



D. Verfassungsprozessrecht

I. Überblick



II. Die Verfassungsbeschwerde



Fall 2: Wenn doch nur die Frist nicht wär'...!

Mit § 22 a PolG führt das Land L eine neue Ermächtigungsgrundlage ein, aufgrund derer Polizeibehörden durch technische Hilfsmittel automatisch die Kennzeichen vorbeifahrender Fahrzeuge erfassen können. Dabei fertigt ein stationär oder mobil betriebenes Kamerasystem zunächst Abbildungen der Kennzeichen vorbeifahrender Fahrzeuge an. Das Kennzeichen wird mit einer auf einem angeschlossenen Laptop hinterlegten Datenbank abgeglichen, die alle zur Fahndung ausgeschriebenen Kfz-Kennzeichen enthält. Liefert der Abgleich keinen Treffer (Nichttreffer), wird das Bild unverzüglich gelöscht. Meldet das Programm einen Treffer, wird das Bild gespeichert und auf dem Bildschirm angezeigt. Polizeibeamte prüfen, ob das Bild und das im Fahndungsbestand gespeicherte Kennzeichen übereinstimmen. Ist dies nicht der Fall (unechter Treffer), löscht ein Polizeibeamter den gesamten Vorgang. Sofern die Überprüfung einen Treffer bestätigt (Trefferfall), werden die Daten gespeichert und ggf. weitere polizeiliche Maßnahmen in die Wege geleitet. Weder Fahrzeugführer noch -halter werden über die Kennzeichenkontrolle informiert.

B erfährt 6 Monate nach dem Inkrafttreten des § 22 a PolG von der Norm und erhebt beim Verwaltungsgericht Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Kennzeichenüberwachung. Er habe seinen Wohnsitz im Land L, sei Halter eines Kfz und als Pendler regelmäßig mit dem Fahrzeug unterwegs. Es sei deshalb wahrscheinlich, dass er von der automatischen Kennzeichenkontrolle erfasst würde. Diese sei aufgrund der verfassungswidrigen Ermächtigungsgrundlage rechtswidrig; die Norm verletze das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Das Verwaltungsgericht weist die Klage als unstatthaft und damit unzulässig ab. Mit der Feststellungsklage könne nicht losgelöst von einer eigenen, konkret feststehenden Betroffenheit die Rechtmäßigkeit einer behördlichen Maßnahme einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung zugeführt werden. Berufung und Revision bestätigen die Klageabweisung als unzulässig. Das Verfahren nimmt vier Jahre in Anspruch. Drei Wochen nach Zustellung der Revisionsentscheidung erhebt B formgerecht Verfassungsbeschwerde zum BVerfG und wendet sich dabei ausschließlich gegen § 22 a PolG. Das Land L trägt vor, die Verfassungsbeschwerde sei aufgrund Fristablaufs bereits unzulässig.

Ist die Verfassungsbeschwerde zulässig?

Bearbeitungsvermerk: Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde ist unter allen rechtlich in Betracht kommenden Gesichtspunkten zu begutachten. Auf den nachfolgend abgedruckten §§ 22 a, 26 PolG des Landes L wird hingewiesen. Es ist davon auszugehen, dass die ausgelassenen Passagen der Vorschriften für die Bearbeitung des Falles nicht relevant sind.

§ 22 a PolG – Kennzeichenerfassung

(1) ¹Der Polizeivollzugsdienst kann zur Abwehr einer Gefahr oder zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten bei Kontrollen nach § 26 Abs. 1 durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel automatisch Bilder von Fahrzeugen aufzeichnen und deren Kennzeichen erfassen lassen. ...

(2) ¹Die ermittelten Kennzeichen dürfen automatisch mit dem Fahndungsbestand der Sachfahndungsdateien des bei dem Bundeskriminalamt ... geführten polizeilichen Informationssystems abgeglichen werden. ...



§ 26 PolG – Identitätsfeststellung

- (1) Die Polizei kann die Identität einer Person feststellen,
1. um im einzelnen Falle eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren oder eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen,
- ...

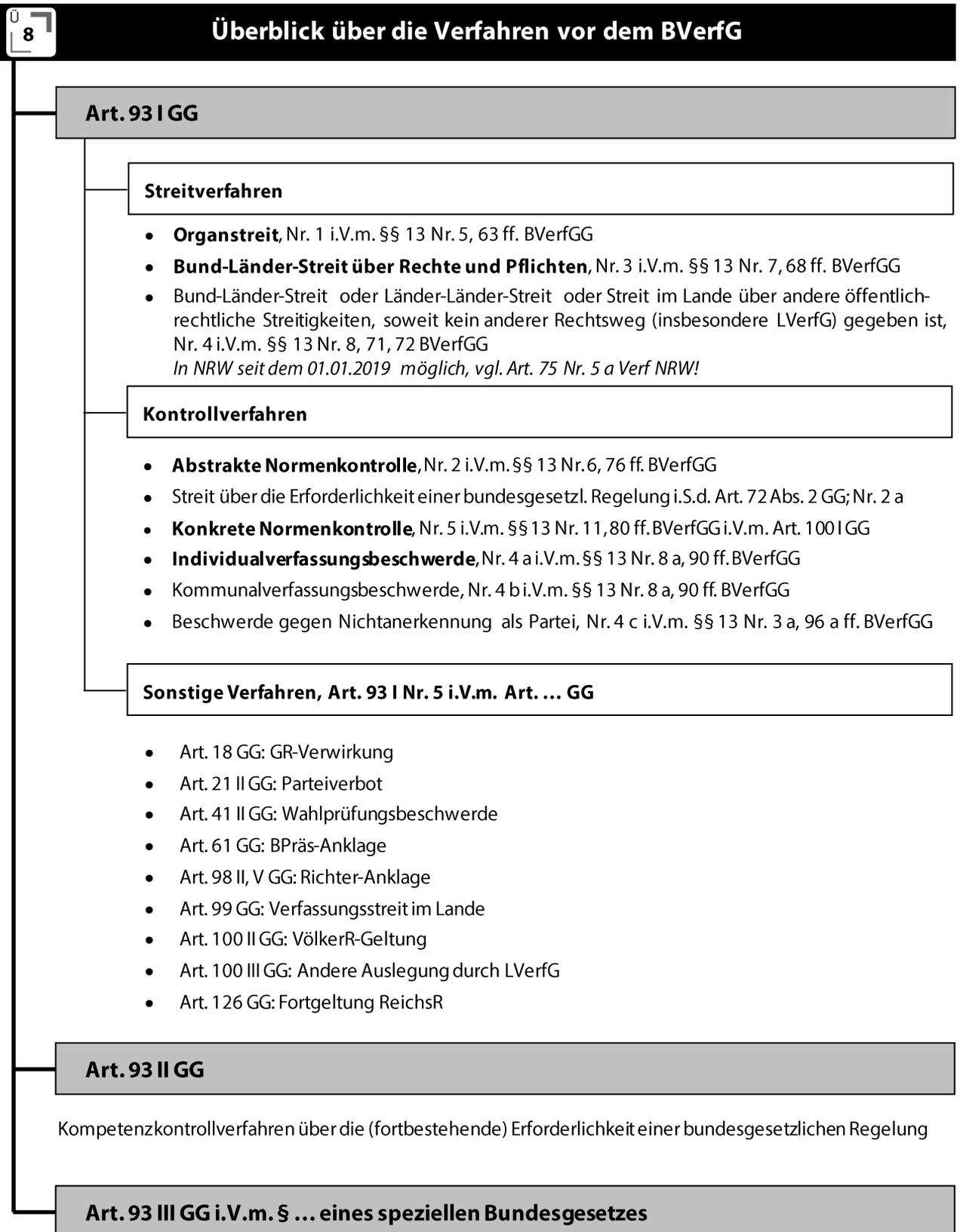
Abwandlung:

Unterstellen Sie, dass die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes nicht nötig ist und B deshalb unmittelbar das BVerfG anrufen kann. Welche Unterschiede zum Ausgangsfall ergeben sich, wenn die Neuregelung in § 22 a PolG am Montag, den 01.04.2019 in Kraft getreten und die unmittelbar gegen die Norm gerichtete Verfassungsbeschwerde des B am Mittwoch, den 01.04.2020 per De-Mail beim BVerfG eingegangen ist? Die De-Mail-Adresse des BVerfG ist über das Impressum der Homepage des BVerfG abrufbar und dort mit dem Zusatz versehen, dass die De-Mail-Adresse ausschließlich für Verwaltungsangelegenheiten zur Verfügung steht.

Bearbeitungshinweis: Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde ist unter allen rechtlich in Betracht kommenden Gesichtspunkten zu begutachten. Bei der von B verwendeten De-Mail handelt es sich um ein auf der E-Mail-Technik beruhendes, aber gleichwohl eigenständiges Kommunikationsmittel, das aufgrund der gesetzlichen Vorgaben im De-Mail-Gesetz eine sichere, vertrauliche und meist nachweisbare Kommunikation im Internet gewährleisten soll.

Lernkontrolle und Vertiefung:

- ▶ *AS-Skript Grundrechte (2020), 215–244*
- ▶ *AS-Aufbauschemata Öffentliches Recht (2019), 41–44*
- ▶ BVerfG NVwZ-RR 2017, 433 (Kein Neubeginn der Beschwerdefrist bei geringfügiger Gesetzesänderung)



z.B. Verfahren zur Feststellung, ob eine (zu verbotende) Ersatzorganisation einer verbotenen Partei vorliegt, § 33 II ParteiG



A. ZULÄSSIGKEIT EINER VERFASSUNGSBESCHWERDE

- I. **Rechtsweg, Zuständigkeit des BVerfG** nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 13 Nr. 8 a BVerfGG
- II. **Beteiligtenfähigkeit**, § 90 Abs. 1 BVerfGG: „**jedermann**“
- III. **Tauglicher Beschwerdegegenstand**, § 90 Abs. 1 BVerfGG: „**Akt öffentlicher Gewalt**“
Alle Akte (Handlungen und Unterlassungen, arg. e §§ 92, 95 Abs. 1 BVerfGG) der drei Gewalten

Legislativakte = „Rechtssatz-Vfb“

Judikativakte = „Urteils-Vfb“

An sich auch Exekutivakt-Vfb, aber i.d.R. ist zunächst Rechtsweg zu erschöpfen, sodass Vorgehen gegen Urteil möglich.

- IV. **Beschwerdebefugnis**, § 90 Abs. 1 BVerfGG
1. Verletzung von Grundrechten / grundrechtsgleichen Rechten **möglich** (zu bejahen, wenn nicht von vorn herein nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen; Möglichkeitstheorie)
 2. Der Bf. muss **selbst** (-), wenn kein eigenes Recht oder Popularbeschwerde (Ausn.: Partei kraft Amtes)
gegenwärtig (-), wenn nur in ungewisser Zukunft
und unmittelbar (-), wenn weitere Zwischen(vollzugs-)akte (VA, Realakt, Urteil etc.) erforderlich betroffen sein.

Häufig „gegenwärtig“ und „unmittelbar“ problematisch!

- V. **Rechtswegerschöpfung**, § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG

- ggf. § 47 VwGO
- Im Übrigen i.d.R. kein unmittelbarer Rechtsweg gegen Rechtsnormen

- Ausschöpfung aller möglichen Rechtsmittel (Frist- und Antragsversäumung etc. sind schädlich)
- Ggf. unzumutbar, wenn gefestigte höchstrichterliche Rspr. entgegensteht
- Ggf. **Ausnahme** nach § 90 Abs. 2 S. 2 BVerfGG

- VI. **Grundsatz der Subsidiarität**

- Vor Vfb alle **zumutbaren** Möglichkeiten **fachgerichtlichen Rechtsschutzes** ausschöpfen, um Verletzung zu beseitigen/verhindern
- **Ausnahmen:**
 - Allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen
 - Regelung zwingt zu gewichtigen Dispositionen, die später nicht mehr korrigiert werden können
 - Anrufung der Fachgerichte ist offensichtlich sinn- und aussichtslos
 - Anrufung der Fachgerichte ist sonst nicht zumutbar (z.B. Straf-/Bußgeldnorm)

- Materielle Subsidiarität der Vfb
- Rechtsbehelfe außerhalb des Instanzenzuges, sofern Beseitigung des Verfassungsverstößes zu erwarten und nicht unzumutbar (z.B. Anhörungsrüge, § 152 a VwGO, § 321 a ZPO)
 - Substanziierter Vortrag zur möglichen Verfassungsverletzung, sonst Präklusion

- VII. **Frist**, § 93 BVerfGG

- Bei Ausnahme von der Subsidiarität: 1 Jahr, § 93 III BVerfGG
- Bei fachgerichtlicher Klageabweisung als unzulässig (Prozessurteil): „Doppelfrist“
 - Fachgerichtliche Klage innerhalb eines Jahres ab Inkrafttreten der Norm erhoben (Rechtsgedanke des § 93 Abs. 3 BVerfGG)
 - Rechtssatzverfassungsbeschwerde innerhalb eines Monats ab Zustellung des Urteils, § 93 Abs. 1 BVerfGG analog

1 Monat, § 93 Abs. 1 BVerfGG



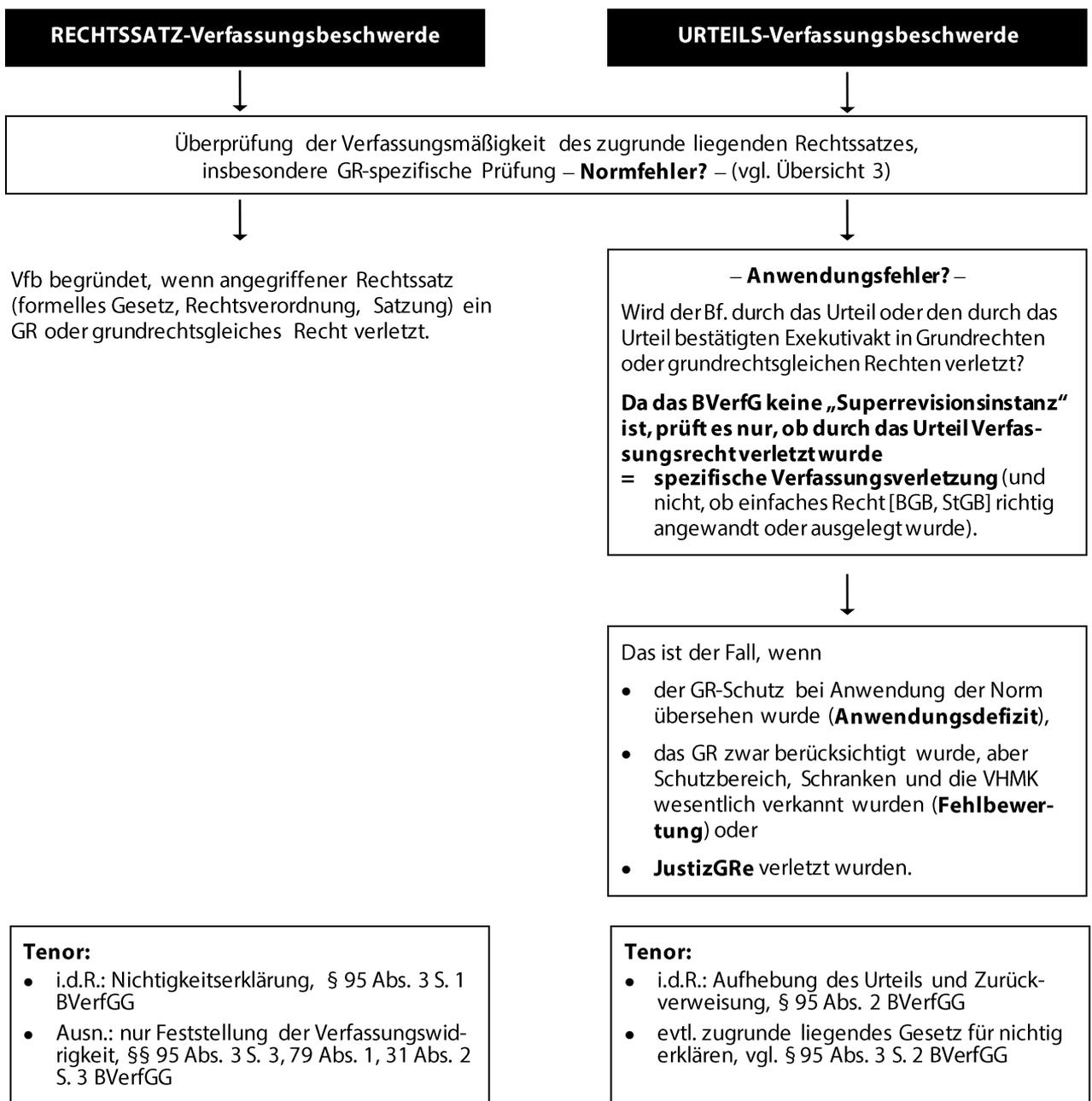
B. BEGRÜNDETHEIT EINER VERFASSUNGSBESCHWERDE

Obersatz:

Die Vfb ist begründet, soweit der Bf. in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt ist.

Prüfungsgang: reiner Grundrechtsaufbau

Prüfungsumfang: Ist die Vfb erst einmal zulässig, prüft das BVerfG unabhängig davon, welche GR-Verletzungen der Beschwerdeführer im Einzelnen gerügt hat, ob die angegriffene Maßnahme gegen irgendein (auch nicht gerügte) Grundrecht verstößt. In Klausuren sollten Sie die im Rahmen der Begründetheit zu prüfenden Grundrechte bereits in der Zulässigkeitsprüfung im Rahmen der Beschwerdebefugnis erwähnen.





Fall 2: Wenn doch nur die Frist nicht wär'...!

Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

I. Mit der Erhebung der Individualverfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 13 Nr. 8 a BVerfGG ist zugleich der **Rechtsweg** zum und die **Zuständigkeit** des BVerfG eröffnet.

II. Als natürliche Person ist B grundrechtsfähig¹ (= jedermann) und damit **beteiligtenfähig** i.S.d. § 90 Abs. 1 BVerfGG.

III. **Tauglicher Beschwerdegegenstand** ist gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG **jeder Akt der öffentlichen Gewalt**. Erfasst werden insoweit Akte der Exekutive, der Judikative und der Legislative. Als tauglicher Gegenstand der Verfassungsbeschwerde des B kommen hier die ablehnenden Entscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Judikativakte sowie § 22 a PolG als Legislativakt in Betracht. In seiner Verfassungsbeschwerde hat B indes deutlich gemacht, dass sich diese nicht gegen die gerichtlichen Entscheidungen, sondern **ausschließlich gegen § 22 a PolG** richtet. Es liegt folglich eine **Rechtssatzverfassungsbeschwerde** vor.

IV. Die **Beschwerdebefugnis** nach § 90 Abs. 1 BVerfGG liegt vor, wenn sich aus dem Vortrag des Beschwerdeführers ergibt, dass durch den Akt der öffentlichen Gewalt eine Grundrechtsverletzung möglich ist (sog. Möglichkeitstheorie). Diese Möglichkeit ist nur dann zu verneinen, wenn die Grundrechtsverletzung offenbar ausgeschlossen ist.²

1. B müsste demnach geltend machen können, in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte durch den Akt der öffentlichen Gewalt – hier § 22 a PolG – möglicherweise verletzt zu sein. In Betracht kommt hier das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG**. Dieses Recht umfasst die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt insoweit den Schutz des Einzelnen gegen eine unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe personenbezogener Daten voraus.⁴ Durch die Kennzeichenerfassungsanlage werden zwar lediglich die Kfz-Kennzeichen der vorbeifahrenden Fahrzeuge erfasst und verarbeitet. Über diese Kennzeichen lässt sich aber über den Datenbestand des Zentralen Fahrzeugregisters beim Kraftfahrt-Bundesamt allerdings der Halter des Fahrzeugs ermitteln, sodass bereits das Kennzeichen selbst ein personenbezogenes Datum darstellt. Durch die Erfassung und Verarbeitung des Kennzeichens beim Abprüfen mit dem Fahndungsbestand ist eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung jedenfalls nicht von vornherein und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen, sodass B möglicherweise in seinen Grundrechten verletzt ist.

2. Trotz der möglichen Grundrechtsverletzung bejaht das BVerfG die Beschwerdebefugnis nur dann, wenn sich aus dem Vortrag des Beschwerdeführers ergibt, dass er **selbst, gegenwärtig und unmittelbar** betroffen ist.⁵

a) Fraglich ist bereits, ob B **unmittelbar** betroffen ist. Die unmittelbare Betroffenheit liegt vor, wenn der angegriffene Akt selbst und nicht erst ein zusätzlicher Vollzugsakt in das Grundrecht des Beschwerdeführers eingreift.⁶ Da die meisten Rechtsnormen eines zusätzlichen Vollzugsaktes in Form der Anwendung auf den konkreten Einzelfall bedürfen (z.B. in Form eines Verwaltungsaktes durch die zuständige Behörde), ist diese Voraussetzung im Rahmen von **Rechtssatzverfassungsbeschwerden** nur zu bejahen, wenn sich diese gegen eine **self-executing-Norm** richtet.⁷ Unmittelbar wirkt ein Gesetz dabei, wenn es seine



Ein unmittelbares Vorgehen gegen Exekutivakte ist aufgrund der erforderlichen Rechtswegerschöpfung i.d.R. nicht möglich.

Auch wenn ein Grundrechtseingriff zumindest beim Nichttreffer fraglich ist, sollten Sie diese Frage nicht in der Zulässigkeit thematisieren! Bei der Eingriffsqualität handelt es sich um einen wesentlichen Gegenstand der Verfassungsbeschwerde, der auch von der Fachgerichtsbarkeit in der Vergangenheit nicht einheitlich beurteilt wurde.³

⊙ **Problem:** Unmittelbare Betroffenheit bei Rechtssatzverfassungsbeschwerden?

¹ Jarass/Pieroth, GG, Art. 93 Rn. 80.

² BVerfG RÜ 2010, 36.

³ So ausdrücklich BVerfG RÜ 2019, 243, 244.

⁴ BVerfG RÜ 2018, 721, 725.

⁵ BVerfGE 1, 97, 101 f. (st. Rspr.); Jarass/Pieroth, GG, Art. 93 Rn. 88 ff.

⁶ BVerfGE 70, 35, 50.

⁷ BVerfG NJW 2006, 2542; NVwZ-RR 2000, 473.



Das BVerfG beginnt aufgrund der besonderen Situation der vorliegenden Fallkonstellation mit der unmittelbaren Betroffenheit. Eine Einhaltung der „üblichen“ Reihenfolge ist zwar denkbar, erschwert aber die Subsumtion.

Das BVerfG rekurriert hier auf den Rechtsge danken des Art. 19 Abs. 4 GG, ohne die Effektivität des Rechtsschutzes oder die Norm konkret zu erwähnen.

⊙ **Problem:**
Eigene und gegenwärtige Betroffenheit bei ausnahmsweise gegen eine Ermächtigungsgrundlage gerichtete Verfassungsbeschwerde?

rechtliche Wirkung gerade ohne vermittelnden Vollzugsakt entfaltet⁸ (z.B. Gebote oder Verbote mit direkter Befolgungspflicht oder rechtsgestaltende Rechtsnormen, wie z.B. der in Form einer Satzung erlassene Bebauungsplan).

aa) § 22 a PolG ermächtigt die Polizeibehörden indes, eine Kennzeichenerfassungsanlage zu betreiben, mit dieser Kennzeichen aufzuzeichnen und die so erfassten Kennzeichen mit dem Fahndungsbestand abzugleichen. Er stellt somit eine **Ermächtigungsgrundlage**, aber gerade keine self-executing-Norm dar.

bb) Gleichwohl könnte B durch die Norm selbst in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen sein. Insofern ist zu berücksichtigen, dass Fahrzeugführer und -halter die Kennzeichenerfassung nicht mitgeteilt wird und werden muss sowie – zumindest in den Fällen des Nichttreffers oder unechten Treffers – die im verborgenden stattfindende Maßnahme auch mangels Anschlussmaßnahmen der Polizei unbemerkt bleibt. Dies hätte zur Folge, dass **gerichtlicher Rechtsschutz gegen die Maßnahme nicht in Anspruch genommen** werden könnte.

Wendet sich der Beschwerdeführer – wie hier – gegen ein **Gesetz, das zu heimlichen Maßnahmen ermächtigt**, ist er nur dann nicht durch die Vorschrift unmittelbar betroffen, wenn die **spätere Kenntniserlangung des Betroffenen** durch eine **aktive Informationspflicht des Staates rechtlich gesichert** ist.⁹

Eine derartige aktive Informationspflicht sieht § 22 a PolG hingegen nicht vor, sodass die erforderliche rechtliche Absicherung der Betroffenen fehlt. Folglich wird B nicht erst von der Kennzeichenerfassung, sondern durch die Ermöglichung und somit durch § 22 a PolG selbst unmittelbar betroffen.

b) Ferner müsste B auch **selbst** und **gegenwärtig** durch § 22 a PolG betroffen sein. Grundsätzlich ist der Beschwerdeführer selbst betroffen, wenn er Adressat der Norm, der Gerichtsentscheidung oder des Einzelaktes ist.¹⁰ Die **gegenwärtige** Beschwer setzt grundsätzlich voraus, dass der Beschwerdeführer schon oder noch von dem Akt der öffentlichen Gewalt betroffen ist und nicht erst in Zukunft von ihm betroffen werden wird.¹¹ Zumindest die gegenwärtige Betroffenheit erscheint hier fraglich.

Ergibt sich die konkrete Beeinträchtigung – wie hier – erst durch die Vollziehung des angegriffenen Gesetzes und erlangen die Betroffenen in der Regel keine Kenntnis von den Vollzugsakten, besteht jedenfalls die Möglichkeit der eigenen und gegenwärtigen Betroffenheit, wenn der Beschwerdeführer darlegt, dass er **mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die auf den angegriffenen Rechtsnormen beruhenden Maßnahmen in seinen Grundrechten berührt wird**.¹²

B ist Halter eines Kfz und als Pendler im Land L unterwegs. Es besteht somit eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass er zukünftig von den auf § 22 a PolG gestützten Kennzeichenerfassungen betroffen sein wird.

Folglich ist B selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen, sodass die Beschwerdebefugnis zu bejahen ist.

⁸ BVerfGE 110, 141, 152; BVerfG NVwZ 2010, 570; Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 90 Rn. 373.

⁹ BVerfG RÜ 2019, 243, 244.

¹⁰ BVerfGE 102, 197, 206 f.; BVerfGE 119, 181, 212; BVerfG NJW 2016, 229; Grünwald in: BeckOK BVerfGG, § 90 Abs. 1 Rn. 103; eine gesetzlich angeordnete Prozessstandschaft durch eine sog. Partei kraft Amtes ist hingegen möglich, vgl. BVerfG RÜ 2018, 650, 651 zum Verfahrenspfleger i.S.d. § 317 FamFG.

¹¹ BVerfGE 60, 360, 371; 72, 1, 5 f.; BVerfG NJW 2000, 1471; NJW 2016, 229.

¹² BVerfG RÜ 2019, 243, 244.



V. Fraglich ist, ob B vor Anrufung des BVerfG den **fachgerichtlichen Rechtsweg erschöpft** hat bzw. erschöpfen konnte, § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG. Der Rechtsweg ist dabei so lange nicht erschöpft, als der Beschwerdeführer die Möglichkeit hat, im Verfahren vor den Gerichten des zuständigen Gerichtszweiges die Beseitigung des Hoheitsaktes zu erreichen, dessen Grundrechtswidrigkeit er geltend macht.¹⁴ Insofern ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich B gegen Vorschriften eines **Landesgesetzes** wendet. Somit scheidet die Durchführung einer abstrakten Normenkontrolle vor dem OVG gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO aus, tauglicher Verfahrensgegenstand sind lediglich untergesetzliche Rechtsnormen, sofern ein Landesgesetz ein solches Vorgehen gestattet. Anderweitige fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen nicht. Bei **Landesgesetzen** handelt es sich folglich um **Hoheitsakte, gegen die ein Rechtsweg nicht offensteht** (vgl. auch § 93 Abs. 3 BVerfGG).¹⁵ Grundsätzlich ist damit die Verfassungsbeschwerde ohne vorherigen fachgerichtlichen Rechtsschutz zulässig.

Eine abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG scheidet ebenfalls aus, da der Bürger nicht zum Kreis der beteiligtenfähigen Institutionen gehört (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 BVerfGG).

VI. Dies hätte jedoch zur Folge, dass der eigentliche Zweck der Rechtswegerschöpfung – Selbstkontrolle der Fachgerichtsbarkeit, Vorprüfungsfunktion im Sinne einer umfassenden Aufbereitung des Sach- und Streitstandes¹⁶ sowie die Entlastung der Verfassungsgerichtsbarkeit¹⁷ – nicht mehr erreicht werden könnten.

Rechtswegerschöpfung und Subsidiaritätserfordernis sind stets zu unterscheiden,¹³ wenn gleich sich beide Voraussetzungen aus § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG ergeben bzw. abgeleitet werden.

Deshalb verlangt das BVerfG über den – auch in § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG zum Ausdruck kommenden – sog. **Grundsatz der Subsidiarität**, dass der Beschwerdeführer vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde alle zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergreift, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern. Das gilt auch, wenn zweifelhaft ist, ob ein entsprechender Rechtsbehelf statthaft ist und im konkreten Fall in zulässiger Weise eingelegt werden kann. Wenn sich eine Verfassungsbeschwerde **unmittelbar gegen ein Gesetz** richtet, kann daher gegebenenfalls auch die Erhebung einer **Feststellungs- oder Unterlassungsklage** zu den zuvor zu ergreifenden Rechtsbehelfen gehören.¹⁸ Dies gilt selbst für den Fall, dass das angerufene Fachgericht die Klage zum Anlass nimmt, von einer **konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG** Gebrauch zu machen. Denn nur so kann erreicht werden, dass das BVerfG nicht auf ungesicherter Tatsachen- oder Rechtslage weitreichende Entscheidungen treffen muss, indem die für die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts primär zuständigen Fachgerichte die Sach- und Rechtslage vor einer Anrufung des BVerfG aufgearbeitet haben.¹⁹

1. Für B bestand deshalb einerseits die Möglichkeit, durch die **Verwaltungsgerichtsbarkeit** klären zu lassen, ob die Anwendung der Norm, also die Kennzeichenkontrolle als solche, rechtmäßig durchgeführt werden kann. Hierfür kommt die **Feststellungsklage** gemäß § 43 Abs. 1 VwGO in Betracht. Andererseits ist aber auch denkbar, dass B sich mit dem allgemeinen öffentlich-rechtlichen Abwehr- und Unterlassungsanspruch gegen eine Vollziehung der Norm ihm gegenüber wehrt. Hierfür kommt die in der VwGO nicht geregelte, aber mehrfach erwähnte (vgl. §§ 43 Abs. 2, 111 VwGO) **allgemeine Leistungsklage** in Betracht.

2. Einen solchen fachgerichtlichen Rechtsschutz muss der Beschwerdeführer nur dann nicht durchführen, wenn eine **Ausnahme** von der Subsidiarität eingreift.

Einer vorherigen Einschaltung der Fachgerichtsbarkeit bedarf es mit der Folge nicht, dass das BVerfG unmittelbar angerufen werden kann,

- soweit es allein um die sich unmittelbar aus der Verfassung ergebenden Grenzen für die Auslegung der Normen geht und soweit die Beurteilung einer Norm **allein spezifisch ver-**

¹³ BVerfG NJW 2015, 582, 583.

¹⁴ BVerfG NJW 2018, 1532; Niesler in: BeckOK BVerfGG, § 90 Abs. 2 Rn. 40.

¹⁵ Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 90 Rn. 402 m.w.N.

¹⁶ BVerfG NJW 2018, 1532.

¹⁷ BVerfGE 46, 185, 187; BVerfG NVwZ-RR 2016, 1; NJW 2007, 3054; Niesler in: BeckOK BVerfGG, § 90 Abs. 2 Rn. 9 ff.

¹⁸ BVerfG RÜ 2019, 243, 245; NVwZ 2019, 302.

¹⁹ BVerfG RÜ 2019, 243, 245.



Das BVerfG listet die Ausnahmen in der aktuellen, hier zugrunde liegenden Entscheidung²³ wie dargestellt auf. Unerwähnt bleibt dabei, ob insoweit auch die Ausnahmen des § 90 Abs. 2 S. 2 BVerfGG greifen sollen. Die Vorschrift war in der Vergangenheit teils direkt, teils analog auf die Subsidiarität angewendet worden. Für die Klausur gilt jedenfalls: Fassen Sie sich angemessen kurz! Ist – wie hier – um fachgerichtlichen Rechtsschutz nachgesucht worden, können und sollen Sie die Subsidiarität und ihre Ausnahmen auch kürzer darstellen!

⊙ **Problem:**

Frist der Rechtssatzverfassungsbeschwerde bei zuvor erschöpftem fachgerichtlichen Rechtsweg?

fassungsrechtliche Fragen aufwirft, die das BVerfG zu beantworten hat, ohne dass von einer vorausgegangenen fachgerichtlichen Prüfung verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten wären,²⁰

- wenn die angegriffene Regelung die Beschwerdeführer zu **gewichtigen Dispositionen** zwingt, die **später nicht mehr korrigiert werden können**,
- wenn die **Anrufung der Fachgerichte offensichtlich sinn- und aussichtslos** wäre (z.B. wenn der Misserfolg eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens von vornherein feststeht, weil die Norm der Verwaltung keinen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum einräumt),²¹ oder
- wenn die Anrufung der Fachgerichte **sonst nicht zumutbar** ist. Dies gilt – vorbehaltlich der Möglichkeit vorbeugenden einstweiligen Rechtsschutzes – grundsätzlich auch dann, wenn der Beschwerdeführer zunächst ein **Straf- oder Bußgeldverfahren** gegen sich ergehen lassen müsste und er erst in diesem Rahmen die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend machen könnte.²²

Eine solche Ausnahme griff vorliegend nicht ein. B hat deshalb richtigerweise Feststellungsklage auf dem Verwaltungsrechtsweg erhoben und den Versuch unternommen, die von ihm gerügte Verletzung seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch die Fachgerichtsbarkeit in der Hoffnung feststellen zu lassen, dass der Gesetzgeber auf die Rechtsprechung reagiert. B hat alle Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit erschöpft, sodass seine nunmehr erhobene Verfassungsbeschwerde nicht subsidiär ist.

VII. Allerdings könnte die Verfassungsbeschwerde **verfristet** sein.

1. Die Rechtssatzverfassungsbeschwerde ist nach **§ 93 Abs. 3 BVerfGG** binnen **eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes** zu erheben. Die gegen § 22 a PolG gerichtete Rechtssatzverfassungsbeschwerde des B ging indes erst viereinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten der Norm beim BVerfG ein, sodass die Jahresfrist nicht eingehalten und die Verfassungsbeschwerde somit **grundsätzlich verfristet** ist.

2. Bei dieser Betrachtung bliebe jedoch unberücksichtigt, dass es zu dieser **Fristversäumnis nur durch die Anrufung der Fachgerichtsbarkeit** gekommen ist, zu der B aufgrund des **Grundsatzes der Subsidiarität** verpflichtet war.

Welche Frist sodann gelten soll, hängt von der Entscheidung der Fachgerichte und der daraufhin zu erhebenden Verfassungsbeschwerde ab.

- Soweit der Beschwerdeführer gegenüber Wirkungen eines Gesetzes **in zulässiger Weise fachgerichtlichen Rechtsschutz** erwirkt und ein **Sachurteil** erstreitet, steht ihm hiergegen – schon nach allgemeinen Grundsätzen – die Verfassungsbeschwerde in Form einer **Urteilsverfassungsbeschwerde** offen, in deren Rahmen er **mittelbar auch die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes** geltend machen kann. Für diesen Fall gilt die **Monatsfrist des § 93 Abs. 1 BVerfGG**.
- Leitet der Beschwerdeführer fachgerichtlichen Rechtsschutz gegen die Wirkungen eines Gesetzes ein und wird dieses Begehren von den Fachgerichten letztlich als **unstatthaft** oder aus anderen Gründen **als unzulässig beurteilt** und die jeweilige Klage somit durch **Prozessurteil** abgewiesen, scheidet eine Urteilsverfassungsbeschwerde aus, da die Fachgerichte sich inhaltlich nicht mit gerügten Grundrechtsverletzung befasst haben. Um dem Beschwerdeführer in diesem Fall den Weg zur Verfassungsbeschwerde nicht zu verschließen, ist eine **rechtsschutzfreundliche Auslegung der gesetzlichen Fristen des § 93**

²⁰ BVerfGE 123, 148, 172 f.

²¹ BVerfGE 55, 154, 157; 65, 1, 38; 102, 197, 208; BVerfG, Beschl. v. 14.01.2015 – 1 BvR 931/12, BeckRS 2015, 42395.

²² BVerfGE 81, 70, 82 f.; 97, 157, 163; BVerfG NVwZ 2015, 582.

²³ BVerfG RÜ 2019, 243, 245.



BVerfGG erforderlich. Die Verfassungsbeschwerde ist in diesem Fall vielmehr fristgemäß erhoben, wenn

- der Beschwerdeführer den **fachgerichtlichen Rechtsschutz gegen das Gesetz innerhalb eines Jahres nach dessen Inkrafttreten** anhängig gemacht hat (Rechtsgedanke des § 93 Abs. 3 BVerfGG) und
- analog § 93 Abs. 1 S. 1 BVerfGG binnen **eines Monats nach Zustellung des (letztinstanzlich) abweisenden Prozessurteils** Rechtssatzverfassungsbeschwerde erhoben hat.²⁴
- Greift hingegen eine **Ausnahme vom Subsidiaritätsgrundsatz** ein mit der Folge, dass der Beschwerdeführer **unmittelbar Verfassungsbeschwerde** erheben kann, bleibt es bei der **Jahresfrist aus § 93 Abs. 3 BVerfGG** von einem Jahr ab Inkrafttreten der Norm.

Das Verwaltungsgericht hat B 6 Monate nach dem Inkrafttreten der Norm angerufen und gegen die erstinstanzliche Klageabweisung als unzulässig durch Prozessurteil erfolglos das Berufungs- sowie das Revisionsverfahren durchlaufen. Die Rechtssatzverfassungsbeschwerde gegen § 22 a PolG hat er indes drei Wochen nach der Zustellung des vollständig abgefassten Revisiourteils erhoben, sodass er die Frist nach den vorgenannten Grundsätzen eingehalten hat.

VIII. Zudem hat B die **Formvorgaben** aus §§ 23, 92 BVerfGG bei der Erhebung der Verfassungsbeschwerde eingehalten.

Ergebnis: Die von B erhobene Verfassungsbeschwerde ist damit zulässig.

Abwandlung:

I. Zuständigkeit, Rechtsweg, Beteiligtenfähigkeit, Beschwerdegegenstand, Beschwerdebefugnis und Rechtswegerschöpfung bleiben unverändert.

II. Die Verfassungsbeschwerde ist trotz unterbliebener Anrufung der Fachgerichte **nicht subsidiär**. B konnte deshalb die Verfassungsbeschwerde unmittelbar beim BVerfGG erheben.

III. Allerdings könnte die Verfassungsbeschwerde des B nunmehr **verfristet** sein. Die Frist beträgt **ein Jahr ab Inkrafttreten der Norm**, § 93 Abs. 3 BVerfGG.

1. Zur **Fristberechnung** enthält das BVerfGG weder eigene Regelungen noch einen Verweis auf andere für die Fristberechnung geltenden Vorschriften. Allerdings verweisen die §§ 31 Abs. 1 VwVfG, 57 Abs. 2 VwGO, 222 ZPO allesamt auf die **§§ 187 ff. BGB**, sodass diese Vorschriften als Ausdruck eines **allgemeinen Rechtsgedankens** zur Berechnung der Fristen auch für die Berechnung von Fristen nach dem BVerfGG herangezogen werden können.²⁵

2. B müsste die Verfassungsbeschwerde folglich unter Beachtung der Vorgaben der §§ 93 Abs. 3 BVerfGG, 187 ff. BGB fristgemäß erhoben haben.

a) Als **fristauslösendes Ereignis** bestimmt § 93 Abs. 3 BVerfGG das **Inkrafttreten des Gesetzes**. Grundsätzlich ist der jeweilige Gesetzgeber aufgerufen, den Fristbeginn selbst innerhalb des Gesetzes zu bestimmen; wo dies nicht der Fall ist, gelten die Gesetze nach einem bestimmten Zeitablauf nach Verkündung im jeweiligen Gesetzblatt (bei Bundesgesetzen: 14 Tage nach Ablauf des Verkündungstages, vgl. Art. 82 Abs. 2 S. 2 GG). Ist im Gesetz ein Zeitpunkt mittels eines **Kalendertages** bestimmt, tritt das Gesetz am **Beginn des Kalendertages** um 0.00 Uhr in Kraft.²⁶ Die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG ist somit als **Beginnfrist** i.S.d. § 187 Abs. 2 BGB anzusehen.²⁷ Das § 22 a LPoIG einführende Gesetz enthielt eine Bestimmung, nach der es am 01.04.2019 in Kraft treten sollte. Die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG wurde dementsprechend an diesem Tag ausgelöst.

Faktisch gilt damit – in diesen weniglichen seltenen Fällen – eine Art „**Doppelfrist**“, die das BVerfGG mit der hier zugrunde liegenden Entscheidung erstmalig einführt – obwohl sie im Originalfall nicht relevant war!



RÜ-Video 04/19

Der rechnerische Fristbeginn ist wegen § 187 Abs. 1 BGB der 02.04.2019. Dies führt aber häufig zu Fehlern bei der Fristberechnung: Das Fristende richtet sich nach dem Fristauslöser, nicht nach dem rechnerischen Fristbeginn!

²⁴ BVerfG RÜ 2019, 243, 245 – mit RÜ-Video 04/19 unter bit.ly/2IC1fE1.

²⁵ BVerfGE 102, 254, 295; Schmidt-Bleibtreu in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Bethge, BVerfGG, § 93 Rn. 8; Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, Rn. 234.

²⁶ Butzer in: Maunz/Dürig, GG, Art. 82 Rn. 279; Heinze NJW 1961, 345; Mercker BB 1952, 865, 866.

²⁷ Grünwald in: BeckOK BVerfGG, § 93 Rn. 80; Hömig in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Bethge, § 93 Rn. 87.



Fällt das Ende einer Frist auf einen Sonnabend, Sonntag oder gesetzlichen Feiertag, fällt das Fristende nach § 193 BGB auf den nächsten Werktag.

Weiterprüfen müssen Sie hier nur aufgrund des Bearbeitungsvermerks, der die Begutachtung „unter allen rechtlich in Betracht kommenden Gesichtspunkten“ verlangt.

⊙ **Problem:**
Erhebung der Verfassungsbeschwerde durch De-Mail?

b) Das **Fristende** richtet sich aufgrund der Einordnung als Beginnfrist nach **§ 188 Abs. 2 Alt. 2 BGB**. Danach endet die Frist mit Ablauf desjenigen Tages des letzten Monats, welcher **dem Tage vorhergeht**, der durch seine Zahl dem Anfangstag der Frist entspricht.²⁸ Dementsprechend endete die von B für die Verfassungsbeschwerde gegen das LPolG einzuhaltende Frist **mit Ablauf des 31.03.2020** (Dienstag). Die Verfassungsbeschwerde des B ging indes erst am Mittwoch, den 01.04.2020, mithin am Tag nach dem Fristablauf beim BVerfG ein. Sie ist folglich verfristet.

IV. Darüber hinaus könnte B die Verfassungsbeschwerde nicht in der vorgeschriebenen Form erhoben haben. Nach § 23 Abs. 1 S. 1 BVerfGG ist die Verfassungsbeschwerde **schriftlich** zu erheben. Diese Formvorgabe wird durch **§ 92 BVerfGG** dahingehend ergänzt, dass der Beschwerdeführer das Recht, das verletzt sein soll, und die Handlung oder Unterlassung des Organs oder der Behörde, durch die der Beschwerdeführer sich verletzt fühlt, zu ergänzen hat. Hier hat B die Verfassungsbeschwerde indes per **De-Mail** erhoben. Fraglich ist, ob dies den Anforderungen der §§ 23, 92 BVerfGG genügt.

a) Das Schriftformerfordernis des § 23 Abs. 1 S. 1 BVerfGG verlangt, dass ein (hand- oder maschinen-) **schriftlich verfasstes und eigenhändig unterschriebenes, körperliches Schriftstück** beim BVerfG eingeht, wobei das Schriftstück vom Beschwerdeführer oder einem nach § 22 BVerfGG zur Vertretung Berechtigten eigenhändig durch Namensunterschrift unterzeichnet sein muss.²⁹ Wird die Verfassungsbeschwerde hingegen auf elektronischem Wege erhoben, bei dem sie – anders als bei einem Fax³⁰ – nicht zum sofortigen Ausdruck bestimmt ist, geht hingegen kein Schriftstück beim BVerfG ein. Zudem hat der Gesetzgeber gerade davon abgesehen, in das BVerfGG eine § 130 a ZPO, § 55 a VwGO, § 46 c ArbGG, § 65 a SGG oder § 52 a FGO entsprechende Regelung aufzunehmen.³¹

Mangels gesetzlicher Einführung der elektronischen Form der Erhebung der Verfassungsbeschwerde wahrt die De-Mail grundsätzlich nicht die erforderliche Form.

b) Etwas anderes könnte sich jedoch daraus ergeben, dass das **BVerfG über eine De-Mail-Adresse verfügt**.

Auch soweit das BVerfG über eine De-Mail-Adresse verfügt, steht dieser Kommunikationsweg – wie auch die gewöhnliche E-Mail – **ausschließlich für Verwaltungsangelegenheiten** zur Verfügung.³²

Hierfür spricht nicht nur der Umstand, dass die Homepage des BVerfG einen entsprechenden Zusatz enthält, sondern insbesondere, dass sich das BVerfG nicht aus eigenem Antrieb über die gesetzlich und damit verbindliche Formvorgabe des § 23 Abs. 1 S. 1 BVerfGG hinwegsetzen kann. Folglich wahrt die von B erhobene Verfassungsbeschwerde auch nicht die erforderliche Form.

Ergebnis: Die von B erhobene Verfassungsbeschwerde ist folglich unzulässig.

²⁸ BVerfGE 102, 254; BVerfG, Beschl. v. 03.05.2007 – 1 BvR 187/05, BeckRS 2007, 23756; Hömig in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Bethge, § 93 Rn. 87 m.w.N.

²⁹ Von Coelln in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 23 Rn. 20.

³⁰ Per Telefax können Verfassungsbeschwerden schriftformwährend erhoben werden, vgl. BVerfG NJW 2007, 2838; NJW 2000, 574; von Coelln in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 23 Rn. 28.

³¹ BVerfG NVwZ 2019, 162 f.; von Coelln in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 23 Rn. 49 ff.

³² BVerfG NVwZ 2019, 162 f.