

Band 6

Staatsrecht

Grundgesetz – Bayerische Verfassung – Europäische Union



Carmen Jacobsen

 BVS

Autorin

Carmen Jacobsen

Juristin, Diplomverwaltungswirtin (FH)

Hauptamtliche Dozentin und Fachreferentin für Allgemeine Rechtskunde und Staatsrecht an der Bayerischen Verwaltungsschule

Gegenreferenten

Peter Svtil

Ehem. Hauptamtlicher Dozent und Fachreferent für Staatsrecht an der Bayerischen Verwaltungsschule

Florian Lennert (Kap. 1.4)

Kriminologe und Lehrbeauftragter an der Bayerischen Verwaltungsschule

Impressum

Rechtsstand:

01.04.2024

Herausgeber:

Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Ridlerstraße 75, 80339 München,
Telefon 089/54057-0, info@bvs.de, www.bvs.de

Satz und Gestaltung:

Bureau Punktgrau – Buchgestaltung und Wissenschaftsdesign

Abbildung auf dem Cover:

© amadeus – stock.adobe.com

© 2024 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.

Vorwort

„Wer weiß, wie Würste und Gesetze zu Stande kommen, kann nachts nicht mehr ruhig schlafen.“ Ob an diesem Satz, der (vermutlich fälschlicherweise) Otto von Bismarck zugeschrieben wird, wirklich etwas dran ist, können Sie selbst beurteilen, nachdem Sie dieses Lehrbuch durchgearbeitet haben. Es wird zwar nicht um Würste, sehr wohl aber um Gesetzgebung gehen – sowohl auf Bundes- als auch auf Landes- und EU-Ebene. Es ist sicherlich nicht die Absicht dieses Lehrbuchs, Ihnen den Schlaf zu rauben. Stattdessen soll es Ihnen einen fundierten Überblick über die verfassungsrechtlichen Zusammenhänge und das komplexe Geflecht aus den verschiedenen Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und EU verschaffen. Es soll Sie fit machen für die Aufgaben an der BVS (Leistungsnachweise und Prüfungen) sowie für Ihre Tätigkeit in der Verwaltung.

Dem Fach Staatsrecht wird nicht selten unterstellt, es handle sich um „trockene Materie“. Und zugegeben: bei der ersten Begegnung mit Begriffen wie „Schranken-Schranken“, „praktische Konkordanz“, „effet utile“ oder „Cassis De Dijon“ legt man vielleicht zweifelnd die Stirn in Falten. Aber sowohl die prägnante Prüfungsstruktur, die Sie für die Lösung von Fällen brauchen, als auch zusätzliche Hintergrunderläuterungen in Einschüben und Fußnoten werden dafür sorgen, dass sich Ihnen die komplexen Zusammenhänge und Fachbegriffe erschließen und Sie den wichtigen Grundstein für das Verständnis aller anderen Rechtsfächer legen.

Wenn sich Ihnen die Frage stellt, wozu man das Staatsrecht überhaupt im (Behörden-) Alltag braucht, so besteht die Antwort nicht nur darin, dass ein grundlegendes Verständnis unserer Rechtsordnung und ein Überblick der Zusammenhänge für Beschäftigte in der Verwaltung essenziell sind. Auch ganz konkret gibt das Staatsrecht Antwort auf praktische Fragen, die sich in einer Behörde stellen können, wie beispielsweise „Warum braucht man eine Rechtsgrundlage für den Bescheid?“, „Handelt es sich bei der Auflage in der Baugenehmigung um einen Eingriff in ein Grundrecht?“, „Was ist eigentlich der Unterschied zwischen einem Eingriff und einer Verletzung des Grundrechts?“, „Darf man einen Bewerber aus einem anderen EU-Mitgliedstaat im Hinblick auf die EU-Grundfreiheiten ablehnen, da er eine gewisse deutsche Qualifikation nicht vorweisen kann?“, „Unter welchen Voraussetzungen darf die Gemeinde einem Unternehmen eine Subvention gewähren?“ Wenn Sie das Lehrbuch durchgearbeitet haben, werden Sie diese Fragen anhand konkreter Sachverhalte beantworten können. Darüber hinaus werden Sie natürlich auch wissen, wie Gesetze zu Stande kommen.

Viel Erfolg für Ihren Lehrgang an der BVS!

Feedback, konstruktive Kritik und Verbesserungsvorschläge zu diesem Buch nehmen wir gern per Mail unter jacobsen@bvs.de entgegen.

Carmen Jacobsen
Peter Svitil

1	Verfassungsrechtliche Grundsätze	10
1.1	Allgemeine Staatslehre	11
1.1.1	Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt	11
1.1.2	Staatenverbindung	13
1.2	Staatsstrukturprinzipien	15
1.2.1	Republik	19
1.2.2	Demokratie	20
1.2.3	Sozialstaat	30
1.2.4	Bundesstaat	31
1.2.5	Rechtsstaat	34
1.3	Änderung des Grundgesetzes	44
1.4	Extremismusprävention	47
1.4.1	Pflicht zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst	47
1.4.2	Begriffsbestimmung	47
1.4.3	Radikalisierungsprozess	52
1.4.4	Ideologische Eingruppierung nach Szenen	52
1.4.5	Handlungsoptionen im beruflichen Kontext der Behörde	57
2	Oberste Verfassungsorgane nach dem Grundgesetz	68
2.1	Bundestag	72
2.1.1	Wahlen	72
2.1.2	Beschlussfassung und Mehrheiten	89
2.1.3	Status der Abgeordneten	92
2.1.4	Aufgaben	96
2.2	Bundesrat	100
2.2.1	Zusammensetzung und Stimmverteilung	100
2.2.2	Stimmabgabe und Beschlussfassung	101
2.2.3	Aufgaben	104
2.3	Bundespräsident	105
2.3.1	Wahl durch die Bundesversammlung	106
2.3.2	Aufgaben	108
2.4	Bundesregierung	110
2.4.1	Bildung der Bundesregierung	110
2.4.2	Organisationsprinzipien	115
2.4.3	Aufgaben	117
2.4.4	Amtsende der Bundesregierung	117
2.5	Bundesverfassungsgericht	123
2.5.1	Zusammensetzung	123
2.5.2	Aufgabe als „Hüter der Verfassung“	124

3	Staatsfunktionen	128
3.1	Legislative	129
3.1.1	Gesetzgebung	129
3.1.1.1	Gesetzgebungszuständigkeit	130
3.1.1.2	Gesetzgebungsverfahren	141
3.1.1.2.1	Gesetzesinitiative	141
3.1.1.2.2	Beschluss des Bundestages	143
3.1.1.2.3	Beteiligung des Bundesrates	144
3.1.1.3	Abschluss	149
3.1.2	Verfassungsänderung	156
3.2	Exekutive	158
3.2.1	Vollzug von Bundesgesetzen	158
3.2.2	Erlass von Rechtsverordnungen	162
3.3	Judikative	165
3.3.1	Wichtige Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts	165
3.3.2	Funktion der Bundesgerichte	174
4	Grundrechte nach dem Grundgesetz	182
4.1	Funktion der Grundrechte	183
4.1.1	Bedeutung der Grundrechte	184
4.1.2	Grundrechtsadressat und Grundrechtsträger	184
4.1.3	Mittelbare Grundrechtswirkung	187
4.2	Umgang mit Freiheitsrechten	188
4.2.1	Prüfung eines Freiheitsgrundrechts	189
4.2.2	Einzelne Freiheitsrechte	201
4.3	Umgang mit Gleichheitsrechten	218
4.3.1	Prüfung eines Gleichheitsgrundrechts	218
4.3.2	Weitere Gleichheitsrechte	221
4.3.3	Ermessensreduzierung und Selbstbindung der Verwaltung	222
4.4	Verfassungsrechtliche Rechtsbehelfe	224
4.4.1	Petitionsrecht	224
4.4.2	Verfassungsbeschwerde nach dem Grundgesetz	225
5	Bayerische Verfassung	234
5.1	Vergleich der Verfassungsgrundsätze nach GG und BV	236
5.2	Vergleich der Staatsorgane nach GG und BV	239
5.2.1	Landtag	240
5.2.2	Staatsregierung	249
5.2.3	Verfassungsgerichtshof	255

5.3	Gesetzgebung in Bayern	257
5.3.1	Durch den Landtag	259
5.3.2	Durch das Volk	260
5.3.3	Verfassungsänderung	265
5.4	Grundrechtsschutz nach der Bayerischen Verfassung	267
5.4.1	Vergleich der Grundrechte nach GG und BV	267
5.4.2	Rechtsbehelfe zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof	273
5.4.2.1	Verfassungsbeschwerde	275
5.4.2.2	Popularklage	278
5.4.2.3	Gegenüberstellung verfassungsrechtlicher Rechtsbehelfe	281
6	Europäische Union	286
6.1	Grundlagen der EU	287
6.2	Rechtssetzung der EU	293
6.2.1	Verhältnis von Unionsrecht zu nationalem Recht	293
6.2.2	Primärrecht	298
6.2.3	Sekundärrecht	299
6.2.4	Zustandekommen von Sekundärrecht	303
6.2.4.1	Gesetzgebungskompetenz der EU	304
6.2.4.2	Gesetzgebungsverfahren	306
6.2.4.3	Abschlussverfahren	308
6.2.5	Haftung der Mitgliedstaaten	308
6.3	Organe der EU	311
6.3.1	Europäisches Parlament	314
6.3.2	Europäischer Rat	317
6.3.3	Rat der EU (Ministerrat)	318
6.3.4	Europäische Kommission	319
6.3.5	Europäischer Gerichtshof (EuGH)	323
6.3.6	Europäische Zentralbank (EZB)	324
6.3.7	Europäischer Rechnungshof	324
6.4	Grundfreiheiten der EU	326
6.4.1	Prüfung der Grundfreiheiten	326
6.4.2	Vier Grundfreiheiten	333
6.4.2.1	Freier Warenverkehr	334
6.4.2.2	Freier Personenverkehr	338
6.4.2.2.1	Arbeitnehmerfreizügigkeit	339
6.4.2.2.2	Niederlassungsfreiheit	341
6.4.2.3	Dienstleistungsfreiheit	343
6.4.2.4	Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit	345
6.4.3	Diskriminierungsverbot als Auffangrecht	348
6.5	Weitere Rechte der EU-Bürger	348
6.5.1	Kommunales Wahlrecht	348
6.5.2	Bürgerinitiative, Petition	349

6.6	Beihilferecht (Subvention)	350
6.7	Wichtige Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs	353
6.7.1	Vertragsverletzungsverfahren	354
6.7.2	Nichtigkeitsklage	355
6.7.3	Vorabentscheidungsverfahren	356
	Anhang	360
	Literatur und Quellen	360
	Abkürzungsverzeichnis	364
	Stichwortverzeichnis	368
	Schriftenverzeichnis	376

Zur Arbeit mit diesem Lehrbuch

Liebe Teilnehmerinnen und Teilnehmer, liebe Leserinnen und Leser,

dieses Lehrbuch ist konzipiert für die Lehrgänge in der QE2 und für den BL II an der BVS sowie für alle, die sich umfassend über staatsrechtliche Themen sowie europarechtliche Bezüge informieren wollen. Auch sehr anspruchsvolle Aspekte (Prüfschemata, Rechtsprechung etc.) sind enthalten. Für die Lehrgänge KFB, VFA-K und BL I hingegen steht das Lehrbuch Band 6a zur Verfügung, welches sich auf das Grundwissen zum Staatsrecht beschränkt.

Damit Sie für sich den maximalen Nutzen aus diesem Lehrbuch ziehen können, beginnen wir mit einer kurzen Einführung, die als eine Art „Bedienungsanleitung“ für dieses Buch und somit auch als Impulsgeber und Wegweiser für Ihre persönliche Lernmotivation verstanden werden kann.

In diesem Sinne wird im Folgenden Relevanz für Aufgaben an der BVS (Leistungsnachweise und Prüfungen) der einzelnen Abschnitte, die Bedeutung der jeweiligen Icons sowie die Idee und Funktion der entsprechenden Einschübe erläutert.

Relevant für Aufgaben an der BVS in den Lehrgängen BL II und QE2 ist **nur der reine Fließtext**, ohne Einschübe und Fußnoten. Das im Fließtext vermittelte Wissen kann anhand der Übungen und Kontrollfragen wiederholt werden. Außerdem gibt es Hintergrundinformationen, Kommentierungsvorschläge und Beispiele sowie Tipps, die für die Bearbeitung der Aufgaben hilfreich sein können.

Übungen: Mit der Übungs-Bubble versehene, blau hinterlegte Einschübe beinhalten kurze Aufgaben zu dem jeweils behandelten Stoffgebiet. In den Übungen möchten wir dazu anregen, näher in ein bestimmtes Thema einzutauchen, verschiedene Blickwinkel und Sichtweisen einzunehmen und die vermittelten Inhalte am konkreten Fallbeispiel zu reflektieren. Die Lösungen zu den Übungseinheiten finden Sie online unter <https://bvs.de/lb6> oder bequem durch Scannen des untenstehenden QR-Codes.

Kontrollfragen: Am Ende eines jeden Kapitels findet sich ein Abschnitt mit Kontrollfragen und Aufgaben zum gesamten Inhalt des Kapitels. Hier haben Sie die Möglichkeit, Ihr erlerntes Wissen zu testen und zu prüfen, ob Sie die vermittelten Thematiken gut durchdrungen haben. Die Lösungen zu diesen Wiederholungseinheiten können ebenfalls über den QR-Code abgerufen werden.

Tipps: Mit der Tipp-Bubble versehene, grau hinterlegte Einschübe beinhalten Merksätze sowie Tipps, die Ihnen helfen sollen, die vermittelten Inhalte besser zu verstehen und sich optimal auf die Prüfung vorzubereiten.



Übung



Tipp

In den übrigen Einschüben (und Fußnoten) hingegen sind Aspekte enthalten, die nicht für Leistungsnachweise und Prüfungen relevant sind. Diese müssen also nicht gelernt und wiedergegeben werden, beinhalten aber – je nachdem – Hintergrundinformationen, Kommentierungsvorschläge oder Beispiele, die für ein tieferes Verständnis des vermittelten Stoffes hilfreich sind.



Hintergrundinformationen: Ist ein Abschnitt mit dem Sprechblase-Icon versehen und seitlich mit einem grauen Balken gekennzeichnet, handelt es sich um Hintergrundinformationen. Im Sinne kurzer Exkurse leuchten diese die jeweiligen Themen weiterführend aus und tragen so zu einem tieferen Verständnis des Sachverhalts bei. Teilweise handelt es sich dabei um Exkurse, deren Inhalte zwar nicht im Fach Staatsrecht, ggf. aber in dem Fach, auf das verwiesen wird, prüfungsrelevant sind.

Fußnoten: In den Fußnoten befinden sich ebenfalls Hintergrundinformationen, die nicht für Aufgaben an der BVS relevant sind. Diese Aspekte sind umfassender und/oder anspruchsvoller als die mit dem Sprechblase-Icon gekennzeichneten Abschnitte. Insbesondere handelt es sich hierbei um Rechtsprechung des BVerfG oder des EuGH.



Komentierungsvorschläge: Einschübe, die mit dem Stift-Icon versehen und seitlich mit einem grauen Balken gekennzeichnet sind, bezeichnen Kommentierungsvorschläge. Diese beinhalten Tipps und Beispiele, welche Markierungen und Verweise Sie an einem Gesetzestext anbringen können, um diesen schneller zu antizipieren.



Beispiele: Ist ein Abschnitt mit einem Play-Icon versehen und seitlich mit einem blauen Balken gekennzeichnet, handelt es sich um ein Beispiel. Mit diesen Beispielen möchten wir Sie dazu anregen, den vermittelten Stoff noch einmal aus einer praxisnahen Perspektive zu betrachten. Denn nichts kann aufschlussreicher und interessanter sein als der Blick in die Praxis.

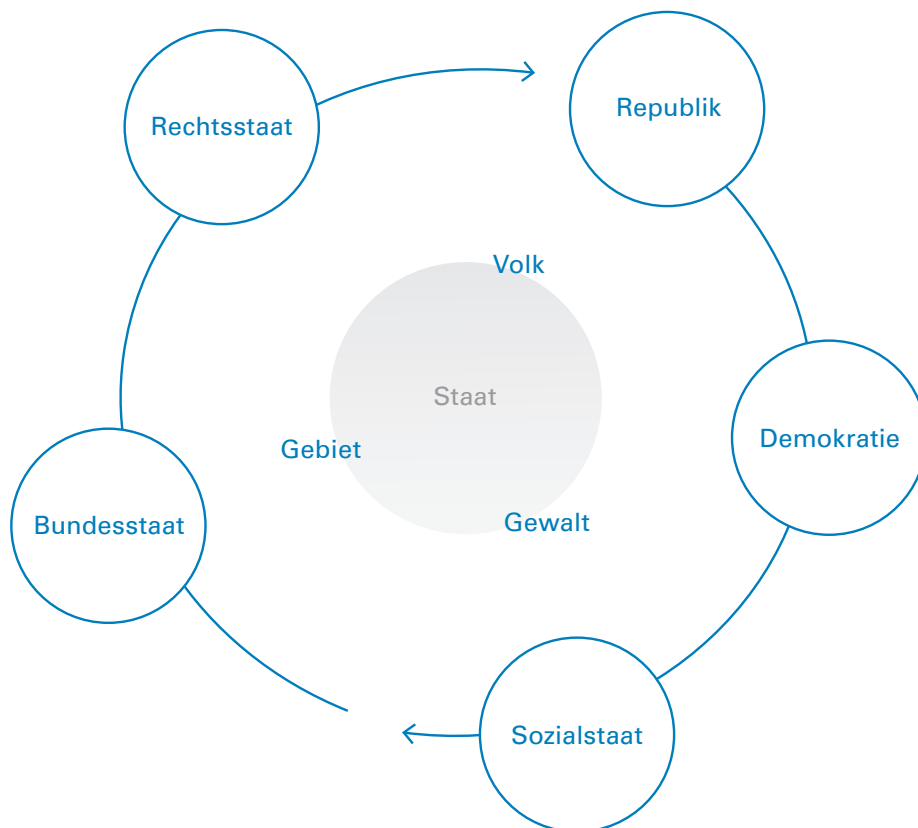
Abschließend noch ein Hinweis zur gendersensiblen Sprache. Zur Optimierung des Textflusses und zur besseren Lesbarkeit werden im Folgenden personenbezogene Bezeichnungen, die sich zugleich auf unterschiedliche Geschlechter beziehen, in der im Deutschen üblichen männlichen Form aufgeführt. Es mögen sich von den Inhalten jedoch alle Geschlechteridentitäten gleichermaßen angesprochen fühlen.

Lösungen zu
allen Übungen
und Kontroll-
fragen



1

Verfassungsrechtliche Grundsätze



Kapitel 1 gliedert sich in vier wesentliche Abschnitte:

- Zunächst geht es allgemein um die Definition des Begriffs „Staat“ und dessen wesentliche Merkmale, sowie die Abgrenzung zu überstaatlichen Einrichtungen.
- Anschließend werden die fünf Prinzipien herausgearbeitet, die konkret dem deutschen Staat Struktur geben.
- Diese werden im Rahmen der Änderung des Grundgesetzes wieder aufgegriffen.
- Zuletzt geht es um die freiheitliche demokratische Grundordnung und das Erkennen von und dem Umgang mit Extremismus.

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.

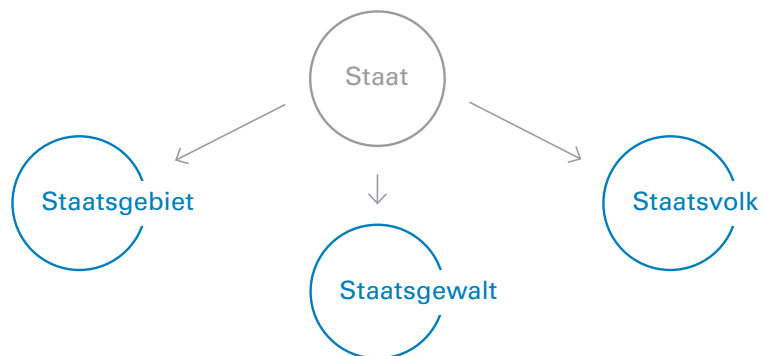


Abb. 01

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

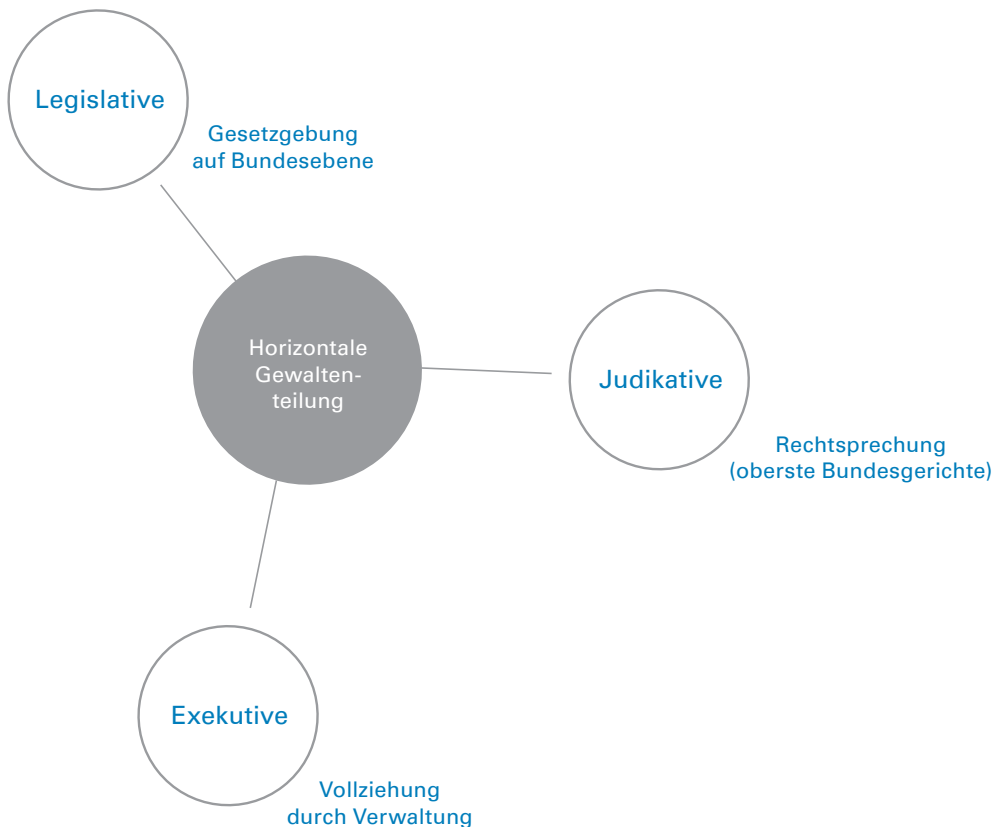
Die BRD ist – wie ihr Name bereits sagt – ferner eine **Republik**, was bedeutet, dass es ein vom Volk legitimiertes Staatsoberhaupt gibt, welches diese Position nur für eine begrenzte Zeit ausfüllt. In Deutschland ist das Staatsoberhaupt der Bundespräsident, der gem. Art. 54 Abs. 1 und 6 GG von der **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

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** bzw. Gerichten in den Ländern.

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

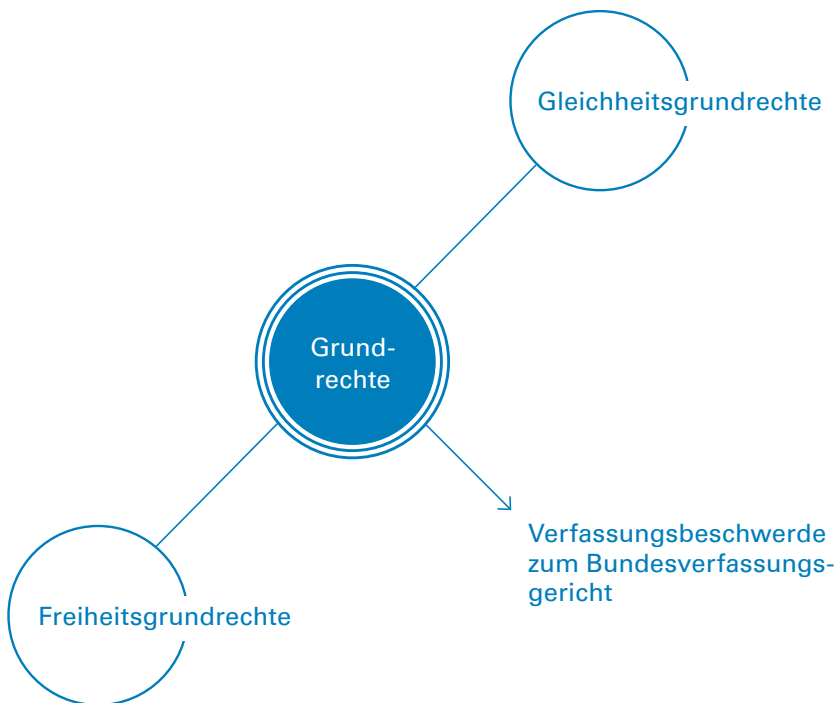
Zur formellen Verfassungsmäßigkeit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 70 ff. GG¹ gehören drei grundsätzliche Abschnitte: Zunächst die Gesetzgebungskompetenz bzw. die Zuständigkeit, anschließend das eigentliche Gesetzgebungsverfahren und letztlich das Abschlussverfahren – also die Form der 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**.

¹ In Abgrenzung zum **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** nach Art. 70 ff. GG gibt es das **außerordentliche Gesetzgebungsverfahren** im Falle des Gesetzgebungsnotstandes nach Art. 81 GG.

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**.

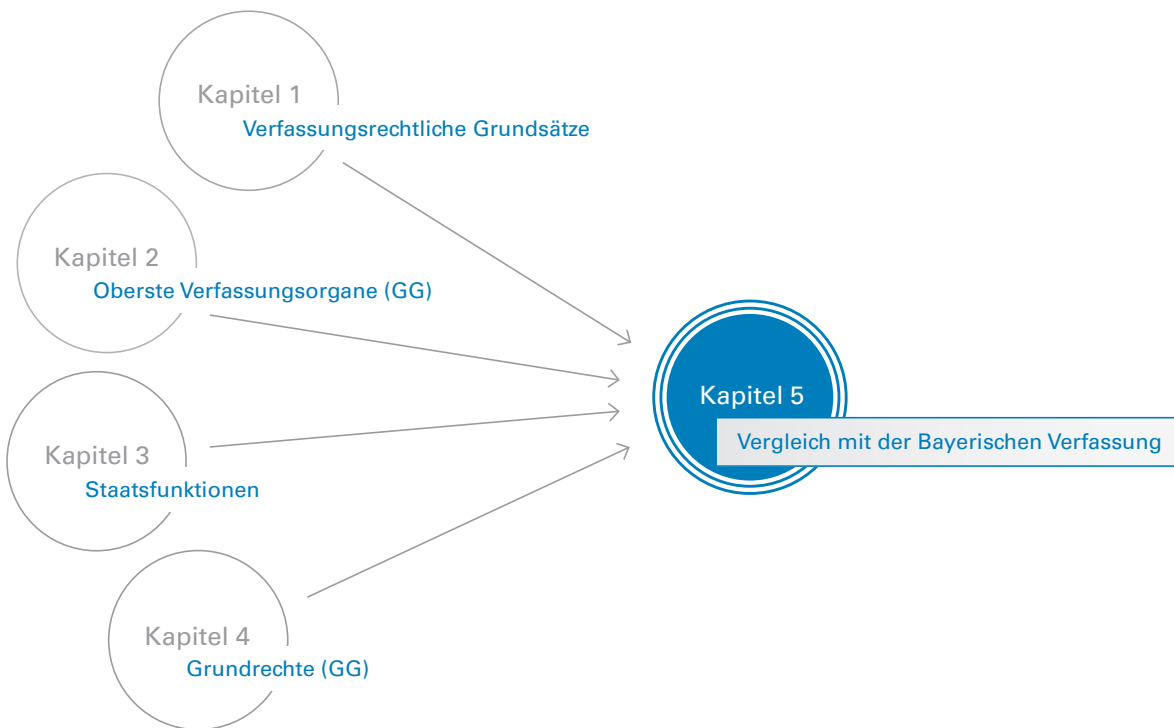


Abwehrrecht

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 Bundesebene¹ vorgesehen sind.



Zur Geschichte der Bayerischen Verfassung

Die Verfassung des Freistaates Bayern (BV), die auf Landesebene das hierarchisch am höchsten angesiedelte Gesetz darstellt und dem jede weitere landesrechtliche abstrakt-generelle Regelung nachgeordnet ist, ist bereits die **vierte Bayerische Verfassung**. Bereits in den Jahren 1808 und 1818 gab es Verfassungen in Bayern, damals war jedoch der König Staatsoberhaupt. Im Jahr 1918 wurde die Monarchie abgeschafft und Bayern zum „Freistaat“, also zu einer Republik. Daher war auch eine neue Verfassung erforderlich, die im Jahr 1919 erlassen wurde. Infolge des Zweiten Weltkrieges wurde diese im Jahr 1946 nach Genehmigung der amerikanischen Militärregierung (Bayern lag in der amerikanischen Besatzungszone) und Zustimmung durch Volksentscheid durch die heute gültige Verfassung des Freistaates Bayern, kurz „Bayerische Verfassung“ (BV) ersetzt (Art. 186 Abs. 1 BV).

Struktur der BV

Die Bayerische Verfassung ist wie folgt aufgebaut:

Vor dem ersten Artikel befindet sich die **Präambel**, die Bezug auf den zum Erlasszeitpunkt gerade beendeten Zweiten Weltkrieg und das Dritte Reich nimmt. Sie erklärt Friedenssicherung, Menschlichkeit und Recht zu zentralen Aufgaben der Verfassung.

Im **ersten Abschnitt des ersten Hauptteils** geht es um die **Grundlagen des Bayerischen Staates**, insbesondere um die Verfassungsgrundsätze.

Der **zweite bis fünfte Abschnitt des ersten Hauptteils** beinhaltet die **Staatsorgane**, also den Landtag, die Staatsregierung und den Verfassungsgerichtshof. Im **sechsten bis achten Abschnitt des ersten Hauptteils** sind die **Staatsfunktionen** – Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege – geregelt.

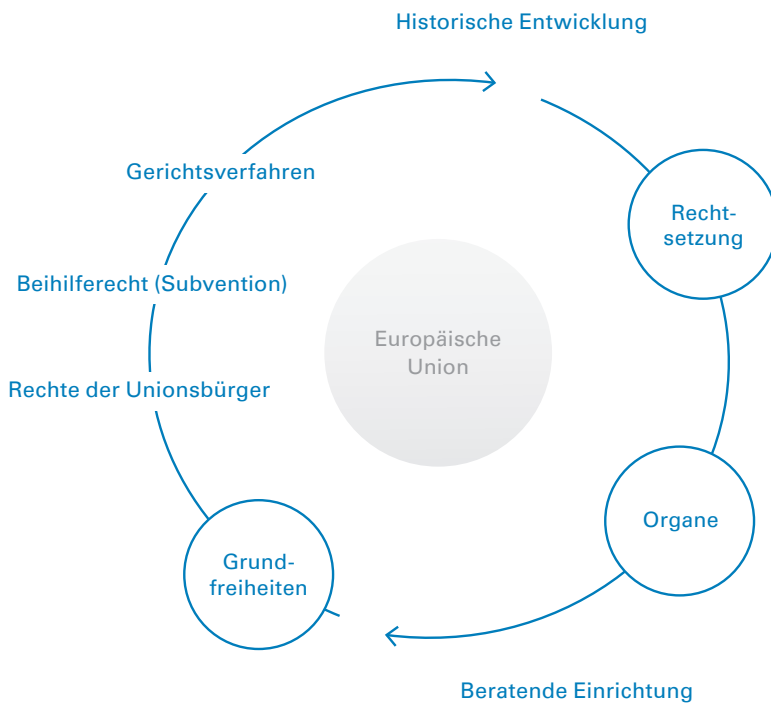
Der **zweite Hauptteil** beschäftigt sich mit den **Grundrechten**.

Die übrigen Abschnitte der Bayerischen Verfassung sind nicht Inhalt der Lehrgänge an der BVS.

¹ Zwar kennt auch das Grundgesetz den Volksentscheid (Art. 29 Abs. 2 GG), als Möglichkeit zur Gesetzgebung ist er indes dort nicht zu finden.

6

Europäische Union



Kapitel 6 beschäftigt sich mit den Grundlagen der Europäischen Union. Eingangs erfolgt ein kurzer Überblick hinsichtlich der historischen Entwicklung der EU. Anschließend folgen die drei Kernthemen:

- **Rechtsetzung der EU** – das Primärrecht, das Sekundärrecht und das Gesetzgebungsverfahren
- **Organe der EU** – wie sie gebildet werden und untereinander zusammenhängen bzw. was ihre Aufgaben sind
- **Grundfreiheiten der EU** – was jeweils geschützt ist und welche Bedeutung sie für die öffentliche Verwaltung haben

Knapp werden daneben die Themen der beratenden Einrichtungen, weiterer Rechte der Unionsbürger, das europäische Beihilferecht und mögliche Gerichtsverfahren zum EuGH behandelt.

6.1 Grundlagen der EU

Ein vereintes Europa, das insbesondere demokratisch, rechtsstaatlich und sozial organisiert ist, ist ein Staatsziel nach dem Grundgesetz (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG).

Staatenverbund

Die Europäische Union – kurz EU oder auch Union (Art. 1 Abs. 1 EUV) ist kein Staat nach der Drei-Elemente-Theorie von Georg Jellinek. Sie hat keine Staatsgewalt, also keine ursprüngliche Macht aus sich selbst heraus (keine „Kompetenz-Kompetenz“), sondern nur von den Mitgliedstaaten übertragene Macht (vgl. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 48 EUV). Für Deutschland ist der Rahmen für die Übertragung von Rechten auf die EU in Art. 23 GG normiert, Hoheitsrechte können nur durch ein formelles Gesetz übertragen werden, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) und nur soweit, dass der Kern der Verfassung (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG, Identitätsvorbehalt bzgl. der Ewigkeitsgarantie) nicht angetastet wird.¹ Die Mitgliedstaaten kooperieren aber in der Union enger als in einem Staatenbund, der i. d. R. nur einem bestimmten Zweck dient (z. B. Militärbündnis NATO). Der EU werden Hoheitsrechte übertragen, sie ist eine besondere Staatenverbindung, die als Staatenverbund bezeichnet wird (vgl. Kap. 1.1.2 „Staatenverbindung“).²

Bei der Europäischen Union handelt es sich um eine **Wertegemeinschaft** (Art. 2 EUV), die allen europäischen Staaten offensteht, die diese Werte teilen (Art. 49 EUV). Zu den Werten der Union gehören die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern (Art. 2 EUV), zu ihren Zielen zählen Frieden, Sicherheit, ein Raum ohne Binnengrenzen, Preisstabilität und soziale Gerechtigkeit (Art. 3 EUV). Ein **Austritt** aus der EU ist auch möglich (Art. 50 EUV). Erfolgt ist bereits der Austritt Großbritanniens, der besser bekannt ist als „Brexit“. Derzeit hat die EU 27 Mitgliedstaaten. Wer Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist (Art. 52 Satz 1 EUV), ist gleichzeitig Unionsbürger (Art. 20 Abs. 1 AEUV, vgl. auch Art. 9 EUV).

1 Im Rahmen von Art. 23 GG spricht das BVerfG vom „Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes“, geht aber auch davon aus, dass Hoheitsrechte nur bis zum Kern der Verfassung übertragen werden können. Insbesondere kann **Deutschland** nach dem Grundgesetz **kein Gliedstaat eines europäischen Bundesstaates** werden. Dafür wäre erforderlich, dass Deutschland sich zunächst nach Art. 146 GG eine komplett neue Verfassung gibt, die ermöglicht, die eigene staatliche Identität Deutschlands (teilweise) an einen Gesamtstaat „Europa“ abzugeben [vgl. BVerfGE 123, 267 „Lissabon“].

2 Die EU ist (seit dem Vertrag von Lissabon) ein **Rechtssubjekt** bzw. (wie) eine juristische Person (vgl. Art. 47 EUV, Art. 335 AEUV), sie ist damit **rechtsfähig** (= fähig, Träger von Rechten und Pflichten zu sein). Die Union wird nach außen je nach Sachverhalt vertreten durch den Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 EUV, „Außenminister“ der EU), durch den Präsidenten des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 6 EUV) oder durch die Europäische Kommission (Art. 17 Abs. 1 Satz 6 EUV, Art. 335 Satz 2 AEUV).

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
www.bvs.de

Titelnummer: 506