

## **Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung** **im demokratischen Rechtsstaat**

### **I. Rationalität als Leitmotiv moderner Verfassungen**

1. Recht muss vernünftig sein, um dem Anspruch auf verbindliche Ordnung genügen zu können.
2. Über die Frage, was unter Rationalität zu verstehen ist, besteht in modernen Gesellschaften aber keine Einigkeit.
3. Deshalb ist das selbstbestimmt gedachte Individuum Quelle der Legitimation von Staat und Recht.
4. Selbstbestimmung erfolgt im Verfassungsrecht über zwei Legitimationsmodi: Demokratie und Rechtsstaat.
5. Die Erfüllung der Erwartung, dass der Staat eine rationale Einrichtung ist, wird regelmäßig der Rechtsstaatlichkeit zugeschrieben.
6. Rechtsstaatlichkeit ist Ausgangspunkt der von den Gerichten betriebenen Entwicklung hin zu einer allgemeinen Pflicht zu rationaler und konsistenter Gesetzgebung.
7. Diese Entwicklung führt zur Frage, ob und wieweit solche rechtsstaatlichen Anforderungen an den Gesetzgeber im Verfassungs- und Unionsrecht zu begründen sind.

### **II. Rechtsstaatliche Aspekte**

8. Die rechtsstaatlichen Aspekte können am Gebot der Folgerichtigkeit gezeigt werden.
9. Die grundsätzliche verfassungsrechtliche Verankerung des Gebotes der Folgerichtigkeit ist nicht das eigentliche Problem.
10. Auch der Vorwurf des Unterlaufens von Stufen in der Normenhierarchie greift nicht; Beispiel: Pendlerpauschale.
11. Das Gebot der Folgerichtigkeit verschiebt den Bezugspunkt der Rechtfertigungslast in das Gesetz hinein, wodurch der grundrechtliche Schutz der Bürger vor staatlichen Freiheitsbeeinträchtigungen und Ungleichbehandlungen gestärkt, aber auch geschwächt werden kann; Beispiele: Pendlerpauschale, Nichtraucherchutzgesetze.

12. Den Grundrechten kann nicht entnommen werden, wann eine gesetzliche Regelung als strikte Grundentscheidung mit Ausnahmen anzusehen ist, und wann als eine weniger strikte Grundentscheidung; Beispiele: Pendlerpauschale, Nichtraucherchutzgesetze.

13. Diese Unsicherheit steht auch einer regelförmigen Koppelung des Gebotes der Folgerichtigkeit mit der gegenwärtigen grundrechtlichen Dogmatik entgegen.

14. Das Gebot der Folgerichtigkeit führt damit mindestens potentiell zu einer erheblichen Aufwertung der Verfassungsgerichte gegenüber dem Gesetzgeber.

15. Daran ändert sich auch dann nichts, falls das Gebot der Folgerichtigkeit als prozedurale Anforderung verstanden wird.

### **III. Demokratieprinzip**

#### **1. Verhältnis zwischen Rechtsstaat und Demokratie**

16. Sowohl der Rechtsstaat als auch die Demokratie können auf den Gedanken der Selbstbestimmung zurückgeführt werden.

17. Während der Rechtsstaat mit den Grundrechten auf die individuelle Selbstbestimmung zielt, ist die Demokratie eine Form der kollektiven Selbstbestimmung.

18. Selbstbestimmung verwirklicht sich aber in beiden Legitimationsmodi, die beide grundsätzlich gleich berechtigte Prinzipien moderner Verfassungen sind.

19. Die von den Gerichten entwickelten Gebote erscheinen als Versuche, angenommene Defizite tradierter Legitimität durch Steigerungen der rechtsstaatlichen Legitimität zu kompensieren.

20. Die entsprechende Judikatur beruht insoweit auf einer Verengung von Rationalität und Legitimität in Richtung Rechtsstaat; sie vergisst die demokratische Legitimität.

21. Obwohl Demokratie und Rechtsstaat im Rahmen der Verfassung des demokratischen Rechtsstaats zusammenzudenken sind, können entsprechende Verfassungen in Bezug auf Rechtsstaat und Demokratie auch offene Spannungslagen ausweisen.

#### **2. Rechtliche Grundlage: Allgemeines Demokratieprinzip**

22. Aus diesen Spannungslagen folgt die Aufgabe, die Strukturunterschiede zwischen rechtsstaatlichem Prinzip und demokratischem Prinzip aufeinander abzustimmen.

23. Die legitimatorische Gleichberechtigung von Rechtsstaat und Demokratie legt nahe, das Demokratieprinzip als Gegengewicht zum Rechtsstaatsprinzip einzubringen.

24. Das allgemeine Demokratieprinzip kann als Rechtsprinzip verstanden werden mit einem über die weiteren Regelungen demokratischer Legitimation hinausgehenden Gehalt.

### **3. Grundzüge entsprechender Dogmatik**

#### **a) Zuordnung nach Institutionen und Verfahren**

25. Die Zuordnungstendenz eher zum Rechtsstaatsprinzip oder eher zum Demokratieprinzip erfolgt nach den Verfahren und Institutionen für die Entscheidungsfindung.

26. Hier gibt es signifikante Unterschiede zwischen Parlamenten und Gerichten.

#### **b) Annahme hinreichender rechtsstaatlicher Anforderungen an den Gesetzgeber**

27. Aus der Zuordnung nach den für die Entscheidungsfindung zur Verfügung stehenden Verfahren und Institutionen folgt, dass in offenen Konfliktlagen zwischen Demokratie und Rechtsstaat Gesetze tendenziell der demokratischen Rationalität zu unterstellen sind.

28. Die entwickelten rechtsstaatlichen Anforderungen an den Gesetzgeber sind deshalb als grundsätzlich hinreichende rechtsstaatliche Bindung anzusehen, um im Zusammenspiel mit den demokratischen Anforderungen an den Gesetzgeber Gesetze legitimieren zu können.

29. Der Gesetzgeber hat daher zu Recht im Grundsatz einen erheblichen Spielraum im Zugriff auf und Umgang mit außerrechtlichen bzw. rechtlich nicht vollständig determinierten Bedingungen, Wertungen und Einschätzungen.

#### **c) Intensivierung der Anforderungen als spezifische und begrenzte Defizitkompensation**

30. Anforderungen, die den entwickelten Stand der rechtsstaatlichen Bindungen des Gesetzgebers überschreiten, bedürfen jeweils besonderer, spezifischer Begründungen.

31. Die entsprechenden Anforderungen können nur so weit reichen, wie diese spezifischen Gründe diese Anforderungen als Kompensation eines Legitimationsdefizites rechtfertigen.

32. Rechtsstaatliche Zusatzanforderungen in der Art der Folgerichtigkeit sind aber nur zu begründen, soweit die grundsätzlich vorausgesetzte rechtsstaatliche und demokratische Legitimation ausfällt; Beispiel: Steuerrecht.

33. Auch kann ein rechtsstaatliches Legitimationsdefizit nicht nur durch weitere rechtsstaatliche Gebote kompensiert werden, sondern auch durch Verstärkungen des demokratischen Legitimationsmodus; Beispiel: Diäten.

34. Schließlich sind rechtsstaatliche Bindungen nicht stets in der Lage, angenommene oder reale Defizite des politischen Prozesses auszugleichen; Beispiel: Maßstäbengesetz.

35. Rechtsstaatliche Gebote, die den entwickelten Stand der rechtsstaatlichen Anforderungen an den Gesetzgeber überschreiten, sind deshalb nur als spezifische und begrenzte Defizitkompensation zulässig; Beispiel: Darlegungslast für Staatsverschuldung.

#### **IV. Europarecht**

36. In Bezug auf die rechtliche Verortung des europäischen Kohärenzgebotes und dessen dogmatische Konturierung bestehen strukturell grundsätzlich die gleichen Probleme wie bei den entsprechenden Geboten im deutschen Verfassungsrecht.

37. Die dazu entwickelten Grundsätze können deshalb im Prinzip auf das Kohärenzgebot übertragen werden.

38. Allerdings tritt im Europarecht die Gefahr einer Europäisierung mitgliedstaatlicher Kompetenzbereiche durch intensive Kohärenzprüfungen hinzu; Beispiel: Fall Hartlauer.

39. Dieser Gefahr kann aber mit den zuvor entwickelten Grundsätzen begegnet werden.

#### **V. Wesen und Wert der Demokratie im modernen Rechtsstaat**

40. Rationalität ist und bleibt Leitmotiv und Legitimitätsreserve des modernen Staates.

41. In modernen Verfassungen tritt neben die rechtsstaatliche Rationalität die demokratische Rationalität.

42. Soweit Gerichte, allein auf die Kraft der rechtsstaatlichen Vernunft setzend, allgemeine rechtsstaatliche Anforderungen für die parlamentarische Rechtsetzung aufstellen, bedürfen sie der Aufklärung über Wesen und Wert der Demokratie im modernen Rechtsstaat.

43. Nur mit Rücksicht auf Rechtsstaat und Demokratie können die Anforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung zutreffend bestimmt werden.