

Grundkurs Öffentliches Recht II. GrundrechteFreitag, den 10. Juni 2005

Ein Prüfungsschema für Freiheitsgrundrechte sei an dem Fall einer staatlichen Maßnahme entwickelt, deren Inhalt hier nicht näher interessieren soll, sondern in wohltuender Anonymität verharren kann. Die Fallfrage zu diesem Fall soll lauten: Verstößt diese staatliche Maßnahme gegen Freiheitsgrundrechte des Grundgesetzes? Was haben Sie dann zu tun?

I. Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab

Als erstes sind Vorüberlegungen anzustellen, die in der schriftlichen Antwort nicht ausformuliert werden, die aber Weichen für diese Antwort stellen. Die Vorüberlegungen betreffen zwei Punkte. Es ist **erstens** von Interesse, ob die staatliche Maßnahme ein Gesetz ist oder ob Urheber der staatlichen Maßnahme Stellen der Exekutive oder der Judikative sind. Dies lässt sich anhand des Sachverhalt klar ermitteln. Wenn die staatliche Maßnahme ein Gesetz ist, liegen die Dinge materiell-rechtlich einfacher. Dann ist zu prüfen, ob dieses Gesetz mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Handelt es sich dagegen um Maßnahmen der Exekutive oder der Judikative, verdoppelt sich der Prüfungsaufwand. Es ist zu klären, ob die gesetzliche Grundlage der Maßnahme verfassungsgemäß ist; hier besteht kein Unterschied zu der erstgenannten Variante. Es ist sodann und zusätzlich zu klären, ob Verwaltung oder Gerichte die gesetzliche Grundlage im Einzelfall verfassungsgemäß ausgelegt und angewendet haben. Zusammenfassend kann man sagen, dass die **erste** Vorüberlegung den Prüfungsgegenstand betrifft. Diese Vorüberlegung wirkt sich aus in der Art und Weise, wie die einzelnen Grundrechte zu prüfen sind, ob einstufig oder zweistufig. Bevor wir soweit sind, muss aber ermittelt sein, welche Grundrechte überhaupt zu prüfen sind. Dies ist Gegenstand der zweiten Vorüberlegung.

Bei der **zweiten** Vorüberlegung geht es um den Prüfungsmaßstab. Hier gibt es zwei Alternativen. Es kann entweder nach bestimmten Grundrechten ausdrücklich gefragt sein. Dann steht der Prüfungsmaßstab fest. Zu prüfen sind nur die Grundrechte, nach denen gefragt ist. Oder aber die Fallfrage ist allgemein gehalten, nennt also kein bestimmtes Grundrecht. Dann muss der Bearbeiter den Prüfungsmaßstab selbst bestimmen, d.h. die zu prüfenden Grundrechte müssen ermittelt werden. Das geschieht in folgender Weise: **(a)** Alle Grundrechte, die zu prüfen der Sachverhalt Anlass gibt, müssen im Konzept notiert werden. **(b)** Mit Hilfe der Lehre von den Grundrechtskonkurrenzen ist festzustellen, ob einzelne dieser Grundrechte wahrscheinlich hinter andere dieser Grundrechte zurücktreten. **(c)** Die wahrscheinlich vorrangigen Grundrechte sind dann sinnvollerweise zuerst zu prüfen. Ist ihr Schutzbereich eröffnet, so treten die nachrangigen Grundrechte tatsächlich zurück. Wären diese nachrangigen Grundrechte zuerst geprüft worden, so wäre der damit verbundene Aufwand nutzlos. **(d)** Eine feste Prüfungsreihenfolge ist im Übrigen nicht zwingend vorgegeben; insofern entscheiden Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte.

Das Ergebnis beider Vorüberlegungen ergibt den Obersatz, mit dem die gutachtliche Beantwortung der Fallfrage zu beginnen hat. Ein solcher Obersatz könnte etwa lauten: Es ist zu prüfen, ob § x des y-Gesetzes gegen Grundrechte verstößt (Vorüberlegung 1). In Betracht kommt ein Verstoß gegen die Grundrechte aus Art. 12 I, 14 I und 3 I GG (Vorüberlegung 2).

II. Die Lehre von den Grundrechtskonkurrenzen

Bei den Grundrechtskonkurrenzen geht es um das Verhältnis zwischen den Grundrechten. Konkurrenz bedeutet Wettstreit. Es kann durchaus sein, dass dem ersten Anschein nach in einem Fall mehrere Grundrechte einschlägig sind, dass aber ein Grundrecht von einem anderen Grundrecht in dem Wettstreit um die Anwendbarkeit verdrängt wird. Folgende typische Konkurrenzkonstellationen sind zu unterscheiden:

(1) Ein Grundrecht ist immer spezieller als ein anderes, so dass das generelle Grundrecht zurücktritt, sobald der persönliche und der sachliche Schutzbereich eines anderen Grundrechts eröffnet

ist. Beispiele hierfür sind bei den Freiheitsgrundrechten die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) und bei den Gleichheitsgrundrechten der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 I GG). Art. 2 I GG ist ein Auffanggrundrecht, das nur zum Zuge kommt, soweit andere Freiheitsgrundrechte ihrem sachlichen oder persönlichen Schutzbereich nach nicht einschlägig sind. So wird das Recht eines Deutschen, in das Bundesgebiet einzureisen, von Art. 11 I GG erfasst. Art. 2 I GG kommt hier nicht zum Zug. Das Recht eines Deutschen, aus dem Bundesgebiet auszureisen, ist dagegen nicht Thema des sachlichen Schutzbereichs von Art. 11 I GG. Ebenso gibt Art. 11 I GG einem Ausländer kein Recht, in das Bundesgebiet einzureisen; Letzteres ist eine Frage seines persönlichen Schutzbereiches. In beiden Fällen der Nichteinschlägigkeit von Art. 11 I GG kommt Art. 2 I GG als subsidiär geltende allgemeine Handlungsfreiheit zur Anwendung.

(2) Ein Grundrecht ist nicht immer, sondern nur in einzelnen Anwendungsfällen spezieller. So wird die berufliche Tätigkeit eines Zeitungsredakteurs speziell von der Pressefreiheit geschützt; die Berufsfreiheit tritt dahinter zurück. Man kann aber deswegen nicht sagen, dass die Pressefreiheit generell Vorrang vor der Berufsfreiheit hätte.

(3) Ein menschliches Verhalten wird vom Schutzbereich zweier Grundrechte erfasst, ohne dass zwischen den beiden Grundrechten ein Spezialitätsverhältnis festgestellt werden kann. In diesen Fällen spricht man von einer Idealkonkurrenz. Als Beispiel sei Werbung genannt, die zugleich der Meinungsbildung dient. Sie unterfällt sowohl dem Schutz der Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 5 I 1 GG) als auch dem Schutz der Berufs- und Gewerbefreiheit (Art. 12 I 1 GG). Staatliche Eingriffe müssen im Fall der Idealkonkurrenz den Anforderungen beider Grundrechte entsprechen.

(4) In den Fallgruppen 1 bis 3 wird jeweils ein Verhalten vom Schutzbereich mehrerer Grundrechte erfasst. In den Fallgruppen 1 und 2 tritt daraufhin eines dieser Grundrechte zurück. In Fallgruppe 3 tritt keines der Grundrechte zurück; vielmehr sind sie kumulativ anzuwenden. Davon zu unterscheiden ist viertens der Fall, dass ein Verhalten nur dem ersten Anschein nach vom Schutzbereich mehrerer Grundrechte erfasst wird, dass in Wahrheit aber nur der Schutzbereich eines Grundrechts eröffnet ist. Das Problem

der Grundrechtskonkurrenz stellt sich dann nicht. Von einer Grundrechtskonkurrenz kann immer nur gesprochen werden, wenn in einem Fall der Schutzbereich mehrerer Grundrechte eröffnet ist.

Ein Beispiel für diesen vierten Fall ist die Abgrenzung von Art. 12 I und Art. 14 I GG. Art. 12 schützt den Erwerb, Art. 14 das Erworbenem. Die Abgrenzung zwischen Erwerb und Erworbenem mag im Einzelfall schwierig sein, doch werden durch diese Formel beide Grundrechte überschneidungsfrei voneinander abgegrenzt. Prüfungstaktisch sollte man in der vierten Fallgruppe mit dem Grundrecht beginnen, das nicht zum Zuge kommt. Dessen Prüfung endet dann auf der Schutzbereichsebene. Im Anschluss daran kann das Grundrecht geprüft werden, das zur Anwendung gelangt.

Ob eine Grundrechtskonkurrenz vorliegt und wie diese aufzulösen ist, kann immer erst festgestellt werden, wenn der Schutzbereich zumindest eines Grundrechts geprüft ist. Gleichwohl stellt sich die Frage der Grundrechtskonkurrenz schon zu Beginn der Prüfung, weil sie die Reihenfolge der einzelnen Grundrechtsprüfungen festlegt. Insbesondere wird von mehreren Freiheitsgrundrechten Art. 2 I GG regelmäßig als Letzter geprüft; ebenso ist es im Kreis der Gleichheitsgrundrechte mit Art. 3 I GG.

III. Prüfung des einzelnen Grundrechts

Als Ergebnis der Vorüberlegungen zu Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab und zu den Grundrechtskonkurrenzen steht fest, welches staatliche Verhalten an welchen Grundrechten zu messen ist und in welcher Reihenfolge bei einer Mehrzahl von grundsätzlich in Betracht kommenden Grundrechten zu prüfen ist.

Vor der Prüfung der einzelnen Grundrechte steht eine weitere, auf das jeweilige Grundrecht bezogene Vorüberlegung an. Es ist zu klären, ob das Grundrecht ein Freiheitsgrundrecht ist oder ob es eine andere Rechtsnatur hat. Wenn es sich um ein Freiheitsgrundrecht handelt, ist weiter zu klären, ob dieses Grundrecht neben der Funktion, Eingriffsabwehrrecht zu sein, weitere Funktionen aufweist, die in dem konkreten Fall einschlägig sind. Das Prüfungsschema Schutzbereich - Eingriff - Eingriffsrechtfertigung passt nur auf Freiheitsgrundrechte mit Eingriffsabwehrfunktion, weil nur diese ein Verhalten oder ein Rechtsgut schützen. Auf Gleichheitsgrundrechte passt dieses Schema nicht. Dort ist zu fragen, ob eine für das jeweilige Gleichheitsgrundrecht relevante Ungleichbehandlung vorliegt und

ob diese Ungleichbehandlung sich verfassungsrechtlich recht-

fertigen lässt. Auf Leistungsgrundrechte passt dieses Schema erst recht nicht, denn solche Grundrechte zielen nicht auf Schutz vor dem Staat, nicht auf ein staatliches Unterlassen, sondern, im Gegenteil, auf staatliche Leistung.

Was alles ein Freiheitsgrundrecht ist, haben wir ausführlich besprochen. Jedes Freiheitsgrundrecht habe ich Ihnen in dieser Vorlesung vorgestellt. Zusätzlich haben wir uns mit dem Asyl- und dem Petitionsgrundrecht schon mit zwei Leistungsgrundrechten befasst.

Ist Prüfungsmaßstab ein Freiheitsgrundrecht und Prüfungsgegenstand ein Gesetz, so schließen sich vertraute Fragen an. Diese Fragen sind für jedes Grundrecht, für jeden Prüfungsmaßstab gesondert zu stellen und zu beantworten.

(1) Ist der Schutzbereich des Grundrechts eröffnet? Dies ist der Fall, wenn das Gesetz ein Verhalten oder ein Rechtsgut betrifft, die unter den sachlichen Schutzbereich fallen, und wenn die Adressaten des Gesetzes grundrechtsberechtigt sind.

(2) Greift das Gesetz in diesen Schutzbereich ein? Bei Grundrechten mit verhaltensbezogenem Schutzbereich ist dazu zu klären, ob die Ausübung der grundrechtlichen Freiheit (=Verhalten) tatsächlich oder rechtlich unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird. Bei Grundrechten mit rechtsgutsbezogenem Schutzbereich ist statt dessen zu fragen: Wird das Rechtsgut zerstört oder wesentlich beschädigt?

(3) Lässt sich der Eingriff verfassungsrechtlich rechtfertigen? Diese Frage ist bei der Grundrechtsprüfung die wichtigste. Auf ihr hat in der Regel umfangmäßig der Schwerpunkt eines Gutachtens zu liegen. Sie führt zunächst auf die Alternative zwischen Grundrechten mit Gesetzesvorbehalt und Grundrechten ohne Gesetzesvorbehalt.

Bei Grundrechten ohne Gesetzesvorbehalt sind Eingriffe durch Gesetz grundsätzlich unzulässig. Solche Grundrechte können nur im Einzelfall durch kollidierendes Verfassungsrecht auf gesetzlicher Grundlage nach Maßgabe praktischer Konkordanz eingeschränkt werden. Dass ein Gesetz in der ganzen Breite seines Anwendungsfeldes dem Schutz kollidierender Verfassungsrechtsgüter dient und Vorrang vor dem Grundrecht hat, ist schwer vorstellbar.

Anders ist dies bei Grundrechten mit Gesetzesvorbehalt. Diese Grundrechte können durch Gesetz eingeschränkt werden. Ob ein Grundrecht einem Gesetzesvorbehalt unterliegt, ist in der Regel leicht zu erkennen. Schwierigkeiten haben wir insoweit nur bei folgenden Grundrechten gehabt: Art. 2 I GG - verfassungsmäßige Ordnung; Art. 6 II 2 GG - Wächteramt der staatlichen Gemeinschaft; Art. 9 II GG - kein verfassungsunmittelbares Vereinsverbot; Art. 12 I 2 GG - Gesetzesvorbehalt nicht nur für die Berufsausübung, sondern auch für die Berufswahl.

Das grundrechtseinschränkende Gesetz muss Anforderungen in formeller und materieller Hinsicht genügen. Diese Anforderungen will ich in zwei Listen zusammenfassen, eine Liste mit formellen und eine Liste mit materiellen Anforderungen. Bei beiden Listen habe ich Punkte zu ergänzen, die ich bis jetzt nicht vorgetragen habe und die diese Listen vollständig machen und abschließen.

1. Insbesondere: Verfassungsrechtliche Rechtfertigung in formeller Hinsicht

In formeller Hinsicht ist zu prüfen,

- (1) ob ein förmliches Gesetz erforderlich ist oder ob ein materielles Gesetz ausreicht,
- (2) ob das Gesetz kompetenzgemäß im Sinne der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ist,
- (3) ob das Gesetz ordnungsgemäß zustande gekommen ist (für Bundesgesetze zu prüfen anhand der Art. 76 ff. GG, für Rechtsverordnungen des Bundes zu prüfen anhand von Art. 80 GG),
- (4) ob Art. 19 I GG beachtet wird (Verbot des Einzelfallgesetzes, Zitiergebot).

Noch zu besprechen sind das Verbot grundrechtseingreifender Einzelfallgesetze nach Art. 19 I 1 und das Zitiergebot nach Art. 19 I 2 GG. Beide sind im Rahmen der verfassungsrechtlichen Eingriffsrechtfertigung zu prüfen, und zwar bei dem zweiten Unterpunkt, der formellen Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Eingriffsgrundlage. Wenn es in Art. 2 I GG heißt, jeder habe das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, soweit er nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstoße, so ist mit der verfassungsmäßigen

Ordnung jede Rechtsnorm gemeint, die formell und materiell mit der Verfassung vereinbar ist. Formell verfassungsgemäß ist ein Gesetz,

a) Zusatz: Das Verbot des Einzelfallgesetzes

Nach Art. 19 I 1 GG muss ein grundrechtseinschränkendes Gesetz allgemein sein und darf nicht nur für den Einzelfall gelten. Allgemein ist ein Gesetz, welches für eine unbestimmte Vielzahl von Personen und eine unbestimmte Zahl von Anwendungsfällen gilt. Das Verbot des Einzelfallgesetzes dient zwei Zwecken. Zum einen ist es Ausdruck des Gewaltenteilungsprinzips. Es hindert den Gesetzgeber, in den Bereich der Verwaltung einzubrechen und in der Form des Gesetzes derart konkret und individuell tätig zu werden, wie dies die Sache der Verwaltung ist. Zum anderen soll das Verbot des Einzelfallgesetzes verhindern, dass bei Grundrechtseingriffen Ausnahmen im Sinne von Privilegien und Diskriminierungen gemacht werden; insoweit besteht ein Zusammenhang zum Gleichbehandlungsgebot nach Art. 3 I GG.

Die Wirkung des Verbots des Einzelfallgesetzes ist vom BVerfG durch eine restriktive Interpretation aber sehr eingeschränkt worden. Leitentscheidung ist der Bahnhofsapothekenfall (E 13, 225). In diesem Fall ging es um eine Regelung des Ladenschlussgesetzes, die Bahnhofsapotheken betraf. Bei Inkrafttreten des Gesetzes gab es im ganzen Bundesgebiet nur **eine** Bahnhofsapotheke. Gleichwohl hat das BVerfG das Vorliegen eines Einzelfallgesetzes verneint. Zwar betreffe die Vorschrift gegenwärtig nur einen Fall, doch sei sie abstrakt formuliert, was die Möglichkeit eröffne, dass sie in der Zukunft weitere Anwendungsfälle bekomme. Weiterhin zulässig seien sogenannte Maßnahmegesetze. Dies seien Gesetze, bei denen der Tatbestand so beschaffen sei, dass es nur einen Fall dieser Art gebe. Die gesetzliche Regelung erweist sich dann als Maßnahme im Einzelfall. Dies sei zulässig, wenn sachliche Gründe dafür sprächen. Mit den Ausnahmen für zukunfts offene Einzelfallgesetze und für Maßnahmegesetze hat das BVerfG das Verbot des Einzelfallgesetzes praktisch durchlöchert. Neben Art. 3 I GG, der willkürliche Gleichbehandlungen und willkürliche Ungleichbehandlungen verbietet, spielt das Verbot des Einzelfallgesetzes kaum eine Rolle. Noch nie ist ein Gesetz an dieser Hürde gescheitert. Die Prüfung von Art.

19 I 1 GG sollte deshalb kurz gehalten werden. An Wissen genügt, was ich Ihnen vorgestellt habe. Studierende neigen trotzdem dazu, auf diesen Punkt und auf den folgenden Punkt, das Zitiergebot, viel Aufmerksamkeit zu verwenden. Dies entspricht nicht deren praktischer Bedeutung, die gering ist.

b) Zusatz: Zitiergebot

Im Ergebnis nichts anderes als für das Verbot des Einzelfallgesetzes gilt für das Zitiergebot des Art. 19 I 2 GG. Nach dieser Vorschrift muss ein Gesetz, das Eingriffe in ein Grundrecht vorsieht oder dazu ermächtigt, das eingeschränkte Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen. Das eingeschränkte Grundrecht muss also zitiert werden, weshalb man Art. 19 I 2 GG auch Zitiergebot nennt. Ich nenne zunächst zwei Beispiele für gesetzliche Vorschriften, die aufgrund des Zitiergebots ergangen sind. Im Versammlungsgesetz, das zu zahlreichen Einschränkungen des Art. 8 GG ermächtigt, heißt es in § 20: Das Grundrecht des Artikels 8 des Grundgesetzes werde eingeschränkt. Ähnlich konzipiert ist § 66 ASOG: "Durch dieses Gesetz werden die Grundrechte auf Freiheit der Person, auf Freizügigkeit und Unverletzlichkeit der Wohnung eingeschränkt." Das Zitiergebot hat Warnfunktion. Durch das Zitat soll der Gesetzgeber gezwungen werden, sich selbst Rechenschaft darüber abzulegen, dass er einen Grundrechtseingriff vornimmt oder dazu ermächtigt.

Auch das Zitiergebot wird vom BVerfG eng ausgelegt. Es findet keine Anwendung auf vorkonstitutionelle Gesetze, d.h. auf Gesetze, die vor dem Grundgesetz in Kraft getreten sind. Dies ist plausibel, denn solche Gesetze können aus zeitlichen Gründen das Zitiergebot nicht erfüllen, denn bei ihrem Erlass hat es dieses Verbot noch nicht gegeben. Weiterhin findet das Zitiergebot bei einer Reihe von Grundrechten keine Anwendung, weil diese nach Ansicht des BVerfG keinen Einschränkungsvorbehalt enthalten. Das BVerfG unterscheidet also nicht nur einfache und qualifizierte Gesetzesvorbehalte, sondern innerhalb der Gruppe der Gesetzesvorbehalte Einschränkungsvorbehalte von anderen Gesetzesvorbehalten. Keine Anwendung findet das Zitiergebot

→ bei allen vorbehaltlosen Grundrechten,

→ auf die allgemeine Handlungsfreiheit und das allgemeine Persönlichkeitsrecht sowie ihre Derivate,

- auf die Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 I GG,
- auf die Berufs- und Gewerbefreiheit,
- auf Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums,
- auf Enteignungen, weil hier die Junktimklausel *lex specialis* ist.

Als Grundrechte, bei denen das Zitiergebot Anwendung findet, bleiben übrig: Art. 2 II, 6 III, 8 II, 10 II, 11 II, 13 II / III und 16 I 2 GG. Ein Verstoß gegen das Zitiergebot hätte bei diesen Grundrechten die Nichtigkeit des Gesetzes zur Folge.

2. Insbesondere: Verfassungsrechtliche Rechtfertigung in materieller Hinsicht

In materieller Hinsicht ist zu prüfen,

- (1 - **nur bei einem qualifizierten Gesetzesvorbehalt**) ob das Gesetz den Qualifikationsmerkmalen genügt,
- (2) ob das Gesetz verhältnismäßig ist,
- (3) ob das Gesetz hinreichend bestimmt ist (in der Regel unproblematisch),
- (4) ob Art. 19 II GG beachtet ist. Auch dies ist in der Regel unproblematisch. Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG ist der letzte Punkt aus dem Prüfungsschema, den wir noch nicht besprochen haben. Auf ihn möchte ich in einem zweiten Exkurs näher eingehen.

a) Wesensgehaltsgarantie

Nach Art. 19 II GG darf in keinem Fall ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden. Die Vorschrift steht in einem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist eine Schöpfung des BVerfG, die an die Stelle der Wesensgehaltsgarantie getreten ist und heute die Funktionen übernimmt, die möglicherweise ursprünglich der Wesensgehaltsgarantie zugeordnet waren. Während vor dem BVerfG schon viele Grundrechtseingriffe am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gescheitert sind, hat die Wesensgehaltsgarantie aber noch nie Anlass zu verfassungsgerichtlichen Beanstandungen gegeben. Sie geht im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf. Dies möchte ich an einem Beispiel erläutern. Die Polizeigesetze mancher Bundes-

länder, nicht das BerLASOG, ermächtigen die Polizei zum sogenannten finalen Todesschuss, etwa gegen Geiselangster. Man könnte sagen, diese Ermächtigung verletze Art. 19 II GG, weil ihre Anwendung dazu führe, dass von dem Grundrecht der Betroffenen auf Leben nichts mehr übrig bleibe. Dem widerspricht die ganz herrschende Meinung. Die Wesensgehaltsgarantie beziehe sich nicht auf individuelle Grundrechtsgüter, sondern auf das Grundrecht. Sie verlange, dass trotz staatlicher Grundrechtseingriffe von dem Grundrecht überhaupt etwas bleibe. Dies schließt einen grundrechtlichen "Totalschaden" im Einzelfall nicht aus, sofern nur genügend andere Fälle bleiben, in denen das Grundrecht zur Geltung kommt. Man nennt dies die Theorie vom absoluten Wesensgehalt. Absolut heißt losgelöst, hier losgelöst vom Einzelfall. Nach dieser Theorie ist Art. 19 II GG nicht schon verletzt, wenn im Einzelfall von einem Grundrecht nichts mehr übrig bleibt. Gefordert wird vielmehr, dass in einer großen Zahl von Fällen vom Grundrecht nichts mehr übrig bleibt. Dann aber wird man den staatlichen Eingriffen auch Unangemessenheit im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bescheinigen müssen. Prüfungssystematisch ergibt sich daraus, dass man Art. 19 II GG im Anschluss an eine Verhältnismäßigkeitsprüfung kurz erwähnen sollte, ohne ihm größere Bedeutung beizumessen. Die Unverhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für einen Verstoß gegen Art. 19 II GG. Man kann darum sagen: Ein Verstoß gegen Art. 19 II GG kann nur bei Gesetzen oder sonstigen staatlichen Maßnahmen vorliegen, die überdies und vorab unverhältnismäßig sind; Art. 19 II GG spielt darum als selbstständiger Kontrollmaßstab keine Rolle.

b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass eine staatliche Maßnahme einem nicht verfassungswidrigen Zweck dient und im Hinblick auf diesen Zweck geeignet, erforderlich und angemessen (= verhältnismäßig im engeren Sinne) ist (Jarass / Piero, GG, Art. 20 Rn. 80 ff.). Geeignet ist eine Maßnahme, mit deren Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert

werden kann. Erforderlich ist eine Maßnahme, wenn ihr Ziel nicht durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, das das betreffende Grundrecht nicht oder weniger fühlbar einschränkt. Angemessen ist eine Maßnahme, wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist.