



Hochschule des Bundes
für öffentliche
Verwaltung



Mannheimer Studienbriefe 1

Brühl 2018

Prof. Dr. iur. habil. Michaela Wittinger

Staats- und europarechtliche sowie sozialwissenschaftliche Grundlagen des Verwaltungshandelns

Staats- und Europarecht



Prof. Dr. iur. habil. Michaela Wittinger

Staats- und europarechtliche
sowie sozialwissenschaftliche
Grundlagen des
Verwaltungshandelns

Staats- und Europarecht

Brühl/Rheinland 2018

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-96744-001-0

Druck: Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl

Impressum:

Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
Willy-Brandt-Str. 1
50321 Brühl

www.hsbund.de

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes, ist ohne Zustimmung der Autorin unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Das Werk basiert auf dem Studienbrief Staats- und Europarecht (Modul1) des Studiengangs Bachelor of Public Administration (LLB.) der Hochschule des Bundes, Fachbereich Bundeswehrverwaltung; die Bezüge zur Lernplattform im Original-Studienbrief wurden nicht beibehalten

Inhalt

Inhalt.....	I
Abkürzungen	III
1. Staats- und Verfassungsrecht: Einführung, Grundlagen und Begriffe.....	1
1.1 Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland und Standort des Staats- und Verfassungsrechts.....	2
1.1.1 Unterscheidung zwischen Privatrecht und Öffentlichem Recht..	2
1.1.2 Staatsrecht und Verfassungsrecht.....	4
1.1.3 Aufgaben von Verfassungen, Vorrang des GG und Weiterentwicklung des GG	4
1.2 Nationales Recht, Internationales Recht/Völkerrecht und Europarecht	7
2. Deutsche Verfassungsentwicklung (ab 1848) und Entstehung des GG.....	9
2.1 Historische und heutige Verfassungstypen und die Bedeutung der europäischen und amerikanischen Verfassungsentwicklung für die deutschen Verfassungen (kurzer Überblick)	9
2.2 Die deutsche Reichsverfassung v. 28.3.1849 (Paulskirchenverfassung)	12
2.3 Die Weimarer Reichsverfassung von 1919	15
2.4 Die Entstehung des GG	17
3. Verfassungsrechtliche Grundlagen: Staatlichkeit, Verfassungsprinzipien und Verfassungsänderung	22
3.1 Staatlichkeit: historische und heutige Staatszwecke, Aufgaben des Staates und Staatsziele des GG, Drei-Elementen-Lehre	22
3.1.1 Historische und heutige Staatszwecke.....	22
3.1.2 Aufgaben des Staates und Staatsziele des GG.....	28
3.1.3 Die Drei-Elementen-Lehre	28
3.2 Staatsformen	35
3.3 Verfassungsprinzipien des GG.....	37
3.3.1 Republik	37
3.3.2 Demokratie	37
3.3.3 Rechtsstaat.....	42
3.3.4 Bundesstaat.....	48
3.3.5 Sozialstaat.....	49
3.4 Verfassungsänderung	50
4. Verfassungsorgane und ihr Handeln: Bundestag (Abgeordneter, politische Parteien), Bundesrat, Bundespräsident, Bundesregierung.....	53
4.1 Oberste Verfassungsorgane	53
4.2 Bundestag (Abgeordneter, politische Parteien).....	53
4.2.1 Bundestag: Aufgaben und Arbeitsweise	53
4.2.2 Wahlgrundsätze und Wahlsystem	55

INHALT

4.2.3	Bundestagsabgeordneter.....	57
4.2.4	Politische Parteien und politische Grundbegriffe.....	58
4.2.5	Bundestagsabgeordneter und politische Partei/Fraktion im Spannungsfeld.....	59
4.3	Bundesrat.....	62
4.4	Bundespräsident.....	63
4.5	Bundesregierung.....	67
5.	Gesetzgebung nach dem GG.....	71
5.1	Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen.....	71
5.1.1	Vermutung für die Länder (Art. 70 Abs. 1, 1. Halbsatz GG)....	71
5.1.2	Ausschließliche Bundesgesetzgebung und Konkurrierende Gesetzgebung.....	71
5.2	Gesetzgebungsverfahren (Einleitungs-, Haupt-, Abschlussverfahren).....	73
5.3	Bedeutung der Rechtsverordnung in der Praxis.....	74
6.	Grundrechte im Überblick: Systematik und Bedeutung.....	76
6.1	Grund- und Menschenrechte, grundrechtsgleiche Rechte.....	76
6.2	Grundrechtskategorien.....	77
6.3	Drittwirkung von Grundrechten.....	79
6.4	Grundrechtsschranken.....	81
6.5	Grundrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht.....	81
6.6	Grund- und Menschenrechtsschutz im Mehrebenensystem.....	82
7.	Verfassungsrechtliche Grundlagen des Datenschutzes.....	84
7.1	Das allgemeine Persönlichkeitsrecht.....	84
7.2	Datenschutz im Bundesdatenschutzgesetz.....	86
7.3	Informationsfreiheitsgesetz.....	87
8.	Europarecht.....	89
8.1	Europa(recht) im engeren und weiteren Sinne.....	89
8.2	Die Entwicklung der EU: von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union.....	91
8.3	Die EU als Rechtsgemeinschaft: Rechtsgrundlagen und Handlungsinstrumentarium.....	96
8.4	EU-Organe und Rechtsetzung.....	97
8.4.1	EU-Organe im Überblick.....	97
8.4.2	Rechtsetzung in der EU.....	100
8.5	Aufgaben und Zuständigkeiten der EU.....	100
8.6	Das Verhältnis zwischen Europäischem Recht und innerstaatlichem Recht (Anwendungsvorrang).....	101
8.6.1	Anwendungsvorrang.....	101
8.6.2	Anwendungsvorrang und GG.....	102
8.6.3	Anwendungsvorrang, GG und Bundeswehr.....	104
	Hinweise zur Autorin.....	106
	Abbildungsverzeichnis und Abbildungsnachweis.....	107
	Literaturverzeichnis.....	109

Abkürzungen

a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel (des Grundgesetzes)
Beschwerdenr.	Beschwerdenummer
BAGE	Bundesarbeitsgerichtsentscheidung
BBG	Bundesbeamtengesetz
Beschl.	Beschluss
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung (offizielle Sammlung)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
Dies.	Dieselbe
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte/Straßburg
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
et al.	et aliter, und weitere
EU	Europäische Union
EU(V)	EU-Vertrag
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union/Luxemburg
EuGRZ	Europäische Zeitung für Grundrechte
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende/r (Seite, Paragraph etc.)
ff.	folgende (Seiten, Paragraphen etc.)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GO BT	Geschäftsordnung Bundestag
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
i.V.m.	in Verbindung mit
m.w.N	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Rnr.	Randnummer
Rs.	Rechtssache

ABKÜRZUNGEN

Rspr.	Rechtsprechung
PartG	Parteiengesetz
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit
s.	siehe
s.o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
S.	Seite
SoldatenG	Soldatengesetz
StGB	Strafgesetzbuch
UBWV	Unterrichtsblätter, Zeitschrift für Ausbildung, Fortbildung und Verwaltungspraxis der Bundeswehrverwaltung
Urt.	Urteil
v.	vom
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Ziff.	Ziffer

1. Staats- und Verfassungsrecht: Einführung, Grundlagen und Begriffe

In der Modulbeschreibung zu Modul 1, Bereich Staats- und Europarecht, können Sie die hier insgesamt zu erreichenden Lernziele ansehen. Die Studierenden sollen:

- ✓ die historischen, politischen und rechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland sowie die Werteordnung des GG erklären und ihre Kenntnisse in ausgewählten Bereichen anwenden
- ✓ die deutsche Verfassungsgeschichte in ihren Grundzügen erklären
- ✓ die verfassungsrechtlichen Grundlagen darstellen und auf Sachverhalte übertragen
- ✓ das politische System darstellen und das Handeln der Verfassungsorgane überprüfen
- ✓ die Gesetzgebung in der Bundesrepublik erklären
- ✓ die Systematik der Grundrechte und grundrechtgleichen Rechte sowie deren Bedeutung im Verfassungsgefüge erläutern
- ✓ die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Datenschutzes erklären
- ✓ die Entstehung der Europäischen Union (EU) kennen, das Funktionieren der EU erklären und das Verhältnis des europäischen Rechts zum nationalen Recht exemplarisch erläutern können.

Lernziele Modul 1
Staats- und Europa-
recht

In acht Kapiteln werden diese Lernziele umgesetzt und werden Sie durch die dahinter stehenden Themen geführt. Kapitel 1. ist dem ersten Lernziel gewidmet; die Studierenden sollen

- ✓ die historischen, politischen und rechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland sowie die Werteordnung des GG erklären und ihre Kenntnisse in ausgewählten Bereichen anwenden.

Lernziel 1.

Dieses Lernziel wird aufgeschlüsselt in folgende Lernziele in Kapitel 1.1 und 1.2; die Studierenden sollen:

- ✓ die Einteilung des deutschen Rechts in öffentliches und privates Recht kennen und wissen, weshalb diese Unterscheidung in der Praxis relevant ist
- ✓ die Begriffe des Staatsrechts und Verfassungsrechts und den Zusammenhang zwischen Verfassung und Staat kennen
- ✓ das formelle und das materielle Verfassungsrecht unterscheiden und die Aufgaben von Verfassungen beschreiben können
- ✓ die Vorrangstellung des GG kennen sowie wissen, wie das GG weiterentwickelt werden kann (vier Auslegungsmethoden)
- ✓ das nationale Recht in Beziehung zum Völkerrecht und zum Europarecht setzen können

Lernziele
1.1 und 1.2

1.1 Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland und Standort des Staats- und Verfassungsrechts

Allgegenwärtigkeit
des Rechts

Unsere innerstaatliche Ordnung und unser Zusammenleben ist gekennzeichnet durch die Allgegenwärtigkeit des Rechts in allen Bereichen unseres Lebens. Kennen Sie den Satz?: "Von der Wiege bis zur Bahre, Formulare Formulare!". Er umschreibt die Wahrnehmung der Menschen, dass von der Wiege bis zur Bahre, im Berufsleben wie im privaten Bereich Rechtsbeziehungen und rechtlich erhebliche Beziehungen vorhanden sind, die dann nicht selten gegenüber dem Staat in Formularen nachzuweisen oder zu erklären sind. Menschen schließen z.B. Kaufverträge, heiraten, geben einem Kind einen Namen, müssen zur Schule und erhalten Noten, bekommen ein Bußgeld wegen zu schnellen Fahrens auferlegt oder möchten nicht in einem Sarg bestattet werden. Von der Wiege bis zur Bahre handelt es sich - jedenfalls auch - um Rechtsfragen. Die Allgegenwärtigkeit des Rechts hat es mit sich gebracht, dass das Recht in verschiedene Sachbereiche eingeteilt wird. Die meisten Staaten der Welt teilen ihr Recht, wie auch Deutschland, in zwei Grundkategorien ein: in das Öffentliche Recht und in das Privatrecht.

Öffentliches Recht
Privatrecht

Öffentliches Recht bezeichnet die Beziehung zwischen Bürger/Mensch und Staat. Das Privatrecht (auch Bürgerliches Recht genannt) bezeichnet die Beziehung zwischen Bürgern/Menschen untereinander.

Staatsrecht als Teil
des Öffentlichen
Rechts

Das Staatsrecht ist, z.B. wie das Verwaltungsrecht, das Steuerrecht, das Kirchenrecht, das Sozialversicherungsrecht, Teil des Öffentlichen Rechts.

1.1.1 Unterscheidung zwischen Privatrecht und Öffentlichem Recht

Interessenlehre
Subordinationslehre
Subjektslehre

Um zu entscheiden, ob eine Frage bzw. ein Lebenssachverhalt zum Öffentlichen Recht oder zum Privatrecht gehört, haben sich in der Wissenschaft, Rechtsprechung. und Praxis mehrere Theorien entwickelt. Die Entscheidung, ob es sich um Öffentliches Recht oder Privatrecht handelt, wird mit Hilfe dreier Lehren getroffen: zum einen mit der Interessenlehre, eine sehr alte, bereits aus dem römischen Recht stammende Lehre; sie stellt darauf ab, dass es im Öffentlichen Recht immer (jedenfalls auch) um das Gemeinwohl geht, wohingegen im Privatrecht das Einzelinteresse entscheidend ist.

Sie verkaufen ihr Auto an einen Freund, da Sie Geld brauchen.

Nach der Interessenlehre handelt es sich um ein rein individuelles Interesse. Es gibt keinen Bezug zum allgemeinen oder öffentlichen Interesse.

Im Öffentlichen Recht wird ferner die Subordinationslehre herangezogen, wonach Öffentliches Recht betroffen ist, wenn es um ein Über-/Unterordnungsverhältnis geht, wie im Verhältnis Bürger-Staat, wohingegen im Privatrecht die Gleichordnungsebene betroffen ist. Diese Lehre ist ebenfalls bereits

STAATS- UND VERFASSUNGSRECHT:
EINFÜHRUNG, GRUNDLAGEN UND BEGRIFFE

älter und sieht die Verwaltung als Handelnde, die dem Bürger gegenüber vor allem Verwaltungsakte erlässt und eingreift oder ihm etwas versagt.

Sie möchten ein Haus bauen und beantragen bei der Baubehörde eine Baugenehmigung; nur die Behörde kann sie Ihnen erteilen.

Die neueste und herrschende Theorie ist die Subjektslehre oder Zuordnungslehre oder auch Sonderrechtslehre. Öffentliches Recht ist danach dann zu bejahen, wenn der Staat eine Rechtsnorm anwendet, die nur ihm zusteht, also nicht dem Bürger. Das Öffentliche Recht wird hier als Sonderrecht des Staates verstanden. Die Schwierigkeit besteht hier darin, dass die Rechtsnorm erkannt werden muss.

B wird von der Bundeswehrverwaltung gemäß § 10 BBG als Beamter auf Widerruf ernannt.

Nicht immer allerdings führen diese Lehren zum richtigen Ergebnis. Nehmen Sie etwa das Arbeitsverhältnis, das zwischen einem Chef und seinem Angestellten besteht. Nach der Subordinationslehre ist hier ein Über-/Unterordnungsverhältnis gegeben, denn es besteht ein hierarchisches Verhältnis und der Chef hat schließlich die Entscheidungsbefugnis. Dennoch handelt es sich beim Arbeitsrecht um Privatrecht. Ferner können sich z.B. Kommunen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben, etwa der Abwasserversorgung, zusammenschließen und gemeinsam eine Kläranlage bauen. Kommunen sind gleichgeordnete Subjekte, weshalb nach der Subordinationslehre Privatrecht vorliegen müsste. Doch solche Verträge sind öffentlich-rechtlicher Art (gemäß § 54 VwVfG).

In der Praxis müssen daher in Zweifelsfällen diese Lehren kombiniert werden, um ein zutreffendes Ergebnis zu erlangen.

In der Praxis gilt ferner: handelt die Verwaltung, liegt Öffentliches Recht vor. Im Regelfall müssen die Lehren daher gar nicht herangezogen werden, nur in Zweifelsfällen.

Merke: Handeln der Verwaltung als Indiz für Öffentliches Recht

Stellen Sie sich zwei Szenarien vor: 1. Die Polizei setzt bei der Demonstration gegen "Stuttgart 21" Wasserwerfer ein. 2. Zwei Nachbarn streiten sich am Gartenzaun über eine zu hohe Hecke. Überlegen Sie, ob es sich in den Beispielen um Privatrecht oder Öffentliches Recht handelt.

Übung 1

Nachdem Sie nun Öffentliches Recht und Privatrecht unterscheiden können, bleibt die Frage, warum diese Unterscheidung relevant ist. Was ist die Folge dieser Trennung und Einteilung? Sie liegt im unterschiedlichen Rechtsweg: Für „öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art“ ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben (§ 40 VwGO); für verfassungsrechtliche Streitigkeiten, also solche zwischen Verfassungsorganen, ist das BVerfG zuständig (Art. 93 GG). Für „bürgerlich-rechtliche Streitigkeiten“ sind die sog. ordentlichen Gerichte/Zivilgerichte zuständig (s. § 13 GVG). Für den Bürger und auch die Verwaltung ist es daher wichtig, zu wissen, um welche Art der Streitigkeit es sich handelt, um das richtige Gericht auszuwählen. Wird das falsche Gericht

Relevanz?
unterschiedlicher
Rechtsweg

angerufen, muss der unzuständige Richter die Sache zwar an das zuständige Gericht verweisen; dies kostet aber Zeit und ggf. auch Geld.

Staatsrecht = rechtliche Gestaltung des Staates

Verfassung = Grundordnung des Staates mit grundlegenden Vorschriften zur Staatsorganisation und zu den Grundrechten

materielles Verfassungsrecht = GG + weitere Gesetze

formelle Verfassung = GG

1.1.2 Staatsrecht und Verfassungsrecht

Kehren wir zurück zum Begriff des Staatsrechts, das zum Öffentlichen Recht gehört und sich damit im Grundsatz mit dem Verhältnis der Bürger/Menschen zum Staat und seinen Institutionen beschäftigt. Genauer gesagt betrifft **das Staatsrecht die rechtliche Gestaltung des Staates, seine Elemente, die Staatsform und die Grundrechte.** Eng verbunden ist das Staatsrecht mit dem Begriff der Verfassung. Der Bonner Staatsrechtler *Josef Isensee* hat daher treffend formuliert, dass eine "Verfassung nicht zu verstehen (ist) ohne Staat. Dieser ist ihr Gegenstand und ihre Voraussetzung." (Handbuch des Staatsrechts Bd. II, § 15, Rnr. 1). Denn **die Verfassung ist die Grundordnung des Staates mit grundlegenden Vorschriften zur Staatsorganisation und zu den Grundrechten des Bürgers.** Diese verfassungsrechtlichen Regelungen, die die Grundlagen des Staates enthalten, bezeichnen wir auch als das materielle - also inhaltliche - Verfassungsrecht.

Das materielle Verfassungsrecht findet sich ganz überwiegend im GG und zu einem geringen Anteil auch in anderen Gesetzen, z.B. im Bundeswahlgesetz, im Staatsangehörigkeitsgesetz oder im Parteiengesetz. Das GG, das den Löwenanteil des materiellen Verfassungsrechts enthält, bezeichnen wir auch als die formelle oder förmliche Verfassung; damit ist das Verfassungsdokument gemeint. Die formelle Verfassung und das materielle Verfassungsrecht ist damit weitgehend deckungsgleich und steht überwiegend im GG.

Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen Staatsrecht und der Verfassung, sprechen wir auch vom **Staats- und Verfassungsrecht.** Diese Begriffe sind letztlich **Synonyme.** In den folgenden Kapiteln wird daher die Verfassung, das GG, der Bezugspunkt sein und im Mittelpunkt stehen.

1.1.3 Aufgaben von Verfassungen, Vorrang des GG und Weiterentwicklung des GG

Zunächst soll allerdings ein kurzer genereller Blick auf Verfassungen und ihre Funktion geworfen werden.

Übung 2

Überlegen Sie selbst kurz, welche Aufgaben eine Verfassung erfüllen sollte.

In der Wissenschaft werden folgende Funktionen unterschieden, die sich auch überschneiden können und als Begriffe nicht ganz trennscharf sind:

- **Einigungsfunktion:** die Gesellschaft einigt sich auf grundlegende Werte, die nicht immer wieder neu verhandelt werden müssen; daraus ergibt sich auch eine entlastende Funktion.
- **Rechtfertigungsfunktion:** die Verfassung legt die Befugnisse der staatlichen Organe fest; sie müssen sich damit nicht immer rechtfertigen für ihr Handeln.

STAATS- UND VERFASSUNGSRECHT:
EINFÜHRUNG, GRUNDLAGEN UND BEGRIFFE

- Schutzfunktion: die Verfassung verbrieft Grund- und Menschenrechte und schützt damit die Bürger z.B. vor Eingriffen des Staates.
- Ordnungsfunktion: die Verfassung ordnet das Zusammenleben und die Befugnisse der staatlichen Organe.

Im Folgenden sehen Sie zwei Verfassungsauszüge, aus denen deutlich wird, welche Funktion der jeweiligen Verfassung für den Staat als wesentlich angesehen wird:

Art. 16 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789 und Teil der Verfassung von 1792:

„Eine Gesellschaft, in der die Verbürgung der Rechte nicht gesichert und die Gewaltenteilung nicht festgelegt ist, hat keine Verfassung.“

Art. 1 der Verfassung von Saudi-Arabien v. 1992:

“... God's Book and the Sunnah of His Prophet, ... are its (= des Staates, Anm. der Autorin) constitution; ...”

Französische Erklärung der Bürger- und Menschenrechte

Verfassung Saudi-Arabiens

Lesen Sie Art. 1 GG. Vergleichen Sie Art. 1 GG mit diesen beiden Verfassungsvorschriften.

Übung 3

Typischerweise steht die Ausarbeitung einer Verfassung auch am Anfang, wenn Staaten neu entstehen oder sich nach Zusammenbrüchen oder Revolutionen neu orientieren. Dies konnte man z.B. in den arabischen Staaten beobachten, z.B. in Irak und in Tunesien; in Tunesien, von dem der sog. Arabische Frühling ausging, wurde eine neue Verfassung erarbeitet, die sich an westlichen Verfassungen orientiert. Nicht selten spielt in diesen Staaten hier die Frage nach dem Stellenwert der Religion in der Verfassung eine Rolle; hier wird also die Einigungsfunktion deutlich. Von Bedeutung ist hierbei bereits, wie das Organ, das die Verfassung ausarbeitet (verfassungsgebende Versammlung) ins Amt kommt und wie es zusammengesetzt ist.

Verfassungen und Revolutionen

Die Verfassung, bei uns das GG, steht immer an der Spitze des innerstaatlichen Rechts. Wir nennen dies die Normenhierarchie. Das GG geht allen anderen Gesetzen vor. Daher darf das einfache Gesetzesrecht, z.B. ein neues Parlamentsgesetz, dem GG nicht widersprechen. Außerdem wird das GG durch Gesetze konkretisiert, z.B. indem ein Strafgesetzbuch erlassen wurde, in dem durch den Straftatbestand der Körperverletzung (§ 123 StGB) Art. 2 Abs. 1 Satz 1 GG realisiert wird. Folgende Normen, die hierarchisch angeordnet sind, können wir im deutschen Recht unterscheiden:

Normenhierarchie:
Vorrang des GG

1. GG

2. Gesetze im formellen Sinne (Parlamentsgesetze)

3. Gesetze im materiellen Sinne (Rechtsverordnungen, Satzungen)

An erster Stelle steht das GG. Die Gesetze im formellen Sinne, die also in einem förmlichen parlamentarischen Verfahren (Art. 76 ff. GG) zu Stande gekommen sind (Parlamentsgesetze), müssen im Einklang mit dem GG stehen und dürfen weder von ihrem Zustandekommen noch inhaltlich gegen das GG ver-

Gesetze im formellen Sinne
=Parlamentsgesetze

STAATS- UND VERFASSUNGSRECHT:
EINFÜHRUNG, GRUNDLAGEN UND BEGRIFFE

Gesetze im materiellen Sinne
= RVO und Satzung

stoßen. Zugleich wird das GG durch Parlamentsgesetze konkretisiert. Die Gesetze im materiellen Sinne sind nur inhaltlich Gesetze; sie regeln also Rechte oder Pflichten für den Bürger. Vom Verfahren sind sie aber nach eigenen Regeln zu Stande gekommen und wurden nicht durch den Bundestag erlassen; Rechtsverordnungen werden gemäß Art. 80 GG z.B. von Bundesministerien erlassen, Satzungen z.B. von Kommunen (nach den kommunalrechtlichen Vorschriften der Bundesländer). Rechtsverordnungen bedürfen zu ihrem Erlass einer gesetzlichen Grundlage durch das Parlament, also eines förmlichen Gesetzes (Delegation durch den Gesetzgeber, Art. 80 Abs. 1 GG). Rechtsverordnungen und Satzungen müssen im Einklang mit höherrangigem Recht stehen, also mit den Parlamentsgesetzen und sie müssen auch im Einklang mit dem GG stehen, dürfen also z.B. nicht gegen Grundrechte verstoßen.

GG-Änderung

Das GG ist ferner als Verfassung ein Text, der "nicht in Stein gemeißelt" ist, sondern weiterentwickelt werden kann und auch weiterentwickelt werden muss, insbesondere aufgrund gesellschaftlicher und technischer Entwicklungen. So kannte das GG ursprünglich z.B. keine Garantie des Umweltschutzes (Art. 20a GG). Zum einen kann das GG förmlich, also in seinem Text/Wortlaut, geändert werden, wie bei Art. 20a GG geschehen. Hier setzt allerdings Art. 79 Abs. 3 GG Grenzen. Dies ist Gegenstand des Kapitels 3.

GG-Auslegung
vier Methoden

Von der förmlichen Verfassungsänderung zu unterscheiden, ist die Weiterentwicklung des GG durch Auslegung. Verfassungen sind sog. lebendige Instrumente: sie wandeln sich und dies, ohne dass auch nur ein Buchstabe ihres Textes dazu umformuliert würde. Für die Interpretation des GG sind vier Methoden anerkannt (BVerfGE 11, 126 (130)): die grammatische, die systematische, die teleologische und die historische Auslegung:

1. die grammatische Auslegung fragt nach dem Wortlaut der GG-Vorschrift,
2. die systematische Auslegung fragt nach dem Zusammenhang, in dem die Vorschrift steht,
3. die teleologische Auslegung klärt den Zweck der Norm,
4. die historische Auslegung fragt nach der Entstehungsgeschichte des GG (dazu 2.4).

Mit der Gründung des BVerfG und seiner Funktion, das GG auszulegen (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG), wurde die Deutungshoheit über das GG und damit der Schlüssel zum Verfassungswandel in die Hände dieses Gerichts gelegt. Bis heute gibt es im GG z.B. kein ausdrücklich formuliertes Recht auf Schutz der persönlichen Daten, das aber vom BVerfG seit den 80er Jahren anerkannt ist (dazu 7.). Zum BVerfG insgesamt ist an dieser Stelle festzuhalten, dass es seine Aufgabe ist, das GG zu schützen und im Alltag durchzusetzen. Die Zuständigkeiten des BVerfG sind vor allem in Art. 93 GG aufgelistet. Es handelt sich um eine starke und umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit, die insbesondere zuständig ist für Verfassungsbeschwerden (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4a GG). Dies ist

ein Instrument, das längst nicht in allen (auch westeuropäischen) Staaten dieser Welt bekannt ist und wenn, nicht immer im selben Umfang. Viele Staaten haben sich das BVerfG und seine Instrumente zum Vorbild genommen und sich eigene Verfassungsgerichte geschaffen, z.B. die östlichen Staaten nach 1989/90. Tendenziell führen Staaten eine solche Beschwerde ein, die die Erfahrung einer Diktatur gemacht haben.

Bevor das BVerfG allerdings entscheidet, muss nicht selten am Ausgangspunkt eines Falles die Verwaltung zunächst prüfen und entscheiden, ob staatliches Handeln mit dem GG vereinbar ist. Dazu sind u.U. die vier Auslegungsmethoden heranzuziehen. Zudem gelten sie nicht nur zur Auslegung des GG, sondern zur Auslegung jeder Gesetzesvorschrift. Jeder Studierende muss sie daher beherrschen - für die zukünftige Berufspraxis und für Klausuren.

Im Übrigen gilt für die Interpretation des GG noch ein weiterer Grundsatz: die sog. **praktische Konkordanz**. Sie spielt im Grundrechtsschutz eine Rolle und bedeutet, dass der Staat immer **nur schonend in die Rechte der Menschen eingreifen** darf und im Falle, dass Grundrechte von mehreren Personen aufeinandertreffen, **für einen Ausgleich sorgen muss**: es muss möglichst von jedem Grundrecht etwas erhalten bleiben und es darf nicht eines komplett geopfert werden.

Auslegung von
Normen und des GG
auch als Aufgabe der
Verwaltung

Überlegen Sie, wie mit Hilfe der vier Auslegungsmethoden Art. 6 Abs. 1 GG (Schutz von Ehe und Familie) ausgelegt werden kann.

Übung 4

1.2 Nationales Recht, Internationales Recht/Völkerrecht und Europarecht

Zum Abschluss dieses einleitenden ersten Kapitels ist festzuhalten, dass das innerstaatliche Recht, an dessen Spitze die Verfassung steht, heute nicht mehr das allein entscheidende Recht ist. Die Staaten arbeiten zusammen und es ist daher ein sog. rechtliches Mehrebenensystem entstanden, es besteht aus dem:

Völkerrecht
Europarecht
Nationalen Recht

Das Völkerrecht (im Englischen "international law") bezeichnet das Recht zwischen Staaten, z.B. Verträge, die Staaten miteinander schließen oder Verträge/Abkommen, die im Rahmen Internationaler Organisationen, wie den Vereinten Nationen, geschlossen werden. Das Völkerrecht ist im 16. Jahrhundert entstanden, als die Staaten begannen, verstärkt miteinander zu handeln und in diplomatischen Kontakt zu treten. Der Niederländer *Hugo Grotius* gilt als der "Vater" des Völkerrechts, da er die Regeln, die sich damals zwischen den Staaten etablierten, aufgeschrieben hat. Heute existieren um die 300 Internationale Organisationen; sie produzieren eine Vielfalt an Völkerrecht.

Völkerrecht

Übung 5

Wie viele Staaten gibt es nach Ihrer Auffassung auf der Welt?
Welche Internationalen Organisationen, außer den Vereinten Nationen, kennen Sie?

Europarecht

Das Europarecht meint überwiegend das Recht der EU. Der Europarechtsbegriff wird vertieft in 8.1; zum Recht der EU noch insgesamt 8.

Beide Rechtssysteme, das Völkerrecht und das Europarecht, beeinflussen das innerstaatliche Recht heute maßgeblich. Das GG nimmt Bezug auf das Völkerrecht in Art. 25 GG und in Art. 59 Abs. 1 und 2 GG. Das Europarecht ist Gegenstand von Art. 23 GG. Bitte lesen Sie die zitierten Vorschriften.

Lektüreempfehlung

Zur Vertiefung des ersten Kapitels können Sie nachlesen bei:



Katz, Staatsrecht, Rnr. 9-17 (Staatsrecht als Teil des Öffentlichen Rechts), Rnr. 73 ff. (zur Verfassung und Verfassungsinterpretation)



Papier/Krönke, Grundkurs Öffentliches Recht 1, S. 38 ff., Rnr. 78 ff. (zur Einordnung des Staatsrechts in der deutschen Rechtsordnung), Rnr. 79 (zur Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht), Rnr. 85 (zur Abgrenzung von Staats- und Verfassungsrecht)

Zum Abschluss des Kapitels sollten Sie folgende Kontrollfragen beantworten können (s. die Hinweise zur Bearbeitung der Kontrollfragen zu Modul 1 in ILIAS):

- ✓ Erklären Sie die Einteilung des deutschen Rechts in Öffentliches Recht und Privatrecht und nennen Sie die praktische Konsequenz dieser Unterscheidung.
- ✓ Erklären Sie den Begriff Verfassung. Was bedeutet materielle, was formelle Verfassung?
- ✓ Erläutern Sie den Zusammenhang zwischen Verfassung und Staat.
- ✓ Welche Aufgaben haben Verfassungen?
- ✓ Erklären Sie die Normenhierarchie und die Begriffe „formelles Gesetz“ und „materielles Gesetz“.
- ✓ Verdeutlichen Sie den Unterschied zwischen Verfassungsauslegung und Verfassungsänderung. Erläutern Sie die vier Methoden der Verfassungsauslegung.
- ✓ Welche Rechtsebenen kennen Sie außer dem nationalen/innerstaatlichen Recht?
- ✓ Definieren Sie den Begriff "Völkerrecht".

2. Deutsche Verfassungsentwicklung (ab 1848) und Entstehung des GG

Das zweite Lernziel im Modul 1 im Staats- und Europarecht lautet: Die Studierenden sollen

✓ die deutsche Verfassungsgeschichte in ihren Grundzügen erklären.

Lernziel 2.

Im Einzelnen sollen die Studierenden:

- ✓ unterschiedliche (historische) Verfassungstypen kennen
- ✓ den Zusammenhang zwischen amerikanisch/europäischer und deutscher Verfassungsentwicklung erkennen
- ✓ die deutschen Verfassungen ab 1848 nennen und kurz charakterisieren können
- ✓ die Besonderheit der Existenz eines Grundrechtskatalogs in der Paulskirchenverfassung kennen
- ✓ die Schwächen der Weimarer Reichsverfassung benennen können.

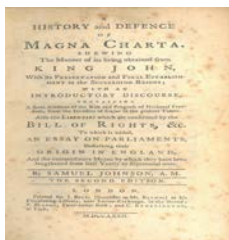
Lernziele

2.1 - 2.3

Die deutsche Verfassungsentwicklung ist historisch eingebettet in die europäische und amerikanische Verfassungsentwicklung. Im Folgenden wird daher kurz auf unterschiedliche historische und heutige Verfassungstypen eingegangen und der Bezug der deutschen Verfassungsentwicklung zu relevanten europäischen und amerikanischen Dokumenten deutlich gemacht.

2.1 Historische und heutige Verfassungstypen und die Bedeutung der europäischen und amerikanischen Verfassungsentwicklung für die deutschen Verfassungen (kurzer Überblick)

Im Laufe der Geschichte haben sich verschiedene Arten von Verfassungen herauskristallisiert, die sich in ihrer Form, ihrem Inhalt und im Grad ihrer Rechtsverbindlichkeit unterscheiden. Es gibt drei Verfassungsformen: die Verfassung als



- Vertrag
- politisches Bekenntnis
- Gesetz.

Abb. 1 Magna Carta

Eine historisch berühmte Verfassung in Gestalt eines Vertrages ist die englische Magna Carta Libertatum von 1215.

Magna Carta

Der englische König "Johann ohne Land" hat diese Vereinbarung mit dem Adel und dem Klerus geschlossen. Sie bestand aus 63 Artikeln; sehen Sie hier einen Auszug:

„Johann, von Gottes Gnaden König von England ..., den Erzbischöfen, Bischöfen, Äbten, Grafen, Baronen,.... Gouverneuren, Beamten, allen Landvögten, und sonstigen getreuen Unterthanen seinen Gruß

Wisset, daß wir, in Gegenwart Gottes ... im ersten Punkte Gott verwilliget, und durch diesen unseren Freibrief für uns und unsere Erben für immer bestätigt haben.

§ 1. Daß die Kirche von England frei sein soll, und ihre vollen Rechte und Freiheiten unverletzlich genießen soll.

§ 46. Kein freier Mann soll verhaftet, gefangen gesetzt, seiner Güter beraubt ... werden ... als durch das gesetzliche Urtheil von Seinesgleichen, oder durch das Landesgesetz.“

Sie ersehen hieraus, dass der König mit dem Klerus, den Ständen und dem Adel eine vertragliche Vereinbarung geschlossen hat und sich verpflichtete, die Rechte der Kirche zu schützen. Ferner wurden Privilegien des Adels garantiert. Der König garantierte, Eingriffe in die Freiheit und das Eigentum "des freien Mannes" nur auf Grundlage eines Gesetzes bzw. Richterspruchs vorzunehmen - dies ist im Kern ein Prinzip, das bis heute Teil jedes Rechtsstaates ist, das allerdings nicht mehr nur für "freie Menschen", sondern für alle gilt. Die Magna Charta gilt als das früheste Dokument, in dem Grund- und Menschenrechte, insbesondere die Religionsfreiheit als kollektives Recht für die Kirche, gewährt wurde. Sie ist allerdings kein Menschenrechtsdokument im heutigen Sinne, als einem Katalog, der Rechte enthält, die für jeden Menschen gelten. Es war vielmehr ein Freiheitsbrief für die Kirche und Privilegierte der Gesellschaft.

Französische Erklärung der Bürger- und Menschenrechte von 1789

Ein Beispiel für die zweite Art von historischen Verfassungstypen ist die Französische Verfassung von 1791, als deren Teil die Erklärung der Bürger- und Menschenrechte von 1789 integriert wurde; sie wurde dieser Verfassung vorangestellt und ist noch heute geltendes Verfassungsrecht in Frankreich:

"erklärt die Nationalversammlung in Gegenwart und unter dem Schutze des Allerhöchsten folgende Menschen- und Bürgerrechte:

Art. 1. Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten. Soziale Unterschiede dürfen nur im gemeinen Nutzen begründet sein.

Art. 2. Das Ziel jeder politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechte. Diese Rechte sind Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung."

Hier erkennen Sie, dass diese Verfassung eine feierliche Erklärung ist, ein politisches Bekenntnis, in dem eine Gesellschaft ihre Ideen und Überzeugungen, die in einem Staat gelten müssen, zusammenfasst. Vorausgegangen ist hier ein Umsturz der Gesellschaft, eine Revolution; im Anschluß sollte die erhoffte bessere Zukunft auf solch ein Bekenntnis gegründet werden.

Den Anfang hat hier die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 in den Vereinigten Staaten gemacht, der die französische Erklärung der Bürger- und Menschenrechte von 1789 nachfolgte. Und auch heute findet sich diese Art des Bekenntnisses zu bestimmten Werten in nationalen Verfassungen: hier tauchen diese Elemente vor allem auf in den Präambeln, wo feierlich bestimmte Absichten erklärt werden. Dies sehen Sie z.B. in der Präambel des GG, die lautet: „Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen hat sich das deutsche Volk ...“. Weiter findet man diese Elemente von Bekenntnissen besonders auch in internationalen Dokumenten, gerade im Bereich des Menschenrechtsschutzes.

Amerikanische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776

Als drittes gibt es die Form der heutigen und modernen Verfassungen: die Verfassung in Form des Gesetzes. Kennzeichen hier ist, dass ein Verfassungstext ausgearbeitet wird, der den Charakter eines Gesetzes hat, das mit meist qualifizierter Mehrheit beschlossen, ausgefertigt und verkündet wurde und dann in Kraft tritt. Ein Beispiel ist die (heute noch geltende) Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 17. September 1787, die in Art. 6 die „Verfassung als höchstes Gesetz“ bezeichnet. Historische Beispiele sind die Deutsche Reichsverfassung von 1871, die Weimarer Reichsverfassung von 1919 und ebenso das GG von 1949. Diese deutschen Verfassungen haben sich an den bisher bereits genannten europäischen und amerikanischen Verfassungsdokumenten orientiert und sie sich zum Vorbild genommen. Insbesondere die Französische Erklärung der Bürger- und Menschenrechte war prägend für die Entstehung und Entwicklung aller späteren Verfassungen in Europa. Die heute ganz vorherrschende Verfassungsform ist das Gesetz.

Verfassung in Form des Gesetzes

GG als ein Beispiel

Erklären Sie, worin der entscheidende Unterschied zwischen dem Verfassungsgesetz und den beiden anderen Verfassungstypen – Vertrag und politisches Bekenntnis - besteht! Bedenken Sie dabei insbesondere, was die Kennzeichen eines Gesetzes sind.

Übung 6

Eine weitere Unterscheidung hinsichtlich ihrer Form kann man bei den Verfassungen treffen, im Hinblick darauf, ob eine Verfassung geschrieben oder ungeschrieben ist. Heute haben nahezu alle Staaten dieser Welt Verfassungsgesetze, die als Gesetze zwangsläufig auch geschrieben sind. Geschriebene Verfassungen dürfen Sie sich aber nicht immer so wie unser GG, als einheitliches Gesetz, in dem alles, was die Verfassung und die Verfassungsorgane betrifft, steht, vorstellen. Etliche Staaten, z.B. Israel, Kanada, Neu Seeland, haben keine geschriebene Verfassung in einem Dokument, sondern eine Vielzahl von Gesetzen („Basic Laws“) die zusammen genommen, die Verfassung ausmachen. Es gibt aber auch einen europäischen Staat, der keine geschriebene Verfassung hat: Großbritannien. Es gibt hier zwar verschiedene historische geschriebenen Verfassungsgrundlagen, die älteste ist die Ihnen bereits bekannte Magna Carta, aber es existiert bis heute kein geschriebenes britisches Verfassungsgesetz. Ob eine Verfassung geschrieben oder ungeschrieben ist, spielt zunächst keine Rolle:

geschriebene und ungeschriebene Verfassungen

auch eine ungeschriebene Verfassung ist eine Verfassung, sie ist genauso gültig. Dennoch stellt sich die Frage, welche Form vorteilhafter ist.

Übung 7

Wie würden Sie diese Frage beurteilen? Welche Form ist vorteilhafter - die geschriebene oder die ungeschriebene Verfassung?

2.2 Die deutsche Reichsverfassung v. 28.3.1849 (Paulskirchenverfassung)

Der historische Kontext der Entstehung der deutschen Reichsverfassung v. 28.3.1849 (Paulskirchenverfassung) beginnt mit dem Deutschen Bund, der 1815 infolge des Wiener Kongresses, nach dem Ende der Ära Napoleons, gegründet wurde und aus 39 Einzelstaaten bestand. Es handelte sich um einen sog.

Staatenbund
Definition



Abb. 2 Deutscher Bund

Staatenbund, also um einen Zusammenschluss von unabhängigen Staaten, die souverän bleiben und sich zu einem bestimmten Zweck zusammenschließen. Beim Deutschen Bund bestand der Zweck in einer gemeinsamen Beistandspflicht gegen auswärtige Angriffe und in der gegenseitigen Friedenspflicht. Der Staatenbund ist eine historische Figur, die heute kaum noch vorkommt; er wurde abgelöst von Internationalen Organisationen, also Staatenzusammenschlüssen mit Schaffung einer festen Struktur (mit Sitz, Organen) auf der Basis eines völkerrechtlichen Gründungsvertrages.

Internationale Organisation

Übung 8

Kennen Sie eine Internationale Organisation, die heute ähnliche Zwecke verfolgt?

Die Staatsmänner des Deutschen Bundes, insbesondere Metternich, bekämpften den aufkommenden Liberalismus und die sich regenden Forderungen nach der Abschaffung der Monarchien und nach unabhängigen Parlamenten. Forderungen, die z.B. auf dem Hambacher Fest, nicht weit von unserem Fachbereich gelegen, vorgetragen wurden. Es kam zu Verfolgungen und zu Pressezensur und Zusammen mit Wirtschaftskrisen und Hunger 1848 zur Revolution in Frankreich, die auch auf die deutschen Staaten übergriff.

In diesem historischen Kontext begann die Entwicklung der Paulskirchenverfassung. Es begann mit der königlichen Erlaubnis, eine Nationalversammlung zu gründen, die eine gesamtdeutsche Regierung und Verfassung erarbeiten sollte und der Forderung führender liberaler Persönlichkeiten aus Baden im März 1848, eine solche Nationalversammlung zu gründen. Im Mai 1848 wurde diese in der Paulskirche in Frankfurt a.M. eröffnet; sie bestand aus 831 Abge-



Abb. 3 Paulskirche Frankfurt a.M.

ordneten, überwiegend bekannte liberale Persönlichkeiten, die in den Ländern gewählt wurden. Es waren vor allem Beamte, Professoren und Akademiker, weder Kaufleute und erst recht nicht Arbeiter waren vertreten, ebenso wenig Frauen. Die Paulskirchenversammlung spiegelte damit nicht die damalige Gesellschaft wieder, zudem hatten die Abgeordneten im bisherigen monarchischen System keine parlamentarische Erfahrung, weshalb die Versammlung in den zeitgenössischen Karikaturen auch als "Debattierclub" geschmäht wurde.

Die Paulskirchenversammlung hatte die Aufgabe, eine deutsche Verfassung zu erarbeiten. Die Abgeordneten waren geprägt von den europäischen und ameri-

Paulskirchenverfassung

kanischen Verfassungsvorbildern und von ihren Erfahrungen in den Monarchien und durch die Repressionen. Das Ziel war, einen verbindlichen Katalog von Grund- und Menschenrechten zu schaffen, insbesondere nach dem französischen Vorbild. So entstand die Paulskirchenverfassung, die am 28. März 1849 von der Paulskirchenversammlung angenommen wurde. Organisatorisch sah sie ein erbliches Kaisertum vor und einen vom Volk gewählten Reichstag als Volksvertretung. Insbesondere enthielt sie einen ausführlichen Grund- und Menschenrechtskatalog:

"Die deutsche verfassunggebende Nationalversammlung hat beschlossen, und verkündigt als Reichsverfassung: ...

Abschnitt VI. Die Grundrechte des deutschen Volkes.

§. 130. Dem deutschen Volke sollen die nachstehenden Grundrechte gewährleistet sein. ...

§. 138. [1] Die Freiheit der Person ist unverletzlich."

Ferner verbriefte die Paulskirchenverfassung z.B. folgende weitere Rechte: die Unverletzlichkeit des Eigentums, die Freizügigkeit, die Aufhebung der Todesstrafe (!), die Freiheit der Person, das Briefgeheimnis, die Freiheit von Wissenschaft und Lehre, die Versammlungsfreiheit und die Redefreiheit.

Übung 9

Suchen Sie die entsprechenden Artikel im GG, die diese Rechte enthalten!

Nach dieser Übung erkennen Sie, dass die in der Paulskirchenverfassung garantierten Rechte allesamt auch im GG geschützt sind. Die Paulskirchenverfassung war nicht nur die erste demokratische deutsche Verfassung. Es war zum ersten Mal eine Verfassung auf der Basis von Grundrechten, deren Sinn darin bestand, die Grund- oder Menschenrechte und damit den einzelnen Menschen vor dem Staat zu schützen. Alle Bürger, auch das Bürgertum und die Arbeiterschaft, sollten am Staat beteiligt und so für ihn interessiert werden.

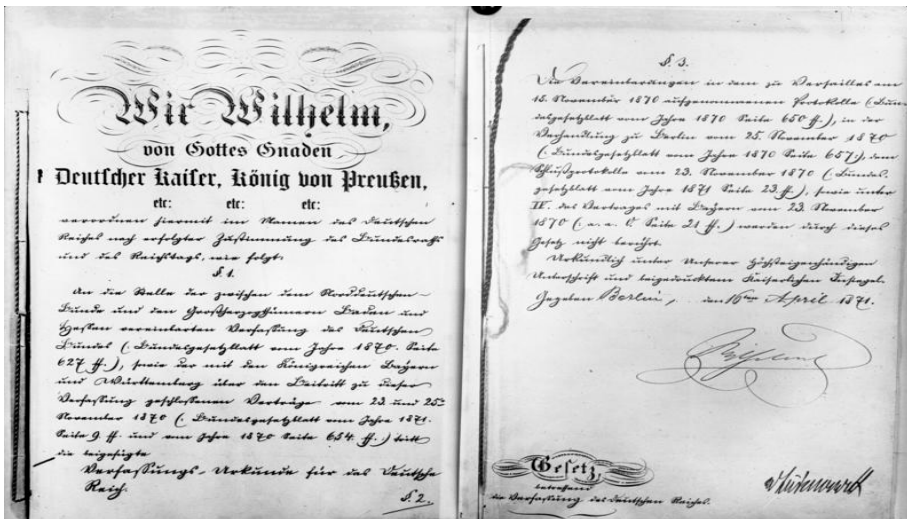
Vorbildfunktion für das GG

Die Paulskirchenverfassung wurde von Preußen abgelehnt. Sie trat nicht in allen Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes in Kraft und war damit - rechtlich betrachtet - gescheitert. Doch obwohl sie formell nie in Kraft trat, hatte sie eine Vorbildfunktion für alle späteren demokratischen Verfassungen Deutschlands, insbesondere für das GG.

Reichsverfassung von 1871

Nach dem Ausscheiden Österreichs aus dem Deutschen Bund, gründete sich der Norddeutsche Bund (1867 bis 1870) unter der Führung Preußens mit seiner Verfassung (v. 12. Februar 1867) und schließlich kam es zur Verfassung des Deutschen Kaiserreiches (1871 bis 1918); die Reichsverfassung schuf eine konstitutionelle Monarchie, die Beteiligung des Volkes durch den Reichstag an der Gesetzgebung, ein föderales Modell mit einer Verwaltungskompetenz bei den Ländern sowie die starke Stellung des Reichskanzlers. Die Reichsverfassung enthielt keine Grundrechte (nur in einfachen Gesetzen und in den Länderverfassungen waren diese Bestandteil). Im Vergleich zur Paulskirchenverfassung

stellte sie im Hinblick auf den Grundrechtsschutz einen deutlichen Rückschritt dar. Die Reichsverfassung erging nach Annahme durch den Reichstag in Form eines Gesetzes und wurde durch Kaiser Wilhelm I. verkündigt; am 4. Mai 1871 trat sie in Kraft.



Bundesarchiv, Bild 102-11019
Foto: o. Ang. | Januar 1931

Abb. 4 Deutsche Reichsverfassung v. 1871

2.3 Die Weimarer Reichsverfassung von 1919

Auf die Verfassung des Deutschen Reiches folgte die Weimarer Reichsverfassung (WRV). Bei ihrer Ausarbeitung bemühte man sich, eine möglichst "perfekte" Verfassung zu schaffen. Sie wurde am 11. August 1919 vom Reichspräsidenten *Ebert* unterzeichnet und als Gesetz verkündet. Die WRV schaffte die Monarchie ab und begründete eine Republik. Sie sah die direkte Wahl des Reichstags (durch Frauen und Männer ab 20 Jahren) und die direkte Wahl des Reichspräsidenten durch das Volk vor. Aufgrund seiner starken Stellung war der Reichspräsident allerdings eine Art „Ersatzkaiser“; er vertrat das Reich völkerrechtlich und hatte den Oberbefehl über die Wehrmacht. Ferner führte die WRV sog. plebiszitäre Elemente ein: das Volksbegehren und den Volksentscheid; das Volksbegehren ist der Antrag des Volkes, einen Volksentscheid durchzuführen; Volksentscheid (Plebiszit) ist eine Abstimmung des Volkes über eine Frage, meist über ein vom Parlament zuvor beschlossenes Gesetz. Einen solchen Volksentscheid über ein Gesetz des Reichstages, ebenso wie das Begehren hierzu, regelte Art. 73 WRV (der Text der WRV ist zu finden unter <http://verfassungen.net>, Stand Januar 2018).

Die WRV bestand außer der Präambel aus einem Ersten Hauptteil zu Aufbau und Aufgaben des Reichs (Reich und die Länder, Organe: Reichspräsident, Reichstag, Reichsregierung). Ihr Zweiter Hauptteil hieß "Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" (Erster Abschnitt: Die Einzelperson, Zweiter Abschnitt: Das Gemeinschaftsleben, Dritter Abschnitt: Religion und Religionsgesellschaften, Vierter Abschnitt: Bildung und Schule, Fünfter Abschnitt: Das

Weimarer Reichs-
verfassung
(WRV)

Volksbegehren
Volksentscheid

Wirtschaftsleben). Die WRV war beeinflusst durch die Sozialdemokratie und im Grundrechtsbereich "moderner" als noch die Paulskirchenverfassung, da sie auch soziale Aspekte enthielt, z.B. Wohnraum für kinderreiche Familien.

Die WRV wies - aus Sicht der Nachwelt - etliche Schwächen auf:

Präsidialdiktatur:
u.a. Notverordnungsrecht und
Recht zur Reichstagsauflösung

- beherrschende Stellung des Reichspräsidenten, der als direkt Gewählter eine starke Legitimation hatte: quasi diktatorische Rechte („Präsidialdiktatur“): Notverordnungsrecht gemäß Art. 48 WRV, Recht zur Reichstagsauflösung ohne Gründe Art. 25 WRV, Ernennung und Entlassung von Ministern Art. 53 WRV, Oberbefehl über die Wehrmacht Art. 47 WRV
- Abhängigkeit der Regierung von der Parlamentsmehrheit (Rücktritt des Reichskanzlers, wenn der Reichstag ihm das Vertrauen entzog, ohne die Pflicht, sich auf einen neuen Regierungschef zu einigen = destruktives Misstrauensvotum)
- Verhältniswahlrecht und Parteienzersplitterung im Reichstag, mangelnde Konsensfindung
- Verfassungsänderung durch jedes Gesetz oder durch Volksentscheid und ohne einen Schutz der Basisprinzipien der Verfassung
- keine Sicherung der Grundrechte und keine Verfassungsbeschwerde

destruktives
Misstrauensvotum
Definition

Übung 10

Vergleichen Sie Regelungen der WRV mit dem GG:

1. Wie wird der Bundespräsident gewählt? Lesen Sie Art. 54 Abs. 1 und 3 GG.
2. Welche Art von Misstrauensvotum kennt das GG? Lesen Sie Art. 67 GG.
3. Welches Wahlrecht gilt für die Wahl zum Bundestag? Lesen Sie § 1 und § 6 Abs. 3 BundeswahlG (näher auch s.u. 4.2.2).
4. Lesen Sie Art. 79 GG, insbesondere Abs. 3 (Schutz der Fundamentalprinzipien des GG, näher s.u. 3.4).
5. Lesen Sie Art. 1 Abs. 3 und Art. 93 Abs. 1, Ziff. 4a. GG.

Sie erkennen danach, dass sich das GG in den genannten Punkten - im Übrigen bewusst - von der WRV unterscheidet.

Übung 11

1. Bewerten Sie Art. 48 Abs. 2 WRV.
2. Vergleichen Sie Art. 48 Abs. 2 WRV und § 1 Abs. 1 Polizeigesetz Baden-Württemberg.

Art. 136 ff. WRV
als Teil des GG
(Art. 140 GG)

Interessant ist, dass sich das GG aber in einem Punkt die WRV zum Vorbild genommen hat und sogar Vorschriften aus der WRV komplett übernommen wurden: es handelt sich um Vorschriften aus dem Abschnitt zum Verhältnis von Staat und Kirche und zur Stellung der Religionsgemeinschaften, welche als fortschrittlich galten und um deren Erhalt die Kirchen bei der Entstehung des GG kämpften. Gemäß Art. 140 GG wurden die Art. 136 ff. WRV in das GG aufgenommen und sind geltendes Verfassungsrecht, etwa der Schutz des Sonntags (Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV) oder das Recht, Kirchensteuer zu erheben (Art. 140 GG i.V.m. Art. 13 Abs. 6 WRV).

Zum Abschluss sollten Sie folgende Kontrollfragen beantworten können:

- ✓ Nennen Sie drei unterschiedliche (historische) Verfassungsarten.
- ✓ Schildern Sie kurz die deutsche Verfassungsentwicklung ab 1848 und nennen Sie die wesentlichen deutschen Verfassungen ab diesem Zeitpunkt.
- ✓ Was ist die Besonderheit der Paulskirchenverfassung?
- ✓ Benennen Sie die Schwächen der WRV und geben Sie Beispiele.



Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, Rnr. 300 ff. (zur Paulskirchenverfassung), Rnr. 335 ff. (zur Paulskirchenverfassung und Grundrechten) und Rnr. 516 ff. (zur WRV)

Lektüreempfehlung

Auf die WRV folgte das GG, um dessen Entstehung es im Folgenden geht.

2.4 Die Entstehung des GG

Die Studierenden sollen:

Lernziele 2.4

- ✓ die Entstehung des GG kennen
- ✓ Aufbau und Struktur des GG kennen
- ✓ die Bedeutung der Vorgängerverfassungen für die Entstehung des GG würdigen können (Unterschiede zur WRV)
- ✓ den Einfluss von Interessengruppen auf das GG kennen (Beamte)
- ✓ wissen, dass das GG ursprünglich keine Vorschriften mit Bezug zum Militär enthielt.

Während der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft galt die WRV formal stets fort; sie wurde nicht etwa förmlich außer Kraft gesetzt, sondern mit ihren Schwächen genutzt. Schwächen, die bei der Entstehung des GG bekannt waren und nicht wiederholt werden sollten. Ferner war die Entwicklung des GG wesentlich von den Alliierten, insbesondere den USA, beeinflusst: Nach der Kapitulation des Deutschen Reiches am 8. Mai 1945 und dem Ende des Zweiten Weltkrieges, wurde Deutschland in vier Besatzungszonen (amerikanisch, britisch, französisch, sowjetisch) aufgeteilt und die Regierungsgewalt von den Besatzungsmächten im Alliierten Kontrollrat ausgeübt, der durch das sog. Potsdamer Abkommen (v. 2. August 1945) errichtet wurde. Die im Potsdamer Abkommen enthaltene Absicht, Deutschland als wirtschaftliche und politische Einheit zu



Abb. 5 Besatzungszonen

behandeln, zerbrach an dem aufkommenden Ost-West-Gegensatz. Eine gesamtdeutsche Konzeption scheiterte endgültig auf der Londoner Vier-Mächte-Konferenz, die als Londoner Sechs-Mächte-Konferenz (Ende 1947) nach dem Ausscheiden der Sowjetunion von den drei Westmächten (gemeinsam mit den Benelux-Staaten) fortgesetzt wurde. Daraufhin schlugen die Westmächte den elf Ministerpräsidenten in den bereits neugebildeten Ländern der drei westlichen Besetzungszonen (Bayern, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern, Baden, Hessen, Rheinlandpfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bremen, Schleswig-Holstein, Hamburg) die Gründung einer Nationalversammlung vor, die die Aufgabe haben sollte, eine Verfassung zu erarbeiten. Dies war Gegenstand der "Frankfurter Dokumente", deren Übergabe an die Ministerpräsidenten als "Geburtsstunde" der Bundesrepublik betrachtet wird:

Frankfurter
Dokumente

"Geburtsstunde"
der Bundesrepublik

Wortlaut der von den Militärgouverneuren am 1. Juli 1948 den elf Ministerpräsidenten in Frankfurt a.M. übergebenen Dokumente
a) Dokument Nr. I: In Übereinstimmung mit den Beschlüssen ihrer Regierungen autorisieren die Militärgouverneure der Amerikanischen, Britischen und Französischen Besatzungszone in Deutschland die Ministerpräsidenten der Länder ihrer Zonen, eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, die spätestens am 1. September 1948 zusammentreten sollte."

Gedacht war die auszuarbeitende Verfassung als eine lediglich provisorische Lösung nur für Westdeutschland. Dies kam in der Bezeichnung und in dem Verfahren zu ihrer Verabschiedung zum Ausdruck kommen, das die Ministerpräsidenten in den Frankfurter Schlussdokumenten festlegten: die Verfassung sollte nicht Verfassung, sondern "Grundgesetz" heißen und durch die Ländervertreter erarbeitet und durch die Länderparlamente angenommen werden, nicht aber durch einen Beschluss der verfassungsgebenden Versammlung. Ferner sprachen sich die Ministerpräsidenten gegen eine Volksabstimmung (Weimar!) über die neue Verfassung aus, während die Alliierten, insbesondere die USA, dies unkritisch sahen. Alliierte Vorgaben waren hingegen, eine föderales Modell und demokratische Strukturen zu realisieren sowie Grundrechte zu sichern.

Verfassungskonvent
von Herrenchiemsee

Vor diesem Hintergrund beriefen die Ministerpräsidenten einen Ausschuss von Sachverständigen ein, den Verfassungskonvent, der im August 1948 auf der Insel Herrenchiemsee tagte und der die Maßgaben der Alliierten und der Ministerpräsidenten zu beachten hatte. Der Verfassungskonvent formulierte zum Abschluss folgende "unbestrittene Hauptgedanken":

- Es bestehen zwei Kammern. Eine davon ist ein echtes Parlament. Die andere gründet sich auf die Länder.
- Die Bundesregierung ist vom Parlament abhängig, sofern es zur Regierungsbildung fähig ist. Das Vertrauen einer arbeitsfähigen Mehrheit ist unerlässlich und jederzeit ausreichend, einen Mann an die Spitze der Regierung zu bringen. ...
- Neben der Regierung steht als neutrale Gewalt das Staatsoberhaupt. ...

- Die Vermutung spricht für Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz, Finanzhoheit und Finanzierungspflicht der Länder.
- Es gibt kein Volksbegehren. Einen Volksentscheid gibt es nur bei Änderungen des Grundgesetzes.
- Eine Änderung des Grundgesetzes, durch die die freiheitliche und demokratische Grundordnung beseitigt würde, ist unzulässig."

Der Verfassungskonvent formulierte einen Entwurf für ein "Grundgesetz für einen Bund deutscher Länder", in den die "unbestrittenen Hauptgedanken" einfließen und der ferner enthielt:

"Grundrechte

Artikel 1. (1) Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen. (2) Die Würde der menschlichen Persönlichkeit ist unantastbar. Die öffentliche Gewalt ist in allen ihren Erscheinungsformen verpflichtet, die Menschenwürde zu achten und zu schützen."

Die "unbestrittenen Hauptgedanken" und die Vorstellungen zu Artikel 1 finden sich im GG realisiert.

Nach dem Herrenchiemseer Verfassungskonvent trat am 1. September 1948 der Parlamentarische Rat in Bonn zusammen. Er bestand aus 65, von den Landtagen gewählten Mitgliedern zusammen ("Grundgesetzväter" und vier "-mütter"), die sich entsprechend ihrer Parteizugehörigkeiten in Fraktionen zusammenschlossen. Etliche von ihnen waren in der NS-Zeit verfolgt worden (zu den Biographien der Mitglieder näher unter <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/grundgesetz-und-parlamentarischer-rat/39043/biografien> , Stand Juli 2017). Den Vorsitz führte *Konrad Adenauer*, der spätere erste Bundeskanzler. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren von mehreren Faktoren beeinflusst: den Vorgaben der Alliierten, der NS-Zeit und dem Zweiten Weltkrieg, den Erfahrungen mit der WRV, dem Vorbild der amerikanischen und europäischen Verfassungen (einschließlich der Paulskirchenverfassung) und dem beginnenden Unterdrückungssystem in der Ostzone. Unter diesen Einflüssen erarbeitete der Parlamentarische Rat das „Grundgesetz“ für die „Bundesrepublik Deutschland“: für einen westdeutschen Staat, mit einem offenen Wirtschaftssystem, einem Grundrechtskatalog und mit der Vorstellung, es handele sich um eine vorläufige Verfassung.

Parlamentarischer
Rat

Ferner war der Parlamentarische Rat dem Einfluss von Interessengruppen ausgesetzt. Die Kirchen sorgten dafür, dass Art. 136 ff. WRV Bestandteil des GG wurde (s. dazu bereits o.). Außerdem machte der Deutsche Beamtenbund eine Eingabe an den Parlamentarischen Rat (Landesverband NRW v. 29.10.1948) und betonte: "Für den Neuaufbau einer demokratischen Verwaltung ist die verfassungsmäßige Verankerung des Berufsbeamtentums, das sich allezeit als sicherste Stütze des Staates erwiesen hat, unentbehrlich." (zitiert nach Frottscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, Rnr. 789 m.w.N.). Dies führte zur Garan-

Einfluss von Inter-
sengruppen

Garantie des Berufs-
beamtentums:
Art. 33 Abs. 5 GG

tie des Berufsbeamtentums und seiner hergebrachten Grundsätze in Art. 33 Abs. 5 GG. Am 9. Mai 1949 nahm der Parlamentarische Rat das GG an; ferner war erforderlich (dazu Art. 144 und Art. 145 GG), dass das Inkrafttreten des GG durch die Militärgouverneure genehmigt wurde; dies erfolgte am 12. Mai 1949 (mit Vorbehalten u.a. zur Rechtsstellung Berlins). Schließlich musste das GG durch 2/3 der westdeutschen Landtage angenommen werden (alle stimmten zu, außer dem bayrischen Landtag aufgrund der aus seiner Sicht zu geringen Befugnisse der Länder). Am 23. Mai 1949 wurde das GG verkündet. Über sein Inkrafttreten besteht ein - in der Praxis irrelevanter - Streit, ob es am 23. oder erst am 24. Mai 1949 in Kraft getreten sei.

Übung 12

Lesen Sie dazu Art. 145 Abs. 2 GG und bilden Sie sich selbst eine Meinung.

Präambel:
Bekanntnis zur
Wiedervereinigung
und zu Europa

Die ursprüngliche Fassung der Präambel des GG enthielt zum einen das Bekenntnis zur Wiedervereinigung Deutschlands, die sich dann 1990 realisierte und auch bereits ein Bekenntnis zu Europa. Nach der Wiedervereinigung gab es die Überlegung, das GG durch eine neue, gesamtdeutsche Verfassung abzulösen, davon wurde aber wieder Abstand genommen.

Im September 1949 konstituierten sich die im GG geschaffenen Bundesorgane (Bundestag und Bundesregierung); Bonn wurde die Bundeshauptstadt.

Am 7. Oktober 1949 wurde die DDR gegründet.

Bundeswehr und
GG: Einfügung von
Vorschriften mit
militärischem Bezug
erst später (Art. 87a
und Art. 87b GG)

Im Hinblick auf die Bundeswehr ist zur Entstehung des GG zum Abschluss zu betonen, dass bei dessen Entwicklung aufgrund der historischen Situation und des Einflusses der Alliierten kein Bezug zu einer Armee und zum militärischen Bereich enthalten sein durfte. Entsprechende Vorschriften wurden erst im Zuge der weiteren Souveränitätsgewinnung der Bundesrepublik in das GG eingefügt. Diese Vorschriften sind an den Zusatzbuchstaben erkennbar (z.B. Art. 45b GG zum Wehrbeauftragten). Erst mit dem Deutschlandvertrag v. 26. Mai 1952 (in Kraft am 6.5.1955), einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Alliierten und der Bundesrepublik, wurde das Besatzungsstatut im Wesentlichen aufgehoben und gewann die Bundesrepublik weiter an Souveränität (Einschränkungen blieben u.a. für Berlin). Im Zuge der sog. Wehrnovelle 1954 wurde Art. 73 Abs. 1 GG geändert durch die Einfügung des Begriffes "Verteidigung", der die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht ermöglichte. Rechtlich und politisch stand die Einführung von Regelungen mit Bezug zu einer Armee im Kontext des NATO-Beitritts der Bundesrepublik am 6. Mai 1955 und ging einher mit der Gründung und Entwicklung der Bundeswehr. Weitere Vorschriften wurden im Rahmen der sog. Wehrverfassung 1956 eingefügt (u.a. Art. 17a, 45b, 65a, 87a und 87b GG) und 1968 im Rahmen der sog. Notstandsverfassung (zur Regelung des Spannungs- und Verteidigungsfall, Art. 115a ff. sowie Art. 12a GG).

Kontrollfragen zu 2.:

- ✓ Beschreiben Sie die Entstehung des GG. Wann wurde das GG verkündet, wann trat es in Kraft?
- ✓ Erläutern Sie den Aufbau des GG.
- ✓ Erklären Sie die wesentlichen Unterschiede zwischen GG und WRV.
- ✓ Nennen sie die beiden Formen plebiszitärer Elemente. Diskutieren Sie die Vorteile und Nachteile solcher plebiszitären Elemente.
- ✓ Erklären Sie die Normenhierarchie und die Begriffe „formelles Gesetz“ und „materielles Gesetz“.
- ✓ Verdeutlichen Sie den Unterschied zwischen Verfassungsauslegung und Verfassungsänderung. Erläutern Sie die vier Methoden der Verfassungsauslegung.
- ✓ Welche Aufgabe erfüllt das BVerfG im Hinblick auf die Grundrechte des Bürgers?



Katz, Staatsrecht, Rnr. 125 f. (zur GG-Entstehung im Überblick)



Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, Rnr. 759 ff. (ausführlich zur GG-Entstehung)

Lektüreempfehlung

3. Verfassungsrechtliche Grundlagen: Staatlichkeit, Verfassungsprinzipien und Verfassungsänderung

Lernziel 3.

Das dritte Lernziel in Modul 1, Staats- und Europarecht, betrifft die Grundlagen der Verfassung; die Studierenden sollen

- | | |
|---|---|
| ✓ | verfassungsrechtliche Grundlagen darstellen und auf Sachverhalte übertragen können. |
|---|---|

Hierzu gehören der Begriff der Staatlichkeit, die fünf Staatsstruktur-/Verfassungsprinzipien und die Verfassungsänderung.

3.1 Staatlichkeit: historische und heutige Staatszwecke, Aufgaben des Staates und Staatsziele des GG, Drei-Elementen-Lehre

Im Zentrum dieses Abschnitts stehen drei Fragen:

1. Was ist ein Staat: wie hat er sich historisch entwickelt und was waren/sind seine Zwecke?
2. Was macht ein Staat überhaupt: welche Aufgaben und Ziele hat er?
3. Wie wird ein Staat heute definiert?

Die Studierenden sollen:

Lernziele
3.1

- | | |
|---|---|
| ✓ | einen Überblick über historische Auffassungen vom Zweck des Staates bekommen |
| ✓ | die Aufgaben des Staates anhand des GG erklären und den Begriff des Staatsziels definieren können |
| ✓ | die Drei-Elementen-Lehre insgesamt kennen, anwenden und bewerten können |
| ✓ | wissen, nach welchen Kriterien die deutsche Staatsangehörigkeit erworben werden kann |
| ✓ | die Begriffe Personalhoheit, Gebietshoheit und Staatsgewalt erläutern |
| ✓ | Staatsentstehung und Staatsuntergang im Zusammenhang mit der Teilung und Wiedervereinigung Deutschlands einordnen können. |

3.1.1 Historische und heutige Staatszwecke

Was würden Sie antworten, wenn Sie gefragt werden: was ist ein Staat und was ist sein Zweck? Über den Staat wird überall diskutiert; man ruft nach dem Staat, gerade auch bei Bedrohungen wie durch den Terrorismus, oder man beschwert sich über den Staat, wenn mal wieder gerade die Steuern erhöht wurden. Stellen

Sie sich vor, Sie hätten es geschafft, wären Kandidat in *Günter Jauchs* Millio-
närsshow - Sie hätten die Eingangsfrage geschafft (und gewusst, wie viel Tank-
stellen es in Deutschland gibt oder dass Karl Marx nicht in Karl-Marx-Stadt,
sondern in Trier geboren ist) und nun würde Ihnen diese Frage präsentiert: was
ist ein Staat?

A ein naturgemäßes Gebilde
B eine Gewalt, die in der Lage ist, Menschen vor dem Angriff Fremder und vor
gegenseitigen Übergriffen zu schützen
C eine Instanz, die zur Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung berufen ist.
Welche Antwort(en) überzeugen Sie? Frei nach *Günter Jauchs* Millionärsspiel
müssen Sie sich zwischen A, B oder C entscheiden - Sie dürfen aber auch
mehrere Antworten angeben.

Übung 13

Wenn Sie diese Übung absolviert haben, werden Sie erkennen:

Erstens, dass man zu allen Zeiten nach dem Staatsbegriff gefragt hat, nach den
Aufgaben und Zweck des Staates - also nach seiner Rechtfertigung. Zweitens,
dass die Auffassungen von Staat und die Definitionen von Staat nicht starr sind,
sondern abhängig vom historischen Umfeld, geprägt von Veränderungen in der
Zeit und damit auch relativ. Für das *Jauchsche* Gewinnspiel wäre die Frage
"was ist ein Staat?" daher denkbar ungeeignet, da es kein "richtig" und kein
"falsch" gibt - man kann nur Entwicklungen beobachten. Es haben sich in den
verschiedenen Epochen vielmehr verschiedene Meinungen vom Staat heraus-
kristallisiert und verschiedene Staatstheorien gebildet. Nur wenn man dies be-
rücksichtigt, kann man Entwicklungen erkennen und Erkenntnisse für den heu-
tigen Staatsbegriff gewinnen, etwa, dass auch sehr frühe Auffassungen zum
Staat noch heute gelten, z.B. dass der Staat den Bürger schützen und ihm Si-
cherheit bieten soll. Die Zwecke des Staates haben sich historisch entwickelt
und verändert. Viele Auffassungen zum Wesen des Staates haben sich bis heute
gehalten:

Viele wesentliche Fragen zur Gestaltung des Staates wurden bereits in der Anti-
ke in Griechenland entwickelt. *Platon* (427-347 v.Chr.), ein Schüler Sokrates,
beschäftigte sich mit dem Wesen des Staates und entwickelte seine Philosophie
über den Staat und sein richtiges Funktionieren. Er ging davon aus, dass der
Staat das Zusammenleben des Menschen in der bestmöglichen Weise zu ordnen
habe. Diese Ordnung folge aus der Natur des Menschen und dieser habe vielfäl-
tige Bedürfnisse, er könne aber nicht alles gleich gut. Deshalb sollten diese Be-
dürfnisse in Arbeitsteilung erfüllt werden: jeder solle das tun, was er am besten
könne. Er teilt die Menschen in drei Gruppen ein: die Erwerbsfreudigen – also
die Kaufleute und Handwerker – in die Krieger und in die Wissbegierigsten und
Einsichtigsten – letztere sind diejenigen, die den Staat lenken sollen, nach Pla-
ton sind dies die Philosophen. Platon vertritt also einen "Idealstaat" aus drei
Ständen, in dem Gerechtigkeit verwirklicht werden soll. Die Realität entsprach
ganz und gar nicht dem von ihm gepriesenen Ideal. Es regierten nicht die "Ein-
sichtigsten" und Mächtigsten, sondern die Krieger. Wir sehen also, dass seine

antiker Idealstaat

philosophischen Schriften über den idealtypischen Staat eine Reaktion sind auf die tatsächlichen Verhältnisse. Eine seiner Kernideen, dass der Staat den Zweck hat, dass die Menschen sich zusammenschließen, um gemeinsam ihre Bedürfnisse zu verfolgen, dass es also die Notwendigkeit einer Gemeinschaft gibt, findet sich in vielen späteren Theorien über den Staat wieder, z.B. im 19. Jahrhundert in der Theorie des deutschen Philosophen *Hegel* (1770-1831). Und auch die Gedanken eines weiteren Staatstheoretikers in der Antike sind in der Geschichte immer wieder rezipiert worden, besonders von *Cicero* und sind so in das römische Recht eingegangen und maßgebend bis in unsere Zeit geblieben: es handelt sich um die Ideen des *Aristoteles* (384-322) und seine Lehre, wie „der beste Staat“ auszusehen habe. Zusammen mit seinen Schülern untersuchte er die Stadtverfassungen Griechenlands. Er hat sich insbesondere mit den verschiedenen Verfassungs- und Herrschaftsformen beschäftigt (Königtum, Aristokratie, Politie, Demokratie, Oligarchie und Tyrannis). Er plädierte für ein Mischsystem aus Monarchie, Aristokratie und Demokratie. Seine Erkenntnisse sind noch heute für die Verfassungslehre der europäischen Staaten von Bedeutung. „Demokratie“ im Sinne der antiken Staatsphilosophie war im Übrigen noch nicht identisch mit der heutigen Vorstellung von Demokratie; es handelte sich vielmehr um eine Herrschaft von bevorrechtigten Bürgern, von sog. „Vollbürgern“ (Frauen und Sklaven existieren rechtlich nicht).

weltliche und kirchliche
Autorität im
Mittelalter

Der antiken Vorstellung vom Idealstaat, der sittliche und moralische Ziele erfüllen soll, folgte das Mittelalter. Von einem Staat, wie wir ihn heute kennen, kann noch keine Rede sein. Denn es gab keine organisatorische Einheit, die als "Staat" in diesem Sinne bezeichnet werden kann: es gab verschiedene Herrschaftsebenen und eine Zersplitterung, nicht aber eine Konzentration von Macht und Entscheidungsbefugnissen und ferner das Nebeneinander bzw. Gegeneinander von weltlicher Macht und Kirche. Im Mittelalter war die Vorstellung fremd, dass nur eine Institution wie der Staat allein die Herrschaft ausüben und Gehorsam fordern dürfe. Nach der damaligen Vorstellung wurden Recht und Gerechtigkeit nicht vom Menschen festgelegt, sondern von Gott verordnet. Die soziale Ordnung war von einem Nebeneinander von weltlicher und geistlich-kirchlicher Autorität geprägt. Der Einzelne war in eine Vielzahl von Gemeinschaften und Abhängigkeitsverhältnissen eingegliedert (Landesherrn, Adel, König); die Person des Herrschers - im örtlichen Bereich war dies der Grundherr - wurde zum wesentlichen Element, er hatte die Schutz- und Gerichtsherrschaft inne. Und solche Herrscher gab es viele, denn politisch ist Deutschland in zahlreiche Territorien zersplittert. Daneben existierten die Kirche und das Papsttum, die jeweils den Anspruch erhoben, die weltlichen Herrscher zu regieren. Ausgehend hiervon entwickelte sich nach und nach der Gedanke von der Einheit von Staat und Kirche. Es war der Grundgedanke des Kirchenlehrers *Thomas von Aquin* (1225-1274), der diese Theorie zur Reichsidee des Heiligen Römischen Reichs erhebt. Im ganzen Mittelalter rangen beide Autoritäten miteinander um die Vorherrschaft. Heute haben wir in den meisten Staaten eine Trennung von Kirche und Staat. In Frankreich und Deutschland ist das der Fall, was aber nicht ausschließt, dass bestimmte gegenseitige Bindungen, z.B. Hilfe

des Staates bei Einziehung der Kirchensteuer, Schutz in Form von Körperschaften (s.o. zur WRV und zu Art. 140 GG, 2.4) wie im deutschen Recht existieren; z.B. in Großbritannien dagegen besteht eine Staatskirche (die anglikanische Kirche) mit der Verbindung zwischen staatlicher Organisation und Kirche, denn die Königin ist zugleich Oberhaupt der Kirche. Am Ausgang des Mittelalters setzte sich dann die Forderung verstärkt durch, dass Papst und Klerus nicht nach der weltlichen Macht greifen sollen. Dies vertrat *Marsilius von Padua* (1275-1342), denn tun sie dies doch, entsteht Streit und die friedliche Ordnung wird gestört. Friede aber ist Voraussetzung für den Zweck des Staates, der danach darin liegt, dass die Bürger gut leben und frei sind.

Am Ende des Mittelalters zerfällt die Glaubenseinheit und es kommt zu den Konfessionskriegen. Dieser Zerfall und die Bildung verschiedener religiöser Gruppen, die auf einem Gebiet leben und von denen jede behauptet, im alleinigen Besitz der Wahrheit zu sein, kann als die Geburtsstunde des modernen Staates verstanden werden. Denn es wird jetzt notwendig, dass es eine Instanz gibt, die über den Parteien mit ihren jeweiligen Ansprüchen auf Wahrheit steht. Eine Instanz, die zu entscheiden hat, die über den sozialen Konflikten steht: Dritte müssen daher von jeder Machtausübung ausgeschlossen werden: nur der Staat darf die Macht haben, zu entscheiden und dies auch gegen Widerstände. Ein wichtiges Attribut taucht damit auf: die Souveränität des Herrschers. Damit wird die Entstehung des starken Staates vorbereitet. Sein Hauptmerkmal ist, dass alle Macht in einer Person gebündelt ist und dass diese Macht gesichert und erweitert werden muss.

Geburtsstunde des modernen Staates

So entwickelt *Nicolo Maciavelli* (1469-1527, in seinem Hauptwerk „Il principe“/„Der Fürst“) seine Lehre von der Macht eines Einzelnen oder einer Gruppe über andere. Diese Herrschaft sieht er als natur- oder gottgegeben an. Für *Maciavelli* liegt demnach das Wesen des Staates darin, Instrument der Macht zu sein: ohne Pflicht zur Beachtung von Recht oder Unrecht, von Gut oder Böse muss der Staat aufrechterhalten werden. Dies ist die wichtigste Aufgabe des Herrschers. Sie erkennen hier das negative Menschenbild *Maciavellis* und den Herrschaftserhalt um jeden Preis.

Staat als Machtinstrument

Bodenbereiter eines absoluten Staates war auch ein weiterer Staatsdenker - *Jean Bodin* (1530-1596), französischer Staatstheoretiker und Erzieher des späteren Königs Ludwig des XV. *Bodin* stand unter dem Eindruck des Hugenottenkrieges. Für *Bodin* war die Souveränität das wesentliche Kennzeichen der Staatsgewalt gekennzeichnet durch zwei Elemente, die Staaten bis heute für sich reklamieren: die Souveränität nach innen, mit der Befugnis für die Rechtsunterworfenen Recht zu setzen und die Souveränität nach außen, d.h. losgelöst von anderen Herrschern zu entscheiden, z.B. über den Eintritt in einen Krieg. Die Konsequenz aus dieser vollumfänglichen Souveränität hieraus ist eine absolute Monarchie, ein Gewaltmonopol des Herrschers.

Ein letzter Staatsdenker, der im Zusammenhang mit dem absolutistischen Staat nicht fehlen darf, ist *Thomes Hobbes* (1588-1679). An ihm zeigt sich wieder

" Krieg aller
gegen alle":
der starke Staat

besonders deutlich, wie die Auffassung über den Staat von den geschichtlichen Ereignissen geprägt ist: in Deutschland herrschte der Dreißigjährige Krieg, in England tobten die englischen Bürgerkriege, unter deren Einfluss *Hobbes* sein Land verlassen musste. Er hat das Bild des „Krieges aller gegen alle“ vor Augen. Für *Hobbes* ist „der Mensch dem Menschen ein Wolf“ ("homo homini lupus"). *Hobbes* hatte also ein sehr negatives Bild vom Menschen, das er auf seine Erfahrungen um ihn herum stützte. Um diesen „reißenden Menschen“ vor seinen Mitmenschen im Zaune zu halten, ist die Existenz einer mächtigen Staatsgewalt und die Furcht davor nötig. Gleichzeitig herrscht die Sehnsucht nach Ordnung und Frieden. Und dazu muss nach *Hobbes* eine Macht geschaffen werden, die über dem Einzelnen steht; eine solche Macht zu gründen, gebiete die Vernunft; diese Macht entstehe, indem jeder alle seine Macht und Gewalt



einem oder mehreren Menschen überträgt: indem also ein Herrschaftsvertrag geschlossen wird. So schreibt er: " Der alleinige Weg zur Errichtung einer solchen allgemeinen Gewalt, die in der Lage ist, die Menschen vor dem Angriff Fremder und vor gegenseitigen Übergriffen zu schützen ..., liegt in der Übertragung ihrer gesamten Macht und Stärke auf einen Menschen oder eine Versammlung von Menschen ...“ (Leviathan, I, Kap. 14 und II, Kap. 17.).

Abb. 6 Leviathan

Herrschaftsvertrag

Dieser Gedanke eines Herrschaftsvertrages und der Übertragung der Macht auf eine Gruppe oder Versammlung findet sich auch in weiteren Lehren vom Wesen des Staates. Zudem ist die Zeit reif für die Lehren der Aufklärung und in Bezug auf den Staat für die Überlegung: wie kann die umfassende staatliche Macht des Souverän begrenzt werden? Zu den Begründern dieser modernen Staatstheorien zählt insbesondere der englische Philosoph und Theologe *John Locke* (1632-1704), der nicht nur Staatstheoretiker war, sondern in England auch mehrere Staatsämter bekleidet hatte. Wie *Hobbes* geht er zunächst davon aus, dass der Staat eine Institution ist, die auf einer Abmachung - einem Vertrag - zwischen dem Volk und dem Herrscher beruht, den Herrscher und seine Macht anzuerkennen. Für *Locke* ist die Staatsgewalt also: „nichts als die vereinigte Gewalt aller Mitglieder jener Gesellschaft, die derjenigen Person oder Versammlung übertragen wurde, die der Gesetzgeber ist, und kann folglich nicht größer sein als die Gewalt, die jene Menschen im Naturzustand besaßen, bevor sie in die Gesellschaft eintraten, und die sie an die Gemeinschaft abtraten. Denn niemand kann einem anderen eine größere Gewalt übertragen, als er selbst besitzt und niemand hat eine absolute willkürliche Gewalt über sich selbst oder einen anderen Menschen, sein eigenes Leben zu vernichten oder einem anderen sein Leben oder sein Eigentum zu nehmen.“ (The Second Treatise of Government, II, Ziff. 135, S. 219) Die Staatsmacht ist damit nur abgeleitet und in ihrem Umfang begrenzt. Im Unterschied zu *Hobbes* - und das ist entscheidend -

sieht *Locke* aber den Souverän an natürliche, vorstaatliche Gesetze gebunden. *Locke* sieht staatliche Gesetze nur als einen Ausfluss dieser natürlichen Gesetze - des Naturzustandes. Für *Locke* befindet sich der Mensch von Natur aus in einem "Zustand vollkommener Freiheit, innerhalb der Grenzen der Naturgesetze seine Handlungen zu lenken und über seinen Besitz und seine Person zu verfügen, wie es einem am besten erscheint..." (The Second Treatise of Government, Zweites Kapitel, Ziff. 4., S. 11). Für *Locke* ist - der von Gott geschaffene - Mensch von Natur aus mit dem Recht auf Leben, auf Gesundheit, Freiheit und Eigentum ausgestattet. Er gilt daher auch als "Vater" der modernen Menschenrechtsidee. Diese Gedanken *Lockes* von den unveräußerlichen Menschenrechten gingen in die Bill of Rights of Virginia ein (1776), die ihrerseits wiederum Vorbild für die Verfassungen der anderen amerikanischen Staaten war und auch die europäischen Verfassungen beeinflusste (s. o. 2.1).

"Vater" der modernen Menschenrechte

Zwei weitere Denker der Aufklärung, die wie *Locke* davon ausgingen, dass sich der Einzelne freiwillig mit anderen zusammenschließt, der Staat also auf einem

Gesellschaftsvertrag



Abb. 7 Jean-Jacques Rousseau

Vertrag zwischen dem Volk und den Regierenden besteht, sind *Jean-Jacques Rousseau* (1712-78) und auf deutscher Seite *Immanuel Kant* (1724-1804). *Rousseaus* Hauptwerk heißt auch bereits „Vom Gesellschaftsvertrag/ Du Contrat social“ und anders als *Hobbes* geht *Rousseau*, der im religiös liberalen Genf gelebt hat, davon aus, dass der Mensch von Natur aus gut, verständig und von Natur aus frei ist: „Der Mensch ist frei geboren, und überall liegt er in Ketten.“ (Du Contrat social/Vom Gesellschaftsvertrag, Erstes Buch, 1. Kapitel, S. 9).

Im Zusammenhang mit dem Demokratiebegriff wird uns *Rousseau* wieder begegnen (s. u. 3.3.2). *Kant* betont insbesondere das Ideal einer Staatsverfassung, die Freiheit und Gleichheit gewährt und die Menschenwürde des Einzelnen. Entscheidend ist für *Kant* aber auch die Stabilität der staatlichen Ordnung.

Das Wort „Staat“ taucht übrigens allmählich in der Renaissancezeit auf - zur Bezeichnung von Herrschaftsverbänden, Herrschaftsgebieten und Herrschaftsgewalt werden die Begriffe "stato, estado, status, état und Staat" verwendet. Zunehmend findet man die Begriffe jetzt in der Sprache der Literatur und in der Sprache der Diplomatie. Im 19. Jahrhundert dann wird unter Staat allgemein der mit oberster Gewalt ausgestattete Herrschaftsverband verstanden.

Begriff Staat

Im 18. und 19. Jahrhundert schließlich findet sich die Auffassung vom Polizeistaat, wie ihn etwa *Metternich* (s.o. 2.2) vertrat, gefolgt - und auch als Reaktion hierauf - von der Idee des liberalen Rechtsstaats, der eine unbegrenzte Freiheit des Einzelnen garantieren soll; danach hatte der Staat lediglich die Aufgabe, einen ordnenden Rahmen zu schaffen, in dem sich die Gesellschaft und die Wirtschaft selbst steuern und entfalten können sollten. Es herrschte der sog. „Nachtwächterstaat“.

Polizeistaat

liberaler Rechtsstaat

Die geschilderten historischen Entwicklungen haben bis heute ihren Einfluss auf das Wesen von Staaten. Als heutige Auffassungen zum Zweck des Staates lassen sich zusammenfassen: die Gemeinwohlorientierung, der Schutz individu-

heutige Auffassungen zum Zweck des Staates

eller Freiheiten und Menschenrechte, eine Herrschafts- und Friedensfunktion, eine Ordnungsfunktion (Recht) und eine Gestaltungsfunktion (Sozialstaat). Diese Funktionen lassen sich regelmäßig in der Verfassung eines Staates ablesen - in seinen Aufgaben und Staatszielen.

3.1.2 Aufgaben des Staates und Staatsziele des GG

In den Verfassungen von Staaten finden sich häufig staatliche Aufgabenkataloge, z.B. in Art. 5 der türkischen Verfassung (v. 12.9.2010):

"... der Staat hat die Voraussetzungen zu schaffen, die für die Entwicklung der materiellen und immateriellen Existenz des Menschen erforderlich sind."

Auch Art. 7 der Verfassung v. Sachsen (v. 6.6.1992) formuliert:

"Das Land erkennt das Recht eines jeden Menschen auf ein menschenwürdiges Dasein, insbesondere auf Arbeit, auf angemessenen Wohnraum, auf angemessenen Lebensunterhalt, auf soziale Sicherung und auf Bildung, als Staatsziel an."

Grund- und Menschenrechte als Schwerpunkte im GG:
wenige Staatsziele

Im GG hingegen sind solche Auflistungen nicht vorhanden. Das GG kennt „nur“ Grund- und Menschenrechte (im ersten Abschnitt), also Schutzrechte des Einzelnen gegenüber dem Staat und dies ist der Schwerpunkt unserer Verfassung. Ferner gibt es Staatsziele, zu denen als Begriff im weiteren Sinne die Verfassungsprinzipien aus Art. 20 GG gehören, z.B. das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I GG). Im Übrigen kennt das GG Staatsziele nur vereinzelt: Umwelt- und Tierschutz (Art. 20a GG), Vereintes Europa (Art. 23 Abs. 1 GG), Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG). Diese Staatsziele unterscheiden sich von Grundrechten, da sie dem Einzelnen gerade kein Recht geben, auf das er sich berufen könnte, z.B. in einer Verfassungsbeschwerde. Staatsziele richten sich vielmehr an den Staat selbst und enthalten die Pflicht insbesondere des Gesetzgebers, diese Ziele in Gesetzen auszugestalten. Bei der Schaffung des GG (s.o. 2.4) standen Staatsziele nicht im Fokus, sondern durchsetzbare Grund- und Menschenrechte. Der Umwelt- und Tierschutz etwa (Art. 20 a GG) ist erst in den 90er Jahren aufgenommen worden, auf den Rat einer Sachverständigenkommission, die die Aufnahme von Staatszielen in das GG prüfen sollte, aber nur wenige vorschlug. Immer wieder wird gelegentlich seitdem diskutiert, ob das GG um weitere Staatsziele ergänzt werden sollte, z.B. um das Staatsziel Sport oder das Staatsziel Schutz der deutschen Sprache.

3.1.3 Die Drei-Elementen-Lehre

Wenden wir uns nun der Frage zu, wie der Begriff Staat heute definiert wird. Hierzu gibt es zwei Herangehensweisen. Zum einen die verfassungsrechtliche Betrachtungsweise. Hierzu könnte man alle Verfassungen der Staaten dieser Welt analysieren und vergleichen, welche gemeinsamen Regelungen die Staaten kennzeichnen, z.B. zu ihren Aufgaben und Staatszielen. Zum anderen kann man einen Staat aber auch von außen betrachten, aus Sicht der anderen Staaten und

ohne in seine Verfassung zu schauen: dies ist eine völkerrechtliche Herangehensweisen - die Außenperspektive.

Sie liegt der Lehre zu Grunde, die die Basis der heutigen Staatslehre und des heutigen Staatsbegriffes ist und im 20. Jahrhundert entstand: die Drei-Elementen-Lehre von *Georg Jellinek* (1851-1911). *Jellinek* stammte aus einer Akademiker- und Industriellenfamilie (seine Nichte Mercédès gab dem bekannten Wagen übrigens ihren Namen), machte aber auch die Erfahrung von Diskriminierung aufgrund seiner jüdischen Herkunft und wurde gegen Widerstände zunächst Professor in Wien und später in Heidelberg. 1905 gibt er seine „Allgemeine Staatslehre“ heraus. Er definiert darin den Staat, indem er erkennt, dass der Staat durch viele Faktoren, nämlich durch soziale, rechtliche und politische Faktoren gekennzeichnet wird: sozial, da der Staat durch eine Gemeinschaft von Menschen bestimmt wird; politisch, weil es sich um ein politisches Gemeinwesen handelt und rechtlich, da der Staat „die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgestattete Gebietskörperschaft“ ist. Und wie alle Staatstheoretiker in den Jahrhunderten zuvor fragt auch *Jellinek* nach dem Zweck des Staates: für ihn soll der Staat neben den individuellen und nationalen Interessen die Entwicklung einer internationalen Völkerrechtsgemeinschaft fördern. Damit kommt der entscheidende internationale, völkerrechtliche Aspekt hinzu, der seine Lehre von den früheren wesentlich unterscheidet. Dieser Ausgangspunkt seiner Lehre ist relevant: denn die Drei-Elementen-Lehre mischt sich nicht in das Innere eines Staates ein, etwa seine Verfassung. Daraus können sich Schwierigkeiten ergeben, worauf zurückzukommen sein wird.

Wie ihr Name schon sagt, besteht die Drei-Elementen-Lehre aus drei Merkmalen:

- 1. Staatsvolk**
- 2. Staatsgebiet**
- 3. Staatsgewalt**

Entscheidend ist, dass diese Lehre bis heute Bedeutung in der Praxis hat und von den Staaten angewendet wird. Wo spielt sie nun eine Rolle? Wann muss feststehen, ob ein Gebilde ein Staat ist? Hier sind zwei Szenarien relevant: Einmal geht es um die Aufnahme in eine Internationale Organisation (s. o. 1.2). Denn solche Organisationen machen zur Aufnahmevoraussetzung, dass es sich um einen Staat handelt, wie Sie z.B. aus Art. 4 des Gründungsvertrages der Vereinten Nationen erkennen können:

"Mitglied der Vereinten Nationen können alle friedliebenden Staaten werden..."

Damit muss vor Aufnahme eines Staates in die Vereinten Nationen geprüft werden, ob es sich überhaupt (bereits) um einen Staat handelt. Aktuell ist dies zu Palästina, das 2014 einen Aufnahmeantrag gestellt hat, in der Diskussion. Die Staaten machen ihre Antworten dabei nicht nur vom Vorliegen der Drei-Elementen-Lehre abhängig, sondern auch von politischen und eigenen Interessen.

Georg Jellinek

Drei-Elementen-Lehre

völkerrechtliche Perspektive

praktische Relevanz der Drei-Elementen-Lehre

Zum anderen spielt das Vorhandensein eines Staates bei der Anerkennung von Staaten eine Rolle. Dies ist die völkerrechtliche Akzeptanz eines Staates durch andere, die in der Aufnahme von diplomatischen Beziehungen und im Schließen von Verträgen zum Ausdruck kommt. Aus Sicht des Völkerrechts darf eine Anerkennung nur erfolgen, wenn die Staatsmerkmale erfüllt sind; auch hier lassen sich die Staaten in der Praxis aber auch von anderen Motiven leiten. Dies zeigte sich z.B. bei der Anerkennung des Kosovo, dem etwa Russland die Anerkennung verweigerte.

Auch die EU hat sich zur Auflösung Jugoslawiens und mit Blick auf die erwarteten Aufnahmegesuche der jungen neugegründeten osteuropäischen Staaten zur Drei-Elementen-Lehre bekannt. In dem Gutachten des zuständigen Ausschusses (Badinter Arbitration Committee, Gutachten Nr. 1, European Journal of International Law 1992, S. 182) wurde festgehalten:

"1) The Committee considers: ...b) that the state is commonly defined as *a community which consists of a territory and a population subject to an organized political authority*; that such a state is characterized by sovereignty; ... (Hervorhebungen hinzugefügt)

Nun zu den Drei-Elementen im Einzelnen:

1. Staatsvolk:

Staatsvolk
= Gesamtheit der
Staatsangehörigen

Das Staatsvolk kann auf zwei Weisen betrachtet werden. Soziologisch als Volk im natürlichen Sinne, als Gruppe, Ethnie, die Gemeinsamkeiten verbindet, etwa eine gemeinsame Sprache, Kultur, Traditionen, Geschichte etc.. Dies ist das Volk als Nation, das z.B. auch ein Gefühl als Nation (Nationalgefühl) hat. Demgegenüber steht die rechtliche Betrachtungsweise der heutigen Drei-Elementen-Lehre. Hiernach sind diese Faktoren nicht (!) entscheidend; es gibt nur eine relevante Verbindung: die Staatsangehörigkeit. Gemäß der Drei-Elementen-Lehre ist **das Staatsvolk die Gesamtheit der Staatsangehörigen**. Auch eine Person oder Gruppe, die sich ethnisch, als soziale Volksgruppe unterscheidet, also eine Minderheit darstellt, ist danach Teil des Staatsvolkes, wenn diese Minderheit die Staatsangehörigkeit hat (z.B. Kurden in der Türkei, Basken in Frankreich und Spanien).

Wie die Staatsangehörigkeit vergeben wird, ist eine innerstaatliche Angelegenheit jedes Staates selbst. Zwei Grundprinzipien haben sich dazu herausgebildet: erstens das Prinzip der Abstammung ("Blutprinzip/ius sanguinis"); danach bekommt ein Kind die Staatsangehörigkeit seiner Eltern, ungeachtet dessen, wo es geboren wird. Zweitens das Prinzip des Geburtsorts ("Bodenprinzip/ius soli"), ein Kind, erhält also die Staatsangehörigkeit des Staates, wo es zur Welt kommt, ungeachtet dessen, dass seine Eltern ggf. eine andere Staatsangehörigkeit haben.

Übung 14

Überlegen Sie, welche Staaten wohl nach welchem der beiden Grundprinzipien ihre Staatsangehörigkeit vergeben. Aus welchen Gründen?

Das Völkerrecht macht zur Staatsangehörigkeit kaum Vorgaben. Vermieden werden soll aus Sicht des Völkerrechts, dass jemand staatenlos ist und auch, dass ein Mensch mehrfache Staatsangehörigkeiten hat. Denn damit steht er unter dem Schutz keines Staates bzw. ist nicht eindeutig zuzuordnen. Etwa bei der Wehrpflicht kam es hier früher zu Kollisionen.

Die meisten Staaten vertreten die beiden Grundprinzipien zur Verleihung der Staatsangehörigkeit nicht mehr in ihrer Reinform, sondern haben Mischsystem etabliert. Dies gilt auch für die deutsche Staatsangehörigkeit. Ursprünglich galt nur das Abstammungsprinzip (deutsche Eltern = deutsche Kinder, auch wenn sie z.B. in Mallorca zur Welt kamen); seit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 1999 galt ein Mischsystem aus dem Abstammungsprinzip in Kombination mit dem Prinzip der Geburt. Dies bedeutete, dass in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit bekamen, sich aber mit 18 Jahren für den Normalfall, dass sie mehrere Staatsangehörigkeiten besaßen, für eine der beiden (z.B. die türkische oder die deutsche) entscheiden mussten (sog. Optionsregelung). Nur vorübergehend wurde also das Entstehen einer doppelten Staatsangehörigkeit akzeptiert. Traf das Kind mit doppelter Staatsangehörigkeit keine Entscheidung, wurde ihm mit spätestens 23 Jahren die deutsche Staatsangehörigkeit entzogen. Dies galt bis Ende 2014. Seitdem wurde die „Doppelpass-Regelung“ eingeführt, wonach in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern die doppelte Staatsangehörigkeit behalten können (Zweites Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, seit 20.12.2014 in Kraft, dazu unter <http://auswaertiges-amt.de>). Politisch wird diskutiert, das Gesetz zu ändern und in diesen Fällen die doppelte Staatsangehörigkeit nur für die Kinder und Enkel zuzulassen, danach solle nur noch eine Staatsangehörigkeit möglich sein, sog. Generationenschnitt (zu dieser Position der CDU näher <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-03/doppelpass-cdu-einschraenken-einwanderer-doppelte-staatsbuergerschaft>).

Insgesamt kann die deutsche Staatsangehörigkeit erworben werden durch: Blutsverwandtschaft, Adoption, Geburt in Deutschland, Einbürgerung. Verloren gehen kann sie durch Entlassung (im Fall von Mehrfachstaatsangehörigkeiten, auf Antrag) und durch den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit (vor allem infolge Heirat, hier gibt es aber Ausnahmen, z.B. für EU-Bürger). Ferner kann man sie aufgrund des Dienstes in einer fremden Armee verlieren (hiermit soll das Söldnertum sanktioniert werden), auch hier gibt es aber Ausnahmen, die in Abkommen mit befreundeten Armeen geregelt sind. Im Ganzen ist damit das ursprüngliche, aus dem Völkerrecht stammende Verbot der Mehrfachstaatsangehörigkeit in der Praxis zunehmend aufgelockert worden.

Wer Deutscher ist, regelt Art. 116 Abs. 1 GG: der, der die deutsche Staatsangehörigkeit hat und mit Blick auf die deutsche Geschichte auch, wer sog. Statusdeutscher ist. Interessant ist ein Vergleich mit § 6 Abs. 1 des Bundesvertriebenengesetzes, danach ist "Deutscher Volkszugehöriger im Sinne dieses Gesetzes ..., wer sich in seiner Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat, sofern dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung, Kultur bestätigt wird."

deutsches Staatsan-
gehörigkeitsrecht

Art. 116 GG

Übung 15

Vergleichen Sie Art. 116 GG und seine Konkretisierung durch § 6 Abs. 1 Bundesvertriebenengesetzes mit der Definition des Staatsvolkes nach der Drei-Elementen-Lehre.

2. Staatsgebiet

Das Staatsgebiet wird räumlich betrachtet. Es gehört dazu die Fläche, das Landgebiet und bei Küstenstaaten ein Meeresstreifen von 12 Seemeilen (ca. 22 km, gerechnet von der tiefsten Stelle bei Ebbe). Innerhalb dieser Zone kann jeder Staat sein Küstengewässer beliebig ausdehnen; manche Staaten beanspruchen innerhalb dieser Zone nur drei Seemeilen, manche allerdings überschreiten diese Zone und beanspruchen bis 200 Seemeilen. Die territoriale Souveränität im Küstengewässer wird allerdings durch das Recht der friedlichen Durchfahrt für Schiffe aller Staaten begrenzt. Außer der Erdoberfläche gehört zweitens zum Staatsgebiet auch der Bereich unter der Erdoberfläche, also das unter der Fläche liegende Erdreich. Häufig ist gerade dieser Bereich für einen Staat aufgrund der Rohstoffe besonders wichtig. Ebenso bedeutsam ist der Meeresboden und Meeresuntergrund. Hier gibt es Seegebiete, die nicht mehr zum Staatsgebiet zählen, so alles, was nach dem Küstengewässerstreifen kommt. Auch der sog. Festlandsockel, also das Landgebiet, das sich unter dem Wasserspiegel fortsetzt, bis es zur Tiefsee abfällt, gehört nicht zum Staatsgebiet. Die Anliegerstaaten haben aber exklusive Rechte zur Ausbeutung des Festlandsockels, um z.B. Öl- und Gasbohrungen zu betreiben. Ferner kann jeder Küstenstaat eine sog. ausschließliche Wirtschaftszone bis zu einer Breite von 200 Seemeilen vor seiner Küste beanspruchen, die ihm zur ausschließlichen wirtschaftlichen Nutzung zugewiesen ist. All diese Fragen sind in speziellen internationalen Seerechtsübereinkommen geregelt.



Abb. 8 Russische Fahne am Nordpol

Zu diesen beiden Bereichen – Festlandsockel und ausschließliche Wirtschaftszone - hat es Entwicklungen gegeben oder besser gesagt Schwierigkeiten: im August 2007 stellte ein russischer Forschungstrupp in 4261 Metern Tiefe am Nordpol eine Fahne aus Titan auf, um russische Gebietsansprüche auf ein 1,2 Millionen Quadratkilometer großes Seegebiet

im arktischen Ozean einschließlich des nördlichen Punktes der Erde zu demonstrieren. Wenige Tage später schickte Dänemark eine Gruppe Wissenschaftler los, denn auch Dänemark erhebt Anspruch auf das Nordpolarmeer. Beide behaupten, dass die unterseeischen Gebirgsketten zwischen Grönland und Sibirien entstehungsgeschichtlich zum jeweiligen Festlandsockel gehören und daher von dem jeweiligen Staat ausgebeutet werden dürfen. Das zweite Szenarium betrifft das von den Klimaforschern erwartete weitere Abschmelzen der Arktis, womit es für die beiden Staaten realistisch werden könnte eines Tages,

den arktischen Ozean als ausschließliche Wirtschaftszone für sich zu reklamieren. Auch im Hinblick auf den Südpol gibt es Staaten, die Gebietsansprüche erheben, z.B. Großbritannien und Argentinien. Bislang noch gehören die beiden Pole zu keinem Staat und dürfen nur zu wissenschaftlichen Zwecken genutzt werden.

Auch der Bereich über der Erdoberfläche gehört zum Staatsgebiet und zwar der Luftraum bis zum Weltraum. Internationaler Fluglinienverkehr darf daher in einem Hoheitsgebiet nur mit Zustimmung des Staates betrieben werden. Auch die Luftsäule über den Küstengewässern gehört zum Staatsgebiet. In welcher Höhe die Lufthoheit aufhört, ist umstritten. Dies hängt mit dem technischen Fortschritt zusammen und der Möglichkeit, den Weltraum zu durchqueren, z.B. durch den Abschuss von Raketen. Man ist der Auffassung, dass die Hoheit über



Abb. 9 Termez/Usbekistan

einem Gebiet nur so weit gehen soll, wie der Staat den Raum beherrschen kann und wie bei der Hohen See sieht man den Weltraum als Gemeingut an. Es gibt hier noch keine definitive Fixierung einer Höhe, mitunter werden ca. 100 km als Wert angenommen.

Ein Staat kann einem anderen gestatten, sein Territorium und seinen Luftraum zu nutzen, wie im Falle Usbekistans, das der Bundeswehr den Luftwaffenstützpunktes *Termez* zur Nutzung als Umschlagsplatz für den Afghanistaneinsatz überlässt.

Das deutsche Staatsgebiet wurde endgültig erst im sog. Zwei-plus-Vier-Vertrag 1990 mit der Fixierung der deutschen Außengrenzen festgelegt, Art. 1 dieses Vertrages lautet: " (1) Das vereinte Deutschland wird die Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, der Deutschen Demokratischen Republik und ganz Berlins umfassen. Seine Außengrenzen werden die Grenzen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland sein und werden am Tage des Inkrafttretens dieses Vertrags endgültig sein. Die Bestätigung des endgültigen Charakters der Grenzen des vereinten Deutschlands ist ein wesentlicher Bestandteil der Friedensordnung in Europa."

3. Staatsgewalt

Die Staatsgewalt umfasst die Personalhoheit und die Gebietshoheit. Personalhoheit ist die Befugnis zur Ausübung von Staatsgewalt über die Staatsangehörigen. Gebietshoheit ist die Befugnis, über alle auf dem Territorium befindlichen Sachen und Menschen zu entscheiden; dies umfasst auch die dort lebenden Ausländer.

Personalhoheit
Gebietshoheit

Aus diesen Definitionen ergibt sich, dass diese Hoheiten verschiedener Staaten aufeinandertreffen, da die Personalhoheit mit dem Staatsangehörigen "mitreist" und dann mit der Gebietshoheit des anderen Staates, wo der Betreffende sich aufhält, kollidieren kann. Etwa im Strafrecht; überwiegend gilt hier das Tatortprinzip, d.h. der Staat, in dem eine Straftat stattfand, hat das Verfolgungsmonopol; möchte der Staat, dessen Staatsangehöriger der Täter ist, diesen zurückbe-

Kollision

kommen, etwa, da ihm vor Ort anders als zu Hause die Todesstrafe droht, muss er eine Auslieferung beantragen.

Das Aufeinandertreffen zeigt sich auch im Fall sog. Botschaftsflüchtlinge. Botschaften gehören zum Gebiet des Sitzstaates, sie sind nicht exterritorial, daher sind sie grds. von der Gebietshoheit umfasst; handelt es sich um eigene Staatsangehörige, die sich in eine fremde Botschaft flüchten, kommt noch die Personalhoheit dazu. Solche Staaten können rechtlich diese Menschen aufgrund jedenfalls der Gebietshoheit in Botschaften festnehmen. Allerdings halten sich Staaten in der Praxis hier meist zurück und es beginnt sich wohl im Völkerrecht die Vorstellung zu entwickeln, dass Staaten das nicht dürfen; ein Staatenkonsens besteht aber bislang nicht. Persönlich geschützt seit jeher sind allerdings Botschafter und ihr Personal, sie genießen Immunität.

Botschaften: von der
Gebietshoheit um-
fasst

persönliche Immuni-
tät der Botschafter

effektive
Staatsgewalt

failed states



Abb. 10 Amerikanische Regierungsmitglieder verfolgen die Erstürmung des Verstecks von Osama Bin Laden in Pakistan

Die Gebietshoheit kann verletzt werden, wenn andere Staaten ohne Genehmigung in das Territorium eindringen, so wie im Fall der Tötung Osama Bin Ladens in Pakistan durch amerikanische Spezialeinheiten.

Die Staatsgewalt muss effektiv sein, also tatsächlich vorhanden und durchsetzbar. In der Praxis fehlt dieses Kriterium aber nicht selten, z.B. in Bürgerkriegssituationen; man spricht von sog. failed states.

Irrelevant für die Bejahung der Staatsgewalt ist das Vorliegen rechtsstaatlicher Merkmale: die Staatsgewalt muss also nicht rechtsstaatliche oder demokratische Anforderungen, die in einer entsprechenden Verfassung festgelegt wären, erfüllen. Auch eine Diktatur ist nach der Drei-Elementen-Lehre ein Staat. Sie sehen hier die schon eingangs erwähnte „Verfassungsblindheit“ der völkerrechtlich inspirierten Drei-Elementen-Lehre. Diese Nichtberücksichtigung innerstaatlicher Aspekte hängt mit der Friedensfunktion des Völkerrechts zusammen. Diese Friedensfunktion ist aber dann nicht erreichbar, wenn ein Staat ständig das verfassungsrechtliche System eines anderen Staates in Frage stellen könnte, weil dieser bestimmte Anforderungen nicht erfüllt.

Die deutsche Staatsgewalt ist in Art. 20 Abs. 2 GG geregelt.

Souveränität

Kein eigenständiges Merkmal des Staates ist die Souveränität; sie wird meist der Staatsgewalt zugeordnet; dies muss dann nicht nur effektiv, sondern auch souverän sein, wobei sich der Souveränitätsbegriff seit *Bodin* gewandelt und relativiert hat (s.o. 3.1.1). Denn Staaten sind heute in ein Geflecht aus Internationalen Organisationen integriert, an die sie in unterschiedlichem Ausmaß Hoheitsrechte abgegeben haben, am stärksten die Mitgliedstaaten der EU (s.u. 8.). Zum Abschluss der Drei-Elementen-Lehre ist noch zu beantworten, wann ein Staat untergeht. Dann, wenn eines der drei Elemente nicht mehr existiert. Insel-

staaten sind aufgrund der Veränderung der Umweltbedingungen zunehmend buchstäblich vom Untergang bedroht. Im Übrigen ereignet sich der Untergang eines Staates meist im Zusammenhang mit Revolutionen, so im früheren Jugoslawien und der Sowjetunion. Staatsentstehung und Staatsuntergang sind dann miteinander verbunden. In der deutschen Geschichte spielte der Untergang eines Staates zweimal eine Rolle. Beim Deutschen Reich (das vom BVerfG rechtlich allerdings als fortbestehend, aber handlungsunfähig bewertet wurde, näher dazu Schweitzer, Staatsrecht III, Rnr. 628 ff.) und beim Untergang der DDR. Dieser vollzog sich mit dem Beitritt gemäß Art. 23 GG (a.F.):

„Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiete der Länder Baden, Bayern, Bremen, Groß-Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. In anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen.“

Staatsentstehung

Staatsuntergang

Kontrollfragen 3.1:

- ✓ Erklären Sie den Inhalt der Drei-Elementen-Lehre und bewerten Sie diese kritisch.
- ✓ Nach welchen Kriterien kann die deutsche Staatsangehörigkeit erworben werden?
- ✓ Definieren Sie den Begriff der Staatsgewalt.
- ✓ Welche Rolle spielt die Souveränität beim Staatsbegriff?
- ✓ Erklären Sie, inwiefern Staatsentstehung und Staatsuntergang für die Teilung und Wiedervereinigung Deutschlands eine Rolle gespielt haben.
- ✓ Definieren Sie den Begriff des Staatsziels und nennen Sie Beispiele.



Katz, Staatsrecht, Rnr. 23 ff. und Schweitzer, Staatsrecht III, Rnr. 539 ff. (zur Drei-Elementen-Lehre)

Lektüreprüfung

Wir verlassen jetzt die völkerrechtlich inspirierte Drei-Elementen-Lehre und wenden uns der verfassungsrechtlichen Seite von Staaten und danach den Verfassungsprinzipien im GG zu.

3.2 Staatsformen

Die Studierenden sollen:

- ✓ die drei Grundformen der Staatsformen nennen können
- ✓ wissen, nach welchen Kriterien eine Einteilung der Staatsformen vorgenommen werden kann
- ✓ die Begriffe konstitutionelle Monarchie, parlamentarische Monarchie, Republik und Demokratie zueinander in Beziehung setzen können.

Lernziele 3.2

Zurückgehend auf die Antike und das Modell des *Aristoteles* werden drei Grundformen der Staatsformen unterschieden:

Monokratie

Aristokratie

Demokratie

In der Staatenpraxis fand sich oft eine Mischung der Staatsformen, aus der Erkenntnis, die schon *Thomas von Aquin* formuliert (1225-1274, s.o. 3.1.1), wonach am besten eine Staatsverfassung sei, die „gut gemischt aus dem Königtum, insofern einer an der Spitze steht; aus der Aristokratie, insofern viele kraft ihrer Tugend mitregieren; und aus der Demokratie, das ist die Volksherrschaft, insofern die Herrschenden aus den Angehörigen des Volkes gewählt werden können und die Wahl der Herrschenden Sache des Volkes ist.“ (Summa theologica I. Buch, II. Teil, 105. Frage, "Der Sinn der Rechtssatzungen", in: Hochschule Walberg (Hrsg.), deutsch-lateinische Ausgabe 1977, S. 421 f.). Monokratie ist die Herrschaft eines Einzelnen (König, aber auch Papst und Herrschaft eines Diktators); Aristokratie die Herrschaft einer Gruppe (Adel), Demokratie die Herrschaft des Volkes.

Übung 16

Welche Staaten kennen Sie, die eine Mischung der Staatsformen verwirklichen?

Monarchie:
absolute
konstitutionelle
parlamentarische

Republik

Demokratie:
direkte und
indirekte

Einheitsstaat
Bundesstaat

Die Einteilung der Staatsform kann nach verschiedenen Kriterien vorgenommen werden. Erstens kann an das Staatsoberhaupt angeknüpft werden: hier kann zwischen Monarchie und Republik unterschieden werden. Die Monarchie setzt einen König voraus. Es gibt die absolute, die konstitutionelle (= an eine Verfassung gebundene) und die parlamentarische Monarchie, wobei sich die letzten beiden Begriffe nicht ausschließen. In einer Republik darf es keinen Monarchen, sondern muss es ein für eine bestimmte Zeit gewähltes Staatsoberhaupt geben. Der erste Satz der WRV lautete: „Das Deutsche Reich ist eine Republik.“ Im GG ist die Republikform nur aus der Namensbezeichnung erkennbar (Bundesrepublik Deutschland, Art. 20 Abs. 1 GG). Zweitens kann an den Träger der Staatsgewalt angeknüpft werden: hier ist die Monarchie, Aristokratie und die Demokratie zu unterscheiden. Innerhalb der Demokratie gibt es die unmittelbare/direkte (s. o. 2.4) und die mittelbare/indirekte/repräsentative, welche wiederum in parlamentarische und präsidentiale Demokratie getrennt werden kann. In den mittelbaren parlamentarischen Demokratien liegt der Schwerpunkt der Verfassungsbefugnisse beim Parlament, in der präsidentialen Demokratie existiert außer dem Parlament ein verfassungsrechtlich starker Präsident (z.B. Frankreich, USA), oft orientiert am historischen Vorgängermodell des Monarchen. Drittens kann an die innere Gliederung (Staatsorganisation) angeknüpft werden: hier sind Einheits-/Zentralstaaten und Bundesstaaten zu unterscheiden.

Kontrollfragen 3.2:

- ✓ Nach welchen Kriterien kann eine Einteilung der Staatsformen vorgenommen werden?
- ✓ Erklären und unterscheiden Sie folgende Begriffe: konstitutionelle Monarchie, parlamentarische Monarchie, Republik, Demokratie.

3.3 Verfassungsprinzipien des GG

Die Studierenden sollen:

- ✓ die fünf Merkmale der Staatsform der Bundesrepublik Deutschland kennen
- ✓ die Begriffe Demokratie und „freiheitliche demokratische Grundordnung“ erklären können, die Strukturelemente der Demokratie sowie die Frage der Vereinbarkeit von Volksentscheiden mit dem GG kennen
- ✓ die Elemente des Rechtsstaatsprinzips kennen: die Begriffe formeller und materieller Rechtsstaat unterscheiden, die Gewaltenteilung erklären können, die Bedeutung des Vorrangs und Vorbehalts des Gesetzes sowie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und seine Inhalte kennen und anwenden können
- ✓ die Wesensmerkmale des Bundesstaates kennen
- ✓ den Inhalt des Sozialstaatsprinzips benennen können.

Lernziele 3.3

Das GG kennt fünf Verfassungsprinzipien (oder auch Staatsstrukturprinzipien genannt). Sie umschreiben die „Verfassung in Kurzform“ und ergeben sich aus Art. 20, Art. 1 und Art. 28 GG:

- 1. Republik**
- 2. Demokratie**
- 3. Rechtsstaat**
- 4. Bundesstaat**
- 5. Sozialstaat**

3.3.1 Republik

Die Kurzdefinition für Republik ist die "Nicht-Monarchie" (s.o. 3.1). Das Republikprinzip hat als Verfassungsprinzip in der Rspr. des BVerfG eine geringe Bedeutung. Nach der h.M. muss es in der Zusammenschau mit den anderen Verfassungsprinzipien betrachtet werden, denn eine Republik ist nach unserer Vorstellung auch eine Demokratie und ein Rechtsstaat (Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 20, Rnr. 1-3).

3.3.2 Demokratie

Der "Vater" des Demokratieprinzips aus jüngerer Zeit ist *Jean-Jacques Rousseau* (1712-78). Wie bereits dargelegt (s.o. 3.1.1) ist für seine Lehre die Idee des

Gesellschaftsvertrags und die Freiheit des Bürgers zentral. *Rousseau* formuliert: „Gemeinsam stellen wir alle, jeder von uns seine Person und seine ganze Kraft unter die oberste Richtschnur des Gemeinwillens (volonté générale)“ (Du contrat social/Vom Gesellschaftsvertrag, Erstes Buch, 6. Kap., S. 35). Dass in der Unterstellung unter den "Gemeinwillen" auch Gefahren liegen können für Andersdenkende, hat *Rousseau* noch nicht erkannt; nicht selten beriefen sich auch Diktatoren auf seine Lehre. *Rousseau* gilt auch als der Begründer der direkten Demokratie, in der Schweiz wird er als Begründer des dortigen Systems gesehen; er erkannte: "Man kann sich nicht vorstellen, dass das Volk unaufhörlich versammelt bleibt, um die öffentlichen Angelegenheiten zu besorgen..." (Du contrat social/Vom Gesellschaftsvertrag, Drittes Buch, 4. Kap., S. 149).

Art. 20 Abs. 2 GG

Im GG ist Demokratie definiert, ohne dass der Begriff fällt mit den Worten: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus" (Art. 20 Abs. 2 GG); dies beschreibt den Grundsatz der Volkssouveränität, also die Demokratie, bei der wie gesehen (s.o. 3.1) an den Träger der Staatsgewalt - das Volk - angeknüpft wird.

Übung 17

Notieren Sie in Stichworten, welche Kennzeichen und Inhalte zur Demokratie gehören. Bedenken Sie dabei auch, welche Merkmale Sie für unverzichtbar für eine Demokratie halten.

„freiheitliche demokratische Grundordnung“

Kerninhalte der Demokratie finden sich nach dem BVerfG in dem Begriff der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“, wie er in Art. 21 Abs. 2 GG im Kontext der Verfassungswidrigkeit politischer Parteien enthalten ist. Die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ (fdGO) ist danach (BVerfGE 2, 1 ff.) eine „Ordnung, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: ...“

- Achtung der Grund- und Menschenrechte des GG
- Volkssouveränität
- Gewaltenteilung
- Verantwortlichkeit der Regierung
- Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
- Unabhängigkeit der Gerichte
- Mehrparteienprinzip
- Chancengleichheit der politischen Parteien
- Recht auf Opposition

"wehrhafte"
Demokratie

Sehr wahrscheinlich haben Sie zumindest einige Bestandteile auch eben in der Übung selbst als Merkmale der Demokratie ausgemacht. Diese Inhalte der fdGO sind im Grunde mit dem Begriff der Demokratie identisch. Durch Art. 21 Abs. 2 GG wird die Demokratie - im Übrigen anders als in der WRV - zur streitbaren“ und „wehrhaften“ Demokratie, die sich selbst schützen kann vor ihren Feinden - vor verfassungsfeindlichen Parteien. Bisher sind nur wenige politische Parteien vom BVerfG, das dazu das Exklusivrecht hat (Art. 21 Abs. 2

Satz 2 GG) für verfassungswidrig erklärt worden (1952 die Sozialistische Reichspartei, eine Nachfolgepartei der NSDAP und 1956 die Kommunistische Partei Deutschlands; das erste NPD-Verfahren scheiterte 2001. In seinem Urteil v. 17.01.17 (abrufbar unter (<http://www.bundesverfassungsgericht.de>) zum (wiederum nicht erfolgten) NPD-Verbot hat das BVerfG den Begriff der fdGO gemäß Art. 21 Abs. 2 GG weiter präzisiert; die fdGO beinhaltet danach die „zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat unentbehrlich sind“ (Urt., s.o., Rn. 528 ff., 535); als Ausgangspunkt dieser Ordnung sieht das BVerfG die Menschenwürde (Rn. 538), ferner ist das Demokratiegebot konstitutiver Bestandteil und in seinem Rahmen die gleichberechtigte Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückkopplung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG, Rn. 542 ff.); zum ebenfalls von der fdGO umfassten Rechtsstaatsprinzip gehört danach die Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt, die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte und das staatliche Gewaltmonopol (Rn. 547 ff.). Das BVerfG hat bestätigt, dass das politische Konzept der NPD auf die Beseitigung der fdGO gerichtet ist.

Der Begriff der fdGO aus Art. 21 Abs. 2 GG findet sich aber nicht nur im GG, sondern auch im einfachen Recht. In § 7 Abs. 1 Nr. 2 BBG muss der Beamte die Gewähr dafür bieten, jederzeit für die „freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten“. Auch der Soldat muss gemäß § 8 Soldatengesetz die „freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes“ anerkennen und für sie eintreten. Daher ist es wichtig, die Bedeutung und den Inhalt des Begriffes fdGO „im Sinne des GG“ zu kennen!

Bundesbeamtenge-
setz

Soldatengesetz

B möchte als Bundesbeamter in das Beamtenverhältnis übernommen werden. Die Einstellungsbehörde lehnt dies ab und sieht § 7 BBG verletzt, da B stellvertretender Vorsitzender der Partei die „Superlinke“ ist, die für die Schaffung einer „Basisdemokratie“ und einer Abschaffung der parlamentarischen Demokratie einschließlich des Bundestages und der Wahlen hierzu ist; auch B selbst hat diese Auffassung in mehreren öffentlichen Podiumsveranstaltungen vertreten. B ist empört, schließlich sei seine Partei, was zutrifft, nicht verboten. Steht die Entscheidung der Behörde im Einklang mit dem GG?

Übung 18

Zur Demokratie gehört ferner die Bedeutung des Parlaments. Dies äußert sich in der Figur des Parlamentsvorbehalts und der vom BVerfG entwickelten "Wesentlichkeitslehre": danach hat der Gesetzgeber alle „wesentlichen Entscheidungen“, vor allem solche, die den Freiheits- und Gleichheitsbereich des Bürgers betreffen, selbst zu regeln. Dies hat Auswirkungen für die Verwaltung: Denn der Vorbehalt bedeutet, dass "wesentliche" Fragen nicht die Exekutive entscheiden darf, sondern dass diese vom Gesetzgeber entschieden werden müssen. Die Figur des Parlamentsvorbehalts spielt in der Rspr. des BVerfG immer wieder eine Rolle: so stützte sich das BVerfG 2006 in seinem ersten Kopftuchbeschluss (BVerfGE 108, 282 ff.) entscheidend auf das damalige Fehlen einer gesetzlichen Grundlage in Baden-Württemberg, wonach das Kopf

Parlamentsvorbehalt

VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN: STAATLICHKEIT,
VERFASSUNGSPRINZIPIEN UND VERFASSUNGSÄNDERUNG

"Wesentlichkeits-
lehre"

tuchtragen für Lehrerinnen ausdrücklich verboten wäre; die Schulverwaltung hatte ihre Verbotsentscheidung mit den allgemeinen beamtengesetzlichen Regelungen (u.a. Neutralitätspflicht) begründet. Aufgrund des Grundrechtsbezuges für die Lehrerinnen sah das BVerfG diese Grundlage nicht als ausreichend und forderte ein Handeln des Gesetzgebers (das daraufhin dann erfolgte und zu einem Verbot im Schulgesetz Baden-Württemberg und anderen Bundesländern führte; im Kopftuchurteil des BVerfG v. 27.1.2015, 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10, DÖV, 471 ff., recherchierbar auch über <http://www.bverfg.de/entscheidungen>, wurde das pauschale Kopftuchverbot im Schulgesetz von NRW nun aber inhaltlich beanstandet, dazu näher Klein, DÖV 2015, 464 ff).

Parlamentsvorbehalt
und Auslandseinsätze

In Bezug auf die Bundeswehr spielt der Parlamentsvorbehalt bei den Auslandseinsätzen eine entscheidende Rolle. Seit 1994 ist nach der Rspr. des BVerfG klargestellt (BVerfGE 90, 286 ff.), dass das GG den Bund gemäß Art. 24 Abs. 2 GG ermächtigt, sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit anzuschließen, wie der NATO und der UNO, und die Bundeswehr an Auslandseinsätzen teilnehmen darf, sofern sie im Rahmen dieser Systeme erfolgen. So regelt Art. 5 Nordatlantikvertrag den sog. NATO-Bündnisfall:

Art. 24 Abs. 2 GG
und Art. 5
NATO-Vertrag

"Die Parteien vereinbaren, dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.

Parlamentsbeteiligungsgesetz:
vorherige Zustimmung des Bundestages zu bewaffneten Auslandseinsätzen

Außerdem hielt das BVerfG fest, dass für einen Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte die - grundsätzlich vorherige - Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen ist. 2003 bekräftigte das BVerfG (auf einen Organstreit der Opposition hin) im Hinblick auf die deutsche Beteiligung an AWACS-Einsätzen der NATO im türkischen Luftraum (auf Antrag der Türkei angesichts des unmittelbar bevorstehenden militärischen Eingreifens der USA im Irak), dass die Frage „bewaffneter Einsätze“ als „Entscheidung über Krieg und Frieden“ eine wesentliche Entscheidung ist, die aufgrund des Demokratiegebotes „nicht am Parlament vorbei“ getroffen werden darf und dem Parlamentsvorbehalt unterfällt (BVerfGE 121, 135 ff., 153 f.). Die Entscheidung über die Beteiligung hätte nach dem BVerfG nicht von der Bundesregierung getroffen werden dürfen, wie geschehen, sondern vom Bundestag; ein bewaffneter Einsatz lag danach laut BVerfG vor, da auch das Liefern bedeutsamer Informationen wie durch die AWACS-Aufklärer ausreicht, um in "bewaffnete Unternehmungen"

einbezogen werden zu können; deutsche Soldaten müssen dazu nicht selbst Waffen tragen. Als Folge dieser Rspr. erließ der Bundestag das Parlamentsbeteiligungsgesetz v. 18. Mai 2005. Es regelt Form und Ausmaß der Beteiligung des Bundestages beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland. Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland bedarf danach der Zustimmung des Bundestages (§ 1 Abs. 2). Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist (§ 2). Bei Gefahr im Verzug darf die Bundesregierung einen Einsatz ausnahmsweise alleine beschließen (§ 5). Die Beschränkungen der Regierung durch die vorherige Zustimmungspflicht des Bundestages wurde teilweise politisch als hinderlich im Hinblick auf Bündnisverpflichtungen im Rahmen von NATO-Einsätzen oder Einsätzen unter UNO-Mandat bewertet. Eine Kommission unter dem früheren Verteidigungsminister *Rühe* hat daher Reformvorschläge ausgearbeitet (BT Drucksache 18/5000). Im Januar 2016 brachte die Große Koalition einen Gesetzentwurf zum neuen Parlamentsbeteiligungsgesetz ein, das die Kommissionsvorschläge aufgreift (BT Drucksache 18/7360); der Gesetzentwurf soll die Rechte des Bundestages sichern und zugleich die Bündnisfähigkeit Deutschlands stärken; u.a. soll das bereits bestehende "Vereinfachte Zustimmungsverfahren" (§ 4) für Einsätze von geringerer Intensität und Tragweite stärker genutzt werden. Außerdem soll für bewaffnete Einsätze eine vorherige konstitutive Zustimmung des Bundestages entbehrlich sein, wenn der Einsatz zum frühestmöglichen Zeitpunkt einer Parlamentsbefassung bereits abgeschlossen ist; der Bundestag muss aber über Grundlagen und Verlauf des Einsatzes informiert werden. Eine nachträgliche Zustimmung des Bundestages wird nicht gefordert. Für diesen Fall wird damit der Parlamentsvorbehalt relativiert. Diese Klarstellung steht im Zusammenhang mit dem Urteil des BVerfG zum PEGASUS-Einsatz in Libyen (Urt. v. 23.9.2015, 2BvE 6/11, <http://www.bverfg.de/entscheidungen>), wo zur Evakuierung deutscher Staatsangehöriger aus Libyen, Soldaten der Bundeswehr eingesetzt waren. Das BVerfG hatte hier bestätigt, dass es sich um einen Fall der Gefahr im Verzug gehandelt hat und die Bundesregierung gemäß Parlamentsbeteiligungsgesetz, ohne den Bundestag entscheiden durfte, aber nicht verpflichtet gewesen sei, bei einem bereits abgeschlossenen Einsatz nachträglich die Bundestagszustimmung einzuholen.

Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes

Insgesamt ist festzuhalten, dass es keine ausdrückliche Regelung zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr auf Verfassungsebene, im GG, gibt.

Abgesehen vom Parlamentsvorbehalt gehört zu den wichtigen Kennzeichen von Demokratie das Prinzip der Repräsentation und das Wahlrecht (Art. 38 Abs. 1 GG) sowie die Herrschaft von Repräsentanten nur auf Zeit (Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG).

Zum Abschluss des Demokratieprinzips ist das Demokratie-Modell des GG näher zu betrachten: das GG regelt in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, was unter Demokratie zu verstehen ist und sieht beide Varianten der Demokratie vor: die

Repräsentation auf Zeit

repräsentative De-
mokratie im GG

direkte Demokratie
und Volksentscheide
im GG

repräsentative Demokratie ("Wahlen") und die direkte ("Abstimmungen"); mit Abstimmungen sind Volksentscheide gemeint (s.o. 2.4). Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2, 2. Alt. GG sind damit Volksentscheide grundsätzlich möglich. Im GG geregelt ist allerdings nur ein Fall des Volksentscheides, in Art. 29 Abs. 2 GG im Falle der Zusammenlegung von Bundesländern (auch Art. 146 zur Abschaffung des GG und Einführung einer neuen Verfassung sieht einen Volksentscheid vor). Überwiegend wird Art. 29 Abs. 2 GG als Ausnahmevorschrift bewertet. Andere Volksentscheide, z.B. über europäische Fragen, sind danach unter dem derzeitigen GG nicht möglich, könnten aber rechtlich unproblematisch (gemäß Art. 79 GG) eingefügt werden. Hinzukommt, dass auch Art. 77 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 GG das repräsentative Modell zur Grundlage haben. Eine Gegenauffassung sieht das Verhältnis zwischen Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und Art. 29 GG nicht als Regel-Ausnahme-Prinzip, sondern sieht in Art. 20 Abs. 2 Satz 2, 2. Alt. GG die Möglichkeit, bereits jetzt auch weitere Volksentscheide und jedenfalls Volksbefragungen zuzulassen, die per Parlamentsgesetz geregelt werden könnten (dazu Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 20, Rnr. 7 m.w.N.).

Übung 19

Überlegen Sie, welche Vor- und Nachteile Volksentscheide haben. Bedenken Sie dabei auch, wo Sie bei uns Volksentscheide in der Praxis kennen.

3.3.3 Rechtsstaat

Die Auffassung vom liberalen Rechtsstaat konkretisierte sich Ende des 18./Anfang des 19. Jahrhunderts und beruht auf der Vorstellung, dass staatliche Macht begrenzt werden muss. Dies geschieht im Rechtsstaat auf zwei Wegen: durch die Aufgliederung der staatlichen Gewalt, also der Gewaltenteilung und durch die Festlegung von Bereichen, die dem Zugriff des Staates entzogen sind, also Grundrechten. Der Rechtsstaat kommt als Begriff im GG nur in Art. 28 Abs. 1 GG vor; im Übrigen wird er mit seinen Kerninhalten Gewaltenteilung und der Bindung an das Recht in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG umschrieben; die Grundrechte werden in Art. 1 ff. GG geregelt und in Art. 1 Abs. 3 GG wird die Bindung jeder staatlichen Gewalt an die Grundrechte ausdrücklich betont.

Inhalte des Rechts-
staats

Im Einzelnen gehören zu den Inhalten des Rechtsstaates insbesondere:

- Gewaltenteilung Art. 20 Abs. 2 GG
- Bindung an Recht und Gesetz in Art. 20 Abs. 3 GG
- Grundrechte Art. 1 ff. GG
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
- Rechtssicherheit (Verbot rückwirkender Gesetze, Anspruch auf rechtliches Gehör/Anhörungsrechte in Verwaltungsverfahren, faires Verfahren)

Nach dem BVerfG (BVerfGE 7, 92 ff.) gehören zum Begriff des Rechtsstaats zwei Aspekte, die formelle Seite, wonach die Existenz von einer Rechtsordnung und von Normen entscheidend ist, aber auch der materielle Rechtsstaat, also inhaltliche Garantien sowie "... die Rechtssicherheit und die materielle Richtig-

keit oder Gerechtigkeit.“. Dies ist die Grundlage dafür, dass zur Überprüfung der Frage, ob ein Handeln des Staates rechtsstaatlich ist, immer beide Aspekte eine Rolle spielen: die formelle Seite, z.B. eines Gesetzes (sein Zustandekommen) und die materielle Seite, z.B. eines Gesetzes (verstößt es z.B. gegen Grundrechte?).

1. Gewaltenteilung

Die Gewaltenteilung in den europäischen Verfassungen und im GG geht zurück auf ihren staatsphilosophischen Begründer - *Montesquieu* (1689-1755). Er formulierte: „.... Damit die Macht nicht mißbraucht werden kann, ist es nötig, durch die Anordnung der Dinge zu bewirken, dass die Macht die Macht bremse.“ (Vom Geist der Gesetze, 11. Buch, 4. Kapitel, S. 215). Zur Verhinderung von Machtmissbrauch, der mit der Konzentration in einer Gewalt und erst recht in einer Person, der des absolutistischen Herrschers, entstand, begründete *Montesquieu* sein Gegenmodell der Teilung in drei Gewalten:

- | | | |
|----------------|--------------|---------------|
| 1. Legislative | 2. Exekutive | 3. Judikative |
| (Gesetzgebung) | (Verwaltung) | (Rspr.) |

Montesquieu's Idee ist deutlich ablesbar in der Französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789, die Sie bereits oben (2.2) kennengelernt haben; ihr Art. 16 lautet:

"Eine Gesellschaft, in der die Verbürgung der Rechte nicht gesichert und die *Gewaltenteilung* nicht festgelegt ist, hat keine Verfassung.“ (Hervorhebung hinzugefügt)

Seit dieser Festlegung ist die Gewaltenteilung als festes Prinzip moderner Verfassungen in Europa zementiert. Gewaltenteilung wird dabei zurückgehend schon auf *Montesquieu* nicht als eine strikte Teilung von Gewalten, im Sinne eines losgelösten Nebeneinanderstehens der drei Gewalten, sondern als eine Gewaltenschränkung verstanden (in der amerikanischen Verfassung als „checks and balances“ bezeichnet). Dies bedeutet, dass die drei Gewalten miteinander verknüpft und verwoben sind - im Sinne gegenseitiger Kontrolle. Dieses System der Gewaltenschränkung ist auch im GG und in unserer Rechtsordnung ersichtlich: z.B. darf die Exekutive (materielle) Gesetze, nämlich Rechtsverordnungen erlassen (Art. 80 GG), da der Gesetzgeber dies an die Exekutive delegiert. Ferner werden die Richter des BVerfG durch den Gesetzgeber gewählt (Art. 94 GG), dessen Gesetze sie nachher auf ihre Verfassungsmäßigkeit prüfen. Außerdem werden Verwaltungsentscheidungen und Urteile durch das BVerfG kontrolliert und ggf. aufgehoben bzw. Gesetze für unwirksam erklärt. Die Verknüpfung der Gewalten zeigt sich ferner in § 113 Abs. 1 VwGO, wonach ein rechtswidriger Verwaltungsakt vom Verwaltungsgericht direkt selbst aufgehoben wird - und nicht durch die Verwaltung.

Auf den ersten Blick nicht im Einklang mit der Gewaltenteilung steht die Verfassungstradition, dass Regierungsmitglieder zugleich ein Bundestagsmandat innehaben dürfen, da sie somit in Personalunion zwei Gewalten angehören. Aufgrund der geringen Zahl wird aber eine ausreichende Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung dennoch bejaht; zudem wird die Kontrolle

Montesquieu:
Gewaltenteilung

Gewaltenverschränkung

z.B. Art. 80 GG

der Regierung in der Praxis zumeist nicht von der Gesamtheit der Bundestagsabgeordneten ausgeübt, sondern regelmäßig nur durch die Opposition.

"vierte" Gewalt

Kennen Sie den Begriff der sog. vierten Gewalt? Darunter wird die Presse verstanden und auch Interessenvertreter in der Gesellschaft, etwa Gewerkschaften. Die Macht gerade der Presse bei der Kontrolle der drei Gewalten, z.B. der Regierungsmitglieder, hat schon so manch einer zu spüren bekommen, nicht zuletzt gerade auch so manch ein früherer Verteidigungsminister.

2. Bindung an das Gesetz: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes

Bindung an das
Gesetz

Außer der Gewaltenteilung gehört zum Rechtsstaat die Bindung an das Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG). Mit der Bindung an das Gesetz gemäß Art. 20 Abs. 3 GG ist sowohl das formelle als auch das Gesetz im materiellen Sinne gemeint (s.o., 1.1.3).¹ Außerdem legt Art. 20 Abs. 3 GG die Bindung an "Gesetz und Recht" fest. "Recht" kann mit Gesetz identisch sein, enthält aber den eingangs angesprochenen Bezug zum materiellen/inhaltlichen Rechtsstaat - Gesetze können auch Unrecht enthalten (wie im Nationalsozialismus oder wie beim Schießbefehl in der DDR für die Mauerschützen); dann kann ganz ausnahmsweise die Bindung an das Recht vorrangig sein, im Sinne z.B. überstaatlichen Naturrechts und von Menschenrechten und nicht die Bindung an das formale Gesetz.

Art. 20 Abs. 3 GG:
Gesetz und
Recht

Zur Bindung an das Gesetz haben sich im deutschen Recht und der Verwaltungswissenschaft zwei Figuren entwickelt: der

Vorrang des Gesetzes

und der

Vorrang und
Vorbehalt des Ge-
setzes

Vorbehalt des Gesetzes

Diese beiden Figuren sind verfassungsrechtlich ungeschrieben und können nur durch Auslegung aus Art. 20 Abs. 3 GG interpretiert werden. **Vorbehalt des Gesetzes bedeutet, dass staatliches Handeln, speziell Eingriffe in Rechte, insbesondere durch die Verwaltung, einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfen;** diese kann in Form eines Parlamentsgesetzes, einer Rechtsverordnung oder einer Satzung vorliegen. **Fehlt diese Grundlage, ist das Handeln der Exekutive rechtswidrig. Vorrang des Gesetzes bedeutet, dass niederrangiges Recht nicht von höherrangigem Recht abweichen darf,** sonst ist es rechtswidrig. Eine Rechtsverordnung oder eine Satzung darf also nicht gegen ein Parlamentsgesetz verstoßen. Außerdem dürfen weder Rechtsverordnungen noch Satzungen noch Parlamentsgesetze gegen das GG verstoßen, z.B. gegen die Grundrechte (zur Normenhierarchie s.o., 1.1.3). Beide Figuren werden Sie auch im Verwaltungsrecht kennen lernen. Aufgabe des Modul 1 ist es, Ihnen den Ursprung dieser Figuren in unserer Verfassung zu verdeutlichen.

¹ Es gibt im Übrigen ein Parlamentsgesetz, das nicht auch den inhaltlichen Gesetzesbegriff erfüllt, da es keine Rechte und Pflichten für den Bürger begründet (s.o. 1.1.3): das Haushaltsgesetz, das den Haushaltsplan bestätigt, der nur eine organisatorische/interne Regelung zu den Ausgaben festlegt, auf die sich der Bürger aber nicht berufen kann (Art. 110 GG).

Der Vorrang und der Vorbehalt des Gesetzes gelten heute umfassend für Eingriffe des Staates in die Sphäre des Bürgers. Vor den 1970er Jahren gab es sog. „besondere Gewaltverhältnisse“ für Personen, die sich freiwillig oder unfreiwillig in einem besonderen Näheverhältnis zum Staat befanden (u.a. Beamte, Soldaten, Strafgefangene); gerade für Beamte ("Staatsdiener") galten die Grundrechte (im Dienst) gar nicht, da sie sich auf das Verhältnis Bürger-Staat beziehen. Heute werden diese Verhältnisse als sog. **Sonderrechtsverhältnisse** bezeichnet; der Vorrang des Gesetzes gilt jetzt auch hier, etwa Beamte dürfen sich daher grundsätzlich auf Grundrechte im Dienst berufen, aber mit Einschränkungen aufgrund von Art. 33 Abs. 5 GG.

Schließlich ist noch daran zu erinnern, dass der Vorbehalt des Gesetzes nicht nur zum Rechtsstaatsprinzip gehört, sondern darin auch enthalten ist, dass der Gesetzgeber alle „wesentlichen“ Entscheidungen“, vor allem solche die den Freiheits- und Gleichheitsbereich des Bürgers betreffen, selbst zu regeln hat und als Parlamentsvorbehalt auch zum Demokratieprinzip gehört, wie bereits dargestellt (s.o. 3.3.2).

3. Verhältnismäßigkeit

Für die Verwaltung in der Praxis relevant und damit auch prüfungsrelevant ist ein weiterer Inhalt des Rechtsstaats, das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, das im GG nicht ausdrücklich zu finden ist und nur mittels Auslegung aus dem Rechtsstaatsgedanken (Art. 20 Abs. 3 GG) zu entnehmen ist: der Rechtsstaat muss abgewogen handeln und den Bürger nur soweit wie unbedingt nötig in seinen Rechten beeinträchtigen. Alles staatliche Handeln unterfällt diesem Filter der Verhältnismäßigkeit. In jedem praktischen Fall von Verwaltungshandeln ist dieser Aspekt daher zu überprüfen. Die Verhältnismäßigkeit beschreibt eine **Zweck-Mittel-Relation**; sie hat vier Inhalte:

1. der Staat muss einen legitimen Zweck verfolgen, also zum Schutz eines in der Rechtsordnung garantierten Rechtsgutes handeln,
2. das Handeln muss geeignet sein, mit dem staatlichen Mittel kann also der angestrebte Erfolg erreicht werden,
3. das Handeln muss erforderlich sein, d.h. es muss von mehreren gleichwirksamen Mitteln das ausgewählt werden, das den Einzelnen am wenigstens beeinträchtigt (mildestes Mittel)
4. insgesamt muss das Handeln angemessen sein, d.h. es darf kein Nachteil für den Bürger entstehen, der erkennbar außer Verhältnis zum angestrebten Erfolg steht; hierzu ist eine umfassende Güterabwägung vorzunehmen.

Im Ganzen muss der Staat/die Verwaltung das Mittel auswählen, das am geringsten in Rechte des Bürgers eingreift.

Verhältnismäßigkeit:
legitimer Zweck
Geeignetheit
Erforderlichkeit
Angemessenheit

Bundesland L erlässt eine Verordnung, wonach sog. Kampfhunde eingeschläfert werden müssen. Prüfen Sie die Verhältnismäßigkeit.

Übung 20

4. Rechtssicherheit: Gebot der Bestimmtheit und Rückwirkung

Zum Rechtsstaatsprinzip gehört darüber hinaus das ebenfalls ungeschriebene Gebot der Rechtssicherheit. Ein Bestandteil dessen ist das Gebot der Bestimm-

VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN: STAATLICHKEIT,
VERFASSUNGSPRINZIPIEN UND VERFASSUNGSÄNDERUNG

heit staatlichen Handelns. Dies bedeutet insbesondere, dass Gesetze aus Sicht des Bürgers bestimmt sein müssen. Unsere Gesetze kennen aber sog. unbestimmte Rechtsbegriffe, z.B.:

Gebot der Rechtssicherheit

§ 3 Straßenverkehrsgesetz: "Erweist sich jemand als ungeeignet oder nicht befähigt zum Führen von Kraftfahrzeugen, so hat ihm die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis zu entziehen.

§ 9 Wehrpflichtgesetz (a.F.): "Zum Wehrdienst wird nicht herangezogen, wer nicht wehrdienstfähig ist."

unbestimmte Rechtsbegriffe

Hier könnte sich aus Sicht des Bürgers die Frage stellen, was denn mit dem Begriff "ungeeignet" oder "wehrdienstfähig" gemeint ist und wann er diese Voraussetzungen erfüllt; außerdem muss der Bürger auch wissen, was Gesetze von ihm verlangen. Solche Begriffe eröffnen der Verwaltung sog. Beurteilungsspielräume, um konkrete Lebenssachverhalte zu beurteilen. Hat etwa ein alkoholisierte Berufskraftfahrer auf einer privaten Feier getrunken und sich an's Steuer gesetzt, kann er ggf. auch beruflich "ungeeignet" sein zur Beförderung von Menschen. Dieser Begriff ermöglicht der Verwaltung also auf den Einzelfall zu reagieren und ihn unter die Gesetzesnorm zu subsumieren. **Es ist also ausreichend, dass die Begriffe bestimmbar - auslegbar - sind.** Die Anwendung von Gesetzen ist ureigene Aufgabe der Verwaltung als Exekutive. Solche Begriffe müssen daher gerade existieren, da der Gesetzgeber nicht jeden Einzelfall regeln kann. Sie sind kein Verstoß gegen das Gebot der Rechtssicherheit und das Rechtsstaatsprinzip.

Vertrauensschutz

Zum Gebot der Rechtssicherheit zählt auch der Vertrauensschutz. Dieser bedeutet, dass sich der Bürger auf das Handeln des Staates verlassen können und er nicht ständig mit Veränderungen rechnen muss. Ausgeschlossen ist daher die „echte“ Rückwirkung. Dies bedeutet, dass der Staat nicht in abgeschlossene Tatbestände eingreifen darf (es sei denn, der Betroffenen ist ausnahmsweise nicht schutzwürdig): Bsp.:

Rückwirkungsverbot

Nach Abschluss Ihres Studiums würden Sie per Bescheid aufgefordert, nachträglich Studiengebühren für Ihr Studium am Fachbereich Bundeswehrverwaltung zu zahlen.

Zulässig ist hingegen die „unechte“ Rückwirkung; diese liegt vor, wenn sich ein Handeln auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte einwirkt:

Bsp.: Erhebung von Studiengebühren für die noch verbleibende Studienzeit.

Bsp. Sicherungsverwahrung

Eine besondere Ausprägung des Vertrauensschutzes findet sich im GG bezogen auf das Strafrecht, in Art. 103 Abs. 2 GG. Dieser Artikel spielt eine Rolle in den Fällen der sog. Sicherungsverwahrung:

Der 52-jährige M war in Deutschland mehrfach wegen Gewaltverbrechen verurteilt worden - zuletzt 1986 wegen versuchten Raubmordes zu fünf Jahren Haft, verbunden mit anschließender Sicherungsverwahrung. Diese war nach damaligem Recht auf zehn Jahre begrenzt - M. hätte demnach am 8. September 2001 auf freien Fuß gesetzt werden müssen. Seine Sicherungsverwahrung wurde aber im Frühjahr 2001 auf unbestimmte Dauer ver-

längert. Grundlage dafür war eine Änderung des Strafgesetzbuchs aus dem Jahr 1998, mit der die Höchstdauer der Sicherungsverwahrung aufgehoben wurde. Seither können als besonders gefährlich eingestufte Verbrecher auf unbegrenzte Zeit inhaftiert werden. Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip?

Das BVerfG hielt 2004 dazu fest (BVerfGE 109, 133, 149 ff.): Sicherungsverwahrung sei keine Strafe, sondern eine "Maßregel zur Besserung und Sicherung" (dies ist die offizielle Bezeichnung in der Strafprozessordnung). Daher sei das Rückwirkungsverbot für Strafen hier nicht anwendbar.

Anders entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (EGMR, Beschwerdenr. 19359/04, M./Deutschland, Urt. v. 17.12.2009, NJW 2010, Rnr. 135 ff.): Sicherungsverwahrung sei letztlich auch eine Strafe, und Strafen dürften nicht rückwirkend verhängt werden, wenn es das Gesetz zum



Abb. 11 EGMR

Zeitpunkt der Erstverurteilung noch nicht gab; für den EGMR, an den sich die Straftäter in einer Beschwerde gewandt hatten, lag damit ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot und eine Verletzung der EMRK vor. Die Bundesrepublik

wurde zur Zahlung einer Entschädigung (in Höhe von 50 000 €) an die

Beschwerdeführer verurteilt. Die EMRK ist ein völkerrechtlicher Vertrag (s.o.

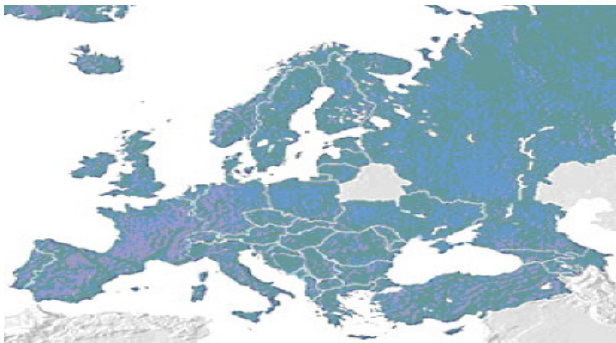


Abb. 12 Mitgliedstaaten der EMRK

1.2.) v. 1953, dem sich die Bundesrepublik angeschlossen hat. Er bindet 47 Mitgliedstaaten, außer den EU-Staaten u.a. die Türkei, Russland, die Ukraine und Georgien.

EMRK: 47 Mitgliedstaaten.

Die EMRK hat mit dem EGMR einen Gerichtshof geschaffen, der für individuelle Beschwerden von Einzelnen zuständig ist, die sich darauf berufen, dass ein Mitgliedstaat Rechte, die in der EMRK festgelegt sind, verletzt hat (hier Art. 7 Abs. 1 EMRK, der inhaltlich dem Art. 103 Abs. 2 GG entspricht). Auf die EMRK werden wir noch zurückkommen (s.u. 6.6 und 8.1).

5. Rechtsschutz

Als letzter Aspekt zum Rechtsstaat ist schließlich noch der Rechtsschutz zu nennen. Hierzu zählt der Justizgewährungsanspruch aus Art. 19 Abs. 4 GG - gegen Akte der „öffentlichen Gewalt“; dies bedeutet einen Anspruch auf Zu-

gang zu Gericht und auf ein effektives, faires und rechtsstaatliches Verfahren. Dazu tragen auch die sog. Justizgrundrechte (z.B. Art. 103 Abs. 1 GG) bei.

Kontrollfragen 3.3.2 und 3.3.3:

- ✓ Diskutieren Sie die Vor- und Nachteile der direkten Demokratie.
- ✓ Nennen Sie eine GG-Vorschrift, aus der der Gewaltenteilungsgrundsatz zu entnehmen ist.
- ✓ Die Gewaltenteilung stellt sich als Gewaltenverschränkung dar. Belegen Sie dies anhand von Beispielen.
- ✓ Definieren Sie den Begriff „materielles Gesetz“ und ordnen Sie dieses in die generelle Gesetzeshierarchie ein.
- ✓ Was versteht man unter Vorrang des Gesetzes und was unter Vorbehalt des Gesetzes?
- ✓ Bei der Prüfung einer Grundrechtsverletzung und beim Handeln der Verwaltung ist stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Erläutern Sie die Elemente dieses Grundsatzes.

3.3.4 Bundesstaat

Der Begriff Bundesstaat beschreibt die staatsrechtliche Verbindung von Staaten auf der Grundlage einer Verfassung. Die Verbindung selbst, der Bund, ist ein Staat. Ob die Länder/Gliedstaaten Staaten sind, ist umstritten. Verfassungsrechtlich betrachtet, kann dies aufgrund der eigenen Kompetenzen (gemäß z.B. Art. 70 ff. GG) und der Organe (Landesparlament, Landesregierung) bejaht werden. Wendet man die Drei-Elementen-Lehre an (s.o. 3.1.3) wird der Staatsbegriff nicht erfüllt, insbesondere da kein eigenes Staatsvolk existiert und keine nach außen voll souveräne Staatsgewalt vorliegt (keine Armee, keine Außenpolitik). Beispiele für Bundestaaten sind außer der Bundesrepublik etwa die USA. Der Gegensatz zum Bundesstaat ist der Einheits- oder Zentralstaat, z.B. Frankreich. Ein weiterer Gegenbegriff ist der Ihnen schon bekannte Staatenbund, der keine verfassungsrechtliche Kategorie ist, sondern eine völkerrechtliche Staatenverbindung (s.o. 2.2).

Art. 28 Abs. 1
Satz 1 GG:
Homogenitätsprinzip

Den Bundestaat kennzeichnet, dass beide Ebenen, Bund und Länder, eigene Verfassungen haben. Bei uns wird die Vernetzung durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG deutlich, der festschreibt, dass die Verfassungsprinzipien des Art. 20 GG auch für die Länder und ihre Rechtsordnung gelten müssen. Dies nennt man das Homogenitätsprinzip. Ferner legt Art. 31 GG fest, dass sich bei Verstößen des Landesrechts gegen das Bundesrecht, die Bundesebene durchsetzt. Das GG nimmt ferner eine Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern vor und gibt den Ländern den Vorrang, wie aus Art. 30 GG und aus Art. 70 Abs. 1, 1. Halbsatz GG (Gesetzgebung) deutlich wird. Ebenso sind die Länder zuständig für die Verwaltung (Art. 83, 84 GG) - mit Ausnahme der Bundesverwaltung (Art. 86 ff. GG und insbesondere Art. 87b GG). Ferner liegt die Zuständigkeit für die Rspr. mit Ausnahme der Bundesinstanzen bei den Ländern (Art. 92 ff.),

das Finanzwesen zwischen Bund und Ländern ist in Art. 104 a ff. und die Eigenständigkeit der Länder insoweit in Art. 109 GG geregelt. Das Bundesstaatsprinzip wird ferner in Art. 79 Abs. 3 GG unter mehrfachen Aspekten aufgezählt und ist Teil der sog. Ewigkeitsklausel (s.u. 3.4). In Art. 29 GG ist die Zusammenlegung von Bundesländern an einen Volksentscheid gebunden (einziger Fall im GG, s.o. 2.4).

Die politische Idee hinter dem Bundesstaatsmodell ist der Föderalismus. Das bundesstaatliche Modell kann eine Möglichkeit bieten, große Staaten, die aus unterschiedlichen ethnischen Gruppen bestehen (Minderheiten) im Staatsverband zu halten, z.B. durch die Einräumung von Autonomierechten in den Verfassungen. Sowohl die Sowjetunion als auch Jugoslawien - beides waren Bundesstaaten - sind allerdings zerbrochen.

Föderalismus

Sie sollen einen jungen Staat beraten, der sich nicht entscheiden kann, ob er sich verfassungsrechtlich als Einheits- oder Bundesstaat organisieren soll. Überlegen Sie, welche Vorteile und welche Nachteile das bundesstaatliche Modell hat.

Übung 21

3.3.5 Sozialstaat

Der Sozialstaat ist in Art. 20 Abs. 1 GG (und Art. 28 Abs. 1 GG) genannt. Weitere soziale Rechte im Sinne einer sog. Sozialverfassung kennt das GG (m.E. ist noch Art. 14 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG zu nennen) nicht ausdrücklich (z.B. kein Recht auf Arbeit, auf faire Arbeitsbedingungen, auf Bildung, auf gesundheitliche Versorgung). Die WRV sah hingegen die Sicherung von Wohnstätten für kinderreiche Familien vor (s.o. 2.3). Das Sozialstaatsprinzip wird als Solidaritätsprinzip verstanden zur Korrektur des Schutzes der individuellen und wirtschaftlichen Freiheit des Einzelnen, auf die das GG den Fokus legt (Art. 1 ff.). Im Einzelnen handelt es sich um einen schwer zu fassenden Begriff, der ausgelegt werden muss (s.o. 1.1.3).

Beim Sozialstaatsprinzip handelt es sich um ein Verfassungsprinzip und **Staatsziel** (s.o. 3.1.2), nicht um ein Grundrecht. Das Sozialstaatsprinzip richtet sich damit als Verpflichtung zur sozialen Gesetzgebung an den Gesetzgeber und ist grds. kein einklagbares Recht für den Einzelnen. Solche Rechte entstehen erst, wenn der Gesetzgeber diese in Gesetzen festlegt (z.B. auf Sozialleistungen). Es gibt aber eine Ausnahme: nach der Rspr. des BVerfG erwächst aus Art. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG ein "Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums". Es „sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.“ Dieses Grundrecht bedarf "der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat." (BVerfGE 125, 175 ff. zu Hartz IV-Leistungen).

Staatsziel

Grundrecht auf eine menschenwürdige Existenz

Kontrollfragen 3.3.4 und 3.3.5:

- ✓ Sind Bundesländer Staaten?
- ✓ Erklären Sie den Begriff Staatenbund.
- ✓ Was bedeutet das Homogenitätsprinzip?
- ✓ Nennen Sie Beispiele für die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern.
- ✓ Das Sozialstaatsprinzip wird ausnahmsweise zum einklagbaren Recht. Erklären Sie, wann und weshalb.

Lektüreempfehlung



Katz, Staatsrecht, Rnr. 131 ff. (zu den Verfassungsprinzipien insgesamt)

3.4 Verfassungsänderung

Lernziele 3.4: Die Studierenden sollen:

- ✓ wissen, dass die fünf Staatsstrukturprinzipien änderungsfest sind
- ✓ die Voraussetzungen einer Verfassungsänderung kennen
- ✓ den historischen Bezug/Gegensatz zur WRV kennen.

Ewigkeitsgarantie

Die Verfassungsänderung ist in Art. 79 GG geregelt. Die formellen Hürden einer Änderung des GG sind zum einen in Art. 79 Abs. 1 geregelt: der Wortlaut des GG muss danach geändert werden. Bisher gibt es rund 60 Gesetze, mit denen der Text des GG geändert wurde, z.B. durch Einfügung von Vorschriften, wie Art. 89a und b GG. Zum anderen ist für eine GG-Änderung formell je eine 2/3 Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat erforderlich (Art. 79 Abs. 2 GG); dies soll die Herstellung eines partei- und fraktionsübergreifenden Konsenses garantieren.

"berührt werden"

Die inhaltliche Grenze zieht Art. 79 Abs. 3 GG, der auch als sog. Ewigkeitsgarantie bezeichnet wird. Dies garantiert, dass grundlegende Verfassungsprinzipien nicht preisgegeben werden können: genannt sind als "ewig" in Art. 79 Abs. 3 GG einmal Art. 1 und (!) Art. 20 GG (nicht bis), also außer Art. 1 GG die in Art. 20 GG enthaltenen fünf Verfassungsprinzipien. Sie dürfen durch eine Änderung nicht "berührt werden": "Berührt werden" meint, dass diese Verfassungsprinzipien nicht in ihrem Kern angetastet werden dürfen. Zulässig ist hingegen eine Weiterentwicklung und auch Änderung unterhalb dieser Schwelle, da es sich um Prinzipien handelt, die „entwicklungsoffen“ sind. Als Bsp. ist die Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten zu nennen, die vor Jahren einmal ernsthaft zur Diskussion stand, also die Zusammenführung der speziellen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im Steuerrecht und Sozialrecht mit jeweils eigenen Gerichten, in die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dies wäre zwar ein Einschnitt in die bestehende Gerichtsorganisation,

aber keine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips in seinen Grundfesten. Die WRV kannte einen solchen inhaltlichen Schutz der Basis der Verfassung nicht. Die Grundgesetzväter und -mütter wollten diesen Fehler bewusst nicht wiederholen. Die Frage, ob Art. 79 Abs. 3 GG geändert werden kann, da er ja selbst nicht genannt wird, ist umstritten. Laut BVerfG ist dies nicht möglich, denn der verfassungsändernde Gesetzgeber ist nicht zu einer „Selbstbefreiung von den im GG festgelegten Schranken einer Verfassungsänderung befugt“ (BVerfGE 84, 90 ff., 120).

Stellen Sie sich vor, es sollte ein verfassungsänderndes Gesetz erlassen werden, das (angelehnt an das sog. Ermächtigungsgesetz v. 24.3.1933) regelt:
„Bundesgesetze können außer in dem vom GG vorgeschriebenen Verfahren auch durch die Bundesregierung erlassen werden.“
Wäre dieses Gesetz mit Art. 79 GG vereinbar? Prüfen Sie alle (!) Absätze der Vorschrift.

Übung 22

Lösen Sie folgende Fälle:

1. Im Bundesland B hat man genug von den korrupten Politikern und man will wieder einen Monarchen haben wie früher, wo alles besser war. Könnte durch ein verfassungsänderndes Gesetz in B eine parlamentarische Monarchie eingeführt werden?
2. Könnte durch ein verfassungsänderndes Gesetz Art. 54 Abs. 2 GG dahingehend geändert werden, dass der Bundespräsident auf Lebenszeit von der Bundesversammlung gewählt wird?
3. Die Bundesregierung sieht angesichts der enormen Schuldenlast nur noch die Möglichkeit durch eine Zusammenlegung von Bundesländern Kosten zu sparen. Sie will alle Bundesländer abschaffen und es soll nur noch zwei Länder, einen „Nord-“ und einen „Südstaat“ geben. Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG?
4. Die X-Partei will ein verfassungsänderndes Gesetz einbringen, wonach für Minderjährige, die eh alle politisch desinteressiert seien, keine Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG mehr gilt. Prüfen Sie gutachtlich, ob eine gültige Verfassungsänderung vorliegt.
5. Um gesetzliche Reformvorhaben künftig unter geringerem Zeitdruck durchführen zu können, beschließt der Bundestag mit 2/3 Mehrheit und unter einstimmiger Zustimmung des Bundesrats ein Gesetz zur Änderung des GG, das u.a. lautet: „§ 1: In Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG wird das Wort „vier“ durch das Wort „sechs“ ersetzt.

Abwandlung: In Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG wird das Wort „vier“ durch das Wort „fünfzehn“ ersetzt. Prüfen Sie gutachtlich, ob eine gültige Verfassungsänderung vorliegt?

Übung 23

VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN: STAATLICHKEIT,
VERFASSUNGSPRINZIPIEN UND VERFASSUNGSÄNDERUNG

Kontrollfragen 3.4:

- | | |
|---|---|
| ✓ | Erklären Sie die Voraussetzungen einer Verfassungsänderung. |
| ✓ | Was bedeutet „berührt werden“ im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG? |

4. Verfassungsorgane und ihr Handeln: Bundestag (Abgeordneter, politische Parteien), Bundesrat, Bundespräsident, Bundesregierung

Das vierte Lernziel in Modul 1, Staats- und Europarecht lautet: die Studierenden sollen

- ✓ das politische System darstellen und das Handeln der Verfassungsorgane überprüfen können.

Lernziel 4.

4.1 Oberste Verfassungsorgane

Die Studierenden sollen:

- ✓ die obersten Verfassungsorgane den drei Gewalten zuordnen können
- ✓ die Funktionen des Bundestages kennen
- ✓ die einzelnen Wahlrechtsgrundsätze anwenden können
- ✓ das deutsche Wahlsystem im Überblick kennen
- ✓ die verfassungsrechtliche Bedeutung der politischen Parteien einordnen
- ✓ das freie Mandat des Abgeordneten, dessen Inhalte und die Spannungsfelder kennen

Lernziele 4.1 und 4.2.

Die obersten Verfassungsorgane können wie folgt den drei Gewalten zugeordnet werden:

Gesetzgebung/Legislative: 1. Bundestag (Art. 38, 39 GG)
2. Bundesrat (Art. 50-53 GG)

Vollziehende Gewalt/

Exekutive: 1. Bundespräsident (Art. 54-61 GG)
2. Bundesregierung (Art. 62-69 GG)

Der Begriff der Exekutive ist hier im weiten (staatsorganisationsrechtlichen) Sinne zu verstehen und meint die Staatsleitung; der Exekutive-Begriff im engen Sinne meint (Verwaltungs)behörden.

Exekutive im engen und im weiten Sinne

Rspr./Judikative: Bundesverfassungsgericht (Art. 93, 94 GG)

4.2 Bundestag (Abgeordneter, politische Parteien)

4.2.1 Bundestag: Aufgaben und Arbeitsweise

Der Bundestag, das Parlament, ist unsere Volksvertretung, die vom Volk gewählt wird (Art. 38 Abs. 1 GG). Ihre Hauptaufgabe ist die Gesetzgebung (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG), insbesondere muss der Bundestag "wesentliche" Fragen per Gesetz regeln (zur Wesentlichkeitstheorie s.o. 3.3.2 und 3.3.3).

VERFASSUNGSORGANE UND IHR HANDELN: BUNDESTAG (ABGEORDNETER, POLITISCHE PARTEIEN), BUNDESRAT, BUNDESPRÄSIDENT, BUNDESREGIERUNG

Er wählt einen Präsidenten. Seine inneren Angelegenheiten darf der Bundestag in seiner Geschäftsordnung regeln (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG).

Im Folgenden finden Sie seine wesentlichen Funktionen zusammengefasst:

- Gesetzgebungsfunktion (Art. 77 GG)
- Wahlfunktionen: Bundeskanzler (Art. 63 GG), Wehrbeauftragter (Art. 45b GG), Bundespräsident (Art. 54 Abs. 3 GG), Bundesverfassungsrichter (Art. 94 Abs. 1 GG)
- Kontrollfunktionen: faktisch nur durch Opposition, Abwahl des Bundeskanzlers durch Wahl eines Nachfolgers (Art. 67 GG), Anwesenheitsanspruch/Zitierungsrecht (Art. 43 Abs. 1 GG), Anfragen (§§ 100 GO BT), Einrichtung von Ausschüssen (Untersuchungsausschüsse, Art. 44 GG), Budgetrecht (Art. 110 GG, Art. 115 GG)

Mehrheit:

relative = Grundfall

absolute = Ausnahme

Die Arbeitsweise des Bundestages wird entsprechend den Anforderungen an ein demokratisches System außer durch das Öffentlichkeitsprinzip (Art. 42 Abs. 1



Abb. 13 18. Deutscher Bundestag, 159. Plenarsitzung, 26.02.2016

GG) durch das Mehrheitsprinzip bestimmt: zu unterscheiden sind die Stimmenmehrheit o. auch relative Mehrheit, die die Regel darstellt (Art. 42 Abs. 2 GG) und die Mehrheit der tatsächlich abgegebenen Stimmen meint. Die Ausnahme ist die Mitglieder Mehrheit o. absolute Mehrheit, die in Art. 121 GG legal definiert ist und die Mehrheit der gesetzlichen Mit-

gliederzahl (das sind zumindest 598 Abgeordnete; im 19. Bundestag gibt es 709 Abgeordnete) bedeutet; ob die Mehrheit des Art. 121 GG von Nöten ist, ist am Wortlaut der GG-Artikel erkennbar, z.B. in Art. 63 Abs. 2 Satz 1 GG - daher auch der Begriff der "Kanzlermehrheit". Im Übrigen können qualifizierte Mehrheiten erforderlich sein, wie in Art. 79 Abs. 2 GG. Ausnahmsweise sind Minderheitsentscheidungen vorgesehen, so zur Erzwingung eines Untersuchungsausschusses als Recht der Opposition (Art. 44 Abs. 1 GG). Im 18. Bundestag konnte die Opposition alleine die 25%-Hürde nicht erfüllen, daher hat auf Initiative des aktuellen Bundestagspräsidenten *Lammert* der Bundestag seine Geschäftsordnung ergänzt (§ 126a) und zur "besonderen Anwendung von Minderheitsrechten in der 18. Wahlperiode" Sonderregelungen erlassen, um die Rechte der Opposition zu stärken und z.B. eine geringere Anzahl an Bundestagsmitgliedern ermächtigt, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen.

Die Wahlperiode dauert vier Jahre (Art. 39 GG). Vorzeitige Neuwahlen bzw. die Auflösung des Bundestages ist nur ausnahmsweise vorgesehen und anders als in der WRV bewusst nur in Ausnahmefällen möglich (Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG, Art. 68 GG), ein Selbstaufhebungsrecht des Bundestages gibt es im GG nicht.

4.2.2 Wahlgrundsätze und Wahlsystem

Die Wahl des Deutschen Bundestages ist in Art. 38 Abs. 1 GG geregelt. Dieser Artikel enthält zwei Sätze, die zu unterscheiden sind: Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG enthält das Recht, zu wählen. Es handelt sich um ein sog. **grundrechtsgleiches Recht**, also inhaltlich um ein Grundrecht - ein Recht gegenüber dem Staat -, das aber nicht im ersten Abschnitt des GG, dem Grundrechtsteil, steht, sondern an **anderer Stelle**, hier beim Bundestag. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG enthält ferner die Wahlgrundsätze:

Wahlrecht = grundrechtsgleiches Recht

allgemein
unmittelbar
frei
gleich
geheim

Wahlgrundsätze

Die **allgemeine** Wahl bedeutet, dass **jeder** wählen darf; es handelt sich um eine Spezialregelung zu Art. 3 GG. Allerdings steht Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung zu Art. 20 Abs. 2 GG, dem deutschen Staatsvolk, also der Gesamtheit der Staatsangehörigen (Art. 116 GG, s.o. zur Drei-Elementen-Lehre 3.1.3), weshalb das Wahlrecht auf den **deutschen Staatsbürger** begrenzt ist. Die **unmittelbare** Wahl schließt ein System von Wahlmännern, wie in den USA aus und meint die **direkte, eigene** Wahl des Abgeordneten durch den Wähler. Die **freie** Wahl umschließt das **"Wie"** der Wahl, also die inhaltliche Freiheit, wen man wählt; nach h.M. in Deutschland ist auch das **"Ob"** der Wahl, also die Freiheit, überhaupt zur Wahl zu gehen, eingeschlossen. Nach a.A. ist das "ob" kein zwingender Bestandteil und eine Wahlpflicht, wie sie in anderen demokratischen Staaten wie Neuseeland und Australien herrscht, mit dem GG vereinbar. Die **gleiche** Wahl bezieht sich auf die **formal gleiche Ausübung** und bedeutet, dass **jede Stimme gleich gezählt werden muss (gleicher Zählwert)** und sich **auch realisieren muss** im Parlament (**gleicher Erfolgswert**, zur 5%-Hürde s.u. 4.2.2). Die **geheime** Wahl bezieht sich auf den **Wahlvorgang** und die **Stimmabgabe**.

Wahlpflicht?

gleicher Zählwert
gleicher Erfolgswert

Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG hingegen regelt die Rechte der gewählten Abgeordneten und ist ein Organrecht - ein Recht eines Verfassungsorgans.

Organrecht

Übungen zu den Wahlgrundsätzen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG:

1. T ist türkischer Staatsangehöriger, der schon lange in Deutschland lebt und sich sehr für die Politik hier interessiert. Er möchte an der Bundestagswahl teilnehmen; er meint, es würden doch bestimmte Wahlrechtsgrundsätze gelten und schließlich seien alle Menschen gleich. Trifft dies zu?
Abwandlung: T ist Italiener.

Übung 24/1

Übung 24/2 - 4

2. A, der Beamter ist, regt sich schon lange darüber auf, dass viele seiner Freunde politisch so desinteressiert sind und mitunter gar nicht mehr zur Wahl gehen, da sie „der Staat“ doch nichts angehe. A ist daher dafür, dass eine Wahlpflicht eingeführt wird. Vereinbarkeit mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG?
3. Die Eltern A und B, die sieben Kinder haben, sind der Meinung, es müsse endlich Schluss sein, mit der Benachteiligung von Menschen, die Kinder großziehen. Sie sind für die Einführung eines Familienwahlrechts, also für die Erhöhung der Stimmenanzahl entsprechend der Kinderanzahl. Vereinbarkeit mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG?
4. Der mitteilungsbedürftige Herr Quassel, der gerade aus der Wahlkabine kommt, erzählt jedem, der es hören oder nicht hören will, welche Partei er soeben bei der Bundestagswahl gewählt hat. Verstoß gegen ein Wahlprinzip?

öffentliche Wahl

Abgesehen von den geschriebenen Wahlrechtsgrundsätzen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, gibt es nach der Rspr. des BVerfG auch ungeschriebene Wahlgrundsätze: erstens den Grundsatz der Öffentlichkeit. Dieser könnte auf den ersten Blick mit der geheimen Wahl kollidieren. Öffentlichkeit der Wahl bedeutet Transparenz der Wahl, die Benachrichtigung zur Wahl, transparente und nachvollziehbare Abläufe und Veröffentlichung des Wahlergebnisses, kurz: die öffentliche Überprüfung aller wesentlichen Schritte einer Wahl. Dies folgerte das BVerfG aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG und sah den Wahlöffentlichkeitsgrundsatz als Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung an, der auch bei Einsatz von Wahlcomputern gilt (BVerfG, Urt. v. 03.03.2009, EuGRZ 2009, 125 ff.). Die Entscheidung über den Einsatz von Wahlgeräten hat danach der Gesetzgeber zu treffen; der Einsatz von Wahlcomputern, die die Stimmen der Wähler elektronisch erfassen und das Wahlergebnis elektronisch ermitteln, sieht das BVerfG aber nur unter engen Voraussetzungen als mit dem GG vereinbar an. So muss der Wähler selbst nachvollziehen können, ob seine abgegebene Stimme als Grundlage für die Auszählung unverfälscht erfasst wurde, weshalb ihm eine Bestätigung per Papierstreifen ausgestellt werden müsse.

Briefwahl

Zur Briefwahl und ihrer Zulassung 2008 ohne, dass wie früher Gründe für eine Abwesenheit glaubhaft gemacht werden müssten, hielt das BVerfG fest: die öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe ist bei der Briefwahl zurückgenommen, mit dem Ziel, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung zu tragen. Kein Wahlrechtsgrundsatz dürfe dabei unverhältnismäßig eingeschränkt werden, der Gesetzgeber dürfe aber bei der Briefwahl entscheiden, welchem Wahlgrundsatz er den Vorrang geben wolle.

Wahlssysteme

Generell finden sich in Staaten zwei Grundarten von Wahlssystemen zur Wahl von Parlamenten. Die Mehrheitswahl, wie in Großbritannien, bei der zwei Kandidaten in einem Wahlkreis gegeneinander antreten und der das Mandat erringt,

der die Mehrheit der Stimmen gewinnt. Der andere Kandidat geht leer aus und seine Stimmen werden nicht im Parlament abgebildet. Dieses System wird auch als Persönlichkeitswahl bezeichnet. Dafür sprechen die klaren Mehrheitsverhältnisse, dagegen, dass die Stimmen für den unterlegenen Kandidaten keinen Erfolgswert haben und diese Bürger nicht im Parlament vertreten sind. Das Gegenmodell ist die Verhältniswahl. Sie setzt politische Parteien voraus. Die Parteien erringen im Verhältnis zu den für sie abgegebenen Stimmen eine entsprechende Anzahl an Parlamentssitzen. Es gibt ungebremste Verhältniswahlsysteme und solche mit einer Hürde.

In Deutschland herrscht ein gemischtes System (§§ 1 ff. BWahlG), die sog. **personalisierte Verhältniswahl mit einer 5% Sperrklausel**. Der Wähler hat danach zwei Stimmen; mit der ersten wählt er einen Abgeordneten, mit der zweiten eine politische Partei. Aufgrund der Zweitstimmen wird die Anzahl der Abgeordnetenmandate im Bundestag errechnet (nach dem mathematischen Verfahren nach Schepers-Sainte Laguë). Die Bedeutung der Zweitstimmen ist damit entscheidend.

deutsches Wahlsystem: "personalisierte Verhältniswahl" mit 5 %-Hürde

Es gibt 299 Wahlkreise und damit durch die Erst- und Zweitstimmen zumindest 598 Bundestagsmandate. Aufgrund von **Überhangmandaten (eine Partei erhält aufgrund der errungenen Direktmandate über die Erststimmen mehr Sitze, als ihr rechnerisch nach den Zweitstimmen zustünden)** und der nach dem reformierten Wahlrecht eingeführten dann erforderlichen Ausgleichsmandate in derselben Zahl erhöht sich die Sitzzahl; 2011 hatte das BVerfG die Möglichkeit zu vieler Überhangmandate für verfassungswidrig erklärt (BVerfGE 131, 316 ff., 339, 368 fff.). Es gibt politische Bestrebungen, das Wahlsystem zu reformieren und die Zahl von Überhang- und Ausgleichsmandaten zu begrenzen, um die Abgeordnetenzahl zu deckeln; zwischen den politischen Parteien herrscht darüber aber bisher kein Konsens; die Reform wurde daher bislang nicht realisiert.

299 Wahlkreise

598 Sitze

Überhangmandate

Ausgleichsmandate



Degenhart, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, Rnr. 77 ff. (zu den Wahlgrundsätzen) und Rnr. 91 ff. (zum aktuellen Wahlrecht)

Lektüreempfehlung



Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, § 6, Rnr. 51 ff. (54 ff.) (zur 5%-Hürde)

4.2.3 Bundestagsabgeordneter

Die Rechte des Bundestagsabgeordneten ergeben sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, der den Grundsatz des sog. **freien Mandats** enthält (Organrecht, s.o.). Das "freie" Mandat umfasst mehrere Rechte des Abgeordneten: das wesentliche Recht ist sein **Stimmrecht**, ferner sein **Rederecht** (im Bundestag), sein **Antragsrecht** (im Bundestag), ein **Informationsrecht** (dieses zu erfüllen, ist insbesondere Aufgabe des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages) und das **Recht, sich mit anderen zu einer Fraktion zusammenzuschließen**. Ferner gehört die freie Gewissenentscheidung hierzu (s.u. 4.2.5). Der Gegenbegriff zum "freien" Mandat ist das **"imperative" o. "gebundene" Mandat ohne Entscheidungsfreiheit**, dieses gibt es beim Bundesrat (Art. 51 GG, s.u. 4.3).

"freies" Mandat: Stimmrecht, Rederecht, Fraktionsrecht

Indemnität
Immunität

Art. 46 Abs. 1 GG schützt den Abgeordneten ferner vor gerichtlicher Verfolgung für Äußerungen im Bundestag, auch über seine Mandatsausübung hinaus (= **Indemnität**). Art. 46 Abs. 2 bis 4 GG schützt ihn vor strafrechtlicher Verfolgung wegen strafbarer Handlungen für die Zeit des Mandats (= **Immunität**, die durch Beschluss des Bundestages aufgehoben werden kann).

4.2.4 Politische Parteien und politische Grundbegriffe

Pluralismus

Demokratien sind gekennzeichnet durch den Pluralismus, einen Begriff der Politiklehre, der die Idee des friedlichen gleichzeitigen Vorhandenseins verschiedener Systeme, Interessen, Ansichten, Lebensstile umschreibt. Gesellschaftlicher Pluralismus wird zusammen mit Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, verfassungsmäßig garantierten Grundrechten und Demokratie als Basis einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung angesehen. Konflikte in der pluralistischen Gesellschaft können z.B. entstehen zu den Themen Minderheit - Mehrheit, bei Grundrechtskollisionen und insbesondere zur Religionsfreiheit.

politische Parteien

Politische Beteiligung in der pluralistischen, demokratischen Gesellschaft wird garantiert durch eine Vielfalt an politischen Parteien. Darunter versteht man den Zusammenschluss von Menschen zu politisch handlungsfähigen Einheiten, um ihnen einen Einfluss auf das politische Geschehen zu ermöglichen. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG legt fest: „Die politischen Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“ Damit findet eine Wechselwirkung zwischen der Willensbildung des Volkes und der Willensbildung auf staatlicher Ebene statt. Die politischen Parteien sind die Garanten der Mitwirkung. Art. 21 GG erhebt sie zu einer verfassungsrechtlichen Institution und schützt sie sehr bewusst (s.o. zur Entstehung des GG und zum Vgl. der WRV 2.4). Aus Art. 21 GG ergibt sich der verfassungsrechtliche Begriff der politischen Partei, der enthält: die Mitwirkung an Wahlen, eine hinreichende Mitgliederzahl, die Festigkeit in der Organisationsstruktur und keine Verfolgung verfassungswidriger Ziele (vgl. auch die einfachgesetzliche Regelung des Parteienbegriffs in § 2 PartG). Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Partei schützt also die Mittlerrolle der Parteien zwischen Staat und Gesellschaft. Politische Parteien sind keine Staatsorgane, aber „Quasi-Verfassungsorgane“, die eine äußere Parteifreiheit genießen (Gründung, Betätigung). Zugleich sind politische Parteien zivilrechtliche Vereine (nach dem BGB). Das „Parteienprivileg“ in Art. 21 GG unterscheidet politische Parteien von anderen Zusammenschlüssen von Menschen.

„Quasi-Verfassungsorgane“

Chancengleichheit der Parteien

Aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, der gelesen werden muss, "alle Parteien...", ergibt sich auch die Chancengleichheit der Parteien. Diese spielt eine Rolle bei der 5 %-Hürde, die gerade neu gegründete Parteien schwerer treffen kann und bei der Vergabe von Fernsehsendezeiten für Wahlkampfsots (§ 5 PartG).

Verfassungswidrigkeit gemäß Art. 21 Abs. 2 GG

Die Grenze zieht Art. 21 Abs. 2 GG. Das „Verbotsmonopol“ liegt beim BVerfG. Bisher sind nur wenige Parteien für verfassungswidrig erklärt worden (s.o. 3.3.2). Nach der Rspr. des BVerfG ist eine politische Partei verfassungswidrig, wenn sie "darauf ausgeht", die fdGO zu beeinträchtigen oder zu beseitigen (zur fdGO 3.3.2). Zu den Anforderungen eines Parteiverbots gemäß Art. 21 Abs. 2 GG hat das BVerfG im NPD-Verfahren 2017 (Urt. v. 17.01.17, dazu

bereits unter 3.3.2) den „Ausnahmecharakter des Parteiverbots als präventives Organisations- und nicht nur als Weltanschauungs- und Gesinnungsverbot“ (Rn. 585) betont. Darauf gestützt hat das BVerfG – in Abkehr der bisherigen Rspr. – präzisiert, dass ein „Darauf ausgehen“, die fdGO zu beeinträchtigen o. zu beseitigen, „nur angenommen werden kann, wenn konkrete Anhaltspunkte von Gewicht vorliegen, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass gegen die Schutzgüter des Art. 21 Abs. 2 GG gerichtetes Handeln einer Partei erfolgreich sein kann (Potentialität).“ (Rn. 585). Ein Parteiverbot kommt danach nur dann in Betracht, wenn eine Partei „über hinreichende Wirkungsmöglichkeiten verfügt, die ein Erreichen der von ihr verfolgten verfassungsfeindlichen Ziele nicht völlig aussichtslos erscheinen lassen, und wenn sie von diesen Wirkungsmöglichkeiten auch Gebrauch macht.“ (Rn. 586). Die Potentialität wurde für die NPD u.a. aufgrund ihrer fehlenden Möglichkeiten, ihre verfassungswidrigen Ziele parlamentarisch oder außerparlamentarisch durchzusetzen und damit das Merkmal des „darauf Ausgehens“ verneint.

Art. 21 GG gilt mittels Auslegung auch für die **Fraktion, also für das Abbild der politischen Partei im Bundestag**. § 10 GO BT definiert:

Fraktion

- (1) Die Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen. ...

Die kürzlich neu gegründete Partei X, die bundesweit Mitglieder hat, möchte bei der nächsten Bundestagswahl teilnehmen. Da sie als noch junge Partei fürchten muss, an der 5 %- Klausel (gemäß § 6 Abs. 6 BundeswahlG) zu scheitern, überlegt sie sich, diese vor dem BVerfG zu Fall zu bringen. Sie hält die Regelung für demokratiefeindlich und sieht darin einen Verstoß gegen das Prinzip, dass alle Parteien gleich sind. Außerdem müsse gewährleistet sein, dass keine Wahlstimmen „verloren gingen“, was durch die 5 %- Klausel der Fall sei. Prüfen Sie gutachtlich, ob die Regelung verfassungswidrig ist.

Übung 25

4.2.5 Bundestagsabgeordneter und politische Partei/Fraktion im Spannungsfeld

Der Bundestagsabgeordnete ist in der Praxis regelmäßig Mitglied einer politischen Partei und wenn er gewählt wird Fraktionsmitglied dieser Partei im Bundestag. Hieraus kann ein Spannungsfeld entstehen, das sich rechtlich dadurch ergibt, dass beide Akteure verfassungsrechtliche Rechte haben: der Bundestagsabgeordnete kann sich auf seine Rechte aus seinem "freien" Mandat berufen gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Partei/Fraktion auf Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG. Zum Konflikt kann es insbesondere kommen, wenn Abgeordneter und Fraktion unterschiedliche Auffassungen vertreten. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG schützt das Rederecht und darin enthalten die Freiheit, im Bundestag eine eigene Meinung zu vertreten; auf Art. 5 Abs. 1 GG hingegen kann sich der Abge-

"freies" Mandat
und Fraktion

ordnete nicht stützen, da er als Bundestagsabgeordneter Verfassungsorgan ist und die Grundrechte nur im Verhältnis Bürger/Mensch - Staat gelten, aber nicht unter Organen (zu den Grundrechten s.u. 6.). Zudem schützt Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG die Gewissensentscheidung des Abgeordneten. Gewissen ist nach der Rspr. des BVerfG eine Entscheidung über "Gut" und "Böse" - nicht über Richtig und Falsch (der Gewissensbegriff ist identisch zu dem aus Art. 4 Abs. 1 GG; BVerfGE 12, 45 ff., 55). Zudem wird die Gewissensentscheidung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in der Praxis eng ausgelegt und nur dann zugelassen, wenn es um Fragen geht, die mit dem Lebensschutz, etwa dem Beginn oder Ende des Lebens zu tun haben (z.B. Abstimmung über Gesetze zur Zulassung von Genforschung und zur Sterbehilfe - eine Ausnahme stellte das Bonn-Berlin-Gesetz dar; diskutiert, aber verneint wurde, ob die Abstimmung über die Rettungsschirme zugunsten Griechenlands eine Gewissensentscheidung darstellen). Diese enge Auslegung hat bereits mit der Position der Partei/Fraktion zu tun; Fraktionen sind nach der Definition des § 10 GO BT, wie gesehen, Zusammenschlüsse von Personen mit gleichgerichteten politischen Zielen und haben ein Interesse daran, zu einem Konsens zu kommen und zu einer Mehrheitsentscheidung im Bundestag; auch soll gegenüber dem Wähler eine eventuell vorab vertretene Position eingelöst werden. Das Individualinteresse des Abgeordneten, eine eigene, abweichende Position vertreten zu dürfen, steht dazu im Gegensatz. Nur in Fällen der Gewissensentscheidung geben die Fraktionen daher die Abstimmungen "frei".

Gewissensentscheidung stark eingeschränkt

Die Einwirkung auf den Abgeordneten im Sinne der Fraktion abzustimmen (z.B. durch Appelle, auch nachdrücklicher Art), ist ein Beispiel der Fraktionsdisziplin. Diese wird von der Rspr. und Praxis als zulässig gesehen. Auch eine gesteigerte Fraktionsdisziplin, die mit einer Sanktion oder Sanktionsandrohung verbunden wird - nämlich dem Ausschluss aus der Fraktion - ist grundsätzlich zulässig, allerdings nur, wenn die Voraussetzungen des § 10 Abs. 4 PartG, der entsprechend angewandt wird auf die Fraktion, vorliegen:

Fraktionsdisziplin

(4) Ein Mitglied kann nur dann aus der Partei ausgeschlossen werden, wenn es vorsätzlich gegen die Satzung oder erheblich gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei verstößt und ihr damit schweren Schaden zufügt.

Fraktionszwang

Unzulässig ist ein Fraktionszwang. Dieser soll nach der Rspr. und Praxis nur gegeben sein, wenn der Abgeordnete rechtlich bindende Anweisungen seitens der Fraktion erhält und wenn er insbesondere sein Abgeordnetenmandat verlöre. Der Ausschluss aus der Fraktion wird hingegen von der h.M. nicht als Zwangsmaßnahme bewertet, da der fraktionslose Abgeordnete immer noch Bundestagsabgeordneter bleibt. § 57 GO BT legt aber fest, dass fraktionslose Abgeordnete nur noch eingeschränkte Rechte haben - sie dürfen in Ausschüssen des Bundestages nicht mehr abstimmen:

fraktionsloser Abgeordneter

(2) Die Fraktionen benennen die Ausschussmitglieder und deren Stellvertreter. Der Präsident benennt fraktionslose Mitglieder des Bundestages als beratende Ausschussmitglieder.

Ferner können gemäß § 10 GO BT Fraktionen fraktionslose Abgeordnete als "Gäste" aufnehmen, die aber ebenfalls kein Stimmrecht haben. Bundestagsabgeordnete, die keiner Fraktion (mehr) angehören, dürfen daher nur noch im Plenum ihr Stimmrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ausüben. Der h.M. genügt dies. Die Gegenmeinung kritisiert, dass die Hauptarbeit im Bundestag in den Ausschüssen stattfindet und daher der fraktionslose Abgeordnete eines wesentlichen Rechts beraubt wird. Nach der h.M. setzt sich damit im Konfliktfall und bei der Fraktionsdisziplin das Recht der Fraktion und folglich Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gegenüber dem Abgeordneten durch (zum Ganzen näher: Katz, Staatsrecht, Rnr. 353 ff.; Degenhardt, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, Rnr. 654 ff., jeweils m.w.N.).

A ist bekannt für seine Standfestigkeit. Bei den Haushaltsberatungen verlangt er eine wesentliche Erhöhung der Entwicklungshilfe, andernfalls werde er dem Verteidigungsetat nicht zustimmen. Seine Fraktion befürchtet, es könnten sich ihm noch weitere ihrer Abgeordneten anschließen und so die Annahme des Haushalts nicht mehr gewährleistet sein. Die Fraktion beschließt daher mehrheitlich, jeder ihrer Abgeordneten sei verpflichtet, im Bundestag im Sinne der Mehrheitsmeinung für die Haushaltsannahme zu stimmen, um kein Bild der Zerstrittenheit zu bieten. Für den Fall der Nichtbeachtung wird der Ausschluss aus der Fraktion angedroht. A sieht sich in seinen Rechten verletzt; er stimmt gegen den Haushalt und will wissen, ob der Fraktionsbeschluss verfassungsmäßig ist.

Bearbeiten Sie den Fall gutachtlich.

Übung 26

Kontrollfragen zu 4.2:

- ✓ Nennen Sie die wichtigsten Aufgaben und Rechte des Bundestages.
- ✓ Was bedeutet „gleiche“, „allgemeine“ und „öffentliche“ Wahl?
- ✓ Ist die 5%-Klausel verfassungsgemäß?
- ✓ Was besagen die Begriffe imperatives und freies Mandat – welches Prinzip gilt im GG und wo ist es geregelt?
- ✓ Nennen Sie wesentliche Abgeordnetenrechte gemäß Art. 38 Abs. 1 2 GG.
- ✓ Erläutern Sie die Stellung der politischen Parteien im GG.
- ✓ Ist ein Partei- und Fraktionsausschluss mit dem GG vereinbar? Welche Einwirkungsmöglichkeiten haben Partei und Fraktion auf ihre Abgeordneten?



Katz, Staatsrecht, Rnr. 353 ff.



Degenhardt, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, Rnr. 654 ff.

Lektüreempfehlung

4.3 Bundesrat

Die Studierenden sollen:

Lernziele 4.3

- | | |
|---|---|
| ✓ | die Funktion des Bundesrates kennen |
| ✓ | Zustimmungs- und Einspruchsgesetze unterscheiden können |
| ✓ | den Schutz der Länder durch Art. 79 III GG kennen |
| ✓ | die Frage der einheitlichen Stimmabgabe diskutieren können. |

In föderalen Staaten gibt es die Tradition eines Zwei-Kammer-Systems aus einem Parlament und einem weiteren Organ, das die Länderinteressen vertritt. Dies ist Ausdruck der Gewaltenteilung, um die Konzentration von Befugnissen bei nur einem Organ zu vermeiden. Der Bundesrat bildet als Zweite Kammer im Gesetzgebungsverfahren ein Gegengewicht zum Bundestag, ist aber dem Bundestag nicht voll gleichgestellt: so formuliert Art. 50 GG, dass der Bundesrat bei der Gesetzgebung und der Verwaltung "mitwirkt". Zu unterscheiden sind bei der Gesetzgebung Zustimmungsgesetze und Einspruchsgesetze. Verweigert der Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen seine Zustimmung, bringt er das Gesetz zu Fall; er besitzt also ein Vetorecht; dies ist vor allem bei Gesetzen, die Verwaltungskompetenzen und die Finanzverfassung betreffen der Fall. Ob ein Zustimmungsgesetz vorliegt, legt das GG fest, z.B. in Art. 84 Abs. 5, 85 Abs. 1, 87 Abs. 3, 87 b Abs. 1 Satz 3, Art. 105 Abs. 3 GG. Zustimmungsgesetz sind nach dem GG die Ausnahme. Den Normalfall stellen Einspruchsgesetz dar: in diesem Fall wird das Gesetz durch einen Einspruch des Bundesrates hinausgezögert, der Bundestag kann den Einspruch des Bundesrates aber überstimmen (Art. 77 Abs. 4 GG). Zum Gesetzgebungsverfahren insgesamt s.u. 5..

Der Bundesrat wirkt gemäß Art. 50 GG und gemäß Art. 23 Abs. 2 GG für die Länder in Angelegenheiten der EU mit und hat ferner Mitwirkungsrechte im Verteidigungsfall (Art. 115 a GG, s.o. 2.4). Vor allem sind die Länder zuständig für die Ausführung von Gesetzen und damit für die Verwaltung/Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 30 GG, Art. 84 Abs. 1 GG). Die Bundesverwaltung - wie die Bundeswehrverwaltung gemäß Art. 87b GG - stellt eine Ausnahme dar.

Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG): dies sind die Landesminister und der Ministerpräsident, wovon jeder das Land vertreten kann (sog. geborene Mitglieder). Der Bundesrat ist ein „ewiges Organ“, das anderes als z.B. der Bundestag nicht von vornherein nur für eine bestimmte Amtszeit gewählt wurde; nur seine Zusammensetzung kann sich aufgrund der Landtagswahlen ändern. Die Länder bestellen und abberufen ihre Vertreter im Bundesrat; jedes Mitglied der Landesregierung ist ein sog. geborenes Bundesratsmitglied, kann das Bundesland dort also vertreten. Die Mitglieder sind an die Festlegungen ihrer Landesregierung zur Ausübung des Stimmrechts gebunden. Es herrscht kein "freies", sondern ein "imperatives" Mandat. Jedes Bundesland hat orientiert an seiner Bevölkerungsgröße im Bundesrat mindestens drei und höchstens sechs Stimmen (Art. 51 Abs. 2 GG).

Einspruchsgesetz = Normalfall

Zustimmungsgesetz = Ausnahme

Zuständigkeit der Länder für das Verwaltungsverfahren

Landesminister und Ministerpräsident

"imperatives" Mandat

Im Bundesland B existiert eine Koalitionsregierung aus C-Partei und S-Partei. Bei der Stimmabgabe im Bundesrat zum Zuwanderungsgesetz antwortet der Ministerpräsident (der S-Partei) für B mit „ja“, Innenminister S der C-Partei widerspricht und antwortet mit „nein“. Bundesratspräsident W fragt beim Ministerpräsidenten nochmals nach, der seine Antwort wiederholt.

Beurteilen Sie die Stimmabgabe.

(dazu Art. 51 Abs. 3 GG; zur Vertiefung: BVerfGE 106, 310 ff., 329 ff.)

Übung 27

4.4 Bundespräsident

Die Studierenden sollen:

- ✓ wissen, wie der Bundespräsident in sein Amt kommt
- ✓ Aufgaben des Bundespräsidenten benennen können, auch im Unterschied zum Reichspräsidenten der WRV
- ✓ die Funktionen von Bundespräsident und Bundesregierung abgrenzen können, insbesondere sein Prüfungsrecht bei Ernennung und Entlassung von Ministern diskutieren können
- ✓ die Beteiligung des Bundespräsidenten am Gesetzgebungsverfahren und seine Prüfungsrechte kennen.

Lernziele 4.4

Der Bundespräsident wird durch die Bundesversammlung (Art. 54 Abs. 1 Satz 1 GG) für fünf Jahre gewählt (Art. 54 Abs. 2 GG). Die Zusammensetzung der Bundesversammlung ergibt sich aus Art. 54 Abs. 3 GG: sie besteht aus dem kompletten Bundestag und aus einer entsprechenden Anzahl an Vertretern, die von den Volksvertretungen der Länder - das sind die Landtage - gewählt werden. Die Mitglieder, die von den Landtagen gewählt werden, müssen keine Landtagsabgeordneten sein, sondern können auch "einfache" Bürger sein, in der Praxis handelt es sich häufig um Prominente (Sportler, Schauspieler etc.). Die Einrichtung der Bundesversammlung ist eine Spezialität des GG; historisch hat sich der Parlamentarische Rat bewusst gegen das Modell einer direkten Wahl des Bundespräsidenten nach dem Vorbild der WRV entschieden (s.o. 2.4), andererseits sollte das Volk eine gewisse Mitsprache, außer über die Bundestagsabgeordneten, erhalten. Die Bundesversammlung stellt damit einen Kompromiss aus direkter und indirekter Demokratie dar.

Wahl durch die Bundesversammlung

Wie kann die Bundespräsidentenschaft beendet werden? Hierzu gab es in der jüngeren Vergangenheit sowohl beim früheren Bundespräsidenten *Köhler* als auch *Wulff* Beispiele:

Bundespräsident K erklärt wegen eines missverständlichen Interviews zum Afghanistaneinsatz der Bundeswehr überraschend seinen Rücktritt. Rechtslage?

Die Möglichkeit eines Rücktritts des Bundespräsidenten, der zuvor in der Praxis nie vorkam, ist im GG nicht explizit geregelt, aber der Fall einer "vorzeitiger Beendigung" der Präsidentschaft. Die Rechtslage folgt daher aus Art. 54 Abs. 4 S. 1 GG, da der Fall des Rücktritts als ein Fall "vorzeitiger Beendigung" einzu-

ordnen ist. Für solche Fälle der "vorzeitigen Beendigung" regelt ferner Art. 57 GG die Vertretung durch den Präsidenten des Bundesrates. Im Übrigen ist das "normale" Ende mit dem Ende der Amtszeit in Art. 54 Abs. 2 GG festgelegt. Einen Extremfall des Amtszeitendes, der bisher in der Praxis keine Rolle spielte, ist die Beendigung durch das BVerfG infolge einer Präsidentenanklage (Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GG).

Staatsoberhaupt aus Art. 59 Abs. 1 GG

Der Bundespräsident ist das **Staatsoberhaupt** der Bundesrepublik Deutschland - **als eine Republik**. Auch diese Eigenschaft ist im GG allerdings nicht mit diesen Worten niedergelegt und ergibt sich durch Auslegung: entscheidend ist Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG, der festschreibt: "Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich." Diese Vertretung nach außen kommt traditionell - wie in Monarchien - dem Staatsoberhaupt zu. Seine Befugnis gemäß Art. 59 Abs. 1 Satz 2 GG mit ausländischen Staaten Verträge zu schließen, bedeutet nur eine formale Kompetenz (Austausch der Vertragsurkunden), die in der Praxis übrigens an das Außenministerium delegiert wird, nicht die inhaltliche Befugnis, zu entscheiden, mit welchem Staat Verträge geschlossen werden sollen. Für völkerrechtliche Vertragsschlüsse ist nämlich regelmäßig die Ratifizierung des Vertrages durch den Bundestag (und den Bundesrat), also die Zustimmung des Gesetzgebers in Form eines Gesetzes erforderlich (Art. 59 Abs. 2 GG); durch dieses Gesetz wird der völkerrechtliche Vertrag Bestandteil des innerstaatlichen Rechts (Transformation des Völkerrechts in nationales Recht).

Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge durch den Bundestag

Repräsentation nach außen

Die im GG vorgesehene eher formale Repräsentanz des Staates durch den Bundespräsidenten im Außenkontakt trägt zu der Vorstellung bei, die bei vielen Menschen von seiner Rolle überwiegt, die der Repräsentation und der Neutralität. Zusammen mit der Bundesregierung ist der Bundespräsident Teil der Exekutive in Deutschland (s.o. 4.1).

Im Folgenden sind die wichtigsten Aufgaben des Bundespräsidenten zusammengefasst:

- Auflösung des Bundestages in Ausnahmefällen (Art. 63 Abs. 4 Satz 3 und Art. 68 GG)
- schlägt dem Bundestag den Bundeskanzler vor (Art. 63 Abs. 1 GG)
- Ernennung des gewählten Bundeskanzlers (Art. 63 Abs. 2 Satz 2 GG)
- Ernennung und Entlassung von Bundesministern (Art. 64 Abs. 1 GG)
- Ernennung und Entlassung von Bundesrichtern, -beamten, Offizieren (Art. 60 Abs. 1 GG)
- Ersuchen zur Regierungsgeschäftsführung (Art. 69 Abs. 3 GG)
- Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen (Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG)
- Erklärung des Gesetzgebungsnotstands (Art. 81 Abs. 1 GG)
- Verkündung des Verteidigungsfalls (Art. 115a Abs. 3 GG)
- Begnadigungsrecht (Art. 60 Abs. 2 GG)
- völkerrechtliche Vertretung (Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG) und Abschluss völkerrechtlicher Verträge (Art. 59 Abs. 1 Satz 2 GG) (nur Repräsentativfunktion)
- ungeschriebene Zuständigkeiten (z.B. Verleihung von Orden)

Das Verhältnis zwischen Bundespräsident und Bundesregierung, die in 4.5 Gegenstand ist, wird durch Art. 58 GG präzisiert. Danach bedürfen "Anordnungen und Verfügungen" - dies sind rechtlich relevante Handlungen des Bundespräsidenten - zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den zuständigen Bundesminister. Die Gegenzeichnung kann nachträglich oder vorher (als Vorzeichnung) vor der Entscheidung des Bundespräsidenten erfolgen. Art. 58 GG soll die Einheitlichkeit der Staatsleitung sichern und die parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung für Handlungen des Bundespräsidenten begründen (Pieroth, in ders./Jarass, GG-Kommentar, Art. 58, Rnr. 1). Eine spezielle Form der Gegenzeichnung regelt Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG) im Gesetzgebungsverfahren: bevor der Bundespräsident ein Gesetz "ausfertigt", dies bedeutet unterschreibt und damit bestätigt, dass es das parlamentarische Verfahren durchlaufen hat und so vom Bundestag (und Bundesrat) beschlossen wurde, muss das Gesetz ebenfalls vom Kanzler oder zuständigen Bundesminister unterzeichnet werden.

Art. 82 Abs. 1 GG weist dem Bundespräsidenten mit der Aufgabe der Ausfertigung eine besondere Rolle im Gesetzgebungsverfahren zu. Explizit gibt ihm die Vorschrift ein Recht, ein Gesetz darauf zu überprüfen, ob es "nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommen" ist. Dies bedeutet, ob die Vorschriften über die Gesetzeskompetenzen (Art. 70 ff. GG) und über das Gesetzgebungsverfahren (Art. 76 ff. GG) eingehalten wurden. Diese Kompetenz wird als das sog. formelle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bezeichnet. Umstritten ist die Frage, ob der Bundespräsident Gesetze auch auf ihre inhaltliche Übereinstimmung mit der Verfassung, z.B. auf Grundrechtsverstöße, überprüfen darf. Dieses sog. materielle Prüfungsrecht wird von der h.M. nur in Fällen, in denen ein Gesetz "offensichtlich verfassungswidrig" ist, anerkannt. Denn der Bundespräsident ist wie jedes Staatsorgan nach dem Rechtsstaatsprinzip an die Verfassung gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG) und insbesondere auch an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG). Zudem nehmen die Bundespräsidenten in der Praxis diese Kompetenz meist für sich in Anspruch und überprüfen Gesetze entsprechend. Andererseits soll der Bundespräsident nicht jedes Gesetz aufhalten und am In-Krafttreten hindern können.

Das Verhältnis zwischen Bundespräsident und Bundesregierung wird ebenfalls durch Art. 65 GG präzisiert, der die Bestimmung der Richtlinien der Politik zur Aufgabe der Bundesregierung macht (s. näher u. 4.5). Der Bundespräsident hingegen ist daher zur politischen Neutralität verpflichtet, auch wenn das GG dies nirgends ausdrücklich postuliert. Andererseits hat die Bevölkerung nicht selten die Anforderung, dass der Bundespräsident sich als moralische Instanz einschaltet und auch zu übergreifenden politischen Fragen Stellung nimmt. Die Verfassung gibt ihm jedoch kein ausdrückliches "Rederecht"; auf Art. 5 Abs. 1, die Meinungsfreiheit, kann er sich als Staatsorgan nicht berufen. Das BVerfG hat 2014 ein Äußerungsrecht des Bundespräsidenten im Hinblick auf politische Parteien (hier die NPD) aus seiner Rolle als Staatsoberhaupt und der darin enthaltenen Integrationsfunktion abgeleitet. Der Vorwurf, der Bundespräsident habe durch kritische Äußerungen zur NPD in das Recht auf Chan-

Gegenzeichnung durch die Regierung: Art. 58 GG

Spezialregelung: Gegenzeichnung gemäß Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG

Gesetzgebungsverfahren: formelles Prüfungsrecht

materielles Prüfungsrecht (str.): h.M. bei "offensichtlich verfassungswidrigen" Gesetzen

Bundespräsident und Neutralität

kein ausdrückliches "Rederecht"

cengleichheit der Parteien (s.o. 4.2.4) eingegriffen, wurde vom BVerfG zurückgewiesen (BVerfG, Urt. v. 10.6.2014, NJW 2014, 2563 (Leitsätze), auch abrufbar über <http://www.bverfg.de/entscheidungen>).

Die Aufgaben des Bundespräsidenten werden in folgenden Übungen vertieft:

Übung 28

1. Bundespräsident G will M, die auf Wunsch der beiden Parteien, die bei der Bundestagswahl die Mehrheit errungen haben, eine Koalition eingehen wollen und die zukünftige Regierung stellen, Kanzlerin werden soll, dem Bundestag nicht zur Wahl vorschlagen. G hält M insbesondere in finanzpolitischer Hinsicht nicht für geeignet, außerdem weigere sie sich, ihm zuzusagen, dass im künftigen Regierungsprogramm festgeschrieben werde, Afrika erhalte künftig eine höhere Entwicklungshilfe durch die Bundesrepublik als bisher. Darf G es ablehnen, M zur Wahl vorzuschlagen?
Abwandlung: G hat M vorgeschlagen. M ist vom Bundestag mit den Stimmen der Mehrheit der Mitglieder zur Kanzlerin gewählt worden. Muss Bundespräsident G sie zur Kanzlerin ernennen?
2. Bundespräsident G will den ihm von Bundeskanzlerin M als Verteidigungsminister vorgeschlagenen X nicht ernennen. Denn X habe nie „gedient“ und wer selbst nie Soldat gewesen sei, könne nicht Oberbefehlshaber der Streitkräfte sein. Zulässigkeit der Weigerung des G?

Übung 29

- Bundespräsident G, der ein Gesetz ausfertigen soll, hat verschiedene Bedenken:
- a) Er hat Bedenken wegen des Gesetzgebungsverfahrens. Darf er das Gesetz insoweit prüfen?
 - b) Die S-Fraktion bringt im Bundestag ein Gesetz zur Luftsicherheit ein. Sein § 14 regelt die Verhinderung von Terroranschlägen mit gekaperten Flugzeugen und gibt den Streitkräften u.a. - als letzte Lösung - die Möglichkeit, ein entführtes Flugzeug zu beschießen. Bundespräsident G, der das Gesetz ausfertigen soll, hat Bedenken; er hält das neue Gesetz politisch nicht für zweckmäßig, da solche Fälle doch sehr selten seien.
 - c) Außerdem meint Bundespräsident G, die Regelung des § 14 sei verfassungswidrig und verstoße insbesondere gegen Grundrechte.
Er bittet Sie um ein Rechtsgutachten, ob er das Gesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit prüfen darf.

Lektüreempfehlung



Katz, Staatsrecht, Rnr. 380 ff. (389 ff. zu den Prüfungsrechten)

4.5 Bundesregierung

Die Studierenden sollen:

- ✓ die Bundesregierung im Verfassungsgefüge einordnen können und ihre Doppelstellung kennen
- ✓ die Aufgaben der Bundesregierung kennen
- ✓ Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzip kennen
- ✓ Inhalt und Ursprung des konstruktiven Misstrauensvotums erklären können.
- ✓ die „echte“ und „unechte“ Vertrauensfrage unterscheiden können

Lernziele 4.5

Die Bundesregierung ist Teil der „vollziehenden“ Gewalt - der Exekutive im Sinne der Staatsleitung, wie auch der Bundespräsident. Zugleich steht jeder Minister an der Spitze einer Verwaltung und gehört damit auch zur Exekutiven/Verwaltung im engeren Sinne. Art. 62 GG legt fest, wer die Bundesregierung ist: sie besteht aus Bundeskanzler und aus den Bundesministern. **Eine solche Definition heißt Legaldefinition** (vgl. auch Art. 115a GG).

Exekutive als Staatsleitung

Verwaltung im engeren Sinne

Das Themenfeld Wahl und Ernennung des Bundeskanzlers gemäß Art. 63 GG haben Sie bereits eben, in den Übungen zum Bundespräsidenten, kennengelernt. Für die Wahl des Kanzlers ist die absolute Mehrheit erforderlich (Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 121 GG, s.o. 4.2.1). Für den Fall, dass in mehreren Wahlgängen diese Mehrheit nicht erreicht wird, ist hier die seltene Möglichkeit der Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten vorgesehen (Art. 64 Abs. 4 Satz 3 GG). Nicht ausdrücklich geregelt ist der Fall eines vorzeitigen Rücktritts des Kanzlers:

Legaldefinition in Art. 62 GG

Bundeskanzlerin M erklärt wegen eines missverständlichen Interviews zum Afghanistaneinsatz der Bundeswehr überraschend ihren Rücktritt. Rechtslage?

In solch einem Falle werden Art. 63 Abs. 3 und Abs. 4 GG entsprechend (analog) angewendet.

Gemäß Art. 64 GG hat der Bundeskanzler das Recht, sich seine Regierungsglieder auszusuchen:

Art. 64: Auswahl der Regierungsglieder durch den Kanzler

Der gerade gewählte Bundeskanzler X, ein überzeugter Pazifist, der die Bundeswehr insgesamt abschaffen möchte, will auch auf einen Verteidigungsminister in seinem neuen Kabinett verzichten. Ist dies möglich?

Art. 65a GG sieht ausdrücklich die Existenz eines Verteidigungsministers vor; ohne Verfassungsänderung (Art. 79 GG, s.o. 3.4) kann dieses Ministeramt daher nicht abgeschafft werden.

Art. 65a: Verteidigungsminister als feststehendes Mitglied

Bundesjustizministerin L-S war früher als Rechtsanwältin tätig und möchte dies in sehr begrenztem Umfang auch als Ministerin bleiben, um einen Fuß in der Praxis zu behalten; außerdem wüsste man nie, wie lange man Minister bliebe. Zulässig?

Art. 66 GG regelt, dass die Regierungsglieder kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben dürfen; dem Aufsichtsrat eines Unter-

Inkompatibilität

nehmens dürfen sie mit Zustimmung des Bundestages angehören. Der freie Beruf des Rechtsanwalts fällt unter "Beruf", weshalb eine gleichzeitige entsprechende Berufsausübung unzulässig ist.

Die Bundesminister der Verteidigung, der Finanzen und die Familienministerin haben außer ihrem Ministerposten, gleichzeitig noch ihr Bundestagsmandat inne. Student S hält dies für unzulässig. Zu Recht?

Regierungsamt und Bundestagsmandat: zulässiges Verfassungsgewohnheitsrecht

Gewohnheitsrechtlich anerkannt ist, dass Regierungsmitglieder gleichzeitig Bundestagsabgeordnete sein dürfen, obwohl dies formal gegen den Gewaltenteilungsgedanken verstößt (s.o. 3.3.3). Aufgrund der geringen Anzahl im Vergleich zu der Gesamtanzahl von Abgeordneten im Parlament wird die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung aber nicht als gefährdet gesehen.

Art. 65 GG Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers

Das GG enthält keine ausdrückliche „Generalvorschrift“ zu allen Zuständigkeiten der Bundesregierung. Die wichtigste Vorschrift ist Art. 65 GG zur Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Zugleich regelt Art. 65 GG, dass der Kanzler hierfür die politische Verantwortung trägt. Diese wird konkretisiert durch Art. 67 GG, das Misstrauensvotum, das aber konstruktiv sein muss (s.o. 2.4). Das Zusammenspiel aus Art. 65 GG und Art. 67 GG ist häufig die Rechtfertigung, um Kompetenzen des Kanzlers zu bejahen und auch um die Richtlinienbefugnis weit zu interpretieren: er hat das Recht über die Richtlinien der Politik zu entscheiden und andererseits trägt er aber auch die politische Verantwortung; für die Folgen seiner Entscheidungen kann er politisch vom Bundestag abgestraft werden und kann er sein Amt verlieren. Diese "Haftung" unterscheidet ihn auch vom Bundespräsidenten, der keiner politischen Kontrolle durch das Parlament untersteht; daher soll er auch nicht vorrangig das Verfassungsorgan sein, das politische Entscheidungen zu treffen hat. Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers umfasst nicht nur die "großen" politischen Rahmenentscheidungen und Grundlagen, sondern kann auch Einzelentscheidungen beinhalten.

konstruktives Misstrauensvotum Art. 67 GG

Kanzlerprinzip
Ressortprinzip
Kollegialprinzip

Innerhalb der Bundesregierung sind die Aufgaben gemäß Art. 65 GG abgestuft: enthalten ist die Richtlinienkompetenz oder das Kanzlerprinzip (Art. 65 Satz 1 GG), das Ressortprinzip (Art. 65 Satz 2 GG) und das Kollegialprinzip (Art. 65 Satz 3 GG). Das Kanzlerprinzip setzt sich gegenüber den anderen beiden Prinzipien durch; zum Kollegialprinzip kommt es nur, sofern der Kanzler von seiner Richtlinienkompetenz keinen Gebrauch macht. Dazu folgendes Beispiel:

Der Bundesverteidigungsminister möchte neue Panzer anschaffen. Darüber kommt es im Bundeskabinett zum Streit mit dem Finanzminister. Dieser meint, angesichts knapper Kassen solle man bei der Bundeswehr lieber sparen bzw. anderes Material anschaffen, das in der derzeitigen Situation eher gebraucht würde. Dem widerspricht der Verteidigungsminister. Der Finanzminister könne dies gar nicht beurteilen, zumal die Rüstungspolitik ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung falle. Schließlich spricht die Bundeskanzlerin ein Machtwort. Sie bestimmt, dass die Bundeswehr statt

VERFASSUNGSORGANE UND IHR HANDELN: BUNDESTAG (ABGEORDNETER, POLITISCHE PARTEIEN), BUNDESRAT, BUNDESPRÄSIDENT, BUNDESREGIERUNG

Panzern andere Dinge anschaffen soll, die im Moment dringender gebraucht würden, u.a. Drohnen. Der Bundesverteidigungsminister sieht darin einen unzulässigen Eingriff in seinen Zuständigkeitsbereich.

Das Handeln der Kanzlerin ist auch als Detailentscheidung vom Kanzlerprinzip (Art. 65 Satz 1 GG) gedeckt, das Ressortprinzip (Art. 65 Satz 2 GG) tritt dahinter zurück.

Weitere wichtigste Aufgaben der Bundesregierung sind:

- Gesetzesinitiativrecht (Art. 76 GG)
- Einberufung des Vermittlungsausschusses (Art. 77 Abs. 2 Satz 4 GG)
- Gegenzeichnung von Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten (Art. 58, 82 GG)
- Erlass von Rechtsverordnungen (Art. 80 GG)

Abgesehen vom konstruktiven Misstrauensvotum in Art. 67 GG, bei dem der Bundestag die Initiative ergreift, da kein ausreichendes Vertrauen in den Kanzler mehr besteht, regelt Art. 68 GG ebenfalls eine Vertrauensfrage. Hier geht die Initiative allerdings vom Bundeskanzler aus, der sich des politischen Vertrauens und des Rückhalts des Parlaments in seine Arbeit versichern möchte. Erforderlich ist danach ein Antrag des Bundeskanzlers an den Bundestag, ihm das Vertrauen auszusprechen und ein Beschluss des Bundestages zur Vertrauensverweigerung. Spricht der Bundestag ihm nicht mit der absoluten Mehrheit das Vertrauen aus, ist hier der zweite relevante Fall einer möglichen Bundestagsauflösung für den Bundespräsidenten geregelt (zur Auflösung im Fall der gescheiterten Kanzlerwahl s.o. 4.4). Ziel des Art. 68 GG ist die Regierungsstabilität zu erhalten, nicht vorrangig die Auflösung des Bundestages. Daher soll die Vertrauensfrage nach der Idee des GG auch nur für den "echten" Fall fehlenden Vertrauens im Bundestag eröffnet sein („echte“ Vertrauensfrage); in der Praxis wurde die Vertrauensfrage des Art. 68 GG aber auch schon von Kanzlern genutzt, um politischen Druck auszuüben oder um auf veränderte Konstellationen im Bundesrat zu reagieren. Nach der Rspr. des BVerfG ist dies zulässig, die Literatur sieht die „unechte“/auflösungsgerichtete Vertrauensfrage kritisch. Zu betonen ist, dass das GG ausdrücklich kein Selbstaufhebungsrecht des Bundestages zulässt.

Vertrauensfrage
Art. 68 GG:
"echte" und "unechte" Vertrauensfrage

kein Selbstaufhebungsrecht des Bundestages

Kontrollfragen zu 4.3, 4.4 und 4.5:

- | | |
|---|---|
| ✓ | Wer sind die Mitglieder des Bundesrates? |
| ✓ | Weshalb nennt man den Bundesrat ein „ewiges“ Organ, weshalb seine Mitglieder „geborene“? |
| ✓ | Nehmen Sie kritisch Stellung zur Aussage, der Bundesrat sei ein „undemokratisches“ Organ. |
| ✓ | Erklären Sie die Begriffe Zustimmungsgesetz und Einspruchsgesetz. |

VERFASSUNGSORGANE UND IHR HANDELN: BUNDESTAG (ABGEORDNETER, POLITISCHE PARTEIEN), BUNDESRAT, BUNDESPRÄSIDENT, BUNDESREGIERUNG

- ✓ Beschreiben Sie, wie sich die Bundesversammlung zusammensetzt und diskutieren Sie ihre demokratische Legitimation.
- ✓ Der Bundespräsident weigert sich, einen Minister, den er politisch für ungeeignet hält, zu ernennen. Darf er das?
- ✓ Der Bundespräsident weigert sich, wegen Verfahrensverstößen ein Gesetz auszufertigen. Darf er das und wenn ja, warum?
- ✓ Der Bundespräsident weigert sich, ein Gesetz auszufertigen, da er verfassungsrechtliche Bedenken hat. Darf er das und wenn ja, weshalb?
- ✓ Der Bundespräsident weigert sich, ein Gesetz auszufertigen, da er es politisch für unzweckmäßig hält. Darf er sich weigern?
- ✓ Erklären Sie, in welchem Verhältnis Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzip zu einander stehen.
- ✓ Was bedeutet „konstruktives“ Misstrauensvotum?
- ✓ In welchen Fällen kann der Bundestag aufgelöst werden?
- ✓ Erklären Sie den Unterschied zwischen Art. 68 GG und Art. 67 GG.

5. Gesetzgebung nach dem GG

Die Studierenden sollen als fünftes Lernziel

✓ die Gesetzgebung in der Bundesrepublik erklären können.

Lernziel 5.

Die Studierenden sollen im Einzelnen:

- ✓ die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes und die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern kennen
- ✓ die Gesetzgebungskompetenzen der Länder (Art. 30 GG) und das Abweichungsrecht der Länder (Art. 72 Abs. 3 GG) kennen
- ✓ erklären können, wie ein Gesetz zu Stande kommt (Verfahrensabschnitte)
- ✓ die Bedeutung der Rechtsverordnung für die Praxis kennen.

Lernziele 5.1 - 5.5

5.1 Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen

Die Regelung der Gesetzgebungskompetenzen im GG mögen auf den ersten Blick komplex erscheinen, folgen aber einem logischen Regel-Ausnahme-Aufbau. Wichtig ist, dass Sie alle zitierten Vorschriften schlicht einmal durchlesen - dann wird sich Ihnen die Aufbausystematik des GG erschließen.

5.1.1 Vermutung für die Länder (Art. 70 Abs. 1, 1. Halbsatz GG)

Liest man die Art. 70 ff. GG, ergibt sich folgende Regelung der Gesetzgebungskompetenzen: in Art. 70 Abs. 1, 1. Halbsatz GG (i.V.m. Art. 30 GG) wird festgelegt, dass die Länder grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz innehaben. Es besteht damit eine Grundvermutung zugunsten der Länder.

grundsätzliche Zuständigkeit der Länder

5.1.2 Ausschließliche Bundesgesetzgebung und Konkurrierende Gesetzgebung

Wenn Sie das Wort "Gesetz" hören, werden Sie vermutlich aber weniger an die Länder und Landtage denken, sondern an Berlin und den Bundestag. Dieser Eindruck ist richtig, und folgt aus den umfänglichen Ausnahmen zugunsten des Bundes, Gesetze erlassen zu dürfen, die das GG festschreibt. Gemäß Art. 70 Abs. 1, 2. Halbsatz i.V.m. Art. 71-74 GG erhält der Bund ausnahmsweise die Gesetzgebungskompetenz:

Zum einen in Form der sog. **ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz** (Art. 73 GG i.V.m. Art. 71 GG); dies bedeutet nur der Bund darf die genannten **Sachbereiche/Gesetzesmaterien regeln**.

ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes

<p>Konkurrierende Gesetzgebungskom- petenz</p>	<p>Zum anderen in Form der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 1 GG); danach darf der Bund die genannten Materien jederzeit regeln, also an sich ziehen; solange und soweit der Bund keinen Gebrauch von seiner Kompetenz macht, verbleibt es bei der Zuständigkeit der Länder. Bei einigen Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung muss der Bund die „Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung“ nachweisen, wenn er die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ausübt (Art. 72 Abs. 2 GG). Eine solche liegt nach Art. 72 Abs. 2 GG vor, wenn die bundeseinheitliche Regelung "zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse" nötig ist. Diese Anforderung bestand für den Bund vor der Föderalismusreform im Jahre 2006 insgesamt für alle Bereiche, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterfallen, also für alle Ziffern des Art. 74 GG; jetzt gelten sie nur noch für die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Ziffern, u.a. für das Recht der Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Ziff. 11. Der Begriff der „Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung“ ist vom BVerfG voll überprüfbar, z.B. im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle, also der Überprüfung eines Gesetzes gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG.</p>
<p>Erforderlichkeit einer bundeseinheit- lichen Regelung</p>	
<p>Abweichungsrecht der Länder: Ausnahme zu "Bundesrecht bricht Landesrecht" (Art. 31 GG)</p>	<p>Im "Gegenzug" zu der Erleichterung für den Bund, das Erfordernis die „bundeseinheitliche Regelung“ nur noch in manchen Fällen nachweisen zu müssen, erhielten die Länder in der Föderalismusreform 2006 gem. Art. 72 Abs. 3 GG ein Abweichungsrecht; dies bedeutet, die Länder können in den genannten Bereichen, die den Ziffern 28 bis 33 des Art. 74 Abs. 1 GG entsprechen, selbst Gesetze erlassen - auch wenn der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung bereits Gesetze erlassen hat: die Länder dürfen also von bundesrechtlichen Gesetzen abweichen und - im Extremfall - das Gegenteil in einem Gesetz vorschreiben. Art. 72 Abs. 3 GG stellt damit eine Ausnahme zu Art. 31 GG ("Bundesrecht bricht Landesrecht") dar. Das Landesgesetz seinerseits kann aber durch ein neues Bundesgesetz verdrängt werden, da ein jüngerer Gesetz immer das ältere verdrängt („Ping-Pong“).</p>
<p>ungeschriebene Gesetzgebungszu- ständigkeit</p>	<p>Außer den beiden geschriebenen Ausnahmen der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zugunsten des Bundes gibt es auch noch eine ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die aber aufgrund ihrer Ungeschriebenheit eng auszulegen ist. Unterschieden wird die ungeschriebene Zuständigkeit des Bundes "Kraft Sachzusammenhangs" und die "Kraft Natur der Sache". Zu ersten Figur gehört z.B. die Zuständigkeit des Bundes im Rahmen seiner Kompetenz zur Regelung der Gerichtsverfassung (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 1 GG) auch damit zusammenhängende organisatorische Fragen, wie die Einführung von Gerichtsgebühren, festzulegen. Allerdings ist dieses Ergebnis auch durch die Auslegung des Begriffes "Gerichtsverfassung" zu erreichen, so dass auf diese Figur gar nicht erst zurückgegriffen werden muss. Zur zweiten Figur gehört etwa die Regelung von Bundessymbolen und auch die Kompetenz für das "Bonn-Berlin- Gesetz", zu den Sitzen der Bundesministerien.</p>
<p>Auslegung der Be- griffe in Art. 74 Ziff. 1 ff. vorzugswürdig</p>	

1. Es soll ein „Wehrpflichtwiedereinführungsgesetz“ erlassen werden, worin festgelegt werden soll, dass zukünftig doch wieder Wehrdienstleistende eingezogen werden dürfen. Ist der Bund hierfür zuständig?
2. Land B möchte ein Nichtraucherschutzgesetz erlassen, das das Rauchen in Gaststätten verbietet. Ist es hierfür zuständig?
3. Das Bundesland L hat ein neues Waldgesetz (LWaldG) erlassen, das auch in Kraft getreten ist. § 15 Abs. 1 LWaldG regelt, dass das Radfahren in den Wäldern des Bundeslandes L nur noch auf „festen Wegen und auf Straßen im Wald“ zulässig ist. Mountainbiker M meint, Bundesland L dürfe eine solche Regelung gar nicht mehr treffen, da das Bundeswaldgesetz das Radfahren im Wald ohne Einschränkungen erlaubt, was zutrifft. Es könne doch nicht sein, dass jedes Bundesland mache, was es wolle.

Prüfen Sie gutachtlich die Gesetzgebungskompetenz!

Im Hinblick auf Klausuren und Prüfungen ist zu beachten, dass die Frage der Gesetzgebungskompetenz regelmäßig im Rahmen der Prüfung von Verfassungsbeschwerden eine Rolle spielt, die in Modul 7 (Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln) Thema ist und die daher bis dahin beherrscht werden sollte: wenn ein Bürger im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde behauptet, er sei durch ein Gesetz, wie im Bsp. durch das LWaldG in seinen Grundrechten verletzt worden, ist auch zu überprüfen, ob das Gesetz im Einklang mit dem GG steht. Also ob es formell, d.h. im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzen und auch das Gesetzgebungsverfahren dem GG entspricht. In diesem Kontext sind die Vorschriften zu den Gesetzgebungskompetenzen als Bestandteil der **formellen Verfassungsmäßigkeit** eines Gesetzes zu überprüfen. Inhaltlich, materiell, sind insbesondere etwaige Grundrechtsverstöße zu prüfen.

Prüfungshinweis

Gesetzgebungskompetenzen als Teil der formellen Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen

5.2 Gesetzgebungsverfahren (Einleitungs-, Haupt-, Abschlussverfahren)

Der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens kann im Überblick wie folgt zusammengefasst werden: es besteht aus drei Abschnitten: aus dem

1. Einleitungsverfahren (Gesetzesinitiative Art. 76 GG)
2. Hauptverfahren (parlamentarische Phase, Art. 77 und Art. 78 GG):
 - Verfahren vor dem Bundestag (drei Lesungen)
 - Verfahren vor dem Bundesrat
 - Vermittlungsausschuss
3. Abschlussverfahren (Ausfertigung, Verkündung, Inkrafttreten, Art. 82)

Gesetzesinitiativrecht: Art. 76 GG

Gesetzesvorlagen können gemäß Art. 76 Abs. 1 GG durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht werden. Alle drei haben also das Gesetzesinitiativrecht. In der Praxis wird der Löwenanteil der Gesetzentwürfe (über 80 %) von der Bundesregierung eingebracht; sie werden in den jeweiligen Bundesministerien erarbeitet und dienen zur Umsetzung der Regierungspolitik. Ein deutlich geringerer Anteil an Initiativen geht

vom Bundestag selbst aus (ca. 15 %) und nur sehr wenige Gesetzentwürfe legt der Bundesrat vor (ca. 3 %).

Übung 31

Die Abgeordneten A, B und C der S-Fraktion bringen im Bundestag ein Gesetz zur Luftsicherheit ein. Bundespräsident G, der das Gesetz ausfertigen soll, hat Bedenken wegen des Gesetzgebungsverfahrens. Darf er das Gesetz insoweit prüfen und treffen seine Bedenken zu?

Anmerkung:

§ 76 GO BT lautet: "(1) Vorlagen von Mitgliedern des Bundestages (§ 75, Anm.: dazu gehören Gesetzentwürfe) müssen von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein, es sei denn, daß die Geschäftsordnung etwas anderes vorschreibt oder zuläßt."

Siehe dazu auch bereits die Übung zum Bundespräsidenten, s.o. 4.4.

Die Unterscheidung zwischen Einspruchsgesetzen und Zustimmungsgesetzen im Hinblick auf die Befugnisse des Bundesrates wurde bereits thematisiert (s.o. 4.3).

Ebenso kennen Sie bereits die Rolle des Bundespräsidenten im Abschlussverfahren (s.o. 4.4).

Die weiteren Details zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens sind erklärt und dargestellt in einem Schaubild bei

verpflichtende Lektüre



Katz, Staatsrecht, Rnr. 431 bis 439, einschließlich des Schaubildes, S. 230

5.3 Bedeutung der Rechtsverordnung in der Praxis

Wie Sie aus der Übersicht zur Normenhierarchie bereits wissen (s.o. 1.1.3), gibt es nicht nur formelle Gesetze, also Parlamentsgesetze, die nach dem eben dargestellten Verfahren zustande kommen, sondern auch Gesetze im materiellen Sinne, insbesondere Rechtsverordnungen gemäß Art. 80 GG. In der Praxis ergeht ein Großteil der Gesetze in dieser Rechtsform (von 1949-2005 wurden rund 19000 Rechtsverordnungen und nur circa 6500 Parlamentsgesetze erlassen, Zahlen nach Katz, Staatsrecht, Rnr. 442). Der Gesetzgeber entlastet sich so von Detailregelungen und nutzt die Fachexpertise der Ministerien.

Kontrollfragen zu 5.:

- ✓ Wie sind die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern verteilt?
- ✓ Welche ungeschriebenen Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes kennen Sie?
- ✓ Was versteht man unter dem „Abweichungsrecht“ der Länder?

- ✓ Erklären Sie den Gang der Gesetzgebung im Überblick: welche Rolle spielen Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat und Bundespräsident hierbei?
- ✓ Welche Alternative zum Erlass eines Parlamentsgesetzes bietet sich in der Praxis an und warum wird diese intensiv genutzt?

6. Grundrechte im Überblick: Systematik und Bedeutung

Die Studierenden sollen als sechstes Lernziel

Lernziel 6.

- | | |
|---|--|
| ✓ | die Systematik der Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte sowie deren Bedeutung im Verfassungsgefüge erläutern können. |
|---|--|

Im Einzelnen wird dieses Lernziel konkretisiert durch folgende Lernziele; die Studierenden sollen:

Lernziele 6.1 - 6.6

- | | |
|---|---|
| ✓ | den Begriff der Grund- und Menschenrechte definieren können |
| ✓ | die verfassungsrechtliche Einteilung der Grund- und Menschenrechte (vor allem Freiheits- und Gleichheitsrechte) kennen |
| ✓ | Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte unterscheiden können |
| ✓ | wissen, wer grundrechtsberechtigt und -verpflichtet ist und die Thematik der Drittwirkung kennen |
| ✓ | die Grundrechtsschrankensystematik des GG kennen |
| ✓ | wissen, inwiefern sich Grundrechte von Staatszielen unterscheiden |
| ✓ | den Schutz der Grund- und Menschenrechte durch die Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG kennen |
| ✓ | wissen, dass Grund- und Menschenrechte im Mehrebenensystem geschützt werden (nationale, europäische und internationale Ebene) |

6.1 Grund- und Menschenrechte, grundrechtsgleiche Rechte

John Locke als "Vater"

Menschenrechte
Grundrechte

Als "Vater" der Grund- und Menschenrechte gilt, wie Ihnen bereits bekannt, *John Locke* (1632-1704, s.o. 3.1.1). Entscheidend war *Lockes* Vorstellung von den "angeborenen" Rechten, die jeder Mensch hat, die ihm also nicht erst verliehen werden müssen, durch einen Fürsten oder durch den Staat. *Locke* gründete seine Lehre auf die christliche Vorstellung, dass der Mensch durch Gott geschaffen sei; ferner sind die Naturrechte bei *Locke* durch die Rechte anderer begrenzt. Bereits bei *Locke* wird eine Grundvorstellung deutlich, die bis heute prägend ist und sich auch in den Begriffen niederschlägt:

Zum einen gibt es Menschenrechte, dies sind unveräußerliche und unverletzliche Rechte, die jedem Mensch kraft seines Menschseins und seiner Würde von Natur aus zukommen. Im GG sind sie erkennbar an der Formulierung „jeder“ (wie in Art. 2 Abs. 1 und 2 GG) oder „alle Menschen“ (wie in Art. 3 Abs. 1 GG). Davon zu trennen sind Grund- oder Bürgerrechte; diese gelten nur für die Staatsangehörigen/Bürger des jeweiligen Staates, im GG: "alle Deutschen", z.B. in Art. 12 Abs. 1 GG (zur Staatsangehörigkeit Art. 116 GG, s.o. 3.1.3).

Kapitel I des GG ist mit "Die Grundrechte" überschrieben, da in der deutschen Grundrechtsentwicklung Grundrechte als Rechte verstanden werden, die dem Einzelnen als Glied des Staates zukommen. Weiter werden Grundrechte ebenfalls als vorstaatlich anerkannt ("positiviertes Naturrecht"). Die deutsche Grundrechtsentwicklung legt den Schwerpunkt darauf, dass der Staat Eingriffe und Beschränkungen der Grundrechte seiner Mitglieder rechtfertigen muss (näher zum Begriff Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, Rnr. 44). Der Begriff "Grundrechte" wird eher als ein Überbegriff für beide Kategorien, für Menschen- und Grundrechte, gebraucht. Auch im Folgenden wird daher der Begriff "Grundrechte" in einem umfassenden Sinn verstanden (zur europäischen und deutschen Verfassungs- und auch Grundrechtsentwicklung, s.o. 2.1).

Grundrechtsbegriff
im GG

Grundrechte sind durchsetzbare Rechte des Einzelnen und verpflichten den Staat. Es sind subjektive Rechte, also Rechte des Individuums, die Verfassungsrang haben. Als solche sind die Grundrechte die "Ur-Rechte/Ur-Ansprüche" des Einzelnen, die im einfachen Recht ausgestaltet werden (z.B. Art. 14 GG im BGB in Form eines Schadenersatzanspruchs oder Herausgabeanspruchs, z.B. §§ 823 BGB, 985 BGB). Als durchsetzbare und einklagbare Rechte unterscheiden sich Grundrechte von Staatszielen (s.o. 3.1.2).

Grundrechte als
subjektive Rechte

Als subjektiv-öffentliche Rechte der Verfassung sind sie die Grundlage dafür, dass, wie soeben erklärt, der Staat Eingriffe und Beschränkungen der Grundrechte rechtfertigen muss. Der Einzelne hat daher ein Recht, sich gegen staatliches Verwaltungshandeln zu wehren; klagebefugt ist er gemäß § 42 Abs. 2 VwGO vor den Verwaltungsgerichten, wenn er geltend macht, durch den Verwaltungsakt "in seinen Rechten verletzt zu sein". Hinter der im Verwaltungsrecht bekannten Adressatentheorie zur Begründung einer Klagebefugnis steckt die Vorstellung der Grundrechte; aufgrund ihrer Existenz kann jeder Kläger zumindest eine potentielle Grundrechtsverletzung geltend machen (zumindest eine von Art. 2 Abs. 1 GG) und daher klagen.

§ 42 Abs. 2 VwGO

Anders als noch in der WRV (s.o. 2.3), bilden die Grundrechte das „Herzstück“ des GG: sie bilden das Eingangskapitel der Verfassung in Art. 1 ff. GG. Art. 1 GG wird zudem durch Art. 79 Abs. 3 GG als unabänderlich garantiert (s.o. 3.4).

Zu den Grundrechten im weiteren Sinne gehören auch die sog. grundrechtsgleichen Rechte; es handelt sich inhaltlich um Grundrechte, die aber außerhalb des Katalogs im ersten Abschnitt (Art. 1-19 GG) stehen: Art. 38 Abs. 1 Satz 1 (Wahlrecht), Art. 33 Abs. 1 und 2 GG, Art. 20 Abs. 4, Art. 103 und Art. 104 GG, Art. 140 GG i.V.m. WRV. Die sog. grundrechtsgleichen Rechte sind ebenfalls mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbar (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4a GG).

grundrechtsgleiche
Rechte

6.2 Grundrechtskategorien

Verfassungsrechtlich können Grundrechte in zwei Grundkategorien eingeordnet werden. In Freiheitsrechte/Abwehrrechte des Einzelnen gegenüber dem Staat (z.B. Art. 2 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 GG); dieses ist entstehungsge-

Freiheitsrechte

Gleichheitsrechte

schichtlich die älteste Vorstellung von Grundrechten, als Freiheitsraum, aus dem sich der Staat heraus zu halten hat, in den er nicht eingreifen darf; tut er dies nicht, darf der Einzelne ihn abwehren. Auf der anderen Seite gibt es Gleichheitsrechte, sie haben zum Inhalt, dass der Staat Menschen nicht willkürlich verschieden behandeln darf (etwa Art. 3, Art. 6 Abs. 5 GG). Im GG dominieren die Freiheitsrechte, Gleichheitsrechte gibt es nur wenige.

Abgesehen von der Einteilung in

- Freiheitsrechte/Abwehrrechte und
- Gleichheitsrechte

weitere Kategorien

kann man Grundrechte in weitere Kategorien unterteilen: in

- Leistungsrechte
- Mitwirkungsrechte
- Teilhaberechte
- Einrichtungs-/Institutsgarantien
- Elemente der objektiven Werteordnung
- Organisations- und Verfahrensgarantien

Leistungsrechte sind die jüngste Grundrechtskategorie; sie legen dem Staat Handlungspflichten auf, z.B. zur Erbringung von Sozialleistungen. Das GG regelt diese Art von Grundrechten nicht ausdrücklich; das Recht auf eine menschenwürdige Existenz wurde vom BVerfG aus Art. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet (s.o. 3.3.5). Das GG garantiert keine sog. sozialen Rechte, etwa ein Recht auf Arbeit oder auf faire Arbeitsbedingungen. Ein Mitwirkungsrecht ist das Wahlrecht (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG). Teilhaberechte betreffen die gleiche Teilhabe und den gleichen Zugang an Einrichtungen, die der Staat zur Verfügung stellt (z.B. Bildungssystem, Gesundheitssystem). Eine Einrichtungs- oder Institutsgarantie ist Art. 6 Abs. 1 GG (Schutz von Ehe und Familie). Organisations- und Verfahrensgarantien sind in Art. 103 GG geregelt. Grundrechte sind schließlich Elemente der „objektiven Werteordnung“, d.h. sie stehen nicht nur im GG, sondern durchziehen unsere gesamte Rechts- und Werteordnung, da sie vom Gesetzgeber im einfachen Recht umgesetzt und konkretisiert werden; hierzu sogleich noch näher zur Drittwirkung (6.3).

allgemeine und
spezielle
Grundrechte

Abgesehen von der Trennung zwischen Freiheitsrechten und Gleichheitsrechten können innerhalb dieser beiden Kategorien jeweils allgemeine und spezielle Rechte unterschieden werden:

Bei den Freiheitsrechten ist das allgemeine Freiheitsrecht in Art. 2 Abs. 1 GG enthalten. Die dort geregelte freie Entfaltung der Persönlichkeit ist der **Leitbegriff** und umfasst nach der Rspr. des BVerfG (BVerfGE 63, 45 ff., 60) alle Betätigungen und Lebensbereiche, die nicht von einem speziellen Freiheitsrecht geschützt werden; Art. 2 Abs. 1 GG nimmt daher eine Auffangfunktion wahr.

allgemeine Hand-
lungsfreiheit aus Art.
2 Abs. 1 GG:
Auffangrecht für
jedes Handeln

Er gewährt die sog. **allgemeine Handlungsfreiheit** in einem umfassenden Sinne, da diese Voraussetzung bzw. Teil der Entfaltung der Persönlichkeit ist. Geschützt wird nicht nur ein begrenzter Bereich (Kern) der Persönlichkeitsentfaltung, sondern jede Form menschlichen Handelns (und Unterlassens), ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht der Betätigung für die Persönlichkeitsentfal-

tung zukommt. Nach der Rspr. hat Art. 2 Abs. 1 GG die Funktion einer umfassenden Freiheitssicherung; dies belegen, abgesehen von der Entstehungsgeschichte, auch die weitgehenden Beschränkungsmöglichkeiten in Art. 2 Abs. 1 GG. Mittels Auslegung (zu den Auslegungsmethoden s.o. 1.1.3) hat das BVerfG aus Art. 2 Abs. 1 GG damit die allgemeine Handlungsfreiheit heraus interpretiert. Da dies aus dem Wortlaut nicht explizit ersichtlich ist, sollten Sie diese Auslegung kennen. Von der allgemeinen Handlungsfreiheit umfasst sind z.B. Hobbies, das Halten von Tieren, Rauchen, die Vertragsfreiheit und wirtschaftliche Betätigung. Beispiele:

Mountainbiker M möchte wissen, ob sein Hobby, frei mit dem Mountainbike im Wald querfeldein umherzufahren grundrechtlich geschützt ist. Ein spezielles Grundrecht existiert im GG nicht. Sein Hobby fällt unter das Auffangrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG.

Ferner spielt die allgemeine Handlungsfreiheit eine Rolle, wenn ein Ausländer sich mangels deutscher Staatsangehörigkeit nicht auf ein spezielles Grundrecht stützen kann, das Deutschen vorbehalten ist:

M, der türkischer Staatsangehöriger ist und einen Döner-Stand betreibt, möchte sich auf seine Berufsfreiheit stützen. Art. 12 Abs. 1 GG scheidet mangels deutscher Staatsangehörigkeit als Schutzrecht aus. Er kann sich aber auf die allgemeine Handlungsfreiheit stützen, die auch eine wirtschaftliche Betätigung umfasst.

Bei den, im GG seltener zu findenden (s.o. 2.4), Gleichheitsrechten existieren ebenfalls spezielle, z.B. Art. 6 Abs. 5 GG, und das allgemeine Gleichheitsrecht in Art. 3 Abs. 1 GG.

Die Unterscheidung zwischen Freiheitsrechten und Gleichheitsrechten sowie allgemeinen und speziellen Grundrechten ist von praktischer Bedeutung - auch für Klausuren:

1. Die Prüfungsreihenfolge ist abhängig von dieser Einordnung: Freiheitsrechte werden vor Gleichheitsrechten geprüft. Werden in einem Fall beide Kategorien als verletzt behauptet, muss zwingend mit der Prüfung des Freiheitsrechts begonnen werden.
2. Für die Prüfung beider Kategorien gilt: das speziellere Freiheitsrecht (o. Gleichheitsrecht) ist vor dem allgemeinen Freiheitsrecht (o. Gleichheitsrecht) zu prüfen (Grundsatz der Spezialität bzw. der Subsidiarität)

Prüfungshinweis/
Aufbauhinweis

6.3 Drittwirkung von Grundrechten

Ausgehend von der obigen Definition von Grundrechten als Rechte des Einzelnen, die den Staat verpflichten, ist festzuhalten, dass Grundrechtsberechtigter/Grundrechtsträger natürliche Personen sind, je nach Formulierung des Grundrechts "Jedermann" oder nur "Deutsche" (zur Grundrechtsträgerschaft juristi-

Drittwirkung

scher Personen Art. 19 Abs. 3 GG). Grundrechtsverpflichtet ist der Staat, dessen Bindung an die Grundrechte sich im GG explizit aus Art. 1 Abs. 3 GG ergibt. Grundrechte gelten damit im Verhältnis Staat-Bürger/Einzelter ("Zweier-Verhältnis"). Die Frage, ob Grundrechte davon abgesehen, auch Geltung zwischen Privaten haben, also einem weiteren Bürger (einem „Dritten“) betreffen, bezeichnet man als die Frage nach der sog. **Drittwirkung der Grundrechte**.

keine unmittelbare
Drittwirkung

Eine unmittelbare Geltung der Grundrechte/Drittwirkung zwischen Privatleuten wird von der h.M. abgelehnt; denn hiergegen sprechen der Wortlaut und die Systematik des Art. 1 Abs. 3 GG, der den Staat als Adressaten der Grundrechte benennt, die Entstehungsgeschichte der Grundrechte und auch ihr Sinn und Zweck. Zur unmittelbaren Drittwirkung folgendes Beispiel:

In Ihrem Vorgarten möchte eine Gruppe militanter Tierschützer gegen ein neues Gesetz zur Tierhaltung demonstrieren; die Tierschützer berufen sich auf die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG). Sie sind nicht der Staat und nicht verpflichtet, die Ausübung dieses Grundrechts in ihrem Vorgarten zu dulden.

mittelbare Drittwir-
kung

Anerkannt ist hingegen in Rspr. und h.L. die sog. **mittelbare Drittwirkung** (näher Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, Rnr. 189 ff., 196, m.w.N.). **Damit ist die Auslegung des einfachen Rechts unter Berücksichtigung von Grundrechten in privatrechtlichen Beziehungen gemeint.** Die Begründung hierfür liegt in der oben genannten Einordnung der Grundrechte als „objektive Werteordnung“. Die Grundrechte "strahlen" daher "aus" in einfaches Recht (z.B. in das BGB, insbesondere Generalklauseln wie § 242 und § 823 BGB sind solche „Einbruchsstellen“ o. auch arbeitsrechtliche Regelungen). Hierzu folgendes Beispiel:

Ein Angestellter eines Pharmaunternehmens weigert sich aus Gewissensgründen (Art. 4 Abs. 1 GG), an der Entwicklung eines Medikaments mitzuarbeiten, das die Kampffähigkeit von Soldaten in einem Nuklearkrieg erhöhen soll. Der Arbeitgeber kann aufgrund des Art. 4 Abs. 1 GG, der im Rahmen zivil- und arbeitsrechtlicher Vorschriften zu berücksichtigen ist (Einschränkung des Direktionsrechts des Arbeitgebers gemäß § 315 BGB), verpflichtet sein, den Angestellten anderweitig zu beschäftigen (BAGE 62, 59 ff., Rnr. 41 ff.). Damit ist der Arbeitgeber als Privatmann im Ergebnis verpflichtet, im privatrechtlichen Arbeitsvertragsverhältnis Grundrechte zu beachten.

Allgemeines Gleich-
behandlungsgesetz

Die Bedeutung der Grundrechte als Elemente der objektiven Werteordnung zeigt sich auch darin, dass der Gesetzgeber Grundrechtsanforderungen in Parlamentsgesetzen festschreibt, wie im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz v. 18.6.2006, das zudem eine umgesetzte Europäische Richtlinie darstellt (s.u. 8.3). In § 19 dieses Gesetzes wird ein zivilrechtliches Benachteiligungsverbot zementiert, wonach bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse eine Benachteiligung aus Gründen der Rasse

oder wegen der ethnischen Herkunft, wegen des Geschlechts, der Religion, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität, unzulässig ist.

6.4 Grundrechtsschranken

Bereits seit *Locke* (s.o. 6.1) ist der Gedanke bekannt, dass Grundrechte nicht uneingeschränkt gelten. Auch im GG wird dies deutlich. Der demokratisch legitimierte parlamentarische Gesetzgeber darf den Grundrechten Schranken setzen. Das GG kennt einerseits Grundrechte, die ausdrücklich durch ein Gesetz beschränkt werden können, z.B. Art. 2 Abs. 2 Satz 3, Art. 5 Abs. 2, Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG. Dies wird als **Grundrechtsvorbehalt** bezeichnet.

Andererseits sind im GG Grundrechte verbrieft, die diesen Gesetzesvorbehalt nicht explizit enthalten (sog. **vorbehaltlose Grundrechte**), wie Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 3 GG: solche Grundrechte sind durch **immanente Schranken** einschränkbar. Damit sind **kollidierende Grundrechte Dritter oder kollidierende andere Werte mit Verfassungsrang** gemeint. Andere Werte mit Verfassungsrang sind z.B. die "hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums" in **Art. 33 Abs. 5 GG** (s.o. 2.4) oder das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG. Allerdings kann der Gesetzgeber auch immanente Schranken in Form von Gesetzen konkretisieren, etwa wenn das Tierschutzgesetz eine Ausnahmegenehmigung für ein Schlachten ohne Betäubung ("Schächten") vorsieht (gemäß § 4 a Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. Abs. 1 TierschG), sofern Personen aufgrund religiöser Vorschriften zwingend vorgeschrieben wird, nur Fleisch von geschächteten Tieren verzehren zu dürfen und so die Ausübung der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) realisiert wird.

Beschränkt der Gesetzgeber ein Grundrecht durch ein Gesetz, muss das Gesetz selbst im Einklang mit dem GG sein - verfassungsmäßig sein. Dazu gehört zum einen die formelle Verfassungsmäßigkeit, die die Gesetzgebungskompetenz und das Gesetzgebungsverfahren umfasst (s.o. 5.1 und 5.2). Die materielle Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes ist gegeben, wenn kein Verstoß gegen Verfassungsprinzipien (z.B. den Bestimmtheitsgrundsatz) und kein Verstoß gegen EU-Recht vorliegt.

Darüber hinaus gibt es Beschränkungen, die für den Gesetzgeber gelten, wenn er dem Grundrechtsgebrauch Schranken zieht (sog. Schranken-Schranke): dies ist vor allem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (s.o. 3.3.3).

Grundrechtsvorbehalt

"vorbehaltlose Grundrechte": kollidierenden Grundrechte Dritter o. sonstige Werte mit verfassungsrang

formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes

Verhältnismäßigkeit

6.5 Grundrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht

Wie unter 2.4 bereits ausgeführt, ist ein wesentliches Kennzeichen bei der Entstehung des GG, die Bedeutung der Grundrechte und ihr Schutz und ihre Durchsetzbarkeit, die garantiert werden sollten. Daher wurde mit dem BVerfG eine Verfassungsgerichtsbarkeit geschaffen, die das Recht hat, Verfassungsbeschwerden zu prüfen (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4a GG), ein Recht, das in Westeuropa

außer dem BVerfG nur noch das spanische Verfassungsgericht innehat (s.o. 1.1).

Verfassungsbeschwerde Mit der Verfassungsbeschwerde wird geprüft, ob ein Beschwerdeführer, wie er behauptet, durch ein Handeln des Staates und seiner Organe in Grundrechten verletzt wurde. Dazu muss die Verfassungsbeschwerde zulässig und begründet sein. Begründet ist die Beschwerde, wenn ein Grundrecht des Beschwerdeführers verletzt wurde. Dies ist z.B. dann nicht der Fall, wenn zugunsten des Staates Schranken greifen, die sich der Beschwerdeführer bei der Ausübung seines Grundrechts entgegenhalten lassen muss oder wenn z.B. das Verwaltungshandeln verhältnismäßig war.

Im Übrigen sind aber alle Gerichte, nicht nur das BVerfG, und auch Behörden verpflichtet, Grundrechte zu schützen (Art. 1 Abs. 3 GG).

6.6 Grund- und Menschenrechtsschutz im Mehrebenensystem

Der Schutz von Grund- und Menschenrechten wird nicht nur durch die nationale Rechtsordnung, bei uns insbesondere durch die Verfassungsbeschwerde abgesichert, sondern im sog. Mehrebenensystem auch durch das Völkerrecht und durch das Europarecht (zu den Begriffen s.o. 1.2).

Allgemeine Menschenrechtserklärung der UNO Im Völkerrecht werden Menschenrechte u.a. durch die Allgemeine Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen (v. 10.12.1948) geschützt; eine Menschenrechtsbeschwerde zu einem "Weltmenschenrechtsgerichtshof" existiert allerdings nicht.

Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) In Europa ist die EMRK (v. 3.9.1953) zu nennen, die mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) über einen Gerichtshof verfügt, der Individualbeschwerden, die in etwa der Verfassungsbeschwerde vergleichbar ist, überprüfen kann (s.o. 3.3.3; zur EMRK-Individualbeschwerde Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, S. 44 ff.).

EU-Grundrechtecharta Im Rahmen der EU gibt es die EU-Grundrechtecharta (verbindlich seit 1.12.2009), die einen modernen Grundrechtekatalog enthält, auf den die EU und ihre Organe verpflichtet werden (noch näher s.u. 8.2).

Kontrollfragen zu 6.:

- | | |
|---|---|
| ✓ | Erklären Sie die Begriffe Grund- und Menschenrechte. |
| ✓ | Nennen Sie die Funktionen der Grundrechte. |
| ✓ | Erklären Sie den Unterschied zwischen Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten. |
| ✓ | Erklären Sie den Unterschied zwischen Grundrechten und Staatszielen. |
| ✓ | Wer ist grundrechtsberechtigt und -verpflichtet. Erklären Sie den Begriff der unmittelbaren Drittwirkung. Wie wird sie begründet? |
| ✓ | Nennen Sie die Begründung und Inhalte der allgemeinen Handlungsfreiheit. |

- ✓ Bewerten Sie die Bedeutung der Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG.
- ✓ Welche Möglichkeit der Beschwerde über Grundrechtverletzungen durch staatliches Handeln existiert in Europa und wie heißt die zuständige Institution?



Katz, Staatsrecht, Rnr. 567 ff. (zu Begriff und Funktion), Rnr. 594 (zur Einteilung der Grundrechte), Rnr. 613 (zur Drittwirkung), Rnr. 639 ff. (zu den Schranken)

Lektüreempfehlung



Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, Rnr. 43 ff. (zum Grundrechtsbegriff), Rnr. 51 ff. (zum Mehrebenensystem), Rnr. 181 ff. (zur Drittwirkung)



Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, S. 44 ff. (zur EMRK-Individualbeschwerde)

7. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Datenschutzes

Als siebtes Lernziel sollen die Studierenden

Lernziel 7.

- | | |
|---|--|
| ✓ | die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Datenschutzes erklären können. |
|---|--|

Im Einzelnen sollen die Studierenden:

Lernziele 7.1-7.3

- | | |
|---|--|
| ✓ | den Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und seine Inhalte, insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung |
| ✓ | die jüngste Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts („Grundrecht auf Gewährung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“) |
| ✓ | die Stellung und Befugnisse des Bundesdatenschutzbeauftragten und |
| ✓ | die Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes für Bundesbehörden kennen. |

7.1 Das allgemeine Persönlichkeitsrecht

Schutz der Persönlichkeit: Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG

Aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG wird nach der Rspr. des BVerfG das allgemeine Persönlichkeitsrecht abgeleitet (BVerfGE 75, 369 ff., 380). Das allgemeine Persönlichkeitsrecht wird (wie die allgemeine Handlungsfreiheit, s.o. 6.2) in allen Lebensbereichen relevant und wurzelt nach der Rspr. des BVerfG in der Verbindung zu Art. 1 GG, der Menschenwürde. Damit besteht eine Verbindung zwischen Persönlichkeit, Privatheit und Menschenwürde. Wie der allgemeinen Handlungsfreiheit kommt dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht ein Auffangcharakter für vielfältige Ausprägungen zu.

Umfasst sind die freie Persönlichkeitsentfaltung (Leitbegriff) und nach der Rspr. des BVerfG mehrere Unterfälle, die aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleitet werden: z.B. das

- Recht am Bild
- Recht am Wort
- Recht auf Selbstdarstellung
- Recht auf Tagebuchaufzeichnungen
- Recht auf Wissen um die eigene Abstammung
- Recht des Mannes auf Kenntnis der Abstammung eines ihm rechtlich zugeordneten Kindes
- Recht auf einen Namen
- Recht der persönlichen Ehre und des guten Rufes

Das Recht am eigenen Bild spielt z.B. eine Rolle bei der Videoüberwachung im

öffentlichen Raum; zum Recht der Selbstdarstellung gehört die individuelle Gestaltung der äußeren Erscheinung (z.B. durch Kleidung, Schmuck und Tätowierungen); das Recht auf Wissen um die eigene Abstammung betrifft z.B. das Recht zu wissen, wer der leibliche Vater ist - ein Recht, das auch bei der seit 2014 durch Gesetz in Deutschland gestatteten "anonymen Geburt" relevant ist oder bei den sog. Babyklappen, die sich in einer rechtlichen Grauzone bewegen. Das Recht des Mannes auf Kenntnis der Abstammung eines ihm rechtlich zugeordneten Kindes betrifft sog. Kuckuckskinder und das Recht des Ehemannes, die Frage einer biologischen Vaterschaft per DNA-Analyse zu klären (näher zum Ganzen Katz, Staatsrecht, Rnr. 676 ff.).

Eine weitere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist **das Recht auf informationelle Selbstbestimmung - also der Schutz personenbezogener Daten**. Diese Ausformung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts hat das BVerfG 1983 im Volkszählungsurteil entwickelt (BVerfGE 65, 1 ff., 41 ff.) und damit den Grundstein zum Recht des Einzelnen auf Schutz vor Erhebung und Verarbeitung seiner Daten gelegt. Betont wurde hier der besondere Bezug zur Privatsphäre. Zu den geschützten Daten gehören alle Angaben, aus denen Rückschlüsse auf eine Person gezogen werden können, z.B. auch eine Personalnummer. "Unwichtige" Daten gibt es nach der Rspr. nicht. Geschützt sind nur personenbezogene Daten, nicht aber Informationen über Sachen; daher war die Aufzeichnung von Straßen durch Google-Maps keine Erhebung personenbezogener Daten.

Der Bezug zur Privatsphäre spielte auch für die weitere Entwicklung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts eine Rolle:

Im Jahre 2008 war das BVerfG aufgerufen, sich im Zusammenhang mit dem Verfassungsschutzgesetz Nordrheinwestfalens mit den Entwicklungen auf dem Gebiet der Informations- und Computertechnik und insbesondere auch des Internets auseinanderzusetzen. Den durch dieses Gesetz ermöglichten heimlichen Zugriff auf Computerdaten bewertete das BVerfG als Verletzung des „Grundrechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme als besondere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts“ (BVerfG, Urt. v. 27.2.2008, NJW 2008, 822, 824, Rnr. 166). Geschaffen wurde damit eine neue Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, die der Fortentwicklung „informationstechnischer Systeme“ - vom Computer bis zum Internet - geschuldet ist. Zu Recht verwies das BVerfG auf das breite Spektrum von durch diese Systeme eröffneten Nutzungsmöglichkeiten, die zur Erzeugung, Verarbeitung und Speicherung von Daten führen und vor allem unterstrich es auch die Erzeugung von selbsttätigen weiteren Daten durch diese Systeme, die Aufschluss über Verhalten und Eigenschaften des Nutzers geben. Entscheidend war für das BVerfG, dass außer der Persönlichkeitsentfaltung neue Persönlichkeitsgefährdungen durch diese Systeme und die Vernetzung eröffnet werden: Gefährdungen, die durch die technische Zugriffsmöglichkeit von Dritten zur Ausspähung oder Manipulierung von Daten des Einzelnen entstehen, wobei der Einzelne solche Zugriffe nur zum Teil wahrnehmen und nur begrenzt abwehren kann, da seine Schutzvorkehrungen unterlaufen werden

Recht auf informationelle Selbstbestimmung/Datenschutz

Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme: "Computergrundrecht"

können. Der Aspekt der Heimlichkeit und der mangelnden Wahrnehmungsmöglichkeit durch den Betroffenen aufgrund des technischen Fortschritts war damit ein entscheidender Aspekt. Den vorhandenen Grundrechtsschutz in Art. 10 GG und Art. 13 GG sowie durch das informationelle Selbstbestimmungsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 GG bewertete das BVerfG als unzureichend, um den zunehmenden Gefahren der Informationstechnik zu begegnen. Es sah daher die Schließung einer Lücke im GG als erforderlich an (BVerfG, ebenda, 825 f., Rnr. 181 ff.). Da der Zugriff über einzelne Datenerhebungen erheblich hinausgehe, wurde insbesondere das einmal zur Wahrung persönlicher Daten geschaffene Recht der informationellen Selbstbestimmung als nicht mehr ausreichend bewertet. Das durch Auslegung ermittelte „neue Grundrecht“ soll laut BVerfG einschlägig sein, wenn ein Dritter durch den Zugriff auf das informationstechnische System - genannt werden festinstallierte oder mobile Computer, Mobiltelefone oder elektronische Terminkalender - „einen Einblick in wesentliche Teile der Lebensgestaltung“ gewinnen „oder gar ein aussagekräftiges Bild der Persönlichkeit“ erhalten kann (BVerfG, ebenda, 827, Rnr. 203). Betrachtet man die stetige Verbreitung der informationstechnischen Systeme wie Personalcomputer und Mobiltelefone ergibt sich ein beträchtlicher Anwendungsbereich dieses neuen "Computergrundrechts" und bedeutet angesichts der zunehmenden „Computerisierung“ des Alltags einen bedeutenden Schritt für den Schutz der Freiheitssphäre des Einzelnen.

Weiterentwicklung
des GG durch Aus-
legung

Die Weiterentwicklung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch die Rspr. bringt besonders deutlich zum Ausdruck, wie sich Verfassungen anpassen können und auf technische und auch gesellschaftliche Entwicklungen reagiert werden kann. So stellte das BVerfG auf die gewandelten Lebensverhältnisse ab, wie sie sich in der gestiegenen Nutzung von Computern und des Internets durch große Kreise der Bevölkerung manifestieren, welche wie das BVerfG feststellte, „mehr und mehr zum Normalfall“ geworden sind (BVerfG, ebenda, 824, Rnr. 174). Verfassungsbildung offenbart sich hier in Form der Neuschöpfung einer Grundrechtsausprägung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit (zur Weiterentwicklung der Verfassung mittels Auslegung s.o. 1.1.3).

7.2 Datenschutz im Bundesdatenschutzgesetz

Im einfachen Recht wird der Schutz von persönlichen Daten u.a. im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG, v. 14.1.2003, zuletzt geändert am 25.2.2015) geregelt. § 1 BDSG macht den Zweck des Gesetzes deutlich:

- (1) Zweck dieses Gesetzes ist es, den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch den Umgang mit seinen personenbezogenen Daten in seinem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird.

Gemeint ist damit das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 GG i.V.m. Art. 1 GG). Zudem stellt § 1 BDSG den Anwendungsbereich klar:

- (2) Dieses Gesetz gilt für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten durch, 1. öffentliche Stellen des Bundes...

Damit gilt das BDSG auch für die Bundeswehrverwaltung. Das BDSG hat mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz ein unabhängiges Amt geschaffen. Der Datenschutzbeauftragte wird für fünf Jahre gewählt (auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundestag, § 22 BDSG). Seine Aufgaben sind nach dem BDSG:

- Sicherung und Weiterentwicklung des Datenschutzes
- Beratung und Kontrolle der Daten- und Informationsverarbeitung aller öffentlichen Stellen des Bundes
- Beratung und Kontrolle nicht-öffentlicher Stellen (z.B. Telekommunikationsunternehmen)
- Unterrichtung des Bundestags und der Öffentlichkeit über wesentliche datenschutzrelevante Entwicklungen im privatwirtschaftlichen Bereich
- Jedermann kann sich an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz wenden, wenn er der Auffassung ist, dass die öffentlichen oder nicht-öffentlichen Stellen sein Persönlichkeitsrecht bzw. sein Recht auf Informationszugang nicht hinreichend beachtet haben
- Gutachten und Berichte, z.B. im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren
- Erstellung seines Tätigkeitsberichts für den Deutschen Bundestag (alle zwei Jahre)

BDSG und Bundeswehrverwaltung

Bundesbeauftragter für den Datenschutz

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat damit Kontroll- und Betretungsrechte im Hinblick auf Stellen der öffentlichen Bundesverwaltung, wie der Bundeswehrverwaltung, um sich über den Umgang mit personenbezogenen Daten vor Ort zu informieren. Stellt er Verstöße gegen die Vorschriften des BDSG oder sonstige Mängel bei der Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten fest, so hat er ein Recht zur Beanstandung bei der Bundesverwaltung gegenüber der zuständigen obersten Bundesbehörde und ein Recht, zur Stellungnahme aufzufordern (§ 25 BDSG). Seine Erkenntnisse fließen in seinen Tätigkeitsbericht an den Bundestag ein, der öffentlich ist.

7.3 Informationsfreiheitsgesetz

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz ist zugleich Beauftragter für die Informationsfreiheit. Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG, v. 5.9.2005, in Kraft seit 1.1.2006) gibt dem Einzelnen einen Rechtsanspruch auf Zugang zu "amtlichen Informationen" von Bundesbehörden und gilt damit ebenfalls für die Bundeswehrverwaltung (zur Informationspflicht des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages über seine Zuarbeit im Falle der Dissertation des früheren Verteidigungsministers *zu Gutenberg*, BVerwG, Urt. v. 25.6.2015, 7 C 1/14, NVWZ 2045, 1603 ff.). Eine „amtliche Information“ ist jede, einem amtlichen Zwecke dienende Aufzeichnung (z.B.: Akten, elektronisch gespeicherte Informationen).

Es gelten für das Zugangsrecht keine weiteren Voraussetzungen, insbesondere ist keine Begründung durch ein Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder sonstiger Art erforderlich. Dazu folgendes Beispiel:

Hausfrau H möchte vom Bundesamt für Infrastruktur, Umwelt und Dienstleistungen wissen, wie viele leer stehende Kasernen zur Flüchtlingsunterbringung genutzt werden. Die Auskunft muss gemäß IFG erteilt werden.

Dieses nicht zu begründende Interesse an der Auskunft unterscheidet den Rechtsanspruch auf Zugang zu „amtlicher Information“ von Akteneinsichtsrechten im Verwaltungsverfahren, die an ein eigenes betroffenes Interesse des Antragstellers geknüpft sind und der Herstellung der "Waffengleichheit" im Verwaltungsverfahren zwischen Behörde und dem vom Verwaltungshandeln Betroffenen dienen. Das IFG soll vielmehr insgesamt eine transparente Verwaltung realisieren und die Vorstellung von Verwaltung als Hort der "Amtsgeheimnisse" verändern.

Informationsfreiheit
und Datenschutz

Die Informationsfreiheit, die sich auf Art. 5 Abs. 1 GG gründet, kann in Kollision zum Datenschutz geraten. Bundesbehörden müssen daher darauf achten, dass durch den Zugang zu amtlichen Informationen der Schutz personenbezogener Daten gewahrt bleibt. Im Hinblick auf die Bundeswehrverwaltung können ferner militärische Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen.

Lektüreempfehlung



Katz, Staatsrecht, Rnr. 676 ff. (zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht und seinen Ausprägungen)

Kontrollfragen 7.:

- | | |
|---|---|
| ✓ | Erklären Sie die verfassungsrechtliche Begründung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und nennen Sie seine Inhalte. |
| ✓ | Nennen Sie die wichtigsten Befugnisse des Bundesdatenschutzbeauftragten. |
| ✓ | Für welche Behörden gilt das Informationsfreiheitsgesetz? |

8. Europarecht

Die Studierenden sollen als achties Lernziel

- ✓ die Entstehung der Europäischen Union (EU) kennen, das Funktionieren der EU erklären und das Verhältnis des europäischen Rechts zum nationalen Recht exemplarisch erläutern können.

Lernziel 8.

8.1 Europa(recht) im engeren und weiteren Sinne

Im Einzelnen sollen die Studierenden

- ✓ den Begriff Europarecht definieren können
- ✓ die Gründung der Europäischen Gemeinschaften und die Entwicklung zur EU bis zum Vertrag von Lissabon im Überblick kennen
- ✓ die durch den Maastricht-Vertrag geschaffene „Tempelkonstruktion“ der EU
- ✓ das Handlungsinstrumentarium (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse) und
- ✓ die Organe im Überblick kennen
- ✓ das Verhältnis zwischen Europäischem Recht und innerstaatlichem Recht erklären können (Anwendungsvorrang).

Lernziel 8.1 - 8.6

Stellen Sie sich vor, Sie sollten jemandem erklären, was Europa ist. Vermutlich würden Ihnen zuerst Assoziationen zur EU einfallen. Ganz überwiegend wird im Alltag, im politischen und journalistischen Sprachgebrauch Europa mit der EU gleichgesetzt. Es gilt aber zu erkennen, dass es einen weiten Europa-Begriff und damit auch Europarecht-Begriff gibt und einen engeren.

Europa im engeren Sinne = EU

Der enge Begriff bezieht sich auf die EU und ihr Recht. Europa im engeren Sinne ist identisch mit der EU, die aktuell (noch) aus 28 Mitgliedstaaten besteht (Großbritannien wird austreten):



Abb. 14 EU-Mitgliedstaaten

Europarecht im engeren Sinne = EU-Recht	<p>Wieweit Europa geht und wann ein "europäischer" Staat vorliegt hat die EU bisher übrigens nie offiziell definiert, obwohl Art. 49 EUV definiert:</p> <p>„Jeder europäische Staat, . . . , kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“.</p> <p>Europarecht im engeren Sinne als Recht der EU meint ein spezielles Recht, das besondere Merkmale aufweist; verwendet man den Begriff Europarecht als Synonym für EU-Recht rechtlich korrekt, muss man wissen, dass dieses Recht besondere Eigenschaften hat, die es von anderem Recht - auch anderem Europarecht (s. dazu sogleich u.) - unterscheidet. Denn das EU-Recht ist supranationales Recht: dies bedeutet vom Wortsinn zunächst überstaatliches Recht, im Hinblick auf das EU-Recht ist juristisch aber weiter von dem Begriff umfasst, dass es sich um ein Recht handelt, das die EU setzt und das direkt den Einzelnen/Bürger der EU- Mitgliedstaaten bindet, ferner, dass dieses Recht von einer zwingenden Gerichtsbarkeit geschützt wird, dem EuGH, dem sich alle Mitgliedstaaten unterwerfen müssen, und schließlich, dass es ein Recht ist, dass mit Mehrheit beschlossen werden kann, also keine Einstimmigkeit erfordert und damit Staaten auch gegen ihren Willen binden kann.</p>
supranationales Recht	
Europarecht im weiteren Sinne	<p>Europa und Europarecht existiert aber auch noch in einem weiteren Sinne. Es gibt auch noch das "große" Europa, das aus 47 Mitgliedstaaten besteht, und das Sie bereits kennengelernt haben, vertreten durch den Europarat und seine Mitglieder (s.o. 3.3.3). Zum Europarecht im weiteren Sinne gehört u.a. die Ihnen bereits bekannte EMRK. Sie ist ein völkerrechtlicher Vertrag, kein supranationales Recht, der allerdings auch durch einen mittlerweile zwingend mit der Mitgliedschaft verbundenen Gerichtshof geschützt wird, an den sich der Einzelne mit einer Individualbeschwerde wenden kann (s.o. 3.3.3, zum Mehrebenensystem s.o. 6.6; zur Bedeutung der EMRK für die Auslandseinsätze der Bundeswehr, Wittinger, Neue Zeitschrift für Wehrrecht 2013, 133 ff.). Der Europarat hat, anders als die EU, auch definiert, wann ein europäischer Staat vorliegt und damit Europa definiert: Staaten, "deren Territorium sich ganz oder teilweise auf dem europäischen Kontinent befindet und deren Kultur eng mit der europäischen Kultur verbunden ist" (Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung v. 4.10.1994); der Europarat hat sich also für einen geographisch- kulturell „gemischten“ Europabegriff entschieden (hierzu und zum Europarat insgesamt Wittinger, Der Europarat, S. 228 ff., 231 f.).</p>
Wie wird ein Staat Mitglied der EU?	<p>Wie wird ein Staat Mitglied der EU? Davon abgesehen, dass es sich um einen europäischen Staat handeln muss, muss er sich zur Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, verpflichten (Art. 2 EUV). Erforderlich ist ferner ein einstimmiger Beschluss des Rates, nach Anhörung der Kommission und die Zustimmung des Europäischen Parlaments (zu den Organen s.u. 8.3).</p>
Ende der Mitgliedschaft: nur freiwilliger Austritt	<p>Kann eine Mitgliedschaft auch beendet werden? Dies war lange Zeit eine rein theoretische Frage; im Fokus stand stets nur die Aufnahme in die EU. Durch die Wirtschaftskrise vor allem in Griechenland wurde die Frage aber virulent. Eine förmliche Ausschlussmöglichkeit aus der EU besteht bisher nicht; der Vertrag</p>

von Lissabon hat nur die Möglichkeit des freiwilligen Austritts geschaffen (Art. 50 EUV), wie ihn Großbritannien vollziehen will (Brexit, näher https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/brexit_de, Stand Juli 2017). Bei Verstößen gegen die Fundamentalpflichten aus Art. 2 EUV ist bislang als stärkste Sanktion nur die Aussetzung von Rechten, z.B. des Stimmrechts eines Mitgliedstaates, vorgesehen. Seit 2014 wurde für den Verstoß gegen die Prinzipien des Art. 2 EUV aber eine Vorstufe eingeführt, der Rechtsschutzmechanismus der Europäischen Kommission in Form eines Dialogs mit dem betroffenen Staat, an dessen Ende die Sanktionen aus Art. 7 EUV stehen können; im Juli 2017 hat die Kommission ein solches Verfahren gegen Polen wegen der Beschränkung der Verfassungsgerichtsbarkeit eingeleitet. Ungarn ist ein weiterer Kandidat für ein solches Verfahren, bisher hat die Kommission aber "nur" mehrere Vertragsverletzungsverfahren anhängig gemacht.

Sanktionen bei Verstößen gegen die Fundamentalprinzipien der EU

8.2 Die Entwicklung der EU: von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union

Ausgangspunkt war die Gründung der drei Europäischen Gemeinschaften durch die Gründungsstaaten Frankreich, Italien, Bundesrepublik und die drei Benelux-Staaten: 1951 die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, Montanunion) und 1957 der Abschluss der Römischen Verträge, die zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG, Euratom) und zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) führten. Es handelte sich um drei zunächst selbständige Europäische Organisationen, jede basierend auf einem zwischenstaatlichen Vertrag. Sehen Sie hier die wichtigsten Entwicklungsschritte im Überblick:

EGKS
EWG
Euratom

1949	Europarat
1950	Schumannplan
1951	Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, Montanunion)
1954	Europäische Verteidigungsgemeinschaft scheitert am Veto des frz. Parlaments
1957	Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG, Euratom)
1957	Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)
1965	Fusionsvertrag (gemeinsamer Rat und Kommission für die de jure weiterexistierenden Gemeinschaften)
1973	Beitritt Dänemarks, Großbritanniens und Irlands
1979	Unmittelbare Wahlen zum Europäischen Parlament (EP)
1981	Beitritt Griechenlands
1986	Einheitliche Europäische Akte (in Kraft 1987) (Binnenmarkterrichtung, Erweiterung der Befugnisse des EP)
1986	Beitritt Portugals und Spaniens

EWG als entscheidend
vier Freiheiten
Supranationalität

Die wirtschaftlich und rechtlich entscheidende Gemeinschaft wird die EWG, für die die bis heute prägenden vier Freiheiten festgelegt wurden: die Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit. Ferner verständigten sich die Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Agrar-, Verkehrs-, Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik. Die Besonderheit von EGKS, EAG und EWG liegen in der Übertragung von Hoheitsrechten auf europäische Institutionen, also in der Supranationalität dieser Gemeinschaften (s.o. 8.1).

Die nächsten entscheidenden Entwicklungen sehen Sie hier im Überblick:

1992	Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht)
1997	Vertrag von Amsterdam
2000	Proklamation der EU-Grundrechtecharta
2000	Beginn der Arbeit des EU-Reform-Konvents
2003	Vertrag von Nizza
2004	Annahme des EU-Verfassungsvertrages durch die Staats- und Regierungschefs
2004	Beitritt von Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Lettland, Litauen, Estland, Malta, Zypern zur EU
2004	Unterzeichnung des Vertrages über eine neue Verfassung für Europa
2005	Ablehnung des Vertrages durch Referenden in F und NL
2007	Beitritt von Bulgarien und Rumänien
2007	Vertrag zur Reform der Europäischen Union/Vertrag von Lissabon (Unterzeichnung durch die Staats- und Regierungschefs)
Dez. 2009	Vertrag von Lissabon in Kraft (und damit auch Verbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta)

Vertrag von Maastricht 1993

Der entscheidende Entwicklungsschritt war der Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) v. 1992 (in Kraft getreten am 1.1.1993), der zur Gründung der Europäischen Union führte; ferner wurden die gemeinsamen Ziele über die wirtschaftlichen Ziele hinaus erweitert und eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und eine Zusammenarbeit im Bereich Polizei und Justiz (PJZS) vereinbart. Weiter wurde eine Währungsunion errichtet und eine Unionsbürgerschaft geschaffen, die vom Begriff an eine "Staatsbürgerschaft" erinnert (gemäß Art. 17 EUV ist der Unionsbürger berechtigt, das Europäische Parlament zu wählen). Darüber hinaus wurde jetzt offiziell die EWG in EG umbenannt - entsprechend der im politischen Alltagsgebrauch schon längst entstandenen Bezeichnung.

Die rechtliche Konstruktion der EU, die der Maastricht-Vertrag schuf, war kompliziert - ohne eine Grundkenntnis sind aber die Weiterentwicklung und der Status quo durch den Vertrag von Lissabon nicht nachvollziehbar. Der Maastricht-Vertrag schuf eine EU, die auf drei Rechtssäulen basierte: nur die erste

Säule des EG-Rechts enthielt supranationales Recht mit den Ihnen bereits bekannten Besonderheiten. Die zweite und dritte Säule enthielten die neu hinzugekommenen Bereiche GASP und PJZS, die rechtlich "normales" Völkerrecht darstellten, also z.B. Einstimmigkeit erforderten und nicht automatisch der Zuständigkeit des EuGH unterfielen (s. dazu Abb. 15).

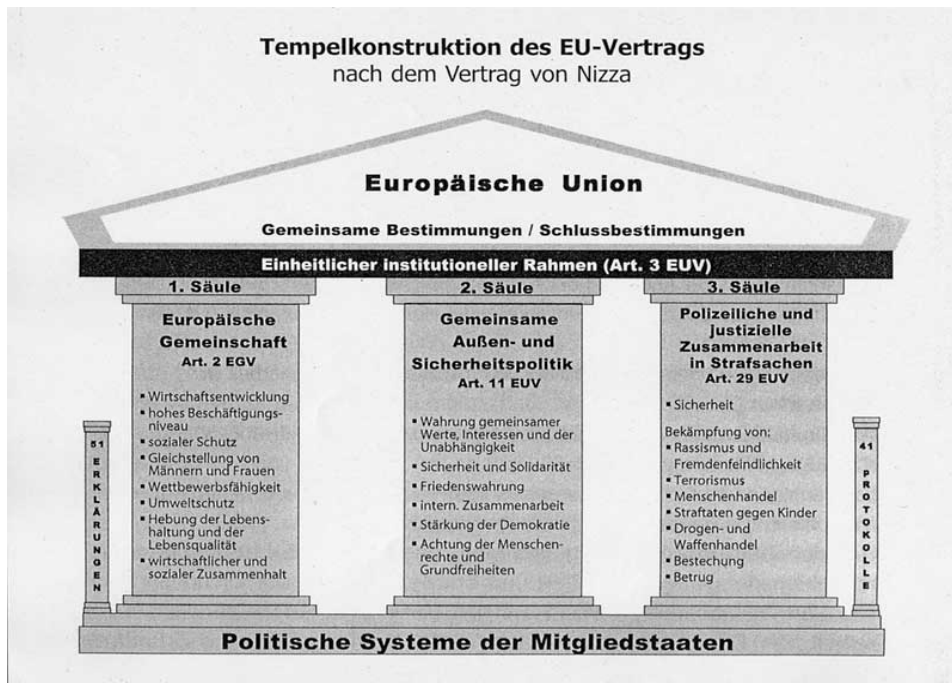


Abb. 15 Rechtliche Konstruktion der EU/Maastricht-Vertrag

Gegen den Maastricht-Vertrag, besonders die Einführung einer gemeinsamen Währung und die Abschaffung der DM, richteten sich Verfassungsbeschwerden, die aber vom BVerfG abgewiesen wurden. Zur Entwicklung der EU hielt das BVerfG fest:

„Der Unions-Vertrag begründet einen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der – staatlich organisierten – Völker Europas ..., keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat“ (BVerfGE 89, 155, 188, sog. Maastricht-Urt.).

Damit kreierte das BVerfG für die EU die bislang nicht existierende rechtliche Kategorie des "Staatenverbundes" (bekannt war bislang nur der Staatenbund, s.o. 2.2 oder der Bundesstaat, s.o. 3.3.4).

Die bisherige Entwicklung der EU endete mit dem Vertrag von Lissabon v. 2007 (in Kraft seit 1.12.2009). Er wandelte den EG-Vertrag um in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV); der EU-Vertrag (EU o. EUV) blieb mit neuer Vorschriftenummerierung erhalten. Als wesentliche Änderungen führte der Vertrag von Lissabon eine eigene Rechtspersönlichkeit der EU ein, die bisher nur die EG und EAG hatten; dies bedeutete, dass die EU, jetzt selbst Vertragspartnerin dritter Staaten sein kann. Weiter wurde das Drei-Säulenmodell des Maastricht-Vertrages aufgelöst: nur noch die GASP ist jetzt

Vertrag von
Lissabon 2009

Auflösung des
3-Säulenmodells

ein zwischenstaatlicher, nicht supranationaler Bereich, in dem weiterhin Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten erforderlich ist; die PJZS wurde in die erste/supranationale Säule überführt. Zudem wurde die EU-Grundrechtecharta verbindlich. Auch gegen die Weiterentwicklungen durch den Lissaboner-Vertrag richteten sich Verfassungsbeschwerden vor dem BVerfG; das BVerfG urteilte, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG - das Wahlrecht - ein Grundrecht auf einen Bundestag enthalte, dessen Entscheidungsbefugnisse aufgrund des Demokratieprinzips durch die europäische Integration nicht völlig ausgehöhlt werden dürfen, sah dieses Grundrecht aber nicht als verletzt an (BVerfGE 123, 267, Rnr. 238 ff., sog. Lissabon-Urt.).

Voraussetzung für das Inkrafttreten Europäischer Verträge, wie Maastricht- und Lissabon-Vertrag, ist in Deutschland die Unterzeichnung (durch den Bundespräsidenten o. Regierungsvertreter) und Ratifizierung durch den Bundestag (Art. 23 GG i.V.m. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG); eine Volksabstimmung hierüber sieht das GG, anders als andere Verfassungen, nicht vor.

EU-Grundrechte-
charta

"Verfassung" der EU

Wie Sie aus der tabellarischen Übersicht ab 1992 ersehen, stand die Erklärung der EU-Grundrechtecharta am Beginn der Entwicklungen, die in den Vertrag von Lissabon mündeten. Sie ist eng verknüpft mit den Reformbemühungen, die Ende der 90er Jahre begannen und die Frage einer fortschreitenden Entwicklung der EU hin zu einem Staatsgebilde berühren. Diese Entwicklungen begannen mit der Forderung, die EU brauche eine Verfassung, ein Begriff, der wie Sie bereits wissen (s.o. 2.1), eng gekoppelt ist an die Existenz eines Staates. Die Mitgliedstaaten nahmen daher von der Bezeichnung Abstand und entschieden sich für einen Verfassungsvertrag - übrig blieb nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages durch die Referenden in den Niederlanden und Frankreich der Vertrag von Lissabon. Die EU-Charta hatte als Grundrechtskatalog, der typischerweise Gegenstand einer jeden Verfassung ist, von Anfang an nicht nur rechtliche, sondern auch politische Bedeutung. Die Charta, die erst knapp zehn Jahre nach ihrer feierlichen Erklärung durch die Staats- und Regierungschefs mit dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages am 1.12.2009 schlussendlich verbindlich wurde, verfestigte den Grundrechtsschutz auf EU-Ebene endgültig (zur Bedeutung der Grundrechte in der EU bis zur Charta Bieber, Epiney/Haag, Die Europäische Union, S. 59 ff.). Polen und Großbritannien hatten sich allerdings ausbedungen, nicht an die Charta gebunden zu sein; Polen, so wird angenommen, aus Sorge vor liberalen Abtreibungsregelungen und der Anerkennung homosexueller Partnerschaften, Großbritannien aus Sorge vor einem geschriebenen Grundrechtskatalog; Tschechien hat sich vorbehalten, die Charta zu kündigen, wohl aus Sorge vor möglichen Gebietsansprüchen deutscher Staatsbürger (näher Bergmann, in: ders. (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, S. 499).

Die Grundrechtecharta ist inhaltlich weit gefasst und ein moderner Grundrechtskatalog. Sie garantiert überwiegend subjektive Abwehrrechte und beginnt, wie das GG, mit dem Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Charta, zur Entstehungsgeschichte der Charta und ihrer Ausarbeitung durch den europäischen Grundrechtekonvent unter Vorsitz des früheren Bundespräsidenten *Roman Her-*

zog, Knecht, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, GRC Präambel, Rnr. 8 f.). Die Charta geht aber über die „klassischen“ Grundrechte, wie sie etwa aus dem GG bekannt sind, deutlich hinaus. So ist etwa das Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen (Art. 3), der Datenschutz (Art. 8), das Recht auf Bildung (Art. 14), der Schutz geistigen Eigentums (Art. 17) und der Anspruch jeden Kindes auf direkten Kontakt zu beiden Elternteilen (Art. 24) verankert. In ihrem Art. 41 Abs. 1 und 2 enthält die Charta zudem ein „Recht auf eine gute Verwaltung“:

Was stellen Sie sich unter einer „guten Verwaltung“ vor?

Übung 32

Fragt man Studierende, was sie sich unter einer „guten Verwaltung“ vorstellen, erhält man eine Fülle von Antworten: die Verwaltung solle bürgernah und transparent arbeiten, auf der Basis von Recht und Gesetz, sie solle nachvollziehbare Entscheidungen liefern und auch zügig ihre Arbeit tun. Interessanterweise finden sich alle diese Vorstellung von einer „ordentlichen“ Verwaltung wieder - in Art. 41 Abs. 1 und 2 EU-Grundrechtecharta (näher dazu Wittinger, UBWV 2013, 3 ff.), die lauten:

„(1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.

(2) Dieses Recht umfasst insbesondere

- . das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird;
- . das Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses;
- . die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.“

Anders als das GG enthält die Grundrechtecharta aber kein Beschwerdeverfahren, mit dem der EU-Bürger, etwa vor dem EuGH, eine Grundrechtsverletzung geltend machen könnte. Verletzungen der Charta können aber Gegenstand aller zulässigen Klageverfahren vor dem EuGH sein, die auch EU-Bürger gegen EU-Organe, z.B. gegen die Kommission, anstrengen können (Art. 256 ff. AEUV). Die Charta bindet in erster Linie die EU und ihre Organe. Für die Mitgliedstaaten gilt sie nur bei der „Durchführung des Rechts der Union“ (Art. 51) (zur zukünftigen Bedeutung dennoch für das innerstaatliche Recht aufgrund der weiten Auslegung des EuGH, Wittinger, in Obermayer/Funke-Kaiser (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Einleitung, Rnr. 94 f.).

keine Individualbeschwerde

8.3 Die EU als Rechtsgemeinschaft: Rechtsgrundlagen und Handlungsinstrumentarium

Primärrecht = Gründungsverträge

Seit dem Vertrag von Lissabon gibt es, wie oben bereits dargestellt, zwei Verträge, den Vertrag über die Europäische Union (EU o. EUV) (in der Fassung des Vertrages von Lissabon) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU o. AEUV), der den bisherigen EG-Vertrag ersetzt. Diese beiden Verträge werden als das sog. **Primärrecht (= Gründungsverträge, in der jeweiligen Fassung)** bezeichnet. Das sog. Sekundärrecht meint die von den Organen geschaffenen Rechtsakte, wie sie das Primärrecht vorsieht; die entscheidende Vorschrift ist Art. 288 AEUV(ex-Art. 249 EGV), der lautet:

Sekundärrecht =
Rechtsakte der EU-
Organe

"Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an.

Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so sind sie nur für diese verbindlich.

Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich."

In dieser Vorschrift wird festgelegt, wie die Organe handeln können; drei Rechtsakte sind wesentlich, da sie rechtverbindlich sind:

Verordnung:
supranational
europäisches Gesetz

1. Die **Verordnung (im Original "law")**,

- sie hat **allgemeine Geltung**
- es ist **keine Umsetzung erforderlich**, denn sie gilt unmittelbar und ist damit **das supranationale Recht!**
- sie muss **unmittelbar vom Einzelnen, von nationalen Behörden und Gerichten beachtet und vollzogen werden.**

Die Verordnung ist damit das **europäische Gesetz.**

Richtlinie

2. Die **europäische Richtlinie**, sie ist ein

- **europäisches Spezifikum**
- **verbindlich hinsichtlich des Ziels**
- **und sie muss von den Staaten umgesetzt werden** (Wahl der Form und der Mittel laut Art. 288 AEUV), nach der Rspr. des EuGH muss die Umsetzung aber **durch ein Gesetz** erfolgen (nicht ausreichend sind Verwaltungsvorschriften oder eine Verwaltungspraxis).

Mitunter schaffen es Mitgliedstaaten nicht rechtzeitig, in der vorgegebenen Frist eine Richtlinie umzusetzen, da hierzu ja ein Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden muss (s.o. 5.). Bei verspäteter Umsetzung hat die Richtlinie nach der Rspr. des EuGH dann ausnahmsweise eine unmittelbare Geltung (sofern sie

hinreichend bestimmt ist) - hat dann also die Wirkung einer Verordnung und ist in diesem Fall supranational (näher Streinz, Europarecht, Rnr. 484 ff. m.w.N.).

Eine in der Praxis relevante Richtlinie, die über das Bundesnaturschutzgesetz und das Baurecht in das deutsche Recht umgesetzt wurde, ist die Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21. Mai 1992, die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH), ihr Art. 2 regelt:

FFH-Richtlinie

"(1) Diese Richtlinie hat zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, beizutragen."

In ihrem Anhang enthält sie eine Liste in Europa bedrohter Tier- und Pflanzenarten, u.a. Schmetterlinge und Fledermausarten. Werden diese z.B. auf potentiellen Bauflächen entdeckt, scheitern Bauprojekte. Auch für die Bundeswehr spielt die FFH-Richtlinie eine Rolle, z.B. bei Truppenübungsplätzen, die sich "die Natur zurückholt"; ggf. müssen dann Gelände abgesperrt oder stillgelegt werden.



Abb. 16 Bundesamt für Naturschutz, Internethandbuch zu den Arten der FFH-RL Anhang IV

Bundeswehr und
FFH-Richtlinie

3. **Der Beschluss:** er enthält in der Praxis meist eine Einzelregelung (s. Art. 288 Abs. 2 AEUV "Adressat"), die durch die Kommission an einen Mitgliedstaat ergeht. Er kann als „europäischer Verwaltungsakt“ bezeichnet werden. Bei seinem Erlass muss insbesondere Art. 41 EU-Grundrechtecharta beachtet werden.

Beschluss: "europäischer Verwaltungsakt"

8.4 EU-Organe und Rechtsetzung

8.4.1 EU-Organe im Überblick

Art. 13 EU regelt, welche Organe die EU hat:

- "... Die Organe der Union sind
- das Europäische Parlament,
 - der Europäische Rat,
 - der Rat,
 - die Europäische Kommission ...,
 - der Gerichtshof der Europäischen Union,
 - die Europäische Zentralbank,
 - der Rechnungshof."

Die wichtigsten Organe werden im Folgenden vorgestellt:

1. Der Europäische Rat (Gipfel)

Er setzt sich zusammen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an seinen Arbeiten teil. Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre

Europäischer Rat:
kein Gesetzgeber

Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest (Art. 15 EUV). Er entscheidet z.B. über die EU-Erweiterung oder über neue Kompetenzen für die EU. Er wird nicht gesetzgeberisch tätig. Durch den Lissabon-Vertrag wurde ein hauptamtlicher Präsident des Rates geschaffen und der frühere wechselnde Vorsitz alle sechs Monate abgeschafft, um die Effizienz des Europäischen Rates zu steigern und um der EU "ein Gesicht" zu geben. Der Europäische Rat trifft Entscheidungen weiterhin grds. einstimmig.

Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik

Der Europäische Rat ernennt auch den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der durch den Lissabon-Vertrag neu konzipiert wurde, um die Außen- und Sicherheitspolitik zu stärken (Art. 18 EUV).

2. Der Rat der EU (inoffiziell: Ministerrat)

Rat der EU (Ministerrat): Gesetzgeber

Er besteht aus einem Minister aus jedem EU-Land, mit wechselndem Vorsitz alle sechs Monate, der hier erhalten blieb, und tritt in verschiedenen Zusammensetzungen zusammen, je nach Thematik, z.B. treffen sich die 28 Innenminister, Wirtschaftsminister etc. Der Minister kann auch von seinem Staatssekretär vertreten werden. Der Rat entscheidet zusammen mit dem Parlament über EU-Rechtsakte und den Haushalt. Der Ministerrat ist damit der Gesetzgeber - zusammen mit dem Parlament, worauf zurückzukommen ist. Er entscheidet in der Regel nach dem Mehrheitsprinzip (es gilt gemäß Art. 16 EUV die sog. qualifizierte Mehrheit, von mindestens 55 % der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der EU ausmachen). In der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gilt nach wie vor das Einstimmigkeitserfordernis. Trifft sich der Rat in Form der Außenminister, hat der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik den Vorsitz.

Europäisches Parlament

3. Das Europäische Parlament (EP)

Es setzt sich aus 736 Abgeordneten zusammen (Deutschland hat 96, Luxemburg 8) und wird für fünf Jahre (seit 1979) direkt von den Unionsbürgern gewählt (dazu 8.2). Die Wahl zum EP folgt mangels Vorgaben der EU den innerstaatlichen Wahlrechtsregelungen, in Deutschland galt daher die 5%-Sperrklausel. Das BVerfG hat diese jedoch als Verstoß gegen die Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) und gegen die gleiche Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, Erfolgswert, s.o. 4.2.2) bewertet (BVerfG, 2 BvC 4/10, Urt. v. 9.11.2011, Rnr. 83 ff., 95 ff., abrufbar über <http://www.bverfg.de/entscheidungen>); gleiches galt für die dann zunächst vom Gesetzgeber eingeführte 3%-Hürde (BVerfG, 2 BvE 2/13, Urt. v. 26.2.14, Rnr. 37 ff., 50 ff., abrufbar ebenda). Angesichts der Tatsache, dass das BVerfG seit Jahrzehnten die innerstaatliche 5%-Hürde für nicht verfassungswidrig hält, ist dies bemerkenswert. Gestützt hat das BVerfG seine



Abb. 17 EU-Parlament

unterschiedliche Bewertung auf die geringeren Befugnisse des EP im Vergleich zum Bundestag, gerade als Gesetzgeber (s.u. 8.4.2).

4. Die Europäische Kommission

Sie besteht aus einem Kommissar pro Mitgliedstaat (die vereinbarte Reduzierung der Anzahl wurde bisher nicht realisiert), die in Art von Regierungsressorts Zuständigkeitsbereiche haben, z.B. Neue Technologien, Agrar, Justiz, Verkehr etc.. Die Kommission hat das Initiativrecht für Verordnungen und Richtlinien - im Gegensatz zum EP und zum Ministerrat (Art. 17 EUV). Ihre Aufgabe ist es, Harmonisierungsbedarf zu erkennen und gemeinsames Recht auf den Weg zu bringen; sie gilt daher als "Motor" der EU. Zugleich ist sie die "Hüterin der Verträge", da sie für die Einhaltung des EU-Rechts zu sorgen hat und Mitgliedstaaten vor dem EuGH verklagen kann (z.B. wegen nicht fristgerechter Umsetzung einer Richtlinie).

Europäische Kommission:
Gesetzesinitiatorin

5. Der Gerichtshof der EU (EuGH)

Er besteht aus einem Richter pro Mitgliedstaat (seine Richterzahl soll allerdings bis 2019 verdoppelt werden) und entscheidet über die Auslegung des EU-Rechts und gewährleistet eine einheitliche Anwendung des EU-Rechts in allen EU-Staaten.

EuGH

Praktisch am relevantesten ist das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV). Ist in einem innerstaatlichen Klageverfahren, gleich in welchem Gerichtsweg und in welcher Instanz eine Frage des EU-Rechts und seiner Auslegung relevant, ist das nationale Gericht verpflichtet, diese Frage dem EuGH zur Klärung vorzulegen. Damit wird sichergestellt, dass nur der EuGH über die Auslegung des EU-Rechts entscheidet. Die Antwort kommt an das innerstaatliche Gericht zurück, das über den Rechtsstreit dann endgültig entscheidet. Durch das Vorlageverfahren entsteht so eine Verzahnung von nationalem Recht und Europarecht. Bsp.:

Der gemäß dem früheren Wehrpflichtgesetz der Wehrpflicht unterliegende D klagte vor dem VG Stuttgart gegen seinen Einberufungsbescheid. Zur Begründung führt er aus, die im GG und im Wehrpflichtgesetz vorgesehene Wehrpflicht nur für Männer verstieße gegen das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, das in europäischen Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, verbrieft ist. Das VG legte dem EuGH diese Frage vor; er entschied 2003, dass die Entscheidung über die Organisation ihrer Streitkräfte Sache der Mitgliedstaaten und die Entscheidung einer auf Männer begrenzten Wehrpflicht Teil der militärischen Organisation ist, auf die das - damals noch - Gemeinschaftsrecht nicht anwendbar sei (EuGH Rs. C-186/01, Urt. v. 11.03.2003, recherchierbar über <http://curia.europa.eu>).

In jüngerer Zeit hat der EuGH im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren bestätigt, dass die Mitgliedstaaten arbeitssuchende EU-Ausländer von Grundsi-

cherungsleistungen im Vergleich zu eigenen Staatsangehörigen ausschließen kann (EuGH, Rs. C-67/14, Jobcenter Berlin Neukölln/Alimanovic., Urt. v. 15.9.2015, NJW 2016, 555 f. mit Anm. Lenze).

8.4.2 Rechtsetzung in der EU

Zur Rechtsetzung im Rahmen der EU und zur Rolle der Organe ist Folgendes festzuhalten:

1. die Kommission: legt einen Verordnungs- o. Richtlinienvorschlag vor
2. EP und Ministerrat: entscheiden **gemeinsam** (Regelfall seit dem Lissabon-Vertrag)
3. die Mitgliedstaaten setzen Richtlinien in nationales Recht um und wenden Verordnungen direkt an
4. Kommission und EuGH kontrollieren die Umsetzung und Anwendung.

Initiative durch die Kommission

gemeinsame Entscheidung von EP und Ministerrat

Im Hinblick auf das EP besteht daher nach wie vor keine identische Position mit einem nationalen Parlament: das EP wirkt an der europäischen Gesetzgebung lediglich mit; das Initiativrecht liegt bei der Kommission. Darin begründet sich das noch immer bestehende demokratische Defizit der EU; andererseits wird das EP als einziges EU-Organ direkt von den Unionsbürgern gewählt. Zudem hat das EP verglichen zu den Anfängen, bislang die höchste Mitwirkungsstufe im Gesetzgebungsverfahren erreicht: ursprünglich war der Ministerrat der alleinige Gesetzgeber, dann galt das Mitentscheidungsverfahren nur in Ausnahmefällen und erst zuletzt als Regelfall (zum Gesetzgebungsverfahren und seiner Entwicklung Arndt/Fischer, Europarecht, S. 42 ff.).

Das Mitentscheidungsverfahren gibt dem EP und dem Ministerrat ein Veto-recht. Jedes Organ kann den Rechtsakt damit verhindern.

8.5 Aufgaben und Zuständigkeiten der EU

Keine Allkompetenz: Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Prinzip der Subsidiarität

Die EU verfügt nur über diejenigen Kompetenzen, welche ihnen die Mitgliedstaaten durch die Verträge übertragen haben. Für ein Tätigwerden ihrer Organe ist daher eine spezifische Handlungsgrundlage erforderlich. Diesen Grundsatz nennt man das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Es ist in Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 EUV festgelegt.

Gemäß Art. 5 Abs. 2 EUV gilt ferner das Prinzip der Subsidiarität. Danach darf die EU in Bereichen, für die sie nicht ausschließlich zuständig ist, nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten „nicht ausreichend erreicht“ werden können. Dieser Begriff ist allerdings auslegungsfähig. Nach dem Wortlaut gilt dieses Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich aber nur für die nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der EU. Anders als Art. 73 ff. GG, die eine ausdrückliche Kompetenzverteilung zwischen den beiden Ebenen in der Bundesrepublik vorsehen, enthielten die EG-Gründungsverträge eine solche Aufteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EG nicht. Der Vertrag von Lissabon hat erstmals eine Kompetenzordnung festgeschrieben (Art. 2-6 AEUV). Die EU ist danach ausschließlich zuständig u.a. für die Währungspolitik, die Wettbewerbsregelung und Handels-

politik. Die EU und die Mitgliedstaaten sind konkurrierend ("geteilte" Zuständigkeit gemäß Art. 2 Abs. 2 AEUV) zuständig z.B. für den Binnenmarkt, die Sozialpolitik und Landwirtschaft; die Mitgliedstaaten sind - vergleichbar der deutschen Regelung (Art. 72 Abs. 1 GG, s.o. 5.) - hier nur zuständig, als die EU keine abschließenden Regelungen erlassen hat.

Die **nationale Sicherheit** fällt gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 3 EUV weiterhin in die alleinige Verantwortung der Mitgliedstaaten.

Mitgliedstaaten:
nationale Sicherheit

Art. 24 EUV regelt, dass sich die Zuständigkeit der EU auf **Fragen der Sicherheit der EU** erstreckt, "einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann" - damit ist eine gemeinsame europäische Armee gemeint. Für die GASP gilt gemäß Art. 24 Abs. 2 EUV das Einstimmigkeitsprinzip; der Erlass von Gesetzgebungsakten durch die EU-Organe ist ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 24 Abs. 2 Satz 3 EUV). Art. 42 ff. EUV regeln die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik näher. Vorgesehen sind Missionen der EU außerhalb der Union zur Friedenssicherung, die mit den von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Fähigkeiten erfüllt werden (z.B. Rettungseinsätze, Stabilisierungseinsätze und Einsätze zur Bekämpfung des Terrorismus, Art. 42 Abs. 1 und Art. 43 EUV). Bereits zuvor waren gemeinsame Einsätze, wie Atalanta zur Bekämpfung der Piraterie vorm Horn von Afrika, an dem die Bundeswehr beteiligt ist, Gegenstand der GASP (Gemeinsame Aktion/GASP des Rates der EU v. 10.11.2008). Zugleich wird die Beachtung der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik der NATO betont (Art. 42 Abs. 2 Satz 4 EUV). Für die Weiterentwicklung der gemeinsamen Verteidigungsfähigkeiten in der EU zuständig ist die Europäische Verteidigungsagentur (mit Sitz in Brüssel, zu den Europäischen Agenturen insgesamt, Wittinger, Zeitschrift für Europarecht 2008, 609 ff.).

EU: EU-Sicherheit

Art. 42 Abs. 7 EUV schließlich regelt im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates die gegenseitige Unterstützungspflicht ("Bündnisfall" der EU); Frankreich hat sich nach den Terrorangriffen in Paris vom November 2015 hierauf berufen - die Vorschrift wurde hier zum ersten Mal aktiviert.

gemeinsame
Missionen

8.6 Das Verhältnis zwischen Europäischem Recht und innerstaatlichem Recht (Anwendungsvorrang)

8.6.1 Anwendungsvorrang

Über 80% unseres nationalen Rechts gelten als europäisch veranlasst oder beeinflusst. Abschließend stellt sich daher die Frage nach dem Verhältnis zwischen EU-Recht und nationalem Recht. Dazu ein Beispiel:

Im deutschen Recht gilt für Bier die Vorgabe, dass nur Gerstenmalz, Hopfen, Hefe und Wasser verwendet werden darf (Reinheitsgebot, Bierverordnung vom 2. Juli 1990, BGBl. I S. 1332 zuletzt geändert durch Art. 5 der Verordnung vom 8. Mai 2008,

BGBI. I S. 797 i.V.m. § 9 Vorläufiges Biersteuergesetz). Der italienische Bierbrauer, dessen Bier noch andere Stoffe enthält, möchte sein in Italien gebranntes Bier nach Deutschland einführen und beruft sich auf die Warenfreiheit (Art. 28 EUV). Kann er sein Bier als solches einführen und bezeichnen? Welches Recht setzt sich durch?

Anwendungsvorrang

Aus Sicht der EU kann es nur eine Antwort geben: das EU-Recht setzt sich durch; nach der Rspr. des EuGH besteht ein **Anwendungsvorrang**. Denn das EU-Recht ist eine „autonome Rechtsordnung“ (EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251, Costa/ENEL), die geschaffen wurde, um übergreifendes Recht zu schaffen (zum Bierfall EuGH, Rs. 178/84, Slg. 1987, 1227). Anwendungsvorrang bedeutet (anders als der Geltungsvorrang in Art. 31 GG), dass innerstaatliches Recht im Kollisionsfall "nur" unangewendet bleibt, aber nicht "gebrochen", also unwirksam wird. Im Bsp. setzt sich damit die Warenfreiheit durch, innerstaatlich bleibt das Reinheitsgebot aber bestehen; es gilt für rein innerstaatliche Fälle, also für die deutschen Bierbrauer und für Drittstaaten außerhalb der EU. Möchte der Gesetzgeber eine "Inländerdiskriminierung" verhindern, hat er zwei Möglichkeiten, er kann dafür sorgen, dass die eigenen strengeren Regeln zu EU-Recht werden oder sein innerstaatliches Gesetz abschaffen - die Bierbrauerlobby hat daran im Übrigen aber kein Interesse. Begründet werden kann der Anwendungsvorrang zudem auch innerstaatlich, mit dem GG, in Auslegung des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG.

8.6.2 Anwendungsvorrang und GG

Vorrang auch gegenüber dem GG

Verfassungsbeschwerde gegen EU-Verordnungen?

Der Anwendungsvorrang des Europarechts gilt gegenüber dem innerstaatlichen Recht insgesamt - auch gegenüber dem GG. Damit kann EU-Recht nicht an Grundrechten gemessen werden. Im Kollisionsfall wird damit die nationale Verfassungsbestimmung verdrängt. Aus Perspektive des BVerfG stellte dies lange eine große Problematik dar, insbesondere solange die Gemeinschaft nicht über einen verbindlichen Grundrechtskatalog verfügte; das BVerfG forderte einen dem GG "im Wesentlichen gleichwertigen" Grundrechtsschutz (sog. "Solange"-Rspr. des BVerfG, BVerfGE 37, 271 ff. zur zulässigen Prüfung einer EU-Verordnung durch das BVerfG/"Solange-I"); in "Solange II" aber Umkehrung und Unzulässigkeit von Verfassungsbeschwerden gegen eine EU-Verordnung (BVerfGE 73, 339 ff.). Im "Maastricht"-Urteil betonte das BVerfG im Grundrechtsbereich zur Ausübung seiner Gerichtsbarkeit das "Kooperationsverhältnis" zum EuGH - eine Formel, über die in der Lehre eine Kontroverse entbrannte, ob Verfassungsbeschwerden gegen EU-Sekundärrecht weiterhin unzulässig bleiben (BVerfGE 89, 155, 174 f.; näher Arndt/Fischer, Europarecht, S. 395 ff., Rnr. 109 ff.). Mittlerweile hat das BVerfG aber deutlich gemacht, dass eine Befassung des BVerfG mit Sekundärrecht nur dann in Betracht kommt, wenn dargelegt ist, dass der als unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz generell nicht gewährleistet sei in der EU-Rechtsordnung; dies ist nach Inkrafttreten der EU-Grundrechtecharta nahezu ausgeschlossen. Verfassungsbe-

schwerden, die eine Grundrechtsverletzung durch Sekundärrecht rügen, sind damit grundsätzlich unzulässig (BVerfGE 102, 147 "Bananenmarktordnungs-Beschluss").

Mit dem Anwendungsvorrang, der auch gegenüber dem GG gilt, hat das EU-Recht eine **Sonderrolle im Vergleich zum Völkerrecht**, denn völkerrechtliche Verträge haben nach der h.M. innerstaatlich den Rang eines Bundesgesetzes, da sie gemäß Art. 59 Abs. 2 GG in nationales Recht - in ein Parlamentsgesetz - transformiert werden; damit kann Völkervertragsrecht auch nur den Rang eines Gesetzes erhalten - unterhalb des GG.

Unterschied des supranationalen Rechts zum Völkervertragsrecht

Eine Ausnahme stellt die EMRK dar: sie hat zwar ebenfalls formal den Rang eines einfachen Bundesgesetzes, beeinflusst aber mittelbar das GG, da sie nach der Rspr. des BVerfG bei der Auslegung des GG und auch der des einfachen Rechts zu beachten ist. So wird auch die Verwaltung gebunden, das innerstaatliche (Verwaltungs)Recht im Einklang mit der EMRK und der sie konkretisierenden Rspr. des EGMR zu interpretieren.

Ausnahme: EMRK

Vor allem Art. 6 Abs. 1 EMRK, der das Recht auf ein faires Verfahren garantiert, einschließlich eines zeitlich überschaubaren Verfahrens, ist relevant. Im Fokus standen dabei bislang Gerichtsverfahren, einschließlich verwaltungsgerichtlicher Verfahren, die im Grundsatz in den Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 1 EMRK fallen, obwohl der Wortlaut nur von zivilrechtlichen und strafrechtlichen Verfahren spricht. Die Frage, ob ein - nur - zu langes Verwaltungsverfahren vom Schutz des Art. 6 Abs. 1 EMRK umfasst ist, hat den EGMR soweit ersichtlich noch nicht beschäftigt. In seiner Rspr. hat das Ausgangsverwaltungs- und Widerspruchsverfahren bislang aber als vorgelagerter Teil des verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Verfahrens eine Rolle gespielt. Wie der Rspr. des EGMR gerade in Verfahren gegen Deutschland zu entnehmen ist, fallen Ausgangsverwaltungs- und Widerspruchsverfahren als Regelvoraussetzung für einen Verwaltungsprozess unter den Schutz von Art. 6 Abs. 1 EMRK. Damit muss auch die Bundeswehrverwaltung für ein zügiges Verwaltungsverfahren sorgen (näher Wittinger, in Obermayer/Funke-Kaiser (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Einleitung, Rnr. 107 ff.). Dazu ein Beispiel:

EMRK und Verwaltung: Schutz vor zu langer Verfahrensdauer

W, die Witwe von P, einem verstorbenen Beamten in der Bundeswehrverwaltung, streitet seit Jahren mit der Wehrverwaltung und vor den Verwaltungsgerichten über die Höhe ihrer Hinterbliebenenbezüge. Insgesamt dauerte das Verfahren, einschließlich dem vor dem BVerfG, 17 Jahre. Art. 6 EMRK ist anwendbar und hier konkret verletzt (vgl. die Verurteilung Deutschlands durch den EGMR wegen 13-jähriger Verfahrensdauer in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, EGMR Beschwerdenr. 46344/06, Rumpf/Deutschland, Urt. v. 2.9.2010, Rnr. 41 ff., abrufbar unter <http://echr.coe.int>).

8.6.3 Anwendungsvorrang, GG und Bundeswehr

Der Anwendungsvorrang hat bisher in Bezug auf das GG in einem prominenten



Abb. 18 Soldatin der Bundeswehr

Fall, der die Bundeswehr betraf, eine Rolle gespielt. *Tanja Kreil*, eine gelernte Elektroingenieurin, wollte bei der Bundeswehr arbeiten, wurde aber abgewiesen, da ihre Arbeit als Dienst an der Waffe galt. Innerstaatlich war das Verbot verfassungsrechtlich abgesichert durch den früheren Art. 12a Abs. 4 Satz 2 GG, der lautete: „Sie dürfen auf keinen Fall Dienst mit der Waffe leisten“. Auf die Klage von Frau *Kreil* entschied der EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens (s.o. 8.4.1), dass dieser Ausschluss von Frauen gegen europäische Richtlinien zur Gleichheit der Geschlechter im Hinblick auf den Zugang zum Beruf verstößt. Der EuGH legte damit den Fokus auf die Rolle der Bundeswehr als Arbeitsgeber und auf den Aspekt, Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten. Anders als im Fall der Wehrpflicht 2003 (s.o. 8.4.1) stand für den EuGH nicht die Organisation der Armee und damit die Verteidigung im Vordergrund (EuGH Rs. C-285/98, Urt. v. 11.1.2000, Rnr. 15 ff., 26 ff.). Als Reaktion auf das EuGH-Urteil wurde die Verfassung geändert und Art. 12a GG neu formuliert; er lautet seitdem: „Sie dürfen auf keinen Fall zum Dienst mit der Waffe verpflichtet werden.“ Dies bedeutet, dass ein freiwilliger Dienst möglich ist. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ging damit über den vom EuGH geforderten Anwendungsvorrang hinaus und schaffte die Vorschrift ab.

Lektüreprüfung



Arndt/Fischer, Die Europäische Union, Rnr. 64 ff. (zu den EU-Organen), Rnr. 153 ff. (zum Primär- und Sekundärrecht), Rnr. 212 (zur Rechtsetzung), Rnr. 305 (zum Vorabentscheidungsverfahren), Rnr. 328 ff. (zum Verhältnis zum nationalem Recht), Rnr. 354 ff. (zum Anwendungsvorrang und Grundrechten)



Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union, § 35, Rnr. 7 f. (zur gemeinsamen Verteidigung und Verteidigungspolitik m.w.N.)

Bevor Sie Ihr Wissen mittels der Kontrollfragen prüfen können, noch ein Quiz zum Abschluss: Testen Sie, wie fit Sie in Sachen EU sind!

1. Wie heißt der aktuelle Präsident des Europäischen Rates?
 2. Wie heißt der aktuelle Präsident des Europäischen Parlaments?
 3. Nennen Sie den derzeitigen Präsidenten der Kommission.
 4. Wer ist der aktuelle Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik?
 5. Wo hat der EuGH seinen Sitz?
 6. Wo hat der EGMR seinen Sitz?
- Antworten finden Sie auf der Homepage der EU (<http://europa.eu>) und der des EGMR (<http://echr.coe.int>).

Kontrollfragen zu 8.:

- ✓ Definieren Sie den Begriff Europarecht.
- ✓ Schildern Sie die wesentlichen Schritte von der Gründung der Europäischen Gemeinschaften, über die Entwicklung der EU bis zum Vertrag von Lissabon.
- ✓ Erklären Sie die „Tempelkonstruktion“ der EU.
- ✓ Erläutern Sie folgende Begriffe: Verordnung, Richtlinie und Beschluss.
- ✓ Erläutern Sie die wichtigsten Organe der EU. Wer ist auf EU-Ebene der Gesetzgeber?
- ✓ Welche Rolle spielt das Sekundärrecht im nationalen Recht? Mit welcher Begründung und in welchem Ausmaß?
- ✓ Bewerten Sie die EU-Grundrechtecharta.
- ✓ Welche Bedeutung kommt der EMRK innerstaatlich und völkerrechtlich zu?

Hinweise zur Autorin

Prof. Dr. iur. habil. *Michaela Wittinger* hat seit 2010 die Professur für Öffentliches Recht (insbesondere Staats- und Europarecht) an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundeswehrverwaltung, inne. Zuvor war die Autorin Privatdozentin an der Universität des Saarlandes, nahm Lehrstuhlvertretungen an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften/Speyer und an der Universität Siegen wahr und hatte die Otto-von-Freising Gastprofessur an der Katholischen Universität Eichstätt inne; 1998 Promotion an der Universität des Saarlandes, 1999 bis 2000 Juristin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, 2005 Habilitation an der Universität des Saarlandes (venia legendi für Staats-, Verwaltungs-, Völker-, Europarecht und Rechtsvergleichung). Die Autorin ist zudem seit 2013 als Expertin für Staats-, Verfassungs- und Europarecht für die Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit in Transformationsstaaten tätig (u.a. in Tunesien, Vietnam, Armenien und für das Kosovo).

Abbildungsverzeichnis und Abbildungsnachweis

Abb. 1 Magna Carta	9
Abb. 2 Deutscher Bund	12
Abb. 3 Paulskirche Frankfurt a.M.	13
Abb. 4 Deutsche Reichsverfassung v. 1871	15
Abb. 5 Besatzungszonen	17
Abb. 6 Leviathan	26
Abb. 7 Jean-Jacques Rousseau	27
Abb. 8 Russische Fahne am Nordpol	32
Abb. 9 Termez/Usbekistan	33
Abb. 10 Amerikanische Regierungsmitglieder verfolgen die Erstürmung des Verstecks von Osama Bin Laden in Pakistan	34
Abb. 11 EGMR	47
Abb. 12 Mitgliedstaaten der EMRK.....	47
Abb. 13 18. Deutscher Bundestag, 159. Plenarsitzung, 26.02.2016	54
Abb. 14 EU-Mitgliedstaaten.....	89
Abb. 15 Rechtliche Konstruktion der EU/Maastricht-Vertrag.....	93
Abb. 16 Bundesamt für Naturschutz, Internethandbuch zu den Arten der FFH-RL Anhang IV	97
Abb. 17 EU-Parlament	98
Abb. 18 Soldatin der Bundeswehr.....	104

Abb.1:

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Fairburn%27s_Edition_of_Magna_Charta_\(1799%3F,_first_page\).jpg?uselang=de](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Fairburn%27s_Edition_of_Magna_Charta_(1799%3F,_first_page).jpg?uselang=de)

Abb.2:

https://commons.wikimedia.org/w/index.php?search=Deutscher+Bund&title=Special:Search&go=Seite&uselang=de&searchToken=1sajrmln8wn6ir31pge8wt4ds#/media/File:Deutscher_Bund_1.png

Abb.3: [https://commons.wikimedia.org/wiki/Paulskirche_\(Frankfurt\)#/media/File:Frankfurt_Paulskirche_1848.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/Paulskirche_(Frankfurt)#/media/File:Frankfurt_Paulskirche_1848.jpg)

Abb.4:

https://commons.wikimedia.org/w/index.php?search=Deutsche+Reichsverfassung&title=Special:Search&go=Go&searchToken=cc60u1818xbtbb1zcfdsxtczm#/media/File:Bundesarchiv_Bild_102-11019,_Verfassungsurkunde_des_Deutschen_Reiches.jpg

Abb.5:

https://commons.wikimedia.org/w/index.php?search=Besatzungszonen&title=Special:Search&go=Go&searchToken=9gkr56w0otn5jzxdxizlok429#/media/File:Deutschland_Besatzungszonen_-_1945_1946.svg

Abb.6: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Leviathan_-_Hobbes%27_Leviathan_\(1651\),_title_page_-_BL.jpg4](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Leviathan_-_Hobbes%27_Leviathan_(1651),_title_page_-_BL.jpg4)

Abb.7:

https://commons.wikimedia.org/w/index.php?search=Rousseau&title=Special:Search&go=Go&searchToken=f0gsqzd8q9nq0jn8i99wzqt5#/media/File:Jean-Jacques_Rousseau.jpg

Abb.8:

https://www.google.de/search?q=Russische+Fahne+am+Nordpol+2007&tbm=isch&tbas=0&source=Int&sa=X&ved=0ahUKEwj8ovfzsf_YAhWHJewKHT8IDk4QpwUIHg&biw=1920&bih=940&dpr=1#imgrc=5cOsI_rhqI4ajM:&spf=1517305092323

ABBILDUNGSVERZEICHNIS UND ABBILDUNGSNACHWEIS

Abb.9: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:LTStp_Termez.png

Abb.10:

https://www.google.de/search?q=Amerikanische+Regierungsmitglieder+beobachten+Erst%C3%BCrmung+Versteck+Osama+Bin+Laden&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0ahUKewiGkcGDtP_YAhVB-aQKHXA5BkMQsAQIlg&biw=1920&bih=940#imgrc=uRAkwfRITwUnoM:&spf=1517305663238

Abb.11: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court&c=#n14599439163480307922156_pointer

Abb.12: <https://www.coe.int>

Abb.13: <https://www.bundestag.de> (Stand 26.02.2016)

Abb.14: <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/0adbf814-53a0-4350-a18f-ad8c168baa2a>

Abb.15: Schweitzer, Michael, Staatsrecht III, Heidelberg, 7. Aufl. 2000, S. 8

Abb.16:

https://commons.wikimedia.org/w/index.php?search=Feuerfalter&title=Special:Search&go=Seite&uselang=de&searchToken=e60wtdtfulqioivrx5oaqgog#/media/File:2014.09.30.-01-Edertal_am_Wildpark_Edersee--Kleiner_Feuerfalter-Weibchen.jpg

Abb.17: https://commons.wikimedia.org/wiki/European_Parliament

Abb.18: Quelle: Bundeswehr/Wilke, https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/aktuelles/weitere_themen!/ut/p/z1/hY_LCoMwEEX_yEl81LjUFqkgWtAvsynBBGuxiYRUuujHN6HgTjqLC3PvzBkGKFyBSjYPPPTODkmy0fUs3t4yUx9JPfL88EYSKsiJ15COMwhDOcPk3Qm2MVipF0HABrWXE64wAGqBAufA6JYVxaoQ0g9VeM6O0NyltRpe8tLaJN3BoEd51OF5O4Q_ZZvugSYKwqPLaAR9sZu9lI3XuaWjvTPJRHFSX_ozpmZOqivovi6DEuA!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922LU800ILN8O5201043

Literaturverzeichnis

- Arndt*, Hans-Wolfgang/*Fischer*, Kristian, Europarecht, Heidelberg, 11. Aufl. 2014
- v. *Aquin*, Thomas, Summa theologica I. Teil des II. Buches, deutsch-lateinische Ausgabe, Philosophische-Theologische Hochschule Walberg bei Köln (Hrsg.), Heidelberg et. al. 1977
- Bergmann*, Jan (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden, 5. Aufl. 2015
- Bieber*, Roland/*Epiney*, Astrid/*Haag*, Marcel, *Kotzur*, Markus, Die Europäische Union, Baden-Baden 12. Aufl. 2016
- Degenhart*, Christoph, Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, Heidelberg, 33. Aufl. 2017
- Grabenwarter*, Christoph/*Pabel*, Katharina, Europäische Menschenrechtskonvention, München, 5. Aufl. 2012
- Hobbes*, Thomas, Leviathan or the matter, form, and power of a commonwealth ecclesiastical and civil, Deutsch/Englisch, *Klenner*, Hermann (Hrsg.), Hamburg 1996
- Isensee*, Josef/*Kirchhof*, Paul, Handbuch des Staatsrechts Bd. II Verfassungsstaat, Heidelberg, 3. Aufl. 2004
- Katz*, Alfred, Staatsrecht, Heidelberg, 18. Aufl. 2010
- Klein*, Tonio, Das Kopftuch im Klassenzimmer: konkrete, abstrakte, gefühlte Gefahr?, DÖV 2015, 464-470
- Locke*, John, The Second Treatise of Government, Englisch/Deutsch, *Mayer-Tasch*, Cornelius (Hrsg.), Stuttgart 1974
- Montesquieu*, De l'esprit des lois, Staatsanschauungen II, XI, 4
- Papier*, Hans-Jürgen/*Krönke*, Christoph, Grundkurs Öffentliches Recht 1, Heidelberg 2012
- Pieroth*, Bodo/*Jarass*, Hans D., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, München, 14. Aufl. 2016
- Ders.*, Bodo/*Schlink*, Bernhard/*Kingreen*, Thorsten/*Poscher*, Ralf, Grundrechte Staatsrecht II, Heidelberg, 30. Aufl. 2014
- Rousseau*, Jean-Jacques, Du Contrat social/Vom Gesellschaftsvertrag, Französisch/Deutsch, Brockard, Hans (Hrsg. und Übersetzer), Stuttgart 1977
- Schwarze*, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden, 3. Aufl. 2012
- Schweitzer*, Michael, Staatsrecht III, Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, Heidelberg, 10 Aufl. 2010
- Sodan*, Helge/*Ziekow*, Jan, Grundkurs Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht, München, 7. Aufl. 2016
- Wittinger*, Michaela, Der Europarat: die Entwicklung seines Rechts und der „europäischen Verfassungswerte“, Baden-Baden 2005
- Dies.*, Die Geltung der Europäischen Menschenrechtskonvention im militärischen Auslandseinsatz: zugleich eine Anmerkung zum Urteil Al-Skeini gegen

LITERATURVERZEICHNIS

Vereinigtes Königreich des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte v. 7. Juli 2011, Neue Zeitschrift für Wehrrecht 2013, 133-147

Dies., Das Recht auf eine gute Verwaltung in Art. 41 Abs. 1 und 2 der Grundrechtecharta der Europäischen Union, UBWV 2013, S. 3-7

Dies., Kommentierung, Einleitung und §§ 9-10 VwVfG in Obermayer/Funke-Kaiser (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Köln, 5. Aufl. 2018

Dies., „Europäische Satelliten“: Anmerkungen zum Europäischen Agentur(un)wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht, Europarecht 2008, S. 609-626

Impressum:



Hochschule des Bundes
für öffentliche
Verwaltung

Hochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung

- Wissenschaftlicher Dienst -
Willy-Brandt-Straße 1, 50321 Brühl