

# Skriptum Grundlagen von Staat und Recht

© Rechtsanwalt Prof. Dr. Stefan Ernst, Freiburg

Die allgemeinen Grundlagen des Staatsrechts sind wichtig für das Grundverständnis des Rechtssystems und gehören zur Allgemeinbildung des mündigen Staatsbürgers.

## I. Staat

**Definition:** Ein Staat ist das rechtlich geordnete Zusammenleben einer Personengemeinschaft in einem bestimmten Gebiet unter einer obersten Gewalt.

Der Staat besteht also aus **drei Merkmalen:**

- **Staatsvolk**
- **Staatsgebiet**
- **Staatsgewalt**

## II. Staatsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland

Grundlegende Staatsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland finden sich in Art. 20 des Grundgesetzes:

- Republik (Art. 20 I GG)
- Demokratie (Art. 20 I, II GG)
- Rechtsstaat (Art. 20 III GG)
- Sozialstaat (Art. 20 I GG)
- Bundesstaat (Art. 20 I GG)

### 1. Republik = keine Monarchie

Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland ist der Bundespräsident. Er wird von der Bundesversammlung für eine Amtsdauer von fünf Jahren gewählt und verfügt nur über die ihm durch Verfassung und Gesetz eingeräumten Rechte. Seine Tätigkeit unterliegt der Kontrolle durch den Bundeskanzler (Art. 58 GG) und das Bundesverfassungsgericht (Art. 93 I Nr. 1 GG).

### 2. Demokratie = Die Staatsgewalt geht vom Volke aus („Volksherrschaft“).

Sie wird in Wahlen ausgeübt. Diese Wahlen sind gem. Art. 38 GG allgemein, frei, geheim, gleich und unmittelbar. Hierdurch wird gewährleistet, dass alle Staatsbürger grundsätzlich in gleicher Weise auf das Geschehen im Staat Einfluss nehmen können. In der Demokratie kann eine Regierung ohne weiteres ohne Revolution abgesetzt werden.

Man unterscheidet zwischen unmittelbarer und mittelbarer Demokratie. Eine unmittelbare (direkte) Demokratie (d.h. Abstimmungen der Bürger über Sachfragen) ist schon aus technischen (und finanziellen) Aspekten nur in kleinsten Einheiten möglich. Aber auch aus fachlichen Gründen ist eine mittelbare (d.h. Wahl der parlamentarischen Vertretung durch die Bürger), parlamentarische Demokratie allein sinnvoll.

### 3. Rechtsstaat

= **Die Verpflichtung des Staates bei Ausübung der Staatsgewalt rechtlich gebunden zu sein** (s.u. III).

Auch der Staat und seine Organe sind an die Gesetze gebunden. Ein Handeln ohne oder entgegen einer gesetzlichen Ermächtigung ist nicht möglich („Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes“). Staatliche **Willkür ist verboten** (kein Macht- oder Polizeistaat). Der Staatsbürger wird als Rechtssubjekt anerkannt.

### 4. Sozialstaat

= **Die Verpflichtung des Staates, soziale Gerechtigkeit** soweit möglich zu gewährleisten und ein **Mindestmaß an Fürsorge** und materieller Grundversorgung zu schaffen.

### 5. Bundesstaat (Föderalismus)

= **Die Bundesländer besitzen eine eigene Staatlichkeit.**

Sie haben eigene Ministerpräsidenten. Der Regierungschef im Bund heißt Bundeskanzler. (Zur Gesetzgebungskompetenz s.u. IV.)

## III. Die Säulen des Rechtsstaates

- Gewaltenteilung
- Grundrechte
- Verfassungsorgane
- Parlamentarisches Regierungssystem

### 1. Gewaltenteilung (besser: Gewaltentrennung)

Mit der Aufteilung der staatlichen Aufgaben und Rechte soll die Zusammenballung von zuviel staatlicher Macht in einer Hand verhindert werden. Die drei Gewalten kontrollieren und balancieren sich gegenseitig („checks and balances“).

- |  |                                  |
|--|----------------------------------|
| • Legislative ( <b>Gesetzgebung</b> )      | = Bundestag (und ggf. Bundesrat) |
| • Exekutive ( <b>vollziehende Gewalt</b> ) | = Regierung und Verwaltung       |
| • Judikative ( <b>Rechtsprechung</b> )     | = Gerichte                       |

Der Bundestag wählt und kontrolliert die Bundesregierung. Er erlässt die Gesetze, an die Verwaltung und Gerichte gebunden sind. Die Verwaltungsgerichte (Klage) und evtl. das Bundesverfassungsgericht (Verfassungsbeschwerde) überprüfen auf eine Klage eines Bürgers die Tätigkeit der Verwaltung und der Vollzugsorgane. Das Bundesverfassungsgericht überprüft unter Umständen die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Grundgesetz (Normenkontrolle).

### 2. Grundrechte

Die Grundrechte sind an erster Stelle im Grundgesetz (GG) genannt. Dies hat historische Bedeutung. Noch in der Weimarer Verfassung befanden sie sich weit hinten. Die Grundrechte sichern als subjektive Rechte die Freiheit, Gleichheit und Abwehrfähigkeit des Bürgers gegenüber dem Staat sowie untereinander.

Art. 1	Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.
Art. 2 Abs. 1	Allgemeine Handlungsfreiheit: Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt. (Entwurfassung: Jeder kann tun und lassen, was er will, soweit er nicht ...)
Art. 2 Abs. 2	Recht auf körperliche Unversehrtheit
Art. 3	Gleichheitsgebot (allgemeines und spezielle)
Art. 4	Glaubens-, Gewissens-, Bekenntnisfreiheit
Art. 5	Meinungsäußerungs-, Presse-, Rundfunk- und Kunstfreiheit
Art. 6	Schutz von Ehe und Familie
Art. 7	Schulwesen und Elternrechte
Art. 8	Versammlungsfreiheit
Art. 9 Abs. 1	Vereinigungsfreiheit (Bildung von Vereinen)
Art. 9 Abs. 3	Recht zur Bildung von Gewerkschaften
Art. 10	Brief-, Post-, Fernmeldegeheimnis
Art. 11	Recht auf Freizügigkeit (freie Wahl des Wohn- und Aufenthaltsortes)
Art. 12	Berufsfreiheit
Art. 13	Unverletzlichkeit der Wohnung
Art. 14	Gewährleistung von Eigentum und Erbrecht
Art. 16	Verbot von Ausbürgerung und Auslieferung deutscher Staatsangehöriger
Art. 16a	Asylrecht
Art. 17	Petitionsrecht

Aus diesen ausdrücklich im Grundgesetz erwähnten Grundrechten hat die Rechtsprechung weitere Grundrechte aus Art. 2 I iVm. Art. 1 I GG abgeleitet, die gleichermaßen Geltung beanspruchen:

- \* Recht auf Achtung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts: (z. B. Schutz vor Beleidigung, irreführender Berichterstattung, Veröffentlichung des eigenen Bildes)
- \* Recht auf Informationelle Selbstbestimmung (Datenschutz)
- \* Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme (Schutz vor Onlinedurchsuchung)

### 3. Verfassungsorgane

- **Bundestag** = Parlament, Volksvertretung;  
Wahl alle vier Jahre
- **Bundesrat** = Vertretung der Länder;  
Mitglieder werden von den Landesregierungen entsandt
- **Bundespräsident** = Staatsoberhaupt;  
Wahl durch Bundesversammlung (besteht aus Bundestagsabgeordneten + ebenso vielen Ländervertretern, oft Prominente) alle fünf Jahre, max. eine Wiederwahl
- **Bundesregierung** = kollegiales Bundesorgan;  
bestehend aus Kanzler + Ministern. Der Kanzler bestimmt die Richtlinien der Politik. Er wird vom Bundestag gewählt. Die Minister werden auf Vorschlag des Kanzlers vom Bundespräsidenten ernannt. Ihre Zahl ist variabel.

Die Bundeskanzler seit 1949:

Adenauer, Erhard, Kiesinger, Brandt, Schmidt, Kohl, Schröder, Merkel

Die Bundespräsidenten seit 1949:

Heuss, Lübke, Heinemann, Scheel, Carstens, v.Weizsäcker, Herzog, Rau, Köhler, Wulff, Gauck

### 4. Parlamentarisches Regierungssystem

Das Parlament (Bundestag) wird unmittelbar vom Volk gewählt. Seine Aufgabe besteht neben der Gesetzgebung in der Kontrolle der Regierung. Diese kann durch ein konstruktives Misstrauensvotum abgewählt werden.

## IV. Gesetzgebung

### 1. Gesetzgebungskompetenzen (Wer darf Gesetze erlassen?)

In einem Bundesstaat gibt es gesetzgebende Organe (Parlamente) auf Bundes- und auf Landesebene. Da in vielen Bereichen (z.B. Strafrecht) nicht je nach Bundesland andere Regelungen gelten dürfen, ist festzulegen, welche Parlamente befugt sind, welche Rechtsgebiete zu regeln. Das Grundgesetz hat dies wie folgt getan. Als Folge des Bundesstaatsprinzips dürfen die Länder alle Gebiete regeln, auf denen nicht in irgendeiner Form eine einheitliche Regelung bestehen muss. Nur in bestimmten Bereichen – aber sehr vielen und wichtigen – ist der Bund berechtigt, alle oder zumindest die wichtigsten Fragen für ganz Deutschland verbindlich zu regeln.

- **Grundsätzlich sind die Bundesländer zuständig** (Bundesstaat)
- **Zuständigkeit des Bundes:**
  - **ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes**  
für Bereiche, in denen eine einheitlicher Rechtsrahmen länderübergreifend zwingend ist (z.B. Währung, Urheberrecht, Patente, v.a. Art. 73 GG)
  - **konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes**  
d.h. nur solange bzw. soweit der Bund hiervon keinen Gebrauch macht, dürfen die Länder Gesetze erlassen (**Bundesrecht bricht Landesrecht**). Dies ist in vielen Bereichen geschehen, z.B. BGB, Handels-, Gesellschafts-, Wettbewerbsrecht, v.a. Art. 74 GG
  - **Abweichungsbefugnis der Länder**  
in einigen Bereichen hat der Bund grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz, die Länder dürfen jedoch abweichende Regelungen treffen; im Kollisionsfall gilt das jeweils neuere Gesetz.

### 2. Gesetzgebungsverfahren (Wie werden Gesetze erlassen?)

Da die Bundesländer durch die Gesetzgebung des Bundes oft betroffen werden, haben sie bei bestimmten Gesetzesvorhaben zumindest Mitbestimmungsrechte.

Das Verfahren läuft wie folgt ab:

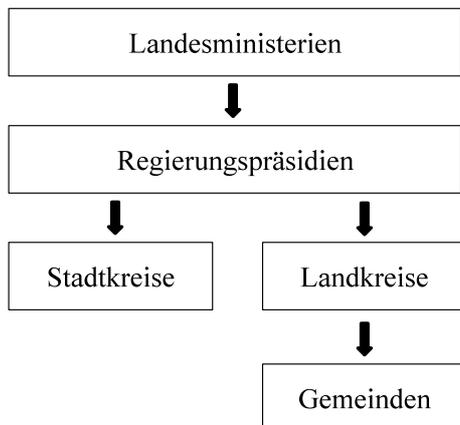
- **Gesetzentwurf** er wird eingebracht von Bundesregierung, Bundestag oder auch Bundesrat
- **3 Lesungen** der Bundestag debattiert und verabschiedet den Entwurf
- **Bundesrat** der Bundesrat vertritt die Länderinteressen ist das Gesetz zustimmungsbedürftig, muss auch im Bundesrat eine Mehrheit gefunden werden. Ggf. wird der Vermittlungsausschuss angerufen.
- **Abschluss** Gegenzeichnung durch Bundesregierung und

Unterschrift durch Bundespräsidenten, Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt

## V. Die Bundesländer

Da Deutschland ein Bundesstaat (föderaler Staat) ist, besteht es aus mehreren Bundesländern. Deren Zahl beträgt derzeit 16. Jedes Bundesland ist für sich ein eigener Staat (mit Staatsgebiet, - volk und –gewalt) mit eigener Verfassung, Parlament, Verwaltung und auch Gerichten. Die Bundesländer erheben auch eigene Steuern. Viele Teile der Staatsgewalt der Länder sind allerdings auf den Bund übertragen.

### Aufbau der Landesverwaltung:



Die Gemeinde ist die kleinste **Gebietskörperschaft öffentlichen Rechts**. Alle im Gemeindegebiet wohnenden Bürger sind Mitglied der Gemeinde. Oberstes Organ ist der Gemeinderat, der die Beschlüsse fällt (nicht der (Ober-)Bürgermeister, der lediglich repräsentiert). Der BM sitzt allerdings dem Gemeinderat vor. Die Wahl von Gemeinderat und BM ist je nach Bundesland unterschiedlich geregelt.

Die Gemeinde hat in ihrem Hoheitsgebiet einerseits vom Bund/Land übertragene Aufgaben zu erfüllen (z.B. Baurecht, Polizeirecht), besitzt aber auch einen eigenen ihr allein zustehenden **Hoheitsbereich**. Zu diesem gehören insbesondere **Infrastruktur- und Versorgungsaufgaben** (z.B. Gemeindestraßen, Wasser- und Stromversorgung, Sportplätze, Kindergärten).

Wesentliche **Einnahmequellen** sind

- Gemeindesteuern (Grund- und Gewerbesteuer)
- Beiträge (Erschließungsbeiträge, Kurtaxe etc.)
- Gebühren (Müll, Gas, Wasser, Strom etc.)

Auch der **Landkreis** ist eine Gebietskörperschaft öffentlichen Rechts. Alle Gemeinden – mit Ausnahme der kreisfreien Städte (Stadtkreise) – gehören einem Landkreis an. Dieser nimmt Aufgaben von überörtlicher Bedeutung wahr, entweder aus technischen Gründen oder weil sie die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden überschreiten (z.B. Bau und Unterhaltung von Kreisstraßen, Kreiskrankenhäusern etc.). Dies berührt aber nicht die ansonsten bestehende Selbständigkeit der Gemeinden, etwa in personellen oder finanziellen Fragen. Oberstes Organ des Kreises ist der Kreistag; nächsthöhere Behörde das Regierungspräsidium.

## VI. Das Rechtssystem

Das **allgemeine Verständnis** von **Recht** ist:

- eine aus **Geboten** und **Verboten** bestehende verbindliche Ordnung des menschlichen Zusammenlebens,
- welche auf **Gerechtigkeit** (nicht: auf einer willkürlich veränderbaren Werteordnung) beruht.

Es wird **unterschieden** zwischen Öffentlichem Recht und Privatrecht.

- **Öffentliches Recht** regelt die **Rechtsbeziehungen zwischen Bürger und Staat** bzw. zwischen staatlichen Organen. Hier tritt der Staat dem Bürger stets hoheitlich gegenüber, z.B. Steuerrecht, Gewerberecht.  
Regelmäßig wird das **Strafrecht** bei dieser Zweiteilung außenvorgelassen, ist aber streng genommen als Teilbereich dem öffentlichen Recht zuzuordnen.
- **Privatrecht** regelt die **Rechtsbeziehungen zwischen Privaten** (Einzelpersonen oder auch Gesellschaften), z.B. Mietrecht, Arbeitsrecht, Familienrecht.

Einige **wichtige Gesetze des Privatrechts** sind:

- im allgemeinen Zivilrecht:  
Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)
- im Handels- und Gesellschaftsrecht:  
Handelsgesetzbuch (HGB), GmbH-Gesetz, Aktiengesetz (AktG)
- im Bereich des Gewerblichen Rechtsschutzes und des Urheberrechts:  
Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), Kartellgesetz (GWB) Urheberrechtsgesetz (UrhG), Markengesetz (MarkenG), Patentgesetz (PatG)

**Gesetze** werden **definiert** als vom Staat festgesetzte, rechtlich bindende Vorschriften. Sie lassen sich unterscheiden in:

- **formelle Gesetze** (Parlamentsgesetze)  
d.h. Gesetze, die in einem förmlich vorgeschriebenen Verfahren entstanden sind.
- **materielle Gesetze**  
d.h. jede hoheitliche Regelung, die für eine unbestimmte Vielzahl von Personen und Fällen gelten soll. Hierzu gehören auch Rechtsverordnungen oder autonome Satzungen (Bspw. Hochschulordnungen).

Im Gegensatz hierzu entsteht das ebenso rechtsverbindliche **Gewohnheitsrecht** nicht durch einen festsetzenden Akt, sondern auf einer des allgemeinen Rechtsgeltungswillens basierenden dauerhaften Übung. Keine Rechtsnormen werden im Wege der **richterlichen Rechtsfortbildung** geschaffen. Es besteht lediglich eine „faktische“, jedoch keine rechtliche Bindung der unteren Gerichte.

Die Rechtsnormen stehen in einem **Hierarchieverhältnis** (= Normenpyramide) zueinander. Entspricht ein Gesetz nicht den Anforderungen eines ihm übergeordneten, ist es

grundsätzlich nichtig, also nicht anwendbar. An der Spitze steht die Verfassung, an welcher sich damit jeder Rechtssatz messen lassen muss („Vereinbarkeit mit den Grundrechten“).

