

Verfassungsrecht I

§ 1. Öffentliches Recht und Staatsrecht in der Gesamtrechtsordnung

1. Gegenstand der Vorlesung Staatsrecht/Öffentliches Recht I

Gegenstand der Vorlesung ist das Staatsorganisationsrecht als Teil des Staatsrechts. Zur Bestimmung des Gegenstandes des Staatsrechts sind folgende Ansätze möglich: Wer ist Erzeuger der Normen? Wer ist ihr Adressat? Welches ist die Funktion der Normen des Staatsrechts? Die Vorlesung befasst sich im ersten Teil zunächst die Grundfragen zu Staat und Verfassung und geht im Anschluss auf die Besonderheiten des Verfassungsrechts ein. Nach einem Überblick über die staatsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland werden die Staatszielbestimmungen, die Bundesorgane, sowie das parlamentarische System einschließlich der politischen Parteien sowie abschließend die Stellung der Bundesrepublik in der Staatengemeinschaft behandelt.

2. Grundlagen: Staat und Verfassung

Im Unterschied zur Allgemeinen Staatslehre, die den Staat als politische Idee und Praxis behandelt und sich mit Wesen, Zweck, Sein und Sollen von Staaten und ihrer „Führung“ beschäftigt, bewegt sich das Staatsrecht innerhalb einer verbindlichen Normenordnung. Es beruht auf der im 19. Jahrhundert zum Durchbruch gelangten Lehre von der Rechtspersönlichkeit des Staates als juristischer Ausdruck des Umstandes, dass im modernen Verfassungsstaat Herrschaft nicht kraft Person (Geburt) oder Eigentums ausgeübt wird, sondern kraft Amtes und nach Maßgabe verfassungsrechtlich zugewiesener Kompetenzen. Das Staatsrecht regelt also, wie der Staat organisiert sein soll und wer mit welchen Aufgaben und Befugnissen für ihn handelt; die Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland wird dabei im Grundgesetz vorausgesetzt. Die Regelung der Ausgestaltung der staatlichen Aufgaben und Befugnisse ist der Inhalt des Staatsorganisationsrechts.

Staatsrecht wird von staatlichen Organen gesetzt, zumeist den Parlamenten; nicht jedes staatlich gesetzte Recht ist aber Staatsrecht (z.B. Privatrecht). Adressat der Normen des Staatsrechts sind die staatlichen Organe; aber auch natürliche und juristische Personen können Normadressat sein (vgl. z.B. Art. 9 II und 21 I 3 GG). Sinnvoll ist daher, nach der Funktion der staatlichen Normen zu fragen: Sie liegt in der Regelung der allgemeinen Grundordnung des Staates, d.h. es geht um die Entscheidung der grundsätzlichen innerstaatlichen Rechtsfragen hinsichtlich dessen, was - nach Ansicht des Völkerrechts und der Allgemeinen Staatslehre - das Wesen eines Staates ausmacht: Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt (Drei-Elementen-Lehre).

Beim **Staatsgebiet** handelt es sich um einen umgrenzten Teil der Erdoberfläche, der den räumlichen Geltungsbereich der Staatsgewalt bezeichnet, auf den sich die Staatsgewalt erstreckt, aber auch begrenzt.

Das **Staatsvolk** umfasst alle diejenigen Personen, welche durch die „rechtliche Klammer“ der Staatsangehörigkeit dauerhaft mit dem Staat verbunden sind und auf die sich die Staatsgewalt in personeller Hinsicht erstreckt. Die Staatsangehörigkeit ist damit eine rechtliche Eigenschaft, die nicht durch die bloße Anwesenheit auf dem Staatsgebiet begründet werden kann. Es braucht einen Erwerbstatbestand, den die jeweiligen nationalen Rechte regeln. Es werden dabei die unterschiedlichen Rechtsprinzipien des *ius sanguinis* und des *ius soli* unterschieden. Im ersten Fall

geschieht der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Abstammung, im zweiten Fall durch Geburt auf dem Staatsgebiet des jeweiligen Staates. Auch durch Einbürgerung kann die Staatsangehörigkeit erworben werden. Die deutsche Staatsangehörigkeit findet ihre Grundlage in Art. 116 GG.

Das entscheidende Teilelement des Staatsbegriffs ist die **Staatsgewalt**, unter der die alleinige, umfassende und prinzipiell unbegrenzte Herrschaftsmacht eines Staates innerhalb seines territorialen Gebiets und über das durch die Staatsangehörigkeit mit ihm verbundene Staatsvolk zu verstehen ist. Die hoheitliche Gewalt eines Staates umfasst dabei die Befugnis, einseitig- verbindliche Entscheidungen zu treffen; diese Befugnis wird durch für den Staat verbindliche Regelungen begrenzt und sichert dem Bürger in seinem Verhältnis zum Staat bestimmte Rechte zu. Folglich gehören zum Staatsrecht Regelungen über die Mitglieder des Staatsvolks (Staatsangehörigkeitsrecht), über die Grenzen des Staates und vor allem über seine Struktur, die Organisation der Staatsgewalt (Legislative, Exekutive und Judikative) sowie das Verhältnis zwischen Staat und Mensch bzw. Bürger (Grundrechte). Diese Normen sind häufig ausfüllungsbedürftig; dies geschieht in der Regel durch das Verwaltungsrecht. Die Staatsgewalt beinhaltet zudem die Möglichkeit der zwangsweisen Durchsetzung der erlassenen Regeln, der Staat hat das Gewaltmonopol. Der einzelne Bürger muss daher zur Durchsetzung seiner Rechte gerichtliche Hilfe in Anspruch nehmen.

Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland ist in erster Linie im Grundgesetz enthalten, welches als Verfassung die rechtliche Grundordnung festlegt; es schafft die Grundlagen der staatlichen Ordnung und garantiert die Freiheiten der Bürger. Teil des Staatsrechts ist das Verfassungsrecht, d.h. das in der Verfassung (in Deutschland im Grundgesetz) verankerte Recht. Alles Verfassungsrecht ist Staatsrecht, aber nicht alles Staatsrecht ist Verfassungsrecht (in Deutschland z.B. Staatsangehörigkeits- und Wahlrecht). Dies ist u.a. deshalb von Bedeutung, weil Verfassungsrecht - im Gegensatz zum einfachen Gesetzesrecht - entweder gar nicht (sehr selten, vgl. Art. 79 III GG) oder jedenfalls nur unter erschwerten Bedingungen (vgl. Art. 79 II GG) geändert werden kann.

Staatsorganisationsrecht ist das Recht der staatlichen Organisation, d.h. das gesamte Staatsrecht ohne den Grundrechtsteil. Es ist - wie das Verwaltungsrecht - ein Teilgebiet des Öffentlichen Rechts und steht somit im Gegensatz zum Privatrecht. Diese für das Recht vieler Staaten zentrale Unterscheidung ist von praktischer Bedeutung vor allem für die Frage des Rechtsweges, d.h. welches Gericht (bzw. Gerichtszweig) für die Entscheidung eines Rechtsstreits zuständig ist (zum Beispiel im Rahmen der Prüfung des Verwaltungsrechtsweges nach § 40 I 1 VwGO). Zur Abgrenzung einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit von einer privatrechtlichen Streitigkeit sind vor allem drei Theorien wichtig: Interessen-, Subjekt- und Subordinationstheorie.

Nach der heute nur noch selten relevanten Interessentheorie, die auf Ulpian zurückgeht, gehören solche Normen zum öffentlichen Recht, die dem Interesse der Allgemeinheit dienen sollen.

Nach der Subjekt- oder Subordinationstheorie wird darauf abgestellt, dass das öffentliche Recht durch die Unterordnung des Bürgers unter den Staat gekennzeichnet ist, während das Privatrecht von einer Gleichordnung ausgeht.

Nach der heute herrschenden modifizierten Subjekts- oder Sonderrechtstheorie (entwickelt von Hans Julius Wolff) ist entscheidend, wer Zurechnungsobjekt der das jeweilige Rechtsverhältnis regelnden Rechtsnorm ist: Sind Berechtigte und Verpflichtete der im jeweiligen Einzelfall streitentscheidenden Norm ausschließlich ein oder mehrere Träger hoheitlicher Gewalt, so gehört die fragliche Norm zum öffentlichen Recht.

Alle diese Theorien unterliegen Einwänden. Die Interessentheorie verkennt die meist vorliegende Gemengelage an betroffenen Interessen und die Subordinationstheorie berücksichtigt nicht in ausreichendem Maße, dass es sowohl im Privatrecht Subordinationsverhältnisse geben kann als auch im öffentlichen Recht Gleichordnungsverhältnisse. Auch die modifizierte Subjektstheorie

erfaßt nicht ausreichend den Umstand zunehmender Privatisierung (ehemals) staatlicher Aufgaben. Insofern spiegelt sich hier der Prozess der wachsenden „Entstaatlichung“ öffentlichen Lebens wider.