

Polizei
Studium
Praxis

SCHRIFTENREIHE

Frank Braun

Staatsrecht für Polizeibeamte

2. Auflage



VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH
Buchvertrieb

SCHRIFTENREIHE

Polizei

Studium

Praxis

Staatsrecht für Polizeibeamte

von Frank Braun

2. Auflage



VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH
Buchvertrieb

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

E-Book

2. Auflage 2022

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb; Hilden/Rhld., 2022

ISBN 978-3-8011-0920-2 (EPUB)

Titel Nr. 102026

Buch (Print)

2. Auflage 2022

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb; Hilden/Rhld., 2022

Alle Rechte vorbehalten

Satz: VDP GMBH Buchvertrieb, Hilden

Druck und Bindung: Plump Druck & Medien GmbH, Rheinbreitbach

Printed in Germany

ISBN 978-3-8011-0914-1

Titel Nr. 102126

Alle Rechte vorbehalten

Unbefugte Nutzungen, wie Vervielfältigung, Verbreitung, Speicherung oder Übertragung können zivil- oder strafrechtlich verfolgt werden.

Satz und E-Book: VDP GMBH Buchvertrieb, Hilden

E-Mail: service@vdpolizei.de

www.vdpolizei.de

Frank Braun

Staatsrecht für Polizeibeamte

Vorwort (2. Auflage)

Das vorliegende Kurzlehrbuch enthält in knapper Form die wesentlichen Gesichtspunkte des zu behandelnden Stoffes aus dem Staatsrecht. Inhalt und Aufbau orientieren sich am Curriculum der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW (HSPV NRW) für den Studiengang Polizeivollzugsdienst. Das Buch soll die Vor- und Nachbereitung der Unterrichtseinheiten erleichtern und vor allem eine effektive Hilfe für die Klausurvorbereitung darstellen.

Zahlreiche grafisch hervorgehobene Fallbeispiele und Tipps für die Klausurbearbeitung, die auf der Auswertung von nahezu 100 Staatsrechtsklausuren beruhen, die seit Bestehen der HSPV NRW zur Prüfung gestellt wurden, sollen den prüfungsrelevanten Lernstoff veranschaulichen. Dieser wird in der für die praktische Fallbearbeitung maßgeblichen Prüfungsreihenfolge dargestellt. Prüfungsschemata und Übersichten zu den wichtigsten Grundrechten sollen den Einstieg in die Materie und das effektive Wiederholen vor Klausuren erleichtern.

Schwierigkeiten bereiten Anfängern regelmäßig die Verfassungsgrundsätze und vor allem die allgemeinen Grundrechtslehren (1. Abschnitt Teile 1-3), mit denen das Buch eröffnet. Dies lässt sich kaum vermeiden. Denn diese teils hoch abstrakte Materie ist in ihren Grundlagen einerseits notwendige Voraussetzung, um in die Grundrechtsprüfung einsteigen zu können. Andererseits lässt sie sich erst vollständig begreifen, wenn bereits vertiefte Kenntnisse zu einzelnen Grundrechten bestehen. Sie müssen deshalb pragmatisch vorgehen. Zunächst gilt es nur die wesentlichen Inhalte zu lernen und zu begreifen. Wurden im Verlauf der Lehrveranstaltung einige

Grundrechte besprochen, sind die besagten Einstiegskapitel erneut aufmerksam durchzuarbeiten. Der sich dabei einstellende Erkenntnisgewinn ist regelmäßig ganz bedeutsam.

Ich wünsche Ihnen einen erfolgreichen Einstieg in das Studium und Freude beim Umgang mit dem Staatsrecht. Anregungen und Hinweise zu diesem Lehrbuch sind mir jederzeit willkommen, per E-Mail

(frank.braun@hspv.nrw.de) oder gerne auch persönlich in der Sprechstunde.

Hofkirchen, im Mai 2022

Frank Braun

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

1. Abschnitt: **Grundstudium**

1. Teil: Verfassungsgrundsätze

A. Republik

B. Sozialstaat

C. Bundesstaat

I. Gesetzgebung

II. Verwaltungskompetenzen

III. Rechtsprechung

D. Demokratie

I. Der Demokratiebegriff des Grundgesetzes

1. Volksherrschaft

2. Repräsentative Demokratie und freies Mandat

II. Demokratische Legitimation der Staatsorgane

III. Demokratische Willensbildung durch Wahlen und Parteien

1. Wahlen

2. Parteien

IV. Mehrheitsprinzip, Minderheitenschutz und wehrhafte Demokratie

1. Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz

2. Wehrhafte Demokratie

E. Rechtsstaat

I. Gewaltenteilung

II. Grundrechtsbindung der Staatsgewalt: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes

1. Vorbehalt des Gesetzes

2. Vorrang des Gesetzes

3. Normenhierarchie, formelle Gesetze, materielle Gesetze und Verwaltungsvorschriften

III. Rechtssicherheit: Bestimmtheitsgrundsatz und Vertrauensschutz

1. Bestimmtheitsgrundsatz

2. Vertrauensschutz: Rückwirkung von Gesetzen

IV. Effektiver Rechtsschutz

V. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

1. Legitimer Zweck

2. Geeignetheit

3. Erforderlichkeit

4. Angemessenheit („Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn“)

VI. Gerechtigkeit

1. Gerechtigkeit durch Verfahren

2. Zielkonflikte: Materielle Gerechtigkeit versus Rechtssicherheit

2. Teil: Allgemeine Grundrechtslehren

A. Einleitung

B. Der Begriff der Grundrechte

C. Die Funktionen der Grundrechte

I. Die Grundrechte als subjektives Recht

1. Status negativus

2. Status positivus

3. Status activus

II. Die Grundrechte als objektives Recht

1. Drittwirkung von Grundrechten

2. Staatliche Schutzpflichten

3. Einrichtungsgarantien

D. Grundrechtsarten

I. Freiheits-, Gleichheits- und Justizgrundrechte

II. Menschen- und Bürgerrechte

E. Grundrechtsberechtigung und Grundrechtsmündigkeit

I. Grundrechtsfähigkeit

1. Grundrechtsfähigkeit natürlicher Personen

2. Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen (Art. 19 Abs. 3 GG)

II. Grundrechtsmündigkeit

3. Teil: Die Grundrechtsprüfung

A. Die Prüfungsreihenfolge

B. Die Prüfung von Grundrechtsverletzungen bei Freiheitsgrundrechten

I. Schutzbereich

II. Eingriff

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

1. Schranken

2. Schranken-Schranken

C. Die Prüfung von Grundrechtsverletzung bei Gleichheitsgrundrechten

I. Prüfungsschema Gleichheitsrechte

1. Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung (bzw. Gleichbehandlung)?
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung (bzw. Gleichbehandlung)?

II. Abschließender Beispielsfall

4. Teil: Die einzelnen Grundrechte

A. Allgemeine Handlungsfreiheit

I. Allgemeines

II. Schutzbereich

1. Personeller Schutzbereich
2. Sachlicher Schutzbereich
3. Eingriff
4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung
5. Bezug zu typischen polizeilichen Standardmaßnahmen
6. Beispielsfall
7. Sonderproblem: Polizeiliche Schutzpflicht und das Recht auf Selbstgefährdung

B. Menschenwürde

I. Allgemeines

1. Menschenwürde als Abwehrrecht
2. Menschenwürdegarantie als staatliche Schutzpflicht
3. Menschenwürde als Leistungsrecht

II. Schutzbereich und Eingriff

1. Personeller Schutzbereich
2. Sachlicher Schutzbereich und Eingriff

3. Beispielsfälle

C. Die Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 104 GG)

I. Eingriff in den Schutzbereich

1. Schutzbereich
2. Eingriff

II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

1. Schranken
2. Besondere grundgesetzliche Verfahrensvorschriften bei Freiheitsentziehung (Art. 104 Abs. 2-4 GG)
3. Schranken-Schranken

III. Beispielsfall: „Der vergessene Räuber“

1. Sachverhalt
2. Lösungsvorschlag

D. Das Grundrecht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG)

I. Schutzbereich und Eingriff

II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

1. Schranken
2. Schranken-Schranken

III. Bezug zu typischen polizeilichen Standardmaßnahmen

IV. Beispielsfall

E. Die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG)

I. Überblick

II. Schutzbereich

1. Personeller Schutzbereich
2. Sachlicher Schutzbereich

III. Eingriff

IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung – Schranken

1. Die qualifizierten Gesetzesvorbehalte in Art. 13 Abs. 2 und 7 GG

2. Polizeiliche „Nachschau“ in Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen

V. Übungsfall: Ärger in der Kneipe

F. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG)

I. Überblick

II. Schutzbereich und Eingriff

1. Personeller Schutzbereich

2. Sachlicher Schutzbereich

3. Eingriff

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung – Schranken

G. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht

I. Überblick

II. Schutzbereich und Eingriff

1. Personeller Schutzbereich

2. Sachlicher Schutzbereich

III. Eingriff

IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

1. Schranken

2. Schranken-Schranken

H. Eigentum und Erbrecht

I. Normzweck

II. Schutzbereich

1. Personeller Schutzbereich

2. Sachlicher Schutzbereich

III. Eingriff

IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

1. Schranken

2. Schranken-Schranken

I. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit

I. Allgemeines

1. Die Struktur des Art. 4 GG

2. Religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates

II. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit, Art. 4 Abs. 1 und 2 GG

1. Schutzbereich

2. Eingriff

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

J. Leben und körperliche Unversehrtheit

I. Allgemeines

II. Schutzbereich

1. Personeller Schutzbereich

2. Sachlicher Schutzbereich

III. Eingriff

IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

V. Klausurrelevante Fallbeispiele

1. Finaler Rettungsschuss

2. Verhinderung einer Selbsttötung

K. Die Gleichheitsrechte

I. Allgemeines

1. Allgemeine und spezielle Gleichheitssätze

2. Verhältnis von Freiheits- und Gleichheitsrechten
3. Rechtsanwendungs- und Rechtssetzungsgleichheit

II. Der allgemeine Gleichheitssatz

1. Prüfungsaufbau
2. Beispielsfall

III. Die speziellen Gleichheitsrechte

1. Gleichberechtigung, Art. 3 Abs. 2 GG
2. Diskriminierungsverbote, Art. 3 Abs. 3 GG

5. Teil: Polizeiliche Standardmaßnahmen und Grundrechte

A. Die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG)

B. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG)

C. Das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG)

D. Das Grundrecht auf körperliche Bewegungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG)

E. Das Telekommunikationsgeheimnis (Art. 10 GG)

F. Das Grundrecht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG)

G. Die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG)

H. Die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG)

I. Die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)

2. Abschnitt: Hauptstudium

1. Teil: Die Kommunikationsfreiheiten

A. Die Meinungsfreiheit

I. Schutzbereich

1. Personeller Schutzbereich
2. Sachlicher Schutzbereich

II. Eingriff

III. Schranken

1. Die „allgemeinen Gesetze“
2. Das Recht der persönlichen Ehre
3. Die Bestimmungen zum Schutze der Jugend

IV. Schranken-Schranken

1. Zitiergebot
2. Wechselwirkungslehre
3. Zensurverbot und Art. 17a Abs. 1 GG

B. Die weiteren Kommunikationsfreiheiten

I. Informationsfreiheit

II. Pressefreiheit

III. Rundfunkfreiheit

IV. Filmfreiheit

2. Teil: Versammlungsfreiheit

A. Die Versammlungsfreiheit als Abwehrrecht

I. Schutzbereich

1. Personeller Schutzbereich
2. Sachlicher Schutzbereich

II. Eingriff

III. Schranken

1. Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen

2. Schrankenbestimmungen für Versammlungen unter freiem Himmel

IV. Schranken-Schranken

1. Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht
2. Zitiergebot
3. Verhältnismäßigkeit

V. Verhältnis von Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit

B. Kooperations- und Schutzpflichten aus Art. 8 GG

I. Kooperationsgebot

II. Verpflichtung zum Schutz vor Störungen

1. Schutzaufgabe in § 3 Abs. 1 VersG NRW
2. Das Störungsverbot in § 7 VersG NRW

C. Mittelbare Drittwirkung von Art. 8 GG

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
AuR	Arbeit und Recht (Fachzeitschrift)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Fachzeitschrift)
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
Bsp.	Beispiel
BverfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)

bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Fachzeitschrift)
DPolBl.	Deutsches Polizeiblatt (Fachzeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Fachzeitschrift)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f./ff.	folgende
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
G.i.V.	Gefahr im Verzug
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit

JA	Juristische Arbeitsblätter (Fachzeitschrift)
JR	Juristische Rundschau (Fachzeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Fachzeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Fachzeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Fachzeitschrift)
LG	Landgericht
m.E.	meines Erachtens
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Fachzeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Fachzeitschrift)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Fachzeitschrift)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PSP	Polizei – Studium – Praxis
Rn.	Randnummer
Rsp.	Rechtsprechung
sog.	sogenannt
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
str.	strittig
usw.	und so weiter

v.	vom (Datumsangabe)
v.a.	vor allem
vs.	versus
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Literaturverzeichnis

Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Aufl. 2022 [zitiert: *Bearbeiter*, in: B/H/K/M]

Dreier, Grundgesetz Kommentar: GG, Band I: Präambel, Artikel 1–19 GG, 3. Aufl. 2013 [zitiert: *Bearbeiter*, in: *Dreier*, GG]

Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986 [D/W/V/M, Gefahrenabwehr]

Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL November 2021 [zitiert: *Bearbeiter*, in: M/D, GG]

Epping, Grundrechte, 9. Aufl. 2021 [*Epping*, Grundrechte]

Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, 50. Edition Stand: 15.2.2022; [zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK GG]

Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2011 [zitiert: *Bearbeiter*, in: *Friauf/Höfling*, GG]

Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2017 [*Gusy*, POR]

Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995 [zitiert: *Hesse*, Grundzüge]

Hufen, Staatsrecht II: Grundrechte, 9. Aufl. 2021 [zitiert: *Hufen*, StaatsR II]

Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022 [zitiert: *Jarass/Pieroth*, GG]

Katz, Staatsrecht, 18. Aufl. 2010 [zitiert: *Katz*, Staatsrecht]

Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, 37. Aufl. 2021 [zitiert: *Kingreen/Poscher*, StaatsR II]

Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2020 [zitiert: *Kingreen/Poscher*, POR]

Kniesel/Braun/Keller, Besonderes Polizei- und Ordnungsrecht, 2018 [*Kniesel/Braun/Keller*, BesPOR]

Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021 [zitiert: *Bearbeiter*, in: Lisken/Denninger, HdbPolR]

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010 [zitiert: *Maurer*, StaatsR I]

Möstl/Kugelman, Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht NRW, 11. Edition Stand: 1.11.2018 [zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK POR NRW]

v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar Bd. 1, 7. Aufl. 2021 [zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Münch/Kunig, GG]

Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021 [zitiert: *Bearbeiter*, in: Sachs, GG]

Schmidbauer/Steiner, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz, 5. Aufl. 2020 [zitiert: *Schmidbauer/Steiner*, PAG]

Sensburg, Staats- und Europarecht, 2. Aufl. 2018 [zitiert: *Bearbeiter*, in: Sensburg, StaatsR]

Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019 [zitiert: *Bearbeiter*, in: Stern/Becker, GG]

Tschentscher, Examenskurs Grundrechte, 2002 [*Tschentscher*, Examenskurs]

Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, 2022

Ullrich/v. Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021

Wilms, Staatsrecht II, 2010 [*Wilms*, StaatsR II]

Württemberg/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht für Baden-Württemberg, 7. Aufl. 2017 [zitiert: *W/H/T*, PolR BW]

1. Abschnitt: Grundstudium

1. Teil: Verfassungsgrundsätze

Die tragenden Verfassungsgrundsätze (auch **Staatsstrukturprinzipien** genannt) sind in Art. 20 GG geregelt. In Art. 20 Abs. 1 GG heißt es: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Daraus folgen die Grundsätze der „**Republik**“ sowie das **Demokratie-, Sozialstaats- und Bundesstaatsprinzip**. Das für die polizeiliche Ausbildung wichtigste Prinzip, das **Rechtsstaatsprinzip**, ist nicht genannt, kommt aber in Art. 20 Abs. 3 GG zum Ausdruck, wenn dort geregelt ist, dass die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind.

Dass diese Grundsätze konstituierend für die Verfassung unseres Landes sind, zeigt ein Blick auf die Regelung in Art. 79 Abs. 3 GG, die sog. **Ewigkeitsgarantie**. Dort ist geregelt, dass die in Art. 20 GG festgeschriebenen Staatsstrukturprinzipien und die in Art. 1 GG enthaltenen Garantien (insbesondere der Schutz der Menschenwürde) einer Grundgesetzänderung nicht zugänglich sind.

Gleichzeitig bedeutet dies, dass alle anderen Vorschriften der Verfassung grundsätzlich mit der erforderlichen „Zwei-Drittel-Mehrheit“ in Bundestag und Bundesrat (Art. 79 Abs. 2 GG) Änderungen oder gar Streichungen erfahren können.

A. Republik

Republik ist in erster Linie als Gegensatz zur Monarchie zu verstehen, als ein **Verbot der Monarchie**. In einem

weitverstandenen Sinn kann das republikanische Prinzip als die Verpflichtung der Staatsgewalt auf die Interessen der „res publica“, also auf das Gemeinwohl, verstanden werden¹. **Diese Gemeinwohlorientierung** kommt etwas klarer in den Eidesformeln von Bundespräsident, Bundeskanzler und -minister (Art. 56, 64 Abs. 2 GG) zum Ausdruck, die sich dazu verpflichten, ihre „Kraft dem Wohle des deutschen Volkes zu widmen, seinen Nutzen zu mehren und Schaden von ihm abwenden“.

B. Sozialstaat

Unter einem **Sozialstaat** versteht man einen gemeinwohlorientierten Staat, der zur Abhilfe sozialer Not und zu einem gewissen Mindestausgleich der sozialen Verhältnisse verpflichtet ist.² Allerdings lässt das Grundgesetz dem Gesetzgeber bei der Herstellung einer gerechten Sozialordnung einen sehr **weiten Gestaltungsspielraum**³. Dies liegt in der Natur der Sache. Zum einen sind sozialstaatliche Leistungen stark konjunkturabhängig und stehen unter dem Vorbehalt des Möglichen. Zum anderen müssen sozialrechtliche Regelungen detailliert getroffen werden, was notwendig Sache des einfachen Gesetzgebers ist. Daher bestehen grundsätzlich keine Leistungsansprüche von Bürgern, die unmittelbar mit dem grundgesetzlichen Sozialstaatsprinzip begründet werden können. Mit einer Ausnahme: Der Gesetzgeber hat – abgeleitet aus dem Sozialstaatsprinzip und der Menschenwürdegarantie, Art. 1 Abs. 1 GG – einen „sozialen Mindeststandard“ einzuhalten, der sich aber in der Verpflichtung der Gewährleistung eines **menschenwürdigen Existenzminimums** (mittels der „Hartz IV“-Leistungen) erschöpft.⁴

C. Bundesstaat

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Staatsgewalt neben der horizontalen Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative vertikal auf Bund und Länder verteilt. Dies bezeichnet man als **Bundesstaatsprinzip**⁵. Seinen verfassungsrechtlichen Niederschlag findet es vor allem in Art. 20 Abs. 1 GG („Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat“). Wie der Bund haben die Länder gesetzgebende Organe (die Landtage), vollziehende Organe (an der Spitze die jeweilige Landesregierung) und Gerichte, die die Rechtsprechung ausüben. Nach Art. 30 GG sind grundsätzlich die Länder für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig, es sei denn, das Grundgesetz trifft zugunsten des Bundes eine andere Regelung. Das Grundgesetz enthält ausführliche Vorschriften, wie die einzelnen staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern verteilt werden. Nämlich in den Regelungen des Grundgesetzes über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Gesetzgebung (Art. 70 ff. GG), in der Verwaltung (Art. 83 ff. GG), in der Rechtsprechung (Art. 92 ff. GG) sowie – im hier nicht interessierenden – Bereich des Finanzwesens (Art. 104a ff. GG).

I. Gesetzgebung

Bei der **Gesetzgebung** gibt es Kataloge (Art. 73, 74 GG = ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung des Bundes), die nach Sachmaterien geordnet aufzählen, in welchen Fällen der Bund für den Erlass eines Gesetzes zuständig ist⁶. Ist eine Materie nicht in einem der Kataloge genannt, bleibt es bei der grundsätzlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, vgl. Art. 70 GG.

Beispiele: Das allgemeine Polizeirecht ist „Ländersache“; es besteht im Grundgesetz keine

explizite Zuweisung der Gesetzgebungsmaterie an den Bund, sodass Art. 30, 70 GG greift und das PolG NRW in die Gesetzgebungszuständigkeit des nordrhein-westfälischen Landtages fällt. Anders verhält es sich beim Strafrecht (StGB) und der Strafprozessordnung (StPO). Regelungen hierzu durfte der Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 72 GG (konkurrierende Gesetzgebung) erlassen.

II. Verwaltungskompetenzen

Auf der Ebene des **Gesetzesvollzug**, der Kernaufgabe der Verwaltung, sieht das Grundgesetz als Regelfall vor, dass Bundesgesetze von den Landesverwaltungen (und damit nicht von der Bundesverwaltung) vollzogen werden (Art. 83 GG)⁷. Daneben gibt es ausdrücklich geregelte Fälle, bei denen der Bund durch eigene Verwaltungsbehörden seine Gesetze vollziehen darf (Art. 87 ff.; Ausnahme der Bundesverwaltung). Die Länder vollziehen ihre Landesgesetze stets selbst.

Beispiel: Das WaffenG ist ein Bundesgesetz, das nach dem Grundsatz des Art. 83 GG von den Ländern vollzogen wird; in Nordrhein-Westfalen sind die Kreispolizeibehörden zuständig. Dagegen wird die Zentralstellenfunktion für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen bei der Kriminalitätsbekämpfung durch den Bund selbst vollzogen, indem nach Art. 87 Abs. 1 GG hierfür eine Bundesoberbehörde, das Bundeskriminalamt, geschaffen wurde.

III. Rechtsprechung

Auch die **rechtsprechende Gewalt** ist zwischen Bund und Ländern verteilt. Der Bund errichtet nur die obersten Gerichtshöfe. Das sind der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, das Bundesarbeitsgericht, das Bundessozialgericht und der Bundesfinanzhof. Die Länder schaffen dagegen die Eingangsgerichte (z.B. die Verwaltungsgerichte) und die Mittelinstanzen (z.B. die Obergerichtshöfe). Letzte Instanz bilden die obersten Gerichtshöfe des Bundes, die auf diese Weise bundesweit eine einheitliche Anwendung des Rechts sichern.

Eine Sonderstellung nimmt das **Bundesverfassungsgericht** ein. Dieses ist als „Hüter der Verfassung“ exklusiv nur für *verfassungsrechtliche* Streitigkeiten zuständig. Dem *BVerfG* kommt damit die Letztentscheidungsbefugnis über die Auslegung des Grundgesetzes zu.⁸

Das *BVerfG* entscheidet zum einen in **Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen** (etwa von Regierung und Parlament) über die Anwendung und Auslegung spezifischen Verfassungsrechts. Zum anderen gewährt es **jedem Bürger** mit dem Instrument der **Verfassungsbeschwerde** Schutz, durch die er geltend machen kann, durch staatliches Handeln in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt worden zu sein. Darüber hinaus entscheidet das Gericht über weitere ihm zugewiesene Sachverhalte, wie über die Verwirkung von Grundrechten und über die Verfassungswidrigkeit von Parteien. Mit Abstand die größte praktische Bedeutung aber hat die Verfassungsbeschwerde.⁹

Entscheidungen des *BVerfG* binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden (vgl. § 31 Abs. 1 BVerfGG). Bestimmte

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere über die **Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsnorm**, haben Gesetzeskraft (§ 31 Abs. 2 BVerfGG) und gelten daher über den Einzelfall hinaus. Ein verfassungswidriges Gesetz erklärt das Bundesverfassungsgericht im Regelfall für nichtig. Die Nichtigkeit wirkt auch in die Vergangenheit und führt rechtlich gesehen zu einem Zustand, als ob das Gesetz niemals erlassen worden wäre. Formelle Gesetze (also Parliamentsgesetze, dazu [1. Abschnitt, 1. Teil, E. II. 3.](#)) kann nur das *BVerfG* für grundgesetzwidrig erklären (sog. **Verwerfungsmonopol**)¹⁰.

D. Demokratie

I. Der Demokratiebegriff des Grundgesetzes

1. Volksherrschaft

Demokratie bedeutet **Volksherrschaft**¹¹. So normiert Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Der Volksbegriff bezieht sich dabei ausschließlich auf Deutsche i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG, d.h. im Wesentlichen (Ausnahmen sind die gleichgestellten Statusdeutschen¹²) auf **deutsche Staatsangehörige**; Ausländer gehören nicht zum Staatsvolk und sind von der Teilnahme an der demokratischen Willensbildung ausgeschlossen. Erwerb und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit sind im Staatsangehörigkeitsgesetz geregelt.

2. Repräsentative Demokratie und freies Mandat

Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG deutet an, wie das Volk die Staatsgewalt ausübt, nämlich durch Wahlen und Abstimmungen sowie durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der

Rechtsprechung. Aus dem Normtext ergibt sich die **Struktur einer repräsentativen** (auch indirekte oder mittelbare) Demokratie. Das bedeutet, dass politische Sachentscheidungen im Gegensatz zur direkten Demokratie nicht unmittelbar durch das Volk selbst, sondern durch gewählte Abgeordnete getroffen werden (der Willensbildungsprozess vom Volk zu den Organen erfolgt damit von „unten nach oben“). Die Abgeordneten sind nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Vertreter des *ganzen* Volkes. Sie sind deshalb nicht an Aufträge und Weisungen (etwa der Partei, der sie angehören) gebunden, sondern nur ihrem Gewissen unterworfen (**freies Mandat**).

In Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ist auch ein plebiszitärdemokratisches Element enthalten (also ein Kennzeichen der direkten Demokratie, wie sie etwa in der Schweiz gelebt wird), wenn dort von „Abstimmungen“, also Volksabstimmungen bzw. Plebisziten, die Rede ist. Im Grundgesetz spielen Abstimmungen keine besondere Rolle und sind nur für Fälle vorgesehen, die in der Praxis niemals eintreten werden (z.B. wäre eine Volksabstimmung bei einer Neugliederung des Bundesgebietes erforderlich, vgl. Art. 29, 118, 118a GG). Allerdings enthalten einige Landesverfassungen weiterreichende, praktisch bedeutsame direkte Ausübungen des Volkswillens durch Abstimmungen (zumeist als Volksbegehren bzw. Volksentscheid bezeichnet), etwa im Freistaat Bayern.

Alle **wesentlichen** Entscheidungen des Gemeinwohls werden in der Bundesrepublik Deutschland von den Parlamenten (Bundestag und Landtage) getroffen. Der Bundestag etwa ist das zentrale Gesetzgebungsorgan und Kontrollorgan gegenüber der Bundesregierung. Insoweit spricht man auch von einer **parlamentarischen Demokratie**.