

# § 1 Strukturprinzipien der Verfassung

## A. Rechtsstaat

Die fünf Strukturprinzipien (Rechtsstaat, Bundesstaat, Demokratie, Republik, Sozialstaat) sind die Basis deutscher Staatlichkeit und bilden das normative Kernstück der Verfassungsordnung.

Die Terminologie für diese Prinzipien ist nicht einheitlich. Als weitere Wendungen findet man u. a.: Staatsstrukturbestimmungen, Verfassungsprinzipien, verfassungsrechtliche Grundentscheidungen.

Von den Strukturprinzipien, die rechtlich unmittelbar gelten, unterscheiden sich die Staatsziele (u. a. Umwelt- und Tierschutz [Art. 20a GG]). Sie sind Vorgaben für den Gesetzgeber, die Ziele in einfaches Gesetzesrecht umzusetzen. Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz; dies zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität (das in Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG genannte Jahr begründet keine zusätzlichen Pflichten des Staates).

Im Rechtsstaat ist alle Staatsgewalt rechtlich gebunden. Bei der Rechtsstaatlichkeit handelt es sich um ein elementares Verfassungsprinzip. Durch das in Art. 20 Abs. 3 GG und zahlreichen anderen Verfassungsnormen verankerte Rechtsstaatsprinzip wird die gesamte Staatsgewalt dem Recht als oberstem Ordnungsprinzip unterworfen. Ausdrücklich genannt ist es in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.

Über die Rechtssicherheit (s. u. Rn. 2–5), die Gewaltenteilung (s. u. Rn. 6), die Gesetzmäßigkeit der Vw. (s. u. Rn. 7–9) und den Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Gewalt (s. u. Rn. 10) hinaus sind als Bestandteile dieses vielfältig ausgeprägten allgemeinen Rechtsgrds. u. a. zu nennen: Grundrechtsbindung aller staatlichen Gewalt (Art. 1 Abs. 3 GG [s. u. Rn. 37]); Vorrang der Verfassung vor dem einfachen formellen Gesetz (zur Rangordnung der Rechtsquellen s. u. Rn. 156); Verfassungsgerichtsbarkeit (Art. 93 GG [s. u. Rn. 86 ff.]); Verhältnismäßigkeitsprinzip (s. u. Rn. 52).

### I. Rechtssicherheit

Die Rechtssicherheit erfordert, dass die Entscheidungen und die Reaktionen der Staatsgewalt vorhersehbar und berechenbar sind. Dies sind staatliche Eingriffe nur dann, wenn das zu ihnen ermächtigende Ge-

setz einerseits bestimmt genug gefasst ist und belastende Eingriffe andererseits grds. nicht rückwirkend zulässig sind.

### 1. Bestimmtheitsgebot

- 3 Nach dem Bestimmtheitsgebot sind Rechtsvorschriften so genau zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Der Bürger muss in zumutbarer Weise feststellen können, welchen Inhalt eine Rechtsvorschrift hat.

Gegen das Bestimmtheitsgebot verstößen nicht: Unbestimmte Rechtsbegriffe (z. B. kann die Behörde die Ausübung eines Gewerbes nach § 35 Abs. 1 Satz 1 GewO untersagen, wenn Tatsachen vorliegen, die die „Unzuverlässigkeit“ des Gewerbetreibenden in Bezug auf dieses Gewerbe dartun); zu ihnen s. u. Rn. 188 f.; Generalklauseln (z. B. ist gem. § 138 Abs. 1 BGB ein Rechtsgeschäft nichtig, das gegen die „guten Sitten“ verstößt); Verweisungen: statische Verweisungen, d. h. Verweisungen in Gesetzen auf eine bestimmte Fassung anderer Gesetze; dynamische Verweisungen, d. h. Verweisungen auf die jeweils geltende Fassung anderer Gesetze (nicht zulässig bei Eingriffsnormen).

Art. 103 Abs. 2 GG (rechtsstaatliche Grundlagen der Bestrafung) enthält ein striktes Bestimmtheitsgebot.

### 2. Grds. keine Rückwirkung belastender Rechtsnormen

- 4 a) **Echte Rückwirkung.** Eine echte Rückwirkung (Rückbewirkung von Rechtsfolgen), d. h. ein nachträglicher gesetzlicher Eingriff in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände, ist bei belastenden Normen aus Gründen des Vertrauenschutzes grds. verboten. Ausnahmsweise ist sie zulässig, wenn zwingende Gründe des gemeinen Wohls oder ein nicht bzw. nicht mehr vorhandenes schutzbedürftiges Vertrauen des Einzelnen eine Durchbrechung gestatten.

Fälle zulässiger echter Rückwirkung: Der Bürger musste mit der neuen Norm rechnen; das geltende Recht ist unklar und verworren; eine nichtige Norm soll ersetzt werden; der entstehende Schaden ist nur gering (Bagatelfälle); zwingende Gründe des Gemeinwohls sprechen für die Rückwirkung.

Im Strafrecht ist jegliche Rückwirkung verboten (Art. 103 Abs. 2 GG). Voraussetzungen und Art jeder Strafe müssen durch ein zur Tatzeit geltendes Gesetz festgelegt sein. Art. 103 Abs. 2 GG verbietet sowohl die strafbegründende als auch die strafsschärfende Rückwirkung.

**b) Unechte Rückwirkung.** Eine unechte Rückwirkung (tatbestandliche Rückanknüpfung), d. h. eine nachträgliche Einwirkung auf noch nicht voll abgeschlossene Tatbestände für die Zukunft, ist auch bei belastenden Vorschriften demgegenüber grds. zulässig und nur ausnahmsweise verboten, wenn der Vertrauenschutz des Bürgers überwiegt.

## II. Gewaltenteilung

Die Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) ist ein für das GG tragendes Funktions- und Organisationsprinzip. Sie soll die Staatsgewalt durch Machtverteilung mäßigen und die Freiheit des Einzelnen schützen sowie für eine rationale und sachgerechte Organisation des Staates sorgen. Der Gewaltenteilungsgrds. gilt für die Bundes- und die Länderebene, nicht aber für die Kommunen als Teil der Vw. der Länder. Die staatlichen Aufgaben sind in drei Funktionsbereiche aufgeteilt (Gesetzgebung, Vollziehung [Reg., Vw. und Streitkräfte], Rspr.) und verschiedenen Organen zugewiesen (Gesetzgebung: BT; Vollziehung: BPr, BReg, Vw., Streitkräfte; Rechtsprechung: Gerichte [Art. 92 GG]). Grds. sind die drei Gewalten getrennt (sog. Gewaltentrennung). Sie kontrollieren und begrenzen sich gegenseitig (sog. Gewaltenhemmung). Besonders deutlich ist die Rspr. von der Gesetzgebung und Vollziehung abgegrenzt (Art. 92, 97 Abs. 1 GG). Im Übrigen sieht das GG zahlreiche Verschränkungen und Balancierungen von Legislative und Exekutive vor.

Bsp. für Verschränkungen: Rechtsetzung durch die Exekutive (Erlass von VOen, Art. 80 GG; s. u. Rn. 143 ff.); Bestimmung der Spitze der Exekutive durch die Legislative (Wahl des BK durch den BT, Art. 63 GG).

## III. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Der Grds. der Gesetzmäßigkeit der Vw. (Art. 20 Abs. 3 GG) bindet die Vw. an die Regelungen des Gesetzgebers und unterwirft sie damit zugleich der Kontrolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das Prinzip gilt für das gesamte Handeln der Vw. Seine Elemente sind der Vorrang und der Vorbehalt des Gesetzes.

## 1. Vorrang des Gesetzes

- 8 Die Vw. muss gem. den Gesetzen handeln und darf keine gegen die Gesetze verstößenden Maßnahmen treffen. Die Bindung bezieht sich auf die Verfassung, formelle Gesetze und materielle Gesetze (VOen, Satzungen).

## 2. Vorbehalt des Gesetzes

- 9 Das Handeln der Vw. muss durch formelle Gesetze legitimiert sein. Dies gilt einerseits für Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger. Andererseits muss der parlamentarische Gesetzgeber in den für das Verhältnis von Staat und Bürgern grundlegenden Bereichen, v. a. hinsichtlich der Grundrechtsverwirklichung, alles Wesentliche selbst entscheiden (sog. Wesentlichkeitstheorie bzw. Wesentlichkeitsdoktrin).

Bsp.: Grundlegende schulrechtliche Organisationsmaßnahmen bedürfen eines Gesetzes. Die Beihilfegewährung für Beamte erfordert eine gesetzliche Regelung. Die Ausgestaltung der Vergabe von Studienplätzen an staatlichen Hochschulen ist Aufgabe des Gesetzgebers.

## IV. Rechtsschutz

- 10 Das Grundrecht des Art. 19 Abs. 4 GG, eine Grundsatznorm für die gesamte Rechtsordnung, gewährleistet effektiven, individuellen gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Gewalt, d. h. der Executive (Reg., Vw., Streitkräfte). Jedermann hat einen Anspruch auf eine tatsächlich wirksame Kontrolle von als rechtsverletzend empfundenen Maßnahmen durch staatliche Gerichte (Art. 92 GG) innerhalb angemessener Zeit. Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet sowohl den Zugang zu den Gerichten als auch die Wirksamkeit des Rechtsschutzes. Grds. besteht ein Anspruch auf die vollständige Nachprüfung der angefochtenen Maßnahme in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht. Das dem gerichtlichen Verfahren vorgesetzte Verwaltungsverfahren darf nicht so angelegt werden, dass der gerichtliche Schutz unzumutbar erschwert wird. Der Kläger muss rechtlich, nicht nur faktisch betroffen sein (zur Abgrenzung der rechtlichen von der faktischen Betroffenheit s. u. Rn. 171). Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung des Rechtsschutzes einen erheblichen Spielraum. Die Rechtsschutzgarantie betrifft nicht Akte der Legislative und der Rspr. Art. 19 Abs. 4 GG gewährt Rechts-

schutz durch den Richter, jedoch nicht gegen den Richter. Wurden mehrere gerichtliche Instanzen geschaffen, darf der Zugang zu ihnen nicht in unzumutbarer und durch Sachgründe nicht zu rechtfertigender Weise erschwert werden. Zum Instanzenzug in der Verwaltungsgerichtsbarkeit s. u. Rn. 219.

## B. Bundesstaat

Als Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG) ist die Bundesrepublik Deutschland kein bloßer Staatenbund der Länder, sondern besitzt selbst Staatscharakter.

Ein Staat im Rechtssinn besteht aus den drei Elementen Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt (sog. Drei-Elemente-Lehre).

Der Bundesstaat ist ein Staat aus Staaten. Der Gesamtstaat setzt sich aus Staaten zusammen. Sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten haben Staatscharakter (weitere Bsp.: Österreich, Schweiz, USA).

Beim Einheitsstaat gibt es nur eine einheitliche Staatsgewalt (häufig mit regionalen Untergliederungen, z. B. Frankreich).

Ein Staatenbund ist ein Zusammenschluss von Staaten mit gemeinsamen Organisationen und diesen übertragenen Aufgaben, aber selbst kein Staat (z. B. Deutscher Bund [1815–1866]).

Die Länder (nicht: „Bundesländer“) sind als Glieder der Bundesrepublik Staaten mit eigener, nicht vom Bund abgeleiteter Staatsgewalt. Die Länder haben das Recht, die eigene Ordnung frei zu gestalten (sog. Verfassungsautonomie).

## I. Homogenitätsgebot

Das GG lässt den Ländern grds. freie Hand in der Ausgestaltung ihrer Verfassungen und will nicht für Uniformität sorgen. Das Homogenitätsgebot (Art. 28 Abs. 1 GG) bindet die Verfassungsautonomie der Länder allerdings an die fünf Strukturprinzipien der Verfassung und an die Wahlrechtsgrds. (Art. 38 Abs. 1 GG, s. u. Rn. 17). Art. 28 Abs. 1 GG gewährleistet das für das Funktionieren eines Bundesstaats unerlässliche Maß an Homogenität zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten. Art. 28 Abs. 3 GG verpflichtet den Bund zu gewährleisten, dass in den Ländern diese Strukturprinzipien, die Wahlrechtsgrds. und die

kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG [s. u. Rn. 57 ff.]) eingehalten werden. Gegen das Homogenitätsgebot verstößendes Landesverfassungsrecht ist nichtig.

Bsp. für denkbare Verstöße der Länder gegen das Homogenitätsgebot: Einführung der Monarchie, der Diktatur oder eines Einparteiensystems; Abschaffung der Verantwortlichkeit der Reg. und der Gewaltenteilung.

## II. Vorrang des Bundesrechts

- 13** Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) regelt die Lösung von Kollisionen zwischen Bundesrecht und Landesrecht. Die Norm erfasst nur zuständigerweise erlassenes Bundesrecht. Ob es sich um Bundes- oder um Landesrecht handelt, beurteilt sich danach, wem das Organ, das den Rechtssatz geschaffen hat, zuzuordnen ist. „Bricht“ bedeutet, dass entgegenstehendes Landesrecht nichtig, sein Erlass unzulässig ist (Geltungsvorrang). Mit dem Bundesrecht inhaltsgleiche Vorschriften des Landesrechts werden nicht gebrochen.

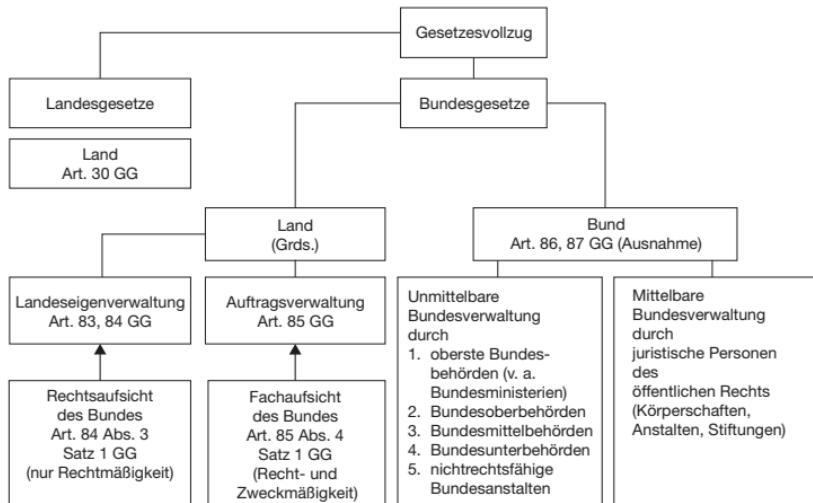
Für Grundrechte gilt Art. 142 GG, der den Bestand mit dem GG übereinstimmender Grundrechte des Landesverfassungsrechts sichert. Die Norm betrifft auch Grundrechte der Landesverfassungen, die erst nach Inkrafttreten des GG geschaffen wurden. Geschützt sind ferner weitergehende Grundrechte, die das GG nicht enthält. Zur Rangordnung der Rechtsquellen s. u. Rn. 156.

## III. Bundestreue

- 14** Die Bundestreue, auch Grds. bundesfreundlichen Verhaltens genannt, ist ein ungeschriebener Verfassungsrechtssatz. Sie verpflichtet zum Zusammenwirken, zur gegenseitigen Rücksichtnahme und zur Unterstützung im Verhältnis der Länder zueinander, der Länder zum Bund und umgekehrt.

Bsp. für mögliche Verstöße: Willkürliche Ungleichbehandlung von Ländern durch den Bund; Nichteinschreiten eines Landes gegen ein Verhalten von Gemeinden, das der Bundeskompetenz widerspricht; erhebliche Beeinträchtigung gesamtstaatlicher Interessen durch ein Land.

## IV. Verwaltungskompetenzen



### Zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen s. u. Rn. 70 ff.

Es gibt drei Typen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts:

- Körperschaften sind mitgliedschaftlich verfasste, unabhängig vom Wechsel ihrer Mitglieder bestehende Organisationen (z. B. Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände; Bundesagentur für Arbeit; Ärztekammern, Handwerkskammern);
- Anstalten sind mit Personal- und Sachmitteln ausgestattete Organisationen; sie haben keine Mitglieder, sondern Benutzer (z. B. Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Deutsche Nationalbibliothek, Rundfunkanstalten);
- Stiftungen sind zweckgebundene Vermögensbestände; sie haben weder Mitglieder noch Benutzer, sondern Nutznießer (z. B. Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus).

## C. Demokratie

- 16** Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer Staat (Art. 20 Abs. 1 GG). Demokratie bedeutet Herrschaft des Volkes. Die Staatsgewalt (d. h. alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter) muss vom Volk ausgehen (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) und darf keine andere Legitimationsgrundlage haben (Volkssouveränität); der Bürger hat einen Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung. Das Volk übt die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Repräsentation aus (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Die Wahl ist im demokratischen Verfassungsstaat der zentrale Vorgang, in dem das Volk die Staatsgewalt selbst ausübt.

Oberste Bundesorgane (Verfassungsorgane) sind: BT, BR, BPr, BReg, BVerfG, Gemeinsamer Ausschuss (Art. 53a GG), Bundesversammlung (Art. 54 GG).

Der notwendige Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird v. a. durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Reg. sowie durch die grds. Weisungsgebundenheit der Vw. gegenüber der Reg. hergestellt.

## I. Wesensmerkmale

- 17**
1. Ursprung der Staatsgewalt beim Volk (Art. 20 Abs. 2 GG)
  2. Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und Geheimheit (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) sowie der Öffentlichkeit
  3. Mehrparteiensystem (mindestens zwei regierungsfähige Parteien; Wettbewerbsdemokratie)
  4. Demokratische Legitimation aller Staatsorgane und Amtsträger (u. a. Art. 51, 54, 60, 63, 64, 67, 68, 94 Abs. 1, 95 Abs. 2 GG)
  5. Herrschaft auf Zeit (Art. 39, 54 Abs. 2, 69 Abs. 2 GG)
  6. Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz (u. a. Art. 42 Abs. 2 Satz 1, 44, 46 GG)
  7. Politische Meinungs- und Betätigungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1, 8, 9 Abs. 1, 21 GG)

Der BT, das Hauptorgan der Gesetzgebung, ist in der parlamentarischen Demokratie des GG das zentrale Forum offener und transparenter politischer Auseinandersetzung und Entscheidungsfindung. Er bildet den verfassungsrechtlichen Ort der Debatte über alle die Gemeinschaft interessierenden Angelegenheiten. Der BT kontrolliert die BReg und soll eine handlungsfähige BReg fortlaufend unterstützen.

## II. Freiheit des Abgeordneten

Die Abgeordneten als Elementareinheiten des BT sind gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. Diese Freiheit des Abgeordneten bezieht sich auf alle im Parlament zu treffenden Entscheidungen. Erfasst werden auch solche Entscheidungen, die den Abgeordneten nicht in Gewissensnot bringen.

Die Freiheit umfasst die sachliche und persönliche Unabhängigkeit, d. h. die grds. Unentziehbarkeit des Mandats. Sie schützt vor allen staatlichen Maßnahmen, die den Bestand und die Dauer des Mandats beeinträchtigen und die inhaltliche Bindungen der Mandatsausübung herbeiführen oder sanktionieren. Ein Fraktionszwang ist unzulässig.

Die Freiheit richtet sich auch gegen Private, insbesondere Parteien und Wähler. Das imperative Mandat ist verboten. Im Innenverhältnis des Abgeordneten zu seiner Partei ist ein Partei- und/oder Fraktionsauschluss zulässig. Die Partei kann jedoch nicht auf seinen Status einwirken (Außenverhältnis).

## III. Parteien

Das GG erkennt die Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG) an und erhebt sie in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution.

### 1. Begriff

Parteien sind frei gebildete, im gesellschaftlich-politisch Bereich wurzelnde Vereinigungen, die in den Bereich der institutionalisierten Staat-

lichkeit hineinwirken, ohne diesem selbst anzugehören. Sie werden definiert als (private) Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im BT oder in einem LT mitwirken wollen; sie müssen nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten (§ 2 Abs. 1 Satz 1 PartG; diese Legaldefinition konkretisiert den Parteienbegriff in verfassungsmäßiger Weise). Notwendig sind über die bloße Präsenz im Internet hinausgehende Tätigkeiten und Aktionen. Sog. Rathausparteien, die sich auf einzelne Gemeinden oder Landkreise beschränken, sind deshalb keine Parteien. Parteien gehören nicht zu den Staatsorganen, sondern wurzeln im gesellschaftlich-politischen Bereich.

## 2. Gewährleistungen

21

- Gründungs- und Betätigungs freiheit (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG).
- Mehrparteiensystem (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG: „die Parteien“).
- Chancengleichheit (streng formale Gleichheit): Im GG ist die Chancengleichheit zwar nicht ausdrücklich normiert; sie ergibt sich aber aus der Gründungsfreiheit und dem Mehrparteiensprinzip. Die Staatsorgane müssen im politischen Wettbewerb der Parteien Neutralität wahren. Das Gebot staatlicher Neutralität gilt nicht nur für den Wahlkampf, sondern auch für sämtliche Betätigungen der Parteien. Das schließt nicht aus, dass ein Mitglied der Reg. außerhalb seiner amtlichen Funktion am politischen Meinungskampf teilnimmt. Eine Ungleichbehandlung durch den Staat ist nur aus besonderen, zwingenden Gründen zulässig.

## 3. Finanzierung

22

- Wegen der Garantie eines funktionierenden Parteienwesens darf der Staat die Parteien finanzieren. Die Finanzierung ist aber begrenzt (§ 18 PartG) und orientiert sich u.a. am Erfolg der Partei bei den (letzten) Wahlen. Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG müssen die Parteien über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben (Transparenz- und Publizitätsgebot).