

Basiswissen Staatsorganisationsrecht

Bearbeitet von
Von Ralf Altevers, Rechtsanwalt und Repetitor

6. Auflage 2018. Buch. 156 S. Kartoniert
ISBN 978 3 86752 600 5
Format (B x L): 16,5 x 23,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Staatsrecht, Verfassungsrecht](#)

Zu [Inhaltsverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

1. Teil: Gegenstand des Staatsorganisationsrechts

Dieses Skript behandelt das Staatsorganisationsrecht und damit einen **Teil des Verfassungsrechts**. Die Begriffe Verfassungsrecht und Staatsrecht werden häufig synonym verwendet, obwohl sie nicht deckungsgleich sind.

1. Abschnitt: Das Staatsrecht

Das Staatsrecht ist ein **Teilbereich des Öffentlichen Rechts**. Es befasst sich mit den Rechtssätzen, die konstitutiv für die allgemeine staatliche Grundordnung sind (Aufbau und Organisation des Staates, grundlegende Bestimmungen über das Verhältnis des Bürgers zum Staat).

- Das **allgemeine Staatsrecht** behandelt dabei abstrakt die Rechtsbeziehungen der Staaten, d.h. Begriff, Entstehen und Untergang eines Staates, sein Handeln und die grundsätzlichen Beziehungen zwischen dem Staat und den seiner Macht unterworfenen Personen.
- Das **besondere Staatsrecht** betrachtet demgegenüber die sich auf einen bestimmten Staat beziehenden Rechtsnormen und ist daher praktisch mit dem Verfassungsrecht identisch.

2. Abschnitt: Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland

Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland ist weitgehend, aber nicht ausschließlich, im **Grundgesetz** (GG) geregelt. Es umfasst das **Staatsorganisationsrecht** und die **Grundrechte**.

Die Vorschriften des Grundgesetzes bilden das sog. **formelle Verfassungsrecht**, d.h. die Regelungen, die in einer Verfassungsurkunde enthalten sind. Unter dem **materiellen Verfassungsrecht** versteht man demgegenüber alle für die staatliche Ordnung grundlegenden Regelungen. Es umfasst sämtliche dem (besonderen) Staatsrecht zugehörigen Rechtssätze, gleich auf welche Weise und an welcher Stelle diese kodifiziert sind. Zum materiellen Verfassungsrecht zählen deshalb auch

- die grundlegenden Vorschriften des **Einigungsvertrages** (EV) zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ehemaligen DDR,
- einfache Gesetze, soweit sie die **staatliche Grundordnung** betreffen, z.B. Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG), Bundeswahlgesetz (BWG),
- Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane, z.B. GOBT, GOBR.

6. Abschnitt: Das Bundesstaatsprinzip

A. Herleitung – Funktion – Absicherung

I. Herleitung des Bundesstaatsprinzips

Die Geltung des Bundesstaatsprinzips ergibt sich aus der in Art. 20 Abs. 1 GG getroffenen Feststellung, dass die **Bundesrepublik** Deutschland ein **Bundesstaat** ist, aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG („... in den Ländern“) und aus der (amtlichen) Überschrift des II. Abschnitts des GG („Der Bund und die Länder“); ferner aus den zahlreichen Vorschriften, die vom Vorhandensein der Länder ausgehen, insbesondere indem Zuständigkeiten auf Bund und Länder verteilt werden (z.B. Art. 30, 70 ff., 83 ff., 92 ff., 104a ff. GG).

In Deutschland hat sich das Bundesstaatsprinzip geschichtlich entwickelt: Das 1871 gegründete Deutsche Reich war als Bundesstaat konstituiert und nur in dieser Form möglich. Auch die Weimarer Republik war Bundesstaat. Nur in der NS-Zeit, von 1934 bis 1945, wurde Deutschland in einen zentralisierten Einheitsstaat umgewandelt. Das GG knüpfte 1949, auch auf Druck der Westalliierten („Frankfurter Dokumente“), an die staatsrechtliche Tradition aus der Zeit vor 1933 an.

II. Funktion des Bundesstaatsprinzips

Die Funktion des Bundesstaatsprinzips ist insbesondere

- die sogenannte **vertikale Gewaltenteilung** (z.B. Kontrolle bzw. Hemmung der Bundesstaatsgewalt durch BRat; Verteilung der Zuständigkeiten auf Organe von Bund und Ländern) sowie
- **Dezentralisierung der Staatsgewalt** mit der dadurch eröffneten Möglichkeit stärkerer Beachtung regionaler bzw. landesspezifischer Besonderheiten.

III. Absicherung des Bundesstaatsprinzips

Die Absicherung des Bundesstaatsprinzips erfolgt durch **Art. 79 Abs. 3 GG** in mehrfacher Weise: Zunächst generell und allumfassend in Art. 79 Abs. 3 Fall 3 GG („... die in Art. 20 niedergelegten Grundsätze“), auf wichtige Teilbereiche bezogen in Art. 79 Abs. 3 Fall 1 GG („Gliederung des Bundes in Länder“) und Art. 79 Abs. 3 Fall 2 GG („grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“).

! **Beachte:** Art. 79 Abs. 3 Fall 1 GG garantiert nicht den jetzigen Bestand von sechzehn Bundesländern, sondern verlangt nur, dass mindestens zwei Länder oder mehr neben dem Bund bestehen bleiben.

B. Der Begriff des Bundesstaates

I. Bundesstaat ist ein Gesamtstaat, bei dem die Ausübung der Staatsgewalt auf einen **Zentralstaat** (Bund) und mehrere **Gliedstaaten** (die Länder) aufgeteilt ist.

II. Der Bundesstaat ist abzugrenzen von den vergleichbaren Staatsformen Einheitsstaat und Staatenbund.

1. Beim **Einheitsstaat** hat nur der Zentralstaat Staatsqualität, nicht dagegen die einzelnen Untergliederungen, selbst wenn sie – wie beim stark dezentralisierten Einheitsstaat – über weitgehende Zuständigkeiten verfügen. Dagegen haben beim **Bundesstaat** die einzelnen Gliedstaaten Staatsqualität, verfügen also über Staatsgebiet, Staatsvolk und originäre Staatsgewalt.

Die **Staatsqualität der Länder** in der Bundesrepublik Deutschland ergibt sich in erster Linie aus Art. 30 GG, ergänzend aus dem Wesen des nach Art. 20 GG geltenden Bundesstaatsprinzips.

2. Beim **Staatenbund** handelt es sich um einen völkerrechtlichen Zusammenschluss von Staaten, bei dem zwar gemeinsame Organe gebildet werden, die aber Staatsgewalt lediglich nach außen hin ausüben. Nach innen bedürfen ihre Anordnungen der Umsetzung durch die Organe der im Staatenbund zusammengeschlossenen Staaten.

Beispiel: Der Deutsche Bund (1815–1866), dessen gemeinsames Bundesorgan „Bundestag“ von den Gesandten der Mitgliedstaaten gebildet wurde.

Beim **Bundesstaat** mit gemeinsamer Verfassung üben dessen Organe dagegen **auch nach innen** unmittelbar Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung) aus.

III. Da der Bundesstaat eine staatsrechtliche Staatenverbindung ist, ergibt sich die **Rechtsstellung von Bund und Ländern** aus der Verfassung. Insbesondere ergeben sich die Befugnisse der Länder in erster Linie aus dem GG und nur, soweit das GG keine Regelung trifft, aus dem Wesen des Bundesstaates. Das GG gestattet den Schluss, dass die Länder **nicht** (völlig) **souverän** sind, sondern in wesentlichen Bereichen durch die Befugnisse des Bundes beschränkt werden:

- In erster Linie gilt dies für die Gestaltung ihrer Verfassung. Nach dem in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG niedergelegten **Homogenitätsprinzip** müssen die Länderverfassungen „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates i.S. dieses Grundgesetzes entsprechen“. Gefordert wird jedoch nur ein „Mindestmaß an Homogenität“, keine Gleichförmigkeit.

C. Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern

Die Verteilung der staatlichen Aufgaben im Bundesstaat soll an dieser Stelle nur in den Grundzügen dargestellt werden, da die Zuständigkeitsverteilung im Einzelnen bei der Behandlung der Organe des Bundes (z.B. Bundestag und Bundesrat) und den Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung) zu erörtern ist. Auszugehen ist von der organisatorischen Trennung von Bund und Ländern. Da Bund und Länder Staaten i.S.d. Völkerrechts sind, verfügen sie jeweils über eigene Gesetzgebungs-, Regierungs- und Verwaltungsorgane sowie Gerichte (**Trennungsprinzip**).

Die Zuweisung staatlicher Aufgaben erfolgt entweder:

- hinsichtlich **konkret bezeichneter Aufgaben**, z.B. Bundeszuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten (Art. 32 GG), Länderzuständigkeit für die Errichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG) oder
- durch **Generalklauseln** für bestimmte Aufgabenbereiche: Art. 70 GG für die Gesetzgebung; Art. 83 GG für die Ausführung von Bundesgesetzen; Art. 92 GG für die Rechtsprechung.

Auffangtatbestand ist **Art. 30 GG**: Danach ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben **Sache der Länder**, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

D. Bundesrecht und Landesrecht

Aufgrund der bundesstaatlichen Ordnung gibt es in der Bundesrepublik **Bundesrecht** und **Landesrecht**. Formal sind beide Rechtsordnungen streng getrennt: Jede Rechtsnorm des innerstaatlichen Rechts ist entweder Bestandteil des Bundesrechts oder des Landesrechts. Die Zuordnung erfolgt danach, ob die Rechtsnorm von einem Bundesorgan oder einem Landesorgan erlassen worden ist.

Danach sind z.B. Rechtsverordnungen der Landesregierung gemäß Art. 80 GG auch dann Landesrecht, wenn sie auf einer bundesgesetzlichen Ermächtigung beruhen.

Allerdings bestimmt Art. 31 GG: „**Bundesrecht bricht Landesrecht.**“ Dabei wird innerhalb des Bundesrechts nicht differenziert. Auch **einfaches Bundesrecht** bricht Landesrecht, selbst Landesverfassungsrecht muss zurücktreten.

Beispiel: Eine RechtsVO des Bundes ist höherrangig gegenüber der Landesverfassung.

E. Das Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten (Bundestreue)

Das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens ist eine **Konsequenz aus dem Bundesstaatsprinzip**. Es verpflichtet Bund und Länder zum Zusammenwirken, um die bundesstaatliche Ordnung zu erhalten und zu fördern. Es kann sowohl die Länder gegenüber dem Bund wie den Bund gegenüber den Ländern verpflichten als auch die Länder untereinander.

Bundesfreundliches Verhalten bedeutet dabei vor allem **gegenseitige Rücksichtnahme** bei der Ausübung der eigenen Kompetenzen: Selbst wenn eine Maßnahme an sich von einer Kompetenznorm gedeckt ist, darf sie nicht ohne Rücksicht auf die Interessen des Gesamtstaates getroffen werden („**Kompetenzausübungsschranken**“). Die Bundestreue begründet aber **keine selbstständigen Rechte** und Pflichten zwischen Bund und Ländern bzw. im Verhältnis der Länder zueinander, sondern setzt ein bestehendes Rechtsverhältnis voraus. Sie wirkt nur innerhalb anderweitig **durch das GG** begründeter Rechte oder Pflichten, indem sie diese modifiziert oder ergänzt.

Das Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten kann in **drei Richtungen** Geltung erlangen:

- Bei **Handlungen des Bundes zulasten der Länder** (Gebot des länderfreundlichen Verhaltens)
 - Erlass eines Bundesgesetzes unter Verstoß gegen Art. 70 Abs. 1 GG (z.B. im Bereich Polizei – Kultur – Kommunales) oder gegen Art. 72 Abs. 2 GG (vgl. unten S. 97 ff.).
 - Vor Erlass einer **Weisung** gemäß Art. 85 Abs. 3 S. 1 GG muss der Bund das jeweilige Bundesland anhören; außerdem muss die Weisung verhältnismäßig sein und nicht missbräuchlich erfolgen und muss eine schriftliche Begründung mit Abwägung der Landesinteressen enthalten.
- Bei **Handlungen der Länder zulasten des Bundes** (Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens i.e.S.)
 - Gemeinden überschreiten ihre Verbandskompetenz durch Eingriffe in Bundeszuständigkeiten (z.B. durch Volksabstimmungen).
 - Ist der Bund aus einem völkerrechtlichen Vertrag verpflichtet und kann er diese Pflicht nicht allein, sondern nur mithilfe der Länder erfüllen (so insbesondere bei ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder), so kann die Länder im Verhältnis zum Bund eine Pflicht zum Handeln treffen.
 - Erlass von Landesgesetzen unter Verstoß gegen Art. 71, 72 Abs. 1 GG (vgl. unten S. 97 ff.).

- Bei **Handlungen eines Landes zulasten eines anderen Landes** (interföderales Rücksichtnahmegebot)
 - Errichtung eines Kohle- oder Atomkraftwerkes nahe der Grenze zu einem anderen Bundesland.
 - Raumplanung ohne Berücksichtigung der Interessen von benachbarten Ländern.

BUNDESSTAATSPRINZIP

- I. **Begriff:** ein Gesamtstaat, bei dem die Ausübung der Staatsgewalt auf einen **Zentralstaat** (Bund) u. mehrere **Gliedstaaten** (Länder) aufgeteilt ist
- ↳ **Selbstständigkeit** der Länder
aber gewisse **Unterordnung** unter den Gesamtstaat

II. Regelung der Aufgabenverteilung

Trennungsprinzip Art. 30 GG:

- grds. Länder zuständig, wenn nicht Zuständigkeit des Bundes bestimmt

Zuständigkeitszuweisungen

- durch Spezialregeln, z.B. Art. 32 Abs. 1, 104a GG
- durch Generalklauseln nach Funktionen
 - Art. 70 ff.: Gesetzgebung
 - Art. 83 ff.: Verwaltung
 - Art. 92 ff.: Rechtsprechung

↳ Unterscheidung Bundesrecht – Landesrecht

Art. 31 GG: Bundesrecht bricht Landesrecht

(i.d.R. ohne Bedeutung, da im Kollisionsfall meist schon Zuständigkeit fehlt)

III. Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Ländern

1. Einwirkungsmöglichkeiten

- des Bundes auf die Länder
(z.B. Art. 28 Abs. 3, 37, 83 ff., 104a Abs. 4, 107, 109 GG)
- der Länder auf den Bund, insbes. Art. 50 GG

2. Gebot zum **bundesfreundlichen Verhalten** (Bundestreue)

- verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht
- Inhalt: Zusammenwirkungspflicht, um bundesstaatliche Ordnung zu erhalten
- **Rechtsfolgen:**
 - keine selbstständigen Rechte und Pflichten
 - nur Hilfs-, Mitwirkungs-, Rücksichtnahmepflichten im Verhältnis Bund/Länder, Länder/Bund, der Länder untereinander

- 1. Was ist ein Bundesstaat?**

1. Ein Bundesstaat ist ein Gesamtstaat, bei dem die Ausübung der Staatsgewalt auf einen Zentralstaat (Bund) und mehrere Gliedstaaten (die Länder) aufgeteilt ist.
- 2. Unterschied Bundesstaat–Einheitsstaat**

2. Beim Einheitsstaat hat nur der Zentralstaat Staatsqualität, nicht aber die Untergliederungen. Beim Bundesstaat haben sowohl der Zentralstaat – der Bund – als auch die Untergliederungen – die Länder – vollumfängliche Staatsqualität.
- 3. Was bedeutet das sogenannte Homogenitätsprinzip aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG?**

3. Die Landesverfassungen müssen den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates i.S.d. GG entsprechen; jedoch sind geringfügige Abweichungen möglich, wie z.B. die thematisch unbeschränkte Zulassung von Volksabstimmungen („Homogenität bedeutet nicht Konformität“).
- 4. Was besagt das Trennungsprinzip?**

4. Die Zuständigkeiten der drei Gewalten müssen grundsätzlich auf Bundes- und Länderebene streng voneinander getrennt sein. Außerdem muss immer erkennbar sein, ob ein Hoheitsakt des Bundes oder eines Landes vorliegt.
- 5. Was bedeutet das Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten?**

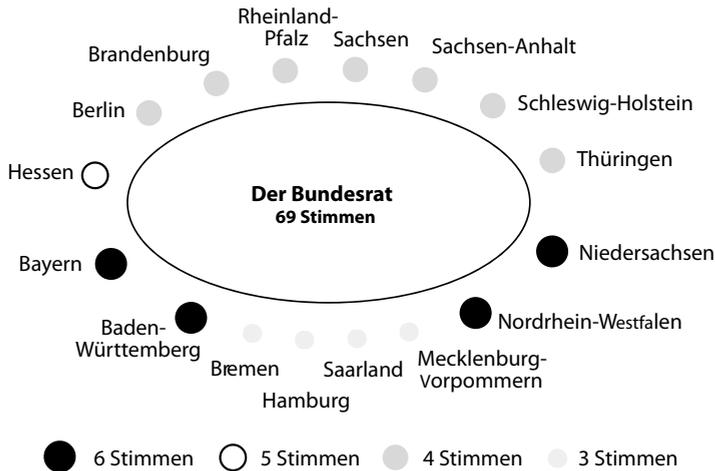
5. Es verpflichtet Bund und Länder zum Zusammenwirken, um die bundesstaatliche Ordnung zu erhalten und zu fördern. Es kann sowohl die Länder gegenüber dem Bund, wie den Bund gegenüber den Ländern verpflichten, als auch die Länder untereinander.
- 6. Bitte nennen Sie Beispiele für die drei Anwendungsebenen des Gebots zum bundesfreundlichen Verhalten.**

6. Handlungen des Bundes zulasten der Länder, z.B. ungeschriebene Anforderungen an eine Weisung gemäß Art. 85 Abs. 3 S. 1 GG.

Handlungen der Länder zulasten des Bundes, z.B. Erlass von Landesgesetzen unter Verstoß gegen Art. 71, 72 Abs. 1 GG.

Handlungen eines Landes zulasten eines anderen Landes, z.B. Errichtung eines Kohle- oder Atomkraftwerkes an der Grenze zu einem anderen Bundesland (sogenanntes interföderales Rücksichtnahmegebot).

Die Zusammensetzung des Bundesrates



3. Abschnitt: Beschlussfassung im Bundesrat

Alle Entscheidungen des Bundesrats müssen mit der Mehrheit seiner Stimmen (also mindestens 35) gefasst werden (Art. 52 Abs. 3 GG). Die Stimmen eines Landes müssen **einheitlich** abgegeben werden (Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG). Ein Verstoß gegen das Gebot der einheitlichen Votierung macht alle Stimmen des Landes ungültig.

Um die einheitliche Stimmabgabe zu gewährleisten, ist anerkannt, dass die Vertreter des Landes grundsätzlich **weisungsabhängig** sind (Ausnahme im Fall des Art. 77 Abs. 2 S. 3 GG). Die Stimmabgabe ist aber auch dann gültig, wenn sie von einer Weisung abweicht oder ihr zuwiderläuft.

Weisungsbefugt ist nur die Landesregierung, nicht aber das Parlament.

4. Abschnitt: Zuständigkeiten des Bundesrats

Art. 50 GG selbst ist keine Zuständigkeitsvorschrift. Für eine Zuständigkeit des Bundesrates bedarf es vielmehr einer **besonderen Regelung im GG**, insbesondere

- Mitwirkung im förmlichen Gesetzgebungsverfahren, Art. 76 und Art. 77 Abs. 2–4 GG (dazu noch unten S. 96 ff.);
- Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union, Art. 23 Abs. 2, 4–6 und Art. 52 Abs. 3 a GG i.V.m. IntegrationsverantwortungsG und Gesetz über Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU (Sartorius Nr. 97).

7. Teil: Gesetzgebung – Verfassungsmäßigkeit eines Bundesgesetzes

Prüfungsschema als Leitlinie für die Klausur

1. Abschnitt: Prüfschema

Für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Bundesgesetzes dient folgendes Prüfungsschema, das in zwei große Teile zerfällt: in die Prüfung der formellen und die Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit. Sie erkennen hier die **Prüfungsabfolge „formell – materiell“**, die im öffentlichen Recht eine große Rolle spielt und die bereits oben angesprochen wurde.

Prüfungsschema: Verfassungsmäßigkeit von Bundesgesetzen

A. Formelle Verfassungsmäßigkeit

I. Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

1. Ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit:
Art. 73 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 71 GG
2. Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit:
Art. 74 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 72 GG
3. Gesetzgebungszuständigkeit aus anderen Vorschriften des GG
(z.B. Art. 38 Abs. 3 GG ... **Bundesgesetz** ...)
4. Ungeschriebene Bundeskompetenz

II. Gesetzgebungsverfahren

1. Einleitungsverfahren

- a) Gesetzesinitiative, Art. 76 Abs. 1 GG
- b) Vorverfahren, Art. 76 Abs. 2, Abs. 3 GG

2. Hauptverfahren

- a) **Bundestag**: wirksamer **Gesetzesbeschluss** nach Art. 77 Abs. 1 GG
- b) **Bundesrat**: ordnungsgemäße **Mitwirkung**, Art. 77 Abs. 2 ff.
 - Bei **Einspruchsgesetzen** (Normalfall): Zustimmung, keine Anrufung des Vermittlungsausschusses, kein Einspruch oder erfolgter Einspruch zurückgewiesen (Art. 77 Abs. 4 GG)
 - Bei **Zustimmungsgesetzen** (enumerativ im GG aufgezählt): Zustimmung

3. Abschlussverfahren, Art. 82 GG

B. Materielle Verfassungsmäßigkeit

- I. Spezielle Anforderungen (z.B. Art. 80 GG)
- II. Beachtung Staatsstrukturprinzipien in Art. 20 Abs. 1–3 GG
- III. Kein Verstoß gegen Grundrechte