



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch
den Ausschuss Verfassungsrecht

zur Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz
über den Rettungsdienst des Landes Baden-
Württemberg vom 25. Juli 2024
(Rettungsdienstgesetz – RDG), Gesetzblatt für
Baden-Württemberg Nr. 66

Stellungnahme Nr.: 10/2026

Berlin, im Februar 2026

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwalt Prof. Dr. Christian Winterhoff, Hamburg (Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Dr. Antje Wittmann, Münster (stellvertretende Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Dr. Frederic Geber, Düsseldorf
- Rechtsanwalt Dr. Fiete Kalscheuer, Kiel (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Maria Marquard, Stuttgart (hat nicht an der Stellungnahme mitgewirkt)
- Rechtsanwalt Dr. Sebastian Nellesen, Bonn (hat nicht an der Stellungnahme mitgewirkt)
- Rechtsanwalt Stefan von Raumer, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Roya Sangi, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Ricarda Schelzke, Frankfurt a. M.
- Rechtsanwalt Dr. Michael Schramm, Düsseldorf (hat nicht an der Stellungnahme mitgewirkt)
- Rechtsanwältin Dr. Inga Schwertner, Köln

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwalt Max Gröning, Geschäftsführer, Berlin
- Rechtsanwältin Katharina Schmidt-Matthäus, Referentin, Berlin

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

A. Zusammenfassung

- Das Rettungsdienstgesetz Baden-Württemberg verletzt dann grundrechtliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, wenn der Gesetzgeber das Ziel, menschliches Leben zu schützen, offensichtlich wesentlich verfehlt.
 - Geht man von der Richtigkeit der Literaturanalyse von Rupp u.a. zu „Anforderungen an die Hilfsfrist im Rettungsdienst aus medizinischer Sicht“ (Anlage Bf. 12, S. 6 f.) aus, so verfehlt die gesetzlich vorgeschriebene Eintreffzeit von maximal 12 Minuten das Ziel, menschliches Leben zu schützen, bei einer bestimmten Gruppe von Notfallpatienten, namentlich bei Patienten mit Herz-Kreislauf-Stillstand.
 - Nach Auffassung des DAV bezieht sich die grundrechtliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auf den Schutz des Lebens des betroffenen Grundrechtsträgers vor der jeweils drohenden konkreten Gefahr. Dabei handelt es sich hier um das Todesrisiko im Falle eines Herz-Kreislauf-Stillstandes. Deswegen kommt es für die Frage nach der Möglichkeit einer Schutzpflichtverletzung nicht darauf an, ob die gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen mit Blick auf andere Arten von Notfallpatienten ausreichen. Vielmehr kann auch schon das Todesrisiko einer bestimmten Gruppe von Notfallpatienten ausreichen, um den Vorwurf einer Schutzpflichtverletzung zu tragen.
 - Je größer die betroffene Gruppe von Notfallpatienten ist, je weitreichender die Auswirkungen einer Verlängerung der Eintreffzeit sind und je geringer die wirtschaftlichen und/oder praktischen Schwierigkeiten sind, die bei der Vorgabe eines kürzeren Zeitraums als der durch § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1

RDG BW vorgegebenen Eintreffzeit von nicht mehr als 12 Minuten (in 95 % der Fälle) entstehen, desto eher handelt es sich um eine wesentliche Zielverfehlung. Der Begriff der Wesentlichkeit ist der Abwägung zugänglich.

- Offensichtlich wäre die (womöglich) wesentliche Zielverfehlung, wenn es im Hinblick auf die tatsächlichen Grundlagen, die abwägungsrelevant sind, einen weitgehenden wissenschaftlichen Konsens gäbe.
- Der Spielraum des Gesetzgebers hat sich im Falle des Rettungsdienstgesetzes Baden-Württemberg nicht derart verdichtet, dass eine strengere verfassungsgerichtliche Kontrolle als soeben dargestellt geboten ist. Zwar dient der Rettungsdienst dem Schutz der hochrangigen Rechtsgüter Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). Die Eigenart des Sachbereichs und die Notwendigkeit von Prognosen streiten aber für eine beschränkte verfassungsgerichtliche Überprüfung.
- Ernstliche Zweifel bestehen daran, ob der Gesetzgeber seinen Begründungs- und Ermittlungspflichten hinreichend nachgekommen ist. Es ist insbesondere nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber die für die Abwägung erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt hat.

B. Sachverhalt

Die Verfassungsbeschwerde wendet sich gegen das Rettungsdienstgesetz (RDG) des Landes Baden-Württemberg. Erhoben wird die Verfassungsbeschwerde von Bürgern und Ärzten, die ihren Wohnsitz und Arbeitsplatz in Baden-Württemberg haben.

Mit Urteil vom 05.05.2023 (Az.: 6 S 2249/22) erklärte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Rettungsdienstplanung in Baden-Württemberg wegen Defiziten in der Ergebnisqualität für unwirksam. Insbesondere beanstandete der Verwaltungsgerichtshof, dass die gesetzlich vorgegebene 10-Minuten-Hilfsfrist in der Rettungsdienstplanung nicht verwirklicht werde.

Daraufhin fasste das Land Baden-Württemberg sein Rettungsdienstgesetz mit Gesetz vom 25.07.2024 (GBl. 2024 Nr. 66) neu. § 6 RDG BW erhielt hierdurch folgenden Wortlaut:

*„§ 6
Planung*

(1) In der Notfallrettung ist für bestimmte Notfallkategorien bei der Planung der bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Vorhaltungsstrukturen die Zeit

1. vom Einsatzannahmeende bis zum Eintreffen des ersten Rettungsmittels am Notfallort an Straßen (Eintreffzeit) oder

2. vom Eingang der Notrufmeldung in der Leitstelle bis zur Ankunft der Patientin oder des Patienten in der nächstgelegenen für die Versorgung geeigneten Einrichtung (Prähospitalzeit)

maßgebend.

(2) Der Rettungsdienstplan nach Absatz 4 bestimmt, für welche Notfallkategorien und welches Rettungsmittel die Eintreff- oder Prähospitalzeit maßgebend ist. Als Zielerreichung ist planerisch für Einsätze, bei denen akut höchste Eile geboten ist, um Menschenleben zu retten oder schwere gesundheitliche Schäden abzuwenden

1. eine Eintreffzeit von nicht mehr als zwölf Minuten in 95 Prozent oder

2. für bestimmte Notfalleinsätze eine Prähospitalzeit von nicht mehr als 60 Minuten in 80 Prozent

jeweils bezogen auf ein Kalenderjahr im jeweiligen Rettungsdienstbereich anzusetzen. Planungsrelevantes ersteintreffendes Rettungsmittel im Sinne von Absatz 1 ist der Rettungswagen. Das Eintreffen von Notarzteeinsatzfahrzeug oder des Luftrettungsdienstes vor dem Rettungswagen am Notfallort beendet die Eintreffzeit. Zur Planung der bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Vorhaltungsstrukturen notärztlich besetzter bodengebundener Rettungsmittel und

für weitere versorgungsrelevante Einsatzkategorien können im Rettungsdienstplan nach Absatz 4 abweichend zu Satz 2 andere Zeitdauern und Zielerreichungsgrade festgelegt werden.

[...]“

In der Gesetzesbegründung heißt es zu dem neu gefassten § 6 RDG BW:

„Es gingen eine Vielzahl von Anregungen zu den Planungskriterien in § 6 ein. Die Abkehr von der bisherigen, sogenannten Hilfsfrist und die Einführung neuer Planungskriterien, die sich an spezifischen Gesundheitszuständen orientieren, wurde ganz überwiegend begrüßt. Von vielen Stellen, insbesondere den Leistungs- und Kostenträgern aber auch dem Landkreistag wurde jedoch vorgetragen, dass die Parameter für die Eintreff- und die Prähospitalzeit bereits im Gesetz deutlicher beschrieben und auch dort Aussagen zum arztbesetzten bodengebundenen Rettungsmittel aufgenommen werden sollten. Außerdem wurde vielfach angemerkt, dass für die neuen Planungskriterien eine Übergangsregelung geschaffen werden sollte. Diese eingegangenen Stellungnahmen wurden zum Anlass genommen, die Vorschrift nochmals grundlegend zu überarbeiten und in § 60 Übergangsregelungen zu schaffen.“

LT-Drucks. 17/6611, S. 67 f.

S. 3 der Gesetzesbegründung lassen sich zudem knappe Aussagen zu Kosten im Hinblick auf die Errichtung von Luftrettungsstationen entnehmen. Wirtschaftliche Effizienz- oder Vergleichserwägungen lassen sich in der Gesetzesbegründung nicht finden.

Die Beschwerdeführer haben am 13.03.2025 Verfassungsbeschwerde erhoben. Zur Begründung führen sie aus, das Rettungsdienstgesetz Baden-Württemberg verstoße gegen die grundrechtliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 GG. Nach der notfallmedizinischen Evidenz sei das Eintreffen eines Rettungsmittels erst nach 12 Minuten – unter Berücksichtigung der Einsatzbearbeitungszeit in der Leitstelle eher 14 Minuten – bei einem Herz-Kreislauf-

Stillstand zu spät. Der Landesgesetzgeber habe diese Evidenz missachtet und nicht nachvollziehbar dargelegt, was ihn veranlasst habe, das Schutzniveau zu senken.

Das Bundesverfassungsgericht hat dem DAV mit Schreiben vom 25.09.2025 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Insbesondere seien folgende Fragen von Interesse:

1. Inwiefern unterliegen Abwägungen zwischen notfallmedizinischen Erfordernissen sowie wirtschaftlichen und/oder praktischen Belangen, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Rettungsdienstsystems trifft, insbesondere im Hinblick auf Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungsrechtlichen Grenzen? Welche Grenzen ergeben sich insbesondere daraus, dass zur Erfüllung einer Schutzpflicht getroffene Maßnahmen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben dürfen? Bewegt sich die durch § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 RDG BW vorgegebene Eintreffzeit innerhalb dieser Grenzen?
2. Inwiefern genügt die durch § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 RDG BW vorgegebene Eintreffzeit von nicht mehr als 12 Minuten (in 95 % der Fälle) insbesondere im Hinblick auf Fälle eines Herz-Kreislauf-Stillstands notfallmedizinischen Erfordernissen?
3. Bestehen Einwände gegen die Ergebnisse der mit der Verfassungsbeschwerde vorgelegten Literaturanalyse von Rupp u.a. zu „Anforderungen an die Hilfsfrist im Rettungsdienst aus medizinischer Sicht“ aus dem Dezember 2024 (Anlage Bf. 12)?
4. Inwiefern stieße die Vorgabe eines kürzeren Zeitraums als der durch § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 RDG BW vorgegebenen Eintreffzeit von nicht mehr als 12 Minuten (in 95 % der Fälle) auf wirtschaftliche und/oder praktische Schwierigkeiten?

Die Stellungnahme des DAV beschränkt sich auf die Frage 1. Diese Frage hat als einzige einen unmittelbaren verfassungsrechtlichen Bezug.

Zu den Fragen 2, 3 und 4 verzichtet der DAV auf eine inhaltliche Stellungnahme. Die Fragen 2 und 3 erfordern einen medizinischen, die Frage 4 einen wirtschaftlichen und/oder praktischen Sachverstand zum Rettungsdienstwesen. Insoweit verfügt der DAV über keine besondere Sachkunde.

C. Stellungnahme im Einzelnen

Im Einzelnen nimmt der DAV wie folgt Stellung:

Zur grundrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG

Der Schwerpunkt des Verfahrens liegt auf der Frage, wann der Gesetzgeber erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleibt, sodass die grundrechtliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verletzt ist. Maßgeblich ist insbesondere, wie weit der Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten reicht und inwieweit die Abwägungen des Gesetzgebers der verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterliegen.

1. Existenz und Reichweite der grundrechtlichen Schutzpflicht

Die Rechtsfigur der grundrechtlichen Schutzpflicht ist in Rechtsprechung und Literatur weithin anerkannt (siehe statt vieler BVerfGE 39, 1 [42 ff.] = NJW 1975, 573; BVerfGE 46, 160 [164 f.] = NJW 1977, 2265; BVerfGE 88, 203 [251 ff.] = NJW 1993, 1751; BVerfGE 142, 313 Rn. 68 ff. = NJW 2017, 53; BVerfGE 157, 30 Rn. 145 ff. = NJW 2021, 1723).

Nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist der Staat verpflichtet, Leben und Gesundheit zu schützen. Die Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG greift nicht erst dann ein, wenn Verletzungen bereits eingetreten sind, sondern ist auch in die Zukunft gerichtet (BVerfGE 157, 30 Rn. 146 = NJW 2021, 1723; BVerfGE 161, 299 Rn. 155 = NJW 2022, 1999). Aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, der den Schutz Einzelner vor Beeinträchtigungen ihrer körperlichen Unversehrtheit und ihrer Gesundheit umfasst, kann daher auch eine Schutzpflicht des Staates folgen, Vorsorge gegen Gesundheitsbeeinträchtigungen zu treffen (BVerfGE 159, 223 Rn. 176 = NJW

2022, 139; BVerfGE 161, 299 Rn. 155 = NJW 2022, 1999). Bezogen auf den Rettungsdienst ist der Staat verpflichtet, ein funktionierendes System des Rettungsdienstes zur Verfügung zu stellen (BVerfGE 126, 112 Rn. 96 = NVwZ 2010, 1212; VGH Mannheim, Urteil vom 05.05.2023 – 6 S 2249/22, BeckRS 2023, 12164 Rn. 61). Dabei darf der Gesetzgeber allerdings auch das Ziel verfolgen, die Leistungserbringung zu sozial tragbaren Kosten sicherzustellen (BVerfGE 126, 112 Rn. 99 = NVwZ 2010, 1212; VGH Mannheim, Urteil vom 05.05.2023 – 6 S 2249/22, BeckRS 2023, 12164 Rn. 61).

2. Prüfungsmaßstab für die Verletzung der grundrechtlichen Schutzpflicht

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung vier Kriterien für das Vorliegen einer Schutzpflichtverletzung herausgearbeitet. Demnach ist eine Schutzpflicht dann verletzt,

- wenn Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen worden sind,
- wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet sind,
- wenn sie völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder
- wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben

(BVerfGE 92, 26 [46] = NJW 1995, 2339; BVerfGE 125, 39 [78 f.] = NVwZ 2010, 570; BVerfGE 142, 313 Rn. 70 = NJW 2017, 53; BVerfGE 157, 30 Rn. 152 = NJW 2021, 1723; BVerfGE 158, 170 Rn. 50 = NVwZ 2021, 1361; BVerfGE 160, 79 Rn. 71 = NJW 2022, 380; BVerfG NVwZ 2020, 1823 Rn. 7).

a) Zur Fallgruppe des erheblichen Zurückbleibens hinter dem Schutzziel

Bisher hat das Bundesverfassungsgericht nicht abschließend geklärt, wie die Formulierung „erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“ zu verstehen ist. Fraglich ist insbesondere, ob und ggf. welche eigene Bedeutung dem Kriterium „erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“ neben den Kriterien „offensichtlich ungeeignet“ und „völlig unzulänglich“ zukommt (vgl. *Britz*, NVwZ 2023, 1449 [1454]). Der Umstand, dass das Bundesverfassungsgericht die Merkmale nebeneinander anwendet,

spricht dafür, dass das Kriterium „erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleibt“ eine eigenständige Anforderung an den Gesetzgeber enthält. Soll diese Anforderung einen sinnvollen Inhalt haben, muss sie über die anderen Kriterien hinausgehen. Eine Schutzpflichtverletzung liegt demnach nicht nur dann vor, wenn die getroffenen Maßnahmen „offensichtlich ungeeignet“ oder „völlig unzulänglich“ sind. Vielmehr ist eine Schutzpflichtverletzung bereits dann gegeben, wenn die Maßnahmen „erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“.

Mit der Formulierung „erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“ ist jedoch keine Abkehr von einem Evidenzmaßstab verbunden (*Britz, NVwZ 2023, 1449 [1454]*). Eine strengere verfassungsgerichtliche Kontrolle griffe zu stark in den Spielraum des parlamentarischen Gesetzgebers ein. Dem Gesetzgeber kommt bei der Erfüllung der Schutzpflicht ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Diesen Spielraum muss das Bundesverfassungsgericht respektieren; es darf nicht seine eigenen Wertungen an die Stelle der Wertungen des Gesetzgebers setzen.

Vor diesem Hintergrund ist zu erwägen, das Kriterium „erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“ wie folgt zu definieren: Die getroffenen Maßnahmen bleiben dann erheblich hinter dem Schutzziel zurück, wenn sie das Schutzziel – und sei es auch nur unter bestimmten Gesichtspunkten – offensichtlich wesentlich verfehlen.

Hieraus ergeben sich drei Voraussetzungen: Erstens müssen die getroffenen Maßnahmen das Schutzziel verfehlen. Dies ist der Fall, wenn die getroffenen Maßnahmen mindestens teilweise keinen hinreichenden Schutz bieten. Zweitens muss die Zielverfehlung wesentlich sein; eine unwesentliche Zielverfehlung bleibt außer Betracht. Drittens muss das Vorliegen einer wesentlichen Zielverfehlung offensichtlich sein. Es muss also evident sein, dass die getroffenen Maßnahmen das Schutzziel verfehlen und dass diese Zielverfehlung wesentlich ist. Dies setzt voraus, dass sich eine wesentliche Zielverfehlung für einen sachkundigen

objektiven Betrachter geradezu aufdrängt. Ein verständiger, mit den Umständen des Falles vertrauter Dritter darf also keine vernünftigen Zweifel mehr daran haben, dass die getroffenen Maßnahmen das Schutzziel wesentlich verfehlen.

So verstanden, hat das Kriterium „erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“ eine eigenständige Bedeutung, ohne den Spielraum des Gesetzgebers übermäßig zu beschränken. Gegenüber den Merkmalen „offensichtlich ungeeignet“ oder „völlig unzulänglich“ hat das Merkmal „erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“ einen eigenständigen Anwendungsbereich. Die Kriterien unterscheiden sich nach dem Grad und dem Maß der Zielverfehlung:

Maßnahmen sind „offensichtlich ungeeignet“, wenn sie evident in keiner Weise zur Erreichung des Schutzziels beitragen können, dieses also unter keinem denkbaren Aspekt fördern. Beispielsweise ist der Nachweis waffentechnischer Kenntnisse und Fähigkeiten bei einem Falknerjagdschein offensichtlich ungeeignet, um dem Schutzziel, Missständen bei der Haltung von Greifvögeln zu begegnen, gerecht zu werden (BVerfGE, BVerfGE 55, 159 [160] = NJW 1981, 673).

„Völlig unzulänglich“ sind Maßnahmen, wenn sie zwar die Erreichung des Schutzziels – und sei es auch nur unter bestimmten Gesichtspunkten – in gewissem Maße fördern (und deswegen nicht „offensichtlich ungeeignet“ sind), das Schutzziel gleichwohl aber *evident in schwerwiegendem Maße* verfehlen. In diesem Fall ist also der Grad der Förderung des verfolgten Ziels und damit das realisierte Schutzniveau offenkundig unzureichend.

Hingegen bleiben Maßnahmen bereits dann „erheblich hinter dem Schutzziel zurück“, wenn sie das Schutzziel *offensichtlich in einem wesentlichen Maße* verfehlen. Der Grad der Zielverfehlung ist folglich geringer als bei den anderen Kriterien. Eine entsprechende Konstellation kann insbesondere dann gegeben sein, wenn das verfassungsrechtlich gebotene Schutzniveau zwar partiell gewährleistet ist, andererseits aber

offensichtlich und wesentlich verfehlt wird. Der verfassungsgerichtliche Prüfungsmaßstab bleibt aber auch insoweit grundsätzlich auf eine Evidenzkontrolle beschränkt. Die Begrenzung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf einen Evidenzmaßstab wahrt den Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum des parlamentarischen Gesetzgebers.

b) Zur Verdichtung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle im Einzelfall

Allerdings kann sich der Spielraum des Gesetzgebers im Einzelfall derart verdichten, dass eine strengere verfassungsgerichtliche Kontrolle geboten ist. Maßgeblich für die Reichweite des gesetzgeberischen Spielraums sind die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, die Notwendigkeit von Prognosen sowie das Gewicht der betroffenen Rechtsgüter. Je wesentlicher die betroffenen Rechtsgüter sind, desto enger ist der Spielraum des Gesetzgebers. Umgekehrt gilt: Je komplexer die in Rede stehende Materie und je größer die Schwierigkeit, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, desto weiter reicht der gesetzgeberische Spielraum (vgl. BVerfGE 50, 290 [332 f.] = NJW 1979, 699; BVerfGE 153, 182 Rn. 238 = NJW 2020, 905; BVerfGE 161, 299 Rn. 152 = NJW 2022, 1999).

c) Zu den Begründungs- und Ermittlungspflichten

In mehreren Entscheidungen, die vor allen Dingen die Bemessung des Existenzminimums betreffen, hat das BVerfG zudem die Auffassung vertreten, der Gesetzgeber müsse nachvollziehbar begründen, wie er dem grundrechtlich fundierten Schutz nachzukommen gedenke (vgl. BVerfGE 125, 175 = NJW 2010, 505; BVerfGE 142, 353 = NJW 2016, 3774; BVerfGE 163, 254 = NJW 2023, 37). Auch ein politisch ausgehandelter Kompromiss dürfe – so das BVerfG – nicht zu sachlich nicht begründbaren Ergebnissen führen. Schlicht gegriffene Zahlen genügen ebenso wenig wie Schätzungen ins Blaue hinein den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn sie nicht wenigstens im Ergebnis nachvollzogen werden können (BVerfGE 163, 254 ff. Rn. 59 =

NJW 2023, 37 [41 Rn. 59). Die erforderlichen Tatsachen müssten im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt werden, so das BVerfG (BVerfGE 125, 175 ff. Rn. 143 = NJW 2010, 505 [509 Rn. 143]).

3. Anwendung auf das Rettungsdienstgesetz Baden-Württemberg

a) Zur Fallgruppe des erheblichen Zurückbleibens hinter dem Schutzziel

Aus dem Vorgenannten folgt, dass das Rettungsdienstgesetz Baden-Württemberg grundsätzlich erst dann gegen grundrechtliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verstößt, wenn der Gesetzgeber das Ziel, menschliches Leben zu schützen, offensichtlich wesentlich verfehlt hat. Dafür muss evident sein, dass eine Eintreffzeit von maximal 12 Minuten notfallmedizinischen Erfordernissen in einem wesentlichen Maße nicht mehr genügt. Aus Sicht eines sachkundigen objektiven Beobachters muss sich die wesentliche Zielverfehlung aufdrängen. Ob dies der Fall ist, hängt von medizinischen Erkenntnissen und Wertungen ab. Dem Gesetzgeber kommt ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu, in dessen Rahmen auch wirtschaftliche und praktische Erwägungen berücksichtigt werden können. Abwägungen zwischen notfallmedizinischen Erfordernissen sowie wirtschaftlichen und/oder praktischen Belangen, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Rettungsdienstsystems trifft, unterliegen lediglich einer beschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Die Anforderungen an eine Schutzpflichtverletzung sind somit hoch. Zu beachten ist hierbei zunächst, dass § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 RDG BW lediglich eine maximale Eintreffzeit von 12 Minuten als Zielvorgabe für 95 % der Fälle normiert. § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 RDG BW spricht ausdrücklich von einer „Eintreffzeit von nicht mehr als zwölf Minuten“. Eine geringere Eintreffzeit ist gesetzlich zwar nicht vorgegeben, aber auch nicht ausgeschlossen. Zugleich muss die Eintreffzeit nicht ausnahmslos, sondern nur in 95 % aller Fälle innerhalb eines Kalenderjahres erreicht werden. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass die Eintreffzeit von maximal 12 Minuten in konkreten Einzelfällen – ggf. sogar deutlich – verfehlt wird.

Die von den Beschwerdeführern vorgelegte Literaturanalyse von Rupp u.a. zu „Anforderungen an die Hilfsfrist im Rettungsdienst aus medizinischer Sicht“ (Anlage Bf. 12, S. 6 f.), zeigt des Weiteren, dass eine Eintreffzeit von 12 Minuten vor allem bei einer bestimmten Gruppe von Notfallpatienten, namentlich bei Patienten mit Herz-Kreislauf-Stillstand, zu erheblichen gesundheitlichen Schäden bis hin zum Tod führen kann. Geht man von der Richtigkeit der Literaturanalyse von Rupp u.a. aus, so verfehlt die gesetzlich vorgeschriebene Eintreffzeit von maximal 12 Minuten das Ziel, menschliches Leben zu schützen, jedenfalls bei dieser Gruppe von Notfallpatienten. Dies gilt umso mehr im Lichte des Umstandes, dass die Vorgabe nur einen Anteil von 95 % der Fälle betrifft und allein kalenderjahresbezogen gilt.

Der DAV geht weiter davon aus, dass Frage nach einer möglichen Verletzung der sich aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebenden Schutzpflicht immer in Bezug auf eine *bestimmte* Gefahr für das Leben und die körperliche Unversehrtheit beurteilt werden muss. Bei dieser Gefahr handelt es sich hier gerade um das Todesrisiko, das Patienten mit *Herz-Kreislauf-Stillstand* trifft. Daher wird es aus der Perspektive des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht darauf ankommen, dass eine Eintreffzeit von maximal 12 Minuten offenbar nur im Hinblick auf die in Rede stehende bestimmte Gruppe von Notfallpatienten als problematisch erachtet wird. Denn Bezugspunkt der Schutzpflicht ist zumindest nach hiesigem Verständnis gerade das Leben von Patienten mit Herz-Kreislauf-Stillstand – und nicht das Leben von Notfallpatienten ganz allgemein. Dies gilt nicht zuletzt auch deswegen, weil nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit der objektiv-rechtlichen Verpflichtung des Staates zum Schutz grundrechtlich geschützter Rechtsgüter auch ein subjektives Recht des Einzelnen einhergeht, das mit der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden kann (vgl. BVerfGE 157, 30, 111 Rn. 145). Auch aus diesem Grund muss daher für die Beurteilung der Schutzpflichtverletzung auf die dem Einzelnen konkret drohende Gefahr abgestellt werden.

Sofern die gesetzlich vorgesehene Eintreffzeit ausschließlich im Hinblick auf Patienten mit Herz-Kreislauf-Stillstand unzureichend sein sollte, ließe sich zwar nicht der Vorwurf der offensichtlichen Ungeeignetheit oder völligen Unzulänglichkeit der vom Gesetzgeber vorgesehenen Maßnahmen erheben, weil das erreichte Schutzniveau insgesamt gerade nicht offenkundig unzureichend wäre. Jedoch wäre ggf. das für ein erhebliches Zurückbleiben hinter dem Schutzziel notwendige Ausmaß der Zielverfehlung gegeben, wenn jedenfalls im Hinblick auf eine bestimmte Personengruppe (Menschen mit Herz-Kreislauf-Stillstand) keine ausreichenden Schutzvorkehrungen getroffen wären.

Abhängig davon,

- wie groß diese Gruppe von Notfallpatienten ist (oder ob es sich nur um seltene Ausnahmefälle handelt, wovon eher nicht auszugehen sein dürfte),
- wie erheblich die Auswirkungen einer Verlängerung der Eintreffzeit sind und
- inwieweit die Vorgabe eines kürzeren Zeitraums als der durch § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 RDG BW vorgegebenen Eintreffzeit von nicht mehr als 12 Minuten (in 95 % der Fälle) auf wirtschaftliche und/oder praktische Schwierigkeiten stößt,

kann es sich sodann um eine wesentliche Zielverfehlung handeln. Der Begriff der Wesentlichkeit ist damit der Abwägung zugänglich.

Offensichtlich wäre die (womöglich) wesentliche Zielverfehlung schließlich, wenn es im Hinblick auf die tatsächlichen Grundlagen, die abwägungsrelevant sind, einen weitgehenden wissenschaftlichen Konsens gibt, und wenn andererseits eine kürzere Eintreffzeit tatsächlich realisierbar und in zumutbarer Weise finanzierbar wäre. Die Offensichtlichkeit der (womöglich) wesentlichen Zielverfehlung hängt damit maßgeblich von der Beantwortung der zweiten, dritten und vierten Frage ab, die das BVerfG gestellt hat (2. Inwiefern genügt die durch § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 RDG BW vorgegebene Eintreffzeit von nicht mehr als

12 Minuten (in 95 % der Fälle) insbesondere im Hinblick auf Fälle eines Herz-Kreislauf-Stillstands notfallmedizinischen Erfordernissen? 3. Bestehen Einwände gegen die Ergebnisse der mit der Verfassungsbeschwerde vorgelegten Literaturanalyse von Rupp u.a. zu „Anforderungen an die Hilfsfrist im Rettungsdienst aus medizinischer Sicht“ aus dem Dezember 2024 (Anlage Bf. 12)? 4. Inwiefern stieße die Vorgabe eines kürzeren Zeitraums als der durch § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 RDG BW vorgegebenen Eintreffzeit von nicht mehr als 12 Minuten (in 95 % der Fälle) auf wirtschaftliche und/oder praktische Schwierigkeiten?).

b) Zur Verengung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle im Einzelfall

Der Spielraum des Gesetzgebers hat sich im Falle des Rettungsdienstgesetzes Baden-Württemberg nicht derart verengt, dass eine strengere verfassungsgerichtliche Kontrolle als oben dargestellt geboten ist. Zwar dient der Rettungsdienst dem Schutz der hochrangigen Rechtsgüter Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). Die Eigenart des Sachbereichs und die Notwendigkeit von Prognosen streiten aber für eine beschränkte verfassungsgerichtliche Überprüfung: Bei der Ausgestaltung des Rettungsdienstes handelt es sich um eine komplexe Materie. Der Gesetzgeber muss neben dem Schutz von Leben und Gesundheit, dessen Prüfung eine Bewertung komplexer medizinischer Fragestellungen erfordert, auch praktische und wirtschaftliche Erwägungen, namentlich die tatsächliche Realisierbarkeit kürzerer Eintreffzeiten und die Finanzierbarkeit eines öffentlichen Rettungswesens für die Allgemeinheit im System der gesetzlichen Krankenversicherung, berücksichtigen. Die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Krankenversicherung ist ebenfalls ein legitimes gesetzgeberisches Ziel von hohem Rang (vgl. BVerfGE 126, 112 Rn. 99 = NVwZ 2010, 1212; VGH Mannheim, Urteil vom 05.05.2023 – 6 S 2249/22, BeckRS 2023, 12164 Rn. 61). Zudem hat die Ausgestaltung des Rettungsdienstes planerische und prognostische Elemente, die mit Unsicherheiten behaftet sind. Gerade im ländlichen Raum ist es faktisch schwer möglich, eine durchgängige Erreichbarkeit aller Menschen für den Rettungsdienst sicherzustellen. Die geringe Bevölkerungsdichte des ländlichen Raums

und demographische Entwicklungen stellen den Rettungsdienst vor erhebliche praktische und wirtschaftliche Herausforderungen. Das Bundesverfassungsgericht verfügt insoweit nicht über weitergehende Erkenntnismöglichkeiten als der Gesetzgeber.

Der Gesetzgeber musste eine komplexe Abwägung zwischen notfallmedizinischen Erfordernissen einerseits, praktischen und wirtschaftlichen Erwägungen andererseits treffen. Das Ergebnis dieser Abwägung ist verfassungsgerichtlich nur darauf überprüfbar, ob der Gesetzgeber das notfallmedizinische Schutzziel offensichtlich wesentlich verfehlt hat.

c) Zu den Begründungs- und Ermittlungspflichten

Diese Prüfung kann das Bundesverfassungsgericht in erster Linie auf der Grundlage der in der Gesetzesbegründung niedergelegten Erwägungen vornehmen. Damit geprüft werden kann, ob die vom Gesetzgeber getroffenen Wertungen und Entscheidungen den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen, trifft den Normgeber die Obliegenheit, sie nachvollziehbar zu begründen (vgl. BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175, 237 f.).

Im vorliegenden Fall bestehen ernstliche Zweifel, ob der Gesetzgeber seinen Begründungs- und Ermittlungspflichten hinreichend nachgekommen ist. Die unter II. dargestellte Gesetzesbegründung lässt keine wirtschaftlichen Effizienzerwägungen erkennen. Auf Seite 3 der Gesetzesbegründung gibt es lediglich kurze Ausführungen zu den Kosten für die Errichtung von Luftrettungsstationen. Auf S. 99 wird das Ergebnis der Abwägung wie folgt wiedergegeben: „Die Festlegung von zwölf Minuten als Planungsgröße für die Vorhaltungen des Rettungswagens ist das Ergebnis dieser Abwägung zwischen dem medizinisch Notwendigen und dem wirtschaftlich Machbaren. Derartige Abwägungsentscheidungen sind auch im Bereich der Leistungsverwaltung geboten.“ Weder enthält die Begründung aber Ausführungen zum „medizinisch Notwendigen“, noch zu den wirtschaftlichen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen

und den Kostenfolgen. Insbesondere gibt die Gesetzesbegründung keinen Aufschluss darüber, dass der Gesetzgeber über die Länge der Eintreffzeit auf der Grundlage von wirtschaftlichen Vergleichsdaten in Abwägung mit den dargestellten entgegenstehenden Gesichtspunkten entschieden hätte. Es ist somit nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber die für die Abwägung erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt hat. Dies gilt umso mehr, als sich der Gesetzgeber nicht mit der Anwendung des Wirtschaftlichkeitsgebots auf potentiell todbringende Notlagen befasst hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 06.12.2005 – 1 BvR 347/98 –, BVerfGE 115, 25, 49).

Verteiler

- Bundesverfassungsgericht
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Bundesministerium des Innern
- Ausschuss Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Arbeitsgruppe Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppe Inneres der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien
- Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

- Rechts- und Innenausschüsse der Landtage
- Justizministerien und Justizverwaltungen der Bundesländer
- Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
- Landesdatenschutzbeauftragte

- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bundesverband der Freien Berufe
- Verdi
- Gewerkschaft der Polizei
- Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB
- Europäische Kommission - Vertretung in Deutschland
- stiftung neue verantwortung e.V.
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- Gesellschaft für Freiheitsrechte
- Institut für Deutsches und Europäisches Strafprozessrecht
- Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V. – ABV

- Mitglieder des Vorstandes des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzenden der Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzenden der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
- Forum Junge Anwaltschaft des Deutschen Anwaltvereins
- Mitglieder des Verfassungsrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins

Presse

- NJW
- Frankfurter Allgemeine Zeitung
- Süddeutsche Zeitung
- Berliner Verlag GmbH
- Hamburger Abendblatt
- Der Tagesspiegel
- Der Spiegel
- Juris Newsletter
- JurPC
- Heise
- LTO
- Neue Zürcher Zeitung

- Frankfurter Rundschau
- Zeit
- beck-online
- Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
- Die Öffentliche Verwaltung