

Patrick Ernst Sensburg (Hrsg.)

Staats- und Europarecht

3., überarbeitete Auflage

Kohlhammer

DEUTSCHER
GEMEINDEVERLAG

Staats- und Europarecht

von

Prof. Dr. Patrick Ernst Sensburg

Prof. Dr. Frank Bätge

Prof. Dr. Frank Braun

Prof. Dr. Uta Hildebrandt

Prof. Dr. Lars Oliver Michaelis

Prof. Dr. Marc Röckinghausen

alle an der Hochschule für Polizei
und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen (HSPV NRW)

3., überarbeitete Auflage

Deutscher Gemeindeverlag

3. Auflage 2023

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-555-02292-5

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-555-02293-2

epub: ISBN 978-3-555-02294-9

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort zur 3. Auflage

Das Staats- und Europarecht ist Kernbereich jeder Beschäftigung mit dem deutschen Recht. Nur wenn fundierte Kenntnisse im Staats- und Europarecht vorliegen, lassen sich Grundlagen und Feinheiten anderer Rechtsgebiete verstehen und anwenden. Die gemeinsame Darstellung des Staats- und Europarechts lässt sowohl Gemeinsamkeiten wie auch Unterschiede deutlich erkennen. Zugleich wird das Verhältnis zu anderen Rechtsfächern und der Einfluss auf sie deutlich nachvollziehbarer.

Im vorliegenden Lehrbuch wird das Staatsrecht daher ganz klassisch von den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen ausgehend, über das Staatsorganisationsrecht und die allgemeinen Grundrechtslehren bis hin zu den einzelnen Grundrechten detailliert erläutert. Die Darstellung der Verfassungsbeschwerde rundet den Staatsrechtsteil ab.

Aufgrund des inzwischen hohen Grades der europäischen Integration und der umfassenden Rechtssetzung durch die EU sind vertiefte Kenntnisse im Recht der Europäischen Union unentbehrlich. Dies zeigt sich nicht nur beim öffentlichen Recht, sondern auch im Zivilrecht oder Strafrecht. Nach der Darstellung des europäischen Integrationsprozesses sowie der Organe und Strukturen der EU werden schwerpunktmäßig das Gemeinschaftsrecht und die Grundfreiheiten erläutert.

Zahlreiche Fallbeispiele und Tipps für die Klausurbearbeitung veranschaulichen einprägsam die prüfungsrelevanten Inhalte und befähigen zu einer sicheren Einordnung des Lernstoffes in die praktische Fallbearbeitung. Mit der 3. Auflage erscheint das Lehrbuch nun in der Reihe Verwaltung in Praxis und Wissenschaft im Verlag Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag.

Das vorliegende Lehrbuch bietet eine in sich geschlossene, zusammenhängende Darstellung der Lehr- und Prüfungsinhalte des Staats- und Europarechts und eignet sich sowohl zum begleitenden Nacharbeiten der Lehrveranstaltungen – als auch zur Prüfungsvorbereitung. Es ist orientiert an den Modulen der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung (HSPV) NRW. Mit seinem Inhalt entspricht es aber auch vielen vergleichbaren Studiengängen anderer Hochschulen und Universitäten. Für Anregungen und Hinweise finden Sie die E-Mail-Adressen der Autoren unter den Hinweisen zu den Autoren.

Köln, im August 2023

Patrick Ernst Sensburg

Zu den Autoren

Prof. Dr. Frank Bätge: Der Autor ist Professor an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW. Er ist zudem Mitglied des Landesjustizprüfungsamtes Nordrhein-Westfalen. Vor seiner Berufung zum Professor war er in leitender Funktion als Justiziar in der Kommunalverwaltung tätig.

E-Mail: Frank.Baetge@hspv.nrw.de

Prof. Dr. Frank Braun: Der Autor ist seit Februar 2010 zunächst als hauptamtlicher Dozent und sodann als Professor für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Eingriffsrecht an der Hochschule für öffentliche Verwaltung NRW tätig (Abteilungen Münster und Hagen). Im Nebenamt lehrt er IT-Recht an der Hochschule für angewandte Wissenschaften in Landshut. Aus seiner wissenschaftlichen Tätigkeit resultierten zahlreiche Veröffentlichungen, vor allem zu sicherheitsrechtlichen Themen im Schnittbereich von IT-, Datenschutz- und Verfassungsrecht.

E-Mail: Frank.Braun@hspv.nrw.de

Prof. Dr. Uta Hildebrandt: Die Autorin studierte Rechtswissenschaften in Augsburg und Heidelberg und wurde 1999 mit einer Arbeit zu Verfassungsfragen des Religionsunterrichts an der Martin-Luther-Universität Halle/Saale promoviert. Nach kurzer Tätigkeit als Rechtsanwältin in Brüssel und Berlin wechselte sie 2001 in den Staatsdienst des Landes Berlin und war dort viele Jahre in verschiedenen Funktionen in der Senatskanzlei des Landes Berlin beschäftigt. Seit 2010 lehrt sie hauptamtlich an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Abteilung Köln, mit Schwerpunkten im Staats- und Verwaltungsrecht.

E-Mail: Uta.Hildebrandt@hspv.nrw.de

Prof. Dr. Lars Oliver Michaelis: Der Autor lehrt seit 2012 Staats- und Europarecht sowie Beamtenrecht an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW. Zuvor war er Juniorprofessor für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht an der FernUniversität in Hagen sowie von 2005 bis 2012 Leiter verschiedener Rechtsabteilungen und Rechtsbereiche der E.ON Ruhrgas AG in Essen. Seine Promotion erfolgte im Jahr 2000 zum Recht der Verfassungsschutzämter.

E-Mail: Larsoliver.Michaelis@hspv.nrw.de

Prof. Dr. Marc Röckinghausen: Der Autor war im Anschluss an sein Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Trier beim dortigen Institut für Umwelt- und Technikrecht als wissenschaftlicher Mitarbeiter (Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio) beschäftigt. 1998 wurde er mit einer Arbeit zum Europäischen Umweltrecht promoviert. Praktische Erfahrungen sammelte er als Rechtsdezernent beim Staatlichen Umweltamt Duisburg, bevor er 2004 an die Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW berufen wurde. Dort lehrt er neben dem Staats- und Europarecht Allgemeines Verwaltungsrecht sowie Umweltrecht.

E-Mail: Marc.Roeckinghausen@hspv.nrw.de

Prof. Dr. Patrick Ernst Sensburg, M.A: Der Autor ist Professor an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW und dort Studiengangsleiter des Master of Public Management (MPM). Seit 2016 ist er zugleich Gastprofessor an der Universität Wien und der Academia de Studii Economice din București. Von 2006 bis 2008 war er Professor für öffentliches Recht und Europarecht an der Hochschule des Bundes (HS Bund). Von 2009 bis 2021 war er Mitglied des Deutschen Bundestages und ist seit 2022 Mitglied der G10-Kommission des Deutschen Bundestages.

E-Mail: Patrick.Sensburg@hspv.nrw.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 3. Auflage	V
Zu den Autoren	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XIX
 1. Kapitel Verfassungsrechtliche Grundentscheidungen	 1
A. Begriff des Staatsrechts.	1
B. Bedeutung und Wertgebundenheit des Grundgesetzes	1
C. Inhalt und Auslegung des Grundgesetzes	2
D. Vorgängerverfassungen und Entstehung des Grundgesetzes.	4
I. Internationale Verfassungsentwicklung	4
II. Deutsche Verfassungsentwicklung	5
III. Abschnitte und Entwicklungstendenzen des Grundgesetzes.	9
E. Allgemeine Staatslehre.	11
I. Elemente eines Staates	11
II. Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt bezogen auf die BR Deutschland	12
F. Verfassungsrechtliche Grundentscheidungen.	14
I. Verfassungsprinzipien	14
II. Staatszielbestimmungen	14
III. Freiheitlich demokratische Grundordnung	15
G. Demokratie	16
I. Begriff und normativer Ansatz.	16
II. Formen der Demokratie	17
III. Konkretisierungen des grundgesetzlichen Demokratiebegriffs ...	18
H. Rechtsstellung der Parteien.	27
I. Bedeutung für die Demokratie	27
II. Definition und Rechtsnatur	27
III. Demokratische Binnenstruktur	28
I. Rechtsstaat	29
I. Begriff und normativer Ansatz.	29
II. Konkretisierungen des grundgesetzlichen Rechtsstaatsprinzips. ...	30
J. Bundesstaat	37
I. Begriff, Funktion und normativer Ansatz	37
II. Bundesstaatliche Ordnung nach dem Grundgesetz.	37
K. Sozialstaat	39
I. Normative Herleitung und Definition des Sozialstaatsprinzips. ...	39
II. Ausprägungen des Sozialstaatsprinzips	39
L. Republik	40
I. Begriff	40
II. Rechtliche Bedeutung.	40

Inhaltsverzeichnis

2. Kapitel	Staatsorganisationsrecht	41
A.	Verfassungsorgane	41
I.	Der Bundestag	41
II.	Der Bundesrat	51
III.	Die Bundesregierung	54
IV.	Der Bundespräsident	57
V.	Das Bundesverfassungsgericht	60
B.	Staatsfunktionen des Bundes	61
I.	Gesetzgebung	61
II.	Exekutive	73
III.	Rechtsprechung	76
3. Kapitel	Allgemeine Grundrechtslehren	81
A.	Die Geschichte der Grund- und Menschenrechte	81
B.	Der Begriff der Grundrechte	82
C.	Die Funktionen der Grundrechte	83
I.	Die Grundrechte als subjektives Recht	83
II.	Die Grundrechte als objektives Recht	85
D.	Grundrechtsarten	87
I.	Unterteilung nach dem Schutzgut: Freiheits-, Gleichheits- und Justizgrundrechte	87
II.	Unterteilung der Grundrechte nach dem begünstigten Personenkreis: Menschen- und Bürgerrechte	88
E.	Grundrechtsfähigkeit, Grundrechtsberechtigung und Grundrechtsmündigkeit	89
I.	Grundrechtsfähigkeit und Grundrechtsberechtigung	89
II.	Grundrechtsmündigkeit	91
F.	Grundrechtsadressaten	92
I.	Staatsgerichtetheit der Grundrechte	92
II.	Drittwirkung der Grundrechte	93
G.	Prüfung von Grundrechtsverletzungen	93
I.	Verletzung von Freiheitsgrundrechten	93
II.	Verletzung von Gleichheitsgrundrechten	101
4. Kapitel	Die einzelnen Grundrechte	104
A.	Der Schutz der Menschenwürde	104
I.	Überblick	104
II.	Schutzbereich	105
III.	Eingriff	106
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	107
B.	Die allgemeine Handlungsfreiheit	108
I.	Überblick	108
II.	Schutzbereich	109
III.	Eingriff	110
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	110
C.	Das allgemeine Persönlichkeitsrecht	111

I.	Überblick	111
II.	Schutzbereich	112
III.	Eingriff.	114
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	114
D.	Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit	117
I.	Überblick	117
II.	Schutzbereich	118
III.	Eingriff.	119
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	120
E.	Die Freiheit der Person	121
I.	Überblick	121
II.	Schutzbereich	122
III.	Eingriff.	123
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	123
F.	Die Glaubens- und Gewissensfreiheit.	124
I.	Überblick	124
II.	Schutzbereich	126
III.	Eingriff.	129
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	129
G.	Die Kommunikationsfreiheiten.	133
I.	Überblick	133
II.	Schutzbereich	134
III.	Eingriff.	138
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	139
H.	Die Freiheit der Kunst.	142
I.	Überblick	142
II.	Schutzbereich	143
III.	Eingriff.	144
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	145
I.	Die Freiheit der Wissenschaft	146
I.	Überblick	146
II.	Schutzbereich	146
III.	Eingriff.	147
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	147
J.	Die Freizügigkeit.	148
I.	Überblick	148
II.	Schutzbereich	148
III.	Eingriff.	149
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	150
K.	Die Berufsfreiheit	151
I.	Überblick	151
II.	Schutzbereich	153
III.	Eingriff.	154
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	155
L.	Die Unverletzlichkeit der Wohnung.	161
I.	Überblick	161
II.	Schutzbereich	162

Inhaltsverzeichnis

III.	Eingriff.	163
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	164
M.	Eigentum und Erbrecht	167
I.	Überblick	167
II.	Schutzbereich	168
III.	Eingriff.	170
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	172
N.	Das Gleichheitsgebot.	173
I.	Überblick	173
II.	Prüfungsaufbau	174
III.	Die speziellen Gleichheitsrechte.	177
O.	Übungsfall	179
5. Kapitel	Die Verfassungsbeschwerde	186
A.	Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde	186
I.	Beschwerdefähigkeit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG)	186
II.	Prozessfähigkeit	187
III.	Beschwerdegegenstand (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG)	188
IV.	Beschwerdebefugnis (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG)	188
V.	Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität (§ 90 Abs. 2 BVerfGG)	190
VI.	Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	192
VII.	Form (§§ 23 Abs. 1, 92 BVerfGG)	192
VIII.	Frist (§ 93 BVerfGG)	193
IX.	Beispiel für eine Zulässigkeitsprüfung mit Lösung	193
B.	Begründetheit.	196
I.	Prüfungsumfang bei der Urteilsverfassungsbeschwerde	196
II.	Das Ergebnis	198
6. Kapitel	Der europäische Integrationsprozess	199
A.	Die Gründung der europäischen Gemeinschaften	199
I.	Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)	200
II.	Die gescheiterte Gründung der Europäischen Verteidigungsge- meinschaft (EVG).	201
III.	Die Europäische Atomgemeinschaft (EAG)	201
IV.	Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).	202
V.	Die Bildung der Europäischen Freihandelszone (EFTA)	202
VI.	Die einheitliche Europäische Akte (EEA)	203
B.	Die Entwicklung der Europäischen Union	203
I.	Der Vertrag von Maastricht	203
II.	Der Amsterdamer Vertrag	205
III.	Der Vertrag von Nizza	206
IV.	Der Vertrag über eine Verfassung für Europa.	207
V.	Der Vertrag von Lissabon	208
C.	Rechtscharakter und Supranationalität.	210

I.	Die Rechtsnatur der EU	210
II.	Die Kompetenzverteilung und die Subsidiaritätskontrolle	211
7. Kapitel	Die Organe und Struktur der EU	213
A.	Die Organe der Europäischen Union	213
I.	Das Europäische Parlament – Art. 14 EUV und Art. 223–234 AEUV	213
II.	Der Europäische Rat – Art. 15 EUV und Art. 235, 236 AEUV	214
III.	Der Rat – Art. 16 EUV und Art. 237–243 AEUV	216
IV.	Die Kommission – Art. 17 EUV und Art. 240–250 AEUV	218
V.	Die europäischen Gerichte – Art. 19 EUV, Art. 251–281 AEUV	220
VI.	Die Europäische Zentralbank – Art. 283–284 AEUV	222
VII.	Der Rechnungshof – Art. 285–287 AEUV	223
VIII.	Die beiden Nebenorgane	223
IX.	Sonstige Institutionen.	224
X.	Andere europäische Organisationen außerhalb der EU	227
B.	Die Gerichtsverfahren in der EU	227
I.	Das Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 und 259 AEUV	228
II.	Die Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV	230
III.	Das Vorabentscheidungsverfahren gem. Art. 267 AEUV	232
8. Kapitel	Europäisches Gemeinschaftsrecht	236
A.	Das Primärrecht einschließlich der Grundrechte	236
I.	Die Rechtsquellen des Primärrechts	236
II.	Die unmittelbare Anwendbarkeit des Primärrechts.	237
III.	Grundrechte im Unionsrecht.	237
B.	Das Sekundärrecht	239
I.	Die Verordnungen – Art. 288 Abs. 2 AEUV	239
II.	Die Richtlinien – Art. 288 Abs. 3 AEUV	240
III.	Die Beschlüsse – Art. 288 Abs. 4 AEUV	244
IV.	Die Empfehlungen und Stellungnahmen – Art. 288 Abs. 5 AEUV	245
V.	Rechtsakte ohne Gesetzescharakter – Art. 290, 291 AEUV	246
C.	Auslegung des Unionsrechts	248
D.	Verhältnis des Unionsrechts zu deutschem Recht	248
I.	Anwendungsvorrang des EU-Rechts	249
II.	Verhältnis EU-Recht zum Grundgesetz	249
III.	Umsetzung und Vollzug in deutsches Recht	250
9. Kapitel	Grundfreiheiten	256
A.	Einführung.	256
I.	Bedeutung der Grundfreiheiten für den Binnenmarkt	256
II.	Arten und Charakter der Grundfreiheiten.	257
III.	Berechtigte und Adressaten	260
IV.	Die Prüfung der Grundfreiheiten.	261
B.	Die Warenverkehrsfreiheit, Art. 28–44 AEUV	266

Inhaltsverzeichnis

I.	Anwendung	266
II.	Eingriff.	268
III.	Rechtfertigung.	270
C.	Die Arbeitnehmerfreizügigkeit, Art. 45–48 AEUV	272
I.	Anwendung	273
II.	Eingriff.	274
III.	Rechtfertigung.	275
D.	Die Niederlassungsfreiheit, Art. 49–55 AEUV	277
I.	Anwendung	277
II.	Eingriff.	279
III.	Rechtfertigung.	280
E.	Die Dienstleistungsfreiheit, Art. 56–62 AEUV	281
I.	Anwendung	282
II.	Eingriff.	284
III.	Rechtfertigung.	284
F.	Die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit, Art. 63–66 AEUV	285
I.	Anwendung	286
II.	Eingriff.	287
III.	Rechtfertigung.	288
Stichwortverzeichnis		291

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
a. A.	Anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AdR	Ausschuss der Regionen
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
Artt.	Artikel (Plural)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP	Afrikanisch/Karibisch/Pazifisch
APR	Allgemeines Persönlichkeitsrecht
arg.	Argument
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Fachzeitschrift)
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
Bsp.	Beispiel
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
BR	Bundesrepublik
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
bzw.	beziehungsweise
DDR	Deutsche Demokratische Republik
d. h.	das heißt
d. i.	das ist
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Fachzeitschrift)
DRiZ	Deutsche Richterzeitschrift (Fachzeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Fachzeitschrift)
DVerwPr	Deutsche Verwaltungspraxis (Fachzeitschrift)
E	Entscheidung
EA	Europa-Archiv (Fachzeitschrift)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFSF	European Financial Stability Facility
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIB	Europäische Investitionsbank
Empf.	Empfehlung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Entschl.	Entschließung
EP	Europäisches Parlament
EPA	Europäisches Patentamt
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht (Gericht erster Instanz)

Abkürzungsverzeichnis

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGHE	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes
EuR	Europarecht (Fachzeitschrift)
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWF	Europäischer Währungsfonds
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Fachzeitschrift)
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	folgende
FS	Festschrift
G	Gesetz
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GRCh.	Grundrechtecharta
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
i. d. R.	in der Regel
IGH	Internationaler Gerichtshof
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
i. Ü.	im Übrigen
i. V. m.	in Verbindung mit
i. W.	im Wesentlichen
IWF	Internationaler Währungsfonds
JA	Juristische Arbeitsblätter (Fachzeitschrift)
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung (Fachzeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Fachzeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Fachzeitschrift)
KOM	Europäische Kommission
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LG	Landgericht
Lsbl.	Loseblattsammlung
MDR	Monatszeitschrift für Deutsches Recht
m. E.	meines Erachtens
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Fachzeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Fachzeitschrift)
NWVB.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Fachzeitschrift)
o. Ä.	oder Ähnliche(s)
OLG	Oberlandesgericht

Abkürzungsverzeichnis

OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Parteiengesetz
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rsp.	Rechtsprechung
RV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871
sog.	sogenannt
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
Str.	strittig
s. u.	siehe unten
UAbs.	Unterabsatz
u. a.	unter anderem
UEFA	Union of European Football Associations
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v.	vom (Datumsangabe)
v. a.	vor allem
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Fachzeitschrift)
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WEU	Westeuropäische Union
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
z. B.	zum Beispiel
ZEUS	Zeitschrift für europarechtliche Studien (Fachzeitschrift)
z. T.	zum Teil

Literaturverzeichnis

Monographien/Lehrbücher:

- Arndt, Hans-Wolfgang/Fischer, Kristian/Fetzer, Thomas, Europarecht, 12. Aufl. 2019
Bätge, Frank, Staatsorganisationsrecht, 5. Aufl. 2021
Battis, Ulrich/Gusy, Christoph, Einführung in das Staatsrecht, 6. Aufl. 2018
Benda, Ernst/Klein, Eckart, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011
Bethge, Herbert, Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen nach Art. 19 Abs. 3 Grundgesetz, 1985
Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel, Die Europäische Union, 14. Aufl. 2021
Bogdandy, Armin von/Bast, Jürgen (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009
Borchardt, Klaus-Dieter, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 6. Aufl. 2015
Degenhart, Christoph, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 33. Aufl. 2017
Drews, Bill/Wacke, Gerhard/Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986
Ehlers, Dirk/Germelmann, Claas Friedrich, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 5. Aufl. 2023
Eichholz, Christiane, Europarecht, 4. Aufl. 2018
Epping, Volker, Grundrechte, 9. Aufl. 2021
Fetzer, Thomas/Fischer, Kristian, Europarecht, 12. Aufl. 2019
Frenz, Walter, Handbuch Europarecht, Bd. 1: Europäische Grundfreiheiten, 2. Aufl. 2012
Gröpl, Christoph, Staatsrecht I, 9. Aufl. 2017
Hakenberg, Waltraut, Europarecht, 9. Aufl. 2021
Haratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias, Europarecht, 13. Aufl. 2023
Herdegen, Matthias, Europarecht, 24. Aufl. 2023
Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1999
Hobe, Stephan, Europarecht, 11. Aufl. 2023
Hufen, Friedhelm, Staatsrecht II, 10. Aufl. 2023
Ipsen, Jörn, Staatsrecht I, 30. Aufl. 2018
Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts. Band III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl. 2005
Katz, Alfred/Sander, Gerald, Staatsrecht, 19. Aufl. 2019
Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf, Grundrechte Staatsrecht II, 38. Aufl. 2022
Lang, Heinrich/Wilms, Heinrich, Staatsrecht II – Grundrechte, 2. Aufl. 2020
Manssen, Gerrit, Staatsrecht II, 15. Aufl. 2018
Maurer, Hartmut/Schwarz Kyrill, Alexander, Staatsrecht I, 7. Aufl. 2023
Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020
Morlok, Martin/Michael, Lothar, Staatsorganisationsrecht, 3. Aufl. 2017
Müller-Franken, Sebastian, Familienwahlrecht und Verfassung, 2013
Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter/Nettesheim, Martin, Europarecht, 9. Aufl. 2021
Pechstein, Matthias, EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011
Pestalozza, Christian, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991
Schlaich, Klaus/Korioth, Stefan, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Aufl. 2021
Schmidt, Rolf, Staatsorganisationsrecht, 22. Aufl. 2022
Schoch, Friedrich, Übungen im Öffentlichen Recht I, 2000
Schroeder, Daniela, Grundrechte, 5. Aufl. 2019
Schroeder, Werner, Grundkurs Europarecht, 7. Aufl. 2021
Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan, Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 3. Aufl. 2015
Schwacke, Peter, Juristische Methodik, 5. Aufl. 2011
Sensburg, Patrick Ernst, Europarecht. Ein Studienbuch für die Polizei, 2. Aufl. 2009
Sodan, Helge/Ziekow, Jan, Grundkurs Öffentliches Recht, 9. Auflage 2020
Starck, Christian/Schmidt, Thorsten Ingo, Prüfe dein Wissen, Staatsrecht, 3. Aufl. 2013
Stern, Klaus/Sodan, Helge/Möstl, Markus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 2022
Streinz, Rudolf, Europarecht, 12. Aufl. 2023
Thiele, Alexander, Europarecht, 18. Aufl. 2022

Literaturverzeichnis

- Tschentscher, Axel*, Examenskurs Grundrechte, 2002
Winkler, Heinrich August, Der lange Weg nach Westen, Band I (Deutsche Geschichte 1806–1933) und Band II (Deutsche Geschichte 1933–1990), 2000
Zuck, Rüdiger/Eisele, Reiner, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, 6. Aufl. 2022

Kommentare

- Bätge, Frank*, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Loseblatt-Kommentar, Stand: 2023
Bieber, Roland/Ehlermann, Claus-Dieter/Haag, Marcel (Hrsg.), Handbuch des europäischen Rechts. Systematische Sammlung mit Erläuterungen, Lsbl., Stand 2020
Callies, Christian/Ruffert, Matthias, EUV, AEUV-Kommentar, 6. Aufl. 2022
Dreier, Horst, Grundgesetz Kommentar, Band I: Art. 1–19, 3. Aufl. 2013
Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert, Grundgesetz, 99. Aufl. 2022
Engelbrecht, Knut/Bätge, Frank, Europawahlrecht, Loseblatt – Kommentar Praxis, Stand: 2023
Friauf, Karl-Heinrich/Höfing, Wolfram, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt Stand 2023
Geiger, Rudolf/Kotzur, Markus/Khan, Daniel-Erasmus, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023
Gröpl, Christoph/Windhorst, Kai/von Coelln, Christian, Grundgesetz Studien-kommentar, 3. Aufl. 2017
Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. 2022
Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 2018
Sachs, Michael, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018
Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Hopfau, Axel, Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2017
Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Bethge, Herbert, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Loseblatt Stand 2022
Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019
Stern, Klaus/Becker, Florian, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019
Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018
Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Handkommentar, 2. Aufl. 2018
v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Grundgesetz, Band I: Präambel, Art. 1–19, 7. Aufl. 2018
v. Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz Kommentar, Band 1: Art. 1–69, 7. Aufl. 2021

Fallsammlungen

- Brauner, Roman/Stollmann, Frank/Weiß, Regina*, Fälle und Lösungen zum Staatsrecht, 7. Aufl. 2003
Degenhart, Christoph, Klausurenkurs im Staatsrecht I: Ein Fall- und Repetitionsbuch für Anfänger, 4. Aufl. 2016
Fetzer, Thomas/Fischer, Kristian, Fälle zum Europarecht, 9. Aufl. 2019
Höfing, Wolfram, Fälle zu den Grundrechten, 2. Aufl. 2013
Höfing, Wolfram, Fälle zum Staatsorganisationsrecht, 5. Aufl. 2014
Hummer, Waldemar/Vedder, Christoph/Lorenzmeier, Stefan, Europarecht in Fällen, 7. Aufl. 2020
Musil, Andreas/Burchard, Daniel, Klausurenkurs im Europarecht, 6. Aufl. 2022
Pache, Eckhard/Knauff, Matthias, Fallhandbuch Europäisches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2010
Pechstein, Matthias, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 12. Aufl. 2023
Schwabe, Winfried, Staatsrecht II, Lernen mit Fällen, 4. Aufl. 2017

1. Kapitel Verfassungsrechtliche Grundentscheidungen

Literatur: *Michaelis*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, JA 2021, 573; *Mickl*, Der demokratische Rechtsstaat in Krisenzeiten, JuS 2020, 507; *Morlok*, Die Grundzüge des Wahlrechts, JuS 2022, 1019; *Schröder*, Die Gewaltenteilung, JuS 2022, 23 (Teil 1) und 122 (Teil 2); *Schwenke*, Die grundgesetzliche Ausprägung des parlamentarischen Regierungssystems, JuS 2021, 713; *Voßkuhle*, Der Wandel der Verfassung und seine Grenzen, JuS 2019, 417; *Voßkuhle/Heizer*, Verfassungsauslegung, JuS 2023, 312; *Voßkuhle/Kaiser*, Wehrhafte Demokratie, JuS 2019, 1154; *Voßkuhle/Kaufhold*, Die politischen Parteien, JuS 2019, 763; *Waldhoff*, „Weimar“ als Argument – Die Weimarer Reichsverfassung als Vorbild und Gegenbild für das Grundgesetz, JuS 2019, 737

A. Begriff des Staatsrechts

Das **Staatsrecht** ist Teil des öffentlichen Rechts. Im **öffentlichen Recht** sind die Rechtsbeziehungen des Staates zu den Bürgern sowie diejenigen innerhalb des Staates normiert. Das Staatsrecht regelt hierbei die fundamentalen Grundlagen der staatlichen Ordnung. **1**

Zu diesen gehören das Staatsorganisationsrecht und die Grundrechte. Beim **Staatsorganisationsrecht** geht es um die grundlegenden Verfassungsprinzipien, den Aufbau und die Funktionen des Staates. Die **Grundrechte** stellen die inhaltliche Wertordnung des Staates dar und sind zugleich Abwehr-, Leistungs-, Schutz- und Teilhaberechte der Privatpersonen gegenüber dem Staat. **2**

Die Normierung des Staatsrechts ergibt sich im Wesentlichen aus der Verfassung selbst. Diese Verfassungsurkunde ist in der Bundesrepublik Deutschland das **Grundgesetz** (GG). Die Beschreibung des Grundgesetzes bezeichnet man deshalb auch als **formelles Verfassungsrecht**. Inhaltlich wird das Staatsrecht aber auch durch darüber hinaus gehende Regelungen ausgestaltet. Diese bilden zusammen mit dem formellen Verfassungsrecht das **materielle Verfassungsrecht**. Auch die staatsrechtlichen Normen außerhalb des Grundgesetzes haben häufig dort ihren Ursprung. **3**

Beispiel:

Das Grundgesetz beschränkt sich in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 nur auf wenige grundlegende Aussagen zum Wahlsystem für die Wahl der Abgeordneten des Bundestags. Es normiert die Wahlrechtsgrundsätze und die Wahlberechtigung. Das „Nähere“ überlässt das Grundgesetz nach Art. 38 Abs. 3 GG den Regelungen im Bundeswahlgesetz. Nicht aus dem Grundgesetz, sondern auch dem Bundeswahlgesetz ergeben sich deshalb die Zahl der zu wählenden Abgeordneten, das Verhältniswahlssystem und die Fünf-Prozent-Sperrklausel, die als fundamentale Grundlagen der staatlichen Ordnung zum materiellen Verfassungsrecht gehören.

B. Bedeutung und Wertgebundenheit des Grundgesetzes

Das **Grundgesetz** ist die geschriebene Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Es steht an der Spitze der nationalen Normenhierarchie und bindet nicht nur die Verwaltung und die Gerichte, sondern auch den Gesetzgeber selbst (Art. 20 Abs. 3 GG). **4**

Beispiel:

Der Bundestag beschließt ein Bundesgesetz in nichtöffentlicher Sitzung, ohne dass vorher die Öffentlichkeit ordnungsgemäß im Sinne des Art. 42 Abs. 1 Satz 2 GG

ausgeschlossen worden ist. Wegen Verstoßes gegen die höherrangigen Vorschriften des Art. 77 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG ist das Gesetz verfassungswidrig und damit nichtig.

- 5 Will der Gesetzgeber das Grundgesetz ändern, so geht dies nur unter den erschwerten Voraussetzungen des Art. 79 Abs. 1 und Abs. 2 GG. Besonders prägende Wesensmerkmale, insbesondere die Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG, sind gemäß Art. 79 Abs. 3 GG gar nicht abänderbar.

Beispiel:

Der Bundestag beschließt mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit und Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates die Abschaffung der Republik zugunsten einer erbrechtlichen Monarchie. Die damit insbesondere verbundenen Änderungen des Art. 20 Abs. 1 GG und der Art. 54 ff. GG wären nach Art. 79 Abs. 3 GG verfassungswidrig.

- 6 Die Vorgaben des Grundgesetzes prägen damit wesentlich die gesellschaftlichen Entwicklungen der Bundesrepublik Deutschland. Das Grundgesetz ist dabei nicht wertneutral, vielmehr steht es für bestimmte Werte. Hierzu gehört an vorderster Stelle der Eintritt für die Menschenwürde. Diesem Konzept liegt der Gedanke zugrunde, dass der Staat für die Menschen besteht und nicht umgekehrt. Es heißt deshalb in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG:

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

- 7 Weiter zählen hierzu die grundlegenden Staatsstrukturprinzipien. Danach ist die Bundesrepublik Deutschland ein sozialer Rechtsstaat, der als bundesstaatliche Republik organisiert ist und demokratischen Grundsätzen entsprechen muss (vgl. Art. 20 GG).
- 8 Da das Grundgesetz für die beschriebenen Werte eintritt, erwartet es auch von den Funktionsträgern, dass diese jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung des Grundgesetzes eintreten.

Beispiele:

- Art 5 Abs. 3 GG erwähnt für Hochschullehrer die Treue zur Verfassung.
- Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG gehört der jederzeitige Eintritt für die freiheitlich demokratische Grundordnung.
- Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind nach Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungswidrig.

C. Inhalt und Auslegung des Grundgesetzes

- 9 Es ist daher unerlässlich zu erkennen, welche verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen das Grundgesetz trifft. Der Inhalt des Grundgesetzes ist hierfür zunächst ablesbar am Wortlaut der entsprechenden Artikel. Es ist daher sinnvoll, sich den Text des Grundgesetzes einmal vollständig durchzulesen. Dabei fällt auf, dass dieser trotz der Bedeutung des Grundgesetzes überwiegend knapp gefasst ist. In Zweifelsfragen ist es deshalb erforderlich, dass neben dem Wortlaut auch der *Zusammenhang mit anderen Vorschriften* des Grundgesetzes herangezogen werden muss (systematischer Zusammenhang). Das Grundgesetz ist nämlich keine Sammlung einzelner Bestimmungen, sondern ist als *Einheit* zu betrachten.

Beispiel:

In Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG ist ausgeführt, dass die Kunst frei ist. Eine Beschränkung der Kunstfreiheit enthält der Wortlaut dieser Bestimmung nicht. Sofern der „Graffiti-künstler“ K meint, er könne deshalb seine Bilder auf Wände von Gebäuden anderer Personen sprühen, so übersieht er, dass die Grundstückseigentümer sich ihrerseits auf ihren Eigentumsschutz nach Art. 14 Abs. 1 GG berufen können.

Neben der Berücksichtigung des Wortlauts und des systematischen Zusammenhangs einer Bestimmung des Grundgesetzes kann es zudem ratsam sein, auf den Normzweck der Bestimmung einzugehen. Es stellt sich hierbei die Frage, welche Absicht der Gesetzgeber mit der Regelung verfolgt hat.

10

Beispiel:

Nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG kann die Berufsausübung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Dieser Satz bezieht sich seinem Wortlaut nach nicht auf die in Satz 1 normierte Berufswahl. Art. 12 Abs. 1 GG ist jedoch seinem Normzweck nach als einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit zu interpretieren, da die Berufsausübung die getroffene Berufswahl konkretisiert und die Berufswahl prägend ist für die Berufsausübung.¹ Deshalb ist Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG auch auf die Berufswahl anwendbar.

Die Inhalte des Grundgesetzes erschließen sich aber oftmals nur dann vollumfänglich, wenn der historische Kontext berücksichtigt wird.² Die Kenntnis des historischen Kontextes und der Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte der Norm können Rückschlüsse auf die gesetzgeberische Absicht erlauben und damit den historischen Normzweck erklären.

11

Beispiel:

Gemäß Art. 5 Abs. 2 GG darf die Meinungsfreiheit nur durch „allgemeine Gesetze“ beschränkt werden. Dies sind solche Gesetze, die sich nicht gegen eine bestimmte Meinung richten. Nach § 130 Abs. 4 StGB wird allerdings bestraft, „wer öffentlich oder in einer Versammlung den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stört, dass er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt“. § 130 Abs. 4 StGB ist damit eigentlich kein allgemeines Gesetz, da es sich gegen die Kundgabe einer ganz bestimmten Meinung richtet. Das Bundesverfassungsgericht³ hat aber mit Blick auf die Entstehungsgeschichte des Art. 5 Abs. 2 GG entschieden, dass in Bezug auf das nationalsozialistische Regime in den Jahren zwischen 1933 und 1945 auch Eingriffe durch Vorschriften erlaubt sind, die nicht den Anforderungen an ein allgemeines Gesetz entsprechen. Das bewusste Absetzen von der Unrechtsherrschaft des Nationalsozialismus sei historisch zentrales Anliegen aller an der Entstehung wie Inkraftsetzung des Grundgesetzes beteiligten Kräfte, insbesondere auch des Parlamentarischen Rates und bilde ein inneres Gerüst der grundgesetzlichen Ordnung (vgl. nur Art. 1, Art. 20 und Art. 79 Abs. 3 GG). Das Grundgesetz könne weithin geradezu als **Gegenentwurf zu dem Totalitarismus des nationalsozialistischen Regimes** gedeutet werden und sei von seinem Aufbau bis in viele Details hin darauf ausgerichtet, aus den geschichtlichen Erfahrungen zu lernen und eine Wiederholung solchen Unrechts ein für alle Mal auszuschließen.

Der historische Kontext hat deshalb in zahlreichen Bestimmungen Einzug gehalten und war prägend für die damit verfolgte gesetzgeberische Absicht. Zum historischen Kontext

12

1 BVerfGE 7, 377, 400 ff.

2 Vgl. zur Verfassungsauslegung Voßkuhle/Heizer, JuS 2023, 312.

3 BVerfGE 124, 300.

gehören auch die Lehren aus den Erfahrungen mit den Vorgängerverfassungen. Dies gilt in ganz besonderem Maße nach einem Katastrophenszenario, in dem sich Nachkriegsdeutschland nach Terrorherrschaft, Krieg, Zusammenbruch und Teilung befand. Der Parlamentarische Rat hatte daher zu konstatieren, dass die formal geltende Weimarer Reichsverfassung offenbar keine wirksamen Schutzmechanismen enthielt. Er wollte und hat es deshalb in vielen Aspekten anders gemacht.⁴ Um nun zu verstehen, welche Inhalte „anders“ geregelt sind und welche Intentionen damit verbunden ist, muss man die Verfassungsentwicklung und die Vorgängerverfassungen, insbesondere die jüngste näher in den Blick nehmen.

D. Vorgängerverfassungen und Entstehung des Grundgesetzes

I. Internationale Verfassungsentwicklung

- 13 Unter einer *Verfassung* versteht man die für einen Staat grundlegende Ordnung, nach der sich das Zusammenleben und Zusammenwirken innerhalb des auf Dauer angelegten Gemeinwesens vollzieht.⁵
- 14 Die Errungenschaft einer schriftlich fixierten Verfassungsurkunde resultiert insbesondere aus dem Gedanken der *Aufklärung*. Die *Bindung des Monarchen und der gesamten Staatsgewalt an die Verfassung* war in Denken und der Vorstellungswelt vor dem 17. Jahrhundert noch überwiegend etwas völlig Neues, da die Stellung des Monarchen vielfach als gottgegeben angesehen worden war und der Monarch sich als eins mit dem Staat betrachtete („*L'état, c'est moi.*“).
- 15 Die erste geschriebene Verfassung entstand 1776 in Form der „*Virginia Declaration of Rights*“, kurz bevor sich die dreizehn neuenglischen Kolonien vom Mutterland lossagten und in der Unabhängigkeitserklärung vom 4.7.1776 zu selbstständigen Staaten erklärten.
- 16 Die Verfassung der Vereinigten Staaten vom 17.9.1787 legt deren politische und rechtliche Grundordnung fest. Die 1789 beschlossenen „*Bill of Rights*“ enthalten die ersten zehn Zusatzartikel. Diese sichern den Einwohnern im Rahmen einer freien und demokratischen Gesellschaft bestimmte *unveräußerliche Grundrechte* zu. So heißt es in insbesondere in Art. 1, dass alle Menschen von Natur als gleich und unabhängig sind und gewisse angeborene Rechte haben. Die besondere Bedeutung der *Bill of Rights* ergibt sich aus der Verbindung mit dem Grundsatz der Verfassungsgerichtsbarkeit, das heißt, die Rechte sind von jeder Person vor jedem Gericht des Bundes oder eines Bundesstaates, in letzter Instanz vor dem Obersten Gerichtshof, einklagbar, auch gegenüber dem staatlichen Gesetzgeber, der nicht verfassungskonform gehandelt hat.
- 17 In *Europa* verabschiedete die verfassungsgebende Nationalversammlung in Frankreich im Zuge der *Französischen Revolution* die erste Verfassung. Ihr vorausgegangen war die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (*Déclaration des Droits des l'Homme et du Citoyen*). Diese *Déclaration* von 1789 ist damit der älteste europäische Grundrechtskatalog. Er differenziert – wie das heutige Grundgesetz – zwischen den allen Menschen von Natur aus gegebenen Menschenrechten und den nur den Bürgern zukommenden Bürgerrechten.

4 Vgl. zu den Lehren aus dem Scheitern der Weimarer Reichsverfassung etwa Waldhoff, JuS 2019, 737.

5 Ähnlich Gröpl, Staatsrecht I, Rdnr. 130.

II. Deutsche Verfassungsentwicklung

1. Paulskirchenverfassung von 1849

Das im Jahre 962 durch die Kaiserkrönung Ottos I. gegründete Deutsche Reich, welches etwa seit 1500 den Titel „*Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation*“ trug, hatte demgegenüber während seines Bestehens keine umfassende Verfassungsurkunde. Es ging im Jahre 1806 mit dem Niederlegen der Kaiserkrone durch Franz II. unter. **18**

Nach den erfolgreichen Befreiungskriegen (1813, Völkerschlacht bei Leipzig) und dem Sturz Napoleons (1815, Schlacht bei Waterloo und Verbannung auf die Insel St. Helena) wurde das „*Heilige Römische Reich Deutscher Nation*“ nicht wieder erneuert. Stattdessen herrschten kleinstaatlichen Strukturen vor. Die deutschen Fürsten einigten sich auf dem „*Wiener Kongress*“ nur zu einem Staatenbund (*Deutscher Bund*), einem „*völkerrechtlichen Verein der deutschen souveränen Fürsten und freien Städte*“. Der Deutsche Bund hatte als Bundesorgan die Bundesversammlung mit Sitz in Frankfurt. **19**

In einigen süddeutschen Staaten gab es in den Jahren 1818 bis 1820 erste Verfassungen, die teilweise durch Vereinbarung zwischen dem König und der Volksvertretung zustande kamen (Württemberg) und teilweise einseitig vom Monarchen erlassen worden waren (Bayern, Baden, Hessen-Darmstadt). Diese sollten die liberaldemokratische Bewegung des Bürgertums verfassungsrechtlich auffangen und den jeweiligen Staat auf eine dauerhafte, von der jeweiligen Person des Monarchen unabhängige Basis stellen. **20**

Die im 1848 ausgebrochene französische Februarrevolution von 1848 griff auch auf Deutschland über und löste dort die *Märzrevolution* aus. Diese verfolgte als Ziele einerseits die Anerkennung der bürgerlichen und politischen Freiheiten und andererseits die Herstellung eines einigen und freien Nationalstaates. Beide Ziele sollten durch Verabschiedung einer deutschen Gesamtverfassung durch ein gewähltes Parlament verwirklicht werden. **21**

Die vom Volk gewählte Nationalversammlung beschloss am 27.3.1849 in der Paulskirche in Frankfurt die wegen ihres Entstehungsortes sogenannte „*Paulskirchenverfassung*“. Sie heißt eigentlich „*Deutsche Reichsverfassung*“ und ist das erste ausschließlich demokratische Verfassungswerk der deutschen Verfassungsgeschichte. Die Paulskirchenverfassung ist *nicht rechtswirksam* geworden, da der König von Preußen, Friedrich Wilhelm IV., der von der Nationalversammlung zum deutschen Kaiser gewählt wurde, die Kaiserwürde ablehnte. In ihr ist die erste systematische Gesamtdarstellung der Grundrechte des deutschen Volkes enthalten (§§ 130 bis 189). Als Staatsform wurde die konstitutionelle (Erb-)Monarchie gewählt. Der Monarch wäre damit an die Verfassung gebunden und in seiner Macht durch den Reichstag erheblich beschränkt. Der Reichstag setzte sich aus dem Staatenhaus als Länderkammer (§§ 86 ff.) und dem Volkshaus als Parlament (§§ 93 ff.) zusammen. **22**

2. Verfassung des Deutschen Reiches von 1871

Die am 1.1.1871 vollzogene Gründung des Deutschen Reiches erfolgte in zwei Schritten: **23**
Nach Gründung des *Norddeutschen Bundes* in den Jahren 1866/1867 – erster deutscher Bundesstaat –, traten Ende 1870 die süddeutschen Staaten diesem bei und erweiterten damit den Norddeutschen Bund zum *Deutschen Reich*. Die Kaiser-Proklamation am 18.1.1871 im Schloss Versailles bei Paris während des deutsch-französischen Krieges hatte insofern keine konstitutive Bedeutung.

Die *Verfassung des Deutschen Reiches* vom 16.4.1871 war im Wesentlichen staatsorganisationsrechtlich geprägt und enthielt keinen Grundrechtskatalog. Die Staatsform war eine konstitutionelle (Erb-) Monarchie; der preußische König war zugleich Deutscher Kaiser **24**

mit allen damit verbundenen Kompetenzen (Art. 11 Abs. 1). Da es sich um einen Bundesstaat handelte und Preußen das größte und einwohnerstärkste Bundesland war, vereinigte der Preußische König und Deutsche Kaiser zahlreiche Kompetenzen in einer Person. Als Deutscher Kaiser konnte er insbesondere den Reichskanzler ernennen (Art. 15 RV) und war Oberbefehlshaber von Heer und Marine (Art. 63 bzw. Art. 53 RV).

- 25** Neben dem Deutschen Kaiser bildeten der Bundesrat, der Reichstag und der Reichskanzler die weiteren obersten Staatsorgane. Der Bundesrat bestand aus weisungsgebundenen Vertretern der (monarchischen) Gliedstaaten. Im Vergleich zu dem vom Volk gewählten Reichstag war er deutlich mächtiger: Er übte zusammen mit dem Reichstag legislative Funktionen aus (Gesetzesinitiative, Beschlussfassung), wirkte beim Erlass der allgemeinen Verwaltungsvorschriften und teilweise der Rechtsverordnungen mit, übte die Aufsicht über die Ausführung der Reichsgesetze aus und war für weitere wesentliche Grundsatzfragen zuständig (Zustimmung zur Kriegserklärung, Exekution gegen Bundesmitglieder etc.). Die wesentliche Aufgabe des Reichstages lag in der Mitwirkung bei der Gesetzgebung, wozu auch das Budgetrecht gehörte (Art. 5, 23, 69 RV). Der Reichskanzler wurde vom Deutschen Kaiser ernannt und war Vorsitzender des Bundesrates (Art. 15 RV). Er war Leiter der gesamten Reichsverwaltung.

3. Weimarer Reichsverfassung von 1919

- 26** Im Zuge der Niederlage im ersten Weltkrieg (1914–1918) kam es im Deutschen Reich zur Novemberrevolution und zum endgültigen Waffenstillstand am 11.11.1918. Der Deutsche Kaiser Wilhelm II. war bereits vorher in das Exil geflüchtet und dankte förmlich am 28.11.1918 ab, in dem er „für alle Zukunft“ auf die Krone Preußens und die deutsche Kaiserkrone verzichtete. Die zentralen Regierungsgeschäfte übernahm in Berlin der „Rat der Volksbeauftragten“ unter dem Vorsitz des sozialdemokratischen Abgeordneten Friedrich Ebert. Am 19.1.1919 wurde eine Nationalversammlung gewählt, die sich in Weimar konstituierte. Diese beschloss eine neue „Verfassung des Deutschen Reichs“, welche am 11.8.1919 durch den Reichspräsidenten unterschrieben wurde und am 14.8.1919 in Kraft trat. Sie wird wegen ihres Entstehungsortes auch „Weimarer Reichsverfassung“ genannt.
- 27** Als Staatsform wurde für das Deutsche Reich erstmalig eine *Republik* auf bundesstaatlicher Grundlage vorgesehen. Staatsoberhaupt war ein unmittelbar für die Dauer von sieben Jahren vom Volke gewählter Reichspräsident. Dieser vereinigte eine erhebliche Machtfülle in seiner Person („*Ersatzkaiser*“): Er konnte die Reichsregierung ernennen und entlassen, hatte das Recht zur Auflösung des Reichstages, war Oberbefehlshaber über die gesamte Wehrmacht des Reiches, hatte die Möglichkeit zur Reichsexekution gegen einzelne Gliedstaaten, konnte Volksentscheide über Gesetze anordnen und hatte das Notverordnungsrecht nach Art. 48 Abs. 2 WRV. Die Ermächtigung des Art. 48 Abs. 2 WRV sah vor, dass der Reichspräsident die „zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen kann“, „wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird“. Zu diesem Zweck durfte er vorübergehend auch bestimmte Grundrechte „außer Kraft setzen“. Zwar bedurften alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten nach Art. 50 WRV der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister, allerdings konnten diese nach Art. 53 WRV vom Reichspräsidenten entlassen werden, so dass das Erfordernis der Gegenzeichnung kein wirksames Korrektiv zur Machtfülle des Reichspräsidenten darstellte.
- 28** Weitere oberste Staatsorgane waren insbesondere der Reichstag, der Reichsrat und die Reichsregierung. Der *Reichstag* wurde nach dem Verhältniswahlssystem ohne wahlrechtliche Sperrklausel auf vier Jahre gewählt. Er war zwar das maßgebliche Gesetzgebungsorgan, konnte aber vom Reichspräsidenten ohne weitere Voraussetzungen jederzeit aufge-

löst werden (Art. 25 Abs. 1 WRV). Weitere Einschränkungen bestanden infolge des Notverordnungsrechts des Reichspräsidenten. Zwar konnte der Reichstag diese nach Art. 48 Abs. 3 WRV wieder außer Kraft setzen, musste für diesen Fall aber seine Auflösung befürchten.

Der *Reichsrat* war die Vertretung der Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches (Art. 60 WRV). Seine Kompetenzen waren gegenüber der Vorgängerverfassung deutlich vermindert. Insbesondere im Gesetzgebungsverfahren besaß er neben dem Initiativrecht kein echtes Mitentscheidungs-, sondern lediglich ein Einspruchsrecht. **29**

Die *Reichsregierung* war neben dem mächtigen Reichspräsidenten das zweite Exekutivorgan. Sie bestand aus dem Reichskanzler und den Reichsministern. Die Ernennung der Regierung stand dem Reichspräsidenten zu und bedurfte der Bestätigung durch den Reichstag. Der Rücktritt eines Regierungsmitgliedes konnte sowohl vom Reichstag beschlossen als auch vom Reichspräsidenten angeordnet werden. Das Misstrauensvotum des Reichstages war *destruktiver* Natur, d. h. es war nicht an die Mehrheit für einen neuen Amtsinhaber gekoppelt. **30**

Die Weimarer Reichsverfassung enthielt des Weiteren einen Grundrechtskatalog. Einige dieser Grundrechte wie die Justizgrundrechte, die Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen und die Eigentumsgarantie galten unmittelbar, andere aber waren durch formal legale Gesetze oder durch Notverordnung des Reichspräsidenten *abänderbar*. Zudem gab es weder eine Verfassungsbeschwerde zur Durchsetzung der Grundrechte noch eine Verfassungsgerichtsbarkeit zu ihrem Schutz. **31**

4. Die nationalsozialistische Zeit

Die Weimarer Reichsverfassung wurde auch in der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft 1933 bis 1945 formal nicht außer Kraft gesetzt. Sie wurde aber unter dem nationalsozialistischen Terrorregime durch gesetzgeberische Maßnahmen derart demontiert und ausgehöhlt, dass sich die Staatsform des Deutschen Reiches hin zu einem „totalitären, autoritären Einpartei- und Führerstaat auf völkischer und rassistischer Grundlage“ wandelte.⁶ **32**

Nach der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler am 30.1.1933 erfolgte im Zuge des Reichstagsbrands die Verordnung des Reichspräsidenten Hindenburg „zum Schutze von Volk und Staat“ („Reichstagsbrandverordnung“). Gestützt auf Art. 48 Abs. 2 WRV wurden wichtige Grundrechte wie die Freiheit der Person, die Unverletzlichkeit der Wohnung, die Meinungsfreiheit und die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit außer Kraft gesetzt. Die Reichstagsbrandverordnung war während der gesamten Dauer des NS-Regimes in Kraft und beseitigte damit faktisch den Rechtsstaat zugunsten eines Polizeistaates. **33**

Am 24.3.1933 wurde vom Reichstag das *Ermächtigungsgesetz* („Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“) beschlossen. Lediglich die SPD-Fraktion stimmte dagegen, die Abgeordneten der KPD-Fraktion waren von der Abstimmung ausgeschlossen. Die Reichsregierung konnte nunmehr ohne Mitwirkung des Reichstages Gesetze beschließen, die sogar von der Reichsverfassung abweichen konnten. Damit war die gesetzgeberische Gewalt praktisch auf die Exekutive übergegangen und die Gewaltenteilung beseitigt. **34**

Durch Gesetz der Reichsregierung vom 14.7.1933 wurde die NSDAP zur „*einzigsten politischen Partei*“ erklärt und andere Parteien verboten („*Einparteienstaat*“). Anfang 1934 wur- **35**

⁶ Katz, Staatsrecht, § 5 Rdnr. 94.

den sodann die Länder samt ihrer Parlamente aufgelöst und der Reichsrat aufgehoben. Auch auf kommunaler Ebene wurde das „*Führerprinzip*“ eingeführt.⁷ Das Deutsche Reich war damit zu einem Einheitsstaat geworden.

- 36** Nach dem Tode Hindenburgs am 2.8.1934 wurde durch das „*Gesetz über das Staatsoberhaupt*“ das Amt des Reichspräsidenten beseitigt und dessen Befugnisse mit denen des Reichskanzlers auf den „*Führer und Reichskanzler*“ übertragen. Dadurch wurde die Diktatur vollendet. Die Funktionen des Staatsoberhauptes, des Gesetzgebers, des Regierungschefs, des Oberbefehlshabers über die Wehrmacht und die des Führers der einzigen Partei wurden von einer Person ausgeübt. Vom Reichstag ließ sich Hitler 1942 noch zum „*obersten Gerichtsherrn*“ proklamieren.
- 37** Der totalitäre Unrechtsstaat führte ab 1939 einen Angriffskrieg gegen seine Nachbarn und weite Teile der Welt, der zu über 60 Millionen Kriegstoten und zum Zusammenbruch des Deutschen Reiches führte.

5. Kapitulation und Besatzungsherrschaft

- 38** Die bedingungslose Kapitulation des Deutschen Reiches wurde am 7. und 8.5.1945 unterschrieben und trat am 8.5.1945 in Kraft.
- 39** Die *vier Siegermächte* (Sowjetunion, USA, Großbritannien und Frankreich) setzten auf den besetzten Gebieten *Militärverwaltungen* ein und übernahmen die oberste Regierungsgewalt in Deutschland.

6. Frankfurter Dokumente

- 40** Nachdem sich zeigte, dass eine Einigung der vier Siegermächte über die Zukunft Gesamtdeutschlands nicht zu erreichen war, beschlossen die Westalliierten die Errichtung eines *westdeutschen Teilstaates*.
- 41** Hierzu überreichten am 1.7.1948 die *Militärgouverneure* der drei Westzonen den Ministerpräsidenten der (mittlerweile errichteten) Länder die sogenannten *Frankfurter Dokumente*. Hierin wurden die Ministerpräsidenten beauftragt, eine zu wählende Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen. Inhaltliche Vorgaben betrafen die Errichtung einer *föderativen Staatsform*, die die deutsche Einheit wieder herstellen kann, den Schutz der Rechte der Länder, die Schaffung einer angemessenen Zentralinstanz und die *Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten*. Schließlich wurden die Voraussetzungen des Inkrafttretens der Verfassung bestimmt, nämlich die Genehmigung der Militärgouverneure und die Annahme durch Volksabstimmung mit einfacher Mehrheit in mindestens zwei Dritteln der Länder.

7. Herrenchiemseer Verfassungsentwurf

- 42** Die Ministerpräsidenten beriefen zur Vorbereitung der Beratungen des Parlamentarischen Rates einen *Sachverständigenausschuss* ein, der einen Verfassungsentwurf als Beratungsgrundlage erstellen sollte. Jedes Land konnte einen Vertreter in das Gremium entsenden. Der Ausschuss tagte vom 10. bis 23.3.1948 auf der Insel Herrenchiemsee in Bayern.

8. Beschluss des Parlamentarischen Rates, Genehmigung und Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland

- 43** Zur Ausarbeitung der Verfassung waren die Abgeordneten des *Parlamentarischen Rates* berufen. Diese wurden im Laufe des Augusts 1948 von den Landtagen gewählt. Der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf diente dem Parlamentarischen Rat als Beratungs-

⁷ Vgl. hierzu näher: Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 20. Aufl. 2023, 1.1.4.

grundlage. Am 8.5.1949 beschloss der Parlamentarische Rat das Grundgesetz. Statt der Bezeichnung „Verfassung“ wurde bewusst die Bezeichnung „*Grundgesetz*“ gewählt, um den vorläufigen Übergangscharakter als *Provisorium* bis zu Vollendung der staatlichen Einheit zu betonen.

Nach der *Genehmigung* durch die drei westlichen Militärgouverneure war noch die Annahme durch die Landtage von zwei Dritteln der Länder erforderlich. Auf eine Volksabstimmung wurde verzichtet, um dadurch gleichfalls den Provisoriumscharakter des Grundgesetzes herauszustellen. 44

Mit **Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23.5.1949** entstand die Bundesrepublik Deutschland.⁸ Es wurde sodann noch vom Parlamentarischen Rat ein von den Militärgouverneuren genehmigtes Wahlgesetz erlassen, auf dessen Grundlage am 14.8.1949 der erste Deutsche Bundestag gewählt wurde. Die daraufhin gebildete Bundesversammlung wählte am 12.9.1949 Theodor Heuss zum ersten Bundespräsidenten. Konrad Adenauer wurde vom Bundestag am 15.9.1949 zum ersten Bundeskanzler gewählt. Die Bundesrepublik verfügte damit über entsprechende Staatsorgane und wurde *handlungsfähig*. 45

III. Abschnitte und Entwicklungstendenzen des Grundgesetzes

Das Grundgesetz besteht aus den folgenden Abschnitten:

46

- I. Die Grundrechte
- II. Der Bund und die Länder
- III. Der Bundestag
- IV. Der Bundesrat
- IVa. Gemeinsamer Ausschuss
- V. Der Bundespräsident
- VI. Die Bundesregierung
- VII. Die Gesetzgebung des Bundes
- VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung
- VIIIa. Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit
- IX. Die Rechtsprechung
- X. Das Finanzwesen
- Xa. Verteidigungsfall
- XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Es wurde seit dem Inkrafttreten mit den dafür erforderlichen verfassungsändernden Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG mehrfach *geändert*. Dies ist trotz der erschwerten Abänderbarkeitsvoraussetzungen für eine Verfassung nicht unüblich, da eine solche die grundlegenden politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklungen der Jahrzehnte aufzunehmen, zu bewerten und normativ auszugestalten hat. Trotz dieser dynamischen Entwicklung ist die *grundlegende Weichenstellung auf eine wertgebundene Verfassung* mit Ausrichtung auf die Menschenwürde und Bekenntnis zur demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und bundesstaatlichen Republik unverändert geblieben. 47

1. „Lehren von Weimar“

Bevor auf wesentliche Entwicklungstendenzen des Grundgesetzes seit dessen Inkrafttreten eingegangen wird, seien einige Inhalte zusammengefasst, welche als unmittelbare Reaktionen auf die Vorgängerverfassung und der nationalsozialistischen Terrorherrschaft zu bewerten sind. Diese Aspekte werden oftmals als „*Lehren von Weimar*“ bezeichnet. 48

⁸ Vgl. zur Bedeutung der Bundesflagge, Nationalhymne und Hauptstadt Linke, Die Nationalsymbole der Bundesrepublik Deutschland, JuS 2023, 27;