

Prof. Dr. Hans-Georg Dederer
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Völkerrecht,
Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht

Deutschsprachiger Studiengang

VERFASSUNGSRECHT

(MIT VERFASSUNGSPROZESSRECHT)

Vorlesungsbegleitendes Skript

Inhaltsübersicht

Erster Teil: Einführung

Kapitel 1: Grundlagen

- § 1 Staat und Verfassung
- § 2 Begriff des Verfassungsrechts
- § 3 Rechtsquellen

Zweiter Teil: Staatsorganisationsrecht

Kapitel 2: Staatsstrukturprinzipien

- § 4 Demokratie
- § 5 Rechtsstaat
- § 6 Bundesstaat
- § 7 Republik

Kapitel 3: Staatsziele

- § 8 Sozialstaatlichkeit
- § 9 Umwelt- und Tierschutz
- § 10 Europäische Integration

Kapitel 4: Staatsorgane

- § 11 Bundestag
- § 12 Bundesrat
- § 13 Bundespräsident
- § 14 Bundesregierung
- § 14 Bundesverfassungsgericht

Kapitel 5: Staatsfunktionen

- § 16 Gesetzgebung
- § 17 Verwaltung
- § 18 Rechtsprechung

Dritter Teil: Grundrechte

Kapitel 6: Grundlagen

- § 19 Begriff der Grundrechte
- § 20 Grundrechtsadressaten und Grundrechtsträger
- § 21 Schutzdimensionen
- § 22 Schranken und Schranken-Schranken

Kapitel 7: Grundlegende Gewährleistungen

- § 23 Garantie der Menschenwürde
- § 24 Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit
- § 25 Allgemeine Handlungsfreiheit und allgemeine Gleichheit

Kapitel 8: Ausgewählte Freiheitsrechte

- § 26 Allgemeines Persönlichkeitsrecht
- § 27 Glaubens- und Gewissensfreiheit
- § 28 Meinungsfreiheit
- § 29 Schutz von Ehe und Familie
- § 30 Unverletzlichkeit der Wohnung
- § 31 Eigentumsgarantie

Kapitel 9: Ausgewählte Gleichheitsrechte

- § 32 Gleichheit von Mann und Frau
- § 33 Gleichstellung von Behinderten

Kapitel 10: Grundrechtsgleiche Rechte

- § 34 Justizgrundrechte

Erster Teil: Einführung

Kapitel 1: Grundlagen

§ 1 Staat und Verfassung

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 1 I.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 4.

I. Der Begriff des Staates

- Nach der „Drei-Elemente-Lehre“ (*Georg Jellinek*) wird die Staatlichkeit eines politischen Gemeinwesens durch drei Elemente konstituiert:
 - Staatsgebiet: = dreidimensionaler Raum auf einem abgegrenzten Teil der Erdoberfläche,
 - Staatsvolk: = Gesamtheit der Staatsangehörigen,
 - Staatsgewalt: = unabgeleitete Herrschaftsmacht über Staatsgebiet und Staatsvolk.

II. Begriff der Verfassung

- Die meisten Staaten haben eine geschriebene Verfassung. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es 17 geschriebene Verfassungen: das Grundgesetz vom 23.5.1949 als Bundesverfassung und die Verfassungen der 16 Länder.
- Die Verfassung „im materiellen Sinne“ ist die rechtliche Grundordnung des Staates, d.h. die Gesamtheit aller (d.h. nicht nur der in der Verfassungsurkunde enthaltenen) Regeln über die Leitung des Staates, über die Bildung und den Aufgabenkreis der obersten Staatsorgane, usw.
- Die Verfassung „im formellen Sinne“ ist ein besonderes Gesetz (die Verfassungsurkunde), das die Staatsorganisation (z.B. Staatsstrukturen, Funktionen der Staatsgewalt, oberste Staatsorgane) und das grundsätzliche Verhältnis des Bürgers zum Staat (z.B. Grundrechte) regelt. Die formelle Verfassung wird von der verfassungsgebenden Gewalt (vgl. Präambel, Art. 1 II, 146 GG) erlassen und hat eine erhöhte Bestandsfestigkeit (vgl. Art. 79 GG) sowie einen besonderen Rang (vgl. Art. 1 III, 20 III GG).

§ 2 Begriff des Verfassungsrechts

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 1.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 3.

I. System des öffentlichen Rechts

- Zum öffentlichen Recht zählen das Völkerrecht, das Europarecht, das Verfassungsrecht und das Verwaltungsrecht. Das Verfassungsrecht wiederum kann in drei Bereiche unterteilt werden:
 - Staatsorganisationsrecht,
 - Grundrechte,
 - Verfassungsprozessrecht.

II. Formelles und materielles Verfassungsrecht

- Das Verfassungsrecht „im formellen Sinne“ regelt Kompetenzen, Formen, Organisation und Verfahren staatlichen Handelns (Staatsstrukturen, Staatsorgane, Staatsfunktionen).
 - Werden diese Anforderungen nicht eingehalten werden, führt dies zur „formellen Verfassungswidrigkeit“, z.B. bei nicht kompetenzgemäß erlassenen Gesetzen.
 - (Unter dem Verfassungsrecht „im formellen Sinne“ können auch alle in die Verfassungsurkunde aufgenommenen Regelungen zu verstehen sein.)
- Das Verfassungsrecht „im materiellen Sinne“ enthält sachlich-inhaltliche Anforderungen an staatliches Handeln (Grundrechte, Staatsziele).
 - Wird diesen Anforderungen nicht genügt, tritt „materielle Verfassungswidrigkeit“ ein, z.B. im Fall eines grundrechtswidrigen Gesetzes.
 - (Unter dem Verfassungsrecht „im materiellen Sinne“ können auch alle die Staatsorganisation und das grundsätzliche Verhältnis des Bürgers zum Staat betreffenden Regelungen z.B. folgender Rechtsquellen zu verstehen sein:
 - GG,
 - einfache Gesetze, z.B. AbgG, BWG, ParteiG, StAG,
 - Rechtsverordnungen, z.B. BWO,
 - Geschäftsordnungen, z.B. GOBT, GOBReg, GOVermA.)

III. Abgrenzungen

- Verwaltungsrecht
= Rechtssätze, die Tätigkeit, Organisation und Verfahren der Verwaltungsbehörden regeln.
- Völkerrecht
= Rechtssätze über die hoheitlichen, dem nationalen Recht entzogenen Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten, insbesondere Staaten.
- Europarecht
= Rechtssätze der Europäischen Union (EU) und Europäischen Atomgemeinschaft (EAG).

§ 3 Rechtsquellen

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 1.

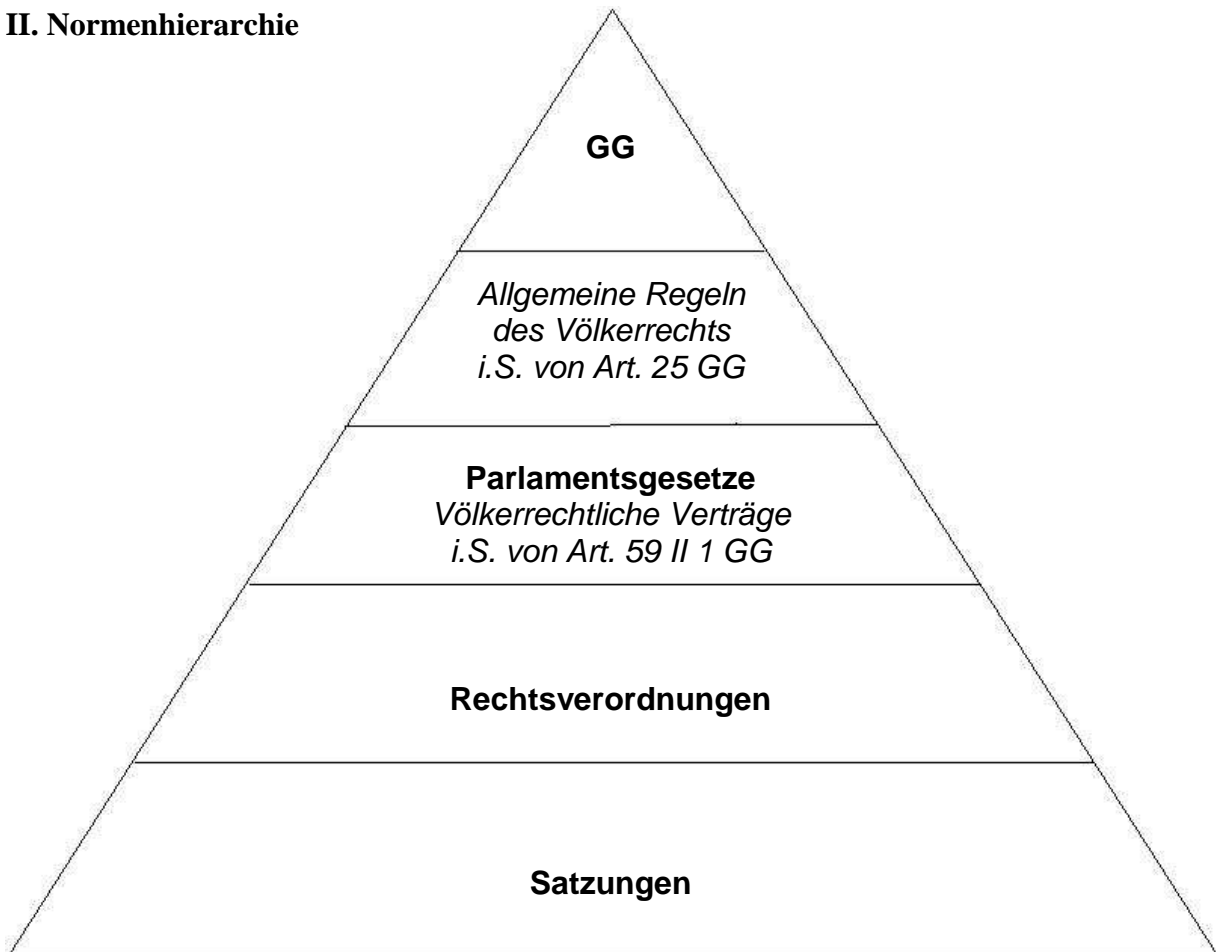
Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 4.

I. Rechtsquellen unterhalb der Verfassung

- Eine „Rechtsquelle“ ist eine Erscheinung, in der rechtliche Regelungen sichtbar werden.
- Ein Parlamentsgesetz („formelles Gesetz“) ist eine vom Bundestag unter Mitwirkung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren nach dem GG als Gesetz erlassene Regelung.
- Eine Rechtsverordnung ist eine von der Regierung oder Regierungsmitgliedern aufgrund einer formell-gesetzlichen Ermächtigung als Rechtsverordnung erlassene Regelung.

- Eine Satzung ist eine von verselbstständigten Verwaltungsträgern in Selbstverwaltungsangelegenheiten auf formell-gesetzlicher Grundlage erlassene Regelung.

II. Normenhierarchie



Zweiter Teil: Staatsorganisationsrecht

Kapitel 2: Staatsstrukturprinzipien

§ 4 Demokratie

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 7.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 6.

I. Staatsstrukturprinzipien und Staatsziele

- Staatsstrukturprinzipien verleihen dem Staat und seiner Beziehung zum Bürger eine bestimmte Struktur.
 - Demokratie,
 - Rechtsstaat,
 - Bundesstaat,
 - Republik.
- Staatsziele: gebieten die fortdauernde Beachtung bestimmter sachlich umschriebener Ziele durch den Staat. Ihre Konkretisierung obliegt in erster Linie dem Gesetzgeber.
 - Sozialstaat,
 - Umweltschutz,
 - Tierschutz,
 - Europäische Integration.

II. Begriff und rechtliche Grundlagen

- Begriff
Demokratie bedeutet „Volksherrschaft“, d.h. „government of the people, by the people and for the people“ (*Abraham Lincoln*).
- Verfassungsrechtliche Grundlagen
Die Grundlegung des Demokratieprinzips bildet Art. 20 I, II 1 GG. Konkretisierungen normieren z.B. Art. 20 II 2, 21, 28 I, 38 ff. GG.

III. Idee der Volkssouveränität

- Inhaber der Staatsgewalt, also der „Souverän“, ist das Volk (Art. 20 II 1 GG). Alle Ausübung von Staatsgewalt muss auf eine Legitimation durch das Volk zurückzuführen sein.
- Staatsgewalt: = Legitimationsobjekt
Staatsgewalt ist „jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter“ (BVerfG). Allgemeiner ist Staatsgewalt im Sinne des demokratischen Legitimationserfordernisses jedes dem deutschen Staat zurechenbare Handeln.
- Volk: = Legitimationssubjekt
Für Zwecke des demokratischen Legitimationszusammenhangs ist unter dem Volk nur das deutsche Staatsvolk zu verstehen, also die Gesamtheit der „Deutschen“ i.S. des Art. 116 I GG (und nicht etwa z.B. alle von der deutschen Staatsgewalt Betroffenen). Besonderheiten gelten mit Blick auf Unionsbürger nur auf der kommunalen Ebene (vgl. Art. 28 I 3 GG).

IV. Elemente unmittelbarer Demokratie

- Unmittelbare Demokratie bedeutet, dass die Ausübung der Staatsgewalt unmittelbar durch das Volk selbst erfolgt (Art. 20 II 2 1. Alt. GG).
- Wahlen: = Personalentscheidungen.
 - Bundesebene: Art. 38 I 1 GG,
 - Landesebene: Art. 28 I 1, 2 GG,
 - Periodizität: Art. 39 I 1 GG. Demokratie ist stets nur „Herrschaft auf Zeit“.
- Abstimmungen: = Sachentscheidungen.
 - Formen von Abstimmungen
Volksinitiative; Volksbegehren und Volksentscheid; Volksbefragung.
 - Auf Bundesebene
Volksbegehren: Art. 29 IV GG,
Volksentscheid: Art. 29 II 1, III, VI und VIII 3-5, Art. 118a GG,
Volksbefragung: Art. 29 IV-VI, Art. 118 S. 2 GG.
 - Auf Landesebene
Auf Kommunalebene kann an die Stelle einer Vertretungskörperschaft die Gemeindeversammlung, d.h. die Gesamtheit der Gemeindeglieder, treten (Art. 28 I 4 GG).
Ansonsten sehen die Länder in ihren Verfassungen und Gemeindeordnungen vielfach (und in deutlich weiterem Umfang als das GG) Formen unmittelbarer Demokratie vor. Diese landesrechtlichen Regelungen müssen sich im Rahmen des „Homogenitätsgebots“ (Art. 28 I 1 GG) bewegen.

V. Elemente mittelbarer Demokratie

- Unter mittelbarer Demokratie ist die Ausübung der Staatsgewalt „durch besondere Organe“ (Art. 20 II 2 1 2. Alt. GG) zu verstehen, die vom Volk hierzu legitimiert worden sind.
- Erfordernis hinreichender demokratischer Legitimation
Damit die Staatsgewalt vom Volk ausgeht, muss das Volk einen hinreichend effektiven (steuernden, teilhabenden) Einfluss auf die Organe und deren Handeln haben. Das bedeutet anders gewendet: Zwischen den Organen und deren Handeln einerseits und dem Volk andererseits muss ein Zurechnungszusammenhang bestehen (vgl. Art. 20 II 2, 38 I 1 GG).
- Legitimationsformen
 - Funktionelle Legitimation: = Zurechnungszusammenhang mit Blick auf die Staatsfunktion (= Gesetzgebung, Vollziehung, Rechtsprechung), in deren Gestalt die Staatsgewalt ausgeübt wird.
 - Organisatorische Legitimation: = Zurechnungszusammenhang mit Blick auf die Organe, die Staatsgewalt ausüben.
 - Personelle Legitimation: = Zurechnungszusammenhang mit Blick auf die Personen (Amts- bzw. Organwalter), die Staatsgewalt ausüben.
 - Sachliche Legitimation: = Zurechnungszusammenhang mit Blick auf den Inhalt der ausgeübten Staatsgewalt.
 - Prozedurale Legitimation: = Zurechnungszusammenhang mit Blick auf die Verfahren, in denen Staatsgewalt ausgeübt wird.
- Legitimationsinstrumente
 - Legitimationsinstrumente sind z.B. die Verfassung, Parlamentsgesetze, (ministerielle) Weisungen, Wahlen, Ernennungen.

- Legitimationsniveau
Die verschiedenen Legitimationsformen und -instrumente müssen so komplementär zusammenwirken, dass sich ein hinreichendes Legitimationsniveau ergibt.
Ein hinreichendes Legitimationsniveau wird im Grundsatz (schon) durch ein verfassungsgemäßes Parlamentsgesetz erreicht, dass alle wesentlichen Entscheidungen in organisatorischer, personeller, sachlicher und prozeduraler Hinsicht regelt.

VI. Elemente repräsentativer, parlamentarischer Demokratie

- Kennzeichen repräsentativer, parlamentarischer Demokratie
 - Die „besonderen Organe“ i.S. von Art. 20 II 2 GG sind insofern repräsentativ, als es letztlich stets das Volk ist, das „durch“ diese „besonderen Organe (z.B. Verfassungsorgane, Behörden, Gerichte) gleichsam „hindurch“ handelt. D.h. anders gewendet: Nicht nur die Gerichte üben Staatsgewalt „im Namen des Volkes“ aus.
 - Unmittelbare „Volksvertretung“ ist aber nur das Parlament (vgl. Art. 38 I 2 GG) als das einzige unmittelbar demokratisch legitimierte oberste Staatsorgan (Verfassungsorgan).
 - Das Parlament wird damit zur zentralen Stelle der Vermittlung demokratischer Legitimation. Es vermittelt diese im Wesentlichen durch
 - Wahlen (vgl. Art. 63, 54 III, 94 I 2, 95 II GG) und
 - Gesetze (vgl. Art. 77 I 1 GG).
 - Im Weiteren müssen alle wesentlichen Entscheidungen in grundlegenden normativen Bereichen vom Parlament getroffen werden (Parlamentsvorbehalt; s.u.), und zwar grundsätzlich in Form eines Parlamentsgesetzes (Vorbehalt des Gesetzes in seiner Erweiterung durch die „Wesentlichkeitstheorie“ des BVerfG).
 - Die Regierung ist vom Vertrauen des Parlaments (nicht z.B. des Präsidenten) abhängig (Art. 63, 67, 68, 69 II GG).
- Die Wahl zum Bundestag
 - Wahlsystem: Das GG gibt dem Gesetzgeber einen prinzipiell weiten Gestaltungsspielraum zwischen dem System der Verhältniswahl und dem System der Mehrheitswahl. Im Bundeswahlgesetz (BWVG) hat sich der Gesetzgeber für die „personalisierte Verhältniswahl“, gleichsam ein „Mischsystem“ zwischen Mehrheits- und Verhältniswahl, entschieden. Danach hat jeder Wähler zwei Stimmen. Mit der Erststimme wird der Wahlkreiskandidat (Mehrheitswahl), mit der Zweitstimme, die für die Sitzverteilung im Bundestag maßgeblich ist (Verhältniswahl), wird die Landesliste einer Partei gewählt.
 - Aktiv und passiv wahlberechtigt zum Bundestag sind nur Deutsche i.S. des Art. 116 I GG (Art. 38 II, 116 I GG; §§ 12 I, 15 I BWVG).
 - Für die Wahl zum Bundestag gelten fünf Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 I 1 GG): Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und Geheimnis der Wahl. Hinzu tritt der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl.
 - Allgemeinheit der Wahl: Vorbehaltlich zwingender Gründe muss das aktive und passive Wahlrecht allen Deutschen i.S. von Art. 116 I GG zustehen (d.h. ohne Ansehen der Person im Hinblick auf deren gesellschaftlichen Status, Vermögensverhältnisse, Intelligenzquotienten, etc.).

- Unmittelbarkeit der Wahl: Über die Zusammensetzung des Parlaments entscheidet unmittelbar und allein die Stimmabgabe der Wähler (und nicht etwa ein Gremium von Wahlmännern). Deshalb muss der Wähler erkennen können, wie sich seine Stimmabgabe auf die Zusammensetzung des Parlaments auswirken wird.
- Freiheit der Wahl: Die Stimmabgabe muss frei von Zwang oder Druck sein.
- Geheimnis der Wahl: Das Geheimnis der Wahl schützt die persönliche und unbeeinflusste und damit die freie Stimmabgabe, flankiert also den Grundsatz der Freiheit der Wahl.
- Gleichheit der Wahl: Gleichheit der Wahl fordert Zählwertgleichheit und Erfolgsgleichheit. Zählwertgleichheit bedeutet, dass jeder Wähler die gleiche Zahl von Stimmen hat und jede Stimme bei der Auszählung gleich gewichtet wird. Bei der Erfolgsgleichheit ist zu differenzieren: Im Fall des Mehrheitswahlrechts genügt, dass jede abgegebene Stimme die gleiche Erfolgschance (Erfolgschancengleichheit) hat. Im Fall des Verhältniswahlrechts muss dagegen der Erfolgswert jeder abgegebenen Stimme gleich sein, d.h. jede abgegebene Stimme muss sich (grundsätzlich) in der Zusammensetzung des Parlaments niederschlagen.
- Öffentlichkeit der Wahl: Sowohl das Wahlvorschlagsverfahren als auch die Feststellung des Wahlergebnisses (Auszählung, Bekanntgabe) müssen öffentlich sein.
- Wahlprüfung: Zunächst ist der Bundestag (Art. 41 I 1 GG) für die Wahlprüfung zuständig (und deshalb – rechtsstaatlich bedenklich – gleichsam „Richter in eigener Sache“). Gegen dessen Entscheidung kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden (Art. 41 II GG), allerdings nur unter erschwerten Bedingungen. Außerdem wird eine Wahl nur bei einer erheblichen Beeinflussung des Wahlergebnisses und damit der Zusammensetzung des Parlaments für ungültig erklärt.
- **Parlamentsvorbehalt**
Der Parlamentsvorbehalt antwortet auf die Frage, ob ein bestimmtes Handeln des Staates, insbesondere der Exekutive (Regierung und Verwaltung), unter dem Vorbehalt einer Willensentschließung des Parlaments steht.
Ein „Totalvorbehalt“ wird zutreffend abgelehnt. Auf die wesentlichen Entscheidungen in grundlegenden normativen Bereichen sind dem Parlament vorbehalten. Im Grundsatz muss das Parlament solche Entscheidungen in der Form eines Parlamentsgesetzes („formellen Gesetzes“) treffen. Ausnahmsweise (z.B. bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr) genügt ein schlichter Parlamentsbeschluss.

VII. Mehrheitsprinzip

- **Rechtfertigung**
Das Mehrheitsprinzip rechtfertigt sich aus der Notwendigkeit heraus, innerhalb eines vernünftigen Zeitraumes eine Entscheidung herbeiführen zu müssen. Da Demokratie ihrem Wesen nach „Herrschaft auf Zeit“ ist, dürfen sich Mehrheitsverhältnisse nicht „zementieren“. Daraus folgt die Notwendigkeit des Minderheitenschutzes: Die Minderheit „von heute“ muss zur Mehrheit „von morgen“ werden können.
- **Mehrheitsbegriffe**
Einfache Abstimmungsmehrheit (z.B. Art. 42 II 1 GG: „Mehrheit der abgegebenen Stimmen“).

Qualifizierte Abstimmungsmehrheit (z.B. Art. 80a I 2 GG: „Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen“).

Einfache Mitgliedermehrheit (z.B. Art. 63 II 1, III, IV 2, 67 I

1, 68 I 1, 77 IV, 121 GG; sog. „Kanzlermehrheit“: „Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages“).

Qualifizierte Mitgliedermehrheit (z.B. Art. 79 II GG: „Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages“).

VIII. Politische Parteien

- Begriff
Der Begriff der politischen „Partei“ wird in § 2 I 1 Parteiengesetz (ParteiG) definiert: „Parteien sind Einigungen 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 dieser Zielsetzung bieten“.
- Das GG beschränkt sich insoweit darauf, die (zentrale) Aufgabe politischer Parteien zu normieren, nämlich die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes (Art. 21 I 1 GG).
- Bedeutung
Die politischen Parteien sind für das Funktionieren einer mittelbaren, parlamentarischen Demokratie unentbehrlich („Parteiendemokratie“). Sie stellen die Wahlbewerber auf, nehmen als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft Einfluss auf die Staats- wie auf die Volkswillensbildung und bewirken gerade zwischen den Wahlen eine fortdauernde Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk.
- Status
Die politischen Parteien haben einen Doppelstatus. Sie sind zum einen als bürgerrechtliche Vereine (i.S. von §§ 21 ff BGB) mit oder ohne Rechtsfähigkeit organisiert. Zum anderen stellen sie Institutionen von Verfassungsrang dar (vgl. Art. 21 GG).
Dieser doppelte Status hat gewisse prozessuale Folgen:
Für eine Streitigkeit zwischen einer Partei und einem Parteimitglied sind grundsätzlich die ordentlichen Gerichte zuständig. Mit einer Streitigkeit zwischen einer Partei und dem Staat sind (meist) die Verwaltungsgerichte befasst. Streitigkeiten zwischen einer Partei und obersten Staatsorganen können vor dem Bundesverfassungsgericht auszutragen sein.
- Art. 21 I 2 GG garantiert die Freiheit, politische Parteien zu gründen. Diese Freiheit umfasst auch die freie politische Betätigung der Parteien. Sie richtet sich insbesondere gegen staatliche Einflussnahme. Bedeutet Demokratie, dass sich der Prozess der politischen Willensbildung „von unten nach oben“, also vom Volk zu den Staatsorganen hin, vollziehen muss und ist es gerade Aufgabe der politischen Parteien, an diesem Prozess der politischen Willensbildung mitzuwirken (Art. 21 I 1 GG), dann müssen nicht nur dieser Prozess, sondern auch die daran mitwirkenden politischen Parteien prinzipiell staatsfrei („staatsfern“) sein.

- Gleichheit

Bei den Wahlen sind die Parteien gemäß Art. 38 I 1 i.V.m. Art. 21 I GG strikt formal gleich zu behandeln. Jenseits von Wahlen gilt nach Art. 3 I i.V.m. Art. 21 I GG der Grundsatz bloß (nach Bedeutung) abgestufter Gleichheit (vgl. § 5 I 2 ParteiG).
- Parteien müssen eine demokratische Binnenstruktur aufweisen (Art. 21 I 3 GG). So wie sich der politische Willensbildungsprozess im Staat demokratisch „von unten nach oben“ vollziehen muss, muss sich auch der parteiinterne Willensbildungsprozess „von unten nach oben“ vollziehen, um das demokratische Prinzip nicht zu gefährden (Ausschluss des „Führerprinzips“).
- Parteienfinanzierung
 - Die Parteien finanzieren sich zunächst durch Mitgliedsbeiträge und Spenden Privater. Um über die Gewährung finanzieller Mittel möglicherweise stattfindende einseitige Einflussnahmen einzelner Privater auf eine politische Partei offen zu legen, müssen die Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben (Prinzip der „gläsernen Taschen“; Art. 21 I 4 GG, § 25 III ParteiG).
 - Darüber hinaus erhalten Parteien aber auch unmittelbar Zuwendungen aus dem Staatshaushalt. Mittelbar werden sie vom Staat außerdem dadurch finanziell unterstützt, dass der Gesetzgeber Spenden und Beiträge Privater steuerlich begünstigt.
 - Wegen des „Grundsatzes der Staatsferne“ der politischen Parteien setzt das GG der staatlichen Parteifinanzierung gewisse Grenzen:
 - bloße Teilfinanzierung (§ 18 I 1 ParteiG),
 - genau bezifferte, an bestimmte Tatbestände anknüpfende Beträge (§ 18 III 1 ParteiG),
 - relative Obergrenze (§ 18 V 1 ParteiG),
 - absolute Obergrenze (§ 18 II, V 2 ParteiG),
 - Erfolg beim Bürger als Verteilungsmaßstab (§ 18 I 2, III 2, IV ParteiG),
 - Begrenzte steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden.
- Parteiverbot

Das Bundesverfassungsgericht darf als einziges staatliches Organ eine Partei verbieten („Entscheidungsmonopol“ des BVerfG, Art. 21 II 2 GG). Dazu muss der Tatbestand einer „verfassungswidrigen Partei“ erfüllt sein: Die Partei muss eine aggressiv-kämpferische Haltung gerichtet auf die Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestands der Bundesrepublik Deutschland zeigen.

Aus dem „Entscheidungsmonopol“ des BVerfG folgt das sog. „Parteienprivileg“: Ohne eine Entscheidung des BVerfG darf eine (vermutete oder behauptete) Verfassungswidrigkeit nicht von anderen Organen (Behörden, Gerichten) zum Nachteil einer politischen Partei (mit Blick auf deren Bestand, Betätigung, etc.) geltend gemacht werden.

§ 5 Rechtsstaat

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, §§ 8, 12.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 7.

I. Begriff und rechtliche Grundlagen

- Namentlich findet das allgemeine Rechtsstaatsprinzip nur in den Art. 23 I 1, 28 I 1 GG Ausdruck. Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips normieren Art. 1 III, 19 IV, 20 II 2, III, 34, 97 I, 101ff. GG.
- „Formeller Rechtsstaatsbegriff“
Die Ausübung von Staatsgewalt ist rechtlich an Formen, Verfahren, Organisation und Kompetenzen gebunden.
Elemente:
 - Gewaltenteilung,
 - Vorrang der Verfassung,
 - Gesetzmäßigkeit der Verwaltung,
 - Staatshaftung,
 - Rechtsschutz gegen Akte öffentlicher Gewalt,
 - Unabhängigkeit der Gerichte.
- „Materieller Rechtsstaatsbegriff“
Die Ausübung von Staatsgewalt ist an Maßstäbe materieller Gerechtigkeit gebunden.
Elemente:
 - Bindung an die Grundrechte,
 - Verhältnismäßigkeit,
 - Rechtssicherheit (insb. Vertrauensschutz).

II. Gewaltenteilung

- Die Gewaltenteilung bezweckt zum einen eine Mäßigung staatlicher Gewalt, zum anderen aber auch die „Richtigkeit“ des staatlichen Handelns: Primär soll dasjenige Organ zur Entscheidung berufen sein, das nach Zusammensetzung, Organisation, Verfahren und Funktion am besten geeignet ist, die in der Sache „richtige“ Entscheidung zu treffen.
- Funktionelle Gewaltenteilung: Gliederung der als einheitlich gedachten Staatsgewalt in drei Staatsfunktionen.
 - Legislative: Gesetzgebung, d.h. Rechtsetzung in Gestalt des Parlagengesetzes.
 - Exekutive: vollziehende Gewalt, d.h. Regierung (Staatsleitung) und Verwaltung.
 - Judikative: Rechtsprechung, d.h. verbindliche Klärung der Rechtslage und Streitbeilegung durch die Gerichte.
- Organisatorische Gewaltenteilung
Diesen drei Stationen werden jeweils eigene Organe zugeordnet. Folglich gibt es Gesetzgebungs-, Vollziehungs- (d.h. Regierungs- und Verwaltungs-) sowie Rechtsprechungsorgane.
- Personelle Gewaltenteilung
Diesen Organen werden je eigene Organwalter zugeordnet.
- Verfassungspraxis
Das GG sieht Gewaltenteilung nicht im Sinne einer strikten Gewaltentrennung vor. Vielmehr verwirklicht sich unter dem GG ein System von Gewaltenschränkung und -balancierung („checks and balances“).

III. Herrschaft des Rechts

- Rechtsstaatlichkeit bedeutet in ihrem Kern: Vorrang (Primat) des Rechts vor physischer Macht des Staates.
Vorrang des Rechts bedeutet Bindung staatlichen Handelns an das (jeweils höherrangige) Recht. Das Recht dient als Geltungsgrund staatlichen Handelns (Bsp.: Verfassungsrecht als Geltungsgrund für Gesetzesrecht), aber auch als Prüfungsmaßstab für staatliches Handeln (Bsp.: Verfassungsrecht als Prüfungsmaßstab für Gesetzesrecht).
- Vorrang
 - des EG-Rechts: Art. 23 I 1, 24 I, 59 II 1 GG,
 - des Verfassungsrechts: Art. 1 III, 20 III GG,
 - des Völkergewohnheitsrechts und der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts: Art. 25 GG,
 - des Parlamentsgesetzes und des völkerrechtlichen Vertrags: Art. 20 III, 80 I 1, 59 II 1 GG,
 - des sonstigen Rechts (Rechtsverordnung, autonome Satzung, Geschäftsordnung, Verwaltungsvorschrift): Art. 20 III GG.

IV. Vorbehalt des Gesetzes

- Fragestellung
Der Vorbehalt des Gesetzes antwortet auf die Frage, ob ein Handeln des Staates, insbesondere der Exekutive (Regierung, Verwaltung), unter dem Vorbehalt eines (Parlaments-)Gesetzes, steht, ob also der Staat, insbesondere die Exekutive, nur auf der Grundlage eines (Parlaments-)Gesetzes handeln darf?
- Verfassungsrechtliche Grundlagen
 - Es gibt spezielle Gesetzesvorbehalte, wie etwa grundrechtliche Gesetzesvorbehalte (z.B. Art. 2 II 3 GG) oder staatsorganisationsrechtliche Gesetzesvorbehalte (z.B. Art. 86 S. 1 GG).
 - Der allgemeine Vorbehalt des Gesetzes folgt sowohl aus dem Rechtsstaatsprinzip als auch aus dem Demokratieprinzip.
- Auslösendes Moment für den Vorbehalt des Gesetzes
 - Traditionell gilt, dass jeder „Eingriff in Freiheit und Eigentum“ den Vorbehalt des Gesetzes auslöst, d.h. ein solcher (Grundrechts-)Eingriff darf nur durch oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen. „Klassischer“ Anwendungsfall ist die sog. „Eingriffsverwaltung“, die (wie z.B. Polizei, Finanzverwaltung) obrigkeitlich mit Befehl und Zwang handelt.
 - Das BVerfG hat die Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes durch die sog. „Wesentlichkeitstheorie“ fortentwickelt. Danach müssen alle „wesentlichen“ Entscheidungen in „grundlegenden“ normativen Bereichen in einem parlamentarischen Gesetz („formellen Gesetz“) getroffen werden. Was „wesentlich“/„grundlegend“ ist, stellt eine Wertungsfrage dar. Den Maßstab für die vorzunehmende Wertung bilden insbesondere tragende Prinzipien des Grundgesetzes.
Ein „grundlegender“ normativer Bereich ist z.B. der Bereich der Grundrechte. Eine „wesentliche“ Entscheidung im Bereich der Grundrechte ist z.B. die Entscheidung über einen Eingriff in das Grundrecht, aber im Grundsatz z.B. auch die Entscheidung über die Erfüllung der grundrechtlichen Schutz-, Leistungs- und Teilhabepflichten. Dementsprechend gilt der Vorbehalt des Gesetzes im

Grundsatz nicht mehr nur für die „Eingriffsverwaltung“, sondern auch für die sog. „Leistungsverwaltung“ (d.h. staatliches, den Bürger durch staatliche Leistung oder durch Teilhabe an staatlichen Leistungen begünstigendes Handeln).

V. Bestimmtheit

- **Rechtliche Grundlage**
Eine explizite Regelung ist in den Art. 80 I 1, 103 II GG zu finden. Ansonsten wird der Bestimmtheitsgrundsatz aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip abgeleitet.
- **Inhalt des Bestimmtheitsgrundsatzes**
 - **Erkennbarkeit des Gewollten**
Die vom Rechtsakt Betroffenen (Adressaten) müssen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können.
 - **Leitlinien der Prüfung hinreichender Bestimmtheit**
Je intensiver der Grundrechtseingriff, desto größer sind die Anforderungen an die Bestimmtheit.
Bloße Auslegungsbedürftigkeit gesetzlicher Tatbestandsmerkmale, aber auch Generalklauseln (wie § 242 BGB: „Treu und Glauben“, § 138 I BGB: „gute Sitten“) sind für sich genommen unschädlich.

VI. Rückwirkungsverbot (Vertrauensschutz)

- **Rechtliche Grundlage**
Ausdrücklichen Niederschlag hat das Rückwirkungsverbot nur für den Bereich des Strafrechts in Art. 103 II GG gefunden. Im Übrigen folgt das Rückwirkungsverbot aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip (Vertrauensschutz).
- **Interessenlage**
Das Interesse des Einzelnen am Bestand der Rechtslage steht dem Interesse der Allgemeinheit an der Änderung der Rechtslage gegenüber. Diese einander gegenüberstehenden Interessen sind miteinander abzuwägen.
- **„Absolutes“ Rückwirkungsverbot**
Nach Auffassung des BVerfG gilt im Strafrecht gemäß Art. 103 II GG ein an sich „absolutes“ Rückwirkungsverbot. Allerdings soll das Rückwirkungsverbot nach der Rechtsprechung des BVerfG einer strafrechtlichen Ahndung extremen Unrechts nicht entgegenstehen, wenn sich schon zum Zeitpunkt der Tat verständigerweise niemand der Einsicht in solches Unrecht verschließen konnte.
- **Relatives Rückwirkungsverbot**
Das relative Rückwirkungsverbot gilt in allen anderen Rechtsgebieten. Das Bundesverfassungsgericht nimmt hier mit seiner Unterscheidung zwischen „echter“ und „unechter“ Rückwirkung eine typisierende Interessenabwägung vor.
 - Die „echte“ Rückwirkung wird auch als „Rückbewirkung von Rechtsfolgen“ bezeichnet. Sie ist gegeben, wenn eine Norm nachträglich ändernd in einen abgewickelten, bereits abgeschlossenen, der Vergangenheit angehörenden Tatbestand eingreift.
„Echte“ Rückwirkung ist grundsätzlich unzulässig: Das Interesse des Einzelnen am Bestand der Rechtslage überwiegt das Interesse der Allgemeinheit an der Änderung der Rechtslage. Ausnahmsweise ist sie zulässig, wenn z.B. mit neuer Regelung zu rechnen war; die alte

Rechtslage unklar und verworren war; ein ganz unerheblicher Schaden eintritt; zwingende Gründe des öffentlichen Wohls die Rückwirkung erfordern.

- Die „unechte“ Rückwirkung wird auch „tatbestandliche Rückanknüpfung“ genannt.

Die Norm wirkt hier auf in der Vergangenheit begonnene, gegenwärtig noch nicht abgeschlossenen Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft ein und entwertet dabei nachträglich die jeweils betroffene Rechtsposition Einzelner.

„Unechte“ Rückwirkung ist grundsätzlich zulässig: Das Interesse der Allgemeinheit an der Änderung der Rechtslage überwiegt das Interesse des Einzelnen am Bestand der Rechtslage. Ausnahmsweise ist sie unzulässig, wenn sie z.B. zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist; das individuelle Vertrauen gegenüber dem Wohl der Allgemeinheit überwiegt.

VII. Verhältnismäßigkeit

- Rechtliche Grundlage
Das Verhältnismäßigkeitsprinzip findet seine rechtliche Grundlage im allgemeinen Rechtsstaatsprinzip.
- Prüfungsschritte
 - Legitimes Ziel
 - Geeignetheit des Mittels
Geeignet ist ein Mittel, wenn es tauglich ist, das verfolgte Ziel zu erreichen.
 - Erforderlichkeit des Mittels
Nicht erforderlich ist das zur Erreichung des Ziels gewählte Mittel, wenn ein milderer Mittel gleichermaßen geeignet ist, das verfolgte Ziel zu erreichen.
 - Angemessenheit des Mittels (Proportionalität, Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)
Die Prüfung der Angemessenheit erfordert eine Güterabwägung zwischen den Belangen, die mit dem legitimen Ziel verfolgt werden sollen, und den Belangen, die infolge des eingesetzten Mittels zurücktreten müssen.

§ 6 Bundesstaat

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 10.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 8.

I. Begriff und rechtliche Grundlagen

- Begriff
 - Ein Bundesstaat ist die staatsrechtliche Verbindung mehrerer Staaten („Gliedstaaten“) zu einem Gesamtstaat („Bund“).
 - „Nach innen“ (staatsrechtlich) bildet der Bundesstaat zwei Ebenen der Staatlichkeit. Bund und Länder sind Staaten mit jeweils eigener staatlicher Grundordnung. Die Länder genießen Verfassungsautonomie, (in den Grenzen des Art. 28 I 1, II, 31, 142 GG). Dem einzelnen Land kommt aber kein Bestandsschutz zu (vgl. Art. 29 GG).

- „Nach außen“ (völkerrechtlich) gilt der Bundesstaat als Einheitsstaat (Prinzip der Einheitlichkeit des Bundesstaates nach außen).
- Im Bundesstaat ist eine Verteilung und Abgrenzung der staatlichen Kompetenzen (Art. 30 GG) zwischen Bund und Ländern unausweichlich. Die „Kompetenz-Kompetenz“ hat der Bund, d.h. er hat die Kompetenz, das GG und damit auch die Kompetenzverteilung zu ändern (Art. 79 GG).
- Abgrenzungen
 - Einheitsstaat
Etwaige Untergliederungen des Einheitsstaates bilden bloße (dezentralisierte) Verwaltungseinheiten.
 - Staatenbund
Der Staatenbund ist ein völkerrechtlicher Zusammenschluss von Staaten. Der Bund hat eigene Rechtspersönlichkeit, aber keine Staatsqualität.
 - Staatenverbund
Unter einem Staatenverbund ist ein völkerrechtlicher Zusammenschluss von Staaten zu einer eigenen, supranationalen Rechtsperson ohne eigene Staatsqualität zu verstehen. Der Begriff ist vom BVerfG spezifisch für die Europäische Union (EU) geprägt worden.
- Rechtliche Grundlagen
 - Expliziten Niederschlag hat das Bundesstaatsprinzip in der Präambel des GG sowie in Art. 20 I, 79 III GG gefunden.
 - Konkretisierungen dieses Staatsstrukturprinzips finden sich im Homogenitätsgebot (Art. 28 I 1 GG), in den Kompetenzregeln (Art. 30, 70 ff., 83 ff., 91a ff., 92 ff., 104a ff. GG), in der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG), in Kollisionsregeln (Art. 31, 142 GG) sowie in der Mitwirkung der Länder auf Bundesebene (Art. 50 GG)

II. Kompetenzverteilung

- Unter Kompetenzverteilung ist die aufgabenbezogene Abgrenzung der Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Vollziehung, Rechtsprechung) zwischen den beiden staatlichen Ebenen (Bund, Länder) gemeint.
- Wirkung
Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung errichtet eine sog. „vertikale Gewaltenteilung“. Denn sie bewirkt ebenso wie die oben dargestellte, aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete „horizontale Gewaltenteilung“ die Mäßigung staatlicher Gewalt und die Gewährleistung von „Richtigkeit“ staatlichen Handelns.
- System der Kompetenzverteilung
Grundsätzlich liegen die staatlichen Kompetenzen bei den Ländern (Art. 30 GG). Ausnahmsweise ist der Bund zuständig, wenn das GG eine anderweitige Kompetenzregelung vorsieht: Art. 70 ff., 83 ff., 91a ff., 92 ff., 104a ff. GG.

III. Wechselseitige Einwirkungen

- Die Länder verfügen über verschiedene Möglichkeiten, auf den Bund einzuwirken:
 - Über den Bundesrat (Art. 50 GG), können sie z.B. einwirken: auf die europäische Integration (Art. 23 I 2, II, VI GG), die Gesetzgebung (Art. 76 f. GG), die Verfassungsänderung (Art. 79 II GG) und die Wahl der Richter des BVerfG (Art. 94 I 2 GG).

- Sie wirken auch bei der Wahl des Bundespräsidenten mit (vgl. Art. 54 I, III GG).
- Der Bund wirkt auf die Länder ebenfalls ein:
 - „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG): Bundesrecht hat gegenüber kollidierendem Landesrecht (Geltungs-)Vorrang.
 - „Akzessorische“ Bundesaufsicht (Art. 84 III-V, 85 III, IV GG): Die Ausführung der Bundesgesetze ist grundsätzlich den Ländern aufgetragen. Über den Vollzug der Bundesgesetze wacht der Bund.
 - Einwirkungen im finanzverfassungsrechtlichen Bereich: Finanzhilfen des Bundes (Art. 104b GG), Ergänzungszuweisungen des Bundes (Art. 107 II GG), Haushaltsgrundsätze des Bundes (Art. 109 IV GG)
 - Bundesintervention (Art. 35 III, 91 II GG): z.B. Einsatz der Bundeswehr bei Katastrophen und politischen Unruhen.
 - Bundeszwang (Art. 37 GG): zwangsweise Durchsetzung von Pflichten der Länder durch den Bund.

IV. Kooperativer Föderalismus

- Es gibt verschiedene grundgesetzliche Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern.
 - Rechts- und Amtshilfe (Art. 35 I, II GG)
 - Innerer Notstand (Art. 91 I GG)
 - Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a ff. GG)
 - Finanzverwaltung (Art. 108 IV 1 GG)
- Vertragliche Zusammenarbeit
 - Staatsverträge (z.B. auf den Gebieten des Rundfunks, Glücksspiels) und Verwaltungsabkommen
 - Grenzen der Zusammenarbeit:
 - Eine sog. „Mischverwaltung“ (s.u.) ist ebenso verboten wie ein Kompetenzverzicht.
 - Im Verhältnis der Länder untereinander ist die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen nur punktuell sowie mit „Rückholrecht“ und Einflussicherung jedes Landes zulässig.
- Informelle Zusammenarbeit: Sie ist rechtlich unverbindlich. Beispiele hierfür sind der Meinungs- und Informationsaustausch oder die Koordination der Aufgabenerfüllung (wie z.B. bei der Ausführung von Bundesgesetzen).
- Verbot der sog. „Mischverwaltung“
 - Danach sind Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse des Bundes im Aufgabenbereich der Länder (und umgekehrt) ausgeschlossen, sofern nicht das GG Ausnahmen zulässt.

V. Prinzip der Bundestreue

- Rechtliche Grundlage
Das Prinzip der Bundestreue ist ein Beispiel für ungeschriebenes Verfassungsrecht. Es vermag die verfassungsrechtlichen Konkretisierungen des Bundesstaatsprinzips nur zu ergänzen und hat insofern lückenfüllende Funktion.
- Inhalt
Das Prinzip der Bundestreue fordert bundes- bzw. länderfreundliches Verhalten. Das bedeutet die wechselseitige Pflicht des Bundes und der Länder und der Länder untereinander zur Loyalität, insbesondere zur gegenseitigen Rücksichtnahme.

§ 7 Republik

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 7.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 9.

I. Begriff und rechtliche Grundlagen

- Begriff
 - Begrifflich lässt sich „Republik“ auf das lateinische „*res publica*“ (= öffentliche Angelegenheit) zurückführen.
 - „Republik“ ist der Gegensatz zur „Monarchie“. Deutsche Republiken bezeichnen sich daher auch als „Freistaaten“ (Bayern, Sachsen).
 - Von der Monarchie unterscheidet sich die Republik in Bezug auf das Staatsoberhaupt. In einer Monarchie ist das Staatsoberhaupt auf Lebenszeit, dynastisch berufen. In einer Republik wird das Staatsoberhaupt dagegen auf Zeit und unmittelbar oder mittelbar vom Volk berufen.
- Rechtliche Grundlagen

In den Art. 23 I 1, 20 I, 28 I 1 GG ist die Staatsform Republik ausdrücklich festgelegt.

Der Bundespräsident ist Staatsoberhaupt auf Zeit (Art. 54 II, 61 GG) und wird von der Bundesversammlung gewählt (Art. 54 I, III-VII GG), die ihre Legitimation auf das Volk zurückführen kann.

II. Weitergehende Bedeutungsgehalte

- Abschaffung von Adelsprivilegien?
- Gemeinwohlverantwortung des Staates?
- Freiheitlichkeit der staatlichen Ordnung?

Kapitel 3: Staatsziele

§ 8 Sozialstaatlichkeit

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 8.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 10.

I. Begriff und rechtliche Grundlagen

- Begriff
 - Historische Annäherung
 - Soziale Sicherheit: Im 19. Jahrhundert führte die Industrialisierung zur Verarmung bzw. Verelendung der Arbeiterklasse. Auf diese sog. „soziale Frage“ antwortete der deutsche Staat mit der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung (Krankenversicherung und Unfallversicherung 1883, Rentenversicherung 1889).
 - Wirtschaftslenkung und soziale Gerechtigkeit/sozialer Ausgleich: In der Weimarer Republik (1919-1933) wurde soziale Ungleichheit und Ungerechtigkeit auch jenseits des Gegensatzes von Arbeit und Kapital wahrgenommen. Die

- extremen volkswirtschaftlichen Belastungen der Zwischenkriegszeit (Hyperinflation 1922-23, Weltwirtschaftskrise 1929) nötigten den Staat außerdem, in die Wirtschaft lenkend einzugreifen.
- Daseinsvorsorge: In der Bundesrepublik Deutschland wurde die Sozialpolitik um die Sicherung eines menschenwürdigen Daseins (sog. „Daseinsvorsorge“) ergänzt.
 - Der Sozialstaat hat danach zumindest die folgenden vier Begriffsinhalte:
 - Soziale Sicherheit
Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens (Krankheit, Invalidität, Alter), die zur Erwerbsunfähigkeit führen können.
 - Soziale Gerechtigkeit/sozialer Ausgleich
Schutz des wirtschaftlich, sozial und im Rechtsverkehr Schwächeren (z.B. Arbeiter, Mieter, Verbraucher); finanzielle Umverteilung im Steuer- und Sozialversicherungssystem.
 - Daseinsvorsorge
Sicherung des Existenzminimums; Bereitstellung sowohl existenziell notwendiger Güter (wie Wasser, Strom, Gas, Verkehrsbetriebe) als auch sonstiger Leistungen und Güter im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich, die für ein sinnvolles Dasein in der modernen Lebenswelt notwendig sind (Schulen, Universitäten, Museen, Theater, Bibliotheken, Schwimmbäder, etc.).
 - Wirtschaftssteuerung
Durch Wettbewerbspolitik, Geldpolitik, Beschäftigungspolitik, Wirtschaftspolitik und Außenhandelspolitik kann der Staat lenkend in das wirtschaftliche Geschehen eingreifen.
 - Rechtliche Grundlagen
Das Sozialstaatsprinzip findet seinen ausdrücklichen Niederschlag in den Art. 20 I, 23 I 1, 28 I 1 GG. In anderen Vorschriften des Grundgesetzes wird das Sozialstaatsprinzip weiter entfaltet (z.B. Art. 3 II 2, 3 III 2, 6 IV, 7 IV 3 HS 2, 14 II GG).

II. Adressaten

- Gesetzgeber
 - Der Gesetzgeber hat die Befugnis und die Pflicht zur Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips. Er verfügt dabei über einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum.
 - Die hierfür notwendigen Gesetzgebungskompetenzen hat vor allem der Bund, z.B. Art. 74 I Nr. 7, 12, 13 GG.
 - Gesetzliche Ausprägungen des Sozialstaatsprinzips:
 - Soziale Sicherheit: z.B. Sozialgesetzbücher (SGB I-XII).
 - Soziale Gerechtigkeit/sozialer Ausgleich: z.B. individuelles und kollektives Arbeitsrecht (Bsp.: Mitbestimmung, Betriebsverfassung, Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung, Mutterschutz); Mietrecht; Steuerrecht; Sozialversicherungsrecht.
 - Daseinsvorsorge: z.B. kommunale Einrichtungen (Öffentlicher Personennahverkehr, Stadtwerke, Museen Kindergärten, Volkshochschule).
 - Wirtschaftssteuerung: z.B. Kartellaufsicht, Subventionen, Kurzarbeitergeld.

- Ob es eine Bestandsgarantie für sämtliche einfachgesetzlichen Ausprägungen des Sozialstaatsprinzips gibt, ist umstritten. Ein bestimmter sozialstaatlicher „Kern“ muss vom Gesetzgeber wohl ständig gewährleistet werden.
- Regierung, Verwaltung, Rechtsprechung
 - Weitere Konkretisierungen durch Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung können grundsätzlich nur im Rahmen der Gesetze erfolgen.

III. Grundrechte und Sozialstaatsprinzip

- Ansprüche des Bürgers
 - Soziale Ansprüche des Bürgers gegen den Staat ergeben sich grundsätzlich nur aus dem einfachen Gesetzesrecht.
 - Ausnahmsweise nimmt das BVerfG einen verfassungsunmittelbaren Anspruch des Bürgers aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I GG) in Verbindung mit den folgenden Grundrechten an:
 - Art. 1 I GG: Sicherung des Existenzminimums,
 - Art. 12 I, Art. 3 I GG: Zulassung zum Hochschulstudium.
 - Eine Bestandsgarantie für gesetzlich gewährte Ansprüche besteht nur teilweise. So werden z.B. Rentenansprüche und -anwartschaften als „Eigentum“ im Sinne von Art. 14 I 1 GG geschützt.
- Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen
 - Für die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen, insbesondere deren Verhältnismäßigkeit, können sozialstaatliche Zwecke (z.B. die „Sicherung der Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung“) legitime Ziele darstellen. Das BVerfG gesteht dem Gesetzgeber gerade im wirtschaftlich-sozialen Bereich einen sehr weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu.

§ 9 Umwelt- und Tierschutz

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 6 II.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 11.

I. Umweltschutz

- Begriff

Art. 20a GG fordert den Schutz der Umwelt i.S. der „natürlichen Lebensgrundlagen“. Dazu gehören:

 - Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft, Atmosphäre),
 - Klima,
 - Landschaft und Lebensräume,
 - Tiere und Pflanzen.
- Adressaten
 - Gesetzgeber
 - Der Gesetzgeber hat die Befugnis und die Pflicht zur weiteren Konkretisierung der Umweltschutzverpflichtung des Staates.
 - Dabei kommt dem Gesetzgeber wieder ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. In Abwägung mit widerstreitenden Belangen (z.B. Berufsfreiheit, Art. 12 I GG; Eigentumsgarantie, Art. 14 I 1 GG; Sozialstaatsprinzip, Art. 20 I GG) folgt aus Art. 20a GG kein absoluter Vorrang des

Umweltschutzes vor anderen Belangen mit Verfassungsrang. Auch ein bestimmtes Umweltschutzniveau schreibt das Grundgesetz nicht vor.

- In Bereich des Umweltschutzes liegen die Gesetzgebungskompetenzen weithin beim Bund, z.B. Art. 74 I Nr. 24, 29, 32 GG.
 - o Regierung, Verwaltung, Rechtsprechung
Regierung, Verwaltung, Rechtsprechung konkretisieren das Umweltschutzprinzip explizit nur „nach Maßgabe von Gesetz und Recht“. Art. 20a GG bildet infolgedessen keine verfassungsunmittelbare Ermächtigungsgrundlage für einen Eingriff z.B. der Verwaltung in Freiheit und Eigentum.
- Bedeutung
 - o Der Umweltschutz stellt eine verfassungsrechtliche Wertentscheidung dar, die mit anderen Wertentscheidungen des Grundgesetzes kollidieren kann und in diesem Fall mit jenen in einen verhältnismäßigen, schonenden Ausgleich zu bringen ist (Prinzip der „praktischen Konkordanz“).
 - o Der Staat hat die objektive Pflicht, Umweltgefährdungen zu unterlassen. Er muss darüber hinaus vor Umweltgefährdungen schützen und Vorsorge gegen Umweltrisiken betreiben.
 - o Art. 20a GG selbst trägt aus sich heraus keine Ansprüche des Bürgers gegen den Staat.

II. Tierschutz

- Begriff
Die in Art. 20a GG gesondert normierte Verantwortung des Staates „für die Tiere“ betrifft nicht den Tierschutz als Unterfall des Umweltschutzes, sondern den ethisch motivierten Tierschutz. Danach sollen Tiere, insbesondere höher entwickelte, leidens- und empfindungsfähige Tiere, als „Mitgeschöpfe“ angesehen und deshalb geschützt werden.
- Bedeutung
 - o Auch dieser ethisch motivierte Tierschutz bildet eine verfassungsrechtliche Wertentscheidung, die als „kollidierendes Verfassungsrecht“ („verfassungsimmanente Schranke“) insbesondere Eingriffe in die Forschungsfreiheit (mit Blick auf Tierversuche) zu rechtfertigen vermag.
 - o Der Staat hat die objektive Pflicht, Tiere vor vermeidbaren Leiden, Schäden und Schmerzen zu schützen.

§ 10 Europäische Integration

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 4.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 5.

I. Rechtliche Grundlagen

- Verfassungsrecht
Rechtliche Grundlage für das Staatsziel „europäische Integration“ war zunächst Art. 24 I GG, bevor der verfassungsändernde Gesetzgeber 1992 mit Art. 23 I 1 GG eine spezifischere Rechtsgrundlage ins GG einführte.

- Gesetzesrecht
Durch parlamentarisches Zustimmungsgesetz (Art. 23 I 2, 59 II 1 GG) können Hoheitsrechte auf die EU (zu deren Gründung wie zu deren Fortentwicklung) übertragen werden.

II. Wesen der Europäischen Union

- Internationale Organisation
Die EU ist im Ausgangspunkt zunächst eine internationale Organisation (völkerrechtlicher Gründungsvertrag, eigene Rechtspersönlichkeit, eigene Organe, eigene Aufgaben, eigene Befugnisse).
- Supranationale Organisation
Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat aber bereits 1963 festgestellt, dass die damalige EWG „eine neue Ordnung des Völkerrechts“ bildet. Diese neue Ordnung hat bestimmte, charakteristische Merkmale, welche eine internationale Organisation zu einer supranationalen Organisation machen:
 - Übertragung von Hoheitsrechten: Damit korrespondiert eine Einschränkung der Souveränität der Mitgliedstaaten.
 - „Durchgriffswirkung“: Die EU selbst kann dem Einzelnen (soweit vertraglich vorgesehen) unmittelbar Rechte und Pflichten auferlegen. D.h. eine vorherige Umsetzung der Rechte und Pflichten durch einen besonderen nationalen Rechtsakt des jeweiligen Mitgliedstaats ist insofern nicht erforderlich.
 - Vorrang des Unionsrechts: EU-Recht hat Vorrang vor dem nationalen Recht, und zwar im Sinne eines Anwendungsvorrangs (nicht: Geltungsvorrangs).

III. Vorrang des EU-Rechts

- Sicht des EuGH:
Aus Sicht des EuGH hat EU-Recht auch vor nationalem Verfassungsrecht ausnahmslosen, vorbehaltlosen Vorrang.
- Sicht des BVerfG:
 - Der Vorrang des EU-Rechts wird im Grundsatz akzeptiert.
 - Als Rechtsgrundlagen für die gegenüber dem deutschen Recht vorrangige Geltung des EU-Rechts dienen Art. 23 I GG i.V. mit dem bzw. den parlamentarischen Zustimmungsgesetzen.
 - Nach Auffassung des BVerfG folgen aus dem GG aber Ausnahmen vom Grundsatz der Akzeptanz des Vorrangs des EU-Rechts. Im Umfang dieser Ausnahmen können die genannten Rechtsgrundlagen den Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem nationalen Recht nicht tragen.
 - Ausnahme 1: Grundrechtskontrolle
Das BVerfG prüft EU-Rechtsakte darauf hin, ob sie mit den deutschen Grundrechten vereinbar sind – aber nur, wenn der Grundrechtsschutz innerhalb der EU-Rechtsordnung im Vergleich zum grundgesetzlichen Grundrechtsschutz generell defizitär geworden ist.
 - Ausnahme 2: *ultra vires*-Kontrolle
Das BVerfG prüft EU-Rechtsakte darauf hin, ob sie (gemäß dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und dem Subsidiaritätsprinzip) innerhalb der Kompetenzen der EU erlassen worden sind – aber nur, wenn der Kompetenzverstoß „hinreichend qualifiziert“ ist, d.h. wenn er „offensichtlich ist und ... zu einer

strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten führt“ (BVerfG), und wenn dem EuGH zuvor Gelegenheit zur Kompetenzkontrolle gegeben wurde.

○ Ausnahme 3: Verfassungsidentitätskontrolle

Das BVerfG prüft EU-Rechtsakte darauf hin, ob sie den unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität (Art. 23 I 3 i.V.m. Art. 79 III GG; richtigerweise auch: Art. 23 I 1 GG) des Grundgesetzes verletzen.

IV. Integrationsgrenzen

- Nach der „Struktursicherungsklausel“ (Art. 23 I 1 GG) muss die EU gewissen rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen sowie sozialen und föderativen Grundsätzen bei der Ausübung von Herrschaftsgewalt genügen und einen dem GG im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleisten.
- „Ewigkeitsgarantie“ (Art. 79 III GG)
Nach Art. 23 I 3 i.V. mit Art. 79 III GG soll nach Auffassung des BVerfG insbesondere kein Beitritt zu einem europäischen Bundesstaat möglich sein.
- Parlamentsvorbehalt
Nach Art. 23 I 2 GG ist eine parlamentarische Zustimmung (im Regelfall ein „formelles Gesetz“) unter Mitwirkung des Bundesrates notwendig, um Änderungen des EU-Vertragsrechts (EUV, AEUV) national verbindlich zu machen.
- Wahlrecht (Art. 38 I 1 GG)
Dem Bundestag und damit bei den gewählten Abgeordneten müssen Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben. Insbesondere muss ein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebensverhältnisse bleiben.
- Integrationsfester Kernbestand
Ein gewisser Kernbestand an Hoheitsrechten muss bei der Bundesrepublik verbleiben. Dazu zählen z.B. die Staatsangehörigkeit, die Einnahmen und Ausgaben, das zivile und militärische Gewaltmonopol, die Strafrechtspflege und die kulturellen Bereiche wie Sprache, Familie, Bildung, Presse oder Religion.

Kapitel 4: Staatsorgane

§ 11 Bundestag

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 13.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 12.

I. Überblick über die Staatsorgane

- Bundestag
- Bundesrat
- Bundespräsident
- Bundesregierung
- Bundesverfassungsgericht

II. Bedeutung und Funktionen

- Bedeutung
 - Der Bundestag ist das einzige unmittelbar demokratisch legitimierte Verfassungsorgan. Damit bildet er das „Gravitationszentrum“ der Vermittlung demokratischer Legitimation im Gefüge der deutschen Staatsorganisation.
 - Der Bundestag ist zugleich das Zentrum (Forum) des öffentlichen politischen Lebens. Spezifisch im Bundestag kommt es zur Formung des öffentlichen politischen Willens.
- Funktionen
 - Gesetzgebungsfunktion
Beratung und Beschlussfassung über Bundesgesetze ist zuvörderst Aufgabe des Bundestages (Art. 77 I GG).
 - Budgetrecht
Durch Bundesgesetz wird der Haushaltsplan vom Bundestag festgestellt (Art. 110 II 1 GG).
 - Mitwirkungs- und Zustimmungsfunktion
Bsp.: Der Bundestag ist durch ein von ihm verabschiedetes Vertragsgesetz am Abschluss völkerrechtlicher Verträge beteiligt (Art. 59 II 1 GG). Der Verteidigungsfall muss vom Bundestag festgestellt werden (Art. 115a I GG). In Angelegenheiten der EU wirkt auch der Bundestag mit (Art. 23 II-III, 45 GG).
 - Krefationsfunktion
Bsp.: Der Bundestag wählt den Bundeskanzler (Art. 63 GG). Die Abgeordneten des Bundestages wirken ferner bei der Wahl des Bundespräsidenten mit (vgl. Art. 54 III GG).
 - Kontrollfunktion
Bsp.: Der Bundestag hat das sog. „Zitierrecht“ (Art. 43 I GG), d.h. er kann die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen. Er kann außerdem Untersuchungsausschüsse einsetzen (Art. 44 GG) und hat bestimmte besondere Kontrollorgane einzurichten (Art. 45a, 45b, 45d GG). Der parlamentarischen Kontrolle der Regierung dienen ferner die sog. „Interpellationsrechte“ (§§ 100 ff. GOBT: Große und Kleine Anfragen).

III. Wahl und Zusammensetzung

- Wahl
 - Zum Wahlrecht s.o. (§ 4)
 - Zusammensetzung
Der Bundestag besteht aus 598 Abgeordneten zuzüglich der sich nach dem Bundeswahlgesetz ergebenden Überhangmandate (§§ 1 I 1, 6 V BWG). Der gegenwärtige Bundestag (17. Wahlperiode) hat z.B. 622 Abgeordnete.

IV. Wahlperiode und Diskontinuität

- Wahlperiode
 - Die Wahlperiode dauert 4 Jahre (Art. 39 I GG).
Die Wahlperiode beginnt mit dem Zusammentritt des jeweils neuen Bundestages; damit endet zugleich die Wahlperiode des jeweils alten Bundestages (Art. 39 I 2, II GG). Die Wahlperiode verlängert sich

während der laufenden Wahlperiode nur im Verteidigungsfall (Art. 115h I 1, III GG).

- Abgrenzung
Von der Wahlperiode abzugrenzen ist die Sitzungsperiode (Art. 39 III GG).
- Neuwahlen
Neuwahlen finden frühestens nach 46, spätestens nach 48 Monaten nach Beginn der jeweiligen Wahlperiode statt. Im Falle einer vorzeitigen Auflösung des Bundestages sind Neuwahlen innerhalb von 60 Tagen durchzuführen (Art. 39 I 4 GG; vgl. Art. 63 IV 3, 68 I 1 GG).
- Grundsatz der Diskontinuität
 - Personelle Diskontinuität: Die Mandate aller Abgeordneten enden mit dem Ende der jeweiligen Wahlperiode.
 - Sachliche Diskontinuität: Mit dem Ende der Wahlperiode erledigen sich alle (z.B. Gesetzes-)Vorlagen.
 - Institutionelle Diskontinuität: Alle Einrichtungen, deren Bestand von einer Entscheidung des Bundestages abhängt (z.B. Ausschüsse), gelten mit dem Ende der Wahlperiode als aufgelöst.

V. Parlamentarisches Verfahren

- Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT)
 - Der Bundestag ist befugt, sich selbst eine Geschäftsordnung zu geben (sog. „Geschäftsordnungsautonomie“, Art. 40 I 2 GG).
 - Die Rechtsnatur der GOBT ist strittig. Das Bundesverfassungsgericht geht von einer autonomen Satzung aus. Jedenfalls handelt es sich bei der GOBT um bloßes Binnenrecht, d.h. um Rechtssätze, die nur organintern gelten.
 - Beachtlichkeit eines Verstoßes gegen die GOBT
Ein Verstoß gegen die GOBT ist nur dann nach außen (z.B. für das BVerfG) beachtlich, wenn die verletzte Regel der GOBT das GG lediglich wiederholt oder das GG in zulässiger Weise abschließend konkretisiert.
- Organisation des Bundestages
 - Plenum
Das Plenum trifft die stets grundlegenden parlamentarischen Entscheidungen (z.B. Gesetzesbeschluss, Kanzlerwahl, etc.).
 - Fraktion
 - Der Begriff „Fraktion“ ist in § 10 I 1 GOBT definiert. Es sind Vereinigungen von mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages, welche derselben Partei angehören.
 - Fraktionen sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens (vgl. Art. 21, 53a I 2 GG).
 - Für das Verhältnis der Fraktionen zueinander gilt der Grundsatz strikt formaler Gleichheit.
 - Bedeutung
Die Fraktionen organisieren die parlamentarische Willensbildung. Die Wahrnehmung bestimmter parlamentarischer Rechte knüpft außerdem an den Fraktionsstatus an (z.B. Zitierrecht: § 42 GOBT; Gesetzesinitiativrecht: § 76 I GOBT). Im Organistreit hat das

BVerfG die Fraktionen als beteiligtenfähig anerkannt (vgl. § 63 BVerfGG).

- Ausschüsse
 - Abgesehen von den Pflichtausschüssen (Art. 45, 45a, 45c GG) ist der Bundestag frei darin, wie viele und welche Ausschüsse er bilden möchte.
 - Die Ausschüsse müssen sich grundsätzlich nach dem „Prinzip der Spiegelbildlichkeit“ zusammensetzen, d.h. sie müssen die Sitzverteilung zwischen den Fraktionen im Parlament widerspiegeln.
 - Die Ausschüsse entlasten das Plenum, indem sie Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums vorbereiten.
- Opposition

Die „Opposition“ (= die nicht die „Kanzlermehrheit“ fortdauernd tragenden Abgeordneten) ist kein vom GG besonders normiertes Organteil des Bundestages. Sie wird aber insbesondere durch die Fraktionsrechte (s.o.) sowie durch besondere Minderheitenschutzrechte (z.B. Art. Art. 39 III 3, 44 I 1, 93 I Nr. 2 GG) geschützt.

VI. Rechtstellung des Abgeordneten im Parlament

- Freies Mandat
 - Die Abgeordneten sind „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden“, sondern „nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Art. 38 I 2 GG).
 - Darin liegt die Ablehnung eines imperativen Mandats. Positiv normiert Art. 38 I 2 GG das freie Mandat. Diese Freiheit betrifft Ausübung, Dauer und Bestand des Mandats.
 - Partei- bzw. Fraktionszugehörigkeit und Mandat sind strikt zu trennen. Von Abgeordneten wird indes erwartet, dass sie so abstimmen, wie es zuvor in der Fraktion entsprechend der Linie der Partei besprochen und beschlossen worden ist. Daraus resultiert das Problem des „Fraktionszwangs“ bzw. der „Fraktionsdisziplin“.
 - Dabei geht es um das Spannungsverhältnis von freiem Mandat (Art. 38 I 2 GG) und Partei- bzw. Fraktionsmitgliedschaft (Art. 21 I 1 GG).
 - Zulässig ist „Fraktionsdisziplin“, d.h. die Ausübung von politischem Druck, z.B. die Drohung mit Fraktions- bzw. Parteiausschluss (vgl. § 10 IV ParteiG) oder mit dem Ausschluss von der Platzierung auf der nächsten Landesliste.
 - Unzulässig ist „Fraktionszwang“, d.h. die Erzwingung loyalen Verhaltens durch Vereinbarung finanzieller oder auf die Existenz des Mandats bezogener Sanktionen (z.B. Versprechen der Zahlung einer „Geldbuße“ oder der Niederlegung des Mandats).
- Rechte
 - Der Abgeordnete hat gewisse parlamentarische Mitwirkungsrechte, z.B. das Mitwirkungs-, Rede-, Stimm-, Frage-, Informations-, Initiativ-, und Fraktionsbildungsrecht.
 - Außerdem hat jeder Abgeordnete ein Recht auf angemessene Abgeordnetenentschädigung (Art. 48 III 1 GG).

- Schließlich gewährleistet das GG dem Abgeordneten auch bestimmte Rechte gegenüber Dritten (z.B. gegenüber dem jeweiligen Arbeitgeber oder Beförderungsunternehmen: Art. 48 I, II, III 2 GG).
- Gleichheit
 - Jeder Abgeordnete ist gleichermaßen „Vertreter des ganzen Volkes“ (Art. 38 I 2 GG).
 - Deshalb dürfen zwischen Abgeordneten keine, allenfalls „flache“ Hierarchien bestehen.
 - Geschützt werden insbesondere die fraktionslosen Abgeordneten, die z.B. ein gleiches Recht auf Mitwirkung in einem Ausschuss und dort Rede- und Antragsrecht haben. Das BVerfG hat aber wegen der Funktions- und Repräsentationsfähigkeit des Parlaments ein weitergehendes Stimmrecht fraktionsloser Abgeordneter in den Ausschüssen abgelehnt.
- Pflichten
 - Der Abgeordnete ist dem Gemeinwohl verpflichtet. Er hat die Pflicht zum freien Mandat und zu Mitwirkung im Bundestag (vgl. § 13 I, II 1 GOBT).
 - § 18 i.V. mit Anlage 1 GOBT sieht bestimmte Verhaltensregeln vor.
- Indemnität (Art. 46 I GG)
 - Die Abgeordneten dürfen nicht wegen ihrer Abstimmungen oder Äußerungen im Bundestag gerichtlich oder dienstlich verfolgt werden (Sanktionslosigkeit).
 - Zeitlich greift die Indemnität auch noch nach Ablauf des Mandats ein.
 - Sinn der Indemnität ist die Sicherung des Status und der Funktion des Abgeordneten und der parlamentarischen Arbeit.
- Immunität
 - Die Abgeordneten dürfen grundsätzlich nicht strafprozessual verfolgt werden. Diese Abgeordnetenimmunität bildet ein Verfahrenshindernis.
 - Es gilt für alle Lebensbereiche, d.h. nicht nur für die Tätigkeit im Parlament.
 - Zeitlich gilt die Immunität nur für die Dauer der Mandatszeit.
 - Sinn der Immunität ist die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments.
- Schutz von Vertrauensverhältnissen mit Dritten
 - Zu Gunsten der Abgeordneten besteht ein Zeugnisverweigerungsrecht sowie ein Beschlagnahmeverbot (Art. 47 GG), was ein Durchsuchungsverbot einschließt.
 - Sinn dieser Regelungen ist wiederum die Sicherung des Status und der Funktion des Abgeordneten und der parlamentarischen Arbeit.

VII. Untersuchungsausschüsse

- Rechtsgrundlage für die Errichtung und die Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen ist Art. 44 GG i.V. mit dem Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (PUAG).
- Einsetzung
 - Mehrheitsenquôte: Einsetzung des Untersuchungsausschusses durch Mehrheitsbeschluss gemäß Art. 42 II 1 GG.
 - Minderheitsenquôte: Einsetzung des Untersuchungsausschusses aufgrund eines Antrags eines Viertels der Mitglieder des Bundestages (Art. 44 I 1 GG).

- Aufgabe
Untersuchungsausschüsse haben die Aufgabe, Sachverhalte (insbesondere im Bereich von Regierung und der ihr nachgeordneten Verwaltung) aufzuklären. Daneben können und Untersuchungsausschüsse auch dem Zweck der eigenen Information des Bundestages dienen.
- Untersuchungsgegenstand
 - Der Gegenstand der Untersuchung muss im Einsetzungsantrag hinreichend bestimmt benannt sein.
 - Grenzen der Untersuchung
Die bundesstaatliche Kompetenzordnung schränkt das Untersuchungsrecht ebenso ein wie die Gewaltenteilung:
 - In den „Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung“ dürfen die Untersuchungen nicht eindringen.
 - Daneben besteht ein nicht ausforschbarer „Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“ der Regierung. Dazu gehören z.B. noch nicht abgeschlossene (Verwaltungs-)Vorgänge und die regierungsinterne Willensbildung.
 - Gemäß Art. 44 IV 1 GG ist die gerichtliche Kontrolle von Beschlüssen des Untersuchungsausschusses ausgeschlossen. Dieser Ausschluss beschränkt sich aber allein auf abschließende, tatsächliche Feststellungen und Bewertungen des Untersuchungsausschusses. Gegen sonstige im Verlauf der Untersuchungen getroffene Maßnahmen eines Untersuchungsausschusses steht der Rechtsweg dagegen offen.

§ 12 Bundesrat

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 16.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 13.

I. Stellung, Bedeutung und Funktion

- Stellung
Der Begriff „Länderkammer“ ist doppelt missverständlich. Zum einen ist der Bundesrat ein oberstes Staatsorgan des Bundes. Zum anderen bildet der Bundesrat keine „zweite Kammer“ des Parlaments.
- Bedeutung
Der Bundesrat ist die „Interessenvertretung“ der Länder beim Bund. Über ihn können die Länder ihren Einfluss ausüben und ihre Interessen auf Bundesebene zur Geltung bringen. Insofern erweist er sich zugleich als organisatorisch-institutionelles Element der „vertikalen Gewaltenteilung“.
- Funktion
Durch den Bundesrat wirken die Länder bei Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der EU mit (Art. 50 GG).

II. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen

- Entwicklungslinie
Im Verlauf der deutschen Verfassungsgeschichte lässt sich die wiederkehrende Herausbildung eines exekutivisch besetzten Organs in Gestalt eines „Gesandtenkongresses“ zum Zweck der Mitwirkung der (Glieder-)Staaten an der Ausübung von Hoheitsgewalt des Bundes bzw. Gesamtstaates nachweisen.

- Historische Vorläufer des Bundesrates waren:
 - Reichstag (Heiliges römisches Reich deutscher Nation bis 1806),
 - Bundesversammlung (Deutscher Bund 1815-1867),
 - Bundesrat (Norddeutscher Bund 1867-1871 und Deutsches Reich 1871-1919),
 - Reichsrat (Weimarer Republik 1919-1934),
 - Länderrat (1948).

III. Zusammensetzung

- Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen (Art. 51 I GG).
- Diese Mitglieder werden durch die Landesregierungen berufen und auch wieder abberufen.
- Die Mitglieder sind „entsandt“ (Art. 51 III 1 GG) und deshalb gegenüber der jeweiligen Landesregierung weisungsgebunden.
- Jedes Land hat eine bestimmte Anzahl von Stimmen im Bundesrat. Die Zahl der Stimmen hängt von der Einwohnerzahl des Landes ab. Die Zahl der entsandten Mitglieder entspricht der Zahl der Stimmen des Landes im Bundesrat (Art. 51 III 1 GG).
- Die insgesamt 69 Stimmen sind im Bundesrat folgendermaßen verteilt:
 - 6 Stimmen: Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, und Nordrhein-Westfalen.
 - 5 Stimmen: Hessen.
 - 4 Stimmen: Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.
 - 3 Stimmen: Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland.

IV. Beschlussfassung

- Mehrheitserfordernisse
 - Grundsätzlich reicht für die Beschlussfassung die einfache Mehrheit aus 69 Stimmen (Art. 52 III 1 GG).
 - Ausnahmsweise ist eine qualifizierte Mehrheit aus 69 Stimmen erforderlich (vgl. z.B. Art. 79 II GG).
- Stimmabgabe
 - Von einem Land können die Stimmen stets nur einheitlich abgegeben werden (Art. 51 III 2 GG). Das Land Bayern muss also z.B. mit seinen 6 Stimmen einheitlich für oder gegen eine Vorlage stimmen.
 - Bei mehreren gleichzeitig anwesenden Mitgliedern einer Landesregierung gilt in der Praxis das Prinzip der „Stimmführerschaft“: Die Stimmabgabe eines einzigen Mitglieds wird als Stimmabgabe für das ganze Land angesehen, weil und soweit kein anderes anwesendes Mitglied desselben Landes widerspricht.
 - Stimmen mehrere gleichzeitig anwesende Mitglieder einer Landesregierung unterschiedlich ab, ist die Stimmabgabe dieses Landes nach Auffassung des BVerfG ungültig. Der die Abstimmung leitende Bundesratspräsident ist zwar berechtigt, auf die wirksame Abstimmung eines Landes hinzuwirken. Das Recht zur Nachfrage nach dem gewollten Abstimmungsverhalten entfällt aber, wenn erkennbar ist, dass ein einheitlicher Wille der Vertreter des Landes nicht besteht und während der Abstimmung nicht mehr herstellbar ist.

V. Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung

- Mitwirkungsformen
 - Der Bundesrat hat das Recht, einen Gesetzesvorschlag in den Bundestag einzubringen (Art. 76 I GG).
 - Der Bundesrat kann gegen ein vom Bundestag beschlossene Gesetz Einspruch einlegen (Art. 77 I 2, III, IV, 78 GG). Dieser Einspruch des Bundesrates kann aber durch einen Beschluss des Bundestages zurückgewiesen werden. Das Gesetz kommt dann gegen den Willen des Bundesrates zustande.
 - Bedarf das Gesetz des Bundestages dagegen der Zustimmung des Bundesrates, dann kommt das Gesetz nur mit dem zustimmenden Willen des Bundesrates zustande (Art. 77 I 2, IIa, 78 GG). Die fehlende Zustimmung des Bundesrates kann nicht durch einen Beschluss des Bundestages ersetzt werden.
- Zustimmung
 - Nur solche Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, für die das Grundgesetz ausdrücklich die „Zustimmung des Bundesrates“ vorsieht.
 - Wichtige Fallgruppen der Zustimmungsbedürftigkeit:
 - Verfassungsänderung (Art. 79 II GG),
 - Einwirkung des Bundes auf die Verwaltungs- und Organisationshoheit der Länder (vgl. Art. 83 ff. GG; z.B. Art. 84 I 6, V 1 GG),
 - Einwirkung des Bundes auf die Finanzhoheit der Länder (vgl. Art. 104a ff. GG; z.B. Art. 104a IV, V 2, VI 4 GG).
 - Nach der so genannten „Einheitsthese“ wird die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes insgesamt (einheitlich) schon durch eine einzige zustimmungsbedürftige Regelung ausgelöst.
 - Zur Umgehung dieser mit der „Einheitsthese“ verbunden Folge darf ein Gesetz in einen nicht zustimmungsbedürftigen Teil und in einen zustimmungsbedürftigen Teil aufgespalten werden.

VI. Mitwirkung an der Bundesverwaltung

- Der Bundesrat vermag auf die Verwaltungs- oder Organisationshoheit der Länder (z.B. Art. 84 II, III 2 GG) mit einzuwirken.
- Außerdem kommt eine Mitwirkung des Bundesrates auch Erlass von Rechtsverordnungen in Betracht (z.B. Art. 80 II, 109 IV GG).
- Mitwirkungsrechte des Bundesrates bestehen auch im Falle eines Notstandes (vgl. §§ 115a ff. GG).

VII. Mitwirkung in Angelegenheiten der EU

- Die Rechtsgrundlagen hierfür finden sich in Art. 23 II, IV-VI GG i.V. mit dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG).
- Rechte des Bundesrates
 - Der Bundesrat hat ein Recht auf frühzeitige Information durch die Bundesregierung (Art. 23 II 2 GG).
 - Darüber hinaus ist der Bundesrat berechtigt, an der Willensbildung des Bundes mitzuwirken (Art. 23 IV GG). Die Bundesregierung muss hierzu in gewissen Bereichen die Stellungnahmen des Bundesrates berücksichtigen (Art. 23 V 1 GG). Wenn im Schwerpunkt die

Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, müssen die Stellungnahmen des Bundesrates sogar „maßgeblich“ berücksichtigt werden (Art. 23 V 2 GG). Im Falle des Art. 23 VI 1 GG, d.h. wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder berührt sind, kann der Bundesrat einen Vertreter der Länder bestellen, der im Rat der EU zur Vertretung Deutschlands berechtigt ist.

§ 13 Bundespräsident

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 15.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 14.

I. Stellung, Bedeutung und Funktion

- Der Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland.
- Nach Art 59 I GG obliegt dem Bundespräsidenten die völkerrechtliche Vertretung und Repräsentation der Bundesrepublik Deutschland.
- Ferner hat er die Aufgabe, die Bundesgesetze auszufertigen (Art 82 GG).
- Er übt das Begnadigungsrecht aus (Art 60 II GG).
- Außerdem ernennt und entlässt er die Bundesminister, die Bundesrichter, etc. (Art 60 I, 64 I GG).
- Nach Art. 63 I GG schlägt er dem Bundestag einen Bundeskanzler zur Wahl vor und ernennt gemäß Art 63 II 2, IV 2, 3, 67 I 2 GG den vom Bundestag gewählten Bundeskanzler.
- Gemäß Art 68, 81 GG verfügt er über bestimmte hochpolitische Kompetenzen in Krisensituationen.
- Seine Funktionen sind auf Integration und Ausgleich gerichtet. Insbesondere sind ihm einseitige Einmischungen in den politischen Alltag grundsätzlich nicht gestattet. Die politische Staatsleitung liegt bei Bundesregierung und Bundestag.
- Für die Gültigkeit von Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten ist die Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Minister erforderlich (Art. 58 GG).
 - Sinn dieses Erfordernis ist, dass die (zuständigen Mitglieder der) Bundesregierung auf diese Weise politische und parlamentarische Verantwortung für die Handlungen des Bundespräsidenten übernehmen. Es kommt zu einer Rückbindung der Verfügungen und Anordnungen an die (eigentliche) politische Staatsleitung.
 - Gegenzeichnungsbedürftige Präsidialakte sind zum einen Rechtsakte („Anordnungen und Verfügungen“; z.B. Ratifikation völkerrechtlicher Verträge, Ernennungen und Entlassungen, Auflösung des Bundestages, etc.). Ob zum anderen auch Realakte (z.B. Erklärungen, Reden, etc.) gegengezeichnet werden müssen, ist strittig.
 - Form des Gegenzeichnung
Bei Rechtsakten erfolgt die Gegenzeichnung in Schriftform, also durch Unterschrift, bei Realakten wird eine Gegenzeichnung auch konkludent („stillschweigend“) für möglich gehalten.
 - Rechtsfolgen fehlender Gegenzeichnung
Bei Rechtsakten sind die jeweiligen Anordnungen und Verfügungen bis zur Gegenzeichnung durch die (zuständigen Mitglieder der) Bundesregierung schwebend unwirksam.

Bei Realakten sind die Handlungen zunächst rechtswidrig; der Rechtsfehler kann aber durch spätere Gegenzeichnung unter Umständen geheilt werden.

II. Amtszeit

- Der Bundespräsident wird durch die Bundesversammlung gewählt (Art. 54 I 1 GG). Mitglieder der Bundesversammlung sind alle Abgeordneten des Bundestages sowie eine gleich große Anzahl von Mitgliedern, die von den Landesparlamenten bestimmt werden (Art. 54 II GG).
- Wählbarkeitsvoraussetzungen
Wer zur Wahl antritt, muss Deutscher i.S. des GG und mindestens 40 Jahre alt sein (Art. 54 I 2, 116 I GG).
- Die Amtsdauer beträgt 5 Jahre (Art. 54 II 1 GG). Eine (sich unmittelbar an eine Amtsperiode) „anschließende“ Wiederwahl ist nur einmal zulässig (Art. 54 II 2 GG).
- Inkompatibilitäten (Art. 55 GG): Der Bundespräsident darf z.B. nicht Mitglied der Bundesregierung, des Bundestages, etc. sein.
- Amtsenthebung
Der Bundespräsident kann nur im Wege der Präsidentenanklage (Art. 61 GG) abgesetzt werden.

III. Aufgaben und Befugnisse

- „Staatsnotarielle“ Aufgaben und Befugnisse
 - Der Bundespräsident ist zuständig für die Ausfertigung und (Anordnung der) Verkündung von Gesetzen (Art. 82 I 1 GG).
 - Er ernennt und entlässt den Bundeskanzler (Art. 63 II 2, IV 2, 3, 67 I 2 GG), die Bundesminister, Bundesrichter, Bundesbeamten und (Unter-) Offiziere der Bundeswehr (Art. 60 I, 64 I GG).
- Der Bundespräsident übernimmt die völkerrechtliche Vertretung und Repräsentation der Bundesrepublik nach außen (Art. 59 I GG).

IV. Prüfungskompetenz

- Unter „Prüfungskompetenz“ ist vorliegend die Befugnis zur rechtlichen (nicht: politischen) Prüfung und gegebenenfalls Verwerfung von Rechtsakten, insbesondere von nach Art. 76 ff. GG beschlossenen Gesetzen, zu verstehen.
- Formelle Prüfungskompetenz
 - Die herrschende Meinung geht in Bezug auf die formelle Verfassungswidrigkeit von Gesetzen von einer umfassenden Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten aus. Der Bundespräsident prüft insofern etwa Kompetenzverstöße oder Verfahrensfehler.
- Materielle Prüfungskompetenz
 - Nach herrschender Meinung ist dagegen die materielle Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten auf die Feststellung evidenter materieller Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes beschränkt, d.h. der Verstoß gegen materielles Verfassungsrecht muss offensichtlich sein.

§ 14 Bundesregierung

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 14.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 15.

I. Bedeutung und Funktion

- Funktion
Der Bundesregierung kommt die Aufgabe politischer Staatsleitung im Zusammenwirken („zur gesamten Hand“) mit der ihn tragenden Bundestagsmehrheit zu. Zugleich bildet die Bundesregierung die Spitze der Bundesverwaltung.
- Bedeutung
Die Bundesrepublik Deutschland wird auch als „Kanzlerdemokratie“ bezeichnet. Denn der Bundeskanzler hat eine besonders starke Stellung in dem auf Stabilität ausgelegten parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes.

II. Zusammensetzung

- Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und den einzelnen Bundesministern.

III. Bildung der Bundesregierung

- Wahl des Bundeskanzlers
 - Zeitpunkt
 - Nach dem Zusammentritt eines neuen Bundestags wird ein neuer Bundeskanzler gewählt (vgl. Art. 69 II GG).
 - Weitere Fälle der Wahl eines neuen Bundeskanzlers sind die Amtserledigung (z.B. durch Tod, Rücktritt des Amtsinhabers; vgl. Art. 69 II GG) oder ein erfolgreiches sog. „konstruktives Misstrauensvotums“ (vgl. Art. 67 I 1, 68 I 2 GG).
 - Vorschlag
Nach dem Zusammentritt eines neuen Bundestages oder nach Amtserledigung gemäß Art. 69 II GG schlägt der Bundespräsident dem Bundestag in Ausübung seines politischen Ermessens eine Person zur Wahl als Bundeskanzler im ersten Wahlgang gemäß Art. 63 I GG vor. In den weiteren Wahlgängen sowie allen anderen Fällen eine Neuwahl des Bundeskanzlers wählt der Bundestag den Bundeskanzler aus eigener Initiative (Art. 63 III, IV 1, 67 I 1, 68 I 2 GG).
 - Verfahren
 - Im Verfahren nach Art. 63 I GG (erster Wahlgang) erfolgt der Vorschlag zum Schutz der vorgeschlagenen Personen „ohne Aussprache“.
 - Im Verfahren des Misstrauensvotums nach Art. 67 GG ist eine Wartefrist von 48 Stunden einzuhalten.
 - Für die Wahl ist im Grundsatz die sog. „Kanzlermehrheit“, also die einfache Mitglieder Mehrheit notwendig (Art. 63 II 1, III, IV 2, 67 I 1, 68 I 2 GG).
 - Eine Ausnahme gilt für die dritte Wahlphase nach Art. 63 IV GG. Hier reicht die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, was zur Bildung einer Minderheitsregierung führt (Art. 63 IV 1, 3 GG).

- Ernennung des Bundeskanzlers
Der Bundespräsident ist für die Ernennung des Bundeskanzlers zuständig.
 - Grundsätzlich ist der Bundespräsident an die Wahl des Parlaments gebunden und muss den Gewählten zum Bundeskanzler ernennen (Art. 63 II 2, IV 2, 67 I 2 GG).
 - Ausnahmsweise kommt ihm im Fall einer Minderheitsregierung eine Ermessensentscheidung zu (Art. 63 IV 3 GG): Der Bundespräsident kann den Gewählten ernennen oder den Bundestag auflösen.
- Ernennung der Bundesminister
Der Bundespräsident ist auch für die Ernennung der Bundesminister zuständig.
 - Der Bundeskanzler schlägt dem Bundespräsidenten die zu ernennenden Minister vor (Art. 64 I GG).
 - Der Bundespräsident ist an diese Entscheidung des Bundeskanzlers gebunden.
- Ernennung des „Vizekanzlers“
 - Die Ernennung des Vizekanzlers gehört zur Organisationsgewalt des Bundeskanzlers (Art. 69 I GG).

IV. Amtsdauer

- Ende des Amtes eines Bundesministers
Das Ende hängt ab vom Vertrauen des Bundeskanzlers und vom Amt des Bundeskanzlers. Wenn das Amt des Kanzlers endet, so endet immer auch das Amt eines Bundesministers (Art. 64 I, 69 II GG). Das Parlament kann also nicht einem einzelnen Minister in der Weise das Vertrauen entziehen, dass er zugleich sein Ministeramt verliert.
- Ende des Amtes des Bundeskanzlers
 - Das Amt des Bundeskanzlers endet immer mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages (Art. 69 II GG).
 - Es endet auch bei einer anderen Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers (Art. 69 II GG), z.B. durch Rücktritt, Tod, Verlust der Amtsfähigkeit, oder durch ein „konstruktives Misstrauensvotum“ (Art. 67 I 1, 68 I 2 GG).
- Vertrauensfrage des Bundeskanzlers
 - Die Vertrauensfrage ist ein Mittel, mit dem sich der Bundeskanzler seiner „Regierungsmehrheit“ im Bundestag versichern kann. Im „Normalfall“ wird die Vertrauensfrage vom Kanzler einer Minderheitsregierung (= Regierung ohne Vertrauen der „Kanzlermehrheit“) gestellt. Die Minderheitsregierung kann als solche von Anfang an gemäß Art. 63 IV 3 GG bestanden haben. Denkbar ist aber auch, dass z.B. nach dem Auseinanderbrechen einer Koalitionsregierung mit anschließendem, aber erfolglosem konstruktivem Misstrauensvotum (Art. 67 I 1 GG) eine Regierung nachträglich zur Minderheitsregierung wird.
 - Verfahren
 - Der Bundeskanzler stellt die Vertrauensfrage nach Art. 68 I 1 GG. Er kann die Vertrauensfrage auch in Verbindung mit einer Sachfrage (vgl. Art. 81 I 2 GG), z.B. mit einer Gesetzesvorlage oder einer Beschlussvorlage (etwa über den Auslandseinsatz der Bundeswehr) stellen. Dies liegt in seinem politischen Ermessen.

- Wartefrist (Art. 68 II GG): Zwischen dem Antrag und der Abstimmung über die Vertrauensfrage müssen 48 Stunden liegen.
- Abstimmung: Wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder des Bundestages dem Antrag des Bundeskanzlers zustimmt („Kanzlermehrheit“), hat ihm der Bundestag das Vertrauen ausgesprochen (Art. 68 I 1 GG).
- Wird die Kanzlermehrheit nicht erreicht, kann der Bundeskanzler nach seinem politischen Ermessen dem Bundespräsidenten die Auflösung des Bundestages vorschlagen.
- Der Bundespräsident kann den Bundestag nach seinem politischen Ermessen auflösen (Art. 68 I 1 GG). Diese Entscheidung muss der Bundespräsident innerhalb einer Frist von 21 Tagen treffen (Art. 68 I 1 GG).
- o Besondere materielle Tatbestandsvoraussetzungen
 - Solche besonderen materiellen Tatbestandsvoraussetzungen sind nur im Fall der von vornherein allein auf Auflösung des Bundestages gerichteten („unechten“) Vertrauensfrage beachtlich.
 - Hintergrund der Problematik ist, dass der Verfassungsgeber dem Bundestag im Interesse stabiler Regierungsverhältnisse kein Selbstaufhebungsrecht zugestanden hat. Diese Entscheidung des Verfassungsgebers kann über die Vertrauensfrage nach Art. 68 GG umgangen werden, der seinem Wortlaut nach für die Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten eine Kette rein formaler Schritte vorsieht: Vertrauensfrage des Bundeskanzlers – negative Beantwortung der Vertrauensfrage durch den Bundestag (gemäß entsprechender Absprache zwischen Bundeskanzler und seiner „Kanzlermehrheit“) – Auflösungsantrag des Bundeskanzlers – Auflösungsverfügung des Bundespräsidenten.
 - Um dem Willen der Verfassungsgebers Rechnung zu tragen, fordert BVerfG eine „materielle Auflösungsfrage“. Eine solche materielle Auflösungsfrage ist gegeben, wenn der Bundeskanzler die politische Handlungsfähigkeit verloren hat, d.h. wenn er seine Politik nicht mehr von einer steten „Kanzlermehrheit“ im Bundestag getragen sieht.
 - Das Bundesverfassungsgericht kontrolliert das gesamte Verfahren nach Art. 68 GG nur daraufhin, ob Tatsachen vorliegen, welche die Einschätzung des Bundeskanzlers vom Verlust seiner politischen Handlungsfähigkeit plausibel erscheinen lassen, oder ob auf dieser Tatsachenbasis eine andere Einschätzung eindeutig vorzuziehen gewesen wäre.

V. Aufgaben

- Gesamtstaatliche Verantwortung
Die Bundesregierung hat die Aufgabe der politischen Staatsleitung. Dazu gehören auch die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit. Ferner kann die Bundesregierung unter besonderen Umständen den Gesetzgebungsnotstand erklären (Art. 81 I GG).

- Einzelne Regelungen
 - Die Aufgaben und Befugnisse der Bundesregierung werden in zahlreichen Vorschriften des GG bezeichnet, z.B.: Art. 26 II, 32 III GG; Art. 35 III, 91 II GG; Art. 76 I, 77 II 4 GG; Art. 80 I 1 1. Var. GG; Art. 37, 84 II, III, IV 1, V, 85 II, III 2, IV 2 GG; Art. 86 GG; Art. 108 VII, 113 GG.
 - Die Rechtsprechung des BVerfG hat diesen Kreis von Aufgaben und Befugnissen noch erweitert:
 - So hat die Bundesregierung die, Pflicht den Bundestag zu unterrichten.
 - Außerdem ist die Bundesregierung verpflichtet, dem Bundestag auf Fragen Rede und Antwort zu stehen und einem Abgeordneten die nötigen Informationen zur Ausübung seines Mandats zu verschaffen.
 - Einzelnen Regierungsmitgliedern sind spezielle Aufgaben und Befugnisse zugewiesen, siehe z.B. Art. 65a, 115b GG; Art. 80 I 1 2.Var. GG; Art. 108 III 2, 112 S. 1, 114 I GG.

VI. Aufgabenverteilung

- Die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung richtet sich Art. 65 GG i.V. mit der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg).
- Für die Aufgabenverteilung gelten die folgenden Strukturprinzipien: das Kanzlerprinzip, das Ressortprinzip und das Kabinettsprinzip.
- Kanzlerprinzip
 - Danach gibt der Kanzler die „Richtlinien der Politik“ vor (Art. 65 S. 1 GG). „Richtlinien der Politik“ sind nur grundlegende, die politische Richtung weisende Leitentscheidungen, die so viel Spielraum lassen müssen, dass sie von dem konkret zuständigen Ressortminister noch sinnvoll ausgefüllt werden können. Einzelfallentscheidungen darf der Bundeskanzler selbst nur ausnahmsweise treffen.
 - Bindungswirkung
Der jeweils zuständige Ressortminister ist an diese „Richtlinien“ des Kanzlers gebunden. Ob auch die Bundesregierung als Kollegialorgan an die „Richtlinien der Politik“ gebunden ist, wird uneinheitlich beurteilt.
- Ressortprinzip
 - Die Einrichtung der Ressorts (Ministerien) erfolgt durch den Bundeskanzler (vgl. Art. 65 S. 2, 69 I GG).
 - Ob der Gesetzgeber auf diese Organisationsgewalt des Bundeskanzlers kraft Parlamentsvorbehalts zugreifen darf, ist strittig.
 - Das GG sieht mehrere Pflichtressorts vor, z.B. das Justizministerium (Art. 96 II 4 GG), das Finanzministerium (Art. 108 III, 112 S. 1, 114 I GG) und das Verteidigungsministerium (Art. 65a I GG).
 - Der jeweilige Bundesminister hat die Ressortkompetenz (Art. 65 S. 2 GG).
 - Bestimmten einzelnen Bundesministern hat das GG bestimmte Sonderrechte verliehen, z.B. dem Finanzminister (Art. 112 S. 1 GG) oder dem Verteidigungsminister (Art. 65a I GG).
 - Der zuständige Bundesminister leitet und verwaltet sein Ressort selbstständig. Er ist in seiner Gestaltungsfreiheit aber von zwei

Seiten her beschränkt. Zum einen muss er die Richtlinien der Politik des Bundeskanzlers, zum anderen die Kollegialentscheidungen der Bundesregierung beachten.

- **Kollegialprinzip**
Die Bundesregierung, bestehend aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern, entscheidet grundsätzlich als Kollegium. Die Bundesregierung muss als Kollegialorgan handeln, wenn nach dem GG die „Bundesregierung“ zuständig ist oder wenn die Entscheidung durch das Kollegium gemäß §§ 15, 15a I GOBReg angeordnet ist.

§ 15 Bundesverfassungsgericht

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 20.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 16.

I. Bedeutung und Funktion

- **Funktion**
 - Das BVerfG ist nach Art. 92 GG Teil der rechtsprechenden Gewalt des Bundes.
 - Es entscheidet über im GG (vgl. Art. 93 GG) bzw. im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (vgl. § 13 BVerfGG) abschließend zugewiesene Streitigkeiten im Verhältnis zwischen Staat und Bürger, im Verhältnis der Staatsorgane untereinander sowie im Verhältnis zwischen Bund und Ländern oder zwischen den Ländern untereinander sowie im Innenverhältnis eines Landes.
- **Bedeutung**
Das BVerfG ist „Hüter der Verfassung“, hat aber keine Allzuständigkeit für alle nur denkbaren verfassungsrechtlichen Streitigkeiten (s.o.).

II. Organisation

- **Gliederung**
Das Bundesverfassungsgericht besteht aus 2 Senaten, die jeweils mit 8 Richtern besetzt sind (§§ 2, 15a BVerfGG). 3 der 8 Richter eines jeden Senates müssen Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes (BGH, BAG, BVerwG, BFH, BSG) gewesen sein (vgl. Art. 94 I 1 GG, § 5 I 2 BVerfGG).
- **Richter**
Die für das Amt des Richters des BVerfG erforderlichen Qualifikationen sind in § 3 BVerfGG geregelt. Die Richter werden nach Art. 94 I 2 GG, §§ 5 ff. BVerfGG zur Hälfte vom Bundestag und zur Hälfte vom Bundesrat gewählt. Ihre Amtszeit beträgt nach § 4 BVerfGG 12 Jahre, längstens bis zur Altersgrenze.

III. Verhältnis zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit

- **Existenz der Landesverfassungsgerichtsbarkeit**
 - Jedes Land kann aufgrund seiner Verfassungsautonomie ein Landesverfassungsgericht als Verfassungsorgan errichten.
 - Vom Grundgesetz wird die Existenz von Landesverfassungsgerichten in mehreren Artikeln vorausgesetzt: Art. 93 I Nr. 4, 100 I, III GG; siehe auch Art. 99 GG.

- BVerfG und Landesverfassungsgerichte
 - Im Grundsatz stehen die „Verfassungsräume“ von Bund und Ländern und damit die zugehörigen Verfassungsgerichte nebeneinander.
 - Das BVerfG kontrolliert Rechtsakte von Bund und Ländern auf Verstöße gegen das Grundgesetz.
 - Die Landesverfassungsgerichte kontrollieren Rechtsakte des jeweiligen Landes auf Verstöße gegen die jeweilige Landesverfassung.
 - Abgrenzungsfragen können sich stellen, wenn Bundes- und Landesstaatsgewalt ineinandergreifen, z.B. wenn ein Bundesgesetz (z.B. StPO) durch das Gericht eines Landes (z.B. LG Passau) angewendet wird.
 - Insbesondere ist die Frage, ob die Anwendung von Verfahrensrecht des Bundes (z.B. StPO) durch das Gericht eines Landes (z.B. LG Passau) von einem Landesverfassungsgericht (z.B. BayVfGH) am Maßstab der Landesverfassung (z.B. Verfassung des Freistaates Bayern) überprüft werden darf. Eine Landesverfassungsbeschwerde ist hier möglich, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind:
 - Prüfungsmaßstab können nur (Prozess-)Grundrechte des Landes, nicht des Bundes sein.
 - Die (Prozess-)Grundrechte des Landes müssen nach Inhalt und Zielrichtung mit (Prozess-)Grundrechten des GG übereinstimmen und zum gleichen Ergebnis führen.
 - Der vom Verfahrensrecht des Bundes vorgesehene Rechtsweg muss erschöpft sein.
 - Die Prüfung ist auf Entscheidungen der Landesgerichte beschränkt. Die Beschwer des Beschwerdeführers darf allein aus der Ausübung von Landesstaatsgewalt herrühren.

Kapitel 5: Staatsfunktionen

§ 16 Gesetzgebung

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 17.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 17.

I. Überblick über die Staatsfunktionen

Aufgrund funktioneller Gewaltenteilung gibt es drei Staatsfunktionen:

- Gesetzgebung,
- Regierung und Verwaltung (Vollziehung),
- Rechtsprechung.

II. Gesetzgebung des Bundes im Überblick

- Kompetenzen und Verfahren
 - Die Gesetzgebung des Bundes ist im Abschnitt VII des Grundgesetzes geregelt (Art. 70-82 GG).
 - Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen legen die Art. 70 ff. GG fest.
 - Das Bundesgesetzgebungsverfahren normieren die Art. 76 ff. GG.
- Verstöße gegen diese Bestimmungen führen zur formellen Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes. Grundsätzlich führt die formelle Verfassungswidrigkeit zur Nichtigkeit des Gesetzes.

III. Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen

- Grundsatz
In erster Linie sind die Länder für die Gesetzgebung zuständig (Art. 30, 70 I GG). Dem Bund kommen nur die im Grundgesetz zugewiesenen Gesetzgebungskompetenzen zu.
- Bundeskompetenzen im Überblick
 - Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist in den Art. 71, 73 GG geregelt, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes in den Art. 72, 74 GG.
 - Daneben hat der Bund noch eine besondere Grundsatzgesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Haushaltswesens (Art. 109 I IV GG).
 - Zusätzlich sind einige ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes anerkannt.

IV. Ausschließliche Bundeskompetenzen

- Bedeutung
Hat der Bund die ausschließliche Befugnis, Gesetze zu erlassen, dann sind die Länder von der Gesetzgebung ausgeschlossen, es sei denn, der Bund hat die Länder in einem Bundesgesetz ausdrücklich zur Gesetzgebung ermächtigt (Art. 71 GG).
- Gegenstände
 - Die Kompetenztitel der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes sind zunächst in Art. 73 GG aufgelistet.
 - Daneben sieht das GG an anderer Stelle vielfach eine nähere „Regelung durch Bundesgesetz“ vor (z.B. Art. 21 III, 38 III GG). Auch darin liegt die Begründung einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes.
 - Daneben hat das BVerfG ungeschriebene Kompetenzen des Bundes angenommen, die ihrerseits ausschließliche Kompetenzen sein können:
 - Bei der Kompetenz „kraft Natur der Sache“ ergibt sich schon aus sachlogischen Gründen, dass eine Regelung nur und allein durch den Bund erfolgen kann (z.B. gesetzliche Regelung der Nationalhymne).
 - Bei der „Kompetenz kraft Sachzusammenhangs“ kann eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständigerweise nicht ohne Einbeziehung einer ihm nicht ausdrücklich zugewiesenen Materie geregelt werden. Bsp.: Zur (konkurrierenden) Kompetenz für das repressive „Strafrecht“ aus Art. 74 I Nr. 1 GG gehört kraft Sachzusammenhangs die Kompetenz für die präventive „Sicherungsverwahrung“, also für eine Maßnahme der Gefahrenabwehr, obwohl Gefahrenabwehr (Polizei- und Sicherheitsrecht) grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder fällt.
 - Bei der „Annexkompetenz“ bleibt der Bund in seinem Zuständigkeitsbereich, er regelt aber – nur als Annex – bestimmte Fragenkomplexe, die an sich generell in den Bereich der Landeskompetenzen fallen. Bsp.: Zur (ausschließlichen) Kompetenz für den „Verkehr von Eisenbahnen des Bundes“ aus Art. 73 I Nr. 6a GG gehört als Annex die Kompetenz für die auf

diesem Gebiet notwendige Polizeigewalt, also etwa die Kompetenz zur Einrichtung einer Bahnpolizei, obgleich auf die Polizeigewalt bezogene Gesetzgebungskompetenzen grundsätzlich bei den Ländern liegen.

- Die beiden zuletzt genannten, ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes (Kompetenz kraft Sachzusammenhangs, Annexkompetenz) lassen sich praktisch kaum sinnvoll voneinander abgrenzen.
- **Ausübung**
 - Der Bund muss bei der Ausübung einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz lediglich darauf achten, dass er nicht gegen das Prinzip der Bundestreue verstößt.

V. Konkurrierende Bundeskompetenzen

- **Bedeutung**

Die Länder haben in diesen Bereichen die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Erlass eines Gesetzes Gebrauch gemacht hat (Art. 72 GG).
- **Gegenstände**
 - Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in den in Art. 74 I GG aufgelisteten Kompetenztiteln.
 - Daneben kommen dem Bund wiederum ungeschriebene (konkurrierende) Kompetenzen zu, und zwar als „Kompetenzen kraft Sachzusammenhangs“ oder als „Annexkompetenzen“.
- **Ausübung**
 - **Ausübung durch den Bund**

Bei Inanspruchnahme der in Art. 72 II GG genannten Kompetenztitel (Art. 74 I Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26) ist Voraussetzung für die Ausübung der Gesetzgebungskompetenzen die „Erforderlichkeit“ einer Bundesregelung. Die Erforderlichkeit beurteilt sich mit Blick auf drei Ziele: die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse oder die Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse.

 - Erforderlichkeit zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“: „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“ (BVerfG).
 - Erforderlichkeit zur „Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“: wenn die Regelungsvielfalt auf Ebene der Länder „eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann“ und „erhebliche Rechtsunsicherheiten und damit unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr“ hervorruft (BVerfG). Im gesamtstaatlichen Interesse liegt die Bundesregelung, wenn sie nicht nur im Interesse einzelner Länder erfolgt.

- Erforderlichkeit zur „Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“: „wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen“ (BVerfG). Im gesamtstaatlichen Interesse liegt die Bundesregelung, wenn sie nicht nur im Interesse einzelner Länder erfolgt.
- o Ausübung durch die Länder
 - Nach Art. 72 I GG entfalten Bundesgesetze eine (zeitliche und sachliche) Sperrwirkung zulasten der Landesgesetzgeber.
 - Art. 72 III GG gibt den Ländern eine beschränkte Abweichungskompetenz (S. 1). In den aufgelisteten Bereichen kann der Landesgesetzgeber von einem Bundesgesetz abweichende gesetzliche Regelungen treffen. Ein später erlassenes Landesgesetz hat dann Anwendungsvorrang vor dem Bundesgesetz (S. 3). Der Bund hat aber ein „Rückholrecht“ (vgl. S. 3), und zwar in der Weise, dass er auf das Landesgesetz wieder ein Bundesgesetz folgen lassen kann, das dem Landesgesetz wiederum vorgeht.

VI. Länderkompetenzen

- Polizei- und Sicherheitsrecht
Der Bund hat freilich vielfach ungeschriebene Annexkompetenzen auf dem Gebiet der Polizeigewalt.
- Kommunalrecht
- Kulturrecht
Hierzu zählen etwa:
 - o Schulrecht
 - o Rundfunkrecht
Siehe aber die ausschließliche Bundeskompetenz für die sendetechnischen Voraussetzungen aus Art. 73 I Nr. 7 GG.
 - o Hochschulrecht
Insoweit besteht eine konkurrierende Bundeskompetenz für die Hochschulzulassung und -abschlüsse (Art. 74 I Nr. 33 GG) mit einer Abweichungskompetenz der Länder (Art. 72 III 1 Nr. 6 GG).
- Teile des Wirtschaftsrechts (vgl. Art. 74 I Nr. 11 GG)

VII. Verfahren der Bundesgesetzgebung

- Überblick
Das Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76 ff. GG besteht aus drei Teilen
 - o Einleitungsverfahren: Art. 76 GG,
 - o Hauptverfahren: Art. 77, 78 GG,
 - o Abschlussverfahren: Art. 82 GG.
- Einleitungsverfahren
 - o Gesetzesinitiative: Eine Gesetzesvorlage kann „aus der Mitte“ des Bundestags, vom Bundesrat oder von der Bundesregierung eingebracht werden.
 - o Die Bundesregierung kann, insoweit als Kollegialorgan handelnd, einen Gesetzesentwurf einbringen (Art. 76 I GG). Dieser Gesetzesentwurf muss zunächst dem Bundesrat zur Stellungnahme vorgelegt werden (Art. 76 II GG). Anschließend wird er von der Bundesregierung (ggf. in

- Verbindung mit einer Gegenäußerung der Bundesregierung) dem Bundestag zugeleitet.
- Der Bundestag handelt im Fall einer Gesetzesinitiative nicht als Organ, sondern durch Abgeordnete („aus der Mitte des Bundestage“; Art. 76 I GG). Nach § 76 I GOBT kann eine Fraktion oder können mehrere Abgeordnete in Fraktionsstärke einen Gesetzesentwurf in den Bundestag einbringen.
 - Der Bundesrat kann, als Organ handelnd, einen Gesetzesentwurf in den Bundestag einbringen (Art. 76 I GG). In diesem Fall muss der Gesetzesentwurf zunächst der Bundesregierung zur Stellungnahme vorgelegt werden. Die Bundesregierung lässt den Gesetzentwurf anschließend dem Bundestag zukommen (Art. 76 III 1-5 GG).
 - Hauptverfahren
 - Der Bundestag befasst sich sodann mit der Gesetzesvorlage (Art. 76 III 6 GG, §§ 78-85 GOBT).
 - Es finden drei Beratungen („Lesungen“) im Plenum statt. Wenn das Verfahren entgegen § 78 I 1 GOBT z.B. auf eine einzige Lesung verkürzt wird, hat das auf das verfassungsgemäße Zustandekommen des Gesetzes keinen Einfluss.
 - Zwischen der ersten und zweiten Lesung wird ein Gesetzentwurf in den zuständigen Ausschüssen des Bundestages beraten. Beschlussempfehlungen der Ausschüsse jenseits eines unmittelbaren sachlichen Zusammenhangs mit dem Gesetzentwurfs (vgl. § 62 I 2 GOBT) sind nicht zulässig.
 - Beschluss des Bundestages (Art. 77 I 1 GG, § 86 GOBT)
Der Bundestag stimmt über das Gesetz ab (vgl. Art. 42 II 1 GG). Der Bundestag ist an sich beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend ist (§ 45 I GOBT). Wird die Beschlussfähigkeit nicht gerügt (vgl. § 45 II-IV GOBT), kommt ein Beschluss des Bundestages grundsätzlich auch dann wirksam zustande, wenn (wie in der Praxis sehr häufig) weniger als die Hälfte des Bundestages im Sitzungssaal anwesend ist.
 - Beteiligung des Bundesrates
 - Zustandekommen eines Zustimmungsgesetzes
Ein Zustimmungsgesetz kommt nur zustande, wenn der Bundesrat zustimmt (Art. 78 GG). Der Bundesrat muss binnen angemessener Frist einen Beschluss fassen (Art. 77 IIa GG). Zuvor kann er den Vermittlungsausschuss einschalten (vgl. Art. 77 II 1 GG). Dieses Recht haben auch Bundestag und Bundesregierung, und zwar auch dann (noch), wenn der Bundesrat bereits seine Zustimmung verweigert hat (Art. 74 II 4 GG).
 - Zustandekommen eines Einspruchsgesetzes
Wenn die Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht fristgerecht oder überhaupt nicht stattfindet, kommt das Gesetz zustande (Art. 77 II 1, 78 GG).
Wird nach Beendigung des Vermittlungsverfahrens der Einspruch nicht fristgerecht oder überhaupt nicht erhoben, kommt das Gesetz gleichfalls zustande (Art. 77 III, 78 GG).

Ebenso verhält es sich bei einer Rücknahme des Einspruchs (Art. 78 GG) oder bei einer Überstimmung des Einspruchs durch den Bundestag (Art. 77 IV, 78 GG).

- Vermittlungsverfahren

Die Anrufung des Vermittlungsausschusses ist zwingend, wenn der Bundesrat Einspruch einlegen will (*arg. e* Art. 77 II, III, 78 GG). Die Hälfte der Mitglieder des Vermittlungsausschusses stammt aus dem Bundestag und die andere Hälfte aus dem Bundesrat.

Im Fall von Änderungsvorschlägen des Vermittlungsausschusses muss der Bundestag erneut Beschluss i.S. von Art. 76 III 6 GG fassen (Art. 77 II 5 GG).

• Abschlussverfahren

○ Ausfertigung (Art. 82 I 1 GG)

- „Ausfertigung“ bedeutet Authentifizierung des Gesetzestextes, d.h. die Übereinstimmung des Textes der Gesetzesurkunde mit dem von den Gesetzgebungsorganen beschlossenen Gesetzesinhalt wird überprüft und beglaubigt.

- Das Gesetz wird zunächst durch den Bundeskanzler und den zuständigen Bundesminister im Sinne einer „materiellen Ausfertigung“ gegengezeichnet (§ 29 I GOBReg; Gegenzeichnung i.S. von Art. 58 S. 1 GG).

- Daraufhin unterzeichnet der Bundespräsident das Gesetz im Sinne einer nur noch „formalen Ausfertigung“.

○ Verkündung (Art. 82 I 1 GG)

Die vom Bundespräsidenten angeordnete Verkündung des Gesetzes besteht in der öffentlichen Bekanntmachung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt.

• Inkrafttreten

○ Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens entfaltet das Gesetz rechtliche Geltung.

○ Dieser Zeitpunkt wird im Gesetz bestimmt (Art 82 II 1 GG). Mangels einer entsprechenden Regelung gilt das Gesetz ab dem 14. Tag nach Ablauf des Tages, an dem das Bundesgesetzblatt ausgegeben worden ist (Art. 82 II 2 GG).

§ 17 Verwaltung

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 18.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 18.

I. Unterscheidungen

• Gesetzesausführende Verwaltung

○ Für die Ausführung von Landesgesetzen sind stets allein die Länder zuständig (Art. 30 GG).

○ Die Ausführung von Bundesgesetzen liegt gleichfalls, aber nur im Grundsatz, in der Zuständigkeit der Länder (Art. 30, 83 GG), soweit sich nicht Vollziehungskompetenzen des Bundes aus dem GG ergeben.

• Nicht gesetztesausführende Verwaltung

○ Für die nicht gesetztesausführende Verwaltung sind wiederum zunächst die Länder kompetent (Art. 30 GG).

- Kompetenzen des Bundes müssen sich aus dem GG ergeben. Soweit insoweit nicht die Art. 87 ff. GG einschlägig sind, gilt die „Faustregel“, dass die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes die äußerste Grenze für Verwaltungskompetenzen des Bundes bilden.

II. Gesetzesausführende Verwaltung im Überblick

- Ausführung von Landesgesetzen: stets eigene Angelegenheit des Landes (Art. 30 GG).
- Ausführung der Bundesgesetze
 - im Grundsatz eigene Angelegenheit der Länder („Landeseigenverwaltung“: Art. 30, 83, 84 GG),
 - ausnahmsweise Angelegenheit der Länder im Auftrag des Bundes („Bundesauftragsverwaltung“: Art. 85 GG),
 - ausnahmsweise Angelegenheit des Bundes („Bundeseigenverwaltung“: Art. 86 GG).

III. Landeseigene Verwaltung (Art. 84 GG)

- Bedeutung
 - Die Bundesgesetze werden in grundsätzlich eigener Verantwortlichkeit der Länder ausgeführt.
 - Insbesondere die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 I 1, S. 2 HS 2, S. 3 HS 1 GG) legen die Länder selbst fest. Entgegen dem scheinbar engeren Wortlaut umfasst die „Einrichtung“ (von Behörden) auch die Aufgabenübertragung, und sind „Behörden“ auch Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts.
- Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes
 - Der Bund kann die Einrichtung der Behörden regeln (Art. 84 I 2 HS 1, S. 3 HS 2 GG)
 - Die Länder haben aber eine Abweichungskompetenz (Art. 84 I 2 HS 2 GG), die vom Bund konterkariert werden kann (Art. 84 I 3 GG; „Rückholrecht“ des Bundes).
 - Auf Gemeinden und Landkreise (sowie z.B. auf die bayerischen Bezirke) dürfen Aufgaben nicht unmittelbar durch Bundesgesetz übertragen werden (Art. 84 I 7 GG).
 - Der Bund kann auch das Verwaltungsverfahren regeln (Art. 84 I 2 HS 1, S. 3 HS 2 GG)
 - Die Länder haben aber eine Abweichungskompetenz (Art. 84 I 2 HS 2 GG), die wieder vom Bund konterkariert (Art. 84 I 3 GG; „Rückholrecht“ des Bundes) oder ausnahmsweise sogar ganz ausgeschlossen werden kann (Art. 84 I 5 GG).
 - Der Bund kann außerdem Verwaltungsvorschriften erlassen (Art. 84 II GG).
 - Aufsicht des Bundes über die Länderverwaltungen
 - Grundsätzlich hat der Bund nur Aufgaben und Befugnisse der Rechtsaufsicht (Art. 84 III-IV GG), d.h. er kann lediglich Rechtsfehler beanstanden.
 - Ausnahmsweise kann dem Bund bundesgesetzlich auch die Fachaufsicht, d.h. die Aufsicht über die Zweckmäßigkeit des Gesetzesvollzugs, zugewiesen werden (Art. 84 V GG).

IV. Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG)

- Bedeutung
Die Bundesgesetze werden zwar durch die Länder in wiederum grundsätzlich eigener Verantwortung ausgeführt. Allerdings verbleibt den Ländern insoweit nur noch die Einrichtung der Behörden (Art. 85 I 1 HS 2 GG). Außerdem hat der Bund, in dessen Auftrag die Länder die Bundesgesetze vollziehen, verstärkte Einwirkungsmöglichkeiten.
- Erfordernis einer grundgesetzlichen Rechtsgrundlage
Eine Bundesauftragsverwaltung ist nur in den vom GG (obligatorisch oder fakultativ) vorgesehenen Fällen möglich: z.B. Art. 87c, 87d II, 90 II, 104a III 2 GG.
- Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes
 - Der Bund kann durch Zustimmungsgesetz die Einrichtung der Behörden regeln (Art. 85 I 1 HS 3 GG).
 - Der Bund darf aber auf Gemeinden und Landkreise (sowie z.B. auf die bayerischen Bezirke) nicht unmittelbar Aufgaben übertragen (Art. 85 I 2 GG).
 - Der Bund darf dagegen die Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln (Art. 85 II 2 GG).
 - Die Leiter der Mittelbehörden sind im Einvernehmen mit der Bundesregierung zu ernennen (Art. 85 II 3 GG).
 - Das Verwaltungsverfahren regelt der Bund (*arg. e* Art. 85 I 1 GG). Er kann hierzu auch Verwaltungsvorschriften erlassen (Art. 85 II 1 GG).
 - Dem Bund kommt die Rechtsaufsicht wie die Fachaufsicht über die Landesverwaltungen zu (Art. 85 III-IV GG).

V. Bundeseigene Verwaltung (Art. 86 GG)

- Bedeutung
 - Der Bund vollzieht die Bundesgesetze in eigener Verantwortlichkeit (vgl. Art. 86 GG).
 - Die Ausführung der Gesetze kann durch die „unmittelbare“ Bundesverwaltung, also die Behörden des Bundes erfolgen. Die unmittelbare Bundesverwaltung kann (muss aber nicht) einen eigenen „Verwaltungsunterbau“ (Mittel- und Unterbehörden) haben.
 - In Betracht kommt aber auch die Ausführung der Gesetze durch die „mittelbare“ Bundesverwaltung, d.h. durch vom Bund errichtete, selbständige Verwaltungsträger, nämlich („bundesunmittelbare“) Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts.
- Erfordernis einer grundgesetzlichen Rechtsgrundlage
Die bundeseigene Verwaltung muss vom GG konkret (obligatorisch oder fakultativ) vorgesehen sein: z.B. Art. 87, 87b, 88, 89, 90 III GG.

§ 18 Rechtsprechung

Literatur:

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 19.

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 19.

I. Rechtsgrundlagen und Organe

- Die Staatsfunktion der Rechtsprechung sowie grundlegende Bestimmungen der Gerichtsverfassung sind in den Art. 92 ff. GG normiert.
- Von den anderen beiden Staatsfunktionen (Legislative, Exekutive) muss die Rechtsprechung (Judikative) streng funktionell, organisatorisch und personell getrennt sein.
- Organe der Rechtsprechung sind die mit Richtern besetzten Gerichte.
- Stellung der Richter
 - Die Richter müssen sachlich unabhängig (Art. 97 I GG), d.h. frei von Weisungen oder sonstiger Einflussnahme sein.
 - Ferner müssen Richter persönliche Unabhängigkeit genießen, d.h. dass jedenfalls die hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter innerhalb ihrer (u.U. befristeten) Amtszeit prinzipiell unkündbar sein müssen (vgl. Art. 97 II GG).

II. Gerichtsverfassung

- Landes- und Bundesgerichte
 - Die rechtsprechende Gewalt wird sowohl von Bundes- als auch von Landesgerichten ausgeübt.
 - Das GG sieht neben dem BVerfG fünf Bundesgerichte als oberste (letztinstanzliche) Gerichte vor (Art. 92, 95 I GG). Die Gerichte der Länder sind danach grundsätzlich bloße Instanzgerichte unterhalb dieser Bundesgerichte.
 - Daneben kann der Bund für bestimmte Materien (z.B. geistiges Eigentum, Wehrstrafrecht, Disziplinarrecht) weitere Bundesgerichte und diesbezügliche Instanzenzüge einrichten (vgl. Art. 96 GG).
- Die fünf wichtigsten Fachgerichtsbarkeiten
 - Ordentliche Gerichtsbarkeit (Zivil- und Strafsachen)
Oberstes Bundesgericht: Bundesgerichtshof (BGH).
 - Arbeitsgerichtsbarkeit
Oberstes Bundesgericht: Bundesarbeitsgericht (BAG).
 - Verwaltungsgerichtsbarkeit
Oberstes Bundesgericht: Bundesverwaltungsgericht (BVerwG).
 - Sozialgerichtsbarkeit
Oberstes Bundesgericht: Bundessozialgericht (BSG).
 - Finanzgerichtsbarkeit
Oberstes Bundesgericht: Bundesfinanzhof (BFH).
- Instanzenzug
Aus Art. 92, 95 GG lässt sich ableiten, dass es in den vorgenannten Fachgerichtsbarkeiten in der Regel mindestens zwei Instanzen geben muss: eine oberste Instanz auf Bundesebene und eine nachgeordnete Instanz auf Landesebene. Das schließt nicht aus, dass Bundesgerichte in besonderen Fällen in erster und zugleich letzter Instanz entscheiden.

Dritter Teil: Grundrechte

Kapitel 6: Grundlagen

§ 19 Begriff der Grundrechte

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, §§ 20, 21.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, §§ 1, 2, 7.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, §§ 2, 3.

I. Begriff im Allgemeinen

- „Grundrechte“ im Sinne des Grundgesetzes sind die in den Art. 1 bis 19 GG garantierten, subjektiven Rechte des Einzelnen. Als solche verpflichten sie unmittelbar nur den Staat. Der Einzelne kann sie gerichtlich (insbesondere vor dem BVerfG mit der Verfassungsbeschwerde) durchsetzen.
- Die „Grundrechte“ hat der Verfassungsgeber bewusst an den Anfang des Grundgesetzes gestellt, um den Charakter des Grundgesetzes als einer „wertgebundenen Ordnung“, die „den einzelnen Menschen und seine Würde in den Mittelpunkt aller seiner Regelungen stellt“ (BVerfGE 39, 1 [67] – *Schwangerschaftsabbruch I*), zu dokumentieren.
- Sie bilden dabei aber nicht bloße Programmsätze, sondern alle Staatsgewalt, Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung unmittelbar bindendes Recht (Art. 1 III GG).
- Daneben gibt es sog. „grundrechtsgleiche Rechte“, die in Art. 20 IV, Art. 33, 38, 101, 103, 104 GG garantiert werden. Auch deren Verletzung kann gerichtlich (insbesondere vor dem BVerfG mit der Verfassungsbeschwerde) geltend gemacht werden.

II. Bundes- und Landesgrundrechte

- Als Staaten genießen die Länder Verfassungsautonomie. Kraft derer haben sich die Länder gleichfalls Verfassungen mit grundrechtlichen Gewährleistungen gegeben.
- Diese Landesgrundrechte dürfen weitergehenden Schutz als die (Bundes-) Grundrechte des Grundgesetzes gewähren. Bietet ein Landesgrundrecht geringeren Schutz als das entsprechende Bundesgrundrecht, dann bleibt das Landesgrundrecht gleichwohl gültig, sofern das Landesgrundrecht den weitergehenden Schutz des Bundesgrundrechts nicht ausschließen will (Art. 142 GG; vgl. BVerfGE 96, 345 [365]).

III. Freiheits- und Gleichheitsrechte

- Die Freiheitsrechte sichern ein bestimmtes Verhalten (z.B. das Äußern einer Meinung, das Gründen eines Vereins) oder ein bestimmtes (Rechts-)Gut (z.B. das Leben, das Eigentum) gegen Eingriffe des Staates oder Dritter. Art. 2 I GG normiert das allgemeine Freiheitsrecht. Daneben gibt es eine Vielzahl besonderer Freiheitsrechte.
- Gleichheitsrechte sichern vor Bevorzugung oder Benachteiligung von Einzelnen oder Gruppen. Art. 3 I GG normiert den allgemeinen Gleichheitssatz. Daneben normiert das Grundgesetz weitere, besondere Gleichheitsrechte.

IV. Materielle Grundrechte und Prozessgrundrechte

- Materielle Grundrechte sichern Freiheit und Gleichheit.
- Prozessgrundrechte sichern die Durchsetzung der materiellen Grundrechte. Wichtigstes Prozessgrundrecht ist die Garantie des effektiven Rechtsschutzes in Art. 19 IV GG. Daneben existieren weitere, besondere prozessuale Grundrechte.

§ 20 Grundrechtsadressaten und Grundrechtsträger

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 23.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, §§ 11-14.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, § 5.

I. Grundrechtsadressaten

- Gemäß Art. 1 III GG ist alle staatliche Gewalt (Legislative, Exekutive, Judikative) unmittelbar an die Grundrechte gebunden.
- Das gilt auch dann, wenn der Staat in privatrechtlicher Form handelt („Keine Flucht ins Privatrecht“).
- Privatpersonen sind nicht unmittelbar grundrechtsgebunden. Die Grundrechte können aber zwischen Privatpersonen sog. „mittelbare Drittwirkung“ entfalten.

II. Grundrechtsträger

- Natürliche Personen
 - Typischer Grundrechtsträger ist die natürliche Person. Alle natürlichen Personen sind grundrechtsfähig. Die Grundrechtsfähigkeit beginnt mit der Geburt und endet mit dem Tod. Die Schutzwirkungen bestimmter Grundrechte können sich aber auf Stadien der menschlichen Entwicklung vor der Geburt (z.B. Schutz des ungeborenen Kindes durch Art. 2 II 1) sowie auf die Zeit nach dem Tod (z.B. postmortaler Persönlichkeitsschutz durch Art. 1 I GG) erstrecken.
 - Von der Grundrechtsfähigkeit ist die Grundrechtsmündigkeit unterscheiden. Die Grundrechtsmündigkeit beginnt, sobald die natürliche Person über die notwendige Einsicht- und Entscheidungsfähigkeit für die Ausübung des jeweiligen grundrechtlich geschützten Verhaltens verfügt.
 - Die sog. „Deutschen-Grundrechte“ (z.B. die Versammlungsfreiheit, Art. 8 GG; der gleiche Zugang zu öffentlichen Ämtern, Art. 33 II GG) kommen ihrem Wortlaut nach nur „Deutschen“ i.S. des Art. 116 I GG zugute. Ausländer können sich insoweit allein auf das allgemeine Freiheits- oder Gleichheitsrecht berufen (Art. 2 I, 3 I GG). Allerdings müssen Unionsbürger (= Staatsbürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union) wegen des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV) den Deutschen grundrechtlich gleichgestellt werden.
 - Auf die sog. „Jedermann-Grundrechte“ können sich Deutsche und Ausländer gleichermaßen berufen.
- Juristische Personen, Art. 19 III GG
 - Gemäß Art. 19 III GG gelten die Grundrechte auch für „inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind“.

- Juristische Personen des Privatrechts
 - Juristische Personen des Privatrechts (z.B. AG, GmbH, e.V.) sind regelmäßig „juristische Personen“ im Sinne des Art. 19 III GG.
 - Darüber hinaus fallen unter Art. 19 III GG überhaupt alle Personenvereinigungen, die in irgendeiner Form teilrechtsfähig sind (z.B. OHG, KG, nicht eingetragener Verein), ferner alle Vereinigungen i.S. von Art. 9 I GG.
 - Eine juristische Person i.S. des Art. 19 III GG ist inländisch, wenn sie ihren Sitz im Geltungsbereich des Grundgesetzes hat (sog. „Sitztheorie“). Wegen des Diskriminierungsverbots aus Art. 18 AEUV) müssen aber Personenvereinigungen, die ihren Sitz in anderen EU-Mitgliedstaaten haben, grundrechtlich gleichgestellt werden. Die Prozessgrundrechte der Art. 19 IV, 101 I 2, 103 I GG gelten indes für in- wie ausländische juristische Personen gleichermaßen.
 - Das Grundrecht muss auf juristische Personen „wesensmäßig anwendbar“ sein. Hierzu darf es nicht an Merkmale bzw. Eigenschaften anknüpfen, die spezifisch und ausschließlich nur natürlichen Personen zukommen können. Demnach sind folgende Grundrechte von vornherein nicht „wesensmäßig“ auf juristische Personen anwendbar:
 - Menschenwürde (Art. 1 I GG),
 - Leben und Gesundheit (Art. 2 II 1 GG),
 - Kriegsdienstverweigerung (Art. 4 III, 12a GG),
 - Ehe und Familie (Art. 6 GG),
 - Schutz vor Auslieferung/Ausbürgerung (Art. 16 GG),
 - Asylrecht (Art. 16a GG),
 - Freiheit der Person (Art. 104 I, 2 II 2 GG).
- Juristische Personen des öffentlichen Rechts
 - Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind die Körperschaften des öffentlichen Rechts (z.B. Gemeinden, Kirchen, Handwerkskammern, Universitäten), die Anstalten des öffentlichen Rechts (z.B. Studentenwerke, Rundfunkanstalten) und die Stiftungen des öffentlichen Rechts.
 - Art. 19 III GG gilt grundsätzlich nicht für juristische Personen des öffentlichen Rechts. Denn die Grundrechte sind nach ihrer klassischen Funktion Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat. Juristische Personen des öffentlichen Rechts bilden aber einen Teil der organisierten Staatlichkeit und damit Adressaten der Grundrechte. Sie können daher nicht zugleich Träger der Grundrechte sein (sog. „Konfusionsargument“).
 - Ausnahmsweise können sich juristische Personen des öffentlichen Rechts auf ein Grundrecht berufen, weil und soweit sie gerade zur praktischen Verwirklichung eines bestimmten Grundrechts geschaffen worden sind. Danach sind z.B.
 - die Rundfunkanstalten im Bereich des Art. 5 I 2 GG und
 - die Universitäten im Bereich des Art. 5 III 1 GG grundrechtsfähig.

Die als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisierten Kirchen sind umfassend grundrechtsfähig, also nicht nur im Bereich des Art. 4 I, II GG.

- Darüber hinaus gelten die Prozessgrundrechte (Art. 19 IV, 101 I 2, 103 I GG) auch für die juristischen Personen des öffentlichen Rechts.
- Wer bestimmte Grundrechte für den Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht, verwirkt diese Grundrechte. Die Grundrechtsverwirkung kann aber nur vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochen werden (Art. 18 GG).

§ 21 Schutzdimensionen

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 22.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, §§ 3, 4, 17, 20.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, § 4.

I. Grundrechte als Abwehrrechte

- Grundrechte sind traditionell und in erster Linie Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat. Sie schützen vor staatlichen Eingriffen in die Freiheit und vor staatlicher Ungleichbehandlung.
- Der Staat hat den Eingriff in die Freiheit bzw. die Ungleichbehandlung zu unterlassen, gegebenenfalls zu beseitigen.

II. Grundrechte als Leistungs- und Teilhaberechte

- Die Grundrechte können auch Leistungs- oder Teilhabeansprüche vermitteln. Dem Staat obliegt dann eine positive Pflicht zum Handeln. Beispielsweise hat der Staat den Zugang zum Hochschulstudium zu gewähren (Art. 12 I i.V. mit Art. 3 I GG und dem Sozialstaatsprinzip) oder das Existenzminimum jedes Einzelnen zu sichern (Art. 1 GG i.V. mit dem Sozialstaatsprinzip).
- Dabei geben die Grundrechte dem Einzelnen aber in der Regel keinen Anspruch auf eine ganz bestimmte staatliche Maßnahme. Vielmehr kommen dem Staat weite Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume zu. Insbesondere stehen grundrechtliche Leistungs- oder Teilhabeansprüche unter dem „Vorbehalt des Möglichen“ (BVerfG).

III. Grundrechte als „objektive Wertordnung“ (insb. staatliche Schutzpflichten)

- Die Grundrechte sind nicht nur Abwehrrechte gegen den Staat. Sie errichten zugleich eine „objektive Wertordnung“ (BVerfG).
- In dieser objektiven Dimension strahlen die Grundrechte auf das einfache Recht und insofern insbesondere auch auf das privatrechtliche Verhältnis zwischen Privaten aus. Vor allem über die Generalklauseln (z.B. § 242 BGB, § 138 BGB) können die Grundrechte im Privatrecht beachtlich werden.
- Aus der Deutung der Grundrechte als einer objektiven Wertordnung hat das BVerfG ferner die Folgerung gezogen, dass dem Staat grundrechtliche Schutzpflichten obliegen. Der Staat ist positiv zum (schützenden) Handeln verpflichtet. Aber auch hier genießt der Staat einen grundsätzlich weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum. Soweit danach im Einzelfall die Schutzpflicht des Staates aus einem bestimmten Grundrecht reicht, hat der Einzelne einen einklagbaren grundrechtlichen Schutzanspruch.

IV. Grundrechte als Einrichtungsgarantien

- Bestimmte Grundrechte garantieren neben subjektiven Rechten auch den Bestand bestimmter „Einrichtungen“.
- Sog. „Institutsgarantien“ verbürgen privatrechtliche „Einrichtungen“, z.B. Art. 2 I GG die Privatautonomie, Art. 6 I GG die Ehe, Art. 14 I GG das Eigentum.
- Sog. „Institutionsgarantien“ verbürgen öffentlich-rechtliche „Einrichtungen“, z.B. Art. 7 III GG den Religionsunterricht an öffentlichen Schulen.

§ 22 Schranken und Schranken-Schranken

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 24.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, §§ 21, 22, 23.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, § 6.

I. Schranken

- Der Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts führt dogmatisch gesehen nicht sogleich zur Verletzung des Grundrechts. Verletzt ist das Grundrecht nur dann, wenn der Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts rechtswidrig war. Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit eines Grundrechtseingriffs ist zunächst, dass er von den jeweiligen grundrechtlichen Schranken gedeckt ist. Unter einer grundrechtlichen Schranke ist die Ermächtigung des Staates zum Eingriff zu verstehen.
- Verfassungsunmittelbare Schranken
 - Bestimmte Grundrechte enthalten selbst schon eine entsprechende Ermächtigung, z.B. Art. 9 II oder Art. 13 VII GG. Zum Eingriff bedarf der Staat keiner weiteren, materiellen Ermächtigung in Gesetzesform. Die Vollziehung der verfassungsrechtlichen Ermächtigung setzt freilich bestimmte gesetzliche Regelungen formeller Fragen (z.B. über die behördliche Zuständigkeit oder das Verfahren) voraus.
- Einfacher Gesetzesvorbehalt
 - Bei den meisten Grundrechten ist der Staat aufgrund eines sog. „Gesetzesvorbehalts“ ermächtigt, durch oder aufgrund eines Gesetzes einzugreifen. In der Regel besteht ein einfacher Gesetzesvorbehalt, z.B. in Art. 2 II 3, 8 II, 12 I 2, 10 II 1 GG.
- Qualifizierter Gesetzesvorbehalt
 - Bei bestimmten Grundrechten ist der Gesetzesvorbehalt in besonderer Weise qualifiziert, z.B. in Art. 5 II, 10 II 2, 11 II GG. In diesen Fällen schreibt das Grundgesetz bestimmte Voraussetzungen, Zwecke oder Mittel des Eingriffs vor.
- Verfassungsimmanente Schranken
 - Gewisse Grundrechte sind ihrem Wortlaut nach schrankenlos gültig, z.B. Art. 4 I, II, 5 III 1, 8 I, 9 III GG. Aber auch diese Grundrechte haben Schranken, sog. „verfassungsimmanente Schranken“.
 - Verfassungsimmanente Schranken sind vor allem andere Grundrechte oder sonstige Rechtsgüter von Verfassungsrang (wie z.B. der Umwelt- und Tierschutz gemäß Art. 20a GG), d.h. nur zur Durchsetzung dieser anderen Grundrechte oder sonstigen Rechtsgüter von Verfassungsrang darf in die schrankenlosen Grundrechte eingegriffen werden.
 - Im Übrigen darf der Eingriff aber auch im Fall verfassungsimmanenter Schranken nur durch oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen.

II. Schranken-Schranken

- Die jeweils einschlägige Schranke ermächtigt den Staat nicht zu jedwedem Grundrechtseingriff. Jede Schranke ist ihrerseits durch die sog. „Schranken-Schranken“ beschränkt. Insbesondere muss das Gesetz, das den Eingriff trägt, formell und materiell verfassungsgemäß sein:
- Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes
 - Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 70 ff. GG).
 - Gesetzgebungsverfahren (Art. 76 ff. GG).
 - Zitiergebot (Art. 19 I 2 GG).
- Materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes
 - Parlamentsvorbehalt
 - Der Parlamentsvorbehalt findet seine Grundlagen im Rechtsstaats- und im Demokratieprinzip.
 - Danach hat das Parlament die wesentlichen Entscheidungen in grundlegenden normativen Bereichen selbst zu treffen, und zwar grundsätzlich in der Form eines Parlamentsgesetzes („formelles Gesetz“).
 - Der Gesetzgeber muss daher insbesondere die wesentlichen materiellen und formellen Voraussetzungen für den Eingriff in ein Grundrecht bereits durch parlamentarisches Gesetz in hinreichender Regelungsdichte regeln.
 - Verbot von Einzelfallgesetzen (Art. 19 I 2 GG)
 - Das Gesetz muss auf abstrakt-generelle Geltung gerichtet sein.
 - Bestimmtheitsgrundsatz
 - Der Bestimmtheitsgrundsatz folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip.
 - Danach müssen die Gesetze so verständlich sein, dass der jeweils Betroffene die Rechtslage erkennen und sein Verhalten entsprechend einrichten kann.
 - Rückwirkungsverbot
 - Auch das allgemeine Rückwirkungsverbot wird aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet.
 - Zu unterscheiden ist dabei zwischen echter und unechter Rückwirkung:
 - Eine echte Rückwirkung (auch: „Rückbewirkung von Rechtsfolgen“) ist dann gegeben, wenn eine Norm nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift. Sie ist grundsätzlich unzulässig.
 - Eine unechte Rückwirkung (auch: „tatbestandliche Rückanknüpfung“) liegt vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich bestimmte Rechtspositionen nachträglich entwertet. Sie ist grundsätzlich zulässig.
 - Ein spezielles, an sich absolut geltendes Rückwirkungsverbot gilt für das Strafrecht (Art. 103 II GG).
 - Wesensgehaltsgarantie (Art. 19 II GG)
 - Der Wesensgehalt eines Grundrechts ist dessen unantastbarer Kernbereich. Wie der Wesensgehalt eines Grundrechts i.S. von Art. 19 II GG zu bestimmen ist (individuell oder generell, absolut oder relativ), harrt der höchstrichterlichen Klärung.

- Vereinbarkeit mit sonstigem Verfassungsrecht (z.B. grundgesetzliche Staatsstrukturprinzipien, Grundrechte Dritter)
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist die in der gerichtlichen Praxis wichtigste Schranken-Schranke:

„Nach diesem Grundsatz muss ein grundrechtseinschränkendes Gesetz geeignet und erforderlich sein, um den erstrebten Zweck zu erreichen. Ein Gesetz ist geeignet, wenn mit seiner Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann; es ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können (...).

Ferner muss bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit für die Adressaten des Verbots gewahrt sein (...). Die Maßnahme darf sie mithin nicht übermäßig belasten (Übermaßverbot oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne; ...).“ (BVerfGE 90, 145 [172 f.]).

- (1) Legitimes Ziel

Der Gesetzgeber muss mit dem Gesetz einen legitimen Zweck verfolgen (z.B. Schutz der öffentlichen Gesundheit).

- (2) Geeignetheit

Das zur Erreichung des Ziels verwendete Mittel muss geeignet sein. Es *„ist geeignet, wenn mit seiner Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann“*.

- (3) Erforderlichkeit

Das Mittel *„ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes [milderes] Mittel hätte wählen können.“*

- (4) Angemessenheit

Dieser Prüfungspunkt wird auch *„Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne“* oder *„Proportionalität“* (vom BVerfG auch *„Übermaßverbot“*) genannt. Hier muss eine Abwägung zwischen der grundrechtlichen Betroffenheit des Eingriffsadressaten und dem verfolgten Zweck vorgenommen werden. *„Ferner muss bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit für die Adressaten des Verbots gewahrt sein (...). Die Maßnahme darf sie mithin nicht übermäßig belasten (Übermaßverbot oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne; ...).“*

III. Anhang: Prüfung der Verletzung eines Freiheitsgrundrechts durch einen auf einem Gesetz beruhenden hoheitlichen Einzelakt (der Exekutive oder Judikative)

- 1. Eröffnung des Schutzbereichs
 - Persönlicher Schutzbereich
Steht die betroffene Person unter dem Schutz des Grundrechts?
 - Sachlicher Schutzbereich
Steht das betroffene Verhalten oder Rechtsgut unter dem Schutz des Grundrechts?
- 2. Eingriff
 - Ein Eingriff „im klassischen Sinn“ (d.h. durch Rechtsakt, unmittelbar, befehlend und gezielt bzw. bezweckt, also final) ist nicht erforderlich.
 - Eingriff ist jede Maßnahme, die das grundrechtlich geschützte Verhalten oder Rechtsgut beeinträchtigt, d.h. das Verhalten unmöglich macht oder zumindest erschwert bzw. das Rechtsgut entwertet oder sonst nachteilig betrifft.
 - Ein Eingriff liegt dagegen z.B. nicht vor bei ganz unerheblichen Beeinträchtigungen („Bagatelleingriffe“) oder bei Einwilligung in den Eingriff (Fall des sog. „Grundrechtsverzichts“).
- 3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs
 - a) Einschränkung des Grundrechts (siehe oben unter I. Schranken)
 - Verfassungsunmittelbare Schranken
 - Einfacher Gesetzesvorbehalt
 - Qualifizierter Gesetzesvorbehalt
 - Verfassungsimmanente Schranken
 - b) Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes (siehe oben unter II. Schranken-Schranken)
 - c) Verfassungsmäßigkeit des Einzelakts auf der Grundlage des Gesetzes
 - aa) Verfassungskonforme/grundrechtskonforme Auslegung und Anwendung des Gesetzes
 - bb) Verhältnismäßigkeit
 - cc) Bestimmtheit

Kapitel 7: Grundlegende Gewährleistungen

§ 23 Garantie der Menschenwürde

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 26.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, § 8.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, § 7.

I. Bedeutung

- Die Garantie der Menschenwürde in Art. 1 I GG ist „oberster Wert des Grundgesetzes und tragendes Konstitutionsprinzip“ (BVerfG).
- Sie zählt zum unabdingbaren, „revisionsfesten“ Verfassungskern des Grundgesetzes gemäß der „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 III GG.
- Die Geltung des Art. 1 I GG als Grundrecht wird bestritten.

II. Schutzbereich

- Sachlicher Schutzbereich
 - Den Schutzbereich dieses Grundrechts („Würde des Menschen“) zu bestimmen, bereitet erhebliche Probleme.
 - Werttheorien
Die Menschenwürde ist ein spezifisch dem Menschen *per se*, allein wegen seines Menschseins zukommender, Achtung gebietender Wert, der sich z.B. mit der einzigartigen Fähigkeit des Menschen zur Vernunft bzw. sittlichen Autonomie (säkular-philosophische Begründung) oder kraft einer besonderen Beziehung des Menschen zu einer jenseitigen (z.B. göttlichen) Macht (religiös-transzendente Begründung) begründen lässt.
 - Leistungstheorie
Danach wird die Würde durch „gelungene Selbstdarstellung“ als „individuelle Persönlichkeit“ erworben.
 - „Objektformel“
Das BVerfG stützt sich auf die Werttheorien, verzichtet aber auf eine eigene Definition des Schutzbereich und prüft im Anschluss an G. Dürig („Die Menschenwürde ist getroffen, wenn der konkrete Mensch zum Objekt, zu einem bloßen Mittel, zur vertretbaren Größe herabgewürdigt wird.“) eine Verletzung des Art. 1 I GG unmittelbar vom Eingriff her anhand der sog. „Objektformel“.
- Persönlicher Schutzbereich
 - Alle natürlichen Personen sind ohne Einschränkungen (mit Blick auf Geisteszustand, Alter, „unwürdiges“ Verhalten etc.) Träger dieses Grundrechts. Ob (und ggf. wie) Art. 1 I GG das ungeborene Kind (*nasciturus*) oder gar den Embryo im Reagenzglas (*in vitro*) schützt, ist höchst umstritten. Das BVerfG hat immerhin entschieden, dass die objektiven Schutzwirkungen des Art. 1 I GG ab Beginn der Schwangerschaft eingreifen.

III. Eingriff

- Ob ein Eingriff vorliegt, beurteilt das Bundesverfassungsgericht anhand der „Objektformel“ (s.o.).
- Die praktische Anwendung der konturenchwachen „Objektformel“ bereit allerdings Schwierigkeiten: *„Allgemeine Formeln wie die, der Mensch dürfe nicht zum bloßen Objekt der Staatsgewalt herabgewürdigt werden, können lediglich die Richtung andeuten, in der Fälle der Verletzung der Menschenwürde gefunden werden können. Der Mensch ist nicht selten bloßes Objekt nicht nur der Verhältnisse und der gesellschaftlichen Entwicklung, sondern auch des Rechts, insofern er ohne Rücksicht auf seine Interessen sich fügen muss. Eine Verletzung der Menschenwürde kann darin allein nicht gefunden werden. Hinzukommen muss, dass er einer Behandlung ausgesetzt wird, die seine Subjektqualität prinzipiell in Frage stellt, oder dass in der Behandlung im konkreten Fall eine willkürliche Missachtung der Würde des Menschen liegt. Die Behandlung des Menschen durch die öffentliche Hand, die das Gesetz vollzieht, muss also, wenn sie die Menschenwürde berühren soll, Ausdruck der Verachtung des Wertes, der dem Menschen kraft seines Personseins zukommt, also in diesem Sinne eine ‚verächtliche Behandlung‘ sein.“* (BVerfGE 30, 1 [25 f.]

- Tatsächlich nimmt das BVerfG im Einzelfall eine abwägende, wertende Entscheidung vor, um zu bestimmen, wie weit der aus Art. 1 I GG folgende Anspruch auf Achtung der Menschenwürde konkret reicht. Art. 1 I GG ist danach dann verletzt, d.h. ein keiner Rechtfertigung zugänglicher Eingriff in Art. 1 I GG liegt dann vor, wenn dieser Achtungsanspruch missachtet wird. Für diese Feststellung wendet das Gericht die folgenden Wertungskriterien an: Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit des Einzelnen; Sozialbezug des Handelns (= Handeln im Sozialbereich, d.h. außerhalb des „Kernbereichs privater Lebensgestaltung“); Rang der betroffenen Schutzgüter; Finalität staatlichen Handelns (z.B. Gefahrenabwehr, Strafverfolgung); Verantwortung und Schuld des (aus seiner Subjektstellung heraus handelnden) Einzelnen.

IV. Rechtfertigung eines Eingriffs

- Die Menschenwürde ist „unantastbar“. Dieser eindeutige Wortlaut schließt die Rechtfertigung eines gemäß der „Objektformel“ (s.o.) festgestellten Eingriffs, insbesondere jede Abwägung mit anderen Grundrechten oder Rechtsgütern von Verfassungsrang aus.

V. Weithin anerkannte Fallgruppen einer Menschenwürdeverletzung

- Verletzung der Rechtsgleichheit
Bsp.: Sklaverei, Leibeigenschaft.
- Verletzung der körperlichen Integrität
Bsp.: Folter.
- Verletzung der geistig-seelischen und personalen Identität und Integrität
Bsp.: Hypnose.
- Verletzung eines menschenwürdigen Daseins
Bsp.: Sicherung des Existenzminimums
- (Strafprozessuale) Verfahrensgarantien
Bsp.: Niemand darf gezwungen werden, sich selbst einer Straftat zu bezichtigen.
- Die vorgenannten Fallgruppen zeigen, dass die in Art. 1 I GG eingreifenden Beeinträchtigungen besonders schwerwiegend („Tabuverletzungen“) sein müssen.

VI. Konkurrenzen

- Zwischen Art. 1 I GG und gleichzeitig betroffenen Freiheits- und Gleichheitsrechte besteht Idealkonkurrenz.

§ 24 Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 28.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, §§ 9, 22, 23.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, § 9.

I. Bedeutung

- Das menschliche Leben stellt im Grundgesetz einen „Höchstwert“ (BVerfG) dar. Es ist zugleich „die vitale Basis der Menschenwürde“ (BVerfG).
- Wie bei allen Grundrechten so folgt auch und zumal aus Art. 2 II 1 GG eine Schutzpflicht des Staates: *„Art. 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet den Staat, jedes menschliche Leben zu schützen. Diese*

Schutzpflicht ist umfassend. Sie gebietet dem Staat, sich schützend und fördernd vor dieses Leben zu stellen; das heißt vor allem, es auch vor rechtswidrigen Eingriffen von seiten anderer zu bewahren ... An diesem Gebot haben sich alle staatlichen Organe, je nach ihren besonderen Aufgaben, auszurichten. Da das menschliche Leben einen Höchstwert darstellt, muß diese Schutzverpflichtung besonders ernst genommen werden. ... Wie die staatlichen Organe ihre Verpflichtung zu einem effektiven Schutz des Lebens erfüllen, ist von ihnen grundsätzlich in eigener Verantwortung zu entscheiden. ... Das Grundgesetz begründet eine Schutzpflicht [freilich] nicht nur gegenüber dem Einzelnen, sondern auch gegenüber der Gesamtheit aller Bürger“ (BVerfGE 46, 160 [165 f.] – Schleyer).

II. Schutzbereich

- Sachliche Schutzbereiche
 - Recht auf Leben
Das Recht auf Leben schützt die körperliche Existenz des Menschen. Der grundrechtliche Schutz beginnt spätestens mit der Geburt, nach Auffassung des BVerfG auch schon mit der Einnistung des Embryos in die Gebärmutter, nach vielfacher Ansicht im Schrifttum sogar bereits mit der Befruchtung von Ei- und Samenzelle. Ob die vorgeburtlichen Schutzwirkungen des Art. 2 II 1 GG lediglich aus der objektiven Dimension dieses Grundrechts folgen oder sich subjektiv-rechtlich mit einer Grundrechtsträgerschaft des *nasciturus* bzw. des Embryos *in vitro* verbinden, ist ungeklärt. Der Lebensschutz endet mit dem Tod, d.h. nach überwiegender Auffassung mit dem Erlöschen der Gehirnströme. Das Grundrecht verbürgt kein Recht zum Suizid.
 - Recht auf körperliche Unversehrtheit
Insoweit schützt Art. 2 II 1 GG die körperliche Unversehrtheit im biologisch-physiologischen Sinne, nicht die „Gesundheit“ schlechthin. Bei psychischen Beeinträchtigungen ist der Schutzbereich nur eröffnet, wenn sie mit körperlichen Schmerzen verbunden sind oder solchen vergleichbar sind.
- Personeller Schutzbereich
 - Nur natürliche Personen können Träger des Grundrechts aus Art. 2 II 1 GG sein.

III. Eingriff

- Das Recht auf körperliche Unversehrtheit schützt vor jeder nicht ganz unerheblichen Veränderung der Körpersubstanz. Daher können auch ärztliche Maßnahmen (Therapien, Diagnosen) Eingriffe darstellen.

IV. Rechtfertigung des Eingriffs

- Schranken
 - Gemäß Art. 2 II 3 GG dürfen die Rechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit nur durch oder aufgrund eines formellen Gesetzes eingeschränkt werden.
- Schranken-Schranken
 - Der Eingriff muss insbesondere strikt verhältnismäßig sein. Der polizeilich („finale“) Todesschuss (z.B. zum Zweck einer Geiselnbefreiung) ist daher nur unter besonders engen Voraussetzungen zulässig.

- Beim Recht auf Leben ist die Garantie der Menschenwürde in Art. 1 I GG zu beachten: „Das durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistete Grundrecht auf Leben steht gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG unter dem Vorbehalt des Gesetzes. Das einschränkende Gesetz muss aber seinerseits im Lichte dieses Grundrechts und der damit eng verknüpften Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG gesehen werden“ (BVerfGE 115, 118 [152] – Luftsicherheitsgesetz).
- Die Einführung der Todesstrafe durch Gesetz gemäß Art. 2 II 3 GG ist durch Art. 102 GG kategorisch ausgeschlossen.

§ 25 Allgemeine Handlungsfreiheit und allgemeine Gleichheit

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, §§ 27, 30.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, §§ 10, 22, 23 IV, 24, 25.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, §§ 8, 11.

I. Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG)

1. Bedeutung

- Art. 2 I GG gewährleistet – ungeachtet des scheinbar engeren Wortlauts – die allgemeine Handlungsfreiheit, bildet also unter dem Grundgesetz das allgemeine Freiheitsrecht. Das erweist die Entstehungsgeschichte. Denn der Entwurf des Allgemeinen Redaktionsausschusses von 1948 lautete: „Jedermann ist frei, zu tun und zu lassen, was die Rechte anderer nicht verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“
- Gegenüber den besonderen Freiheitsrechten ist die allgemeine Handlungsfreiheit subsidiär. Als sog. „Auffanggrundrecht“ greift Art. 2 I GG dann ein, wenn der Schutzbereich eines speziellen Freiheitsrechts nicht eröffnet ist.

2. Schutzbereich

- Sachlicher Schutzbereich
 - Geschützt wird jedes noch so banale menschliche Verhalten. Auf einen Beitrag zur „Entfaltung der Persönlichkeit“ kommt es nicht an. Geschützt wird also zum Beispiel auch das Entenfüttern im Stadtpark.
 - Art. 2 I GG schließt verschiedene, nicht anderweit besonders grundrechtlich geschützte Freiheiten ein, z.B. die Vertragsfreiheit oder die Ausreisefreiheit. Des Weiteren schützt Art. 2 I GG z.B. vor der Auferlegung von Steuern. Auch die Freiheit zu selbstgefährdendem Verhalten (bis hin zum Suizid) fällt unter Art. 2 I GG.
- Persönlicher Schutzbereich
 - Jede lebende natürliche Person kann sich auf die allgemeine Handlungsfreiheit berufen. Für Ausländer bietet Art. 2 I GG Schutz, wenn sie im Fall von „Deutschen-Grundrechten“ aus dem persönlichen Schutzbereich dieser besonderen Grundrechte ausgeschlossen sind.
 - Auch inländische juristische Personen können gemäß Art. 19 III GG Träger der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG sein.

3. Eingriff

- Jede Form einer nicht ganz unerheblichen Beeinträchtigung durch einen Grundrechtsadressaten, also auch eine bloß faktische oder mittelbare Beeinträchtigung stellt einen Eingriff in Art. 2 I GG dar.

4. Rechtfertigung des Eingriffs

- Schranken
 - Nach seinem Wortlaut hat Art. 2 I GG drei Grundrechtsschranken: die „Rechte anderer“, die „verfassungsmäßige Ordnung“ und das „Sittengesetz“. Praktisch wird vom BVerfG nur auf die Schranke „verfassungsmäßige Ordnung“ zurückgegriffen.
 - Zur „verfassungsmäßigen Ordnung“ gehören alle formell und materiell mit der Verfassung in Einklang stehenden Gesetze. Die Schranke der „verfassungsmäßigen Ordnung“ wird also als einfacher Gesetzesvorbehalt gedeutet.
- Schranken-Schranken
 - Wichtigste Schranken-Schranke ist bei Art. 2 I GG der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

II. Allgemeine Gleichheit (Art. 3 I GG)

1. Bedeutung

- Art. 3 I GG normiert kein allgemeines Gleichstellungsgebot. Der allgemeine Gleichheitssatz will nur vor ungerechtfertigten, insbesondere willkürlichen Differenzierungen schützen. Insofern normiert Art. 3 I GG (auch) ein Willkürverbot.
- Kurz und prägnant bedeutet das in Art. 3 I GG enthaltene Willkürverbot: Wesentlich Gleiches darf nicht willkürlich ungleich behandelt, wesentlich Ungleiches darf nicht willkürlich gleich behandelt werden.

2. Grundrechtsadressaten

- Nach dem Wortlaut des Art. 3 I GG („vor dem Gesetz“) sind zunächst Verwaltung und Rechtsprechung an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden.
- Wegen Art. 1 III GG fordert Art. 3 I GG aber unzweifelhaft auch Gleichheit „vor dem Gesetzgeber“.

3. Grundrechtsträger

- Träger des Grundrechts sind alle natürlichen und (im Rahmen des Art. 19 III GG) juristischen Personen.

4. Feststellung einer relevanten Ungleichbehandlung (bzw. Gleichbehandlung)

- Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem
 - Wesentlich Gleiches
Eine Ungleichbehandlung von Personen oder Personengruppen oder Lebenssachverhalten kann nur festgestellt werden, wenn die angeblich ungleich behandelten Personen bzw. Personengruppen bzw. Lebenssachverhalte vergleichbar sind.
Verschiedene Personen, Personengruppen oder Lebenssituation sind vergleichbar, wenn sie sich unter einem gemeinsamen Oberbegriff zusammenfassen lassen und unterhalb dieses gemeinsamen Oberbegriff in genau einem Merkmal unterscheiden. Dieser gemeinsame

Oberbegriff ist derjenige Tatbestand, der die Ungleichbehandlung der Personen bzw. Personengruppen bzw. Lebenssachverhalte auslöst.

- Ungleichbehandlung
Vergleichbare Personen bzw. Personengruppen bzw. Lebenssachverhalte werden ungleich behandelt, wenn sie unterschiedlichen (verschiedenen) rechtlichen oder tatsächlichen Folgen ausgesetzt werden.
Die Ungleichbehandlung muss durch denselben Hoheitsträger erfolgen. Folglich ist eine vor Art. 3 I GG beachtliche Ungleichbehandlung nicht anzunehmen, wenn Bürger eines Bundeslandes durch dessen Landesgesetze anders behandelt werden als Bürger eines anderen Bundeslandes durch die von jenem erlassenen Landesgesetze.
Eine Berufung auf das Verbot der Ungleichbehandlung gemäß Art. 3 I GG ist ausgeschlossen, wenn z.B. eine Person anstrebt, in derselben Weise rechtswidrig behandelt zu werden wie eine andere vergleichbare Person („Keine Gleichheit im Unrecht“).
- Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem
 - Wesentliche Ungleichheit
Wesentliche Ungleichheit liegt vor, wenn es an der Vergleichbarkeit der Personen bzw. Personengruppen bzw. Lebenssachverhalte fehlt.
 - Gleichbehandlung
Die nicht vergleichbaren Personen bzw. Personengruppen bzw. Lebenssachverhalte werden gleich behandelt, wenn sie identischen rechtlichen oder tatsächlichen Folgen ausgesetzt werden.
 - Die Fallgruppe der Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem ist praktisch ohne große Bedeutung geblieben.

5. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

- Für die Prüfung der Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung hat das BVerfG zwei „Formeln“ entwickelt: die (ältere) „Willkürformel“ und die sog. „neue Formel“, die eine Verhältnismäßigkeitsprüfung fordert. Welche Formel zur Anwendung kommt, hängt von der Intensität der Ungleichbehandlung ab.
 - Die „neue Formel“ ist anzuwenden, wenn unmittelbar Personen bzw. Personengruppen ungleich behandelt werden (indem unmittelbar nach personenbezogenen Merkmalen differenziert wird). Ferner erstreckt sich die „neue Formel“ auch auf die Ungleichbehandlung unmittelbar nur von Lebenssachverhalten, wenn sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann.
 - In allen anderen Fällen ist die „Willkürformel“ anzuwenden.
- „Neue Formel“
 - Die Ungleichbehandlung ist nach der „neuen Formel“ gerechtfertigt, wenn
 - ein legitimes Ziel verfolgt wird
 - kein z.B. nach Art. 3 II, III GG verfassungsrechtlich unzulässiges Differenzierungskriterium angewandt wird
 - und
 - (1) die Ungleichbehandlung zur Erreichung des legitimen Ziels geeignet ist,

- (2) keine weniger belastenden Ungleichbehandlungen zur Verfügung stehen, die das legitime Ziel gleichermaßen zu erreichen geeignet sind und
- (3) die Differenzierungsgründe von solcher Art und solchem Gewicht sind, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können.
- „Willkürformel“
 - Eine Verletzung von Art. 3 I GG liegt danach lediglich vor, wenn sich kein sachlicher, irgendwie einleuchtender, vernünftiger Grund für die Ungleichbehandlung finden lässt.
 - Das Fehlen eines sachlichen, irgendwie einleuchtenden, vernünftigen Grundes muss dabei offensichtlich sein („Evidenzkontrolle“).

Kapitel 8: Ausgewählte Freiheitsrechte

§ 26 Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 27.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, §§ 10, 22, 23 IV.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, § 8.

I. Bedeutung

- Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist eine richterliche Rechtsschöpfung des BVerfG, das dieses besondere Freiheitsrecht aus Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG ableitet. Die Hinzuziehung von Art. 1 I GG rechtfertigt die Annahme eines im allgemeinen Persönlichkeitsrecht enthaltenen „unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung“ (BVerfG).
- Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt „die engere persönliche Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen ..., die sich durch die traditionellen konkreten Freiheitsgarantien nicht abschließend erfassen lassen“ (BVerfG). Geschützt werden sollen „Elemente der Persönlichkeit, die nicht schon Gegenstand der besonderen Freiheitsgarantien des Grundgesetzes sind, diesen aber in ihrer konstituierenden Bedeutung für Persönlichkeit nicht nachstehen“ (BVerfG).

II. Schutzbereich

- Sachlicher Schutzbereich
 - Der Schutzbereich umfasst die „engere persönliche Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen“ (BVerfG). In der Judikatur des BVerfG ist das allgemeine Persönlichkeitsrecht in eine Vielzahl spezieller Grundrechte ausdifferenziert worden:
 - Recht auf informationelle Selbstbestimmung (d.h. der Einzelne darf selbst über Preisgabe sowie Verwendung, z.B. Speicherung, Nutzung und Weitergabe, der auf seine Person bezogenen Daten entscheiden)
 - Recht auf unverfälschte Darstellung der eigenen Person in der Öffentlichkeit
 - Recht auf persönliche Ehre
 - Recht am eigenen Bild
 - Recht am eigenen Namen
 - Recht am eigenen Wort

- Recht auf Privat- und Intimsphäre (insb. Schutz von Tagebuchaufzeichnungen)
- Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, z.B. von Personalcomputern (sog. „IT-Grundrecht“)
- Persönlicher Schutzbereich
 - Jede natürliche Person ist Träger dieses Grundrechts. Juristische Personen können sich in bestimmten Fällen auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht (z.B. auf das Recht am gesprochenen Wort und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung) berufen.

III. Eingriff

- Der Einzelne kann grundsätzlich in einen Eingriff in sein allgemeines Persönlichkeitsrecht einwilligen. Die Einwilligung schließt wohl schon einen Eingriff, jedenfalls aber die Rechtswidrigkeit des Eingriffs aus.

IV. Rechtfertigung des Eingriffs

- Schranken
 - Für das allgemeine Persönlichkeitsrecht gelten dieselben Grundrechtsschranken wie für die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG.
- Schranken-Schranken
 - Wichtigste Schranken-Schranke ist deshalb wiederum der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
 - Aus der verfassungsgerichtlichen Judikatur lässt sich eine Art „Sphärentheorie“ herauslesen:
Die Intimsphäre ist für staatliche Eingriffe tabu.
Eingriffe in die Privatsphäre (= den der Öffentlichkeit entzogenen Bereich privater Lebensgestaltung) sind nur unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips zulässig.
In die Sozialsphäre (= den der Öffentlichkeit zugewandten Bereich privater Lebensgestaltung) darf unter „schlichter“ Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eingegriffen werden.

V. Beispielsfall (vgl. BVerfGE 120, 274 – IT-Grundrecht)

Im Bundesland B wird das Gesetz über den Verfassungsschutz geändert. Eingeführt eine Vorschrift (§ 5 II Nr. 11), welche die Verfassungsschutzbehörde zu zwei Arten von Ermittlungsmaßnahmen ermächtigt: zum heimlichen Beobachten und sonstigen Aufklären des Internet (Alt. 1) und zum heimlichen Zugriff auf informationstechnische Systeme (Alt. 2). Unter informationstechnischen Systemen sind u.a. Personalcomputer (PC) zu verstehen. Bei Alt. 2 ist namentlich vorgesehen, dass ein PC z.B. durch Installation von Spionagesoftware („Spyware“) von der Behörde überwacht werden darf.

Die Journalistin J recherchiert aus beruflichen Gründen sowohl mit ihrem beruflichen als auch mit ihrem privaten PC des Öfteren auf Internetseiten mit rechtsextremem Inhalt. Sie erhebt Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Änderungsgesetz.

Lösungshinweise:

Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

1. Schutzbereich

„Das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 I GG i.V.m. Art. 1 I GG) umfasst das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme.“

„Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet Elemente der Persönlichkeit, die nicht Gegenstand der besonderen Freiheitsgarantien des Grundgesetzes sind, diesen aber in ihrer konstituierenden Bedeutung für die Persönlichkeit nicht nachstehen (...). Einer solchen lückenschließenden Gewährleistung bedarf es insbesondere, um neuartigen Gefährdungen zu begegnen, zu denen es im Zuge des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und gewandelter Lebensverhältnisse kommen kann (...).

Die Nutzung der Informationstechnik hat für die Persönlichkeit und die Entfaltung des Einzelnen eine früher nicht absehbare Bedeutung erlangt. Die moderne Informationstechnik eröffnet dem Einzelnen neue Möglichkeiten, begründet aber auch neuartige Gefährdungen der Persönlichkeit.

Die jüngere Entwicklung der Informationstechnik hat dazu geführt, dass informationstechnische Systeme allgegenwärtig sind und ihre Nutzung für die Lebensführung vieler Bürger von zentraler Bedeutung ist. (...) Dementsprechend ist die Bedeutung von Personalcomputern für die Persönlichkeitsentfaltung erheblich gestiegen. (...)

Die zunehmende Verbreitung vernetzter informationstechnischer Systeme begründet für den Einzelnen neben neuen Möglichkeiten der Persönlichkeitsentfaltung auch neue Persönlichkeitsgefährdungen.“

Durch das Gesetz wird die Überwachung und damit die Ausforschung von informationstechnischen Systemen durch sog. „Spyware“ ermöglicht. Der sachliche Schutzbereich ist eröffnet. Natürliche Personen fallen in den persönlichen Schutzbereich.

2. Eingriff

Die heimliche Infiltration von informationstechnischen Systemen beeinträchtigt das allgemeine Persönlichkeitsrecht und stellt damit einen Eingriff dar.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

a) Einschränkung des Grundrechts

- Als Schranke kommt die „verfassungsmäßige Ordnung“, also jedes verfassungskonforme Gesetz in Betracht. Das geänderte Gesetz über den Verfassungsschutz stellt als formelles Gesetz des Landes eine zulässige Schranke dar.

b) Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes

- aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit
Von der Zuständigkeit des Landes für das Gesetz und einem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren kann hier mangels anderer Angaben im Sachverhalt ausgegangen werden.
- bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

(1) Legitimes Ziel

Legitimes Ziel der Regelung ist, die Aufdeckung und Überwachung verfassungsfeindlicher Gruppierungen durch den Verfassungsschutz zu ermöglichen.

(2) Geeignetheit

„Der heimliche Zugriff auf informationstechnische Systeme ist geeignet, diesen Zielen zu dienen. Mit ihm werden die Möglichkeiten der Verfassungsschutzbehörde zur Aufklärung von Bedrohungslagen erweitert.“

(3) Erforderlichkeit

„Der heimliche Zugriff auf informationstechnische Systeme verletzt auch den Grundsatz der Erforderlichkeit nicht. Im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative durfte der Gesetzgeber annehmen, dass kein ebenso wirksamer, aber den Betroffenen weniger belastender Weg gegeben ist, die auf solchen Systemen vorhandenen Daten zu erheben.“

(4) Angemessenheit

„Auch das Risiko einer Bildung von Verhaltens- und Kommunikationsprofilen erhöht sich durch die Möglichkeit, über einen längeren Zeitraum die Nutzung des Zielsystems umfassend zu überwachen. Die Behörde kann auf diese Weise die persönlichen Verhältnisse und das Kommunikationsverhalten des Betroffenen weitgehend ausforschen. Eine solche umfassende Erhebung persönlicher Daten ist als Grundrechtseingriff von besonders hoher Intensität anzusehen.“

„Ein derartiger Eingriff darf nur vorgesehen werden, wenn die Eingriffsermächtigung ihn davon abhängig macht, dass tatsächliche Anhaltspunkte einer konkreten Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut vorliegen. Überragend wichtig sind zunächst Leib, Leben und Freiheit der Person.“

Die neue Regelung des § 5 II Nr. 11 ist also nur dann angemessen, wenn der darin vorgesehene Eingriff an das Vorliegen einer durch tatsächliche Anhaltspunkte feststellbaren konkreten Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut gebunden ist.

§ 27 Glaubens- und Gewissensfreiheit

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 31.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, §§ 9 III, 22, 23 V.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, § 12.

I. Bedeutung

- Art 4 I, II GG wird als ein einheitliches Grundrecht angesehen, das die Glaubens- und Gewissensfreiheit schützt.
- Art. 4 III GG gewährleistet als eigenständiges Grundrecht das Recht der Kriegsdienstverweigerung. Dieses Grundrecht ist *lex specialis* gegenüber der Gewissensfreiheit aus Art. 4 I, II GG.
- Art. 140 GG normiert kein Grundrecht oder grundrechtsgleiches Recht. Diese Vorschrift inkorporiert Vorschriften der Weimarer Reichsverfassung, die sich auf die Glaubensfreiheit sowie insbesondere auf das Verhältnis des Staates zu den Glaubensgemeinschaften, zumal zu den christlichen Kirchen, beziehen.

- Das Grundgesetz und der von ihm verfasste Staat sind religiös-weltanschaulich neutral.

II. Schutzbereich

- Sachlicher Schutzbereich
 - Glaubensfreiheit
 - Unter dem Begriff „Glaube“ sind religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen aller Art zu Herkunft, Ziel und Beziehung des Menschen zu höheren Mächten oder tieferen Seinschichten zu verstehen.
 - Eine begriffsscharfe Trennung zwischen Religion und Weltanschauung ist nicht notwendig, da beide denselben Schutz genießen.
 - Geschützt ist zum einen das „*forum internum*“, d.h. einen Glauben zu bilden und zu haben.
 - Darüber hinaus wird aber auch das „*forum externum*“ geschützt, d.h. einen Glauben zu bekennen, danach zu leben und zu handeln sowie den Glauben zu verbreiten.
 - Ferner wird die „negative Glaubensfreiheit“ geschützt, d.h. die Freiheit, einen fremden Glauben abzulehnen, einen Glauben abzulegen bzw. überhaupt keinen Glauben zu haben.
 - Geschützt wird außerdem die „kollektive Glaubensfreiheit“, d.h. die Freiheit, religiöse oder weltanschauliche Vereinigungen zu bilden, sowie die nach innen wie nach außen gerichtete Tätigkeit dieser Vereinigungen.
 - Gewissensfreiheit
 - Das Gewissen ist ein geistig-seelisches, den Menschen ermahnendes Phänomen. Eine Gewissensentscheidung ist jede ernstliche, sittliche, auf moralischer Überzeugung beruhende Entscheidung, die der einzelne gemessen an den Kategorien von Gut und Böse bzw. von Gerech und Ungerech in einer bestimmten Lage als für sich bindend und unbedingt verpflichtend empfindet.
 - Gegenüber der Glaubensfreiheit ist die Gewissensfreiheit als eigenständiges Grundrecht anzusehen.
 - Geschützt ist wiederum das „*forum internum*“ wie das „*forum externum*“ (s.o.).
- Persönlicher Schutzbereich
 - Alle natürlichen Personen sind Träger des Grundrechts der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Auch Kinder können bei entsprechender Einsicht- und Entscheidungsfähigkeit (Grundrechtsmündigkeit) Träger des Grundrechts sein.
 - Als Grundrechtsträger der Glaubensfreiheit kommen auch Vereinigungen in Betracht, soweit ihr Zweck z.B. die Förderung oder Verkündigung eines Glaubens ist.
 - Dagegen können sich auf die Gewissensfreiheit naturgemäß von vornherein nur natürliche Personen berufen.

III. Eingriff

- Der Eingriff in die Glaubensfreiheit kann auch rein faktisch oder mittelbar erfolgen, z.B. indem der Staat die Öffentlichkeit vor einer bestimmten Glaubensvereinigung („Sekte“) warnt.

IV. Rechtfertigung des Eingriffs

- Schranken
 - Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gemäß Art. 4 I, II GG ein vorbehaltloses (an sich schrankenloses) Grundrecht. Als Schranken können deshalb nur die sog. verfassungsimmanenten Schranken herangezogen werden.
 - Der Eingriff muss aber auch bei verfassungsimmanenten Schranken durch oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen.
- Schranken-Schranken
 - In der Verhältnismäßigkeitsprüfung nimmt die Abwägung zwischen Grundrechten Dritter oder anderen Gütern von Verfassungsrang einerseits mit Art. 4 I, II GG andererseits eine zentrale Bedeutung ein.
 - Herzustellen ist dabei ein möglichst schonender Ausgleich so, dass alle einander widerstreitenden Verfassungspositionen zu optimaler Wirksamkeit gelangen („praktische Konkordanz“).

V. Beispielfall (vgl. BVerfGE 93, 1 – *Kruzifix*)

In Bundesland B schreibt § 13 I 3 der „Schulordnung für die Volksschulen“, ein formelles Gesetz, vor: „In jedem Klassenzimmer ist ein Kreuz anzubringen.“ In einer Schule hängt demzufolge ein Kreuz in allen Klassenzimmern. Die Eltern des Schülers S vertreten eine anthroposophische Weltanschauung nach der Lehre von Rudolf Steiner und verlangen deshalb (ohne Erfolg), dass sämtliche Kreuze in allen Klassenzimmern abgehängt werden, in denen S unterrichtet wird, damit S nicht entgegen der Lehre von Rudolf Steiner beeinflusst werde. Die Eltern beantragen erfolglos das Abhängen der Kreuze im Wege des einstweiligen Rechtsschutz durch die Gerichte. Gegen die ablehnenden Beschlüsse legen die Eltern auch im Namen des S Verfassungsbeschwerde ein.

Lösungshinweise:

Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

1. Schutzbereich

Art. 4 I, II GG schützt auch die negative Glaubensfreiheit, d.h. die Freiheit, einen fremden Glauben und dessen Symbole (z.B. das christliche Kreuz bzw. Kruzifix) abzulehnen.

2. Eingriff

Das gesetzlich angeordnete Anbringen der Kreuze in den Klassenzimmern konfrontiert S mit Blick auf die Schulpflicht unausweichlich mit einem ihm fremden Glaubenssymbol und dem von ihm ausgehenden Einfluss.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

a) Einschränkung des Grundrechts (Grundrechtsschranken)

- Art. 4 I, II GG ist ein vorbehaltloses (an sich schrankenloses) Grundrecht. Eingriffe sind allerdings zur Durchsetzung verfassungsimmanenter Schranken möglich. Als verfassungsimmanente Schranken kommen sowohl die staatliche Schulaufsicht nach Art. 7 I GG als auch die positive

Glaubensfreiheit der Mitschüler in Betracht. Diese verfassungsimmanenten Schranken werden mit der „Schulordnung“, einem formellen Gesetz, zur Geltung gebracht.

b) Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes

- aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Von der Zuständigkeit des Landes für das Gesetz und einem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren ist mangels entgegenstehender Angaben im Sachverhalt auszugehen.

- bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

„Dieser Konflikt zwischen verschiedenen Trägern eines vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechts sowie zwischen diesem Grundrecht und anderen verfassungsrechtlich geschützten Gütern ist nach dem Grundsatz praktischer Konkordanz zu lösen, der fordert, dass nicht eine der widerstreitenden Rechtspositionen bevorzugt und maximal behauptet wird, sondern alle einen möglichst schonenden Ausgleich erfahren (...).“

„Ein solcher Ausgleich verlangt vom Staat nicht, dass er bei der Erfüllung des von Art. 7 Abs. 1 GG erteilten Erziehungsauftrags auf religiös-weltanschauliche Bezüge völlig verzichtet.“

„Das Bundesverfassungsgericht hat daraus den Schluss gezogen, dass dem Landesgesetzgeber die Einführung christlicher Bezüge bei der Gestaltung der öffentlichen Volksschulen nicht schlechthin verboten ist, mögen auch Erziehungsberechtigte, die bei der Erziehung ihrer Kinder dieser Schule nicht ausweichen können, keine religiöse Erziehung wünschen. Voraussetzung ist jedoch, dass damit nur das unerlässliche Minimum an Zwangselementen verbunden ist. Das bedeutet insbesondere, dass die Schule ihre Aufgabe im religiös-weltanschaulichen Bereich nicht missionarisch auffassen und keine Verbindlichkeit für christliche Glaubensinhalte beanspruchen darf.“

„Die Anbringung von Kreuzen in Klassenzimmern überschreitet die danach gezogene Grenze religiös-weltanschaulicher Ausrichtung der Schule.“

§ 28 Meinungsfreiheit

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 32.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, §§ 9 IV, 22, 23 IV.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, § 13.

I. Bedeutung

- Die Meinungsfreiheit ist in Art. 5 I 1 HS 1 GG niedergelegt. Sie ist eines der „vornehmsten Menschenrechte überhaupt“ (BVerfG). Für die Demokratie ist sie eine zentrale, konstituierende Freiheit.
- In Art. 5 I GG werden ferner die Informationsfreiheit (S. 1 HS 2), die Pressefreiheit (S. 2 Var. 1), die Rundfunkfreiheit (S. 2 Var. 2) und die Filmfreiheit (S. 2 Var. 3) garantiert.

II. Schutzbereich

- Sachlicher Schutzbereich
 - Der Begriff „Meinung“
 - „Meinungen“ sind Werturteile, d.h. subjektive Stellungnahmen.
 - Ohne Bedeutung für die Eröffnung des Schutzbereichs ist, ob ein Werturteil vernünftig, polemisch, emotional, politisch-meinungsbildend etc. ist. Nicht geschützt sind allerdings sog. „Formalbeleidigungen“, d.h. Beleidigungen, die praktisch ausschließlich der persönlichen Diffamierung des Betroffenen dienen sollen.
 - Werturteile sind von Tatsachenbehauptungen zu unterscheiden. Dementsprechend ist für Tatsachenbehauptungen umstritten, ob sie in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fallen. Tatsachenbehauptungen sind Äußerungen, welche dem objektiven Beweis zugänglich sind. Nach Auffassung des BVerfG werden Tatsachenbehauptungen zumindest insoweit vom Schutzbereich des Art. 5 I GG erfasst, als sie Voraussetzung für die Bildung eines Werturteils sind. Dies soll allerdings nicht gelten, wenn die Tatsachenbehauptungen erwiesen oder bewusst unwahr sind.
 - Positive Meinungsfreiheit
 - Geschützt wird das Äußern und Verbreiten an beliebigem Ort und zu beliebiger Zeit. Die – technisch überholte – Formulierung („Wort, Bild und Schrift“) ist nur beispielhaft. Auch das Verbreiten oder Äußern von Meinungen im Internet (z.B. auf facebook etc.) ist geschützt.
 - Negative Meinungsäußerungsfreiheit
 - Vom sachlichen Schutzbereich ebenfalls umfasst ist die negative Meinungsfreiheit, also die Freiheit, seine eigene oder eine fremde Meinung nicht äußern oder verbreiten zu müssen.
- Persönlicher Schutzbereich
 - Grundrechtsträger können natürliche Personen ebenso sein wie juristische Personen in den Grenzen des Art 19 III GG.

III. Eingriff

- Eingriffe sind insbesondere belastende Rechtsfolgen (z.B. Strafen wegen Beleidigung), die an das Äußern oder Verbreiten einer Meinung anknüpfen. Einen Eingriff i.S. faktischer Beeinträchtigung stellt etwa das heimliche Abhören von Gesprächen dar.
- Nach umstrittener Auffassung des BVerfG bildet die rechtliche Verpflichtung, auf Waren (z.B. Zigaretten) einen staatlichen Warnhinweis (z.B. auf Gesundheitsgefahren durch das Rauchen) abzudrucken, keinen Eingriff in die negative Meinungsfreiheit.

IV. Rechtfertigung des Eingriffs

- Schranken
 - Nach dem Wortlaut des Art. 5 II GG hat die Meinungsfreiheit drei Schranken: „allgemeine Gesetze“, „gesetzliche Bestimmungen zum Schutz der Jugend“, „Recht der persönlichen Ehre“. Am praktisch bedeutsamsten ist die Schranke der „allgemeinen Gesetze“:
 - „Allgemeine Gesetze“
 - Diese Schranke stellt einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt dar.
 - Umstritten ist der Begriff der „Allgemeinheit“ eines einschränkenden Gesetzes. „Allgemein“ kann jedenfalls nicht schlicht „abstrakt-generell“ bedeuten. „Allgemein“ sind Gesetze vielmehr dann, wenn sie „meinungsneutral“ sind.
 - In diesem Sinne definiert das BVerfG ein „allgemeines“ Gesetz folgendermaßen: Allgemein ist ein Gesetz, das „weder gegen eine bestimmte Meinung noch gegen den Prozess der freien Meinungsbildung oder gegen freie Informationen als solche gerichtet [ist], sondern ... auf die Wahrung eines allgemeinen ... Rechtsguts [zielt], dessen Schutz unabhängig davon ist, ob es durch Meinungsäußerungen oder andere Weise gefährdet oder verletzt wird“ (BVerfGE 120, 180 [200]).
 - Das Gesetz muss also dem Schutz eines Gutes dienen, das ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung schutzwürdig ist.
- Schranken-Schranken
 - Wichtigste Schranken-Schranke ist wiederum der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Eine bloße Ausprägung der Prüfung der Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, Proportionalität) ist die sog. „Wechselwirkungslehre“. Sie gilt daher nicht nur für die Schranken der „allgemeinen Gesetze“, sondern auch für die Schranken „gesetzliche Bestimmungen zum Schutze der Jugend“ und „Recht der persönlichen Ehre“.
 - Die „Wechselwirkung“ besteht darin, „dass die ‚allgemeinen Gesetze‘ zwar dem Wortlaut nach dem Grundrecht Schranken setzen, ihrerseits aber aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundrechts selbst wieder eingeschränkt werden müssen“ (BVerfGE 7, 198 [209] – *Lüth*).
 - Damit erfordert die „Wechselwirkung“ nichts anderes als eine Abwägung zwischen dem durch das allgemeine Gesetz zu schützenden Gut und der Meinungsfreiheit.
 - Das Recht der persönlichen Ehre überwiegt in der Regel bei unwahren Tatsachenbehauptungen und bei sog. „Schmähekritik“, bei der die persönliche Diffamierung des Betroffenen ganz im Vordergrund steht.

- Eine eigenständige Schranken-Schranke stellt das Zensurverbot des Art. 5 I 3 GG dar, das sich aber nur gegen eine präventive Zensur richtet.

V. Beispielsfall (vgl. BVerfG 124, 300 – Wunsiedel)

Die rechtsradikale Vereinigung V will am 20. August eine Gedenkkundgebung für den nationalsozialistischen Politiker Rudolf Heß an dessen Grab in Wunsiedel veranstalten. V meldet diese Versammlung an. Sie wird aber durch Bescheid des zuständigen Landratsamts verboten. Gegen diesen Bescheid geht V vergeblich gerichtlich vor: Selbst das Bundesverwaltungsgericht erklärt das Versammlungsverbot für rechtmäßig. Denn bei der geplanten Veranstaltung bestehe die Gefahr, dass Straftaten nach § 130 IV Strafgesetzbuch (StGB) begangen würden. Gegen dieses Urteil legt V Verfassungsbeschwerde ein.

§ 130 StGB (Volksverhetzung):

...

(4) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer öffentlich oder in einer Versammlung den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stört, dass er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt.

...

Lösungshinweise:

Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

1. Schutzbereich

§ 130 IV StGB richtet sich gegen das Äußern bzw. Verbreiten einer bestimmten Meinung, nämlich gegen die Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft unter Adolf Hitler 1933-1945.

2. Eingriff

§ 130 IV StGB stellt die Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, also das Äußern bzw. Verbreiten dieser Meinung unter Strafe. Hinter dieser Strafdrohung steht zugleich das Verbot, diese Meinung zu äußern oder zu verbreiten.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

a) Einschränkung des Grundrechts (Grundrechtsschranken)

- Als Schranke kommt nach Art. 5 II GG ein „allgemeines Gesetz“ in Betracht. Problematisch ist, ob § 130 IV StGB ein solches „allgemeines“ Gesetz darstellt.
- § 130 IV StGB ist kein „meinungsneutrales“, also kein „allgemeines“ Gesetz. Gleichwohl hält das BVerfG § 130 IV StGB für eine taugliche Eingriffsgrundlage:

„§ 130 Abs. 4 StGB ist eine gesetzliche Grundlage, die in verfassungsrechtlich zulässiger Weise einen Eingriff in die Meinungsfreiheit rechtfertigen kann. Zwar handelt es sich bei der Strafnorm nicht um ein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 Alternative 1 GG ... Als Sonderrecht kann sie auch nicht auf das Recht der persönlichen Ehre gemäß Art. 5 Abs. 2 Alternative 3 GG gestützt werden ... In Bezug auf das nationalsozialistische Regime in den Jahren zwischen 1933 und 1945 erlaubt Art. 5 Abs. 1 und 2 GG jedoch auch Eingriffe

durch Vorschriften, die nicht den Anforderungen an ein allgemeines Gesetz entsprechen. ...

§ 130 Abs. 4 StGB ist auch als nichtallgemeines Gesetz mit Art. 5 Abs. 1 und 2 GG vereinbar. Angesichts des sich allgemeinen Kategorien entziehenden Unrechts und des Schreckens, die die nationalsozialistische Herrschaft über Europa und weite Teile der Welt gebracht hat, und der als Gegenentwurf hierzu verstandenen Entstehung der Bundesrepublik Deutschland ist Art. 5 Abs. 1 und 2 GG für Bestimmungen, die der propagandistischen Gutheißung des nationalsozialistischen Regimes in den Jahren zwischen 1933 und 1945 Grenzen setzen, eine Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze immanent.“

b) Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes

- aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Der Bund hat für die Strafgesetzgebung die Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 I Nr. 1 GG). Von einem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren bei Erlass des Änderungsgesetzes ist mangels entgegenstehender Angaben im Sachverhalt auszugehen.

- bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

(1) Legitimes Ziel

„§ 130 Abs. 4 StGB dient dem Schutz des öffentlichen Friedens. Hierin liegt ein legitimer Schutzzweck, der bei sachgerechtem, im Licht des Art. 5 Abs. 1 GG eingegrenztem Verständnis den Eingriff in die Meinungsfreiheit rechtfertigen kann.“

(2) Geeignetheit

„Die Ausgestaltung des § 130 Abs. 4 StGB ist geeignet, den öffentlichen Frieden in seinem Verständnis als Friedlichkeit der öffentlichen Auseinandersetzung zu schützen.“

(3) Erforderlichkeit

„Für den vom Gesetzgeber erstrebten Schutz des öffentlichen Friedens ist § 130 Abs. 4 StGB auch erforderlich. Ein milderer Mittel, das in Bezug auf die hier in Frage stehenden Rechtsverletzungen den Schutz des öffentlichen Friedens in gleich wirksamer Weise gewährleisten kann, ist nicht ersichtlich.“

(4) Angemessenheit

„§ 130 Abs. 4 StGB ist in seiner Ausgestaltung auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Vorschrift begründet bei einer Auslegung, die Art. 5 Abs. 1 GG Rechnung trägt, einen angemessenen Ausgleich zwischen Meinungsfreiheit und dem Schutz des öffentlichen Friedens. Sie ist insbesondere nicht in dem Sinne übermäßig weit gefasst, dass sie inhaltlich schon allein die Verbreitung von rechtsradikalen und auch an die Ideologie des Nationalsozialismus anknüpfenden

Ansichten unter Strafe stellte. Weder verbietet sie generell eine zustimmende Bewertung von Maßnahmen des nationalsozialistischen Regimes, noch eine positive Anknüpfung an Tage, Orte oder Formen, denen ein an diese Zeit erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt. Die Strafandrohung ist auf die Gutheißung allein der historisch real gewordenen Gewalt- und Willkürherrschaft unter dem Nationalsozialismus begrenzt, für die Deutschland eine fortwirkende, besondere, geschichtlich begründete Verantwortung trägt.“

§ 29 Schutz von Ehe und Familie

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 34.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, §§ 9 VI, 22, 23.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, § 15.

I. Bedeutung

- Art. 6 GG umfasst eine Vielzahl von Gewährleistungen. Zunächst stellt Art. 6 I GG Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des Staates. In Art. 6 II, III GG wird das Elternrecht geschützt. Art. 6 IV GG verpflichtet den Staat zu Schutz von und Fürsorge für Mütter. Art. 6 V GG wiederum normiert einen speziellen Gleichheitssatz zu Gunsten unehelicher Kinder.
- Art. 6 I GG enthält außerdem eine Institutsgarantie. Die Ausgestaltung der Institute Ehe und Familie ist Aufgabe des Gesetzgebers. Er darf diese Institute nicht abschaffen oder grundlegend verändern.
- Art. 6 I GG normiert außerdem einen speziellen Gleichheitssatz, der die Benachteiligung von Ehe und Familie gegenüber anderen Formen von Lebens- und Erziehungsgemeinschaften verbietet (umgekehrt aber eine Gleichstellung z.B. homosexueller Partnerschaften mit der Ehe nicht ausschließt).
- Der in Art. 6 I GG angeordnete besondere staatliche Schutz von Ehe und Familie umfasst auch eine Förderpflicht des Staates. Daraus lassen sich aber nicht schon konkrete (Teilhabe-)Ansprüche auf bestimmte staatliche Leistungen herleiten.

II. Schutzbereich

- Sachlicher Schutzbereich
 - Unter dem grundgesetzlichen Begriff „Ehe“ ist die auf Lebenszeit angelegte, als grundsätzlich unauflöslich gedachte Lebensgemeinschaft zwischen Mann und Frau, die aufgrund willentlicher Übereinstimmung der Partner in den staatlich vorgesehenen Formen abgeschlossen wird, zu verstehen.
 - Geschützt sind z.B. die freie Wahl des Ehepartners, das Eingehen der Ehe und das eheliche Zusammenleben. Ob auch die Ehescheidung unter den Schutz des Art. 6 I GG fällt, ist umstritten.
 - Die umfassende Gemeinschaft von Eltern und Kindern stellt eine „Familie“ dar. Eine Ehe der Eltern ist nicht Voraussetzung für den grundrechtlichen Schutz der Familie. Auch ein einzelner Elternteil und dessen Kinder können eine „Familie“ bilden.

- Art 6 I GG schützt das Recht, eine Familie zu gründen, ebenso wie das familiäre Zusammenleben.
- Persönlicher Schutzbereich
 - Nur natürliche Personen können sich auf Art. 6 I GG berufen.

III. Eingriff

- Einen Eingriff stellt jede Handlung des Staates dar, welche die Ehe oder die Familie schädigt, stört oder in anderer Weise beeinträchtigt.
- Ehe und Familie sind zugleich Rechtsinstitute. Solange der Staat durch gesetzliche Regelungen (wie durch das Ehe- und Familienrecht im BGB) dieses Institut nur ausgestaltet, ist darin kein Eingriff zu sehen. Anders verhält es sich, wenn der ausgestaltende Gesetzgeber die in Art. 6 I GG verbürgten ehelichen oder familiären Freiheiten übermäßig beschneidet.

IV. Rechtfertigung des Eingriffs

- Schranken
 - Art. 6 I GG ist ein vorbehaltloses (also an sich schrankenloses) Grundrecht. Eine Einschränkung ist aber durch oder aufgrund eines Gesetzes möglich, das der Durchsetzung verfassungsimmanenter Schranken dient.
- Schranken-Schranken
 - Neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bildet die Institutsgarantie die wesentliche Schranken-Schranke für den Gesetzgeber. Die konstitutiven Merkmale der Institute „Ehe“ und „Familie“ müssen erhalten bleiben. Selbstverständlich dürfen diese Institute auch als solche nicht abgeschafft werden.

§ 30 Unverletzlichkeit der Wohnung

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 41.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, §§ 9 XIV, 22, 23 IV.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, § 22.

I. Bedeutung

- Die Unverletzlichkeit der Wohnung wird von Art. 13 I GG gewährleistet. Sinn des Grundrechts ist der Schutz der räumlichen Privatsphäre, also ein von Staat und Öffentlichkeit abgeschirmter Raum privater Lebensführung.
- Dagegen garantiert Art. 13 I GG dem Einzelnen kein Recht „auf Wohnung“. Auch die Substanz der Wohnung wird nicht geschützt. Gegen einen Abriss könnte nur Art. 14 I 1 GG herangezogen werden.

II. Schutzbereich

- Sachlicher Schutzbereich
 - Der Begriff der „Wohnung“ ist mit Blick auf Sinn und Zweck des Grundrechts (also nicht z.B. im Sinne des Mietrechts) zu deuten. Zur „Wohnung“ in diesem verfassungsrechtlichen Sinn gehören alle Räume, die gegen allgemeine Zugänglichkeit räumlich abgeschottet und dem Privatleben gewidmet sind.
 - Beispiele für „Wohnungen“ in diesem Sinne sind: Wohnhäuser, Mietwohnungen, Nebenräume (z.B. Keller, Dachboden), umschlossene Gärten und Höfe, Wohnwagen und Wohnboote, Hotel- und

Krankenzimmer, Zimmer in Studentenwohnheimen, nicht dagegen Zellen in Haftanstalten.

- Auch Betriebs- und Geschäftsräume fallen in den Schutzbereich, und zwar selbst dann, wenn sie für die Öffentlichkeit zugänglich sind.
- Persönlicher Schutzbereich
 - Geschützt sind die (mit den Eigentümern nicht notwendig identischen) Besitzer der Wohnungen. Dabei kann es sich in den Grenzen des Art. 19 III GG auch um juristische Personen handeln.

III. Eingriff

- Ein typisches Beispiel für einen Eingriff ist das Durchsuchen, ebenso das Betreten der Wohnung. Aber auch die Überwachung einer Wohnung unter Einsatz technischer Hilfsmittel (z.B. Mikrofone, Kameras) stellt – ohne Einwilligung des Betroffenen – einen Eingriff dar.
- Bei Betriebs- und Geschäftsräumen soll das bloße Betreten zur Geschäftszeit nach der Rechtsprechung des BVerfG kein Eingriff sein.

IV. Rechtfertigung des Eingriffs

- Die Voraussetzungen für die Rechtfertigung hängen von der Art des Eingriffs ab (vgl. Art 13 II, III/IV, VII GG).
- Durchsuchung (Art. 13 II GG)
 - Schranken
 - Unter einer Durchsuchung ist das ziel- und zweckgerichtete staatliche Absuchen einer Wohnung nach Sachen, Personen, oder zur Ermittlung eines Sachverhalts mit dem Ziel zu verstehen, etwas zu finden, das der Betroffene nicht von sich aus herausgeben will.
 - Durchsuchungen können nur aufgrund eines formellen Gesetzes durchgeführt werden.
 - Dabei handelt es sich um einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt. Eine Durchsuchung muss grundsätzlich in jedem Einzelfall durch einen Richter angeordnet werden. Sieht ein Schrankengesetz einen „Richtervorbehalt“ nicht vor, ist das Gesetz nicht sogleich schon deshalb nichtig. Vielmehr greift dann der Richtervorbehalt unmittelbar aus Art. 13 II GG. Eine bloß behördliche Anordnung genügt, wenn „Gefahr im Verzug“ gegeben ist. Dieser Ausnahmetatbestand ist eng auszulegen.
 - Schranken-Schranken
 - Im Übrigen ist die Schranken-Schranke des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu beachten.
- Akustische Überwachung zur Verfolgung einer Straftat (Art. 13 III GG)
 - Schranken
 - Zur strafrechtlichen Verfolgung besonders schwerer Straftaten (z.B. Mord) darf eine Wohnung akustisch überwacht werden. Dabei müssen konkrete Tatsachen für die Begehung der Straftat vorliegen; bloße Vermutungen genügen nicht.
 - Die akustische Überwachung darf nur aufgrund eines Gesetzes eingesetzt werden (qualifizierter Gesetzesvorbehalt). Das Gesetz muss wiederum einen Richtervorbehalt vorsehen, ferner eine Befristung der akustischen Überwachung.

- Schranken-Schranken
 - Wesentliche Schranken-Schranke ist Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- Technische Überwachung zur Gefahrenabwehr (Art. 13 IV GG)
 - Schranken
 - Zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit dürfen technische Mittel zur Überwachung einer Wohnung eingesetzt werden (z.B. Abhörgeräte, Videokameras, etc.). Dabei muss mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Schaden an besonders wichtigen Rechtsgütern (z.B. Lebensgefahr) drohen.
 - Der Eingriff darf nur aufgrund eines formellen Gesetzes erfolgen. Auch hier ist der Gesetzesvorbehalt ein qualifizierter: Im Grundsatz ist ein Richtervorbehalt vorzusehen. Erfolgt bei Gefahr im Verzug der Eingriff durch bloß behördliche Anordnung, dann muss die richterliche Entscheidung gemäß Art. 13 IV 2 GG unverzüglich nachgeholt werden. Zum Schutz verdeckter Ermittler ist eine technische Überwachung auch ohne richterliche Anordnung möglich (Art. 13 V GG).
 - Schranken-Schranken
 - Die Maßnahme muss im Übrigen jeweils verhältnismäßig sein.
- Sonstige Eingriffe (Art. 13 VII GG)
 - Schranken
 - Bei sonstigen Eingriffen in Art. 13 GG ist wie folgt zu differenzieren:
 - Art. 13 VII HS 1 GG stellt eine verfassungsunmittelbare Schranke dar. Der Eingriff kann daher in materieller Hinsicht ohne gesetzliche Grundlage gerechtfertigt sein, wenn er zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen erfolgt.
 - Demgegenüber ist für Eingriffe zu bestimmten anderen Zwecken gemäß Art. 13 VII HS 2 GG ein formelles Gesetz nötig. Der Eingriff aufgrund eines solchen Gesetzes darf nur bestimmten, in Art. 13 VIII HS 2 GG abschließend aufgezählten Zwecken dienen (qualifizierter Gesetzesvorbehalt).
 - Schranken-Schranken
 - Entscheidende Schranken-Schranke für Eingriffe gemäß Art. 13 VII GG ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

§ 31 Eigentumsgarantie

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 42.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, §§ 9 XV, 22, 23 IV.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, § 23.

I. Bedeutung

- Die Eigentumsgarantie ist in Art. 14 GG geregelt. Sie „soll dem Grundrechtsträger einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich“ bewahren und „dem Einzelnen eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens ermöglichen“ (BVerfGE 83, 201 [208]).
- Auch das Erbrecht wird durch Art. 14 GG geschützt.

- Eigentum und Erbrecht sind mit Art. 14 GG zugleich als Institute grundgesetzlich geschützt.

II. Schutzbereich

- Sachlicher Schutzbereich
 - Für den Begriff des „Eigentums“ ist nicht auf die Definition im BGB zurückzugreifen: Einfaches Gesetzesrecht kann höherrangiges Verfassungsrecht nicht authentisch-autoritativ konkretisieren.
 - Zum „Eigentum“ im verfassungsrechtlichen Sinne des Art. 14 I 1 GG gehören alle konkreten, vermögenswerten Rechte, die dem Einzelnen von der Rechtsordnung zur privatnützigen Verwendung (unter Einschluss der Verfügungsbefugnis) zum Zweck der eigenverantwortlichen Lebensgestaltung zugewiesen sind.
 - Geschützt ist somit nicht nur Sacheigentum (i. S. des § 903 BGB). Vom Schutz umfasst sein können auch bloße Forderungen (Ansprüche), also nur relative Rechte.
 - Der Schutzbereich erstreckt sich sowohl auf den Bestand des Eigentums als auch auf dessen Nutzung sowie auf die Verfügung über das Eigentum.
 - Ob Art. 14 I 1 GG auch das „Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“ schützt, ist umstritten. Nach Auffassung des BVerfG sind jedenfalls die wirtschaftlichen Grundlagen des Betriebs geschützt. Dazu gehören z.B. nicht: Gewinnchancen, Geschäftsverbindungen, Kundenstamm und Marktstellung.
 - Auch öffentlich-rechtliche subjektive Rechte sind vom Schutzbereich erfasst, wenn sie durch eigene Leistung oder Aufopferung erworben wurden und der Sicherung der Existenz dienen (z.B. Renten oder Rentenanwartschaften).
 - Nicht vom Schutzbereich umfasst ist nach überwiegender Meinung das „Vermögen“ als solches. Deshalb schützt Art. 14 I 1 GG grundsätzlich nicht z.B. vor der Auferlegung von Steuern.
- Persönlicher Schutzbereich
 - Träger dieses Grundrechts sind alle natürlichen sowie (in den Grenzen des Art. 19 III GG) juristische Personen.
 - Mit Ausnahme der Kirchen können sich juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht auf Art. 14 GG berufen. Unbeschadet dessen kann der Staat natürlich Eigentümer i.S. des bürgerlichen Rechts sein.

III. Eingriff

- Bei Art. 14 GG sind drei Arten von Eingriffen zu unterscheiden: „Inhalts- und Schrankenbestimmungen“, „Enteignungen“ und sonstige Eingriffe. An diese verschiedenen Arten von Eingriffen knüpfen sich unterschiedliche Anforderungen an deren verfassungsrechtliche Rechtfertigung.
- Inhalts- und Schrankenbestimmung
 - Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ist eine abstrakt-generelle Festlegung von Rechten und Pflichten in Bezug auf von Art. 14 GG geschützte Rechtspositionen. Die Intensität des Eingriffs spielt keine Rolle, d.h. eine besonders gravierend einschränkende Inhalts- und Schrankenbestimmung wird nicht wegen dieser hohen Eingriffsintensität zu einer (*de facto*-)Enteignung.

- Typische Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind Regelungen über die Nutzung von Eigentum.
- Enteignung
 - Die Enteignung im Sinne des Art. 14 GG ist ein konkret-individueller Rechtsakt.
 - Durch diesen Rechtsakt werden unmittelbarer und final (bezweckt, zielgerichtet) konkrete, von Art. 14 I 1 GG geschützte Rechtspositionen vollständig oder teilweise entzogen und dem Staat oder einen privaten Dritten übertragen, um sie für eine öffentliche Aufgabe in Dienst zu nehmen.
 - Die Enteignung kann in zwei Formen erfolgen: unmittelbar durch Gesetz (Legalenteignung) oder durch Verwaltungsakt aufgrund eines Gesetzes (Administrativenteignung).
- Sonstige Eingriffe
 - Eingriffe, die weder Inhalts- und Schrankenbestimmungen noch Enteignungen darstellen, fallen in die Kategorie der sonstigen Eingriffe.

IV. Rechtfertigung des Eingriffs

- Inhalts- und Schrankenbestimmung
 - Schranken
 - Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung kann gemäß Art. 14 I 2 GG durch formelles Gesetz oder auf dessen Grundlage in einer Rechtsverordnung oder Satzung vorgesehen werden (einfacher Gesetzesvorbehalt).
 - Schranken-Schranken
 - Wesentliche Schranken-Schranke ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
 - Für die bei der Prüfung der Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, Proportionalität) vorzunehmende Abwägung kommt der in Art. 14 II GG normierten Sozialbindung des Eigentums große Bedeutung zu.
 - Unverhältnismäßig ist eine Inhalts- und Schrankenbestimmung z.B., wenn eine sinnvolle Nutzung des Eigentums derart erschwert wird, dass das Eigentum wirtschaftlich entwertet wird.
 - Weitere wichtige Schranken-Schranken ist die Institutsgarantie. „Eigentum“ in privater Hand darf nicht vollständig abgeschafft werden. Außerdem muss der Staat einen gewissen Rechtsrahmen für das Eigentum und seine sinnvolle Nutzung aufrechterhalten. Stets erhalten bleiben muss die Privatnützigkeit von und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über das Eigentum.
- Enteignung
 - Schranken
 - Die Legalenteignung kann nur durch formelles Gesetz erfolgen.
 - Die Administrativenteignung setzt ein formelles Gesetz als Grundlage voraus.
 - Dabei gilt jeweils ein qualifizierter Gesetzesvorbehalt. Die Enteignung muss dem Wohle der Allgemeinheit dienen (Art. 14 III 1 GG). Außerdem muss das enteignende Gesetz gemäß Art. 14 III 2 GG (Junktivklausel) zugleich Art und Ausmaß der Entschädigung regeln.

- Schranken-Schranken
 - Schranken-Schranke ist zunächst wieder der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Da die Enteignung den intensivsten Eingriff in das Eigentum darstellt, ist die Verhältnismäßigkeit, insbesondere die Erforderlichkeit, streng zu prüfen.
 - Da gegen Administrativenteignungen weitergehender Rechtsschutz als gegen Legalenteignung möglich ist, soll Administrativenteignungen der Vorzug gegeben werden.
 - Weitere Schranken-Schranke ist wiederum die Institutsgarantie.
- Sonstige Beeinträchtigung
 - Sonstige Eingriffe dürfen nur durch oder aufgrund eines formellen Gesetzes erfolgen (einfacher Gesetzesvorbehalt). Das Gesetz muss insbesondere verhältnismäßig sein.

Kapitel 9: Ausgewählte Gleichheitsrechte

§ 32 Gleichheit von Mann und Frau

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 30 III

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, § 26.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, § 11.

I. Bedeutung

- Art. 3 III GG normiert besondere Gleichheitssätze. Eine Ungleichbehandlung aufgrund eines dort genannten, streng verbotenen Merkmals ist grundsätzlich unzulässig, d.h. die in Art. 3 III GG aufgeführten Merkmale können im Regelfall nicht zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung herangezogen werden.
- In Art. 3 II und Art. 3 III Var. 1 GG ist speziell die Gleichberechtigung von Mann und Frau angeordnet.
- Art. 3 II 2 GG enthält einen an den Staat gerichteten Förderauftrag.

II. Ungleichbehandlung

- Verboten sind gleichermaßen Bevorzugungen wie Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts.
- Unzulässig sind auch indirekte Diskriminierungen, d.h. solche Ungleichbehandlungen, die geschlechtsneutral formuliert sind, aber tatsächlich, in der Lebenswirklichkeit vorwiegend nur ein Geschlecht betreffen.

III. Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung

- Zur Rechtfertigung können zum einen verfassungsimmanente Schranken dienen, z.B. Art. 12a GG, der die allgemeine Wehrpflicht auf Männer beschränkt.
- Weitere verfassungsimmanente Schranke ist der Auftrag aus Art. 3 II 2 GG zur Herstellung der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Bei darauf gerichteten staatlichen Maßnahmen ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Schranken-Schranke zu beachten. Maßnahmen der Frauenförderung sind danach nur zulässig, soweit sie erforderlich sind, um typischerweise Frauen treffende Nachteile auszugleichen.
- Daneben ist eine unmittelbar an das Geschlecht anknüpfende Ungleichbehandlung zulässig, wenn die Differenzierung zur Lösung von

Problemen, die ihrer (biologischen) Natur nach entweder nur bei Frauen oder nur bei Männern auftreten können, erforderlich ist. Ein Beispiel bilden die Vorschriften über den Mutterschutz (vgl. insoweit freilich auch Art. 6 IV GG).

§ 33 Gleichstellung von Behinderten

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 30 III.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, § 26.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, § 11.

I. Bedeutung

- In Art. 3 III 2 GG ist geregelt, dass niemand wegen einer Behinderung benachteiligt werden darf. Art. 3 III 2 GG verbietet also nur eine Benachteiligung. Eine Bevorzugung ist gerade nicht untersagt.
- Aus der objektiven Dimension des Art. 3 II 2 GG folgt eine Schutz- und Förderpflicht des Staates (insbesondere im Schulwesen). Konkrete Ansprüche sind aber aus Art. 3 III 2 GG nicht ableitbar.
- Unter einer „Behinderung“ ist eine nicht nur vorübergehende Beeinträchtigung der Körperfunktionen zu verstehen, die auf einem regelwidrigen Körper-, Geistes- oder Seelenzustand beruht.

II. Ungleichbehandlung

- Verboten sind nur Benachteiligungen zu Lasten Behinderter. Bevorzugungen von Behinderten spezifischen wegen ihrer Behinderung (z.B. im Arbeitsrecht) sind statthaft.

III. Rechtfertigung

- Eine Benachteiligung Behinderter kann gerechtfertigt sein, wenn sich die Benachteiligung aus zwingenden, in der Natur der Behinderung liegenden Gründen ergibt. Wichtigste Schranken-Schranke ist freilich wieder die Verhältnismäßigkeit. Beispielsweise kann geistig Behinderten die Fähigkeit, Rechtsgeschäfte abzuschließen, verwehrt werden, aber nur insoweit, als es mit Blick auf die Behinderung unerlässlich ist.

Kapitel 10: Grundrechtsgleiche Rechte

§ 34 Justizgrundrechte

Literatur:

Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl., 2010, § 49.

Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, §§ 29, 30.

Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, 26. Aufl., 2010, §§ 30, 31, 32, 33.

I. Rechtsweggarantie

- Art. 19 IV GG stellt eine zentrale Ausprägung des allgemeinen Justizgewährungsanspruchs dar, der sich aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip ergibt.
- Garantiert wird effektiver Rechtsschutz gegen die „öffentliche Gewalt“, unter der nach herrschender Auffassung nur die Exekutive zu verstehen ist. Sofern kein spezieller Rechtsweg gegeben ist, eröffnet Art. 19 IV 2 GG zumindest den Weg zu den ordentlichen Gerichten.

- Aus Art. 19 IV GG folgt etwa: dass der Zugang zum Gericht nicht in unzumutbarer Weise erschwert werden darf; Rechtsschutz in angemessener Zeit, insbesondere vorläufiger Rechtsschutz gewährt werden muss, vorläufiger Rechtsschutz gewährt werden; jede gerichtliche Entscheidung eine Begründung enthalten muss.

II. Recht auf den gesetzlichen Richter

- Art 101 GG garantiert als einheitliches grundrechtsgleiches Recht den „gesetzlichen Richter“.
- Art. 101 I 2 GG sichert insbesondere, dass für jeden (Streit-)Fall im Vorhinein das zuständige Gericht und innerhalb des Gerichts der zuständige Spruchkörper aufgrund Gesetzes und darauf beruhender abstrakt-genereller Regeln feststeht.
- Folglich sind „Ausnahmegerichte“ (d.h. Gerichte, die zur Entscheidung über konkret-individuelle Fälle erst gesondert errichtet werden) nach Art. 101 I 1 GG unzulässig.
- Ein Eingriff kann darin liegen, dass die Zuständigkeit nicht hinreichend vorherbestimmt worden ist. Die fehlerhafte Anwendung der Zuständigkeitsregeln stellt nur dann einen Eingriff dar, wenn sie willkürlich erfolgt. Einen Eingriff bildet ferner die Nichtmitwirkung eines zuständigen Richters bzw. (umgekehrt) die Mitwirkung eines nicht zuständigen Richters.
- Die Rechtfertigung eines Eingriffs wird für ausgeschlossen erachtet.

III. Anspruch auf rechtliches Gehör

- Art. 103 I GG gewährleistet das grundrechtsgleiche Recht auf rechtliches Gehör vor Gericht.
- Das Recht umfasst einen Anspruch der Verfahrensbeteiligten auf Information über entscheidungserhebliche Tatsachen und Rechtsmeinungen.
- Ferner muss das Gericht den Prozessbeteiligten Gelegenheit geben, sich zum Streit bzw. Verfahrensgegenstand zu äußern. Das Gericht hat das Vorbringen der Parteien zur Kenntnis zu nehmen und sich bei der Entscheidung damit auseinanderzusetzen.
- Ein Eingriff setzt voraus, dass die gerichtliche Entscheidung ohne die Beeinträchtigung des Rechts auf rechtliches Gehör anders, nämlich für den Betroffenen günstiger, ausgefallen wäre. Der Eingriff entfällt durch Heilung, wenn das rechtliche Gehör in derselben oder einer höheren Instanz nachgeholt wird.
- Gerechtfertigt werden kann ein Eingriff aufgrund verfassungsimmanenter Schranken. Eine Rechtfertigung scheidet dagegen aus, wenn rechtliches Gehör vollständig ausgefallen ist.

IV. Keine Strafe ohne Gesetz

- Art. 103 II GG normiert zunächst den Grundsatz „Keine Strafe ohne Gesetz“ (*nulla poena sine lege*). In einem formellen Gesetz müssen sowohl der Straftatbestand als auch Art und Umfang der Rechtsfolgen bestimmt sein, bevor die Tat begangen worden ist.
- Art. 103 II GG verbietet damit auch (und zwar eigentlich „absolut“) die Rückwirkung von Strafgesetzen. Gleichwohl lässt das BVerfG eine Ausnahme zu, wenn es um die Ahndung extremen Unrechts geht und sich schon zum

Zeitpunkt der Tat verständigerweise niemand der Einsicht in solches Unrecht verschließen konnte.

- Außerdem muss die Strafbarkeit im Vorhinein so bestimmt geregelt sein, dass der Bürger die strafbaren Verhaltensweisen erkennen und sein Verhalten danach ausrichten kann. Das Bestimmtheitsgebot impliziert ein striktes Verbot der Analogie zu Lasten des Angeklagten.

V. Verbot der Mehrfachbestrafung

- Gemäß Art. 103 III GG darf eine Person nicht mehrmals aufgrund derselben Tat nach den allgemeinen Strafgesetzen bestraft werden (*ne bis in idem*). Disziplinarrechtliche oder berufsgerichtliche Maßnahmen werden davon nicht erfasst.
- Auch ein rechtskräftiger Freispruch schließt eine spätere Bestrafung wegen derselben Tat aus.
- Die Rechtfertigung eines Eingriffs kommt aufgrund verfassungsimmanenter Schranken prinzipiell in Betracht, ist aber kaum vorstellbar.

VII. Anhang: Verfassungsbeschwerde (Schema)

Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG.

I. Zulässigkeit

1. Beteiligtenfähigkeit, § 90 I BVerfGG
= Fähigkeit, am Verfahren der Verfassungsbeschwerde beteiligt zu sein, insbesondere Verfassungsbeschwerde zu erheben.
Setzt Grundrechtsfähigkeit voraus.
2. Verfahrensfähigkeit (bzw. Prozessfähigkeit)
= Fähigkeit, Prozesshandlungen selbst oder durch einen selbst gestellten Vertreter wirksam vorzunehmen.
Setzt Grundrechtsmündigkeit voraus.
3. Beschwerdegegenstand (Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG)
= jeder Akt der öffentlichen Gewalt, d.h. jeder Akt der Gesetzgebung, Vollziehung oder Rechtsprechung (vgl. Art. 1 III GG).
4. Beschwerdebefugnis (§ 90 I BVerfGG)
 - a) Behauptung einer Grundrechtsverletzung
Behauptet werden muss nur so viel, dass eine Grundrechtsverletzung (oder Verletzung in grundrechtsgleichen Rechten) möglich erscheint („Möglichkeitstheorie“), d.h. nach dem Vortrag des Beschwerdeführers darf eine Grundrechtsverletzung nicht offensichtlich und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen sein.
 - b) Betroffenheit des Beschwerdeführers
 - aa) Eigene Betroffenheit: Betroffenheit in eigenen Grundrechten
 - bb) Gegenwärtige Betroffenheit: Beschwerdeführer muss „schon oder noch“ betroffen sein
 - cc) Unmittelbare Betroffenheit: Betroffenheit ohne weiteren Vollzugsakt
5. Rechtswegerschöpfung § 90 II BVerfGG und Subsidiarität
Beschwerdeführer muss alle zulässigen und ihm zumutbaren prozessualen Möglichkeiten zur Beseitigung der behaupteten Grundrechtsverletzung in Anspruch genommen haben.
Ausnahmen: § 90 II 2 BVerfGG und bei Unzumutbarkeit wegen entgegengesetzter gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung

6. Form §§ 23, 92 BVerfGG
 - a) Schriftform, § 23 I 1 BVerfGG
 - b) Begründung, §§ 23 II 2, 92 BVerfGG
7. Frist
 - a) Gesetz: 1 Jahr, § 93 II BVerfGG
 - b) Sonstige Akte: 1 Monat, § 93 I 1 BVerfGG

II. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn der Beschwerdeführer in einem Grundrecht (oder grundrechtsgleichen Recht) verletzt ist.

Bei Verfassungsbeschwerden gegen Akte der Rechtsprechungsgewalt (aber im Grundsatz auch bei Verfassungsbeschwerden gegen Akte der vollziehenden Gewalt) ist Folgendes zu beachten:

Das BVerfG prüft nur, ob „spezifisches Verfassungsrecht“ verletzt wurde, d.h. das BVerfG prüft nicht die unrichtige Auslegung und Anwendung einfachen Rechts (obwohl darin ein Verfassungsverstoß allgemein gegen Art. 20 III GG liegt). Das BVerfG ist nämlich keine „Superrevisionsinstanz“, d.h. keine weitere Instanz oberhalb der letzten fachgerichtlichen Instanz. Die Auslegung und Anwendung einfachen Rechts prüft das BVerfG nur daraufhin, ob das (Fach-)Gericht (oder die Behörde) bei Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts Bedeutung und Tragweite eines Grundrechts nicht erkannt oder verkannt oder sonst willkürlich gehandelt bzw. entschieden hat.