

ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

STUDI



AUSTERMANN

Staatsrecht

Staatsorganisationsrecht und
Allgemeine Grundrechtslehren

 BOORBERG

Staatsrecht Staatsorganisationsrecht und Allgemeine Grundrechtslehren

VON

Dr. Philipp Austermann
*Professor an der Hochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung, Brühl*

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 abrufbar.

ISBN 978-3-415-07291-6

E-ISBN 978-3-415-07293-0

© 2022 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.

Titelfoto: Krakenimages.com – stock.adobe.com | Satz: abavo GmbH,
Nebelhornstraße 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

Vorwort

Das Grundgesetz ist die Basis unseres Zusammenlebens in der Bundesrepublik Deutschland. Die Verfassung regelt die Staatsorganisation und die Rechte der Einzelperson gegenüber dem Staat. Verschiedene Rechtsfragen, die mit der Verfassung im engen Zusammenhang stehen, wie das Wahlrecht, das Abgeordnetenrecht oder das Staatsangehörigkeitsrecht, werden durch weitere Bundesgesetze geregelt. Diese Gesetze bilden gemeinsam mit dem Grundgesetz das deutsche Staatsrecht. Das Staatsrecht stellt die Rechtsgrundlage des staatlichen Handelns und damit des Verwaltungs-, des Zivil- und des Strafrechts dar. Fundierte und strukturierte Kenntnisse des Staatsrechts sind daher für alle Beamtinnen und Beamten des gehobenen Dienstes in der Bundes- und Landesverwaltung unerlässlich. Deswegen gehört das Staatsrecht zu den Kerngebieten der Laufbahnausbildung an den Hochschulen und Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes. Alle Anwärterinnen und Anwärter für den Dienst in der Allgemeinen Inneren Verwaltung, in der Polizei, in der Kriminalpolizei, in den Nachrichtendiensten, im Wetterdienst oder einem IT-spezifischen Dienst (z.B. Verwaltungsinformatik oder DACS) benötigen fundierte und strukturierte Staatsrechtskenntnisse.

Das vorliegende Lehrbuch richtet sich vorrangig – aber natürlich nicht ausschließlich – an diese Anwärterinnen und Anwärter. Die Stoffmenge und die Darstellungstiefe orientieren sich an den Anforderungen, die in der Zwischenprüfung nach dem Grundstudium und in der abschließenden Laufbahnprüfung gestellt werden. Auch Studentinnen und Studenten, die sich an einer Universität mit dem Öffentlichen Recht im Nebenfach beschäftigen, sowie Anwärterinnen und Anwärter für den mittleren Dienst soll dieses Buch als Hilfe dienen.

Das eigenständige Lernen ist für den Studienerfolg unverzichtbar. Das Lehrbuch sollte – genauso wie Gesetzestexte – bereits von Beginn an parallel zum Unterricht genutzt werden. In der Phase vor einer Klausur sollte der Lernstoff erneut durchgearbeitet werden, am besten mithilfe der Fragen und der angehängten Fälle in diesem Buch sowie durch den ständigen Blick ins Gesetz. Zur Wiederholung und Vertiefung des Stoffes wird zu Beginn mehrerer Abschnitte auf Aufsätze in Ausbildungszeitschriften hingewiesen. Diese sollten gerade in der Klausurvorbereitung durchgearbeitet werden.

Sollten Sie Anregungen, Lob oder Kritik äußern wollen, senden Sie diese gerne an philipp.austermann@gmx.de.

Brühl, im Juni 2022

Philipp Austermann

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur (zugleich eine Anregung zum Nachschlagen)	11
Abkürzungsverzeichnis	13
Teil 1: Einführung, Verfassungsgeschichte	17
A. Einführung: Staatsrecht und Verfassungsrecht	17
I. Der Staat	17
II. Der Begriff des Staatsrechts	21
III. Was ist eine Verfassung?	21
IV. Was ist Verfassungsrecht?	23
V. Die Bearbeitung verfassungsrechtlicher Fälle	24
B. Deutsche Verfassungsgeschichte im Überblick	24
I. Rheinbund und Deutscher Bund, Konstitutionalismus	24
II. Märzrevolution und Paulskirchen- versammlung (1848/49)	26
III. Norddeutscher Bund und Deutsches Kaiserreich	29
IV. Die Weimarer Republik	32
V. Das „Dritte Reich“	38
VI. Die Besatzungszeit (1945–49)	38
VII. Die Entstehung des Grundgesetzes (1948/49)	41
Übungsfragen zu Teil 1	45
Teil 2: Die Staatsstrukturprinzipien	47
A. Das Republikprinzip	47
B. Das Demokratieprinzip	48
I. Was ist Demokratie?	48
II. Grundtypen der Demokratie	48
III. Die Verwirklichung des Demokratieprinzips im Grundgesetz	49
IV. Das Demokratieprinzip und die Europäische Integration	62
C. Das Rechtsstaatsprinzip	64
I. Die Gewaltenteilung	64
II. Die Rechtsgebundenheit der Staatsorgane	67
III. Die Rechtsweggarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG und der allgemeine Justizgewährleistungsanspruch	72

IV.	Weitere Grundsätze für Gerichtsverfahren	73
V.	Rechtssicherheit	74
VI.	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Übermaßverbot)	77
D.	Das Bundesstaatsprinzip	77
I.	Deutschland als Bundesstaat	77
II.	Das Homogenitätsprinzip	79
III.	Der Bundesstaat im Mehrebenensystem	79
IV.	Die Grundzüge der bundesstaatlichen Kompetenzordnung	79
V.	Im Einzelnen: Die Gesetzgebungskompetenzen	80
VI.	Im Einzelnen: Die Ausführung der Bundesgesetze (Verwaltungskompetenzen)	84
VII.	Die gegenseitige Rücksichtnahme im Bundesstaat (Bundestreue)	90
VIII.	Der Bundeszwang	91
E.	Das Sozialstaatsprinzip	92
F.	Die Staatsziele	93
	Übungsfragen zu Teil 2	94
	Teil 3: Die Staatsorgane	95
A.	Der Bundestag	95
I.	Organisation und Verfahren	96
II.	Die Aufgaben (Funktionen) des Bundestages	101
III.	Die Mitglieder des Bundestages: die Abgeordneten	109
B.	Der Bundesrat	113
I.	Zusammensetzung und Arbeitsweise	113
II.	Aufgaben und Rechte	115
III.	Mitwirkung in Angelegenheiten der EU	115
C.	Die Bundesregierung	116
I.	Zusammensetzung und Bildung	116
II.	Aufgaben und Befugnisse	123
D.	Der Bundespräsident	124
I.	Die Wahl	124
II.	Die Amtszeit	125
III.	Aufgaben und Kompetenzen	126
IV.	Gegenzeichnung	129
E.	Das Bundesverfassungsgericht	130
I.	Zusammensetzung und Organisation	130
II.	Das Spannungsverhältnis von Recht und Politik	131
III.	Die verfassungsgerichtlichen Verfahrensarten	132
	Übungsfragen zu Teil 3	136

Teil 4: Das Gesetzgebungsverfahren	137
A. Entstehung eines Gesetzentwurfs.	137
B. Initiativrecht.	138
I. Bundesregierung.	138
II. Bundesrat.	139
III. Mitte des Bundestages	140
C. Zuleitung.	141
I. Gesetzentwürfe der Bundesregierung (Art. 76 Abs. 2 GG)	141
II. Gesetzentwürfe des Bundesrates (Art. 76 Abs. 3 GG)	142
D. Gesetzesberatung und Gesetzesbeschluss im Bundestag	143
I. Die erste Beratung im Plenum („1. Lesung“).	144
II. Die Ausschussberatung	144
III. Die zweite Beratung („2. Lesung“).	144
IV. Die dritte Beratung („3. Lesung“).	145
V. Die Bedeutung von Verstößen gegen die GO-BT.	146
E. Mitwirkung des Bundesrates.	147
I. Das Zustimmungsgesetz.	147
II. Das Einspruchsgesetz	148
III. Der Vermittlungsausschuss („Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG“)	150
F. Ausfertigung und Verkündung durch den Bundespräsidenten.	153
G. Das Verfahren der Verfassungsänderung.	155
I. Formelle Anforderungen	155
II. Materielle Anforderungen	156
Übungsfragen zu Teil 4	158
Teil 5: Allgemeine Grundrechtslehren	159
A. Was sind Grundrechte?	159
B. Systematisierung der Grundrechte	159
C. Funktionen der Grundrechte	160
I. Subjektiv-rechtliche Wirkungen	161
II. Objektiv-rechtliche Wirkungen	163
D. Die Bindungswirkung der Grundrechte.	165
E. Der Schutzbereich (Tatbestand) der Freiheitsgrundrechte	166
I. Sachlicher Schutzbereich.	166
II. Persönlicher Schutzbereich (Grundrechtsberechtigung)	167
F. Eingriffe in den Schutzbereich	170

G.	Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen	171
I.	Gesetzesvorbehalt (Einschränkbarkeit, Schranken des Grundrechts)	172
II.	Sonstige verfassungsrechtliche Anforderungen beim Eingriff durch ein Gesetz	173
III.	Sonstige verfassungsrechtliche Anforderungen beim Eingriff durch einen Einzelakt.	178
H.	Die Menschenwürde	181
I.	Schutzbereich	182
II.	Eingriff.	184
III.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung?	186
J.	Allgemeine Handlungsfreiheit	186
I.	Schutzbereich	187
II.	Eingriff.	187
III.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	188
	Übungsfragen zu Teil 5	189
	Lösungen der Übungsfragen.	191
	Übungsfälle	203
	Stichwortverzeichnis	209

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur (zugleich eine Anregung zum Nachschlagen)

- Austermann, Philipp/Waldhoff, Christian*, Parlamentsrecht, 2020.
- Bumke, Christian/Voßkuhle, Andreas*, Casebook Verfassungsrecht, 8. Aufl. 2020.
- Degenhart, Christoph*, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 37. Aufl. 2021.
- Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Bd. II, 3. Aufl. 2015.
- Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.)*, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juli 2021 (zit.: *Bearbeiter*, in: Dürig/Herzog/Scholz).
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.)*, Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 15.11.2021 (zit.: *Bearbeiter*, in: BeckOK-GG).
- Friauf, Karl-Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.)*, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand: November 2021. (zit.: *Bearbeiter*, in: Friauf/Höfling)
- Frotscher, Werner/Pieroth, Bodo*, Verfassungsgeschichte, 19. Aufl. 2021.
- Gröpl, Christoph*, Staatsrecht I, 13. Aufl. 2021.
- Gröpl, Christoph/Windthorst, Kay/von Coelln, Christian*, Studienkommentar Grundgesetz, 4. Aufl. 2020.
- Hufen, Friedhelm*, Staatsrecht II. Grundrechte, 9. Aufl. 2021.
- Ipsen, Jörn/Kaufhold, Ann-Katrin/Wischmeyer, Thomas*, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 33. Aufl. 2021.
- Ipsen, Jörn*, Staatsrecht II. Grundrechte, 24. Aufl. 2021.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo*, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020.
- Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.)*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Dezember 2021 (zit.: *Bearbeiter*, in: BK),
- Katz, Alfred/Sander, Gerald G.*, Staatsrecht, 19. Aufl. 2019.
- Kingreen/Poscher*, Grundrechte. Staatsrecht II, 35. Aufl. 2019.
- Kloepfer, Michael*, Verfassungsrecht, Bd. I: Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, 2011; Bd. II: Grundrechte, 2010.

Mager, Ute, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge, 9. Aufl. 2021.

von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 7. Aufl. 2018.

Manssen, Gerrit, Staatsrecht II. Grundrechte, 17. Aufl. 2020.

Michael, Lothar/Morlok, Martin, Grundrechte, 7. Aufl. 2020.

Morlok, Martin/Michael, Lothar, Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl. 2019.

Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016.

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 9. Aufl. 2021 (zit.: *Be-arbeiter*, in: Sachs).

Sodan, Helge/Ziekow, Jan, Grundkurs Öffentliches Recht, 9. Aufl. 2020.

Zippelius, Reinhold/Würtenberger, Thomas, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018.

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Alt.	Alternative
altgr.	altgriechisch
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
apf	Ausbildung – Prüfung – Fachpraxis. Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz
Aufl.	Auflage
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DDP	Deutsche Demokratische Partei

ders.	derselbe
dies.	dieselben
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStP	Deutsche Staatspartei
DVP	Deutsche Volkspartei
Ebd./ebd.	Ebenda/ebenda
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f./ff.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
HChE	Verfassungsentwurf des Konvents von Herrenchiemsee
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber/in
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
i. V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (neue Folge)
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
lat.	lateinisch
lit.	litera (Buchstabe)
Kap.	Kapitel
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
m. w.N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	Nordatlantik-Pakt

n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖVP	Österreichische Volkspartei
ParlBG	Parlamentsbeteiligungsgesetz
PartG	Parteiengesetz
PrVerf	Preußische Verfassung
RGBL.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
RV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4.1871 („Bismarck'sche Reichsverfassung“)
S.	Seite(n)/ Satz
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
sog.	sogenannte/r
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
str.	strittig
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
UN	Vereinte Nationen
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
Var.	Variante
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen
Vgl./vgl.	Vergleiche/vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.9.1919 (Weimarer Reichsverfassung)

Abkürzungsverzeichnis

z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert als
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung

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 im 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 Einwohner¹, das Volk eines Gebietes oder einer Stadt („die Athener“, „das römische Volk“).² 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 „Der Fürst“ (*Il Principe*, 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.³ Nach modernen Definitionen ist ein Staat eine „politische Einheit eines Volkes“⁴. **Drei Elemente** machen einen Staat aus: Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt (Drei-Elemente-Lehre)⁵.

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

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 zu erwerben, wenn sich die Eltern vor der Geburt mindestens acht Jahre in Deutschland aufgehalten haben [§ 4 Abs. 3 StAG], oder in anderen Fällen durch eine verpflichtende Option [§ 29 StAG]).

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.⁷ Wird die Staatsordnung durch einen anderen Staat dominiert, fehlt es an der Souveränität.

Beispiel 1: Das Deutsche Reich wurde 1945 von den vier verbündeten Mächten USA, Großbritannien, Frankreich und Sowjetunion besetzt (vier Besatzungszonen). Es war damit nicht mehr souverän. Die beiden 1949 gegründeten deut-

⁷ 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).

schen Staaten Bundesrepublik Deutschland und DDR erhielten ihre Souveränität (außenpolitische Verträge abzuschließen) erst 1955 zugesprochen. Sie konnten erst dadurch dem Militärbündnis NATO (Bundesrepublik) bzw. Warschauer Pakt (DDR) beitreten. Bestimmte allierte 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). 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).

Die Souveränität Deutschlands und der anderen EU-Mitgliedstaaten wird dadurch beschränkt, dass sie Hoheitsrechte (man kann auch sagen: Teile ihrer Souveränität) 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. Sie handelt durch eigene Organe. 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 zugebilligt wurden. Die EU hat auch kein Staatsvolk. In den Worten des BVerfG ist die EU ein Staatenverbund demokratischer, souverän bleibender Staaten.⁸ 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.

3. Der Staat als juristische Person

Rechtsfähig sind nach deutschem Recht natürliche und juristische Personen. Jeder Mensch ist eine natürliche Person. Juristische Personen sind Personenmehrheiten, denen das Recht die Rechtsfähigkeit verleiht. Es gibt juristische Personen des Privatrechts (Verein, GmbH, AG, die nach

⁸ Vgl. BVerfGE 89, 155 (186).

den Regeln des Privatrechts von jedermann gegründet werden können) und juristische Personen des öffentlichen Rechts (die nur vom Staat oder anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts geschaffen werden können):

- **Körperschaften** = juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Mitgliederstruktur.

Beispiele: die Bundesrepublik, die 16 Bundesländer, die Landkreise und die Gemeinden, Kirchen, Sozialversicherungsträger, viele Hochschulen.

- **Anstalten** = Organisatorische Zusammenfassung von Verwaltungsbediensteten und Sachmitteln zu einer verselbstständigten Verwaltungseinheit, die Benutzer hat.

Beispiele: Rundfunkanstalten wie NDR oder WDR, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG).

- **Stiftungen** des öffentlichen Rechts = Verwaltung eines zweckgebundenen Vermögens; keine Nutzer, sondern allenfalls Nutznießer.

Beispiele: Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Stiftung Preußische Schlösser und Gärten.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind privatrechtsfähig: Sie können Verträge abschließen und (dadurch) dingliche Rechte (Besitz, Eigentum, Pfandrecht etc.) erwerben. Sie besitzen die Fähigkeit, einen eigenen Haushalt zu bewirtschaften sowie eigenes Personal einzustellen und zu beschäftigen. Juristische Personen können nicht selbst „handeln“. Sie benötigen **Organe** („Werkzeuge“), die für sie tätig werden. Beim Verein sind dies der Vorstand und die Mitgliederversammlung, bei Staaten sind dies das Staatsoberhaupt, die Regierung, das Parlament, ein Staatsgerichtshof. Die natürlichen Personen, welche die Organtätigkeit ausüben, nennt man Organwalter.

Beispiel: Die Mitglieder des Bundeskabinetts (Olaf Scholz, Christian Lindner etc.) üben als Organwalter die Organtätigkeit der Bundesregierung aus und handeln damit für die Bundesrepublik Deutschland.

4. Die Staatsverwaltung

Man unterscheidet in Bund und Ländern die unmittelbare und die mittelbare Staatsverwaltung (vgl. für den Bund Art. 86 S. 1 GG). **Unmittelbare Staatsverwaltung** meint die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben durch die eigenen Behörden von Bund und Ländern (z.B. Ministerien, Finanzamt, Polizeiinspektion). **Mittelbare Staatsverwaltung**⁹ liegt hingegen vor, wenn staatliche Aufgaben auf rechtlich selbstständige Verwaltungsträger mit eigenem Vermögen, Personal und Haushalt übertragen werden (z.B. Gemeinden, Landkreise, Universitäten, Sozialversicherungsträger wie die Unfall- und die Rentenversicherung, berufsständische Kammern wie Ärzte-, Rechtsanwalts- oder Industrie- und Handelskammern).

II. Der Begriff des Staatsrechts

Das Staatsrecht regelt,

1. wie der Staat organisiert ist und wer für ihn mit welchen Aufgaben und Befugnissen handeln soll (Staatsorganisationsrecht),
2. wie das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern gestaltet sein soll (vor allem: Grundrechte).

Das Staatsrecht findet sich vorrangig im Grundgesetz (der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland), aber auch in weiteren Gesetzen, die keinen Verfassungsrang haben: dem Bundeswahlgesetz, dem Abgeordnetengesetz etc.

III. Was ist eine Verfassung?

Es gibt verschiedene Definitionsversuche, z.B.:

- „Verfassung ist die höchste normative Aussage über die Grundprinzipien der Herrschafts- und Wertordnung im Staat.“¹⁰
- Eine Verfassung ist die „rechtliche Grundordnung des Staates“¹¹.
- „Eine Verfassung ist die Gesamtentscheidung eines freien Volkes über die Formen und die Inhalte seiner politischen Existenz. Eine solche Verfassung ist dann die Grundnorm des Staates. [...] Nichts steht über

9 Anderer Begriff für mittelbare Staatsverwaltung (vgl. Art. 86 S. 1, 87 Abs. 2 GG): bundesunmittelbare/ landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts.

10 *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 78.

11 *Sachs*, in: *Sachs*, Einführung Rn. 1b, 4.