

Schäfer  
Thomsen

# Staatsrecht, Allgemeines Verwaltungs- und Verfahrensrecht, Ordnungsrecht, Kommunalrecht

Merkur   
Verlag Rinteln

# Wirtschaftswissenschaftliche Bücherei für Schule und Praxis

Begründet von Handelsschul-Direktor Dipl.-Hdl. Friedrich Hutkap †

---

*Verfasser:*

Dipl.-Hdl. **Wilfried Schäfer**

Oberstudiendirektor a. D.

Dipl.-Hdl., Dipl.-Verw.-Wirt (FH) **Marc Thomsen**

Oberstudienrat

Berufsbildende Schulen I Lüneburg

Fast alle in diesem Buch erwähnten Hard- und Softwarebezeichnungen sind eingetragene Warenzeichen.

Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Nutzung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages. Hinweis zu § 60a UrhG: Weder das Werk noch seine Teile dürfen ohne eine solche Einwilligung eingescannt und in ein Netzwerk eingestellt werden. Dies gilt auch für Intranets von Schulen und sonstigen Bildungseinrichtungen.

\* \* \* \* \*

10. Auflage 2021

© 1993 BY MERKUR VERLAG RINTELN

Gesamtherstellung:

MERKUR VERLAG RINTELN Hutkap GmbH & Co. KG, 31735 Rinteln

E-Mail: [info@merkur-verlag.de](mailto:info@merkur-verlag.de)

[lehrer-service@merkur-verlag.de](mailto:lehrer-service@merkur-verlag.de)

Internet: [www.merkur-verlag.de](http://www.merkur-verlag.de)

Merkur-Nr. 0439-10-DS

# Lernarrangement 1

## Staatsbegriff und Staatsaufgaben kennenlernen

### Leitfragen

1. Aufgrund welcher Kriterien wird bestimmt, ob eine Einrichtung ein Staat ist?
2. Wodurch wird ein Staat handlungsfähig?
3. Welche Aufgaben erfüllt ein Staat?

### Durch das Arrangement abgedeckte Inhalte des Rahmenlehrplans:

- ✓ Staatsbegriff
- ✓ Staatsaufgaben
- ✓ Grundrechte

### Methodische Hinweise zur Erarbeitung des Lernarrangements:

Lehrgespräch unter Mitarbeit der Schüler.

### LA 1 Ausgangssituation

Sie haben Ihre Ausbildung begonnen. In der Schule haben Sie im Geschichtsunterricht über die Entstehung des Nationalstaates gesprochen, beginnend mit dem Absolutismus über die konstitutionelle Monarchie bis zur Weimarer Republik und nach 1945 zum Staat des Grundgesetzes. In Ihren Geschichtsbüchern und im Internet befinden sich entsprechende Schaubilder, die die Staatsorganisation der einzelnen Epochen beschreiben. Suchen Sie diese Materialien heraus. Recherchieren Sie, welche Unterschiede es zwischen dem Staatsbild aus der Zeit des Absolutismus zu dem Staatsbegriff der Drei-Elemente-Lehre gibt.

Im Zusammenhang mit Ihrer Ausbildung müssen zunächst der Staatsbegriff und die Aufgaben des Staates bestimmt werden.

## Theoretische Grundlagen

### ■ Drei-Elemente-Lehre (Außensicht)

Von den verschiedenen Versuchen, den Staat zu definieren, ist die bekannteste Umschreibung die sog. **Drei-Elemente-Lehre**. Danach ist der Staat ein soziales Gebilde, das durch eine Gruppe von Menschen auf einem bestimmten Gebiet unter einer hoheitlichen Gewalt in einer geordneten Gemeinschaft zur Verwirklichung von Gemeinschaftszwecken verbunden ist.

Ein Staat besteht damit aus einem **Staatsgebiet**, dem **Staatsvolk** und der **Staatsgewalt**.

### ➤ Staatsgebiet

Das **Staatsgebiet** muss ein begrenzter Teil der Erde sein, auf den sich die Staatsgewalt erstreckt. Es wird durch natürliche oder vertraglich festgelegte Grenzen abgegrenzt.

Zum Meer hin liegt die Grenze des Staatsgebiets an der Küstenlinie, allerdings ist es nach der UNO-Seerechtskonferenz möglich, das Hoheitsgebiet auf eine Zwölfmeilenzone auszuweiten. Der Luftraum über dem Territorium gehört bis zu einer Höhe von ca. 100 Kilometern (bis zum Weltraum) zum Staatsgebiet.

### ➤ Staatsvolk

Das **Staatsvolk** besteht aus den auf dem Staatsgebiet lebenden Staatsangehörigen des betreffenden Staates. Die Staatsangehörigkeit ist das Rechtsverhältnis zwischen einer natürlichen Person und einem bestimmten Staat, aus dem gegenseitige Rechte und Pflichten folgen. Die Staatsangehörigkeit kann auf verschiedene Weise erworben werden. Die wichtigsten Gründe sind der Erwerb durch Geburt und durch Einbürgerung.

Für den Erwerb durch Geburt kommen grundsätzlich zwei Möglichkeiten in Betracht. Zum einen kann die Staatsangehörigkeit erworben werden, weil man von Eltern mit dieser Staatsangehörigkeit abstammt, gleichgültig, in welchem Land die Geburt stattfindet, sog. **Abstammungsprinzip**. Nach dem sog. **Territorialprinzip** erwirbt man die Staatsangehörigkeit des Landes, in dem man geboren ist, ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit der Eltern.

Das Staatsangehörigkeitsrecht der Bundesrepublik enthält neben dem Abstammungsprinzip auch Elemente des Territorialprinzips. Danach erwirbt ein Kind ausländischer Eltern gem. § 4 Abs. 3 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) bereits durch die Geburt in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und eine Aufenthaltserlaubnis besitzt. Kinder von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern oder gleichgestellter Staatsangehöriger eines Staates des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) erhalten mit Geburt in Deutschland ebenfalls die deutsche Staatsangehörigkeit. Da nach wie vor Mehrstaatlichkeit vermieden werden soll, sollen sich Kinder ausländischer Eltern, die durch Geburt in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, nach Erreichen der Volljährigkeit für eine Staatsangehörigkeit entscheiden.

Bei der **Einbürgerung** wird die deutsche Staatsangehörigkeit durch Übergabe einer Einbürgerungsurkunde verliehen. Nach § 10 Abs. 1 StAG erhalten beispielsweise erwachsene Ausländer nach acht Jahren rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland einen Anspruch auf Einbürgerung, wenn sie ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache besitzen, sich zum Grundgesetz bekennen, strafrechtlich nicht in Erscheinung getreten sind und fähig sind, für ihren Unterhalt aufzukommen.

Aus der Staatsangehörigkeit erwachsen für die Bürger **Rechte** und **Pflichten**. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Rechte	Pflichten
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Politische Rechte</li> <li>■ Grundrechte</li> <li>■ Leistungsansprüche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Treuepflicht</li> <li>■ Gehorsamspflicht</li> <li>■ Leistungspflicht</li> </ul>

Die Staatsangehörigkeit begründet zunächst eine **Treuepflicht**, das heißt, alles zu unterlassen, was geeignet wäre, den Bestand, die Sicherheit und die verfassungsmäßige Ordnung des Staates zu gefährden. Daneben besteht die **Gehorsamspflicht**, die Gesetze und Anordnungen des Staates zu befolgen. Schließlich ergeben sich unterschiedliche **Leis-**

## Staatsbegriff und Staatsaufgaben kennenlernen

**tungspflichten**, etwa die Schulpflicht oder die Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern als persönliche Leistungspflichten sowie die Pflicht zur Zahlung der Steuern als sachliche Leistungspflicht.

Aus der Staatsangehörigkeit ergeben sich **politische Rechte** wie das aktive und passive Wahlrecht und die bürgerlichen Ehrenrechte sowie **Grundrechte**, speziell die Bürgerrechte:

- Art. 8 GG: Versammlungsfreiheit,
- Art. 9 GG: Vereinigungsfreiheit,
- Art. 11 GG: Freizügigkeit im Bundesgebiet,
- Art. 12 GG: Berufsfreiheit und
- Art. 16 Abs. 2 GG: Auslieferungsverbot.

Als **Leistung** des Staates wäre an dieser Stelle vor allem der diplomatische Schutz im Ausland zu nennen.

### ➤ Staatsgewalt

Die **Staatsgewalt** ist die hoheitliche Gewalt, durch die das Staatsvolk auf dem Staatsgebiet zu einer geordneten Gemeinschaft zusammengefasst wird. Es handelt sich dabei um eine ursprüngliche Herrschaftsmacht, weil der Staat seine Existenz und Befugnisse von keiner anderen Stelle ableitet.

Mithilfe der Drei-Elemente-Lehre ist es möglich, festzustellen, ob ein Gebilde aus völkerrechtlicher Sicht ein Staat ist. Die Bundesrepublik Deutschland wie auch die Bundesländer erfüllen die drei Kriterien und sind damit unbestritten Staaten.

Was das Wesen des Staates für den einzelnen Bürger ausmacht und wie die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger ausgestaltet sind, wird durch die Drei-Elemente-Lehre jedoch nicht beantwortet.

### ■ Staat als juristische Person des öffentlichen Rechts (Innensicht)

Um das Wesen des Staates aus der Sicht von innen zu erklären, wurde die Lehre vom Staat als juristischer Person des öffentlichen Rechts entwickelt.

Juristische Personen sind künstlich geschaffene Rechtsgebilde, die Träger von Rechten und Pflichten sein können und durch ihre Organe handeln. Wie an anderer Stelle noch erklärt wird (*Lernarrangement 11*), gibt es bei den juristischen Personen des öffentlichen Rechts verschiedene Organisationsformen. Der Staat ist eine Körperschaft, da er aus den Staatsangehörigen (dem Staatsvolk) als seinen Mitgliedern besteht.

Die Bundesrepublik ist eine Gebietskörperschaft, die sich dadurch auszeichnet, dass sie Hoheitsgewalt über das Bundesgebiet besitzt. Gebietshoheit bedeutet, dass Personen und Sachen im Bundesgebiet ihrer Herrschaftsgewalt unterworfen sind. Die Herrschaftsgewalt wiederum zeichnet sich dadurch aus, dass sie, wie oben bereits erwähnt, von keiner anderen Macht abgeleitet – also ursprünglich, originär – ist.

Wenn im Zusammenhang mit den Rechtsbeziehungen des Bürgers zum Staat vom Staat gesprochen wird, handelt es sich dabei um eine Sammelbezeichnung für unterschiedliche Organisationen, die als Verwaltungsträger mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben betraut sind. Auf die Funktion des Staates als Verwaltungsträger wird noch an anderer Stelle (*Lernarrangement 11*) eingegangen.

## ■ Staatsaufgaben

Der Staat erfüllt Aufgaben, die abhängig von der Lage, den finanziellen Rahmenbedingungen und von den Bedürfnissen der Bürger anfallen. Wegen der unterschiedlichen Situationen ist eine vollständige, ins Einzelne gehende Aufzählung nicht möglich.

Ein wesentlicher Bereich der Aufgaben des Staates besteht in der Pflege der auswärtigen Beziehungen und in der Landesverteidigung.

So regelt z. B. Art. 32 Abs. 1 GG:



### Art. 32 Abs. 1 GG

„Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes.“

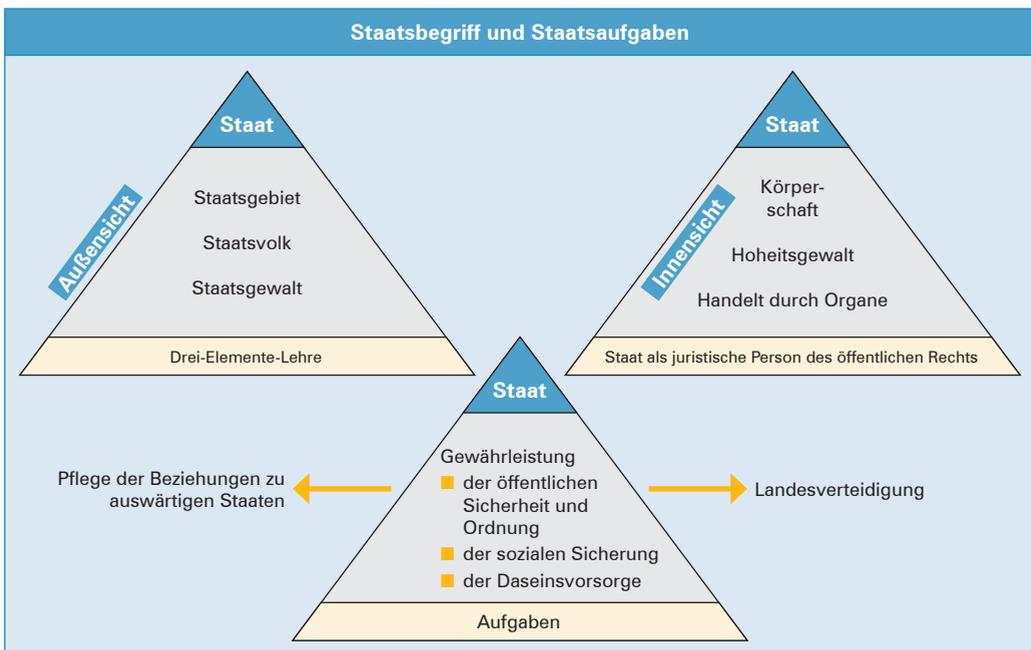
Für den Verteidigungsfall enthalten die Art. 115a bis 115 Abs. 1 GG spezielle Bestimmungen.

Nach innen hin können die Aufgaben des Staates unter verschiedene Oberbegriffe gefasst werden:

- Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
- Gewährleistung einer sozialen Sicherung
- Gewährleistung einer Daseinsvorsorge

Zur Erledigung dieser Aufgabengruppen erlässt der Staat eine Rechtsordnung und sorgt durch Bereitstellung einer Verwaltung, der Polizei und der Gerichte für deren Durchsetzung.

Auf einzelne Verwaltungsaufgaben wird später eingegangen. Das folgende Schaubild stellt die Lerninhalte zum Staatsbegriff und zu den Aufgaben des Staates zusammenfassend dar.



## Übungen

1. Wie wird der Staat aus der Sicht von außen definiert, wie aus der Sicht von innen?
2. Begründen Sie anhand der Drei-Elemente-Lehre, dass die Bundesländer Staaten sind. Gibt es im Grundgesetz bzw. in den Landesverfassungen Argumentationshilfen?
3. Welche Möglichkeiten des Erwerbs der Staatsangehörigkeit gibt es? Was gilt in der Bundesrepublik Deutschland?

## Zum Nachschlagen

Art. 8 GG,

Art. 9 GG,

Art. 11 GG,

Art. 12 GG,

Art. 16 Abs. 2 GG,

Art. 32 Abs. 1 GG,

Art. 115a bis 115 Abs. 1 GG.

<b>Beispiele:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bundesrepublik Deutschland</li> <li>■ Land Niedersachsen</li> </ul>	<b>Wovon zu unterscheiden:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Landeshauptstadt Hannover</li> <li>■ Europäische Union</li> </ul>
<b>Hilfen zum Einprägen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Außensicht:</b> Drei-Elemente-Lehre</li> <li>■ <b>Innensicht:</b> Lehre von der Körperschaft des öffentlichen Rechts</li> </ul>	<b>Definitionen:</b> <p><b>Drei-Elemente-Lehre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Staatsgebiet</li> <li>■ Staatsvolk</li> <li>■ Nicht abgeleitete Staatsgewalt</li> </ul>

# Lernarrangement 2

## Überblick über die Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland erhalten und Republik und Demokratieprinzip kennenlernen

### Leitfragen

1. Welche grundlegenden Verfassungsprinzipien legt das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland fest?
2. Was bedeutet Republik als Verfassungsprinzip des Grundgesetzes?
3. Wie ist das Demokratieprinzip im Grundgesetz ausgestaltet?
4. Wie wird die demokratische Legitimation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik hergeleitet?
5. Welche Rolle spielen nach dem Grundgesetz die Parteien in der Bundesrepublik?

### Durch das Arrangement abgedeckte Inhalte des Rahmenlehrplans:

- ✓ Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland
- ✓ Grundrechte

### Methodische Hinweise zur Erarbeitung des Lernarrangements:

Zunächst könnten mit der Methode des Clusterings alle Begriffe, Beispiele und Argumente, die die Schüler mit dem Demokratieprinzip der Bundesrepublik Deutschland in Verbindung bringen, gesammelt werden.

### LA 2 Ausgangssituation

Sie haben den Staatsbegriff und die Staatsaufgaben kennengelernt. Anhand des nachfolgenden Lernarrangements soll Ihnen ein Überblick über die grundlegenden Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland verschafft werden. Außerdem werden Sie kennenlernen, was im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland unter den Begriffen „Republik“ und „Demokratie“ zu verstehen ist.

### Theoretische Grundlagen

#### ■ Staatsformmerkmale des Grundgesetzes

Die Staatsorganisation der Bundesrepublik wird in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3 GG und in Art. 28 Abs. 1 GG beschrieben.



### Art. 20 GG

„(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“

„(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“

### Art. 28 GG

„(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. [...]“

Aus diesen beiden Artikeln können fünf Grundprinzipien oder Staatsformmerkmale hergeleitet werden. Die Bundesrepublik Deutschland ist demnach:

- eine Demokratie,
- eine Republik,
- ein Sozialstaat.
- ein Bundesstaat,
- ein Rechtsstaat und

Diese fünf Grundprinzipien der Bundesrepublik Deutschland werden in den folgenden Lernarrangements behandelt.

### ■ Republik

Das Grundgesetz legt für Deutschland die Staatsform der **Republik** fest. Der Begriff wird von seinem Gegenteil, der Monarchie, bestimmt und wird als bloßes Verbot eines monarchischen Staatsoberhauptes verstanden. Daher bedeutet Republik im Sinne des Grundgesetzes, dass das Staatsoberhaupt nicht aufgrund erbrechtlicher Tatsachen und auf Lebenszeit ins Amt gelangt, sondern frei gewählt wird und auch wieder abwählbar ist.

### ■ Demokratie

#### Situation:

#### Aufgabe:

Prüfen Sie, ob es sich bei der zitierten Ankündigung um eine Abstimmung in Form einer plebiszitären (direktdemokratischen) Beteiligung im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG handelt.

#### Ja zu Integration – Nein zu doppelter Staatsangehörigkeit

**Unterschreiben Sie morgen, Sonnabend, von 10.00 bis 14.00 Uhr, in der Fußgängerzone in Hildesheim am Informationsstand der CDU folgenden Aufruf:**

#### Ja zu Integration – Nein zu doppelter Staatsangehörigkeit

Die Integration der dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland lebenden ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger ist für die Zukunft und den inneren Frieden unseres Landes von großer Bedeutung. Integration erfordert Toleranz für andere Lebensart und das Bemühen, in Deutschland heimisch zu werden.

Wir wollen diesen hier lebenden Ausländern und ihren Kindern die Integration und den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erleichtern.

Die Einbürgerung kann erst am Ende einer gelungenen Integration stehen.

Eine klare Entscheidung für Deutschland und die deutsche Staatsangehörigkeit ist dazu unverzichtbar. Deshalb sind wir gegen die generelle Zulassung der doppelten Staatsangehörigkeit.

**CDU** Hildesheim

Das Demokratieprinzip der Bundesrepublik kann nicht einfach mit der Übersetzung des Begriffs Demokratie (= Volksherrschaft) beschrieben werden. Vielmehr handelt es sich um eine Staatsform, deren vielfältige Ausprägung in einer vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zum Ausdruck kommt.

Die **freiheitliche demokratische Grundordnung** ist „eine Ordnung, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung von den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrheitsprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“<sup>1</sup>

Die grundlegende Vorschrift zum Demokratieprinzip befindet sich in Art. 20 Abs. 2 GG.



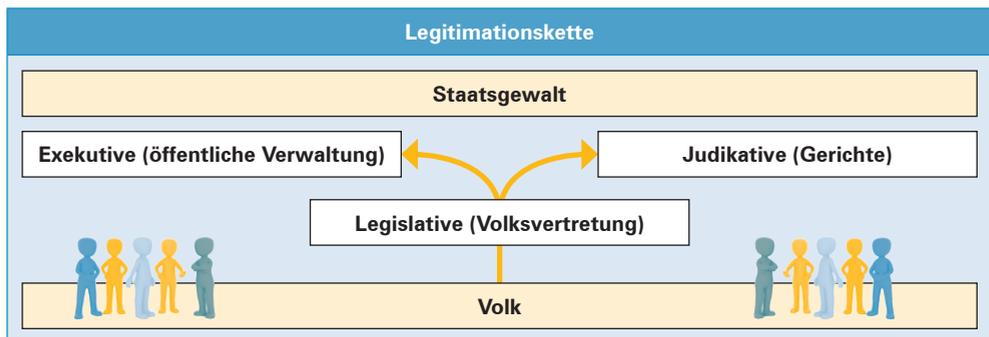
#### Art. 20 Abs. 2 GG

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

#### ► Volkssouveränität

Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG formuliert den Grundsatz der **Volkssouveränität**. Primärer Träger der Staatsgewalt ist das Volk. Daraus folgt, dass jede staatliche Betätigung auf einen Willensentschluss des Volkes zurückführbar und durch ihn legitimiert sein muss (Legitimationskette). Da die Staatsgewalt nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG vor allem durch **Wahlen** ausgeübt wird, bilden die Wahlen zum Bundestag den Legitimationsakt. Durch die Wahlen werden die politischen Grundsatzentscheidungen getroffen, auf deren Grundlage die von der Mehrheit gewählten Volksvertreter konkrete politische Entscheidungen treffen. Damit wird vorgegeben, in welcher Richtung sich die Willensbildung in der Bundesrepublik zu vollziehen hat, und zwar erfolgt die politische Willensbildung im Staat von unten nach oben.

Dies kann anhand folgender Darstellung veranschaulicht werden:



<sup>1</sup> BVerfGE 2, 1.

## Überblick über die Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland erhalten und Republik und Demokratieprinzip kennenlernen

Das Grundgesetz geht hauptsächlich von einer **repräsentativen Demokratie** aus. Zwar wird die Staatsgewalt nach Art. 20 Abs. 2 GG auch durch Abstimmungen ausgeübt, das Grundgesetz sieht in Art. 29 GG jedoch Elemente einer **direkten Demokratie** wie Volksbegehren, Volksbefragung und Volksentscheid nur und ausschließlich für die Neugliederung des Bundesgebiets vor.

Der in der Situation abgedruckte Aufruf zur Unterschriftenaktion der CDU (S. 19) ist rechtlich damit nicht als Aufruf zu einem Volksbegehren zu bewerten, sondern als Mittel zur Bündelung der Meinungen.

Im Gegensatz zum Grundgesetz enthalten alle 16 Länderverfassungen plebiszitäre Elemente wie Volksinitiativen, Volksbegehren, Volksentscheide und/oder Volksabstimmungen. Die damit verfolgten Ziele betreffen überwiegend die Änderung der Verfassungen sowie die Einbringung von Gesetzesvorlagen und die Abstimmung über Gesetze. In einigen Länderverfassungen sind plebiszitäre Elemente auch zur Auflösung des Landtages vorgesehen.<sup>1</sup>

Die durch andere staatliche Organe als dem Bundestag ausgeübte Staatsgewalt muss auch im System der repräsentativen Demokratie durch den Souverän, das Volk, legitimiert sein. Da zum Beispiel der Bundeskanzler nach den Vorgaben des Grundgesetzes nicht direkt vom Volk gewählt wird, wird dessen demokratische Legitimation im Wege einer, allerdings sehr kurzen, **Legitimationskette** über den Bundestag hergeleitet. Nach Art. 63 Abs. 1 GG wird der Bundeskanzler vom Bundestag gewählt. Die Legitimationskette stellt sich daher folgendermaßen dar: Das **Volk** wählt den **Bundestag** und dieser wählt den **Bundeskanzler**. Nach diesem Prinzip wird in der Bundesrepublik die Ausübung sämtlicher staatlicher Gewalt begründet.

### ► Wahlen

Die für die Bundestagswahl maßgeblichen Wahlgrundsätze sind in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG niedergelegt.



#### Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG

„(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.“

Der Grundsatz der **allgemeinen Wahl** bedeutet, dass das Wahlrecht allen Staatsbürgern zusteht. Der Ausschluss bestimmter Gruppen ist danach grundsätzlich unzulässig. Eingeschränkt wird dieser Grundsatz durch Art. 38 Abs. 2 GG, der die Wahlberechtigung an ein Mindestalter knüpft und damit die Gruppe der Minderjährigen von der Wahl ausschließt.

Nach dem Grundsatz der **unmittelbaren Wahl** werden die Abgeordneten ohne Einschaltung von Wahlmännern oder Wahlfrauen direkt vom Wähler gewählt.

Die **freie Wahl** besteht, wenn die Wähler ihr Wahlrecht ohne unzulässige Beeinflussung von außen ausüben können. Garantiert wird in erster Linie die sog. Wahlentscheidungsfreiheit, das heißt, das Recht, einen Bewerber aus einer Mehrheit von Kandidaten und Listen auszuwählen. Ob der Grundsatz der freien Wahl auch die sog. Wahlbeteiligungsfreiheit, das

<sup>1</sup> Vgl. Übersicht über direktdemokratische Institutionen in den Landesverfassungen bei Ipsen, Jörn (2016), Rd. Nr. 132.

heißt, die Freiheit erfasst, zu entscheiden, ob man überhaupt am Wahlverfahren teilnimmt, ist umstritten.<sup>1</sup>

Der Grundsatz der **gleichen Wahl** bedeutet, dass jede Stimme den gleichen Zählwert hat und somit jeder Wahlberechtigte die gleiche Stimmenzahl und seine Stimme grundsätzlich auch den gleichen Erfolgswert haben muss. Eine Einschränkung erfährt der Grundsatz der gleichen Wahl durch die sog. 5 %-Klausel, die in § 6 Abs. 3 Bundeswahlgesetz (BWahlG) festgelegt wurde:



#### § 6 Abs. 3 Satz 1 BWahlG

„Bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben.“

Im Zusammenhang mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der 5 %-Klausel hat das Bundesverfassungsgericht<sup>2</sup> ausgeführt, dass es aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist, Differenzierungen im Erfolgswert der Stimmen vorzunehmen, wenn dies dazu dient, eine Parteienzersplitterung im Parlament zu verhüten und damit ein funktionsfähiges Parlament hervorzubringen.

Die **geheime Wahl** setzt voraus, dass der Wähler seine Wahlentscheidung geheimhalten kann. Die Einhaltung dieses Grundsatzes kann im Zusammenhang mit der Briefwahl problematisch werden, da hierbei nicht verhindert werden kann, dass die Wahl im Beisein von Angehörigen oder Freunden durchgeführt wird.

Das Wahlsystem der Bundesrepublik für die Bundestagswahl wird nicht im Grundgesetz, sondern im Bundeswahlgesetz geregelt. Vorgesehen ist eine Kombination aus Mehrheits- und Verhältniswahl. Jeder Wähler hat gem. § 4 BWahlG zwei Stimmen. Mit der Erststimme wird über den Wahlkreiskandidaten abgestimmt. Gewählt ist nach § 5 BWahlG derjenige, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt (Mehrheitswahl). Mit der Zweitstimme wird eine von den politischen Parteien aufgestellte starre Landesliste gewählt. Dabei erhalten die Parteien die Anzahl von Sitzen, die dem von ihnen erlangten Stimmenanteil entspricht (Verhältniswahl).<sup>3</sup>

#### ➤ **Parlamentarische Demokratie**

Das Grundgesetz bestimmt für die Bundesrepublik das System einer **parlamentarischen Demokratie**. Damit ist gemeint, dass die Regierung dem Parlament verantwortlich ist. Der Bundeskanzler wird gem. Art. 63 Abs. 1 GG vom Bundestag gewählt.

Nach Art. 67 Abs. 1 GG kann der Bundestag dem Bundeskanzler das Misstrauen aussprechen, indem er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt (sog. konstruktives Misstrauensvotum).

#### ➤ **Parteien**

In der oben angeführten Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung werden das **Mehrparteienprinzip** und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien

<sup>1</sup> Vgl. v. Münch, Ingo (2015), Rd. Nr. 104.

<sup>2</sup> BVerfGE 1, 256; 6, 84, 90 ff.

<sup>3</sup> Vgl. zu den Einzelheiten des Verfahrens: Ipsen (2016), Rd. Nr. 106 ff.

erwähnt. Das Grundgesetz beschreibt die Aufgabe und die Stellung der Parteien in Art. 21 GG. Danach wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Im Einzelnen werden die Aufgaben der Parteien in § 1 Abs. 2 Parteiengesetz beschrieben.



#### § 1 Abs. 2 PartG

„Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluss nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen.“

Parteien sind keine Verfassungsorgane. Sie sind rechtlich als Vereine organisiert und wurzeln damit im gesellschaftlichen, privatrechtlichen Bereich. Das Vereinsrecht des BGB wird allerdings durch die Vorschriften des Parteiengesetzes überlagert.

Die Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, wird entsprechend den demokratischen Vorgaben dadurch erfüllt, dass die Parteien den politischen Willen des Volkes anregen, unterstützen und durch die Teilnahme an den Wahlen bündeln. Der Willensbildungsprozess findet damit von unten nach oben, d. h. vom Volk zum Staat statt. Da die Parteien über die Wahl der von ihnen aufgestellten Mandatsträger allerdings auch Einfluss auf die Besetzung der Verfassungsorgane erlangen, kommt es zu Durchdringungen und Verschränkungen zwischen dem gesellschaftlichen und dem staatlichen Bereich. Als ein Beispiel dafür können die **Faktionen** angeführt werden, die zwar aus Mitgliedern einer Partei bestehen, aber nicht Untergliederungen der jeweiligen Partei sind, sondern Teile des Parlaments.

Es ist notwendig, Parteien von anderen gesellschaftlichen Gruppierungen und Vereinen abzugrenzen. Eine Definition des Parteienbegriffs ist in § 2 Abs. 1 Satz 1 Parteiengesetz nachzulesen.



#### § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG

„Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit ihrer Zielsetzung bieten.“

Nach dieser Definition ist für eine politische Partei unter anderem kennzeichnend, dass sie an Bundestags- und Landtagswahlen teilnimmt. Dadurch unterscheidet sich eine Partei von kommunalen Wählervereinigungen bzw. von freien Wählergemeinschaften. Im Unterschied zu den Parlamenten, dienen die kommunalen Volksvertretungen der Verwaltung der jeweiligen Gebietskörperschaft. Die Parlamente des Bundes und der Länder dagegen haben Gesetzgebungsfunktion und erfüllen ihre Aufgabe für das gesamte Staatsvolk.

Kennzeichnend für Parteien ist ferner, dass „sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, ... eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit ihrer Zielsetzung bieten.“ Dieses Merkmal wurde bereits mehrfach herangezogen, um den Parteistatus zu verneinen, unter anderem auch im Zusammenhang mit dem Verbot der „Freiheitlich Deutschen Arbeiterpartei“ (FAP).

Nach Art. 21 Abs. 4 GG, dem **sog. Parteienprivileg**, entscheidet über die Frage der Verfassungswidrigkeit von Parteien das Bundesverfassungsgericht, gleichgültig, ob es sich um eine Bundes- oder um eine Landespartei handelt. Dagegen werden Vereine, die die Verbotsgründe des Art. 9 Abs. 2 GG erfüllen, vom jeweils zuständigen Bundes- bzw. Landesinnenminister verboten. Für die Entscheidung, welches Verfahren für das Verbot einer Organisation einschlägig ist, kommt es daher entscheidend darauf an, ob die Organisation den Parteistatus hat. Nach Ansicht des BVerfG<sup>1</sup> bietet die FAP keine hinreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung. Daher hat das BVerfG die FAP nicht als Partei angesehen und deshalb ein Verbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 und Abs. 4 GG für unzulässig angesehen. Die FAP wurde schließlich nach dem Vereinsrecht vom Bundesinnenminister verboten.

Art. 21 Abs. 2 GG regelt die Voraussetzungen für ein Parteiverbotsverfahren.



#### Art. 21 Abs. 2 und Abs. 4 GG

„(2) 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 zu gefährden, sind verfassungswidrig.“

„(4) Über die Frage der Verfassungswidrigkeit nach Absatz 2 (...) entscheidet das Bundesverfassungsgericht.“

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sind bisher zwei Parteien vom Bundesverfassungsgericht verboten worden, und zwar 1952 die rechtsradikale Sozialistische Reichspartei (SRP) und 1956 die linksradikale Kommunistische Partei Deutschlands (KPD).

Im Jahr 2013 wurde zum wiederholten Male ein Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) beantragt. Das Bundesverfassungsgericht lehnte im Jahr 2017 den Verbotsantrag ab, da keine Anhaltspunkte für eine erfolgreiche Durchsetzung ihrer verfassungsfeindlichen Ziele festzustellen waren. So wurde die Partei nicht verboten, aber ihre Verfassungsfeindlichkeit festgestellt.

Daran ist zu erkennen, dass die Voraussetzungen des Art. 21 GG für ein Parteiverbot eng ausgelegt werden. Es genügt nicht einfach eine ablehnende Haltung einer Partei oder ihrer Anhänger gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung. Das Bundesverfassungsgericht<sup>2</sup> fordert vielmehr eine aktiv kämpferische aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung. Ob eine Partei oder deren Anhänger diese Haltung einnehmen, kann aus dem offiziellen Parteiprogramm, aus den tatsächlichen Zielen oder aus dem Verhalten ihrer Anhänger entnommen werden.

Solange eine als verfassungsfeindlich angesehene Partei nicht durch das Bundesverfassungsgericht verboten wurde, darf sie tätig sein und hat die gleichen Teilhaberechte gegenüber staatlichen Organisationen wie jede andere Partei auch. Sie darf zum Beispiel

<sup>1</sup> BVerfGE 91, 276 ff.

<sup>2</sup> BVerfGE 5, 85 (141).

## Überblick über die Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland erhalten und Republik und Demokratieprinzip kennenlernen

Wahlwerbung betreiben und ihr müssen Sendezeiten durch die Rundfunk- und Fernsehanstalten zur Verfügung gestellt werden.

### Übungen

1. Was versteht man unter dem Begriff „Republik“ im Sinne des Grundgesetzes? Suchen Sie aus dem Grundgesetz die Regelungen heraus, die das Republikprinzip für die Bundesrepublik ausgestalten.
2. Das Grundgesetz geht von einer parlamentarischen Demokratie aus. Erläutern Sie den Begriff und suchen Sie im Grundgesetz neben Art. 63 Abs. 1 und Art. 67 Abs. 1 GG weitere Regelungen heraus, die diesem System zugeordnet werden können. Welche Vorteile hat das System der parlamentarischen Demokratie und welche Argumente könnten dagegen vorgebracht werden?
3. Erläutern Sie das System der repräsentativen Demokratie und stellen Sie mithilfe der einschlägigen Vorschriften des Grundgesetzes die Legitimationskette der Richter des Bundesverfassungsgerichts dar.
4. Stellen Sie die Rechtsstellung der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland dar und führen Sie einige Beispiele für eine Einbeziehung der Parteien zur Erfüllung von Staatsaufgaben an.
5. Erläutern Sie die Begriffe:
  - Parteivorsitzender
  - Fraktionsvorsitzender
  - Oppositionsführer
 Wer hat zurzeit diese Positionen im Bund inne?

### Zum Nachschlagen

Art. 20 GG, Art. 21 GG, Art. 38 GG.

<b>Beispiele:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bundesrepublik (parlamentarische Demokratie)</li> <li>■ Frankreich (Präsidentialdemokratie)</li> <li>■ Großbritannien (parlamentarisch-demokratische Monarchie)</li> </ul>	<b>Wovon zu unterscheiden:</b> Diktatur
<b>Hilfen zum Einprägen:</b> <b>Demokratie</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Volkssouveränität</li> <li>■ Wahlen</li> <li>■ Legitimationskette</li> <li>■ Parteien</li> </ul>	<b>Definition:</b> <b>Republik:</b> Frei gewähltes und abwählbares Staatsoberhaupt (Nichtmonarchie).

# Lernarrangement 3

## Rechtsstaatsprinzip beschreiben

### Leitfragen

1. Was versteht man unter dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes?
2. Wie ist das Prinzip der Gewaltenteilung im Grundgesetz ausgestaltet?
3. Welche Bedeutung haben einzelne Aspekte des Rechtsstaatsprinzips für die Verwaltung?
4. In welcher Beziehung steht die öffentliche Verwaltung zu den Staatsgewalten?
5. Durch welche Merkmale ist die öffentliche Verwaltung gekennzeichnet?

### Durch das Arrangement abgedeckte Inhalte des Rahmenlehrplans:

- ✓ Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland
- ✓ Grundrechte

### Methodische Hinweise zur Erarbeitung des Lernarrangements:

Möglich wäre die Entwicklung eines Silbenrätsels, aus 10 zum Rechtsstaatsprinzip gehörenden Begriffen.

## LA 3 Ausgangssituation

Sie haben sich bereits mit einigen staatsrechtlichen Fragen und dem Demokratieprinzip befasst. Der Begriff Rechtsstaatsprinzip ist Ihnen bekannt. Die einzelnen damit zusammenhängenden Gesichtspunkte kennen Sie noch nicht.

## Theoretische Grundlagen

Der Begriff Rechtsstaat wird in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gebraucht, in dem es heißt:



### Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG

„Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“

Damit wird vorausgesetzt, dass die Bundesrepublik ein Rechtsstaat ist, obwohl in der sog. „Verfassung in Kurzform“ (Art. 20 GG) der Begriff Rechtsstaat nicht verwendet wird. Da jedoch die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundsätzen eines Rechtsstaates entsprechen muss, bedeutet dies folgerichtig, dass auch die Bundesrepublik Deutschland ein Rechtsstaat ist.

## Rechtsstaatsprinzip beschreiben

### ■ Merkmale des Rechtsstaatsprinzips

Wie das Demokratieprinzip ist auch das Rechtsstaatsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland durch verschiedene Merkmale gekennzeichnet. Als solche werden unter anderem angeführt:

- Gewährleistung der Grundrechte
- Gewaltenteilung
- Verfassungsmäßigkeit der Gesetze
- Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
- Rechtssicherheit und Vertrauensschutz
- Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte

### ■ Gewährleistung der Grundrechte

Die Gewährleistung der Grundrechte ist für den Bürger eines der wichtigsten Kriterien des Rechtsstaatsprinzips. Daher befindet sich der Grundrechtskatalog am Anfang des Grundgesetzes. Der Staat hat die Menschenwürde zu achten und zu schützen. Aus Art. 1 Abs. 3 GG ergibt sich:



#### Art. 1 Abs. 3 GG

„Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“

Die Grundrechte bilden den Rahmen innerhalb dessen die staatliche Gewalt ausgeübt werden kann. Dabei kommt ihnen eine doppelte Funktion zu. Einerseits stehen sie als subjektiv öffentliche Rechte jedem Einzelnen gegen die Staatsgewalt zu (Abwehrrechte gegen den Staat). Andererseits stellen sie objektive, für alle staatlichen Organe und alle Menschen verbindliche Wertentscheidungen auf. In dieser Funktion spricht man von den Grundrechten als objektiven Rechten.

### ■ Grundsatz der Gewaltenteilung

Der Grundsatz der Gewaltenteilung wird aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG hergeleitet, der bestimmt, dass die Staatsgewalt



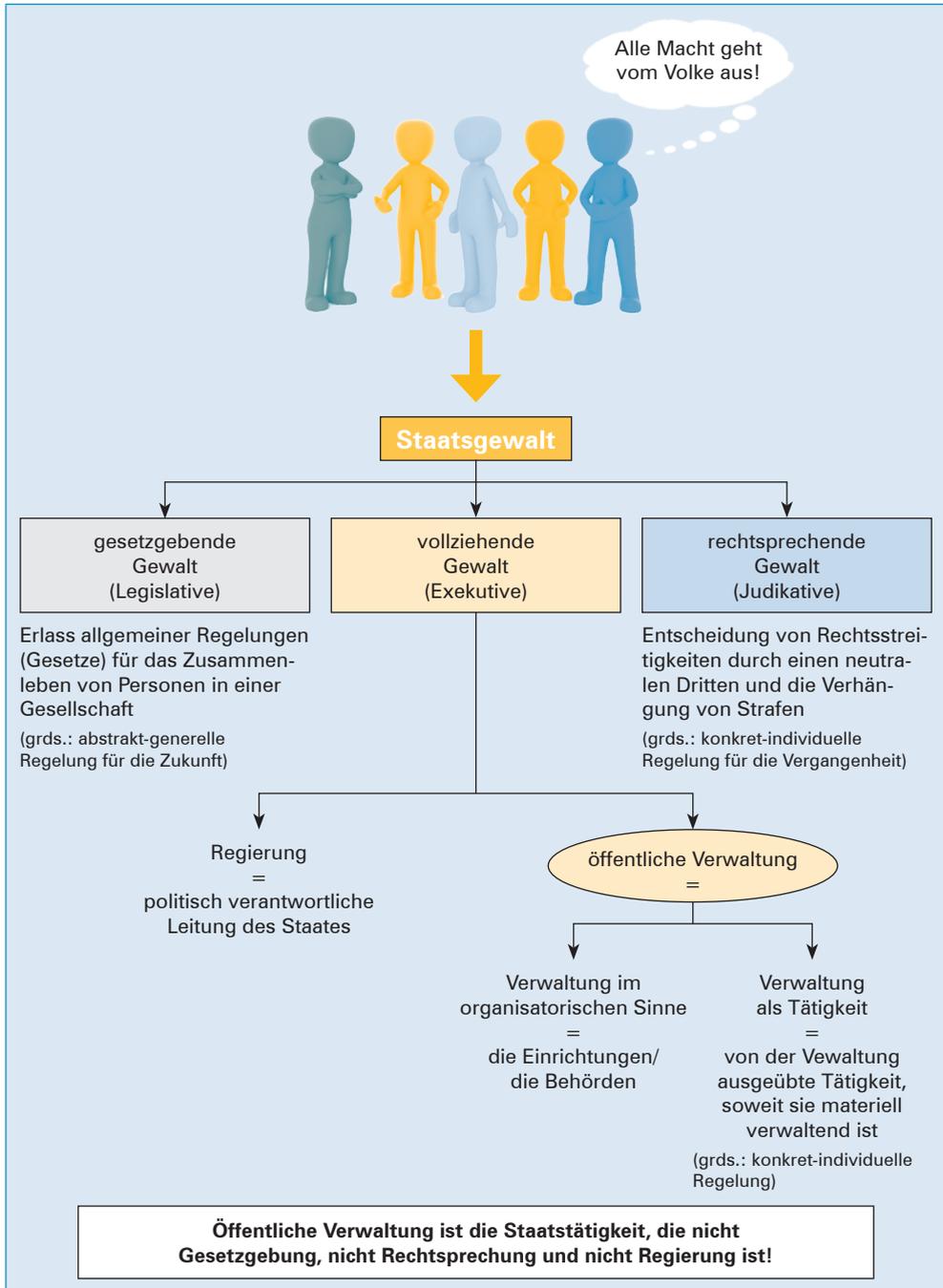
#### Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG

„... durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

wird.

Daraus ergibt sich zunächst, dass die Staatsfunktionen den drei Bereichen Legislative, Exekutive und Judikative zugeordnet werden. Bereits der Aufbau des Grundgesetzes bildet diese **funktionale Gewaltenteilung** ab, denn in den Abschnitten VII bis IX sind die Vorschriften über die Bundesgesetzgebung, danach über die Bundesverwaltung und sodann über die Rechtsprechung aufgeführt.

Die **Trennung der verschiedenen Staatsfunktionen** wird durch das folgende Schaubild vereinfacht dargestellt:



## Rechtsstaatsprinzip beschreiben

Diese verschiedenen Staatsfunktionen werden durch voneinander getrennte und unabhängige Organe, dem Parlament, den Regierungs- und Verwaltungsbehörden sowie den Gerichten ausgeübt, sog. **organisatorische Gewaltenteilung**. Das Grundgesetz geht von fünf Staatsorganen aus, und zwar Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident, Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht.

Darüber hinaus besteht auch eine **personelle Gewaltenteilung**, derzufolge die unterschiedlichen Funktionen und Organe von unterschiedlichen Organwaltern wahrgenommen werden müssen. Durch verschiedene Regelungen zur **Inkompatibilität**, das heißt Unvereinbarkeit gleichzeitiger Bekleidung mehrerer öffentlicher Ämter durch eine Person, wird dieser Aspekt sowohl im Grundgesetz als auch einfachgesetzlich ausgeführt. So darf z. B. gemäß Art. 55 GG der Bundespräsident weder einer Regierung noch einem Parlament des Bundes oder eines Landes angehören. Ferner ist die Mitgliedschaft im Bundestag unvereinbar mit dem Status als Richter oder Beamter oder mit der Tätigkeit als Angestellter des öffentlichen Dienstes (vgl. §§ 5 und 8 AbgG). Deshalb ruhen die Rechte und Pflichten aus den Dienstverhältnissen dieser Abgeordneten für die Dauer der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag. Andererseits ist es jedoch häufig möglich, dass Mitglieder der Bundesregierung gleichzeitig auch Abgeordnete des Bundestages sind.

Der Sinn der Gewaltenteilung liegt einerseits in einer sachgemäßen Verteilung der staatlichen Kompetenzen, andererseits in einer wechselseitigen Begrenzung und staatlichen Kontrolle der Macht.<sup>1</sup> Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist daher nicht in dem Sinne zu verstehen, dass die Organe der drei Gewalten völlig isoliert voneinander und ohne Beziehung zueinander tätig wären. Aus dem Grundgesetz ergibt sich vielmehr, dass es zahlreiche Gewaltenschränkungen und Kontrollmechanismen gibt. Man spricht von einem System von „checks and balances“.

Dies soll durch das folgende Schaubild verdeutlicht werden:



<sup>1</sup> BVerfGE in NJW 1971, 279.

### Beispiele für Gewaltenverschränkung:

- Die vollziehende Gewalt (Regierung) setzt zum Teil Recht.



#### Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG

„Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen.“

- Gerichte werden verwaltend tätig, indem sie bestimmte Register wie das Grundbuch oder das Handelsregister führen.
- Auch die Organe der Gesetzgebung werden verwaltend tätig. Stellt z.B. der Bundes- oder Landtag aufgrund des Haushaltsrechts den jeweiligen Haushaltsplan als Gesetz fest, so wird er damit verwaltend tätig.
- Die vollziehende Gewalt ahndet Ordnungswidrigkeiten und übt damit eine Tätigkeit aus, die prinzipiell der Rechtsprechung zusteht.

Ferner gibt es die verschiedensten **Kontrollmechanismen** der Gewalten untereinander.

- Das Parlament kontrolliert die Regierung unter anderem durch die Möglichkeit, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.
- Die Gerichte kontrollieren die Exekutive und in eingeschränktem Rahmen auch die Legislative. So kann gem. Art. 100 GG ein Gericht, wenn es eine entscheidungserhebliche Rechtsnorm für verfassungswidrig hält, das Verfahren aussetzen und die Entscheidung des zuständigen Landes- bzw. Bundesverfassungsgerichts einholen.
- Auch die unabhängigen Gerichte unterliegen einer eingeschränkten Kontrolle durch die Legislative dadurch, dass die Parlamente durch die Gesetzgebung eine bestimmte Rechtslage schaffen, an die die Gerichte wiederum gebunden sind.

Überschneidungen zwischen den Staatsgewalten sind möglich und das Bundesverfassungsgericht hält sie für vertretbar, solange die Durchbrechung nicht in den **Kernbereich** einer anderen Gewalt eingreift.

So setzt z.B. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG Grenzen für die Überschneidung, indem für den Erlass von Rechtsverordnungen geregelt wird:



#### Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG

„Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden.“

### ■ Staatsgewalt und öffentliche Verwaltung

Die Einordnung (und gleichzeitige Abgrenzung) der öffentlichen Verwaltung in die drei Staatsgewalten Legislative, Judikative und Exekutive wird in der Fachliteratur unterschiedlich diskutiert.

In einer weiten Fassung ist die öffentliche Verwaltung nicht nur als Exekutive eigenständige Staatsgewalt, sondern wirkt gleichzeitig über die Parlamente auf die Legislative und über die Gerichte auf die Judikative ein. In dieser weiten Begriffsfassung werden alle drei Elemente der Staatsgewalt (Legislative, Exekutive, Judikative) – wie sie in Art. 20 GG aufgeführt sind – als öffentliche Verwaltung angesehen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Eichhorn, Peter, Verwaltungswörterbuch (2003), S. 760ff.

## Rechtsstaatsprinzip beschreiben

In der engen Fassung wird die öffentliche Verwaltung der Legislative und der Judikative gar nicht, und der Exekutive nur zum Teil zugeordnet. Der Begriff der öffentlichen Verwaltung umfasst hiernach lediglich den Teil der Exekutive, der nicht gleichzeitig Regierung ist.<sup>1</sup>

Hier soll von der engen Fassung, die sich auch nach dem Text des Verwaltungslexikons in der Praxis durchgesetzt hat, ausgegangen werden. Öffentliche Verwaltung wird danach „negativ“ definiert:

**Öffentliche Verwaltung ist die Staatstätigkeit, die nicht Gesetzgebung, nicht Rechtsprechung und nicht Regierung ist.<sup>2</sup>**

### ■ Merkmale der öffentlichen Verwaltung

Es ist bisher nicht gelungen, öffentliche Verwaltung abschließend positiv zu definieren. Es lassen sich aber Wesensmerkmale von öffentlicher Verwaltung aufzählen.

Merkmale öffentlicher Verwaltung	
<b>Öffentliche Verwaltung handelt:</b>	
<p style="text-align: center;"><i>im öffentlichen Interesse</i></p> <p>Ausrichtung auf das Ganze der menschlichen Gemeinschaft, was nicht ausschließt, dass auch einzelne Bürger gefördert werden.</p>	<p style="text-align: center;"><i>durch öffentlich-rechtliche Organisationsträger</i></p> <p>Ausnahmen von dieser Regel sind allerdings möglich (vgl. z. B. Beliehene).</p>
<p style="text-align: center;"><i>unter umfassender Leitung und Kontrolle</i></p> <p>durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gesetz</li> <li>■ Rechtsaussicht</li> <li>■ Fachaufsicht</li> <li>■ Dienstaufsicht</li> <li>■ Justiz</li> <li>■ Medien</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>in verschiedenen Rechtsformen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ öffentlich-rechtlich</li> <li>■ privatrechtlich</li> </ul>

### ■ Wesentlichkeitstheorie

Eine Verletzung des Kernbereichs wird vom Bundesverfassungsgericht dann gesehen, wenn eine Gewalt ein Übergewicht über die anderen Gewalten erlangen würde. Wann dies im Einzelfall gegeben ist, lässt sich allerdings nicht anhand einer Formel feststellen. Grundlegend für Entscheidungen dieser Art ist die „**Wesentlichkeitstheorie**“ mit folgender These:

„Nach den Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaat (Art. 20 II, III GG) muss die Volksvertretung die für Staat und Gesellschaft wesentlichen Entscheidungen treffen und darf sie nicht der Verwaltung überlassen. Daraus ergibt sich der Gesetzesvorbehalt für wesentliche Entscheidungen.“<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Schmalz, D. (1998), Rd. Nr. 3ff.

<sup>2</sup> Vgl. Ehlers, Pünder (2016), § 1 Rd. Nr. 7.

<sup>3</sup> Vgl. Schmalz, D. (1998), Rd. Nr. 97.

Aufgrund der Wesentlichkeitstheorie wurde im folgenden Beispiel die Zusammenlegung von Justiz- und Innenministerium für verfassungswidrig angesehen.

### NWVerfGH: Verfassungswidrigkeit der Einrichtung des „Superministeriums“

Die umstrittene Zusammenlegung des Justiz- mit dem Innenministerium in Nordrhein-Westfalen muss wieder rückgängig gemacht werden. Dies ist die Konsequenz aus der kürzlich gefällten Entscheidung des NWVerfGH (VerfGH 1/98). Die Zusammenlegung der beiden Ressorts durch „schlichten Organisationserlass“ des Ministerpräsidenten Wolfgang Clement, so die Münsteraner Verfassungsrichter, stellte eine Verletzung der Rechte des Landtags dar. Die sieben Verfassungsrichter, so erläuterte Präsident Bertrams, seien zu der Auffassung gelangt, dass die Zusammenlegung dieser beiden Ressorts eines Gesetzes bedurft hätte, das im Landtag parlamentarisch beraten worden wäre. Auch Teilbereiche der Organisationsgewalt des Ministerpräsidenten könnten einem Gesetzesvorbehalt unterliegen. Den Gesetzesvorbehalt leitet der NWVerfGH aus der „Wesentlichkeit“ dieser Zusammenlegung ab. Nach der hier anwendbaren Wesentlichkeitstheorie des BVerfG ist eine Angelegenheit

dann als „gewichtig“ zu qualifizieren, wenn sie Grundrechte der Bürger oder Verfassungsprinzipien berührt, wenn sie grundlegende Bedeutung für das Gemeinwesen hat oder tiefgreifend politisch umstritten ist. Bei der Organisation der Gerichtsverwaltung gehe es nun einmal um die grundlegende Frage, wie die Dritte Gewalt, die Judikative, institutionell gesichert und gestärkt sowie ihre Eigenständigkeit hervorgehoben werden solle. Die Tragweite der Zusammenlegung für eben diese Dritte Gewalt und für das Vertrauen der Bürger in deren Unabhängigkeit hätte nach Auffassung des NWVerfGH öffentlich diskutiert und vom Parlament verantwortet werden müssen. Trotz der geäußerten Vorbehalte wird eine Zusammenlegung von Innen- und Justizministerium nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Doch verweist das Gericht auf die gewachsene Tradition, mit der der Ministerpräsident gebrochen habe.

Quelle: FAZ vom 10.02.99.

## ■ Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung



### Art. 20 Abs. 3 GG bestimmt:

„Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt . . . (ist) an Gesetz und Recht gebunden.“

Aus Art. 20 Abs. 3 GG ergibt sich zunächst eine Vorrangstellung der Verfassung. Das Parlament darf keine Gesetze erlassen, die dem Grundgesetz widersprechen. Vom Grundgesetz abweichende Bestimmungen können nur in Form einer Verfassungsänderung unter den erschwerten Voraussetzungen nach Art. 79 GG durchgesetzt werden.

Ein verfassungsänderndes Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Zudem ist gem. Art. 79 Abs. 3 GG eine Änderung des Grundgesetzes unzulässig, durch die die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden. Durch diese sog. „Ewigkeitsklausel“ werden die grundlegenden Strukturprinzipien der Verfassung der Bundesrepublik somit der Disposition des Gesetzgebers entzogen.

Auch Art. 1 Abs. 3 GG verdeutlicht den Vorrang der Verfassung, denn dort wird geregelt, dass die Grundrechte alle drei staatlichen Gewalten als unmittelbar geltendes Recht binden.

## Rechtsstaatsprinzip beschreiben

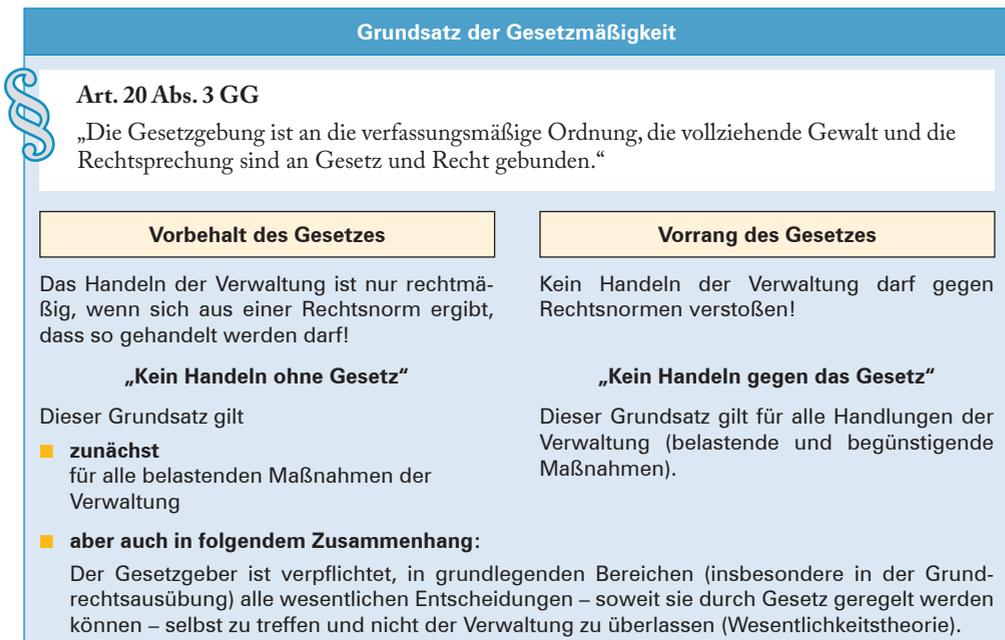
Die oben zitierte Bestimmung, dass die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden ist, wird als **Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung** bezeichnet. Dieser Verfassungsgrundsatz hat zwei Ausprägungen.

Der **Vorbehalt des Gesetzes** besagt, dass die Verwaltung nur tätig werden darf, wenn sie dazu gesetzlich ermächtigt ist. Vor allem Eingriffe in Rechte des Bürgers sind nur zulässig, wenn ein Gesetz oder eine daraus abgeleitete Rechtsgrundlage (z. B. Rechtsverordnung) dies ausdrücklich ermöglichen (Ermächtigungsgrundlage).

Der **Vorrang des Gesetzes** „bestimmt, dass die Verwaltung das Gesetz anwenden muss (Anwendungsgebot), nicht vom Gesetz abweichen (Abweichungsverbot) und nicht gegen das Gesetz verstoßen darf.“<sup>1</sup> Dadurch ist die Verwaltung insofern gebunden, als sie nichts tun oder unterlassen darf, was geltendem Recht widerspricht. Der Vorrang des Gesetzes bringt die Überlegenheit des förmlichen Gesetzes gegenüber allen abgeleiteten Rechtsquellen zum Ausdruck.

Umstritten ist, wie weit der Vorbehalt des Gesetzes greift, ob er vor allem auch im Bereich der Leistungsverwaltung gilt. Es ist fraglich, welche Entscheidungen dem Parlament zur Regelung per Gesetz vorbehalten sind und wie weit die Befugnis der Verwaltung reicht, selbstständig, d. h. ohne parlamentarisches Gesetz, zu handeln. Diese Frage wird durch die oben bereits angeführte **Wesentlichkeitstheorie** beantwortet, wonach alle wesentlichen Entscheidungen, vor allem die im grundrechtsrelevanten Bereich, dem Parlament vorbehalten sind.

Das folgende Schaubild stellt die dargelegten Zusammenhänge in verkürzter Form dar:



1 Ossenbühl in: Erichsen (2010), § 9 Rd. Nr. 7.

### ■ Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Aus dem Rechtsstaatsprinzip wird ferner der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auch Übermaßverbot genannt, abgeleitet. Vor allem Grundrechtseingriffe dürfen nicht unverhältnismäßig sein. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (siehe Lernarrangement 13) stellt auf die Frage nach der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit eines Mittels zur Erreichung des angestrebten Zwecks ab.

Im Rahmen des Gefahrenabwehrrechts spielt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine wesentliche Rolle. In den Polizeigesetzen der Länder, z. B. § 4 Nds. Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG), sind die Kriterien des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einfachgesetzlich normiert.

### ■ Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

Ein weiteres Kennzeichen des Rechtsstaats ist, dass das Verhalten der Staatsgewalt für den Bürger berechenbar ist. Dies bedeutet, vor allem im Hinblick auf belastende Gesetze, dass sie nicht mit Wirkung für die Vergangenheit in Kraft gesetzt werden, weil der Einzelne sein Verhalten nicht mehr darauf ausrichten kann.

Für Strafgesetze enthält das Grundgesetz in Art. 103 Abs. 2 GG ein ausdrückliches Verbot der Rückwirkung. Dort heißt es:



#### Art. 103 Abs. 2 GG

„Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.“

Für die Frage der Zulässigkeit der Rückwirkung anderer Gesetze als der Strafgesetze gibt es keine ausdrückliche Regelung. Fälle, die in Verbindung damit auftreten, werden unter Berücksichtigung der Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes gelöst.

Dazu muss zunächst klargestellt werden, dass die spezifischen Probleme in Verbindung mit dem Rückwirkungsverbot nur bei **belastenden Maßnahmen** auftreten. In diesem Bereich wird unterschieden zwischen der sog. echten und der sog. unechten Rückwirkung.

Von der **„echten Rückwirkung“** wird gesprochen, wenn ein belastendes Gesetz in einen bereits abgeschlossenen Lebenssachverhalt eingreift. Das wäre etwa der Fall, wenn ein Gesetz für das bereits abgelaufene Steuerjahr die Steuern erhöhen würde. Ein derartiger Fall wäre in der Regel verfassungswidrig, weil er gegen das Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verstößt. Nur ausnahmsweise wäre eine „echte Rückwirkung“ gerechtfertigt, wenn das Vertrauen des Einzelnen nicht schutzwürdig ist oder zwingende Gründe des Gemeinwohls eine Durchbrechung des Verbots fordern. Das Bundesverfassungsgericht hat die Zulässigkeit der „echten Rückwirkung“ für folgende Fallgruppen<sup>1</sup> bejaht:

- Der Bürger musste zu dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolgen vom Gesetz zurückbezogen wird, mit einer solchen Regelung rechnen.
- Die Rechtslage war unklar und verworren oder lückenhaft.
- Die rückwirkende Norm ersetzt eine ungültige, die nur einen Rechtsschein hat.
- Die Änderung ist aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls geboten.
- Es wird keine oder nur eine ganz unerhebliche Belastung verursacht.

<sup>1</sup> Vgl. v. Münch, Ingo (2015), Rd. Nr. 662.

## Rechtsstaatsprinzip beschreiben

Eine sog. „**unechte Rückwirkung**“ liegt vor, wenn das Gesetz auf bereits begründete, aber noch nicht abgeschlossene Sachverhalte einwirkt. Ein Beispiel dafür wäre die Änderung arbeitsrechtlicher Vorschriften, die sich auf ein in der Vergangenheit begründetes und derzeit noch bestehendes Arbeitsverhältnis auswirken. Belastende Gesetze mit „unechter Rückwirkung“ sind regelmäßig verfassungsgemäß. Allerdings wird auch hier dem Gedanken des Vertrauensschutzes Rechnung getragen, sodass Gesetze mit „unechter Rückwirkung“ ausnahmsweise unzulässig sind, wenn die vom Gesetz betroffene Rechtsposition des Bürgers nachträglich entwertet würde und dabei eine Abwägung ergibt, dass das Interesse des Einzelnen gegenüber den öffentlichen Interessen überwiegt.

Einen bedeutenden Anwendungsbereich hat der Grundsatz des Vertrauensschutzes, wenn Verwaltungsakte, die eine Geld- oder teilbare Sachleistung gewähren, im Rahmen der §§ 48 und 49 VwVfG mit Wirkung für die Vergangenheit aufgehoben werden sollen. Einzelne Kriterien der Vertrauensschutzprüfung werden dazu in § 48 Abs. 2 VwVfG angeführt.

### ■ Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte



#### Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG

„Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.“

Durch diesen Rechtssatz wird gewährleistet, dass gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt ein Gericht angerufen werden kann. Maßnahmen der öffentlichen Gewalt im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG sind alle Akte der Gesetzgebung und der hoheitlich handelnden vollziehenden Gewalt, nicht jedoch Akte der Rechtsprechung. Eine verfassungsrechtliche Gewährleistung eines Instanzenzugs, wie er in der Bundesrepublik sehr ausgeprägt zur Verfügung steht, kann daher aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht hergeleitet werden.

Der Grundsatz der **Unabhängigkeit der Richter** ist in Art. 97 Abs. 1 GG niedergelegt. Er umfasst die sachliche Unabhängigkeit und die persönliche Unabhängigkeit. Unter sachlicher Unabhängigkeit versteht man, dass der Richter bei seiner Entscheidung weisungsfrei und nur den Gesetzen unterworfen ist. Persönliche Unabhängigkeit bedeutet, dass der Richter gegen seinen Willen ohne Gerichtsurteil oder Gesetz weder entlassen noch versetzt werden kann.

## Übungen

1. Erläutern Sie das Prinzip der Gewaltenteilung nach dem Grundgesetz.
2. Verschaffen Sie sich aus dem Grundgesetz einen Überblick über die Aufgaben der fünf Staatsorgane und versuchen Sie danach, die einzelnen Staatsorgane den funktionalen Gewalten zuzuordnen. Welche Fälle von Gewaltenverschränkung beziehungsweise Gewaltenkontrolle fallen Ihnen dabei auf?
3. Welche Regelungen zur Inkompatibilität gibt es im Grundgesetz? Welche weiteren Regelungen sind Ihnen bekannt?

#### 4. Lesen Sie zunächst nachfolgenden Sachverhalt.

Anlässlich eines kürzlich vorgefallenen Zwischenfalls mit einem Kampfhund beschließt die kreisfreie Stadt A im Juni des Jahres die Änderung der Hundesteuersatzung. Danach soll die Hundesteuer für einzelne, in § 2 beschriebene Kampfhunderassen von 90,00 € auf 600,00 € jährlich festgesetzt werden. Die Hundesteuersatzung wird zum 01.01. des Vorjahres wirksam.

Die Hundesteuer wird in der Stadt A in zwei Raten, im April und im September eingetrieben. Im September des Jahres erhält Müller, stolzer Besitzer eines Staffordshire Bullterriers, einen Steuerbescheid über insgesamt 1 065,00 €. Der Betrag setzt sich zusammen aus dem Betrag für die zweite Jahreshälfte in Höhe von nunmehr 300,00 € sowie einer Nachforderung für das Vorjahr in Höhe von 510,00 € und für die erste Jahreshälfte in Höhe von 255,00 €.

Müller ist der Meinung, die Steuererhöhung für die Vergangenheit sei sowieso rechtswidrig, aber auch die Steuererhöhung für die Zukunft sei nur für die Fälle zulässig, in denen die Hunde erst noch angeschafft würden. Wenn er von der außergewöhnlichen Steuererhöhung gewusst hätte, hätte er sich keinen Staffordshire Bullterrier angeschafft. Nun aber lebe das Tier in der Familie und könne nicht so ohne Weiteres abgeschafft werden.

#### Aufgabe:

In welchen Fällen ist die Rückwirkung der Gesetze zulässig? Begründen Sie Ihre Entscheidung.

### Zum Nachschlagen

Art. 20 Abs. 2 und 3 GG,

Art. 28 Abs. 1 GG.

<p><b>Beispiele:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ „Unechte Rückwirkung“</li> <li>■ Änderung arbeitsrechtlicher Vorschriften, die sich auf ein in der Vergangenheit begründetes Arbeitsverhältnis und derzeit noch bestehendes Arbeitsverhältnis auswirken.</li> </ul>	<p><b>Wovon zu unterscheiden:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ „Echte Rückwirkung“ → belastendes Gesetz regelt einen bereits abgeschlossenen Lebenssachverhalt.</li> <li>■ „Unechte Rückwirkung“ → belastendes Gesetz regelt Sachverhalt, der zwar in der Vergangenheit begründet wurde, der jedoch noch nicht abgeschlossen ist.</li> </ul>
<p><b>Hilfen zum Einprägen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Vorrang des Gesetzes:</b> Kein Handeln gegen das Gesetz.</li> <li>■ <b>Vorbehalt des Gesetzes:</b> Kein Handeln ohne Gesetz.</li> </ul>	<p><b>Definition:</b></p> <p><b>Inkompatibilität:</b> Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Bekleidung mehrerer öffentlicher Ämter durch eine Person.</p>

# Lernarrangement 4

## Bundesstaatsprinzip kennenlernen

### Leitfragen

1. Was versteht man unter dem Begriff Bundesstaat?
2. Wie sind die Gesetzgebungskompetenzen nach dem Grundgesetz verteilt?
3. Durch welche verfassungsrechtlichen Grundsätze wird die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern geregelt?

### Durch das Arrangement abgedeckte Inhalte des Rahmenlehrplans:

- ✓ Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland

### Methodische Hinweise zur Erarbeitung des Lernarrangements:

Möglich wäre, durch Auswertung einer aktuellen Zeitungsausgabe oder durch ausgesuchte Presseartikel, die sich mit Gesetzesvorhaben des Bundes oder der Länder, mit dem Verwaltungshandeln, mit der Rechtsprechung oder anderen bundesstaatlich relevanten Themen befassen, auf Kompetenzen und Verflechtungen zwischen Bund und Ländern aufmerksam zu machen.

### LA 4 Ausgangssituation

Sie haben bisher verschiedene Staatsformmerkmale kennengelernt. In diesem Lernarrangement wird das Bundesstaatsprinzip behandelt. Die Verflechtungen zwischen Bund und Ländern haben dabei Auswirkungen auf die tägliche Arbeit einer Verwaltung.

Im Bundesland N wird seit einigen Jahrzehnten ein Atomkraftwerk nach dem Atomgesetz (AtG) betrieben. Entsprechend § 7 Abs. 1 a des Atomgesetzes (AtG) soll die Berechtigung des Betriebs dieses Atomkraftwerks zum 31. Dezember 2022 erlöschen. Da die Landesregierung prinzipiell Zweifel an der Sicherheit des Atomkraftwerks hat, soll zum wiederholten Mal das Sicherheitskonzept der Anlage durch Sachverständige geprüft werden. Die Landesregierung verlangt das vorzeitige Erlöschen der Betriebserlaubnis für das genannte Atomkraftwerk. Das zuständige Bundesministerium teilt die Zweifel nicht und will die Betriebserlaubnis bis zum 31. Dezember 2022 aufrechterhalten.

Es finden mehrere Gespräche und ein ausgedehnter Schriftwechsel zwischen dem Bund und dem Land N statt, in denen die unterschiedlichen Standpunkte ausgetauscht werden, ohne dass es zu einer Annäherung kommt. Daraufhin weist der zuständige Bundesminister den Landesminister an, weitere Prüfungen des Sicherheitskonzepts zu unterlassen. Der Landesminister ist der Auffassung, dieses Verhalten verstoße unter anderem gegen das Bundesstaatsprinzip und zwar gegen Art. 85 GG und den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens.

## Theoretische Grundlagen

### ■ Begriffserklärung

Aus Art. 20 Abs. 1 GG ergibt sich als weiteres Staatsformmerkmal für die Bundesrepublik das Bundesstaatsprinzip.



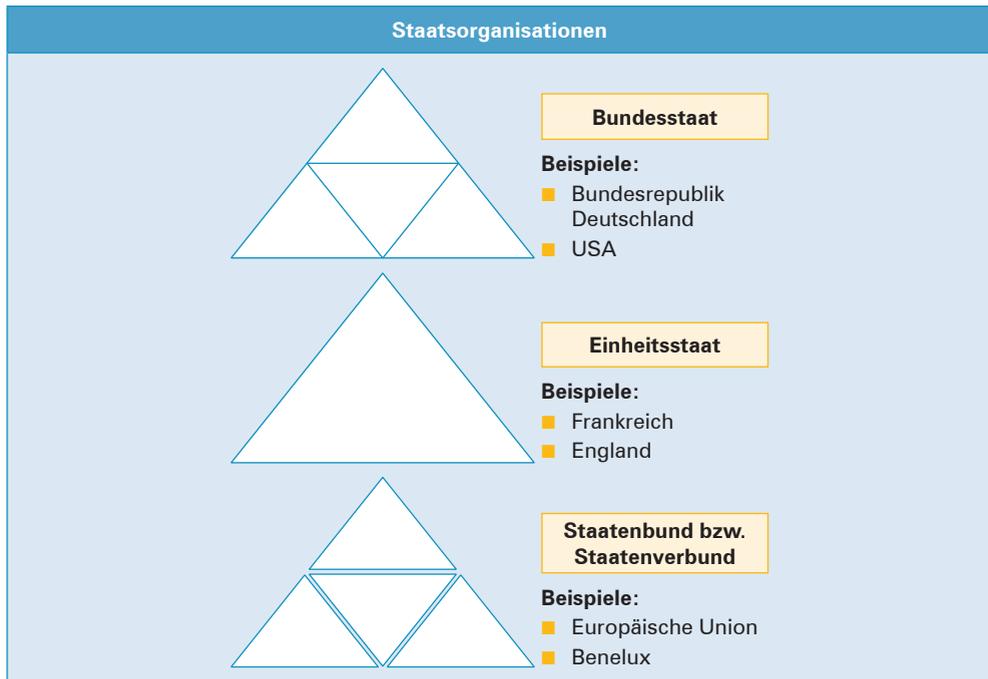
#### Art. 20 Abs. 1 GG

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“

Ein **Bundesstaat** ist die Verbindung mehrerer Einzelstaaten – im Fall der Bundesrepublik Deutschland der 16 Bundesländer – zu einem Gesamtstaat. Kennzeichnend für den Bundesstaat ist, dass sowohl die Gliedstaaten, die Bundesländer, als auch der Gesamtstaat, der Bund, entsprechend der Drei-Elemente-Lehre Staatsqualität besitzen. Das Staatsgebiet des Bundes ist identisch mit dem Staatsgebiet aller Bundesländer, die Bürger sind Staatsangehörige des Bundes und eines Bundeslandes und die erforderliche Staatsgewalt wird zwischen dem Gesamtstaat und den Gliedstaaten aufgeteilt.

Im Gegensatz zum Bundesstaat besteht in einem **Einheitsstaat** nur eine staatliche Organisation, die die Staatsgewalt für das gesamte Staatsgebiet ausübt. In Abgrenzung zum Bundesstaat ist ein **Staatenbund** bzw. Staatenverbund eine völkerrechtliche Verbindung mehrerer souveräner Staaten zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben, ohne dass die Gliedstaaten zu einer staatlichen Einheit verknüpft werden.

Die verschiedenen Staatsorganisationen können anhand der folgenden Darstellung verdeutlicht werden:



## ■ Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik Deutschland

Da die Bundesländer im Bundesstaat selbst auch Staatsqualität besitzen, müssen sie – wie der Bund – originäre Staatsgewalt aufweisen. Das bedeutet, dass die Staatsaufgaben zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Bund und Länder haben sowohl im Bereich der Legislative als auch in den Bereichen der Exekutive und der Rechtsprechung eigene Kompetenzen.

Um zu gewährleisten, dass die Kompetenzen lückenlos zwischen Bund und Ländern verteilt werden, bestimmt Art. 30 GG, dass die Länder immer dann zuständig sind, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.



### Art. 30 GG

„Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“

Durch diese Regelung entsteht auf den ersten Blick der Eindruck, die Länder hätten gegenüber dem Bund den bedeutenderen Anteil der Befugnisse erhalten. Dieser Eindruck erweist sich bei näherer Betrachtung jedoch als unzutreffend. Tatsächlich enthält das Grundgesetz detaillierte Zuweisungen von Kompetenzen an den Bund, sodass die Regelung des Art. 30 GG vor allem sicherstellt, dass nicht eine Situation eintritt, in der es für eine Aufgabe keine Zuständigkeit gibt. Immer dann, wenn sich eine Zuständigkeit des Bundes nicht aus dem Grundgesetz herleiten lässt, sind die Länder zuständig. Wenn daher die verfassungsrechtliche Grundlage für eine spezielle Kompetenzzuweisung benötigt wird, muss sie in den entsprechenden Einzelvorschriften des Grundgesetzes gesucht werden. Bleibt die Suche dort erfolglos, gilt grundsätzlich die Zuständigkeitsvermutung für die Länder.

### ➤ Gesetzgebungskompetenzen

Für die Legislative führt das Grundgesetz in den Art. 70 bis 74 und 105 GG die Kompetenzverteilung durch. Zunächst befindet sich in Art. 70 Abs. 1 GG, ähnlich wie in Art. 30 GG, eine grundsätzliche Zuständigkeitsverteilung zugunsten der Landesgesetzgebung.



### Art. 70 GG

„(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“

Die Kompetenzverteilung im Einzelnen ergibt sich dann aus Art. 71 bis 74 GG, die insbesondere in den Art. 73 und 74 GG in umfangreichen Katalogen dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleihen. Tatsächlich hat der Bund im Laufe der Zeit den bedeutenderen Anteil an Gesetzgebungszuständigkeiten zugewiesen bekommen. Im Ergebnis verblieben den Ländern nur noch in wenigen Bereichen eigene Zuständigkeiten, und zwar vor allem für das

- |                          |                                  |
|--------------------------|----------------------------------|
| ■ Landesverfassungsrecht | ■ Kommunalrecht                  |
| ■ Kultur- und Schulwesen | ■ Polizeirecht und Ordnungsrecht |

Da viele Gesetze, die in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen, zumindest auch Regelungen zur Art ihrer Ausführung enthalten und die Ausführung durch die Verwaltungen der Städte und Gemeinden in den Ländern übernommen wurden, waren viele dieser Gesetze zustimmungspflichtig. Sie konnten damit nicht ohne die Zustimmung des

Bundesrates verabschiedet werden. Im Laufe der Zeit entstand eine Blockadesituation, die letztlich dazu führte, eine grundlegende Föderalismusreform in Angriff zu nehmen. Am 1. September 2006 trat diese Föderalismusreform in Kraft. Eine wesentliche Folge der zugrunde liegenden Grundgesetzänderung war, dass die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die ursprünglich in drei verschiedene Bereiche gegliedert war, und zwar in die ausschließliche, die konkurrierende und die Rahmengesetzgebung, reformiert wurde. Nunmehr ist eine Rahmengesetzgebung, die dem Bund für einzelne im Art. 75 GG genannte Themenkomplexe die Befugnis einräumte, Rahmenvorschriften zu erlassen, die dann durch Landesgesetze ausgefüllt werden mussten, nicht mehr vorgesehen. Nach der Föderalismusreform gibt es nur noch Bereiche der ausschließlichen sowie der konkurrierenden Gesetzgebung.

Hinsichtlich der Gesetzgebungsbefugnis ist zu unterscheiden zwischen der **ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz** des Bundes und der **konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz** des Bundes:

Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 71 GG, Art. 73 GG)	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 72 GG, Art. 74 GG)
<p>Gem. <b>Art. 71 GG</b> haben die Bundesländer die <b>ausschließliche Gesetzgebungskompetenz</b> nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden.</p>	<p>Im Bereich der <b>konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz</b> haben die Länder gem. <b>Art. 72 Abs. 1 GG</b> die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.</p>
<p>Die Bereiche, für die der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz innehat, werden unter anderem durch <b>Art. 73 GG</b> aufgelistet. Dabei handelt es sich um Themenbereiche, die nur den Bund betreffen. Es liegt eine Materie vor, die eine einheitliche Regelung für den gesamten Bundesstaat erfordert.</p> <p><b>Beispiele</b> für die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Auswärtige Angelegenheiten</li> <li>■ Verteidigung</li> <li>■ Schutz der Zivilbevölkerung</li> <li>■ Staatsangehörigkeit im Bund</li> <li>■ Waffenrecht</li> <li>■ Sprengstoffrecht</li> <li>■ Dienstrecht für Bundesbeamte</li> <li>■ ...</li> </ul>	<p>Die Bereiche für die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes sind im Katalog des <b>Art. 74 GG</b> festgehalten.</p> <p><b>Beispiele</b> für die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personenstandswesen</li> <li>■ Vereinsrecht</li> <li>■ Aufenthalts- und Niederlassungsrecht für Ausländer</li> <li>■ Staatshaftungsrecht</li> <li>■ Jagdwesen</li> </ul> <p>In <b>Art. 72 Abs. 2 GG</b> sind zehn Bereiche genannt, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordert. Ein Eingreifen des Bundes in die Gesetzgebung in diesen Bereichen ist also nur dann gerechtfertigt, wenn dadurch gleichwertige Lebensverhältnisse hergestellt oder die Rechts- und Wirtschaftseinheit gewahrt werden soll. Die Punkte, die nicht in Art. 72 Abs. 2 GG genannt sind, sind von vornherein als Bundesangelegenheit anzusehen.</p>