

Verfassungsrecht I

§ 14. Rechtsstaat

Weiteres zentrales Staatsstrukturprinzip ist das Rechtsstaatsprinzip. Entscheidendes Kriterium ist hier die Bindung jeglicher staatlicher Macht an Recht und Gesetz. Dies kommt in Art. 20 III GG (E 35, 41, 45) zum Ausdruck und gilt über die Homogenitätsklausel des Art. 28 I GG auch für die Länder. Weitere zentrale Erfordernisse der rechtsstaatlichen Staatsorganisation sind die aus Art. 20 II GG folgende Gewaltenteilung und die unmittelbare Bindung aller staatlichen Gewalt an die Grundrechte nach Art. 1 III GG. Daneben spielen auch die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit eine zentrale Rolle bei der Betrachtung des Rechtsstaatsprinzips. Das Rechtsstaatsprinzip enthält nach dem BVerfG keine in Einzelheiten eindeutig bestimmten Gebote und Verbote, sondern ist ein Verfassungsgrundsatz, der der Konkretisierung je nach den sachlichen Gegebenheiten bedarf (BVerfGE 52, 131, 144).

Der Rechtsstaat des Grundgesetzes ist nicht nur formeller, sondern vor allem auch materieller Rechtsstaat (Grundrechte). Formelle Rechtsstaatlichkeit meint die Bindung der staatlichen Machtausübung an Recht und Gesetz (vor allem Zuständigkeiten und Verfahren betreffend), die materielle Rechtsstaatlichkeit hingegen beschreibt bestimmte materielle Ausformungen und Anforderungen an die Gestaltung des Staates und der Ausübung staatlicher Macht wie etwa die Ausübung staatlicher Gewalt unter Beachtung der grundrechtlich gewährleisteten Garantien und unter Berücksichtigung des Übermaßverbotes.

In eher formeller Sicht gehören zum Rechtsstaatsprinzip: Gewaltenteilung, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, Rechtsgebundenheit der Verwaltung, umfassender Gerichtsschutz (Art. 19 IV) und die Verfassungsgerichtsbarkeit; in eher materieller Sicht (neben den Grundrechten und dem Grundsatz der Staatshaftung) allgemeine Prinzipien wie die Gebote der Rechtssicherheit, der Rechtsklarheit (Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns), Vertrauensschutz und Verhältnismäßigkeit.

Gewaltenteilung meint dabei die Aufteilung der staatlichen Gewalt in Legislative, Exekutive und Judikative (System gegenseitiger *checks and balances*). Das System der Bundesrepublik Deutschland kennt keine strenge Gewaltenteilung, im Grundgesetz es ist eher eine Gewaltenverschränkung (insbesondere zwischen Legislative und Exekutive) angelegt. Die gesetzgebende Gewalt (Legislative) ist diejenige Gewalt, die zum Erlass allgemein-verbindlicher Normen berufen ist. Das zuständige Organ hat hierbei aufgrund des vorgesehenen Verfahrens und in der für Gesetze bestimmten Form zu handeln (formeller Gesetzesbegriff – im Unterschied hierzu können von der Verwaltung erlassene, allgemein-verbindliche Normen, also Rechtsverordnungen, nur materielle Gesetze sein.)

Die Verwaltung (Exekutive) wird meist negativ definiert: Jegliches staatliches Handeln, welches weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist, wird der Exekutive zugeordnet

Durch den Richtervorbehalt des Art. 92 GG wird die Judikative von den beiden anderen Gewalten getrennt: sie ist Gerichten, d.h. mit sachlich wie persönlich unabhängigen Richtern besetzten Institutionen, anvertraut.

Der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes meint die Bindung der Verwaltung an das geltende Recht als vorrangige Entscheidungsgrundlage. Dies gilt für jedes Verwaltungshandeln, auch für begünstigende Maßnahmen, unabhängig von der Handlungsform. Insbesondere kann die

Gesetzesbindung nicht durch Berufung auf „öffentliche Interessen“ umgangen werden. (kein Handeln entgegen Gesetz)

Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes meint die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für ein exekutives Handeln. (kein Handeln ohne Gesetz) Entwickelt wurde der Grundsatz primär für die Handlungsformen der Eingriffsverwaltung, d.h. staatliche Eingriffe in „Freiheit und Eigentum“ der Bürger. Umstritten ist, ob der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes auch für die Leistungsverwaltung gilt. Überwiegend wird jedenfalls die Bereitstellung entsprechender Mittel im Haushaltsplan (ergeht in Form eines Gesetzes) verlangt, aber auch für ausreichend erachtet. Die Erhaltung der Flexibilität und Reaktionsfähigkeit der Verwaltung erfordert nach überwiegender Auffassung im Bereich der Leistungsverwaltung eine Abweichung vom strengen Vorbehalt des Gesetzes.

Nach Ansicht des BVerfG folgt aus der Befugnis der Exekutive zur Öffentlichkeitsarbeit auch die „gesetzliche Ermächtigung“ für behördliche Warnungen, etwa vor bestimmten Produkten oder der Tätigkeit von Organisationen (vgl. E 105, 252 und E 105, 279).

Bei grundrechtsrelevanten Eingriffen gilt zudem die oben bereits angesprochene Wesentlichkeitstheorie des BVerfG (vgl. auch E 40, 237, 249 – Strafvollzug – und E 48, 89, 126 – Sexualkunde), die neben dem Demokratie- auch auf dem Rechtsstaatsprinzip beruht. Dieser Gesetzesvorbehalt nach der Wesentlichkeitstheorie ist zu unterscheiden vom Parlamentsvorbehalt, wonach bestimmte wesentliche Entscheidungen vom Parlament, aber nicht notwendig in Gesetzesform, getroffen werden müssen (z.B. konstitutive Zustimmung des Bundestages zu „out-of-area-Einsätzen“ der Bundeswehr, E 90, 286). Dieser Gesetzesvorbehalt gilt auch für sog. Sonderstatusverhältnisse (Schule, Strafvollzug, Beamte, Militär).

Das Prinzip der Rechtssicherheit umfasst Rechtsklarheit und Bestimmtheit einer Norm; Generalklauseln, unbestimmte Rechtsbegriffe (E 21, 73, 79) und Ermessen der Verwaltung (E 9, 137) sind zulässig, falls sie kontrollierbar und von der Rechtsprechung mit Inhalt versehen (z.B. „Belange der Bundesrepublik“ im Ausländerrecht).

Im Strafrecht gelten besonders scharfe Anforderungen: Aus Art. 103 II (*nulla poena sine lege*) folgt das Analogieverbot (z.B. Begriff der Nötigung in E 73, 206, 234 – Mutlangen). Die Rechtssicherheit umfasst auch das Rückwirkungsverbot (*nulla poena sine lege praevia*) und den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Das Rückwirkungsverbot gilt im Strafrecht unmittelbar (Art. 103 II) (zur besonderen Problematik der „Mauerschützen“ vgl. E 95, 96), allerdings nur für Strafen, nicht für Maßregeln der Sicherung und Besserung, vgl. BVerfG NJW 2004, 739)..

Ungeachtet einiger terminologischer Sonderentwicklungen empfiehlt sich als Ausgangspunkt die Unterscheidung zwischen echter und unechter Rückwirkung: Bei der – nur in engen Ausnahmefällen (kein schutzwürdiger Vertrauenstatbestand weil mit neuer Rechtslage zu rechnen, E 37, 363, oder Rechtslage unklar und verworren, E 72, 200, war oder zwingende Gründe des öffentlichen Wohls dies verlangen) zulässigen – echten Rückwirkung wird nachträglich in Tatbestände eingegriffen, die in der Vergangenheit begonnen und abgeschlossen waren und hieran neue Rechtsfolgen geknüpft (BVerfGE 72, 200, 241: Rückbewirkung von Rechtsfolgen); bei der – grundsätzlich zulässigen (jedenfalls wenn Interesse der Allgemeinheit das Vertrauen des Einzelnen auf Fortbestand der Regelung überwiegt, dann aber häufig Übergangslösungen geboten) – unechten Rückwirkung wird vom Gesetzgeber in Tatbestände eingegriffen, die in der Vergangenheit begonnen, aber noch nicht beendet wurden (E 72, 200, 241: tatbestandliche Rückanknüpfung). Ob neben diesem Bereich und den Regelungen über Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten der Vertrauensschutz noch eine eigenständige Bedeutung hat, ist nicht geklärt.

Zentraler Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips ist das Übermaßverbot (oder Verhältnismäßigkeitsprinzip).

Danach müssen staatliche Eingriffe in Rechtsgüter des Einzelnen geeignet (Geeignetheit liegt dann vor, wenn die Maßnahme das legitime Ziel zumindest fördern kann, wobei eine weite Einschätzungsprärogative der staatlichen Akteure, vor allem des Gesetzgebers bei legislativen Maßnahmen besteht), erforderlich (Erforderlichkeit liegt vor, wenn das gewählte Mittel unter mehreren gleichermaßen geeigneten Mitteln das am wenigsten belastende Mittel ist, sog. Interventionsminimum) und verhältnismäßig i.e.S., d.h. angemessen (Abwägung der widerstreitenden Interessen bzw. Maßnahme darf nicht außer Verhältnis zum geschützten Allgemeininteresse stehen) sein. Wichtig ist dies insbesondere für den Schutz der Grundrechte und die Kontrolle der Ermessensausübung der Verwaltung.

Schließlich gehört die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 IV GG zum unabdingbaren Inhalt des Rechtsstaatsprinzips. Öffentliche Gewalt meint hier die Verwaltung, nicht den Gesetzgeber (hier Rechtsschutz zum BVerfG) oder die Rechtsprechung: Gewährt wird Rechtsschutz durch, aber nicht gegen die Gerichte (Folge: kein grundgesetzlicher Anspruch auf gerichtlichen Instanzenzug, E 65, 76, 91); Rechtsschutz muss effektiv, d.h. Gerichte müssen über die notwendigen prozessualen Befugnisse verfügen (z. B. „Erfindung“ der vorbeugenden Unterlassungsklage und der Fortsetzungsfeststellungsklage im Verwaltungsgerichtsprozess), und auch rechtzeitig (daher Institutionen des vorläufigen Rechtsschutzes) sein.