

Prof. Dr. Andreas Haratsch, Dr. Anke Holljesiefken,  
Dr. Sebastian Piecha unter Mitwirkung von Christoph Schmäler  
sowie Christian Baier

# Deutsches Verfassungsrecht

Kurseinheit 1:  
Staatsorganisationsrecht und Glossar

Fakultät für  
**Kultur- und  
Sozialwissen-  
schaften**

---

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m<sup>2</sup>, weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

# Gliederung

<b>Gliederung .....</b>	<b>I</b>
<b>Kurseinheit 1: Staatsorganisationsrecht.....</b>	<b>1</b>
A. Einleitung .....	1
I. Staatsbegriff .....	1
II. Das Staatsverständnis des Grundgesetzes .....	3
III. Verfassungsbegriff und Verfassungsfunktion.....	4
IV. „Geschriebene“ und „ungeschriebene“, „starre“ und „bewegliche“ Verfassungen.....	10
V. Staatsstrukturprinzipien und Staatsorganisation .....	15
VI. Staatszielbestimmungen.....	16
VII. Staatsstrukturprinzipien als Grundlage der folgenden Darstellung.....	17
B. Demokratie .....	17
I. Demokratie als Herrschaft des Volkes: Repräsentative parlamentarische Demokratie.....	18
1. „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ .....	19
2. „Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe [...] ausgeübt“ (repräsentative parlamentarische Demokratie).....	19
a. „in Wahlen und Abstimmungen“ .....	19
b. „durch besondere Organe“ .....	21
aa. Parlamentarische Demokratie .....	21
bb. Personelle Legitimation .....	22
cc. Sachlich-inhaltliche Legitimation.....	22
3. Freier öffentlicher Meinungs Austausch als Grundvoraussetzung .....	23
II. Parlamentsvorbehalt.....	23
III. Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz .....	24

1.	Mehrheitsprinzip .....	24
2.	Unterschiedliche Arten von Mehrheiten .....	25
3.	Minderheitenschutz .....	26
IV.	Politische Arbeitsteilung und Repräsentation: die politischen Parteien .....	28
1.	Stellung der Partei zwischen Gesellschaft und Staat und Parteibegriff.....	28
2.	Rechte der Parteien.....	29
a.	Gründungs- und Betätigungsfreiheit.....	29
b.	Chancengleichheit.....	29
3.	Parteienfinanzierung.....	31
4.	Parteien im Verfassungsprozess.....	32
5.	Verfassungsfeindliche Parteien .....	33
V.	Das Verfahren demokratischer Legitimation: Bundestag und Bundesregierung .....	35
1.	Bundestag .....	35
a.	Zuständigkeiten und Aufgaben.....	35
b.	Wahl des Bundestages .....	38
aa.	Allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahl.....	38
bb.	Wahlverfahren .....	39
(1)	Mehrheitswahl.....	39
(2)	Verhältniswahl .....	40
(3)	Bundestagswahlen: personalisierte Verhältniswahlen .....	40
(a)	Sperrklausel und Grundmandatsklausel .....	40
(b)	Überhangmandate und Ausgleichsmandate.....	42

cc.	Wahlperioden, Auflösung des Bundestags .....	43
	(1) „Minderheitsregierung“, Art. 63 IV 3 GG ....	43
	(2) „Vertrauensfrage“, Art. 68 I GG .....	44
dd.	Die Mitglieder des Bundestages: Abgeordnete und ihre Rechtsstellung.....	45
	(1) Freies Mandat .....	45
	(2) Statusrechte .....	46
	(3) Schutz des Abgeordneten vor Verfolgung: Indemnität und Immunität .....	47
	(4) Ausscheiden aus dem Bundestag .....	48
ee.	Untergliederungen des Bundestages: Fraktionen und Ausschüsse.....	49
	(1) Fraktionen.....	49
	(a) Aufgaben und Rechtsstellung der Fraktionen .....	49
	(b) Fraktionen im Prozess.....	50
	(2) Ausschüsse, insbesondere Untersuchungsausschüsse .....	51
	(a) Rechtmäßigkeit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses .....	52
	(b) Rechtmäßigkeit der einzelnen Maßnahme .....	53
2.	Bundesregierung .....	56
a.	Struktur, Bildung, Amtsdauer .....	57
aa.	Struktur .....	57
bb.	Regierungsbildung.....	57
cc.	Amtszeit des Bundeskanzlers .....	58
	(1) konstruktives Misstrauensvotum, Art. 67 GG .....	58

	(2) Vertrauensfrage, Art. 68 GG.....	58
	dd. Amtszeit der Minister .....	59
	b. Zuständigkeiten und Aufgaben der Regierung .....	59
	aa. Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers .....	59
	bb. Ressortkompetenz der Minister.....	60
	cc. Aufgaben der Bundesregierung als Kollegialorgan .....	60
C.	Die Entscheidung für die Republik: Der Bundespräsident .....	63
	I. Republik.....	63
	II. Der Bundespräsident als Repräsentationsfigur .....	63
	1. Wahl durch die Bundesversammlung .....	63
	2. Repräsentations-, Integrations- und Reservefunktion .....	64
	3. Grundsätzliches Erfordernis der Gegenzeichnung durch die Regierung .....	64
	4. Prüfungs- und Verwerfungskompetenz des Bundespräsidenten .....	65
	a. Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten.....	66
	aa. Formelle Verfassungsmäßigkeit.....	66
	bb. Materielle Verfassungsmäßigkeit.....	66
	cc. Keine politische Prüfungskompetenz.....	67
	b. Verwerfungskompetenz des Bundespräsidenten .....	67
D.	Bundesstaat .....	69
	I. Der Bundesstaat des Grundgesetzes: zweigliedriger Aufbau .....	69
	1. Staatlichkeit der Länder .....	69
	2. Abgrenzung zum Einheitsstaat und zum Staatenbund .....	70
	II. Rechtsgrundlagen und Bedeutung des Bundesstaatsprinzips .....	71
	III. Subsidiarität und Föderalismus: Kompetenzverteilung im Bundesstaat .....	72

1.	Grundsatz: Subsidiarität der Zuständigkeit des Bundes .....	73
2.	Föderalismusreform .....	74
a.	Reform der Mitwirkungsrechte der Länder an der Bundesgesetzgebung .....	75
b.	Neuordnung der Gesetzgebungskompetenz .....	76
aa.	Abschaffung der Rahmengesetzgebung .....	76
bb.	Umgestaltung der konkurrierenden Gesetzgebung .....	77
c.	Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts .....	77
d.	Verbot des Bundesdurchgriffs auf die kommunale Ebene .....	77
e.	Neuordnung der Gemeinschaftsaufgaben .....	78
f.	Finanzielle Mithaftung der Länder für mangelhafte Umsetzung europa- oder völkerrechtlicher Vorgaben .....	78
3.	Gesetzgebungskompetenz .....	78
a.	Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, Art. 71, 73 GG .....	79
b.	Konkurrierende Gesetzgebung, Art. 72, 74 GG .....	80
aa.	Materie der konkurrierenden Gesetzgebung .....	80
bb.	Regelfall: Gesetzgebungskompetenz der Länder ...	82
(1)	Sperrwirkung .....	82
(2)	Abweichungsgesetzgebung der Länder .....	83
(3)	Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder .....	83
cc.	Ausnahme: Gesetzgebungskompetenz des Bundes .....	84
(1)	Kernkompetenz keine Erforderlichkeitsprüfung .....	84

(2) Bedarfskompetenz – bei Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung .....	85
(a) Zur Auslegung der Tatbestandsmerkmale .....	86
(b) Zur gerichtlichen Überprüfbarkeit der Voraussetzungen .....	87
dd. Abweichungsgesetzgebung der Länder .....	88
(1) Art. 72 III GG – materielle Abweichungsbefugnis .....	88
(a) Abweichungsfeste Kerne .....	90
(b) Überregelungskompetenz des Bundes .....	91
(2) Art. 84 I 2 GG – prozedurale Abweichungsbefugnis .....	91
c. Abschaffung der Rahmenkompetenz und Übergangsregelung .....	92
d. Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen .....	93
aa. Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs .....	94
bb. Annexkompetenz .....	94
cc. Zuständigkeit kraft Natur der Sache .....	95
e. Übersicht: Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder .....	96
f. Bundesrecht bricht Landesrecht .....	97
g. Exkurs: Gesetzgebungszuständigkeiten und Europäisches Unionsrecht .....	97
4. Verwaltungskompetenzen .....	98
a. Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder .....	98
aa. Regelfall: Landeseigener Vollzug von Bundesgesetzen – weisungsfrei .....	99



---

bb.	Abweichung vom Regelfall: Bundesauftragsverwaltung mit umfassendem Weisungsrecht des Bundes .....	100
(1)	Umfassende Aufsicht durch den Bund: Rechts- und Fachaufsicht .....	100
(2)	Weisungsbefugnis des Bundes als Aufsichtsmaßnahme .....	100
b.	Bundeseigene Verwaltung .....	102
c.	Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen .....	103
d.	Mischverwaltung und Kooperation .....	103
e.	Übersicht: Ausführung des Bundesrechts .....	105
5.	Rechtsprechung im Bundesstaat .....	105
IV.	Kompetenzschränken und Verfahrenspflichten: Das Gebot der Bundestreue .....	106
1.	Kompetenzschränke .....	106
2.	Verfahrenspflichten .....	107
V.	Kooperativer Föderalismus .....	107
VI.	Mitwirkung der Länder auf Bundesebene: Der Bundesrat .....	107
1.	Zusammensetzung des Bundesrates und Verfahren .....	108
a.	Zusammensetzung aus Mitgliedern der Landesregierungen .....	108
b.	Verfahren .....	109
2.	Aufgaben und Befugnisse .....	111
a.	Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes .....	111
b.	Mitwirkung an der Verwaltung des Bundes .....	111
c.	Übertragung von Befugnissen auf die Europäische Union .....	111
E.	Rechtsstaat .....	112
I.	Verfassungsrechtliche Grundlagen des Rechtsstaatsprinzips .....	113

---

II.	Vom Rechtsstaat zum Rechtsschutzstaat.....	114
III.	Grundgedanken des Rechtsstaatsprinzips.....	114
1.	„Das Recht gestaltet den Staat“ (Aspekt der Staatsorganisation).....	114
2.	„Recht durch Gesetzmäßigkeit“ (Aspekt der allgemeinen, formellen Gerechtigkeit).....	115
3.	„Recht durch Verhältnismäßigkeit“ (Aspekt der materiellen Einzelfallgerechtigkeit).....	116
4.	„Recht durch Verfahren“: Gerichtsverfahren und Gesetzgebungsverfahren.....	116
IV.	Gewaltenteilung und Gewaltenschränkung: Verwaltung und Justiz.....	116
1.	Begrenzung der Staatsgewalt durch Gewaltenteilung und -schränkung.....	116
2.	Die einzelnen Teilgewalten, insbesondere Verwaltung und Rechtsprechung.....	117
a.	Gesetzgebung.....	117
b.	Vollziehende Gewalt.....	117
c.	Rechtsprechung.....	118
aa.	Unabhängigkeit der Richter.....	118
bb.	Gerichtsorganisation.....	118
(1)	Bundesgerichte.....	118
(2)	Ländergerichte.....	119
V.	Rechtsbindung der staatlichen Organe.....	120
1.	Normenhierarchie.....	120
a.	Rangfolge des Bundesrechts.....	120
aa.	Die Verfassung an der Spitze.....	120
bb.	Formelle und materielle Gesetze.....	121
cc.	Rechtsverordnung: delegierte Rechtsetzung.....	122

dd.	Satzung: Rechtsetzung durch Selbstverwaltungskörperschaften .....	122
b.	Verhältnis der Normen untereinander .....	123
2.	Verfassungsbindung des Gesetzgebers .....	123
3.	Gesetzesbindung der Verwaltung (Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes) .....	123
a.	Vorrang des Gesetzes .....	124
b.	Vorbehalt des Gesetzes .....	124
aa.	Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes: Wesentlichkeitstheorie, einfacher Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt .....	125
bb.	Umfangreiche Kasuistik .....	126
(1)	Eingriffsverwaltung .....	126
(2)	Leistungsverwaltung .....	127
(3)	Sonderrechtsverhältnisse .....	128
(4)	Verwaltungsorganisation .....	129
cc.	Rechtsfolgen eines Verstoßes .....	129
c.	Übersicht: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes .....	129
4.	Gesetzesbindung der Judikative .....	130
VI.	Gerichtsverfahren und Gesetzgebungsverfahren .....	130
1.	Gerichtsverfahren: Allgemeiner Justizgewähranspruch, Rechtsschutzgarantie und prozessuale Grundrechte .....	130
a.	Rechtsschutzgarantie, Art. 19 IV 1 GG .....	130
aa.	Umfassender, lückenloser und effektiver Rechtsschutz .....	131
bb.	Voraussetzungen .....	131
b.	Gewährleistung des gesetzlichen Richters, Art. 101 I 2 GG .....	132
c.	Rechtliches Gehör, Art. 103 I GG .....	132

2.	Gesetzgebungsverfahren .....	133
a.	Übersicht: Gesetzgebungsverfahren .....	133
b.	Einleitungsverfahren: .....	134
c.	Hauptverfahren und Vermittlungsverfahren: .....	135
d.	Abschlussverfahren .....	137
e.	Exkurs: Normverwerfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts .....	138
f.	Übersicht: Kompetenzverteilung im Gesetzgebungsverfahren .....	138
VII.	Materielle Elemente des Rechtsstaatsprinzips .....	139
1.	Rechtssicherheit .....	139
a.	Rechtsklarheit und Bestimmtheit der Norm .....	139
b.	Rückwirkungsverbot und Vertrauensschutz .....	140
aa.	Rückwirkungsverbot .....	141
	(1) Echte Rückwirkung .....	141
	(2) Unechte Rückwirkung .....	142
bb.	Allgemeiner Vertrauensgrundsatz .....	142
2.	Verhältnismäßigkeit .....	142
F.	Sozialstaat und individuelle Freiheit .....	143
I.	Rechtsgrundlage und Begriff .....	143
II.	Inhalt .....	144
1.	Soziale Sicherheit .....	144
2.	Soziale Gerechtigkeit .....	145
III.	Rechtlicher Gehalt .....	145
1.	Unmittelbare Anspruchsgrundlage .....	145
2.	Bestandsgarantie .....	146
3.	Eingriffslegitimation .....	146
G.	Die Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union .....	147

---

I.	Die Erosion des überkommenen Nationalstaates.....	147
III.	Die Elemente des grundgesetzlichen Integrationsstaatsprinzip .....	148
1.	Die verfassungsrechtliche Verankerung.....	148
2.	Die integrationsbedingte Öffnung der nationalen Rechtsordnung .....	149
a.	Die Perforation des staatlichen „Souveränitätspanzers“	149
b.	Die Ermöglichung des Vorrangs des Rechts der Europäischen Union .....	149
c.	Das integrationsbedingte Aufbrechen der staatlichen Strukturprinzipien .....	149
3.	Die rechtsordnungsübergreifende Verwirklichung der Strukturprinzipien.....	152
4.	Das System wechselseitiger Verfassungsstabilisierung .....	155
a.	Die europäische Struktursicherungsklausel .....	155
b.	Die nationale Struktursicherungsklausel.....	156
c.	Die prozedurale Verfassungsstabilisierung.....	158
aa.	Die Identitätskontrolle .....	159
bb.	Die Ultra-vires-Kontrolle.....	159
cc.	Die Grundrechtskontrolle gemäß der Solange- Rechtsprechung.....	161
	Literaturhinweise .....	163
	Die Autorinnen und Autoren.....	164
	Anhang: Glossar.....	166

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

# Kurseinheit 1: Staatsorganisationsrecht

## A. Einleitung

Die Verfassung regelt – neben den *Grundrechten* – die Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland. Sie ist vergleichbar mit den Strukturen eines Bauwerks: Kein Baumeister kann von diesen tragenden Elementen abweichen, sie geben die innere und äußere Ordnung vor und verleihen Stabilität und Halt. Genauso wird ein Staat von den Strukturen getragen, die in der Verfassung vorgegeben werden.

Die folgende Darstellung erläutert zunächst unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Grundgesetzes elementare Grundbegriffe wie Staat, Verfassung, Staatsstrukturprinzipien, Staatszielbestimmungen und die damit zusammenhängenden Fragen. Damit soll ein Fundament für das Verständnis gelegt werden.

### I. Staatsbegriff

*Georg Jellinek* hat den klassischen Begriff des Staates geprägt. Danach ist der Staat eine mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Körperschaft eines sesshaften Volkes (Gebietskörperschaft). Er wird also durch drei Elemente bestimmt: *Staatsvolk - Staatsgebiet - Staatsgewalt* (Drei-Elemente-Lehre). Somit ist der Staat eine Einrichtung, durch die eine Gesamtheit von Menschen auf einem bestimmten Teil der Erdoberfläche unter einer hoheitlichen Gewalt in einer Gemeinschaft zur Verwirklichung von Gemeinschaftszwecken verbunden ist.

Drei-Elemente-Lehre:  
Staat = Staatsvolk +  
Staatsgebiet + Staatsgewalt

Unter *Volk* versteht *Jellinek* die Gesamtheit der Individuen, die dem Staat angehören. Für die Zugehörigkeit zum Volk ist die Staatsangehörigkeit entscheidend. Zum Staatsvolk gehören die dem Staat zugehörigen Menschen (persönlicher Geltungsbereich). Die Bestimmung, wer dazugehört, kann nach verschiedenen Kriterien vorgenommen werden: Sprache, Religion, Rasse, Nationalität. Heute wird die Bestimmung des Staatsvolks allgemein durch das Merkmal Staatsangehörigkeit vorgenommen. Das Staatsvolk ist daher die Gesamtheit der Staatsangehörigen.

Die Staatsangehörigkeit wird im Normalfall kraft Gesetzes durch die Geburt erworben. Der Erwerb kann sich nach dem *Territorial- oder dem Abstammungsprinzip* vollziehen: Nach dem Territorialprinzip erfolgt der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch die Geburt im Staatsgebiet, nach dem Abstammungsprinzip entsprechend der Staatsangehörigkeit der Eltern oder eines Elternteils. Die deutsche Staatsangehörigkeit wird in der Regel nach dem Abstammungsprinzip erworben, §§ 3 ff. StAG.

Daher sind Volk und Nation zu unterscheiden, denn für die Zugehörigkeit zum Volk ist die Staatsangehörigkeit, für die Zugehörigkeit zur Nation die gemeinsame Tradition, Sprache usw. entscheidend.

Das Begriffsmerkmal *Staatsgebiet* ergibt sich aus der Wendung „sesshaft“. Als Staatsgebiet versteht *Jellinek* den Raum, auf den die Körperschaft Herrschaftsgewalt ausübt. Staatsgebiet ist ein abgegrenzter Teil der Erdoberfläche, der zum dauernden Aufenthalt von Menschen geeignet ist und diesen als Lebensgrundlage dienen kann. Die Grenzen werden vom Grundsatz der tatsächlichen Beherrschbarkeit bestimmt: Der Luftraum und das Erdinnere gehören dann nicht mehr zum Staatsgebiet, wenn diese Beherrschbarkeit endet.

Neben dem Staatsvolk und dem Staatsgebiet ist die *Staatsgewalt* erforderlich, die dem Staat Herrschaftsmacht verleiht. Die Staatsgewalt beinhaltet die Herrschaftsmacht über das *Staatsgebiet (Gebietshoheit)* und das *Staatsvolk (Personalhoheit)*. Herrschaft wird dabei definiert als die originäre, selbstorganisationsfähige und möglichst rechtlich gebundene Macht des Staates. Herrschaftsmacht liegt vor, wenn das Gemeinwesen in der Lage ist, Befehle zu erteilen und, falls notwendig, zwangsweise durchzusetzen. Ursprünglichkeit der Staatsgewalt bedeutet, dass diese letztverantwortlich und unabhängig ist, also von niemandem mehr abgeleitet wird (im Gegensatz z.B. zu den Gemeinden, deren Anordnungs- und Zwangsgewalt vom Staat abgeleitet ist). Diese Selbstorganisationsfähigkeit (innere Souveränität) besagt, dass sich der Staat eigenständig, ohne Einwirkung von außen, organisieren können muss. Nicht notwendig ist dagegen umfassende Souveränität. Staatsqualität haben daher auch die Länder der Bundesrepublik; die Übertragung von Hoheitsrechten lässt einen Staat nicht seine Staatsqualität verlieren. Unteilbarkeit der Staatsgewalt bedeutet, dass es nur einen einheitlichen Träger geben kann (Volk, Monarch). Die rechtsstaatliche Auffassung verlangt, dass grundsätzlich die Herrschaftsmacht an fundamentale Rechtssätze gebunden ist.

Es ist allgemein anerkannt, dass die drei Elemente Grundvoraussetzungen dafür sind, dass ein Gebilde rechtlich als Staat qualifiziert werden kann. So gilt jener juristische Staatsbegriff im Völkerrecht allgemein. Bereits 1933 fand sich in dem Entwurf einer Völkerrechtskodifikation auf der Konferenz von Montevideo, betreffend die Voraussetzungen für die Anerkennung von Staaten, folgender „Staatsreifekatalog“:



1. dauernde Bevölkerung;
2. ein abgegrenztes Territorium;
3. eine Regierung;
4. die Fähigkeit, mit anderen Staaten Beziehungen aufzunehmen.

Die Drei-Elemente-Lehre nennt zwar die Mindestanforderungen eines Staates, geht aber auf das Wesen des Staates letztlich nicht ein.

*Jellinek* kennt in seinem *juristischen* Staatsbegriff den Begriff der Gesellschaft, also die konkrete Dynamik des Volkes in seinen ideologischen und politischen Konflikten nicht. Auch die Legitimation der Staatsgewalt ergibt sich für ihn durch das Vorliegen seiner drei – oben vorgestellten – Begriffselemente, nicht aber in Bezug auf das Volk. Man kann also sagen, dass die *jellineksche* Konzeption *Ausdruck eines Verständnisses der Trennung von Staat und Gesellschaft* ist.

Zum Staatsbegriff sei folgende **Literatur** empfohlen:

*Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, Heidelberg 1929, S. 136 ff. und S. 174 ff. Eine grundsätzliche Kritik an der Lehre *Jellineks* aus der Sicht der *hegelschen* Philosophie findet sich bei *Tsatsos*, Der Staat als funktionelle Vereinigung von Gesellschaft und Recht, Heidelberg 1966, § 1, S. 11 ff.; umfassende und sehr übersichtliche Darstellungen der Kernproblematik „Trennung von Staat und Gesellschaft“ sind zu finden bei: *Böckenförde* (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Wege der Forschung, Darmstadt 1976, und bei *Hesse*, Bemerkungen zur heutigen Problematik von Staat und Gesellschaft, DÖV 1975, S. 437 ff. Grundlegend für die Kritik am herkömmlichen Staatsbegriff: v. *Oertzen*, Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus, 1974; *Vorländer*, Verfassung und Konsens, Der Streit um die Verfassung in der Grundlagen- und Grundgesetzkommunikation der Bundesrepublik Deutschland. Untersuchungen zur Konsensfunktion und Konsenschance der Verfassung in der pluralistischen und sozialstaatlichen Demokratie, 1981; *Dux*, Strukturwandel der Legitimation, 1976; s. auch *Bartelsberger*, Der Verfassungsstaat als Staatsbegriff, in: Heckmann (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit im Wandel: Festschrift für Thomas Würtenberger zum 70. Geburtstag, 2013, S. 149 ff.; *Steiger*, Geht das Zeitalter des souveränen Staates zu Ende?, Der Staat 41 (2002), S. 331 ff.

## II. Das Staatsverständnis des Grundgesetzes

Unter der Geltung des Grundgesetzes *verliert* die traditionelle Trennung von Staat und Gesellschaft, als Vorverständnis seiner Interpretation, *mehr und mehr ihre Berechtigung*. Maßgeblich hierzu beigetragen hat die Entwicklung zum Sozialstaat. Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, Art. 20 I, beinhaltet das verfassungsrechtliche Mandat an den Staat zu einer aktiven Sozial-, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Hierdurch wird dem Staat auferlegt, solche sozialen und wirtschaftlichen Probleme zu lösen, *zu deren Bewältigung die gesellschaftlichen Kräfte allein nicht in der Lage sind*. Diese Entwicklung war die Folge der Entstehung der industriellen Massengesellschaft, die durch zunehmende Technisierung

Relativer Dualismus von Staat und Gesellschaft im Grundgesetz

und Spezialisierung eine staatliche Einflussnahme auf die komplizierter gewordenen Lebensverhältnisse durch Intervention, Lenkung und planende Gestaltung notwendig machte.

Für die Überwindung des Gegensatzes zwischen Staat und Gesellschaft als Vorverständnis bei der Auslegung des Grundgesetzes spricht sowohl seine Entstehungsgeschichte als auch Art. 1 I GG: „*Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.*“ Hieraus folgt, dass die Grundrechte nicht nur subjektive Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat enthalten, sondern zugleich ein Wertsystem und eine objektive Ordnung bilden. Das grundgesetzliche Grundrechtsverständnis reduziert die Funktion der Grundrechte daher nicht auf ihren abwehrenden, dem Staat entgegen gerichteten Charakter. Es kann deshalb nicht ausschließlich als Ausfluss der Trennung von Staat und Gesellschaft, sondern vielmehr als Überwindung dieser Antinomie betrachtet werden.

Am deutlichsten zeigt sich die Überwindung des Dualismus von Staat und Gesellschaft am „Doppelcharakter“ der Parteien:

Volks- und Willensbildung

- Art. 21 GG nennt sie nicht nur ausdrücklich, er weist ihnen darüber hinaus als Aufgabe die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes zu, d.h. er sieht sie als eine Organisationsform neben anderen an, in der die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen ihren Ausdruck gefunden haben.

Ausübung von Staatsgewalt

- § 18 I Bundeswahlgesetz (BWahlG) hingegen ordnet die Parteien in den Rahmen des durch die Art. 20 II GG und Art. 38 I 1 GG strukturierten Prozesses der Ausübung von Staatsgewalt ein

### III. Verfassungsbegriff und Verfassungsfunktion

Bevor man sich mit dem geltenden Verfassungsrecht auseinandersetzen kann, ist es jedoch geboten, sich zunächst Klarheit über den Begriff der Verfassung und ihre Stellung in der Rechtsordnung zu verschaffen.

Verfassung bezieht sich auf die politische Gesamtordnung des Staates

Das Wort Verfassung wird im Schrifttum in sehr unterschiedlicher Art und Weise verwendet. Die beiden Hauptgruppen im Meinungsbild sind erstens die Vertreter eines faktischen Verfassungsverständnisses und zweitens die Vertreter, die die Verfassung als ein normatives Gebilde betrachten. Gemeinsam ist beiden Konzeptionen, dass sie sich auf die *Gesamtordnung* eines Staates beziehen.