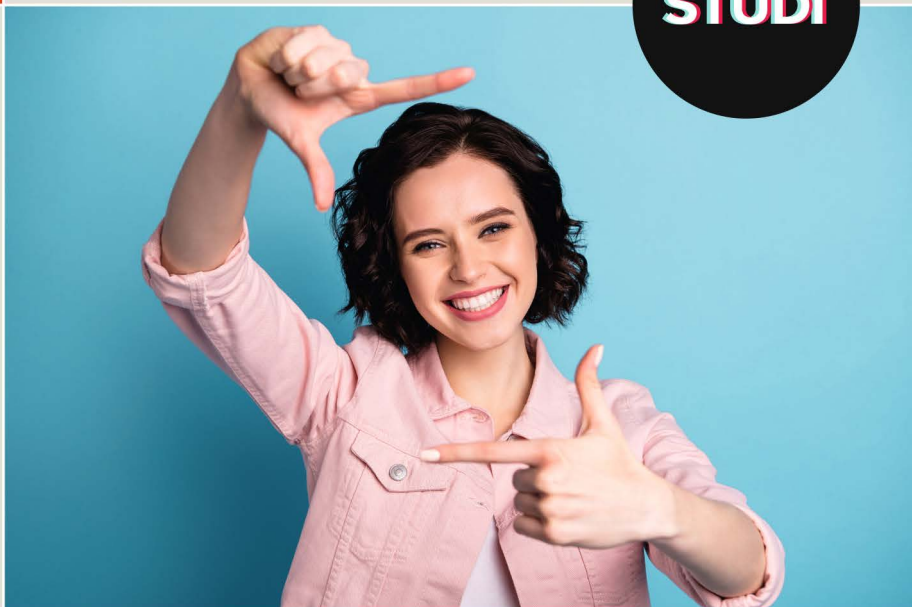


ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

**STUDI**



AUSTERMANN

# Staatsrecht

Staatsorganisationsrecht und  
Allgemeine Grundrechtslehren

2. Auflage

 **BOORBERG**

# Staatsrecht

Staatsorganisationsrecht und  
Allgemeine Grundrechtslehren

von

Dr. Philipp Austermann

*Professor an der Hochschule des Bundes  
für öffentliche Verwaltung, Brühl*

2. Auflage 2025

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über [www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

2. Auflage, 2025  
ISBN 978-3-415-07291-6

© 2025 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zu-  
gelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt  
insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen,  
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in  
elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text-  
und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH  
& Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß  
§ 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU)  
2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an:  
Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharr-  
straße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: [produktsicherheit@boorberg.de](mailto:produktsicherheit@boorberg.de)

Titelfoto: [deagreez – stock.adobe.com](https://stock.adobe.com/de/deagreez) | Satz: abavo GmbH, Nebelhorn-  
straße 8, 86807 Buchloe | Druck und Bindung: Laupp & Göbel GmbH,  
Robert-Bosch-Str. 42, D-72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart  
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden  
[www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

## Vorwort

Das Grundgesetz ist die Basis unseres Zusammenlebens in der Bundesrepublik Deutschland. Die Verfassung regelt die Staatsorganisation und die Rechte der Einzelperson gegenüber dem Staat. Verschiedene Rechtsfragen, die mit der Verfassung im engen Zusammenhang stehen, wie das Wahlrecht, das Abgeordnetenrecht oder das Staatsangehörigkeitsrecht, werden durch weitere Bundesgesetze geregelt. Diese Gesetze bilden gemeinsam mit dem Grundgesetz das deutsche Staatsrecht. Das Staatsrecht stellt die Rechtsgrundlage des staatlichen Handelns und damit des Verwaltungs-, des Zivil- und des Strafrechts dar. Fundierte und strukturierte Kenntnisse des Staatsrechts sind daher für alle Beamtinnen und Beamten des gehobenen Dienstes in der Bundes- und Landesverwaltung unerlässlich. Deswegen gehört das Staatsrecht zu den Kerngebieten der Laufbahnausbildung an den Hochschulen und Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes. Alle Anwärtinnen und Anwärter für den Dienst in der Allgemeinen Inneren Verwaltung, in der Polizei, in der Kriminalpolizei, in den Nachrichtendiensten, im Wetterdienst oder einem IT-spezifischen Dienst (z. B. Verwaltungsinformatik oder DACS) benötigen fundierte und strukturierte Staatsrechtskenntnisse.

Das vorliegende Lehrbuch richtet sich auch in seiner erweiterten 2. Auflage vorrangig – aber natürlich nicht ausschließlich – an diese Anwärtinnen und Anwärter. Die Stoffmenge und die Darstellungstiefe orientieren sich an den Anforderungen, die in der Zwischenprüfung nach dem Grundstudium und in der abschließenden Laufbahnprüfung gestellt werden. Auch Studentinnen und Studenten, die sich an einer Universität mit dem Öffentlichen Recht im Nebenfach beschäftigen, sowie Anwärtinnen und Anwärtern für den mittleren Dienst soll dieses Buch als Hilfe dienen.

Das eigenständige Lernen ist für den Studienerfolg unverzichtbar. Das Lehrbuch sollte – genauso wie Gesetzestexte – bereits von Beginn an parallel zum Unterricht genutzt werden. In der Phase vor einer Klausur sollte der Lernstoff erneut durchgearbeitet werden, am besten mithilfe der Fragen und der angehängten Fälle in diesem Buch sowie durch den ständigen Blick ins Gesetz. Zur Wiederholung und Vertiefung des Stoffes wird zu Beginn mehrerer Abschnitte auf Aufsätze in Ausbildungszeitschriften hingewiesen. Diese sollten gerade in der Klausurvorbereitung durchgearbeitet werden.

Sollten Sie Anregungen, Lob oder Kritik äußern wollen, senden Sie diese gerne an [philipp.austermann@gmx.de](mailto:philipp.austermann@gmx.de).

Brühl, im Juni 2025

*Philipp Austermann*



# Inhaltsverzeichnis

## Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

(zugleich eine Anregung zum Nachschlagen). . . . . 11

**Abkürzungsverzeichnis** . . . . . 13

## **Teil 1: Einführung, Verfassungsgeschichte** . . . . . 17

A. Einführung: Staatsrecht und Verfassungsrecht . . . . . 17

I. Der Staat . . . . . 17

II. Der Begriff des Staatsrechts . . . . . 21

III. Was ist eine Verfassung? . . . . . 21

IV. Was ist Verfassungsrecht? . . . . . 23

V. Die Auslegung verfassungsrechtlicher Vorschriften . . . . . 23

B. Deutsche Verfassungsgeschichte im Überblick . . . . . 24

I. Rheinbund und Deutscher Bund, Konstitutionalismus . . . . . 24

II. Märzrevolution und Paulskirchenversammlung  
(1848/49) . . . . . 25

III. Norddeutscher Bund und Deutsches Kaiserreich . . . . . 29

IV. Die Weimarer Republik . . . . . 31

V. Das „Dritte Reich“ . . . . . 37

VI. Die Besatzungszeit (1945–49) . . . . . 38

VII. Die Entstehung des Grundgesetzes (1948/49) . . . . . 40

Übungsfragen zu Teil 1 . . . . . 44

## **Teil 2: Die Staatsstrukturprinzipien.** . . . . . 45

A. Das Republikprinzip . . . . . 45

B. Das Demokratieprinzip . . . . . 45

I. Was ist Demokratie? . . . . . 46

II. Grundtypen der Demokratie . . . . . 46

III. Die Verwirklichung des Demokratieprinzips im  
Grundgesetz . . . . . 47

IV. Das Demokratieprinzip und die Europäische Integration . . . . . 58

V. Die wehrhafte Demokratie . . . . . 60

C. Das Rechtsstaatsprinzip . . . . . 65

I. Die Gewaltenteilung . . . . . 65

II. Die Rechtsgebundenheit der Staatsorgane . . . . . 68

III. Die Rechtsweggarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG und  
der allgemeine Justizgewährleistungsanspruch . . . . . 73

IV. Weitere Grundsätze für Gerichtsverfahren . . . . . 74

V.	Rechtssicherheit . . . . .	75
VI.	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Übermaßverbot) . . . . .	78
D.	Das Bundesstaatsprinzip . . . . .	78
I.	Deutschland als Bundesstaat . . . . .	78
II.	Das Homogenitätsprinzip . . . . .	79
III.	Der Bundesstaat im Mehrebenensystem . . . . .	80
IV.	Die Grundzüge der bundesstaatlichen Kompetenzordnung . . . . .	80
V.	Im Einzelnen: Die Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	81
VI.	Im Einzelnen: Die Ausführung der Bundesgesetze (Verwaltungskompetenzen) . . . . .	85
VII.	Die gegenseitige Rücksichtnahme im Bundesstaat (Bundestreue) . . . . .	91
VIII.	Der Bundeszwang . . . . .	92
E.	Das Sozialstaatsprinzip . . . . .	93
F.	Die Staatsziele . . . . .	94
	Übungsfragen zu Teil 2 . . . . .	95
	<b>Teil 3: Die Staatsorgane . . . . .</b>	<b>97</b>
A.	Der Bundestag . . . . .	97
I.	Organisation und Verfahren . . . . .	98
II.	Die Aufgaben (Funktionen) des Bundestages . . . . .	102
III.	Die Mitglieder des Bundestages: die Abgeordneten . . . . .	110
B.	Der Bundesrat . . . . .	114
I.	Zusammensetzung und Arbeitsweise . . . . .	114
II.	Aufgaben und Rechte . . . . .	115
III.	Mitwirkung in Angelegenheiten der EU . . . . .	116
C.	Die Bundesregierung . . . . .	116
I.	Zusammensetzung und Bildung . . . . .	116
II.	Aufgaben und Befugnisse . . . . .	123
D.	Der Bundespräsident . . . . .	125
I.	Die Wahl . . . . .	125
II.	Die Amtszeit . . . . .	126
III.	Aufgaben und Kompetenzen . . . . .	126
IV.	Gegenzeichnung . . . . .	129
E.	Das Bundesverfassungsgericht . . . . .	130
I.	Zusammensetzung und Organisation . . . . .	130
II.	Das Spannungsverhältnis von Recht und Politik . . . . .	131
III.	Die verfassungsgerichtlichen Verfahrensarten . . . . .	132
	Übungsfragen zu Teil 3 . . . . .	135

<b>Teil 4: Das Gesetzgebungsverfahren</b>	137
A. Entstehung eines Gesetzentwurfs	137
B. Initiativrecht	138
I. Bundesregierung	138
II. Bundesrat	139
III. Mitte des Bundestages	140
C. Zuleitung	141
I. Gesetzentwürfe der Bundesregierung (Art. 76 Abs. 2 GG)	141
II. Gesetzentwürfe des Bundesrates (Art. 76 Abs. 3 GG)	142
D. Gesetzesberatung und Gesetzesbeschluss im Bundestag	143
I. Die erste Beratung im Plenum („1. Lesung“)	143
II. Die Ausschussberatung	143
III. Die zweite Beratung („2. Lesung“)	144
IV. Die dritte Beratung („3. Lesung“)	145
V. Die Bedeutung von Verstößen gegen die GO-BT	145
E. Mitwirkung des Bundesrates	146
I. Das Zustimmungsgesetz	147
II. Das Einspruchsgesetz	148
III. Der Vermittlungsausschuss („Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG“)	149
F. Ausfertigung und Verkündung durch den Bundespräsidenten	153
G. Das Verfahren der Verfassungsänderung	155
I. Formelle Anforderungen	155
II. Materielle Anforderungen	156
Übungsfragen zu Teil 4	158
<b>Teil 5: Allgemeine Grundrechtslehren</b>	159
A. Was sind Grundrechte?	159
B. Systematisierung der Grundrechte	159
C. Funktionen der Grundrechte	160
I. Subjektiv-rechtliche Wirkungen	160
II. Objektiv-rechtliche Wirkungen	162
D. Die Bindungswirkung der Grundrechte	164
E. Der Schutzbereich (Tatbestand) der Freiheitsgrundrechte	165
I. Sachlicher Schutzbereich	166
II. Persönlicher Schutzbereich (Grundrechtsberechtigung)	166
F. Eingriffe in den Schutzbereich	169



G. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen . . . . .	170
I. Gesetzesvorbehalt (Einschränkbarkeit, Schranken des Grundrechts) . . . . .	170
II. Sonstige verfassungsrechtliche Anforderungen beim Eingriff durch ein Gesetz. . . . .	172
III. Sonstige verfassungsrechtliche Anforderungen beim Eingriff durch einen Einzelakt . . . . .	177
H. Die Menschenwürde. . . . .	179
I. Schutzbereich. . . . .	180
II. Eingriff . . . . .	182
III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung? . . . . .	183
Übungsfragen zu Teil 5 . . . . .	184
<b>Lösungen der Übungsfragen . . . . .</b>	<b>185</b>
Zu Teil 1 . . . . .	185
Zu Teil 2 . . . . .	187
Zu Teil 3 . . . . .	189
Zu Teil 4 . . . . .	193
Zu Teil 5 . . . . .	194
<b>Übungsfälle . . . . .</b>	<b>197</b>
Fall 1: Mia san mia . . . . .	197
Fall 2: Verfahrensfragen . . . . .	197
Fall 3: Streit um die Regierung. . . . .	198
Fall 4: Verfassungsfeinde ohne Geld? . . . . .	198
Lösung zu Fall 1: Mia san mia . . . . .	199
Lösung zu Fall 2: Verfahrensfragen . . . . .	200
Lösung zu Fall 3: Streit um die Regierung . . . . .	201
Lösung zu Fall 4: Verfassungsfeinde ohne Geld? . . . . .	202

## Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur (zugleich eine Anregung zum Nachschlagen)

- Austermann, Philipp/Waldhoff, Christian*, Parlamentsrecht, 2. Aufl. 2025.
- Bumke, Christian/Voßkuhle, Andreas*, Casebook Verfassungsrecht, 9. Aufl. 2023.
- Degenhart, Christoph*, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 40. Aufl. 2024.
- Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Bd. II, 3. Aufl. 2015.
- Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.)*, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2025 (zit.: *Bearbeiter*, in: Dürig/Herzog/Scholz).
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.)*, Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 15.5.2025 (zit.: *Bearbeiter*, in: BeckOK-GG).
- Friauf, Karl-Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.)*, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Februar 2025. (zit.: *Bearbeiter*, in: Friauf/Höfling)
- Frotscher, Werner/Pieroth, Bodo*, Verfassungsgeschichte, 20. Aufl. 2022.
- Gröpl, Christoph*, Staatsrecht I, 16. Aufl. 2024.
- Gröpl, Christoph/Windthorst, Kay/von Coelln, Christian*, Studienkommentar Grundgesetz, 6. Aufl. 2025.
- Herdegen, Matthias/Masing, Johannes/Poscher, Ralf/Gärditz, Klaus F. (Hrsg.)*, Handbuch des Verfassungsrechts. Darstellung in transnationaler Perspektive, 2021.
- Huber, Peter M./Voßkuhle, Andreas (Hrsg.)*, Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2024.
- Hufen, Friedhelm*, Staatsrecht II. Grundrechte, 9. Aufl. 2021.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo*, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024.
- Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.)*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand: März 2025 (zit.: *Bearbeiter*, in: BK).
- Katz, Alfred/Sander, Gerald G.*, Staatsrecht, 19. Aufl. 2019.
- Kaufhold, Ann-Katrin/Wischmeyer, Thomas*, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 36. Aufl. München 2024.
- Kingreen/Poscher*, Grundrechte. Staatsrecht II, 40. Aufl. 2024.

- Kloepfer, Michael*, Verfassungsrecht, Bd. I: Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, 2011; Bd. II: Grundrechte, 2010.
- Mager, Ute*, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge, 9. Aufl. 2021.
- Manssen, Gerrit*, Staatsrecht II. Grundrechte, 20. Aufl. 2024.
- Maurer, Hartmut/Schwarz, Kyrrill-Alexander*, Staatsrecht I, 7. Aufl. 2023.
- Michael, Lothar/Morlok, Martin*, Grundrechte, 9. Aufl. 2025.
- Morlok, Martin/Michael, Lothar*, Staatsorganisationsrecht, 6. Aufl. 2023.
- Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.)*, Parlamentsrecht, 2016.
- Sachs, Michael (Hrsg.)*, Grundgesetz. Kommentar, 10. Aufl. 2024 (zit.: *Bearbeiter*, in: Sachs).
- Schneider/Zeh (Hrsg.)*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989 (zit.: *Bearbeiter*, in: Schneider/Zeh).
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan*, Grundkurs Öffentliches Recht, 10. Aufl. 2023.

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Alt.	Alternative
altgr.	altgriechisch
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
apf	Ausbildung – Prüfung – Fachpraxis. Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz
Aufl.	Auflage
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands

CSU	Christlich-Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DDP	Deutsche Demokratische Partei
ders.	derselbe
dies.	dieselben
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DStP	Deutsche Staatspartei
DVP	Deutsche Volkspartei
Ebd./ebd.	Ebenda/ebenda
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f./ff.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
HChE	Verfassungsentwurf des Konvents von Herrenchiemsee
HGB	Handelsgesetzbuch
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber/in
Hs.	Halbsatz
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR n. F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (neue Folge)
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
lat.	lateinisch
lit.	littera (Buchstabe)

Kap.	Kapitel
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	Nordatlantik-Pakt
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖVP	Österreichische Volkspartei
ParlBG	Parlamentsbeteiligungsgesetz
PartG	Parteiengesetz
PrVerf	Preußische Verfassung
RGBL.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
RV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4.1871 („Bismarck'sche Reichsverfassung“)
S.	Seite(n)/Satz
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
sog.	sogenannte/r
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
str.	strittig
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
UN	Vereinte Nationen
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
Var.	Variante

VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen
Vgl./vgl.	Vergleiche/vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.9.1919 (Weimarer Reichsverfassung)
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert als
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung

# Teil 1:

## Einführung, Verfassungsgeschichte

### A. Einführung: Staatsrecht und Verfassungsrecht

#### I. Der Staat

##### 1. Was ist ein Staat?

In der Antike und im Mittelalter gab es Staaten im heutigen Sinne nicht. Sie bildeten sich erst in Europa der frühen Neuzeit (ab dem 16. Jahrhundert) heraus. Zuvor waren „Staaten“ in erster Linie Personengemeinschaften unter einem Monarchen oder einer herrschenden Gruppe, im Wesentlichen also die Einwohner<sup>1</sup>, das Volk eines Gebietes oder einer Stadt („die Athener“, „das römische Volk“).<sup>2</sup> Eine organisierte, jederzeit vom Herrscher durchsetzbare Staatsgewalt (mit einem Gewaltmonopol und z.B. einer Polizei) bestand nicht. Das Wort „Staat“ leitet sich vom lateinischen *status* (Stand, Zustand) ab. Es wird als Umschreibung eines moderneren Staatswesens mit dem italienischen Wort *stato* wohl zum ersten Mal von dem italienischen Staatstheoretiker *Niccolò Machiavelli* in seiner Schrift *Il Principe* („Der Fürst“, 1513) gebraucht. Was ein Staat ist, darüber gab und gibt es verschiedene Ansichten. Dasselbe gilt für die Frage, wie es zur Staatsgründung kommt. Ein populärer Erklärungsversuch war früher der Gedanke, Menschen hätten sich zusammengeschlossen, z.B. um Schutz und Frieden zu erlangen.<sup>3</sup> Nach modernen Definitionen ist ein Staat die „politische Einheit eines Volkes“<sup>4</sup>. **Drei Elemente** machen einen Staat aus: Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt (Drei-Elemente-Lehre)<sup>5</sup>.

Das **Staatsgebiet** ist ein umgrenzter Teil der natürlichen Erdoberfläche, der zum dauernden Aufenthalt von Menschen geeignet ist und in dem die Staatsgewalt greift.<sup>6</sup>

---

1 Dieses Buch verwendet allein aus Gründen der sprachlichen Einfachheit das generische Maskulinum.

2 Vgl. *Rosen*, in: Fenske/Mertens/Reinhard/Rosen, Geschichte der politischen Ideen, 3. Aufl. 2008, S. 19.

3 So etwa *Hobbes*, *Leviathan*, Zweiter Teil, Kap. 17 (Reclam-Ausgabe S. 156 f.); *Locke*, Über die Regierung, VII 87, VIII 119 (Reclam-Ausgabe S. 65, 92); *Rousseau*, Der Gesellschaftsvertrag, Erstes Buch, Kap. 6.

4 *Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S. 125.

5 *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 1. Aufl. 1900 [3. Aufl. 1914], S. 180 f.

6 Vgl. für Deutschland S. 2 der Präambel des Grundgesetzes.



Das **Staatsvolk** besteht aus allen Staatsangehörigen. Das sind all jene Menschen, die durch die rechtliche Klammer der Staatsangehörigkeit dauerhaft mit dem Staat verbunden und der Staatsgewalt unterworfen sind. Sie müssen nicht einer bestimmten Ethnie oder Volksgruppe angehören. Die Staatsangehörigkeit wird erworben durch **Abstammung** (*ius sanguinis*) oder durch **Geburt auf dem Staatsgebiet** (*ius soli*) oder durch eine Einbürgerung auf Antrag.

Beispiele für das Prinzip des *ius sanguinis*: Schweiz, Deutschland (wobei es mittlerweile für die hier geborenen Kinder ausländischer Eltern die Möglichkeit gibt, die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß § 4 Abs. 3 StAG zu erwerben).

Beispiele für das Prinzip des *ius soli* sind klassische Einwanderungsstaaten wie USA, Kanada, Australien (wobei für die im Ausland geborenen Kinder von Staatsangehörigen das Abstammungsprinzip gilt).

Die **Staatsgewalt** ist die alleinige, umfassende und prinzipiell unbegrenzte Herrschaftsmacht des Staats innerhalb seines Staatsgebiets (Gebietshoheit) und über das Staatsvolk (Personalhoheit). Herrschaftsmacht bedeutet vor allem, dass der Staat (durch seine Organe Regierung, Parlament etc.) verbindliche Entscheidungen treffen und insbesondere für die auf seinem Staatsgebiet befindlichen Menschen verbindliche Regeln aufstellen darf (Gewaltmonopol). Die Staatsgewalt ist das entscheidende Element des Staatsbegriffs, da die beiden anderen Elemente Staatsgebiet und Staatsvolk darauf Bezug nehmen.

## 2. Souveränität

Souveränität beschreibt die Fähigkeit eines Staates, sich selbst für sein Staatsgebiet und sein Staatsvolk eine letztverbindliche Ordnung zu geben. Die Souveränität ist die höchste Qualität von Herrschaft.<sup>7</sup> Wird die Staatsordnung durch einen anderen Staat dominiert, fehlt es an der Souveränität.

<sup>7</sup> Vgl. Reinhard, in: Fenske/Mertens/Reinhard/Rosen, Geschichte der politischen Ideen, S. 299; ebenso (als erster) Bodin, Über den Staat, Buch I, Kap. 8 (Reclam-Ausgabe S. 19).

Beispiel 1: Das Deutsche Reich wurde 1945 von den vier Alliierten USA, Großbritannien, Frankreich und Sowjetunion besetzt (vier Besatzungszonen). Es war damit nicht mehr souverän. Die beiden 1949 gegründeten deutschen Staaten Bundesrepublik Deutschland und DDR erhielten ihre Souveränität (u. a. das Recht, außenpolitische Verträge abzuschließen) erst 1955 zugesprochen. Sie konnten erst dadurch dem Militärbündnis NATO (Bundesrepublik) bzw. Warschauer Pakt (DDR) beitreten. Bestimmte allierte Rechte, etwa bei der Frage, ob sich Bundesrepublik und DDR zusammenschließen dürften, blieben aber erhalten. Erst durch den 2+4-Vertrag 1990 erlangte (das wiedervereinigte) Deutschland die volle Souveränität.

Beispiel 2: Die 16 deutschen Bundesländer sind Staaten. Sie üben insbesondere auch Staatsgewalt aus (z. B. durch die Landespolizei). Gänzlich souverän sind sie aber nicht, da ihre grundlegende staatliche Ordnung und ihre Befugnisse durch das Grundgesetz bestimmt werden (vgl. Art. 28 Abs. 1 GG) und sie z. B. keine eigene Außenpolitik betreiben dürfen (vgl. Art. 32 Abs. 1 GG). Man spricht insoweit von Teilsouveränität.

Die Souveränität Deutschlands und der anderen EU-Mitgliedstaaten wird dadurch beschränkt, dass sie Hoheitsrechte (man kann auch sagen: Teile ihrer Souveränität/Staatsgewalt) freiwillig an die **Europäische Union** übertragen haben (vgl. Art. 23 Abs. 1 GG). Die EU ist ein Staatenverbund. Sie ist eine eigene Rechtsgemeinschaft. Ihre Hoheitsrechte sind ihr von ihren Mitgliedern übertragen worden (vgl. Art. 5 EUV). Sie handelt durch eigene Organe (vgl. Art. 13 EUV). Ihre Entscheidungen sind für die Mitgliedstaaten und deren Bürger verbindlich. Die EU ist kein (Bundes-)Staat und auch nicht souverän. Denn sie hat nicht die alleinige, umfassende und prinzipiell unbegrenzte Herrschaftsmacht (Staatsgewalt) in ihrem Gebiet. Sie hat insbesondere nicht das Recht, ihre Befugnisse selbst festzulegen oder zu erweitern. Sie hat nur die Befugnisse, die ihr von den Mitgliedstaaten zugewilligt wurden. Die EU hat auch kein Staatsvolk. In den Worten des BVerfG ist die EU ein Staatenverbund demokratischer, souverän bleibender Staaten.<sup>8</sup> Wer innerhalb eines souveränen Staates das Recht besitzt, eine Verfassung zu geben (*pouvoir constituant*), wird Souverän genannt. In Demokratien ist das Staatsvolk der Souverän. In den früheren Monarchien war der Monarch (König) der Souverän.

8 Vgl. BVerfGE 89, 155 (186).

### 3. Der Staat als juristische Person

Rechtsfähig sind nach deutschem Recht natürliche und juristische Personen. Jeder Mensch ist eine natürliche Person. Juristische Personen sind Personengruppen, denen das Recht die Rechtsfähigkeit verleiht. Es gibt juristische Personen des Privatrechts (Verein, GmbH, AG), die nach den Regeln des Privatrechts von jedermann gegründet werden können und juristische Personen des öffentlichen Rechts, die nur vom Staat oder anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts geschaffen werden können:

- **Körperschaften** = juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Mitgliederstruktur.

Beispiele: die Bundesrepublik, die 16 Bundesländer, die Landkreise und die Gemeinden, Kirchen, Sozialversicherungsträger, viele Hochschulen.

- **Anstalten** = Organisatorische Zusammenfassung von Verwaltungsbetrieben und Sachmitteln zu einer selbstständigen Verwaltungseinheit, die Benutzer hat.

Beispiele: Rundfunkanstalten wie NDR oder WDR, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG).

- **Stiftungen** des öffentlichen Rechts = Verwaltung eines zweckgebundenen Vermögens; keine Nutzer, sondern allenfalls Nutznießer.

Beispiele: Stiftung Preussischer Kulturbesitz, Stiftung Preussische Schlösser und Gärten, Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind privatrechtsfähig: Sie können Verträge abschließen und (dadurch) dingliche Rechte (Besitz, Eigentum, Pfandrecht etc.) erwerben. Sie besitzen die Fähigkeit, einen eigenen Haushalt zu bewirtschaften sowie eigenes Personal einzustellen und zu beschäftigen. Juristische Personen können nicht selbst „handeln“. Sie benötigen **Organe** („Werkzeuge“), die für sie tätig werden. Beim Verein sind dies der Vorstand und die Mitgliederversammlung, bei Staaten sind dies das Staatsoberhaupt, die Regierung, das Parlament, ein Staatsgerichtshof. Die natürlichen Personen, welche die Organtätigkeit ausüben, nennt man Organwalter.

Beispiel: Die Mitglieder des Bundeskabinetts (Friedrich Merz, Lars Klingbeil etc.) üben als Organwalter die Organtätigkeit der Bundesregierung aus und handeln damit für die Bundesrepublik Deutschland.

#### 4. Die Staatsverwaltung

Man unterscheidet in Bund und Ländern die unmittelbare und die mittelbare Staatsverwaltung (vgl. für den Bund Art. 86 S. 1 GG). **Unmittelbare Staatsverwaltung** meint die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben durch die eigenen Behörden von Bund und Ländern (z.B. Ministerien, Finanzamt, Polizeiinspektion). **Mittelbare Staatsverwaltung**<sup>9</sup> liegt hingegen vor, wenn staatliche Aufgaben auf rechtlich selbstständige Verwaltungsträger mit eigenem Vermögen, Personal und Haushalt übertragen werden (z.B. Gemeinden, Landkreise, Universitäten, Sozialversicherungsträger wie die Unfall- und die Rentenversicherung, berufsständische Kammern wie Ärzte-, Rechtsanwalts- oder Industrie- und Handelskammern).

#### II. Der Begriff des Staatsrechts

Das Staatsrecht regelt,

1. wie der Staat organisiert ist und wer für ihn mit welchen Aufgaben und Befugnissen handeln soll (Staatsorganisationsrecht),
2. wie das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern gestaltet sein soll (vor allem: Grundrechte).

Das Staatsrecht findet sich vorrangig im Grundgesetz (der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland), aber auch in weiteren Gesetzen, die keinen Verfassungsrang haben: dem Bundeswahlgesetz, dem Abgeordnetengesetz etc.

#### III. Was ist eine Verfassung?

Es gibt verschiedene Definitionsversuche, z. B.:

- „Verfassung ist die höchste normative Aussage über die Grundprinzipien der Herrschafts- und Wertordnung im Staat.“<sup>10</sup>
- Eine Verfassung ist die „rechtliche Grundordnung des Staates“<sup>11</sup>.
- „Eine Verfassung ist die Gesamtentscheidung eines freien Volkes über die Formen und die Inhalte seiner politischen Existenz. Eine solche Verfassung ist dann die Grundnorm des Staates. [...] Nichts steht über ihr, niemand kann sie außer Kraft setzen, niemand kann sie ignorieren.“<sup>12</sup>

9 Anderer Begriff für mittelbare Staatsverwaltung (vgl. Art. 86 S. 1, 87 Abs. 2 GG): bundes-unmittelbare/landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts.

10 Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 78.

11 Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, 1945, S. 1 ff.

12 Schmid, Rede im Parlamentarischen Rat am 8.9.1948, in: Bundestag/Bundesrat (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948–49, Akten und Protokolle, Bd. 9, 1996, S. 21.