der Fassung der Bekanntma-
chung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 9. Januar 2007 einstimmig be-
schlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde wendet sich die Landeshauptstadt Düsseldorf in
ihrer Funktion als örtliche Ordnungsbehörde dagegen, dass die Verwaltungsgerichte
durch die angegriffenen Entscheidungen eine Ordnungsverfügung für rechtswidrig
erkannt und aufgehoben haben, die gegen die Deutsche Bahn Netz AG als für den
Zustand einer Sache ordnungsrechtlich Verantwortliche ergangen war.

1

I.

1. Die Beschwerdeführerin erließ im Juni 1999 eine Ordnungsverfügung gegenüber
der Deutsche Bahn Netz AG, mit der diese unter Verweis auf Vorschriften des Bun-
desseuchengesetzes in Verbindung mit dem nordrhein-westfälischen Ordnungsbe-
hördengesetz verpflichtet wurde, an einer Bahnunterführung eine Netzabspannung

2

anzubringen, um das dauerhafte Ansammeln, Nisten und Brüten von Tauben unter der Brückenkonstruktion zu unterbinden und so die aus der dadurch bedingten Verschmutzung des Gehwegs durch Taubenkot im Bereich der Brückenkonstruktion resultierenden Gesundheitsgefahren abzuwehren.

Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhob die Deutsche Bahn Netz AG Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht. Dieses hob die Ordnungsverfügung als rechtswidrig auf. Die von der Beschwerdeführerin eingelegte Berufung blieb ohne Erfolg. Zur Begründung führen Verwaltungs- und Oberverwaltungsgericht im Wesentlichen übereinstimmend aus, eine Inanspruchnahme der Deutsche Bahn Netz AG als zustandsverantwortlich im ordnungsrechtlichen Sinne komme weder nach dem Bundesseuchengesetz noch nach den ergänzend anzuwendenden landesrechtlichen Vorschriften des (allgemeinen) Polizei- und Ordnungsrechts in Betracht. Die Gefahr folge nicht unmittelbar aus der Sache, sondern gehe von den Tauben aus, für welche die Eigentümerin der Brücke ordnungsrechtlich nicht verantwortlich sei. Auch der Taubenkot als solcher sei letztlich nicht schon die eigentliche Gefahrursache, sondern der Umstand, dass dieser auf der Straße trockne und als Staub von Menschen eingeatmet werden könne. Daher handele es sich zugleich um ein Problem nicht ausreichender Straßenreinigung durch die dafür zuständige Beschwerdeführerin.

3

Die von der Beschwerdeführerin gegen die Nichtzulassung der Revision durch das Oberverwaltungsgericht erhobene Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht zurück. Zur Begründung führte es insbesondere aus, das Kriterium der Unmittelbarkeit sei ein im Polizei- und Ordnungsrecht und gerade auch in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkanntes sachgerechtes Kriterium zur Bestimmung der Zustandsverantwortlichkeit. Es sei nicht erkennbar, warum dies bei der Bekämpfung von Gefahren, die von den unter einer Eisenbahnbrücke nistenden Tauben ausgingen, verfassungswidrig sein solle.

4

2. Mit ihrer "gegen die Deutsche Bahn Netz AG" als "Beschwerdegegnerin" erhobenen Verfassungsbeschwerde "wegen polizeirechtlicher Verantwortlichkeit des Eigentümers für die Abwehr seuchenpolizeilicher Gefahren nach dem Bundes-Seuchenschutz/Infektionsschutzgesetz i.V.m. dem Ordnungsbehördengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen" begehrt die Beschwerdeführerin eine Aufhebung der angegriffenen Entscheidungen und Zurückverweisung der Sache zur anderweitigen Entscheidung. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3 und Art. 103 Abs. 1 GG.

5

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, sie sei als Gemeinde nicht nur im Verfahren der Kommunalverfassungsbeschwerde (§ 91 BVerfGG) beteiligtenfähig, sondern darüber hinaus auch im Verfahren der (Bürger-)Verfassungsbeschwerde nach § 90 BVerfGG. Insoweit sei sie nicht nur Trägerin des Rechts aus Art. 28 Abs. 2 GG, sondern auch der Rechte aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3 sowie Art. 103 Abs. 1 GG. Zwar gehöre Art. 20 GG mit dem in ihm enthaltenen Rechtsstaatsprinzip und dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht zu den in § 90 BVerfGG aufge-

6

zählten Rechten. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei aber anerkannt, dass die Vereinbarkeit der konkreten Auslegung und Anwendung von Landesrecht mit Bundes(verfassungs)recht im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde von Amts wegen geklärt werden könne. Auf den objektiven Verfahrensgrundsatz nach Art. 103 Abs. 1 GG könnten sich auch juristische Personen des öffentlichen Rechts berufen.

Nach Ansicht der Beschwerdeführerin verstoßen die angegriffenen Entscheidungen insbesondere gegen Art. 14 Abs. 2 GG. Die von den Fachgerichten vorgenommene Unterscheidung zwischen rechtlich erheblichen unmittelbaren und rechtlich unerheblichen mittelbaren Ursachen für die Entstehung der Gefahr sei mit der Sozialbindung des Eigentums unvereinbar. Insoweit wichen sie sowohl von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungs- als auch des Bundesverfassungsgerichts ab. Im Ergebnis führten die Entscheidungen zu einer einseitigen Begünstigung von Eigentümern, weil diese nicht zur Einwirkung auf eine Sache verpflichtet seien, deren konkrete Beschaffenheit für die Entstehung einer Gefahr nicht hinweggedacht werden könne.

Schließlich verstoße die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gegen Art. 103 Abs. 1 GG. Dieses habe die in der Nichtzulassungsbeschwerde zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts, von denen das Oberverwaltungsgericht abgewichen sei, nicht zur Kenntnis genommen und ernsthaft in Erwägung gezogen. Es fänden sich insoweit keinerlei Ausführungen oder sonstige Hinweise in den Gründen.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, da ihr im Sinne von § 93 a Abs. 2 BVerfGG weder grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt, noch ihre Annahme zur Durchsetzung der Rechte der Beschwerdeführerin angezeigt ist.

1. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung kommt der Verfassungsbeschwerde nicht zu (§ 93 a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG). Sie wirft keine Fragen auf, die sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lassen oder die noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung geklärt sind (vgl. BVerfGE 90, 22 <24 f.>).

Es ist geklärt, ob und inwieweit juristische Personen des öffentlichen Rechts - hier in Gestalt einer kommunalen Gebietskörperschaft - im Verfahren der Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 BVerfGG beschwerdefähig sind.

Für die Frage der Fähigkeit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, Träger materieller Grundrechte sein zu können, kommt es dabei auf die Funktion an, in der diese von dem beanstandeten Akt der öffentlichen Gewalt betroffen wird. Besteht diese Funktion in der Wahrnehmung einer gesetzlich zugewiesenen und geregelten öffentlichen Aufgabe, so ist die juristische Person insoweit nicht grundrechtsfähig. Denn die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch juristische Personen des öffentlichen

Rechts vollzieht sich in aller Regel nicht in Wahrnehmung unabgeleiteter, ursprünglicher Freiheiten, sondern aufgrund von Kompetenzen, die vom positiven Recht zugeordnet und inhaltlich bemessen und begrenzt sind. Die Regelung dieser Beziehungen und die Entscheidung daraus resultierender Konflikte sind nicht Gegenstand der Grundrechte, weil der unmittelbare Bezug zum Menschen fehlt (vgl. BVerfGE 68, 193 <206 ff.> m.w.N.; 75, 192 <196>).

Ausnahmsweise sind juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen, grundrechts- und verfassungsbeschwerdefähig, wenn sie unmittelbar dem durch die Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet sind, wie dies etwa für Universitäten hinsichtlich Art. 5 Abs. 3 GG der Fall ist. Dabei handelt es sich durchweg um juristische Personen des öffentlichen Rechts, die Bürgern (auch) bei der Verwirklichung ihrer individuellen Grundrechte dienen, und die als eigenständige, vom Staat unabhängige oder jedenfalls distanzierte Einrichtungen bestehen. Ihre Tätigkeit betrifft insoweit nicht den Vollzug gesetzlich zugewiesener hoheitlicher Aufgaben, sondern die Ausübung grundrechtlicher Freiheiten (vgl. BVerfGE 68, 193 <207> m.w.N.). Diese Voraussetzungen liegen bei einer Gemeinde nicht vor (vgl. BVerfGE 61, 82 <103 f.>).

13

Allerdings können sich auch juristische Personen des öffentlichen Rechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf das grundrechtsähnliche Recht aus Art. 103 Abs. 1 GG berufen, denn Art. 103 Abs. 1 GG enthält einen objektiven Verfahrensgrundsatz, der für jedes gerichtliche Verfahren gilt. Soweit juristische Personen des öffentlichen Rechts in einem fachgerichtlichen Verfahren beteiligtenfähig sind, sind sie hinsichtlich eines (möglichen) Verstoßes gegen den Grundsatz rechtlichen Gehörs auch im Verfassungsbeschwerdeverfahren beschwerdefähig (vgl. BVerfGE 61, 82 <104> m.w.N.; 75, 192 <200>).

14

Gleiches gilt jedoch nicht auch für das in Art. 3 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommende Willkürverbot. Zwar beansprucht auch dieses Geltung für die Beziehungen innerhalb des hoheitlichen Staatsaufbaus; jedoch handelt es sich insoweit um einen Rechtsgrundsatz, der schon aus dem Wesen des Rechtsstaates folgt, ohne dass es der Konstruktion eines entsprechenden Grundrechts einer juristischen Person des öffentlichen Rechts bedarf (vgl. BVerfGE 21, 362 <372>).

15

Eine von diesen Grundsätzen abweichende Beurteilung ist durch das Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht veranlasst.

16

2. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung von in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechten der Beschwerdeführerin angezeigt (§ 93 a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG), denn die Verfassungsbeschwerde hat keine Aussicht auf Erfolg.

17

a) Die Beschwerdeführerin ist im Verfassungsbeschwerdeverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 BVerfGG nur insoweit beschwerdefähig, als sie eine Verletzung der Gewährung rechtlichen Gehörs gemäß Art. 103 Abs. 1 GG rügt. Im Übrigen

18

ist ihre Verfassungsbeschwerde schon mangels Beschwerdefähigkeit unzulässig.

Die im Ausgangsverfahren als rechtswidrig erkannte und rechtskräftig aufgehobene Ordnungsverfügung hat die Beschwerdeführerin in ihrer Zuständigkeit als (untere) Gefahrenabwehrbehörde erlassen. Bei der Gefahrenabwehr handelt es sich um eine im Allgemeininteresse wahrgenommene öffentliche Aufgabe, zu deren Erfüllung den zuständigen Behörden im Gefahrenabwehrrecht bestimmte, die grundrechtlichen Freiheiten der Bürger beschränkende Befugnisse eingeräumt werden, um die zur Abwehr einer Gefahr notwendigen Maßnahmen treffen und unter bestimmten Voraussetzungen die Bürger für die Gefahrenabwehr in die Pflicht nehmen zu können. Gerade bei der Gefahrenabwehr handelt es sich um "klassisch" hoheitliches (Eingriffs-)Handeln des Staates, das seinerseits an den Gewährleistungen der Grundrechte auszurichten und zu messen ist. In ihrer gesetzlich übertragenen Zuständigkeit für die Erfüllung der staatlichen Aufgabe der Gefahrenabwehr kommt der Beschwerdeführerin gerade nicht die Stellung einer eigenständigen, vom Staat unabhängigen oder distanzierter Einrichtung zu, die unmittelbar der Verwirklichung bestimmter Grundrechte der Bürger dient. Vielmehr schließt ihre Rechtsstellung es im Gegenteil nach dem "Wesen" der Grundrechte aus, dass sich die Beschwerdeführerin im Rahmen gefahrenabwehrrechtlichen Handelns ihrerseits auf Grundrechte beruft.

19

Hinsichtlich des gerügten Verstoßes der angegriffenen Entscheidungen gegen die in Art. 14 Abs. 2 GG geregelte Sozialpflichtigkeit des Eigentums steht der Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerin auch entgegen, dass sie insoweit nicht die Verletzung eines eigenen Grundrechts geltend macht. Eine Verpflichtung Dritter kann die Beschwerdeführerin im Wege der Verfassungsbeschwerde nicht einfordern.

20

b) Soweit die Beschwerdeführerin hinsichtlich der Rüge einer Verletzung von Art. 103 Abs. 1 GG im Verfassungsbeschwerdeverfahren beschwerdefähig ist, ist ihre Verfassungsbeschwerde subsidiär, da sie wegen des gerügten Verstoßes gegen den Grundsatz der Gewährung rechtlichen Gehörs nicht zunächst das Anhörungsrügeverfahren gemäß § 152 a VwGO betrieben hat. Im Übrigen lässt sich ihrem Beschwerdevorbringen auch in der Sache kein Verstoß gegen Art. 103 Abs. 1 GG entnehmen. Letztlich wendet sich die Beschwerdeführerin lediglich gegen eine ihrer Ansicht nach unzutreffende rechtliche Beurteilung der Voraussetzungen der gefahrenabwehrrechtlichen Zustandsverantwortlichkeit, die aber der gefestigten Dogmatik der gefahrenabwehrrechtlichen Verantwortlichkeit entsprechen.

21

3. Hinsichtlich der nur im Verfahren der Kommunalverfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG, § 91 BVerfGG statthaften Rüge einer Verletzung des durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts wird auf das parallele Verfahren zu dem Aktenzeichen 2 BvR 2564/06 verwiesen.

22

4. Von einer weiteren Begründung wird nach § 93 d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen.

23

III.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 93 d Abs. 1 Satz 2 BVerfGG).

24

Bryde

Eichberger

Schluckebier

Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 9. Januar 2007 - 1 BvR 1949/05

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 9. Januar 2007 - 1 BvR 1949/05 - Rn. (1 - 24), http://www.bverfg.de/e/rk20070109_1bvr194905.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2007:rk20070109.1bvr194905