

Staatsrecht

Bartmeier / Holzberg / Nibbeling / Smoydzin

5. Auflage 2024
ISBN 978-3-406-82011-3
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

- 88 Kennzeichen dieses europäischen Staatenverbundes ist nach Auffassung des BVerfG eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedsstaaten unterliegt und in der die Völker bzw. Bürger der Mitgliedsstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.⁶³

3. Verhältnis von Bund und Ländern

- 89 Die Bundesländer sind im Verhältnis zum Bund nicht vollkommen souverän, sondern werden durch das Grundgesetz in wesentlichen Bereichen durch Befugnisse des Bundes beschränkt.
- 90 So müssen gem. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die Länderverfassungen „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“. Dieses sog. Homogenitätsprinzip verlangt allerdings keine absolute Gleichförmigkeit der Länderverfassungen, sondern will ein Minimum an Homogenität der Verfassungsgrundsätze auf Bundes- und Länderebene sicherstellen.
- 91 Im Verhältnis zu anderen internationalen Staaten tritt der Bund nach außen auf. Die Pflege auswärtiger Beziehungen und der Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist den Bundesländern nur in Ausnahmefällen und nur mit Zustimmung der Bundesregierung möglich (vgl. Art. 24 Abs. 1a GG und Art. 32 Abs. 3 GG). In Bereichen, in denen die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, zB Schule und Kultur, sind die Länder insofern (teil-)völkerrechtsfähig und können mit Zustimmung des Bundes internationale Vereinbarungen abschließen. Praktisches Beispiel hierfür sind die Vereinbarungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei NRW und der niederländischen Polizei im Rahmen der euroregionalen Zusammenarbeit.
- 92 Ein einseitiges Recht zum Austritt bzw. zur Abspaltung von der Bundesrepublik Deutschland steht den einzelnen Bundesländern nicht zu. Ein Ausscheiden eines oder mehrerer Bundesländer ist nur durch eine Änderung des Grundgesetzes mit einer entsprechenden Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat gem. Art. 79 Abs. 2 GG denkbar und somit praktisch ausgeschlossen.⁶⁴
- 93 Im Rahmen der Rechtssetzung gilt im Verhältnis von Bund und Ländern gem. Art. 31 GG der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht.“ Aufgrund der weitestgehend lückenlos aufgeteilten Gesetzgebungskompetenzen ist der praktische Anwendungsbereich der Norm eher gering. Zu beachten ist aber, dass innerhalb des Bundesrechts nicht differenziert wird und somit auch einfaches Bundesrecht (zB einfache Bundesgesetze wie zB die StPO oder das StGB) Landesrecht sogar in der Form von Landesverfassungsrecht vorangeht. Darüber hinaus ist mittler-

⁶³ BVerfG NJW 2009, 2267 (Ls. 1) – Lissabon.

⁶⁴ Vgl. Degenhardt, Klausurenkurs im Staatsrecht II, mit Bezügen zum Europarecht, 9. Aufl. 2021, Rn. 461.

weile anerkannt, dass Art. 31 GG nur im tatsächlichen Kollisionsfall greift, dh gleichlautendes Landesrecht bleibt im Verhältnis zum Bundesrecht in Kraft.⁶⁵

Exkurs: Regelung der Todesstrafe in Hessen

Ein verfassungsrechtliches Kuriosum fand sich bis Oktober 2018 in der Hessischen Verfassung v. 1.12.1946. Dort war in Art. 21 Abs. 1 HV die Möglichkeit der Todesstrafe für schwere Verbrechen vorgesehen. In Anbetracht der im Jahr 1949 verankerten Abschaffung der Todesstrafe in Art. 102 GG sowie den Regelungen in den §§ 38 ff. StGB wurde diese Regelung der hessischen Landesverfassung aber gem. Art. 31 GG durchbrochen, sodass auch im Bundesland Hessen die Todesstrafe mit Geltung des Grundgesetzes immer schon abgeschafft war und keine zulässige strafrechtliche Sanktion darstellte. Eine klarstellende Änderung oder Streichung der bedeutungslosen Vorschrift aus der hessischen Landesverfassung war bis zum 28.10.2018 aufgrund des komplexen hessischen Verfahrens zur Verfassungsänderung nicht initiiert worden. Die Verfassungsänderung musste unter anderem von der Mehrheit der abstimmenden Bürger im Rahmen eines Volksentscheids bestätigt werden (vgl. Art. 123 Abs. 2 HV).⁶⁶ Dies erfolgte im Herbst 2018 im Rahmen eines Volksentscheides mit der notwendigen Mehrheit, sodass seit diesem Zeitpunkt die Todesstrafe auch aus der Hessischen Landesverfassung gestrichen werden konnte und nur noch als (peinliches) Relikt in Erinnerung bleiben wird.⁶⁷

94

4. Aufgaben zwischen Bund und Ländern

Die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern sind durch das Grundgesetz klar abgegrenzt. 95

Als Grundregel für die Ausübung der staatlichen Gewalt legt Art. 30 GG fest, dass die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Damit gilt zunächst eine Zuständigkeitsvermutung für die Länder. 96

Die Gesetzgebungskompetenz liegt ebenfalls gem. Art. 70 GG bei den Ländern, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenzen sind die ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen von Bund bzw. Ländern sowie die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu unterscheiden.⁶⁸ 97

Insgesamt liegt das Schwergewicht der Gesetzgebungskompetenz tatsächlich beim Bund. Den Ländern steht aber gem. Art. 70 GG iVm Art. 30 GG immer dann die Gesetzgebungskompetenz zu, wenn das Grundgesetz keine ausdrückliche Regelung zugunsten des Bundes trifft. Zu den wichtigen Rechtsgebieten, die in der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder liegen, gehören insbesondere das kommunale Verfassungsrecht, das Straßen- und Wegerecht, das Schul- und Kulturwesen sowie das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Hierzu 98

⁶⁵ Vgl. Badura StaatsR Kap. D Rn. 51.

⁶⁶ Vgl. Kloepfer VerfassungsR I § 3 Rn. 39 mwN.

⁶⁷ Vgl. zum Ganzen: Gundling ZLVR 2019, 33.

⁶⁸ Vgl. ausf. zu den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder: Hebel JA 2010, 688.

gehört insbesondere die Polizeihoheit der Länder. Angelegenheiten der Polizei sind daher grundsätzlich Ländersache. In Nordrhein-Westfalen finden sich die entsprechenden Regelungen daher im Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW). Ausgenommen von der Polizeihoheit der Länder sind Angelegenheiten der Bundespolizei, der Einrichtung des Bundeskriminalamtes, der internationalen Verbrechensbekämpfung sowie Fragen der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in den Bereichen Kriminalpolizei und Verfassungsschutz.⁶⁹

Bund		Länder	
Ausschließliche Gesetzgebung:	Konkurrierende Gesetzgebung:	Ausschließliche Gesetzgebung:	Konkurrierende Gesetzgebung:
alleinige Zuständigkeit	Bundeszuständigkeit, soweit bundesweite Regelung erforderlich	Alleinige Zuständigkeit bei ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung bzw. Fehlen einer Zuweisung an den Bund	Länderzuständigkeit, grundsätzlich nur solange und soweit der Bund von seiner Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat bzw. die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse nicht eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Ausnahme Art. 72 Abs. 1 GG).
Art. 71, 73 GG	Art. 72, 74 GG	Art. 70, 71 GG	Art. 72 Abs. 1, 2 und 3 GG
zB: Verteidigung, Währungswesen	zB: Strafrecht, Gerichtsverfassung	zB: Schulwesen, Gefahrenabwehr (Schul- und Polizeihoheit)	

Abb. 10 Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern

- 99 Im Bereich der Verwaltung, dh der Gesetzesausführung legt das Grundgesetz einen eindeutigen Schwerpunkt bei den Kompetenzen der Länder. Nach Art. 83 GG führen die Länder die Gesetze aus, der Bund ist nur dort für die administrative Gesetzesausführung zuständig, wo das Grundgesetz entsprechende ausdrückliche Zuweisungen vornimmt.⁷⁰
- 100 Für den Bereich der Rechtsprechung liegt die Kompetenz gem. Art. 92 GG grundsätzlich bei den Ländern. Der Bund hat die Rechtsprechungskompetenz nur in Fällen besonderer Zuweisung. Neben dem BVerfG hat der Bund insbesondere die Rechtsprechungskompetenz für die obersten Bundesgerichte (BGH, BAG, BSG, BVerwG, BFH) der verschiedenen Gerichtsbarkeiten. Für die Mehrzahl der erst- und zweitinstanzlichen Gerichte der einzelnen Gerichtszweige liegt die Zuständigkeit hingegen bei den Ländern.

⁶⁹ Vgl. Dohr Staat S. 101.

⁷⁰ Ausf. und mit Grundfällen zu Verwaltungskompetenzen von Bund und Land: Frenzel JuS 2012, 1082.

Gesetzesausführung durch			
Länder			Bund
Landeseigene Gesetze	Gesetze des Bundes in landeseigener Verwaltung	Gesetze des Bundes als Bundesauftragsverwaltung	Bundeseigene Verwaltung
Art. 30 GG	Art. 83, 84 GG	Art. 85 GG	Art. 86 GG
zB PolG NRW durch Polizeibehörden	zB StVG durch Straßenverkehrsbehörden	zB Kernenergie (Art. 87c GG)	zB Auswärtiger Dienst

Abb. 11 Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern

5. Grundsatz des „bundesfreundlichen Verhaltens“

Über die im Grundgesetz festgelegten gegenseitigen Verflechtungen hinaus gilt für Bund und Länder die Pflicht zu wechselseitiger Loyalität. Das Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens wurde vom BVerfG entwickelt und verpflichtet Bund und Länder, sich gegenseitig zu respektieren und zu unterstützen. Das BVerfG hat insoweit instruktiv ausgeführt, dass sich aus dem Bundesstaatsprinzip die verfassungsrechtliche Pflicht ergibt, „... dass die Glieder des Bundes sowohl einander als auch dem größeren Ganzen und der Bund den Gliedern die Treue halten und sich verständigen. Der im Bundesstaat geltende verfassungsrechtliche Grundsatz des Föderalismus enthält deshalb die Rechtspflicht des Bundes und aller seiner Glieder zu „bundesfreundlichem Verhalten“; dh alle an dem verfassungsrechtlichen „Bündnis“ Beteiligten sind gehalten, dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen.“⁷¹

Das Gebot der Bundestreue zielt dabei nicht nur auf ein länderfreundliches Verhalten des Bundes und ein bundesfreundliches Verhalten der Länder umgekehrt ab, sondern beinhaltet auch ein gegenseitiges Rücksichtnahme- und Unterstützungsgebot der Bundesländer untereinander.

Für die polizeiliche Praxis wird dies im Rahmen der gegenseitigen Unterstützung der Bereitschaftspolizeien bei (länderübergreifenden) Großeinsätzen oder der gegenseitigen Unterstützung von Bundespolizei und Länderpolizei deutlich. Bei zahlreichen Großeinsätzen in unterschiedlichen Bundesländern (zB Castortransporte im niedersächsischen Wendland, Einsätze anlässlich des 1. Mai-Feiertages in Hamburg und Berlin, Großeinsätze anlässlich von Fußballspielen oder politische Großveranstaltungen wie dem G 20-Gipfel) unterstützen sich die Polizeien der Länder und des Bundes gegenseitig, indem zB ganze Hundertschaften der nordrheinwestfälischen Bereitschaftspolizei in anderen Bundesländern bei Großereignissen eingesetzt werden.

6. Aufbau der Polizei im Bundesstaat

Neben den bereits dargelegten, gegenseitigen Unterstützungspflichten im Rahmen der Bundestreue und den unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen für Bundes- und Landespolizei wirkt sich das Bundesstaatsprinzip naturgemäß auch auf den organisatorischen Aufbau der Polizei in der Bundesrepublik aus.

⁷¹ BVerfGE 1, 299 (315) = BeckRS 9998, 124866.

- 105 Zu unterscheiden sind die Länderpolizeien der 16 Bundesländer und auf Bundesebene, die Bundespolizei als Schutzpolizei und das Bundeskriminalamt (BKA) als national koordinierende Kriminalpolizei.
- 106 Der Bund hat eine begrenzte Polizeigewalt. Das Bundeskriminalamt (BKA) mit Hauptsitz in Wiesbaden koordiniert als Zentralstelle die Zusammenarbeit der Kriminalpolizei von Bund und Ländern und ist unter anderem für den klassischen polizeilichen Staatsschutz und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zuständig. Organisatorisch gehört das BKA zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (BMI). Das BKA beschäftigt über 8000 Mitarbeiter.⁷² Besondere Bedeutung erlangte das BKA in der Zeit des staatlichen und polizeilichen Vorgehens gegen den RAF-Terrorismus in den 1970er Jahren und im Rahmen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus nach den Anschlägen auf das World Trade Center in New York am 11.9.2001.⁷³
- 107 Wesentlich größer als das BKA ist die Bundespolizei, die bis 2005 als Bundesgrenzschutz bekannt war, mit Sitz des Bundespolizeipräsidiums in Potsdam. Insgesamt rund 45.000 Bundespolizeivollzugsbeamte nehmen primär Aufgaben des klassischen Grenzschutzes wahr.⁷⁴ Daneben hat die Bundespolizei in den letzten Jahren zahlreiche weitere Aufgaben erhalten, die von Schutzaufgaben bezüglich der Bundesorgane über die Unterstützung der Landespolizeien bei Großdemonstrationen bis zur Verfolgung von Straftaten reichen.⁷⁵
- 108 Auf Länderebene sind rund 250.000 Polizeibeamte vor allem für die polizeilichen Kernbereiche der Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und Verkehrssicherheitsarbeit verantwortlich. In Nordrhein-Westfalen sind rund 40.500 Polizeivollzugsbeamte beschäftigt.⁷⁶ Neben der gemeinsamen klassischen Differenzierung in Schutz-, Kriminal- und Bereitschaftspolizei unterscheiden sich die Landespolizeien in Organisation und Ausbildung deutlich. Dies wird für den Bereich der Ausbildung augenfällig am Beispiel von ua Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen, die sich für eine zweigeteilte Laufbahn entschieden haben. Während hier nur noch für den gehobenen und höheren Dienst ausgebildet wird und die Anwärter ein Studium zu absolvieren haben, haben andere Länder wie Bayern und Baden-Württemberg den mittleren Dienst und damit die dreigeteilte Laufbahn beibehalten.⁷⁷

VI. Rechtsstaatsprinzip

1. Verankerung und Funktion

- 109 Das Rechtsstaatsprinzip will die Bindung aller Staatsgewalten an das Recht garantieren und materielle Gerechtigkeit im Staat sichern. Im Kern sichert das Rechtsstaatsprinzip die „Spielregeln“ des Staates und seiner Gesellschaft ab.

⁷² Vgl. [https://www.bak.de/DE/Das_BKA_\(Stand:_7.3.2022\).](https://www.bak.de/DE/Das_BKA_(Stand:_7.3.2022).)

⁷³ Möllers/van Oyen APuZ 48 (2008), 26 (28).

⁷⁴ Vgl.: https://www.bundespolizei.de/Web/DE/05Die-Bundespolizei/07Daten-Fakten/Daten-Fakten_node.html (Stand 7.3.2024).

⁷⁵ Möllers/van Oyen APuZ 48 (2008), 26 (28).

⁷⁶ Vgl.: <https://polizei.nrw/artikel/organisation-der-polizei-nrw> (Stand: 7.3.2024).

⁷⁷ Groß in APuZ v. 17.5.2019 <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/291178/polizei-en-und-innere-sicherheit-in-deutschland/> (Stand 7.3.2024, Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 DE).

Die Herleitung des Rechtsstaatsprinzips ergibt sich aus einer Zusammenschau mehrerer Vorschriften des Grundgesetzes.⁷⁸ Zu nennen sind Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 1 Abs. 3 GG, Art. 19 Abs. 4 GG sowie Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Zentrale Norm, die den Grundsatz der Bindung des Staates an Verfassung und Recht enthält, ist Art. 20 Abs. 3 GG: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“

Wesentliche Elemente des Rechtsstaatsprinzips sind unter anderem die Gewaltenteilung, die Verfassungs- und Grundrechtsbindung der Staatsorgane, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sowie die Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Rechtsschutzes. Für polizeiliches Handeln ist es zudem von besonderer Bedeutung, dass für den Bürger verbindliches staatliches Handeln dem Übermaßverbot unterliegt. 110

2. Grundsatz der Gewaltenteilung

Die Rechtsgrundlage des Gewaltenteilungsprinzips findet sich in Art. 1 Abs. 3 GG („Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“) sowie in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG („... durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“). 111

Das Gewaltenteilungsprinzip hat mehrfache Funktionen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist die „Gewaltenteilung ein tragendes Organisationsprinzip des Grundgesetzes; seine Bedeutung liegt in der politischen Machtverteilung, dem Ineinandergreifen der drei Gewalten und der daraus resultierenden Mäßigung der Staatsherrschaft“.⁷⁹ Zusammengefasst lassen sich drei Kernfunktionen des Gewaltenteilungsprinzips identifizieren: 112

- Begrenzung und Kontrolle der Staatsgewalt und damit
- Sicherung der Freiheit des Einzelnen sowie
- Einführung einer sinnvollen Arbeitsteilung zwischen den Staatsgewalten und ihren Organen.

Gewaltenteilung findet in verschiedenen Formen statt. Zu unterscheiden sind die horizontale, die organisatorische, die vertikale sowie die persönliche Gewaltenteilung. 113

Die horizontale Gewaltenteilung ist die klassische, funktionelle Aufteilung der drei Gewalten nach ihren Staatsfunktionen in Legislative, Exekutive und Judikative. 114

Staatsgewalten		
Legislative (Gesetzgebung)	Exekutive (Verwaltung)	Judikative (Rechtsprechung)

Abb. 12 Gewaltenteilungsprinzip

⁷⁸ Vgl. Kloepfer VerfassungsR I § 10 Rn. 21.

⁷⁹ Vgl. BVerfGE 3, 225 (247) = NJW 1954, 65; BVerfGE 67, 100 (130) = LMRR 1984, 42.

- 115 Die Trennung der drei Gewalten beinhaltet zugleich ein dichtes Geflecht gegenseitiger Machtbegrenzung und -kontrolle.⁸⁰ Anschaulich wird dieses vielfältige System der „checks and balances“ an folgendem

Beispiel: Die Bundesregierung als Teil der Exekutive bringt einen Gesetzentwurf zur Änderung der Strafprozessordnung (StPO) in den Bundestag ein (Art. 76 Abs. 1 GG). Konkret sollen die Kompetenzen der Strafverfolgungsorgane bei der Telefonüberwachung erweitert werden. Dieser Entwurf wird nur dann Gesetz, wenn sich im Bundestag als Legislativorgan eine entsprechende parlamentarische Mehrheit findet (Art. 77 Abs. 1 GG) und der Gesetzentwurf auch den Bundesrat als Legislativorgan der Bundesländer passiert (Art. 78 GG). Der Bundespräsident als Teil der Exekutive prüft und fertigt das beschlossene Gesetz aus (Art. 82 Abs. 1 GG).⁸¹ Nach Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt (vgl. Art. 82 Abs. 2 GG) sind die Organe der Exekutive – hier insbesondere Staatsanwaltschaft und Polizei – und die Gerichte als Teil der Judikative an das Gesetz gebunden. Gleichzeitig kontrollieren die Gerichte das Gesetz als solches auf seine Verfassungsmäßigkeit hin und überprüfen einzelne, auf Grundlage des Gesetzes ergangene Telefonüberwachungsanordnungen hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit.

- 116 Die organisatorische Gewaltenteilung bezieht sich darauf, dass innerhalb der einzelnen Staatsgewalten Organe gebildet werden, die die entsprechenden Aufgaben verbindlich wahrnehmen. Im Bereich der Legislative wird dies an der Kompetenzverteilung von Bundestag und Bundesrat bei der Gesetzgebung augenfällig.
- 117 Der Begriff der vertikalen Gewaltenteilung bezieht sich auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Bund/Ländern und Gemeinden. Deutlich wird dies zB an den unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen.⁸² Während die Länder zB ihr Schulrecht und Polizeirecht individuell in eigener Zuständigkeit ausgestalten können, sind die Regelungen des gerichtlichen Rechtsschutzes in diesen Teilbereichen des Verwaltungsrechts Aufgabe des Bundes. Dieser ist zuständig für Fragen des gerichtlichen Rechtsschutzes und der Gerichtsverfassung (vgl. Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG); hier konkret der entsprechenden Regelungen der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Die Länder können in diesem Bereich ihre Interessen im Gesetzgebungsverfahren über den Bundesrat geltend machen (vgl. Art. 77, 78 GG).
- 118 Der Grundsatz der persönlichen Gewaltenteilung meint das Verbot der Ämterhäufung und wird auch mit dem Begriff „Inkompatibilität“ bezeichnet. Nach diesem Grundsatz funktioniert Gewaltenteilung nur dann, wenn die Staatsgewalten nicht nur funktionell, sondern auch persönlich getrennt sind.⁸³ Mit anderen Worten: Eine Person kann nicht **gleichzeitig** als Abgeordneter im Bundestag Gesetze beschließen (zB Änderungen der StPO), die sie selbst als Polizeibeamter anwendet oder als Richter auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft.

⁸⁰ Vgl. ausf. hierzu Dohr Staat S. 85 ff.

⁸¹ Die Reichweite eines Prüfungsrechts des Bundespräsidenten ist iE umstritten, vgl. hierzu: Jarass/Pieroth GG Art. 82 Rn. 3.

⁸² Vgl. zu den Gesetzgebungskompetenzen auch → Kap. 2 Rn. 95.

⁸³ BVerfGE 18, 172 (183) = BeckRS 1964, 103906.

Exkurs: Gewaltenteilung und Parteiendemokratie

Angesichts der zentralen Bedeutung der Parteien im politischen Alltag ist das verfassungsrechtliche Konzept der Gewaltenteilung durchaus kritisch zu hinterfragen. In der Verfassungswirklichkeit bestimmen die (Regierungs-) Parteien die Entscheidungsfindung in der Legislative (Bundestag) wie auch in der Exekutive (Bundesregierung). Darüber hinaus wird von den Parteien im Vorhinein abgestimmt, wie einflussreiche Ämter zB beim BVerfG oder den obersten Bundesgerichten zu besetzen sind. Insgesamt ist eine Gewaltenverschmelzung zwischen der Parlamentsmehrheit und der Regierung unter dem Dach der Parteien deutlich wahrnehmbar. Einziges echtes Gegengewicht bildet häufig nur die parlamentarische Opposition. Diese Entwicklung entfernt sich zwar vom Gewaltenteilungskonzept des Grundgesetzes, ist aber angesichts der Entscheidung des Grundgesetzes für eine Parteiendemokratie (vgl. Art. 21 GG) hinzunehmen.⁸⁴

119

3. Verfassungs- und Grundrechtsbindung der Staatsorgane insbesondere der Legislative

Das Grundgesetz statuiert in Art. 20 Abs. 3 GG die Bindung der Legislative an die verfassungsmäßige Ordnung sowie die Bindung von Exekutive und Judikative an Recht und Gesetz. Die Auswirkungen des Rechtsstaatsprinzips für die Legislative lassen sich unter den Überschriften Rechtsklarheit, Bestimmtheit und Rechtssicherheit zusammenfassen. Dabei ist zu beachten, dass diese Prinzipien in unterschiedlichen Ausprägungen auch Geltung für Rechtsprechung und Verwaltung beanspruchen.

120

Deutlich wird dies bereits am Prinzip der Rechtsklarheit. Staatliche, dh hoheitliche Akte müssen dem Bürger bekanntgegeben werden. Bei Verwaltungsakten der Exekutive erfolgt dies durch die Bekanntgabe gegenüber dem Bürger (§ 41 VwVfG), bei Gesetzen durch Verkündung (vgl. Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG).

121

Beispiele:

- Ein Polizeibeamter spricht gegenüber einem nächtlichen Ruhestörer einen Platzverweis (§ 34 PolG NRW) aus (Bekanntgabe eines mündlichen Verwaltungsaktes gem. § 41 VwVfG).
- Eine von Bundestag und Bundesrat beschlossene Änderung des § 113 StGB (Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte) wird im Bundesgesetzblatt verkündet (Bekanntgabe durch Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt, Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG).

Evident ist, dass Gesetze und sonstige Hoheitsakte klar und verständlich sein müssen. Der Bürger muss wissen, wie er sich verhalten soll. Darüber hinaus muss die Gesetzeslage widerspruchsfrei sein. Angesichts der hohen Regelungsdichte und der verschiedenen Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern ist dies nicht immer selbstverständlich. Das BVerfG hat daher gegenüber den verschiedenen Gesetzgebungsorganen das Postulat formuliert, dass „die Rege-

122

⁸⁴ Vgl. zur Rolle der Parteien im System der Gewaltenteilung: Kloepfer VerfassungsRI § 10 Rn. 87.