

1. Kapitel Grundlagen

Das vorliegende Werk trägt den Titel „Staatsrecht“. Legte man allein den Wortlaut dieses Begriffs zugrunde, dann ginge es im Folgenden also um das „Recht“ des „Staates“. Auch diese beiden Begriffe sind nicht aus sich heraus verständlich, sondern bedürfen der Erläuterung. Was ist „Recht“, was ist ein „Staat“ und was ist das „Staatsrecht“? Wie sich herausstellen wird, wird es dabei überwiegend um das in unserer Verfassung, dem Grundgesetz niedergelegte Recht gehen. „Staatsrecht“ im hier verwendeten Sinne deckt sich daher weitestgehend mit dem Verfassungsrecht. Maßgeblich geht es dabei um die Rechtsbeziehungen der vom Grundgesetz vorgesehenen obersten Staatsorgane sowohl untereinander als auch im Verhältnis zu natürlichen und juristischen Personen.

Beispiele:

- Bundesrat und Bundestag streiten um ein Gesetz.
- Ein Bundesland wehrt sich gegen ein neues Bundeswahlgesetz mittels Klage vor dem Bundesverfassungsgericht.
- Es werden Wahlen zum Deutschen Bundestag abgehalten.
- Der Bundestag erlässt ein Gesetz, wonach Bürger höhere Steuern zahlen müssen.

Damit ist ein erster Eindruck gewonnen, was Staatsrecht ist. Um sich näher damit zu befassen, müssen aber die verwandten Begriffe genauer erläutert werden.

I. Begriffe

Zu Beginn soll erklärt werden, um was es bei dem Rechtsgebiet überhaupt geht.

1. Definition und Einordnung Staatsrecht

Staatsrecht sind alle Rechtsvorschriften, die sich mit der Organisation des Staates einerseits und seiner Beziehung zu Rechtssubjekten wie insbeson-

dere seinen Bürgern befassen. Speziell für die erstgenannte Fallgruppe hat sich der Begriff „Staatsorganisationsrecht“ herausgebildet.

- 4 Das Staatsrecht ist nur ein Teil des Rechts, das für die Bürger gilt. Die Summe aller Vorschriften für ein Gemeinwesen nennt man Rechtsordnung. Die Rechtsordnung eines Staates wird üblicherweise wie folgt unterteilt:

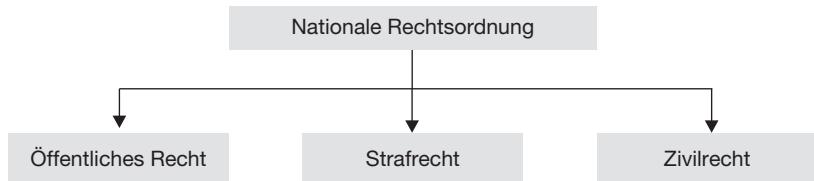


Abbildung 1: Überblick über die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland

- 5 Das öffentliche Recht betrifft neben der Beziehung staatlicher Stellen untereinander die Beziehung des Staates zu seinen Bürgern und anderen Rechtssubjekten. Darin liegt der wesentliche Unterschied zum Zivilrecht. Dieses betrifft die Rechtsbeziehungen gleich geordneter Rechtssubjekte untereinander, z. B. die Beziehung zwischen Bürgern und Bürgern oder zwischen Unternehmen und Unternehmen. Das Strafrecht, das danach eigentlich auch zum öffentlichen Recht gehört, weil es regelt, wann der Staat jemanden bestrafen darf, wird als eigenständiger Teil der Rechtsordnung behandelt, da es so speziell ist.
- 6 Das öffentliche Recht wird nicht nur aus dem Staatsrecht gebildet. Vielmehr verbergen sich weitere, selbständige Rechtsgebiete dahinter.

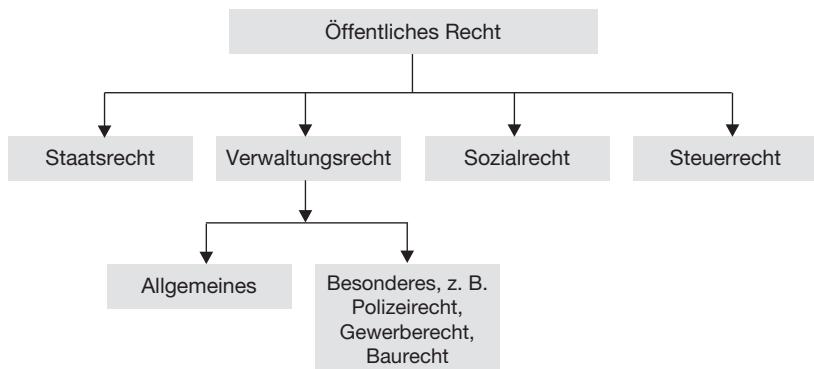


Abbildung 2: Die Rechtsgebiete des öffentlichen Rechts

Bis jetzt hat sich unsere Betrachtung auf das deutsche Recht beschränkt. Unser gegenwärtiges Leben wird aber von vielen internationalen Verflechtungen geprägt (Globalisierung). Auch die nationalen Rechtsordnungen stehen heutzutage daher in einem größeren Kontext.

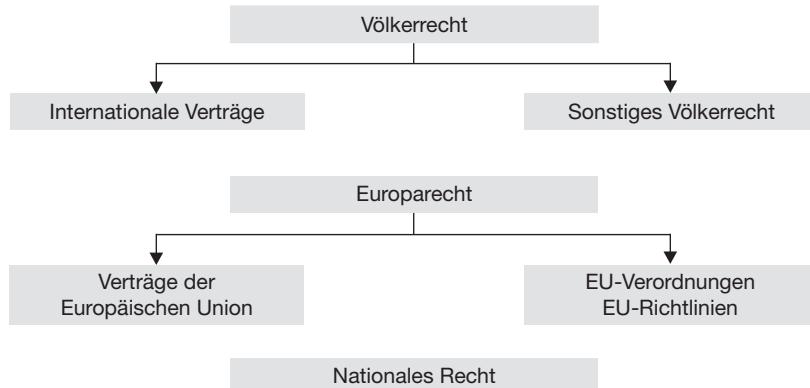


Abbildung 3: Die deutsche Rechtsordnung im internationalen Kontext

Das Völkerrecht besteht in erster Linie aus Verträgen, die Staaten untereinander schließen. Beispiele sind Doppelbesteuerungsabkommen, das Kyoto-Abkommen zum Abbau der Treibhausgase oder die Verträge zur Gründung der UNO, der NATO oder anderer internationaler Institutionen. Das Europarecht wird von zwei Verträgen (EU-Vertrag und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) und den von der EU erlassenen Rechtssätzen (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse) gebildet. Es beeinflusst die nationale Rechtsordnung maßgeblich. Zum einen gibt es Vorschriften, die in jedem Mitgliedsstaat unmittelbar gelten (so z. B. die sog. Warenverkehrsfreiheit des EUV oder jede Verordnung, die die EU erlässt). Zum anderen verpflichten viele Vorschriften des Europarechts die Mitgliedstaaten, ihre Rechtsordnungen im Sinne europäischer Vorgaben zu gestalten.

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf das Staatsrecht. Dabei müssen wir zunächst noch genau klären, was überhaupt ein Staat ist.

2. Definition Staat

Völkerrechtlich betrachtet liegt ein Staat im rechtlichen Sinne dann vor, wenn ein Zusammenschluss besteht, der über Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt verfügt (vgl. Albrecht/Küchenhoff, § 5 Rn. 50 ff.).

- **Staatsgewalt** bedeutet, dass ein Zusammenschluss über die drei staatlichen Gewalten verfügt, d. h. über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Exekutive.

- Das **Staatsgebiet** ist das Territorium, auf dem der Staat eigene Staatsgewalt ausüben kann und von der Ausübung fremder Staatsgewalt frei ist.
- **Staatsvolk** ist der Personenkreis, der die Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates besitzt. In der Bundesrepublik Deutschland bestimmt sich die Frage nach der Staatsangehörigkeit nach Art. 116 GG i. V. m. dem Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG).

- 9 Allein die völkerrechtliche Definition führt noch nicht zum vollständigen Verständnis des Staatsbegriffs. Der Staat hat darüber hinaus nämlich eigene Rechtspersönlichkeit, er ist juristische Person und somit Träger von Rechten und Pflichten. Diese sind überwiegend in der jeweiligen Verfassung des Staates niedergelegt. Für die Bundesrepublik Deutschland enthält somit das Grundgesetz diese Rechte und Pflichten.
- 10 Die innere Struktur dieser juristischen Person und die völkerrechtliche Anerkennung machen den Staat in Summe aus und spiegeln dessen Souveränität wider. Derart souveräne Staaten können sich auf verschiedene Weise miteinander verbinden. Ist der Verbund relativ lose und hat der Verbund selbst keine Staatsqualität, spricht man vom **Staatenbund**. Einen solchen stellt z. B. die Europäische Union dar. Hat sowohl der Verbund selbst als auch die Mitgliedstaaten Staatsqualität, spricht man vom **Bundesstaat**. Einen solchen bildet z. B. die Bundesrepublik Deutschland. Schließlich liegt ein sog. **Zentralstaat** vor, wenn ein Staat zwar Untergliederungen hat, aber nur der Gesamtstaat Staatsqualität hat, wie z. B. Frankreich.

II. Aufgaben des Staates

- 11 Der Staat bildet nach der obigen Definition den äußeren Rahmen um eine Mehrzahl von Menschen. Daraus ergeben sich eine Reihe von Aufgaben oder Zielstellungen. So soll der Staat den Menschen auf seinem Gebiet Schutz, z. B. vor Gefahren von außen, aber auch durch solche von innen, geben. Weiter soll der Staat gewährleisten, dass die Menschen in seinem Territorium geordnet zusammenleben. Schließlich soll er dafür sorgen, dass die Menschen in seinem Gebiet über seinen Mindest-Lebensstandard verfügen und sie vor allem keine Sorgen um die wirtschaftliche Existenz haben müssen. Die Umsetzung dieser Ziele erfolgt durch Regelungen gegenüber den Menschen in dem Staat, d. h. seinen Bürgern. Das Staatsrecht enthält dabei selbst nur wenige solcher Regelungen. Es gibt aber vor, wer was wie regeln darf.

12 **Beispiel:**

Zur Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität (Schutz der Bürger!) will die Bundesrepublik die Überwachung des Internets verstärken. Das Staatsrecht regelt, welche Institutionen die Regelung treffen können, wie ihre Zusammenarbeit dabei aussieht und welche inhaltlichen Gren-

zen für eine solche Regelung bestehen. Die eigentliche Regelung richtet sich dann nach Verwaltungsrecht.

Recht besteht in erster Linie aus geschriebenen Normen. Die grundlegende Norm des deutschen Staatsrechts ist das **Grundgesetz (GG)**, also unsere Verfassung. Wegen der zentralen Bedeutung der Verfassung wird das Staatsrecht auch als **Verfassungsrecht** bezeichnet.

13

III. Das Grundgesetz

1. Entstehungsgeschichte

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wurde auf der Basis eines Entwurfes, der vom 10. bis 25. August 1948 vom Herrenchiemseeer Konvent erarbeitet wurde, geschaffen. Am 8. Mai 1949 wurde es vom Parlamentarischen Rat verabschiedet und später von den drei Militärgouverneuren der Siegermächte sowie von den Länderparlamenten genehmigt. Am 23. Mai 1949 wurde das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland dann ausgefertigt und verkündet. Von den Änderungen, die das Grundgesetz seither erfahren hat, ist sicher seine Erweiterung auf die Länder der ehemaligen DDR durch den Einigungsvertrag vom 3. Oktober 1990, die Wichtigste.

14

Geschichtlicher Überblick: Deutsche Verfassungsgeschichte und Grundgesetz



2. Inhalt

Das GG legt die rechtliche Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland fest. Die folgenden Kapitel sollen einen Überblick über die Bestimmungen des GG geben. Schwerpunkt sind die Regelungen, die für das Handeln des Staates gegenüber seinen Bürgern von besonderer Bedeutung sind.

15

Jeder Staatsbürger sollte die **Kernaussagen**, die das GG über unser Staatswesen trifft, kennen. Die Überschriften der ersten 13 Abschnitte des GG geben einen ersten Überblick über die behandelten Themen.

16

Die Grundrechte	Art. 1–19
Bund und Länder	Art. 20–37
Der Bundestag	Art. 38–49
Der Bundesrat	Art. 50–53
Der Gemeinsame Ausschuss	Art. 53a
Der Bundespräsident	Art. 54–61
Die Bundesregierung	Art. 62–69

Die Gesetzgebung des Bundes	Art. 70–82
Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung	Art. 83–91
Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit	Art. 91a–91e
Die Rechtsprechung	Art. 92–104
Das Finanzwesen	Art. 104a–115
Der Verteidigungsfall	Art. 116–146

Abbildung 4: Die Regelungsmaterien des GG

- 17** Aufgrund dieser Themenbereiche wird häufig eine Zweiteilung des Staatsrechts in das **Staatsorganisationsrecht** (Art. 20 ff. GG) und in die **Grundrechte** (insbes. Art. 1–20 ff. GG) vorgenommen.

3. Exkurs: Weitere Rechtsquellen des Staatsrechts

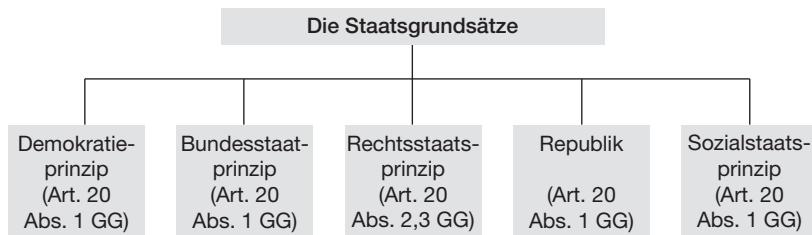
- 18** Neben dem Grundgesetz existieren weitere Rechtsquellen des Staatsrechts. Auf **Bundesebene** sind zu nennen: Das Bundeswahlgesetz, das Bundesverfassungsgerichtsgesetz oder das Parteiengesetz. Auf **Länderebene** zählen die Landesverfassungen der einzelnen Bundesländer zum Staatsrecht. Diese stehen wegen des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 31 GG) im Rang aber unter den einfachen Gesetzen des Bundes.

2. Kapitel Verfassungsgrundsätze

I. Begriff, Bedeutung, Überblick

Das Grundgesetz enthält fünf Verfassungsgrundsätze, die auch Staatsprinzipien oder Staatsstrukturprinzipien genannt werden. Diese enthalten allgemeine Anforderungen, an die sich der Staat, insbesondere der Gesetzgeber, halten muss. Über Art. 28 Abs. 1 GG gelten die Staatsgrundsätze auch für die Länder. Ihre schriftliche Niederlegung und Ausgestaltung haben die Verfassungsgrundsätze in den Art. 20 und 28 GG gefunden.

19



Diese Prinzipien sind so bedeutsam, dass sie auch bei einer Änderung des Grundgesetzes immer beibehalten werden müssen. Das ergibt sich aus Art. 79 Abs. 3 GG.

Abbildung 5: Die Staatsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland

II. Republik

Aus Art. 20 Abs. 1 GG folgt, dass die Bundesrepublik Deutschland republikanisch verfasst sein muss. Es darf in der Bundesrepublik Deutschland daher keine Staatsform geben, bei der das Staatsoberhaupt durch Erbfolge bestimmt wird, wie das z. B. in der Monarchie der Fall ist. Umgesetzt wird das durch die Vorschriften über den Bundespräsidenten als Staatsoberhaupt in den Art. 54 ff GG. Dessen Amtszeit ist auf fünf Jahre begrenzt und es ist nur eine anschließende Wiederwahl zulässig (Art. 54 Abs. 2 GG).

20

III. Demokratie

- 21** In Art. 20 Abs. 1 GG ist festgelegt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer Staat ist. Demokratie bedeutet, dass Träger der Staatsgewalt das Volk ist. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG stellt dies ausdrücklich fest: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“.
- 1. Demokratieformen**
- 22** Die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk kann unterschiedlich erfolgen. Das Volk kann alle wesentlichen Entscheidungen unmittelbar selbst treffen (direkte oder unmittelbare Demokratie) oder es kann die Ausübung der staatlichen Gewalt auf ausgewählte Personen oder Organe übertragen (indirekte oder mittelbare Demokratie).
- 23** a) **Indirekte Demokratie.** Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG übt in der Bundesrepublik das Volk seine Gewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung aus. Es besteht also indirekte Demokratie. Maßgebliches Organ durch das das Volk seinen Willen kundtut ist auf Bundesebene der Bundestag, dessen Mitglieder, die Abgeordneten, nach Art. 38 Abs. 1 GG vom Volk gewählt werden. Die gewählten Abgeordneten repräsentieren das Volk, weshalb man auch von repräsentativer Demokratie spricht (zur Vertiefung vgl. *Detterbeck*, Rn. 43 ff.).
- b) **Direkte Demokratie.** Bei der direkten Demokratie trifft das Volk die wesentlichen Entscheidungen dagegen selbst. Dabei sind insbesondere folgende Formen denkbar:
- die **Volksbefragung**, bei der vom Staat die Meinung der Bürger zu einzelnen Fragen abgerufen wird;
 - das **Volksbegehren**, mit dem die Bürger vom Gesetzgeber eine bestimmte gesetzliche Regelung oder die Durchführung eines Volksentscheids verlangen können;
 - der **Volksentscheid**, mit dem die Bürger unmittelbar über eine bestimmte Frage oder einen Gesetzentwurf entscheiden.
- 25** Direkte Demokratie herrscht z. B. in der Schweiz. In der Bundesrepublik Deutschland sind durch das Grundgesetz Abstimmungen auf Bundesebene nur in Art. 29 GG (Neugliederung des Bundesgebietes) und Art. 146 GG (Entscheidung über eine neue Verfassung) vorgesehen. Daraus wird abgeleitet, dass weitere Abstimmungen auf Bundesebene nicht zulässig seien. Sollen z. B. von der Bundesregierung initiierte Befragungen des Volkes zu grundlegenden politischen Themen (wie z. B. den Einsatz der Bundeswehr im Ausland) eingeführt werden, müsste dazu das Grundgesetz geändert werden (näher z. B. *Katz/Sander*, Rn. 157).

In den **Länderverfassungen** finden sich dagegen weitergehende Elemente direkter Demokratie. So sieht etwa die Bayerische Verfassung Volksbegehren und Volksentscheide (vgl. z. B. Art. 74 BV) ausdrücklich vor. Auch auf kommunaler Ebene werden vielfach Bürgerabstimmungen durch die gesetzlichen Vorschriften ermöglicht.

26

2. Die demokratische Legitimation staatlicher Organe

Aus Art. 20 Abs. 2 GG folgt auch die Verpflichtung, dass alle staatlichen Organe demokratisch legitimiert sein müssen. Beim Bundestag als dem maßgeblichen Legislativorgan ist das unmittelbar der Fall, da seine Mitglieder direkt vom Volk gewählt werden. Bei den anderen beiden Gewalten liegt nur eine mittelbare Legitimation vor. Der Bundeskanzler als Chef des höchsten Exekutivorgans, der Bundesregierung, wird vom demokratisch legitimierten Bundestag gewählt (vgl. Art. 63 Abs. 1 GG). Die demokratische Legitimation der Judikative wird darin gesehen, dass bei der Ernennung von Richtern sog. Richterwahlausschüsse mitwirken (vgl. Art. 95 Abs. 2, 98 Abs. 4 GG).

27

3. Exkurs: Die Rolle der Parteien (Art. 21 GG)

Art. 21 GG bestimmt, dass die Parteien bei der Willensbildung des Volkes mitwirken. Nach Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG besteht Gründungsfreiheit. Aus ihr leitet das BVerfG auch den Grundsatz der Chancengleichheit für politische Parteien ab (BVerfG v. 14.7.1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84 – BVerfGE 73, 40, 65). Diese Chancengleichheit erstreckt sich auch auf die von den Parteien als Unterstützungseinheiten für ihre Aufgabenwahrnehmung gegründeten Stiftungen, die überwiegend staatlich finanziert werden. Der Gesetzesvorbehalt aus Art. 20 Abs. 3 GG (vgl. nachfolgend Rn. 44ff) erfordert deshalb für die Finanzierung und Verteilung der Mittel eine gesetzliche Grundlage (BVerfG v. 22.2.2023 – 2 BvE 3/19). Für die Organisation der Parteien bestimmt Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG, dass die innerparteiliche Willensbildung demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. Schließlich legt Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG fest, dass lediglich das BVerfG eine politische Partei verbieten darf (sog. **Parteienprivileg**). Näher ausgestaltet werden die Regelungen des GG durch das Parteiengesetz (PartG). Dieses definiert in § 2 PartG auch den Parteienbegriff (bitte lesen!). Maßgeblich für das Vorliegen einer Partei ist danach ihre Bereitschaft, an der Vertretung des Volkes im Bundestag oder in einem Landtag mitwirken zu wollen. Daher haben z. B. Vereinigungen, die sich nur in Gemeinde- oder Kreisräten engagieren wollen, keinen Parteienstatus (zur Vertiefung vgl. z. B. Gröpl, Rn. 371 ff.).

28

IV. Sozialstaat

1. Bedeutung

Aus Art. 20 Abs. 1 GG folgt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Sozialstaat ist. Das Sozialstaatsprinzip bedeutet, dass der Staat, für eine gerechte

29

Sozialordnung sorgen muss, die dazu führt, dass jeder Bürger an den Freiheiten, die der Rechtsstaat bietet, grundsätzlich in gleichem Maße teilhaben kann. Schlagwortartig kann man sagen, dass der Staat, insbesondere der Gesetzgeber zur Schaffung **sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit** verpflichtet ist. Das Sozialstaatsprinzip kommt auch in einigen Grundrechten zum Ausdruck, wie z. B. in Art. 6 Abs. 4 und 5 GG, der Müttern und unehelichen Kindern Ansprüche gegen den Staat einräumt, oder in Art. 14 Abs. 2 GG, der die Sozialpflichtigkeit des Eigentums feststellt.

2. Ausprägungen

- 30 Nach h. M. kann ein Einzelner direkt aus dem Sozialstaatsprinzip grundsätzlich keine Ansprüche gegen den Staat ableiten. Vielmehr begründet dieses nur eine Verpflichtung des Gesetzgebers, entsprechende Regelungen zu erlassen, wobei ihm das BVerfG aber einen großen Gestaltungsfreiraum einräumt (z. B. BVerfG v. 16.7.1985 – 1 BvL 5/80, 1 BvR 1023/83, 1 BvR 1052/83 – BVerfGE 69, 272 ff, 314).
- 31 Die Verpflichtung zur sozialen Sicherheit gebietet vor allem den Anspruch auf die Sicherung eines **Existenzminimums** für jeden Bürger (st. Rechtsprechung seit BVerfG v. 18.6.1975 – 1 BvL 4/74. BVerfGE 40, 121, 133). Dieser wird durch einfache Gesetze konkretisiert. So sichert für Erwerbstätige das Gesetz über das Bürgergeld und die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und für Nichterwerbstätige das Gesetz über die Sozialhilfe (SGB XII) das Existenzminimum. Ein weiteres Beispiel für die Umsetzung des Sozialstaatsprinzips ist die Schaffung eines Sozialversicherungssystems mit der Begründung von gesetzlichen Versicherungspflichten für die gesetzliche Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung. So hat das BVerfG das Sozialstaatsprinzip zur Rechtfertigung der Einführung eines Basistarifs und einer Pflichtversicherung in der privaten Krankenversicherung herangezogen (vgl. BVerfG v. 10.6.2009 – 1 BvR 706/08 – BVerfG, NJW 2009, 2033 f.).
- 32 Zur Schaffung sozialer Gerechtigkeit dienen zum einen Vorschriften, die einen Ausgleich zwischen „sozial Schwachen“ und „sozial Starken“ leisten sollen, wie z. B. die Vorschriften des BGB zum Schutz der Mieter von Wohnraum oder das Kündigungsschutzgesetz im Arbeitsrecht. Zum anderen gehören staatliche Geldleistungen an sozial Schwache, wie z. B. Kinder- geld (EStG), Elterngeld (BEEG) oder Ausbildungsförderung (BAföG) zu diesem Ausgleich.

V. Bundesstaat

1. Begriff/Bedeutung

- 33 Art. 20 Abs. 1 GG legt fest, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat ist. Ein Bundesstaat liegt vor, wenn sich mehrere Einzelstaaten der-