

LEITSÄTZE UND SCHAUBILDER NR. 3

I. Die Struktur der Grundrechte

3. Lebensbereich, Gewährleistungsinhalt, Schranken; Grundrechte und Gesetzesvorbehalt; Grundrechtskonkurrenzen

Lebensbereich und Schutzbereich der Grundrechte

Bei der grundrechtlichen Würdigung eines Sachverhalts ist zunächst festzustellen, in welchem Lebensbereich sich das zu beurteilende Geschehen abspielt: Geht es um das private Zusammenleben von Mann und Frau, die öffentliche Zusammenkunft von Menschen, das Erwerbsleben, den Schutz eigener Räume oder von Wirtschaftsgütern?

Die verschiedenen Einzelgrundrechte schützen innerhalb ihres Lebensbereichs nur bestimmte Handlungen oder Zustände. Diese werden rechtlich definiert im *Schutzbereich* des Grundrechts, an den die jeweils gewährleisteten Rechtsfolgen (Abwehr-, Verfahrens-, Teilhabe- oder Leistungsrechte; Einrichtungsgarantien) anknüpfen. Art. 6 GG schützt nur die förmliche Ehe, nicht die außereheliche Lebensgemeinschaft; Art. 8 GG nur die Versammlung, nicht die Ansammlung; Art. 12 GG den Beruf, nicht jede Einnahmequelle; Art. 13 die „Wohnung“, nicht jeden Raum; Art. 14 GG das Eigentum, nicht staatliche gewährte Vermögensvorteile.

Erscheinen in einem Fall zunächst mehrere Schutzbereiche eröffnet, stellt sich die Frage, welches dieser Grundrechte maßgebend ist. Besteht zwischen den Grundrechten ein Spezialitätsverhältnis, wie zum Beispiel zwischen der Freiheit, einen Beruf auszuüben (Art. 12 Abs. 1 GG), und der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), so kommt nur das spezielle Grundrecht zur Anwendung. Fällt das Verhalten in die Schutzbereiche zweier Grundrechte, zwischen denen kein Spezialitätsverhältnis besteht, so schützen in der Regel das Verhalten beide Grundrechte gemeinsam, wie etwa im Falle einer kirchlichen Prozession, die nach Art. 8 Abs. 1 GG und daneben durch den vorbehaltlosen Art. 4 Abs. 1 GG geschützt ist. Erfasst jedoch eines der beiden Grundrechte einen Sachverhalt seinem sozialen Sinn nach abschließend, kommt allein dieses Grundrecht zur Anwendung; so wird das Rauchen eigener Zigaretten an Art. 2 Abs. 1 GG, nicht an Art. 14 GG gemessen.

Der Grundrechtsschutz wird oft erst durch den Gesetzgeber ermöglicht. Dessen Entscheidungen sind dann schon bei der Bestimmung des Schutzbereichs zu berücksichtigen. Dies gilt vor allem für die rechtsgeprägten Schutzbereiche einzelner Grundrechte, deren Gewährleistungsinhalt durch eine gesetzliche Grundrechtsausgestaltung zu entfalten ist. Zum Beispiel verdeutlicht das Ehe- und Familienrecht, was „Ehe und Familie“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 GG bedeuten; ebenso definieren die Gesetze, was Inhalt des verfassungsrechtlich geschützten Eigentums ist (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG). Auch die Ausübung nicht gleichermaßen rechtsgeprägter Freiheiten bewegt sich in rechtlich geprägtem Umfeld. Beispielsweise setzen Regelungen der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG) die Bedingungen des Freiheitsgebrauchs.

Jede Grundrechtsausübung kann auf die gleichberechtigte Freiheit anderer treffen und auf Anliegen der Allgemeinheit, die der individuellen Freiheit entgegenstehen. Deshalb wird der Gesetzgeber im Rahmen von grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten ermächtigt,

Grundrechtsschranken im Dienst der Allgemeinheit und zum Schutz der Freiheit anderer vorzusehen. Sie mindern eine im Grundrecht zunächst gegebene Freiheit, indem sie die öffentliche Hand ermächtigen, diesen Gewährleistungsinhalt zu verkürzen. Ein solcher *Eingriff* in den Schutzbereich bedarf der *Rechtfertigung* vor dem Grundgesetz.

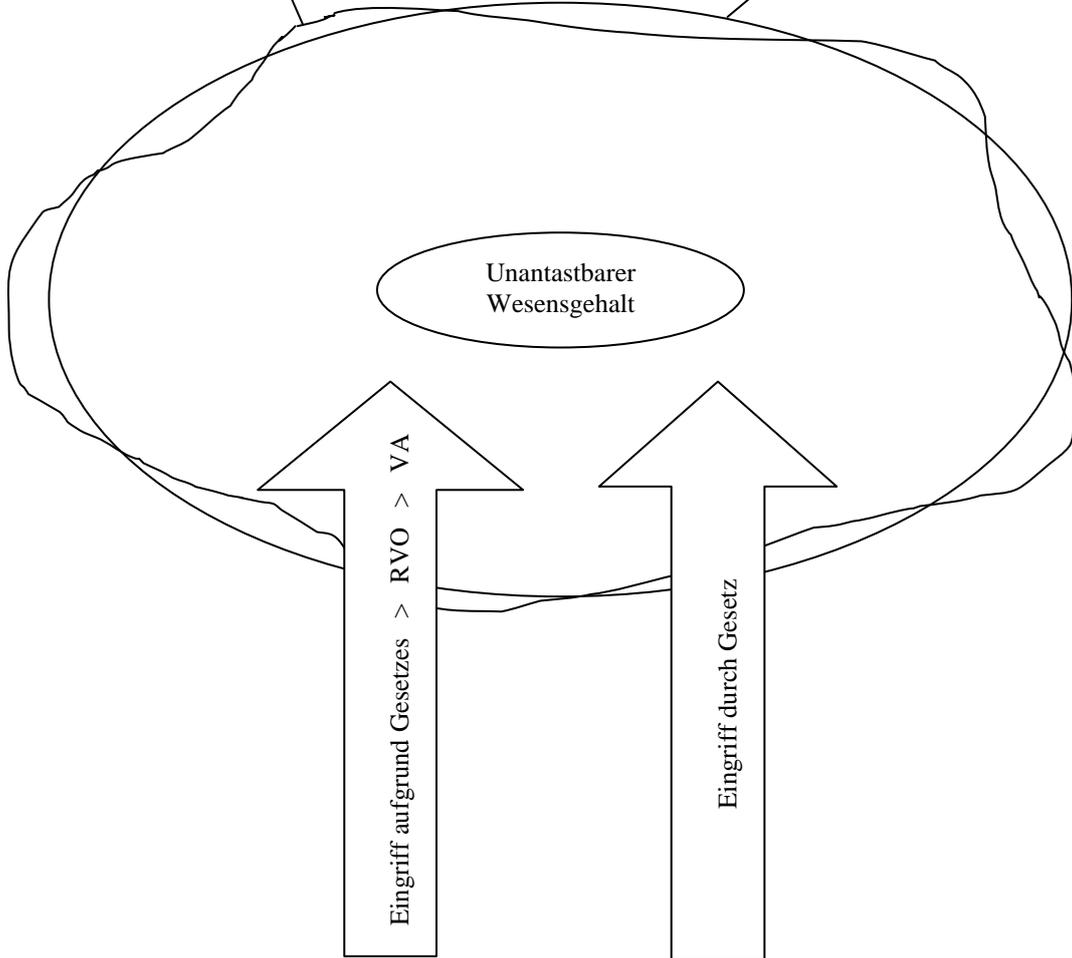
Derartige Beschränkungen sind durch oder aufgrund Gesetzes möglich. Bei einer Regelung „durch Gesetz“ regelt das Gesetz selbst die Grundrechtsschranke; bei einer Regelung „aufgrund Gesetzes“ macht die Verwaltung von einer gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch, um ein Grundrecht zu beschränken, zum Beispiel um die Handlungsfreiheit im Straßenverkehr durch eine Straßenverkehrsordnung zu regeln, die Eigentümerfreiheit durch einen Baubescheid einzuschränken, die körperliche Bewegungsfreiheit durch ein polizeiliches Verbot zu begrenzen. Erforderlich ist jedoch, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Bestimmungen über die Grundrechtsschranken, insbesondere die Intensität der Beschränkung, selbst regelt (Wesentlichkeitstheorie).

Die Grundrechte sehen teilweise einen *einfachen* Gesetzesvorbehalt vor (zum Beispiel Art. 8 Abs. 2 GG); hier ist der Gesetzgeber nicht an spezielle Zielsetzungen und Grenzen im Binnenbereich des jeweiligen Grundrechts gebunden. Beim *qualifizierten* Gesetzesvorbehalt (zum Beispiel Art. 5 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 GG) gibt das Grundrecht in der Ermächtigung an den Gesetzgeber zugleich bestimmte Ziele und Grenzen vor, in denen die gesetzlichen Beschränkungsmöglichkeiten gebunden sind. Grundrechte *ohne* Gesetzesvorbehalt (zum Beispiel Art. 4 Abs. 1 GG, Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG) unterliegen nur solchen Begrenzungen, die bereits im Grundgesetz enthalten sind. Sie finden ihre Schranken nur in kollidierendem Verfassungsrecht, insbesondere in den Freiheitsrechten anderer und in verfassungsrechtlich anerkannten Gemeinwohlvorbehalten („*immanente Schranken*“ der Grundrechte). Die widerstreitenden Verfassungsaussagen miteinander abzustimmen und auszugleichen, obliegt in erster Linie dem Gesetzgeber als Erstinterpret des Grundgesetzes.

Jede Grundrechtsschranke – auch die Grundrechtsbeschränkung im Rahmen eines einfachen Gesetzesvorbehalts – ist in einem verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen gebunden (*Schranken-Schranken*). Der grundrechtsbeschränkende Gesetzgeber hat insbesondere das *Verhältnismäßigkeitsprinzip* (Erfordernis eines legitimen Zwecks, eines legitimen Mittels, Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit des Mittels) zu beachten, die Wesensgehaltgarantie (Art. 19 Abs. 2 GG), das Verbot des einschränkenden Einzelfallgesetzes (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG), das Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG) und den aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Bestimmtheitsgrundsatz.

„Natürlicher“ Gewährleistungsinhalt

Grundrechtsprägung
(Ausgestaltung/
Konkretisierung)
durch Recht



Aufbauschema - Verletzung eines Freiheitsgrundrecht

(Dieses Schema kommt unter anderem im Rahmen der Begründetheitsprüfung der Verfassungsbeschwerde zur Anwendung, vgl. auch P/S, 27. Auflage, Rn. 359 – 362)

I. Eingriff in den Schutzbereich

1. Schutzbereich betroffen

- a) Lebensbereich (Regelungsbereich)
- b) Schutzbereich (das grundgesetzlich Gewährleistete)
 - (1) Persönlich (GR-Berechtigung)
 - (2) Sachlich (bestimmt sich durch Auslegung des einschlägigen GR)

2. Eingriff (<=> Belästigung)

- a) klassisch: final, unmittelbar, Rechtsakt, Befehl/Zwang angeordnet/durchgesetzt
- b) erweitert: auch unbeabsichtigt, mittelbar, tatsächlich/faktisch, ohne Befehl/Zwang sofern Kausalität und Zurechnung gegeben
=> Jedes staatliche Handeln, das dem einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines GR fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht.

II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

1. Schranken (Feststellung der Einschränkungsmöglichkeiten)

- a) verfassungsunmittelbare Schranken (zB Art.9 II GG)
- b) einfacher Gesetzesvorbehalt (zB Art.8 II GG) => „durch oder aufgrund Gesetzes“
- c) qualifizierter Gesetzesvorbehalt (zB Art.11 II GG => zusätzlich muss das einschränkende Gesetz materielle Vorgaben erfüllen
- d) kollidierendes Verfassungsrecht (verfassungsimmanente Schranken, auch bei GR ohne Gesetzesvorbehalt) => Lösung durch Ausgleich i.S.v. praktischer Konkordanz (kompetenzbegründendes Parlamentsgesetz ist erst recht erforderlich)

2. Beschränkung der Einschränkungsmöglichkeiten. Das Gesetz bzw. das Gesetz, auf dem der einschränkende Vollzugsakt beruht sowie der Vollzugsakt selbst, muss die jeweilige Schranke verfassungsmäßig konkretisieren [vgl. P/S, Rn.9-17].

- a) Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes
 - aa) formell (Zuständigkeit, Verfahren, Form)
 - bb) materiell
 - Anforderungen von Verfassungsvorschriften, die nicht GR-spezifisch sind.
 - besondere Anforderungen des GR (insbesondere qualifizierter Gesetzesvorbehalt)
 - Wesentlichkeitslehre (Parlamentsvorbehalt)
 - Schranken-Schranken [P/S, Rn.285 ff.].
 - Übermaßverbot - Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (s.u.): Legitimer Zweck, grundrechtsbeschränkende Mittel muss zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet, erforderlich und angemessen sein (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn)
 - Art.19 II, Wesengehaltsgarantie (rel./abs. Theorie)
 - Art.19 I 1, Verbot des einschränkenden Einzelfallgesetzes
 - Art.19 I 2, Zitiergebot
 - Bestimmtheitsgrundsatz
- b) Verfassungsmäßigkeit des Einzelakts (VA/Urteil)
 - aa) formell
 - bb) materiell
 - Voraussetzungen der Rechtsgrundlage erfüllt (verfassungskonforme Auslegung der Ermächtigungsgrundlage)
 - Verhältnismäßigkeit des Einzelakts
 - Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes
 - bei einem Eingriff durch Urteil/Einzelakt ist eine spezifische Verfassungsverletzung erforderlich

Prinzip der Verhältnismäßigkeit

Die Grundrechte binden alle Staatsgewalt, begrenzen deshalb die Kompetenzausübung für staatliche Eingriffe. Aufgrund von Gesetzesvorbehalten kann der Gesetzgeber Grundrechte beschränken. Diese Schranken unterliegen aber wiederum Schranken-Schranken – insbesondere dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot). Das Verhältnismäßigkeitsprinzip fordert einen schonenden Ausgleich zwischen individueller Freiheit und den in demokratischen Mehrheitsentscheidungen festgestellten Gemeinwohlbelangen. Ursprünglich ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip eine dogmatische Figur des Polizeirechts. Unter dem Grundgesetz gilt es aber für die gesamte Staatsgewalt und für alle Rechtsgebiete:

1. Bestimmung des angestrebten Zwecks und Erfolgs.
2. Rechtliche Zulässigkeit des angestrebten Zwecks.
3. Geeignetheit des Mittels (= Tauglichkeit): Mit dem Mittel muss der angestrebte Erfolg überhaupt gefördert werden können.
4. Erforderlichkeit des Mittels: Es darf kein anderes, *gleich wirksames*, aber *weniger einschneidendes* Mittel zur Verfügung stehen.
5. Angemessenheit des Mittels: Das Mittel muss in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Erfolg stehen. Ein wesentliches Kriterium ist die Zumutbarkeit der Belastung (Abwägung zwischen den verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern).

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist materieller Maßstab, niemals Inhalt von Kompetenzregeln.

Dogmatisches Gegenstück zum Verhältnismäßigkeitsprinzip ist das Untermaßverbot, das bei grundrechtlichen Schutzpflichten die Untergrenze für gesetzliches Handeln beschreibt. Der Gesetzgeber ist nur ausnahmsweise zum Handeln verpflichtet. Das Untermaßverbot findet daher nur Anwendung, wenn es um den Schutz hochrangiger Rechtsgüter – wie Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) – geht (vgl. BVerfGE 88, 203 (254 ff.) – Schwangerschaftsabbruch II).