

Prof. Dr. C. Langenfeld

Zu § 1 der Vorlesung

1. Was sind die wichtigsten Gebiete des öffentlichen Rechts und des Privatrechts?
2. Welche Theorien werden zur Abgrenzung der Bereiche des öffentlichen Rechts und des Privatrechts im wesentlichen vertreten?
3. Was versteht man unter dem Begriff der Normenhierarchie? Wie ist sie unter dem GG ausgestaltet? Welche Gründe erfordern die Festlegung einer Normenhierarchie?
4. Wie verhalten sich Staatsrecht und Verfassungsrecht zueinander?

Antworten zu den Wiederholungsfragen des § 1

1. Die wichtigsten Gebiete des öffentlichen Rechts als Teil der Gesamtrechtsordnung sind neben dem Staatsrecht vor allem das Verwaltungsrecht, das Strafrecht, das Kirchenrecht und das Steuerrecht. Wichtige Gebiete des Privatrechts (Zivilrecht) sind vor allem das bürgerliche Recht mit seinen (Sonder-)privatrechten wie z.B. dem Handelsrecht, Arbeitsrecht etc.

2. Dies sind im Wesentlichen folgende Theorien:

- Subjektstheorie (auch Sonderrechtstheorie genannt): Diese Lehre betrachtet das öffentliche Recht als Sonderrecht, welches Hoheitsträger als solche berechtigt oder verpflichtet. Sie knüpft also an die Adressaten der jeweiligen Norm an. Handelt es sich um Normen, die ausschließlich Träger hoheitlicher Gewalt berechtigen oder verpflichten, handelt es sich um öffentliches Recht; handelt es sich hingegen um Normen, die für alle Rechtsträger – Privatpersonen oder Hoheitsträger – gelten – handelt es sich um Privatrecht.
- Subordinationstheorie: Sie prüft bei der Abgrenzungsfrage, ob in dem Rechtsverhältnis, das durch die Norm oder ihre Anwendung begründet wird, der Bürger dem Staat untergeordnet ist (Subordination = Unterordnung). Ist dies der Fall, handelt es sich um öffentliches Recht (z.B. beim einseitigen Verwaltungsakt), ansonsten um Privatrecht.
- Interessentheorie: Die Interessentheorie knüpft daran an, ob ein Rechtssatz überwiegend dem Interesse des Einzelnen oder der Öffentlichkeit dient. Sind vornehmlich öffentliche Interessen betroffen, handelt es sich um öffentliches Recht. Sind die Interessen jedoch vorwiegend privater Natur, dann liegt Privatrecht vor.

3. Die Normenhierarchie gliedert sich wie folgt:

Verfassung (GG)

→ Gesetz (Bundesgesetz)

→ untergesetzliches Recht des Bundes

(Art. 80 GG; Rechtsverordnungen)

→ **Verfassungsrecht der Länder**

→ Landesgesetze

→ untergesetzliches Landesrecht

(Rechtsverordnungen, Satzungen etc.)

Der Begriff bezeichnet das Rangverhältnis zwischen den einzelnen Gesetzesarten. Das Grundgesetz enthält verschiedene Regelungen, in denen diese Hierarchie zum Ausdruck kommt. So bestimmt Art. 31 GG, dass Bundesrecht dem Landesrecht vorgeht. Das Grundgesetz steht an der Spitze dieser Hierarchie: Es hat also einen höheren Rang als alle Gesetze und Rechtsnormen des Bundes und der Länder. Dies ergibt sich aus der Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung des Grundgesetzes (vgl. Art. 1 III, 20 III GG). Die Notwendigkeit einer Normenhierarchie ergibt sich aus der Vielfalt der Rechtsquellen und der besonderen Ordnungsfunktion des Rechts. Dies gilt insbesondere auch in einer föderalen Rechtsordnung wie der des Grundgesetzes, in der Normen sowohl vom Bund wie auch von den Ländern erlassen werden. Seine Ordnungsfunktion kann das Recht nur erfüllen, wenn für den Fall sich widersprechender Regelungen Kollisionsregeln existieren, die ein in sich geschlossenes, möglichst widerspruchsfreies Rechtssystem gewährleisten. Aber auch die Anerkennung von bedeutenden Werten der Allgemeinheit (vgl. insb. die Grundrechte) und deren effiziente Gewährleistung sind Gründe für die Hierarchie.

4. Als Verfassungsrecht bezeichnet man alle Normen der Verfassung (Grundgesetz, Art. 1-146 GG). Das Verfassungsrecht ist der Teil des Staatsrechts, der im Verfassungsgesetz niedergelegt ist. Man kann sagen: Alles Verfassungsrecht ist Staatsrecht, aber nicht alles Staatsrecht ist Verfassungsrecht. Das Staatsrecht umfasst diejenigen Regeln, die sich auf das Handeln der obersten Staatsorgane beziehen. Es geht um die Kreation, Organisation und die Zuständigkeiten der obersten Staatsorgane. Vom Staatsrecht sind weiter umfasst die Regeln, die die grundlegenden Rechte und Pflichten der Staatsbürger bestimmen. Vom Staatsrecht umfasst sind also auch einfache Gesetze, wie etwa das Bundeswahlgesetz oder das Bundesverfassungsgerichtsgesetz.

Prof. Dr. C. Langenfeld

Zu § 2 der Vorlesung

1. Aus welchem Grunde war die Paulskirchenverfassung von besonderer Prägekraft für die deutsche Verfassungsentwicklung?
2. Nennen Sie die obersten Staatsorgane in der Reichsverfassung von 1871.
3. Welche Staatsform legte die Weimarer Verfassung für das Deutsche Reich fest?
4. Was ist unter dem Notverordnungsrecht in Art. 48 Abs. 2 WRV zu verstehen und welche Bedeutung erlangte diese Bestimmung im Zusammenhang mit dem „Dritten Reich“?
5. Nennen Sie die klassischen Methoden der Gesetzesinterpretation. Welche spezifischen Methoden der Verfassungsinterpretation treten ergänzend hinzu?

Antworten zu den Wiederholungsfragen des § 2

1. Die Bedeutung der Paulskirchenverfassung (28.03.1849) liegt vor allem darin, dass sie die Gewaltenteilung verfassungsrechtlich festlegte und einen Katalog von staatsbürgerlichen Menschenrechten enthielt (Abschnitt VI, §§ 130 ff. der Verfassung). Des Weiteren schuf sie eine Verfassungsgerichtsbarkeit und eröffnete die Möglichkeit der Erhebung einer Grundrechtsbeschwerde (vgl. Abschnitt V, §§ 125, 126 der Paulskirchenverfassung).

2. Die obersten Staatsorgane waren:

- Der *Kaiser* (zugleich König von Preußen): völkerrechtliche Vertretung des Reiches; Oberbefehl über Heer und Marine, Ernennung des Reichskanzlers
- *Bundesrat*: (Fürstenversammlung: Weisungsabhängige Gesandte der 25 Länder): zentrale Zuständigkeiten im Bereich von Gesetzgebung und Verwaltung
- *Reichstag* (echte Vertretung der Gesamtheit des Volkes, hervorgegangen aus gleichen und allgemeinen Wahlen): Mitwirkung an der Gesetzgebung
- *Reichskanzler* (zugleich preußischer Ministerpräsident) und einziger Reichsminister: Leiter der gesamten Reichsverwaltung; Ernennung von Staatssekretären, die die einzelnen Reichsämtler leiteten; Vorsitzender des Bundesrates

3. Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) legte als Staatsform eine Republik fest.

Sie war die erste deutsche Verfassung (die auch in Kraft trat) mit Gewaltenteilung, und garantierten Grundrechten und verankerte eine demokratisch-parlamentarische Staatsordnung sowie einen föderalistischen Staatsaufbau.

4. Art. 48 Abs. 2 Satz 1 WRV ermächtigte den Reichspräsidenten, "die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen zu treffen, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet" wurde. Die herkömmliche Bedeutung dieser Worte und die Entstehungsgeschichte der Bestimmungen sprachen dafür, die "öffentliche Sicherheit und Ordnung" in einem engen (wenn auch nicht unbedingt polizeilichen) Sinn zu verstehen. In der Verfassungspraxis erlangte das Notverordnungsrecht

allerdings auch eine ungeahnte Bedeutung. Sie überdehnte den Begriff der "Maßnahmen" so weit, dass er auch gesetzvertretende Verordnungen umfasste. Sie deutete auch die Worte "Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" um und verstand darunter nun auch wirtschaftliche und soziale Nöte, finanzielle Schwierigkeiten, Störungen im Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems, ja sogar die Unmöglichkeit, die notwendige Mehrheit im Parlament zu bilden. Ab 1930 wurde praktisch nur noch mit dem Notverordnungsrecht regiert. Auf diesem Wege kam es zur faktischen Aushöhlung des in der Verfassung angelegten parlamentarischen Regierungssystems. Auf der Grundlage von Art. 48 Abs. 2 WRV erließ Hitler einen Tag nach dem Reichstagsbrand die Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat („Brandverordnung“). Darin wurden die wichtigsten Grundrechte außer Kraft gesetzt sowie die sozialistischen und kommunistischen Parteien verboten. Dies war der Beginn der nationalsozialistischen Diktatur.

5. Da es sich bei der Verfassung um ein Gesetz handelt, sind für die Interpretation zunächst die klassischen Methoden der Gesetzesinterpretation heranzuziehen, also der Wortlaut der Norm (grammatische Interpretation), die systematische Auslegung, die Auslegung nach Sinn und Zweck der Norm (Teleologie). Die historische Auslegung spielt (nach Ansicht des BVerfG in BVerfGE 1, S. 299 (312)) nur eine untergeordnete Rolle, da die Auslegung vor allem den objektiven Willen des Gesetzgebers (damit auch des Verfassungsgebers) zum Ausdruck bringen soll. Verfassungsspezifisch hinzutretende Auslegungsmethode ist vor allen Dingen der Interpretationsgrundsatz der praktischen Konkordanz: Dort, wo Kollisionen zwischen verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern entstehen, sind diese Verfassungsgüter so gegeneinander abzuwägen, dass beide zu optimaler Wirksamkeit gelangen.

Beim Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung geht es hingegen nicht um die Auslegung der Verfassung selbst, sondern um die Auslegung des einfachen Gesetzesrechts am Maßstab der Verfassung. Bei mehreren Auslegungsmöglichkeiten eines Gesetzes ist derjenigen der Vorzug zu geben, die mit der Verfassung in Einklang steht

Prof. Dr. C. Langenfeld

Zu § 3 der Vorlesung

1. Beschreiben Sie in knappen Worten die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes.
2. Skizzieren Sie in kurzen Zügen die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtslage Deutschlands nach 1945.
3. Welches waren die vertraglichen Schritte (zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR) zur Herstellung der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990?
4. Welche Bedeutung hat der Zwei-plus-Vier-Vertrag?
5. Welcher Artikel des GG regelt die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union? Wann und aus welchem Anlass ist er in das GG eingefügt worden? Welche Anforderungen stellt er an die Ausgestaltung des europäischen Integrationsprozesses?

Antworten zu § 3

1. Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes

- Berliner Erklärung der vier alliierten Siegermächte vom 5. Juni 1945 (Übernahme der obersten Regierungsgewalt in Deutschland), keine Annexion Deutschlands, kein Untergang des Deutschen Reiches
- Schaffung von Verfassungen auf Länderebene 1946/47
- Juli 1948: Beauftragung der Ministerpräsidenten der Länder der drei westlichen Besatzungszonen durch die drei westlichen Militärgouverneure, die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung zur Ausarbeitung einer Verfassung für die drei Westzonen vorzubereiten (Frankfurter Dokumente)
- August 1948: Einberufung eines Sachverständigenausschusses durch die Ministerpräsidenten der Länder der drei Westzonen (Herrenchiemseer Konvent)
- September 1948: Wahl der Mitglieder des Parlamentarischen Rates durch die Landtage der drei Westzonen
- 8. Mai 1949: Annahme des Textes des GG durch den Parlamentarischen Rat (Vorsitz: Adenauer) und danach durch die Länderparlamente (Ausnahme: Bayern)
- 12. Mai 1949: Genehmigung des GG durch die drei westlichen Alliierten
- 24. Mai 1949: Inkrafttreten des GG

2. Der Kernsatz der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts wird im Grundlagenvertragsurteil des BVerfG deutlich (BVerfGE 36, 1 (15 f.)). "Das Grundgesetz (...) geht davon aus, dass das Deutsche Reich den Zusammenbruch 1945 überdauert hat und weder mit der Kapitulation noch durch Ausübung fremder Staatsgewalt in Deutschland durch die alliierten Okkupationsmächte noch später untergegangen ist... Das Deutsche Reich existiert fort (...) besitzt nach wie vor Rechtsfähigkeit, ist allerdings als Gesamtstaat mangels Organisation, insbesondere mangels institutionalisierter Organe selbst nicht handlungsunfähig." Die Bundesrepublik Deutschland war demnach, so das Bundesverfassungsgericht, nicht Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches, sondern mit ihm identisch, hinsichtlich der räumlichen Ausdehnung lediglich teilidentisch. Ihre Hoheitsgewalt war staatsrechtlich auf den Geltungsbereich des Grundgesetzes beschränkt.

3. Der Vorbereitung des Beitritts diente der am 18. Mai 1990 in Bonn unterzeichnete Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts-, und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Der Beitritt der DDR erfolgte dann mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 durch den Vertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag). Der Vertrag wurde am 31.08.1990 in Bonn unterzeichnet und trat am 29.09.1990 in Kraft. Im Einigungsvertrag wurde vereinbart, dass die zum gleichen Zeitpunkt entstandenen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Länder der Bundesrepublik würden. Das in Art. 23 Satz 2 GG a.F. vorgesehene „Gesetz“ war das Vertragsgesetz, mit dem der Bundestag und Bundesrat dem Einigungsvertrag gemäß Art. 59 Abs. 2 GG zustimmen. Gleichzeitig nahm es als verfassungsänderndes Gesetz die beitriffsbedingten Änderungen des Grundgesetzes vor.
4. Die Niederlage Deutschlands im Zweiten Weltkrieg und der daraus resultierende Nachkriegsprozess ließen lange Zeit zwei Fragen ungerregelt: Zum einen die Frage nach der Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als deutsche Ostgrenze und zum anderen die Ablösung der Vier-Mächte-Rechte über Deutschland als Ganzes. Die Herstellung der Einheit Deutschlands, die mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 durch den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik vollzogen wurde, erforderte aufgrund der besonderen Rechtslage des geteilten Deutschland das Einvernehmen mit den „Vier-Mächten“. Dieses Einvernehmen wurde durch den Zwei-plus-Vier-Vertrag hergestellt, der am 12. September 1990 durch die Außenminister der beiden deutschen Staaten und der „Vier-Mächte“ in Moskau unterzeichnet wurde (in Kraft getreten am 15.03.1991). Mit dem Vertrag erlangte die Bundesrepublik Deutschland ihre volle Souveränität. Die „Vier-Mächte“ hatten durch Erklärung vom 1. Oktober ihre Rechte und Verantwortlichkeiten bereits zum 3. Oktober 1990 suspendiert.
5. Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Europäischen Union ist in Art. 23 GG geregelt, der den ursprünglichen Art. 24 GG 1992 ersetzte. Anlass der Einfügung war der Vertrag über die Europäische Union (Maasricht-Vertrag vom 7.2.1992, in Kraft getreten am 1.11.1993). Art. 23 GG enthält die früher in Art. 24 GG enthaltende Ermächtigung, Hoheitsrechte auf die Europäische Gemeinschaft zu übertragen. Gleichzeitig fordert sie, dass die grundlegenden Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes gewahrt bleiben (vgl. Art. 23 I S. 3 GG) im Rahmen der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EG.

Prof. Dr. C. Langenfeld

Zu § 4 der Vorlesung

1. Was sind die Staatsstrukturbestimmungen des GG? Was ist unter diesen Begriffen zu verstehen?
2. Was bedeutet die Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG?

Antworten zu den Wiederholungsfragen des § 4

1. Die Staatsstrukturprinzipien des GG sind das republikanische Prinzip, das Demokratieprinzip, das Rechtsstaatprinzip, das Sozialstaatprinzip und das Bundesstaatprinzip. Der Begriff der **Republik** bezieht sich auf das Staatsoberhaupt und verlangt, dass dieses wählbar und absetzbar ist und auf begrenzte Zeit gewählt wird. Gegensatz hierzu wäre die Monarchie. Über Art. 28 I GG gilt dieses Prinzip auch für die einzelnen Bundesländer. **Demokratie** bedeutet, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen muss. Das GG hat sich für eine mittelbare repräsentative Demokratie entschieden und eine unmittelbare Entscheidungsbefugnis des Volkes gibt es nur, wenn diese vom GG vorgesehen ist. Einen **Rechtsstaat** kennzeichnet, dass der Ordnungsfaktor für das Zusammenleben das Recht ist. Durch das **Sozialstaatsprinzip** ist der Staat verpflichtet, soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit herzustellen und zu erhalten. Das **Bundesstaatsprinzip** betrifft den Staatsaufbau. Den Bundesstaat kennzeichnet, dass mehrere Gliedstaaten einen Gesamtstaat bilden. Zu beachten ist dabei, dass sowohl die Gliedstaaten als auch der Gesamtstaat originäre Staatsgewalt besitzen.

2. Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG bedeutet, dass einige Grundprinzipien der Verfassung von einer Änderung ausgeschlossen sind. Im einzelnen fallen unter die sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG:
 - a) Die Gliederung des Bundes in Länder und die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung. Damit wird die bundesstaatliche Ordnung (nicht der Bestand einzelner Länder) für unabänderlich erklärt. Den Ländern darf ihre Staatlichkeit nicht entzogen werden.
 - b) Die in Art. 1 GG geschützte Menschenwürde. Nicht genannt sind die Einzelgrundrechte, auf die aber Art. 1 Abs. 3 GG Bezug nimmt. Dies bedeutet die Unabänderlichkeit der Grundrechte insoweit, als ihr Menschenwürdegehalt betroffen ist.
 - c) Die in Art. 20 GG genannten Staatsstrukturprinzipien Rechtsstaat, Demokratie, Republik, Bundesstaat und Sozialstaat. Konkretisiert wurden sie vom BVerfG im Begriff der „freiheitlich-demokratischen“ Grundordnung: Demokratisches Mehrheitsprinzip bei Minderheitenschutz und Chancengleichheit der politischen Bewegungen, Verantwortlichkeit der Regierung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Unabhängigkeit der Gerichte.
 - d) Art. 79 III GG selbst kann ebenfalls nicht verändert werden.

Prof. Dr. C. Langenfeld

Zu § 5 der Vorlesung

Was ist die Bedeutung des Begriffes „Republik“?

Antwort zu der Wiederholungsfrage des § 5

Das Staatsstrukturprinzip „Republik“ (Art. 20 I GG) schließt die Einführung einer Monarchie aus und stellt eine Entscheidung für ein Staatsoberhaupt auf Zeit dar. Der Begriff „Republik“ bezieht sich also auf das Staatsoberhaupt und verlangt, dass dieses wählbar und absetzbar ist und auf begrenzte Zeit gewählt wird. Gegensatz hierzu wäre die Monarchie. Über Art. 28 I GG gilt dieses Prinzip auch für die einzelnen Bundesländer. Das Republikprinzip legitimiert auch das Organ des Bundespräsidenten in Art. 54 I GG (= Wahl des Staatsoberhauptes auf **begrenzte** Zeit).

Prof. Dr. C. Langenfeld

Zu § 6 der Vorlesung

1. Welche Merkmale kennzeichnen das Wesen einer Demokratie?
2. Was ist unter dem Prinzip der Volkssouveränität zu verstehen?
3. Der Bundestag möchte ein Gesetz zur Regelung der Entsendung der Bundeswehr in das Ausland verabschieden. In der Öffentlichkeit findet eine überaus kontroverse Debatte über das Maß der zulässigen Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen statt. Aus diesem Grunde möchte der Bundestag die Meinung des Volkes durch eine Volksbefragung erkunden lassen. Ist dies zulässig?
4. Was ist unter dem Begriff der „personalisierten Verhältniswahl“ zu verstehen? Welche Bedeutung haben die Zweitstimmen für das Wahlergebnis?
5. Inwieweit wird die Wahlrechtsgleichheit durch die Grundmandatsklausel und die Existenz von Überhangmandaten berührt?
6. Warum ist die Beteiligung an Wahlen an die deutsche Staatsangehörigkeit gebunden? Wäre die Einführung des Kommunalwahlrechts für nicht EG-angehörige Ausländer mit dem GG vereinbar?
7. Welche Möglichkeiten zur Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit einer Bundestagswahl gibt es?
8. Welche Grundsätze hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zur Gültigkeit der Hessen-Wahl 1999 gegeneinander abgewogen?

Antworten zu den Wiederholungsfragen des § 6

1. Das Wesen einer Demokratie (=Regierungsform) wird dadurch gekennzeichnet, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen muss, vgl. Art. 20 II 1, 28 I 1 GG. Das GG hat sich für eine mittelbare repräsentative Demokratie entschieden und eine unmittelbare Entscheidungsbefugnis des Volkes gibt es nur, wenn diese vom GG vorgesehen ist. Der Grundsatz, dass „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“ ist wegen der sog. Ewigkeitsklausel in Art. 79 III GG unabänderlich. Merkmale der Demokratie sind allgemeine, freie, gleiche, geheime Wahlen; Willensbildung durch Mehrheitsentscheid; Mehrparteienprinzip (mit Opposition); Pressefreiheit und freie Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit (Grundrechte, die für die öffentliche Meinungsbildung und mithin auch für die politische Willensbildung innerhalb einer Demokratie essentiell sind).
2. Unter dem Prinzip der Volkssouveränität ist zu verstehen, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Der Grundsatz der Volkssouveränität ist in Art. 20 II 1 GG niedergelegt.
3. In Art. 20 II 2 GG ist nicht nur von Wahlen, sondern auch von „Abstimmungen“ die Rede. Eine Beteiligung des Volkes außerhalb von Wahlen ist in unterschiedlicher Form denkbar. Bei einer **Volksbefragung** stellt der Staat dem Volk eine präzise formulierte Frage zu einem Sachverhalt. Das Abstimmungsergebnis ist für die Staatsorgane nicht bindend. Die Volksbefragung hat konsultativen Charakter. Ein **Volksbegehren** ist die vom Volk ausgehende Initiative zur Erreichung eines Volksentscheides, ggf. einer Parlamentsentscheidung. **Volksentscheid** bedeutet eine bindende Entscheidung des Volkes über eine ihm vorgelegte Frage oder einen Gesetzentwurf. In Art. 29 GG, der einzigen Bestimmung im Grundgesetz über eine direkte Beteiligung des Volkes außerhalb von Wahlen, finden sich alle drei Abstimmungsformen. Art. 29 GG betrifft die Neugliederung der Bundesgebiete und Gebietsänderungen zwischen den Ländern. Somit liegt der Schluss nahe, dass sich Art. 20 II 2 GG in der Mitwirkung des Volkes bei Gebietsänderungen erschöpft. Zur Einführung weiterer Volksabstimmungen bedarf es nach herrschender Meinung einer Verfassungsänderung. Nach h.M. sind auch Volksbefragungen unzulässig, wenn sie staatlicherseits veranstaltet werden. Derartige Volksbefragungen sind eben mehr als eine unverbindliche Meinungsäußerung, sondern bedeuten, wenn

sie staatlicherseits veranstaltet werden, gleichsam eine „Entscheidungshilfe“, also ein unmittelbares Teilhaben an der Wahrnehmung staatlicher Funktionen und werden folglich überwiegend im Widerspruch zum repräsentativen Prinzip des GG gesehen und deshalb für unzulässig gehalten.

4. Gem. § 1 I 2 BWahlG wird der Bundestag „nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt“ (= personalisierte Verhältniswahl). Die sog. personalisierte Verhältniswahl stellt also eine Mischform aus Verhältniswahl und Mehrheitswahlsystem dar. Bei der Mehrheitswahl wird das Wahlgebiet in Wahlkreise eingeteilt, wobei jeder Wahlkreis einen Abgeordneten wählt. Aus jedem Wahlkreis wird der Kandidat ins Parlament geschickt, der die meisten (Erst-)Stimmen bekommen hat (Direktmandate), die übrigen (Erst-)Stimmen bleiben ohne Auswirkung auf die Zusammensetzung des Parlaments. In der Bundesrepublik wird auf diese Weise die Hälfte der Abgeordneten (mit der Erststimme) bestimmt, derzeit folglich 299. Bei der Verhältniswahl bildet das gesamte Wahlgebiet nur einen Wahlkreis. Es wird dabei nicht eine Person, sondern eine Liste mit Personen (also quasi eine politische Partei) gewählt. Jede Liste erhält dabei den Anteil von Sitzen im Parlament, der ihrem Stimmenanteil entspricht. In der Bundesrepublik werden alle Sitze (598) des Bundestages nach diesem Prinzip (mit der Zweitstimme) vergeben. Zu beachten ist jedoch, dass von der auf eine Landesliste entfallenden Mandatszahl die in direkter Wahl errungenen Wahlkreismandate abgezogen (299) und anschließend die prozentual fehlenden Sitze anhand der Liste „aufgefüllt“ werden. Das personalisierte Verhältniswahlrecht sichert damit, dass jeder Wahlkreis einen Abgeordneten entsendet und dass kleinere Parteien, die keine Wahlkreise gewinnen, trotzdem im Parlament vertreten sind. Die Zweitstimmen haben für das Wahlergebnis die Bedeutung, dass der Anteil der Zweitstimmen, den eine Partei enthält, die Gesamtzahl ihrer Sitze im Bundestag bestimmt.
5. Die Grundmandatsklausel ermöglicht einer Partei, deren Stimmenanteil nicht ausreicht, um die Hürde der 5%-Sperrklausel zu überwinden, die Teilnahme am Verhältnisausgleich, sofern sie drei Direktmandate erringt (§ 6 Abs. 6 Satz 1 BWahlG). Nach dieser sog. Grundmandatsklausel ziehen also nicht nur die direkt gewählten Bewerber in den Bundestag ein, sondern darüber hinaus Listenkandidaten entsprechend dem Zweitstimmenergebnis der Partei. Hieraus

ergibt sich eine Ungleichbehandlung von Parteien, die weder die 5%-Hürde überspringen noch drei Direktmandate erringen im Verhältnis zu solchen Parteien, die ebenfalls unter 5 % bleiben, aber drei Direktmandate gewinnen, in Hinblick auf den Erfolgswert der Stimmen. Diese Ungleichbehandlung der kleinen Parteien mit einem Stimmenanteil unter 5% hat das BVerfG für verfassungsmäßig gehalten. „Während grundsätzlich die Parteien, die nicht 5 v.H. der Gesamtstimmzahl erreicht haben, vom Parlament ferngehalten werden, weil ihre Vertretung im Parlament die Erfüllung der parlamentarischen Arbeit beeinträchtigen könnte, werden die Parteien, die drei Direktmandate erzielt haben, trotzdem für parlamentswürdig gehalten, weil sie sich in lokalen Schwerpunkten als politisch bedeutsam erwiesen und zugleich in besonderer Weise dem Anliegen der personalisierten Verhältniswahl entsprochen haben“, (BVerfGE 6, 84, 96; E 95, 408, 420 f.). Das Verhältniswahlsystem des BWahlG erfährt noch eine weitere Modifikation durch Elemente der Mehrheitswahl. Einer Partei, die aufgrund der für sie abgegebenen Erststimmen mehr Direktmandate erzielt hat als ihr nach dem Verhältnis der Zweitstimmen zustehen, bleiben diese sog. „Überhangmandate“ erhalten, § 6 Abs. 5 BWahlG. Die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze erhöht sich dadurch um die Zahl der Überhangmandate. Begünstigt sind durch dieses System regelmäßig die großen Parteien. Die Durchbrechung der Erfolgswertgleichheit durch die Überhangmandatsregelung als solche ist gerechtfertigt, weil der Gesetzgeber das personale Element der Wahl betonen darf, so dass ein nachträglicher Wegfall eines Direktmandats nicht in Betracht kommt, und weil Ausgleichsmandate je nach Anzahl der Überhangmandate die Gesamtsitzzahl sehr stark erhöhen, wenn ein vollständiger Ausgleich erzielt werden soll. Nach Auffassung des BVerfG ist auch die Überhangmandatsregelung in § 7 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 6 Abs. 5 BWahlG, nach der Überhangmandate erst bei der Unterverteilung anfallen, verfassungskonform, BVerfG 95, 335, 357 ff.

6. Nach § 12 I BWahlG sind Ausländer vom Wahlrecht auf Bundesebene ausgeschlossen. Fraglich ist, ob dies mit dem Art. 38 I GG, dem Grundsatz der allgemeinen Wahl, zu vereinbaren ist. Die h.M. geht davon aus, dass die Wahl der Willensbildung durch das Staatsvolk als Souverän dient, vgl. Art. 20 II GG, welches in der Präambel und Art. 146 GG jeweils explizit als das „deutsche Volk“ bezeichnet wird. Ist aber das „Volk“ in diesem Sinne durch die Wahlrechtsgrundsätze berechtigt, kann ein Verstoß gegen Art. 38 I GG dann nicht vorliegen, wenn

Personen ausgeschlossen werden, die überhaupt nicht zum so definierten Volk gehören. Die Zugehörigkeit zum Staatsvolk vermittelt jene dauerhafte Beziehung des Bürgers zum Staat, die durch die dauerhafte Unterwerfung unter die Staatsgewalt gekennzeichnet ist. Hieraus folgt die Notwendigkeit der demokratischen Legitimation dieser Staatsgewalt. Für den Ausländer besteht diese dauerhafte Bindung zum Staat nicht. Eine Neudefinition des Volkes durch Änderung des Grundgesetzes ist daher wegen Art. 79 Abs. 3 GG nicht möglich. Dies gilt auch für die Landtagswahlen wegen des Homogenitätsgebotes in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Für kommunale Wahlen sind zum Teil abweichende Auffassungen vertreten worden, der Volksbegriff könne hierfür abweichend bestimmt werden. Das Bundesverfassungsgericht ist dem entgegengetreten, hat aber die Möglichkeit einer Verfassungsänderung offen gehalten. Durch die Verfassungsänderung vom 21.12.1992 wurde für den Bereich der Kommunalwahlen in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG explizit ein Wahlrecht für Personen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft ermöglicht, nicht jedoch für Ausländer aus anderen Staaten.

7. Das GG beschränkt sich darauf, die Wahlprüfung zur Sache des Bundestages zu erklären (Art. 41 I GG), gegen die Entscheidung des Bundestages ist die Beschwerde zum BVerfG zulässig (Art. 41 II GG). Das GG sieht also ein besonderes Wahlprüfungsverfahren durch den Bundestag mit anschließender Möglichkeit der Beschwerde an das BVerfG vor, Art. 41 I, II GG. Beim sog. Wahlprüfungsverfahren nach Art. 41 GG handelt es sich um ein objektives Beanstandungsverfahren, d.h. der Antragsteller muss nicht geltend machen, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Ein wahlberechtigter Bürger kann also Wahlen zum Bundestag auf ihre Gültigkeit überprüfen lassen. Dies geschieht durch Einlegung eines Einspruches beim Bundestag. Dem verfassungsgerichtlichen Verfahren ist somit ein Vorverfahren vorgeschaltet, in dem der Bundestag selbst auf Einspruch eines Wahlberechtigten über die Gültigkeit der Wahl entscheidet. Gegen den Beschluss des Bundestages kann dann Wahlprüfungsbeschwerde zum BVerfG erhoben werden. Einzelheiten des Verfahrens regeln das Wahlprüfungsgesetz und das BVerfGG. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nach Art. 38 I 1 GG kann auch im Wege der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4a GG geltend gemacht werden.

8. In diesem Verfahren hatte das Bundesverfassungsgericht darüber zu entscheiden, ob Art. 78 Abs. 2 Hess. Verf., wonach „gegen die guten Sitten verstoßende Handlungen, die das Wahlergebnis beeinflussen“, die Wahl ungültig machen, mit den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, die wegen Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG (Homogenitätsgebot) auch für die Länder verbindlich sind, vereinbar ist. Das Bundesverfassungsgericht ist zu dem Ergebnis gekommen, dass eine sittenwidrige Wahlbeeinflussung i.S.d. Art. 78 Abs. 2 Hess. Verf. nur bei erheblichen Beeinträchtigungen der Grundsätze der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl gegeben ist (BVerfGE 103, 111). Diese liegen vor, wenn staatliche Stellen im Vorfeld einer Wahl in mehr als nur unerheblichem Maße einseitig auf die Bildung des Wählerwillens eingewirkt haben, wenn private Dritte einschließlich der Parteien und einzelner Kandidaten die Wahlentscheidung mit Mitteln des Zwangs oder Drucks beeinflusst haben oder wenn in ähnlich schwerwiegender Art und Weise auf die Wählerwillensbildung eingewirkt worden ist, ohne dass eine hinreichende Möglichkeit der Abwehr bestanden hätte. Darüber hinaus sei § 17 Hess. WahlPrG wegen Verstoßes gegen Art. 92 GG nichtig, da das hessische Wahlprüfungsgericht kein Gericht i.S.d. Art. 92 GG sei und somit keine letztverbindlichen Entscheidungen treffen dürfe.

Prof. Dr. C. Langenfeld

Zu § 7 der Vorlesung

1. Was besagt das Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes? Welche Vorschriften (im Grundgesetz) kennen Sie, in denen dieses geregelt ist?
2. Was versteht man unter ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz des Bundes und wo ist diese geregelt?
3. Was versteht man unter konkurrierender Gesetzgebungskompetenz? Nennen Sie die dazugehörigen Vorschriften.
4. Unter welchen Voraussetzungen kommt eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Betracht und welche Arten kennen Sie?
5. Was besagt das Prinzip der Bundestreue?
6. Für welche Art von Streitigkeiten kommt der Bund-Länder-Streit in Betracht? Stellen Sie die wesentlichen Prüfungspunkte in einem Prüfungsschema dar.

Antworten zu den Wiederholungsfragen des § 7

1. Art. 20 I GG enthält die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die Bundesrepublik als Bundesstaat. Das bundesstaatliche (auch: föderative) Prinzip kommt auch zum Ausdruck in der Präambel (vgl. Satz 2) und in Art. 23, 30, 70, 83 GG. Als weitere Vorschrift kann noch Art. 79 III GG (sog. Ewigkeitsklausel, Unveränderlichkeitssperre) genannt werden, in der die Bedeutung des Bundesstaatsprinzips deutlich wird, indem Art. 79 III GG ausdrücklich auf Art. 20 GG und damit auf die Bundesstaatlichkeit als tragendes Strukturprinzip für den Staatsaufbau verweist.

Das Bundesstaatsprinzip stellt zunächst eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die Struktur der Bundesrepublik dar: Es umfasst die Staatlichkeit sowohl des Bundes, als auch der Gliedstaaten (der Länder). Dabei ist die Staatsgewalt als entscheidendes Kriterium der Staatlichkeit zwischen Bund und Ländern nach Aufgabengebieten aufgeteilt; sowohl Bundes- und Länderorgane üben eine im Rahmen der Kompetenzverteilung jeweils vom anderen unabhängige Staatsgewalt aus. Die Staatsqualität des Bundes als auch der Länder (u.a. Art. 30 GG) bei zwischen ihnen aufgeteilter Staatsgewalt ist entscheidendes Merkmal des bundesstaatlichen Prinzips.

2. Die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern erfolgt im Wesentlichen durch die Bestimmungen der Art. 70 ff. GG. Dabei bildet Art. 70 GG die Grundsatznorm, von der stets auszugehen ist. In der Praxis liegt der Schwerpunkt der Gesetzgebung beim Bund.

Vorschriften über die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes enthält das Grundgesetz in Art. 71 und 73 GG, wobei Art. 71 GG zunächst eine generelle Definition der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz und Art. 73 GG dann die einzelnen Kompetenztitel enthält. Ein solcher Kompetenztitel ist stets erforderlich, um die Zuständigkeit des Bundes für ein Gesetz zu begründen. Bei Vorliegen einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz ist nur der Bund zur Gesetzgebung befugt (er kann jedoch, was in der Praxis allerdings noch nicht relevant geworden ist, die Länder ermächtigen, im Bereich einer ausschließlichen Bundeskompetenz Regelungen zu erlassen (vgl. Art. 71 2. HS GG).

3. Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit bedeutet, dass Bund und Länder nebeneinander (konkurrierend) für bestimmte Materien zuständig sind. Regelungen über die konkurrierende Gesetzgebung finden sich in den Art. 72 und 74 GG. Nach Art. 72 I GG sind im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder zuständig, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“. Dies bedeutet: Solange der Bundesgesetzgeber noch nicht tätig geworden ist, bleibt das Gesetzgebungsrecht bei den Ländern; ist der Bundesgesetzgeber tätig geworden, so sind damit nur dann die Länder generell von eigener Gesetzgebung ausgeschlossen, wenn der Bundesgesetzgeber eine abschließende Regelung getroffen hat. Die Wahrnehmung einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit setzt neben dem Vorliegen eines Kompetenztitels in Art. 74 GG für bestimmte, in Art. 72 Abs. 2 GG aufgezählte Sachbereiche voraus, dass die bundesrechtliche Regelung „zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Zum Inhalt des Art. 72 Abs. 2 GG vgl. Degenhart, Staatsrecht I, 23. Aufl., 2007, Rdnrn. 174 ff. Seit der Föderalismusreform 2006 besteht daneben eine weitere Form der konkurrierenden Gesetzgebung, die sog. „Abweichungsgesetzgebung“ des Art. 72 Abs. 3 GG, nach der die Länder bei bestimmten Regelungsmaterien auch bei Vorliegen eines Bundesgesetzes ohne weiteres von diesem abweichen können. Zu dieser Art der konkurrierenden Gesetzgebung vgl. Ipsen, Staatsrecht I, 19. Aufl., 2007, Rdnrn. 579 ff.
4. Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes werden unter engen Voraussetzungen anerkannt. Man unterscheidet herkömmlich zwischen Bundeskompetenzen kraft „Natur der Sache“, Annex-Kompetenzen des Bundes und Bundeskompetenzen kraft „Sachzusammenhangs“. Eine Bundeszuständigkeit kraft „Natur der Sache“ liegt vor, wenn eine Angelegenheit schon aus sachlogischen Gründen (begriffsnotwendig, vgl. BVerfGE 11, S. 69 ff.) nur vom Bund geregelt werden kann (Bsp.: Festlegung

der Nationalhymne oder der Bundessymbole, früher die der Bundeshauptstadt). Die bloße Zweckmäßigkeit der Regelung reicht nicht aus. Annex-Kompetenzen bezeichnen Materien, die in einem engen sachlichen Zusammenhang zu einer in einem Kompetenztitel des GG geregelten Materie stehen, von dieser jedoch nicht ausdrücklich umfasst sind. Ein enger sachlicher Zusammenhang wird dann angenommen, wenn die Regelung der Annexmaterie für die wirksame Regelung der Hauptmaterie erforderlich ist, der Vorbereitung und Durchführung dient.

Von einer Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs spricht man dann, wenn „eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie vernünftigerweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerlässliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie.“ (BVerfGE 3, S. 407, 421).

Die Unterscheidung zur Annex-Kompetenz ist nicht ganz eindeutig, die Begriffe werden auch häufig nicht klar voneinander getrennt. Schlagwortartig lässt sich wohl festhalten, dass die Annex-Kompetenz „in die Tiefe“, während die Kompetenz kraft Sachzusammenhangs „in die Breite“ geht.

5. Das Gebot der Bundestreue verpflichtet den Bund und die Länder, „bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder zu nehmen“ (BVerfGE 92, S. 203, 230). Die Bundestreue kann als Kompetenzschranke für die Wahrnehmung von Kompetenzen wirken, aber auch Verfahrenspflichten begründen, d.h. allgemein das „Prozedere“ zwischen Bund und Ländern, den Umgang miteinander bestimmen. Der Grundsatz der Bundestreue ist akzessorischer Natur, d.h. er kann nicht selbständig Rechte und Pflichten begründen, sondern bezieht sich immer auf die Art und Weise der Wahrnehmung bereits bestehender Zuständigkeiten. Eine verfassungsmäßige Normierung des Prinzips der Bundestreue ist nicht zu finden, jedoch ergibt sich diese zwingend aus dem Bundesstaatsprinzip als übergeordnetem Rechtsprinzip.

6. Gegenstand des Bund-Länder-Streits sind Streitigkeiten im Verhältnis von Bund und Ländern um Rechte und Pflichten aus dem Bundesstaatsverhältnis, wobei es sich sowohl um Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern, als auch zwischen den Ländern untereinander handeln kann. Geregelt wird der Bund-Länder-Streit durch Art. 93 I Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG.

Prüfungsschema

A. Zulässigkeit

- I. Zuständigkeit des BVerfG, Art. 93 I Nr. 3, § 13 Nr. 7 BVerfGG
- II. Streitgegenstand Art. 93 I Nr. 3 GG bzw. §§ 69, 64 I BVerfGG
- III. Beteiligtenfähigkeit, § 68 BVerfGG
- IV. Antragsbefugnis, §§ 69, 64 I BVerfGG
- VI. Form und Frist, §§ 23 I, 69, 64, 70 BVerfGG

B. Begründetheit: Bei tatsächlicher Verletzung oder unmittelbarer Gefährdung der umstrittenen Rechte/Pflichten durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners.