



Leseprobe

Guldner/Strobel

Verfassungsrecht

RECHTSGRUNDLAGEN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Studienbrief 2-020-0401

2. Auflage 2016



HDL

HOCHSCHULVERBUND DISTANCE LEARNING

Impressum

Verfasser: Gerhard **Guldner**
Dozent im Fachbereich Wirtschaft, Verwaltung und Recht
an der Technischen Fachhochschule Wildau

RA Lars Eike **Strobel**
Fachanwalt für Arbeitsrecht und Familienrecht
Kanzlei Strobel Rechtsanwälte, Potsdam

Der Studienbrief wurde auf der Grundlage des Curriculums für das Modul „Rechtsgrundlagen der öffentlichen Verwaltung“ verfasst. Die Bestätigung des Curriculums erfolgte durch den

Fachausschuss für die Berufsbezogenen Weiterbildungsstudiengänge Sozialmanagement und Öffentliches Dienstleistungsmanagement,

dem Professoren und Dozenten von HDL- und kooperierenden Hochschulen als Mitglieder angehören.

2. Auflage 2016

ISBN 978-3-86946-212-7

Redaktionsschluss: Juli 2016

Studienbrief 2-020-0401

© 2016 by Service-Agentur des Hochschulverbundes Distance Learning.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung der Service-Agentur des HDL reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Service-Agentur des HDL
(Hochschulverbund Distance Learning)

c/o Agentur für wissenschaftliche Weiterbildung und Wissenstransfer e. V.
Magdeburger Straße 50, 14770 Brandenburg

Tel.: 0 33 81 - 35 57 47

E-Mail: vertrieb@aww-brandenburg.de

Fax: 0 33 81 - 35 57 49

Internet: <http://www.aww-brandenburg.de>

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Einleitung	7
Literaturempfehlung.....	8
1 Grundlagen	9
1.1 Grundbegriffe der Verfassung.....	9
1.2 Verhältnis Verfassungsrecht – Staatsrecht.....	9
1.3 Das Grundgesetz	10
2 Der Staatsbegriff	10
2.1 Staatsgebiet	10
2.2 Staatsvolk und Staatsangehörigkeit.....	10
2.3 Staatsgewalt.....	11
2.4 Die grundlegende Norm des Art. 20 Abs. 2 GG.....	12
3 Verfassungsgeschichtlicher Überblick	12
3.1 Die Paulskirchen-Verfassung	12
3.2 Die Reichsverfassung von 1871	12
3.3 Die Weimarer Reichsverfassung von 1919.....	13
3.4 Die Zeit des Nationalsozialismus.....	13
3.5 Die Entstehung des Grundgesetzes.....	14
3.6 Die DDR und ihre Verfassung	14
3.7 Die Wiedervereinigung.....	14
3.8 Die Reform des Grundgesetzes	15
4 Strukturprinzipien der Verfassung.....	16
5 Demokratie	16
5.1 Ununterbrochene Legitimationskette	17
5.2 Parlamentarische Demokratie.....	17
5.3 Gewaltenteilung als Merkmal der Demokratie.....	18
5.4 Politische Meinungs- und Willensbildung.....	18
5.5 Neutralität der Staatsorgane	19
5.6 Mehrheitsprinzip.....	22
5.7 Existenz von demokratierelevanten Grundrechten.....	23
5.8 Die politischen Parteien	23
5.9 Erstreckung des Demokratieprinzips auf sonstige Träger öffentlicher Verwaltung.....	24

6	Rechtsstaatsprinzip.....	25
6.1	Allgemeines.....	25
6.2	Gewaltenteilung.....	26
6.3	Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.....	30
6.4	Bestimmtheitsgrundsatz.....	31
6.5	Vertrauensschutz.....	32
6.6	„Echte“ Rückwirkung.....	32
6.7	„Unechte“ Rückwirkung.....	32
6.8	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	33
6.9	Rechtsweggarantie.....	34
6.10	Justizgrundrechte.....	35
7	Das Bundesstaatsprinzip.....	36
7.1	Grundsatz des Bundesstaats und das Homogenitätsprinzip des Grundgesetzes.....	36
7.2	Der Kompromiss des Grundgesetzes.....	37
7.3	Art. 30 GG – Vermutung zugunsten der Länder.....	37
7.4	Gesetzgebungskompetenz des Bundes.....	37
7.5	Verwaltungskompetenz.....	37
7.6	Rechtsprechung.....	38
7.7	Finanzverfassung.....	38
7.8	Die Kollisionsregel des Art. 31 GG.....	38
7.9	Der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens.....	39
7.10	Unitarisierung und „Reföderalisierung“.....	40
7.11	Kooperativer Föderalismus.....	40
7.12	Verfassungsrechtliche Probleme.....	41
7.13	Die Neugliederung des Bundesgebiets.....	42
8	Das Sozialstaatsprinzip.....	43
8.1	Geschichtliche Grundlagen.....	43
8.2	Verankerung im Grundgesetz.....	43
8.3	Inhalt des Sozialstaatsprinzips.....	44
8.4	Auftrag des Sozialstaatsprinzips.....	44
8.5	Chancengleichheit.....	45
8.6	Sozialstaatsprinzip als Auffangtatbestand.....	45
8.7	Einfluss des Sozialstaatsprinzips auf das Verfassungsrecht.....	45
8.8	Direkte Leistungsrechte als Ausnahme.....	46
9	Republik.....	47
10	Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.....	47
11	Europäische Integration.....	48

11.1	Abgabe von Souveränitätsrechten	48
11.2	Verfassungsrechtliche Grenzen der Integration.....	48
	Antworten zu den Kontrollfragen	50
	Literaturverzeichnis	51
	Sachwortverzeichnis	52

Abkürzungsverzeichnis

AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GG	Grundgesetz
GG a. F.	Grundgesetz alte Fassung
Hs.	Halbsatz
ParteiG	Parteiengesetz
S.	Satz
WRV	Weimarer Reichsverfassung

Einleitung

Die vorliegende Darstellung der Grundfragen des Staats- und Verfassungsrechts soll Ihnen als Praktikern des Sozial- und Dienstleistungsmanagements eine erste Orientierung bieten. Anhand der äußerst knapp gehaltenen Zitate und Literaturhinweise können Sie tiefergehendem Interesse nachgehen. Den Anspruch auf Klärung konkreter Rechtsfragen und verfassungsrechtlicher Probleme kann diese Darstellung nicht erfüllen.

Allerdings sei der Hinweis erlaubt, dass die Verfassung (hier das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland) als im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland höchstrangige Rechtsquelle alle anderen Rechtsmaterien entscheidend beeinflusst.

Somit erweisen sich Grundkenntnisse im Staats- und Verfassungsrecht als unerlässlich für das Verständnis des gesamten Rechtssystems der Bundesrepublik.

Literaturempfehlung

- KOCK, Kai-Uwe/STÜWE, Richard/WOLFFGANG, Hans-Michael./ZIMMERMANN, Heiko: Öffentliches Recht und Europarecht. 5., überarbeitete Auflage 2010, NWB Verlag.

Überblicksartig stellen die Autoren drei umfangreiche Rechtsgebiete (Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Europarecht) in einem Band dar. Einer der Autoren (WOLFFGANG) lehrt inzwischen an der Universität, doch stammen alle Autoren von der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Münster. Dies erklärt die auf Lesbarkeit und Einprägsamkeit orientierte Darstellungsweise.

- IPSEN, Jörn: Staatsrecht. 28. Auflage 2016, Vahlen.

Die systematische (also von den inneren fachlichen Strukturen ausgehende) Darstellungsweise dieses Buches ragt aus der Vielzahl der einschlägigen Lehrwerke durch ihre Anschaulichkeit hervor. Trotz des vergleichsweise knappen Umfangs stellt der Autor die Rechtsfragen des Staatsrechts umfassend dar und geht fast immer auf die verfassungsgeschichtlichen und politischen Hintergründe ein.

- JARASS, Hans D./PIEROTH, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Kommentar). 14. Auflage 2016, C.H.Beck.

Die Kommentierung des Grundgesetzes (also die Erläuterung der einzelnen Bestimmungen in der Reihenfolge des Verfassungstextes) gelingt den Autoren in der Weise, dass sie in einer knapp-prägnanten Darstellung dennoch alle wesentlichen Fragen des deutschen Verfassungsrechts abhandeln. Dabei kommen auch die systematischen Zusammenhänge in äußerst anschaulicher Weise zum Vorschein.

- PIEPER, Hanst-Gerd: Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter an der FHÖV, Skript Staatsorganisationsrecht, 15. Auflage 2014, Alpmann Schmidt.

Das Repetitorium dient vornehmlich der Wiederholung juristischen Prüfungsstoffs, setzt also Grundkenntnisse voraus. Die Darstellung des staatlichen Organisationsrechts in der Reihe der Schriften von ALPMANN und SCHMIDT kombiniert in einfacher Weise systematische Zusammenhänge mit eingearbeiteten Fällen. Damit wird eine relativ hochkomplizierte rechtliche Materie auch dem juristischen Laien ansatzweise verständlich gemacht.

1 Grundlagen

1.1 Grundbegriffe der Verfassung

In den ersten drei Kapiteln dieses Studienbriefs sollen Sie

- die Struktur der Grundbegriffe kennenlernen, die für jedes von einer Verfassung geleitete Staatswesen Gültigkeit haben.

Gleichzeitig sollen Sie

- die aktuelle Verfassung, das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschlands, als Ergebnis einer historischen Entwicklung verstehen lernen.

Jedes Staatswesen – so wie jede soziale Einheit – benötigt eine Grundordnung, wenn es funktionsfähig sein will. Diese Grundordnung wird im Allgemeinen als **Verfassung** bezeichnet; diese Verfassung muss nicht notwendigerweise geschrieben sein. Sie kann ganz oder in Teilen ohne schriftliche Urkunde auskommen.

Unsere heutige Verfassung jedoch legt einen etwas spezielleren Begriff zugrunde: In einem Dokument werden die grundlegenden Freiheiten der Bürger und die Verteilung der Zuständigkeiten im Staat nach den verschiedenen Funktionen **Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung (Exekutive), Rechtsprechung** festgelegt.

Die Verfassung versteht sich als **Grundlage der Rechtsordnung**, gleichzeitig wirkt sie so integrierend auf das Staatswesen ein, immer die Balance suchend zwischen der Sorge vor Machtmissbrauch und der ebenso berechtigten Besorgnis vor der Funktionsunfähigkeit der staatlichen Gewalten.

Die Verfassung setzt diesen Gewalten deutliche Schranken; das setzt u. a. notwendig voraus, dass verfassungsrechtliche Normen immer den Vorrang vor jenen der „einfachen“ Gesetzen haben.

1.2 Verhältnis Verfassungsrecht – Staatsrecht

Staatsrecht, allgemein gesprochen, enthält ebenfalls die **grundlegenden Rechtssätze für eine staatliche Ordnung**. Der Unterschied zum Verfassungsrecht besteht darin, dass dieses sich **immer auf ein konkretes Staatswesen**, hier also auf die Bundesrepublik Deutschland bezieht (als „besonderes“ Staatsrecht), während das „allgemeine“ Staatsrecht sich übergreifend den staatlichen Beziehungen zuwendet.

Studienziele

Merksatz

1.3 Das Grundgesetz

Das Grundgesetz (GG) ist die **entscheidende Rechtsquelle für das deutsche Verfassungsrecht**; nur in einigen Einzelfällen findet sich verfassungsrechtliche Materie in einfach-gesetzlichen Normen.

Die zurückhaltende Bezeichnung Grundgesetz ist von den Urhebern dieser Verfassung durchaus absichtsvoll gewählt; sie sollte den provisorischen Charakter einer Verfassung aus den Jahren 1948/49 zum Ausdruck bringen. Dass diese Bezeichnung auch die Wendejahre 1989/90 überstanden hat, liegt an den guten Erfahrungen, die sich mit dem Grundgesetz verbinden.

2 Der Staatsbegriff

Die zentrale Rolle in allen verfassungsrechtlichen Fragen kommt dem Staat zu.

Merksatz

Der klassische, auch heute noch überwiegend verwendete Staatsbegriff definiert den Staat über drei Elemente: Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt.

2.1 Staatsgebiet

Als **Staatsgebiet** gilt der räumlich abgegrenzte Teil der Erdoberfläche, soweit er von Menschen beherrschbar und zu deren ständigem Aufenthalt geeignet ist.

Darin eingeschlossen ist der **Raum unter der Erde**, soweit er technisch nutzbar ist, sowie der **Luftraum**, der nach allgemeinen völkerrechtlichen Regeln bis zu einer Höhe von ca. 100 km dem Staatsgebiet zugerechnet wird. Bezüglich der **Ausdehnung zum Meer** bestimmt die 1982 zustande gekommene UN-Seerechtskonvention, dass die Staaten ihr Gebiet auf eine Entfernung von 12 Seemeilen ab der Küste ausdehnen können. (In einer 24-Seemeilen-Zone kann der Anrainerstaat Überwachungs- und Polizeiaufgaben wahrnehmen; eine 200-Seemeilen-Zone gibt ihm das Recht, die Meeresressourcen zu nutzen; auch der sog. Festlandsockel darf bis zu 350 Seemeilen ab der Küste ausgebeutet werden – zum Staatsgebiet werden diese Ausdehnungen dadurch jedoch nicht gezählt).

2.2 Staatsvolk und Staatsangehörigkeit

Das **Staatsvolk** besteht aus der Summe aller Staatsangehörigen: Art. 116 GG und das Ende der 90er-Jahre im Umbruch befindliche und politisch umstrittene Staatsangehörigkeitsrecht befassen sich mit dieser Materie.

Definition

Die Frage, wer zum Staatsvolk gehört, beeinflusst eine ganze Reihe von Rechten und Pflichten entscheidend, z. B. Wahlrecht und Wehrpflicht. Im Mittelpunkt des (partei-)politischen Streits stehen vor allem die Tatbestände, die den Erwerb der Staatsangehörigkeit bei der Geburt betreffen, und dabei besonders die beiden grundlegenden Prinzipien, an die der Erwerb anknüpfen kann: das Territorialprinzip (*ius soli* – Recht des Bodens) und das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis* – Recht des Blutes). – Beide Prinzipien werden in den Ländern dieser Welt unterschiedlich angewandt.

Das **Territorialprinzip** besagt, dass ein neugeborenes Kind die Staatsbürgerschaft des Landes erwirbt, auf dessen Gebiet es geboren wird. – Dieser Grundsatz wird häufig in Einwanderungsländern (z. B. USA) angewandt.

Das **Abstammungsprinzip** knüpft bei Neugeborenen an die Staatsbürgerschaft der Eltern (bzw. des Vaters, z. B. in der Schweiz, oder der Mutter, in Anlehnung z. B. das Rückkehrrecht in Israel) an.

Das reformierte, am 1.1.2000 in Kraft getretene deutsche Staatsangehörigkeitsrecht mildert im Ergebnis die strenge Orientierung an der Abstammung etwas ab, indem es unter gewissen Voraussetzungen die Geburt in Deutschland und die Integration in deutsche Lebenszusammenhänge als Erwerbgrund anerkennt.

2.3 Staatsgewalt

Staatsgewalt als drittes Element dieser so genannten Drei-Elemente-Lehre beschreibt die tatsächliche Herrschaftsmacht über das Staatsgebiet (Gebietshoheit) und das Staatsvolk (Personalhoheit).

Diese Herrschaftsmacht darf nicht abgeleitet (z. B. von fremden Staaten) und sie muss selbstorganisationsfähig sein. Nicht notwendig ist insofern, dass die von Staaten ausgeübte Hoheitsgewalt auf legaler, d. h. gesetzmäßiger Grundlage ausgeübt wird. Das widerspricht dem hier über das Völkerrecht geltenden Effektivitätsprinzip. Dieses Prinzip wirkt für die an rechtsstaatlich-freiheitlich-demokratischen Strukturen geübte Öffentlichkeit manchmal irritierend.

Für Staatsgewalt im Sinne dieses Staatsbegriffs kommt es nur auf **tatsächliche Wirksamkeit**, eben auf Effektivität an.

Durch die beiden Elemente staatlicher Hoheitsgewalt, **Gebiets- und Personalhoheit**, gelingt es dem Staat, verbindliche Regeln für das Zusammenleben der Menschen jedweder Herkunft auf dem Staatsgebiet festzulegen und diese auch – notfalls mit Zwang – durchzusetzen.

Definition

Definition