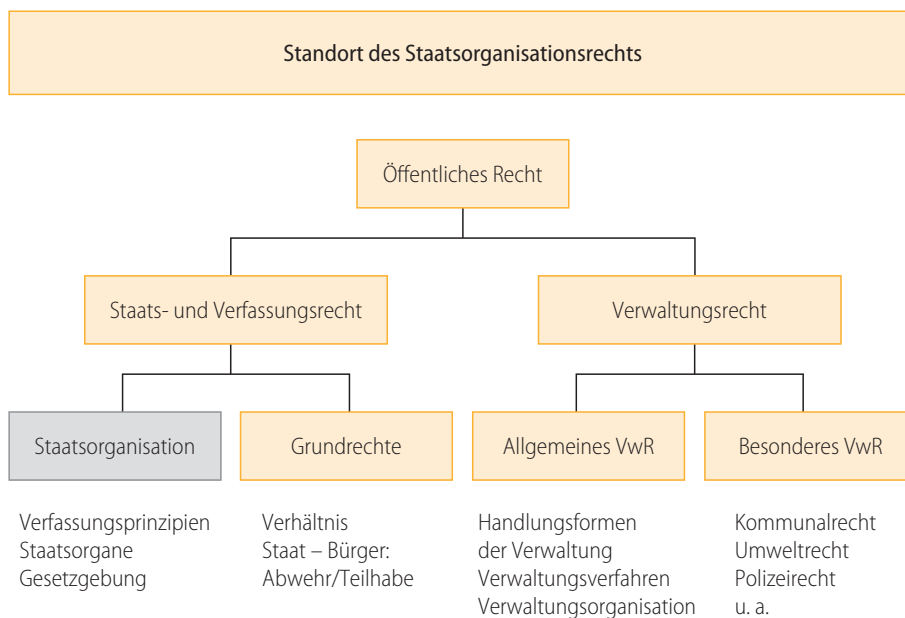


# 1. Teil

## Einführung

### A. Einordnung des Staatsorganisationsrechts

Staatsorganisationsrecht begegnet Ihnen jeden Tag in der Zeitung, im Internet oder bei den Fernsehnachrichten: Ein Gesetz wird verabschiedet, es werden politische Forderungen nach mehr unmittelbarer Demokratie oder Neuwahlen erhoben, ein Minister tritt zurück oder das Bundesverfassungsgericht wird angerufen. Regelungsbereiche des Staatsorganisationsrechts sind also der Aufbau und die grundlegende Organisation des Staates, die Kreation, Organisation und Zuständigkeit der Staatsorgane, das Zustandekommen von Gesetzen, deren Ausführung und Kontrolle. Damit gehört es systematisch zum öffentlichen Recht.



Das vorliegende Skript behandelt daher die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für den Aufbau und die Organisation der Bundesrepublik Deutschland und deren oberste Staatsorgane. In einem weiteren Teil wird auf die prüfungsrelevanten Fragen der Gesetzgebungskompetenz und des Gesetzgebungsverfahrens eingegangen. Da die Gesetze von der Verwaltung umgesetzt und von der Rechtsprechung überprüft werden, sind auch diese staatliche Funktionen näher zu beleuchten. In der Klausur können staatsorganisatorische Fragestellungen in verschiedenen Varianten auftauchen: Entweder in einer rein staatsorganisationsrechtlichen Aufgabenstellung oder auch bei verwaltungsrechtlichen Sachverhalten bzw. bei der Prüfung der Verletzung von Grundrechten.

#### Beispiele

- In einer staatsorganisatorischen Aufgabenstellung ist die Frage zu klären, ob für ein Verbot der X Partei durch das Bundesverfassungsgericht die erforderlichen Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 GG vorliegen.

- Lebensmittelkontrolleure betreten die Betriebsräume des Restaurantinhabers, um die Einhaltung hygienischer Bestimmungen zu überprüfen. Sie berufen sich auf die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, die ein Betretungsrecht zu diesem Zwecke vorsieht (§ 42 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 LFGB). Der Restaurantinhaber sieht darin einen Verstoß gegen das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG). Es ist im Rahmen der Klausur (auch) zu klären, ob die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage vom richtigen Gesetzgeber im korrekten Gesetzgebungsverfahren zustande gekommen ist. ■

» Bitte lesen Sie sich alle im Text und in den Beispielen angegebenen Artikel im Grundgesetz selbst nach. «

Innerhalb staatsorganisatorischer Fälle sind zwei Aufgabenstellungen möglich: Es wird nach der Rechtmäßigkeit eines bestimmten Handelns gefragt oder nach Erfolgsaussichten eines Rechtsbehelfes. Im letzten Fall müssen Sie auch auf prozessuale Fragen eingehen. Aus diesem Grund werden im Abschnitt zum Bundesverfassungsgericht und in vielen weiteren Beispielfällen die einzelnen Verfahrensarten ausführlich beschrieben und angewandt.

## B. Begriff des Staates

- 2 Zentraler Gegenstand des Staatsrechts ist der **Staat**. Es stellt sich daher die grundsätzliche Frage, welche Elemente einen Staat kennzeichnen und inwieweit diese Elemente bei der BR Deutschland gegeben sind.

### Hinweis

Dies ermöglicht eine Klärung, ob bestimmte Körperschaften wie z.B. die Europäische Union, die Kommunen, die Bundesländer oder einzelne Ausgründungen die Staatsqualität haben. Mit einer solchen sind besondere Kompetenzen verbunden wie zum Beispiel die Mitgliedschaft in völkerrechtlichen Institutionen, der Abschluss völkerrechtlicher Verträge oder der Erlass einer eigenen Verfassung.

Drei Elemente sind für das Gefüge eines Staates erforderlich: Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt.

### I. Staatsgebiet



- 3 Das **Staatsgebiet** ist ein abgegrenzter, beherrschbarer Teil der natürlichen Erdoberfläche, der zum dauernden Aufenthalt von Menschen geeignet ist.

Für die BR Deutschland ist das Staatsgebiet in Satz 2 der Präambel beschrieben. Das Bundesgebiet besteht danach aus den Gebieten der sechzehn Bundesländer.

### II. Staatsvolk



- 4 Das **Staatsvolk** ist die Summe der **Staatsangehörigen**.

Sie haben bestimmte Rechte (z.B. Wahlrecht für das nationale Parlament) und Pflichten (z.B. Wehrpflicht), die andere Personen nicht haben. Es handelt sich insofern um einen dauerhaften Personenverband, der eine rechtliche und politische Schicksalsgemeinschaft darstellt.

In der BR Deutschland richtet sich die Definition des Staatsvolkes nach Art. 116 Abs. 1 GG. Zum deutschen Staatsvolk gehören die **deutschen Staatsangehörigen** und die sog. **Statusdeutschen**. Die deutsche Staatsangehörigkeit bestimmt sich nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG). Statusdeutsche sind Personen deutscher Volkszugehörigkeit, die im Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31.12.1937 als Flüchtlinge oder Vertriebene Aufnahme gefunden haben. Dieses Datum wurde gewählt, weil das Deutsche Reich zu diesem Zeitpunkt noch in anerkannten Grenzen bestand.

### III. Staatsgewalt

**Staatsgewalt** (Staatshoheit) ist die originäre Herrschaftsgewalt des Staates über sein Gebiet (Gebietshoheit) und die auf ihm befindlichen Personen (Personalhoheit).

5



#### Beispiele

- Der Europäischen Union fehlt die Staatsgewalt, da deren Hoheitsbefugnisse nicht originärer Natur (ursprünglich) sind, sondern auf vertraglicher Basis abgeleitet sind von der Staatsgewalt der Mitgliedsstaaten.
- Auch die Kommunen haben keine originäre Hoheitsgewalt. Diese ist vielmehr vom Bund (Art. 28 Abs. 2 GG) und vom jeweiligen Bundesland (Landesverfassung, Gemeindeordnung etc.) abgeleitet. ■

In der BR Deutschland geht nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG alle Staatsgewalt **vom Volke** aus. Dies geschieht unmittelbar in Wahlen und Abstimmungen, im Übrigen mittelbar durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung.

## C. Historischer Kontext und „Lehren von Weimar“

Das Grundgesetz ist die geschriebene Verfassung der BR Deutschland. Sie ist wie jedes Gesetz in einem historischen Kontext eingebunden, der bei ihrer Auslegung zu berücksichtigen ist. Als verfassungsgebende Versammlung fungierte der **Parlamentarische Rates**, dessen Mitglieder sich umfangreich mit den Regelungen der Weimarer Reichsverfassung als Vorgängerverfassung und den damit gemachten Erfahrungen auseinandergesetzt haben. Man wollte insbesondere aus den „Fehlern von Weimar“ lernen und sich bewusst **von der Unrechtsherrschaft des Nationalsozialismus absetzen**.<sup>1</sup> Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht das Grundgesetz „als Gegenentwurf zu dem Totalitarismus des nationalsozialistischen Regimes“ gedeutet.<sup>2</sup>

6

1 Vgl. Otto, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates, 1 ff.

2 BVerfGE 124, 300.

**JURIQ-Klausurtipp**

Die Kenntnis der NS-Diktatur und des Weges dorthin sowie der inhaltlichen Aufarbeitung durch entsprechende Vorkehrungen im Grundgesetz ist in staatsrechtlichen Prüfungen keinesfalls zu unterschätzen. In mündlichen Prüfungen gehört ein Wissen über die „Lehren von Weimar“ zum Standardrepertoire. Auch in Klausuren kann die Kenntnis des historischen Kontextes bei der Auslegung von Normen und als Argumentation in Abwägungs- oder Zweifelsfällen eine wertvolle Hilfe sein.

**I. Reaktionen auf die Verbrechen des Nationalsozialismus**

- 7 Unter dem nationalsozialistischen Terrorregime wandelte sich in den Jahren 1933 bis 1945 die Staatsform des Deutschen Reiches hin zu einem totalitären, autoritären Einparteien- und Führerstaat auf völkischer und rassistischer Grundlage. Dieser führte ab 1939 einen Angriffskrieg gegen seine Nachbarstaaten und weite Teile der Welt.

Als unmittelbare Reaktionen auf diese Verbrechen des Nationalsozialismus können insbesondere folgende Bestimmungen des Grundgesetzes gewertet werden:

- die Ausrichtung der Verfassung auf die unantastbare Menschenwürde, deren Schutz durch staatliche Gewalt und deren Unabänderlichkeit (Art. 1 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG),
- die Bindung aller staatlichen Gewalten inklusive der Gesetzgebung an die Grundrechte, welche unmittelbare subjektive Rechte darstellen (Art. 1 Abs. 3 GG),
- das Bekenntnis zu den unveräußerlichen Menschenrechten (Art. 1 Abs. 2 GG),
- das Verbot des Angriffskrieges (Art. 26 GG) und
- die Abschaffung der Todesstrafe (Art. 102 GG).

**II. Abkehr von Regelungen der Weimarer Reichsverfassung**

- 8 In der historischen Rückschau enthielt die Weimarer Reichsverfassung einige prägende Merkmale, die sich aus Sicht des Parlamentarischen Rates als besonders problematisch erwiesen haben.<sup>3</sup> Hierzu gehörten insbesondere die starke Stellung des unmittelbar vom Volk gewählten Reichspräsidenten („Ersatzkaiser“) sowie das Fehlen von effektiven Schutzmechanismen gegen Verfassungsfeinde und wirksamen Vorkehrungen zur konstruktiven Aufarbeitung von Regierungskrisen. Zudem wurde den Grundrechten die Wirkung genommen, da viele durch einfache Gesetze abänderbar waren und durch Verordnung des Reichspräsidenten außer Kraft gesetzt werden konnten.

Eine bewusste Abkehr von Regelungen der Weimarer Reichsverfassung aufgrund der gemachten Erfahrungen vollzieht das Grundgesetz deshalb insbesondere in folgenden Bereichen („Lehren von Weimar“):

- der Bundespräsident als Staatsoberhaupt wird nicht unmittelbar vom Volk gewählt und hat – anders als der Reichspräsident in der Weimarer Reichsverfassung – überwiegend repräsentative, staatsnotarielle und integrative Funktionen;
- das Grundgesetz ist anders als die Weimarer Reichsverfassung wertgebunden, tritt daher für die freiheitlich demokratische Grundordnung ein und wehrt sich gegen ihre Gegner („wehrhafte Demokratie“); dies zeigt sich insbesondere in der Möglichkeit eines Parteiverbotes nach Art. 21 Abs. 2 GG;

» Bitte lesen Sie die folgenden Normen und überlegen Sie deren Zweck im historischen Kontext. «

3 Vgl. Protokolle des *Parlamentarischen Rates*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 1 (1951).

- der Bundeskanzler kann vom Parlament nur gestürzt werden, wenn sich eine entsprechende Mehrheit für einen neuen Bundeskanzler findet (konstruktives statt destruktives Misstrauensvotum, Art. 67 GG);
- Grundrechte sind unmittelbar geltende subjektive Rechte und gerichtlich durchsetzbar, Art. 19 Abs. 4 GG (später auch Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG);
- anders als die Weimarer Reichsverfassung kann das Grundgesetz nicht durch abweichende Gesetze modifiziert werden, ohne dass nicht der Text des Grundgesetzes ausdrücklich geändert worden ist (Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG) und
- bestimmte Verfassungsänderungen sind nach Art. 79 Abs. 3 GG gar nicht möglich („Ewigkeits- oder Sperrklausel“).

## D. Das Grundgesetz als wertgebundene Verfassung

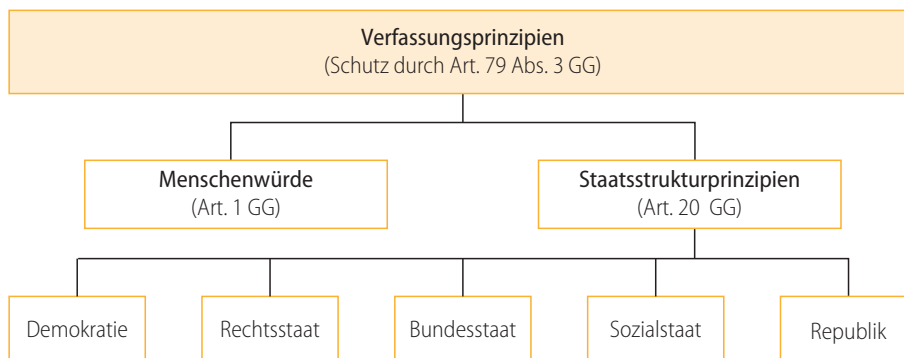
Das Grundgesetz ist eine **wertgebundene Verfassung**, welche auf bestimmten grundlegenden Prinzipien („Verfassungsprinzipien“) aufgebaut ist. Die grundlegenden Werte sind in der Verfassung in besonderer Weise hervorgehoben und geschützt. 9

### I. Verfassungsprinzipien

Es handelt sich um die Ausrichtung an eine unantastbare Menschenwürde (Art. 1 GG) sowie um bestimmte grundlegende Aufbauprinzipien (Staatsstrukturprinzipien, Art. 20 GG), die das Fundament der Verfassung bilden. 10

An erster Stelle steht in Art. 1 GG der Eintritt für die **Menschenwürde**. Diesem Konzept liegt in bewusster Abkehr zum Weltanschauung des Nationalsozialismus der Gedanke zugrunde, dass „*der Staat um des Menschen willen da ist und nicht der Mensch um des Staates willen*“<sup>4</sup>.

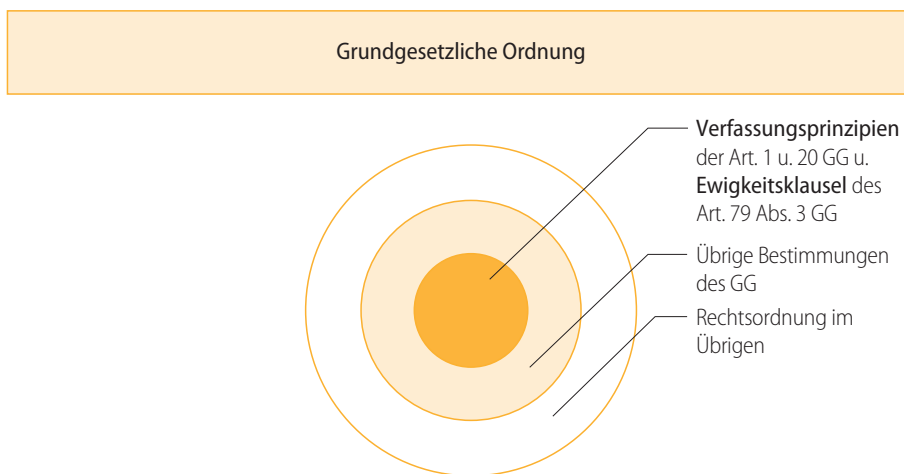
Weiter zählen hierzu die grundlegenden **Staatsstrukturprinzipien**. Danach ist die BR Deutschland ein sozialer Rechtsstaat, der als bundesstaatliche Republik organisiert ist und demokratischen Grundsätzen entsprechen muss (vgl. Art. 20 GG).



Die besondere Bedeutung dieser Verfassungsprinzipien wird deutlich durch den Schutz des Art. 79 Abs. 3 GG, wonach die in den Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze selbst mit verfassungsändernden Mehrheiten unabänderlich sind („*Ewigkeits- oder Sperrklausel*“).

<sup>4</sup> So in Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs von Herrenchiemsee.

Das BVerfG hat daher die Art. 1, Art. 20 und Art. 79 Abs. 3 GG als „*inneres Gerüst der grundgesetzlichen Ordnung bezeichnet*“.<sup>5</sup>



## II. Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung

- 11 Das Grundgesetz tritt nicht nur inhaltlich für die **freiheitlich demokratische Grundordnung** ein, sondern schützt sie auch vor Personen, die sie beeinträchtigen oder beseitigen wollen. Als Lehre von Weimar ist der Schutz dieser zentralen und unentbehrlichen Grundprinzipien des freiheitlichen Verfassungsstaates Ausprägung der **wehrhaften Demokratie**.<sup>6</sup>



Unter der **freiheitlichen demokratischen Grundordnung** versteht das Bundesverfassungsgericht<sup>7</sup> 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.

Es geht hierbei nach den Worten des BVerfG um „*das Gegenteil des totalen Staates, der ... Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit ablehnt*“<sup>8</sup>.

Danach definiert sich die **freiheitlich-demokratische Grundordnung** aus drei wesentlichen Prinzipien:

1. Der materiell-rechtlichen Grundordnung: die Achtung der Menschenrechte, die im Grundgesetz konkretisiert wurden, insbesondere das Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung.
2. Der organisationsrechtlichen Grundordnung: Volkssouveränität, Gewaltenteilung, Verantwortlichkeit der Regierung, Unabhängigkeit der Gerichte.
3. Den Grundprinzipien der politischen Willensbildung: Mehrparteiensystem, Chancengleichheit politischer Parteien, Recht auf Opposition.

<sup>5</sup> BVerfGE 124, 300.

<sup>6</sup> BVerfG NJW 2017, 611.

<sup>7</sup> BVerfGE 2, 1, 12f.; 5, 85, 140.

<sup>8</sup> BVerfGE 2, 1, 12.