

Prof. Dr. Katharina Gräfin von Schlieffen

# **BA Politik und Organisation (Politics and Organization) Modul 2.3: Rechtliche Grundlagen**

Basiskurs Öffentliches Recht

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. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

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

# Inhaltsverzeichnis

A. Verfassungsrecht .....	3
I. Ein extremer Fall .....	3
II. Fragen der Herrschaft .....	5
III. Verfassung und Staat .....	8
1. Was ist eine Verfassung? .....	8
a) Funktionen einer Verfassung .....	8
b) Form und Inhalt .....	10
c) Wirkweise einer Verfassung .....	11
aa) Gesellschaftlicher Aspekt .....	11
bb) Juristischer Aspekt .....	11
d) Nationales und europäisches Verfassungsrecht .....	13
2. Verfassung und Staat .....	16
3. Verfassungsrechtliche Grundprinzipien .....	18
a) Das Republikprinzip .....	19
b) Das Demokratieprinzip .....	20
aa) Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie? .....	21
bb) Politische Parteien .....	22
c) Das Rechtsstaatsprinzip .....	23
d) Das Bundesstaatsprinzip .....	25
e) Das Sozialstaatsprinzip .....	26
4. Die Staatsorgane des Bundes .....	27
a) Gesetzgebende Organe .....	27
aa) Bundestag .....	28
bb) Bundesrat .....	29
b) Vollziehende Organe .....	29
aa) Bundespräsident .....	29
bb) Bundesregierung .....	30
c) Rechtsprechende Organe .....	31
5. Grundrechte und Grundfreiheiten .....	33
a) Grundrechte – Allgemeine Einführung .....	33
aa) Grundrechte als subjektive Abwehrrechte und Teilhaberechte .....	33
bb) Grundrechtskatalog .....	35
(1) Die Menschenwürde .....	35
(2) Freiheitsrechte .....	36
(3) Gleichheitsgrundrechte .....	37
(4) Verfahrensgrundrechte .....	38

b) Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten .....	39
B. Verwaltungsrecht .....	41
I. Grundsätzliches .....	41
1. Verwaltungsbegriff .....	42
2. Legitimation der Verwaltung .....	44
3. Verwaltungsrecht .....	46
II. Organisation der Verwaltung und ihre Handlungsformen.....	47
1. Organisation der Verwaltung .....	47
2. Aufbau der Verwaltung.....	48
a) Verwaltungsträger, Organe und Organwalter .....	49
b) Behörden .....	51
3. Handlungsformen der Verwaltungstätigkeit .....	51

## A. Verfassungsrecht

### I. Ein extremer Fall

Herr Ohnemichel wunderte sich.\* Soeben war die glanzvolle Festveranstaltung zum 25. Regierungsjubiläum des Wirtschaftsexperten Bob W. Meier I. in Habenburg zu Ende gegangen und Ohnemichel war in bester Laune auf dem Weg zum Parkplatz seines Autos. Er hatte sich gefreut, an den Feierlichkeiten teilnehmen zu können. Schließlich gab es so einen Festakt nicht alle Tage, denn es war schon ungewöhnlich, der Vorsitzende des Kompetenzteams, das Deutschland regierte, war ein Vierteljahrhundert im Dienst. Die Rücksicht, die man in diesem Amt auf die Unternehmen des Landes nehmen musste, war schon manchem Vorgänger zum Verhängnis geworden, aber Bob W. hatte sich als ein Meister des Interessenausgleichs bewährt und erfreute sich bei Industrie, Versicherungen und Banken allgemeiner Hochschätzung.

Das Kompetenzteam lenkte Deutschland – das sich inzwischen Germoney nannte – seit etwa vierzig Jahren. Legitimiert wurde diese Praxis durch die Auffassung, dass die Führung des Landes in den Händen ausgewiesener Wirtschaftsexperten liegen müsse. Ohne den Wert anderer Gemeinschaftsziele zu bestreiten, war man zu der Auffassung gelangt, dass die wahre Grundlage des allgemeinen Wohls die wirtschaftliche Prosperität sei. Deshalb dürfe die Besetzung des obersten Entscheidungsgremiums nicht durch die Zufälligkeiten einer Volkswahl oder die Einflüsse von Parteien oder Medien bestimmt sein. Besser schiene es, die Teammitglieder durch Kooptation zu bestimmen. Dies bedeutete: Schied ein Mitglied aus dem Rat aus, nominierten die verbliebenen Experten einen Nachfolger. Kriterium für die Auswahl war seine wirtschaftliche Befähigung; die Einzelheiten dieses Verfahrens sowie die Einrichtung und die Zuständigkeiten des „Kompetenzteams“ hatte man jedoch nicht verbindlich geregelt. Man wollte vermeiden, sich durch Rechtsregeln zu binden, um auf alle wirtschaftlichen Probleme flexibel reagieren zu können. Diese Ordnung wurde in einem Volksentscheid von immerhin 96,2 % aller wahlberechtigten Deutschen bestätigt.

In derartigen Gedanken versunken, staunte Herr Ohnemichel nicht schlecht, als er an der Stelle ankam, wo er sein Auto abgestellt hatte. Der Platz war leer, der Wagen war weg, abgeschleppt! Dabei hatte die Verwaltung kein Parkverbotsschild aufgestellt. Aber so ungewöhnlich war das ja nicht, besann sich Ohnemichel. In Germoney konnten Autos auch ohne Verbotsschilder abgeschleppt werden. Stand ein Wagen im Weg oder gab es irgendeinen anderen – oder auch gar keinen – Grund, so transportierte ihn der

---

\* Basiskurs Öffentliches Recht entstand unter Mitwirkung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, juristische Rhetorik und Rechtsphilosophie Frau Olga Titarenko.

„Bürgerservice“ kostenpflichtig auf die grüne Wiese. Man konnte nur hoffen, dass die Gebühr nicht zu hoch ausfallen würde; schließlich würde sie der „Bürgerservice“ selbst festlegen können. Und Rechtsschutz würde es gegen diese Abgabe genauso wenig geben wie gegen das Abschleppen selber. So etwas war in Germoney nicht vorgesehen.

Mit diesen Aussichten verdunkelte sich die Stimmung OHNEMICHEL'S. Kurz kam ihm der Gedanke, er könnte dem „Stadtanzeiger“ einen Leserbrief schreiben, aber sehr aussichtsreich war dieses Unternehmen bekanntlich nicht. Die freiwillige Selbstkontrolle der Presse hielt alle regierungskritischen Äußerungen zurück, damit die Zeitungen keine Schwierigkeiten mit der Aufsichtsbehörde bekamen.

Ob sich vielleicht der Weg nach BRÜSSEL für OHNEMICHEL lohnen würde? Er hatte einmal gehört, dass sich auch dieser Staat nicht alles leisten könne, da er außenpolitisch auf die wirtschaftliche Kooperation mit seinen Nachbarländern angewiesen sei. Andere Staaten hatten schon öfters BOB W. wegen seines rüden Umgangs mit Bürgern gerügt. Doch würde er Erfolg haben? Würde man sich mit seinen Sorgen überhaupt in BRÜSSEL beschäftigen wollen?

Zum Glück wohnt Herr OHNEMICHEL in einem imaginären Staat. Doch was ist es, was GERMONEY von dem Deutschland unterscheidet, das wir kennen?

## Übung

Hier bieten wir Ihnen einige Antworten auf diese Frage. Sie entsprechen bereits geläufigen juristischen Begriffen. Auch wenn Sie die richtige Lösung erst am Ende der beiden öffentlichrechtlichen Module begründen können, versuchen Sie bitte bereits jetzt, sich mit unseren Vorschlägen auseinanderzusetzen und überlegen Sie, welcher Begriff zu welchem Problemkreis passen könnte.

Im Deutschland des Herrn OHNEMICHEL fehlt:

- eine Verfassung
- Gewaltenteilung
- Grundrechte (Meinungsfreiheit, Pressefreiheit...)
- Demokratie
- Rechtsschutz gegen Staatsgewalt
- Rechtsstaatsprinzip
- die Gesetzesbindung der Verwaltung
- Rechtsstaatliches Willkürverbot

## II. Fragen der Herrschaft

GERMONEY wird von einem Expertenrat geleitet, dem man nahezu unumschränkte Führungskompetenz eingeräumt hat.

- Das Gremium bestimmt alle staatlichen Maßnahmen und Programme.
- Es organisiert deren Umsetzung.
- Ökonomisch minder wichtige Handlungsfelder scheint die Führungsgruppe Einheiten wie dem „Bürgerservice“ zu überlassen, der nach Gutdünken vorgehen kann.
- Die Führungsgruppe legitimiert sich über ihre Fachkompetenz.
- Das Ansehen der Fachkompetenz beruht auf der Hochschätzung eines einzigen Wertes, der Wirtschaftlichkeit.
- Damit ist das Gremium die oberste Autorität, wenn es um die Interpretation des Wertes geht, nach dem sich alle richten.
- Das Gremium ist auf unbegrenzte Dauer angelegt.
- Seine personelle Besetzung beruht auf eigener Entscheidung.
- Es regelt schließlich auch sein eigenes Vorgehen, was beispielsweise dazu geführt hat, dass dem Vorsitzenden im Laufe der Jahre die Funktion eines Vorgesetzten zugewachsen ist und er das Land wie ein Präsident, ja fast wie ein Monarch zu repräsentieren scheint.
- Gegen Maßnahmen des Staates gibt es keinen Rechtsschutz.

In GERMONEY regieren die Machthaber ohne Kontrollen und ohne Gegengewicht. Gewinn, Ausübung und Erhalt der Macht sichern einander ab und folgen einem Wert, der alle anderen überlagert. Das politische System verstößt gegen den Grundsatz der „*checks and balances*“. Lediglich über seine unvermeidlichen internationalen Einbindungen kann das System erschüttert werden.

Immerhin wird der Staat nicht von einem unberechenbaren *Diktator* geleitet, der seine persönliche Habgier, Geltungs- oder Machtwahn befriedigt. An der Spitze des Staates steht vielmehr eine Expertengruppe, die dem Volkswohl dienen möchte und deren Regierungsstil den Ideen eines vernünftigen Managements verpflichtet ist. In diesem Sinne scheint sie nach gewissen Regeln vorzugehen und offenbare Willkürakte zu vermeiden. Ihre grenzenlose Herrschaft wird von den Einwohnern nicht als *Tyrannie*, sondern als umfassende Fürsorge empfunden.

Nach dem ursprünglichen Konzept hatten alle Mitglieder des *Kompetenzteams* dieselbe Mitsprachemöglichkeit. Wenn es sich – trotz der herausragenden Rolle ihres Vorsitzenden – noch immer so oder so ähnlich verhält, wird man nicht von einer Einzelherrschaft (*Monarchie*), sondern von der Herrschaft einer Gruppe (*Oligarchie*) sprechen. Unter diesen Be-

dingungen könnte es wenigstens innerhalb der Gruppe eine Pluralität von Meinungen, und damit Kontrollen und Kräftebalance geben.

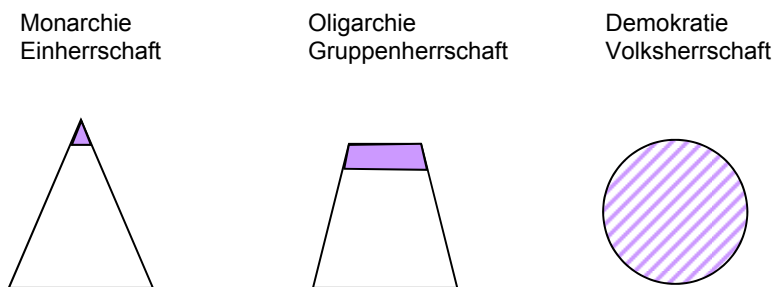


Abb. 1 Herrschaftsformen

Einwohner wie Herr OHNEMICHEL rechnen die Führungsgruppe einer *Elite* zu; man nimmt an, dass die Mitglieder des Kollegiums im Besitz des besten Führungswissens sind. Damit besitzt das Gremium eine *Legitimation*; seine Macht beruht nicht allein auf militärischem Rückhalt oder einem Ressourcenmonopol. Diese Art von Legitimation ist intellektueller Art. Sie folgt der Überlegung, dass ein Staat vom Klügsten gelenkt werden sollte, sei es einem „*Philosophenkönig*“ oder, wie hier, einer Gruppe von Wirtschaftsweisen.

Das fiktive Land erscheint uns also nicht als regellose, grausame Despotie, sondern eine Art vernünftige, aber uneingeschränkte Betriebsführung, die lediglich auf unterer Ebene („Bürgerservice“) Unregelmäßigkeiten in Kauf nimmt. Angesichts der zirkulären Machtstruktur, bei der die

- Führung des Staates,
- die Legitimation der Führung,
- der höchste Wert und
- die Wertinterpretation

zusammenfallen, und Kontrollen (z.B. durch Wahlen, Gerichte oder Presse) ausgeschaltet sind, wird man jedoch sagen können, dass diese Staatskonstruktion *totalitär* ist.

Die Machtkonzentration in GERMONEY geht mit einem charakteristischen Zustand einher: Es fehlt das Öffentliche Recht. Die Bewohner haben darauf verzichtet, ihre staatlichen Verhältnisse vertraglich oder gesetzlich zu regeln. Zugunsten der Wirtschaftsförderung, die man zum höchsten Ziele erklärt hat, unterstützen oder dulden sie die Herrschaft einer kleinen Gruppe, die „flexibel“ nach der jeweiligen Problemlage handeln darf, ohne durch Rechtsregeln beschränkt zu werden.



Damit gibt es kein Recht über der Macht. Die Macht des Staates wird durch kein Recht gebündigt. Diejenigen, welche in diesem Staat das Sagen haben, kennen zwar einen Wert, dem sie sich unterordnen, nämlich den allgemeinen Wohlstand. Der Staat hat auch eine gewisse Ordnung, er erfüllt sogar aner kennenswerte Aufgaben, so dass man sich scheut, ihn als „Räuberbande“ (AUGUSTINUS) zu bezeichnen. Die Konkretisierung und Durchsetzung des Wertes verläuft jedoch außerhalb von Rechtsverhältnissen.

Wegen dieser Freistellung der Macht, ihrer Ablösung vom Rahmen des Rechts ist die Macht in diesem fiktiven Staat *absolut*. Die Einwohner haben das Rad der Geschichte zurückgedreht und befinden sich in einem Staatswesen, wie es für die Epoche des *Absolutismus* (Mitte 17. bis Ende 18. Jh., in Teilen Deutschlands bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts) charakteristisch war.

Natürlich kann man die historische Wirklichkeit nicht mit unserem Cartoon vergleichen.

Ein Fazit darf jedoch gezogen werden. So gut der oberste Wert und so fähig einzelne Regierende auch sein mögen: Ohne das Recht bleiben die Bürger ein Spielball der Macht.

Zum Fall: Wenn sich der Staat GERMONEY nicht ans Recht gebunden fühlt, ist es nicht ausgeschlossen, dass das regierende Kompetenzteam tatsächlich für wirtschaftliche Wohlfahrt sorgt. Was aber passiert, wenn BOB W. I einer unsinnigen Wirtschaftstheorie verfällt, wenn ihn auf seine alten Tage sein ökonomisches Gespür verlässt und er nur noch Fehlentscheidungen trifft, wenn nur noch vergnügungssüchtige, inkompetente Nichten und Neffen zur Nachfolge bestimmt werden (*Nepotismus*) oder das Führungsgremium seine Macht gezwungenermaßen an eine der Interessengruppen im Staat abgibt? Was sollte sie daran hindern?

Ein Korrektiv in Gestalt einer anderen Institution – etwa einer Volksvertretung oder gar eines Gerichts – ist nicht vorhanden. Die Presse hat sich in vorweggenommenem Gehorsam selbst gleichgeschaltet. Die Einwohner, die von dem System profitieren, unterstützen oder dulden es; die anderen haben resigniert. Wenn die Machthaber nicht selber zur Einsicht kommen, ist eine Änderung der Missstände nur durch inneren oder äußeren Druck zu erzwingen.

Damit lebt der rechtlose Staat mit dem hohem Risiko einer gewaltsamen inneren Auseinandersetzung: dem blutigen Bürgerkrieg, dessen Erfahrung den Anfang der modernen Verfassungslehre prägt. Ihre Antwort auf diese Gefahr lautet folgerichtig: Der Staat braucht eine rechtliche Ordnung.