

ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

STUDI



AUSTERMANN

Staatsrecht

Staatsorganisationsrecht und
Allgemeine Grundrechtslehren

 BOORBERG

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*

 BOORBERG

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.

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
zugelassen 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

E-Book-Umsetzung: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe

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 Anwärtinnen und Anwärter für den Dienst in der Allgemeinen Inneren Verwaltung, in der Polizei, in der Kriminalpolizei in den Nachrichtendiensten, im Wetterdienst oder einem IT-spezifischer Dienst (z.B. Verwaltungsinformatik oder DACS) benötigen fundierte und strukturierte Staatsrechtskenntnisse.

Das vorliegende Lehrbuch richtet sich vorrangig – aber natürlich nicht ausschließlich – an diese Anwärtinnen 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 Anwärtnerinnen und Anwärtern 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 in das 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

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

- Austermann, Philipp/Waldhoff, Christian*, Parlamentsrecht, 2020.
- Bumke, Christian/Vofßkuhle, 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.:
Bearbeiter, 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
BGBI.	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)
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 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 [1], das Volk eines Gebietes oder einer Stadt („die Athener“, „das römische Volk“). [2] Eine organisierte, jederzeit von 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) vor 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 zu 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 ein

„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]

Das **Staatsvolk** besteht aus allen Staatsangehörigen. Das sind alle 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 seinen 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 deutschen 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 zugestimmt 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 den Regeln des Privatrechts von jedermann gegründet werden können) und

juristische Personen des öffentlichen Rechts (die nur vom Staat oder anderer 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 die 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 Ärztekammern, 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 ihr, niemand kann sie außer Kraft setzen, niemand kann sie ignorieren.“ [12]
- Die Verfassung wird manifestiert durch „die Rechtssätze, welche die obersten Organe des Staates bezeichnen, die Art ihrer Schöpfung, ihr gegenseitiges Verhältnis und ihren Wirkungskreis festsetzen, ferner die grundsätzliche Stellung des Einzelnen zur Staatsgewalt“ [13].

Als **Bestandteile und Funktionen** der Verfassung kristallisieren sich damit heraus:

- die Schaffung und Organisation der Staatsgewalt (z.B. Staatsorgane, ihre Befugnisse und die Voraussetzungen für die Ausübung der Befugnisse),

- die Bestimmung des Verfahrens und anderer Voraussetzungen, unter denen Rechtsakte (z.B. Gesetze) erlassen werden dürfen,
- das Verhältnis des Einzelnen zum Staat (vor allem Grundrechte).

Die Verfassung bindet die Staatsgewalt. Sie stellt Regeln für die Ausübung der Staatsgewalt auf und schränkt sie damit ein. Die Bürger haben daher gesicherte „verfassungsmäßige“ Rechte gegenüber dem Staat, die sie einklagen können. Dies ist aber nur in den rund 40 westlichen demokratischen Staaten [14] der Fall, in denen das Volk über allgemeine freie, gleiche und geheime Wahlen tatsächlich an der Entscheidungsfindung beteiligt ist und mindestens zwei Parteien in einem echten Wettbewerb zueinander stehen.

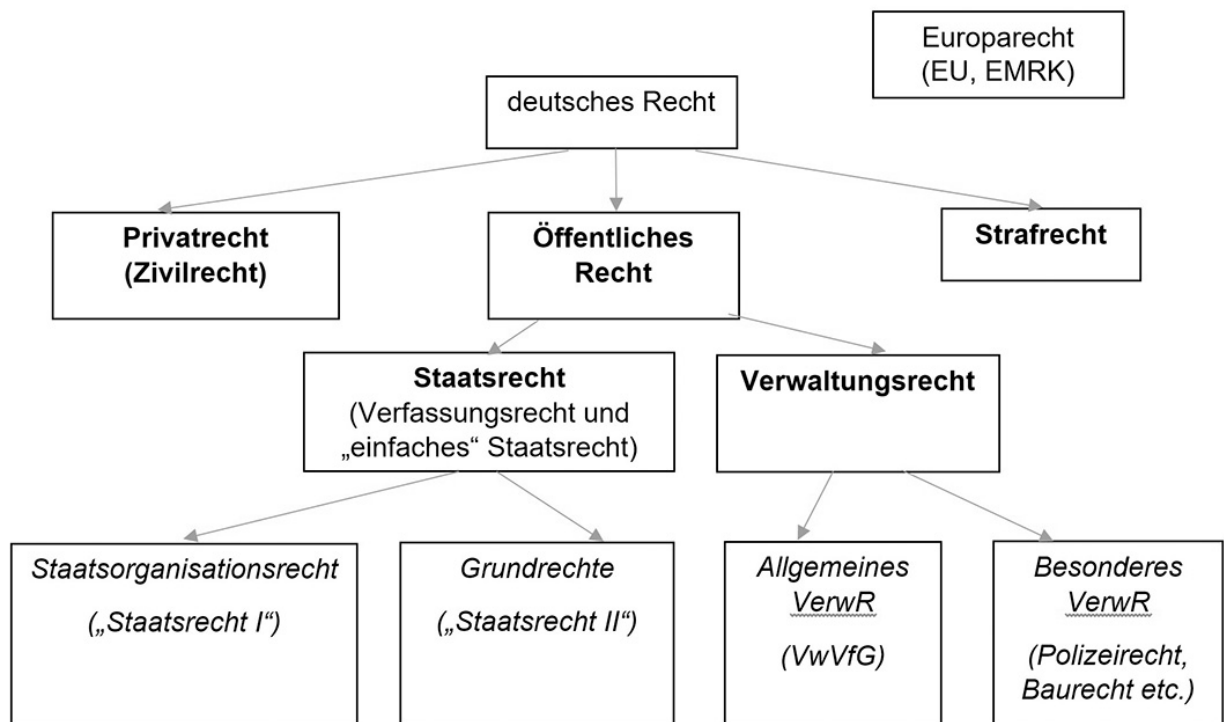
„Der Westen: das ist der aus dem mittelalterlichen Okzident, den lateinischen Europa oder dem Europa der [katholischen Kirche hervorgegangene, durch gemeinsame kultur-, sozial- und rechtsgeschichtliche Traditionen geprägte Teil der Welt, in dem im Zuge der beiden atlantischen Revolutionen des späten 18. Jahrhunderts, der Amerikanischen Revolution von 1775/76 und der Französischen Revolution von 1789 erstmals ein den *modernen* Westen konstituierendes normative Projekt formuliert wurde, eine politische Ordnung, die sich auf den Ideen der unveräußerlichen Menschenrechte, der Herrschaft des Rechts, der Gewaltenteilung, der Volkssouveränität und der repräsentativen Demokratie gründet.“ [15]

In vielen anderen Staaten der Erde existiert zwar eine Verfassung, sie bindet aber die Staatsgewalt nur in wenigen Bereichen oder wird gar nicht befolgt. In sog. totalitären Staaten ist die Staatsgewalt (selbst wenn dort pro forma eine Verfassung besteht) faktisch unbeschränkt (Beispiel: „Drittes Reich“ Italien bis 1945, Spanien bis 1975, Ostblockstaaten bis 1989/90 [DDR Sowjetunion etc.], frühere und heutige Militärdiktaturen in aller Welt).

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist das **Grundgesetz**. Auch die 16 deutschen Bundesländer haben Verfassungen und Staatsqualität. Sie haben ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine Staatsgewalt. Allerdings ist ihre Souveränität begrenzt: sie dürfen aus dem Bund nicht ausscheiden und ihre Befugnisse sind eingeschränkt.

IV. Was ist Verfassungsrecht?

Das Verfassungsrecht ist der Teil des Staatsrechts, der in der Verfassung - dem Grundgesetz - niedergelegt ist. Der Begriff des Staatsrechts reicht weiter, weil dazu auch „einfaches Gesetzesrecht“ (wie das Bundeswahlgesetz und das Abgeordnetengesetz) gehören, das nicht im Grundgesetz steht.



Übersicht: Das Staatsrecht im Rechtsgefüge

V. Die Bearbeitung verfassungsrechtlicher Fälle

Fälle werden bearbeitet („gelöst“), indem geprüft wird, ob eine Rechtsvorschrift („Norm“) auf einen Sachverhalt anzuwenden ist. Dieser Vorgang nennt man „subsumieren“. Ist man sich nicht sicher, ob eine Rechtsvorschrift wirklich „passt“, legt man sie aus, d.h. man versucht zu ergründen, was die Vorschrift bedeutet. Dazu zieht man

- den Wortlaut,
- die Entstehungsgeschichte der Vorschrift,
- ihre Stellung innerhalb eines Gesetzes (Systematik) und
- ihren Sinn und Zweck (altgr. *telos*) heran.

Diese vier Kriterien (Kanon der Auslegungsmethoden) schließen sich nicht aus. Sie sind oftmals nebeneinander anwendbar (z.B. Geschichte sowie Sinn und Zweck).

B. Deutsche Verfassungsgeschichte im Überblick

Deutschland war lange ein Sprach- und Kulturraum, aber kein Staat. Der deutschsprachige Raum war mit anderen Regionen, in denen z.B. Italienisch, Tschechisch, Niederländisch oder Polnisch gesprochen wurde, im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation verbunden. An seiner Spitze stand ein von Kurfürsten gewählter Kaiser. Zur Gründung des einheitlichen deutschen Staates kam es erst 1871.

I. Rheinbund und Deutscher Bund, Konstitutionalismus

Der französische Kaiser *Napoleon I. Bonaparte* initiierte den **Rheinbund**, der 1806 zum Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation führte. Die Rheinbundstaaten besaßen bereits Verfassungen, die sich an das französische Vorbild anlehnten. Durch den (in unterschiedlichem Grad beherrschenden) Einfluss Frankreichs breiteten sich die in der Revolution propagierten Ideen der Nation [16] und der Freiheit im deutschsprachigen Raum aus. Nach Napoleons Sturz übernahm der **Wiener Kongress** (1814/15) die Neuordnung (vor allem) Europas. Doch die Hoffnung vor allen gebildeten Bürgern, die Befreiung von Napoleons Herrschaft werde zu einem Nationalstaat mit bürgerlichen Freiheitsrechten und Mitbestimmung führen, wurde enttäuscht. Die Kongressbeschlüsse stellten die alten Grenzen weitgehend wieder her und stärkten die Monarchie (Restauration). Neugeschaffen wurde der **Deutsche Bund**. Der Deutsche Bund war ein Zusammenschluss von anfänglich 41 (und am Ende 34) souveränen Staaten mit dem Bundestag als Gesandtenkongress. Das Gründungsdokument, die Bundesakte, schrieb vor: „In allen Staaten sollen landständische Verfassungen stattfinden.“ Begriff und Reichweite der „landständischen Verfassung“ waren allerdings umstritten. Unbestritten war, dass der Monarch sich künftig durch eine Verfassung binden sollte und diese Verfassung auch eine mindestens beratende Versammlung vorsehen sollte. Dieses ab 1814/15 entstehende System der durch eine Verfassung gebundenen Monarchie (Staatsgewalt) wird als **Konstitutionalismus** bezeichnet. Die ersten Verfassungen erließen („gaben“) die Monarchen der süddeutschen Staaten Nassau, Baden, Bayern, Württemberg und des Großherzogtums Hessen in den Jahren 1814–24 (süddeutscher Frühkonstitutionalismus).

In einer zweiten, nach der Julirevolution in Frankreich im Jahr 1830 einsetzenden „Welle“ erließen dann weitere, in der Mitte und im Norden des Deutschen Bundes herrschende Monarchen Verfassungen (mitteldeutsche

Konstitutionalismus), darunter Kurhessen, das Königreich Sachsen und das Königreich Hannover. Vorausgegangen waren Aufstände in den genannten drei Staaten. Bis 1848 besaßen die meisten der Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes eine Verfassung – mit Ausnahme Preußens, Österreichs und einiger kleinerer norddeutscher Staaten. In fast allen deutschen Staaten herrscht (trotzdem) ab 1819 ein Klima der Unfreiheit (bekannt sind die berühmten „Karlsbader Beschlüsse“). Die freie Meinungsäußerung und die Möglichkeit zur politischen Betätigung waren fast überall stark eingeschränkt. Die Staatsführungen setzten alles daran, die besonders im intellektuellen Milieu propagierten Forderungen nach Freiheit und nationaler Einheit („Liberalismus“ und „Nationalismus“) sowie nach gewissen sozialen Veränderungen zu unterdrücken. Beispielsweise wurden die Initiatoren und mehrere Redner des Hambacher Festes (1832) strafrechtlich verfolgt. Doch ließen sich die Forderungen nach Freiheit und Einheit dauerhaft nicht aufhalten. Sie brachen sich zum Ende der 1840er-Jahre Bahn.

II. Märzrevolution und Paulskirchenversammlung (1848/49)

Zur Vertiefung: Jäkel, JURA 2019, 231

Schon 1847 hatte die liberale Bewegung die Wahl einer gesamtdeutschen Volksvertretung verlangt. [17] Nach einer erneuten Revolution in Frankreich, die im Februar zum Ende der dortigen Monarchie führte, kam es in ganz Europa und so auch in deutschen Staaten zu Unruhen und friedlichem, z.T. aber auch zu gewalttätigem Protest, u.a. in Berlin und Wien (Märzrevolution). Die Gründe für den Aufruhr waren die Unzufriedenheit vieler Menschen mit der rückwärtsgewandten Politik der im Deutschen

Bund zusammengeschlossenen Monarchen und große soziale Probleme. Die „Märzforderungen“, die allen Revolutionären gemeinsam waren, lauteten Wahl einer gesamtdeutschen Nationalversammlung, Schaffung eines Einheitsstaates, Gewährung von Freiheitsrechten (unter anderem Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit), allgemeine Volksbewaffnung (statt Berufsarmee) und Verfassungseid des Heeres, Einrichtung von Schwurgerichten. [18] Die weiteren Fragen der Staatsform und des Staatsaufbaus sowie sozialer Verbesserungen waren zwischen den radikalen Demokraten und den Liberalen stark umstritten, ebenso die Geschwindigkeit der Umsetzung. Eine Versammlung in Heidelberg am 5.3.1848 beschloss (ohne dazu legitimiert zu sein), ein „Vorparlament“ als Vorstufe einer verfassungsgebenden Nationalversammlung einzuberufen und forderte die einzelstaatlichen Regierungen auf, sofort Wahlen zur Nationalversammlung auszuschreiben. Die überraschten Fürsten zeigten sich zunächst kompromissbereit, um ihre Herrschaft zu sichern. [19] In die Regierungen vieler deutscher Staaten wurden liberale Politiker aufgenommen. Der Bundestag – bis dahin das Organ, das viele Repressionen beschlossen hatte – bereite den Weg für einzelstaatliche Regelungen zur Pressefreiheit, machte am 9.3.1848 die bislang verpönten Farben Schwarz-Rot-Gold zu den Bundesfarben und berief einen Tag später einen „Siebzehner-Ausschuss“ zur Reform der Verfassung des Deutschen Bundes (der einen ersten Verfassungsentwurf erarbeitete). Die repressiven Karlsbader Beschlüsse von 1819 wurden aufgehoben.

Die schließlich gewählte **Frankfurter Nationalversammlung** war das erste gesamtstaatliche demokratische deutsche Parlament. Sie bestand zu $\frac{3}{4}$ aus Akademikern, von denen wiederum ca. die Hälfte Juristen waren („Honoratiorenparlament“). [20] Die drei politischen Hauptrichtungen waren die konservative Rechte, die liberale Mitte und die radikale Linke. [21]

330 der 585 Abgeordneten [22] versammelten sich zum ersten Mal am 18.5 in der Paulskirche. [23] Nach ihrem Tagungsort wird die Nationalversammlung auch Paulskirchenversammlung oder kurz „Paulskirche“ genannt. Ihre Aufgabe und Herausforderung lag darin, eine Verfassung zu schaffen für den noch nicht bestehenden einheitlichen Nationalstaat, bei mit der Zeit stärker werdendem Widerstand der Fürsten. Der Inhalt der Verfassung war zwischen den politischen Lagern umstritten. Alle Abgeordneten waren sich einig, dass es einen einheitlichen deutschen Nationalstaat geben sollte. Hingegen waren sie sich nicht einig, ob Österreich einbezogen werden sollte (großdeutsche Lösung), welche Staatsform der deutsche Staat haben sollte (Monarchie oder Republik), ob Deutschland ein Bundesstaat oder ein Zentralstaat sein sollte, wie die Staatsgewalt auf Parlament und Exekutive verteilt werden sollte und wie die Grundrechte gestaltet werden sollten. Letztere standen zunächst in Vordergrund der Beratungen. Sie wurden am 27.12.1848 als Reichsgesetz beschlossen und in einigen Einzelstaaten für verbindlich erklärt. [24] Die übrigen, staatsorganisationsrechtlichen Verfassungsteile verabschiedete die Versammlung am 27.3.1849. Sie hatte bis dahin 230 Mal getagt und somit ein enormes Arbeitspensum absolviert. Die „Verfassung des Deutschen Reiches (**Paulskirchenverfassung**)“ wurde am 28.3.1849 verkündet. Die Paulskirchenverfassung war **das erste gesamtdeutsche Verfassungsmodell**. Sie war ein **Kompromiss** zwischen radikaldemokratischen und liberalen Positionen. Quellen staatlicher Herrschaft sollten sowohl das Volk als auch der Kaiser sein (Mischung aus demokratischem und monarchischem Prinzip). [25] Die radikaleren Demokraten, die eine Abschaffung der Monarchie gefordert hatten, bildeten nur eine Minderheit und hatten sich nicht durchsetzen können. [26] Das Reich war nach der Verfassung ein **Bundesstaat**. Die staatlichen Befugnisse

wurden zwischen Reich und Ländern aufgeteilt. **Vier Reichsorgane** nannte die Verfassung: Kaiser und Reichsregierung (Exekutive), Reichstag (Legislative) und Reichsgericht (Judikative). Eine rechtliche oder politische Verantwortlichkeit des durch Erbfolge bestimmten Kaisers für sein Handeln war nicht vorgesehen (§ 73 PKV). Die Regierung wurde von ihm ernannt und konnte vom Reichstag kontrolliert (vgl. §§ 121, 122 PKV), aber nicht gestürzt werden. Der Reichstag bestand aus zwei Kammern: den „Staatenhaus“ und dem „Volkshaus“. Zu seinen Aufgaben gehörten die Gesetzgebung und der Haushaltsbeschluss. Der Kaiser hatte – wie der Reichstag – ein Initiativrecht und konnte zudem sein Veto gegen Parlamentsbeschlüsse einlegen (das aber überstimmt werden konnte). Das Reichsgericht war nach dem Vorbild des Supreme Court der USA ausgestaltet. Sogar Individualverfassungsbeschwerden waren vorgesehen. Verschiedene Instrumente sollten die Verfassung schützen: gerichtliche und exekutive Maßnahmen, ein Verfassungseid und festgelegte Hürden für die Verfassungsänderung. Der **Grundrechtekatalog** gewährte viele Rechte, manche „zum ersten Mal überhaupt“. [27] Eingeflossen waren ausländische Ideen, aber auch freiheitliche Errungenschaften, die in Deutschland selbst durch die preußischen Reformen (1807–15) und den süddeutschen Konstitutionalismus entwickelt worden waren. [28]

Der Verfassungsentwurf trat (nach richtiger Auffassung [29]) **nicht in Kraft**. Der von der Nationalversammlung zum Kaiser gewählte preußische König *Friedrich Wilhelm IV.* weigerte sich am 28.4.1849, die Kaiserkrone anzunehmen und die Verfassung zu vollziehen. Bemühungen im Frühjahr 1849, die Reichsverfassung dennoch durchzusetzen und Wahlen im Juli abzuhalten, scheiterten, auch durch den Einsatz von Militär. Preußen und Österreich nötigten die Abgeordneten aus ihren Staaten, aus der Nationalversammlung auszuscheiden und erkannten dem Parlament die

Legalität ab. Abgeordnete aus anderen Staaten reisten ebenfalls ab. Ein „Rumpfparlament“ aus den verbliebenen Abgeordneten, das in Stuttgart tagte und die Errungenschaften der Revolution durch Bewaffnung des Volkes durchsetzen wollte, wurde polizeilich im Juni 1849 aufgelöst. Der Deutsche Bund wurde 1851 reaktiviert. Die Revolution und die Nationalversammlung waren damit fürs Erste gescheitert. Jedoch blieben die Ideen von 1848/49 lebendig. Die Nationalversammlung war als **„Ideenmotor“ für die Zukunft** ertragreich: Die Paulskirchenverfassung prägte mit ihren Staatsorganisations- und vor allem mit ihrem Grundrechtsteil die (z.T. nur erst erlassenen) Verfassungen vieler Einzelstaaten und alle späteren (gesamt-)deutschen Verfassungen. [30] Spuren finden sich noch im Grundgesetz. Überdies prägte das von der Paulskirche erlassene weitreichende Frankfurter Reichswahlgesetz vom 12.4.1849 das Wahlrecht der Einzelstaaten, des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches. Ferner beeinflusste die Geschäftsordnung der Paulskirchenversammlung die Preußische Verfassung und die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses vom 6.6.1862. Letztere entwickelte wiederum Prägestärke für die nachfolgenden Parlamente. Schließlich stand die Paulskirchenversammlung am Beginn eines „eigenständigen parlamentarischen Leben[s] in Deutschland“ [31]: Sie war daher Maßstab für die Herausbildung parlamentarischer Organisation, parlamentarische Verfahren und parlamentarischer Verhaltensweisen (Ansätze zu Fraktionsbildung [32], Einübung von Kompromiss- und Mehrheitsfindung).

III. Norddeutscher Bund und Deutsches Kaiserreich

Nach dem Deutsch-Dänischen Krieg um Schleswig-Holstein (1864) sowie dem Deutschen Krieg zwischen Preußen und Österreich (1866) kam es zur Gründung des Norddeutschen Bundes, eines Bundesstaates, der unter

preußischer Führung die 22 deutschen Einzelstaaten nördlich des Main vereinte (1867). Nur die vier süddeutschen Staaten Baden, Württemberg Bayern und Hessen-Darmstadt wurden nicht Teil des Bundes. Sie schlossen aber Militärbündnisse mit ihm ab. Nach dem Deutsch-Französischen Krieg (1870/71) [33] traten auch die süddeutschen Staaten dem Bund bei, dadurch zum Deutschen Reich wurde (1871). Der Norddeutsche Bund war der **unmittelbare Vorläufer des Deutschen Reiches**. Seine Verfassung wurde zur Reichsverfassung vom 16.4.1871. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes und die Reichsverfassung sahen drei Verfassungsorgane vor: den Deutschen Kaiser (als „Präsidium des Bundes“ Art. 11 RV), den Bundesrat und den Reichstag.

Zwar war in der Präambel der Verfassung von einem „ewigen Bund“ die Rede, den bestimmte deutsche Fürsten geschlossen hätten. Aber das Reich war dennoch kein Staatenbund, sondern ein **Bundesstaat** (Art. 1 RV). Der **Deutsche Kaiser** war personenidentisch mit dem preußischen König (Art. 11 RV). Er verdankte sein Amt der Erbfolge (Art. 53 PrVerf). Eine Reichsregierung als Verfassungsorgan gab es nicht. Vielmehr wurde die Regierungsgewalt – unbeschadet der Befugnisse des Bundesrates und des Reichstages – vom Kaiser und vom Reichskanzler ausgeübt. Der Kaiser ernannte den **Reichskanzler** (Art. 15 Abs. 1 RV). Der Reichstag oder der Bundesrat waren nicht zu beteiligen. Somit hing der Reichskanzler allein vom kaiserlichen Vertrauen ab. Der Reichskanzler war der einzige Reichsminister. Ihm unterstanden die Staatssekretäre als Leiter der Reichsämtler. Sie bildeten mit ihm die sog. Reichsleitung. Der **Bundesrat** setzte sich zusammen aus Vertretern der Mitgliedstaaten des Deutschen Reiches mit abgestufter Stimmenzahl nach Größe (Art. 6 RV). Er war die Versammlung der Vertreter der „Bundesfürsten“. Der Bundesrat wirkte u.a. an der Reichsgesetzgebung mit (Art. 7); er war außer bei einem Angriff au

das Reichsgebiet an der Erklärung von Krieg und Frieden zu beteiligen (Art. 11 Abs. 2); er konnte die sog. Bundesexekution gegen Mitgliedstaaten beschließen (Art. 19), und er wirkte beim Beschluss über eine Reichstagsauflösung mit (Art. 24 S. 2 RV). Wegen ihrer Stimmenzahl war es Preußen, aber auch den süddeutschen Staaten möglich, ein Veto gegen Entscheidungen einzulegen. Der Bundesrat und die Reichsleitung waren vom Parlament organisatorisch und personell streng getrennt: Die Mitgliedschaft im Bundesrat war mit der Mitgliedschaft im Reichstag unvereinbar (Art. 9 S. 2 RV). Der **Reichstag** war das erste gesamtdeutsche Parlament nach der Paulskirchenversammlung. Die Wahlen hatten allgemein, direkt und geheim zu sein (Art. 20 Abs. 1 RV). Das Wahlrecht stand nur Männern ab dem vollendeten („zurückgelegten“) 25. Lebensjahr zu (§§ 1, 4 des Bundeswahlgesetzes). In den Gliedstaaten, z.B. in Preußen und in Sachsen bestand bis 1918 ein Dreiklassenwahlrecht (Zensuswahlrecht), welches das Stimmrecht an das Steueraufkommen band. Der Reichstag besaß unter anderem folgende Befugnisse: Er wirkte an der Gesetzgebung mit (Art. 5 RV) und hatte ein Gesetzesinitiativrecht (Art. 23 RV). In der Praxis wurde die Initiative allerdings in der Regel der Reichsleitung überlassen. Das Parlament verabschiedete außerdem den Reichshaushalt in Form eines Gesetzes (Art. 64 RV). [34] Im Vergleich zum heutigen Bundestag gab es zwei wichtige Einschränkungen: Der Reichstag hatte keinen Einfluss auf die personelle Zusammensetzung und politische Gesamtrichtung der Reichsleitung. Zweitens durfte er sich nicht aus eigenem Antrieb versammeln. Seine Einberufung, Vertagung und „Schließung“ stand allein dem Kaiser zu (Art. 14 RV). Der als einziges Verfassungsorgan demokratisch legitimierte Reichstag war somit – nach dem Willen *Bismarcks* – als rechtlich schwaches Organ konzipiert. Auch war das politische Gewicht des Reichstages im Verhältnis zur Reichsleitung zunächst gering. Doch mit den Jahren wurde der Reichstag immer einflussreicher. Er übte sein Haushaltsrecht selbstbewusst aus und