

## ***D. Das Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG***

### **I. Grundlagen des Rechtsstaatsprinzips**

Der Gedanke, der hinter dem Rechtsstaatsprinzip steht, ist, dass die Ausübung aller staatlichen Gewalt umfassend an das Recht gebunden werden soll.

#### **1. Verankerung des Rechtsstaatsprinzips im Grundgesetz**

##### **b) Art. 20 Abs. 3 GG – „Bindung der staatlichen Gewalt an die Gesetze“**

„Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“

Art. 20 Abs. 3 GG wird als die „Kernvorschrift“ zum Rechtsstaatsprinzip angesehen. Leitet man das Rechtsstaatsprinzip aus dem Grundgesetz ab, so ist Art. 20 Abs. 3 GG stets als zentrale Norm zu nennen.

##### **b) Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG – „Gewaltenteilung“**

„Die Staatsgewalt wird durch [...] besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

###### *aa) Gewaltenverschränkung*

Die Gewalten sind nicht völlig unabhängig voneinander, sondern vielfach miteinander verschränkt

**Beispiel:** Die Exekutive kann nach Art. 80 Abs. 1 GG in ganz bestimmten Fällen Verordnungen erlassen u. damit gesetzgebende Aufgaben wahrnehmen.

###### *bb) Grenze der Gewaltenverschränkung*

Jedenfalls der „Kernbereich“ einer jeden Gewalt darf nicht durch Verfassungsänderungen angetastet werden (Art. 79 Abs. 3 GG) [BVerfGE 95, 1].

##### **c) Art. 1 Abs. 1 GG – „Bindung der staatlichen Gewalt an die Grundrechte“**

„Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“

**Wichtig:** Art. 1 Abs. 3 GG bringt zum Ausdruck, dass die Grundrechte nicht nur „Programmsätze“ sind, die der Staat beachten „kann“. Vielmehr ist der Staat umfassend an die Grundrechte gebunden. Diese sind subjektive Rechte des Einzelnen, die er gegenüber jeder staatlichen Stelle geltend machen kann.

## **2. Die Gewaltenteilung: Grundlegende Aufgaben der drei staatlichen Gewalten**

### a) Die Gesetzgebung (Legislative), Art. 70 ff. GG

Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG: „Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen.“

#### *aa) Begründung der Zuständigkeit des Bundestages*

--> Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG: Die Abgeordneten des deutschen Bundestages sind Vertreter des gesamten Volkes und damit des Souveräns.

#### *bb) Verfahren der Gesetzgebung, Art. 76 ff. GG*

Das Gesetzgebungsverfahren ist in Art. 76 ff. GG geregelt. Die Initiative zur Schaffung eines Gesetzes (Art. 76 Abs. 1 GG) kann vom Bundestag, vom Bundesrat und von der Bundesregierung ausgehen.

#### *cc) Grenzen der Gesetzgebung*

(1) Gesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG) der Länder

(2) Prinzip der Verhältnismäßigkeit, Art. 20 Abs. 3 GG (Teil des Rechtsstaatsprinzips)

(3) Verbot von Einzelfallgesetzen bei Grundrechtbeschränkung, Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG

--> „Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, *muss das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall* gelten.“

*dd) Der Begriff des (formellen) Gesetzes*

**Wichtig:** Der Gesetzesbegriff nach dem Grundgesetz ist streng formal. Gesetz kann nur eine solche Norm genannt werden, die im Verfahren nach den Art. 76 ff. GG zustande gekommen ist (formelles Gesetz).

Das heißt:

- Abstrakte und generelle Regelungen, die von der Exekutive erlassen werden, (Art. 80 Abs. 1 GG) sind keine (formellen) „Gesetze“ i. S. des Grundgesetzes (materielle Gesetze).
- Gleiches gilt für Rechtsnormen, die von den Gemeinderäten in den Gemeinden erlassen werden (Satzungen).

b) Die Rechtsprechung (Judikative), Art. 92 ff. GG

- Art. 92 GG: „Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut.“
- Art. 97 Abs. 1 GG: „Die Richter sind unabhängig und nur den Gesetzen unterworfen.“

*aa) Richter*

Der Richter *kontrolliert insbesondere die Tätigkeit der Exekutive*, aber auch der Legislative, auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 20 Abs. 3 GG, d.h. ob sich die Exekutive an Recht und Gesetz und die Legislative an die Verfassung (verfassungsmäßige Ordnung) gehalten hat.

Um diesen Zweck erreichen zu können, ist er gem. Art. 97 Abs. 1 GG

- (a) *sachlich unabhängig*, d.h. in Gerichtsverfahren entscheidet nur der Richter und keine andere staatliche Instanz. Es gibt kein „Letztentscheidungsrecht“ einer anderen Gewalt (z. B. des Bundespräsidenten).
- (b) *persönlich unabhängig*, d.h. es darf keine Sanktion dafür eintreten, dass der Richter in einem Fall nach „Gesetz und Recht“ anders entschieden hat als dies z. B. ein übergeordnetes Gericht tun würde.

*Grenze der Rechtsprechung* ist die Auslegung der Gesetze, denn Art. 20 Abs. 3 GG bindet auch die Justiz an die Gesetze.

*bb) Justizgrundrechte des Bürgers, Art. 101 S. 1, Art. 103 Abs. 1 GG*

Die Justiz kann durch die „Letztentscheidung“ über staatliche Maßnahmen besonders stark in die Rechtsstellung des Bürgers eingreifen.

- *Art. 101 S. 1 GG* regelt daher das Recht des Bürgers auf den „gesetzlichen Richter“, d.h. der Bürger muss aus den Gesetzen erkennen können, welcher Richter für ihn zuständig ist.
- *Art. 103 Abs. 1 GG* regelt das Recht des Bürgers auf rechtliches Gehör vor Gericht. Das Gericht muss Einwendungen des Bürgers (1) zulassen, (2) hören und (3) sich damit auseinandersetzen.

*cc) Sonderproblem: Rechtsfortbildung durch die Gerichte*

Art. 20 Abs. 3 GG bindet die Gerichte an „Gesetz und Recht“. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG weist die Gesetzgebung der Legislative zu. Was geschieht, wenn eine gesetzliche Regelung für den zu entscheidenden Fall nicht existiert? Wie entscheidet dann der Richter? Darf er überhaupt in einem solchen Fall entscheiden?

*Herrschende Meinung:*

Richterliche Rechtsfortbildung ist jedenfalls erlaubt, wenn es sich lediglich um eine

- Ergänzung und
- sinngemäße Weiterbildung

des geschriebenen Rechts handelt, wenn also die Rechtsprechung „*im Sinne des Gesetzes*“ erfolgt.

c) Die vollziehende Gewalt (Exekutive), Art. 54 ff. GG, Art. 62 ff. GG, Art. 83 ff. GG

Der vollziehenden Gewalt obliegt die Ausführung der vom Bundestag beschlossenen Gesetze. Die Exekutive wird in der Regel *definiert als die Staatstätigkeit, die nicht Rechtsprechung und Gesetzgebung ist.*

## II. Die Kernaussagen des Rechtsstaatsprinzips

### 1. Vorrang der Verfassung, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG

- Die Legislative ist an die *verfassungsmäßige Ordnung gebunden*.
- Die Exekutive, die die Gesetze ausführt, *ist an die Gesetze gebunden*, d.h. auch die Exekutive ist an die Verfassung gebunden.
- Die Judikative, die die Exekutive kontrolliert, ist *ebenfalls an die Gesetze gebunden*, d.h. auch die Judikative ist an die Verfassung gebunden.

⇒ Alle staatliche Gewalt ist, bis auf die Gesetzgebung, über die Gesetze an die Verfassung gebunden. Damit ist jede Abweichung von der Verfassung nur durch Verfassungsänderung möglich (vgl. Art. 79 GG).

#### a) Vorgaben der Verfassung bezüglich der Gesetze iSd. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG

##### *aa) Der Begriff des Gesetzes: Formeller Gesetzesbegriff*

Gesetz im Sinne des Grundgesetzes ist nur die im Verfahren nach Art. 76 ff. GG zustande gekommene Regelung. Damit es wirksam ist, muss es nach Art. 82 Abs. 1 GG durch den *Bundespräsidenten verkündet* werden.

##### (1) Grundsatz: *Das Gesetz ist eine „abstrakte- und generelle“ Regelung*

Es wendet sich an eine Vielzahl von Personen in einer Vielzahl von Fällen.

Beispiel: § 242 StGB: „Wer eine fremde bewegliche Sache in der Absicht rechtswidriger Zueignung wegnimmt...wird mit ... bestraft.“

##### (2) Ausnahme: Maßnahmengesetze

In ganz bestimmten Fällen lässt das GG (z. B. Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG – Haushaltsgesetz) auch zu, dass ein Gesetz *ganz konkrete Maßnahmen regelt*.

Zulässig sind daher auch sog. „Maßnahmengesetze“, z. B. Organisationsgesetze, die die Einrichtung von Behörden regeln (Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG).

*bb) Folge aus dem Gesetzesbegriff und der Gewaltenteilung: Verbot von Einzelfallgesetzen, Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG*

Soweit ein Gesetz Grundrechte beschränkt oder diese aufgrund des Gesetzes beschränkt werden können, muss das Gesetz „allgemein“ und nicht nur für den Einzelfall gelten. Das Problem besteht in der Abgrenzung zwischen Einzelfallgesetz und allgemeinem Gesetz.

Beispiel (1): Herrn A wird durch Gesetz untersagt, die Äste seiner Bäume in den öffentlichen Straßenraum herausragen zu lassen.

Hier ist klar, dass sich das Gesetz nur auf einen einzigen Fall bezieht. Ein solches Gesetz ist unzulässig.

Beispiel (2): Ein Gesetz fordert, jeglichen öffentlich – rechtlichen Rundfunk auf städtischer Ebene einzustellen. Es gibt aber im gesamten Bundesgebiet nur einen Anbieter, der jetzt sein Geschäft einstellen muss. (BVerfGE 74, 297 – privater Rundfunk)

Hier trifft das Gesetz nur eine einzige Person, diese muss ihr Geschäft schließen. Damit handelt es sich um ein unzulässiges Einzelfallgesetz.

Beispiel (3): Ein Gesetz sieht vor, dass für Bahnhofsvideotheken eigene Ladenschlusszeiten gelten sollen. Es gibt zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes nur eine Bahnhofsvideothek in Deutschland. (BVerfGE 13, 225 – Bahnhofsvideothek)

Hier trifft das Gesetz zwar im Moment nur eine einzige Videothek. Allerdings erfasst es auch alle zukünftigen Fälle, in denen Videotheken an Bahnhöfen betrieben werden könnten. Daher liegt kein Einzelfallgesetz vor.

b) Vorgaben der Verfassung über die Bindung der Rechtssetzungsakte der Exekutive an die formellen Gesetze– Rechtsverordnungen, Art. 80 GG

Das Parlament kann nicht jede Frage, die Gegenstand von Normsetzung ist, selbst regeln. Ansonsten bestünde eine große Arbeitsüberlastung, und das Parlament könnte die wichtigen Sachen nicht mehr ausreichend diskutieren und bearbeiten. Abgesehen davon kann das Parlament den Bereich des Gesetzesvollzuges nicht in allen Details übersehen und deshalb nicht für alle Einzelfragen die angemessene Lösung finden.

Deshalb sieht Art. 80 GG vor, dass die Exekutive unter bestimmten Voraussetzungen Rechtsnormen, genannt Rechtsverordnungen (RVO), erlassen kann.

**Wichtig:** Rechtsverordnungen dürfen nur erlassen werden, wenn das Parlament die Exekutive im Gesetz *ausdrücklich* dazu *ermächtigt* hat und außerdem die zu regelnde Frage *nicht wesentlich* ist. (Wesentlich ist hier, was für die Grundrechtsausübung wesentlich ist, sog. Wesentlichkeitstheorie.) Das Wesentliche muss das Parlament selbst regeln (Parlamentsvorbehalt).

*aa) Anforderungen an die „gesetzliche Ermächtigung“, Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG*

„Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen“.

Folge: Zum Erlass von RVO können nur oberste Staatsorgane ermächtigt werden. Untergeordnete Behörden sollen also keine Rechtssetzung betreiben.

*bb) Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage, Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG*

„Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden.“

- ⇒ Eine *pauschale Ermächtigung* der Exekutive zur Regelung eines bestimmten Bereiches ist *nicht möglich*. Das Parlament soll immer noch die wichtigen Fragen selbst regeln.
- ⇒ Ein Ermächtigungsgesetz, wie es der Deutsche Reichstag im Jahr 1933 zugunsten der Reichsregierung erlassen hatte, wäre heute also rechtlich nicht mehr möglich.

Schon *aus dem Gesetz* muss ersichtlich sein, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden soll und welchen Inhalt die Verordnungen haben können [BVerfGE 1, 14 (60)].

*(1) Sinn der Regelung*

- Die Exekutive soll nicht die Ziele des Gesetzgebers untergraben können, indem sie eine Verordnung erlässt, die ganz anders aussieht, als sich der Gesetzgeber dies ursprünglich vorgestellt hatte.
- Der Gesetzgeber selbst soll seine Kompetenz zur Gesetzgebung ausüben müssen; er darf nicht alles auf die Verwaltung delegieren.

(2) *Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß*

Es genügt, wenn sich Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung aus dem Gesetz, seiner Entstehungsgeschichte oder seinem Gesamtinhalt konkludent (d.h. mittelbar) ergeben.

cc) *Grenze der Ermächtigung: Die Wesentlichkeitstheorie*

Der Gesetzgeber darf solche Gegenstände nicht auf die Verwaltung übertragen, die so wesentlich sind, dass sie von ihm selbst geregelt werden müssen. (insbesondere Eingriffe in Grundrechte).

**Merksatz:** Rechtsverordnungen bilden eine „Durchbrechung“ des Grundsatzes der Gewaltenteilung, daher gibt es strenge Anforderungen an ihren Erlass.

c) Vorgaben der Verfassung für den Erlass von Satzungen, Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG

aa) *Das Wesen von Satzungen*

Satzungen werden von *öffentlichen Körperschaften* erlassen, denen das Recht zusteht, ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu regeln.

**Bsp.:** Gemeinden, Verbandsgemeinden, Landkreise, Rundfunkanstalten, Universitäten

Der Grundsatz, dass Selbstverwaltungskörperschaften ihre Angelegenheiten selbst regeln sollen, ist *Ausdruck der Gewaltenteilung*. Damit liegt (anders als bei Rechtsverordnungen) keine Modifikation der Gewaltenteilung vor.

⇒ Die Anforderungen an den Erlass von Satzungen sind niedriger.

bb) *Basis: Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung*

Die Gemeinden etc. sollen gerade nach der Verfassung (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) ihre Angelegenheiten selbst regeln: „*Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.*“

Die Vertretungen in den Gemeinden etc. sind selbst gewählt und damit demokratisch legitimiert.

⇒ **vgl. Bundesstaatsprinzip**



*cc) Grenze*

Trotz des Rechts der Selbstverwaltung müssen jedoch die Satzungen mit dem geltenden Recht vereinbar sein (vgl. Normenhierarchie).

**2. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung**a) Der Vorrang des Gesetzes (Kein Handeln gegen das Gesetz)

Die Verwaltung darf nicht gegen bestehende Gesetze verstoßen. Sie ist in all ihrem Tun an das Gesetz gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG).

b) Der Vorbehalt des Gesetzes (Kein Handeln ohne Gesetz)*aa) Ableitung aus Art. 2 Abs. 1 GG*

Wenn der Staat in Grundrechte des Bürgers eingreifen will, so muss es ein Gesetz geben, welches diesen Eingriff erlaubt.

--> Vgl. Art. 2 Abs. 1 GG: „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht (...) gegen die **verfassungsmäßige Ordnung** verstößt“

(1) Art. 2 Abs. 1 GG erfasst jedes menschliche Handeln:

Jeder kann im Ergebnis tun und lassen was er will, soweit er nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstößt.

(2) Art. 2 Abs. 1 GG wird durch die verfassungsmäßige Ordnung begrenzt (Grundgesetz und Parlamentsgesetze)

Jeder kann tun und lassen was er will, soweit er nicht gegen (wirksame) Rechtsvorschriften verstößt.

⇒ **Jeder kann tun, was er will, solange es kein Gesetz gibt, das sein Verhalten verbietet.**

*bb) Art. 1 Abs. 3 GG*

Nach Art. 1 Abs. 3 GG gilt, dass die Grundrechte alle staatliche Gewalt binden, d.h. der Staat braucht immer eine gesetzliche Ermächtigung, wenn er in Grundrechte eingreifen will.

Art. 2 Abs. 1 GG kann man daher positiv auch so lesen:

„Der Staat darf nicht ohne gesetzliche Ermächtigungsgrundlage in das Recht des Bürgers, zu tun und zu lassen was er will, eingreifen“.

Dies ist nichts anderes als der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes. Wo immer der Staat in die Rechte des Bürgers eingreifen möchte (Eingriffsverwaltung), braucht er eine Ermächtigungsgrundlage.

cc) Gesetzesvorbehalt bei Leistungsverwaltung?

**Fall:** Der Staat möchte dem Spielzeugfabrikanten A, der in finanziellen Schwierigkeiten ist, Geld zukommen lassen. B, der ebenfalls Spielzeug herstellt, ist hiervon nicht begeistert und fragt sich, ob dies nicht verfassungsrechtlich bedenklich ist.

Frage: Art. 2 Abs. 1 GG sagt, dass der Bürger tun und lassen kann was er will, wenn dies nicht durch Gesetze verboten ist. Was ist aber, wenn der Staat dem Bürger etwas zukommen lassen möchte?

Eine Subvention ist jedenfalls kein Eingriff in die Rechte des Bürgers, der die Leistung erhält.

1. Meinung: „kein Gesetzesvorbehalt“

Im Bereich staatlicher Leistungen *braucht der Bürger keinen Schutz*, daher sind solche Subventionen ohne Ermächtigungsgrundlage möglich. Der Staat soll außerdem nicht erst „mühsam“ durch Gesetz solche Maßnahmen regeln müssen. Hier sei ein „flexibler“ Staat nötig.

2. Meinung: „unbeschränkter Gesetzesvorbehalt“

Der Staat braucht für jede Leistung eine Ermächtigungsgrundlage. Eine Leistung, die einer Person gewährt wird, *beeinträchtigt regelmäßig eine andere Person*, die diese Leistung nicht bekommt. So wird sich z. B. bei einer Subvention ein Konkurrenzunternehmen benachteiligt fühlen.

3. Meinung (h.M.): „eingeschränkter Gesetzesvorbehalt“

Im Falle von staatlichen Leistungen sind die Beeinträchtigungen nicht so stark wie im Falle reine Eingriffsakte. Es genügt, wenn „irgendeine“ Ermächtigung besteht, aus der ersichtlich ist, welche Leistungen vergeben werden. Dazu genügt z. B. die Einstellung der Mittel für die Subvention in einen Haushaltsplan. Die Grenze ist jedoch erreicht, wenn es um grundrechtsrelevante Förderungen geht (z.B. Pressesubventionen).

### 3. Rechtssicherheit: Rückwirkungsverbot und Vertrauensschutz

Rechtsstaat heißt auch: Der Bürger soll sich auf bestehende Gesetze verlassen können. Der Staat darf nicht unbegrenzt Regelungen neu schaffen.

#### a) Art. 103 Abs. 2 GG – Rückwirkungsverbot bei Strafgesetzen

Ein Strafgesetz, welches eine Handlung erst unter Strafe stellt, nachdem sie begangen wurde, ist unzulässig (*nulla poena sine lege* - „keine Strafe ohne Gesetz“).

*Grund:* Strafgesetze sollen den Bürger von strafbaren Handlungen abschrecken. Er soll wissen, dass seine Handlung Sanktionen nach sich zieht. Dieses Ziel der Abschreckung kann aber nicht erreicht werden, wenn der Bürger im Zeitpunkt seines Handelns nicht weiß, dass er sich strafbar macht, weil es noch kein entsprechendes Gesetz gibt.

*Achtung:* Das Rückwirkungsverbot gilt nicht für die Änderung von Verjährungsfristen der Straftat. Es gibt keinen „Vertrauensschutz“ hinsichtlich der Verfolgung einer Straftat.

#### b) Rückwirkungsverbot in allen anderen Fällen

Aufgrund des Prinzip des Vertrauensschutzes sind rückwirkende Gesetze generell bedenklich. Zu unterscheiden sind zwei Fälle. Die „echte Rückwirkung“ und die sog. „unechte Rückwirkung“.

##### *aa) Formen der Rückwirkung*

###### (1) Echte Rückwirkung

Der Gesetzgeber greift nachträglich in einen Tatbestand ein und regelt diesen Sachverhalt neu, obwohl dieser in der Vergangenheit bereits vollständig abgeschlossen wurde.

###### (2) Unechte Rückwirkung

Der Gesetzgeber greift nachträglich in einen Tatbestand ein, der in der Vergangenheit schon begonnen wurde aber noch fort dauert.

## *bb) Verfassungsrechtliche Beurteilung*

### *(1) Echte Rückwirkung*

Die „echte Rückwirkung“ ist verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig.

Beispiel: Ein Bürger muss von Kapitalerträgen 25 % Steuern an den Staat abführen. Er erzielt 1999 einen Ertrag von 20.000 Euro und führt 5.000 Euro anlässlich der Steuererklärung im Jahre 2000 ab. Im Jahr 2003 erlässt der Gesetzgeber ein Gesetz, welches die Zahlung von 30 % Kapitalertragssteuer in den Jahren 1993 bis 1999 vorsieht.

Eine echte Rückwirkung ist nur zulässig, wenn der Bürger kein Vertrauen in den Bestand der Regelung haben konnte, wenn also z. B. die Rechtslage „undurchsichtig“ und „verworren“ war und erst nachträglich Klärung eingetreten ist.

### *(2) Unechte Rückwirkung*

Die „unechte Rückwirkung“ ist grundsätzlich zulässig.

Beispiel: Im Jahre 2003 erzielt A wieder 20.000 Euro Kapitaleinkünfte. Im November 2003 ändert der Gesetzgeber das Gesetz über die Kapitalertragssteuer und erhöht diese für das Jahr 2003 auf 30 %.

Hier liegt eine unechte Rückwirkung vor. Der Tatbestand der „Erzielung von Einkünften“ ist für das relevante Jahr 2003 zwar schon begonnen worden, aber im Zeitpunkt der Gesetzesänderung noch nicht abgeschlossen.

Die unechte Rückwirkung soll schon zulässig sein, wenn die Interessen der Allgemeinheit das persönliche Interesse überwiegen.

## **4. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (sog. „Übermaßverbot“)**

### a) Inhalt des Verhältnismäßigkeitsprinzips

Der Staat muss sich bei jeder Maßnahme, die er ergreift, folgende Fragen stellen:

- (1) Verfolgt die Maßnahme einen verfassungsrechtlich legitimen Zweck (legitimer Zweck)?
- (2) Kann dieses Ziel mit der Maßnahme überhaupt gefördert werden (Geeignetheit der Maßnahme)?
- (3) Gibt es kein milderes Mittel, mit dem das Ziel genauso wirksam erreicht werden kann (Erforderlichkeit)?

- (4) Steht die Maßnahme möglicherweise, obwohl es kein milderes Mittel gibt, außer Verhältnis zu dem mit ihr verfolgten Zweck (Verhältnismäßigkeit im engen Sinne oder Angemessenheit)?

Die Verhältnismäßigkeit kann dabei nie „abstrakt“ geprüft werden. Stets ist gegenüber einem gefährdeten Rechtsgut abzuwägen. Wenn keine Rechtsgüter betroffen sind, ist eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nur hinsichtlich vergleichbarer Maßnahmen möglich.

⇒ Der Begriff der Verhältnismäßigkeit beinhaltet eine Abwägung zwischen zwei Gütern!

#### b) Relevanz der Verhältnismäßigkeit

- Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen in Grundrechte (hier besonders wichtig)
- Ermessensentscheidungen der Verwaltung

*Beispiel für eine Ermessensnorm: § 9 I POG:*

„Die allgemeinen Ordnungsbehörden und die Polizei *können* (Ermessen bezüglich des „Ob“ des Tätigwerdens) *die notwendigen Maßnahmen* (Voraussetzung der Geeignetheit und der Erforderlichkeit des Mittels) treffen, um eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.“

### **5. Die Garantie des Art. 19 Abs. 4 GG: Das Gebot effektiven Rechtsschutzes gegen staatliche Maßnahmen**

*Art. 19 Abs. 4 GG:*

„Wird jemand durch die *öffentliche Gewalt* in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.“

#### a) Rechtsnatur des Art. 19 Abs. 4 GG

Art. 19 Abs. 4 GG beinhaltet ein *grundrechtsgleiches Recht von jedermann* auf Kontrolle staatlicher Akte durch die nach Art. 92 ff. GG geschaffenen Gerichte.

## b) Was ist „öffentliche Gewalt“ i. S. des Art. 19 Abs. 4 GG?

### *aa) Öffentliche Gewalt ≠ Rechtsprechung*

Art. 19 Abs. 4 GG regelt nach herrschender Ansicht und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht den Rechtsschutz gegen die Judikative. Er gewährleistet dem Bürger nur Rechtsschutz *durch* die Gerichte; dem Bürger steht der „Rechtsweg“ offen. Gegen gerichtliche Entscheidungen kann nicht (erneut) der Rechtsweg gegeben sein, da sonst eine endlose Kette von Prozessen drohen würde.

### *bb) Öffentliche Gewalt ≠ Gesetzgebung? (Streit)*

Die (formelle) Gesetzgebung ist nach herrschender Meinung ebenfalls nicht als öffentliche Gewalt i. S. der Norm anzusehen (BVerfGE 24, 29; 45, 334). Der Rechtsschutz gegen formelle Gesetze wird demnach durch die Verfassungsgerichtsbarkeit gewährleistet. Eine Kontrolle von materiellen Gesetzen der Exekutive (Rechtsverordnungen, Satzungen) ist jedoch durch die Rechtsprechung möglich (BVerfGE 115, 81 (92 ff.)).

Gründe: Art. 19 Abs. 4 GG verlangt, dass der Bürger in seinen „Rechten“ verletzt ist. Ein Gesetz verletzt aber regelmäßig noch nicht die Rechte des Bürgers. Es muss nämlich noch durch die Exekutive in Einzelmaßnahmen umgesetzt werden. Daher gibt es Rechtsschutz gegen Gesetze ausnahmsweise dann nach Art. 19 IV GG, wenn das Gesetz selbst schon in die Rechte des Bürgers eingreift und keines Umsetzungsaktes mehr bedarf (umstritten).

Nach einer anderen Auffassung ist die Gesetzgebung deshalb aus dem Begriff der öffentlichen Gewalt ausgeklammert, weil Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 97 Abs. 1 GG für die Rechtsprechung grundsätzlich gerade die Bindung an das (auch materielle) Gesetz vorsehen. Die Gesetze sind damit grundsätzlich der Maßstab der Kontrolle und nur in Ausnahmefällen der Gegenstand gerichtlicher Kontrolle. Dies zeigt auch Art. 100 Abs. 1 GG, der die Gerichte verpflichtet, für verfassungswidrig gehaltene Gesetze dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorzulegen.

### c) Rechtsschutz nur bei Verletzung in „eigenen“ Rechten

Art. 19 Abs. 4 GG fordert die Verletzung in eigenen „Rechten“. Eine Popularklage, also die Rüge von Rechtsverletzungen Dritter vor Gericht, ist nicht möglich.

**Frage: Woher kommen die Rechte des Bürgers?**

- (1) Rechte des Bürgers folgen meistens *aus dem Gesetz* oder sonstigen Rechtsvorschriften (Rechtsverordnungen, Satzungen).
- (2) Sie können unter Umständen auch aus den *Grundrechten* und den *Strukturprinzipien* der Verfassung abgeleitet werden.
  - Die Grundrechte gewähren dem Bürger regelmäßig einen *Abwehranspruch* gegen Verletzungen.
  - Ansprüche auf ein staatliches *Tun* (Forderungen des Bürgers) entstehen aus dem Grundgesetz regelmäßig nicht. Eine Ausnahme ist z. B. der Anspruch auf das Existenzminimum, der aus dem Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit der Garantie der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet wird.

**Wichtig:** Beruft sich der Bürger auf Rechte aus einem Gesetz, ist immer zu prüfen ob das Gesetz ein subjektives Recht (einen Anspruch) gewährt, oder ob es nur rein objektiven Zwecken dient.

⇒ Nicht jedes Gesetz verleiht dem Bürger subjektive Rechte.

**d) Auswirkungen von Art. 19 Abs. 4 GG auf die Gerichtsorganisation**

Art. 19 Abs. 4 GG beinhaltet nicht das Recht auf einen „*Instanzenzug*“, d.h. es muss nicht mehrere Gerichtsinstanzen geben.

Art. 19 Abs. 4 GG beinhaltet den Gedanken, dass es gegenüber massiven Grundrechtseingriffen in der Regel Rechtsschutz vor Vornahme des Eingriffs geben muss (*einstweilige Anordnung*). Daher muss der Bürger eine Möglichkeit haben zu verhindern, dass er vor „vollendete Tatsachen“ gestellt wird. Denn ist der Grundrechtseingriff erst einmal erfolgt, kann man ihn häufig nicht mehr rückgängig machen.

Jedenfalls muss aber in solchen Fällen danach die Möglichkeit zur Klage bestehen.