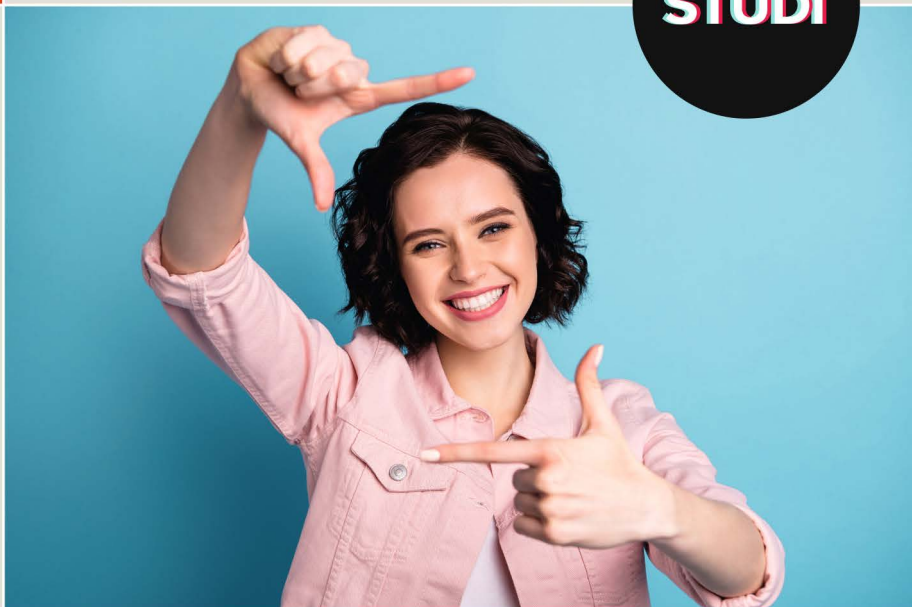


ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

STUDI



AUSTERMANN

# Staatsrecht

Staatsorganisationsrecht und  
Allgemeine Grundrechtslehren

2. Auflage

 BOORBERG

# Staatsrecht

Staatsorganisationsrecht und  
Allgemeine Grundrechtslehren

von

Dr. Philipp Austermann

*Professor an der Hochschule des Bundes  
für öffentliche Verwaltung, Brühl*

2. Auflage 2025

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über [www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

2. Auflage, 2025  
ISBN 978-3-415-07291-6

© 2025 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zu-  
gelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt  
insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen,  
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in  
elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text-  
und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH  
& Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß  
§ 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU)  
2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an:  
Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharr-  
straße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: [produktsicherheit@boorberg.de](mailto:produktsicherheit@boorberg.de)

Titelfoto: [deagreez – stock.adobe.com](https://stock.adobe.com/de/stockphoto/1234567890/deagreez) | Satz: abavo GmbH, Nebelhorn-  
straße 8, 86807 Buchloe | Druck und Bindung: Laupp & Göbel GmbH,  
Robert-Bosch-Str. 42, D-72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart  
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden  
[www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

# Teil 1:

## Einführung, Verfassungsgeschichte

### A. Einführung: Staatsrecht und Verfassungsrecht

#### I. Der Staat

##### 1. Was ist ein Staat?

In der Antike und im Mittelalter gab es Staaten im heutigen Sinne nicht. Sie bildeten sich erst in Europa der frühen Neuzeit (ab dem 16. Jahrhundert) heraus. Zuvor waren „Staaten“ in erster Linie Personengemeinschaften unter einem Monarchen oder einer herrschenden Gruppe, im Wesentlichen also die Einwohner<sup>1</sup>, das Volk eines Gebietes oder einer Stadt („die Athener“, „das römische Volk“).<sup>2</sup> Eine organisierte, jederzeit vom Herrscher durchsetzbare Staatsgewalt (mit einem Gewaltmonopol und z.B. einer Polizei) bestand nicht. Das Wort „Staat“ leitet sich vom lateinischen *status* (Stand, Zustand) ab. Es wird als Umschreibung eines moderneren Staatswesens mit dem italienischen Wort *stato* wohl zum ersten Mal von dem italienischen Staatstheoretiker *Niccolò Machiavelli* in seiner Schrift *Il Principe* („Der Fürst“, 1513) gebraucht. Was ein Staat ist, darüber gab und gibt es verschiedene Ansichten. Dasselbe gilt für die Frage, wie es zur Staatsgründung kommt. Ein populärer Erklärungsversuch war früher der Gedanke, Menschen hätten sich zusammengeschlossen, z.B. um Schutz und Frieden zu erlangen.<sup>3</sup> Nach modernen Definitionen ist ein Staat die „politische Einheit eines Volkes“<sup>4</sup>. **Drei Elemente** machen einen Staat aus: Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt (Drei-Elemente-Lehre)<sup>5</sup>.

Das **Staatsgebiet** ist ein umgrenzter Teil der natürlichen Erdoberfläche, der zum dauernden Aufenthalt von Menschen geeignet ist und in dem die Staatsgewalt greift.<sup>6</sup>

---

1 Dieses Buch verwendet allein aus Gründen der sprachlichen Einfachheit das generische Maskulinum.

2 Vgl. *Rosen*, in: Fenske/Mertens/Reinhard/Rosen, *Geschichte der politischen Ideen*, 3. Aufl. 2008, S. 19.

3 So etwa *Hobbes*, *Leviathan*, Zweiter Teil, Kap. 17 (Reclam-Ausgabe S. 156 f.); *Locke*, *Über die Regierung*, VII 87, VIII 119 (Reclam-Ausgabe S. 65, 92); *Rousseau*, *Der Gesellschaftsvertrag*, Erstes Buch, Kap. 6.

4 *Schmitt*, *Verfassungslehre*, 1928, S. 125.

5 *Jellinek*, *Allgemeine Staatslehre*, 1. Aufl. 1900 [3. Aufl. 1914], S. 180 f.

6 Vgl. für Deutschland S. 2 der Präambel des Grundgesetzes.

Das **Staatsvolk** besteht aus allen Staatsangehörigen. Das sind all jene Menschen, die durch die rechtliche Klammer der Staatsangehörigkeit dauerhaft mit dem Staat verbunden und der Staatsgewalt unterworfen sind. Sie müssen nicht einer bestimmten Ethnie oder Volksgruppe angehören. Die Staatsangehörigkeit wird erworben durch **Abstammung** (*ius sanguinis*) oder durch **Geburt auf dem Staatsgebiet** (*ius soli*) oder durch eine Einbürgerung auf Antrag.

Beispiele für das Prinzip des *ius sanguinis*: Schweiz, Deutschland (wobei es mittlerweile für die hier geborenen Kinder ausländischer Eltern die Möglichkeit gibt, die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß § 4 Abs. 3 StAG zu erwerben).

Beispiele für das Prinzip des *ius soli* sind klassische Einwanderungsstaaten wie USA, Kanada, Australien (wobei für die im Ausland geborenen Kinder von Staatsangehörigen das Abstammungsprinzip gilt).

Die **Staatsgewalt** ist die alleinige, umfassende und prinzipiell unbegrenzte Herrschaftsmacht des Staats innerhalb seines Staatsgebiets (Gebietshoheit) und über das Staatsvolk (Personalhoheit). Herrschaftsmacht bedeutet vor allem, dass der Staat (durch seine Organe Regierung, Parlament etc.) verbindliche Entscheidungen treffen und insbesondere für die auf seinem Staatsgebiet befindlichen Menschen verbindliche Regeln aufstellen darf (Gewaltmonopol). Die Staatsgewalt ist das entscheidende Element des Staatsbegriffs, da die beiden anderen Elemente Staatsgebiet und Staatsvolk darauf Bezug nehmen.

## 2. Souveränität

Souveränität beschreibt die Fähigkeit eines Staates, sich selbst für sein Staatsgebiet und sein Staatsvolk eine letztverbindliche Ordnung zu geben. Die Souveränität ist die höchste Qualität von Herrschaft.<sup>7</sup> Wird die Staatsordnung durch einen anderen Staat dominiert, fehlt es an der Souveränität.

<sup>7</sup> Vgl. Reinhard, in: Fenske/Mertens/Reinhard/Rosen, Geschichte der politischen Ideen, S. 299; ebenso (als erster) Bodin, Über den Staat, Buch I, Kap. 8 (Reclam-Ausgabe S. 19).

Beispiel 1: Das Deutsche Reich wurde 1945 von den vier Alliierten USA, Großbritannien, Frankreich und Sowjetunion besetzt (vier Besatzungszonen). Es war damit nicht mehr souverän. Die beiden 1949 gegründeten deutschen Staaten Bundesrepublik Deutschland und DDR erhielten ihre Souveränität (u. a. das Recht, außenpolitische Verträge abzuschließen) erst 1955 zugesprochen. Sie konnten erst dadurch dem Militärbündnis NATO (Bundesrepublik) bzw. Warschauer Pakt (DDR) beitreten. Bestimmte alliierte Rechte, etwa bei der Frage, ob sich Bundesrepublik und DDR zusammenschließen dürften, blieben aber erhalten. Erst durch den 2+4-Vertrag 1990 erlangte (das wiedervereinigte) Deutschland die volle Souveränität.

Beispiel 2: Die 16 deutschen Bundesländer sind Staaten. Sie üben insbesondere auch Staatsgewalt aus (z. B. durch die Landespolizei). Gänzlich souverän sind sie aber nicht, da ihre grundlegende staatliche Ordnung und ihre Befugnisse durch das Grundgesetz bestimmt werden (vgl. Art. 28 Abs. 1 GG) und sie z. B. keine eigene Außenpolitik betreiben dürfen (vgl. Art. 32 Abs. 1 GG). Man spricht insoweit von Teilsouveränität.

Die Souveränität Deutschlands und der anderen EU-Mitgliedstaaten wird dadurch beschränkt, dass sie Hoheitsrechte (man kann auch sagen: Teile ihrer Souveränität/Staatsgewalt) freiwillig an die **Europäische Union** übertragen haben (vgl. Art. 23 Abs. 1 GG). Die EU ist ein Staatenverbund. Sie ist eine eigene Rechtsgemeinschaft. Ihre Hoheitsrechte sind ihr von ihren Mitgliedern übertragen worden (vgl. Art. 5 EUV). Sie handelt durch eigene Organe (vgl. Art. 13 EUV). Ihre Entscheidungen sind für die Mitgliedstaaten und deren Bürger verbindlich. Die EU ist kein (Bundes-)Staat und auch nicht souverän. Denn sie hat nicht die alleinige, umfassende und prinzipiell unbegrenzte Herrschaftsmacht (Staatsgewalt) in ihrem Gebiet. Sie hat insbesondere nicht das Recht, ihre Befugnisse selbst festzulegen oder zu erweitern. Sie hat nur die Befugnisse, die ihr von den Mitgliedstaaten zugewilligt wurden. Die EU hat auch kein Staatsvolk. In den Worten des BVerfG ist die EU ein Staatenverbund demokratischer, souverän bleibender Staaten.<sup>8</sup> Wer innerhalb eines souveränen Staates das Recht besitzt, eine Verfassung zu geben (*pouvoir constituant*), wird Souverän genannt. In Demokratien ist das Staatsvolk der Souverän. In den früheren Monarchien war der Monarch (König) der Souverän.

8 Vgl. BVerfGE 89, 155 (186).