

III. Staatsprinzipien

1. Bundesstaatsprinzip

a. Begrifflichkeit:

- Bundesstaat: ein souveräner Staat gliedert sich in mehrere – höchstens – teilsouveräne Gebietskörperschaften
- Staatenbund: Zusammenschluß souveräner Staaten, z.B. in internationalen Organisationen
- Staatenverbund: Definition des Bundesverfassungsgerichts für die supranationale Organisation der Europäischen Gemeinschaften, die als Gebilde sui generis zwischen einem Bundesstaat und einem Staatenbund anzusiedeln sind

b. Rechtsvergleichung: Bundesstaaten in Europa:

z.B. Österreich, Schweiz, Russische Föderation abgeschwächt Spanien (comunidades autonomas)

dagegen Zentralstaaten: skandinavische Staaten, im wesentlichen Frankreich, Italien

c. Entstehung eines Bundes

- entweder durch Verfassung, so im wesentlichen Österreich oder die Bundesrepublik Deutschland

oder durch vertraglichen Zusammenschluß von Einzelstaaten (Schweiz, USA, in gewissem Sinne die Russische Föderation)

d. Geschichte des Föderalismus in Deutschland

Im Mittelalter: Territorialfürstentümer unter einem Wahlkönigtum

Nach der Reichseinigung 1871: stark föderale Strukturen

In der Weimarer Republik: Abschwächung des föderalen Charakters

Im Dritten Reich: Aufhebung der Bundesstaatlichkeit

Unter dem Grundgesetz: Begründung eines Bundesstaates unter Anknüpfung an die älteren Traditionen

e. Ordnung des Föderalismus nach dem GG:

aa. Grundprinzipien

Bundesländer Glieder des Bundes – Staaten mit eigener, nicht abgeleiteter, sondern vom Bund anerkannter Hoheitsmacht

Daraus folgt:

α. Bund kann Staatsgewalt nur auf den Gebieten ausüben, welche ihm zugewiesen sind, Art. 30, Art. 72 GG

β. Länder sind an der Gesetzgebung, Verwaltung des Bundes beteiligt

γ. Länder haben eigene, nicht abgeleitete Staatsgewalt (Legislative, Exekutive, Judikative)

δ. Länder haben für sich Verfassungshoheit, können sich also eigene Verfassungen geben, sind insofern nur durch Art. 28 GG an die Grundprinzipien des föderalen, demokratischen und sozialen Bundesstaates gebunden

bb. Kompetenzverteilung

α. Grundregel: Länder zuständig, wo nicht Bundeskompetenz begründet, Art. 30 GG, spezifische Regelungen in

Art. 70 GG ff. : Gesetzgebung

Art. 83 GG: Exekutive

Art. 92: Richter

β Die Länder besitzen auch eigene Außenkompetenzen, Art. 32 III GG, sie können allerdings nur mit der Zustimmung der Bundesregierung völkerrechtliche Verträge abschließen.

Umgekehrt gilt, daß die Bundesregierung, wenn ein von ihr beabsichtigter völkerrechtlicher Vertrag ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder berührt, sich mit den Ländern absprechen (so im Lindauer Abkommen vereinbart, d.h. außerhalb der Verfassung, was nicht unproblematisch ist)

Besondere Regelungen sieht Art. 23 GG für die Mitwirkung der Länder im Zusammenhang mit der EU vor; je nach der Intensität der Betroffenheit werden die Länder an der Entscheidungsfindung in diesem Gebiet in mehr oder stärkerem Umfang beteiligt.

γ. Bemerkenswert im Anschluß an das Prinzip der geschriebenen Kompetenzen sind die ungeschriebenen Kompetenzen des Bundes:

- Kraft Sachzusammenhanges: Eine Aufgabe kann nicht sinnvoll wahrgenommen werden, ohne daß der Bund auch eine nicht ausdrücklich zugewiesene Aufgabe wahrnimmt (z.B. im Rahmen der auswärtigen Politik die auswärtige Kulturpolitik; hier etwa das Deutsche Welle)

- Annexkompetenz: eine Materie wird nicht ausdrücklich von den im Grundgesetz genannten erfaßt, steht aber in zwingendem Zusammenhang mit einer wahrgenommenen Funktion; generalpräventive Regelungen im Gewerberecht, obwohl polizeirechtlicher Natur und Polizeirecht grundsätzlich in Länderkompetenz; vgl. auch BverfGE 98, 265 ff: Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts konnte der Bundesgesetzgeber im Rahmen des Schwangerenhilfegesetzes auch die eigentlich den Ländern zukommende Fragen der Regelung von Berufen, welche für einen Schwangerschaftsabbruch relevant sind, abschließend regeln

- Kraft Natur der Sache: etwa Bestimmung der Bundeshauptstadt

δ. Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern (Art. 91 a GG):

Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Verbesserung der Agrarstruktur, Küstenschutz

ε Finanzwesen: Elaboriertes System der Verteilung der Kompetenzen bei der Steuerfestsetzung und der Steuerverteilung, Art. 104a GG ff. (wird an späterer Stelle in Zusammenhang mit der Finanzverfassung behandelt)

cc. Verhältnis Bundesrecht – Landesrecht

Art. 31: Bundesrecht bricht Landesrecht.

Geringe praktische Bedeutung: Denn welches Recht im konkreten Fall gilt, ist in erster Linie eine Kompetenzfrage, nämlich ob der Bund oder die Länder die Zuständigkeit zum entsprechenden Normerlaß haben; kompetenzwidrig erlassenes Bundesrecht geht dem Landesrecht nicht vor

Für Grundrechte gilt Art. 142 GG: Die Grundrechte der Länder können weiterreichende Garantien geben als das Grundgesetz

Anmerkung: Das Aussperrungsverbot der hessischen Verfassung Art. 29 Abs. 5: In der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts wird festgestellt, daß hier das Bundesrecht, insbesondere das Grundrecht der Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 3 GG, das auch den Arbeitgebern Arbeitskämpfmaßnahmen erlaubt, das Landesrecht bricht, Bundesarbeitsgerichtsentscheidung NJW 1980, 1646

Im Verfassungsbereich gilt die Homogenitätsregelung Art. 28 Abs. 1 GG.

dd. Zusammenwirken von Bund und Ländern

α. Länder wirken an Gesetzgebung auch des Bundes über Bundesrat mit, dazu später im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens

β. Länder wirken an der Ernennung von Bundesorganen mit z.B. Bundespräsident, Bundesverfassungsrichter, Bundesrichter (dazu unten bei den jeweiligen Organen)

γ. Bund hat Aufsicht über den Vollzug von Bundesrecht, dazu später

δ. Bund gewährleistet die verfassungsmäßige Ordnung der Länder gemäß Art. 28 Abs. 3 GG

ε. Bundesinterventionen bei Naturkatastrophen sowie bei sonstigen Gefahren für den Bestand oder die freiheitliche Grundordnung eines Landes: Art. 35 II, III, 91 GG

-auch Einsatz der Bundeswehr zum Schutz von zivilen Objekten oder zur Bekämpfung von militärisch bewaffneten Aufständischen gemäß Art. 87 IV GG

Hier Fall des Luftsicherheitsgesetzes: Möglichkeit des Abschusses eines Flugzeugs, das zu terroristischen Zwecken eingesetzt wird, Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vom 15. Februar 2006

ζ. Bundeszwang Art. 37 GG: kein Einsatz der Bundeswehr, wohl aber Weisungen, Ersatzvornahme – d.h. Handeln anstelle des Landes durch den Bund -, Einsetzung eines Bundesbeauftragten, Bundesgrenzschutz nur unter Voraussetzung des Art. 91- nicht möglich

Auflösung des Landes, Amtsenthebung der Regierung, Ausübung des Stimmrechtes des Landes im Bundesrat

Der Bundeszwang kann nur mit Zustimmung des Bundesrates ausgeübt werden.

ee. Kooperativer Föderalismus

Jenseits der Verfassung: Konferenzen, informelle Begegnungen, Musterentwürfe für gemeinsame Gesetze (Musterbauordnung, Musterpolizeigesetz, Verwaltungsverfahrensgesetz)
Staatsverträge: Kategorie sui generis

ff. Prinzip der Bundestreue: gegenseitige Loyalitätspflicht,
im Grundgesetz nicht ausdrücklich niedergelegt:

Es begründet keine Kompetenzen, sondern eine Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme, abgeleitet aus Bundesstaatsprinzip Art. 20 Abs. 1 GG

Das Prinzip der Bundestreue begründet Pflicht der Länder zur Aufsicht über Gemeinden, wo diese gegen Bundesrecht verstoßen oder die Pflicht zum Verzicht auf Wahrnehmung von Kompetenzen, wo anderenfalls die Aufgabenerfüllung der anderen Seite in unverhältnismäßiger Weise erschwert würde

Fälle: Fernsehurteil BVerfGE 12, 205

Mitwirkung der Bundesregierung im Rat der EG an Fernsehrichtlinie, BVerfGE 92, 203 ff.

Verletzung der Bundestreue: mangelnde Information

gg. Keine Garantie des Bestandes des Bundesländer, vgl. Art. 29 GG; möglich Änderung durch einfaches Bundesgesetz, das der Bestätigung durch einen Volksentscheid bedarf – Art. 29 Abs. 2 GG – oder durch Staatsvertrag, der ebenfalls eines Volksentscheids bedarf, mit Zustimmung des Bundestags

- Sonderregelungen finden sich in Art. 118, 118 a GG für Baden-Württemberg, Brandenburg/Berlin

- Aber nicht möglich Abschaffung des Föderalismus: Ewigkeitsgarantie über Art. 79 III iVm Art. 20 GG

2. Demokratieprinzip

a. Demokratie: Staatsform

Staatsformenlehre von Aristoteles: zyklisches Modell; es gibt drei grundsätzliche Formen, jeweils in einer positiven und einer negativen Ausprägung; jede Form wandelt sich von der positiven in die negative Ausprägung und wird dann von der nächsten Staatsform abgelöst; darin liegt keine Finalität – die Demokratie wird nicht als die überlegene Staatsform verstanden - , sondern der Staatsformenwechsel begreift sich als ewig

Monarchie-Tyrannis: Herrschaft wird durch einen einzelnen ausgeübt

Aristokratie-Oligarchie: Herrschaft durch wenige

Demokratie- Ochlokratie: Herrschaft durch das Volk

Bei Kant findet Zweiteilung Monarchie-Republik, dabei wird Republik als die „verfaßte Staatsform“ verstanden, die rechtsstaatlich charakterisiert ist

- Heute Kombination Monarchie/Demokratie möglich; charakteristisch: konstitutionelle Monarchie

- Fast alle Staaten qualifizieren sich heute als demokratisch.

Bis hin zum Pleonasmus der Volksdemokratie, der sich insbesondere in den ehemals sozialistischen Staaten – heute noch in China und Nordkorea der Anwendung erfreut.

b. Sonderbegriffe:

- Präsidialdemokratie: z.B. in den USA Präsident hat eigene unmittelbare demokratische Legitimation, er ist zugleich der Chef der Regierung, die keiner Bestätigung durch das Parlament bedarf.

- Semipräsidentielle Demokratie: Z.B. Frankreich (weitestgehend auch die Russische Föderation): Präsident mit unmittelbarer demokratischer Legitimation, Regierung durch Präsidenten ernannt, aber von Vertrauen des Parlaments abhängig

- Parlamentarische Demokratie: Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Italien, Spanien: Staatsoberhaupt entweder Erbmonarchie (GB, Spanien) oder Präsident mit beschränkten Kompetenzen, der zumeist nicht von Volk gewählt ist, die Regierung wird durch das Parlament gewählt und ist allein dem Parlament verantwortlich.

b. Lackmustest für die Demokratie:

- Staatsgewalt geht tatsächlich vom Volk aus:

Staatsgewalt läßt sich auf Organe zurückführen, die aufgrund von allgemeinen, gleichen und freien Wahlen bestimmt sein müssen.

- Amtszeit der Inhaber politischer Ämter durch Wahlperioden begrenzt

- Minderheit unterwirft sich der Mehrheit

- Möglichkeit der politischen Willensbildung in der Gesellschaft

c. Demokratie in Grundgesetz: Art. 20 Abs. 1 GG

aa. - Alle Staatsgewalt geht von Volk aus: demokratische Legitimationskette – bis hin zu Richtern

Problematisch bei ständischen Vertretern, Personalrat

- Ausübung der demokratischen Rechte durch Wahlen und Abstimmungen

bb. Formen der unmittelbaren Demokratie – Versammlungen

heute insbesondere:

Abstimmungen: in GG nur in Art. 29 III, 118 a GG

GG insgesamt sehr zurückhaltend gegenüber der Zulassung von Abstimmungen

GG selbst unterlag auch keiner Volksabstimmung, und zwar weder 1949 noch nach der Wiedervereinigung 1990, Art. 146 GG insofern nicht genutzt; demokratische Legitimierung durch allgemeine Akzeptanz des GG

Zurückhaltung wird begründet mit der Geschichte aber in Weimarer Zeit, damals fanden aber nur zwei Volksabstimmungen statt, nämlich betreffend die Enteignung der Fürstengüter, Young-Plan, später noch im III. Reich: Austritt aus Völkerbund, Vereinigung der Ämter Reichkanzler/-präsident, Anschluß Österreichs

- heute findet eine Diskussion wegen Annahme der EU-Verfassung im Wege eines Volksentscheids statt, aber im Rahmen des geltenden Recht nicht möglich

Anders Situation auf Länderebene, hier sehen einige Länderverfassungen Volksentscheide vor, vgl. etwa Bayern, Schleswig-Holstein, allerdings können Normen, die im Wege eines Volksentscheids angenommen worden sind, nach der Rechtsprechung sowie der herrschenden Meinung in der Literatur jederzeit durch ein parlamentarisches Gesetz geändert oder aufgehoben werden

- Begriffe:
- Volksentscheid: rechtlich verbindliche Entscheidung des Volkes über Sachfrage
- Volksabstimmung: Verfahren, das zum Volksentscheid führt
- Referendum: Entscheidung des Volkes über ein vom Parlament beschlossenes Gesetz
- Volksinitiative: aus dem Volk kommender Antrag an das Parlament, eine bestimmte Angelegenheit zu behandeln
- Volksbefragung, auf staatliche Initiative oder aufgrund eines Antrags aus Volk durchgeführte Befragung, Ergebnis ist nicht verbindlich

cc. Repräsentative Demokratie

sie wird ausgeübt über Wahlen

Geregelt in Art. 38 GG

α. Wahlrechtsgrundsätze:

- Allgemeine Wahlen: Verbot des Ausschlusses von einzelnen Bürgern oder Bürgergruppen von den Wahlen (Frauenwahlrecht ist etwa durch das Prinzip der allgemeinen Wahlen geboten), Festsetzung von Wahlalter möglich
- Unmittelbare Wahlen: Der Wähler selbst gibt seine Stimme für einen Kandidaten, nicht durch Vermittlung von Wahlmännern; hier könnte ein Problem bei Familienwahlrecht auftreten, soweit die Eltern für die Kinder ihre Stimme abgeben sollen
- Freie Wahlen: Verbot unzulässiger Einflußnahme durch Staat, aber auch durch gesellschaftliche Gruppen: katholische Kirche, BverwG18, 15, 17: nicht von weltlichen Gerichten zu entscheiden, was ob die Wahl einer bestimmten Partei eine beichtpflichtige Sünde ist
- Gleiche Wahlen: gleicher Zählwert (jede Stimme zählt gleich), gleicher Erfolgswert, zulässig ist die Einführung einer 5%-Klausel, soweit dies zur Herstellung stabiler Verhältnisse

im Parlament notwendig ist; das Bundesverfassungsgericht erklärte in einer Entscheidung vom 13. Februar 2008, dass im Rahmen des Kommunalwahlrechts in Schleswig-Holstein eine solche Notwendigkeit nicht besteht, daher

- Geheime Wahl

β. Bundesdeutsches Wahlrecht

Das Wahlrechtssystem ist nicht durch GG vorgegeben, sondern im Bundeswahlgesetz geregelt.

Der einfache Gesetzgeber entschied sich für ein gemischtes Verhältniswahlrecht:

Die eine Hälfte der Kandidaten des Bundestages wird in Wahlkreisen aufgrund des Mehrheitswahlprinzips gewählt

Die andere Hälfte wird nach Prinzip der Verhältniswahl über Listen gewählt; es handelt sich dabei um gebundene Listen keine freien Listen, Parteien bestimmen die Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste

Verteilung der Abgeordnetenmandate nach Hare/Niemeyer-Verfahren:

Die auf eine Partei entfallende Stimmen dividiert durch Gesamtzahl der abgegebenen Zweitstimmen ist gleich der von dieser Partei errungenen Sitze durch Gesamtzahl der Sitze.

Die durch Direktmandat erlangten Sitze werden auf die im Rahmen der Listenwahl erlangten angerechnet, dadurch Überhangmandate möglich, nämlich wenn eine Partei mehr Direktmandate gewonnen hat, als ihr nach dem Listenwahlergebnis zustünden; dann sind entsprechend mehr Abgeordnete im Bundestag.

- Im Bundestag vertreten sind nur die Parteien, welche mindestens 5% der Zweitstimmen bekommen haben

- Möglich ist insofern die Privilegierung von Parteien, welche nationale Minderheiten repräsentieren, BverfGE 5, 77 <83>

Eine Partei ist unabhängig von dem Überspringen der 5% Hürde entsprechend den erzielten Zweitstimmen im Bundestag vertreten, wenn sie mehr als drei Direktmandate erlangt hat (Grundmandatsklausel)

dd. Mehrheiten

Das demokratische System beruht auf dem Mehrheitsprinzip, und zwar nicht nur bei den Wahlen, sondern auch bei der Ausübung der staatlichen Gewalt durch die staatlichen Organe

Das Grundgesetz kennt verschiedene Begriffe von Mehrheiten bei Abstimmungen innerhalb verfassungsrechtlicher Organe

α. Abstimmungsmehrheit (z.B. in Art. 42 II GG): Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Personen, Enthaltungen zählen nicht mit

β. Anwesenheitsmehrheit: Mehrheit der bei einer Abstimmung anwesenden Personen

γ. Mitgliederzahl Bundesrat Art. 52 III GG, Wahl des Bundeskanzlers Art. 63 II-IV (Kanzlermehrheit); die Änderung des GG fordert eine Mehrheit von 2/3 der Mitglieder des Bundestages; Enthaltung zählen als Gegenstimmen

ee. Begrenzung der Machtausübung durch zeitliche Grenzen

Die Wahlperiode des Bundestages beträgt 4 Jahre.

ff. Demokratische Willensbildung - Die Parteien:

Transmissionsriemen von der Gesellschaft in den Staat

Ihre besondere Stellung in Art. 21 GG geregelt

Quasi- staatsorganschaftliche Stellung, genauere Regelung im Parteiengesetz; besondere Aufmerksamkeit findet die Parteienfinanzierung; ihre Regelungen sollen sicherstellen, daß die Parteien ihre Aufgabe in der Demokratie wahrnehmen können; dies setzt eine ausreichende Finanzierung voraus; der Staat darf aber nicht zum Hauptgeldgeber werden, weil die Willensbildung in der Demokratie vom Volk zum Staat und nicht vom Staat zum Volk erfolgen muß; dies könnte durch eine überwiegende Finanzierung durch den Staat konterkariert werden.

Weiterhin soll die Parteifinanzierung transparent sein, Parteien müssen ihre Finanzquellen aufdecken.

3. Rechtsstaatsprinzip

Nicht ausdrücklich genannt in Art. 20 GG, wohl aber in Art. 28, 23 GG

Formales Verständnis im 19. Jahrh.: Eingriff in Freiheit und Eigentum nur durch das Gesetz

Heutzutage umfaßt das Rechtsstaatsprinzip folgende Grundsätze

a. Individualschutz durch Grundrechte

b. Machtkontrolle durch Gewaltenteilungsgrundsatz:

- Rechtsbindung der staatlichen Organe
- Vorrang des Gesetzes: Bindung der Verwaltung an das Gesetz, verwaltungsrechtliche Normen stehen unter dem Gesetzesrecht
- Vorbehalt des Gesetzes: bestimmte Akte der Verwaltung, insbesondere solche, die in Freiheit und Eigentum des Einzelnen eingreifen, bedürfen der gesetzlichen Grundlage; str. ob dies auch im Rahmen der Leistungsverwaltung gilt

c. Rechtsschutz: muß gewährleistet sein, d.h. es müssen Gerichte und Verfahren zum Schutz gegen staatliche Akte zur Verfügung stehen, vgl. Art. 19 IV GG

c. Rechtssicherheit

- Vertrauensgrundsatz: jeder muß sich auf das Recht verlassen können
- Bestimmtheitsgrundsatz: die rechtlichen Regelungen müssen hinreichend klar sein

d. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz: staatliche Handlungen müssen

- zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet sein
- das mildeste Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles darstellen
- in den durch sie zugefügten Nachteilen im Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen

e. Strafrechtliche Prinzipien

- nulla poena sine lege: keine Bestrafung ohne eine gesetzliche Grundlage
- ne bis in idem: keine mehrfache Bestrafung wegen desselben Sachverhalts
- Schuldprinzip: keine Bestrafung ohne Nachweis schuldhaften Handelns
- Verbot der Pflicht zur Selbstbeziehung

4. Sozialstaatsprinzip

IdR keine Grundlage für individualrechtliche Ansprüche

Ausnahme: Existenzminimum, aber jetzt in Bundessozialhilfegesetz geregelt

GG zurückhaltend mit sozialstaatlichen Normen, weil diese ggf. nicht einlösbar

Gesamte Sozialversicherungsrecht in diesem Sinn nicht unmittelbar in der Verfassung abgesichert

Für Sozialleistungen, die auf Eigenleistungen von einzelnen beruhen (z.B. Rente): Schutz durch Art. 14 GG

5. Staatsziel Umweltschutz

- gewährt keine Rechte
- nachteilige Umwelteingriffe bedürfen der Rechtfertigung
- Pflicht der staatlichen Organe zur Beachtung des Umweltschutzes
- Gesetzgebungsauftrag