

Band 6a

# Staatsrecht

Grundlagen



Peter Svitil  
Carmen Jacobsen

 **BVS**  book

## Autoren

### **Peter Svitol**

Diplomverwaltungswirt (FH)  
Hauptamtlicher Dozent und Fachreferent für Staatsrecht  
an der Bayerischen Verwaltungsschule

### **Carmen Jacobsen**

Juristin, Diplomverwaltungswirtin (FH)  
Hauptamtliche Dozentin an der Bayerischen Verwaltungsschule

## Impressum

Rechtsstand:  
01.01.2022

Herausgeber:  
Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Ridlerstraße 75, 80339 München,  
Telefon 089/54057-0, [info@bvs.de](mailto:info@bvs.de), [www.bvs.de](http://www.bvs.de)

Grafisches Gesamtkonzept, Satz und Illustrationen:  
Bureau Punktgrau – Buchgestaltung und Wissenschaftsdesign

Abbildung auf dem Cover:  
© amadeus – [stock.adobe.com](http://stock.adobe.com)

© 2022 BVS

Jede Art der Vervielfältigung ohne schriftliche Genehmigung der BVS  
außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist gemäß  
§ 106 Urheberrechtsgesetz verboten und kann strafrechtlich verfolgt werden.

Bezugsquelle:  
Dieses Lehrbuch erscheint im Rahmen des neuen Lehrbuchkonzepts der BVS.  
Weitere Information zu den Schriften der BVS und ein Bestellformular finden  
Sie im Internet unter [www.bvs.de/lehrbuecher](http://www.bvs.de/lehrbuecher).

## Vorwort

Bei der Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung hat man ständig mit dem Gesetz Berührung. Zwar wird in der täglichen Verwaltungspraxis nur selten das Grundgesetz selbst herangezogen, dennoch beinhaltet es die Grundlagen des deutschen Rechtssystems, sodass ein fundierter Überblick über die Verfassungsgrundsätze, die Organe der Bundesrepublik, die Gesetzgebung und die Grundrechte sowohl beim Verständnis der übrigen Rechtsfächer als auch im (Verwaltungs-)Alltag generell nützlich ist. Dieses Lehrbuch soll Ihnen dabei helfen, Fragen wie „Kann Bayern wieder von einem König regiert werden?“, „Wer wählt den Bundespräsidenten?“, „Können die Länder das Bundesgesetz noch verhindern?“ und „Kann sich der Bürger in diesem Fall auf Grundrechte berufen?“ zu beantworten.

Thematisch ist der Band in sechs Kapitel gegliedert: Die ersten vier Kapitel behandeln grundlegende Aspekte des Grundgesetzes, im fünften Kapitel werden die Parallelen und Unterschiede zwischen den Regelungen im Grundgesetz und in der Bayerischen Verfassung aufgezeigt. Schließlich geht das sechste Kapitel auf die Europäische Union mit ihren eigenen Gesetzen, Organen und Grundfreiheiten ein.

Das grundsätzliche Verständnis der behandelten Themen bereitet Sie dabei nicht nur auf Leistungsnachweise und Prüfungen vor, sondern legt darüber hinaus das Fundament für das Verständnis der Zusammenhänge zu den übrigen Fächern. Nicht zuletzt haben Sie die Gelegenheit, Ihr Allgemeinwissen weiter auszubilden.



Um Ihnen das Lernen zu erleichtern, haben wir das prüfungsrelevante Wissen auf den Fließtext konzentriert. Einschübe und QR-Codes beinhalten zusätzliche Informationen, die zu einem tieferen Verständnis beitragen sollen. Hier bietet sich Ihnen die Möglichkeit, durch das Studium weiterer Quellen oder mithilfe kurzer Videos und Animationen die bereits im Lehrbuch enthaltenen Inhalte individuell zu vertiefen und nachzuarbeiten.

In dem Sinne wünschen wir Ihnen viel Freude beim Lesen und Durcharbeiten unserer interaktiven Lehrbuchreihe BVS book! Feedback, konstruktive Kritik und Verbesserungsvorschläge zu diesem Buch nehmen wir gern per Mail entgegen: [svitil@bvs.de](mailto:svitil@bvs.de) und [jacobsen@bvs.de](mailto:jacobsen@bvs.de)

Peter Svitil  
Carmen Jacobsen

<b>1</b>	<b>Verfassungsrechtliche Grundsätze</b>	<b>10</b>
1.1	<b>Allgemeine Staatslehre</b>	11
1.1.1	Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt	11
1.1.2	Staatenverbindung	13
1.2	<b>Verfassungsgrundsätze</b>	15
1.2.1	Republik	17
1.2.2	Demokratie	18
1.2.3	Sozialstaat	24
1.2.4	Bundesstaat	25
1.2.5	Rechtsstaat	27
1.3	<b>Änderung des Grundgesetzes</b>	32
<b>2</b>	<b>Oberste Verfassungsorgane nach dem Grundgesetz</b>	<b>38</b>
2.1	<b>Bundestag</b>	42
2.1.1	Wahlen	42
2.1.2	Beschlussfassung und Mehrheiten	55
2.1.3	Status der Abgeordneten	58
2.1.4	Aufgaben	60
2.2	<b>Bundesrat</b>	62
2.2.1	Zusammensetzung und Stimmverteilung	62
2.2.2	Stimmabgabe und Beschlussfassung	63
2.2.3	Aufgaben	65
2.3	<b>Bundespräsident</b>	65
2.3.1	Wahl durch die Bundesversammlung	65
2.3.2	Aufgaben	67
2.4	<b>Bundesregierung</b>	68
2.4.1	Bildung der Bundesregierung	69
2.4.2	Organisationsprinzipien	73
2.4.3	Aufgaben	74
2.4.4	Amtsende der Bundesregierung	74
2.5	<b>Bundesverfassungsgericht</b>	79
2.5.1	Zusammensetzung	79
2.5.2	Aufgabe als „Hüter der Verfassung“	79
<b>3</b>	<b>Staatsfunktionen</b>	<b>82</b>
3.1	<b>Legislative</b>	83
3.1.1	Gesetzgebung	83
3.1.1.1	Gesetzgebungszuständigkeit	84
3.1.1.2	Gesetzgebungsverfahren	91
3.1.1.2.1	Gesetzesinitiative	91
3.1.1.2.2	Beschluss des Bundestages	93
<b>4</b>		

3.1.1.2.3	Beteiligung des Bundesrates	93
3.1.1.3	Abschluss	98
3.1.2	Verfassungsänderung	102
<b>3.2</b>	<b>Exekutive</b>	104
3.2.1	Vollzug von Bundesgesetzen	104
3.2.2	Erlass von Rechtsverordnungen	106
<b>3.3</b>	<b>Judikative</b>	109
3.3.1	Wichtige Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts	109
3.3.2	Funktion der Bundesgerichte	110
<b>4</b>	<b>Grundrechte nach dem Grundgesetz</b>	<b>114</b>
<b>4.1</b>	<b>Funktion der Grundrechte</b>	115
4.1.1	Bedeutung der Grundrechte	116
4.1.2	Grundrechtsadressat und Grundrechtsträger	116
<b>4.2</b>	<b>Umgang mit Freiheitsrechten</b>	118
4.2.1	Prüfung eines Freiheitsgrundrechts	119
4.2.2	Einzelne Freiheitsrechte	124
<b>4.3</b>	<b>Umgang mit Gleichheitsrechten</b>	127
4.3.1	Prüfung eines Gleichheitsgrundrechts	127
4.3.2	Weitere Gleichheitsrechte	130
4.3.3	Ermessensreduzierung und Selbstbindung der Verwaltung	130
<b>4.4</b>	<b>Verfassungsrechtliche Rechtsbehelfe</b>	132
4.4.1	Petitionsrecht	132
4.4.2	Verfassungsbeschwerde nach dem Grundgesetz	133
<b>5</b>	<b>Bayerische Verfassung</b>	<b>138</b>
<b>5.1</b>	<b>Vergleich der Verfassungsgrundsätze nach GG und BV</b>	139
<b>5.2</b>	<b>Vergleich der Staatsorgane nach GG und BV</b>	142
5.2.1	Landtag	143
5.2.2	Staatsregierung	149
5.2.3	Verfassungsgerichtshof	153
<b>5.3</b>	<b>Gesetzgebung in Bayern</b>	153
5.3.1	Durch den Landtag	155
5.3.2	Durch Volksbegehren und Volksentscheid	156
5.3.3	Verfassungsänderung	159
<b>5.4</b>	<b>Grundrechtsschutz nach der Bayerischen Verfassung</b>	161
5.4.1	Vergleich der Grundrechte nach GG und BV	161
5.4.2	Rechtsbehelfe zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof	164
5.4.2.1	Verfassungsbeschwerde	165
5.4.2.2	Popularklage	165
5.4.2.3	Gegenüberstellung verfassungsrechtlicher Rechtsbehelfe	166

<b>6</b>	<b>Europäische Union</b>	<b>170</b>
6.1	Historische Entwicklung der EU	172
6.2	Rechtssetzung der EU	172
6.2.1	Verhältnis von Unionsrecht und nationalem Recht	172
6.2.2	Primärrecht	174
6.2.3	Sekundärrecht	175
6.3	Zusammensetzung und Befugnisse der Organe der EU	178
6.4	Beratende Einrichtungen in der EU	181
6.5	Grundfreiheiten der EU	181
6.5.1	Prüfung der Grundfreiheiten	181
6.5.2	Vier Grundfreiheiten	182
6.5.2.1	Freier Warenverkehr	184
6.5.2.2	Freier Personenverkehr	184
6.5.2.2.1	Arbeitnehmerfreizügigkeit	185
6.5.2.2.2	Niederlassungsfreiheit	185
6.5.2.3	Dienstleistungsfreiheit	185
6.5.2.4	Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit	186
6.5.3	Diskriminierungsverbot als Auffangrecht	188
6.6	Weitere Rechte der EU-Bürger	188
6.7	Beihilferecht (Subvention)	188
6.8	Wichtige Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs	189
	<b>Anhang</b>	<b>192</b>
	Abkürzungsverzeichnis	192
	Stichwortverzeichnis	194
	Schriftenverzeichnis	200

## Literaturhinweise

**Geiger/Khan/Kotzur**, Vertrag über die Europäische Union; Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Kommentar, C. H. Beck, 67. Auflage, 2017.

**Hömig/Wolff**, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Handkommentar, Nomos, 12. Auflage, 2018.

**Lindner/Möstl/Wolff**, Verfassung des Freistaates Bayern – Kommentar, C. H. Beck, 2. Auflage, 2017.

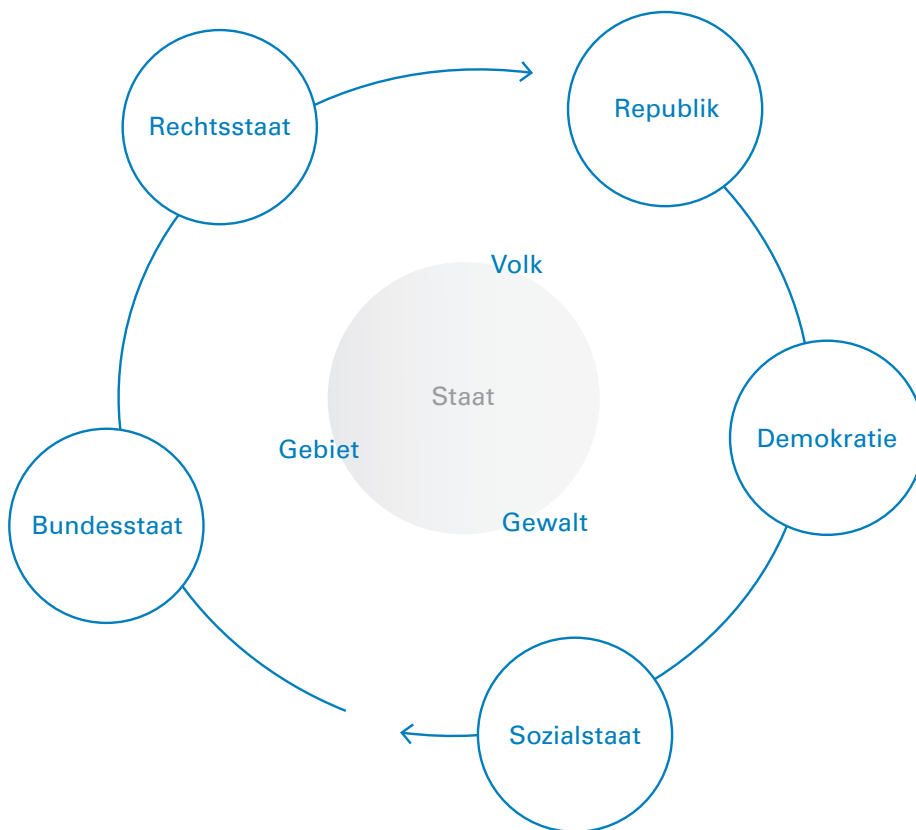
**Schwabe**, Staatsrecht II – Grundrechte, Boorberg, 1. Auflage, 2014.

**Schwabe/Walter**, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, Boorberg, 2. Auflage, 2014.

# 1



## Verfassungsrechtliche Grundsätze



Kapitel 1 gliedert sich in drei wesentliche Abschnitte:

- Zunächst geht es allgemein um die Definition des Begriffs „Staat“ und dessen wesentliche Merkmale.
- Anschließend erfolgt die Abgrenzung des Staates von überstaatlichen Organisationen wie der NATO oder der EU.
- Abschließend werden die fünf Prinzipien herausgearbeitet, die konkret dem deutschen Staat Struktur geben. Diese sind vor allem auch bei der Änderung des Grundgesetzes relevant und zu beachten.







## 1.1 Allgemeine Staatslehre

Begriff „Staat“

Zunächst gilt es, den Begriff „Staat“ zu definieren und diesen abzugrenzen von Konstrukten, die Ähnlichkeit mit einem Staat aufweisen, ohne selbst einer zu sein.

### 1.1.1 Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt

Drei-  
Elemente-  
Lehre



Im Fach Staatsrecht stellt sich grundsätzlich die Frage: Was ist ein Staat? Nach der Drei-Elemente-Lehre von Georg Jellinek (deutscher Staatsrechtler, 1851–1911) zeichnet sich ein Staat durch das Vorliegen der drei Merkmale **Staatsgebiet**, **Staatsvolk** und **Staatsgewalt** aus.

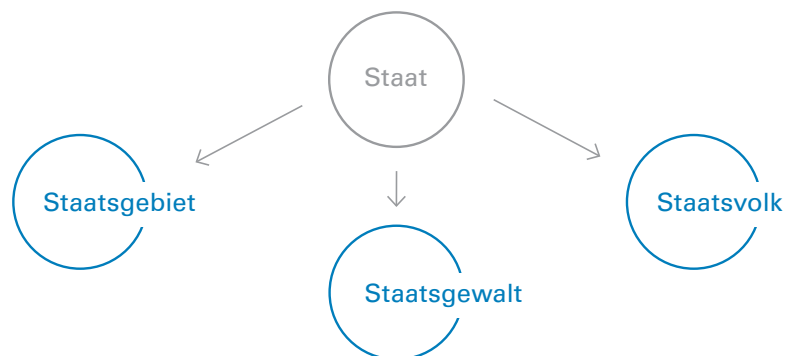


Abb. 1

Die drei  
Elemente des  
Staates

Staatsgebiet

Das Staatsgebiet ist ein **fest umgrenzter Teil der Erdoberfläche**. Der Staat wird also durch Staatsgrenzen räumlich definiert. Da es sich um einen Teil der Erdoberfläche handeln muss, sind künstlich geschaffene Oberflächen nicht erfasst.

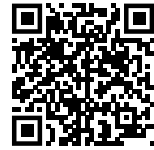
Staatsvolk

Beim Staatsvolk handelt es sich um **Menschen, die im Staatsgebiet leben** und die die Staatsgewalt anerkennen. Es ist nicht erforderlich, dass diese Menschen die gleiche Kultur verbindet. Dies wird eher mit dem Begriff „Nation“ beschrieben, der vom Begriff des Staatsvolks abzugrenzen ist und insbesondere kulturelle, religiöse und traditionelle Gemeinsamkeiten beschreibt. Das Staatsvolk ist die Summe der Staatsbürger.

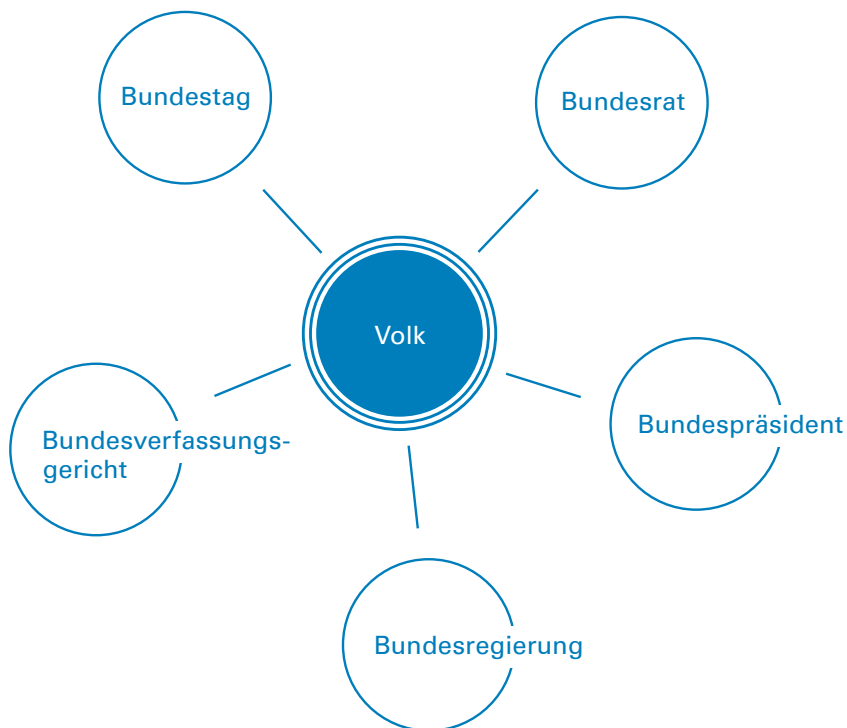
Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten, die Staatsbürgerschaft im Rahmen der Geburt zu erwerben. Die eine Möglichkeit ist das **Territorialprinzip**. Hierbei gilt, dass man die Staatsangehörigkeit des Staates erwirbt, in dem man geboren wird. Beim **Abstammungsprinzip** ist hingegen die Staatsangehörigkeit der Eltern maßgeblich. Häufig gibt es Mischformen.

In Deutschland gilt z. B. grundsätzlich das Abstammungsprinzip (§ 4 Abs. 1 StAG). Seit dem Jahr 2000 erwerben unter bestimmten Voraussetzungen auch Kinder,

# 2



## Oberste Verfassungsorgane nach dem Grundgesetz



Nach dem Grundgesetz existieren **fünf oberste Bundesorgane**: der Bundestag, der Bundesrat, der Bundespräsident, die Bundesregierung und das Bundesverfassungsgericht.

Kapitel 2 beschäftigt sich eingehend mit diesen fünf Organen. Insbesondere geht es darum,

- wie sie gebildet werden,
- wie sie untereinander zusammenhängen und
- welche Aufgaben sie erfüllen.

In einer mittelbaren Demokratie handelt der Staat durch seine Organe, auf die das Volk seine Staatsgewalt übertragen hat (Art. 20 Abs. 2 GG). Oberste Verfassungsorgane sind Staatsorgane, deren Existenz und Funktion in der Verfassung geregelt sind und die die jeweils höchsten Repräsentanten ihrer Teilgewalt in Hinblick auf die horizontale Gewaltenteilung darstellen. In diesem Kapitel geht es um die obersten Verfassungsorgane nach dem Grundgesetz, also auf Bundesebene.

### Zusammenhang der obersten Bundesorgane

Bevor diese Organe und deren Aufgaben im Detail beleuchtet werden, sollte man sich zunächst einen Überblick darüber verschaffen, in welchem Zusammenhang diese grundsätzlich miteinander stehen. Auszugehen ist dabei vom Träger der Staatsgewalt – dem **Volk**. Die Staatsgewalt wird vom Volk in der repräsentativen, parlamentarischen **Demokratie** durch unmittelbare Wahlen auf seine Vertreter, die Abgeordneten des Bundestages, also des Parlaments, übertragen (vgl. Art. 20 Abs. 2 GG). Wie diese Wahl erfolgt, ist in Art. 38 GG und dem Bundeswahlgesetz näher geregelt.

### Bundestag

Nicht nur auf Bundesebene, auch in den 16 Ländern werden die **Landesparlamente** vom Volk in unmittelbaren (vgl. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) Wahlen mit Abgeordneten bestückt. In Bayern ist das Landesparlament der Landtag, in anderen Ländern werden die Landesparlamente auch teilweise als Abgeordnetenhaus oder als Bürgerschaft bezeichnet. Aus den Landesparlamenten heraus wiederum werden die 16 **Landesregierungen** gebildet. Diese werden – wie in Bayern – auch als Staatsregierung, in anderen Ländern teilweise auch als Senat oder Ministerrat bezeichnet. Näheres zu der Wahl des Bayerischen Landtages und der Bildung der Bayerischen Staatsregierung ist Inhalt von Kapitel 5.

### Bundesrat

Die Landesregierungen entsenden ihrerseits Mitglieder aus den eigenen Reihen in ein weiteres oberstes Bundesorgan, den Bundesrat (Art. 51 Abs. 1 GG). Dieser vertritt die Länder auf Bundesebene, was eine Ausprägung des Bundesstaatsprinzips darstellt.

### Bundespräsident

Die BRD ist – wie ihr Name bereits sagt – ferner eine **Republik**, was bedeutet, dass es ein vom Volk legitimes Staatsoberhaupt gibt, welches diese Position nur für eine begrenzte Zeit ausfüllt. In Deutschland ist das Staatsoberhaupt der Bundespräsident, der gem. Art. 54 Abs. 1 und 6 GG von der **Bundesversammlung** gewählt wird. Dieses Verfassungsorgan besteht nicht dauerhaft, sondern tritt nur zusammen, wenn ein neuer Bundespräsident zu wählen ist. Die Bundesversammlung besteht gem. Art. 54 Abs. 3 GG zur einen Hälfte aus sämtlichen Mitgliedern des Bundestages und zur anderen Hälfte aus „Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder“ gewählt werden. Es handelt sich also um Personen, die von den Parlamenten der Länder (z. B. dem Bayerischen Landtag) bestimmt werden.

### Bundesregierung

Die Bundesregierung setzt sich gem. Art. 62 GG aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern zusammen. Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag gewählt (Art. 63 GG), der Bundeskanzler schlägt

## Die BRD: 16 Länder – 69 Stimmen im Bundesrat

<p><b>Bremen</b></p> <p>(Stadtstaat) 0,681 Mio. Einw. 419 km<sup>2</sup> <b>3 Stimmen</b></p>	<p><b>Hamburg</b></p> <p>(Stadtstaat) 1,834 Mio. Einw. 755 km<sup>2</sup> <b>3 Stimmen</b></p>	<p><b>Schleswig-Holstein</b></p> <p>Kiel 2,893 Mio. Einw. 15.804 km<sup>2</sup> <b>4 Stimmen</b></p>	<p><b>Mecklenburg-Vorpommern</b></p> <p>Schwerin 1,610 Mio. Einw. 23.294 km<sup>2</sup> <b>3 Stimmen</b></p>		
<p><b>Niedersachsen</b></p> <p>Hannover 7,979 Mio. Einw. 47.100 km<sup>2</sup> <b>6 Stimmen</b></p>			<p><b>Berlin</b></p> <p>(Stadtstaat) 3,625 Mio. Einw. 891 km<sup>2</sup> <b>4 Stimmen</b></p>		
<p><b>Nordrhein-Westfalen</b></p> <p>Düsseldorf 17,914 Mio. Einw. 34.112 km<sup>2</sup> <b>6 Stimmen</b></p>			<p><b>Sachsen-Anhalt</b></p> <p>Magdeburg 2,214 Mio. Einw. 20.454 km<sup>2</sup> <b>4 Stimmen</b></p>		
<p><b>Hessen</b></p> <p>Wiesbaden 6,250 Mio. Einw. 21.116 km<sup>2</sup> <b>5 Stimmen</b></p>			<p><b>Brandenburg</b></p> <p>Potsdam 2,507 Mio. Einw. 29.654 km<sup>2</sup> <b>4 Stimmen</b></p>		
<p><b>Saarland</b></p> <p>Saarbrücken 0,992 Mio. Einw. 2.571 km<sup>2</sup> <b>3 Stimmen</b></p>			<p><b>Sachsen</b></p> <p>Dresden 4,075 Mio. Einw. 18.450 km<sup>2</sup> <b>4 Stimmen</b></p>		
<p><b>Rheinland-Pfalz</b></p> <p>Mainz 4,078 Mio. Einw. 19.858 km<sup>2</sup> <b>4 Stimmen</b></p>			<p><b>Baden-Württemberg</b></p> <p>Stuttgart 11,051 Mio. Einw. 35.748 km<sup>2</sup> <b>6 Stimmen</b></p>	<p><b>Bayern</b></p> <p>München 13,039 Mio. Einw. 70.542 km<sup>2</sup> <b>6 Stimmen</b></p>	<p><b>Thüringen</b></p> <p>Erfurt 2,145 Mio. Einw. 16.202 km<sup>2</sup> <b>4 Stimmen</b></p>
<p><b>Gesamt:</b></p> <p>82,887 Mio. Einw. 357.580 km<sup>2</sup> <b>69 Stimmen</b></p>					

Abb. 17

Stimmverteilung  
der Länder im  
Bundesrat

Stand: 30.06.2018

Quelle: Statistisches Bundesamt (30.09.2019)

## 2.2.3 Aufgaben

### Legislative

Als Repräsentant der Länder wirkt der Bundesrat gem. Art. 50 GG sowohl bei der Gesetzgebung als auch bei der Verwaltung auf Bundesebene mit. Seine exekutive Funktion ist – obwohl in diesen Bereich eine Vielzahl von Aufgaben fallen – allerdings im Vergleich zu seiner Funktion bei der Gesetzgebung nur von untergeordneter Bedeutung, weshalb der Bundesrat primär der Legislative zugeordnet wird. Jedes vom Bundestag beschlossene Gesetz wird nämlich dem Bundesrat zugeleitet (Art. 77 Abs. 1 Satz 2 GG).



Der Bundesrat wählt laut dem Grundgesetz seinen Präsidenten (Art. 52 Abs. 1, 2 GG). Allerdings wechselt jedes Jahr der Vorsitz nach einer internen Vereinbarung; dies geschieht im Rotationsprinzip (nach Einwohnerzahlen) zwischen den Regierungschefs der 16 Länder. Gemäß Art. 57 GG ist der **Bundesratspräsident der Vertreter des Bundespräsidenten**.

## 2.3 Bundespräsident

### Staats- oberhaupt



Dass das Staatsoberhaupt der Bundespräsident ist, ist das Kernelement unserer Republik. Anders als in einer präsidentialen Demokratie hat er in der deutschen parlamentarischen Demokratie primär eine **repräsentative Rolle** und gehört zudem nicht der Regierung an (anders als beispielsweise bei präsidentialen Demokratien wie Frankreich oder den USA, bei denen der Präsident gleichzeitig der Regierungschef ist). Dennoch übernimmt er verschiedene Funktionen in allen drei Teilbereichen der horizontalen Gewaltenteilung.

### 2.3.1 Wahl durch die Bundesversammlung

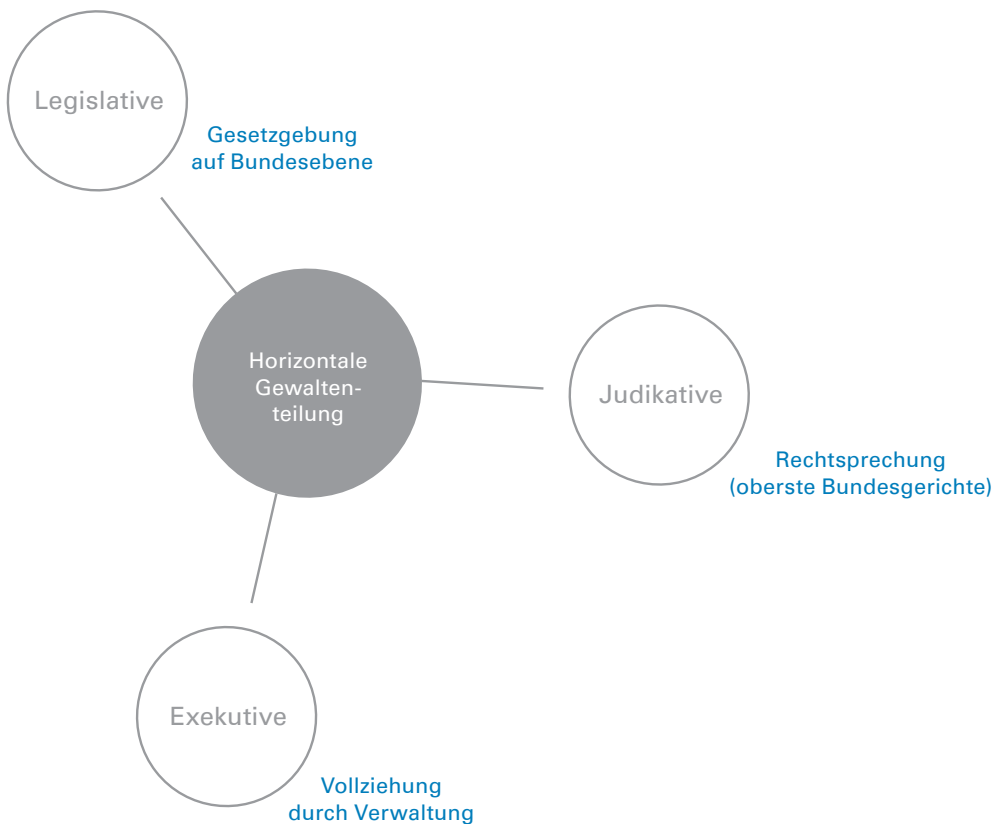
### Wahl durch Bundes- versammlung

Der Bundespräsident wird gem. Art. 54 Abs. 1 Satz 1 GG von der Bundesversammlung gewählt. Die Formulierung in Art. 54 GG „ohne Aussprache“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass vor der Wahl keine Debatte in der Bundesversammlung erfolgt. Damit will man vermeiden, dass das Amt und die Autorität des künftigen Bundespräsidenten durch Diskussionen über ihn als Person beschädigt werden.

Bei der Bundesversammlung handelt es sich um kein ständiges Organ, sondern um ein Gremium, das nur temporär zusammentritt, um einen neuen Bundespräsidenten zu wählen. Auch dieses Organ ist indirekt vom Volk legitimiert: das Volk wählt den Bundestag und die Landtage. Die Bundesversammlung besteht gem. Art. 54 Abs. 3 GG zur einen Hälfte aus den Mitgliedern des **Bundestages**. Hinzu

# 3

## Staatsfunktionen



Nach der horizontalen Gewaltenteilung ist die Staatsgewalt in die **drei (Teil-) Gewalten** – **Legislative**, **Exekutive** und **Judikative** – aufgeteilt. Gleichsam bilden diese drei Gewalten auch die Grundlage für die Gliederung von Kapitel 3, das die Funktionen des Staates in den Blick nimmt:



- Zunächst geht es um die **Gesetzgebung** auf Bundesebene – hier wird der Weg vom Entwurf eines Gesetzes bis zum Inkrafttreten nachvollzogen.
- Anschließend wird der Vollzug dieser Bundesgesetze durch **Bundes- und Landesverwaltung** näher beleuchtet.
- Zuletzt erfolgt eine Betrachtung der Systematik der **Rechtswege** mit den jeweiligen **Bundesgerichten**.

## 3.1 Legislative

Wenn man Art. 20 Abs. 3 GG genau betrachtet, so spricht dieser davon, dass die Legislative an die Verfassung und Exekutive bzw. Judikative wiederum an die von der Legislative erlassenen Gesetze gebunden sind.



Die Gesetze, die die Legislative auf Bundesebene – also Bundestag und Bundesrat – erlässt, müssen entsprechend zunächst nach den Vorschriften des Grundgesetzes beschlossen und demgemäß verfassungskonform sein, um vollziehende und rechtsprechende Gewalt zu binden. Dies ist ein Grundsatz, der im Kern das Rechtsstaatsprinzip widerspiegelt.

Dieser Abschnitt befasst sich zunächst mit der Gesetzgebung bzgl. einfachen formellen Bundesgesetzen und anschließend mit den Besonderheiten, die sich im Vergleich hierzu für eine Änderung des Grundgesetzes ergeben.

### 3.1.1 Gesetzgebung

Sowohl der Erlass eines formellen Bundesgesetzes als auch dessen Änderung sind **verfassungsgemäß**, wenn sie in **formeller** und in **materieller** Hinsicht unter Beachtung der Normen des Grundgesetzes zustande kommen. Auf formeller Seite – also bzgl. der Aspekte Zuständigkeit, Verfahren und Form – geht es insbesondere um das Gesetzgebungsverfahren.

Geprüft werden die Schritte, die ein Vorhaben auf dem Weg zum geltenden Gesetz absolvieren muss, während bei der materiellen Verfassungsmäßigkeit der Inhalt des Gesetzes relevant wird. Dieser darf nicht gegen das Grundgesetz (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) bzw. die darin enthaltenen Prinzipien verstoßen.

Formelle  
Verfassungsmäßigkeit

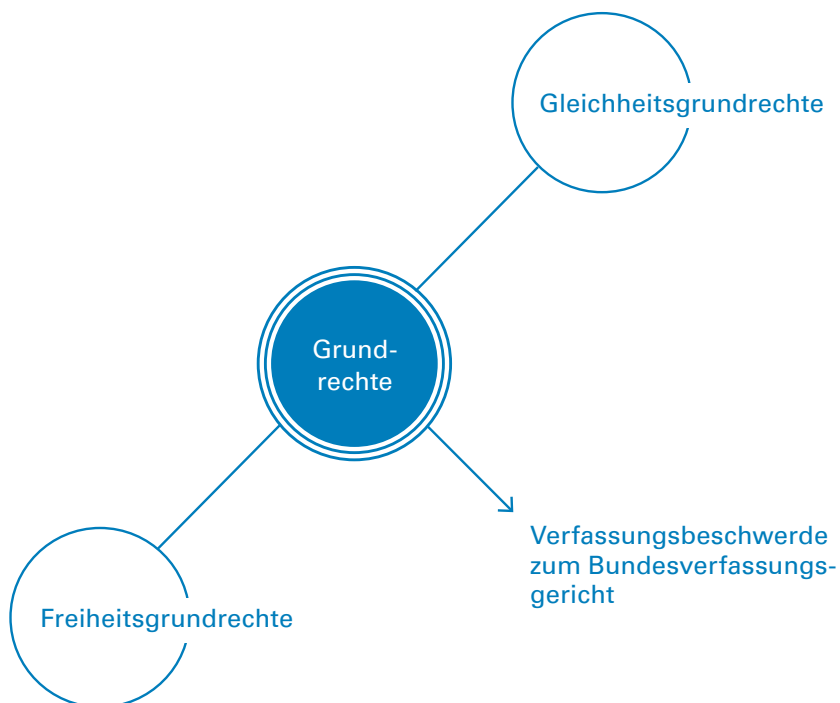
Zur formellen Verfassungsmäßigkeit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 70 ff. GG gehören drei grundsätzliche Abschnitte: Zunächst die Gesetzgebungskompetenz bzw. die Zuständigkeit, anschließend das eigentliche Gesetzgebungsverfahren und letztlich das Abschlussverfahren – also die Form der Bekanntgabe.

Nachdem es sich bei der BRD um einen Bundesstaat handelt, ist eingangs die Entscheidung zu treffen, ob der Bund oder ein Land für den Erlass eines Gesetzes zuständig ist. Die Zuständigkeit bzw. die Befugnis, für einen bestimmten Themenbereich ein Gesetz erlassen zu dürfen, bezeichnet man als **Gesetzgebungskompetenz**.

# 4



## Grundrechte nach dem Grundgesetz



Das Kapitel 4 beschäftigt sich mit den Grundrechten nach dem Grundgesetz und umfasst **drei Themenschwerpunkte**:



- die **Freiheitsgrundrechte** wie z. B. Versammlungs- oder Berufsfreiheit und das entsprechende Prüfschema, mit dem festgestellt werden kann, ob der Staat ein solches verletzt hat,
- die **Gleichheitsgrundrechte** wie beispielsweise der allgemeine Gleichheitssatz und die zugehörige Prüfung, ob eine Ungleichbehandlung durch den Staat gerechtfertigt ist,
- sowie die **Verfassungsbeschwerde** zum Bundesverfassungsgericht, welches in letzter Instanz für die Überprüfung einer möglichen Grundrechtsverletzung zuständig ist.



### Grundrechtsarten

Grundrechte haben eine herausragende Bedeutung für den Schutz des Einzelnen vor staatlichen Eingriffen. Ihre Rolle wird auch durch die Positionierung gleich in Abschnitt I des Grundgesetzes in Art. 1 bis Art. 19 GG unterstrichen.

Es gibt **drei Grundrechtsarten**: die Freiheitsgrundrechte, die Gleichheitsgrundrechte und die Justizgrundrechte.

Die **Freiheitsgrundrechte** stellen die häufigste Grundrechtsart dar. Sie räumen dem Einzelnen bestimmte (definierte) Freiräume ein; hierzu zählen beispielsweise die allgemeine Handlungsfreiheit, die Meinungsfreiheit und die Berufsfreiheit.

Neben den Freiheitsgrundrechten gibt es die **Gleichheitsgrundrechte**. Hierzu gehören der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und diverse weitere Gleichheitsrechte wie das Diskriminierungsverbot. Die Prüfung von Gleichheitsrechten erfolgt in anderer Weise als die Prüfung der Freiheitsgrundrechte.

Die dritte Kategorie von Grundrechtsarten sind die **Justizgrundrechte** wie z. B. der Anspruch auf rechtliches Gehör und das Verbot der Doppelbestrafung. Da diese bereits Inhalt von Kapitel 1 waren (vgl. Kap. 1.2.5 „Rechtsstaat“), befasst sich dieser Abschnitt nur mit den Freiheits- und den Gleichheitsgrundrechten sowie dem entsprechenden Rechtsschutz, den man suchen kann, wenn man sich gegen (vermeintliche) Grundrechtsverletzungen zur Wehr setzen möchte.

## 4.1 Funktion der Grundrechte

### Abwehrrechte gegen den Staat

Die Grundrechte sind Teil der objektiven Werteordnung für das gesellschaftliche Zusammenleben. Als solcher dienen sie als Richtlinie für Legislative, Exekutive und Judikative, insbesondere auch für die Auslegung von Gesetzen.

Wichtiger noch ist ihre sich auch aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebende Rolle als „Abwehrrechte gegen den Staat“. Es handelt sich demnach um ein subjektives Recht des Einzelnen auf **Schutz seiner Rechtspositionen vor staatlichen Eingriffen**.



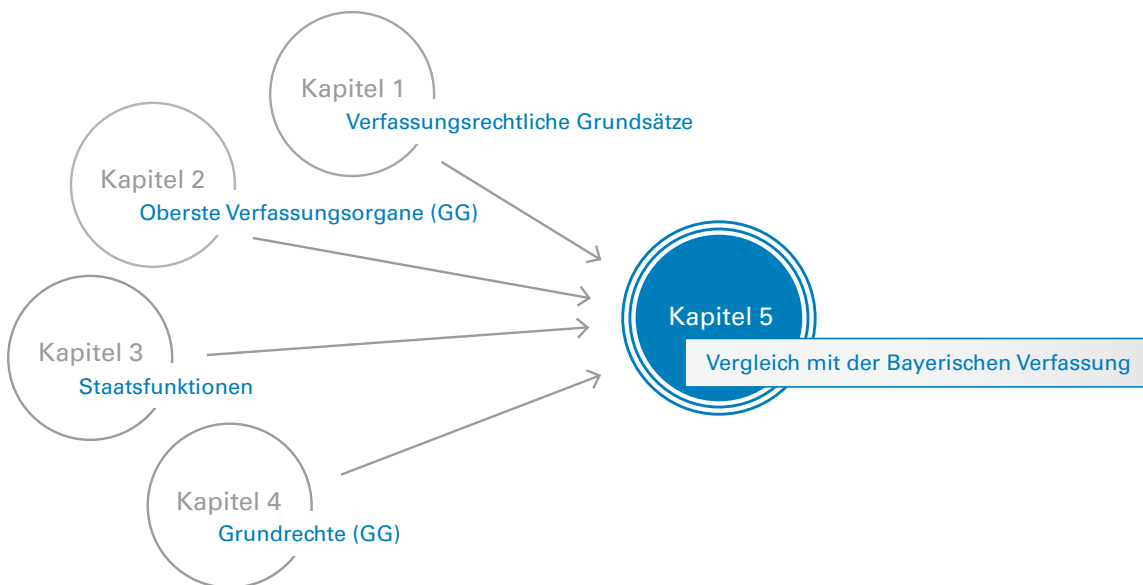
#### Abwehrrecht

Der Begriff „Abwehrrecht“ meint, dass es sich um eine „Verteidigung“ gegen staatliche Eingriffe handelt. Ansprüche auf Gewährleistungen ergeben sich nur selten aus Grundrechten, z. B. der Anspruch auf Gleichbehandlung, Art. 3 Abs. 1 GG oder der Anspruch von Müttern auf Schutz aus Art. 6 Abs. 4 GG.

# 5



## Bayerische Verfassung



Kapitel 5 befasst sich inhaltlich mit den **gleichen Themen wie die ersten vier Kapitel dieses Buches**. Allerdings geht es jetzt nicht um Verfassungsgrundsätze, Organe, Gesetzgebung und Grundrechte auf Bundesebene, sondern auf **Landesebene** in Bayern. Im **Vergleich** wird betrachtet, welche Gemeinsamkeiten bestehen und wo Unterschiede in den Regelungen von Grundgesetz und Bayerischer Verfassung zu diesen vier Themen zu finden sind.

Landesrecht ist im Mehrebenensystem der Normenhierarchie im unteren Bereich angesiedelt (vgl. Kap. 3.2.2 „Erlass von Rechtsverordnungen“), da es durch Bundesrecht (Art. 31 GG) und Unionsrecht (Art. 4 Abs. 3 EUV, effet utile) verdrängt wird. Dennoch bleibt ein weiterer Anwendungsbereich für landesrechtliche Gesetze und Tätigkeitsfelder. Dies ergibt sich allein schon aus der Regelung in Art. 30 GG, wonach die Länder grundsätzlich für die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben zuständig sind. In einem – nicht zuletzt durch die Staatsstrukturprinzipien, die wegen des Homogenitätsprinzips (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) auch auf Landesebene gelten – vorgegebenen Rahmen kommt den Ländern eine große Gestaltungsfreiheit zu. Dies zeigt sich z. B. in Bayern durch ausgeprägte Elemente der direkten Demokratie in Form von Volksbegehren und Volksentscheid, die in dieser Form nicht auf Bundesebene vorgesehen sind.



Die BVS ist ein leistungsstarker Partner für  
Bildung und Kompetenzentwicklung in Bayern.  
Verwaltungen und Unternehmen  
unterstützen wir mit einem vielseitigen  
und praxisorientierten Angebot.



Bayerische Verwaltungsschule  
Ridlerstraße 75  
80339 München  
[info@bvs.de](mailto:info@bvs.de)  
[www.bvs.de](http://www.bvs.de)