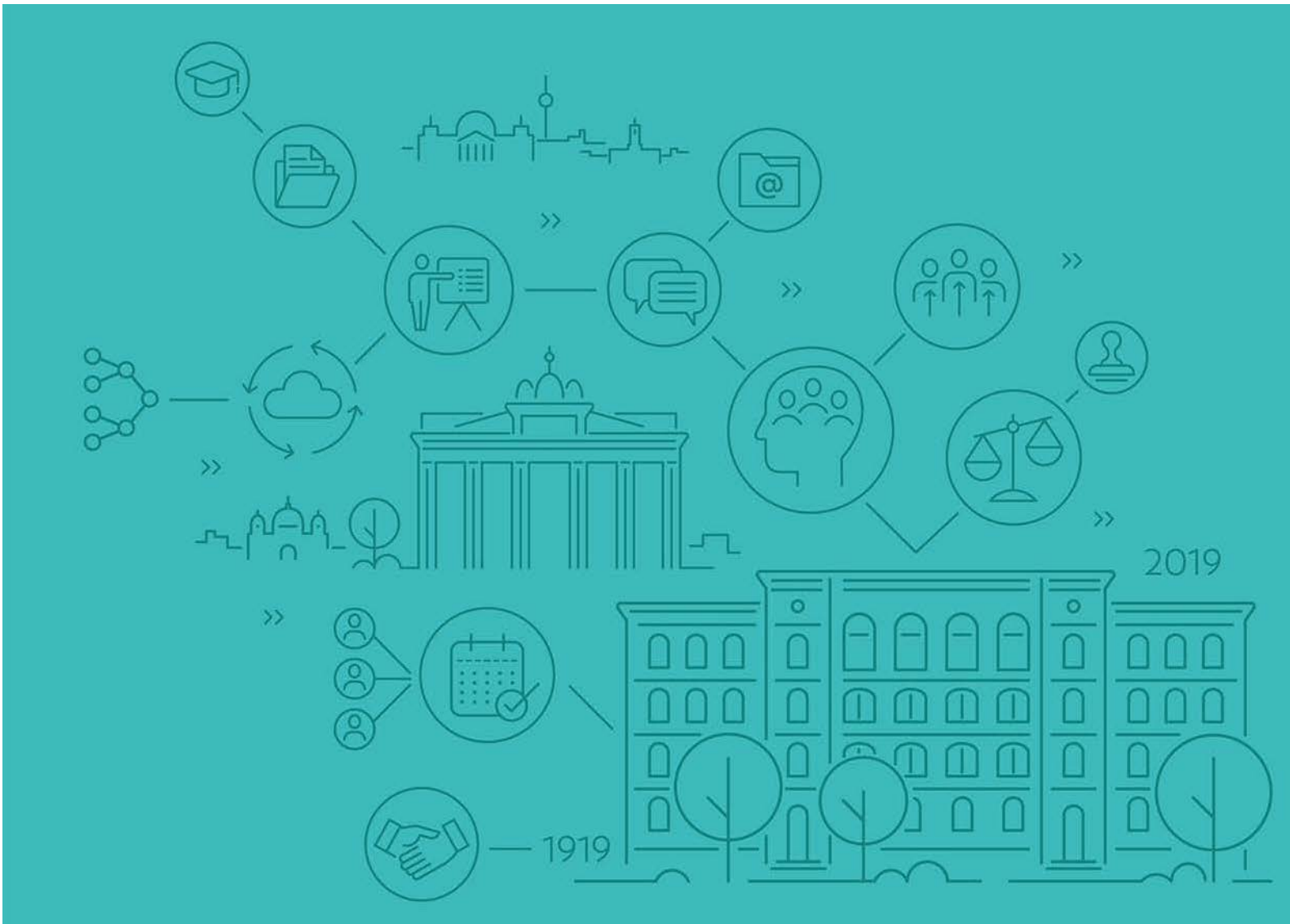


Lehrbrief

Verwaltungsakademie Berlin



Staatsrecht

überarbeitet von Sigurd Romrod

bisherige Ausgaben und Überarbeitungen

1. AUSGABE 1998

Autoren: Volker Claus, Jörg Liemann, Sigurd Romrod, Bernd Sommer,
Dr. Bernd Sonnewald, Berlin

2. AUSGABE 1999

überarbeitet von: Dr. Maren Bettina Lipps und Sigurd Romrod, Berlin

3. AUSGABE 2002, 4. AUSGABE 2006, 5. AUSGABE 2009, 6. AUSGABE 2014

überarbeitet von: Sigurd Romrod, Berlin

7. AUSGABE 2015

aktualisiert von: Sigurd Romrod, Berlin

© Verwaltungsakademie Berlin

Der Nachdruck sowie jede Art von Vervielfältigung
und Weitergabe ist nur mit der Genehmigung durch
die Verwaltungsakademie Berlin gestattet.

ÄNDERUNGSDIENST

Der Lehrbrief unterliegt einer ständigen Anpassung an
neue Entwicklungen aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung.
Wünsche, Anregungen, Ergänzungen und Verbesserungs-
vorschläge zu diesem Lehrbrief richten Sie bitte mit
dem Stichwort LEHRBRIEF an die:

Verwaltungsakademie Berlin
Ausbildungszentrum
Turmstraße 86
10559 Berlin
› service@vak.berlin.de

www.vak.berlin.de

Staatsrecht

ÜBERARBEITET VON
Sigurd Romrod

INHALTSVERZEICHNIS

1. DER STAAT	9
1.1 Staatsbegriff	9
1.2 Staatstheorien der Neuzeit	9
1.2.1 Baron de Montesquieu (1689 - 1755)	10
1.2.2 Jean-Jacques Rousseau (1712 - 1778)	10
1.2.3 Immanuel Kant (1724 - 1804)	10
1.2.4 Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770 - 1831)	10
1.3 Definition eines »Staates«	11
1.3.1 Staatsgebiet	11
1.3.2 Staatsvolk	12
1.3.3 Staatsgewalt	14
2. GRUNDZÜGE DER DEUTSCHEN VERFASSUNGSGESCHICHTE	16
2.1 Die (Paulskirchen-) Verfassung von 1848	17
2.2 Das Deutsche Kaiserreich von 1871 – Gründung des deutschen Nationalstaates	17
2.3 Die Weimarer Republik von 1919	19
2.4 Der Nationalsozialismus 1933 - 1945	21
2.5 Deutschland seit 1945	22
2.5.1 Die Besatzungszeit 1945 - 1949	22
2.5.2 Die staatliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland bis 1990	23
2.5.3 Die Deutsche Demokratische Republik – von der Teilung zum Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland	26
2.5.4 Die Bundesrepublik seit 1990	27
2.5.5 Das deutsche Staatsverständnis	27
2.5.5.1 Das Staatsverständnis der Gegenwart	27
2.5.5.2 Staatliche Souveränität	28
2.6 Daten zur Deutschen Geschichte (ab 1800)	30
2.6.1 Kleine Datenübersicht	30
2.6.2 Die Deutschen Staatsoberhäupter seit Gründung des deutschen Nationalstaates	32
2.6.3 Die Kanzler der Bundesrepublik	33

3. DIE VERFASSUNGSRECHTLICHEN GRUNDENTSCHEIDUNGEN FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	35
3.1 Republik	36
3.2 Demokratie	36
3.2.1 Repräsentative Demokratie	36
3.2.2 Parteiendemokratie	37
3.2.3 Wehrhafte Demokratie/FDGO	39
3.3 Rechtsstaat	43
3.3.1 Gewaltenteilung	43
3.3.2 Rechtssicherheit	45
3.3.3 Rechtsgleichheit	45
3.3.4 Rechtsschutz	45
3.3.5 Gewährung von Grundrechten	45
3.4 Sozialstaat	46
3.5 Bundesstaat	48
3.5.1 Begriff des Bundesstaates	
	48
3.5.2 Das Homogenitätsprinzip (Art. 28 GG)	49
3.5.3 Die Pflicht zur Bundestreue und zu bundesfreundlichem Verhalten	49
3.5.4 Zuständigkeiten von Bund und Ländern	49
3.5.5 Bedeutung des Bundesrates	50
3.5.6 Das Finanzwesen der Bundesrepublik Deutschland	50
3.5.6.1 Die Aufteilung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben nach dem Grundgesetz	51
3.5.6.2 Der Finanzausgleich	52
4. DIE GRUNDRECHTE DES GRUNDGESETZES	55
4.1 Die Stellung des Grundgesetzes im Rechtssystem	55
4.2 Wo sind die Grundrechte im Grundgesetz definiert?	56
4.3 Die Wirkung der Grundrechte	57
4.3.1 Grundrechte als Abwehrrechte	57
4.3.2 Grundrechte als objektiv verbindliche Wertordnung	58

4.4	Grundrechtseinteilung	58
4.4.1	Einteilung nach Trägern der Grundrechte	58
4.4.2	Einteilung der Grundrechte nach ihrem Inhalt	59
4.5	Gelten Grundrechte auch für die Rechtsbeziehungen der Bürger untereinander?	60
4.6	Einschränkungen der Grundrechte	60
4.6.1	Gesetzesvorbehalt	60
4.6.2	Direkte (verfassungsunmittelbare) Grundrechtsschranken	61
4.6.3	Immanente Grundrechtsschranken	61
4.6.4	Besonderes Gewaltverhältnis	61
4.7	Absicherung der Grundrechte	61
4.8	Einzelne Grundrechte	62
4.8.1	Menschenwürde (Artikel 1 Absatz 1 GG)	62
4.8.2	Freie Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 Absatz 1 GG)	62
4.8.3	Gleichheitsrecht (allgemeiner Gleichheitssatz – Artikel 3 Absatz 1 GG)	64
4.8.4	Meinungsfreiheit (Artikel 5 Absatz 1 und 2 GG)	66
4.8.5	Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Absatz 1 GG)	67
<hr/>		
5.	DIE VERFASSUNGSORGANE DES BUNDES	69
5.1	Das Bundesvolk	71
5.2	Der Deutsche Bundestag	71
5.2.1	Die Wahl des Bundestages	72
5.2.1.1	Das Wahlsystem	74
5.2.1.2	Die Vergabe von Bundestagsmandaten (Sitzverteilung)	75
5.2.1.3	Die Wahlperiode des Bundestages	76
5.2.1.4	Die Rechtsstellung der Abgeordneten	76
5.2.1.5	Die Abgeordneten im Spannungsverhältnis zwischen freiem Mandat und Fraktionsdisziplin	76
5.2.1.6	Besondere Rechte der Abgeordneten	78
5.2.2	Innere Organisation des Bundestages	80
5.2.3	Die Hauptaufgaben des Bundestages	81
5.2.3.1	Die Beteiligung des Bundestages an der Bundesgesetzgebung	81
5.2.3.2	Die Wahlaufgaben des Bundestages	82
5.2.3.3	Die Kontrolle der Bundesregierung durch den Bundestag	84

5.3	Der Bundesrat	89
5.3.1	Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes	89
5.3.2	Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes	90
5.3.3	Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU)	90
5.4	Die Bundesregierung	92
5.4.1	Bildung und Zusammensetzung der Bundesregierung	92
5.4.2	Funktionen der Bundesregierung	93
5.5	Der Bundespräsident/Die Bundesversammlung	97
5.5.1	Verfassungsrechtliche Stellung des Bundespräsidenten	98
5.5.2	Aufgaben und Befugnisse des Bundespräsidenten	102
5.5.3	Die Wahl des Bundespräsidenten	106
5.6	Das Bundesverfassungsgericht	109
<hr/>		
6.	DIE BUNDESGESETZGEBUNG	111
6.1	Gesetze als »Förderung des Gemeinwohls«	112
6.1.1	Sicherheitsbereich	112
6.1.2	Leistungsbereich (Daseinsvorsorge)	113
6.1.3	Rechtsbereich	113
6.2	Gesetze im Rechtssinne	113
6.2.1	Formelle Gesetze	114
6.2.2	Materielle Gesetze	114
6.3	Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	115
6.3.1	Die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes	116
6.3.2	Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes	117
6.4	Das Gesetzgebungsverfahren	118
6.4.1	Gesetzesvorlagen der Bundesregierung	119
6.4.2	Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages	120
6.4.3	Gesetzesvorlagen des Bundesrates	121
6.4.4	Der Beschluss des Gesetzes	121
6.4.5	Mitwirkung des Bundesrates	123
6.4.6	Der Vermittlungsausschuss	125

7. DEUTSCHLAND IN DER STAATENGEMEINSCHAFT	132
7.1 Internationale Organisationen	132
7.1.1 Die Vereinten Nationen (UNO)	133
7.1.2 Die Nordatlantische Verteidigungsgemeinschaft (NATO)	134
7.2 Supranationale Organisationen	135
7.2.1 Die Entwicklung der Europäischen Union (EU)	135
7.2.2 Die Finanzierung der EU	139
7.2.3 Organe der EU	141
7.2.4 Gemeinschaftsrecht der EU	143
7.3 Öffnung des Grundgesetzes zur internationalen Zusammenarbeit	144
7.4 Schranken bei der Übertragung von Hoheitsrechten	145

8. BEANTWORTUNG DER FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE	147
---	------------

ZIEL DES LEHRBRIEFES

ist es, ein Grundverständnis zu wesentlichen Fragestellungen des deutschen Staatsrechts zu vermitteln. Die Themen erstrecken sich von:

- › einem historischen Kurzüberblick über die deutsche Verfassungsentwicklung, über
- › die heutigen Grundlagen der staatlichen Ordnung bis
- › zur internationalen Kooperation.

Für die Bearbeitung des Lehrbriefes ist es notwendig, die zitierten Artikel des Grundgesetzes (GG) direkt im Gesetz nachzulesen.



LERNZIELE

1. DER STAAT

DER / DIE LERNENDE SOLL

01. die Elemente von Staaten nennen und beschreiben,
02. das Verständnis vom Staat in seinem Wandel erläutern,
03. sowie das in der Bundesrepublik Deutschland herrschende Staatsverständnis darstellen können.

Einführung

Der abstrakte Begriff »Staat« ist historisch gewachsen und lässt die unterschiedlichsten Definitionen dieses organisatorischen Gebildes zu. Schon seit dem Altertum beschäftigten sich Philosophen, Politiker, Theologen und heute auch Sozialwissenschaftler mit der Frage nach dem »idealen Staat«. Ob es tatsächlich den einen idealen Staat gibt, ist schwer zu beantworten. Es kommt – wie überall – auf den Standort des Betrachters an.

Für die Frage nach dem »Staat« der Bundesrepublik Deutschland gibt das Grundgesetz Auskunft. Es entwickelte sich von einem durch die westlichen Siegermächte des zweiten Weltkrieges genehmigten Provisorium für einen besetzten Teilstaat zu einer Verfassung eines souveränen Staates. Das Grundgesetz zeigt sich dabei auch als ein Werk der historisch-gesellschaftlichen Entwicklung. Zwischen 1949 und 2009 wurde es insgesamt 57 mal¹ durch Gesetz geändert.

Das Grundgesetz beschäftigt sich insbesondere mit der Frage der Staatsorganisation und den Grundrechten für die Bürger, gibt aber auch Auskunft über das grundlegende Staatsverständnis der Bundesrepublik Deutschland.

1.1 Staatsbegriff

Der Begriff »Staat« geht insbesondere auf die politischen Schriften des italienischen Gelehrten **Niccolo Machiavelli** (1469 - 1527) zurück. Abgeleitet vom lateinischen Wort »status« (deutsch: Zustand) wurde unter »Staat« die allgemeine Ordnung des Gemeinwesens verstanden.

1.2 Staatstheorien der Neuzeit

Staatstheorien beschäftigen sich mit der Frage, wie ein Staat idealtypisch beschaffen sein sollte. Ausgewählte Theorien sollen wesentliche Entwicklungen bis zur heutigen Staatsauffassung exemplarisch veranschaulichen:

1 Vgl. Änderungen des Grundgesetzes durch Gesetz – lfd. Nr. 57 vom 29.07.2009, BGBl. I 2248

1.2.1 Baron de Montesquieu (1689 - 1755)

In seinem wichtigsten Werk »De l' esprit des lois (Vom Geist der Gesetze)« versucht er die theoretischen Grundlagen eines universell möglichen Regimes zu entwickeln. Das wesentlichste Prinzip seiner Theorie ist die **Gewaltenteilung**. Die Staatsgewalt wird in drei voneinander unabhängige Bereiche aufgeteilt: die Legislative (Gesetzgebung), die Judikative (Rechtsprechung) und die Exekutive (die ausführende Gewalt). Ziel dieser Trennung ist die Verhinderung einer einseitigen Machtvollkommenheit, die zu willkürlicher Machtausübung führen würde. Somit soll die Gewaltenteilung die Freiheit des Einzelnen garantieren.

1.2.2 Jean-Jacques Rousseau (1712 - 1778)

Sein grundlegendes staatsrechtliches Werk ist die Schrift »Le contrat social (Der Gesellschaftsvertrag)«. Die von ihm entwickelte Staatsidee basiert auf der **Volkssouveränität**. Freie Bürger ordnen sich im Rahmen eines fiktiven Vertrages einem allgemeinen Willen (dem »volunté général«) der Gesellschaft unter. Dieser allgemeine Wille entsteht aus dem Austausch aller über die gemeinsamen Interessen innerhalb der Gesellschaft. Nur das Volk ist Träger des allgemeinen Willens, es kann sich bei der Ausübung nicht vertreten lassen. Politische Parteien oder Abgeordnete würden den allgemeinen Willen verfälschen, da sie ihre eigenen Interessen vertreten würden. Nur die direkte Demokratie garantiert somit ein gerechtes und vernunftbetontes Handeln des Staates.

1.2.3 Immanuel Kant (1724 - 1804)

Kant geht vom Staat als einer Gemeinschaft von freien, vernunftbetont handelnden Menschen aus. Er prägt als obersten Grundsatz (sogenannter **Kantscher – oder kategorischer – Imperativ**) die Forderung an den einzelnen: »Handle so, dass die Maxime deines Handelns jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten könne.« So unterwirft sich der Mensch aus freier Überzeugung den Gesetzen, in deren Rahmen der Staat durch die Dreiteilung der Staatsgewalt in Legislative, Exekutive und Judikative agiert. Die wichtigsten staatsphilosophischen Ausführungen finden sich in Kants Schrift »Zum ewigen Frieden«.

1.2.4 Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770 - 1831)

Der Staat ist für Hegel eine im Prinzip »übermenschliche«, allumfassende Ordnung, der gegenüber die Interessen des Einzelnen zurücktreten. Eine Teilung der Staatsgewalt lehnt Hegel ab. Ziel des Staates ist die Verwirklichung der reinen Vernunft. Die Interessen des Staates sind letztendlich gleichbedeutend mit den Interessen des Einzelnen, da der Einzelne dann moralisch handelt, wenn er für den Staat handelt. Der preußische Staat ist für ihn positives Beispiel für die Entwicklung einer vernunftorientierten Ordnung. In seiner Schrift »Grundlinien der Philosophie des Rechts« finden sich wesentliche Elemente seiner Staatstheorie.

1.3 Definition eines »Staates«

Die heute gebräuchliche Definition des Staates, als eine **Gemeinschaft von Menschen**, die innerhalb eines **bestimmten Territoriums** über die **uneingeschränkte Herrschaftsgewalt** verfügt, geht auf den deutschen Staatsrechtler **Georg Jellinek** (1851 - 1911) zurück. Nur wenn eine Organisation über diese drei Elemente verfügt, wird sie als »Staat« bezeichnet.

Drei-
Elementen-Lehre

Ein Staat wird durch drei Elemente gekennzeichnet:

1. *Staatsgebiet* 2. *Staatsvolk* 3. *Staatsgewalt*



MERKSATZ

1.3.1 Staatsgebiet

Ein Staat hat Grenzen, die ein bestimmtes **Staatsgebiet** umschließen. Dies können natürliche Grenzen (Gebirge, Meere, Flüsse), aber auch – vertraglich vereinbarte – künstliche Grenzen sein (zum Beispiel Änderung der Grenzen der Bundesrepublik Deutschland durch den Beitritt der DDR im Jahre 1990) oder solche, die durch Annexion (zum Beispiel »Oder-Neiße-Grenze« durch Abtrennung der ostdeutschen Gebiete zugunsten Polens und Russlands nach 1945 bzw. 1990) entstanden sind. Das Staatsgebiet ist jedoch nicht nur die Erdoberfläche, auf der der Staat besteht, es ist ein Gesamtraum, also auch der Luftraum, der Raum unterhalb der Erdoberfläche und bestimmte Küstengewässer (so reichen in der Regel Staaten mindestens drei Seemeilen ins Meer).

Staatsgebiet

Das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland:

Im »Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland« vom 12.09.1990 (»Zwei-plus-Vier-Vertrag«²) verzichtete die BRD auf alle Ansprüche gegen Staaten (insbesondere Polen, Tschechische Republik, Russland, Litauen), die 1945 – nach Ende des II. Weltkrieges – deutsche Gebiete annektiert hatten und verpflichtete sich, auch in Zukunft keine Gebietsansprüche gegen diese Staaten zu stellen. Das vereinte Deutschland umfasst seitdem die Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, der Deutschen Demokratischen Republik und Berlins (vgl. auch: Präambel des GG).

2 BGBl. 1990, Teil II, S. 1318

1.3.2 Staatsvolk

Die Menschen, die auf dem abgegrenzten Staatsgebiet leben, bilden die Einwohner dieses Staates. Nicht alle Einwohner sind jedoch Staatsbürger. In der Bundesrepublik Deutschland sind (Stand 2012) ca. 10 % der Einwohner Ausländer, die nicht über staatsbürgerliche Rechte verfügen. So kann Ausländern beispielsweise der Aufenthalt in Deutschland verwehrt werden, sie dürfen an Bundestags- und Länderparlamentswahlen nicht teilnehmen und bestimmte bürgerliche Grundrechte stehen ihnen nicht zu.

Staatsvolk Nur die Staatsbürger eines Staates werden in ihrer Gesamtheit als Staatsvolk bezeichnet. Wer Staatsbürger ist oder werden kann, bestimmt ein Staat selbst. Staaten verfahren bei der Vergabe der Staatsangehörigkeit nach unterschiedlichen Grundsätzen.

Klassische Einwanderungsländer – wie zum Beispiel die USA – verfolgen in der Regel das **Territorialprinzip** (lat.: jus soli – Bodenrecht). Dieser Grundsatz besagt, dass grundsätzlich derjenige automatisch die Staatsangehörigkeit erwirbt, der in dem Staatsgebiet des betreffenden Staates geboren wird.

Der Gegensatz dazu ist das **Abstammungsprinzip** (lat.: jus sanguinis – »Recht des Blutes«). Dieses Prinzip besagt, dass die Staatsangehörigkeit durch die Geburt erworben wird, wenn mindestens ein Elternteil bereits über die entsprechende Staatsangehörigkeit verfügt.

Das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland:

deutsches Staatsangehörigkeitsrecht Rechtlich begründet wird das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht durch Art. 116 GG und das **Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)** aus dem Jahr 2000. Die deutsche Besonderheit ist, dass nicht nur die im Staatsgebiet lebenden Staatsbürger Deutsche i.S. des Grundgesetzes sind, sondern auch deutsche Volkszugehörige, die außerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Deutschland leben (im Gebiet des ehemaligen Deutschen Reiches – Stand: 31.12.1937) – eine Folge der Grenzverschiebungen nach dem Ende des II. Weltkrieges.

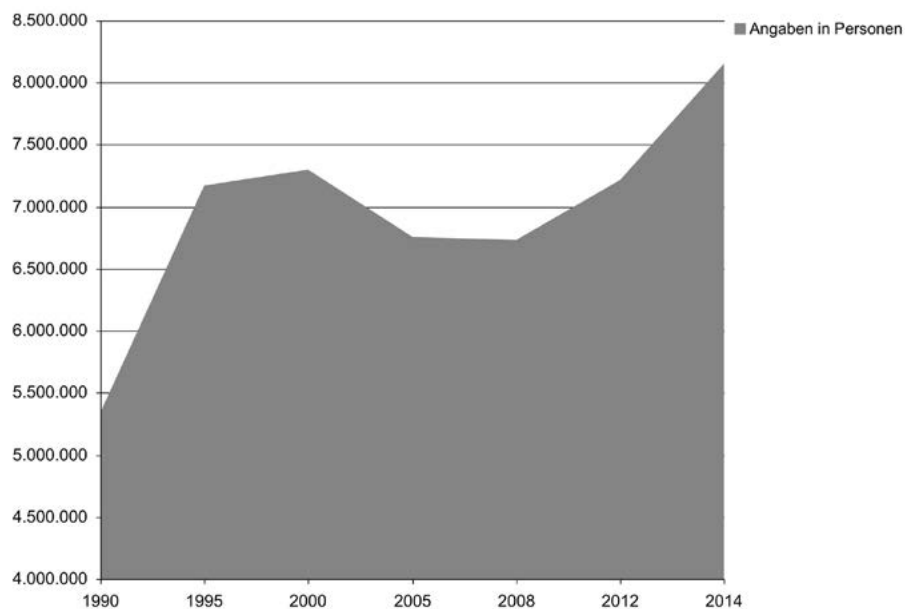
Das Abstammungsprinzip wird in Deutschland seit 2000 durch den Territorialgrundsatz, nach dem hier geborene Ausländer in der Regel die deutsche Staatsangehörigkeit automatisch erwerben (2000 erlangten aufgrund dieser Neuregelung 41.257 ausländische Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit).

Darüber hinaus ist mit dem **Zuwanderungsgesetz**³ aus dem Jahr 2004 für Ausländer eine erleichterte Zuzugsmöglichkeit geschaffen worden.

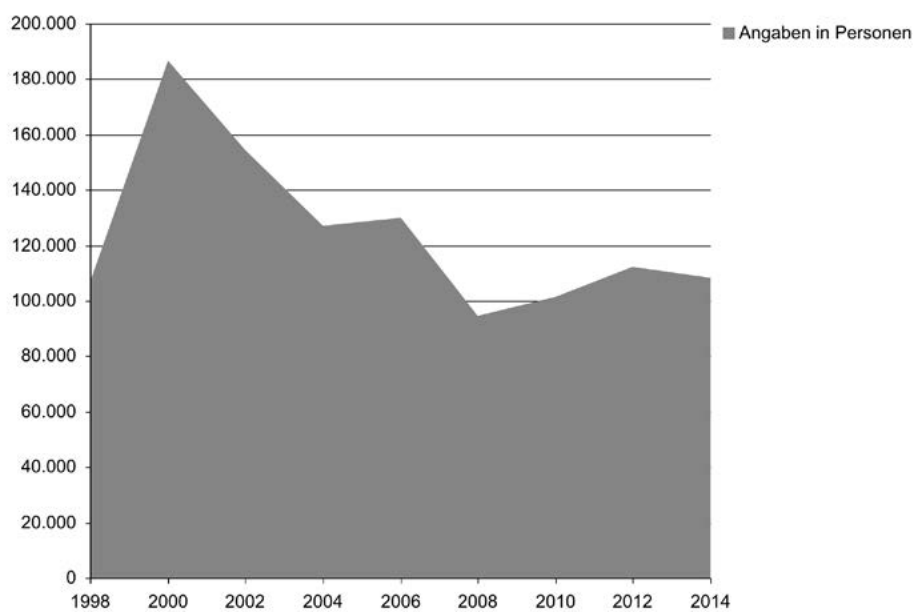
3 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30.07.2004 (BGBl. I, S. 1950 vom 5.08.2004)

Das Zuwanderungsgesetz und die Einführung des Territorialprinzips verdeutlichen den Wandel Deutschlands von einem ethnisch weitgehend homogenen Nationalstaat in ein faktisches Einwanderungsland. Diese Entwicklung veranschaulichen folgende Zahlen des Statistischen Bundesamtes:

Zahl der Ausländer in der BRD⁴



Einbürgerungen in der BRD⁵



4 Quelle: Statistisches Bundesamt
Ausländer = Personen mit ausschließlich ausländischer Staatsangehörigkeit

5 Quelle: Statistisches Bundesamt

1.3.3 Staatsgewalt

Staatsgewalt Das Beispiel des Staatsangehörigkeitsrechts zeigt, dass Staaten über die Macht verfügen, eigenständig ihre Interessen zu definieren. Der Soziologe **Max Weber**⁶ hat Macht folgendermaßen definiert:

»Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen,...«.

Diese Macht ist Ausdruck der Staatsgewalt, die letztendlich uneingeschränkte Herrschaft über das Staatsgebiet und seine Einwohner bedeutet.

Eng mit der Staatsgewalt ist die Souveränität verknüpft. Idealtypisch bedeutet das, dass die Ausübung der Staatsgewalt tatsächlich ausschließlich und uneingeschränkt beim Staat selbst liegt und er somit in inneren und äußeren Angelegenheiten volle Handlungsfreiheit besitzt. Der Verlust staatlicher Souveränität (zum Beispiel durch Besetzung während oder nach einem Krieg) bedeutet jedoch nicht unbedingt den Untergang eines Staates.

Das Element »Staatsgewalt« besteht weiterhin, wird nur durch andere ganz oder teilweise ausgeübt (beispielsweise besaß die Bundesrepublik Deutschland bis 1990 nicht die volle Souveränität. Sie wurde als Folge des verlorenen II. Weltkrieges durch die alliierten Siegermächte eingeschränkt und in Teilen von diesen ausgeübt.)

Jeder Staat, auch der demokratische Rechtsstaat, übt Staatsgewalt aus, indem er beispielsweise Anordnungen und Regelungen schafft und durchsetzt. Im Unterschied zu nicht demokratischen Staaten haben im demokratischen Rechtsstaat die Bürger an der Schaffung dieser Anordnungen, der Gesetze, über die von ihnen gewählte Volksvertretung oder direktdemokratische Instrumente (beispielsweise Volksentscheide) mitgewirkt und verfügen als »Träger« der Staatsgewalt über garantierte Grundrechte, die sie gegenüber dem Staat geltend machen können.

Die Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland

Artikel 20 Absatz 2 GG legt fest, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht.

6 Weber, deutscher Soziologe, 1864 - 1929



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

-
1. **Welche Elemente bilden einen Staat?**

 2. **Nach welchem Prinzip wird die Staatsbürgerschaft in der Bundesrepublik Deutschland begründet?**

 3. **Welche Personen gehören zu den Deutschen im Sinne des Grundgesetzes?**

 4. **Wie hat sich das Staatsverhältnis in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert entwickelt?**

 5. **Welche Funktionen hat der Staat nach unserem heutigen Verständnis?**

NOTIZEN



LERNZIELE

2. GRUNDZÜGE DER DEUTSCHEN VERFASSUNGSGESCHICHTE

DER / DIE LERNENDE SOLL

04. die im Folgenden dargestellten Perioden der deutschen Verfassungsentwicklung nennen und unterscheiden können,
05. insbesondere erläutern können, welche verfassungsrechtlichen Gründe zum Scheitern der Weimarer Republik beitrugen,
06. vor diesem Hintergrund sollen die Lernenden die 1948/49 getroffenen verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für das Grundgesetz verstehen können.

Einführung

Das heutige deutsche Staatsverständnis ist geprägt von elementaren historischen und gesellschaftlichen Umbrüchen der jüngeren Geschichte, die in ihrer Radikalität grundlegend sind. Sie reichen:

- › vom **Befreiungskrieg 1813/14** gegen die Napoleonische Besatzung,
- › den Einheits- und Freiheitsbemühungen der **Revolution von 1848**,
- › über die **Gründung des deutschen Nationalstaates 1871**, während des deutsch-französischen Krieges im Schloss zu Versailles,
- › den Untergang der Monarchie als Folge des verlorenen **I. Weltkrieges**,
- › die Schwäche der **Weimarer Demokratie**,
- › die Errichtung der **nationalsozialistischen Diktatur**,
- › den **»totalen Krieg«**,
- › der **Besatzungszeit** nach dem II. Weltkrieg,
- › **Teilung und Einbettung der deutschen Teilstaaten** in die Blöcke des demokratischen »Westens« und des sozialistischen »Ostens«
- › bis zur Überwindung der Teilung und **Wiedervereinigung 1989/90** sowie
- › der fortschreitenden **europäischen Integration**.

Diese historischen Erfahrungen haben ihre deutlichen Spuren im deutschen Staatsrecht hinterlassen und erklären den »besonderen« Weg, den die deutsche Demokratie als »wehrhafte« Demokratie und als Förderin der Vertiefung der europäischen Integration beschritten hat.

Für ein Grundverständnis des deutschen Staatsrechts sind Kenntnisse der skizzierten historischen Entwicklungen wesentlich.

2.1 Die (Paulskirchen-) Verfassung von 1848

Nach den Niederlagen der deutschen Großmächte Preußen und Österreich gegen Frankreich (unter Napoleon) legte der Deutsche Kaiser Franz II. 1806 die deutsche Kaiserwürde ab. Er besiegelte damit das **Ende des I. Reiches** (Heiliges Römisches Reich deutscher Nationen). Nach der Befreiung von der französischen Besatzung, 1813, bildeten im Rahmen des Wiener Kongresses, 1815, die 39 souveränen deutschen Einzelstaaten – einschließlich Preußen und Österreich – den **Deutschen Bund**. Die Schaffung eines zentralen deutschen Nationalstaates scheiterte an der mangelnden Bereitschaft der einzelnen Fürstentümer, ihre Rechte zugunsten eines Gesamtstaates zurückzustellen.

Deutscher Bund

In den Mitgliedsstaaten des Bundes entwickelten sich jedoch Reformbestrebungen seitens der Bürger, die einerseits von den Gedanken der Aufklärung, also auch der Forderung nach bürgerlichen Freiheitsrechten, bestimmt waren und die andererseits auf die Gründung eines zentralen deutschen Nationalstaates zielten. In der Folgezeit waren es vor allem einige süddeutsche Fürsten, die sich den Reformideen anschlossen, den Weg in konstitutionelle Monarchien beschritten und in ihren Verfassungen den Bürgern Freiheitsrechte gewährten. Zunehmend wurde seitens der Bürger die Forderung nach der Einheit Deutschlands lauter (u. a. Wartburgfest – 1817, Hambacher Fest – 1832). Symbol der Forderungen wurden die Farben »schwarz-rot-gold«, die sich auf die Zeit des Befreiungskriegs gegen Frankreich zurückführen lässt.

erstmalige Verankerung von Freiheitsrechten in deutschen Verfassungen

Nach den Wirren und politischen Auseinandersetzungen des »Vormärz«, die u. a. von der Diskussion um verfassungsrechtlich abgesicherte Freiheitsrechte geprägt waren, gab der Bundestag des Deutschen Bundes in Frankfurt den Weg frei zu Wahlen für eine **gesamtdeutsche Nationalversammlung**. Am 18. Mai 1848 versammelten sich in der Paulskirche zu Frankfurt am Main die Mitglieder des ersten deutschen Parlaments aus allen deutschen Bundesstaaten. Sie waren aus freien, allgemeinen Wahlen hervorgegangen. Das Ziel war hochgesteckt: »Einheit und Freiheit« hieß die politische Parole der Frankfurter Nationalversammlung.

Im Dezember 1848 wurden die »Grundrechte für das deutsche Volk« als Reichsgesetz beschlossen und verkündet, die auch Eingang in die sog. Paulskirchenverfassung vom 28. März 1849 fanden. Die Bindungswirkung dieser Grundrechte blieb in den deutschen Einzelstaaten umstritten; mit dem Scheitern (Ablehnung der Kaiserwürde durch den preußischen König, Rückberufung der preußischen und österreichischen Abgeordneten) der Reichsverfassung war zunächst auch das Schicksal der Grundrechte besiegelt, sie überlebten in einzelnen Länderverfassungen nur als Rudimente (zum Beispiel erkannte die preußische Verfassung weiterhin die Freiheit der Wissenschaft an).

Proklamierung von Grundrechten in der Paulskirchenverfassung

2.2 Das Deutsche Kaiserreich von 1871 – Gründung des deutschen Nationalstaates

Nach dem endgültigen Scheitern der Paulskirchenverfassung folgten zwischen Preußen und Österreich zunehmende Auseinandersetzungen um die Führung im Deutschen Bund, die letztendlich 1866 zum Krieg zwischen diesen beiden deutschen Großmächten führte.

Norddeutscher Bund Nach dem Sieg Preußens über Österreich wurde 1867 unter der Führung Preußens (ohne die süddeutschen Staaten und Österreich) der Norddeutsche Bund gegründet. Die Flagge des Norddeutschen Bundes bildeten die Farben »schwarz-weiß-rot«. Bundeskanzler wurde ein Preuße: **Fürst Otto von Bismarck (1815 - 1892)**. Der Deutsche Bund wurde aufgelöst.

Gründung des deutschen Nationalstaates Die zunehmende Stärke Preußens führte erneut zur Rivalität mit Frankreich und schließlich zum deutsch-französischen Krieg 1870/71. Der französische Angriff auf Preußen führte zur Solidarisierung der anderen deutschen Staaten mit Preußen. Die Siege über die französische Armee (insbesondere bei Sedan am 02.09.1870) schufen die Voraussetzung zur Gründung des deutschen Nationalstaates. Mit der Proklamation des Deutschen Kaisers (Wilhelm I.) am **18.01.1871** im Schloss Versailles traten die süddeutschen Staaten (mit Ausnahme Österreichs) dem Norddeutschen Bund offiziell bei. Der neue Bund der »süd- und norddeutschen« Staaten erhielt den Namen »**Deutsches Reich**«. Der deutsche Nationalstaat war gegründet – er wurde zur zentralen europäischen Großmacht. Das Staatsgebiet umfasste ca. 540.000 qkm.

Das Präsidium des Bundes wurde dem preußischen König zugestanden, der von nun an den Titel »Deutscher Kaiser« trug und als Staatsoberhaupt Deutschland nach innen und außen vertrat. Die Funktion des Staatsoberhauptes wurde im Rahmen einer **Erbmonarchie** besetzt. Die Verfassung des Deutschen Reiches – ein Werk Bismarcks – wurde am 16.04.1871 durch den Deutschen Kaiser Wilhelm I. verkündet. Erster deutscher Kanzler wurde Bismarck.

Das Deutsche Reich war ein **Bundesstaat**. Den Gliedstaaten verblieben alle Zuständigkeiten, die die Reichsverfassung nicht auf das Reich übertragen hatte. Diese Konstruktion besiegelte auch das Schicksal der erstmalig in der Paulskirchenverfassung benannten Grundrechte. Sie wurden in die Reichsverfassung nicht aufgenommen, weil damit die Befürchtung einer zu hohen Eingriffsmöglichkeit des Reiches in die Verfassungen der Einzelstaaten verbunden wurde. Oberstes Organ wurde folgerichtig der Bundesrat, in dem die 25 Gliedstaaten vertreten waren. Der vom Kaiser eingesetzte Reichskanzler leitete den Bundesrat.

Im Reichstag saßen die Vertreter des deutschen Volkes, die nach dem Mehrheitswahlrecht in allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlen gewählt wurden. Frauen waren nicht wahlberechtigt. Der Reichstag hatte im Vergleich zum Kaiser und dem Bundesrat eine eher schwache Stellung. Er wirkte im Wesentlichen an der Gesetzgebung mit. Durch eine zunehmende Rechtssetzung durch reichsweit bindende Gesetze (beispielsweise den Sozialgesetzen, dem Strafgesetzbuch (StGB) von 1872 und dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) vom 1900 – die in ihren Grundlagen noch heute Gültigkeit besitzen) und der Schaffung einer unabhängigen Reichsgerichtsbarkeit begann im Reich die Entwicklung zum **Rechtsstaat** und **Sozialstaat**.

2.3 Die Weimarer Republik von 1919

Nach der Niederlage Deutschlands im I. Weltkrieg (1914 - 1918) endete die Monarchie in Deutschland durch Abdankung des Kaisers und der in den Gliedstaaten herrschenden Fürsten. Das Deutsche Reich kapitulierte am 11.11.1918 und unterzeichnete am 28.06.1919 den von den Siegermächten diktierten Versailler Friedensvertrag. Die Regelungen der Sieger umfassten insbesondere: die alleinige Kriegsschuld Deutschlands; unbegrenzte Zahlung von Reparationen, Gebietsverluste (ca. 70.000 qkm), Verlust aller Kolonien, Abrüstung – Reduzierung der Armee auf 100.000 Soldaten.

Bereits am 09.11.1918 hatte der Sozialdemokrat Philipp Scheidemann die Republik ausgerufen. Die Regierungsgewalt ging an den **Rat der Volksbeauftragten** über, der als provisorische Regierung fungierte.

Republik

Es begann die politische Auseinandersetzung um die Form, in der das Deutsche Reich nach dem verlorenen Krieg weiterbestehen sollte. Während linksradikale Gruppierungen die Einrichtung einer **Räterepublik** propagierten, setzte schließlich die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) ihre Vorstellung zur Wahl einer Nationalversammlung und damit die **Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems** durch.

Auf der Basis eines von dem Berliner Staatsrechtslehrer Hugo Preuß ausgearbeiteten Verfassungsentwurfs beriet die am 19.01.1919 gewählte und aufgrund schwerer politischer Unruhen in Berlin nach Weimar einberufene Nationalversammlung die Verfassung, die nach dem Ort ihrer Beratung als **Weimarer Reichsverfassung** (WRV) bekannt wurde. Der Verfassungsentwurf galt als besonders fortschrittlich und liberal. Die WRV enthielt als wesentliche Elemente:

- › Erstmalig wurde reichsweit das **Prinzip der Volkssouveränität** in einer deutschen Verfassung verankert (Art. 1 WRV). Das Volk regierte durch den nach demokratischen Wahlgrundsätzen gewählten **Reichstag**, von dessen Vertrauen und Mehrheit die Reichsregierung abhängig war.
- › Das als ungerecht empfundene Mehrheitswahlrecht wurde durch ein reines und in der Verfassung festgeschriebenes **Verhältnisswahlsystem** abgelöst (Art. 22 WRV). Auch das Wahlrecht zum Reichstag folgte den liberalen Entwicklungen: 1919 wurde das Frauenwahlrecht eingeführt.

plebiszitäre Elemente

- › Dem Volk wurde die Möglichkeit eingeräumt, im Rahmen von **Volksbegehren und Volksentscheiden** direkt die Gesetzgebung zu beeinflussen (Art. 73 WRV).

- › Das Prinzip der **Gewaltenteilung** wurde Grundlage der staatlichen Ordnung. Der **Rechtsstaat** war durch Gesetze, unabhängige Richter sowie der formellen Garantie von Grundrechten für die Bürger gekennzeichnet.

- › Der **Reichspräsident** wurde direkt vom Volk gewählt. Er verfügte über ein besonderes politisches Gewicht. Beispielhaft sollen sein Recht zur Auflösung des Reichstages (Art. 25 WRV), zur Ernennung des Reichskanzlers und der Reichsminister (Art. 53 WRV) und seine umfassenden **Notverordnungsrechte**, die ihm durch Art. 48 WRV gewährt wurden, genannt werden (vgl. Anlage 1 zu Kapitel 2). Er konnte durch sein Auflösungsrecht des Reichstages und durch das Ernennungs- und Entlassungsrecht der Reichsregierung in die Arbeit von zwei Verfassungsorganen eingreifen. Der Gebrauch des Art. 48 WRV räumte ihm überdies die Möglichkeit ein, Freiheits- und Staatsbürgerrechte ganz oder zum Teil außer Kraft zu setzen.

Die Historie ist bekannt: Die Weimarer Republik scheiterte und viele Kritiker machen dafür die liberalen Regelungen der Weimarer Reichsverfassung verantwortlich. Diese Auffassung greift jedoch zu kurz. Diese Verfassung war ein Angebot an mündige Demokraten, ihr Schicksal in eigener Verantwortung zu gestalten und wurde aus den unterschiedlichsten Gründen von den Bürgern nicht angenommen. Wesentliche Gründe waren neben den verfassungsrechtlichen Regelungen:

- › Außenpolitische Gründe, insbesondere die harten und als entehrend empfundenen Bestimmungen des 1919 durch demokratische Staaten festgelegten **Versailler Vertrages** (u.a. Alleinkriegsschuld Deutschlands, unbezifferte Reparationen, Gebietsabtretungen ohne Volksabstimmung oder sogar gegen den erklärten Willen der Bevölkerung), aber auch beispielsweise die Besetzung des Ruhrgebietes durch belgische und französische Truppen 1923.

- › Innenpolitische Gründe, wie die politische Instabilität einer sich erst neu firmierenden Gesellschaft (Auseinandersetzungen zwischen kommunistischen, nationalsozialistischen und demokratischen Parteien und Ideologien)

- › Wirtschaftspolitische Gründe, insbesondere die Weltwirtschaftskrise von 1929, die zu einer massiven wirtschaftlichen Schwäche Deutschlands führte (1932 ca. 6 Millionen Arbeitslose).

Diese Entwicklungen ließen das Land nicht zur Ruhe kommen. In dieser kritischen Situation stellte sich die Weimarer Reichsverfassung nicht als geeignetes Instrument dar, den inneren Frieden im demokratischen Sinne herzustellen und zu bewahren.

2.4 Der Nationalsozialismus 1933 - 1945

Am 30.01.1933 erfolgte die »**Machtergreifung**« der **Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei (NSDAP)**. Reichspräsident von Hindenburg ernannte den Führer der NSDAP, Adolf Hitler, zum Reichskanzler. Die NSDAP war zwischenzeitlich zur stärksten Partei im Reichstag gewählt worden.

Machtergreifung
Hitlers/III. Reich

Im politischen Vollzug der Machtergreifung übertrug der Reichstag am 23.03.1933, mit 441 gegen 94 Stimmen, durch ein verfassungsänderndes Gesetz (das sog. **Ermächtigungsgesetz**) seine Gesetzgebungsbefugnisse auf die Reichsregierung. Die Weimarer Reichsverfassung blieb zwar weiterhin gültig, das Ermächtigungsgesetz wurde jedoch faktisch zur »heimlichen« Verfassung des III. Reiches. Diese Monopolisierung der Macht ging einher mit weiteren Maßnahmen der **Gleichschaltung**:

- › Bereits die »Verordnung zum Schutz von Volk und Staat« vom 28.02.1933 – Erlass direkt nach dem Reichstagsbrand – setzte wesentliche Grundrechte (insbesondere Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) außer Kraft.
- › Durch das »Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums« vom 07.04.1933 wurde der Staatsdienst im Sinne der NSDAP umgestaltet. Regimekritische Beamte oder Beamte jüdischen Glaubens konnten entlassen oder in den Ruhestand versetzt werden.
- › Im Mai 1933 wurden die Gewerkschaften aufgelöst und durch die Deutsche Arbeitsfront (DAF) – in der alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber vereinigt wurden – ersetzt. Der 1. Mai wurde arbeitsfreier Feiertag der »nationalen Arbeit«. Ab 1935 mussten alle männlichen Jugendlichen einen sechsmonatigen Arbeitsdienst leisten, ab Beginn des II. Weltkrieges auch die weiblichen Jugendlichen.
- › Es folgte das Verbot bzw. die Selbstauflösung der anderen politischen Parteien und damit die Ausschaltung einer politischen Opposition.
- › Der nationalsozialistische Staat verstand sich als Volksgemeinschaft. Der einzelne hatte seine Interessen den Interessen des Staates unterzuordnen.
- › Verfassungspolitisch von besonderer Bedeutung und Endpunkt auf dem Weg zum **zentralen Einheitsstaat** war die Ausschaltung der Länder durch das »Gesetz über den Neubau des Reiches« vom 30.01.1934. Die Hoheitsrechte der Länder wurden auf das Reich übertragen. Die Länder wurden durch weisungsgebundene Provinzen (Gau) ersetzt, der Reichsrat – die Vertretung der Länder – hörte auf, als Verfassungsorgan zu existieren.

Nach dem Tod des Reichspräsidenten von Hindenburg am 02.08.1934 vereinigte Hitler die Funktion des Präsidenten – damit auch des Oberbefehlshabers der Armee – und des Kanzlers in seiner Person. Der Einheits- und Führerstaat war etabliert und wurde bis zu seinem von außen erzwungenen Zusammenbruch durch die militärische Kapitulation am 08./09.05.1945 von den Deutschen nicht mehr in Frage gestellt.

2.5 Deutschland seit 1945

2.5.1 Die Besatzungszeit 1945 - 1949

Übernahme
der Staatsgewalt
durch die alliierten
Siegermächte

Das Deutsche Reich war in Folge der Niederlage im II. Weltkrieg gemäß der »Direktive JCS 1067« vom April 1945 von den Siegermächten nicht mit dem Ziel der Befreiung, sondern als besiegte Feindnation besetzt worden. Dementsprechend teilten die alliierten Siegermächte – nach der am 23.05.1945 erfolgten Inhaftierung der deutschen Reichsregierung unter Reichspräsident Dönitz (Ernennung am 29./30.04.1945 durch Hitler) – in einer Erklärung vom 05.06.1945 mit, dass sie »in Anbetracht der Niederlage Deutschlands die oberste Regierungsgewalt (und somit die Staatsgewalt) übernehmen«. Deutschland hörte damit auf, als souveräner Staat zu existieren. Näheres wurde auf der **Potsdamer Konferenz** der »großen Drei« (USA, GB, UdSSR) im Juli 1945 festgelegt:

- › Deutschland wurde in vier Besatzungszonen (USA; GB; UdSSR und Frankreich) aufgeteilt, in denen der jeweilige alliierte Befehlshaber die oberste Gewalt im Auftrag seiner Regierung ausübte.
- › Die ostdeutschen Gebiete – östlich der Oder-Neiße-Linie (ca. 110.000 qkm/¼ des ehemaligen Reichsgebietes – Stand 1937) kamen unter polnische bzw. sowjetische Verwaltung. Die in diesen Gebieten lebenden Deutschen (1939 ca. 9,6 Millionen) sowie die Deutschen in Ost- und Südosteuropa wurden vertrieben. Österreich wurde als eigenständiges Besatzungsgebiet abgetrennt. Das Saarland Frankreich angegliedert.
- › In allen Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen wurden die vier Oberbefehlshaber gemeinsam im dafür gebildeten Kontrollrat tätig. Für Entscheidungen des Kontrollrates galt das Prinzip der Einstimmigkeit.
- › Berlin erhielt einen Sonderstatus und wurde in vier Sektoren aufgeteilt, die Verwaltung übernahm der »Kontrollrat«, der aus den vier Stadtkommandanten gebildet wurde.
- › Die obersten Repräsentanten Deutschlands sollten vor einem alliierten Tribunal als Kriegsverbrecher abgeurteilt werden (in den Nürnberger Prozessen werden 1946 von 23 Hauptangeklagten zwölf zum Tode verurteilt).
- › Im Rahmen der Entnazifizierung, Entmilitarisierung und Umerziehung sollten die Deutschen zu Demokraten erzogen werden.

Die gesamte öffentliche Gewalt wurde von den Besatzungsmächten übernommen und durch die einzelnen Zonenbefehlshaber sowie den gemeinsamen Kontrollrat ausgeübt. Die Wehrmacht, alle anderen militärischen und paramilitärischen sowie NS-Organisationen wurden aufgelöst. Lehrer, Richter und Polizisten wurden entlassen, alle Mitglieder der NSDAP und »Feinde der Besatzung« aus Verwaltung und Wirtschaft entfernt. Jeder Deutsche hatte einen Fragebogen der Besatzungsmächte (131 Fragen) zu seiner politischen Vergangenheit zu beantworten.

In der Folge wurden ab 1945/46 ca. 250.000 Deutsche inhaftiert (davon ca. 76.000 in der sowjetischen, ca. 95.000 in der amerikanischen Zone).⁷

Ab 1946 vollzog sich erst nach und nach der Wiederaufbau einer öffentlichen Verwaltung insbesondere durch die Förderung einer lokalen Selbstverwaltung. In den Besatzungszonen wurden schließlich Länder als eigenständige Verwaltungsgebiete errichtet, die sich jedoch nicht mehr an den historisch gewachsenen Grenzen der ehemaligen deutschen Länder orientierten. Das Land Preußen wurde 1947 durch die Besatzungsmächte aufgelöst.

In den neugeschaffenen Verwaltungen wurden die leitenden deutschen Amtsträger (auch die Ministerpräsidenten der Länder) – zunächst als reine Hilfsorgane der jeweiligen Besatzungsmacht – durch die Militärbefehlshaber eingesetzt.

2.5.2 Die staatliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland bis 1990

Nachdem die Zusammenarbeit zwischen den Westmächten und der Sowjetunion im sich langsam abzeichnenden »kalten Krieg« sich als immer problematischer abzeichnete, schlossen die USA und GB ihre Besatzungszonen 1947 zu einer wirtschaftlichen »Bizone« zusammen. Schließlich sprach 1948 die Londoner Sechs-Mächte Konferenz (USA, GB, Frankreich sowie BeNeLux) die Empfehlung aus, ein neues deutsches Staatsgebilde zu schaffen, das aus den drei Westzonen gebildet werden sollte. Die Sowjetunion kündigte als Reaktion darauf ihre weitere Mitarbeit im Kontrollrat auf.

Westalliierte
betreiben Bildung
eines deutschen
Teilstaates

Die westlichen Militärgouverneure luden am 01.07.1948 die Ministerpräsidenten der Länder der Westzonen nach Frankfurt ein und übergaben ihnen drei Dokumente (**Frankfurter Dokumente**). In dem für die weitere Verfassungsentwicklung wichtigsten dieser Dokumente wurden die Ministerpräsidenten aufgefordert, eine verfassunggebende Versammlung bis zum 01.09.1948 einzuberufen, die eine

Frankfurter
Dokumente

- › demokratische Verfassung
- › föderalistischen Typs ausarbeiten sollte.

Obwohl die Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen Interesse an einer größeren Eigenständigkeit gegenüber den Alliierten hatten, wollten sie doch alles vermeiden, ihrerseits die Spaltung Deutschlands zu vertiefen. Deshalb plädierten sie gegenüber den Alliierten dafür, einen **Staat mit provisorischem Charakter** zu bilden und auch keine verfassunggebende Nationalversammlung einzuberufen, sondern die neue Verfassung von einem **Parlamentarischen Rat**, der aus 65 Delegierten der 11 Länderparlamente zusammengesetzt sein sollte, beraten zu lassen.

7 Nähere Ausführungen: Jarausch, Konrad, Die Umkehr, München, 2004

Grundgesetz
als provisorische
Verfassung

Um den provisorischen Charakter noch zu unterstreichen, sollte die neue Verfassung **Grundgesetz (GG)** genannt und ihre Legitimation auch nicht durch eine Volksabstimmung, sondern durch Ratifikation der Länderparlamente erhalten. Die Alliierten nahmen diese Einwände der Ministerpräsidenten an. Am 01.09.1948 trat der Parlamentarische Rat zusammen. Arbeitsgrundlage des Rates war der Entwurf eines durch die Ministerpräsidenten der Länder eingerichteten Sachverständigenausschusses, der im August 1948 auf der Insel **Herrenchiemsee** getagt hatte.

Für den Parlamentarischen Rat war das Demokratieverständnis der Weimarer Republik mitverantwortlich für ihr Scheitern. Insbesondere:

- › die starke Stellung des Reichspräsidenten,
- › die Leichtigkeit des Sturzes der Regierung,
- › die Möglichkeiten der plebiszitären Willensbildung,

wurden als grundlegende Ursachen angesehen.

GG als
Gegenverfassung

Das Grundgesetz wurde auf der Basis dieser Einschätzung und der Auflagen der Siegermächte zu einer »**Gegenverfassung**« zur **WRV** und dem **nationalsozialistischen System**, mit dem grundlegenden Ziel, die Demokratie als einzig legitime Gesellschaftsform umfassend abzusichern – notfalls auch gegen den Willen der Mehrheit des Volkes. Wesentliche Elemente des GG sind:

- › Der Bundespräsident hat ganz überwiegend rein repräsentative Kompetenzen. Eine Direktwahl durch das Volk ist nicht mehr vorgesehen, vielmehr wird er durch Abgeordnete der Länder und des Bundes gewählt.
- › Das Volk übt seine Souveränität direkt grundsätzlich nur noch durch Wahlen aus, eine Einflussnahme auf die Gesetzgebung oder grundlegende politische Entscheidungen durch Volksabstimmungen ist nicht vorgesehen.
- › Der Regierungschef (Bundeskanzler) ist entscheidend gestärkt worden. Durch seine Richtlinienkompetenz sind die übrigen Minister auf seine Politik verpflichtet. Er kann nur durch die Wahl eines neuen Kanzlers (sog. konstruktives Misstrauensvotum) während einer laufenden Legislaturperiode sein Amt verlieren – eine regierungslose Zeit kann es nicht geben.
- › Grundrechte der Bürger sind im GG an erster Stelle eingeführt und binden als unmittelbar geltendes Recht die staatliche Gewalt. Jeder einzelne Bürger hat das Recht, den Rechtsweg zu beschreiten, wenn er sich in seinen Rechten von der öffentlichen Gewalt verletzt fühlt.
- › Die Festlegungen für die staatlichen Grundprinzipien: die **Republik**, die **Demokratie**, den **Föderalismus** und den **sozialen Rechtsstaat** sind dem demokratischen Willensbildungsprozess entzogen. Diese Prinzipien wurden für unantastbar erklärt.

Diese Elemente bilden das spezielle deutsche Demokratiemodell, das Modell der wertgebundenen, wehrhaften Demokratie. Dieses Modell beinhaltet auch einen autoritären Charakter, es verfügt über Instrumente, sich gegen Feinde dieser Verfassungsordnung zu schützen. Damit zog das Grundgesetz eine weitere Konsequenz aus der historischen Entwicklung der Weimarer Republik und des III. Reiches.

Modell der wertgebundenen und wehrhaften Demokratie

Das Grundgesetz wurde:

- › am 08.05.1949 durch den Parlamentarischen Rat mit 53 gegen 12 Stimmen angenommen und
- › am 12.05.1949 von den drei westlichen Besatzungsmächten genehmigt.
- › von zehn der elf westdeutschen Landtage (außer Bayern – welches jedoch ausdrücklich die Zugehörigkeit zur Bundesrepublik bekräftigte) durch Abstimmungen angenommen.
- › am 23.05.1949 im Bundesgesetzblatt verkündet,
- › und trat mit dem 24.05.1949 in Kraft.

Im **Besatzungsstatut** vom 10.04.1949 wurden durch die Westalliierten Regelungen festgelegt, die der entstehenden Bundesrepublik Teile der inneren Souveränität übertrugen. Die Alliierten behielten sich jedoch weitgehende Rechte vor: Schutz der alliierten Streitkräfte, Abrüstung, Entmilitarisierung, Reparationen, auswärtige Angelegenheiten, Eingriff in das Wirtschaftsleben sowie das Recht, jederzeit die Regierungsgewalt wieder ganz oder teilweise zu übernehmen. Darüber hinaus wurde im GG (Artikel 139) festgelegt, dass die Regelungen des GG die Entnazifizierungsvorschriften der Alliierten nicht berühren.

1955 wurden diese Vorbehaltsrechte im Rahmen der **Pariser Verträge** (23.10.1954) reduziert. Die Alliierten behielten weiterhin das Recht zur Stationierung von Streitkräften und zur Durchführung aller Maßnahmen zum Schutz dieser Streitkräfte – ggf. auch durch Übernahme Teile der exekutiven Gewalt. Darüber hinaus behielten sich die Alliierten alle Rechte in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung vor. – Dieses Vorbehaltsrecht bestätigte die BRD nochmals im Grundlagenvertrag mit der DDR von 1972.

Am 12.09.1990, mit dem »**Zwei-plus-Vier-Vertrag**«⁸, endeten die alliierten Rechte und das wiedervereinigte Deutschland erhielt die volle Souveränität – jedoch mit folgenden Auflagen:

- › Die Truppenstärke der deutschen Streitkräfte wird auf 370.000 Soldaten begrenzt.
- › Deutschland verzichtet auf den Besitz und die Herstellung von atomaren, biologischen und chemischen Waffen.
- › Westalliierte Streitkräfte bleiben im Rahmen der NATO dauerhaft in Deutschland stationiert.

8 Vgl. BGBl. II von 1990, S. 1317

- › Deutschland tritt die ostdeutschen Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie an Polen bzw. die Sowjetunion (heute: Rußland) endgültig ab (ca. 110.000 qkm) und erhebt auch in Zukunft keinerlei Gebietsansprüche gegen andere Staaten.

2.5.3 Die Deutsche Demokratische Republik – von der Teilung zum Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland

Abweichung vom Verfassungsstaat westlichen Typs

Die Deutsche Demokratische Republik (DDR) entstand auf dem Gebiet der sowjetischen Besatzungszone. Die erste Verfassung vom 07.10.1949 (Offizielle Gründung der DDR durch Inkraftsetzung der Verfassung) lehnte sich formal deutlich an das Muster der Weimarer Reichsverfassung an; allerdings entsprach dem von Anfang an nicht die Verfassungswirklichkeit. Spätere Verfassungen (1968 und 1974) weichen in ihrem Inhalt von einem demokratischen Verfassungsstaat westlichen Typs ab. Sie bezeichnen die DDR als sozialistischen Staat. Die **alleinige Führungsrolle der »Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei«**, d.h. der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED), wird betont.

Die Gründung der DDR festigte – wie auch die voranschreitende Westintegration der Bundesrepublik – die Teilung Deutschlands. Eine Initiative der Sowjetunion zur Wiedervereinigung Deutschlands als neutraler Staat (»Stalinnote«) wurde von den Westalliierten und dem Kanzler der Bundesrepublik, Konrad Adenauer, 1952 abgelehnt. Eine vergleichbare Chance nutzte Österreich 1955 und erklärte sich in Abstimmung mit den Siegermächten zum neutralen Staat.

Unterdrückung der Grundrechte

Seit Ende der 80er Jahre – erkennbar aber bereits beim Volksaufstand vom 17.06.1953 und dem Mauerbau am 13.08.1961 – befand sich die DDR in einer immer stärker werdenden Krise, die sich auf alle Lebensbereiche erstreckte. Ursachen der zunehmenden Krise lagen insbesondere in einer wachsenden Unzufriedenheit der Bevölkerung mit ihren Lebensbedingungen, in der Unterdrückung der Grundrechte, der Abschottung des Staates nach außen – besonders gegenüber der BRD – und in immer offener zutage tretenden schweren ökologischen Schäden. War das politische System der DDR seit seiner Gründung stets durch das Eingreifen der Sowjetunion gesichert worden, änderte sich das Ende der 80er Jahre durch die in der Sowjetunion voranschreitende politische Reform unter Gorbatschow (»Glasnost-Offenheit«/»Perestroika-Umstrukturierung«). All das führte schließlich im November 1989 zum Zusammenbruch des sozialistischen Systems in der DDR.

Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland

Die sich daran anschließende Übergangszeit mündete im Beitritt der DDR zur Bundesrepublik am 03.10.1990. Rechtsgrundlage des Beitritts war der sog. **Einigungsvertrag** vom 31.08.1990 (BGBl II S. 885) samt verfassungsändernden Vertragsgesetzen vom 23.09.1990, die für das Gebiet der ehemaligen DDR neben den Modalitäten des Beitritts im Wesentlichen die Übernahme des in der Bundesrepublik geltenden Rechts vorsah.

Der Beitritt erfolgte über den Artikel 23 GG, eine mögliche Wiedervereinigung über Art. 146 GG mit der Verabschiedung einer neuen gesamtdeutschen Verfassung wurde politisch nicht präferiert.

2.5.4 Die Bundesrepublik seit 1990

Mit der Wiedervereinigung wurde die Bundesrepublik zum deutschen Gesamtstaat, in der Kontinuität des 1871 gegründeten deutschen Nationalstaates. Ende 1991 beriefen Bundesrat und Bundestag eine »Gemeinsame Verfassungskommission«, die zu Fragen der Änderung bzw. Ergänzung des Grundgesetzes – damit auch zur Frage einer neuen, gesamtdeutschen Verfassung – Vorschläge unterbreiten sollte. Die Empfehlungen blieben jedoch marginal, so dass das Grundgesetz letztendlich als gesamtdeutsche Verfassung bestätigt wurde.⁹

2.5.5 Das deutsche Staatsverständnis

Das deutsche Staatsverständnis hat sich nach dem II. Weltkrieg grundlegend gewandelt. Bis dahin galt der Staat als abstrakte, übergeordnete – der allgemeinen Kritik entzogenen – Institution. Der Bürger war schicksalhaft mit dem Staat verbunden und ihm zu Treue und Gehorsam verpflichtet. Kennzeichnend für die Gemeinschaft der Bürger waren insbesondere gemeinsame Herkunft, Sprache und Kultur.

2.5.5.1 Das Staatsverständnis der Gegenwart

Heute gilt der Staat als eine historisch gewachsene, freiwillige Gemeinschaft aller Bürger – unabhängig von ihrer Herkunft. Die Staatsgewalt geht ausschließlich vom Staatsvolk aus. Die öffentliche Gewalt handelt nur legitimiert, wenn sie sich direkt oder mittelbar auf das Volk berufen kann. Die Gesetze, die sich die Gemeinschaft gibt, basieren auf dem Prinzip der Mehrheitsentscheidung – beachten aber auch die Rechte der Minderheit.

Prinzip der
Volkssouveränität

Der Einzelne verfügt über verfassungsmäßig garantierte Rechte gegenüber dem Staat. Auch die Verwirklichung der Aufteilung der Staatsgewalt in drei unabhängige Teilgewalten, zur Verhinderung von einseitigen Machkonzentrationen, gilt heute als wesentliche Voraussetzung zur Garantie der Freiheitsrechte des Einzelnen.

Das Staatsverständnis der Bundesrepublik Deutschland sieht darüber hinaus die Demokratie als die einzig legitime Herrschaftsform an, die diese Grundlagen garantieren kann und schützt sie durch unterschiedliche Instrumente im Rahmen einer »wehrhaften Demokratie«.

Gleichzeitig hat sie sich ausdrücklich zum Schutz der Menschenwürde bekannt. Dieses grundlegendes Bekenntnis (Artikel 1 GG) zieht sich gleichsam als »roter Faden« durch das im Grundgesetz niedergelegte Staatsverständnis.

9 Vgl. Drucksache 12/6000 des Dt. Bundestages vom 05.11.1993

2.5.5.2 Staatliche Souveränität

Nach der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands im Mai 1945 wurde das gesamte deutsche Staatsgebiet von den Siegermächten (USA, GB, UdSSR) besetzt. Auf der Potsdamer Konferenz (Juli 1945) einigten sich die Sieger, das Land aufzuteilen. Der Osten Deutschlands wurde Polen und der UdSSR »zur Verwaltung« übergeben, das übrige Staatsgebiet in vier Besatzungszonen aufgeteilt (UdSSR, USA, GB und Frankreich). Die Staatsgewalt übernahmen die Siegermächte gemeinsam. 1949 wurde in den drei westlichen Besatzungszonen durch die Westalliierten – unter der Führung der USA – die Bundesrepublik Deutschland als teilsouveräner Staat gegründet.

Teilsouveränität

Die in den Anfangsjahren geltenden Besatzungsrechte der Westalliierten wurden nach der Gründung der BRD im Aufenthaltsvertrag (1954) und nach dem Beitritt zur NATO durch das NATO-Truppenstatut (1951) sowie das **Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut**¹⁰ (1959) weitgehend übernommen und vertraglich geregelt. Die BRD akzeptierte diese »Unterordnung«, bot sie doch Schutz im »kalten Krieg« und eine wachsende Akzeptanz durch den Westen.

Im Rahmen der Wiedervereinigung (»Zwei-plus-Vier-Vertrag«/1990) erhielt Deutschland einerseits die volle Souveränität, andererseits aber bestätigte es diese besatzungsgleichen Rechte der Westalliierten, nunmehr jedoch mit der Möglichkeit zur Kündigung aus wichtigem Grunde.¹¹ Die wesentlichen Sonderrechte, die insbesondere die USA wahrnehmen, sind:

- | | |
|--------------------------|---|
| Sonderrechte für die USA | <ul style="list-style-type: none"> › Ungehinderte Bewegungsfreiheit der Streitkräfte in und durch Deutschland, › Bereitstellung von Infrastruktur für den militärischen Betrieb durch Deutschland, › uneingeschränkte Nutzung der zugewiesenen Liegenschaften – einschließlich des Rechts, alle erforderlichen Maßnahmen (damit: Schutz- und Überwachungsmaßnahmen von und auf deutschem Boden) zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages zu treffen. |
|--------------------------|---|

10 BGBl. 1961 II S. 1183, 1218 i.d.F. vom 18.03.1993 (BGBl. 1994 II S. 2594, 2598)

11 Notenwechsel zum Zwei-plus-Vier-Vertrag vom 25.09.1990 und 16.11.1990.

Ergänzt durch die Akzeptanz der dauerhaften Stationierung westallierter Streitkräfte in Deutschland¹²,

- › ca. 18.600 Soldaten der britischen Armee,
- › ca. 56.700 Soldaten der US-Armee,

soll durch die Gewährung dieser Sonderrechte – insbesondere auch bei den europäischen Nachbarländern – Vertrauen in die politische Kontinuität der Westbindung und in den nachhaltigen Verzicht auf die Rolle einer eigenständigen Großmacht geschaffen werden, die heute zum staatlichen Selbstverständnis Deutschlands gehören.

Die Bundesrepublik geht diesen »neuen Weg der Unterordnung« bewusst. Im Rahmen der politischen Wende, des Falls der Mauer 1989/90, hatten insbesondere Frankreich und Großbritannien versucht die Wiedervereinigung zu verhindern, da sie den Wiederaufstieg des vereinten Deutschlands zur zentralen europäischen Großmacht fürchteten. Der Verzicht auf die Rolle einer souveränen Großmacht wird daher als Garant für eine friedliche Entwicklung Europas angesehen. Gleichzeitig ist die BRD bereit, zur Verwirklichung eines vereinten Europas weitere Souveränitätsrechte abzutreten. Das GG legt diese Möglichkeit deutlich fest: der im Rahmen der Wiedervereinigung grundlegend veränderte Art 23 Absatz 1 GG ermächtigt den Bund nunmehr konkret zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union.

Europäische
Integration

Darüber hinaus sieht sich heute die Bundesrepublik als Gegenentwurf zum Nationalsozialismus. Neben der »symbolischen« Aufrechterhaltung der Entnazifizierungsvorschriften im GG (vgl. Artikel 139 GG) wird hier die Definition des Bundesverfassungsgerichts¹³ konkret, die der entschiedenen Abgrenzung von der nationalsozialistischen Zeit »prägende Bedeutung für die Identität der Bundesrepublik Deutschland« zuerkennt.

Insgesamt verliert die einst zentrale Bedeutung der **nationalstaatlichen Souveränität**, die neben den drei Elementen für die Definition eines Staates wesentlich ist, zunehmend an Bedeutung.

Zur Aufrechterhaltung der weltweiten Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit von Staaten sind diese zunehmend gezwungen, Staatenverbindungen einzugehen, nationale Souveränitätsrechte auf diese zu übertragen (zum Beispiel Europäische Union, NATO) und gemeinsame Interessen zu definieren und zu verfolgen.

12 Vgl. Bundestagsdrucksache 17/5586 vom 14.04.2011
Die Rechtsstellung der stationierten alliierten Truppen basiert auf dem für unbegrenzte Zeit abgeschlossenen – nunmehr jedoch mit einer zweijährigen Frist kündbaren – Aufenthaltsvertrag von 1954 (BGBl 1955 II S. 253/BGBl 1990 II S. 1390 und S. 1696) sowie dem Zusatzabkommen zwischen der BRD und der NATO vom 03.08.1959 (BGBl. 1961 II S. 1183, 1218 – i.d.F. vom 18.03.1993, BGBl 1994 II, S. 2594, 2598)

13 Vgl. BVerfG-Beschluss vom 04.11.2009/1 BvR 2150/08

2.6 Daten zur Deutschen Geschichte (ab 1800)

2.6.1 Kleine Datenübersicht

1806	Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation (I. Reich) – nach Siegen Frankreichs (Napoleon) gegen die deutschen Großmächte Österreich und Preußen
1812/13	Befreiungskrieg gegen Frankreich
1815	Wiener Kongress/Bildung des Deutschen Bundes (mit 38 souveränen deutschen Bundesstaaten)
1832	Hambacher Fest (Forderung nach Einheit Deutschlands und Anerkennung der Volkssouveränität)
1848/49	Erste Deutsche Nationalversammlung in Frankfurt (Paulskirche)/Verabschiedung der Reichsverfassung
1864-1871	Deutsche Einigungskriege (preußisch-dänischer Krieg 1864; preußisch-österreichischer Krieg 1866; deutsch-französischer Krieg 1870/71)
18.01.1871	Gründung des Deutschen Nationalstaates in Versailles/Frankreich (II. Deutsches Reich /kleindeutsche Lösung – ohne Österreich)
1883	Einführung der Sozialversicherung in Deutschland (1883 Krankenversicherung für Arbeiter/1884 Unfallversicherung)
1884	Deutschland wird Kolonialmacht (Erwerb u.a. von: Kamerun, Süd-West-Afrika, Ost-Afrika, Togo)
1900	Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) tritt in Kraft
1914-1918	I. Weltkrieg (Hauptgegner: Deutschland/Österreich/Türkei gegen Großbritannien/Frankreich/USA/Russland)
09.11.1918	Ausrufung der Republik in Berlin
11.11.1918	Deutsche Kapitulation
1919	Wahl der Nationalversammlung (Weimarer Republik); Weimarer Reichsverfassung (WRV) ; Einführung des Frauenwahlrechts; Unterzeichnung des Versailler Vertrages
1923	Einmarsch Frankreichs und Belgiens in Deutschland (Besetzung des Ruhrgebietes – passiver Widerstand); Hitlerputsch
1929	Weltwirtschaftskrise
1933	Hitler wird zum Reichskanzler ernannt/Machtergreifung der Nationalsozialisten (III. Reich); Ermächtigungsgesetz
1938	Anschluss Österreichs; »Reichskristall-/Reichspogromnacht«
1939-1945	II. Weltkrieg (Hauptgegner: Deutschland/Japan/Italien gegen Großbritannien/Frankreich/USA/UdSSR)

08.05.1945	Bedingungslose Kapitulation Deutschlands
1945	Potsdamer Abkommen
1948	Währungsreform in den drei Westzonen (Abschaffung der Reichsmark – Einführung der Deutschen Mark – DM); Blockade West-Berlins durch die Sowjetunion; Übergabe der »Frankfurter Dokumente« durch die Westalliierten
23.05.1949	Verkündung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland (BRD)
14.08.1949	Wahl zum ersten Deutschen Bundestag
07.10.1949	Gründung der Deutschen Demokratischen Republik (DDR)
1951	Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl – EGKS – (sog. Montanunion)
17.06.1953	Volksaufstand in der DDR
1955	Die BRD tritt der NATO bei; Gründung der Bundeswehr; Die DDR wird Mitglied des Warschauer Pakts; Das – bisher französisch verwaltete – Saarland tritt nach einer Volksabstimmung der BRD bei.
1957	Abschluss der Römischen Verträge über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM)
13.08.1961	Mauerbau in Berlin
1963	Deutsch-französischer Freundschaftsvertrag (Elysée-Vertrag)
1967/68	Außerparlamentarische Opposition (APO) und »68er Bewegung«
1972	»Ostverträge« der BRD mit Polen, Sowjetunion und der DDR
1973	Aufnahme der BRD und der DDR in die Vereinten Nationen (UNO)
1979	Erste direkte Wahl des Europäischen Parlaments
09.11.1989	Öffnung der innerdeutschen Grenzen durch die DDR/»Mauerfall«
01.07.1990	Währungsunion zwischen DDR und BRD
03.10.1990	Wiedervereinigung – die DDR tritt der BRD bei; Deutschland erhält im Rahmen der Zwei-plus-Vier-Verträge die volle staatliche Souveränität
1993	Vertrag von Maastricht tritt in Kraft (Gründung der Europäischen Union – EU)
1995	Inkraftsetzung des »Schengener Abkommens«
1999	Einführung der gemeinsamen europäischen Währung (»Euro«) Vertrag von Amsterdam; Krieg gegen Serbien (erstmalige aktive Teilnahme der BRD an einem Krieg)

2000	Vertrag von Nizza – Neues Staatsangehörigkeitsgesetz tritt (StAG) in Kraft
2002	Abschaffung der Deutschen Mark (DM) – der Euro (€) wird alleiniges Zahlungsmittel
2005	EU-Verfassung scheitert nach Volksabstimmungen in Frankreich und Holland; Zuwanderungsgesetz in Kraft
2009	Vertrag von Lissabon – Charta der Grundrechte der Europäischen Union

2.6.2 Die Deutschen Staatsoberhäupter seit Gründung des deutschen Nationalstaates¹⁴

ZEITRAUM	NAME	STAATLICHE ORGANISATION
1871-1888	Kaiser Wilhelm I.	Deutsches Reich (Kaiserreich/II. Reich)
1888	Kaiser Friedrich III.	
1888-1918	Kaiser Wilhelm II.	
1919-1925	Friedrich Ebert	(Weimarer Republik)
1925-1934	Paul von Hindenburg	
1934-1945	Adolf Hitler	(NS/III. Reich)
1945	Karl Dönitz	
1945-1949	-	Besatzungszeit
1949-1959	Theodor Heuß	Bundesrepublik Deutschland (BRD)

14 Die **BRD** übernahm als deutscher Teilstaat die »Fortführung« des gesamten deutschen Nationalstaates. (Teile der Weimarer Reichsverfassung sind Bestandteil des GG (vgl. Artikel 140), der Begriff Deutscher i.S. des GG bezieht sich auf das deutsche Staatsgebiet vom 31.12.1937 – Artikel 116 GG)
Die **DDR** hingegen sah sich nur als teildentisch an und vertrat die Theorie des Unterganges Deutschlands, mit einer anschließenden Neugründung unabhängiger Staaten. Die **Republik Österreich** wurde von den Siegermächten als eigenständiger, unabhängiger Staat wiedergegründet (Verbot des Anschlusses an Deutschland – Art. 4 Österreichischer Staatsvertrag von 1955)

1959-1969	Heinrich Lübke
1969-1974	Gustav Heinemann
1974-1979	Walter Scheel
1979-1984	Karl Carstens
1984-1994	Richard von Weizsäcker
1994-1999	Roman Herzog
1999-2004	Johannes Rau
2004-2010	Horst Köhler
2010-2012	Christian Wulff
2012	Joachim Gauck

2.6.3 Die Kanzler der Bundesrepublik

ZEITRAUM	NAME
1949-1963	Konrad Adenauer (CDU)
1963-1966	Ludwig Erhard (CDU)
1966-1969	Kurt Kiesinger (CDU)
1969-1974	Willy Brandt (SPD)
1974-1982	Helmut Schmidt (SPD)
1982-1998	Helmut Kohl (CDU)
1998-2005	Gerhard Schröder (SPD)
seit 2005	Angela Merkel (CDU)



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

6. Wann sind erstmalig für ganz Deutschland Grundrechte proklamiert worden?
7. Benennen Sie die in der WRV getroffenen Grundentscheidungen für die neue Staatsorganisation.
8. Welche Ursachen gab es für das Scheitern der Weimarer Republik?
9. Wodurch konnten die Nationalsozialisten die Weimarer Reichsverfassung aushöhlen?
10. Welche verfassungsrechtlichen Schlussfolgerungen hat der Parlamentarische Rat aus dem Scheitern der Weimarer Republik gezogen?
11. Welche Vorgaben haben die westlichen Alliierten den westdeutschen Ministerpräsidenten zur Ausarbeitung einer Verfassung gemacht?

NOTIZEN

3. DIE VERFASSUNGSRECHTLICHEN GRUNDENTSCHEIDUNGEN FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND



LERNZIELE

DER / DIE LERNENDE SOLL

07. die im Art. 20 GG enthaltenen Staatsfundamentalnormen nennen und erläutern können,
08. den Begriff der Volkssouveränität erläutern können,
09. die Funktion der Ewigkeitsklausel beschreiben können,
10. den Begriff der mittelbaren Demokratie erläutern können,
11. erklären können, worin die Wertgebundenheit und Wehrhaftigkeit des herrschenden Demokratiemodells besteht.
12. die Elemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung benennen können.

Einführung

Die **verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen** definieren die wesentlichen Eckpunkte für die Staatsform der Bundesrepublik Deutschland. Sie sind somit von elementarer Bedeutung für das staatliche Gesamtverständnis und sind Grundlage für das Handeln aller staatlichen Akteure.

Die **verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen oder Staatsfundamentalnormen** für den deutschen Staat finden sich in:

ARTIKEL 20 GG.

Neben dem Art. 1 GG («Schutz der Menschenwürde») ist der Art. 20 GG von grundlegender Bedeutung, denn er gibt nicht nur über die Staatsform, den Staatsaufbau, sondern auch über das herrschende Staatsverständnis Auskunft. Er kann daher als **»Verfassung in Kurzform«** bezeichnet werden.

- › Art. 20 GG enthält den Staatsnamen: **Bundesrepublik Deutschland**
- › In Abs. 1 findet sich das Bekenntnis zum **demokratischen** und **sozialstaatlichen** Prinzip.
- › In Abs. 2 bekennt sich die Bundesrepublik Deutschland ferner zum Prinzip der **Volkssouveränität** («Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.«) und verdeutlicht damit das Prinzip der Demokratie.

- › Gleichzeitig erfolgt die Festlegung der **Gewaltenteilung**: Die **Gesetzgebung (Legislative)** ist an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden; die **ausführende (Exekutive)** und die **rechtsprechende (Judikative) Gewalt** unterliegen der Gesetzesbindung. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich weiterhin als staatsrechtliche Leitidee das Bekenntnis zur **Rechtsstaatlichkeit**.

Die fünf grundlegenden Prinzipien für die staatliche Gestaltung der Bundesrepublik Deutschland, sind:

- › **Republik**
- › **Demokratie**
- › **Bundesstaat**
- › **Sozialstaat**
- › **Rechtsstaat**

Diese Grundentscheidungen sind durch die Regelung des

Ewigkeitsklausel

ARTIKEL 79 ABSATZ 3 GG

»ewig« geschützt. Nicht einmal mit absoluten Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat können sie geändert oder beseitigt werden. Diese besondere Regelung zeigt deutlich den Charakter des Grundgesetzes als Gegenentwurf zur Weimarer Reichsverfassung und zum III. Reich.

3.1 Republik

Die Festlegung auf eine republikanische Staatsform – durch Artikel 20 Absatz 1 GG/»Die Bundes**republik** Deutschland.....« – ist die Entscheidung gegen die Einführung einer Monarchie (Herrschaft eines Einzelnen). Das deutsche Staatsoberhaupt ist somit lediglich auf Zeit gewählt (hier: Bundespräsident) und kein monarchischer Herrscher auf Lebenszeit bzw. aufgrund des Erbrechts (zum Beispiel Kaiser).

3.2 Demokratie

Das Wort »Demokratie« bedeutet: »Herrschaft des Volkes«. Die Demokratie ist eine Herrschaftsform, in der die Staatsgewalt durch das Volk ausgeübt wird oder die Ausübung direkt auf das Volk zurückzuführen ist. Das Prinzip der Volkssouveränität gilt als verwirklicht.

3.2.1 Repräsentative Demokratie

In Art. 20 Abs. 1 GG ist das demokratische Prinzip allgemein verankert, in Abs. 2 wird es konkretisiert.

Das Grundgesetz bekennt sich ausdrücklich zum Prinzip der Volkssouveränität und führt weiter aus, dass das Volk grundsätzlich die Möglichkeit hat, die Staatsgewalt selbst auszuüben (durch Wahlen und Abstimmungen), es aber in der Regel besondere und demokratisch legitimierte Organe sind, die in seinem Namen tätig werden. Damit wird die Umsetzung der Demokratie näher charakterisiert.

Die Bundesrepublik Deutschland ist demnach eine **mittelbare oder repräsentative Demokratie**. Das Volk wählt sich über Art. 38 GG seine Repräsentanten in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl, die in der Volksvertretung (dem Parlament) alle wesentlichen Entscheidungen für den Staat »stellvertretend« treffen.

mittelbare
Demokratie

3.2.2 Parteiendemokratie

Art. 21 GG charakterisiert darüber hinaus die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland als **Parteiendemokratie** und hebt die Parteien gegenüber anderen Vereinigungen besonders hervor. Die Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit, sie sind fester – verfassungsrechtlich legitimierter – Bestandteil der staatlichen Willensbildung. Ein Parteienverbot kann daher auch nur durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen werden.

Die Parteien sind die **wesentlichen politischen Akteure** in der BRD. Insbesondere über die Parlamente gehen von ihnen alle wesentlichen staatlichen Entscheidungen aus: Bildung der Regierungen (Bund und Länder), Wahl des Bundespräsidenten, Wahl von Bundesrichtern, Erlass von Gesetzen, Übertragung von Hoheitsrechten, Einsatz der Bundeswehr, Mitwirkung in öffentlich-rechtlichen Medien.

Das **Parteiengesetz (PartG)** regelt die herausgehobene Stellung der Parteien konkret und verweist darauf, dass die Parteien, als Vereinigung von Bürgern, ein verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil der freiheitlich demokratischen Grundordnung sind und eine ihnen obliegende und durch das Grundgesetz verbürgte öffentliche Aufgabe erfüllen.

In der BRD gibt es eine Vielzahl von Parteien – ein Kennzeichen einer pluralistisch-demokratischen Gesellschaft.

Zur Vereinfachung der unterschiedlichen politischen Strömungen hat sich die Einteilung der Parteien in ein links – Mitte – rechts Spektrum herausgebildet. Dabei ist zu beachten, dass in diesen einzelnen Politikbereichen wiederum gemäßigte bis radikale Ausprägungen existieren.

Grundlegende unterschiedliche Kennzeichen sind heute – wenn auch in der Realität fließend und oft nicht eindeutig zuzuordnen – auf der »links – rechts – Skala« insbesondere:

- › Egalitär (Forderung nach Gleichheit aller Bürger) ◀▶
- Elitär (Anerkennung von Ungleichheit und Unterschiedlichkeit)

- › International (internationale Solidarität) / ◀▶ national (Betonung nationaler Interessen)
- › Progressiv (kontinuierliche Fortentwicklung / Erneuerung der Gesellschaft) ◀▶ Konservativ (hervorgebrachte Werte und Normen bewahren)
- › Libertär / Tolerant ◀▶ Autoritär (Sicherheit und Ordnung)
- › Zuwanderungsfreundlich ◀▶ Zuwanderungskritisch

In den Parlamenten (EU, Bund, Länder) sind insbesondere folgende Parteien vertreten (Stand: 2015):

POLITISCHES SPEKTRUM ¹⁵	LINKS	MITTE	RECHTS
Parteien	SPD Grüne Die Linke Die Piraten	CDU/CSU FDP	NPD AFD

Zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben erhalten die Parteien eine direkte **staatliche Finanzierungshilfe**, die eine jährliche Obergrenze nicht überschreiten darf (vgl. § 18 Abs. 2 PartG)¹⁶. Diese Summe wird auf die Parteien nach dem Erfolg bei Europa- und Bundestagswahlen (mind. 0,5 % Stimmanteil) sowie Landtagswahlen (mind. 1 % Stimmanteil) verteilt.

Für das Jahr 2013 ergaben sich für die Parteien folgende staatliche Finanzhilfen¹⁷:

PARTEI	BEITRAG IN €	PARTEI	BEITRAG IN €
CDU	47.889.305	Die Linke	10.714.544
SPD	48.648.864	FDP	9.200.718
Grüne	14.818.219	AFD	5.411.149
CSU	12.697.267	Die Piraten	1.618.629
-	-	NPD	1.415.502

15 Einschätzung/vgl. bspw.: Analyse der Wahlprogramme 2013, WZB

16 Obergrenze: bis 2010 = 133 Mio. €, 2011 = 141,9 Mio. €, 2012 = 150,8 Mio. €, ab 2013 dynamische Steigerung gem. Preisindex

17 Quelle: Deutscher Bundestag / Stand: 29.01.2015

3.2.3 Wehrhafte Demokratie / FDGO

Die Demokratie gewährt ihren Bürgern ein Höchstmaß an Freiheitsrechten. Im Rahmen der Gründung der Bundesrepublik zogen die westlichen Besatzungsmächte und der Parlamentarische Rat aufgrund der Kenntnisse über das Scheitern der Weimarer Republik und der Erfahrungen aus der Nationalsozialistischen Zeit, für die neue Staatsform aber die Konsequenz, dass die Freiheitlichkeit in der Demokratie der Bundesrepublik nicht grenzenlos gewährt werden kann.

Das Grundgesetz versteht sich insofern als Gegenentwurf gegen die demokratischen Auffassungen der Weimarer Republik und die Entwicklungen im Nationalsozialismus. Es hat damit im Prinzip einen neuen Typus der Demokratie geschaffen – eine Demokratie mit »autoritären« Zügen, die die Gegner des im GG fixierten staatlichen Systems auch aktiv bekämpft.

Anders als in der Weimarer Republik sind in der Bundesrepublik Deutschland die drei Staatsgewalten durch Art. 1 Abs. 3 (Bindung an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht) und durch Art. 20 Abs. 3 GG (Bindung an die verfassungsmäßige Ordnung bzw. an Gesetz und Recht) erheblichen Bindungen ausgesetzt. Außerdem ist es ihnen durch die **Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG** verwehrt, sich dieser Bindungen zu entledigen. Diese Bindungen sollen die der Demokratie zugrundeliegenden Werte umfassend schützen.

Bindung der Staatsgewalt an die Werteordnung des GG

Somit ist die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland zugleich eine freiheitliche, aber auch eine klar wertgebundene Demokratie. Folgerichtig bekennt sich die Bundesrepublik Deutschland deshalb auch zu dem Modell der **wehrhaften** oder **streitbaren Demokratie**.

Das Prinzip der wehrhaften Demokratie findet seine konkrete Ausgestaltung im Grundgesetz in den Artikeln:

- › Art. 9 Abs. 2 GG (Vereinsverbot)
- › Art. 11 Abs. 2 GG (Einschränkung der Freizügigkeit)
- › Art. 18 GG (Verwirkung von Grundrechten)
- › Art. 21 Abs. 2 GG (Parteienverbot).

Instrumente der wehrhaften Demokratie

Es verpflichtet darüber hinaus auch Beamte zum aktiven Eintreten für die **freiheitlich demokratische Grundordnung (FDGO)** und räumt jedem einzelnen Bürger – unter Beachtung der Voraussetzungen des Art. 20 Abs. 4 GG – das Recht ein, **Widerstand** gegen diejenigen auszuüben, die diese Grundordnung beseitigen wollen.

Daneben können auch bestimmte Grundrechte allgemein eingeschränkt werden (zum Beispiel Beschränkung der Meinungsfreiheit durch allgemeine Gesetze – Artikel 5 Abs. 2 GG¹⁸, Einschränkung der Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel durch oder auf Grund eines Gesetzes – Artikel 8 Abs. 2 GG).

Der Begriff der FDGO wird jedoch im Grundgesetz nicht näher bestimmt. Sie ist der Rahmen, in dessen Grenzen sich die freie und offene politische Willensbildung durch Mehrheitsentscheidungen vollziehen kann. Sie ist insofern offen für den Richtungsstreit der politischen Parteien und neue gesellschaftliche Entwicklungen und beschreibt nur die hierbei einzuhaltenden Voraussetzungen.

SRP-Urteil des
Bundesverfassungsgerichts

Die Notwendigkeit, diesen Rahmen rechtlich abzustecken ergab sich 1952, als das Bundesverfassungsgericht die Frage zu entscheiden hatte, ob die rechtsextremistische Sozialistische Reichspartei (SRP) verfassungswidrig sei. In seinem Verbotsurteil vom 23.10.1952¹⁹ führte das Bundesverfassungsgericht zum näheren Verständnis der **freiheitlichen demokratischen Grundordnung** u.a. aus, dass sie sich als eine Ordnung bestimmen lasse:

FREIHEITLICH DEMOKRATISCHE GRUNDORDNUNG

».....die unter **Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen:**

Elemente der
Freiheitlich-
demokratischen
Grundordnung

- › **die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung,**
- › **die Volkssouveränität,**
- › **die Gewaltenteilung,**
- › **die Verantwortlichkeit der Regierung,**
- › **die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung,**
- › **die Unabhängigkeit der Gerichte,**
- › **das Mehrparteienprinzip und**
- › **die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.«**

18 Mit Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08 – erfolgte eine Ausweitung der Beschränkungsmöglichkeiten der Meinungsfreiheit. In dem Grundsatzurteil bestätigt das BVerfG den besonderen »antifaschistischen« Charakter der deutschen Demokratie, der auch den **Erllass von Sondergesetzen** in Ausnahmefällen (hier: § 130 Abs. 4 StGB – Volksverhetzung) rechtfertigt.

19 1 BVB 1/51

1956 erfolgte auf dieser Basis das Verbot der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD), wodurch die Bundesrepublik Deutschland den politisch zulässigen Rahmen nach »links« und »rechts« absteckte. Weitere Parteiverbote gab es in der Folge nicht.

Ein im Jahr 2001 eingeleitetes Verbotsverfahren gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) scheiterte 2003 vor dem Bundesverfassungsgericht.

Das Bundesverfassungsgericht als »Hüterin der Verfassung« ist letztendlich auch Kontrollorgan über die Anwendung der Instrumente der wehrhaften Demokratie (insbesondere im Rahmen des Parteienverbotes und der Grundrechtseinschränkungen) und schützt damit wiederum den Bestand der Werteordnung unter Abwägung der Interessen des Staates und des Einzelnen.



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

12. Welche Hinweise zum Staatsaufbau ergeben sich aus dem Staatsnamen Bundesrepublik Deutschland?
13. Wer hat in der Bundesrepublik Deutschland die Staatsgewalt inne?
14. Wie wird in der Bundesrepublik Deutschland die Staatsgewalt ausgeübt?
15. Welche verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen sind in Art. 20 GG enthalten?
16. Welche Funktion hat Art. 79 Abs. 3 GG?
17. Welches sind die Kennzeichen einer mittelbaren Demokratie?
18. Worin unterscheidet sich das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland von dem der Weimarer Republik?
19. Unter welchen Umständen können Bürger von ihrem Widerstandsrecht Gebrauch machen?
20. Welche grundlegenden Prinzipien sind mindestens zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu rechnen?

NOTIZEN

3.3 Rechtsstaat

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland enthält zwar keine direkten Regelungen darüber, dass es sich beim Staatssystem um einen Rechtsstaat handelt, legt aber in einigen wesentlichen Grundentscheidungen den Rechtsstaat inhaltlich fest.

Die wesentliche Grundaussage zum Rechtsstaat finden wir im Art. 20 Abs. 2 und 3 GG, welcher die Gewaltenteilung benennt und die Bindung der drei Gewalten (Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung) an die verfassungsmäßige Ordnung bzw. die Gesetze und das Recht beinhaltet. Damit verbunden ist der Vorbehalt des Gesetzes, d.h. das gesamte staatliche Handeln muss auf einer gesetzlichen Ermächtigung beruhen.

Auch für die einzelnen Bundesländer wird durch Art. 28 GG die Ausgestaltung der jeweiligen verfassungsmäßigen Ordnung (Landesverfassungen) im Sinne eines sozialen Rechtsstaates verpflichtend festgelegt.

Der Grundsatz des Rechtsstaates beinhaltet nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes folgende Grundprinzipien:

Grundprinzipien
des Rechtsstaates

- › Gewaltenteilung
- › Rechtssicherheit (Bindung alles staatlichen Handelns an das Gesetz)
- › Rechtsgleichheit (Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz)
- › Rechtsschutz (Schutz des Bürgers vor willkürlichen Eingriffen des Staates durch unabhängige Richter)
- › Gewährleistung von Grundrechten (vgl. Artikel 1 GG)

3.3.1 Gewaltenteilung

Die Gewaltenteilung ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland. Sie beinhaltet die Aufteilung der staatlichen Gewalt in drei Funktionsebenen:

drei Funktionsebenen
der Staatsgewalt

- › die **Legislative** (Gesetzgebung), bestehend auf der Bundesebene aus dem Bundestag und dem Bundesrat, auf der Länderebene aus den Länderparlamenten (in Berlin: Abgeordnetenhaus),
- › die **Exekutive** (vollziehende Gewalt), auf der Bundesebene bestehend aus der Bundesregierung und der Bundesverwaltung, auf der Länderebene aus Landesregierung und Landesverwaltungen (in Berlin: der Senat),
- › die **Judikative** (Rechtsprechung), bestehend auf der Bundesebene aus den Gerichten des Bundes (u.a. Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichtshof), auf der Länderebene aus den Gerichten der Länder zum Beispiel Oberlandesgerichte (in Berlin: Kammergericht), Landgerichte, Arbeitsgerichte, Verwaltungsgerichte.

Machtkontrolle und Machtbegrenzung Die Gewaltenteilung hat das Ziel, ein Ausufern von staatlicher Gewalt gegenüber dem Bürger zu verhindern. Die drei Gewalten haben dabei insbesondere das Ziel einer gegenseitigen Begrenzung und Kontrolle. So wählt beispielsweise der Bundestag den Bundeskanzler oder wählt ihn über das konstruktive Misstrauensvotum ab. Gesetzesvorschläge der Bundesregierung werden vom Bundestag beschlossen; der Bundestag beschließt den Haushaltsplan; das Bundesverfassungsgericht kann vom Bundestag erlassene Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüfen.

Die gegenseitige Kontrolle der einzelnen Gewalten führt jedoch nicht zu einer gegenseitigen Blockade, sondern ist im Sinne einer funktionierenden Staatsorganisation konstruktiver Bestandteil einer gewissen Verschränkung der Gewalten. Dies soll zu einem Gleichgewicht der einzelnen Gewalten und einem staatlichen Handeln im Sinne des Bürgers beitragen.

bundesstaatliche Gewaltenteilung Die Gewaltenteilung finden wir nicht nur in der oben beschriebenen Aufteilung der staatlichen Gewalt, sondern auch im Grundsatz der Bundesstaatlichkeit. Hier erfolgt eine Zuständigkeitstrennung in Bundeszuständigkeiten, Landeszuständigkeiten und kommunale Zuständigkeiten (im Land Berlin entfällt die Aufteilung in Landes- und kommunale Zuständigkeiten, da das Land Berlin Stadt (also Kommune) und Land zugleich ist). Die Verteilung von Zuständigkeiten auf Bund, Länder und Kommunen finden wir beispielsweise bei der Zuständigkeit zum Erlass von Gesetzen und Rechtsverordnungen sowie im Bereich der unterschiedlichen Steuern. Ziel ist auch hier eine gegenseitige Begrenzung der Machtausübung von Bund und Ländern.

Übersicht über die Gewaltenteilung:

	LEGISLATIVE	EXEKUTIVE	JUDIKATIVE
BUND	Bundestag	Bundesregierung einschl. Bundesverwaltung	Bundesgerichte (u.a. Bundesverfassungsgericht)
LÄNDER	Länderparlamente (in Berlin: Abgeordnetenhaus)	Landesregierungen einschl. Landesverwaltungen (in Berlin: Senat)	Ländergerichte
KOMMUNEN (nur eingeschränkt vergleichbar)	Gemeindevertretungen etc. (nicht in Berlin)	Landräte; Stadtdirektoren etc. (nicht in Berlin)	-

3.3.2 Rechtssicherheit

Die Rechtssicherheit beinhaltet insbesondere die Berechenbarkeit und Vorsehbarkeit staatlichen Handelns. Dies erfolgt einerseits durch die Bindung der staatlichen Organe an die Gesetze und der Garantie eines Vertrauensschutzes der Bürger gegenüber staatlichen Maßnahmen, beispielsweise darf der Bürger darauf vertrauen, dass er nicht bestraft wird, wenn die Strafbarkeit nicht vor der Tat gesetzlich bestimmt war (vgl. Artikel 103 Abs. 2 Grundgesetz – Rückwirkungsverbot), andererseits im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der den Einzelnen vor nicht erforderlichen und übermäßig belastenden Eingriffen durch staatliche Stellen schützt.

Berechenbarkeit des staatlichen Handelns für den Bürger

3.3.3 Rechtsgleichheit

Dieser Grundsatz wird durch Artikel 3 Abs. 1 GG (alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich) begründet. Ergänzt wird dieser Grundsatz durch den Anspruch auf rechtliches Gehör vor Gericht (vgl. Artikel 103 Abs. 1 GG). Dieser Gleichheitsgrundsatz hat das Ziel, eine Bevorzugung oder Benachteiligung von bestimmten Personen oder Personengruppen aufgrund ihrer Stellung, ihres Geschlechtes, ihrer Herkunft oder dergleichen zu verhindern.

keine Benachteiligung oder Bevorzugung bestimmter Personen

3.3.4 Rechtsschutz

Beinhalten die ersten drei Grundprinzipien des Rechtsstaates (Gewaltenteilung, Rechtssicherheit, -gleichheit) Rechte des Bürgers gegenüber dem Staat bzw. die Beschränkung von staatlicher Machtausübung, so beschäftigt sich der Bereich des Rechtsschutzes mit der Frage, wie sich der einzelne Bürger aktiv gegen staatliche Eingriffe unterschiedlichster Art wehren oder seine Interessen durchsetzen kann.

Im Artikel 19 Abs. 4 GG wird der sogenannte Rechtsweg garantiert. Durch diese Rechtsweggarantie hat jedermann, der sich durch staatliche Eingriffe in seinen Rechten verletzt fühlt die Möglichkeit, sich gegen Eingriffe zu wehren oder aber auch bestimmte Forderungen gegenüber dem Staat durchzusetzen (zum Beispiel Recht auf Sozialhilfe). Die Abwehr bzw. die Durchsetzung erfolgt über unterschiedliche Gerichte auf der Länderebene (beispielsweise Verwaltungsgerichte) bis zu der Möglichkeit, seine Rechte auch durch übergeordnete Bundesgerichte durchzusetzen (bei der Verletzung von Grundrechten bspw.: Bundesverfassungsgericht).

Rechtsweggarantie

3.3.5 Gewährung von Grundrechten

Die Gewährung von Grundrechten durch das Grundgesetz als unmittelbar geltendes Recht (vgl. Artikel 1 Abs. 3 GG) ist die Abrundung der rechtsstaatlichen Staatsorganisation. Die Grundrechte gewähren dem Bürger in erster Linie Schutzbereiche, in die der Staat nicht oder aber nur in begrenztem Maße eingreifen darf. Die Grundrechte sind die Basis des gesamten Rechtsstaates.

3.4 Sozialstaat

**MERKSATZ**

Der Sozialstaat hat die Aufgabe der Daseinsvorsorge und des sozialen Ausgleiches zwischen seinen Bürgern – mit dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit.

Sozial-
staatsprinzip

Das **Sozialstaatsprinzip** ist im Grundgesetz durch die Artikel

- › 1 GG – Unantastbarkeit der Menschenwürde und
- › 20 Abs. 1 GG – sozialer Bundesstaat festgelegt.

Ergänzt wird diese Festlegung durch Art. 28 Abs. 1 GG, durch den auch die Bundesländer auf die Organisationsform eines sozialen Rechtsstaates verpflichtet werden. Eine Konkretisierung des Begriffes Sozialstaat erfolgt im Grundgesetz nicht. Vielmehr bleibt es dem Gesetzgeber überlassen, auf konkrete gesellschaftliche Entwicklungen und Bedürfnisse zu reagieren und den Sozialstaat entsprechend auszugestalten.

Zentrale Zielsetzung des Sozialstaates ist dabei die Herstellung **sozialer Gerechtigkeit**. Daraus lässt sich jedoch kein konkreter Anspruch auf bestimmte Leistungen des Einzelnen gegen den Staat ableiten. Erst durch die Rechtsetzung des Gesetzgebers wird dieses Prinzip in konkrete Ansprüche des Einzelnen umgesetzt. Soziale Gerechtigkeit soll dabei durch einen sozialen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und eine Daseinsvorsorge für jedermann erreicht werden.

Der Grundgedanke des **sozialen Ausgleichs** ist die Hilfeleistung für den »Schwachen« durch den »Starken«. Die rechtliche Umsetzung erfolgte durch eine Vielzahl von Gesetzen, die insbesondere die Situation des Einzelnen »gerecht« berücksichtigen sollen (bspw. Kindergeld, Wohngeld, unterschiedliche Steuersätze für unterschiedliche Einkommenshöhen, sonstige Förderungen von Einkommensschwachen etc.). Ziel des sozialen Ausgleiches ist auch die Heranziehung aller gesellschaftlich relevanten Gruppen (Unternehmen, Staat und Bürger) für die Finanzierung des sozialen Systems nach dem Grundsatz »die Starken helfen den Schwachen«.

Der Bereich der **Daseinsvorsorge** wird ebenfalls als zentrale Aufgabe des Staates betrachtet. Neben den oben genannten Leistungen des sozialen Systems (für die Daseinsvorsorge ist insbesondere die Sozialversicherung maßgebend), gehört zur Verpflichtung des Staates darüber hinaus auch die Einrichtung einer Infrastruktur die den Forderungen des Sozialstaats gerecht wird (Einrichtung von Krankenhäusern, Schulen, Kindergärten etc.).

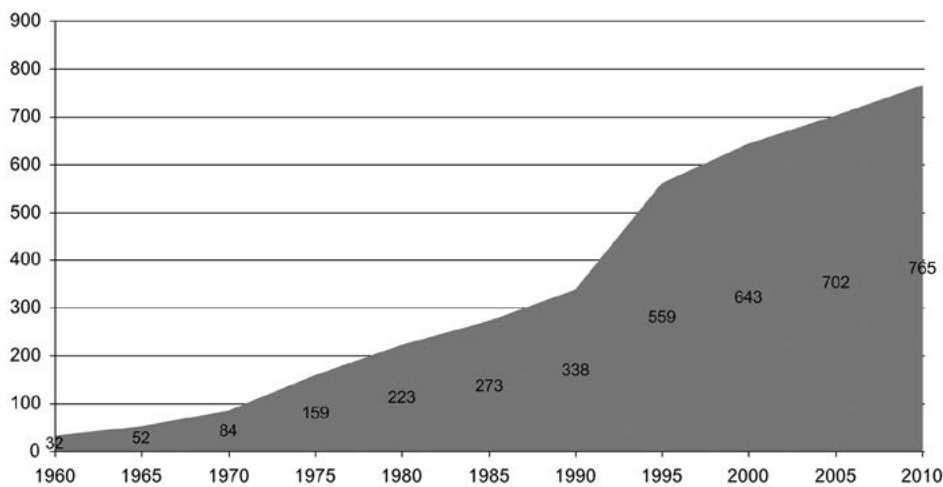
Ausgestaltung
des Sozialstaates

Die zur Ausgestaltung und zum Ausbau des Sozialstaates vom Gesetzgeber erlassenen Rechtssetzungen sind im **Sozialgesetzbuch (SGB)** zusammengefasst.

Die Gesamtheit aller sozialen Leistungen wird mit dem Begriff »System der sozialen Sicherung« umschrieben. Für alle Leistungen dieses sozialen Sicherungssystems wendet die Bundesrepublik Deutschland jährlich ca. 1/3 des gesamten Bruttoinlandsproduktes auf.²⁰

Der größte Ausgabenbereich mit einem Anteil von ca. 60 % ist dabei die sogenannte Sozialversicherung, die aus der Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, Unfall- und Pflegeversicherung besteht.

Entwicklung der Sozialleistungsausgaben²¹



Im System der sozialen Sicherung der Bundesrepublik Deutschland nehmen die Sozialhilfe (SGB XII) und das Arbeitslosengeld II – Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) als unterstes soziales Sicherungssystem eine besondere Stellung ein und werden ausschließlich aus Steuermitteln finanziert.

Anders als die Sozialversicherung gewähren diese Hilfen jedem Bedürftigen, der sich nicht selbst helfen kann, finanzielle und persönliche Hilfen, die das Führen eines menschenwürdigen Lebens ermöglichen. Dazu zählen neben Ernährung, Unterkunft, Kleidung, auch persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Das Sozialstaatsprinzip garantiert damit jedem in der BRD lebenden Menschen einen Lebensstandard über dem Existenzminimum und damit auch eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

20 Sozialleistungsquote = Anteil der Sozialleistungen an allen im selben Zeitraum erbrachten gesamtwirtschaftlichen Leistungen (1960 betrug die Sozialleistungsquote ca. 20,9%, 1991 ca. 27,6%, 2009 ca. 31,9%, 2013 ca. 30%)

21 Sozialbericht 2013 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und destatis, Zahlen/Soziales, 2014/Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2015, 8.1

3.5 Bundesstaat

3.5.1 Begriff des Bundesstaates



MERKSATZ

Ein Bundesstaat ist ein staatsrechtlicher Zusammenschluss mehrerer Staaten, die als (»Glieder«) Staaten bestimmte Rechte auf den (»gemeinsamen«) Gesamtstaat übertragen. Die Gliedstaaten behalten auch im Zusammenschluss den Charakter eines Staates – der Gesamtstaat stellt jedoch die staatliche Einheit dar.

Nach dem Grundgesetz bilden die **Bundesländer** die Gliedstaaten und die **Bundesrepublik** den Gesamtstaat. Dabei ist das Bundesgebiet die Summe der Staatsgebiete aller Länder. Ziel des Bundes ist die einheitliche, zentrale Regelung bestimmter staatlicher Tätigkeitsbereiche, die ausschließlich im Grundgesetz geregelt sind. Für diese Tätigkeitsbereiche haben die Bundesländer Teile ihrer Staatsgewalt auf den Bund übertragen.

In Abgrenzung zum Bundesstaat ist ein »**Staatenbund**« (bspw. der Deutsche Bund von 1815 – 1866) kein Staat. Die Staatsgewalt verbleibt bei den Gliedstaaten, die lediglich aufgrund vergleichbarer Interessen kooperieren und weiterhin unabhängige Staaten bleiben. Der Beschluss und die Umsetzung von Maßnahmen erfolgt ausschließlich durch die Gliedstaaten.

Bundesstaat
als zweigliedriger
Staatsaufbau

Einem Bundesstaat charakteristisch ist demgegenüber eine zweigliedrige, nebeneinander bestehende Staatlichkeit, nämlich die des Bundes einerseits und die der Länder andererseits. Bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland zeigt sich diese Zweigliedrigkeit folgendermaßen:

- › auf dem Gebiet der **Gesetzgebung**: Sowohl die Länder als auch der Bund erlassen Gesetze – die Länder durch ihre Landesparlamente. Diese Landesgesetze gelten nur in dem jeweiligen Land. Der Bund erlässt durch den Bundestag Bundesgesetze, die einheitlich im gesamten Bundesgebiet gelten.
- › auf dem Gebiet der **vollziehenden Gewalt**: Sowohl die Länder als auch der Bund üben Regierungsgewalt aus. Der Bund übt Regierungsgewalt durch die Bundesregierung und die Bundesverwaltungen aus. Auch der Bundespräsident wird der vollziehenden Gewalt des Bundes zugeordnet. Die Länder vollziehen durch ihre Landesregierungen und die jeweiligen Landesverwaltungen sowohl ihre Landesgesetze als auch Bundesgesetze.
- › auf dem Gebiet der **Rechtsprechung**: Sowohl die Länder als auch der Bund richten Gerichte ein und bestellen Richter: der Bund das Bundesverfassungsgericht, die obersten Gerichtshöfe des Bundes und andere Bundesgerichte gemäß Art. 94, 95 Abs. 1 und 96 GG; die Länder ihre Verfassungsgerichtshöfe und alle übrigen Instanzengerichte.

3.5.2 Das Homogenitätsprinzip (Art. 28 GG)

Art. 28 Abs. 1 GG legt fest, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des

- › republikanischen,
- › demokratischen und
- › sozialen Rechtsstaates

Geltung der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen des Bundes in den Ländern

im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss.

Das bedeutet, dass die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen bzw. Staatsfundamentalnormen (vgl. Artikel 20 GG) identische Prinzipien für den Bund und die Länder sind. So würde bspw. die Einführung der Monarchie in einem Bundesland gegen das GG verstoßen und somit nicht zulässig sein.

3.5.3 Die Pflicht zur Bundestreue und zu bundesfreundlichem Verhalten

Da sowohl der Bund als auch die Länder originäre Staatsgewalt besitzen und als Ergebnis von Bundestags- bzw. Landtagswahlen unterschiedliche politische Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern bestehen können, kann der Bundesstaat nur funktionieren, wenn alle Beteiligten sich bundestreu und bundesfreundlich verhalten.

Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern

Dieses wesentliche Prinzip ergibt sich nicht nur aus der Frage der Staatsräson, sondern auch aus konkreten Regelungen des GG:

- › Art. 33 Abs. 1 bis 3 GG, wonach jeder Deutsche in jedem Land gleiche Rechte und Pflichten hat und gleichartige Lebensverhältnisse hergestellt werden sollen,
- › Art. 35 GG, wonach sich alle Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig Rechts- und Amtshilfe leisten,
- › Art. 36 GG, wonach die obersten Bundesbehörden landsmannschaftlich ausgewogen besetzt sein sollen
- › Art. 37 GG, wonach durch den Bundeszwang die Erfüllung der einem Land nach dem Grundgesetz oder einem anderen Bundesgesetz obliegenden Bundespflichten durchgesetzt werden kann

3.5.4 Zuständigkeiten von Bund und Ländern

Da im Bundesstaat Verantwortungs- und Aufgabenbereiche des Bundesstaates und der Gliedstaaten (der Länder) nebeneinander bestehen, ist eine konkrete Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern erforderlich.

Zuständigkeiten von Bund und Ländern

Grundsätzlich obliegt in der Bundesrepublik gem. **Artikel 30 GG** die »Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben den Ländern, soweit das Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft oder zulässt.« Die Länder sind somit die Hauptakteure des staatlichen Handelns.

Das Grundgesetz enthält daher alle von der grundsätzlichen Länderzuständigkeit abweichenden Regelungen – für die Zuständigkeiten des Bundes und zum Verhältnis von Bund und Ländern:

- › **Artikel 70 ff.**
Regelungen zur Zuständigkeit auf dem Gebiet der Gesetzgebung,
- › **Artikel 80**
Regelungen zum Erlass von Rechtsverordnungen,
- › **Artikel 83 ff**
Regelungen zu der Frage, wer die Bundesgesetze vollzieht,
- › **Artikel 92 ff.**
Regelungen über die Ausübung der Rechtsprechung und in
- › **Artikel 104a ff.**
Regelungen über die Besteuerung und die Verteilung der staatlichen Einnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

In den Fällen, in denen dem Bund eine Zuständigkeit zugeschrieben ist, gilt in Zweifelsfällen der Grundsatz: Bundesrecht bricht Landesrecht (Artikel 31 GG).

3.5.5 Bedeutung des Bundesrates

Der Bundesrat (vgl. Artikel 50 ff. GG) ist ein Verfassungsorgan, welches durch die Länderregierungen besetzt wird. Er vertritt die Länderinteressen gegenüber dem Bund. Die Bedeutung des Bundesrates ist umfassend. Insbesondere symbolisieren die erheblichen Rechte des Bundesrates im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren die grundlegende Bedeutung der Länder im Bundesstaat. Ohne die Mitwirkung bzw. Mitbestimmung des Bundesrates kommt kein Bundesgesetz zustande (vgl. Artikel 78 GG)!

3.5.6 Das Finanzwesen der Bundesrepublik Deutschland

Verteilung der Staatseinnahmen Zur Erfüllung der ihnen durch das Grundgesetz zugewiesenen staatlichen Aufgaben benötigen der Bund und die Länder, auf Länderebene auch die Gemeinden, Geld. Es wird als Zölle, Steuern, Abgaben und Beiträge von den Bürgern erhoben.

Als Folgeproblem der mehrgliedrigen Staatlichkeit ergeben sich im Bundesstaat die Fragen,

- › wer (Bund, Länder oder Gemeinden) welche staatlichen Ausgaben letztlich zu tragen hat,
- › wer (Bund, Länder oder Gemeinden) Zölle, Steuern, Abgaben und Beiträge erheben darf.

Damit zusammen hängt die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von Steuergesetzen zwischen Bund und Ländern, und

- › wem (Bund, Ländern und Gemeinden) und in welcher Höhe die Erträge aus diesen staatlichen Einnahmen zustehen.

Zwei Modelle sind denkbar:

- | | |
|--|--------------------------|
| › ein Trennsystem; danach steht den Trägern der staatlichen Aufgaben (Bund, Ländern und Gemeinden) die Gesetzgebungskompetenz für und die Erträge aus bestimmten Steuer- und Abgabearten zu. | Trennsystem |
| › ein Gemeinschaftssystem; dabei fließen alle staatlichen Einnahmen in einen großen Topf und werden dann prozentual auf die Träger staatlicher Aufgaben verteilt. | Gemeinschafts-
system |

3.5.6.1 Die Aufteilung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben nach dem Grundgesetz

Das Finanzwesen der Bundesrepublik Deutschland ist in den Art. 104a ff. GG geregelt.

a) Verteilung der Ausgaben

Art. 104a GG stellt in seinem Absatz 1 den Grundsatz auf, dass Bund und Länder die Ausgaben aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu tragen haben, macht dann aber Ausnahmen

- › für den Bereich der Bundesauftragsverwaltung – hier trägt der Bund die Ausgaben der Länder – (Art. 104a Abs. 2 GG),
- › und für Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren, etwa das BSHG – hier können die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund zu tragen sein – (Art. 104a Abs. 3 GG).

b) Gesetzgebungskompetenz

Art. 105 GG enthält spezielle Zuständigkeitsregelungen für die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der staatlichen Einnahmen. Insoweit sind die Regelungen in Art. 70 bis 74 GG um diese Spezialregelungen zu ergänzen.

c) Verteilung des Steueraufkommens

Das Grundgesetz hat sich bei der Verteilung des Steueraufkommens zwischen dem Bund einerseits und den Ländern und Gemeinden andererseits für ein Mischsystem aus Trennsystem nach Erträgen aus bestimmten Steuerarten und einem Gemeinschaftssystem entschieden.

Die Erträge aus den in Art. 106 Abs. 1 GG aufgeführten Finanzmonopolen und Steuern stehen dem Bund, die Erträge aus den in Art. 106 Abs. 2 GG aufgeführten Steuern den Ländern zu (Trennsystem).

Steuerarten Das Aufkommen aus den ertragreichsten Steuerarten, nämlich der Einkommensteuer, der Körperschaftssteuer (das ist die von Unternehmen zu zahlende »Einkommensteuer«) und der Umsatzsteuer (der Mehrwertsteuer) steht allerdings dem Bund und den Ländern gemeinsam als sog. **Gemeinschaftssteuer** zu (Gemeinschaftssystem; Art. 106 Abs. 3 GG). Darunter fällt allerdings nicht derjenige Anteil der Einkommensteuer, der gemäß Art. 106 Abs. 5 GG von den Ländern an ihre Gemeinden weiterzuleiten ist.

An der **Einkommenssteuer** und der **Körperschaftssteuer** sind Bund und Länder je zur Hälfte beteiligt. Ihre Anteile an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. Dabei sind die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird (Bundestreue und bundesfreundliches Verhalten!; vgl. Art. 106 Abs. 3 S. 4 Ziff. 2 GG).

3.5.6.2 Der Finanzausgleich

horizontaler und vertikaler Finanzausgleich Die Verteilung des Steueraufkommens im weiteren Sinne zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, wie Art. 106 GG sie vorsieht, nennt man den vertikalen Finanzausgleich (von oben [Bund] nach unten [Gemeinden]).

Wegen der sehr unterschiedlichen Größe und damit auch Finanzkraft der einzelnen Länder decken die ihnen gemäß Art. 106 GG zufließenden Steuereinnahmen nicht bei allen Ländern deren notwendige Ausgaben. Deshalb ordnet Art. 107 Abs. 2 GG an, dass durch Gesetz sicherzustellen ist, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder ausgeglichen wird. Dabei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden angemessen zu berücksichtigen.

Finanzausgleich zwischen den Ländern Dieses Gesetz, das (natürlich) der Zustimmung des Bundesrates bedarf (vgl. Art. 107 Abs. 1 GG), muss die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen festlegen. Gemeint ist also zunächst ein Finanzausgleich zwischen den Ländern. Man bezeichnet diesen Finanzausgleich deshalb auch als horizontalen Finanzausgleich (weil er auf gleicher Ebene erfolgt).

Die den Ländern im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs möglichen Ausgleichsleistungen reichen allerdings regelmäßig nicht aus, um den Bedarf der kleinen Länder zu decken. Deshalb kann das o.g. Gesetz auch bestimmen, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs (sog. Ergänzungszuweisungen) gewährt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass gerade die Finanzverfassung des Grundgesetzes ein Bereich ist, in dem sich die Verfassungspflicht zur Bundestreue und zu bundesfreundlichem Verhalten bewähren muss und nach harten Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen den »Geberländern« und »Nehmerländern« immer wieder bewährt hat.



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

-
21. Was ist das Wesen eines Bundesstaates?
-
22. Was ist damit gemeint, Bund und Länder hätten die Pflicht zur Bundestreue und zu bundesfreundlichem Verhalten?
-
23. Könnte ein Bundesland der Bundesrepublik Deutschland zu einem Herzogtum ausgerufen werden? Begründen Sie Ihre Antwort!
-
24. Wie teilen sich die Befugnisse zwischen Bund und Ländern auf:
a) im Bereich der Gesetzgebung,
b) im Bereich der Verwaltung?
-
25. Wie wird der Bundesrat gebildet? Wer ist in ihm vertreten?
-
26. Welche Aufgaben hat der Bundesrat?
-
27. Was ist damit gemeint, der Bundesrat sei im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eines Bundesgesetzes im sog. 1. Durchgang und im sog. 2. Durchgang beteiligt?
-
28. Inwiefern hat die politische Zusammensetzung der Länderparlamente mittelbar Einfluss auf die Bundesgesetzgebung?
-
29. Wie wird das Steueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verteilt?
-
30. Was sind die Gemeinschaftssteuern?
-

4. DIE GRUNDRECHTE DES GRUNDGESETZES



LERNZIELE

DER / DIE LERNENDE SOLL

13. den Stellenwert von Grundrechten im und für den deutschen Staat erkennen,
14. die Unterscheidung der Grundrechte benennen und
15. den Schutz und die Einschränkung von Grundrechten erläutern können.

Einführung

Die Forderung nach unverzichtbaren Rechten des Einzelnen gegenüber der Gesamtheit des Staates ist so alt wie die Geschichte von Staaten selbst. Erst im Laufe der Zeit wurden diese Rechte, die im Spannungsfeld des Freiheitsbedürfnisses des Einzelnen gegenüber dem Anspruch des Staates auf Ausübung der Staats-/Herrschaftsgewalt stehen, durch die Bürger konkreter definiert und erstritten. Die heute im Grundgesetz festgelegten Grundrechte sind ein Ergebnis einer längeren historischen Entwicklung.

4.1 Die Stellung des Grundgesetzes im Rechtssystem

Das Grundgesetz (GG) wurde 1949 als provisorische Verfassung für die in den drei Westzonen gegründete BRD entwickelt. Dennoch nahm es die Funktion einer Verfassung ein. Ein wesentliches Merkmal des Grundgesetzes sind garantierte Grundrechte, die bundesweit Gültigkeit besitzen und die staatliche Gewalt unmittelbar binden. Zur Verwirklichung und Durchsetzung u.a. dieses Anspruchs – ggf. auch gegen einzelne Bundesländer – steht das Grundgesetz an der Spitze aller Rechtsnormen in der BRD. Ein eigenes Gericht – das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) – wacht über die Einhaltung der Regelungen des GG.

»Normenpyramide« des deutschen Rechts²²



Durch die Wiedervereinigung 1990 verlor das Grundgesetz seine provisorische Funktion. Es gilt für das gesamte Deutsche Volk (Präambel des GG). Durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union (EU) stellt sich die Frage, wie das **europäische Recht** einzuordnen ist. Hier hat das Bundesverfassungsgericht 2009 folgenden Grundsatz festgelegt:

Das BVerfG prüft abschließend, ob Rechtsakte der EU gegen den unantastbaren Verfassungskern (vgl. Artikel 20 GG/Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 GG i. V. m. Artikel 79 Absatz 2 und 3 GG) der Verfassungsidentität des Grundgesetzes verstoßen.



MERKSATZ

Somit genießt das Europarecht grundsätzlich Anwendungsvorrang gegenüber den Regelungen des GG, ein dem GG gleichwertiger Grundrechtsschutz muß jedoch gewährleistet sein.

4.2 Wo sind die Grundrechte im Grundgesetz definiert?

Am Anfang des Grundgesetzes finden Sie den »Grundrechtskatalog« (Artikel 1 - 19 GG). Das unterstreicht die grundlegende Bedeutung der Grundrechte für die Auffassung über den Staat: der Mensch steht im Mittelpunkt.

²² Beachte zur »Wertigkeit des Europarechtes«:
Urteil des BVerfG vom 30.06.2009, 2 BvE 2/08 u.a.

Neben dem Grundrechtskatalog der Art. 1 - 19 sind in weiteren Abschnitten des Grundgesetzes Rechte gewährleistet, die ebenfalls als Grundrechte gelten. Dazu gehören insbesondere:

- › gleicher Zugang zu allen öffentlichen Ämtern (Artikel 33)
- › Wahlrecht (Artikel 38)
- › Abschaffung der Todesstrafe (Artikel 102)
- › Anspruch auf rechtliches Gehör vor Gericht (Artikel 103)
- › Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung (Artikel 104)

4.3 Die Wirkung der Grundrechte

Grundrechte sind wesentlicher Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (FDGO). Die Grundrechte sind im Grundgesetz nicht abschließend erläutert, sie definieren vielmehr einen allgemeinen Schutzbereich, der vor allem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes maßgebend ausgelegt wird. Die Grundrechte haben eine doppelte Funktion:

wesentlicher Kern
der FDGO

1. Grundrechte sind von ihrer historischen Entwicklung her in erster Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen Über- und Eingriffe des Staates.

2. Grundrechte bilden eine objektive und verbindliche Wertordnung.



MERKSATZ

4.3.1 Grundrechte als Abwehrrechte

Die Grundrechte haben die Aufgabe, staatliche Eingriffe in die Lebenssphäre des Einzelnen der Willkür zu entziehen und ggf. abzuwehren.

Abwehrrechte

Beispiele

- › Das Briefgeheimnis (Artikel 10 GG) garantiert die Vertraulichkeit aller schriftlichen Nachrichten (u.a. Postkarten, Briefe) gegen Eingriffe staatlicher Stellen.
- › Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung beinhaltet das grundsätzliche Verbot des Eindringens staatlicher Organe in eine Privatwohnung gegen den Willen des Wohnungsinhabers (Artikel 13 Abs. 1 GG).
- › Die Meinungsfreiheit (Artikel 5 Abs. 1 GG) gibt jedem das Recht, sich frei zu äußern, aber auch das Recht, sich nicht zu äußern.

Gegen staatliche Eingriffe in diese Rechte, die als nicht gerechtfertigt empfunden werden, können sich die Betroffenen rechtlich (»Rechtsweg«) wehren.

4.3.2 Grundrechte als objektiv verbindliche Wertordnung

objektive
Wertordnung

Grundrechte sind nicht nur Abwehrrechte. Sie bilden zugleich ein Wertesystem, das seinen Mittelpunkt in der Persönlichkeit und Würde des Menschen findet. Dieses Wertesystem gilt als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts und bildet die entscheidenden Richtlinien für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Daraus folgt beispielsweise, dass die gesamte staatliche Verwaltung verpflichtet ist, die Rechtsordnung im Sinne der Grundrechte zu gestalten und auszulegen. Die Grundrechte sind somit keine Absichtserklärung, sondern unmittelbar geltendes Recht (vgl. Artikel 1 Abs. 3 GG).

4.4 Grundrechtseinteilung

4.4.1 Einteilung nach Trägern der Grundrechte



MERKSATZ

Die Grundrechte werden einerseits unterschieden nach den Trägern:

- › *Menschenrechte und*
- › *Bürgerrechte*

Menschenrechte

Menschenrechte stehen jedem zu (also Staatsbürgern und Ausländern), der sich im Geltungsbereich des Grundgesetzes aufhält. Es handelt sich um allgemeine quasi »angeborene« Rechte, die der Würde des Menschen entsprechen und ihn vor willkürlichen Maßnahmen des Staates schützen sollen. Im Grundgesetz sind diese Rechte erkennbar an den Formulierungen: »**Jeder** hat das Recht ...« oder »**Alle Menschen** ...«.

Beispiele dafür sind

- › Artikel 2 Absatz 1 GG:
»Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit«.
- › Artikel 3 Absatz 1 GG:
»Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich«.

Bürgerrechte

Bürgerrechte hingegen stehen ausschließlich den Staatsbürgern zu und gewährleisten überwiegend Rechte zur Mitwirkung an und Gestaltung der Politik eines Staates. Im Grundgesetz sind diese Rechte erkennbar an dem Hinweis: »**Alle Deutschen** ...«.

Beispiele dafür sind

- › Artikel 9 Absatz 1 GG: »Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu gründen.«
- ›- Artikel 11 Absatz 1 GG:
»Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet.«

4.4.2 Einteilung der Grundrechte nach ihrem Inhalt

Die andere Art der Unterscheidung bezieht sich auf den Inhalt der einzelnen Rechte. Zu unterscheiden sind:

- › *Freiheitsrechte und*
 - › *Gleichheitsrechte*
-

**MERKSATZ**

Der überwiegende Teil der Grundrechte sind **Freiheitsrechte**, bei denen das Ziel ein Zurückdrängen staatlicher Beschränkungen ist. Die Freiheitsrechte untergliedern sich dabei in:

Freiheitsrechte

- › **Rechte zum Schutz der Person** (beispielsweise: Artikel 2 GG: Freie Entfaltung der Persönlichkeit/Unverletzlichkeit der Freiheit der Person; Artikel 4 GG: Glaubensfreiheit; Artikel 10 GG: Brief- Post- und Fernmeldegeheimnis)
- › **Wirtschaftliche Freiheitsrechte** (beispielsweise: Artikel 9 GG: Vereinigungsfreiheit; Artikel 12 GG: Berufsfreiheit)
- › **Politisch-gesellschaftliche Mitwirkungsrechte** (beispielsweise: Artikel 8 GG: Versammlungsfreiheit; Artikel 9 GG: Vereinigungsfreiheit; Artikel 21 GG: Parteien).

Die Rechte, die den Staat zur Gleichbehandlung und Gleichstellung der Einzelnen zwingen, nennt man **Gleichheitsrechte**. Beispielhaft sei hier genannt:

Gleichheitsrechte

- › Artikel 3 Absatz 1 GG:
»Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich«,
- › Artikel 3 Absatz 2 GG:
»Männer und Frauen sind gleichberechtigt«,
- › Artikel 33 GG: Gleichstellung der Deutschen/
Gleicher Zugang zu jedem öffentlichen Amte.

4.5 Gelten Grundrechte auch für die Rechtsbeziehungen der Bürger untereinander?

Geltung der Grundrechte Grundrechte sind gegen den Staat gerichtet; sie betreffen das Verhältnis Bürger – Staat und sollen den Bürger vor einer »unangemessenen« Ausübung der Staatsgewalt schützen. Sie gelten somit grundsätzlich nicht für Rechtsbeziehungen zwischen Privatpersonen (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG). Das heißt, Grundrechte haben **keine unmittelbare Drittwirkung**.

Die Grundrechte beeinflussen aber dennoch das Zivilrecht. Sie werden beispielsweise bei der Auslegung zivilrechtlicher Vorschriften durch die Gerichte berücksichtigt. Somit kann jedoch von einer **mittelbaren Drittwirkung** gesprochen werden.

Auch für inländische juristische Personen (zum Beispiel Vereine) gelten die Grundrechte, zum Beispiel die Pressefreiheit (vgl. Art 19 Abs. 3 GG).

4.6 Einschränkungen der Grundrechte

Grundrechts-schranken Grundrechte können von jedem Einzelnen unterschiedlich interpretiert und ausgeübt werden. Es kommt daher zwangsläufig in einer Gesellschaft immer wieder zu Überschneidungen der vielfältigen Interessen. In der Wahrnehmung seiner Interessen und Ausübung der Grundrechte wird der Einzelne daher bereits durch das Vorhandensein anderer beschränkt.
Da der Staat als ein Ziel den Erhalt des Staates und die Sicherstellung der inneren Ordnung hat, enthält das Grundgesetz unterschiedlichste Regelungen zur Erreichung dieses Zieles.

4.6.1 Gesetzesvorbehalt

Einigen Grundrechten ist ein Hinweis beigefügt, dass sie nicht grenzenlos gelten. Diese Einschränkungen sind jedoch nicht inhaltlich bestimmt. Vielmehr soll der Gesetzgeber die näheren Erläuterungen der Bestimmungen durch ein Gesetz festlegen. Durch diesen Gesetzesvorbehalt soll u.a. gewährleistet werden, dass der Gesetzgeber auch ohne Grundgesetzänderung auf gesellschaftliche Entwicklungen reagieren kann.

Die Grundrechte mit Gesetzesvorbehalt sind am Hinweis »... aufgrund eines Gesetzes beschränkt ...« oder »das Nähere regelt ein Bundesgesetz« zu erkennen.

Beispiele für derartige Grundrechte sind

- › Artikel 5 Absatz 2 GG: Einschränkung der Meinungsfreiheit durch Vorschriften der allgemeinen Gesetze
- › Artikel 8 Absatz 2 GG: Einschränkung der Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel durch Gesetz.

4.6.2 Direkte (verfassungsunmittelbare) Grundrechtsschranken

Diese Einschränkungen sind bereits direkt im Grundrechtsartikel genannt. Ziel ist, ein extremes Anwenden dieses Grundrechtes zu verhindern und damit die Gesellschaft oder auch die Wertordnung zu schützen.

Beispiel für derartige Grundrechtsschranken ist Artikel 2 Absatz 1 GG. Hier wird das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch den Hinweis auf Rechte anderer, die verfassungsmäßige Ordnung und das Sittengesetz eingeschränkt.

Ein weiteres Beispiel für eine derartige Schranke ist Artikel 9 Absatz 2 GG. Hier wird das Grundrecht auf Vereinigungsfreiheit durch die Hinweise auf die verfassungsmäßige Ordnung und den Gedanken der Völkerverständigung begrenzt.

4.6.3 Immanente Grundrechtsschranken

Auch Grundrechte, die nicht durch Gesetzesvorbehalt oder eine verfassungsunmittelbare Grundrechtsschranke eingeschränkt sind, können von dem Einzelnen nicht absolut und uneingeschränkt ausgeübt werden. Die Einschränkungen ergeben sich hier aus dem Vorhandensein einer Gemeinschaft in einem Staate. Diese ungeschriebenen Schranken bedeuten nichts anderes, als dass ein Grundrecht nur so weit ausgeübt werden kann, wie dadurch die grundrechtlich geschützten Interessen anderer nicht eingeschränkt werden. Gegenseitige Rücksichtnahme ist also oberstes Gebot! Diese nicht definierten immanenten Schranken sind im Einzelfall schwer zu bestimmen.

Inzwischen gibt es jedoch eine umfassende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die in vielen Fällen Klarheit schaffen kann.

4.6.4 Besonderes Gewaltverhältnis

Bei einer besonders starken rechtlichen Bindung zum Staat (zum Beispiel Soldaten und Beamte) können bestimmte Grundrechte eingeschränkt werden. In Artikel 17 a Grundgesetz finden sich beispielsweise konkrete Grundrechtseinschränkungen für Wehr- und Ersatzdienstleistende.

4.7 Absicherung der Grundrechte

Das Grundgesetz gewährt eine Vielzahl von Grundrechten. Die Grundrechtsschranken verkürzen die Wirkung der Grundrechte jedoch in Einzelfällen beträchtlich. Um hier einen Missbrauch der Einschränkungsmöglichkeit durch den Staat zu verhindern, sind im Grundgesetz zahlreiche Sicherungen vorgesehen, die ein vollkommenes Aushebeln der Grundrechte durch ein massives Ausweiten von Schranken verhindern.

Grundrechte sind unmittelbar geltendes Recht

- › Durch Artikel 1 Absatz 3 GG werden die drei Gewalten (Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung) durch die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht gebunden. Ein Ausweiten von Schranken mit der Folge einer letztendlichen Beseitigung eines Grundrechtes würde dieser Bestimmung des Grundgesetzes zuwider laufen und dem Rechtsstaatgebot entgegenstehen.
- › In Ergänzung zu dem Artikel 1 Absatz 3 GG bestimmt der Artikel 19 Absatz 2 GG, dass ein Grundrecht in keinem Fall in seinem **Wesensgehalt** angetastet werden darf.
- › Darüber hinaus darf gemäß Artikel 19 Absatz 1 GG bei einer Grundrechtseinschränkung durch Gesetz das Gesetz nur allgemein und **nicht für den Einzelfall** formuliert sein. Außerdem muss ein einschränkendes Gesetz das Grundrecht, welches eingeschränkt werden soll, unter Angabe des Artikels konkret benennen.

Ewigkeitsklausel

- › Eine weitere Schutzfunktion enthält der Artikel 79 Absatz 3 GG, die sogenannte »Ewigkeitsklausel«. Durch diese Klausel werden die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze, also die Würde des Menschen sowie die Grundsätze der republikanischen, demokratischen, bundesstaatlichen, sozialstaatlichen und rechtsstaatlichen Ordnung vor Änderungen oder Einschränkungen geschützt.

4.8 Einzelne Grundrechte

4.8.1 Menschenwürde (Artikel 1 Absatz 1 GG)

Die grundlegende Bedeutung der Menschenwürde für die staatliche Organisation und das staatliche Handeln der Bundesrepublik Deutschland ergibt sich bereits aus ihrer hervorgehobenen Stellung im Grundgesetz als erster Artikel.

Die Menschenwürde als **oberster Wert** zieht sich wie ein roter Faden durch alle staatlichen Entscheidungen. Eine inhaltlich abgegrenzte Definition des Begriffes fällt schwer. Alle im GG folgenden Grundrechte sind im Prinzip Ausgestaltung und Konkretisierung dieser Festlegung. Sie gilt für jeden, der sich im Geltungsbereich des GG aufhält, unabhängig davon, ob als Staatsbürger oder illegal. Die Garantie der Unantastbarkeit der Menschenwürde gilt ohne Vorbehalt oder Einschränkung.

4.8.2 Freie Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 Absatz 1 GG)

allgemeines Persönlichkeitsrecht

Artikel 2 Absatz 1 GG gewährt das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. Dieses Grundrecht ist jedoch nur soweit garantiert, als nicht Rechte anderer verletzt werden und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstoßen wird.

Informationelles Selbstbestimmungsrecht

Der Begriff »Freie Entfaltung der Persönlichkeit« wird vom Bundesverfassungsgericht weit ausgelegt. Sie gewährleistet die generelle Handlungsfreiheit des Einzelnen und hat damit große Bedeutung für die staatliche Ordnung.

Bei der Auslegung dieses Grundrechtes hat beispielsweise das Verwaltungsgericht Berlin entschieden, dass zwei Berliner Polizeioberwachmeister weiterhin Halsketten zur Uniform tragen dürfen. »Eine kleine Kette als Modeschmuck verletze nicht Sinn und Zweck der Kleiderordnung, nämlich den Beamten durch eine einheitliche Uniformierung auch als solchen auszuweisen«.

Artikel 2 Absatz 1 GG gewährleistet in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch das Recht, die eigene Persönlichkeits- und Privatsphäre unversehrt zu bewahren. Wenn dieses Recht in seinem Kernbereich nicht geachtet wird, kann auch die Menschenwürde verletzt sein.

Beispiele

- › Recht am eigenen Bild: Jeder darf bestimmen, ob sein Bild öffentlich dargestellt wird oder nicht.
- › Recht am gesprochenen Wort: Jeder darf selbst bestimmen, wer sein Wort aufnimmt und vor wem seine auf Tonband aufgenommene Stimme wieder abgespielt werden darf.

Die freie Entfaltung der eigenen Persönlichkeit ist jedoch nicht unbeschränkt. Die **wichtigste Schranke** ist die verfassungsmäßige Ordnung. Unter verfassungsmäßiger Ordnung versteht das Grundgesetz alle Rechtsnormen, die dem Grundgesetz formell und materiell entsprechen; dazu gehören auch einfache Gesetze und Verordnungen sowie die darauf gestützten Verwaltungsakte.

Die Rechtsnormen müssen jedoch formell ordnungsgemäß erlassen sein und auch materiell in Einklang mit den Grundwerten der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehen.

Jedermann kann mit der Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht geltend machen, dass ein seine Handlungsfreiheit beschränkendes Gesetz nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung zählt, weil es zum Beispiel gegen das Rechtsstaatsprinzip verstößt. Das Bundesverfassungsgericht würde hier prüfen, ob ein beschränkendes Gesetz gegebenenfalls gegen das zum Rechtsstaatsprinzip zählende Verhältnismäßigkeitsprinzip verstößt und hier dem Gesetzgeber möglicherweise Begrenzungen auferlegen.

In welchem Verhältnis steht nun Artikel 2 Absatz 1 GG zu anderen Grundrechten?

Artikel 2 Absatz 1 GG ist ein sogenanntes **allgemeines Auffanggrundrecht**. Es entfaltet seine Schutzwirkung immer dann, wenn bestimmte Lebensbereiche grundrechtlich nicht besonders geschützt sind. Das heißt, es kommt erst dann zum Tragen, wenn in einem Bereich ein spezielles Grundrecht nicht vorhanden ist. Spezielle Grundrechte und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ergeben somit einen lückenlosen Grundrechtsschutz für alle wesentlichen Bereiche (Schutzgüter) des Lebens.

allgemeine Schutzwirkung der Grundrechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit

**4.8.3 Gleichheitsrecht
(allgemeiner Gleichheitssatz – Artikel 3 Absatz 1 GG)**

Gleichheit vor dem Gesetz Gleichheit vor dem Gesetz heißt auch Gleichheit des Gesetzes. Artikel 3 Absatz 1 GG wendet sich also nicht allein an die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung, sondern bindet auch den Gesetzgeber. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit gilt also für alle Bereiche der Staatstätigkeit.

Willkürverbot Artikel 3 Absatz 1 GG fordert, dass Gleiches gleich und Verschiedenes nach seiner Eigenart zu behandeln ist. Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst sachlich einleuchtender Grund für eine Ungleich- oder Gleichbehandlung nicht zu finden ist. Der Gleichheitssatz enthält somit ein Willkürverbot.

Für die Prüfung des Artikels 3 Absatz 1 GG ist immer die entscheidende Frage zu stellen: »Gibt es für die Regelung einen sachlich einleuchtenden Grund? – Wenn ja: dann ist die Regelung nicht willkürlich!« Ob ein sachlich einleuchtender Grund vorliegt, richtet sich wesentlich nach der Natur des jeweils in Frage stehenden Sachverhalts.

Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung der Rechtsordnung einen weiten Gestaltungsspielraum. Eine Regelung verstößt nicht schon deshalb gegen den Gleichheitssatz, weil eine andere Regelung vernünftiger gewesen wäre.

ÜBUNG



AUFGABE

- › Überlegen Sie bitte, warum die Gerichte nicht prüfen, ob die vom Gesetzgeber gewählte Lösung zweckmäßig ist und die »gerechteste« denkbare Lösung darstellt!

ANTWORT

Der Grund für diesen weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist im Grundsatz der Gewaltenteilung zu sehen. Es soll nicht eine Wertung des Gesetzgebers durch eine andere Wertung des Gerichts ersetzt werden dürfen.

Beispiele dafür sind

- › Der Gesetzgeber kann für den Umgang mit Cannabis-Produkten andere Regelungen treffen, als für den Umgang mit Alkohol oder Nikotin.
- › Ein Gesetz kann vorsehen, dass das Erziehungsgeld nur an erwerbstätige, nicht dagegen an nichterwerbstätige Mütter gezahlt wird.

In einigen Bereichen sind jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers enge Grenzen gezogen. Das gilt zum Beispiel für die Gleichheit im Wahlrecht und die Gleichheit der Parteien.

AUFGABE

- › Überlegen Sie bitte: Warum ist im Wahlrechtsbereich eine unterschiedliche Behandlung nur möglich, wenn dafür ein rechtlich zwingender – unabweisbarer – Grund besteht?

ANTWORT

Über die Wahlen legitimiert das Staatsvolk die Staatsorgane zur Ausübung der Staatsgewalt. Jede Ungleichbehandlung wäre ein Verstoß gegen die FDGO.

Auch die Verwaltungsbehörden sind bei ihren Entscheidungen an den Gleichheitssatz gebunden. Dabei haben sie ihr Verhalten ausschließlich am Gesetz auszurichten. Eine Verwaltungspraxis, die bisher rechtswidrig war, scheidet als Maßstab für eine Gleichbehandlung aus. **Es gibt keine Gleichheit im Unrecht.**

**ÜBUNG**

Es liegt in der Natur eines Bundesstaates, dass die Länder bestimmte Bereiche unterschiedlich regeln. Das gleiche gilt für Gemeinden oder Landkreise. Es kann sich niemand darauf berufen, dass ein anderer Hoheitsträger etwas anderes geregelt hat.

Es gilt daher folgender Grundsatz: Der Gleichheitssatz ist nur dann verletzt, wenn gleiche Tatbestände innerhalb des Zuständigkeitsbereichs eines Hoheitsträgers ungleich behandelt werden.

4.8.4 Meinungsfreiheit (Artikel 5 Absatz 1 und 2 GG)

Das Grundrecht der Meinungsfreiheit garantiert das Recht eine eigene Meinung zu haben, sich eine eigene Meinung zu bilden und diese auch zu äußern. Abgedeckt werden dadurch alle Äußerungen und Stellungnahmen unabhängig davon, ob sie rational und sachorientiert sind.

Die Garantie der Meinungsfreiheit ist ein besonderes Kennzeichen der Demokratie, da sie auch Meinungen schützt, die nicht mit den Auffassungen der regierenden Mehrheit übereinstimmt. Meinungsfreiheit ist somit immer auch ein Schutz der Opposition vor einer Reglementierung durch die Regierung. Erst die Meinungsfreiheit garantiert die freie politische Betätigung und Teilhabe des Staatsbürgers an der demokratischen Gesellschaft und ist die Grundlage eines pluralistischen Systems.

Jeder staatliche Eingriff in die Meinungsfreiheit ist daher besonders problematisch. Artikel 5 Absatz 2 GG sieht entsprechend eine Eingriffsmöglichkeit nur vor, wenn der Eingriff

- › aufgrund eines allgemeinen Gesetzes – welches also nicht als »Sondergesetz« eine bestimmte Meinung einschränkt –,
- › zum Schutz der Jugend (beispielsweise bei jugendgefährdenden Schriften) oder
- › zum Schutz der persönlichen Ehre (beispielsweise bei Beleidigungen) erfolgt.

Da die Bundesrepublik Deutschland sich jedoch als Gegenentwurf zum Nationalsozialismus sieht, hat das BVerfG im Jahr 2009 ein Sondergesetz – als ausdrückliche Ausnahme! – gegen die Billigung, Verherrlichung und Rechtfertigung des Nationalsozialismus für rechtmäßig erklärt. Dieses Sondergesetz greift zwar in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit ein und verstößt somit im Prinzip gegen die verfassungsrechtliche Norm, ist aber aufgrund der jüngeren deutschen Geschichte als Ausnahme zulässig.²³

23 Bei dem Sondergesetz handelt es sich um § 130 Absatz 4 Strafgesetzbuch (StGB) – Volksverhetzung/Beschluss des BVerfG vom 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08

4.8.5 Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Absatz 1 GG)

Die Versammlungsfreiheit ist ein Bürgerrecht, welches allen Deutschen zusteht. Wie die Meinungsfreiheit ist die Versammlungsfreiheit ein wesentliches Kennzeichen der freiheitlichen Demokratie. Sie ist ein deutliches Zeichen der Teilhabe der Bürger an der Gestaltung des Staates. Sie dient im Wesentlichen zur gemeinsamen Ausübung der Meinungsfreiheit. Auch dieses Recht ist ein klassisches Abwehrrecht gegen den Eingriff des Staates und kommt insbesondere der politisch – gesellschaftlichen Opposition zugute.

Versammlungen werden nicht nur in geschlossenen Räumen durchgeführt, sondern auch unter freiem Himmel:

In »geschlossenen Räumen« unterliegen Versammlungen nur der Einschränkung, dass sie »friedlich und ohne Waffen« durchgeführt werden müssen. Eine Genehmigung durch oder eine Anmeldung bei Behörden muss nicht erfolgen, der Bürger plant eigenverantwortlich und frei.

Unter »freiem Himmel« hingegen erfolgt die Ausübung des Rechtes in der Regel als öffentliche Demonstration. Hier hat der Gesetzgeber eine Einschränkung in Form des Versammlungsgesetzes (VersG) erlassen, da in der Öffentlichkeit regelmäßig ein organisatorischer oder verfahrensrechtlicher Regelungsbedarf – insbesondere auch zum Schutz anderer, aber gleichwertiger, Rechte – besteht. Aufgrund des Versammlungsgesetzes muss eine Demonstration grundsätzlich bei der Versammlungsbehörde (beispielsweise im Land Berlin: Polizeipräsident in Berlin) angemeldet werden. In begründeten Fällen kann diese Auflagen erteilen oder sogar eine Versammlung verbieten. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist hierbei jedoch stets oberste Maxime, da das Versammlungsrecht ein besonders hochwertiges Rechtsgut der freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung darstellt.



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

31. **Wo sind im Grundgesetz die Grundrechte zu finden?**

32. **Was ist unter den Begriffen Menschen- und Bürgerrechte zu verstehen?**

33. **Benennen Sie mindestens drei Freiheitsrechte!**

34. **Gelten Grundrechte unbeschränkt?**

35. **Wie sind die Grundrechte geschützt?**

NOTIZEN

5. DIE VERFASSUNGSORGANE DES BUNDES



LERNZIELE

DER / DIE LERNENDE SOLL

16. die einzelnen Verfassungsorgane und ihre Zusammensetzung benennen,
17. die Aufgaben der Organe erläutern und
18. das Zusammenwirken der Organe beschreiben können.

Einführung

In Deutschland wirken unterschiedliche Verfassungsorgane mit unterschiedlichen Aufgaben an der Erfüllung der staatlichen Aufgaben zusammen. Dieses Zusammenwirken und die Zuständigkeiten sind aus dem Schaubild ersichtlich und werden in diesem Kapitel erläutert.

Die nachstehend erläuterten Verfassungsorgane sind jene obersten Institutionen unseres Staates, deren wesentlicher Zuständigkeitsbereich und Status im Grundgesetz selbst festgelegt sind, die ihre inneren Strukturen aber selbst bestimmen.

Nach der Ordnung des Grundgesetzes nehmen die Verfassungsorgane gleichberechtigt an der Ausübung der obersten Staatsgewalt teil. Sie sind deshalb organisatorisch in keiner Weise von anderen Verfassungsorganen abhängig oder ihnen gar unterstellt.

Verfassungsorgane sind mit besonderer Autorität ausgestattete Institutionen, die an oberster Stelle der Staatlichkeit des Gemeinwesens stehen und dessen Einheit begründen. Sie sind einander nicht nachgeordnet, sondern gleichgestellt.

Die Begriffe »Verfassungsorgan« und »Staatsorgan« sind nicht deckungsgleich, denn es gibt durchaus oberste Staatsorgane, die **nicht** Verfassungsorgan im vorgenannten Sinne sind (zum Beispiel die obersten Gerichtshöfe des Bundes).

Die Verfassungsorgane sind:

1. Bundestag
2. Bundesrat
3. Gemeinsamer Ausschuss
4. Bundesregierung
5. Bundespräsident/Bundesversammlung
6. Bundesverfassungsgericht

Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland



24 Bundestag wählt Bundeskanzler

25 gemeinsamer Ausschuss/Verteidigungsausschuss
Mitglieder: 2/3 aus dem Bundestag, 1/3 aus dem Bundesrat

5.1 Das Bundesvolk

Das Bundesvolk hat die Aufgabe, abzustimmen und zu wählen. Daher kann es als Verfassungsorgan bezeichnet werden. Auch wenn diese Einordnung strittig ist (insbesondere, da alle Staatsgewalt von ihm ausgeht), soll es hier der Vollständigkeit halber erwähnt werden.

Den Bürgerinnen und Bürgern stehen darüber hinaus zahlreiche Möglichkeiten offen, sich direkt am politischen Leben der Bundesrepublik Deutschland zu beteiligen.

Einige Beispiele

- › Mitwirkung bei Unterschriftenaktionen
- › Engagement in Selbsthilfe-, Umweltschutz-, Menschenrechts- und anderen Gruppen
- › Teilnahme an Demonstrationen
- › Leserbriefe an Zeitungen und andere Massenmedien
- › Eingaben beim Bundespräsidenten
- › Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht
- › Mitgliedschaft in Bürgerinitiativen, in Verbänden und Parteien
- › Petitionen an die Petitionsausschüsse

Eine Einflussnahme auf politische Entscheidungen durch Volksabstimmungen etc. ist auf der Bundesebene nicht vorgesehen. Lediglich an der Neugliederung der Bundesländer (Art. 29 GG) sind die Bürger durch Volksentscheid aktiv zu beteiligen.

5.2 Der Deutsche Bundestag

In Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG wird die verfassungsgestaltende Grundentscheidung für die Demokratie näher erläutert, indem der Begriff Demokratie zunächst nur übersetzt wird: »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.«

Damit ist gemeint, dass jede Art staatlicher Betätigung auf einen Willensentschluss des – ganzen – Volkes zurückführbar sein und durch ihn legitimiert sein muss.

Die Demokratie kann **unmittelbar** und **mittelbar** sein. Eine **unmittelbare Demokratie** liegt vor, wenn das Volk die Staatsgewalt in dem Sinne selbst ausübt, dass es in Grundsatzfragen der Politik und über die Gesetzgebung im Wege der Volksabstimmung selbst entscheidet. Von einer **mittelbaren (oder auch repräsentativen, oder auch parlamentarischen) Demokratie** spricht man, wenn das Volk – nur – durch von ihm gewählte Vertreter (durch Repräsentanten, durch eine Volksvertretung, durch das Parlament) an der Bildung des Staatswillens mitwirkt.

Das Grundgesetz hat sich in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG dahin festgelegt, dass die Staatsgewalt vom Volk **in Wahlen und Abstimmungen** und **durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung** ausgeübt wird.

Bundesrepublik Deutschland als parlamentarische Demokratie	Das Grundgesetz hat sich damit grundsätzlich für die mittelbare Demokratie entschieden und die Form der parlamentarischen Demokratie gewählt. Mit Ausnahme der einzigen im Grundgesetz vorgesehenen unmittelbaren Beteiligung des Volkes, des Volksentscheids bei einer Neugliederung des Bundesgebietes (vgl. Art. 29 Abs. 2 GG) übt das Volk der Bundesrepublik Deutschland seine Staatsgewalt also durch die Wahl seiner Volksvertretung aus.
Deutscher Bundestag als Volksvertretung	Diese Volksvertretung (das Parlament) ist der Deutsche Bundestag. Er ist das in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG erwähnte »besondere Organ der Gesetzgebung«, durch das das Volk Staatsgewalt ausübt.
Volkswahl	Häufig wird beklagt, dass die Wähler alle vier Jahre im wahrsten Sinne des Wortes »ihre Stimme abgeben«. Danach hätten sie keinen Einfluss mehr auf politische Entscheidungen. Doch die Abgeordneten wollen wiedergewählt werden. Sie hören sich deshalb die Wünsche Ihrer Wähler in ihrem Wahlkreis schon genau an, wenn sie dort geäußert werden.
Dauer der Legislaturperiode	Im Laufe der vierjährigen Legislaturperiode finden Europa-, Landtags- und Kommunalwahlen statt und bieten den Wählern Gelegenheit, ihre Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit der Regierungspolitik zu bekunden. Das alles hat Rückwirkungen auf das Verhalten der Abgeordneten und damit auch auf die Politik der Bundesregierung. Im weiteren Verlauf des Lehrbriefes wird dargestellt werden, dass andere Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland (zum Beispiel der Bundeskanzler, der Bundespräsident) im Wege der Wahl durch den Bundestag bzw. unter Mitwirkung der Abgeordneten des Bundestages gewählt bzw. bestellt werden. Der Bundestag ist demgegenüber das einzige Verfassungsorgan des Bundes, das direkt vom Volk gewählt wird. Das verleiht ihm eine besondere Legitimation .

5.2.1 Die Wahl des Bundestages

Als Wahlen bezeichnet man den Verfassungsakt, durch den das Volk eines mittelbar, eines repräsentativ-demokratisch verfassten Staates, seine Vertreter (Abgeordneten, Repräsentanten, Volksvertreter) für die Volksvertretung (zum Beispiel für den Bundestag) bestimmt.

Die Wahlgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 GG)

Eine wirkliche Volksvertretung ist der Bundestag nur, wenn als Ergebnis der Wahlen möglichst alle im Volk vertretenen politischen Auffassungen entsprechend ihrem Gewicht in der Gesamtbevölkerung in ihm vertreten sind. Die Zusammensetzung des Bundestages soll also ein verkleinertes, aber maßstabgerechtes Spiegelbild der politischen Überzeugungen des Wahlvolkes sein.

Das Grundgesetz schreibt nicht vor, nach welchem Wahlsystem der Bundestag gewählt wird. Die Entscheidung darüber hat es dem Bundesgesetzgeber – durch Erlass eines Bundesgesetzes – überlassen (vgl. Art. 38 Abs. 3 GG).

In Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG legt es aber für die Wahlen zum Bundestag fünf Wahlgrundsätze fest, die bei jeder wie auch immer gearteten Ausgestaltung des Wahlsystems beachtet werden müssen. Sie sollen sicherstellen, dass der Bundestag unabhängig vom Wahlsystem wirklich die Vertretung des ganzen (Wahl-) Volkes ist. fünf Wahlgrundsätze

Nach diesen Wahlgrundsätzen müssen die Wahlen zum Bundestag sein

1. allgemein, das heißt alle Staatsangehörigen ohne Rücksicht auf ihr Geschlecht, ihre Rasse, ihre Sprache, ihr Einkommen, ihren Beruf, ihre Bildung oder ihre Konfession und politische Überzeugung besitzen das Stimmrecht und sind wählbar. Ausnahmen sind lediglich beim Wahlalter und bei festgestellter Unfähigkeit, einen eigenen Willen zu bilden, zulässig.

2. unmittelbar, das heißt das Wahlverfahren muss so geregelt sein, dass jede abgegebene Stimme bestimmten oder im Zeitpunkt der Wahl bestimmbar Wahlkandidaten zugeordnet werden kann. Die Wahl erfolgt also ohne Zwischenschaltung fremden Willens, etwa von Wahlmännern oder Parteigremien.

3. frei, das heißt jeder Wähler kann die Wahl ohne physischen und psychischen Zwang ausüben und seinen wirklichen Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen. Zur Freiheit der Wahl gehört auch die Entscheidung, überhaupt an der Wahl teilzunehmen.

4. gleich, das heißt jede abgegebene Stimme hat den gleichen **Zählwert**, nämlich 1 (eins). Wegen der verfassungsrechtlich zulässigen 5 % - Sperrklausel (dazu unten) ist damit allerdings nicht der gleiche **Erfolgswert** jeder Stimme garantiert.

5. geheim, das heißt es muss sichergestellt sein, dass nicht nachträglich ermittelt werden kann, wie der einzelne Wähler gewählt hat. Die Briefwahl, die außerhalb der Aufsicht der bestellten Wahlorgane erfolgt, kann zu einer Gefährdung dieses Wahlgrundsatzes führen, wenn sie zur Regelwahlart würde.

Das Wahlgeheimnis ist kein subjektives öffentliches Recht des Wählers, auf das er verzichten könnte, sondern eine von der Verfassung festgelegte Ordnungsvorschrift für die Durchführung der Wahl, so dass von der Wahl auszuschließen ist, wer nicht geheim abstimmen will.

Aktiv wahlberechtigt sind deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und mindestens 3 Monate in Deutschland fest wohnen. Per Richterspruch kann das Wahlrecht abgesprochen werden, zum Beispiel bei entsprechendem Strafurteil (Strafgefangene haben grundsätzlich Wahlrecht, Entmündigte nicht.)

Passiv wahlberechtigt (wählbar) ist, wer aktiv wahlberechtigt ist und das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt (vgl. Art. 38 Abs. 2 GG)

Wahlvorschläge können von Parteien vorgelegt werden, die im Bundestag oder in einem Landtag seit der letzten Wahl ununterbrochen mit mindestens 5 Abgeordneten vertreten waren.

Bei anderen Parteien muss der Bundeswahlausschuss die Parteieneigenschaft feststellen. Dabei müssen Kreiswahlvorschläge von mindestens 200 Wahlberechtigten unterzeichnet sein; bei Landeslisten ist die Unterschrift eines Tausendstels der Wahlberechtigten eines Landes (höchstens jedoch von 2000 Wahlberechtigten) erforderlich.

5.2.1.1 Das Wahlsystem

Mischwahlsystem Die konkreten Regelungen zum Bundes-Wahlsystem finden sich im Bundeswahlgesetz (BWG)²⁶:

Der Deutsche Bundestag besteht grundsätzlich aus 598 Abgeordneten (§ 1 BWG), von denen 299 – »**direkt**« – in Wahlkreisen, die übrigen – »**mittelbar**« – über Landeslisten der Parteien gewählt werden²⁷.

Die Wahl der Bundestagsabgeordneten erfolgt somit nach dem **personalisierten Verhältniswahlsystem**. Das personalisierte Verhältniswahlsystem ist eine Mischung aus relativem Mehrheitswahl- (direkte Wahl) und Verhältniswahlsystem (über Listen).

Durch dieses Mischwahlsystem stehen jedem Wähler **zwei Stimmen** zu:

Bedeutung von Erst- und Zweitstimmen Mit der **Erststimme** wählt der Wähler in seinem Wahlkreis nach den Regeln der relativen Mehrheitswahl einen Abgeordneten unmittelbar, den Direktkandidaten. In den Bundestag ist der Kandidat direkt gewählt, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Über die Erststimmen wird somit grundsätzlich die Hälfte der Sitze im Bundestag besetzt.

Mit der **Zweitstimme** entscheidet sich der Wähler für die Landesliste einer Partei. Es handelt sich um eine reine Verhältniswahl. Das Ergebnis dieser Verhältniswahl entscheidet, wie stark jede Partei im Bundestag vertreten sein wird.



MERKSATZ

Die Zweitstimme ist deshalb die entscheidende Stimme bei der Verteilung der Bundestagsmandate.

Wie viele Sitze eine Partei aufgrund ihres Anteils an der Gesamtstimmenzahl beanspruchen kann, wird durch ein mathematisches **Auszählverfahren** ermittelt, das das jeweilige Wahlgesetz festlegt.

26 Bundeswahlgesetz – i.d.F. vom 03.05.2013 (BGBl. I S. 1082)

27 Die tatsächliche Zahl der Abgeordneten kann durch Überhang- und Ausgleichmandate von dieser »Basiszahl« erheblich abweichen.

5.2.1.2 Die Vergabe von Bundestagsmandaten (Sitzverteilung)

An der Vergabe der Sitze im Bundestag nehmen – gem. § 6 Absatz 3 BWG – nur Parteien teil, die im Bundesgebiet mehr als 5% der Zweitstimmen oder mindestens drei Wahlkreise direkt errungen haben. Sperrklausel

Die Sitzverteilung vollzieht sich sodann – **neu ab Mai 2013** – in zwei Schritten:

1. Stufe: Verteilung der Zahl der Mandate auf die Bundesländer

Bereits vor der Wahl werden die Zahl der Mandate – nach dem jeweiligen Bevölkerungsanteil (ohne Ausländer) – den einzelnen Bundesländern zugeordnet. Nach der Wahl werden die Mandate zunächst nach den jeweils im Bundesland erzielten Zweitstimmenergebnissen den Landeslisten der Parteien zugeordnet. Die direkt (durch die Erststimme) gewonnenen Mandate werden auf diese Zahl angerechnet. Hat eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate erzielt, als ihr nach dem Zweitstimmenergebnis zustehen, bleiben die direkt erworbenen Mandate erhalten (sogenannte »Überhangmandate«).

Überhangmandat

2. Stufe: Ausgleichsverfahren

Die entstandenen Überhangmandate werden durch die Vergabe weiterer Mandate (sogenannte »Ausgleichsmandate«) vollständig ausgeglichen – das heißt: die Gesamtzahl der Mandate im Bundestag wird soweit erhöht, dass die Parteien im Bundestag gemäß des erzielten Zweitstimmenergebnisses vertreten sind.

Ausgleichsmandat

Wie viele Sitze im Bundestag als Ergebnis der Auszählung der Zweitstimmen letztlich auf die einzelnen Parteien tatsächlich entfallen, wird seit der Bundestagswahl 2009 nach dem **Auszählverfahren »Sainte-Lague/Schepers«** ermittelt:

Bei diesem Verfahren (Divisormethode mit Standardrundung) wird im ersten Schritt die Gesamtzahl der Zweitstimmen der künftig im Bundestag vertretenen Parteien durch die Gesamtzahl der zu verteilenden Mandate/Sitze dividiert. Das Ergebnis dieser Berechnung ist der »Zuteilungsdivisor«.

Zählverfahren nach
Sainte-Lague/
Schepers

Im zweiten Schritt wird die von jeder künftig im Bundestag vertretenden Partei konkret erreichte Zahl der Zweitstimmen durch diesen Zuteilungsdivisor geteilt. Das Ergebnis wird zu ganzen Sitzzahlen auf- oder abgerundet (mehr oder weniger als 0,5). Die dabei ermittelte Gesamtsumme von Sitzzuweisungen muss der vorab ermittelten Gesamtzahl der Mandate/Sitze entsprechen.

Formel der Sitzzuteilung

$$\frac{\text{ZWEITSTIMMENANTEIL DER JEWEILIGEN PARTEI}}{\text{ZUTEILUNGSDIVISOR}} = \text{SITZANZAHL DER PARTEI}$$

5.2.1.3 Die Wahlperiode des Bundestages

Dauer der Wahlperiode des Bundestages Es gehört zu den grundlegenden Prinzipien der demokratischen Verfassungsform und des freiheitlichen Rechtsstaates, dass die Volksvertretungen nicht nur gewählt, sondern in regelmäßigen, im Voraus bestimmten Abständen durch Wahlen abgelöst und neu legitimiert werden. Diese Frist darf nicht zu sehr ausgedehnt werden. Art. 39 GG setzt die **Wahlperiode** (auch **Legislaturperiode**) deshalb auf **4 Jahre** fest. Vorzeitig endet sie nur im Fall der Auflösung des Bundestages gemäß Art. 63 Abs. 4 und 68 GG.

Die Wahlperiode endet mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Die Neuwahl des Bundestages muss frühestens 45 und spätestens 47 Monate nach Beginn der Wahlperiode des Bundestages stattfinden. Der neu gewählte Bundestag muss spätestens 30 Tage nach seiner Wahl zusammentreten.

Da die Zusammensetzung jedes neuen Bundestages hinsichtlich der Stärkeverhältnisse der in ihm vertretenen Parteien und seiner Abgeordneten anders sein kann und regelmäßig auch anders ist, bleiben alle bis zum Ende der Wahlperiode nicht behandelten Gesetzgebungsvorhaben unerledigt. Sie müssen bei dem neu gewählten Bundestag auch wieder neu eingebracht werden und dort Mehrheiten erhalten.

Der Bundestag ist somit ein **nicht-kontinuierliches Verfassungsorgan**. Richtigerweise spricht man deshalb auch nicht vom Deutschen Bundestag, sondern vom bspw. vom 18. Deutschen Bundestag.

5.2.1.4 Die Rechtsstellung der Abgeordneten

kein imperatives Mandat In der Bundesrepublik Deutschland gilt wie in allen anderen repräsentativen Demokratien der **Grundsatz des freien Mandats**. Diesem Grundsatz liegt der Gedanke zugrunde, dass die Abgeordneten nicht für bestimmte Wähler oder Gruppen, sondern als Repräsentanten des ganzen Volkes handeln sollen. Auf dieses Prinzip nimmt Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Bezug, wenn er von den Abgeordneten als »Vertretern des ganzen Volkes« spricht, die an »Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind.«

5.2.1.5 Die Abgeordneten im Spannungsverhältnis zwischen freiem Mandat und Fraktionsdisziplin

freies Mandat ↔ Parteienzugehörigkeit Der Grundsatz des freien Mandats der gewählten **Abgeordneten** steht in einem **Spannungsverhältnis** zu der den **Parteien** in Art. 21 GG zugewiesenen Rolle, nach der die Parteien **an der politischen Willensbildung mitwirken**.

Definition Parteien Eine Partei ist eine Vereinigung von Staatsbürgern, die mit Hilfe einer eigenen Organisation in einem bestimmten Sinne Einfluss auf die staatliche Willensbildung nehmen und zu diesem Zweck Vertreter in die Parlamente entsenden will.

Zum Begriff der Partei gehört also zwingend der **Wille** der Vereinigung, an **Wahlen in Bund und Ländern teilzunehmen**. Gruppen, die sich in ihrer Tätigkeit auf die kommunale Ebene beschränken, sog. »Rathausparteien«, sind keine Parteien im Sinne des Art. 21 GG. Das Nähere regelt das Parteiengesetz.

Ohne die Parteien mit ihren programmatischen Vorstellungen und personellen Vorschlägen ist eine repräsentative Demokratie nicht organisierbar.



MERKSATZ

Die Abgeordneten sind regelmäßig Mitglieder einer Partei und aufgrund von Wahlvorschlägen dieser Partei in den Bundestag gewählt worden. Im Bundestag bilden sie zusammen mit den anderen Abgeordneten ihrer Partei eine **Fraktion** (von Fraktur = Bruchteil der Volksversammlung des Bundestages, des Plenums). Zur Bildung einer Fraktion ist nach der Geschäftsordnung des Bundestages eine Mindestzahl von 34 Abgeordneten, nämlich 5 % aller Abgeordneten (5 % von 656 = 34) erforderlich.

Bundestagsfraktionen

Bleiben die Abgeordneten einer Partei unter dieser **Fraktionsstärke** (etwa, weil die Partei zwar nicht 5 % der Gesamtstimmen erzielt, aber 3 Direktmandate errungen hat), können sie sich zu einer **Gruppe** zusammenschließen. Der Status der Gruppe berechtigt zur Einbringung von Vorlagen, sichert Redezeiten und verschafft die für die parlamentarische Arbeit erforderlichen finanziellen, technischen und personellen Mittel.

Bundestagsgruppen

Die Fraktionen organisieren und steuern die Arbeit im Bundestag. Sie besetzen entsprechend ihrer Stärke das **Präsidium**, den **Ältestenrat** und die **Ausschüsse** des Bundestages. Nur Fraktionen können Anträge wie zum Beispiel Gesetzesvorlagen, Große und Kleine Anfragen einbringen.

Die Fraktionen sind straff organisiert. An ihrer Spitze steht der **Fraktionsvorsitzende**. Zum **Fraktionsvorstand** gehören seine Stellvertreter und die **parlamentarischen Geschäftsführer**. Der Fraktionsvorsitzende der größten Oppositionspartei ist regelmäßig der Gegenspieler des Bundeskanzlers und oft auch der Kanzlerkandidat der Opposition.

Die **parlamentarischen Geschäftsführer** der Fraktionen sorgen für den reibungslosen Ablauf der parlamentarischen Arbeit, zum Beispiel durch Benennung der Redner ihrer Fraktion im **Plenum**.

Die Fülle der Politikbereiche erfordert eine **Arbeitsteilung** in der Fraktion. Der einzelne Abgeordnete spezialisiert sich auf bestimmte Sachgebiete. In Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen seiner Fraktion berät er Gesetzesentwürfe und andere Anträge und bereitet Entscheidungen seiner Fraktion vor. Die Fraktion folgt in der Regel ihren sachverständigen Abgeordneten.

In dieses Beziehungsgewebe ist der einzelne, an sich doch mit einem freien Mandat ausgestattete, Abgeordnete eingebunden. Er selbst, seine Partei und seine Fraktion sind daran interessiert, dass sich ihre politischen Vorstellungen, die sie ihren Wählern in Form von Wahlprogrammen vorgestellt hatten, auch durchsetzen, und dass die nächsten Wahlen gewonnen werden. Nur wenn die Fraktion im Bundestag geschlossen auftritt, erscheint sie nach außen für die Wähler entscheidungs- und handlungsfähig. Nur wenn die Partei große Teile ihres Wahlprogrammes auch durchsetzt, erscheint sie dem Bürger glaubhaft und wieder wählbar.

Fraktionsdisziplin ↔ Fraktionszwang	Der einzelne Abgeordnete kann deshalb zwar innerhalb der Fraktion für seine Auffassungen werben, dafür streiten und seine Meinung in Abstimmungen der Fraktion zum Ausdruck bringen. Wenn die Fraktion dann aber mit Mehrheit entschieden hat, sind alle Mitglieder daran gebunden (Fraktionsdisziplin). Denn die Fraktion soll im Plenum , der Vollversammlung des Bundestages, bei Abstimmungen zur Durchsetzung einer einheitlichen politischen Linie geschlossen auftreten. Eine gesetzliche Verpflichtung, sich dem Fraktionsvotum anzuschließen, besteht jedoch nicht. Diese freiwillige Unterordnung unter Mehrheitsbeschlüsse der Fraktion ist im Gegensatz zum Fraktionszwang mit dem freien Mandat des Abgeordneten vereinbar. Bei ausgesprochenen »Gewissensfragen« (etwa Abtreibung, Einsätze der Bundeswehr bei Friedensmissionen im Ausland) geben die Fraktionsführungen die Abstimmung ohnehin regelmäßig frei. Nur ausnahmsweise verfügt eine einzige Fraktion als Ergebnis einer Bundestagswahl im Bundestag über die zur Wahl des Bundeskanzlers und zur Beschlussfassung über Gesetzesvorlagen erforderliche absolute Mehrheit der Sitze.
Kanzlermehrheit	Regelmäßig müssen sich mehrere Fraktionen zusammenschließen, um die erforderliche »Kanzlermehrheit« sicherzustellen. Solche für die Dauer der Legislaturperiode verabredeten Zusammenschlüsse von Fraktionen mit dem Ziel, einen Bundeskanzler zu wählen und mit ihm eine gemeinsame Politik im Bundestag durchzusetzen, nennt man Koalitionen. Welche gemeinsamen politischen Ziele man damit anstrebt und wie Konflikte gelöst werden sollen, wird in einer Koalitionsvereinbarung vertraglich festgelegt.
Koalition und Koalitionsvereinbarung	

5.2.1.6 Besondere Rechte der Abgeordneten

Rechtsstellung der Bundestags- abgeordneten	Die Unabhängigkeit des Abgeordneten wird durch eine Reihe von besonderen Rechten geschützt, die im Grundgesetz verankert sind:
---	---

- Indemnität a) Der Abgeordnete genießt Indemnität (Art. 46 Abs. 1 GG).

Das bedeutet, dass der Abgeordnete wegen seiner Äußerungen mit Ausnahme von verleumderischen Beleidigungen oder wegen seines Abstimmungsverhaltens im Bundestag oder einem seiner Ausschüsse weder gerichtlich und dienstlich verfolgt noch sonst außerhalb des Bundestages zur Rechenschaft gezogen werden darf.

Hintergrund dieser Regelung ist, dass es immer wieder Versuche gegeben hat, unliebsame Mitglieder der Parlamente dadurch auszuschalten, dass man sie in langwierige Gerichts- insbesondere Strafverfahren verwickelt hat.

Die Indemnität dauert auch nach Beendigung des Mandats fort und kann nicht aufgehoben werden. Sie garantiert, dass die Abgeordneten ihrem Gewissen folgen und von ihrer Redefreiheit Gebrauch machen können, ohne Nachteile befürchten zu müssen.

b) Der Abgeordnete genießt Immunität (Art. 46 Abs. 2 GG).

Immunität

Danach kann er **während seiner Amtszeit** wegen strafbarer Handlungen – auch außerhalb des Bundestages –, die eine Freiheitsentziehung zur Folge haben könnten, nur mit Genehmigung des Bundestages verfolgt werden, es sei denn, er wird auf frischer Tat ertappt.

Die Immunität soll nicht etwa den Abgeordneten vor Strafe schützen. Vielmehr sollen die Sitzverteilung und damit die politischen Stärkeverhältnisse im Bundestag, die doch auf dem in den Wahlen ermittelten Wählerwillen beruhen, nicht willkürlich verändert werden können. Die Immunität ist also kein Schutzrecht des Abgeordneten sondern des Parlaments. Der betroffene Abgeordnete hat deshalb keinen Anspruch auf Immunität. Es bleibt allein dem Bundestag überlassen, ob er sie aufhebt oder nicht. Die Immunität endet in jedem Fall mit dem Ende der Legislaturperiode, für die der Abgeordnete gewählt war. Danach muss er sich der Strafverfolgung in jedem Fall stellen.

c) Der Abgeordnete hat ein Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 47 GG).

Zeugnis-
verweigerungsrecht

Er braucht weder die Identität von Bürgern, die ihm vertrauliche Mitteilungen gemacht haben, noch den Inhalt dieser Mitteilungen preiszugeben. Die Entscheidungsfreiheit und das Informationsbedürfnis des Abgeordneten sollen geschützt werden. Soweit das Zeugnisverweigerungsrecht reicht, ist auch die Beschlagnahme von Schriftstücken in seinem Abgeordnetenbüro unzulässig.

d) Der Abgeordnete hat Anspruch auf sog. Diäten (Art. 48 Abs. 3 GG).

Diäten

Wenn der Bundestag eine wirkliche Volksvertretung sein soll, so muss jeder sich in den Bundestag wählen lassen können, ohne zu riskieren, dass er durch Aufgabe seiner bisherigen beruflichen Position erhebliche Nachteile hat. Andernfalls würde der Bundestag über kurz oder lang nur noch aus Abgeordneten bestehen, die aus ihrem Vermögen leben können, auf laufende Bezüge also nicht angewiesen sind.

Deshalb haben die Abgeordneten des Bundestages Anspruch auf eine **»angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung«**. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt:

»Die Tätigkeit des MdB (Mitglied des Bundestages) sei zu einem, die volle Arbeitskraft fordernden, Beruf geworden; der Abgeordnete könne deshalb heute ein Entgelt beanspruchen, mit dem er seinen und seiner Familie Lebensunterhalt bestreiten kann«.

Hauptsächlich sollen mit dieser Regelung aber die Freiheit und die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes garantiert werden.

- e) Der Abgeordnete hat Anspruch auf den zur Vorbereitung seiner Wahl erforderlichen – unbezahlten – **Wahlkampfurlaub**.

Aus Anlass seiner Wahlbewerbung darf er **nicht entlassen bzw. gekündigt werden** (Art. 48 Abs. 1 und 3 GG).

5.2.2 Innere Organisation des Bundestages

Organe des Bundestages Die Rechtsstellung des einzelnen **Abgeordneten** und seine Einbindung in seine **Fraktion** wurden oben behandelt. Erwähnt wurden auch schon das **Präsidium**, der **Ältestenrat** und die **Ausschüsse**.

Der Bundestag hat darüber hinaus einen Präsidenten. Der **Bundestagspräsident** repräsentiert den Bundestag nach außen. Traditionell wird er von der stärksten Fraktion gestellt, bedarf aber der Wahl durch den Bundestag. In der Rangfolge der Verfassungsorgane des Bundes nimmt er nach dem Bundespräsidenten und dem Bundesratspräsidenten den dritten Platz noch vor dem Bundeskanzler ein. Mit dem Bundestagspräsidenten werden mehrere Vizepräsidenten gewählt. Gemeinsam bilden sie das Präsidium. Der Bundestagspräsident leitet im Wechsel mit den derzeit vier Vizepräsidenten die Sitzungen des Bundestages. Sie sind zugleich oberste Dienstvorgesetzte der Bundestagsverwaltung.

Der **Ältestenrat** setzt sich aus dem Präsidium und 23 weiteren Abgeordneten des Bundestages zusammen. Dies sind nicht etwa die ältesten Mitglieder des Bundestages, sondern zumeist sehr erfahrene Abgeordnete, darunter die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen.

Der Ältestenrat sorgt für den reibungslosen Ablauf der Parlamentsarbeit. Er setzt die Tagesordnung und die den einzelnen Fraktionen und Gruppen zugestandenen Redezeiten in den Plenarsitzungen fest und verständigt sich, welche Fraktion den Vorsitz welcher **Ausschüsse** übernimmt. Der Ältestenrat ist auch Immunitätsausschuss.

Arbeit in Ausschüssen Wie für die Fraktionen so gilt auch für den Bundestag als Ganzes das Prinzip der Arbeitsteilung. Die eigentliche parlamentarische Arbeit wird deshalb in den **Ausschüssen** geleistet. Ihnen gehören zwischen 17 und 41 Abgeordnete an, die entsprechend ihrem Stärkeverhältnis von den Fraktionen benannt werden. In den Ausschüssen werden die Gesetzesentwürfe und sonstige Initiativen diskutiert und formuliert, um dann dem **Plenum** zur Beschlussfassung vorgelegt zu werden.

Es gibt »ständige Ausschüsse«, die die gesamte Legislaturperiode über bestehen und solche Ausschüsse, die für eine bestimmte Aufgabe gebildet und nach deren Erledigung wieder aufgelöst werden (zum Beispiel Untersuchungsausschüsse gemäß Art. 44 GG). Das Grundgesetz schreibt die Bildung von einigen ständigen Ausschüssen zwingend vor. So sind gemäß Art. 45 GG ein Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, gemäß Art. 45a GG ein Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten und ein Verteidigungsausschuss sowie gemäß Art. 45c GG ein Petitionsausschuss zu bestellen. Der Bundestag hat in der 13. Wahlperiode 22 ständige Ausschüsse gebildet, wobei die Arbeitsgebiete der meisten Ausschüsse dem Arbeitsgebiet eines Bundesministers entsprechen.

Der wichtigste und mächtigste Ausschuss ist der **Haushaltsausschuss**. Er entscheidet über die Höhe der Geldmittel, die den Ministerien und Behörden des Bundes zugewiesen werden. Außerdem hat er ein Mitspracherecht bei allen Gesetzen, die mit Geldausgaben verbunden sind. Sein Vorsitzender ist traditionell ein Mitglied der stärksten Oppositionsfraktion.

Im Gegensatz zum britischen Unterhaus, in dem sich Regierungs- und Oppositionsparteien in direkter Rede gegenüberzustehen pflegen, ist der Bundestag ein »Arbeitsparlament«, dessen Hauptarbeit in den Ausschüssen weitgehend unbenutzt von der Öffentlichkeit erledigt wird. Die oftmals nur geringe Beteiligung von Abgeordneten an den Plenarsitzungen ergibt ein falsches Bild über die Belastung der Abgeordneten: In den 12 Legislaturperioden zwischen 1949 und 1994 fanden im Bundestag nur 2.700 Plenarsitzungen, aber 31.000 Ausschusssitzungen statt.

Rede ↔
Arbeitsparlament

5.2.3 Die Hauptaufgaben des Bundestages

Die Hauptaufgaben des Bundestages sind

- › die Beteiligung an der Bundesgesetzgebung,
- › Wahlaufgaben, insbesondere die Wahl des Bundeskanzlers und
- › die Kontrolle der Bundesregierung

5.2.3.1 Die Beteiligung des Bundestages an der Bundesgesetzgebung

In dem **vierstufigen Gesetzgebungsverfahren des Bundes**, nämlich der

Rolle des Bundestages im Gesetzgebungsverfahren

- 1. Stufe:** Gesetzesinitiative (Art. 76 GG)
- 2. Stufe:** Verfahren im Bundestag:
 1. Lesung – Generaldebatte, i.d.R. Ausschussüberweisung,
 2. Lesung – Diskussion/Aussprache,
 3. Lesung – Abstimmung;
 vgl. Art. 77 Abs. 1 GG, GSchO BT²⁸
- 3. Stufe:** Verfahren im Bundesrat, gegebenenfalls Vermittlungsverfahren (Art. 77 Abs. 2 bis 4, 78 GG),
- 4. Stufe:** Gegenzeichnung, Ausfertigung, Verkündung (Art. 82 GG)

ist der Bundestag in der 1. Stufe bis 3. Stufe des Gesetzgebungsverfahrens beteiligt. Er ist das in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG erwähnte »besondere Organ der Gesetzgebung«, durch welches das Volk seine Staatsgewalt – mittelbar – ausübt. Nähere Ausführungen finden sich im Kapitel 6.4 (Gesetzgebung).

5.2.3.2 Die Wahlaufgaben des Bundestages

Wir hatten gelernt, dass der Bundestag das einzige, direkt vom ganzen Bundesvolk gewählte Verfassungsorgan des Bundes ist. An der Wahl oder Bildung der anderen Verfassungsorgane ist das Bundesvolk als Ganzes nicht direkt beteiligt.

Denn wir hatten weiter gelernt, dass das Grundgesetz die Bundesrepublik als eine mittelbare Demokratie ausgestaltet hat, in der das Volk Staatsgewalt grundsätzlich in Wahlen und danach nur mittelbar, das heißt durch einen Mittler, nämlich durch den Bundestag, seine Volksvertretung, und andere »besondere Organe der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung« ausübt (vgl. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG).

Wir hatten weiter gelernt, dass mit der verfassungsgestaltenden Grundentscheidung in Art. 20 GG für eine Demokratie gemeint ist, dass jede Art staatlicher Betätigung auf einen Willensentschluss des ganzen Volkes zurückführbar und durch ihn legitimiert sein muss. Dieser Willensentschluss ist in einer mittelbaren Demokratie die Bildung einer Volksvertretung durch Wahlen.

Daraus folgt, dass die vom Bundesvolk gewählte Volksvertretung, der Bundestag, an der Bildung der übrigen Verfassungsorgane des Bundes beteiligt ist, soweit sie nicht – wie der Bundesrat – ihrerseits zumindest mittelbar aus Wahlen jeweils eines Teils des Bundesvolkes, im Fall des Bundesrates aus den Landtagswahlen, hervorgehen.

Mitwirkung bei der Bestellung der Rechtsprechungsorgane

An der Besetzung der **besonderen Organe der Rechtsprechung** wirkt der Bundestag dadurch mit, dass er die Hälfte der Richter des Bundesverfassungsgerichts (Art. 94 Abs. 1 GG) wählt und gemäß Art. 95 Abs. 2 GG Abgeordnete in den Richterwahlausschuss entsendet, durch den die Richter der obersten Gerichtshöfe des Bundes bestellt werden. Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG erwähnten »besonderen Organe der vollziehenden Gewalt« sind der Bundespräsident und der Bundeskanzler.

Bundestag und Bundesversammlung

Es wäre falsch zu sagen, dass der Bundestag als Verfassungsorgan an der Wahl des Bundespräsidenten mitwirkt. Alle Abgeordneten des Bundestages sind aber Kraft ihres Amtes (sog. geborene) Mitglieder der **Bundesversammlung**. Als deren Mitglieder wählen sie unter dem Vorsitz des Bundestagspräsidenten zusammen mit einer gleich großen, von den Volksvertretungen der Länder gewählten Anzahl von Mitgliedern den **Bundespräsidenten** (vgl. Art. 54 GG).

Wahl und Abwahl des Bundeskanzlers

Die wesentliche Wahlfunktion hat der Bundestag aber bei der **Wahl** – und gegebenenfalls **Abwahl** – des **Bundeskanzlers**.

Der Bundeskanzler bestimmt gemäß Art. 65 GG die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.

Der Bundeskanzler ist das politische Machtzentrum der Bundesrepublik.



MERKSATZ

Politische Macht soll in der Bundesrepublik (als einer mittelbaren Demokratie) aber nur in Übereinstimmung mit der Mehrheit der Volksvertretung ausgeübt werden.

Anders als in Staaten mit einem sog. **Präsidialsystem**, in denen ein Präsident die Funktionen des Staatsoberhauptes und zugleich des Regierungschefs ausübt, und in eigenen Präsidentschaftswahlen vom Volk direkt gewählt wird (zum Beispiel USA, Frankreich), hat das Grundgesetz auch im Bereich der vollziehenden Gewalt den Grundsatz der mittelbaren Demokratie durchgehalten und eine **parlamentarische Regierungsform** festgelegt:

Die politische Macht liegt in der Hand des Bundeskanzlers, der aber nicht vom Volk, sondern von der Volksvertretung, dem Bundestag, gewählt wird und im Laufe der Legislaturperiode ggf. vom Bundestag auch wieder abgewählt werden kann, wenn seine Politik keine Mehrheit mehr im Bundestag findet.

Das Verfahren zur Wahl des Bundeskanzlers ist in Art. 63 GG in **drei Stufen** geregelt, von denen bislang nur die **erste Stufe** praktisch geworden ist: Danach wird der Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundespräsidenten ohne Aussprache gewählt (vgl. Art. 63 Abs. 1 GG). Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (vgl. Art. 121 GG: absolute Mehrheit) auf sich vereinigt. Der Gewählte ist vom Bundespräsidenten zu ernennen (vgl. Art. 63 Abs. 2 GG).

Wahl des
Bundeskanzlers

Das gesamte Verfahren der Wahl des Bundeskanzlers wird von zwei Prinzipien beherrscht: Das Amt des Bundeskanzlers als des politischen Machtzentrums der Bundesrepublik soll nicht über längere Zeit politikunfähig bleiben. Die Wahl des Bundeskanzlers muss deshalb schnell erfolgen. Politikfähig ist ein Bundeskanzler allerdings nur, wenn er von einer überzeugenden Mehrheit im Bundestag gewählt ist, die eine kontinuierliche, auf Dauer angelegte Regierungstätigkeit erwarten lässt. Deshalb setzt Art. 63 GG in den einzelnen Stufen der Wahl des Bundeskanzlers kurze Fristen und fordert absolute Mehrheiten:

So erfolgt die Wahl in Stufe 1 gemäß Abs. 1 ohne Aussprache. Der Gewählte muss die absolute Mehrheit der Stimmen erreichen (vgl. Art. 63 Abs. 2).

Wird der Vorgeschlagene nicht gewählt, kann der Bundestag (**Stufe 2**) binnen vierzehn Tagen, aber nur mit absoluter Mehrheit einen – anderen – Bundeskanzler seiner Wahl wählen (vgl. Art. 63 Abs. 3).

Kommt auch innerhalb dieser Frist keine Wahl zustande, so findet unverzüglich ein neuer Wahlgang statt (**Stufe 3**), in dem gewählt ist, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Sind die meisten Stimmen zugleich auch die absolute Mehrheit, so muss der Bundespräsident den Gewählten ernennen.

Sind die meisten Stimmen aber nicht zugleich auch die absolute Mehrheit, so **kann** der Bundespräsident binnen 7 Tagen den Bundestag auflösen. Lässt der Bundespräsident diese Frist ungenutzt verstreichen, muss er allerdings den Ministerpräsidenten ernennen (vgl. Art. 63 Abs. 4 GG).

Konstruktives
Misstrauensvotum

Der Bundestag kann den Bundeskanzler gemäß Art. 67 GG auch abwählen, indem er mit absoluter Mehrheit einen Nachfolger wählt. Damit wird gesichert, dass der Bundeskanzler nur dann aus dem Amt entfernt werden kann, wenn sich im Bundestag eine neue Regierungsmehrheit zusammenfindet. Dieser Vorgang wird deshalb als **konstruktives Misstrauensvotum** bezeichnet. Es verhindert, dass – wie in der Weimarer Republik häufig geschehen – sog. »negative« Mehrheiten, die sich nur in der Ablehnung der Regierung einig sind, die Regierung stürzen, aber keine neue Regierung bilden können bzw. wollen.

5.2.3.3 Die Kontrolle der Bundesregierung durch den Bundestag

Wegen der dargestellten Abhängigkeit des Bundeskanzlers von Mehrheiten im Bundestag kommt dem Bundestag die weitere Aufgabe zu, die Bundesregierung, das heißt den Kanzler und die von ihm vorgeschlagenen und vom Bundespräsidenten ernannten Bundesminister, in ihrer Amtsführung dahingehend zu kontrollieren, ob sich deren Politik im Einklang mit der Mehrheit des Bundestages befindet.

Kontrollaufgaben

Im traditionellen Verständnis von der Teilung der drei Gewalten (Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung) hat das Parlament als Ganzes die Aufgabe, die Regierung zu kontrollieren. In parlamentarischen Demokratien wie der Bundesrepublik hat sich allerdings eine andere Form der Gewaltenteilung entwickelt: Regierung und die Mehrheitsfraktionen, die den Bundeskanzler mit absoluter Mehrheit gewählt haben, stehen im Bundestag der parlamentarischen Opposition gegenüber.

Rolle der Opposition



MERKSATZ

*Die Kontrollfunktion der Volksvertretung
nimmt hier im Wesentlichen also die Opposition wahr.*

Kontrollinstrumente

Sie nutzt verschiedene Instrumente, wie zum Beispiel **Anfragen** oder **Untersuchungsausschüsse** (siehe dazu näher unten), um die Regierung öffentlich zu kritisieren, Fehler aufzudecken, und dadurch zu kontrollieren. Demgegenüber werden die Mehrheitsfraktionen (die Koalitionsfraktionen) den Bundeskanzler und die Bundesregierung nur in gravierenden Ausnahmefällen kritisieren.

Im Grundgesetz kommt der Begriff »Opposition« überhaupt nicht vor. Das Bundesverfassungsgericht hat aber schon 1952 »das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition zu den grundlegenden Prinzipien einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung« gezählt.

Die Opposition hat damit die für unsere Grundordnung wesentliche Aufgabe, die Regierung zu kritisieren, sie zu kontrollieren und sachliche und personelle Alternativen zur jeweiligen Regierung anzubieten.

Als Instrumente der parlamentarischen Kontrolle stehen der Opposition wie dem ganzen Bundestag folgende Instrumente zur Verfügung:

Instrumente der parlamentarischen Kontrolle

a) Budgetrecht

Das Recht, Steuern, Abgaben und das Geld für die Ausgaben des Bundes zu bewilligen, nennen wir das Budgetrecht des Bundestages. Das Budgetrecht ist das klassische Kontrollrecht des Parlaments.

Die Bundesregierung legt jedes Jahr einen **Haushaltsplan** vor, der die erwarteten Einnahmen und Ausgaben enthält. Der Haushaltsplan wird vom Haushaltsausschuss beraten und anschließend vom Bundestag **als Gesetz beschlossen** (vgl. Art. 110 GG). Der **Haushaltsplan** ist das »**Regierungsprogramm in Zahlen**«. Die Regierungsfractionen unterstützen deshalb regelmäßig die Vorlage der Bundesregierung, während die Opposition die Beratung des Haushaltsplanes im Plenum, die alljährliche **Haushaltsdebatte**, benutzt, um die Regierung zu attackieren und mit ihrer Politik abzurechnen. Werden der Bundesregierung die von ihr für ein bestimmtes politisches Projekt in den Haushaltsplan eingestellten Mittel nicht bewilligt, so kann sie dieses nicht durchführen.

Letztlich kontrolliert somit der Bundestag die von der Bundesregierung für das kommende Jahr entworfene Politik.

b) Zitier- und Fragerecht

Im Grundgesetz sind nur wenige Kontrollrechte des Bundestages ausdrücklich festgehalten. So gibt Art. 43 GG dem Bundestag und seinen Ausschüssen das Recht, jedes Mitglied der Bundesregierung herbeizurufen, ihm Fragen zu stellen und Auskunft zu verlangen (sog. Zitierrecht, von herbeizitieren).

Das **Fragerecht** des Bundestages ist im Einzelnen in seiner Geschäftsordnung geregelt. **Große Anfragen** können von einer Fraktion oder von Abgeordneten in Fraktionsstärke (34 Abgeordnete) gestellt werden. Sie müssen schriftlich eingereicht werden und werden von der Bundesregierung schriftlich beantwortet. Sodann wird eine Debatte im Plenum angesetzt, in der über die Antwort der Bundesregierung debattiert wird.

Große Anfragen werden insbesondere von der Opposition genutzt, um die Regierung zu zwingen, in wichtigen politischen Fragen öffentlich Rede und Antwort zu stehen, auf Schwächen der Regierungspolitik aufmerksam zu machen, Pläne und Einschätzungen der Bundesregierung zu erfragen und die eigene Position darzustellen. Die Regierungsfractionen werden der Bundesregierung durch Große Anfragen dagegen Gelegenheit verschaffen, ihre Erfolge herauszustellen und die Kritik der Opposition zu entkräften.

Kleine Anfragen sind unter denselben Voraussetzungen zulässig wie Große Anfragen. Auch sie werden schriftlich beantwortet, allerdings schließt sich **keine Debatte** im Plenum des Bundestages an. Ihr Ziel ist es regelmäßig, von der Bundesregierung Informationen über einen bestimmten Sachverhalt zu erhalten.

Erscheint die Auskunft nicht ausreichend, kann ein Abgeordneter in der Fragestunde Zusatzfragen stellen. Die **Fragestunde** findet regelmäßig zu Beginn einer Plenarsitzung des Bundestages, höchstens dreimal in der Woche statt. Jeder Abgeordnete darf pro Woche zwei Fragen an die Bundesregierung stellen. Sie müssen einige Tage vorher eingereicht werden, und werden vom zuständigen Bundesminister oder seinem Parlamentarischen Staatssekretär beantwortet. Der Fragesteller kann zwei, jeder andere Abgeordnete eine Zusatzfrage stellen. Wenn sich mehrere Abgeordnete verabreden, können sie die Regierungsvertreter in die Enge treiben. Zugleich gibt die Fragestunde dem einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit, Belange seines Wahlkreises oder Wahlgebietes zu erfragen.

Eine **aktuelle Stunde** kann von einer Fraktion oder von Abgeordneten in Fraktionsstärke zu einem Thema von aktuellem Interesse beantragt werden. Jeder Diskussionsbeitrag darf nicht länger als fünf Minuten dauern. Die aktuelle Stunde wird von der Opposition genutzt, um spontan ein umstrittenes Thema aufzugreifen und Kritik an der Bundesregierung zu üben. Für die Bundesregierung ist es von Interesse, aus der Fülle der Redebeiträge zu erfahren, welche Auffassungen im Bundestag zu aktuellen Ereignissen vertreten werden.

c) Entschlüsseungen des Bundestages

Sie haben zunächst keinerlei unmittelbare Wirkung und verpflichten den Bundeskanzler bzw. die Bundesregierung zu nichts. Zum Beispiel hätten Entschlüsseungen des Bundestages, der Bundeskanzler möge den Bundesminister der Verteidigung entlassen bzw. möge eine andere Entwicklungshilfepolitik veranlassen, keinerlei direkte Auswirkungen. Es ist das alleinige Recht des Bundeskanzlers, dem Bundespräsidenten die Bundesminister zur Ernennung bzw. zur Entlassung vorzuschlagen (vgl. Art. 64 Abs. 1 GG). Er, nicht der Bundestag, bestimmt die Richtlinien der Politik (vgl. Art. 65 GG).

Solange solche Entschlüsseungen auch nur von der Opposition eingebracht werden, werden sie kaum Aussichten haben, beschlossen zu werden. Würden allerdings solche kritischen Entschlüsseungen von einer Mehrheit, vielleicht sogar von einer überwältigenden Mehrheit, im Bundestag beschlossen, so wäre das ein Warnsignal für den Bundeskanzler, dass er möglicherweise nicht mehr die Mehrheit des Bundestages hinter sich hat. Auch mit Entschlüsseungen kann der Bundestag also – mittelbar – auf den Bundeskanzler im Sinne einer Kontrolle einwirken.

d) Untersuchungsausschüsse

Der Bundestag muss auf Antrag von mindestens einem Viertel seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuss einsetzen (vgl. Art. 44 GG), um Missstände und Verfehlungen aufzuklären. Dies müssen nicht immer nur Missstände oder vermeintliche Verfehlungen eines Bundesministers oder der Bundesregierung sein.

Untersuchungsausschüsse können Zeugen und Sachverständige vorladen und Beweise erheben. Für ihr Verfahren gilt insoweit die Strafprozessordnung. Sie sprechen allerdings keine Urteile, sondern veröffentlichen einen Abschlussbericht. Denn sie wollen und dürfen nicht strafen. Das ist Aufgabe der Rechtsprechung, die unabhängigen Richtern anvertraut ist. Untersuchungsausschüsse sollen aufklären. Ihre Verhandlungen sind öffentlich.

e) Enquête-Kommissionen

Das französische Wort enquête bedeutet Untersuchung. Enquête-Kommissionen sind also Untersuchungskommissionen. Anders als Untersuchungsausschüsse, die sich nur aus Abgeordneten zusammensetzen, werden sie aus Abgeordneten und Sachverständigen gebildet. Ihr Auftrag besteht darin, zu wichtigen Themenkreisen alle verfügbaren Informationen zusammenzutragen und Entscheidungen des Bundestages vorzubereiten. Damit kann die Opposition sich die Informationen beschaffen, die erforderlich sind, um Vorhaben der Bundesregierung sachkundig prüfen und erforderlichenfalls kritisieren zu können.

f) Petitionsausschuss

Gemäß Art. 17 GG kann sich jedermann einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung wenden. Deshalb hat der Bundestag gemäß Art. 45c GG einen Petitionsausschuss zu bestellen, dem die Behandlung der nach Art. 15 GG an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt.

g) Der Wehrbeauftragte

Der Wehrbeauftragte soll im Auftrag des Bundestages die Entwicklung der Bundeswehr zu einer demokratischen Armee fördern und kontrollieren. Er wird vom Bundestag für fünf Jahre gewählt. Er schreitet ein, wenn Grundrechte der Soldaten oder die Grundsätze einer rechtsstaatlichen Führung der Bundeswehr verletzt werden. Dazu kann er jederzeit unangemeldet die Truppe besuchen, Auskünfte von Vorgesetzten verlangen und ohne Anwesenheit von Vorgesetzten mit Soldaten sprechen. Jeder Soldat kann sich ohne Einhaltung des Dienstweges mit Bitten und Beschwerden direkt an ihn wenden. Jedes Jahr erstattet er seinen Jahresbericht gegenüber dem Bundestag, indem er ihm bekannt gewordene Missstände darstellt.

h) Daneben hat der Bundestag folgende Kontrollbefugnisse:

- › Genehmigung der Staatsverträge (Art. 59 Abs. 2 GG),
- › Haushaltsplan-Feststellung (Art. 110 Abs. 2 GG),
- › Rechnungskontrolle (Art. 114 GG),
- › Genehmigung der Bundesanleihen (Art. 115 GG),
- › Anklage gegen den Bundespräsidenten wegen Gesetzesverletzung (Art. 61 Abs. 1 GG).



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

36. Welche Wahlrechtsgrundsätze legt das Grundgesetz für die Bundestagswahl fest? Wo im Grundgesetz sind sie geregelt?

37. Wen wählt der Wähler bei einer Bundestagswahl mit der sog. Erststimme? Was entscheidet der Wähler mit der sog. Zweitstimme?

38. Was ist ein Überhangmandat? Wie kommt es zustande?

39. Wie wird die Sitzverteilung in einem Parlament nach dem Auszählverfahren Niemeyer ermittelt?

40. Was versteht man unter

- a) einer Partei,
 - b) einer Koalition,
 - c) einer Fraktion,
 - d) dem Plenum,
 - e) der Opposition?
-

41. Erläutern Sie die Begriffe Indemnität und Immunität. Zu wessen Schutz wird die Immunität garantiert?

42. Welche Verfassungsorgane können Gesetzesvorlagen beim Deutschen Bundestag einbringen?

43. Welche Aufgabe hat der Vermittlungsausschuss im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des Bundes? Wie ist er zusammengesetzt?

44. Welche Aufgaben haben

- a) der Haushaltsausschuss,
 - b) der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages?
-

5.3 Der Bundesrat

Nach Art. 50 GG wirken die Länder durch den Bundesrat

- › bei der Gesetzgebung und
- › der Verwaltung des Bundes sowie
- › in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.

Der Bundesrat ist kein Organ und keine Vertretung der Länder, sondern ein **Verfassungsorgan des Bundes**, das allerdings personell ausschließlich **durch Mitglieder der Regierungen** der 16 Bundesländer besetzt wird. Die Länder selbst bestimmen wer Mitglied wird. Der Bundesrat ist ein »ewiges Verfassungsorgan«, das nicht an eine Wahl- und Amtsperiode gebunden ist.

Bundesrat
als »ewiges
Verfassungsorgan«

Jedes Land hat im Bundesrat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen. Jedes Land kann so viele Mitglieder in den Bundesrat entsenden, wie es Stimmen hat. Die Stimmen eines Landes können allerdings nur einheitlich abgegeben werden (Art. 51 GG). Der Bundesrat besteht zurzeit (Stand: 2012) aus 69 Mitgliedern. Der Bundesrat fasst seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen.

Zusammensetzung
des Bundesrates

Der Bundesrat wählt in einem fortlaufenden Turnus den Regierungschef eines Bundeslandes, beginnend mit dem größten Bundesland, für ein Jahr zu seinem **Präsidenten** (Art. 52 Abs. 1 GG). Der Präsident beruft den Bundesrat ein. Er vertritt den Bundespräsidenten im Fall von dessen Verhinderung oder bei vorzeitiger Erledigung dessen Amtes (Art. 57 GG).

Bundesratspräsident
als Vertreter des
Bundespräsidenten

Der Bundesrat bildet **Ausschüsse**, in denen seine Beschlüsse vorbereitet werden. In Angelegenheiten der Europäischen Union kann der Bundesrat eine **Europakammer** bilden, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten. Damit soll der Bundesrat in diesen Angelegenheiten schneller entscheiden können.

Innere Organisation
des Bundesrates

5.3.1 Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes

In dem vierstufigen Gesetzgebungsverfahren des Bundes,

1. **Stufe:** Gesetzesinitiative
2. **Stufe:** Verfahren im Bundestag
3. **Stufe:** Verfahren im Bundesrat, gegebenenfalls Vermittlungsverfahren
4. **Stufe:** Gegenzeichnung, Ausfertigung, Verkündung

Die Rolle des
Bundesrates im
Gesetzgebungsver-
fahren des Bundes

wirkt der Bundesrat in der **1. Stufe** (im sog. 1. Durchgang) und in der **3. Stufe** (im sog. 2. Durchgang) des Gesetzgebungsverfahrens mit.

5.3.2 Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes

Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes vollzieht sich im Wesentlichen durch seine Zustimmung zu allgemeinen Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung und durch seine Zustimmung zu Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers gemäß Art. 80 Abs. 2 GG.

5.3.3 Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU)

Die Verwirklichung eines vereinten Europas im Rahmen der Entwicklung der Europäischen Union ist Staatsziel der BRD (Art 23 Abs. 1 GG). Die EU ist zwar kein Staat im eigentlichen Sinne, aber ein sehr weitgehend verflochtener Staatenbund mit Rechten und Pflichten für die Mitglieder. Bestimmte Rechtssetzungskompetenzen sind bereits auf die EU übertragen. Die Garantie des Bundesstaatsprinzips wird davon jedoch nicht berührt, da sich die Bundesrepublik in der Staatszieldefinition nur einer EU verpflichtet sieht, die die föderativen Grundsätze gewährleistet.

Einflussmöglichkeiten
des Bundesrates
auf die europäische
Rechtsetzung

Grundregel der Beteiligung der Länder ist gemäß Art. 23 Abs. 2 GG, dass die Bundesregierung Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der EU umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten hat.

Gemäß Art. 23 Abs. 4 GG ist der Bundesrat an der Willensbildung des Bundes im Rahmen der EU zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.

Wenn durch die Europäische Rechtsetzung im wesentlichen Gesetzgebungsbefugnisse betroffen sind, die den Ländern zustehen, soll der Bund die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedsstaat der EU zustehen, auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen (Art. 23 Abs. 6 GG).

AUFGABE

- › Ermitteln Sie die aktuellen Einwohnerzahlen für jedes Bundesland und stellen Sie auf der Grundlage der vermerkten Einwohnerzahlen die Anzahl der Stimmen jedes Bundeslandes im Bundesrat – gem. Artikel 51 GG – fest.



ÜBUNG

BUNDESLAND	EINWOHNERZAHL	STIMMEN IM BUNDESRAT

5.4 Die Bundesregierung

5.4.1 Bildung und Zusammensetzung der Bundesregierung

Die Bundesregierung besteht aus:

- › dem **Bundeskanzler** und
- › den **Bundesministern** (vgl. Art. 62 GG)

Der **Bundeskanzler** wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag gewählt (Art. 63 Abs. 1 GG) und dann vom Bundespräsidenten ernannt (Art. 63 Abs. 2 Satz 2 GG).

Die **Bundesminister** werden dem Bundespräsidenten vom Bundeskanzler zur Ernennung vorgeschlagen. Sie können auf gleichem Wege – nämlich durch Vorschlag des Bundeskanzlers – vom Bundespräsidenten auch wieder entlassen werden (Art. 64 Abs. 1 GG).

Amtsperiode der Bundesregierung Die **Amtsperiode** des Bundeskanzlers und der Bundesminister endet in jedem Fall mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages (s. Art. 69 Abs. 2 GG und vgl. Art. 39 Abs. 2 GG). Falls der Bundeskanzler durch Abwahl, Rücktritt oder Tod vorzeitig aus dem Amt scheidet, endet automatisch auch die Amtsperiode der jeweiligen Bundesminister (Art. 69 Abs. 2 Halbsatz 2 GG).

Wahl des Bundeskanzlers Diese formal erscheinenden Bestimmungen des Grundgesetzes treffen bereits wesentliche Entscheidungen über das Verhältnis zwischen dem Bundeskanzler und »seinen« Bundesministern. Nur er wird vom Bundestag gewählt, von seinem Vorschlag ist abhängig, wer Bundesminister werden kann. Die Stellung des Bundeskanzlers in der Bundesregierung ist herausgehoben. Dies wird auch daran deutlich, dass der Bundestag nur ihn und keinen seiner Minister abwählen kann.

Abwahl durch konstruktives Misstrauensvotum Anders als in der Weimarer Republik gestattet das Grundgesetz bei der Abwahl des Bundeskanzlers keine destruktiven Mehrheiten mehr, das heißt eine Abwahl des Bundeskanzlers ohne gleichzeitige Neuwahl eines anderen Kandidaten als Bundeskanzler ist nicht möglich (Art. 67 Abs. 1 GG – **konstruktives Misstrauensvotum**). Der Bundestag kann sein Misstrauen gegenüber dem amtierenden Kanzler also nur durch die Wahl eines neuen Bundeskanzlers ausdrücken.

Dieser starken Stellung des Bundeskanzlers gegenüber dem Bundestag entspricht seine starke Stellung innerhalb der Bundesregierung. Die Bundesminister sind nicht nur vom Vertrauen des Bundeskanzlers abhängig, er bestimmt auch die Richtlinien der Politik seines gesamten Kabinetts und trägt dafür schließlich die Verantwortung gegenüber dem Bundestag (Art. 65 Satz 1 GG).

Vertrauensfrage So wie der Bundestag durch das Instrument des konstruktiven Misstrauensvotums den Kanzler abwählen kann, ist dieser in der Lage, über die **Vertrauensfrage** (vgl. Art. 68 GG) auf das Parlament einzuwirken. Zwar kann der Bundeskanzler zu jeder Zeit die Vertrauensfrage stellen, wird dies aber nur tun, wenn er sich seiner Mehrheit nicht mehr sicher ist. Faktisch gesteht er mit der Vertrauensfrage ein, dass er politisch geschwächt ist.

Dieses Instrument ist deshalb von Bundeskanzlern auch nur selten benutzt worden. In zwei Fällen wurde die Vertrauensfrage bisher angewandt, um damit die vorzeitige Auflösung des Bundestages zu erreichen, der ja kein Selbstauflösungsrecht hat.

5.4.2 Funktionen der Bundesregierung

Die Bundesregierung steht an der Spitze der dritten öffentlichen Gewalt, der Exekutive. Ihre Funktionen regeln sich danach, in welcher Weise sie tätig wird. Die Arbeit der Bundesregierung vollzieht sich nach drei Prinzipien:

-
1. *dem Kanzlerprinzip,*
 2. *dem Ressortprinzip,*
 3. *dem Kollegialprinzip*
-

Prinzipien der Arbeit
der Bundesregierung



MERKSATZ

Das **Kanzlerprinzip** ist bereits im vorigen Abschnitt erörtert worden, denn damit ist die Richtlinienkompetenz des Kanzlers gemeint. Es handelt sich bei diesen Richtlinien um Regelungen grundsätzlicher Natur, die die Ziele und den Rahmen der politischen Arbeit der Bundesregierung festlegen und meist in den Regierungserklärungen des Bundeskanzlers niedergelegt sind. Aus dem Grundgesetz ergeben sich aber noch weitere und zum Teil schon bekannte Aufgaben des Bundeskanzlers:

Richtlinienkompetenz
des Bundeskanzlers

- › Gegenzeichnung von Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten (Art. 58 Satz 1 GG);
- › Gegenzeichnung von Gesetzen (Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG);
- › Vorschlag zur Ernennung von Bundesministern (Art. 64 Abs. 1 GG);
- › Leitung der Geschäfte der Bundesregierung (Art. 65 Satz 4 GG);
- › Ernennung eines Bundesministers zu seinem Stellvertreter (Art. 69 Abs. 1 GG);
- › Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte im Verteidigungsfall (Art. 115 b GG).

Ressortprinzip Im Rahmen der Richtlinien des Bundeskanzlers handeln die Bundesminister selbständig und eigenverantwortlich, das heißt es gilt das **Ressortprinzip**.

- › Sie vertreten im Bundestag und Bundesrat Gesetzesvorlagen der Regierung.
- › Sie üben im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch das Recht nach Art. 58 Abs. 1 GG bzw. Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG aus (Gegenzeichnung von Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten).
- › Sie haben die Pflicht, auf Verlangen des Bundestages und des Bundesrates oder deren Ausschüssen an den Sitzungen teilzunehmen (Art. 43 und 53 GG).
- › Sie sind schließlich befugt, aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung Rechtsverordnungen zu erlassen (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG).

Kollegialprinzip Das **Kollegialprinzip** herrscht vor, wenn die Bundesregierung als Ganzes tätig wird. Sie wird dies nicht nur in dem Fall von Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesministern tun (vgl. Art. 65 Satz 3 GG), sondern handelt gemeinsam beispielsweise auch

- › im Rahmen des Bundeszwanges (Art. 37 GG) und
- › bei der Beantragung des Ausschlusses der Öffentlichkeit bei Sitzungen des Bundestages (Art. 42 Abs. 1 Satz 2 GG).
- › Sie beschließt ferner auch ihre Geschäftsordnung (Art. 65 Satz 4 GG) und
- › übt die Aufsicht über die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder aus (Art. 84 Abs. 3 GG; Art. 85 Abs. 4 GG).

Verordnungsrecht Von besonderer Bedeutung ist das der Bundesregierung unter den Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 GG gewährte Recht, Verordnungen zu erlassen. Durch dieses Verordnungsrecht ist u.a. die Bundesregierung vom Gesetzgeber ermächtigt, den jeweiligen gesetzlichen Regelungen Einzelbestimmungen anzufügen, die die Gegebenheiten erfordern. Damit erhält die Regierung für die vom Gesetzgeber ausgewählten Fälle Gesetzgebungsbefugnisse, denn Rechtsverordnungen sind zwar nicht Gesetze im formellen, aber im materiellen Sinn.



ZUSAMMENFASSUNG



Die Verfassungsartikel des sechsten Grundgesetzabschnittes beschreiben nicht nur, nach welchen Grundsätzen die Bundesregierung zu organisieren ist und welches ihre Arbeitsprinzipien sind. Diese Verfassungsartikel sind der konkrete Ausdruck des Verfassungsgebers, der deutschen Demokratie eine unverwechselbare Struktur zu geben. Danach soll die politische Ordnung ein Zentrum haben, das es im Bundeskanzler findet.



Zur Beschreibung dieser Ordnung, die dem Kanzler ausdrücklich einen gewachsenen Machtanteil zuweist, hat sich der Begriff »Kanzlerdemokratie« durchgesetzt.



Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland kennt keine kanzler- oder ministerlose Zeit. Der Bundestag hat nur die Möglichkeit, den Kanzler nach dem von Art. 67 GG vorgegebenen Verfahren auszuwechseln (konstruktives Misstrauensvotum). Damit ist das Verhältnis zwischen dem Bundestag, dem Bundeskanzler und seiner Regierung klar geregelt. Der Bundeskanzler wird vom Parlament gewählt und nur er kann von ihm nach Art. 67 GG wieder abgewählt werden bzw. die Vertrauensfrage stellen. Somit ist es allein der Bundeskanzler, der gegenüber dem Parlament im formellen Sinne die Verantwortung für das Handeln der Bundesregierung trägt. Deshalb ist es auch verbreitet, den Bundeskanzler als selbständiges Staatsorgan zu betrachten.



Unterstrichen wird diese selbständige Rolle des Bundeskanzlers auch durch seine Stellung im Bundeskabinett selbst. Die Formulierungen des Art. 64 GG lassen vermuten, dass die Stärke des Kanzlers in seiner Möglichkeit liegt, das Bundeskabinett nach eigenem Gutdünken zusammenzusetzen. Ein Blick auf die Verfassungswirklichkeit zeigt, dass hierzu bislang kaum ein Kanzler wirklich in der Lage war, denn von ihm sind immer die Interessen seines Koalitionspartners bzw. seiner eigenen Partei zu berücksichtigen. Die Stärke des Kanzlers liegt in seiner Richtlinienkompetenz; er entscheidet in Grundsatzfragen; er kann hierbei den Rat von Regierungsmitgliedern oder des gesamten Kabinetts einholen, ist aber an diese Vorschläge nicht gebunden.



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

45. **Wie wird die Bundesregierung gebildet?**

46. **Wodurch kann die Amtsperiode des Bundeskanzlers vorzeitig beendet werden?**

47. **Wodurch wird die Amtsperiode eines Bundesministers beendet?**

48. **Nach welchen unterschiedlichen Prinzipien arbeitet die Bundesregierung? Erläutern Sie diese Prinzipien!**

49. **Warum werden Bundeskanzler und Bundesregierung als Staatsorgane voneinander unterschieden?**

NOTIZEN

5.5 Der Bundespräsident / Die Bundesversammlung

Hier sollten wir uns – zum besseren Verständnis – zunächst in Erinnerung rufen, nach welchen Kategorien Staaten eingeteilt werden können – nämlich nach den **Staatsformen** und den **Regierungsformen**. Diese beiden Begriffe auseinanderzuhalten ist deshalb wichtig, weil sie sich zwar einerseits unterscheiden, andererseits aber sehr wohl übereinstimmend sein können.

Wenn Sie in Erfahrung bringen wollen, welcher Staatsform ein Staat zuzuordnen ist, müssen Sie auf die äußeren Merkmale achten, nämlich

- › auf die offizielle Bezeichnung,
- › auf den Namen des Staates und
- › auf das Staatsoberhaupt.

Wollen Sie dagegen die Regierungsform ergründen, können Sie dies nur, wenn Sie Ihre Betrachtung auf Innere Verhältnisse abstellen, und zwar

- › auf die tatsächlichen Machtverhältnisse,
- › auf die Verteilung der Macht zwischen den Verfassungsorganen und
- › auf das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern.

Ein Beispiel

Sie wollen feststellen, welcher Staatsform das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland zuzuordnen ist und lesen bereits in diesem offiziellen Namen das Wort **Königreich**, was ohne jeden Zweifel bedeutet, dass Sie es mit einer **Monarchie** zu tun haben. Daraus folgt, dass das Staatsoberhaupt ein Monarch ist, bzw. eine Monarchin (zur Zeit Königin Elisabeth II. von England).

Wollen Sie dagegen wissen, welche Zuordnung für die Bundesrepublik Deutschland gilt, entnehmen Sie bereits der Bezeichnung Bundesrepublik, dass es sich um eine **Republik** handelt, also um einen Staat, dessen Staatsoberhaupt nicht ein Monarch ist, sondern ein gewählter Präsident, der **Bundespräsident**.

Sowohl in der **Monarchie** »Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Irland«, als auch in der **Republik** »Bundesrepublik Deutschland« gelten vergleichbare innere Verhältnisse, denn in beiden Staaten werden die wesentlichen politischen Grundsatzentscheidungen in den Parlamenten getroffen. In beiden Staaten ist die Regierung vom Vertrauen des jeweiligen Parlaments abhängig und in beiden Staaten übt das Staatsoberhaupt im Wesentlichen repräsentative Befugnisse aus. Schließlich sind beide Staaten als freie demokratische Rechtsstaaten zu bezeichnen, in denen bestehende (und zu beachtende) Menschen- und Bürgerrechte das Verhältnis Staat zum einzelnen Bürger entscheidend prägen. Beide Länder verfügen demzufolge über eine vergleichbare Regierungsform, unterscheiden sich aber in der Staatsform.

5.5.1 Verfassungsrechtliche Stellung des Bundespräsidenten

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG).

Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs.1 GG) Mit dieser Beschreibung ist in unserer Verfassung eine eindeutige Bestimmung der Staatsform vorgenommen und damit auch der Status des Staatsoberhauptes festgelegt: (Im Übrigen ist diese »Grundlage der staatlichen Ordnung« auch für die Länder verbindlich – Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG –, das heißt es könnte nicht etwa in einem der sechzehn Bundesländer, zum Beispiel Sachsen oder Bayern, eine Monarchie eingerichtet werden).

Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland ist der **Bundespräsident**. Er gehört nicht zum öffentlichen Dienst, ist aber der Exekutive zuzuordnen, auch wenn seine Befugnisse sich nicht auf die vollziehende Gewalt beschränken. Das Amt ist das höchste, aber nicht das mächtigste im Staat. Der Bundespräsident ist nominell das oberste Bundesorgan, hat aber nur eine schwache Stellung im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland inne, denn die mit diesem Amt verbundenen Befugnisse sind bei der Schaffung der Verfassung (Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland) bewusst gering gehalten worden.

Entscheidend hierfür waren Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik, als nämlich das Amt des Reichspräsidenten mit einer erheblichen Machtfülle ausgestattet war, und er deshalb eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung in der ersten deutschen Republik spielen konnte und eine verhängnisvolle Rolle (zumindest in der Endphase) gespielt hatte. Der Reichspräsident konnte aus eigener Machtvollkommenheit den Reichskanzler und die Reichsminister ernennen und entlassen; er konnte Notverordnungen erlassen und damit Grundrechte ganz oder teilweise außer Kraft setzen – ja, er konnte sogar den Reichstag auflösen, ohne dass es dazu eines besonderen Grundes bedurft hätte. Diese äußerst starke Stellung ist auch damit zu erklären, dass der Reichspräsident direkt vom Volk gewählt wurde – und er deshalb eine sehr starke Legitimationsbasis hatte.

Anders stellt sich die Position des Bundespräsidenten dar. Er ist überwiegend ein repräsentatives Staatsorgan und steht in der Erwartungshaltung, eine über den Parteien stehende und damit ausgleichende neutrale Kraft zu sein. Nun ist dies nicht so selbstverständlich, denn schließlich haben die Amtsinhaber vor ihrer Wahl zum Bundespräsidenten ihre Verdienste in der parteipolitischen Arbeit errungen, hatten in ihren Parteien wichtige Ämter inne und sind deshalb nicht zuletzt aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit gewählt worden. Nach der Wahl wird nun plötzlich von ihnen erwartet, all das zu »vergessen« und parteipolitisch neutral zu sein – sicherlich keine leichte Aufgabe. Dennoch: alle bisherigen Amtsinhaber sind diesem Anspruch durchaus gerecht geworden.

Die Position des Bundespräsidenten bestimmt sich grundsätzlich danach, dass seinem Amt keine wesentlichen politischen Entscheidungsbefugnisse eingeräumt sind.

Der Parlamentarische Rat hat sich bei der Schaffung des **Grundgesetzes** dafür entschieden, die politische Verantwortung in der Bundesrepublik Deutschland auf den Bundeskanzler bzw. die Bundesregierung zu übertragen. Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten müssen deshalb – damit sie gültig werden können – durch den Bundeskanzler oder den (bzw. die) zuständigen Bundesminister gegengezeichnet werden (Art. 58 GG). So ist der parlamentarisch-demokratischen Ordnung in der Weise Rechnung getragen, dass die politische Verantwortung für alle Maßnahmen des Bundespräsidenten von der Bundesregierung übernommen wird, denn schließlich ist sie gegenüber dem Parlament verantwortlich und muss deshalb diese Maßnahmen auch gegenüber dem Parlament vertreten.

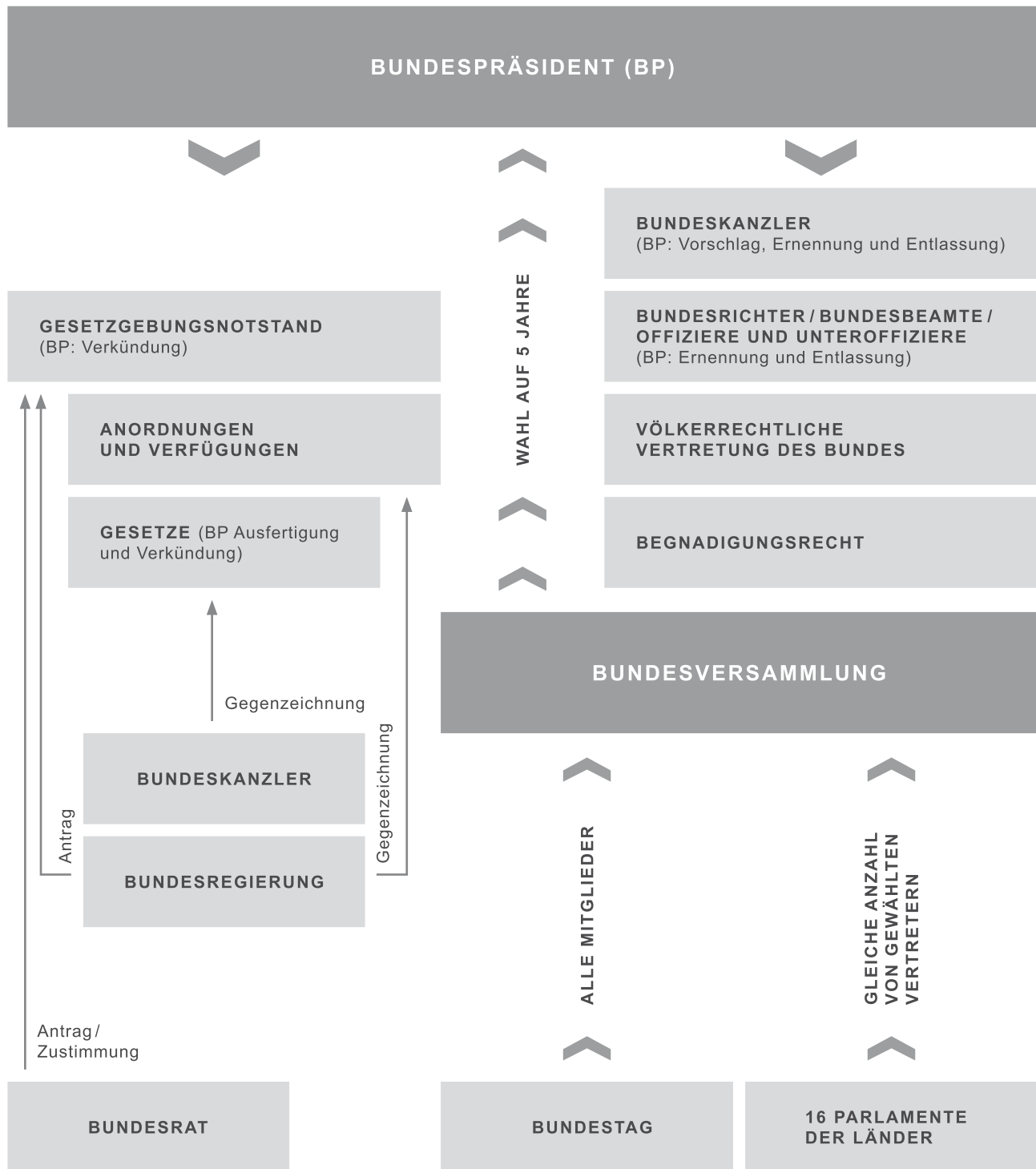
Ziel des Parlamentarischen Rates

Anzumerken ist, dass es von dieser Regel auch Ausnahmen gibt. Wenn der Bundespräsident in einem der folgenden Fälle tätig wird, bedarf es keiner Gegenzeichnung:

- › Ernennung des vom Bundestag gewählten Kanzlers (Art. 63 Abs. 2 GG),
- › die Auflösung des Bundestages, wenn der Bundespräsident nicht den von einer Minderheit gewählten Bundeskanzler ernennen will, (Art. 63 Abs. 4 GG),
- › das Ersuchen an den Bundeskanzler oder einen Bundesminister die Geschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers weiterzuführen (Art. 69 Abs. 3 GG).

Die Aufzählung der Ausnahmen ist nicht abschließend, also nicht vollständig, denn – so die allgemeine Auffassung – auch der Wahlvorschlag für einen Kanzler nach Art. 63 Abs. 1 GG bedarf nicht der Gegenzeichnung. Deshalb ist es wichtig, sich zu merken, dass nach herrschender Meinung unter die Begriffe »Anordnungen und Verfügungen« nur **Hoheitsakte mit rechtlichen Verpflichtungen** fallen, so dass nur diese und nicht etwa jede Amtshandlung des Bundespräsidenten der Gegenzeichnung bedarf.

Das Amt des Bundespräsidenten



Das Grundgesetz verbietet es dem Staatsoberhaupt, irgendein anderes wesentliches Amt innezuhaben. Daraus folgt, dass das Amt des Bundespräsidenten unvereinbar ist mit einem anderen Amt (Inkompatibilität). Insbesondere darf der Bundespräsident weder einer Regierung, noch einer gesetzgebenden Körperschaft angehören (nicht des Bundes und nicht eines Landes). Er darf kein anderes besoldetes Amt innehaben, darf kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung, noch dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören (Art. 55 GG).

Nun sind dies ja Beschränkungen für den Amtsinhaber und man könnte meinen, dass sie eine ungerechtfertigte Einengung der Entfaltungsmöglichkeiten für den Bundespräsidenten bedeuten, aber das wäre falsch. Die Beschränkungen sind berechtigt, denn der Bundespräsident soll gänzlich unabhängig sein, oder anders formuliert:

Die Würde und die Autorität des hohen Amtes verbieten es, dass sich der Bundespräsident in die Abhängigkeit eines Organs oder eines Unternehmens begibt.



MERKSATZ

Natürlich genießt der Bundespräsident – ganz genau wie die Bundestagsabgeordneten – auch den Schutz der **Immunität**, das heißt er kann wegen strafbarer Handlungen während seiner Amtszeit nicht verfolgt, auch nicht verhaftet und auch sonst keinerlei Freiheitsbeschränkungen unterworfen werden. Damit umfasst die Immunität **alle** Freiheitsbeschränkungen wie zum Beispiel Straf-, Polizei- und Beugehaft, Aufenthaltsbeschränkungen, zwangsweise Vorführung usw. – natürlich ist auch die Einleitung eines Verfahrens nach Art. 18 GG (Verwirkung von Grundrechten) gegen den Bundespräsidenten nicht möglich.

Art. 60 Abs.4 GG
(i.V.m. Art. 46 Abs. 2
bis 4 GG)

Das Grundgesetz sieht **keinen ständigen Vertreter** des Bundespräsidenten vor. Deshalb gibt es nicht – wie in anderen Staaten – einen Vizepräsidenten, der für ihn vertretend tätig werden könnte. Da aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann, dass einmal eine Vertretung erforderlich sein könnte, ist folgendes geregelt:

Vertretungsregelung

Die Befugnisse des Bundespräsidenten werden im Falle

- › der Verhinderung (zum Beispiel Erkrankung, Auslandsreise) oder
- › der vorzeitigen Erledigung des Amtes (Rücktritt)

vom Präsidenten des Bundesrates wahrgenommen (Art. 57 GG).

5.5.2 Aufgaben und Befugnisse des Bundespräsidenten

Wie wir bereits festgestellt hatten, bedürfen alle Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den/die Bundesminister. Handelt es sich um Gesetze, muss die Gegenzeichnung durch Kanzler und Minister erfolgen.

In all diesen Fällen steht dem Bundespräsidenten kein eigener (politischer) Entscheidungsspielraum zu. Wir hatten das bereits abgehandelt, denn das sind eben jene Maßnahmen, die der Gegenzeichnung bedürfen.

Begnadigungsrecht

Lediglich dann, wenn der Bundespräsident in einem Fall der **Begnadigung** (Art. 60 Abs. 2 GG) tätig werden will, liegt das allein in seinem Ermessen – aber auch diese Handlung bedarf der Gegenzeichnung. Das Begnadigungsrecht umfasst die Befugnis, im Einzelfall eine rechtskräftig erkannte Strafe ganz oder teilweise zu erlassen, sie umzuwandeln oder ihre Vollstreckung auszusetzen. Dazu gehören auch Disziplinarstrafen von Bundesbeamten oder Soldaten – aber eben nur für **Bundesbedienstete**, denn der Bundespräsident übt im Einzelfall das Begnadigungsrecht für den Bund aus.

Daraus folgt auch, dass er nur dann eine Begnadigung aussprechen kann, wenn die zugrunde liegende Strafe in Ausübung der **Bundesgerichtsbarkeit** verhängt worden war.



MERKSATZ

*Eine Amnestie (Begnadigung)
kann nur durch Gesetz erfolgen.*

Nun könnte der Eindruck entstehen, der Bundespräsident sei ansonsten ein reines »Ausführungsorgan« und hätte deshalb auch dann die von ihm erwartete Amtshandlung vorzunehmen, wenn er gegen eine Maßnahme Bedenken hätte. Deshalb sei hier angemerkt, dass dem Bundespräsidenten bei der Wahrnehmung seiner Kompetenzen ein Prüfungsrecht im Hinblick auf die Verfassungs- und/oder Rechtmäßigkeit eines ihm vorgelegten Gesetzes, und zwar sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht zusteht.

Der Bundespräsident darf (nach herrschender Meinung) prüfen, ob ein ihm vorgelegtes Gesetz formell und materiell – also inhaltlich – dem Grundgesetz entspricht. Dabei kann er eine ihm angetragene Amtshandlung ablehnen, wenn er den zugrunde liegenden Vorgang für rechtswidrig hält. Dieses Recht ergibt sich aus Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG, die auch den Präsidenten verpflichten, Verfassung und Gesetze zu beachten.

Diese Ablehnung kommt einer Aussetzung der Gesetzesverkündung gleich, denn letztendlich müsste über einen solchen Vorgang das Bundesverfassungsgericht entscheiden. Natürlich wäre diese Entscheidung auch für den Bundespräsidenten verbindlich.

Ein solcher Vorgang wäre ein Organstreit, also eine Auseinandersetzung vor dem Bundesverfassungsgericht, bei der ein anderes, an dem Vorgang beteiligtes Verfassungsorgan (oder der Bundespräsident selbst als Antragsteller), die Entscheidung herbeiführen lässt. **Das ist in der Praxis noch nicht vorgekommen.**

Organstreit
(Art. 93 Abs. 1 GG)

Bundestag und Bundesrat können mit zwei Dritteln der Stimmen den Bundespräsidenten wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes **vor dem Bundesverfassungsgericht anklagen**. Sollte der Vorwurf zu Recht erfolgt sein, kann das Bundesverfassungsgericht den Bundespräsidenten des Amtes für verlustig erklären, muss dies aber nicht. Während des Verfahrens kann durch eine einstweilige Anordnung bestimmt werden, dass der Präsident an der Amtsausübung verhindert ist. **Auch dies ist bisher noch nicht vorgekommen; die Vorschrift hat (bisher) rein theoretische Bedeutung.**

Die Kompetenzen des Bundespräsidenten ergeben sich aus verschiedenen Vorschriften des GG und lassen sich in drei Teilbereiche gliedern:

-
1. *Völkerrechtliche Kompetenzen*
 2. *Staatsrechtliche Kompetenzen*
 3. *Repräsentative Kompetenzen*
-



MERKSATZ

zu 1.

Diese Befugnisse sind zwar im Wesentlichen auch repräsentativer Art, sie unterscheiden sich aber von den reinen repräsentativen Befugnissen in der Weise, dass sie rechtsverbindlich sind. Hierzu gehören in erster Linie jene Aufgaben, die der völkerrechtlichen Vertretung des Staates (also der Vertretung nach außen) zuzurechnen sind. Das Grundgesetz beschreibt dies so:

Völkerrechtliche
Kompetenzen

Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten (Art. 59 Abs. 1 GG).

Art. 59 Abs. 1
Satz 1 GG

Damit umfasst das Spektrum der Vertretungsfunktionen einerseits **tatsächliche** Vorgänge (wie zum Beispiel Staatsbesuche) und andererseits **rechtliche** Vorgänge (wie zum Beispiel den Abschluss von Staatsverträgen).

Nun stehen vor dem Abschluss von Verträgen in aller Regel Vertragsverhandlungen, in deren Rahmen dann üblicherweise die Formulierung der Vertragstexte erfolgt. Diese Verhandlungen führt zweckmäßigerweise nicht der Bundespräsident selbst, sondern jener Teil der Exekutive, der die politische Verantwortung trägt:

Die Bundesregierung (hier der Bundeskanzler und der Außenminister).

Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln – und das ist meist der Fall – oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen außerdem der Zustimmung in Form eines Bundesgesetzes, also der Zustimmung durch das Parlament – **den Bundestag** (Art. 59 Abs. 1 GG).

Dabei ist es – natürlich – nicht Aufgabe des Bundespräsidenten, etwa die Opposition von der Richtigkeit, Zweckmäßigkeit usw. von Verträgen zu überzeugen. Das muss der dem Parlament verantwortliche Bundeskanzler tun, indem er eine möglichst breite Mehrheit für das Zustimmungsgesetz gewinnt. Da der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt, kann ein solcher Vertrag nur seiner Vorgabe entsprechen und deshalb auch nur er die (evtl. notwendige) Überzeugungsarbeit im Parlament leisten.

zu 2.

staatsrechtliche
Kompetenzen

Die staatsrechtlichen Kompetenzen des Bundespräsidenten beschränken sich nicht auf einen einzigen Teil der staatlichen Gewalt. Vielmehr umfassen seine Zuständigkeiten Aufgaben aus dem Bereich der gesetzgebenden Gewalt ebenso wie aus den Bereichen der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt.

Legislative

a) Befugnisse im Bereich der gesetzgebenden Gewalt:

- › Der Bundespräsident kann verlangen, dass der Präsident des Bundestages den Bundestag einberuft (Art. 39 Abs. 3 GG).
- › Der Bundespräsident kann den Bundestag auflösen
 1. wenn der Bundeskanzler – im letztmöglichen Wahlgang – nicht mit der absoluten, sondern nur mit der relativen Mehrheit gewählt wurde (Art. 63 Abs. 4 GG),
 2. wenn eine Vertrauensfrage des Bundeskanzlers nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erhielt und der Kanzler deshalb die Auflösung des Bundestages vorschlägt (Art. 68 Abs. 1 GG).
- › Der Bundespräsident kann den Gesetzgebungsnotstand (auf Antrag der Bundesregierung und mit Zustimmung des Bundesrates) erklären. Dies ist aber nur dann möglich, wenn der Bundestag – trotz der Voraussetzungen des Art. 68 Abs. 1 GG – nicht aufgelöst wird, er die Gesetzesvorlage aber ablehnt, obgleich die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat.
- › Der Bundespräsident fertigt die Gesetze aus und verkündet sie im Bundesgesetzblatt. Vor der Ausfertigung prüft der Bundespräsident die Gesetze auf GG-Konformität (materielle Prüfung) und ob die Gesetze verfahrenstechnisch gemäß der Vorgabe des GG zustande gekommen sind (formelle Prüfung).

b) Befugnisse aus dem Bereich der vollziehenden Gewalt

Exekutive

- › Der Bundespräsident ernennt und entlässt die Bundesbeamten, Offiziere und Unteroffiziere (Art. 60 Abs. 1 GG).
- › Der Bundespräsident schlägt dem Bundestag einen Kandidaten zur Wahl des Bundeskanzlers vor (Art. 63 Abs. 1 GG).
- › Der Bundespräsident muss den Vorgeschlagenen zum Bundeskanzler ernennen, wenn dieser mit den Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gewählt worden ist (Art. 63 Abs. 2 GG).
- › Der Bundespräsident kann den Vorgeschlagenen zum Bundeskanzler ernennen, wenn dieser im letztmöglichen Wahlgang diese Mehrheit nicht erreicht – oder den Bundestag auflösen (Art. 63 Abs. 4 GG).
- › Der Bundespräsident ernennt und entlässt auf Vorschlag des Bundeskanzlers die Bundesminister (Art. 64 Abs. 1 GG).
- › Der Bundespräsident **muss** den bisherigen Bundeskanzler entlassen, wenn der Bundestag mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder einen Nachfolger gewählt hat (konstruktives Misstrauensvotum). Den gewählten Nachfolger **muss** er ernennen (Art. 67 Abs. 1 GG).
- › Der Bundespräsident kann den Bundeskanzler und (auf Ersuchen des Kanzlers) einen Bundesminister verpflichten, die Geschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers weiterzuführen (Art. 69 Abs. 3 GG).
- › Der Bundespräsident verkündet den Verteidigungsfall (Art. 115a Abs. 3 GG).
- › Ein traditionelles Recht des Staatsoberhauptes ist die Befugnis zur Ordensverleihung.

c) Kompetenzen aus dem Bereich der rechtsprechenden Gewalt

Judikative

- › Der Bundespräsident ernennt und entlässt die Bundesrichter beim Bundesverfassungsgericht und den obersten Bundesgerichten (Art. 60 Abs. 1 GG).
- › Der Bundespräsident übt im Einzelfall das Begnadigungsrecht für den Bund aus (Art. 60 Abs. 2 GG).

zu 3.
 repräsentative Kompetenzen Die repräsentativen Aufgaben des Bundespräsidenten erfüllen den Anspruch an eine Selbstdarstellung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber anderen Staaten aber auch gegenüber der eigenen Bevölkerung. In diese Kategorie der Befugnisse fallen seine Staatsbesuche in anderen Staaten, der Empfang von Staatsoberhäuptern, die die Bundesrepublik besuchen und der Neujahrsempfang für Diplomaten aber auch die Teilnahme an Nationalfeiern und der Besuch von Veranstaltungen »gesellschaftlich-relevanter Gruppen«, wie zum Beispiel Gewerkschaften, Kirchenverbänden, Industrie- und Handelskammern u.ä.

5.5.3 Die Wahl des Bundespräsidenten

Verfassungsorgan Bundesversammlung Anders als in der Weimarer Republik wird der Bundespräsident **nicht direkt vom Volk** gewählt. Auf diese Direktwahl ist bewusst verzichtet und dafür eine **mittelbare Wahl** durch ein eigens dafür gebildetes Wahlorgan – **die Bundesversammlung** – eingeführt worden. Die Wahl des Bundespräsidenten ist die einzige Aufgabe, die die Bundesversammlung zu erfüllen hat. Durch diese mittelbare Wahl erhält der Bundespräsident zwar nicht die Autorität eines direkt vom Volk gewählten Staatsoberhauptes, sein Amt wird aber auch nicht in Wahlkämpfe – und damit möglicherweise verbundenen Verluste des Ansehens – verwickelt.

Bundespräsident



Die Bundesversammlung ist ein Verfassungsorgan und oberstes Bundesorgan. Sie besteht zur Hälfte aus den Mitgliedern des Bundestages (alle Mitglieder des Bundestages sind auch Mitglieder der Bundesversammlung) und zur anderen Hälfte aus Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden (diese müssen nicht Abgeordnete der Landesparlamente sein). Die Bundesversammlung umfasst damit insgesamt doppelt so viele Mitglieder wie der Bundestag.

Zur Wahl selbst muss die Bundesversammlung spätestens 30 Tage vor Ablauf der Amtszeit des noch amtierenden Präsidenten zusammentreten. Liegt der Fall einer vorzeitigen Beendigung des Amtes vor, muss die Versammlung spätestens 30 Tage nach diesem Zeitpunkt zusammenkommen.

Die Bundesversammlung wird vom Präsidenten des Bundestages, der auch Vorsitzender dieses Gremiums ist, einberufen.

Für den Wahlvorgang ist festgelegt, dass er ohne Aussprache zu erfolgen hat (Art. 54 Abs. 1 GG). Damit ist noch einmal sichergestellt, dass über den/die Kandidaten keine parlamentarische Debatte stattfindet, bei der möglicherweise im Streit zwischen den Parteien das Ansehen des hohen Amtes Schaden nehmen könnte.

Wählbar ist jeder Deutsche, der das aktive Wahlrecht besitzt und das 40. Lebensjahr vollendet hat (Art. 54 Abs. 1 GG).

Das Amt des Bundespräsidenten dauert fünf Jahre, eine anschließende Wiederwahl ist nur einmal möglich (Art. 54 Abs. 2 GG). Daraus folgt, dass eine nochmalige Wiederwahl nicht ausgeschlossen ist, wenn zwischendurch ein anderer als Bundespräsident amtiert hatte.

Zur Wahl ist die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Bundesversammlung erforderlich. Wird diese in zwei Wahlgängen nicht erreicht, so ist in einem dritten Wahlgang gewählt, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt (Art. 54 Abs. 6 GG).

Der Bundespräsident ist nicht in erster Linie der Träger staatlicher Macht. Er ist Träger hoher Autorität und damit so etwas wie die ausgleichende Gewalt. Er ist gleichermaßen der Schlichter von Gegensätzen, wie der Hüter der Verfassung und der Wahrer der Einheit. Seine Möglichkeiten der geistigmoralischen Beeinflussung sind nicht unbedeutend.



MERKSATZ



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

50. Weshalb hat der Parlamentarische Rat bei der Schaffung der Verfassung nicht eine Direktwahl des Bundespräsidenten durch das Volk vorgesehen?

51. Aus welchem Grunde bedürfen die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten der Gegenzeichnung – und durch wen?

52. Was bedeutet Inkompatibilität?

53. Welche Vertretungsregelung ist getroffen?

54. Gliedern Sie die Befugnisse des Bundespräsidenten nach Aufgabenbereichen und geben Sie jeweils zwei Beispiele.

55. Erläutern Sie die Wahl des Bundespräsidenten. Wer nimmt sie vor und wie erfolgt sie?

NOTIZEN

5.6 Das Bundesverfassungsgericht

1.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ist aufgrund der durch das Grundgesetz zugewiesenen umfassenden Zuständigkeiten der oberste **Hüter der Verfassung**. Zur Wahrnehmung dieser Funktion legt das Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) daher in § 1 fest: »Das BVerfG ist ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes.«

Hüter der Verfassung

2.

Das Bundesverfassungsgericht hat gemäß Artikel 93 GG insbesondere folgende Entscheidungsbefugnisse:

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT ZUSTÄNDIG FÜR	INHALT
ORGANSTREITIGKEITEN (Abs. 1 Ziffer 1)	Streit über die Auslegung des GG zwischen Bundesorganen
(abstrakte) NORMENKONTROLLEN (Abs. 1 Ziffer 2)	Streit zwischen Bund und Ländern über Vereinbarkeit von Bundes- und Landesrecht bzw. Vereinbarkeit von Rechtsnormen mit dem GG
BUND-LÄNDER-STREITIGKEITEN (Abs. 1 Ziffer 3)	Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten von Bund und Ländern
VERFASSUNGSBESCHWERDEN (Abs. 1 Ziffer 4a)	Jedermann hat das Recht, mit der Behauptung in seinen Grundrechten verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde zu erheben – in der Regel nach Ausschöpfung des Rechtsweges
SONSTIGE IM GG KONKRET VORGESEHENE FÄLLE (Abs. 1 Ziffer 5)	<ul style="list-style-type: none"> › Parteienverbot (Art. 21 Abs. 2 GG) › Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 GG) › konkrete Normenkontrolle, wenn ein Gericht ein Gesetz für verfassungswidrig hält (Art. 100 GG)

Geltung der Entscheidungen **3.** Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes sind **letztverbindlich**, das heißt, dass alle staatlichen Stellen (u.a. Gerichte und Verwaltungen des Bundes, der Länder und der Kommunen) die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes umzusetzen haben. In bestimmten Fällen (bspw. Überprüfung von Gesetzen auf Vereinbarkeit mit dem GG) haben Entscheidungen des BVerfG sogar direkt Gesetzeskraft und werden im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

4.
Zusammensetzung des Bundesverfassungsgerichts – gem. Art. 94 Abs. 2 GG i.V.m. BVerfGG:

- › Das Bundesverfassungsgericht besteht aus 2 Senaten zu je 8 Richtern, wobei 3 Richter jedes Senates von obersten Gerichtshöfen des Bundes stammen müssen.
- › Alle Richter des Bundesverfassungsgerichtes müssen die Befähigung zum Richteramt besitzen, das 40. Lebensjahr vollendet haben und das passive Wahlrecht besitzen. Die Amtsdauer der einzelnen Richter beträgt 12 Jahre, eine Wiederwahl ist nicht zulässig.
- › Gemäß Art. 94 Abs. 1 GG werden die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes je zur Hälfte vom Bundestag (hier durch den Richterwahlausschuss, einem Gremium dem lediglich 12 Mitglieder des Bundestages angehören) und vom Bundesrat gewählt. Die gewählten Richter dürfen weder dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung noch den entsprechenden Organen eines Landes angehören.

6. DIE BUNDESGESETZGEBUNG



LERNZIELE

DER / DIE LERNENDE SOLL

19. das Verfahren zur Gesetzesinitiative beschreiben können,
20. das Verfahren im Bundestag erläutern können,
21. die Regelungen zur Beteiligung des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes darstellen können,
22. aufzeigen können, welches Verfahren im Vermittlungsausschuss vorgesehen ist,
23. die Begriffe Gegenzeichnung, Ausfertigung und Verkündung der Bundesgesetze zuordnen und erläutern können.

Einführung

Dieses Kapitel befasst sich mit Inhalten, die Ihnen aus vorhergehenden Ausarbeitungen schon bekannt sein sollten. Von daher empfiehlt es sich, beim Durcharbeiten des Kapitels die Chance zu nutzen, zunächst noch einmal Ihre bereits vorhandenen Kenntnisse zu überprüfen.

Das Gesetzgebungsverfahren des Bundes stellt eine der Hauptaufgaben des Deutschen Bundestages dar, zeigt aber in deutlicher Weise auch die Notwendigkeit eines – möglichst reibungslosen – Zusammenwirkens von Bund und Ländern bzw. Schwierigkeiten im Falle unterschiedlicher Auffassungen.

Wie schon zu früheren Lernzielen dieses Fachgebietes festgestellt werden konnte, ist ein Staat kein wertneutrales Gebilde, sondern eine ziel- und interessenorientierte Einrichtung.

Deutlich werden Ziele und Interessen des Staates insbesondere auch in seinen Gesetzen. Welche Bedeutung heute Gesetze für einen demokratischen Rechtsstaat haben, wird bereits durch die Anzahl deutlich. So existierten in Deutschland im Jahr 2009 1.924 Bundesgesetze und 3.440 Bundesverordnungen²⁹. In der 16. Legislaturperiode (2005 - 2009) des Deutschen Bundestages wurden 616 Bundesgesetze (neue Gesetze bzw. Gesetzesänderungen) verabschiedet.

29 Nach Fundstellennachweis A des Bundesministeriums für Justiz – bezieht sich auf innerstaatliches Bundesrecht (ohne völkerrechtliche Vereinbarungen und landesrechtliche Vorschriften)

6.1 Gesetze als »Förderung des Gemeinwohls«

»Das öffentliche Wohl soll das oberste Gesetz sein.«
(Marcus Tilius Cicero – »Über die Gesetze«)

Dieser Leitsatz aus der Römischen Antike leitet uns nun über zum eigentlichen Inhalt dieses Kapitels – auf den Aufgabenkomplex und den Vorgang der Gesetzgebung.

Zunächst aber einmal eine Begriffsbestimmung

Was ist ein Gesetz, oder besser, was verstehen wir im Folgenden unter einem Gesetz?



MERKSATZ

Ein Gesetz ist jede vom zuständigen Organ des Gemeinwesens gesetzte Regel, die verbindlich ist für das Zusammenleben in der Gemeinschaft.

Damit ist klargestellt, dass es sich bei der für uns interessanten Bedeutung des Begriffs um eine **Rechtsnorm** handelt; um ein Gesetz im eingeschränkten Sinn des Wortes also, denn es gibt auch Gesetze anderer Art. Diese werden zwar in unseren weiteren Überlegungen zum Thema keine Rolle mehr spielen, aber dennoch sollen sie kurz erwähnt werden:

- › Gesetze der Naturwissenschaft,
- › Gesetze der Sprachwissenschaft und
- › Gesetze der Sitte und Moral.

Nach heute vorherrschender Auffassung lässt sich der Funktion eines Staates (eines demokratischen Rechtsstaates) ein relativ umfangreiches Aufgabenspektrum zuordnen, das durch Gesetze geregelt wird. Zur Übersichtlichkeit scheint eine Gliederung der unterschiedlichen Staatsaufgaben in drei Bereiche sinnvoll.

6.1.1 Sicherheitsbereich

Aufgabe des Staates ist es danach, die Sicherheit und Ordnung im Innern zu wahren, also **Selbstbehauptung nach innen** (zum Beispiel durch Verwaltungsbehörden, Polizei) zu betreiben, dabei aber auch Gefahren von außen (zum Beispiel Angriffe anderer Staaten) abzuwehren, das heißt **Selbstbehauptung nach außen** umzusetzen.

6.1.2 Leistungsbereich (Daseinsvorsorge)

Hier ist es die Aufgabe des Staates, aktiv die Entwicklung der Gesellschaft zu fördern und so menschenwürdige Lebensbedingungen für die Bürger zu gestalten.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit staatlicher Aktivitäten sowohl im Rahmen der **allgemeinen Wohlfahrt** (Hilfen für sozial Schwache, Gesundheitspflege u.ä.), als auch bei der **Förderung des Wirtschaftslebens** (zum Beispiel Infrastrukturmaßnahmen und Finanzpolitik) sowie zur **Kulturförderung** (Wissenschaft und Kunst, aber auch Schulwesen und Sport usw.).

All dies lässt sich als **Förderung der Gemeinschaftsinteressen**, oder auch (dies sind nur andere Worte für im Wesentlichen deckungsgleiche Begriffe) **Förderung des Gemeinwohls bzw. des Öffentlichen Interesses** beschreiben.

6.1.3 Rechtsbereich

Es ist eine grundsätzliche Forderung an den (Rechts-) Staat, dass jede Tätigkeit der öffentlichen Gewalt auf einer Rechtsgrundlage beruhen muss, das heißt jedes staatliche Vorgehen (Maßnahme, Anordnung oder Handlung) bedarf einer rechtlichen Ermächtigung.

Seinen Rechtszweck erfüllt der Staat, wenn das bestehende Recht im Einklang steht mit der gesellschaftlichen Realität. Da aber die gesellschaftliche Wirklichkeit kein auf Ewigkeit angelegter und unveränderbarer, also statischer Zustand ist, sondern die Verhältnisse durchaus gewissen Wandlungen unterworfen sind, muss das Recht reagieren können.

Das Recht muss ggf. diesen Veränderungen angepasst und fortentwickelt (Aufgabe der Gesetzgebung) und entsprechend ausgelegt und angewendet werden können (Aufgabe der Rechtsprechung und der Verwaltung). Der Rechtsstaat ist deshalb auch ein Gesetzesstaat.

6.2 Gesetze im Rechtssinne

Der Gesetzgeber hat aufgrund seiner demokratischen Legitimation die Möglichkeit, den Staat nach seinen – mehrheitsfähigen – Vorstellungen auf der Grundlage des Grundgesetzes zu gestalten. Die Gestaltung folgt im Rechtsstaat wesentlich durch Gesetze. Zwei Arten sind dabei zu unterscheiden:

- › Formelle Gesetze
- › Materielle Gesetze

6.2.1 Formelle Gesetze

Formelle Gesetze sind nur solche, die im förmlichen Verfahren (also so, wie rechtlich vorgeschrieben, im parlamentarischen Rahmen) zustande gekommen sind – ohne Rücksicht auf den Inhalt. Formelle Gesetze werden daher auch als Parlamentsgesetze bezeichnet.

6.2.2 Materielle Gesetze

Materielle Gesetze sind dagegen **alle Rechtsnormen** (Anordnungen, die allgemein verbindliche, generelle und abstrakte Regelungen mit Außenwirkung enthalten) die von einer staatlichen Autorität angeordnet werden – ohne Rücksicht auf die Art ihres Zustandekommens. Damit sind auch solche Rechtsnormen zu dieser Kategorie zu zählen, die nicht vom Parlament verabschiedet worden sind – also beispielsweise Rechtsverordnungen und Satzungen.

Die Bedeutung von **Rechtsverordnungen** (rechtliche Grundlage: Artikel 80 GG) ist, das Parlament von gesetzgeberischen Detailregelungen zu entlasten und notwendige Anpassungen an aktuelle Entwicklungen schnell – ohne formelle Verfahren – zu realisieren. Zwischen 1949 und 1994 wurden ca. 15.000 Rechtsverordnungen im Bundesgesetzblatt bzw. Bundesanzeiger veröffentlicht (zum Vergleich: im selben Zeitraum wurden 5.000 Gesetze verabschiedet).

Zum besseren Verständnis wollen wir – auf der Grundlage des bisher festgestellten Sachverhalts – noch einmal abgrenzen:

GESETZE	RECHTSVERORDNUNGEN
<p>Ein Gesetz ist jede vom Parlament nach den Vorschriften des Grundgesetzes erlassene Rechtsnorm (unter Mitwirkung des Bundesrates).</p>	<p>Eine Rechtsverordnung ist jede von der Exekutiven auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassene Rechtsnorm.</p>
<p>Ein Gesetz ist originäres (ursprüngliches) Recht.</p>	<p>Eine Rechtsverordnung ist (vom Gesetz her) abgeleitetes Recht.</p>
<p>Gesetze, die auf dem förmlich vorgeschriebenen Weg zustande gekommen sind, sind Formelle Gesetze und (i.d.R.) auch zugleich materielle Gesetze (Ausnahme: Haushaltsgesetz, da es einmalig und zeitlich begrenzt ist – keine allgemeine Norm).</p>	<p>Rechtsverordnungen sind dagegen »nur« materielle Gesetze, nicht aber formelle Gesetze.</p>

HINWEIS:

- › Die nachfolgenden Ausführungen werden auf den eingegrenzten Begriff des formellen Gesetzes abstellen.

6.3 Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern

Festgehalten hatten wir bereits, dass in einem Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland neben dem Bund auch die Länder Gesetzgebungsbefugnisse innehaben.

Je nachdem, wer als Gesetzgeber tätig geworden ist, wird von einem **Bundesgesetz** oder einem **Landesgesetz** gesprochen. Um hier von vornherein unkontrollierte Konkurrenzsituationen ausschließen zu können, war es erforderlich, bestimmte Regelungen zu treffen, die dem vorbeugen und die unterschiedlichen Zuständigkeiten festlegen. Schließlich galt (und gilt) es zu verhindern, dass Bund und Länder für dasselbe Rechtsgebiet unterschiedliche ja gar widersprüchliche Normen erlassen bzw. festzulegen, wie in einem solchen eventuellen Fall die Rechtsfolge ist. Solche Festlegungen konnten wirksam selbstverständlich nur in der Verfassung, also dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, getroffen werden. Deshalb bestimmt das Grundgesetz, auf welchen Rechtsgebieten der Bund und auf welchen Gebieten die Länder Gesetze erlassen dürfen.

Bundesgesetz/
Landesgesetz

Dabei ist der **föderalistischen Ausprägung** (siehe auch Kapitel 4) der staatlichen Ordnung in der Weise Rechnung getragen, dass eine Vermutung für die Zuständigkeit der Länder spricht (**»Kompetenzvermutung zugunsten der Länder«**) und der Bund nur dann tätig werden darf, wenn ihm das Grundgesetz dazu eine Zuständigkeit zuweist:

Artikel 30 GG:

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

und

Artikel 70 Absatz 1 GG:

Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.



MERKSATZ

Daraus folgt, dass der Bund nur dann im Bereich der Gesetzgebung tätig werden kann, wenn ihm ausdrücklich ein entsprechendes Recht eingeräumt ist. Findet sich in der Auflistung der – dem Bund übertragenen – Rechtsmaterien ein Bereich nicht, fällt dieser in die alleinige Zuständigkeit der Länder.

Nur der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – allerdings in engen Grenzen – noch eine sogenannte ungeschriebene Zuständigkeit des Bundes gibt, die sich **»aus der Natur der Sache«** oder **»aus dem Sachzusammenhang«** ergeben kann. Dieser Teil kann aber hier vernachlässigt werden.

Das Grundgesetz hat dem Bund eine Reihe von rechtlichen Bereichen zur Regelung zugewiesen und unterscheidet zwei verschiedene Arten der Befugnisse³⁰.

- | | |
|-------------------------------|---|
| Gesetzgebungs-
kompetenzen | <ul style="list-style-type: none"> › die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes › die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes |
|-------------------------------|---|

6.3.1 Die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes

Art. 71 GG Hier hat allein der Bund das Recht Gesetze zu erlassen. Die Länder sind regelmäßig von der Gesetzgebung ausgeschlossen und dürfen nur dann tätig werden, »wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden«. (Art. 71 GG)

Unter die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes fallen alle Rechtsgebiete, die nur einheitlich für das gesamte Bundesgebiet geregelt werden können oder sollen. Hierzu zählen insbesondere:

- › Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Schutz der Zivilbevölkerung,
- › Staatsangehörigkeit im Bund,
- › Passwesen, Melde- und Ausweiswesen, Ein- und Auswanderung,
- › Auslieferung,
- › Währungs-, Geld- und Münzwesen,
- › Maße, Gewichte, Zeitbestimmung,
- › Einheit des Zoll- und Handelsgebietes,
- › Erzeugung und Nutzung der Kernenergie.

Art. 73 GG Im Einzelnen findet sich die »abschließende« Auflistung im Katalog des Art. 73 GG. Darüber hinaus besteht das Recht zur ausschließlichen Gesetzgebung stets dann, wenn direkt auf die Regelung durch ein Bundesgesetz verwiesen wird – zum Beispiel Art. 4 Abs. 3 GG.

30 Im Rahmen der Föderalismusreform entfiel durch Änderung des Grundgesetzes (hier: Wegfall des Artikels 75 GG) – Stand: 01. September 2006 – die Rahmengesetzgebung. Inhalte der Rahmengesetzgebung wurden überwiegend in die konkurrierende Gesetzgebung – teilweise mit der Möglichkeit zur Abweichung durch die Länder – verlagert.

6.3.2 Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes

Wie der Begriff schon andeutet, sind hierzu alle Rechtsmaterien zu zählen, die sowohl vom Bund als auch von den Ländern geregelt werden können. Damit an dieser Stelle nun kein »Wettlauf« um die Regelung bestimmter Sachverhalte (»first come, first pick«) entsteht, ist allerdings ein **Vorrang des Bundes** festgehalten, das heißt, dass die Länder nur solange und soweit Gesetzgebungsbefugnis innehaben, wie der Bund keine Regelungen erlassen hat.

*Artikel 72 Absatz 1 GG:
Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat.*



MERKSATZ

Die Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung sind im Art. 74 GG »abschließend« aufgeführt. Aber für den Bund gilt eine »Einschränkung«, er darf nämlich von dieser Zuständigkeit nur Gebrauch machen, soweit ein Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung besteht. Das Grundgesetz führt deshalb dazu aus und bestimmt:

*Artikel 72 Absatz 2 GG:
Auf dem Gebiet des Artikels 74 Abs. 1, Nr. ... hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht.*



MERKSATZ

Nun könnte man annehmen, dass mit dieser Regelung ein wirksamer Schutz gegen einen zu umfassenden Gebrauch der Gesetzgebungsbefugnis durch den Bund auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung geschaffen wäre, dies kann so aber nicht bestätigt werden.

Vielmehr bestimmt der Bund im Rahmen seines gesetzgeberischen Ermessens selbst, ob ein solches Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung besteht (etwa zur Wahrung der Rechtseinheit). Von daher ist diese Regelung keine tatsächliche Einengung für den Bund – er kann immer dann tätig werden, wenn er es für notwendig erachtet.

Bundesverfassungsgericht **Allerdings:** Bei Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz diesen Voraussetzungen entspricht, kann auf Antrag des Bundesrats, einer Landesregierung oder eines Landesparlaments eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeigeführt werden – siehe Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG.

Bundesrecht geht vor Landesrecht Macht der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch, erlischt insoweit die Befugnis der Länder. Eventuell bereits bestehende Ländergesetze – auch wenn sie umfangreichere oder »bessere« Regelungen getroffen hatten – werden damit aufgehoben, **denn nach Art. 31 GG geht Bundesrecht dem Landesrecht vor.**

Den Ländern verbleibt im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eine Zuständigkeit nur dann, wenn der Bund lediglich einen Teil der Materie geregelt oder sogar eine nachgehende, präzisierende Regelung durch Landesgesetze vorgesehen hat. Ansonsten sind die Länder ausgeschlossen – und zwar auch schon dann, wenn der Bund nur erkennen ließ, dass er bestimmte Bereiche gar nicht regeln will. In der Praxis hat sich hier inzwischen eine Qualität herausgebildet, die beinahe schon eine Gleichstellung mit der ausschließlichen Gesetzgebung erreicht.

6.4 Das Gesetzgebungsverfahren

Gesetzesinitiative Bevor im Parlament über ein Gesetz entschieden werden kann, muss erst einmal jemand dazu die Initiative ergreifen, das heißt es muss zunächst ein Tatbestand als regelungsbedürftig erkannt, ein Gesetzesentwurf (Gesetzesvorlage) gestaltet und dieser auf den parlamentarischen Weg gebracht werden. Wir nennen dies das **Recht der Gesetzesinitiative**. Das Grundgesetz bestimmt eindeutig, dass ein Gesetzesentwurf nicht von jedermann, sondern nur von bestimmten Organen des Bundes eingebracht werden dürfen.

Danach besitzen nur die folgenden drei Staatsorgane das Recht, **Gesetzesvorlagen im Bundestag einzubringen** und damit das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren im Bund in Gang zu bringen.

- › die Bundesregierung,
- › die Abgeordneten des Bundestages (aus der Mitte des Bundestages) und
- › der Bundesrat.



MERKSATZ

*Artikel 76 Absatz 1 GG:
Gesetzesvorlagen werden beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht.*

6.4.1 Gesetzesvorlagen der Bundesregierung

In der Praxis werden die meisten Gesetzesentwürfe von der Bundesregierung eingebracht, und dies hat seinen Grund, denn die Regierung versucht auf diesem Wege, ihr Wahlprogramm (und/oder Parteiprogramm) umzusetzen. Initiative der Bundesregierung

Bereits nach erfolgter Wahl gibt der jeweilige Bundeskanzler eine Regierungserklärung ab, in der er die Schwerpunkte seiner Arbeit in der kommenden Wahlperiode darlegt (und die dann überwiegend durch gesetzliche Regelungen umgesetzt werden). Gleich, ob es sich nun um die Regierung auf der Basis einer ausreichenden Mehrheit durch eine Partei, oder um eine Koalition (Zusammenwirken mehrerer politischer Kräfte) handelt, mit der entsprechenden Mehrheit im Bundestag versucht die Regierung ihr(e) Partei- und Wahlprogramm(e) umzusetzen.

Nicht immer sind dabei die Problempunkte von vornherein klar umrissen und die Lösungen bereits vorgeklärt. Häufig werden regelungsbedürftige Umstände erst erkannt und müssen dann in die parlamentarische Beratung eingebracht werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Notwendigkeit sich aus einer veränderten Sachlage der politischen Vorstellung entwickelt hat, oder ob sie durch internationale Vertragsergebnisse notwendig wird bzw. geworden ist. Es ist auch unerheblich, ob Gesetzesvorlagen aus einer lange gehegten Gestaltungsüberlegung im Rahmen eines entsprechenden Programms erwachsen oder aus der Reaktion auf einen Entwurf des politischen Gegners (der Opposition).

Ist ein Tatbestand als regelungsbedürftig erkannt, wird der Gesetzesentwurf im zuständigen Bundesministerium ausgearbeitet – wobei der Bundeskanzler (als Regierungschef) selbstverständlich zu unterrichten ist, wenn es sich um einen politisch bedeutsamen Vorgang handelt. Sind von einem zu erarbeitenden Gesetz mehrere Ministerien betroffen, so werden alle an den Vorarbeiten beteiligt – unter Federführung der zuständigen Stelle. (Zu beteiligen sind zum Beispiel stets das Finanzministerium, wenn Kosten entstehen oder das Innenministerium, wenn Fragen des Kommunalrechts betroffen sind.)

Gesetzesentwürfe werden nicht nur »in der Verwaltung« erstellt, sondern es wird bereits im frühen Vorfeld der Versuch unternommen, die betroffenen Interessengruppen (Fachverbände) in die Arbeiten einzubinden. Bei diesen Gruppierungen kann in aller Regel evtl. notwendiges Fachwissen nachgefragt und ggf. können auch die benötigten Materialien eingesehen oder abgefordert werden, denn dort sind die praktischen Kenntnisse vorhanden und die Informationen verfügbar. (Allerdings nicht immer warten die Verbände auf Anfragen durch die Ministerien. Vielmehr bemühen sie sich schon im Vorfeld, selbst auf die Gestaltung der jeweiligen Gesetzesvorlage Einfluss zu nehmen und dabei ihre Interessen einzubringen.) Beteiligung von Sachverständigen/Experten

Manchmal – zum Beispiel bei umfangreichen Vorhaben – kann zur Hilfestellung auch ein sog. Hearing (ggf. auch mehrere) durchgeführt werden bei dem/denen Sachverständige gehört werden oder es werden gar Kommissionen eingesetzt.

Wie auch immer. Ist der Gesetzesentwurf soweit fertig (man spricht davon, dass er dann »kabinettsreif« ist), muss er in der Sitzung der Bundesregierung (Kabinetts-sitzung) behandelt und ein Beschluss über die Einbringung bei den gesetzgebenden Körperschaften herbeigeführt werden. Kabinettsbeschluss

»Erster Durchgang im Bundesrat« Wird der Entwurf mit der Mehrheit der Stimmen der Regierungsmitglieder angenommen, ist aus der Kabinettsvorlage der **Regierungsentwurf** geworden und es folgt der nächste Schritt: er wird vom Bundeskanzler dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet. Dies nennt man den ersten Durchgang im Bundesrat.

Der Bundesrat ist aufgefordert, innerhalb von sechs Wochen (im Regelfall) zu der Regierungsvorlage Stellung zu nehmen. Handelt es sich um eine als besonders eilbedürftig bezeichnete Vorlage, verringert sich die Frist auf drei Wochen. Bei Vorlagen zur Änderung der Verfassung oder zu Art. 23 – Europäische Union – bzw. 24 – Beitritt zur internationalen Einrichtungen – beträgt die Frist neun Wochen. Dabei kann der Bundesrat der Vorlage zustimmen, sie ablehnen oder Änderungsvorschläge unterbreiten. In jedem Fall geht die Vorlage mit der Stellungnahme zurück an die Bundesregierung.

Nun wird die Gesetzesvorlage mit der Stellungnahme des Bundesrates (und der entsprechenden Darlegung der Bundesregierung dazu) beim Bundestag eingebracht. Dies ist der Regelfall.

Es muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass die Bundesregierung nicht verpflichtet ist, die bereits vom Bundesrat kommentierte Vorlage beim Bundestag einzubringen. Sie kann es auch ganz einfach lassen. Nimmt die Regierung allerdings Änderungen der Vorlage vor, muss sie die »neue Vorlage« erneut dem Bundesrat zuleiten.



MERKSATZ

Der Bundesrat ist zur Stellungnahme berechtigt, aber nicht verpflichtet.

6.4.2 Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages

Initiative aus der Mitte des Bundestages

Diese Formulierung ist ein wenig irreführend, denn es ist nicht so, dass jeder einzelne Abgeordnete einen solchen Gesetzesentwurf einbringen könnte, sondern dies geht nur, wenn er die erforderliche Unterstützung im Kreis seiner Kollegen findet. Der entsprechende Passus in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages legt fest, dass solche Entwürfe von einer Fraktion oder von 5 % (Gruppenantrag) der Mitglieder des Bundestages unterschrieben sein müssen. Stellt eine Fraktion den Antrag, so genügt die Unterschrift des Fraktionsvorsitzenden mit dem Zusatz »und Fraktion«.

Dieser Weg ist die einzige Möglichkeit für die Opposition, selbst initiativ zu werden, also eine Gesetzesinitiative zu ergreifen. Dabei hat sie natürlich erhebliche Schwierigkeiten, denn – anders als der Bundesregierung – steht einer Fraktion oder einer Gruppe von Abgeordneten kaum Personal, und schon gar nicht die spezialisierten Arbeitskräfte der Ministerien, für die Erarbeitung der Vorlage zur Verfügung. Dies ist sicherlich auch ein Grund dafür, dass aus der Mitte des Parlaments relativ wenige Gesetzesvorlagen eingebracht werden, obwohl doch der Bundestag das eigentliche Legislativorgan ist, in dem die Gesetze beschlossen werden.

6.4.3 Gesetzesvorlagen des Bundesrates

Dies ist die dritte Möglichkeit, eine Gesetzesvorlage einzubringen. Sie muss zuvor im Bundesrat mit der Mehrheit der Stimmen angenommen worden sein, das heißt, es existiert nicht etwa ein Gesetzesinitiativrecht für einzelne Bundesländer, sondern ein solches Recht nur für den Bundesrat als Verfassungsorgan. Insoweit handelt es sich bei solchen Gesetzesvorlagen immer um Vorlagen des Bundesrates (auch wenn sie beispielsweise durch das Land Bayern initiiert und formuliert worden waren).

Initiative des Bundesrates

Der Bundesrat übersendet seine Gesetzesvorlage der Bundesregierung, die diese dann – mit ihrer Stellungnahme versehen – dem Bundestag zuzuleiten hat. Selbstverständlich gibt es auch hier vorgegebene Fristen. Danach sind Vorlagen des Bundesrates dem Bundestag durch die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen zuzuleiten (versehen mit ihrer Auffassung dazu).

Verlangt die Bundesregierung aus einem wichtigen Grund eine Fristverlängerung, beträgt die Frist neun Wochen (Diese Zeitspanne gilt immer, wenn es sich um Vorlagen zu Verfassungsänderungen oder zu den Art. 23 – Europäische Union – bzw. Art. 24 GG – Beitritt zu internationalen Einrichtungen – handelt). Bezeichnet der Bundesrat eine Vorlage ausnahmsweise als besonders eilbedürftig, beträgt die Frist drei bzw. sechs Wochen.

Wenn Sie die vorstehenden Ausführungen genau gelesen haben, ist Ihnen sicherlich ein eklatanter Unterschied aufgefallen:

Wenn nämlich eine Gesetzesvorlage von der Bundesregierung oder dem Bundesrat eingebracht werden soll, muss sich zunächst innerhalb des Verfassungsorgans eine Mehrheit dafür gefunden haben. Sonst ist die Vorlage gescheitert. Das liegt daran, dass das Recht zum Einbringen einer Gesetzesvorlage nicht den Mitgliedern, sondern dem **Organ an sich** zusteht.

Anders ist das bei der dritten Variante, denn hier steht nicht dem Verfassungsorgan Bundestag das Recht zu, sondern den **einzelnen Mitgliedern** – in der genannten Anzahl jeweils. Deshalb ist zuvor keine Mehrheitsentscheidung erforderlich!

Wenn die Gesetzesvorlage beim Präsidenten des Bundestages eingegangen ist, veranlasst dieser, dass sie gedruckt und an alle Mitglieder des Bundestages verteilt wird. Die Vorlage erhält eine Drucksachenummer – nun ist sie auch der Öffentlichkeit zugänglich.

Drucksache

6.4.4 Der Beschluss des Gesetzes

Der Bundestag ist **das Verfassungsorgan**, das für den Bund Gesetze beschließen darf. Da Gesetze nicht für den Augenblick geschaffen, sondern in aller Regel auf viele Jahre ausgerichtet werden, müssen sie sorgfältig ausgearbeitet und entsprechend bewertet sein. Deshalb ist für den Beschluss ein bestimmtes Prozedere vorgesehen, nämlich:

Gesetzesberatungen und Lesungen



MERKSATZ

Gesetzesentwürfe werden in drei Beratungen («drei Lesungen») bearbeitet.

Die **erste Lesung** dient dazu, den eingebrachten Entwurf allgemein zu begründen. Eine Aussprache findet nur statt, wenn sie vom Ältestenrat empfohlen (oder von einer Fraktion oder anwesenden 5% der Mitglieder des Bundestages verlangt) wird. Die allgemeine Aussprache bietet die Gelegenheit, der Öffentlichkeit die unterschiedlichen Ansichten zu den Grundsätzen des Entwurfs zu verdeutlichen. Deshalb erfolgt dies auch nur bei politisch wichtigen Vorlagen.

In der Regel steht am Schluss der ersten Lesung die Überweisung der Gesetzesvorlage an den zuständigen Fachausschuss des Bundestages – in besonderen Fällen an **die Ausschüsse**, wobei ein federführender Ausschuss bestimmt wird.

Die **zweite Lesung** erfolgt nach den Ausschussberatungen, das heißt, es liegen die Beschlussempfehlungen des Ausschusses oder der Ausschüsse (ggf. auch der Bericht des federführenden Ausschusses) vor. Die Beratung beginnt im Allgemeinen frühestens am zweiten Tag nach Verteilung der Beschlussempfehlungen (und ggf. des Berichts des federführenden Ausschusses).

Gegenstand der Beratung ist der Gesetzesentwurf in der Fassung, wie sie der federführende Ausschuss vorgelegt hat. Schwerpunkt der Lesung ist die Beratung der einzelnen Vorschriften. Änderungsanträge können – auch von einzelnen Abgeordneten – gestellt werden. Sind weitreichende Änderungen beantragt, kann eine Zurückweisung an den Ausschuss möglich sein – aber auch eine endgültige Ablehnung der Vorlage ist schon jetzt möglich.

Die **dritte Lesung** kann sich unmittelbar an die zweite anschließen – und dies ist auch meist der Fall. Eine spätere dritte Lesung findet nur statt, wenn in der zweiten Beratung Änderungsvorschläge angenommen worden waren.

Auch in der dritten Lesung können noch Änderungsanträge gestellt werden; diese müssen dann aber von einer Fraktion (oder 5% der Mitglieder des Bundestages) unterstützt werden und sie dürfen sich nur auf solche Bestimmungen beziehen, zu denen in der zweiten Lesung Änderungen beschlossen worden waren.

Nach Schluss der dritten Beratung wird dann über den Gesetzesentwurf im Ganzen abgestimmt. Sind die Beschlüsse der zweiten Beratung in der dritten Lesung unverändert geblieben, findet die Schlussabstimmung unmittelbar danach statt.

Offene Abstimmung

Die Abstimmung erfolgt offen, das heißt im Allgemeinen durch Handaufheben, bei der Schlussabstimmung nach der dritten Beratung durch Erheben von den Plätzen. (Die geheime Abstimmung ist nur bei der Wahl von Personen vorgesehen.) Wird bei der Schlussabstimmung die erforderliche Mehrheit – in der Regel die einfache Mehrheit – erreicht, so ist das Gesetz beschlossen. Danach leitet der Präsident des Bundestages das beschlossene Gesetz unverzüglich dem Bundesrat zu.

Übrigens:

Der Bundestag hat über alle Vorlagen in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen. Gesetzesvorlagen, die nicht bis zum Ablauf einer Wahlperiode verabschiedet – also beschlossen – worden sind, werden hinfällig. Im Bedarfsfall müssen sie in der nächsten Wahlperiode das gesamte Gesetzgebungsverfahren erneut durchlaufen.

Angemessene Frist

6.4.5 Mitwirkung des Bundesrates

Nun erfolgt die eigentliche Mitwirkung der Länderkammer an der Gesetzgebung, denn kein Bundesgesetz kann ohne die Mitbeteiligung des Bundesrates auch in dieser Phase in Kraft treten.

zweiter Durchgang
im Bundesrat*Artikel 50 GG:*

Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.

**MERKSATZ**

Über diese Vorgabe soll sichergestellt werden, dass die Belange der Länder bei der Bundesgesetzgebung in ausreichendem Maße Berücksichtigung finden. Das daraus resultierende Beteiligungsverfahren ist also Ausdruck des föderalistischen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland und geht davon aus, dass ein möglicher Gegensatz Bund/Länder auszugleichen sein könnte.

Aus diesem Grunde – Sie erinnern sich? – setzt sich der Bundesrat aus Mitgliedern der Landesregierungen zusammen. Diese werden nicht gewählt, sondern durch Beschluss der Landesregierungen bestellt, und sie sind dann auch – folgerichtig – bei Abstimmungen an Beschlüsse ihrer Regierungen gebunden. So soll der Interessenlage des Bundeslandes Rechnung getragen (und nicht etwa einer parteipolitischen Linie entsprochen) werden. Dies auseinanderzuhalten ist sicherlich nicht immer einfach, denn selbstverständlich sind parteipolitische Meinungsverschiedenheiten in der Regel davon geprägt, dass die unterschiedlichen Auffassungen eben gerade darüber herrschen, was denn nun im Interesse des Landes nötig, möglich usw. wäre.

Deshalb ist an dieser Stelle vielleicht ein Exkurs in eine politische Betrachtungsweise hilfreich: Manchmal zeigt die Praxis auf, dass zwischen staatsrechtlicher Vorgabe und politischer Realität durchaus Wertungsunterschiede bestehen können, ohne dass diese nach objektiven Maßstäben »zu greifen wären«. Bezogen auf die Rolle des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes bedeutet das, dass auch die Ergebnisse der Landtagswahlen von erheblicher Bedeutung sind. Je nachdem, wie sich die politischen Kräfteverhältnisse in den Bundesländern darstellen, kann der Bundesrat in seiner parteipolitischen Zusammensetzung mit den Verhältnissen im Bundestag übereinstimmen, oder aber abweichend sein.

Da sich über die Wahlergebnisse in den Bundesländern die dortige Regierungsbildung regelt, bestimmt sich dadurch auch die Entsendung der Mitglieder in den Bundesrat (und – da sie weisungsgebunden sind – auch deren Stimmenabgabe). Anders ausgedrückt heißt dies: der Bundesrat kann zu einem Institut der Opposition werden und den Bestrebungen der Bundesregierung (und der Mehrheit des Bundestages) entgegenwirken, oder aber mit ihnen übereinstimmen und sie unterstützen.

Dies widerspricht eigentlich der Aufgabenstellung des Bundesrates, denn hier soll der Grundsatz der Gewaltenteilung durch den föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland (Bund/Länder – Bundestag/Bundesrat) gelten, wird aber von den Parteien überlagert. Eine Oppositionspartei im Bundestag kann, sofern sie im Bundesrat eine Mehrheit besitzt, diese unter parteitaktischen Gesichtspunkten einsetzen, mit dem Ergebnis, dass nicht die Länder-, sondern die Parteiinteressen den Ausschlag geben.

Zwar ist die Beteiligung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren vorgesehen, damit die Belange der Bundesländer Berücksichtigung finden, also dem föderalistischen Aufbau des Staates Rechnung getragen wird, aber (s.o.) darüber, was sich hinter diesen Belangen oder Interessen verbirgt, bestehen zuweilen sehr unterschiedliche Auffassungen.

Wie stark die Einflussmöglichkeiten des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes sind, hängt allerdings davon ab, um welche Art von Gesetzen es sich handelt. Dabei sind die Regeln relativ einfach, und richtet sich danach, ob es sich um

- › Zustimmungsgesetze oder
- › Einspruchsgesetze handelt³¹.

Je nachdem, welcher Art ein vorliegender Gesetzesentwurf zuzurechnen ist, wird eine ausdrückliche **Zustimmung** des Bundesrates erforderlich, oder es besteht lediglich ein **Einspruchsrecht**.

Zustimmungsgesetze **Zustimmungsgesetze** kommen nur dann zustande, wenn der Bundesrat ausdrücklich mit der Mehrheit seiner Stimmen seine Zustimmung erteilt. Verweigert der Bundesrat diese Zustimmung, ist das Gesetz gescheitert und kann nicht in Kraft treten.

31 Bis zur Föderalismusreform in 2006 betrug die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze ca. 60% an der gesamten Gesetzgebung des Bundes. Diese Anzahl soll durch die Reform auf ca. 35 – 40% sinken. Grund dafür ist insbesondere die Änderung des Artikels 84 Abs. 1 GG, wonach bei Bundesgesetzen, die die Länder als eigene Angelegenheiten auszuführen hatten, die Zustimmung des Bundesrates schon erforderlich wurde, wenn im Bundesgesetz Regelungen zum Verwaltungsverfahren enthalten waren. Die jetzige Regelung sieht in diesen Fällen ein Zustimmungserfordernis nicht mehr vor.

Bei Zustimmungsgesetzen verfügt der Bundesrat damit über eine sehr starke Position, denn er nimmt quasi die Stellung einer »echten« zweiten Kammer ein. Er kann aus seiner Funktion heraus ein »Vetorecht« ausüben, das heißt er kann nicht überstimmt oder sonst wie aus dem Gesetzgebungsverfahren herausgehalten werden.

Zustimmungsgesetze sind entweder verfassungsändernde Gesetze oder föderative Gesetze, in jedem Fall aber solche, die die Belange der Länder in besonderem Maße berühren. Sollte sich zu dieser Zuordnung ein unüberbrückbarer Streitfall in den Auffassungen zwischen Bundestag und Bundesrat ergeben, könnte eine Klärung wohl nur vor dem Bundesverfassungsgericht erfolgen.

Bei den **Einspruchsgesetzen** dagegen ist die Stellung des Bundesrates erheblich schwächer – und dies ist bei fast allen einfachen Gesetzen der Fall. Hier sind die Möglichkeiten des Bundesrates nur sehr eingeschränkt und haben lediglich die Wirkung eines aufschiebenden Vetos, denn:

Einspruchsgesetze

Einspruchsgesetze kommen zustande – auch wenn der Bundesrat Einspruch erhebt. War der Einspruch mit der Mehrheit der Stimmen des Bundesrates beschlossen worden, so kann er durch den Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zurückgewiesen werden. Hat der Bundesrat den Einspruch mit einer Mehrheit von mindestens zwei Drittel seiner Mitglieder beschlossen, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag einer Mehrheit von ebenfalls mindestens 2/3 der Abstimmenden, mindestens aber der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Bundestages.



MERKSATZ

6.4.6 Der Vermittlungsausschuss

Wie zuvor dargelegt, können zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat Meinungsunterschiede bestehen, die unter Umständen zu erheblichen Problemen beim Gesetzgebungsverfahren führen können. Notwendige Regelungen können so blockiert und gänzlich verhindert werden. Deshalb ist es wichtig, dass zwischen den verschiedenen Positionen vermittelt werden kann. Hierzu sieht das GG das Organ Vermittlungsausschuss vor.

Vermittlungsverfahren

Der Vermittlungsausschuss ist kein Experten- oder Sachverständigengremium, sondern ein politischer Ausschuss. Er hat die Aufgabe, zwischen Bundestag und Bundesrat zu vermitteln, wenn es zwischen diesen bei einem bestimmten Gesetz verschiedene Auffassungen gibt.

Der Vermittlungsausschuss ist vom Grundgesetz vorgeschrieben (Art. 77 Abs. 2 GG) und ist ein Verfassungsorgan. Er besteht aus je 16 Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat (je Bundesland ein Mitglied). Die vom Bundesrat entsandten Mitglieder sind – im Gegensatz zu ihrer Tätigkeit im Bundesrat – an Weisungen ihrer Landesregierungen **nicht gebunden**.

Die Bundesregierung entsendet kein Mitglied in diesen Ausschuss, hat aber das Recht, an dessen Sitzungen teilzunehmen – auf Beschluss des Vermittlungsausschusses hat sie die Pflicht zur Teilnahme.

Der Vermittlungsausschuss wird auf Verlangen einberufen – in aller Regel vom Bundesrat. Handelt es sich bei dem »strittigen Gesetz« um ein Zustimmungsgesetz, haben auch der Bundestag und die Bundesregierung das Recht, die Einberufung zu verlangen.

Ein Vermittlungsantrag kann sich gegen ein gesamtes Gesetz oder gegen einzelne Bestimmungen des Entwurfs richten.

Die Beratungen im Vermittlungsausschuss können folgende Ergebnisse haben:

- › Änderungsvorschläge zu dem vom Bundestag bereits beschlossenen Gesetz (in einem solchen Fall ist der Bundestag aufgefordert, einen erneuten Beschluss – sogenannte Vierte Lesung – zu fassen),
- › Vorschlag zur Aufhebung des Gesetzes (ebenfalls: Vierte Lesung im Bundestag),
- › Vorschlag, das Gesetz unverändert zu belassen.
In diesem Fall kann der Bundestag untätig bleiben, denn »sein« Entwurf ist ja »durchgekommen«. Nun ist der Bundesrat gefragt, er kann sich dem Votum des Vermittlungsausschusses anschließen. Dann ist das Gesetz zustande gekommen.

Er kann aber auch innerhalb von zwei Wochen Einspruch einlegen (bei Einspruchsgesetzen) mit der zuvor beschriebenen Folge, bzw. er kann mit der Mehrheit seiner Stimmen die Zustimmung (bei Zustimmungsgesetzen) verweigern. Dann wäre das Gesetz nicht zustande gekommen.

- › Festlegung, dass eine Einigung nicht zu erzielen ist (Folge: Einspruch bzw. Verweigerung der Zustimmung).

Ist ein Gesetz nicht zustande gekommen, könnte die Bundesregierung eine neue Gesetzesvorlage erarbeiten, die den Vorstellungen des Bundesrates entgegenkommt, und dieser deshalb zustimmt – aber: **Das wäre bereits ein neues Gesetzgebungsverfahren.**

Der Vermittlungsausschuss ist ein – im deutschen Verfassungsrecht – neues Organ. Es ist ihm seit seinem Bestehen häufig gelungen, eine politische Lösung für Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat zu finden, der beide Gesetzgebungsorgane zustimmen konnten.

Ist der Gesetzesentwurf angenommen und damit zustande gekommen, folgt der nächste Schritt: das Gesetz muss nun noch ausgefertigt und verkündet werden.

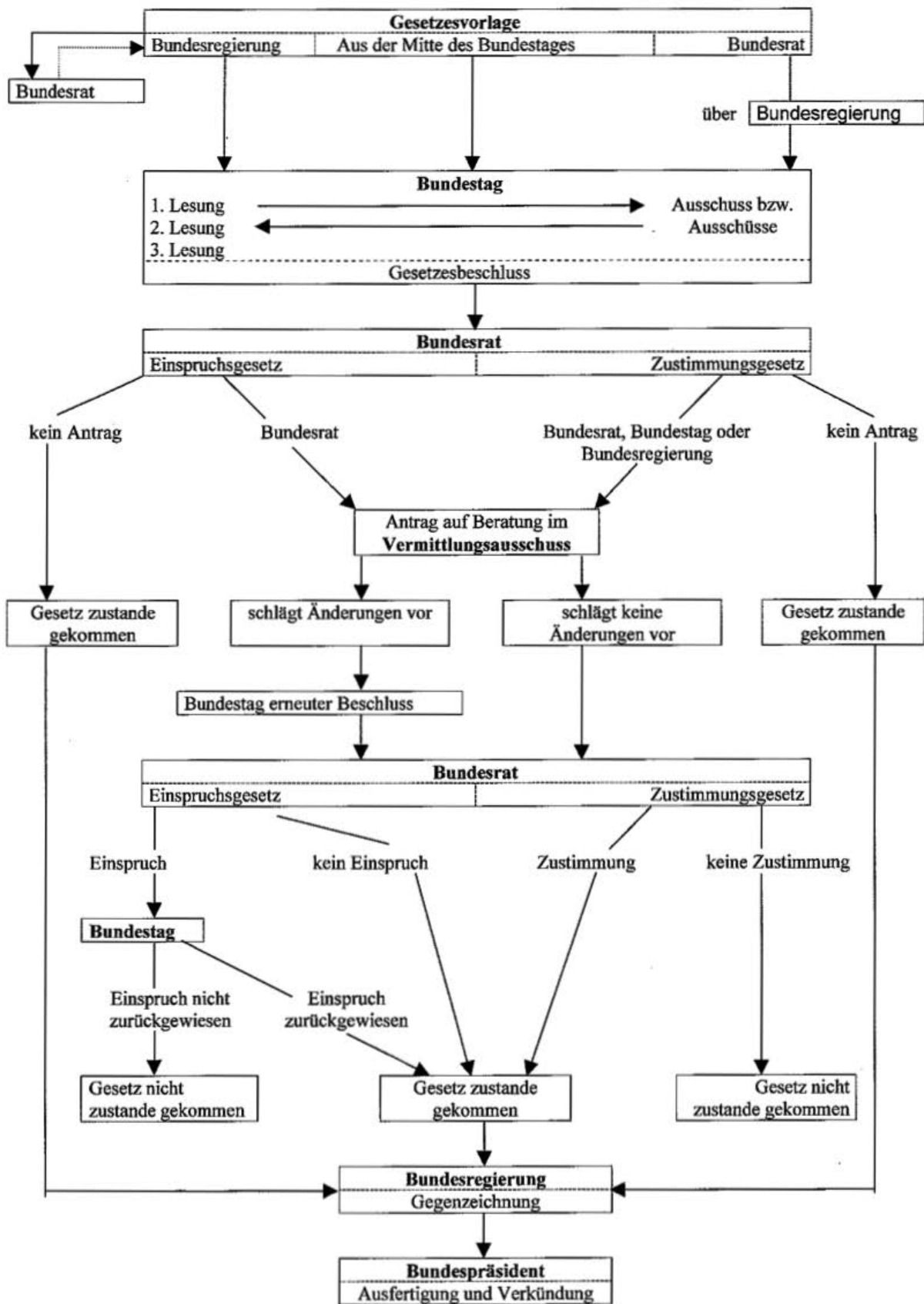
Die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes erfolgt durch den Bundespräsidenten – nach Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler und/oder den zuständigen Bundesminister.

Mit der Ausfertigung (Unterzeichnung) bekundet der Bundespräsident, dass das Gesetz nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommen ist, und dass der Inhalt mit dem beschlossenen Originaltext übereinstimmt. (Nach überwiegender Meinung kann der Bundespräsident vorher nicht nur prüfen, ob das Gesetz in verfassungsmäßiger Form formal zustande gekommen ist, sondern auch, ob es inhaltlich dem Grundgesetz entspricht).

Alsdann erfolgt die Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt, das heißt, der Gesetzestext wird dort veröffentlicht, damit jedermann es einsehen kann. Die Verkündung ist – ein Gebot des Rechtsstaatsprinzips – Voraussetzung dafür, dass das Gesetz überhaupt gültig werden kann.

Jedes Gesetz soll den Tag seines Inkrafttretens selbst bestimmen. Fehlt eine solche Festlegung, tritt es 14 Tage nach Ablauf des Verkündungstages (Ausgabetag des Bundesgesetzblattes) in Kraft.

Gesetzgebungsverfahren



Zum Abschluss wollen wir uns mit einem Sonderfall befassen:

Was passiert, wenn die Bundesregierung und der Bundestag (die Mehrheit des Bundestages) über einen Gesetzesentwurf unterschiedlicher und unüberbrückbarer Auffassungen sind und deshalb ein Entwurf der Bundesregierung nicht die Zustimmung der Mitglieder des Bundestages findet, die Bundesregierung aber mit dem Bundesrat übereinstimmt?

»Ein Fall für den Vermittlungsausschuss wäre dies ja nicht, denn die Differenzen in der Auffassung liegen nicht nur zwischen Bundestag und Bundesrat, sondern – hier viel entscheidender – zwischen Bundesregierung und Bundestag. Dies könnte zur Wahl eines neuen Kanzlers (konstruktives Misstrauensvotum – Art. 67 GG) und damit zur Abwahl des bisherigen Kanzlers bzw. zur Auflösung des Bundestages (nach Vertrauensfrage – Art. 68 GG) führen, was wohl in der Regel dann auch der Fall sein dürfte.«

Aber gehen wir einmal davon aus, dass weder die Auflösung des Bundestages, noch die Abwahl des Kanzlers aus dieser Situation resultiert. Wie würde dann die Lage »bereinigt« werden können?

In einem solchen Fall wäre der Gesetzgebungsnotstand gegeben und der Bundestag aus seiner Funktion bei der Gesetzgebung entbunden (ausgeschaltet). An seine Stelle wäre für diese eine Gesetzesvorlage und mit einer Geltungsdauer von 6 Monaten der Bundesrat getreten – Voraussetzung dafür ist natürlich, dass ein solcher Umstand zunächst auch formal festgestellt und bestätigt wird. Die Feststellung eines solchen Gesetzgebungsnotstandes ist während einer Amtsperiode des Bundeskanzlers **nur einmal** möglich.

Gesetzgebungs-
notstand

Hierzu das Verfahren zum Gesetzgebungsnotstand:

01. Der Bundeskanzler stellt die Vertrauensfrage (Art. 68 GG).
02. Der Antrag findet nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, das heißt, der Bundeskanzler kann den Bundespräsidenten nicht um Auflösung des Bundestages ersuchen.
03. Die Bundesregierung bringt eine als dringlich bezeichnete Gesetzesvorlage ein oder verbindet mit der Vorlage erneut die Vertrauensfrage.
04. Der Bundestag lehnt erneut ab.
05. Die Bundesregierung stellt beim Bundesrat einen Antrag auf Zustimmung zum Gesetzgebungsnotstand.
06. Diesem Antrag stimmt der Bundesrat mit der Mehrheit seiner Stimmen zu.

07. Die Bundesregierung beschließt (Kabinettsbeschluss) den Antrag an den Bundespräsidenten, den Gesetzgebungsnotstand zu verkünden.
08. Der Bundespräsident folgt dem Antrag (nachdem er sich der Zustimmung des Bundesrates vergewissert hat) und verkündet den Gesetzgebungsnotstand.
09. Die Gesetzesvorlage wird erneut im Bundestag eingebracht.
10. Der Bundestag lehnt wieder ab, ändert die Vorlage so, dass sie für die Bundesregierung unannehmbar ist oder »setzt sie aus«, das heißt verabschiedet die Vorlage nicht innerhalb von 4 Wochen.

Nun tritt der Bundesrat an die Stelle des Bundestages und stimmt der Vorlage zu.

Damit ist das Gesetz zustande gekommen und es folgen die Schritte der Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes (wie beim »ordentlichen Verfahren«).



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

-
- 56. Wie ist die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz in der Bundesrepublik Deutschland geregelt? Welche Arten der Befugnisse unterscheiden wir?**
-
- 57. Erläutern Sie das Verfahren zur Erstellung eines »Regierungsentwurfs« im Rahmen der Bundesgesetzgebung!**
-
- 58. Wie ist das Verfahren der Beschlussfassung von Bundesgesetzen geregelt?**
-
- 59. Beschreiben Sie die Einflussmöglichkeiten des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes und beschreiben Sie dabei insbesondere Stellung und Wirkungsweise des Vermittlungsausschusses!**
-
- 60. Erläutern Sie die Begriffe »Ausfertigung« und »Verkündung« im Zusammenhang mit Bundesgesetzen und beschreiben Sie die Zuständigkeit!**
-

NOTIZEN



LERNZIELE

7. DEUTSCHLAND IN DER STAATENGEMEINSCHAFT

DER / DIE LERNENDE SOLL

24. die wichtigsten Bestimmungen des Grundgesetzes, die die Zusammenarbeit mit anderen Staaten regeln, nennen können,
25. erläutern können, welche Wirkung die Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Einrichtungen hat,
26. die Schranken bei der Übertragung von Hoheitsrechten darstellen können,
27. den Prozess der europäischen Integration beschreiben können,
28. die Organe der Europäischen Union und ihre wichtigsten Aufgaben nennen können,
29. die Rechtsakte des Gemeinschaftsrechts unterscheiden können.

Einführung

Abschließend werden Sie mit einigen ausgewählten Fragestellungen vertraut gemacht, die Deutschlands Rolle in der internationalen Staatengemeinschaft betreffen. Einen Schwerpunkt bildet dabei die europäische Integration aus staatsrechtlicher Sicht.

Die staatliche Souveränität tritt aufgrund der »weltweiten Globalisierung« immer weiter in den Hintergrund. Um als Staat seine Interessen auch international Geltung zu verleihen, schließen sich Staaten zunehmend mit anderen zusammen, die vergleichbare Interessen verfolgen. Im Wesentlichen richten sich diese Gemeinschaften auf die grundlegenden Ziele staatlichen Handelns, die jedoch einzelne Staaten nur bedingt gewährleisten können: militärische Sicherheit und wirtschaftliche Weiterentwicklung.

7.1 Internationale Organisationen

Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erkennen viele Staaten, dass sich umfassende Probleme nur in Kooperation mit anderen Staaten lösen lassen. Sie schließen sich für bestimmte Zwecke dauerhaft zu internationalen (das heißt zwischenstaatlichen) Organisationen zusammen. Grundlage derartiger Organisationen ist in der Regel ein völkerrechtlicher Vertrag, in dem die Aufgaben und Zuständigkeiten der Organisation konkret geregelt sind.

Erste Ansätze einer organisierten, internationalen Zusammenarbeit gab es im Bereich der Kommunikation. Quer über die Kontinente zogen sich im 19. Jahrhundert die ersten Telegrafleitungen; das erforderte Absprachen zwischen den beteiligten Ländern, und so wurden zum Beispiel die Internationale Telegraphen-Union und der Weltpostverein gegründet.

Internationale Organisationen bestehen heute zu unterschiedlichsten Themen. Sie können überregional aktiv oder regional begrenzt sein. Sie können in allen militärischen, wirtschaftlichen oder politischen Bereichen bestehen. Den universellsten Anspruch haben die Vereinten Nationen (UNO), den heute fast alle souveränen Staaten der Welt angehören.

7.1.1 Die Vereinten Nationen (UNO)

Die UNO wurde mit Verabschiedung ihrer Charta am 24.10.1945 gegründet. Hauptsitz ist New York. 192 Staaten sind Mitglied der UNO.

Grundlage dieser Organisation war die durch die USA und Großbritannien während des II. Weltkrieges am 12.08.1941 als Kriegsziel gegen Deutschland und Japan beschlossene Atlantikcharta, die acht Prinzipien für eine künftige Weltpolitik enthielt:

- › Verzicht auf Annexionen
- › territoriale Veränderungen lediglich mit Zustimmung der betroffenen Völker
- › Selbstbestimmungsrecht aller Völker
- › gleicher Zugang aller Nationen zum Welthandel
- › internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit
- › Aufbau einer umfassenden Friedensordnung
- › Freiheit der Meere
- › Abrüstung, Aufbau eines Systems allgemeiner Sicherheit

Diese Prinzipien sind noch heute die wesentlichen Ziele der UNO und durchdringen die Präambel der UNO-Charta:

»Wir, die Völker der Vereinten Nationen, entschlossen die kommenden Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat und den Glauben an grundlegende Menschenrechte, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie von großen und kleinen Nationen,... wollen unsere Kräfte vereinen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren,... und... um den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt aller Völker zu fördern, haben beschlossen, unsere Anstrengungen zu vereinen, um diese Absichten zu erreichen.«

Präambel der
UNO-Charta

Als ehemaliger Feindstaat der vereinten Nationen wurde die BRD (wie auch die DDR) erst 1973 Mitglied der UNO. Die bis heute gültige **Feindstaatenklausel** (Artikel 53 und 107 der UNO-Charta), die die Nichtgültigkeit dieser Prinzipien im Umgang mit den Feindstaaten (insbesondere Deutschland und Japan) vorsieht, ist zwar faktisch eine weiterhin bestehende Diskriminierung Deutschlands, sie wurde aber 1995 durch UNO-Resolution (Res. 50/52) für obsolet erklärt und ist daher eher im historischen Kontext zu sehen.

Die bedeutendsten Hauptorgane der UNO sind der Sicherheitsrat und die Generalversammlung (Vollversammlung).

Dem **Sicherheitsrat** ist die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen. Er besteht aus 15 Mitgliedern und spiegelt noch heute die Situation zum Ende des II. Weltkrieges wider. Die fünf Siegermächte des II. Weltkrieges (USA, Russland, Großbritannien, Frankreich und China) sind als ständige Mitglieder im Sicherheitsrat gesetzt und verfügen über ein Vetorecht, mit dem sie ggf. jeden Beschluss, der ihren Interessen entgegensteht, verhindern. Der Sicherheitsrat fasst seine Beschlüsse mit einer Mehrheit von 9 Mitgliedern – einschließlich sämtlicher ständiger Mitglieder. Die übrigen Mitglieder haben kein Vetorecht und werden von der Vollversammlung für die Dauer von 2 Jahren gewählt.

In der **Generalversammlung** sind alle Mitgliedsstaaten (mit jeweils einer Stimme) vertreten. Alle von der UNO-Charta erfassten Themenfelder können beraten werden. Die Beschlüsse der Versammlung haben empfehlenden Charakter.

Die **Finanzierung** der UNO erfolgt nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel (Festsetzung seit 2005): USA 22%, Japan 19,5%, Deutschland 8,7%, Großbritannien 6,1%, Frankreich 6%, alle anderen Staaten unter 5%.

Zu grundlegenden Reformbemühungen der UNO-Strukturen (beispielsweise Änderung des Vetorechts; Änderung der Zahl der ständigen Mitglieder; Finanzierung) kam es in der Vergangenheit immer wieder. Letztlich scheiterten sie stets am Widerstand der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, die an einer Änderung der in Folge des II. Weltkrieges festgelegten Machtstrukturen kein Interesse zeigen. Eine Änderung der UNO-Charta bedarf der Zustimmung von 2/3 aller Mitglieder einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates. Trotz der Reformproblematik ist die UNO heute die einzige weltweit agierende Organisation, die ernst zu nehmende Erfolge bei der Sicherung des Friedens vorzuweisen hat.

7.1.2 Die Nordatlantische Verteidigungsgemeinschaft (NATO)

Am 04. April 1949 wurde die NATO in Washington als **Verteidigungsgemeinschaft** der westeuropäischen Staaten sowie Kanadas und der USA ursprünglich gegen ein wieder erstarkendes Deutschland und dessen mögliche Revisionsabsichten gegründet. Dem Primat »to keep the Germans down« folgte der fortschreitenden Konfrontation mit der Sowjetunion im »kalten Krieg« die Neu-Ausrichtung »to keep the Russians out«.

Im Rahmen dieser Entwicklung erfolgte 1955 der Beitritt der BRD zur NATO. Heute (Stand 2005) umfasst das Bündnis 25 Staaten unter der Führung der USA.

Wesentliches **Ziel der NATO** ist, mit politischen und militärischen Mitteln die Freiheit und Sicherheit ihrer Mitglieder zu schützen. Der NATO-Vertrag sieht jedoch keine automatische militärische Beistandspflicht vor. Vielmehr bleibt es jedem Mitgliedsland überlassen, welche Maßnahmen er im Zusammenwirken mit den anderen Partnern für die Erfüllung der Bündnispflicht für notwendig hält. Die Staaten behalten ihre volle Souveränität.

Für ihre Aufgabenerfüllung erhält die NATO als Verwaltungsorganisation von ihren Mitgliedern finanzielle Mittel, die nach einem festgelegten Aufteilungsschlüssel (Stand seit: 2001) erbracht werden. Größte »Beitragszahler« sind mit einem Anteil von: 22,3% USA; 20,3% BRD; 12,9% Frankreich; 10,2% Großbritannien; 7,7% Italien; jeweils unter 5% der Rest.

Das wichtigste Organ der NATO ist der **NATO-Rat**, in dem alle NATO-Staaten mit dem Regierungschef bzw. dem Verteidigungsminister vertreten sind. Vorsitzender des Rates ist der NATO-Generalsekretär. Beschlüsse werden auf der Grundlage der Einstimmigkeit und allgemeinen Übereinstimmung vereinbart. Ständiger Sitz des NATO-Rates ist Brüssel.

7.2 Supranationale Organisationen

Eine besondere Form der Staatengemeinschaft sind die supranationalen (das heißt überstaatlichen) Organisationen. Die Zusammenarbeit ähnelt der Kooperation in internationalen Organisationen, doch geht man hier einen Schritt weiter: Eine supranationale Organisation kann das von ihr erzeugte Recht unmittelbar, also ohne weitere Ausführung der Mitgliedsstaaten verbindlich werden lassen. Die am weitesten entwickelte und für uns besonders wichtige supranationale Organisation ist heute die **Europäische Union**.

7.2.1 Die Entwicklung der Europäischen Union (EU)

Nach zwei Weltkriegen stellte sich für die westeuropäischen Staaten die Frage, wie der Friede künftig gesichert und das wirtschaftliche Potential Deutschlands dauerhaft eingebunden und kontrolliert werden kann. Es gab nur eine überzeugende Antwort: Die Formen internationaler Zusammenarbeit mussten so gestaltet werden, dass der Prozess zu einem dauerhaften Frieden unumkehrbar wurde. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde zunächst das ökonomische Interesse der integrationswilligen und -fähigen europäischen Staaten angesprochen und ein System der Zusammenarbeit, Verflechtung und gegenseitiger Kontrolle wesentlicher wirtschaftlicher Bereiche geschaffen. Auf dieser Basis entstanden die drei Europäischen Gemeinschaften. Die erste dieser Gemeinschaften war die:

*Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS),
die auch als Montanunion bekannt ist (Gründung 1952).*



MERKSATZ

Das Ziel der EGKS sollte die Herstellung eines Gemeinsamen Marktes für Montanprodukte sein und diesen Markt beleben sowie den Wohlstand der beteiligten Staaten erhöhen. Der EGKS-Vertrag wurde von den Benelux-Staaten, Frankreich, Italien und Deutschland geschlossen.

Römische Verträge von 1957 – »Europa der Sechs«

Der Montanunion folgte mit dem Abschluss der **Römischen Verträge** am 23. Juli 1957 die Gründung der:



MERKSATZ

Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom).

Vertragspartner waren diejenigen Staaten, die bereits den EGKS-Vertrag abgeschlossen hatten.

Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften

Insgesamt erwiesen sich die Erfolge dieser Gründungen als so überzeugend, dass **1973** Großbritannien, Irland und Dänemark, **1981** Griechenland und **1986** Spanien und Portugal den Europäischen Gemeinschaften beitraten.

Das Ziel des europäischen Integrationsprozesses war und ist die dauerhafte Friedenssicherung in Europa. Der Hebel, um dieses Ziel zu erreichen, war der Appell an das ökonomische Interesse der europäischen Staaten.

Entwicklung zur Europäischen Union

Der Erfolg der (Wirtschafts-) Gemeinschaften entwickelte schließlich eine derartige Dynamik, dass sie nach einer Vertiefung der Integration drängte und ihren vorläufigen Höhepunkt im 1992 geschlossenen und – nach Ratifizierung durch alle Mitgliedsstaaten – 1993 in Kraft getretenen Vertrag über die **Europäische Union (EU)**, der auch als **Vertrag von Maastricht** bekanntgeworden ist, fand. Wesentlicher Inhalt dieses Vertrages war die:

- › Weiterentwicklung der »Europäischen Gemeinschaften« zu einer »Europäischen Union« und
- › die Entwicklung des gemeinsamen Binnenmarktes zu einer Wirtschafts- und Währungsunion.

»Europa der 15«

1995 traten Österreich, Schweden und Finnland bei. Zur weiteren Vertiefung der europäischen Union erfolgt die Inkraftsetzung des **Schengener Abkommens** (aus dem Jahr 1985): »Die Binnengrenzen der EU dürfen ohne Personenkontrollen überschritten werden.«

Mit dem **Vertrag von Amsterdam** (in Kraft seit 01. Mai 1999) wurde die Struktur des europäischen Vertragswerkes von Maastricht gestärkt. **Drei Säulen** charakterisieren nunmehr die Europäische Union:

»GEMEINSAMES DACH«: EUROPÄISCHE UNION		
EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT u.a.:	GEMEINSAME AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK (»GASP«) u.a.:	ZUSAMMENARBEIT IN DER INNEN- UND JUSTIZPOLITIK (»IJ«) u.a.:
Zollunion und Binnenmarkt	Friedenserhaltung	Kampf gegen den Drogenhandel
Agrarpolitik	Menschenrechte	Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität
Wirtschafts- und Währungsunion	Hilfe für Drittstaaten	
Unionsbürgerschaft	Abrüstung	
Sozialpolitik		
Verbraucherschutz		
Asylpolitik		
Einwanderungspolitik		
Außengrenzen		

Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde der **Stabilitätspakt**³² für die Wahrung der Haushaltsdisziplin verabschiedet. Er war die Basis für die Einführung der **gemeinsamen Währung**, den **Euro (€)**, zum 01.01.1999. Der € wurde zum 01.01.2002 Zahlungsmittel in zwölf Mitgliedsstaaten (u.a.: BRD, Frankreich, Italien, Irland, Griechenland, Österreich)³³.

Euro-Einführung

Das **Vertragswerk von Nizza** (in Kraft seit dem 01.02.2003) ermöglichte die Erweiterung der Europäischen Union um die ost- und süd-ost-europäischen Beitrittskandidaten. 2004 nahm die EU zehn Länder aus Mittel- und Osteuropa (u.a. Polen, Ungarn, die baltischen Staaten) sowie Zypern und Malta auf.

32 Euro Länder verpflichten sich zu einer maximalen Neuverschuldung von 3% des BIP/jährlich und zu einer max. öffentlichen Verschuldung von 60%.

33 2013 besteht der Euro-Währungsraum aus 18 EU-Staaten.

»Europa der 28« Die Aufnahme von Bulgarien und Rumänien erfolgte zum 01.01.2007, von Kroatien zum 01.07.2013. (Die Zahl der EU-Mitgliedsstaaten beträgt 28 – mit ca. 506 Millionen Einwohnern. Weitere Beitrittskandidaten sind u.a. Serbien und die Türkei.)

EU-Verfassung scheidert Als weiterer Schritt auf dem Weg der europäischen Integration sollte die EU eine **Verfassung** erhalten, die jedoch in Volksabstimmungen in Frankreich und Holland 2005 scheiterte. In Deutschland war keine Volksabstimmung vorgesehen. Der Verfassungsvertrag war hier durch Bundesrat und Bundestag angenommen worden.

Im Dezember 2007 unterzeichneten die EU-Staaten den **Vertrag von Lissabon**³⁴, der die Funktion der gescheiterten Verfassung übernehmen soll. Die endgültige Ratifizierung erfolgte Ende 2009. Er fasst die Verträge über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union zusammen. Gleichzeitig werden grundlegende Neuerungen eingeführt, u.a.:

- › Auflösung des drei Säulen Modells der EU, so dass die EU künftig international als **einheitliche Rechtspersönlichkeit** auftreten kann.
- › Ausweitung der Zuständigkeiten des EU-Parlamentes
- › Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat (ab 2014: Einführung der »doppelten Mehrheit³⁵«)
- › Einführung eines »Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik«
- › Einführung des Amtes »Präsident des Europäischen Rates«
- › Einführung der Möglichkeit zur europaweiten Bürgerinitiative

In seinem Urteil³⁶ zum Vertrag von Lissabon hat das Bundesverfassungsgericht 2009 grundlegende Eckpunkte und **Grenzen bei der Weiterentwicklung der europäischen Integration** für Deutschland festgelegt:

- › Die in den Mitgliedsstaaten verfassten Völker der EU sind die maßgeblichen Träger der öffentlichen Gewalt, einschließlich der Unionsgewalt.
- › Eine über die Regelungen des Lissabonner Vertrages hinausgehende Integration – ggf. in Richtung eines Europäischen Bundesstaates – ist mit dem GG nicht vereinbar und müsste über eine verfassungsgebende Entscheidung des Volkes erfolgen.
- › Die Wahl zum Europäischen Parlament entspricht nicht den demokratischen Gepflogenheiten (keine »gleiche« Wahl), u.a. daher sind die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages zu stärken.

34 Vollständiger Titel: »Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft« (AEUV) vom 13.12.2007, ABl. 2007/C 306/01

35 Mehrheit der Staaten (mind. 55%) und Mehrheit der EU – Bevölkerung (mind. 65%)

36 Urteil vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08

- › Das Bundesverfassungsgericht überprüft künftig, ob Rechtsakte der EU sich in den ihr übertragenen Zuständigkeiten bewegt.

2010 kam es, nach dem Bruch des Stabilitätspaktes durch mehrere Euroländer und einer anhaltenden Auseinanderentwicklung der beteiligten Volkswirtschaften, zur **Krise der europäischen Währung**. Aufgrund ausufernder Staatsschulden gerieten mehrere Eurostaaten (u.a. Griechenland, Irland, Portugal, Zypern) in den Bereich der Zahlungsunfähigkeit. Um diese zu verhindern errichteten die Eurostaaten einen vorübergehenden »Rettungsschirm«, der überschuldeten Staaten zeitlich befristet Finanzhilfen gewährte. Für diesen Rettungsschirm bürgten alle Eurostaaten gemeinsam. »Eurokrise«

2012 wurde der Rettungsschirm aufgrund der Ausweitung der Krise als permanente Institution der Eurostaaten eingerichtet (**ESM – Europäischer Stabilitätsmechanismus**³⁷). Der damit verbundene Bruch der No-Bailout-Klausel³⁸ (»keine Haftung für die Schulden anderer Mitgliedsstaaten«) wurde für die Stabilisierung des Euroraumes akzeptiert.

7.2.2 Die Finanzierung der EU

Die Finanzierung der EU erfolgt aus »Eigenmitteln« (ca. 99%) und durch »sonstige Einnahmen« (ca. 1%). Die Eigenmittel (traditionelle Eigenmittel: Zölle; Mehrwertsteuer-Eigenmittel; BNE-Eigenmittel) – werden als »Beitrag« durch die Mitgliedsstaaten erbracht. Eine Aufnahme von Krediten durch die EU ist nicht möglich.

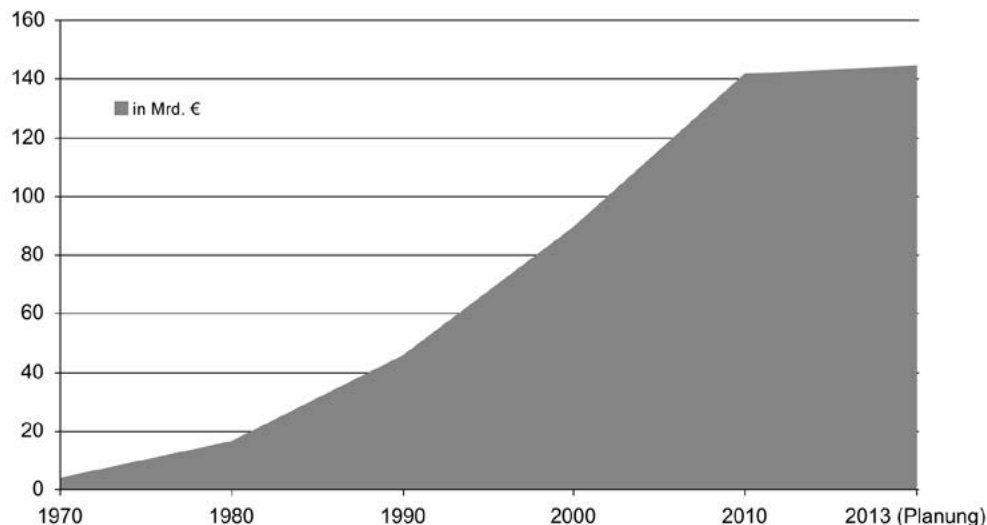
Die Zahlungen der Mitgliedsstaaten an die EU richten sich nach festgelegten Quoten im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Staaten (hier: Bruttonationaleinkommen – BNE).

Die EU fördert mit diesen Mitteln insbesondere wirtschaftlich schwächere Staaten und Regionen, aber auch die Forschung sowie politische Projekte im Rahmen des Integrationsprozesses. Hauptausgabeposten sind die Agrarsubventionen, die ca. die Hälfte aller Ausgaben umfassen.

37 Vertrag über ESM vom 27.09.2012 (BGBl. II S. 1086)

38 Art. 125 AEU-Vertrag

Entwicklung EU-Haushalt³⁹:



Die Gegenüberstellung von Beitrags-Zahlungen an die EU und erhaltenen Fördermitteln zeigt, dass wenige Staaten den Großteil der tatsächlichen (Netto-) Zahlungen an die EU leisten, eine Mehrheit der Staaten in der Regel mehr Fördermittel erhalten, als sie als Beitrag an die EU abführen (Nettoempfänger).

Übersicht (Stand 2014)⁴⁰ – Angabe in Mrd. €:

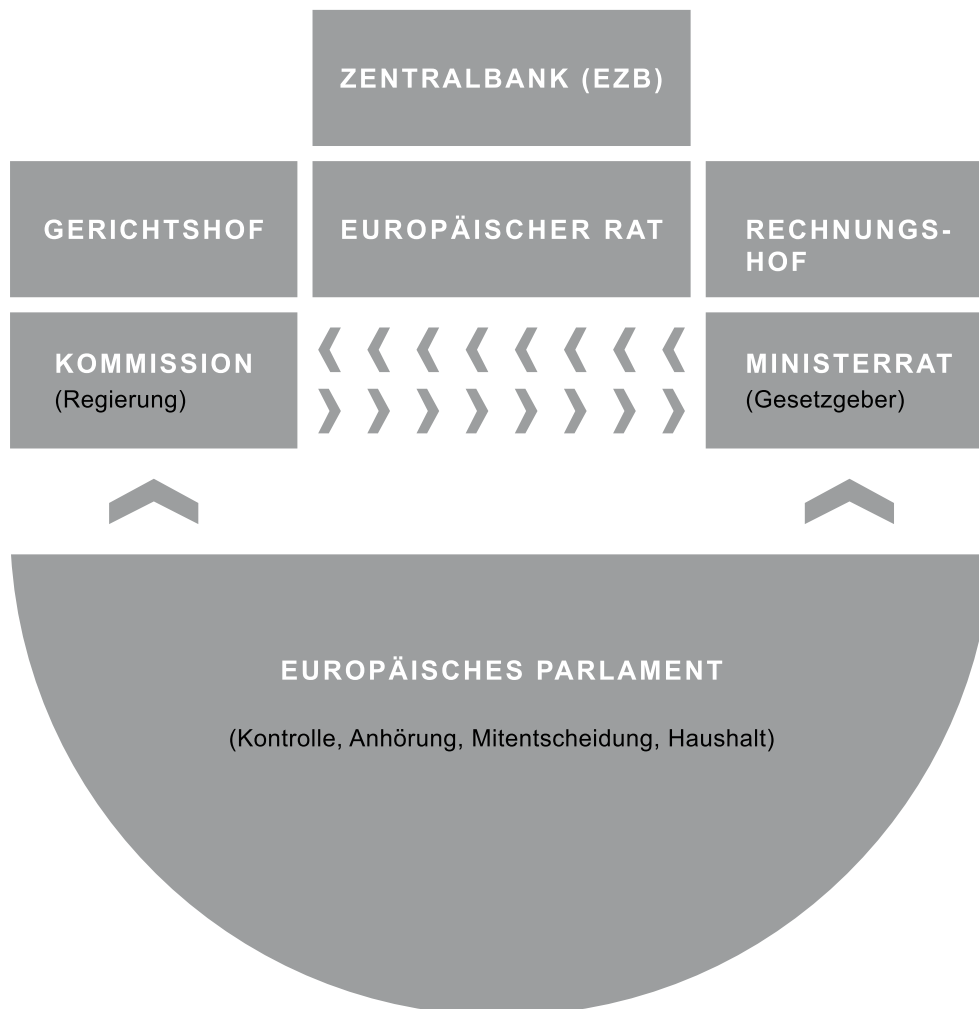
(HAUPT-) NETTOZAHLER	(HAUPT-) NETTOEMPFÄNGER
BRD (15,5)	Polen (13,75)
Frankreich (7,16)	Griechenland (5,16)
Italien (4,47)	Ungarn (5,68)
GB (4,93)	Rumänien (4,52)
Niederlande (4,71)	Portugal (3,21)

39 Quelle: EU-Kommission, Finanzbericht 2008 und Anhänge des Finanzberichtes 2012 der Kommission

40 Angaben der EU-Kommission, EU-Haushalt 2011/Finanzbericht sowie statista.com – EU 2014

7.2.3 Organe der EU⁴¹

Die EU handelt durch ihre Organe⁴². Die Organe sind:



Der **(Minister-) Rat (auch: Rat der Europäischen Union)** ist ein Gremium, in das nach der jeweils zu behandelnden Thematik ein Regierungsmitglied pro Mitgliedsstaat entsandt wird. Er tagt zum Beispiel als Finanzminister- oder Landwirtschaftsministerrat, legt die Inhalte der Politik der EU fest und beschließt die ihm von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsakte. Ihm kommen also ganz entscheidende legislative Funktionen zu.

Der Rat als
Rechtsetzungsorgan

41 Art. 13 EU-Vertrag

42 Mit der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon (2009) wurde neben den Organen die Funktion des »Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik« geschaffen, der vom Europäischen Rat ernannt wird. Der »Hohe Vertreter« nimmt die Funktion eines Kommissars in der Kommission wahr und vertritt die EU in diesem Themenfeld international.

Europäischer Rat als Impulsgeber für die weitere Integration

Davon abzugrenzen ist der **Europäische Rat**. Ihm gehören die Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der EU an. Im Europäischen Rat werden die Impulse für die Weiterentwicklung des Integrationsprozesses und die Prioritäten der EU gesetzt. Der in der Regel zweimal jährlich tagende Europäische Rat trifft Grundsatzentscheidungen, die politisch, aber nicht rechtlich verbindlich sind. Dem Europäischen Rat steht ein **Präsident** vor, der von den Mitgliedern gewählt wird und maximal 5 Jahre im Amt bleibt. Er führt den Vorsitz auf den Tagungen und vertritt die EU international auf höchster Ebene.

Europäische Kommission als Exekutivorgan

Die **Kommission**, der zurzeit 28 Kommissare (je Mitgliedsstaat 1 Kommissar) angehören, ist das Exekutivorgan der EU. Sie ist die Hüterin der Gemeinschaftsverträge, übt das Vorschlagsrecht für die Beschlüsse des Ministerrates aus, hat auch Rechtsetzungsbefugnisse, ist für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts verantwortlich und überwacht seine Ausführung durch die Mitgliedstaaten. Außerdem führt sie den Haushaltsplan der Gemeinschaft aus und vertritt sie im Rechtsverkehr.

Europäisches Parlament als öffentliches Forum

Das **Europäische Parlament** wird von den Bürgern der Mitgliedstaaten alle fünf Jahre direkt gewählt. Es hat 751 Abgeordnete (Stand 2014), die nach einem festen Verteilerschlüssel aus den Mitgliedsländern stammen. Die Bundesrepublik Deutschland stellt 96 Abgeordnete. Das EU Parlament ist keine Volksvertretung, welche den Ansprüchen eines klassisch, demokratisch legitimierten Parlamentes entspricht, da die Bürger der Mitgliedsstaaten nicht über ein »gleiches« Wahlrecht verfügen. Es besteht auch kein einheitliches Wahlsystem. Dieses richtet sich nach den Wahlsystemen der jeweiligen Mitgliedsländer. Für die Wahl zum EU-Parlament besteht nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes in Deutschland keine Sperrklausel, da dieser schwerwiegende Eingriff in den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit für diese Form eines Parlamentes nicht gerechtfertigt ist⁴³.

Die Aufgaben und Rechte des Europäischen Parlaments⁴⁴ sind mit denen der nationalen Parlamente nur begrenzt vergleichbar. So stehen ihm weder wesentliche Initiativrechte noch abschließende Entscheidungskompetenzen zu. Seine Kontrollrechte gegenüber der Kommission sind in den letzten Jahren jedoch vergrößert worden. Bei der Entscheidung über die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU ist seine Zustimmung erforderlich.

Die **Europäische Zentralbank (EZB)**, mit Sitz in Frankfurt/Main, bestimmt die Geldpolitik der Euro-Länder. Hauptaufgabe der EZB ist insbesondere die Wahrung der Preisstabilität im Euroraum⁴⁵. Das Direktorium der EZB wird vom Europäischen Rat ernannt, ist jedoch weisungsunabhängig. Es setzt insbesondere die Beschlüsse des EZB-Rates, dem die nationalen Zentralbanken angehören, um.

43 Vgl. BvE 2/13 u.a. vom 26.02.2014

44 Art. 14 EU-Vertrag

45 Art. 127 Abs. 2 AEUV

Jedes Ratsmitglied verfügt über eine Stimme⁴⁶. Beschlüsse werden grundsätzlich mit einfacher Mehrheit gefasst. Die nationalen Zentralbanken haften für das Kapital der EZB (die BRD zurzeit mit einem Anteil von 18,94%).

Der **Europäische Gerichtshof** besteht aus 13 Richtern, die für die Einhaltung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts sorgen. An den Gerichtshof können sich die Mitgliedstaaten bei Klagen gegen die Organe der Gemeinschaft wenden; er ist auch für Klagen der Organe untereinander zuständig und entscheidet auch bei solchen einzelner gegen die Gemeinschaft.

Europäischer
Gerichtshof als
Wächter über das
Gemeinschaftsrecht

Der **Europäische Rechnungshof** hat die Aufgabe, alle Einnahmen und Ausgaben der EG auf Wirtschaftlichkeit und Ordnungsgemäßheit zu prüfen. Er hat 15 Mitglieder, die vom Rat auf sechs Jahre ernannt werden.

Europäischer
Rechnungshof

7.2.4 Gemeinschaftsrecht der EU

Ziel der EU ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern⁴⁷. Dafür ist die EU ermächtigt, in den ihr übertragenden Zuständigkeiten Rechtsakte zu erlassen. Die konkrete Zuständigkeit muss jedoch ausdrücklich vertraglich durch die Mitgliedsstaaten übertragen worden sein (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung).

Allerdings gilt hier auch das Prinzip der **Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit**. Subsidiarität bedeutet, dass die EU nur da handeln soll, wo es gegenüber einer einzelstaatlichen Regelung sinnvoll ist. Darüber hinaus dürfen die Maßnahmen der EU nicht über das für die Erreichung der Ziele notwendige Maß hinausgehen.

Prinzip der
Subsidiarität

Folgende fünf Rechtsakte werden unterschieden:

- › Verordnung,
- › Richtlinie,
- › Beschluss,
- › Empfehlung/Stellungnahme,
- › Durchführungsrechtsakte

Der Charakter der **Verordnung** ist nicht mit einer deutschen Rechtsverordnung vergleichbar. Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Von der Verordnung unterscheidet sich die **Richtlinie** dadurch, dass sie nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels für die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet ist, verbindlich ist. Eine Richtlinie ist somit ein Auftrag zur Umsetzung der europäischen Regelungen in nationales Recht. In welcher Form und mit welchen Mitteln die Mitgliedstaaten dieses Ziel innerhalb der vorgegebenen Frist erreichen, bleibt ihnen überlassen.

46 Ab einer Mitgliedszahl von über 18 Ländern kommt es zur Rotation.

47 Artikel 3 Absatz 1 AEUV

Der **Beschluss** wird gewählt, um Einzelfälle zu regeln. Er kann sich an Mitgliedstaaten, Unternehmen und Einzelpersonen richten und ist am ehesten dem Verwaltungsakt nach deutschem Recht vergleichbar. Der Beschluss ist nur für den jeweiligen Adressaten verbindlich.

Die EU ist ermächtigt zu allen sie betreffenden Themen **Empfehlungen und Stellungnahmen** abzugeben. Diese sind jedoch rechtlich nicht bindend.

Die **Durchführungsrechtsakte** haben nur eine allgemeine Geltung ohne Gesetzescharakter. Sie dienen einer einheitlichen Durchführung der Rechtssetzungsakte.

7.3 Öffnung des Grundgesetzes zur internationalen Zusammenarbeit

Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Einrichtungen

In **Art. 24 GG** wird ausgeführt, dass die Bundesrepublik Deutschland

- › Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann,
- › sich in kollektive Sicherheitssysteme zur Wahrung des Friedens einordnen kann und
- › schließlich sich internationalen Schiedssprüchen zur Schlichtung von zwischenstaatlichen Streitigkeiten unterwerfen kann.

Für die Zusammenarbeit mit der EU besteht seit 1992 mit **Art. 23⁴⁸ GG** sogar eine konkrete Norm. Zur Verwirklichung eines vereinigten Europas kann der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte – mit Zustimmung des Bundesrates – an die EU übertragen.

Unterordnung unter die Regeln des Völkerrechts

Ferner bestimmt **Art. 25 GG**, dass die allgemeinen **Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts** sind und Vorrang vor den Gesetzen haben.

Diese Öffnung des GG bedeutet in der Umsetzung, dass der Bund legitimiert ist, Hoheitsrechte – also Teile der staatlichen Souveränitätsrechte – ohne direkte Beteiligung des Volkes abzutreten. Das GG folgt damit konsequent dem Vorrang der mittelbaren – parlamentarischen Demokratie.

48 Die alte Fassung des Art. 23 GG lautete: »Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiete der Länder Baden, Bayern, Bremen, Groß-Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. In anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen.«
Art. 23 GG – alt – war Grundlage des Beitritts der DDR zur BRD.

7.4 Schranken bei der Übertragung von Hoheitsrechten

Durch Art. 24 Abs. 1 GG ist der Weg gewiesen worden, die klassischen Formen der internationalen Zusammenarbeit – wie sie zum Beispiel für die Arbeit der Vereinten Nationen noch typisch sind – auszuweiten. Denn die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen bedeutet die Übertragung der Kompetenz, Hoheitsakte zu erlassen, die in den jeweiligen Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht und somit wie innerstaatliches Recht zu behandeln sind.

Folgen der Übertragung von Hoheitsrechten

Die lange ungeklärte Frage, wo die Übertragung von Hoheitsrechten ihre **Schranken** findet, ist einerseits durch das Bundesverfassungsgericht geklärt worden, das festgestellt hat, dass die den Grundrechten zugrundeliegenden Rechtsprinzipien ebenso von der Übertragung ausgenommen sind wie die in **Art. 79 Abs. 3 GG** besonders geschützten verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen.

Fortdauernde Grundrechtsgeltung

Andererseits ist im Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG eine sog. **Struktursicherungsklausel** enthalten, die zum Beispiel eine Mitwirkung an der Gestaltung eines vereinten Europa dann verbietet, wenn ein dem Grundgesetz vergleichbarer Grundrechtsschutz nicht mehr gewährleistet ist und die angestrebte Ordnung nicht den im Grundgesetz beschriebenen demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen entspricht.

Ewigkeitsnorm (Art. 79 Abs. 3 GG bleibt unangetastet)



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

-
61. Welchen Rang nehmen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland ein?
-
62. Welche zusätzlichen Mitwirkungsrechte hat der Bundestag erhalten?
-
63. Wo liegen für die Bundesrepublik Deutschland die Schranken bei der Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union?
-
64. Aus welchen Europäischen Gemeinschaften entwickelte sich die Europäische Union und wann sind sie gegründet worden?
-
65. Was wurde durch den Vertrag von Maastricht geregelt?
-
66. Welche drei Säulen charakterisieren nach dem Vertrag von Amsterdam die Europäische Union?
-
67. Über welche Organe verfügt die Europäische Union und welche Aufgaben obliegen diesen Organen?
-
68. Welche Schranken bestehen bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen?
-

NOTIZEN



-
1. **Welche Elemente bilden den Staat?**
Ein Staat wird gebildet durch die Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt.
-
2. **Nach welchem Prinzip wird die Staatsbürgerschaft in der Bundesrepublik Deutschland begründet?**
Nach dem Abstammungsprinzip (lat. jus sanguinis = Blutrecht), das besagt, dass man die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt erwirbt, wenn mindestens ein Elternteil bereits über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügt oder verfügte (Art. 116 GG, StG). Ergänzt wird das Abstammungsprinzip seit dem 01.01.2000 durch einen begrenzten Territorialgrundsatz, nachdem u.a. hier geborene Ausländer unter bestimmten Voraussetzungen die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben.
-
3. **Welche Personen gehören zu den Deutschen im Sinne des Grundgesetzes?**
Deutscher im Sinne des GG ist, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt sowie deutsche Volkszugehörige nach Art. 116 GG.
-
4. **Wie hat sich das Staatsverständnis in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert entwickelt?**
Ausgehend vom Prinzip des Obrigkeitsstaates des 19. Jahrhunderts (Kaiserreich), der nur bedingt der Kontrolle durch Bürger oder Parlament unterlag, hat sich im 20. Jahrhundert das Prinzip der Volkssouveränität entwickelt, das heißt alle Staatsgewalt geht vom Volk aus.
-
5. **Welche Funktionen hat der Staat nach unserem heutigen Verständnis?**
Orientierungs- und Steuerungsfunktion hinsichtlich der Analyse und Lösung gesellschaftlicher Probleme auf der Basis gesellschaftlicher Grundwerte. Vermittlungs- und Moderationsfunktion hinsichtlich der Umsetzung öffentlicher Aufgaben sowie Regelungsfunktion bei politischen Konflikten und Impulsgebungsfunktion bei der Mitwirkung an der gesellschaftlichen Konsensbildung.
-
6. **Wann sind erstmalig für ganz Deutschland Grundrechte proklamiert worden?**
Im Dezember 1848 wurden von der Deutschen Nationalversammlung, dem ersten deutschen Parlament, die »Grundrechte für das deutsche Volk« als Reichsgesetz beschlossen und verkündet. Die Grundrechte fanden auch Eingang in die sog. Paulskirchenverfassung vom 28.03.1849.
-



7. Benennen Sie die in der Weimarer Reichsverfassung getroffenen Grundentscheidungen für die neue Staatsorganisation!

Die (Weimarer) Republik erhielt ein parlamentarisches Regierungssystem (Nationalversammlung) mit einem unmittelbar vom Volk gewählten Staatsoberhaupt (Reichspräsident). Erstmals wurde reichsweit das Prinzip der Volkssouveränität in einer deutschen Verfassung verankert. Das Volk regierte durch den nach demokratischen Grundsätzen gewählten Reichstag. Das Mehrheitswahlsystem wurde durch ein Verhältniswahlsystem ersetzt, und dem Volk wurde auch die Möglichkeit eingeräumt, im Rahmen von Volksbegehren und Volksentscheiden direkt die Gesetzgebung zu beeinflussen.

8. Welche Ursachen gab es für das Scheitern der Weimarer Republik?

Durch den Mangel an demokratischer Tradition und die obrigkeitstaatliche Sozialisierung war es für die Bevölkerung schwierig, die neue Gesellschaftsordnung anzunehmen. Darüber hinaus erhielt der direkt vom Volk gewählte Reichspräsident zu umfangreiche Befugnisse, insbesondere hinsichtlich der Notverordnungsrechte, die ihm erhebliche Eingriffe in die Grundrechte ermöglichten, so dass die demokratischen Kräfte in Politik, Verwaltung und Gesellschaft schwach blieben (instabile Mehrheiten). Die Weimarer Republik scheiterte auch an der harten Haltung der Siegermächte des 1. Weltkrieges (Versailler Vertrag) und daraus resultierenden wirtschaftlichen Krisen, die zur politischen Radikalisierung und zur Abwendung vieler Bürger von der Demokratie führten.

9. Wodurch konnten die Nationalsozialisten die Weimarer Reichsverfassung aushöhlen?

Die WRV enthielt keine Regelungen des Verfassungsschutzes bzw. andere Vorkehrungen gegen den zerstörenden Missbrauch von Individual- und Gruppenrechten. Der Reichstag war durch die Anwendung des Verhältniswahlsystems ohne Sperrklauseln ein Verfassungsorgan, das eine Vielzahl von in ihm vertretenen sich ideologisch stark voneinander unterscheidender Parteien ermöglichte, und daher nur schwer konsensfähig. Nicht das Parlament erließ daher die meisten Gesetze, sondern der Reichspräsident mit Hilfe seines sich aus Art. 48 WRV ergebenden Notverordnungsrechts. Durch das Ermächtigungsgesetz konnte die WRV darüber hinaus außer Kraft gesetzt werden, was es leicht machte, die Regierung zu stürzen.



10. Welche verfassungsrechtlichen Schlussfolgerungen hat der Parlamentarische Rat aus dem Scheitern der Weimarer Republik gezogen? Sozusagen als Gegenstück zur WRV wurde das Grundgesetz mit folgenden wesentlichen Unterschieden beschlossen:

- › Der Bundespräsident hat überwiegend repräsentative Kompetenzen und wird nicht direkt vom Volk gewählt;
- › Das Volk übt seine Souveränität direkt nur noch durch Wahlen aus (Ausnahme: Art. 29 GG, Neugliederung des Bundesgebietes);
- › Die Position des Regierungschefs (Bundeskanzler) wurde gestärkt. Durch seine Richtlinienkompetenz sind die übrigen Minister auf seine Politik verpflichtet. Er kann nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum während einer laufenden Wahlperiode abgewählt werden, so dass es keine regierungslose Zeit geben kann.
- › Konzept der streitbaren Demokratie

11. Welche Vorgaben haben die westlichen Alliierten den deutschen Ministerpräsidenten zur Ausarbeitung einer Verfassung gemacht?

- › Bindung der staatlichen Gewalt an die Grundrechte;
- › Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit;
- › Formulierung einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung mit den unantastbaren Grundprinzipien »wertgebundene und wehrhafte Demokratie«, »Föderalismus« und »sozialer Rechtsstaat«;
- › Verankerung der Parteiendemokratie.

12. Welche Hinweise zum Staatsaufbau ergeben sich aus dem Staatsnamen Bundesrepublik Deutschland?

Der Staatsname gibt direkte Hinweise zum Staatsaufbau. Nach Art. 20 GG soll der deutsche Staat über eine föderale Ordnung verfügen (Bundesrepublik). Außerdem soll er eine Republik (also keine Monarchie) sein.

13. Wer hat in der Bundesrepublik Deutschland die Staatsgewalt inne?

Nach dem demokratischen Prinzip der Volkssouveränität geht alle Staatsgewalt vom Volke aus (Art. 20 Abs. 2 GG).



14. Wie wird in der Bundesrepublik Deutschland die Staatsgewalt ausgeübt?

Nach dem Prinzip der Volkssouveränität ist das Volk der ursprüngliche Träger der Staatsgewalt, das heißt dass sich die Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland von unten nach oben vollzieht (Wahlen). Außerdem gilt in der Bundesrepublik Deutschland das Prinzip der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG).

15. Welche verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen sind in Art. 20 GG enthalten?

Art. 20 GG regelt die Grundlagen staatlicher Ordnung und das Widerstandsrecht. Die fünf verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen sind

- › Republik (Abs. 1)
 - › Demokratie (Abs. 1)
 - › Sozialstaat (Abs. 1)
 - › Bundesstaat (Abs. 1)
 - › Rechtsstaat (Gewaltenteilung, Abs. 2, Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht, Abs. 3)
-

16. Welche Funktion hat Art. 79 Abs. 3 GG?

Nach Art. 79 Abs. 3 ist eine Änderung des Grundgesetzes unzulässig, wenn dadurch die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden. Danach stehen das republikanische, das rechtsstaatliche, das bundesstaatliche, das demokratische und das sozialstaatliche Prinzip bei einer Verfassungsänderung nicht zur Disposition (Ewigkeitsgarantie).

17. Welches sind die Kennzeichen einer mittelbaren Demokratie?

In der mittelbaren (oder repräsentativen) Demokratie liegt die Trägerschaft der Staatsgewalt zwar beim Volk, hiervon ist jedoch die Ausübung der Staatsgewalt zu unterscheiden. Nach Art. 20 Abs. 2 GG wird die Staatsgewalt vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt.

18. Worin unterscheidet sich das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland von dem der Weimarer Republik?

Anders als in der Weimarer Republik unterliegen im Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland die drei Staatsgewalten (Legislative, Exekutive und Judikative) durch Art. 1 Abs. 3 und 20 Abs. 3 GG erheblichen Bindungen. Außerdem ist es ihnen durch Art. 79 Abs. 3 GG untersagt, sich dieser Bindungen zu entledigen, da diese die der Demokratie zugrundeliegenden Werte schützen sollen.



19. Unter welchen Umständen können Bürger von ihrem Widerstandsrecht Gebrauch machen?

Wenn andere Abhilfe nicht möglich ist haben nach dem Konzept der streitbaren Demokratie alle Deutschen das Recht auf Widerstand gegen Angriffe auf die Grundprinzipien der staatlichen Ordnung (Art. 20 Abs. 4 GG).

20. Welche grundlegenden Prinzipien sind mindestens zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu rechnen?

- › Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten,
 - › Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung,
 - › Volkssouveränität,
 - › Gewaltenteilung,
 - › Verantwortlichkeit der Regierung,
 - › Gesetzmäßigkeit der Verwaltung,
 - › Unabhängigkeit der Gerichte,
 - › Mehrparteienprinzip,
 - › Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.
-

21. Was ist das Wesen eines Bundesstaates?

Unter einem Bundesstaat versteht man einen staatsrechtlichen Zusammenschluss mehrerer zunächst unabhängiger, souveräner Staaten insoweit, als sie zwar weiterhin als Staaten bestehen bleiben, dass sie aber zugleich auch gemeinsam einen Staat, den Bundesstaat, bilden. Auf diesen Bundesstaat, dessen Gliedstaaten sie werden, übertragen sie Teile ihrer staatlichen Befugnisse und Aufgaben, die dieser einheitlich für alle Gliedstaaten ausübt bzw. ausführt.

22. Was ist damit gemeint, Bund und Länder hätten die Pflicht zur Bundestreue und zu bundesfreundlichem Verhalten?

Darunter ist die Pflicht des Bundes und der Länder in ihrem wechselseitigen Verhältnis und die Pflicht der Länder untereinander zu verstehen

- › die durch das Grundgesetz festgelegten Zuständigkeiten des jeweils anderen zu wahren,
 - › vertrauensvoll zusammenzuarbeiten und
 - › sich gegenseitig Hilfe zu leisten, damit die staatlichen Aufgaben erfüllt und die staatlichen Befugnisse wahrgenommen werden können.
-



Ansonsten teilen sich die Befugnisse zwischen Bund und Ländern folgendermaßen auf:

a) im Bereich der Gesetzgebung

Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG). So ist der Bund durch die ausschließliche Gesetzgebung in den Bereichen zur Rechtsetzung befugt, die von übergeordneter Bedeutung sind (Art. 73 GG) und in einem Staat nur einheitlich geregelt werden können (Art. 71 GG).

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung besteht eine Zuständigkeitskonkurrenz zwischen Bund und Ländern (Art. 72 GG). Beide dürfen zu den Sachgebieten der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG) Gesetze erlassen. Für die Länder gilt dies aber nur so lange, wie der Bund von seiner Zuständigkeit zur Rechtsetzung keinen Gebrauch macht. In diesem Fall gilt »Bundesrecht bricht Landesrecht« (Art. 31 GG), und das dem neuen Bundesrecht entgegenstehende Landesrecht tritt außer Kraft.

b) im Bereich der Verwaltung

Jedes Land vollzieht die von ihm selbst für seinen Bereich erlassenen Gesetze durch die eigene Landesverwaltung (Art. 30 GG). Die Länder führen auch Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Einschränkungen bzw. Ausnahmen von dieser generellen Zuständigkeit der Länder sind die Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) und die bundeseigene Verwaltung (Art. 86 ff. GG).

23. Könnte ein Bundesland der Bundesrepublik Deutschland zu einem Herzogtum ausgerufen werden? Begründen Sie Ihre Antwort!

Nein, denn die Funktionsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland ist nur gewährleistet, wenn die Verfassungen des Bundes und der Länder in ihren wesentlichen Grundzügen übereinstimmen (Art. 28 Abs. 1 GG)

24. Wie teilen sich die Befugnisse zwischen Bund und Ländern auf?

Art. 30 GG regelt allgemein die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist danach Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft oder zulässt.

25. Wie wird der Bundesrat gebildet? Wer ist in ihm vertreten?

Der Bundesrat setzt sich personell aus Mitgliedern der Regierungen der 16 Bundesländer zusammen. Er ist ein »ewiges« Verfassungsorgan, das nicht an eine Wahl- oder Amtsperiode gebunden ist (Art. 51 GG).



26. Welche Aufgaben hat der Bundesrat?

Die Aufgaben des Bundesrates sind in Art. 50 GG festgelegt:

- › Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes,
 - › Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes,
 - › Mitwirkung in Angelegenheiten der europäischen Union.
-

27. Was ist damit gemeint, der Bundesrat sei im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eines Bundesgesetzes im sog. 1. Durchgang und im sog. 2. Durchgang beteiligt?

1. Durchgang

Der Regierungsentwurf wird dem Bundesrat zugeleitet, der innerhalb von 6 Wochen dazu Stellung nehmen kann. Der Bundesrat prüft die Vorlage und macht ggf. konkrete Änderungsvorschläge. Der Bundestag, dem der Entwurf mit den Vorschlägen des Bundesrates und der diesbezüglichen Stellungnahme der Bundesregierung zugeleitet wird, kann so schon zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens erkennen, wo Länderinteressen berührt werden, welche Einwände der Bundesrat dagegen erheben könnte und wie die Bundesregierung diese Einwände beurteilt.

2. Durchgang

Jedes vom Bundestag beschlossene Gesetz wird nochmals vom Bundesrat geprüft. Zustimmungsbedürftige Gesetze, das heißt Gesetze, die die Rechte und Interessen der Länder berühren, bzw. verfassungsändernde Gesetze, können ohne die ausdrückliche Zustimmung des Bundesrates mit der Mehrheit bzw. bei verfassungsändernden Gesetzen mit zwei Dritteln seiner Stimmen nicht in Kraft treten. Gegen einfache Gesetze (Einspruchsgesetze), das heißt gegen Gesetze, für die im Grundgesetz nicht ausdrücklich die Zustimmung des Bundesrates vorgesehen ist, kann der Bundesrat Einspruch erheben. Der Bundestag kann diesen Einspruch mit einer erneuten Abstimmung mit der Mehrheit seiner Mitglieder zurückweisen.

28. Inwiefern hat die politische Zusammensetzung der Länderparlamente mittelbar Einfluss auf die Bundesgesetzgebung?

Der Bundesrat setzt sich ausschließlich aus Mitgliedern der Regierungen der 16 Bundesländer zusammen. Jedes Bundesland hat im Bundesrat mindestens 3 Stimmen, die einheitlich abgegeben werden und je nach (partei)politischer Zusammensetzung der Länderparlamente das Stimmenverhältnis im Bundesrat bestimmen.



29. **Wie wird das Steueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verteilt?**

Bei der Verteilung des Steueraufkommens wird zunächst unterschieden zwischen Steuern, die entweder dem Bund oder den Ländern zustehen und Steuern, die Bund und Ländern gemeinsam zustehen (Gemeinschaftssteuern). Verteilt – je nach Steuerart nach einem bestimmten Schlüssel – werden nur die Gemeinschaftssteuern.

Nach dem Grundgesetz muss die unterschiedliche Finanzkraft der Länder bei der Verteilung angemessen ausgeglichen werden, so dass in einem Finanzausgleich die finanzschwachen Länder einen Teil des Steueraufkommens der finanzstarken Länder erhalten.

30. **Was sind Gemeinschaftssteuern?**

Bund und Ländern gemeinsam stehen zu: die Lohn- und Einkommensteuer, die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) und die Körperschaftsteuer (Art. 106 Abs. 3 GG). Nicht zu den Gemeinschaftssteuern zählt der Anteil der Einkommensteuer, der gem. Art. 106 Abs. 5 GG von den Ländern an ihre Gemeinden weiterzuleiten ist.

31. **Wo sind im Grundgesetz die Grundrechte zu finden?**

Der Grundrechtskatalog findet sich in Art. 1 - 19 GG. Die Nennung der Grundrechte am Anfang des Grundgesetzes hebt deren grundlegende Bedeutung hervor und dokumentiert, dass der Mensch im Mittelpunkt des Staates steht. Außerdem sind aber auch die Art. 33, 38, 103 und 104 als Grundrechte anzusehen.

32. **Was ist unter den Begriffen Menschen- und Bürgerrechte zu verstehen?**

Menschenrechte stehen jedem zu, der sich im Geltungsbereich des Grundgesetzes aufhält. Es handelt sich um allgemeine Rechte, die der Würde des Menschen entsprechen und ihn vor willkürlichen Maßnahmen des Staates schützen sollen.

Bürgerrechte stehen nur Staatsbürgern zu und gewährleisten überwiegend Rechte zur Mitwirkung an und Gestaltung der staatlichen Politik.

33. **Benennen Sie mindestens drei Freiheitsrechte!**

- › Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG)
- › Glaubensfreiheit (Art. 4 GG)
- › Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG)
- › Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG)
- › Berufsfreiheit (Art. 12 GG)
- › Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG)



34. **Gelten Grundrechte unbeschränkt?**

Zum Erhalt des Staates und der inneren Sicherheit wird der Einzelne in der Wahrnehmung seiner Interessen und Ausübung der Grundrechte durch andere Gesetze beschränkt. Ein besonderes Gewaltverhältnis besteht zum Beispiel für Beamte. Durch diesen Gesetzesvorbehalt soll u.a. gewährleistet werden, dass der Gesetzgeber auch ohne Änderung des Grundgesetzes die extreme Anwendung der Grundrechte verhindern und somit die Gesellschaft oder die Wertordnung schützen kann.

Darüber hinaus können Grundrechte nur soweit ausgeübt werden, wie dadurch die grundrechtlich geschützten Interessen anderer bzw. die Vorgaben der Verfassung selbst nicht eingeschränkt werden (immanente und verfassungsunmittelbare Grundrechtsschranken).

35. **Wie sind die Grundrechte geschützt?**

Die Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Die Möglichkeit, Grundrechte in ihrer Wirkung durch Gesetzesvorbehalt einzuschränken, darf nicht zu einer Antastung des Wesensgehaltes eines Grundrechtes führen (Art. 19 Abs. 2 GG). Eine Grundrechtseinschränkung durch Gesetzesvorbehalt darf nur allgemein und nicht für den Einzelfall geregelt werden. Auch die Ewigkeitsklausel (Art 79 Abs. 3 GG) schützt die Grundrechte.

36. **Welche Wahlrechtsgrundsätze legt das Grundgesetz für die Bundestagswahl fest? Wo im Grundgesetz sind sie geregelt?**

In Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG sind die fünf Wahlgrundsätze festgelegt:

1. allgemein
 2. unmittelbar
 3. frei
 4. gleich
 5. geheim
-

37. **Wen wählt der Wähler bei der Bundestagswahl mit der sog. Erststimme? Was entscheidet der Wähler mit der sog. Zweitstimme?**

Mit der **Erststimme** wählt der Wähler den von der jeweiligen Partei aufgestellten Abgeordneten (Direktkandidat). In den Bundestag ist der Kandidat gewählt, der die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte (Mehrheitswahl). Über die Erststimmen wird die Hälfte der Sitze des Bundestages besetzt.

Mit der **Zweitstimme** entscheidet sich der Wähler für eine Landesliste. Die Zweitstimme ist wahlentscheidend, denn nach dem Anteil der Parteien an den Zweitstimmen richtet sich ihr Anteil an den 598 Bundestagssitzen aus (Verhältnisswahl).



38. Was ist ein Überhangmandat? Wie kommt es zustande?

Hat eine Partei auf Länderebene nach dem Ergebnis des Auszählungsverfahrens auf der Grundlage der Zweitstimmen weniger Sitze zu beanspruchen, als sie Direktmandate errungen hat, so verbleiben die das Ergebnis übersteigenden Direktmandate als Überhangmandate. Um die Anzahl dieser Überhangmandate erhöht sich die Anzahl der Sitze im neu gewählten Bundestag.

39. Wie wird die Sitzverteilung in einem Parlament nach dem Auszählungsverfahren Niemeyer ermittelt?

Bei der Verteilung der Sitze werden nur Parteien berücksichtigt, die mehr als 5% der Zweitstimmen oder mind. 3 Direktmandate errungen haben. Nach dem Auszählungsverfahren Niemeyer werden alle Zweitstimmen für eine Partei im Bundesgebiet mit der Zahl der insgesamt zu vergebenden Bundestagsmandate (598) multipliziert und dann durch die Gesamtzahl aller Zweitstimmen dividiert. Zunächst werden der Partei so viele Sitze zugeteilt, wie das Ergebnis dieser Division als Zahl vor dem Komma aufweist. Sind dann noch nicht alle Sitze vergeben, werden den Parteien in der Reihenfolge ihrer Zahlen hinter dem Komma so lange Sitze zugeteilt, bis alle vergeben sind.

40. Was versteht man unter
a) einer Partei?

Eine Partei ist eine Vereinigung von Staatsbürgern, die mit Hilfe einer eigenen Organisation in einem bestimmten Sinne dauerhaft Einfluss auf die staatliche Willensbildung nehmen und zu diesem Zweck Vertreter in die Parlamente entsenden will.

b) einer Koalition?

Eine Koalition ist ein für die Dauer einer Legislaturperiode verabredeter Zusammenschluss von Fraktionen mit dem Ziel, einen Regierungschef zu wählen und mit ihm eine gemeinsame Politik im Parlament durchzusetzen.

c) einer Fraktion?

Die Abgeordneten einer im Parlament vertretenen Partei bilden eine Fraktion, wenn ihr mindestens 5% aller im Parlament vertretenen Abgeordneten angehören (im Bundestag mind. 34).

d) dem Plenum?

Als Plenum bezeichnet man die Vollversammlung eines Parlaments.

e) der Opposition?

Die Abgeordneten eines Parlaments, die nicht zur Regierung zählen, bilden die parlamentarische Opposition. Sie haben die Aufgabe, die Regierung zu kritisieren, zu kontrollieren und Alternativen vorzuschlagen.



-
41. Erläutern Sie die Begriffe Indemnität und Immunität!
Zu wessen Schutz wird die Immunität garantiert?

Indemnität

Nach Art. 46 Abs. 1 GG dürfen Abgeordnete – mit Ausnahme von verleumderischen Beleidigungen – wegen ihres Abstimmungsverhaltens oder wegen Äußerungen im Bundestag weder verfolgt noch belangt werden.

Die Indemnität dauert auch nach Beendigung des Mandats fort und kann nicht aufgehoben werden. Sie garantiert, dass Abgeordnete ihrem Gewissen folgen und von ihrer Redefreiheit Gebrauch machen können, ohne Nachteile befürchten zu müssen.

Immunität

Abgeordnete dürfen nach Art. 46 Abs. 2 GG für Straftaten nur zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, wenn der Bundestag es genehmigt. Die Genehmigung wird bei kriminellen Delikten regelmäßig erteilt. Durch die Immunität der Abgeordneten, die an die Dauer des Mandats gebunden ist, soll die willkürliche Veränderung der Sitzverteilung im Parlament verhindert und damit das politische Stärkeverhältnis der Parteien geschützt werden. Die Immunität schützt somit das Parlament.

42. Welche Verfassungsorgane können Gesetzesvorlagen beim Deutschen Bundestag einbringen?

Außer von der Bundesregierung und vom Bundesrat können Gesetzesvorlagen gem. Art. 76 Abs. 1 GG auch aus der Mitte des Bundestages eingebracht werden, das heißt von den Abgeordneten einer Fraktion oder von Abgeordneten verschiedener Fraktionen (dann mind. in Fraktionsstärke = von mind. 34 Abgeordneten).

43. Welche Aufgabe hat der Vermittlungsausschuss im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des Bundes? Wie ist er zusammengesetzt?

Ein zustimmungsbedürftiges Gesetz kann ohne die ausdrückliche Zustimmung des Bundesrates mit der Mehrheit bzw. bei verfassungsändernden Gesetzen mit zwei Dritteln seiner Stimmen nicht in Kraft treten. Bevor ein Gesetz an der fehlenden Zustimmung des Bundesrates scheitert, kann dieser innerhalb von drei Wochen nach Eingang verlangen, dass der Vermittlungsausschuss einberufen wird.



Der Vermittlungsausschuss ist paritätisch mit 16 Abgeordneten des Bundestages entsprechend der dortigen Fraktionsstärke und mit je einem Vertreter der 16 Länder aus dem Bundesrat besetzt. Seine Mitglieder sind an Weisungen nicht gebunden. Der Vermittlungsausschuss soll sich bemühen, zwischen Bundestag und Bundesrat mit dem Ziel zu vermitteln, das vom Bundestag beschlossene Gesetz zu verteidigen und es durch Änderungen für den Bundesrat zustimmungsfähig zu machen. Gegen einfache Gesetze (Einspruchsgesetze), das heißt gegen Gesetze, für die im Grundgesetz nicht ausdrücklich die Zustimmung des Bundesrates vorgesehen ist, kann der Bundesrat Einspruch erheben. Der Bundestag kann diesen Einspruch mit einer erneuten Abstimmung mit der Mehrheit seiner Mitglieder zurückweisen, das heißt es kommt nicht zur Einberufung des Vermittlungsausschusses.

**44. Welche Aufgaben haben
a) der Haushaltsausschuss?**

Der Haushaltsausschuss entscheidet über die Höhe der Geldmittel, die den einzelnen Ministerien und Behörden zugewiesen werden. Außerdem hat er ein Mitspracherecht bei allen Gesetzen mit finanziellen Auswirkungen.

b) der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages?

Er soll im Auftrag des Bundestages die Entwicklung der Bundeswehr zu einer demokratischen Armee fördern und kontrollieren. Er schreitet ein, wenn Grundrechte der Soldaten oder die Grundsätze einer rechtsstaatlichen Führung der Bundeswehr verletzt werden.

45. Wie wird die Bundesregierung gebildet?

Die Bundesregierung setzt sich zusammen aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag gewählt und anschließend vom Bundespräsidenten ernannt. Die Bundesminister werden dem Bundespräsidenten vom Bundeskanzler zur Ernennung vorgeschlagen.

**46. Wodurch kann die Amtsperiode des Bundeskanzlers
vorzeitig beendet werden?**

Durch Rücktritt, Tod oder Abwahl. Die Abwahl erfolgt durch den Bundestag, ist aber nur im Wege eines konstruktiven Misstrauensvotums, das heißt durch die Wahl eines neuen Bundeskanzlers, möglich.

47. Wodurch wird die Amtsperiode eines Bundesministers beendet?

Die Amtsperiode der Bundesminister endet regelmäßig mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Falls der Bundeskanzler durch Abwahl, Rücktritt oder Tod vorzeitig aus dem Amt scheidet, endet automatisch auch die Amtsperiode der jeweiligen Bundesminister. Einzelne Minister können auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten vorzeitig entlassen werden.



-
48. Nach welchen unterschiedlichen Prinzipien arbeitet die Bundesregierung? Erläutern Sie diese Prinzipien!
Die Arbeit der Bundesregierung vollzieht sich nach drei Prinzipien:
- a) nach dem **Kanzlerprinzip**, das heißt der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Es handelt sich bei diesen Richtlinien um grundsätzliche Regelungen, die die Ziele und den Rahmen der politischen Arbeit der Bundesregierung festlegen;
 - b) nach dem **Ressortprinzip**, das heißt die Bundesminister handeln im Rahmen der Richtlinien des Bundeskanzlers selbständig und eigenverantwortlich;
 - c) nach dem **Kollegialprinzip**, das zur Anwendung kommt, wenn die Bundesregierung als Ganzes tätig wird.
-
49. Warum werden Bundeskanzler und Bundesregierung als Staatsorgane voneinander unterschieden?
Der Bundeskanzler wird vom Parlament gewählt und nur er kann von ihm nach Art. 67 GG wieder abgewählt werden bzw. die Vertrauensfrage stellen. Somit ist es allein der Bundeskanzler, der gegenüber dem Parlament im formellen Sinne die Verantwortung für das Handeln der Bundesregierung trägt. Daraus folgt, dass der Bundeskanzler als selbständiges Staatsorgan zu betrachten ist.
-
50. Weshalb hat der Parlamentarische Rat bei der Schaffung der Verfassung nicht eine Direktwahl des Bundespräsidenten durch das Volk vorgesehen?
Der Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland, das heißt er repräsentiert die Einheit des Staates. Über diese repräsentative Rolle hinaus weist ihm das Grundgesetz nur geringe politische Kompetenzen zu. Der Parlamentarische Rat hat nach den negativen Erfahrungen der Weimarer Republik, in der der Reichspräsident vom Volk direkt gewählt wurde und mit bedeutender Rechtsfülle ausgestattet war, die Befugnisse des Präsidenten bewusst beschränkt.
-
51. Aus welchem Grund bedürfen die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten der Gegenzeichnung – und durch wen?
Der Parlamentarische Rat hat sich bei der Schaffung des Grundgesetzes dafür entschieden, die politische Verantwortung für die Bundesrepublik Deutschland auf den Bundeskanzler bzw. die Bundesregierung zu übertragen. Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten als Hoheitsakte mit rechtlichen Verpflichtungen können daher nur Gültigkeit erlangen, wenn sie durch den Bundeskanzler und/oder den/die zuständigen Bundesminister gegengezeichnet worden sind. Der parlamentarisch-demokratischen Ordnung wird so in der Weise Rechnung getragen, dass die politische Verantwortung für alle Maßnahmen des Bundespräsidenten von der Bundesregierung übernommen wird, da sie gegenüber dem Parlament verantwortlich ist und die getroffenen Maßnahmen gegenüber diesem vertreten muss.
-



52. Was bedeutet Inkompatibilität?

Das Grundgesetz verbietet es dem Staatsoberhaupt, irgendein anderes wesentliches staatliches Amt innezuhaben. Er soll in der Wahrnehmung seiner Aufgaben völlig unabhängig sein. Daraus folgt, dass das Amt des Bundespräsidenten unvereinbar (inkompatibel) ist mit einem anderen Amt.

53. Welche Vertretungsregelung ist getroffen?

Da das Grundgesetz keinen ständigen Vertreter des Bundespräsidenten vorsieht, gibt es keinen Vizepräsidenten. Seine Befugnisse werden im Falle seiner Verhinderung (zum Beispiel Erkrankung, Auslandsreise) oder der vorzeitigen Erledigung des Amtes (Rücktritt) vom Präsidenten des Bundesrates wahrgenommen (Art. 57 GG).

54. Gliedern Sie die Befugnisse des Bundespräsidenten nach Aufgabenbereichen und geben Sie jeweils zwei Beispiele!

Die Befugnisse des Bundespräsidenten lassen sich in drei Teilbereiche gliedern:

a) Völkerrechtliche Befugnisse

Diese Befugnisse sind zwar im wesentlichen repräsentativer Art, unterscheiden sich aber von den rein repräsentativen Aufgaben in der Weise, dass sie rechtsverbindlich sind.

Beispiele:

Völkerrechtliche Vertretung des Bundes, Abschluss von Verträgen mit auswärtigen Staaten im Namen des Bundes, Empfang der Gesandten.

b) Staatsrechtliche Befugnisse

Hier umfassen die Zuständigkeiten des Bundespräsidenten Aufgaben aus dem Bereich der Legislative (ba), der Exekutive (bb) und der Judikative (bc).

Beispiele:

- ba) Auflösung des Bundestages, wenn der Bundeskanzler im letztmöglichen Wahlgang nicht mit der absoluten, sondern nur mit der relativen Mehrheit gewählt wurde; Ausfertigung der Gesetze und deren Verkündung im Bundesgesetzblatt.
- bb) Ernennung und Entlassung der Bundesbeamten, Offiziere und Unteroffiziere; Verkündung des Verteidigungsfalles; Ordensverleihung.
- bc) Ernennung und Entlassung der Bundesrichter beim Bundesverfassungsgericht und den obersten Bundesgerichten; Ausübung des Begnadigungsrechts im Einzelfall für den Bund.



c) Repräsentative Befugnisse

Die repräsentativen Befugnisse des Bundespräsidenten erfüllen den Anspruch an eine Selbstdarstellung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber anderen Staaten.

Beispiele:

Staatsbesuche; Empfang von Staatsoberhäuptern anderer Staaten; Besuch von Veranstaltungen gesellschaftlich relevanter Gruppen (Gewerkschaften, Industrie- und Handelskammern, Kirchenverbände).

55. Erläutern Sie die Wahl des Bundespräsidenten!

Wer nimmt sie vor und wie erfolgt sie?

Die Wahl des Bundespräsidenten ist in Art. 54 GG geregelt. Der Bundespräsident wird nicht direkt vom Volk gewählt, sondern im Wege der mittelbaren Wahl durch die Bundesversammlung, ein nur zu diesem Zweck gebildetes Wahlorgan. Sie besteht zu jeweils 50% aus den Mitgliedern des Bundestages und aus Mitgliedern, die von den Länderparlamenten nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden. Zur Wahl des Bundespräsidenten muss die Bundesversammlung spätestens 30 Tage vor Ablauf der Amtszeit des noch amtierenden Präsidenten zusammenkommen. Sie wird vom Präsidenten des Bundestages einberufen, der auch Vorsitzender dieses Gremiums ist. Der Wahlvorgang erfolgt ohne Aussprache. Wählbar ist jeder Deutsche, der das aktive Wahlrecht besitzt und das 40. Lebensjahr vollendet hat. Der Bundespräsident wird auf fünf Jahre gewählt und kann anschließend einmal wiedergewählt werden. Zur Wahl ist die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Bundesversammlung erforderlich. Wird diese in zwei Wahlgängen nicht erreicht, so ist in einem dritten Wahlgang gewählt, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt.

56. Wie ist die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz in der Bundesrepublik Deutschland geregelt? Welche Arten der Befugnisse unterscheiden wir?

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern ist in Art. 70 GG geregelt.

Gesetzesvorlagen zu Bundesgesetzen dürfen nur von der Bundesregierung, den Abgeordneten des Bundestages (aus der Mitte des Bundestages) und vom Bundesrat im Bundestag eingebracht werden. Allerdings hat der Bund Gesetzgebungsbefugnisse nur insoweit, als ihm das Grundgesetz eine entsprechende Zuständigkeit zuweist. Ansonsten liegt die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern. Landesgesetze dürfen Bundesgesetzen allerdings nicht widersprechen (Bundesrecht bricht Landesrecht). Das Grundgesetz unterscheidet drei verschiedene Arten von Gesetzgebungsbefugnissen.

a) Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes (Art. 73 GG)

Für alle Rechtsgebiete, die einer einheitlichen Regelung für das gesamte Bundesgebiet bedürfen, hat nur der Bund das Recht, Gesetze zu erlassen.



b) Konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72 GG)

Für viele Rechtsgebiete sind Bund und Länder nach dem Grundgesetz nebeneinander zuständig (Konkurrierende Gesetzgebung). Der Bund hat hier ein Vorrecht, das heißt nur wenn der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht, können die Länder eigene Gesetze erlassen.

57. Erläutern Sie das Verfahren zur Erstellung eines »Regierungsentwurfs« im Rahmen der Bundesgesetzgebung!

Das Verfahren zur Erstellung einer Gesetzesvorlage ist in Art. 76 Abs. 2 GG geregelt. Der zuständige Fachreferent eines Ministeriums erstellt, ggf. unter Berücksichtigung des Fachwissens verschiedener Interessenverbände und unter Beteiligung (Mitzeichnung der Vorlage) anderer Ministerien einen Gesetzesentwurf. Ist der Gesetzentwurf inhaltlich abgestimmt (kabinettsreif), wird er in der Kabinettsitzung der Bundesregierung zur Behandlung und Beschlussfassung über die Einbringung des Entwurfs bei den gesetzgebenden Organen vorgelegt. Die Kabinettsvorlage (Regierungsvorlage) wird vom Kabinett (Bundesregierung) als Regierungsentwurf beschlossen, wenn sie mit der Mehrheit der Stimmen der Regierungsmitglieder angenommen ist.

Anschließend wird die Vorlage vom Bundeskanzler dem Bundesrat mit der Aufforderung zur Stellungnahme innerhalb einer festgelegten Frist (i.d.R. 6 Wochen) zugeleitet (1. Durchgang im Bundesrat). Der Bundesrat ist zur Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung berechtigt, aber nicht verpflichtet. Der Bundestag, dem der Entwurf mit den Vorschlägen des Bundesrates und der Stellungnahme der Bundesregierung dazu anschließend zugeleitet wird, kann so bereits zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens erkennen, wo Länderinteressen berührt sind, welche Einwände der Bundesrat geltend machen könnte und wie die Bundesregierung diese Einwände beurteilt.

58. Wie ist das Verfahren bei der Beschlussfassung von Bundesgesetzen geregelt?

a) 1. Lesung im Bundestag

Nur bei politisch wichtigen Gesetzesentwürfen findet eine Aussprache statt. Am Ende der 1. Lesung wird der Entwurf an einen oder mehrere Ausschüsse überwiesen, wobei ein Ausschuss federführend, das heißt verantwortlich für den Fortgang des Verfahrens ist.

b) Ausschussberatung

Die Vorlage wird in Anwesenheit von Vertretern der Regierung, des Bundesrates und der zuständigen Ministerien unter allen denkbaren Gesichtspunkten geprüft. Bei politisch bedeutsamen Gesetzesentwürfen findet i.d.R. eine öffentliche Anhörung (Hearing) von Sachverständigen statt. Nach Abschluss der Beratungen gibt der Ausschuss dem Plenum eine Beschlussempfehlung.

c) 2. Lesung im Bundestag

Jede Bestimmung des Entwurfs wird einzeln diskutiert und zur Abstimmung aufgerufen, ebenso wie Änderungsanträge, die häufig von der parlamentarischen Opposition gestellt werden.

**d) 3. Lesung im Bundestag**

Sie schließt sich unmittelbar an die 2. Lesung an und dient in der Regel nur der Schlussabstimmung.

e) Zweiter Durchgang im Bundesrat

Das beschlossene Gesetz wird nochmals vom Bundesrat geprüft.

-
- 59.** Beschreiben Sie die Einflussmöglichkeiten des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes und beschreiben Sie dabei insbesondere Stellung und Wirkungsweise des Vermittlungsausschusses!
Die Einflussmöglichkeiten des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes sind in Art. 77 GG geregelt.
Wie stark diese Einflussmöglichkeiten sind, hängt davon ab, um welche Art von Gesetzen es sich jeweils handelt, das heißt ob es sich um Zustimmungsgesetze oder Einspruchsgesetze handelt. Zustimmungsgesetze kommen nur dann zustande, wenn der Bundesrat mit der Mehrheit seiner Stimmen zustimmt. Zustimmungsgesetze sind entweder verfassungsändernde oder föderative Gesetze und solche, die die Interessen der Länder in besonderem Maße tangieren.
Einspruchsgesetze sind alle übrigen Gesetze, für die im Grundgesetz nicht ausdrücklich die Zustimmung des Bundesrates vorgesehen ist. Gegen sie kann der Bundesrat Einspruch erheben. Der Bundestag kann, je nachdem welche Abstimmungsverhältnisse im Bundesrat vorlagen, diesen Einspruch mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder bzw. mit 2/3-Mehrheit zurückweisen. Kommt es wegen eines Gesetzes zu keiner Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat, kann der Vermittlungsausschuss angerufen werden. Er besteht aus 16 Mitgliedern des Bundestages, zusammengesetzt nach der jeweiligen Fraktionsstärke, und 16 Vertretern des Bundesrates, wobei jedes Land ein Mitglied entsendet. Aufgabe des Vermittlungsausschusses, dessen Mitglieder nicht an Weisungen gebunden sind, ist es, einen Kompromissvorschlag auszuarbeiten. Er kann vorschlagen, das umstrittene Gesetz unverändert zu verabschieden, es zu ändern oder aufzuheben. Im ersten Fall muss der Bundesrat zustimmen. In den beiden letzten Fällen muss der Bundestag noch einmal einen Beschluss fassen; bei Änderungen stimmt er nur über diese ab, nicht erneut über die ursprüngliche Gesetzesvorlage.
-
- 60.** Erläutern Sie die Begriffe »Ausfertigung« und »Verkündung« im Zusammenhang mit Bundesgesetzen und beschreiben Sie die Zuständigkeit!
Ist das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen, wird das beschlossene Gesetz ausgefertigt, das heißt zunächst unterzeichnen es der oder die zuständigen Fachminister, anschließend der Bundeskanzler und letztlich der Bundespräsident. Danach wird das Gesetz im Bundesgesetzblatt verkündet und tritt mit dem Tag der Verkündung in Kraft.



-
- 61. Welchen Rang nehmen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland ein?**
 Art. 25 GG bestimmt, dass die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts sind und Vorrang vor den Gesetzen haben.
-
- 62. Welche zusätzlichen Mitwirkungsrechte hat der Bundestag erhalten?**
 Die Rechte des Bundesrates, die bis zur Neufassung des Art. 23 GG auf die Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes beschränkt waren, wurden um die Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union erweitert (Art. 50 GG). Der Bundesrat übt diese Mitwirkungsrechte über seine Europakammer aus (Art. 52 Abs. 3a GG).
-
- 63. Wo liegen für die Bundesrepublik Deutschland die Schranken bei der Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union?**
 Nach einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts sind die den Grundrechten zugrundeliegenden Rechtsnormen ebenso von der Übertragung ausgeschlossen, wie die in Art. 79 Abs. 3 GG besonders geschützten verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen. Außerdem enthält Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG eine sog. Struktursicherungsklausel, die zum Beispiel eine Mitwirkung an der Gestaltung eines vereinten Europas verbietet, wenn ein dem Grundgesetz vergleichbarer Grundrechtsschutz nicht mehr gewährleistet ist und die angestrebte Ordnung nicht den im Grundgesetz beschriebenen demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen entspricht.
-
- 64. Aus welchen Europäischen Gemeinschaften entwickelte sich die Europäische Union und wann sind sie gegründet worden?**
- a) Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS = Montanunion), gegründet 1952;
 - b) Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und
 - c) Europäische Atomgemeinschaft (Euratom), beide gegründet am 23.07.1957 mit dem Abschluss der Römischen Verträge;
 - d) Europäische Union (EU), gegründet mit dem 1991 geschlossenen (und 1993 in Kraft getretenen) Vertrag von Maastricht.
-
- 65. Was wurde mit dem Vertrag von Maastricht geregelt?**
 Wesentlicher Inhalt dieses Vertrages ist die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften zu einer Europäischen (Politischen) Union und die Entwicklung des gemeinsamen Binnenmarktes zu einer Wirtschafts- und Währungsunion.
-



66. Welche drei Säulen charakterisieren nach dem Vertrag von Amsterdam die Europäische Union?

1. Europäische Gemeinschaft
2. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
3. Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik

67. Über welche Organe verfügt die Europäische Union und welche Aufgaben obliegen diesen Organen?

Die EU handelt durch ihre Organe.

a) **Der Rat** trifft die wesentlichen Grundsatzentscheidungen. Er legt die Inhalte der Politik der EU fest und beschließt die ihm von der Kommission vorgelegten Rechtsakte (legislative Funktionen).

b) **Die Kommission** ist das Exekutivorgan der EU. Sie plant die EU-Politik, schlägt dem Ministerrat Verordnungen vor und führt die Entscheidungen aus. Sie überwacht die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts, vertritt die EU im Rechtsverkehr und führt den Haushaltsplan der Gemeinschaft aus.

c) Das **Europäische Parlament** wirkt an der Gesetzgebung mit, ist an der Aufstellung des EU-Haushaltsplans und der Kontrolle der Ausgaben beteiligt, kontrolliert die Arbeit der Kommission und muss zur Aufnahme neuer Mitglieder seine Zustimmung erteilen.

d) Der **Europäische Gerichtshof** sorgt für die Einhaltung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts, schlichtet Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern und entscheidet über Klagen gegen Vertragsverletzungen.

e) Der **Europäische Rechnungshof** überprüft alle Einnahmen und Ausgaben der EG.

f) Die **Europäische Zentralbank** garantiert die Preisstabilität im Euro-Raum.



Durch die Gründungsverträge sind die Europäischen Gemeinschaften ermächtigt, Rechtsakte zu erlassen. Es werden folgende Rechtsakte unterschieden:

a) **Verordnungen** schaffen verbindliches, unmittelbar geltendes Recht in den Mitgliedsstaaten.

b) **Richtlinien**, sind nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles für die Mitgliedsstaaten verbindlich. In welcher Form und mit welchen Mitteln das Ziel innerhalb einer bestimmten Frist erreicht wird, bleibt den Mitgliedsstaaten überlassen.

c) **Entscheidungen** werden gewählt zur Regelung von Einzelfällen (ähnlich dem deutschen Verwaltungsakt) und können sich an Mitgliedsstaaten, Unternehmen und Einzelpersonen richten.

-
68. Welche Schranken bestehen bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen?
Die durch die Ewigkeitsklausel (Artikel 79 III GG) geschützten Prinzipien.

IMPRESSUM

Verwaltungsakademie Berlin
Ausbildungszentrum
Turmstraße 86
10559 Berlin
› (030) 90229 – 8080 | Service-Telefon
› service@vak.berlin.de
› www.vak.berlin.de

REDAKTION UND KOORDINATION

Anne Pfänder, ABZ 2, VAK Berlin

GESTALTUNG UND SATZ | AUSGABE 2017

C.CONCEPT . Catherina Deinhardt
www.cconcept-gestaltung.de

www.vak.berlin.de



Die Verwaltungsakademie Berlin ist der zentrale Bildungsdienstleister für die Verwaltung des Landes Berlin. Als Exzellenz-Zentrum für lebenslanges Lernen steht die Verwaltungsakademie für

- › Aktive Begleitung von Veränderungsprozessen
- › Impulse, Qualität, Praxisnähe
- › Kundenorientierung, Flexibilität, Professionalität
- › Mitarbeiterorientierung, Transparenz, Teilhabe
- › Aktualität, Interaktivität, Mobilität
- › Verbindung von Erfahrung und Innovation

Erfahren Sie mehr über unser Veranstaltungsangebot und kontaktieren Sie unsere Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Wir beraten Sie gerne persönlich und individuell.

www.vak.berlin.de



VERWALTUNGS AKADEMIE BERLIN
GEGRÜNDET 1919