

# ► Inhalt

## ► Staatsorganisationsrecht

<b>§ 1 Einführung</b>	<b>7</b>
<b>§ 2 Die Grundlagen des Staatsorganisationsrechts</b>	<b>8</b>
I. Der Staatsbegriff	8
II. Unterscheidung Bundesstaat, Staatenbund, Einheitsstaat	11
III. Exkurs: Die Besonderheiten der Europäischen Union	12
<b>§ 3 Das Grundgesetz als Grundlage der BRD</b>	<b>15</b>
I. Die historische Entwicklung bis zum Grundgesetz	15
1. Die Frankfurter Nationalversammlung von 1848/1849	16
2. Die Reichsverfassung von 1871	18
3. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919	20
4. Exkurs: Die Rechtslage des Deutschen Reiches nach 1945	22
5. Verfassungskonvent und Parlamentarischer Rat von 1948/1949	24
6. Die Wiedervereinigung Deutschlands 1989/1990	26
7. Die Verfassungsreform von 1994	28
8. Die Föderalismusreform 2006	29
9. Ausblick – Föderalismusreform II	30
II. Der Aufbau des Grundgesetzes	31
<b>§ 4 Die Strukturprinzipien der Verfassung</b>	<b>33</b>
I. Die Entscheidung für die Republik	35
II. Das Demokratieprinzip	35
III. Das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes	39
IV. Das Sozialstaatsprinzip	42
V. Das Rechtsstaatsprinzip	43
1. Die Grundrechte	44
2. Die Gewaltenteilung	44
3. Gesetzesvorbehalt und Gesetzesbindung	46
4. Effektiver Rechtsschutz	53
5. Die Staatshaftung	56
6. Rechtssicherheit und Bestimmtheit	60
7. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	66
<b>§ 5 Die Staatszielbestimmungen</b>	<b>68</b>
<b>§ 6 Die Grundrechte</b>	<b>69</b>
I. Die Grundrechtsfähigkeit	74
II. Die Einschränkung von Grundrechten	78
III. Die Schranken-Schranken	82

<b>§ 7 Die Parteien</b>	<b>86</b>
I. Die rechtliche Stellung der Parteien und ihrer Mitglieder	89
II. Das Parteienprivileg	91
III. Das Gebot der Chancengleichheit	93
IV. Die Parteienfinanzierung	98
<b>§ 8 Der Bundestag</b>	<b>100</b>
I. Die Wahlgrundsätze und das Wahlsystem	101
II. Die Dauer der Legislaturperiode und Diskontinuität	109
III. Die Rechtsstellung der Abgeordneten	115
IV. Die Untersuchungsausschüsse	121
<b>§ 9 Der Bundesrat</b>	<b>126</b>
<b>§ 10 Der Gemeinsame Ausschuss</b>	<b>130</b>
<b>§ 11 Der Bundespräsident</b>	<b>130</b>
<b>§ 12 Die Bundesregierung</b>	<b>139</b>
I. Exkurs: Die Staatssekretäre	144
II. Exkurs: Die Koalitionsvereinbarungen	147
<b>§ 13 Das Gesetzgebungsverfahren</b>	<b>148</b>
I. Die Gesetzgebungskompetenzen	149
II. Das Gesetzgebungsverfahren	159
III. Die Verfassungsänderung	171
IV. Besondere Gesetzgebungssituationen	171
V. Die Rechtsverordnung	173
<b>§ 14 Die Ausführung der Bundesgesetze</b>	<b>176</b>
<b>§ 15 Die Rechtsprechung</b>	<b>184</b>
<b>§ 16 Das Finanzwesen</b>	<b>195</b>
<b>§ 17 Die völkerrechtliche Vertretung des Bundes</b>	<b>207</b>
<b>§ 18 Die Verwirklichung der Europäischen Union</b>	<b>211</b>
<b>§ 19 Das Bundesverfassungsgericht</b>	<b>219</b>
I. Das Organstreitverfahren	221
II. Die abstrakte Normenkontrolle	227
III. Die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 I Nr. 2a GG	232
IV. Die konkrete Normenkontrolle	233
V. Der Bund – Länder – Streit	239
VI. Die Verfassungsbeschwerde	242
VII. Die einstweilige Anordnung	270

## 6. Rechtssicherheit und Bestimmtheit

Ein weiterer Eckpfeiler des Rechtsstaatsprinzips ist die Rechtssicherheit und Bestimmtheit von Normen. Mit der Thematik der Rechtssicherheit wird regelmäßig die Problematik der **echten** und **unechten Rückwirkung** in Verbindung gebracht. Diese Problematik hat ihren Ursprung im Steuerrecht, wenngleich sich diese Fragen durchgängig in allen Rechtsgebieten stellen. Im Übrigen ist der Grundsatz der **Bestimmtheit** von Rechtsnormen und des gesamten staatlichen Handelns für ein rechtsstaatliches Gemeinwesen elementar.

Eine speziellere Ausprägung dieses allgemeinen Gedankens findet sich in **Art. 103 II GG für das Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht**. Danach kann eine Tat nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, *bevor* die Tat begangen wurde. Dies verpflichtet den Gesetzgeber, die Voraussetzungen der Strafbarkeit so genau zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände für den Normadressaten schon aus dem Gesetz selbst zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln und konkretisieren lassen.<sup>1</sup> Das Grundgesetz will auf diese Weise sicherstellen, dass jedermann sein Verhalten auf die Strafrechtslage eigenverantwortlich einrichten kann und keine unvorhersehbaren staatlichen Reaktionen befürchten muss.<sup>2</sup> Durch diese strenge Bindung der strafenden Staatsgewalt an das Gesetz gewährt das Bestimmtheitsgebot Rechtssicherheit und schützt zur Wahrung der Freiheitsrechte das Vertrauen der Bürger, dass der Staat nur dasjenige Verhalten als strafbare Handlung verfolgt und bestraft, das zum Zeitpunkt der Tat gesetzlich bestimmt war.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> BVerfGE 73, 206, 234; 75, 329, 340; 78, 374, 381 f.

<sup>2</sup> BVerfGE 64, 369, 393f.; 85, 69, 72f.

<sup>3</sup> BVerfGE 95, 96, 130ff.

Prominentes Beispiel für die Missachtung dieser grundgesetzlichen Vorgaben durch den Gesetzgeber ist die Verfassungswidrigkeit der Vermögensstrafe nach § 43a StGB. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgericht, das diese Regelung mit Urteil vom 20. März 2002 für nichtig erklärte, wäre der Gesetzgeber bei Einführung einer neuen Straftat, die zudem einen intensiven Grundrechtseingriff zuließe, gehalten gewesen, dem Richter – über die herkömmlichen Strafzumessungsgrundsätze hinaus – besondere Leitlinien an die Hand zu geben, die dessen Entscheidung hinsichtlich der Auswahl und der Bemessung der Sanktion vorhersehbar gemacht hätten.<sup>4</sup>

Diese im Prinzip einleuchtenden Grundsätze gelten außerhalb des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts über die Verankerung im Rechtsstaatsprinzip auch für die übrige Rechtsordnung. Daraus folgert das Bundesverfassungsgericht, dass der Bestimmtheitsgrundsatz gebietet, dass eine gesetzliche Ermächtigung der Exekutive zur Vornahme von Verwaltungsakten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt ist, so dass das Handeln der Verwaltung messbar und in gewissem Ausmaß für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar wird.<sup>5</sup>

Das bedeutet jedoch nicht, dass dem Gesetzgeber die Verwendung von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen verboten würde, denn bei der großen Variantenbreite und der Vielgestaltigkeit verschiedener Lebenssachverhalte wäre eine gesetzliche Regelung ansonsten gar nicht mehr denkbar. Die jeweiligen Anforderungen an die Bestimmtheit sind dabei jeweils einzelfallabhängig.

---

<sup>4</sup> BVerfGE 105, 135ff.

<sup>5</sup> BVerfGE 8, 274, 325; 9, 137, 147; 56, 1, 12.

Neben der Bestimmtheit von Normen werden aus dem Rechtsstaatsprinzip noch die Grundsätze der **Normenklarheit**<sup>6</sup> und **Widerspruchsfreiheit**<sup>7</sup> abgeleitet. Bei der Frage, ob sich verschiedene Regelungen widersprechen ist allerdings vor einer vorschnellen Anwendung dieser Fallgruppe an die *Auslegung* der jeweiligen Vorschriften zu denken. Wenn die Auslegung keinen Konflikt ergibt, dann ist dem Gebot der Widerspruchsfreiheit Genüge getan. Die beiden letztgenannten Grundsätze vermischen sich im Übrigen regelmäßig mit dem Grundsatz der Bestimmtheit und lassen sich daher nicht trennscharf voneinander abgrenzen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich für die vorstehende Problematik aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende drei **Gebote** ableiten lassen:

- 1.) Gebot der Bestimmtheit
- 2.) Gebot der Normenklarheit
- 3.) Gebot der Widerspruchsfreiheit

Diese Grundsätze gelten dabei nicht nur für Gesetze, sondern für die gesamte Rechtsordnung.

Unter dem Gesichtspunkt der **Rechtssicherheit** ist auf die Frage der **rückwirkenden Änderung der Rechtslage** einzugehen. Art. 103 II GG enthält für das Strafrecht ein absolutes Rückwirkungsverbot<sup>8</sup> und verbietet demnach jede rückwirkende Strafbegründung<sup>9</sup> und Strafschärfung. Im Übrigen stellt sich das Problem, ob der Gesetzgeber die bisherige Rechtslage noch nachträglich ändern darf, zwangsläufig nur bei Maßnahmen, durch die die Bürger belastet werden. Eine *begünstigende* Neuregelung wird insofern stets begrüßt werden, da damit eine Besserstellung einhergeht.

---

<sup>6</sup> BVerfGE 99, 216, 243; 103, 21, 33; 108, 1, 20; 114, 1, 53.

<sup>7</sup> BVerfGE 25, 216, 217.

<sup>8</sup> BVerfGE 30, 367, 385; 95, 96, 131.

Zur Beantwortung der Frage, ob eine rückwirkende Änderung der Rechtslage zulässig ist, muss zwischen zwei Gesichtspunkten abgewogen werden. Auf der einen Seite steht das legitime Interesse des demokratisch legitimierten Gesetzgebers an der Veränderung der Rechtslage und auf der anderen Seite steht dem das **Vertrauen** der Bürger in den unveränderten Bestand der Rechtslage entgegen. In der relevanten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts haben sich hierzu zwei Fallgruppen herausgebildet. Man unterscheidet zwischen:

- 1.) Echter Rückwirkung
- 2.) Unechter Rückwirkung

Im Hinblick auf die Terminologie ist zu beachten, dass diese beiden Begriffe nur noch vom **ersten Senat** des Bundesverfassungsgerichts<sup>10</sup> und der überwiegenden Literatur verwendet werden. Der **zweite Senat**<sup>11</sup> verwendet hingegen die Begriffe der Rückwirkung von Rechtsfolgen (= echte Rückwirkung) und der tatbestandlichen Rückanknüpfung (= unechte Rückwirkung).

Neben einigen dogmatischen Feinheiten ergeben sich aus der unterschiedlichen Terminologie jedoch keine Folgen für die Lösung der relevanten Fragen. In der Klausur sollte man daher kurz die unterschiedlichen Begrifflichkeiten darstellen und sich dann konsequent für eine der beiden möglichen Formulierungen entscheiden.

Eine **echte Rückwirkung** liegt immer dann vor, wenn der Gesetzgeber nachträglich abändernd in einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt eingreift.<sup>12</sup> Gerade in einem solchen Fall ist ersichtlich, dass das Vertrauen der betroffenen Bürger in die Fortwirkung der „alten“ Rechtslage besonders hoch ist.

---

<sup>9</sup> BVerfGE 25, 269, 285; 46, 88, 192f.; 81, 132, 135.

<sup>10</sup> BVerfGE 98, 17, 39; 101, 239, 263f.; 103, 392, 403.

<sup>11</sup> BVerfGE 92, 277, 325; 97, 67, 78f.; 105, 17, 37f.; 109, 133, 188.

<sup>12</sup> BVerfGE 30, 367, 386f.; 97, 67, 78 f.; 114, 258, 300.

Daraus folgt, dass eine solche echte Rückwirkung wegen des entgegenstehenden Vertrauens der Bürger **grundsätzlich unzulässig** ist. Die Rechtsprechung hat von diesem Grundsatz jedoch einige Ausnahmen zugelassen, denen allen gemeinsam ist, dass in diesen Fällen das Vertrauen der Bürger nicht vorhanden oder nicht schutzwürdig ist. Danach ist eine echte Rückwirkung zulässig, wenn:

- 1.) der Betroffene mit einer Änderung der Rechtslage rechnen musste.<sup>13</sup>
- 2.) das geltende Recht unklar und verworren ist.<sup>14</sup>
- 3.) eine sich im Nachhinein als ungültig herausstellende Norm neu beschlossen wird.<sup>15</sup>
- 4.) zwingende Gründe des Allgemeinwohls dies gebieten.<sup>16</sup>
- 5.) es sich lediglich um eine Bagatelle handelt.<sup>17</sup>

Obwohl es sich bei diesen fünf Kategorien mittlerweile um gefestigte Rechtsprechung handelt, ist gerade die Reichweite der vierten und fünften Fallgruppe sehr unbestimmt und bietet geradezu ein Einfallstor für echte Rückwirkungen. Allerdings ist bisher zu beobachten, dass das Bundesverfassungsgericht strenge Maßstäbe angelegt und die Ausnahmen restriktiv gehandhabt hat.

Demgegenüber liegt nach ständiger Rechtsprechung eine **unechte Rückwirkung** vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalt und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet.<sup>18</sup> Dies ist grundsätzlich **zulässig**. Allerdings können sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Grenzen der Zulässigkeit ergeben.

---

<sup>13</sup> BVerfGE 95, 64, 87; 103, 392, 404.

<sup>14</sup> BVerfGE 88, 384, 404; 98, 17, 39.

<sup>15</sup> BVerfGE 13, 261, 272.

<sup>16</sup> BVerfGE 88, 384, 404; 97, 67, 79f.; 101, 239, 263 f.

<sup>17</sup> BVerfGE 30, 367, 389; 72, 200, 258 f.; 95, 64, 86 f.

<sup>18</sup> BVerfGE 101, 239, 263.

Diese sind jedoch erst überschritten, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen.<sup>19</sup>

Die unechte Rückwirkung ist somit **nur ausgeschlossen**, wenn:

- 1.) das Gesetz einen entwertenden Eingriff vornimmt, mit dem der Betroffene nicht zu rechnen brauchte, den er also auch bei seinen Dispositionen nicht berücksichtigen konnte<sup>20</sup>

**und**

- 2.) das Vertrauen des Betroffenen ausnahmsweise schutzwürdiger ist als das gesetzgeberische Interesse.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> BVerfGE 95, 64, 86.

<sup>20</sup> BVerfGE 68, 287, 307.

<sup>21</sup> BVerfGE 89, 48, 66; 101, 239, 263.