

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.

Die Merkur Verlag Rinteln Hutkap GmbH & Co. KG behält sich eine Nutzung ihrer Inhalte für kommerzielles Text- und Data Mining (TDM) im Sinne von § 44b UrhG ausdrücklich vor. Für den Erwerb einer entsprechenden Nutzungserlaubnis wenden Sie sich bitte an copyright@merkur-verlag.de.

* * * * *

11. Auflage 2024

© 1993 BY MERKUR VERLAG RINTELN

Gesamtherstellung:

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

E-Mail: info@merkur-verlag.de

lehrer-service@merkur-verlag.de

Internet: www.merkur-verlag.de

Merkur-Nr. 0439-11

ISBN 978-3-8120-1084-9

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 Schülerinnen und Schüler.

LA 1 Ausgangssituation

In der Nordsee befindet sich vor der Küste Großbritanniens (außerhalb der britischen Hoheitsgewässer) eine alte, von der Armee verlassene Seefestung.

Patrick Roy Bates, ein ehemaliger Major der British Army, hatte diese Plattform im September 1967 zusammen mit ca. 200 Gefolgsleuten besetzt und dort einen neuen, eigenständigen Staat mit dem Namen *Sealand* ausgerufen. Im Laufe der ersten Monate wurde eine Art Verfassung für Sealand ausgearbeitet, die durch alle Bewohnerinnen und Bewohner Sealands mittels einer Abstimmung gebilligt wurde. In dieser Verfassung wurden die Grundlagen des Zusammenlebens (z. B. Wahl und Aufgaben eines Staatsoberhauptes, Aufgaben der Polizei, ...) geregelt.

Major Bates verteidigte seinen „Staat“ mit allen juristischen Mitteln und forderte die internationale Staatengemeinschaft auf, *Sealand* als souveränen Staat anzuerkennen und in die Vereinten Nationen (UN) aufzunehmen.

Prüfen Sie, ob eine Aufnahme Sealands in die Vereinten Nationen möglich ist. Wenden Sie dazu Artikel 4 Abs. 1 der Charta der Vereinten Nationen an.



Artikel 4 der Charta der Vereinten Nationen

(1) Mitglied der Vereinten Nationen können alle sonstigen friedliebenden Staaten werden, welche die Verpflichtungen aus dieser Charta übernehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und willens sind, diese Verpflichtungen zu erfüllen.

(2) (...)

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. Es muss sich also um einen räumlich abgegrenzten Teil der Erdoberfläche handeln, der zum dauerhaften Aufenthalt geeignet ist.

Zum Meer hin liegt die Grenze des Staatsgebiets an der Küstenlinie, allerdings ist es nach der UN-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, z. B. durch Geburt oder 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 ein unbefristetes Aufenthaltsrecht 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.

Staatsbegriff und Staatsaufgaben kennenlernen

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
■ Politische Rechte ■ Grundrechte ■ Leistungsansprüche	■ Treuepflicht ■ Gehorsamspflicht ■ Leistungspflicht

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 **Leistungspflichten**, 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. Es müssen zudem klare Herrschaftsverhältnisse bestehen, sodass lediglich ein Souverain (Volk oder Monarch/Diktator) besteht.

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.

Lösungshinweise zur Ausgangssituation

Fraglich ist, ob Sealand einen Anspruch auf Aufnahme in die Vereinten Nationen hat.

Als Anspruchsgrundlage kommt Art. 4 Abs. 1 der Charta der Vereinten Nationen in Betracht. *Sealand* müsste also ein Staat sein. Nach der **Drei-Elemente-Lehre** ist ein Staat ein soziales Gebilde, welches aus einem **Staatsgebiet**, einem **Staatsvolk** und einer **Staatsgewalt** besteht.

■ Zunächst müsste Sealand über ein Staatsgebiet verfügen.

Ein Staatsgebiet ist ein räumlich abgegrenzter Teil der Erdoberfläche, der sich als Lebensraum zum dauernden Aufenthalt des Staatsvolkes eignet.

Im vorliegenden Fall handelt es sich bei *Sealand* um eine alte Militärplattform in der Nordsee und somit um ein künstlich geschaffenes Gebilde. Es ist kein räumlich abgegrenzter Teil der Erdoberfläche. Außerdem ist nicht sicher, ob diese Militärplattform dauerhaft Bestand haben wird oder ob sie durch Umwelteinflüsse eventuell untergehen könnte. In diesem Fall wäre sie nicht zum dauerhaften Aufenthalt geeignet.

Ein Staatsgebiet liegt also nicht vor.

■ Ferner müsste ein Staatsvolk vorhanden sein.

Unter einem Staatsvolk versteht man die in dem Staatsgebiet lebenden Staatsangehörigen, die sich zu Bewohnerinnen und Bewohnern anderer Staaten abgrenzen.

Auf *Sealand* leben ca. 200 Personen, die sich als Gefolgsleute des Staatsgründers Patrick Roy Bates von den Bewohnerinnen und Bewohnern anderer Staaten abgrenzen.

Ein Staatsvolk ist also vorhanden.

■ Letztlich müsste eine Staatsgewalt vorhanden sein.

Eine Staatsgewalt ist die hoheitliche Gewalt, durch die das Staatsvolk zu einer geordneten Gemeinschaft zusammengefasst wird. Dabei muss es sich um eine ursprüngliche Herrschaftsmacht handeln, die sich aus sich selbst ergibt (Selbstorganisationshoheit des Staates).

Sealand verfügt über eine Verfassung, die vom Staatsvolk gebilligt wurde. In dieser Verfassung wurden die Grundlagen des Zusammenlebens geregelt, sodass *Sealand* über eine Staatsgewalt verfügt.

Eine Staatsgewalt liegt also vor.

Da es jedoch an der Voraussetzung eines Staatsgebiets fehlt, ist *Sealand* kein Staat.

Eine Aufnahme in die Vereinten Nationen ist auf der Grundlage des Art. 4 Abs. 1 der Charta der Vereinten Nationen also nicht möglich.

■ 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.“

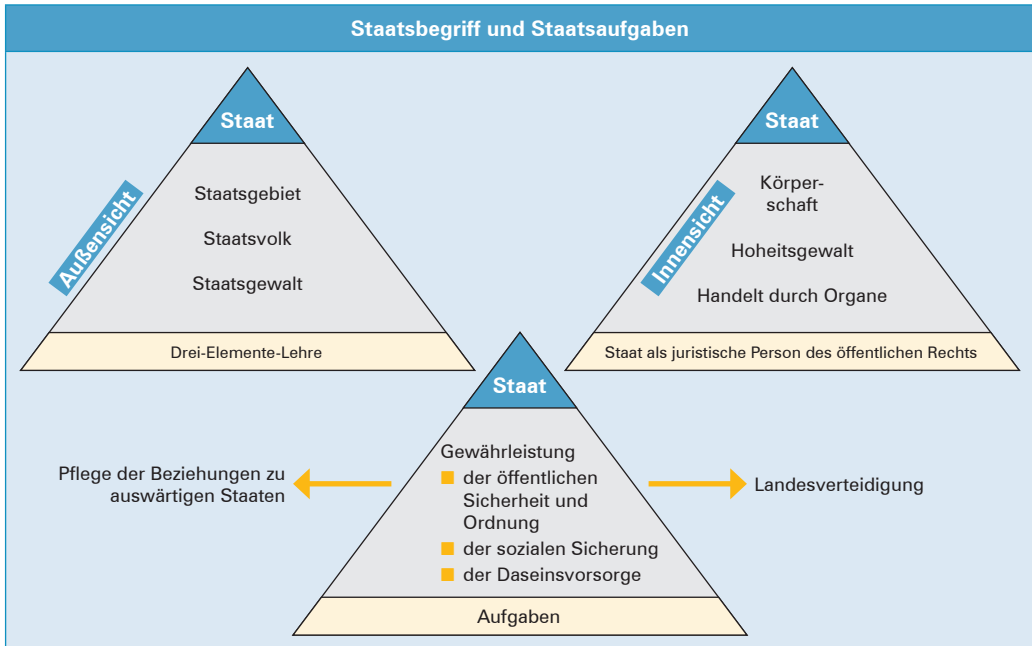
Für den Verteidigungsfall enthalten die Art. 115 a bis 115 Abs. 1 GG spezielle Bestimmungen.

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.

Beispiele:	Wovon zu unterscheiden:
■ Bundesrepublik Deutschland ■ Land Niedersachsen	■ Landeshauptstadt Hannover ■ Europäische Union
Hilfen zum Einprägen:	Definitionen:
■ Außensicht: Drei-Elemente-Lehre ■ Innensicht: Lehre von der Körperschaft des öffentlichen Rechts	Drei-Elemente-Lehre ■ Staatsgebiet ■ Staatsvolk ■ Nicht abgeleitete Staatsgewalt

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 Schülerinnen und 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.

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

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.

Theoretische Grundlagen

■ Staatsformmerkmale des Grundgesetzes

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



Art. 20 GG

- „(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.
 (2) 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.
 (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

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

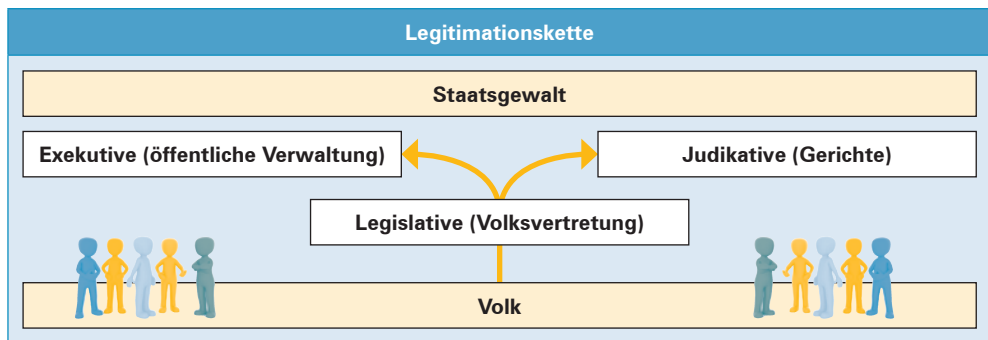
und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“¹

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

➤ 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. Gleiches gilt in den Bundesländern (z.B. über Art. 2 Abs. 1 der Nds. Landesverfassung für Niedersachsen).

Dies kann anhand folgender Darstellung veranschaulicht werden:



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 Ausgangssituation abgedruckte Aufruf zur Unterschriftenaktion der CDU 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.²

¹ BVerfGE 2, 1.

² Vgl. Übersicht über direktdemokratische Institutionen in den Landesverfassungen bei Ipsen, Jörn (2016), Rd. Nr. 132.

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.

(2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.

(3) Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.“

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

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: Wahl nach Landesliste

„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.“

¹ Vgl. v. Münch, Ingo (2015), Rd. Nr. 104.

Im Zusammenhang mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der 5 %-Klausel hat das Bundesverfassungsgericht¹ 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).²



§ 4 BWahlG: Stimmen

„Jeder Wähler hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten, eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste.“

§ 5 BWahlG: Wahl in den Wahlkreisen

„In jedem Wahlkreis wird ein Abgeordneter gewählt. Gewählt ist der Bewerber, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Bei Stimmengleichheit entscheidet das vom Kreiswahlleiter zu ziehende Los.“

► 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 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 BVerfGE 1, 256; 6, 84, 90 ff.

² Vgl. zu den Einzelheiten des Verfahrens: Ipsen (2016), Rd. Nr. 106 ff.



§ 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.

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.

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 Bundesverfassungsgericht¹ 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 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.

¹ BVerfGE 5, 85 (141).

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.

Wenden Sie ggf. das Parteiengesetz (PartG) und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) 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.

Beispiele:	Wovon zu unterscheiden:
■ Bundesrepublik (parlamentarische Demokratie) ■ Frankreich (Präsidentialdemokratie) ■ Großbritannien (parlamentarisch-demokratische Monarchie)	Diktatur
Hilfen zum Einprägen:	Definition:
Demokratie ■ Volkssouveränität ■ Wahlen ■ Legitimationskette ■ Parteien	Republik: Frei gewähltes und abwählbares Staatsoberhaupt (Nichtmonarchie).

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

LA 3 Ausgangssituation

1. Pressemitteilung VG Berlin vom 28.08.2020

Die von der Initiative „Querdenken 711“ für den 29. August 2020 geplante Versammlung gegen die Corona-Politik von Bund und Ländern kann nach einem Eilbeschluss des Verwaltungsgerichts Berlin stattfinden; allerdings muss der Veranstalter bei deren Abhaltung Auflagen einhalten.

Der Polizeipräsident in Berlin hatte die als „Fest für Frieden und Freiheit“ angemeldete Versammlung, zu der 22.500 Teilnehmer erwartet werden, mit Bescheid vom 26. August 2020 sofort vollziehbar verboten. Zur Begründung berief sich die Versammlungsbehörde auf die Gefahren, die mit der Durchführung der Veranstaltung für die körperliche Unversehrtheit anderer einhergingen. Es sei aufgrund der Erfahrungen mit einer gleichgelagerten Versammlung am 1. August 2020 zu erwarten, dass die Teilnehmer die Vorgaben zum Infektionsschutz – insbesondere zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung und zur Einhaltung eines Mindestabstands untereinander – nicht beachten würden. Daher gehe mit der Abhaltung der Versammlung ein deutlich erhöhtes Infektionsrisiko der Bevölkerung mit COVID-19 einher. Vor diesem Hintergrund seien mildere Mittel als ein Verbot zur Abwehr der Gefahr nicht ersichtlich.

Der hiergegen gerichtete Eilantrag hatte überwiegend Erfolg. Die 1. Kammer verneinte das Vorliegen einer nach dem Versammlungsgezet für ein Versammlungsverbot zu fordernden unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit bei der geplanten Versammlung. Die von der Versammlungsbehörde angestellte Gefahrenprognose genüge nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Nach der SARS-CoV-2-Infektionsschutzverordnung des Landes Berlin seien Versammlungen grundsätzlich zulässig; hierbei nehme der Verordnungsgeber – wie die fehlende Obergrenze der Teilnehmerzahl zeige – aber ein erhöhtes Infektionsrisiko in gewissem Umfang in Kauf. Zwar müsse der Veranstalter einer Versammlung ein individuelles Schutz- und Hygienekonzept erstellen, das Tragen einer Nase-Mund-Bedeckung sei indes nur „erforderlichenfalls“ Teil eines solchen Konzepts. Vorliegend habe der Anmelder ein solches Konzept vorgelegt, und es sei nicht zu erkennen, dass er das Abstandsgebot bewusst missachten werde. Eine solche Prognose lasse sich weder aus dem Verlauf der Versammlung am 1. August 2020 noch aus der kritischen Haltung der Teilnehmer zur Corona-Politik ableiten. Vielmehr habe der Anmelder u. a. durch die Bereitstellung von

900 Ordnern und 100 Deeskalationsteams hinreichende Vorkehrungen dafür getroffen, entsprechend auf die Teilnehmer einzuwirken. Unabhängig hiervon habe die Versammlungsbehörde Alternativen zum Versammlungsverbot nur unzureichend geprüft (etwa die Änderung der Örtlichkeit oder eine Begrenzung der Teilnehmerzahl).

Das Gericht hat dem Veranstalter allerdings Auflagen zur Einhaltung des Mindestabstandes gemacht: So muss dieser im Bühnenbereich Gitter zur Vermeidung einer Personenballung

aufstellen, und er muss mittels beständig wiederholter Durchsagen und unter Einsatz seiner Ordner sicherstellen, dass auch die übrigen Teilnehmer die Mindestabstände einhalten. Das Gericht hat abschließend ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es der Versammlungsbehörde frei stehe, ggf. weitere Auflagen zur Einhaltung des Mindestabstandes zu erlassen.

Gegen den Beschluss kann Beschwerde beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg eingelegt werden.

Beschluss der 1. Kammer vom 28. August 2020 (VG 1 L 296/20)

Quelle: <https://www.berlin.de/gerichte/verwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung.982439.php>
(Zugriff am 01.05.2023)

2. Bericht der Tagesschau: Kundgebungen in Berlin dürfen stattfinden

Nach einer Entscheidung des OVG aus der Nacht war klar: Die Kundgebungen in Berlin gegen die Corona-Politik der Regierung dürfen stattfinden. Die Polizei steht mit einem Großaufgebot bereit. Der Initiator betonte vor Beginn der Veranstaltung, alles solle friedlich bleiben. Der umstrittene Demonstrationzug sowie die Kundgebung gegen die Corona-

Politik, die (...) in Berlin stattfinden, sind in der Nacht richterlich erlaubt worden. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg bestätigte in zweiter Instanz, dass das Verbot der Berliner Polizei keinen Bestand hat. Ausführlich will sich das Gericht im Laufe des Tages zu seiner Entscheidung äußern.

Polizei führte Gesundheitsrisiko als Grund an

Die Versammlungsbehörde hatte am Mittwoch mehrere (...) geplante Demonstrationen verboten. Als Grund dafür hatte sie angeführt, dass durch die Ansammlung Zehntausender Menschen – oft ohne Maske und Abstand – ein zu hohes Gesundheitsrisiko für die Bevölkerung entstehe. Das habe bereits die Demonstration gegen die Corona-Politik am 1. August in Berlin gezeigt, bei der die meisten Demonstranten bewusst Hygieneregeln ignoriert hätten. Dagegen hatte die Initiative „Querdenken“, die die Großkundgebung angemeldet hatte, erfolgreich geklagt: Das Verwaltungsgericht hob das Verbot gestern Nachmittag auf und

erlaubte die Kundgebungen – allerdings nur unter strengen Auflagen. Der Anmelder habe durch die Bereitstellung von 900 Ordnern und hundert Deeskalationsteams „hinreichende Vorkehrungen“ getroffen. Eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit lasse sich weder aus dem Verlauf der Demo am 1. August noch aus der kritischen Haltung der Teilnehmer zur Corona-Politik ableiten, so die Argumentation des Verwaltungsgerichts. Die Polizei wiederum legte dagegen Beschwerde beim OVG, der nächsten Instanz ein. Dessen Entscheidung ist nun rechtskräftig.

Initiator: „Voller Erfolg“

Der Initiator der Kundgebung, Michael Ballweg, hatte bereits die Entscheidung des Berliner Verwaltungsgerichts in erster Instanz als „vollen Erfolg“ gewertet. Er betonte, dass die Demonstration friedlich ablaufen solle. „Querdenken“ hatte auch die Demonstration

am 1. August angemeldet. Dort waren neben Corona-Leugnern und radikalen Impfgegnern auch viele Teilnehmer mit eindeutig rechtsgerichteten Fahnen oder T-Shirts in der Menge zu sehen.

Polizei: „Offen formulierte Gewaltbereitschaft“

Die Polizei stellt sich auch auf gewaltbereite Demonstranten ein. In den sozialen Netzwerken sei europaweit dazu aufgerufen worden, sich auch im Verbotsfall in Berlin zu versammeln, so Polizeivizepräsident Marco Langner. Dabei sei auch unverhohlen dazu aufgerufen worden, sich zu bewaffnen. „Diese offen formulierte Gewaltbereitschaft gegen den Staat stellt für uns eine neue Dimension dar“, sagte Langner. 3000 Polizisten stünden in der Hauptstadt bereit, 1000 davon aus anderen Bundes-

ländern und von der Bundespolizei. (...) Olaf Scholz rief die Teilnehmer der Demonstrationen auf, friedlich zu bleiben und die Hygieneregeln einzuhalten. „Wer am Wochenende friedlich demonstriert, soll dies tun – und dabei die bekannten Hygiene- und Abstandsregeln beherzigen“, sagte der SPD-Politiker der „Rheinischen Post“. Das Demonstrationsrecht sei „ein hohes Gut in unserer Demokratie, der Gesundheitsschutz der Bürgerinnen und Bürger ist es auch.“

Quelle: <https://www.tagesschau.de/inland/corona-demo-polizei-beschwerde-103.html>

Arbeitsaufträge:

Untersuchen Sie, auf welche Grundrechte sich die Initiative „Querdenken 711“ berufen kann. Prüfen Sie auch, inwieweit Grundrechte durch die Staatsgewalt eingeschränkt werden können. Welche Staatsgewalten werden in dem vorliegenden Fall angesprochen?

Theoretische Grundlagen

Das Rechtsstaatsprinzip wird durch Art. 20 GG und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG beschrieben.



Art. 20 GG

- „(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.
- (2) 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.
- (3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.
- (4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.“

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.

■ 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 (Art. 1–19 GG). 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. Unterschieden wird zwischen **Menschenrechten**, die grundsätzlich für alle Menschen gelten, und **Bürgerrechten**, die an die Staatsangehörigkeit („alle Deutschen“) geknüpft ist bzw. die nur in Deutschland gelten. Dabei kommt den Grundrechten 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.

Das darf jedoch nicht zur Folge haben, dass diese Rechte unbegrenzt ausnutzbar sind. Es existieren drei Grundrechtsschranken:

Einige Grundrechte enthalten sogenannte **verfassungsunmittelbare Schranken**. Das bedeutet, dass das jeweilige Grundrecht ausdrücklich eine Eingrenzung enthält. Als Beispiel sei hier Art. 2 Abs. 1 GG genannt:



Art. 2 Abs. 1 GG

„(1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt. (...)“

Demnach hat jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, *soweit er nicht Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt*“.

Weitere Beispiele:

- Art. 5 Abs. 2 GG (Einschränkung der Meinungsfreiheit)
- Art. 8 Abs. 1 GG (Einschränkung der Versammlungsfreiheit)
- Art. 9 Abs. 2 GG (Einschränkung der Vereinigungsfreiheit)
- Art. 13 Abs. 2 und Abs. 3 GG (Einschränkung der Unverletzlichkeit der Wohnung)
- (...)

Die häufigste Grundrechtsschranke ist der **Gesetzesvorbehalt**. In diesen Fällen wird bei den einzelnen Grundrechten vorgesehen, dass sie durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden dürfen. Dadurch wird der „einfache“ Gesetzgeber ermächtigt, Umfang und Grenzen des jeweiligen Grundrechts festzulegen.

Als Beispiel sei hier Art. 8 Abs. 2 GG genannt, wonach Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes (Versammlungsgesetz) eingeschränkt werden können.

**Art. 8 Abs. 2 GG**

„(2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden.“

Weitere Beispiele:

- Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG
- Art. 10 Abs. 2 S. 1 GG
- Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG
- (...)

Auch wenn die Grundrechtseinschränkung aufgrund eines Gesetzes, also durch Einzelentscheidung z.B. einer Verwaltungsbehörde, zugelassen ist, so muss bereits das die Grundrechtsbeeinträchtigung ermöglichende Gesetz in den wesentlichen Grundzügen die möglichen Maßnahmen regeln. Keinesfalls darf die Bestimmung der Grundrechtsgrenzen im Ermessen der gesetzesausführenden Behörden stehen.¹

An das aufgrund des grundgesetzlichen Vorbehalts zu erlassende Gesetz sind folgende Anforderungen zu stellen:

1. Gründe des öffentlichen Interesses oder des Gemeinwohls müssen die gesetzgeberische Grundrechtsbeschränkung rechtfertigen.²
2. Bezüglich der Grundrechtsbeschränkung muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden.³
3. Keinesfalls darf der Wesensgehalt des Grundrechts angetastet werden (Art. 19 Abs. 2 GG).

Am wohl kompliziertesten sind die **verfassungsimmanenten⁴ Grundrechtsschranken**. Dies sind solche Schranken, die allen Grundrechten entweder wesensmäßig innewohnen oder sich aus dem System und der Wertordnung des GG ergeben.

¹ BVerfGE 33, 303; 54, 237

² BVerfGE 21, 245

³ BVerfGE 29, 221

⁴ immanent = innewohnend, innerlich.

Besondere Bedeutung haben die verfassungsimmanenten Schranken bei den Grundrechten, die dem Wortlaut nach nicht eingeschränkt werden können (z.B. Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 3, Art. 16 Abs. 1 GG).

Dabei hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere folgende immanente Schranken festgestellt:

1. Eine Begrenzung der Grundrechte ergibt sich schon daraus, dass die Grundrechtsinanspruchnahme nicht dazu führen darf, die verfassungsmäßige Grundordnung der Bundesrepublik im Inneren oder den Frieden der Völkergemeinschaft erheblich zu beeinträchtigen oder unmittelbar und gegenwärtig zu gefährden.¹
2. Ein Grundrecht findet grundsätzlich dort seine Schranke, wo die Grundrechtsausübung in ein anderes Grundrecht, in Grundrechte Dritter oder mit Verfassungsrang ausgestattete Gemeinwohlinteressen eingreift und dieser Eingriff schwerer wiegt als die Versagung des Grundrechtsschutzes auf der Seite des Betroffenen. Bei möglichen Grundrechtskollisionen muss demnach eine Güterabwägung vorgenommen werden.²

In der Ausgangssituation kann sich die Initiative „Querdenken 711“ auf Art. 5 GG (Meinungsfreiheit) und Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit) berufen. Diesen Grundrechten steht Art. 2 GG (Recht auf körperliche Unversehrtheit) gegenüber.

Die angesprochenen Grundrechte sind nicht unbeschränkt auslebbar. So findet die Meinungsfreiheit nach Art. 5 GG ihre Schranken in den allgemeinen Gesetzes (Gesetzesvorbehaltsschranke) und dem Recht der persönlichen Ehre (verfassungsunmittelbare Schranke). Die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG findet ihre Schranken durch Art. 8 Abs. 1 GG selbst, indem lediglich friedliche Versammlungen ohne Waffen grundgesetzlich geschützt sind. Zudem wird durch Art. 8 Abs. 2 GG eine Gesetzesvorbehaltsschranke angesprochen, da für Versammlungen unter freiem Himmel entsprechende gesetzliche Regelungen einzuhalten sind (z.B. Versammlungsgesetz). Letztlich wird die körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 GG angesprochen. Dies ist – wenn man eine Wertung der Grundrechte vornehmen möchte – das höchste Grundrecht.

■ 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.

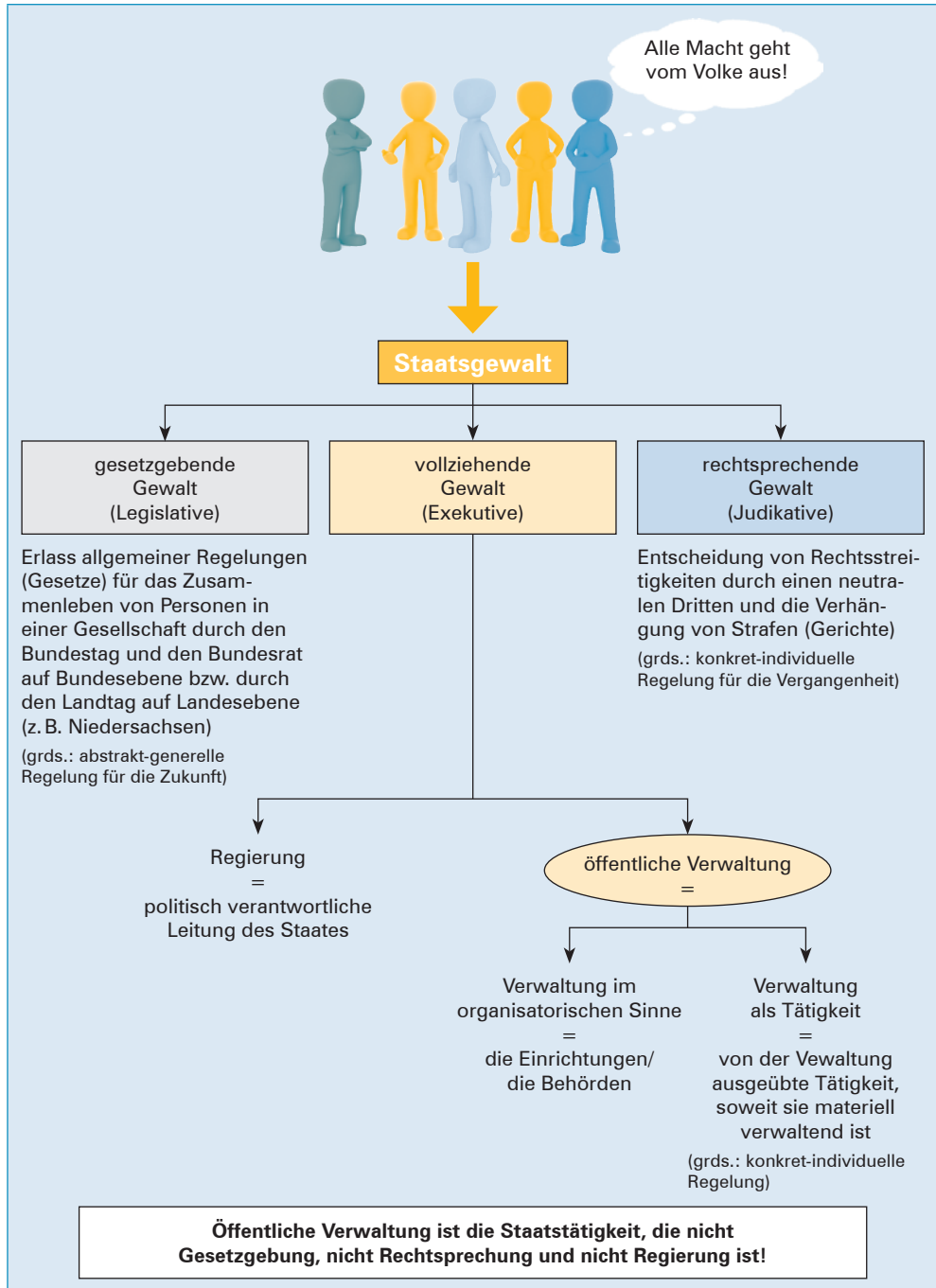
Daraus ergibt sich zunächst, dass die Staatsfunktionen den drei Bereichen Legislative, Exekutive und Judikative zugeordnet werden. Bereits der Aufbau des Grundgesetzes bildet diese **funktionale Gewaltenteilung** ab, denn in den Abschnitten VII bis IX sind die Vorschriften über die Bundesgesetzgebung,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

¹ BVerfGE 33, 52

² BVerfGE 32, 98

Rechtsstaatsprinzip beschreiben

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



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.

Beispiele:

- Der Bundespräsident darf weder einer Regierung noch einem Parlament des Bundes oder eines Landes angehören (Art. 55 GG).
- Der Bundeskanzler und die Bundesminister dürfen kein andere besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben (Art. 66 GG).
- Die Mitgliedschaft im Bundestag ist unvereinbar mit dem Status als Richter oder Beamter oder mit der Tätigkeit als Angestellter des öffentlichen Dienstes (§§ 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.

In der vorliegenden Ausgangssituation wird zunächst die Polizei als Teil der **Exekutive** (ausführende Gewalt) und das Verwaltungsgericht Berlin bzw. das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg als Teil der **Judikative** (rechtsprechende Gewalt) genannt.

■ Gewaltenverschränkung

Der Sinn der Gewaltenteilung liegt einerseits in einer sachgemäßen Verteilung der staatlichen Kompetenzen, andererseits in einer wechselseitigen Begrenzung und staatlichen Kontrolle der Macht.¹ 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 Gewaltenverschränkungen und Kontrollmechanismen gibt. Man spricht von einem System von „checks and balances“.

Dies soll durch das nebenstehende Schaubild verdeutlicht werden:



¹ BVerfGE in NJW 1971, 279.

Beispiele für Gewaltenverschränkung:

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

**Art. 80 Abs. 1 GG**

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

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

- 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.

■ 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.¹

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.²

¹ Vgl. Eichhorn, Peter, Verwaltungslexikon (2003), S. 760ff.

² Vgl. Schmalz, D. (1998), Rd. Nr. 3ff.

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.¹

■ 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	
Öffentliche Verwaltung handelt:	
<i>im öffentlichen Interesse</i> Ausrichtung auf das Ganze der menschlichen Gemeinschaft, was nicht ausschließt, dass auch einzelne Bürger gefördert werden.	<i>durch öffentlich-rechtliche Organisationsträger</i> Ausnahmen von dieser Regel sind allerdings möglich (vgl. z.B. Beliehene).
<i>unter umfassender Leitung und Kontrolle</i> durch: ■ Gesetz ■ Rechtsaussicht ■ Fachaufsicht ■ Dienstaufsicht ■ Justiz ■ Medien	<i>in verschiedenen Rechtsformen</i> ■ öffentlich-rechtlich ■ privatrechtlich

■ 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 Abs. 2 und 3 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.“²

¹ Vgl. Ehlers, Pünder (2016), § 1 Rd. Nr. 7.

² 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.

■ 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.“

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

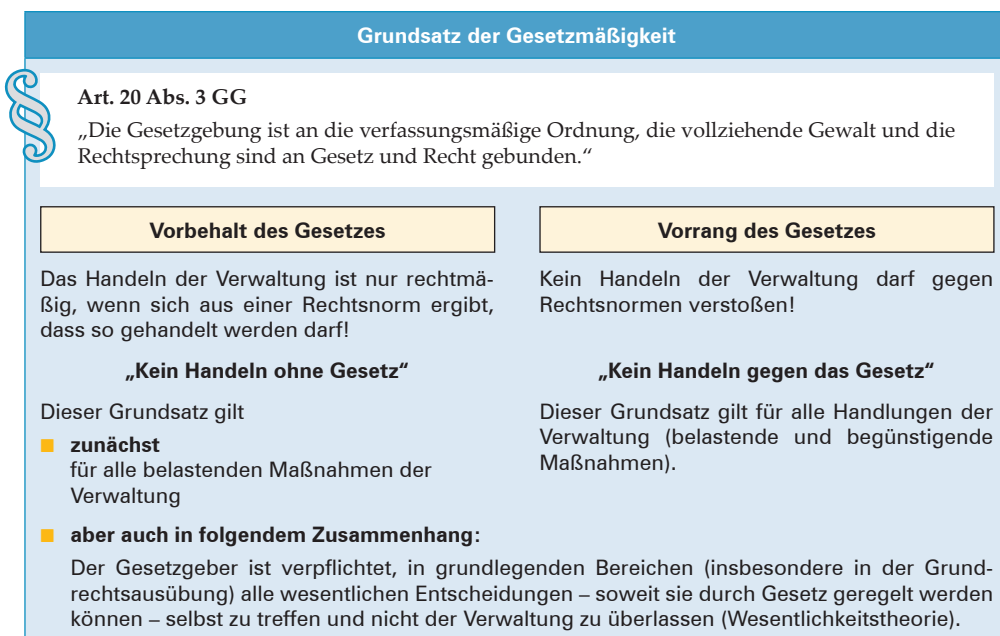
Der **Vorbehalt des Gesetzes** besagt, dass die Verwaltung nur tätig werden darf, wenn sie dazu gesetzlich ermächtigt ist. Vor allem Eingriffe in Rechte des Bürgers sind nur zulässig, wenn ein Gesetz oder eine daraus abgeleitete Rechtsgrundlage (z.B. Rechtsverordnung) dies ausdrücklich ermöglichen (Ermächtigungsgrundlage).

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.“¹ 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.

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

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:



■ Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) 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 echten und der 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 Fallgruppen¹ 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.

Eine „**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.

¹ Vgl. v. Münch, Ingo (2015), Rd. Nr. 662.

■ 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 1065,00 €. 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.

Beispiele: ■ „Unechte Rückwirkung“ ■ Änderung arbeitsrechtlicher Vorschriften, die sich auf ein in der Vergangenheit begründetes Arbeitsverhältnis und derzeit noch bestehendes Arbeitsverhältnis auswirken.	Wovon zu unterscheiden: ■ „Echte Rückwirkung“ → belastendes Gesetz regelt einen bereits abgeschlossenen Lebenssachverhalt. ■ „Unechte Rückwirkung“ → belastendes Gesetz regelt Sachverhalt, der zwar in der Vergangenheit begründet wurde, der jedoch noch nicht abgeschlossen ist.
Hilfen zum Einprägen: ■ Vorrang des Gesetzes: Kein Handeln gegen das Gesetz. ■ Vorbehalt des Gesetzes: Kein Handeln ohne Gesetz.	Definition: Inkompatibilität: Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Bekleidung mehrerer öffentlicher Ämter durch eine Person.