

Staatsrecht I

Gröpl

17. Auflage 2025
ISBN 978-3-406-83778-4
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

solche Eingriffe anwendbar sein soll, die „in Art und Schwere“ Beeinträchtigungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses gleichstehen. Für den Bürger wird allein daraus nicht ersichtlich, unter welchen Umständen er Adressat einer „Online-Durchsuchung“ sein kann. Insgesamt betrachtet genügt die Vorschrift daher dem Gebot der Normenbestimmtheit und -klarheit nicht. Sie verstößt mithin gegen das Rechtsstaatsprinzip, ist deshalb verfassungswidrig und nichtig.

c) Vertrauensschutz und Rückwirkungsverbot

Fall: Der Landtag des Landes L beschloss am 5.5.2025 ein Gesetz über die Einführung von Studiengebühren, das am 11.5.2025 ausgefertigt und am 14.5.2025 im Gesetzblatt verkündet wurde sowie am 15.5.2025 in Kraft trat. Der Student S, der im vierten Semester Rechtswissenschaft studiert, hatte sich am 4.2.2025 für das Sommersemester 2025 zurückgemeldet. Da er sich weigert, diese Studiengebühr zu zahlen, wird er exmatrikuliert. Deswegen erhebt er nach erfolglosem Widerspruchsverfahren Klage. Das zuständige Verwaltungsgericht ist von der Verfassungswidrigkeit der Studiengebühren überzeugt und legt das Gesetz dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vor. Ist die Richtervorlage begründet, wenn die Studiengebühren ab dem

(1) Wintersemester 2025/2026,

(2) 15.5.2025 oder

(3) Wintersemester 2024/2025
eingeführt werden?

(Lösungsvorschlag: → Rn. 501 f.)

aa) Herleitung

Der Grundsatz der Rechtssicherheit (→ Rn. 468) weist einen wichtigen Bezug zur Vergangenheit auf: In seiner subjektiv-rechtlichen Ausprägung (→ Rn. 79) **schützt** er das **Vertrauen** des Einzelnen auf erlassene Hoheitsakte (→ Rn. 96). Für den Bürger bedeutet Rechtssicherheit in erster Linie Vertrauensschutz (BVerfGE 13, 261 (271) – Vertrauensschutz). Allerdings reicht dieser Vertrauensschutz nicht grenzenlos, sondern grds. nur so weit, wie dem Einzelnen durch Hoheitsakt Rechtspositionen gewährt, gesichert oder bestätigt wurden. Solche verfestigten Rechtspositionen dürfen im Nachhinein prinzipiell nicht verschlechtert oder gar entzogen werden. Davon zeugt die Redensart „Was man [rechtmäßig erworben] hat, das hat man.“ Die Begrenzung auf subjektive Rechtspositionen weist auf die zweite Quelle des Vertrauensschutzes – neben dem Grundsatz der Rechtssicherheit – hin: die **Grundrechte**, insbes. die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG; vgl. BVerfGE 95, 64 (81 ff.) – Mietpreisbindung), daneben auch die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).

Gesicherte Rechtspositionen können durch Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG) anerkannt oder gewährt werden (etwa eine Baugenehmigung oder eine Subvention). Solche begünstigenden Verwaltungsakte, auf die der Adressat vertrauen durfte, dürfen nicht ohne weiteres aufgehoben (zurückgenommen, widerrufen) werden. Die damit verbundenen Probleme sind weitgehend in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des

Bundes und der Länder gelöst (§§ 48–50 VwVfG) und Stoff des Verwaltungsrechts, nicht des Staatsrechts. Hier interessiert der Vertrauensschutz in Bezug auf Gesetze.

bb) Grundlagen und Abgrenzung

- 488** Zu einer Herausforderung an den **Vertrauensschutz** kommt es, wenn eine einmal gültige Rechtslage, nach der der Einzelne seine Lebensgestaltung ausrichten durfte und ausgerichtet hat, im Nachhinein **durch Gesetz** geändert wird. Keine Probleme ergeben sich, soweit dadurch für den Einzelnen Vorteile eintreten. Bedenklich wird die Situation aber, wenn das neue Gesetz an ein Verhalten **nachträglich ungünstigere Rechtsfolgen** knüpft. Praxisrelevant ist dies insbes. bei längerfristigen wirtschaftlichen **Dispositionen** (etwa bei Geldanlagen, zB in Kapitallebens- oder Rentenversicherungen, und bei anderen Investitionen), die der Einzelne im Vertrauen auf eine staatliche Förderung (Subvention, Beihilfe oÄ) „**ins Werk gesetzt**“ hat, bevor das maßgebliche Gesetz zu seinen Ungunsten geändert wird (etwa durch Wegfall der Steuerfreiheit für die Zinsen aus einer Geldanlage oder für die Rentenzahlungen).
- 489** In solchen und ähnlichen Situationen wird das Vertrauen des Einzelnen in die Beständigkeit des Rechts (das sog. Vertrauensinteresse) enttäuscht. Hierbei ist jedoch eine wichtige Abgrenzung vorzunehmen:
- Niemand darf erwarten, das einmal geltende Recht werde in alle Zukunft unverändert, also versteinert, fortbestehen. Alles andere widerspräche dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG), der besseren Einsicht künftiger Gesetzgeber und der Notwendigkeit, auf sich verändernde Umstände zu reagieren. Es gibt **keine „Gleichheit in der Zeit“**.
 - Etwas anderes gilt, wenn ein neues Gesetz **Vergangenheitsbezug** aufweist, also wenn es entweder in eine in der Vergangenheit geschaffene verfestigte Rechtsposition eingreift oder wenn es an einen ins Werk gesetzten Sachverhalt **im Nachhinein** andere Rechtsfolgen knüpft. In solchen Fällen kommt dem Gesetz **Rückwirkung** zu, die dem Vertrauensschutz widerstreitet.

cc) Echte und unechte Rückwirkung

- 490** Herkömmlicherweise unterscheidet die hM zwei Fallgruppen der Rückwirkung (BVerfGE 72, 200 (241 ff.) – Außensteuergesetz; BVerfGE 95, 64 (86 f.) – Mietpreisbindung): Bei der **echten (retroaktiven) Rückwirkung** greift die Gesetzesänderung nachträglich in abgeschlossene, der Vergangenheit angehörende Sachverhalte ein (BVerfGE 132, 302 Rn. 42 – Dividendenvorabausschüttung). Dies liegt typischerweise vor, wenn das Änderungsgesetz vor dem Tag seiner Verkündung im jeweiligen Gesetzblatt (vgl. → Rn. 1174 ff.), also rückwirkend in Kraft tritt (daher „echte“ Rückwirkung). Diese Fallgruppe wird deshalb auch als **Rückbewirkung**

von Rechtsfolgen bezeichnet. In der Sache betrifft sie die gesetzliche Verschlechterung erworbener, auf Dauer gesicherter Rechts- oder Vermögenspositionen, insbes. des Eigentums (Art. 14 GG), aber auch die nachträgliche Erhöhung bereits entstandener Steuerschulden (BVerfGE 135, 1 Rn. 38 f. – Kapitalanlagegesellschaft).

Anders die **unechte (retrospektive) Rückwirkung** (BVerfGE 132, 491 302 Rn. 43 – Dividendenvorabausschüttung): Hier tritt die Gesetzesänderung idR nicht vor ihrer Verkündung in Kraft (daher nur „unechte“ Rückwirkung). Entscheidend ist, dass sie sich auf noch gegenwärtige, nicht abgeschlossene Sachverhalte bezieht, die vor der Gesetzesverkündung „ins Werk gesetzt“ wurden. Insoweit wird auch von **tatbestandlicher Rückanknüpfung** gesprochen. Betroffen sind typischerweise Konstellationen aus dem Steuerrecht: Die Einkommensteuer entsteht erst am 31.12. um 24:00 Uhr für das abgelaufene Kalenderjahr (§ 36 Abs. 1, § 25 Abs. 1 EStG), dh für alle Sachverhalte seit dem vergangenen 1.1. Wird das Einkommensteuergesetz – wie häufig – kurz vor Weihnachten geändert und dieses Änderungsgesetz verkündet, werden dadurch Sachverhalte („unecht“) rückwirkend mit einer höheren Steuer belastet, von der der Steuerpflichtige noch nichts wusste, als er die Vermögensdisposition (zB eine gewinnbringende Grundstücksveräußerung im März des ablaufenden Kalenderjahres) vornahm.

dd) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Ein **absolutes Rückwirkungsverbot** besteht **im Strafrecht**. Gemäß **Art. 103 Abs. 2 GG** kann eine Tat nur dann bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde (nulla poena sine lege, → Rn. 1443 ff.). Dieses Rückwirkungsverbot gilt für das materielle Strafrecht (für Strafandrohungen und für Strafschärfungen), nicht aber für das Strafverfahrensrecht oder die Verjährungsfristen.

Im Übrigen wird das Vertrauen des Einzelnen nur geschützt, soweit **493**

- ein **Vertrauenstatbestand** vorliegt, dh wenn der Einzelne sein Vertrauen aufgrund einer **Vertrauensgrundlage betätigt** hat,
- das Vertrauen **enttäuscht** wurde und
- das Vertrauen **schutzwürdig** ist, dh wenn der Einzelne auf den Bestand der Rechtslage vertrauen durfte und nicht etwa mit einer Neuregelung rechnen musste. In dieser Schutzwürdigkeit des Vertrauens liegt idR der Schwerpunkt der Probleme und damit der rechtlichen Prüfung.

Eine typische Vertrauensgrundlage ist eine bestimmte Rechtsnorm in einem **Gesetz** in ihrer alten Fassung. Im Vertrauen darauf tätigt der Einzelne eine wirtschaftliche **Disposition**. Die Enttäuschung des Vertrauens liegt in der nachträglichen **Änderung** der Rechtsnorm. Für die Schutzwürdigkeit hat die Rechtsprechung unterschiedliche Kriterien aufgestellt,

je nachdem, ob im konkreten Fall eine echte (→ Rn. 490) oder eine unechte (→ Rn. 491) Rückwirkung vorliegt.

495 Schutzwürdig ist idR das Vertrauen auf einen abgeschlossenen Sachverhalt. Damit ist eine **echte Rückwirkung** grds. **unzulässig**: Wirken Rechtsfolgen nämlich auf einen Sachverhalt zurück, der vor dem Zeitpunkt der Verkündung des Änderungsgesetzes abgeschlossen wurde, hat der Einzelne keinerlei Möglichkeit mehr, sein Verhalten der Rechtslage anzupassen. Verfestigte Rechtspositionen dürfen grds. nicht verschlechtert werden (Prinzip des Verschlechterungsverbots). **Ausnahmsweise** kann eine echte Rückwirkung jedoch **zulässig** sein, wenn das Vertrauen des Einzelnen nicht schutzwürdig ist. Dies ist der Fall, wenn

- die bisherige und sodann rückwirkend geänderte Gesetzesvorschrift so unklar und verworren oder so systemwidrig und damit unbillig war, dass ihre Verfassungsmäßigkeit ernstlich zweifelhaft und der Betroffene daher mit einer (uU klarstellenden = deklaratorischen) Neuregelung „rechnen musste“ (**Vorbehalt des notleidenden Gesetzes**, vgl. BVerfGE 135, 1 Rn. 62 ff. – Kapitalanlagegesellschaft),
- die Neuregelung für den Normadressaten nur zu einer unwesentlichen Verschlechterung der Rechtslage führt (**Bagatellvorbehalt** – str.) oder
- die Neuregelung durch zwingende Gründe des öffentlichen Wohls geboten ist (**Gemeinwohlvorbehalt**).

496 Anders als die echte Rückwirkung wird die **unechte Rückwirkung** als **grds. zulässig** erachtet, weil hier der jeweilige Sachverhalt noch nicht abgeschlossen ist. Das Bundesverfassungsgericht formuliert – in doppelter Verneinung – vorsichtiger, eine unechte Rückwirkung sei nicht grds. unzulässig (BVerfGE 127, 1 (17) – Rückwirkung im Steuerrecht I). Denn hier ist das Vertrauen des Einzelnen weniger schutzwürdig, wenn und soweit er noch keine verfestigte Rechtsposition erlangt hat. Keinen besonderen Schutz genießt insbes. die bloß allgemeine Erwartung, das geltende Recht werde unverändert fortbestehen (BVerfGE 132, 302 Rn. 45 – Dividenden- vorabausschüttung; vgl. → Rn. 489).

497 Abgesehen davon gibt es aber im Rahmen der unechten Rückwirkung Konstellationen, in denen das individuelle Vertrauen doch schutzwürdig ist. Dies sind vor allem Fälle, in denen der Bürger sein Vertrauen bereits **„ins Werk gesetzt“**, also betätigt hat, bevor der jeweilige Sachverhalt abgeschlossen wurde. Der Einzelne muss eine Disposition getroffen haben, die er nicht mehr rückgängig machen kann (BVerfGE 127, 61 (79 ff.) – Rückwirkung im Steuerrecht II). Hier muss der Gesetzgeber das Vertrauensinteresse des Einzelnen gegen das Rückwirkungsinteresse des Staates (Gemeinwohlinteresse) **abwägen** und dabei den Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** beachten (→ Rn. 507 ff.):

Kein Vertrauensinteresse besteht,

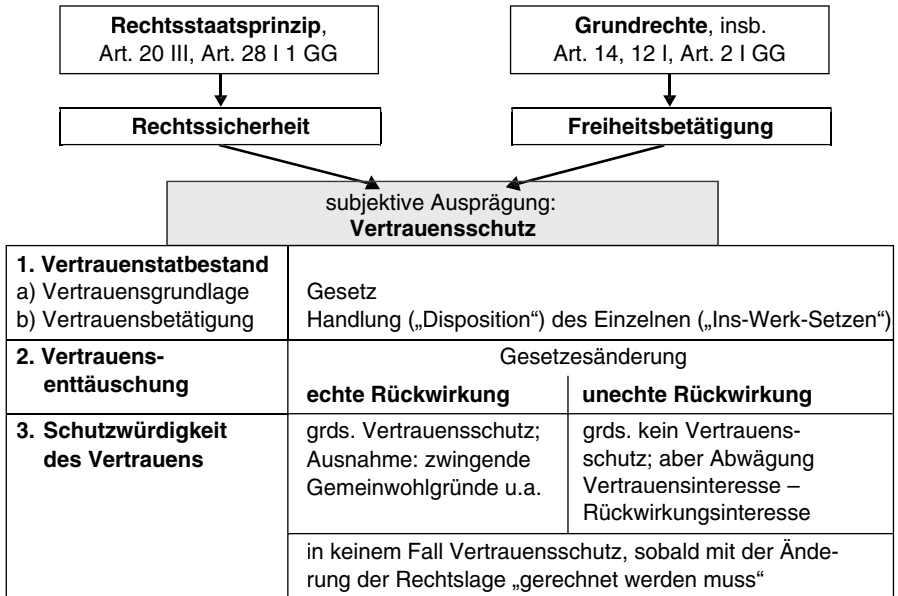
- wenn der Bürger zum Zeitpunkt seiner Disposition mit einer rückwirkenden Neuregelung „rechnen musste“ (→ Rn. 495, 499) oder
- wenn die unechte Rückwirkung geeignet und erforderlich ist, den Zweck des betreffenden Änderungsgesetzes zu fördern und die Grenzen der Zumutbarkeit für die Betroffenen gewahrt bleiben (BVerfGE 132, 302 Rn. 46 – Dividendenvorabausschüttung). Zumutbar sind unechte Rückwirkungen namentlich dann, wenn der Gesetzgeber schonende Übergangsregelungen (etwa Übergangsfristen für das Auslaufen einer Förderung) normiert (**Prinzip des schonenden Übergangs**).

ee) Beseitigung des Vertrauens, Ankündigungseffekt

Der **maßgebliche Zeitpunkt**, ab dem das schutzwürdige Vertrauen des Einzelnen bei seiner Disposition auf den Bestand der Rechtslage beseitigt wird, ist grds. nicht erst der Tag, an dem das Änderungsgesetz verkündet wird (→ Rn. 1174 ff.), sondern schon der Tag, an dem der Gesetzgeber das Änderungsgesetz beschließt, bei Bundesgesetzen also der Zeitpunkt des **Gesetzesbeschlusses** im Bundestag gem. Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG (→ Rn. 1127 f.).

Was aber, wenn der Bürger die – in der Demokratie notwendig öffentlichkeitswirksame – Ankündigung und Diskussion eines Gesetzesvorhabens dazu ausnutzt, um noch vor dem Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses Handlungen vorzunehmen, die die beabsichtigte Wirkung des Gesetzes vereiteln? Eine solche missbräuchliche **Ausnutzung des Ankündigungseffekts** darf der Gesetzgeber durch Statuierung einer Rückwirkung verhindern (BVerfGE 97, 67 (82 ff.) – Schiffbauverträge). Insofern muss der Bürger mit der Gesetzesänderung schon dann rechnen (sein Vertrauen ist bereits dann nicht mehr schutzwürdig), wenn die Bundesregierung die Gesetzesvorlage im Kabinett beschließt (→ Rn. 1114), jedenfalls aber, wenn sie die Vorlage beim Bundestag einbringt (BVerfGE 132, 302 Rn. 55 ff. – Dividendenvorabausschüttung; vgl. → Rn. 1111), oder – in Ausnahmefällen – sogar bereits dann, wenn sich die Koalitionsparteien politisch über eine Reform einigen.

500



501 Lösungsvorschlag zum Fall → Rn. 485: Die zulässige Richtervorlage ist be-
gründet, soweit das Gesetz zur Einführung von Studiengebühren vom 11.5.2025
gegen den aus dem Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 3 GG abgeleiteten Grund-
satz der Rechtssicherheit verstößt (vgl. → Rn. 467 ff.). Das ist zu bejahen, wenn die
maßgebliche Vorschrift durch eine unzulässige Rückwirkung den grundrechtlich und
rechtsstaatlich fundierten Vertrauensschutz des S verletzt.

Vertrauensgrundlage des S war die Rechtslage vor dem Inkrafttreten des Gesetzes
zur Einführung der Studiengebühren bis zum 15.5.2025. Sein Vertrauen auf diese
Rechtslage hat S durch die Rückmeldungen zum Wintersemester 2024/2025 und
zum Sommersemester 2025 betätigt. Insoweit liegt ein Vertrauenstatbestand vor.

Ob das Vertrauen des S rückwirkend enttäuscht wurde, hängt vom maßgeblichen
Zeitpunkt der Gesetzesänderung ab. Hier wurde das Änderungsgesetz am 5.5.2025
im Landtag des Landes L beschlossen, am 11.5.2025 ausgefertigt und am 14.5.2025
verkündet. Seine Wirkung erstreckt sich in Fall 1 erst auf das kommende Semester
(WiSe 2025/2026), in Fall 2 im laufenden Semester (SoSe 2025) auf die Zeit ab dem
15.5.2025 und in Fall 3 auf das zurückliegende Semester (WiSe 2024/2025). In Fall 1
kann das Vertrauen des S somit nicht rückwirkend enttäuscht werden, da ein Vertrau-
en auf den Bestand der künftigen Rechtslage nicht geschützt wird (→ Rn. 489 – aA
vertr.: unechte Rückwirkung). In Fall 2 läuft das Sommersemester 2025 noch und
S hatte sich bereits am 4.2.2025 zurückgemeldet, also bevor die Studiengebühren
zum 15.5.2025 eingeführt wurden. Damit sieht er sich in seinem Vertrauen auf ein
gebührenfreies Studiensemester rückwirkend enttäuscht. In Fall 3 wurde das Ver-
trauen des S auf ein gebührenfreies Studium erst recht rückwirkend enttäuscht, da
das Wintersemester 2024/2025 zum Zeitpunkt der Einführung der Studiengebühren
bereits beendet war.

502 Um die Zulässigkeit der Rückwirkung in den Fällen 2 und 3 beurteilen zu können,
ist zu klären, welche Art der Rückwirkung vorliegt. Die hM unterscheidet zwischen
unechter Rückwirkung („tatbestandliche Rückanknüpfung“) und echter Rückwir-

kung („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“). Bei der unechten Rückwirkung bezieht sich die Gesetzesänderung auf noch nicht abgeschlossene Sachverhalte, bei denen das Vertrauen aber bereits betätigt wurde. Bei der echten Rückwirkung greift das Gesetz in Tatbestände ein, die bereits vor der Verkündung des Gesetzes abgeschlossen waren, und ändert nachträglich die Rechtsfolgen. In Fall 2 müssen die Studiengebühren ab dem 15.5.2025 gezahlt werden, so dass die Regelung keine Wirkung für den Zeitraum vor ihrer Verkündung entfaltet. Allerdings hatte sich S schon am 4.2.2025 zurückgemeldet, damit sein Vertrauen lange vor Abschluss des Sommersemesters „ins Werk gesetzt“ und dabei darauf vertraut, im Sommersemester 2025 ohne Studiengebühren studieren zu können. Damit liegt in Fall 2 eine unechte Rückwirkung vor (aA vertr.: echte Rückwirkung bis zum 14.5.2025 und unechte Rückwirkung ab dem Inkrafttreten des Gesetzes am 15.5.2025). Hingegen sind sowohl die Rückmeldung für das Wintersemester 2024/2025 als auch für das Semester selbst am 15.5.2025 bereits abgeschlossen, so dass durch die Einführung der Studiengebühren für dieses Semester eine echte Rückwirkung gegeben ist.

In Fall 2 ist das Vertrauen des S weniger schutzwürdig, da eine unechte Rückwirkung nur unzulässig ist, wenn überwiegende Gesichtspunkte für eine Schutzwürdigkeit des Vertrauens sprechen. Daher ist das Vertrauensinteresse des S gegen das Rückwirkungsinteresse des Landes abzuwägen, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist (dazu → Rn. 507 ff.). Als legitimer Zweck für die rückwirkende Erhebung von Studiengebühren kommt die sofortige Verbesserung der Qualität der Lehre in Betracht. Zu bezweifeln sind allerdings die Geeignetheit und Erforderlichkeit, denn es fragt sich, ob bei einem Inkrafttreten des Gesetzes am 15.5.2025 durch die eingehenden Gelder noch im laufenden Semester mehr Tutorien, Vorbereitungskurse und Arbeitsgemeinschaften finanziert werden könnten. In jedem Fall aber überwiegt das Vertrauen des S auf die Studiengebührenfreiheit im Sommersemester 2025 das Rückwirkungsinteresse des Landes: S – und alle anderen Studierenden – haben ihr Vertrauen bereits durch die Rückmeldung abschließend betätigt und sich dabei finanziell auf eine Gebührenfreiheit zumindest im laufenden Sommersemester eingerichtet, bevor das Gesetz beschlossen und verkündet wurde. Damit ist die unechte Rückwirkung im vorliegenden Fall unverhältnismäßig und unzulässig. Um dies zu vermeiden, hätte das Gesetz Übergangsregelungen enthalten müssen.

In Fall 3 ist das Vertrauen des S in die alte Rechtslage aufgrund der echten Rückwirkung schutzwürdig. Einer der anerkannten Ausnahmetatbestände (→ Rn. 495) liegt nicht vor; die echte Rückwirkung ist damit unzulässig.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Gesetz in Fall 2 und 3 gegen das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG verstößt und deshalb verfassungswidrig ist. Insoweit ist die zulässige Richtervorlage des Verwaltungsgerichts nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Fall 2 GG begründet.

Merke:

- **Echte Rückwirkung** liegt vor, wenn ein Gesetz in abgeschlossene Sachverhalte, idR in verfestigte Rechtspositionen eingreift und den Einzelnen dadurch schlechterstellt. Das zugrunde liegende Gesetz ist grds. verfassungswidrig, weil es den aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten folgenden Vertrauensschutz verletzt.
- Die **unechte Rückwirkung** bezieht sich hingegen auf Sachverhalte, die vor der Verkündung des Änderungsgesetzes begannen, aber bis dahin noch nicht abgeschlossen wurden. Sie ist grds. verfassungsgemäß, wenn das Rückwirkungs-

interesse des demokratischen Gesetzgebers das Vertrauensinteresse des Einzelnen überwiegt und wenn sie zumutbar ist (Prinzip des schonenden Übergangs).

2. Unmittelbare Geltung der Grundrechte

- 504** Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung (sowohl des Bundes als auch der Länder) als **unmittelbar geltendes** Recht. Damit setzt sich das Grundgesetz bewusst von der Auffassung in der Weimarer Republik (1919–1932) ab, die Grundrechte seien unverbindliche „**Programmsätze**“. Mit der verpflichtenden Vorgabe des Grundrechtskatalogs für das Handeln aller staatlicher Gewalten unterstreicht das Grundgesetz seinen rechtsstaatlichen Charakter: Der Rechtsstaat zeichnet sich dadurch aus, dass er sich an das von ihm gesetzte Recht bindet (→ R.n. 424) und dass er insbes. die Grundrechte seiner Bürger achtet.
- 505** Die Bindung der Staatsgewalt an die Grundrechte bedeutet freilich **nicht**, dass diese **völlig unangetastet** bleiben müssten. Eingriffe in den Schutzbereich der Grundrechte sind vielmehr idR zulässig, wenn sie durch oder aufgrund eines Gesetzes **gerechtfertigt** werden. Dieses Gesetz und jeder darauf beruhende Eingriffsakt dürfen den Freiheitsbereich des Bürgers allerdings nicht weiter einschränken, als dies zur Wahrung von bestimmten und legitimen Gemeinwohlbelangen erforderlich ist.
- 506** Die Grundrechte haben **zwei Dimensionen**, die in engem Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit stehen:
- Sie gewähren dem Einzelnen **subjektive Rechte (= Ansprüche)** gegen den Staat, typischerweise Abwehrrechte, zT aber auch Teilhabe- und Leistungsrechte. Darauf kann sich der Bürger insbes. gegenüber der Verwaltung und vor Gericht unmittelbar berufen.
 - Die zweite Dimension der Grundrechte ist die **objektiv-rechtliche**. Sie verpflichtet den Staat, die Grundrechte als **Bausteine** unserer **Wertordnung** und verbindliche Vorgabe zu beachten. Adressaten sind nicht nur die Verwaltungsbehörden und Gerichte, sondern vor allem auch die **Parlamente beim Erlass von Gesetzen**.

3. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot)

- 507** Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird auch als Übermaßverbot bezeichnet. Als Maßstab menschlichen Verhaltens wurde er bereits in der Antike formuliert (griech. *medèn ágan*, lat. *ne nimis*, svw. nichts im Übermaß). Im öffentlich-rechtlichen Bereich wird der Verhältnismäßigkeit