

Vorbereitungslehrgang „Berufe in Vollzugsbehörden“ (VL-BiV[®])

**E-Learning
(320 Std., dienstzeitbegleitend, 6 Monate)**



Foto: Fotolia Elearning Key 93533459@niroworld

**Ihre Qualifikation für
eine erfolgreiche Bewerbung im öffentlichen Dienst**

Lehrbrief:

Staats- und Verfassungsrecht

**VAB-Teamwork Lehrbriefe für die E-Learning Ausbildung zum
Vorbereitungslehrgang „Berufe in Vollzugsbehörden“**

Unsere Lehrbriefe verstehen sich zum einen als unterrichtsbegleitende Vor- und Nachbearbeitungsliteratur für die E-Learning Ausbildung zum Vorbereitungslehrgang „Berufe in Vollzugsbehörden“. Die Lehrbriefe orientieren sich stets an den Lehrplänen und Curricula. Damit ist eine enge Verzahnung zwischen Planung der Ausbildung, Lehre und „Eigenarbeit“ der Lehrgangsteilnehmenden gewährleistet.

Die Autoren/Autorinnen/Lehrenden von VAB-Teamwork verfügen über langjährige Berufspraxis und Lehrerfahrungen, die sich in der praxisorientierten Gestaltung der Lehrbriefe widerspiegelt. Die Lehrbriefe enthalten neben den theoretischen Grundlagen zahlreiche Aufgaben, Übungsfälle und Fragen zur Lernkontrolle. Sie dienen deshalb auch der selbstständigen Vorbereitung auf die Prüfung und der Selbsteinschätzung.

Die Lehrbriefe einschließlich aller ihrer Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Bearbeitungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Lehrbrief „Staats- und Verfassungsrecht“

Autor: Simon Heldt

Inhaltsverzeichnis:

Themen	Seite
1. Die grundlegenden Verfassungsprinzipien	4
2. Die obersten Bundesorgane	8
3. Rechtsstaatsprinzip	13
4. Bundesstaatsprinzip	18
5. Verwaltungsgliederung	22

Kapitel 1: Die grundlegenden Verfassungsprinzipien

In einer Verfassung sind die grundlegenden Rechtsregeln für das Zusammenleben in einem Staat niedergelegt. Der Staat selbst ist, gem. der Drei-Elemente-Lehre von Georg Jellinek, definiert über Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt. Liegt eines dieser Merkmale nicht vor, so wird nach herrschender Lehre nicht von einem Staat gesprochen. Es gibt darüber hinaus weitere Merkmale, die von verschiedenen Staatsrechtlern für erforderlich gehalten werden, um die Wesensmerkmale eines Staates zu definieren. Eines dieser Merkmale ist das Vorhandensein einer Staatsverfassung.

Die Verfassung Deutschlands ist das Grundgesetz, welches 1949 als provisorische Verfassung für Westdeutschland in Kraft trat. Seit dem 3. Oktober 1990 gilt das Grundgesetz für Gesamtdeutschland. Fast alle Staaten haben – wie die Bundesrepublik Deutschland mit dem Grundgesetz – eine niedergeschriebene Verfassung. Eine prominente Ausnahme bildet das Vereinigte Königreich, welches keine kodifizierte Verfassung besitzt. Die Verfassung besteht hier vielmehr aus Gewohnheitsrecht, erlassenen Gesetzen mit Verfassungsrang und dem Common Law, die zusammen als britisches Verfassungsrecht bezeichnet werden.

Die fünf grundlegenden Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland leiten sich aus Art. 20 GG ab. Absatz I legt fest: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Dadurch gelten die vier Prinzipien

- Republikprinzip (Bundesrepublik)
- Demokratieprinzip (demokratischer)
- Bundesstaatsprinzip (Bundesstaat)
- Sozialstaatsprinzip (sozialer)

in der Bundesrepublik Deutschland.

Das Rechtsstaatsprinzip ergibt sich aus den Absätzen II und III, da diese die rechtliche Verteilung der Staatsgewalt und die rechtliche Bindung von Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichten vorgeben.

Die Bedeutung dieser fünf Prinzipien lässt sich auch daran erkennen, dass gem. Art. 79 III GG die Grundsätze der Artikel 1 und 20 nicht verändert werden dürfen.

a) Das Republikprinzip

Das Republikprinzip besagt, dass es kein monarchisches Staatsoberhaupt gibt. Damit wird verhindert, dass ein monarchisches Staatsoberhaupt eingesetzt wird.

Darüber hinaus steht es auch einer Beibehaltung oder Neubegründung von Privilegien als Folge oder Fortsetzung der Monarchie entgegen.

Die Republik baut auf der Gleichheit und Freiheit der Bürgerinnen und Bürger auf. Eine Vermischung von privater und staatlicher Sphäre, wie sie für eine Monarchie charakteristisch ist, ist deshalb mit dem Republikprinzip unvereinbar.

Somit können unter dem Grundgesetz einzelnen Familien oder Privatpersonen keinerlei Sonderstellungen allein aufgrund von Verwandtschaftsbeziehungen zukommen. Dies gilt insbesondere für Abkömmlinge ehemaliger Staatsoberhäupter oder Würdenträger.

Das Republikprinzip ist eine Absage an die Vermischung früherer staatlicher Macht mit gegenwärtigen privaten oder öffentlichen Rechtstiteln.

b) Das Demokratieprinzip

In seiner berühmten Rede Gettysburg Address bezeichnete Abraham Lincoln die Demokratie als Regierung „des Volkes, durch das Volk, für das Volk“. Demokratie bedeutet also Mehrheitsherrschaft, wobei die Minderheit geschützt ist. Im Folgenden wird hier auf die Prinzipien der Volkssouveränität, der repräsentativen Demokratie und der streitbaren Demokratie eingegangen.

Volkssouveränität heißt, dass das Volk alleiniger Träger der Staatsgewalt ist (Art. 20 II GG). Mit anderen Worten bedeutet dies, dass alle staatliche Gewalt in einer „ununterbrochenen Legitimationskette“ auf dieses zurückgeführt werden kann. So wird zum Beispiel der Bundeskanzler zwar vom Deutschen Bundestag gewählt, die Abgeordneten wiederum werden aber vom Volk gewählt.

Repräsentative Demokratie bedeutet, dass die Staatsgewalt durch das Volk nicht direkt, sondern indirekt ausgeübt wird. Das bedeutet, dass das Volk im Regelfall seine Gewalt durch Wahlen ausübt. Die gewählten Abgeordneten üben somit die Macht als Repräsentanten des Volkes aus. Direkte Elemente der Demokratie sieht das Grundgesetz zum Beispiel gem. Art. 29, 118a GG bei der Neugliederung von Bundesländern vor, wofür eine Volksabstimmung erforderlich wäre.

Durch das Prinzip der streitbaren Demokratie soll verhindert werden, dass die Spielregeln der Demokratie genutzt werden, um die Demokratie abzuschaffen. Dieses Prinzip ist aufgrund der Erfahrungen mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten unter der Weimarer Verfassung im Grundgesetz verankert. Wer sich daher für die Abschaffung der Demokratie engagiert, kann daher sein Recht verirken, am demokratischen Prozess teilzunehmen.

c) Das Bundesstaatsprinzip

Das Bundesstaatsprinzip bestimmt, dass die Bundesrepublik über einen föderalen Aufbau verfügt, der eine Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern vorsieht. Weitere Aspekte dieses Verfassungsprinzips sind unter Kapitel 4 dieses Lehrbuchs ausgeführt.

d) Das Sozialstaatsprinzip

Das Sozialstaatsprinzip ist darauf hin ausgerichtet, dass staatliches Handeln immer auch auf die Herstellung und Erhaltung sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit ausgelegt sein soll.

Soziale Gerechtigkeit meint dabei den Schutz des Schwächeren in Bereichen wie dem Arbeitsrecht oder im Verhältnis von Mieter und Vermieter. Aber auch bei der allgemeinen Politik, wie zum Beispiel der Wirtschafts- oder auch Bildungspolitik kommt dieser Aspekt zum Tragen.

Soziale Sicherheit ist dadurch gegeben, dass die Bürger vor zentralen Risiken abgesichert werden. Hierin finden sich vor allem die Bereiche Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit.

Zentrale Erwähnung findet das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 I GG und in Art. 28 I GG.

e) Das Rechtsstaatsprinzip

Das Rechtsstaatsprinzip bedingt die rechtliche Bindung aller staatlichen Gewalt. Die Bürger sollen nicht der Willkür staatlichen Handelns ausgesetzt sein. Die zugrundeliegende Normenpyramide und weitere Aspekte dieses Verfassungsprinzips sind unter Kapitel 3 dieses Lehrbriefs ausgeführt.

Neben diesen fünf Verfassungsprinzipien sind nach Art. 20a GG der Umwelt- und Tierschutz als Staatsziele verankert. Hierdurch ist eine objektive Verpflichtung des Staates geschaffen, bei allem staatlichen Handeln diese Ziele zu berücksichtigen.

Fragen zu Kapitel 1

Klausurfrage 1:

Nennen Sie die fünf Verfassungsprinzipien.

Klausurfrage 2:

Beschreiben Sie den Unterschied zwischen direkter und indirekter Demokratie.

Klausurfrage 3:

Wie definiert sich gem. der Drei-Elemente-Lehre von Georg Jellinek ein Staat?

Vertiefungsfrage 1:

Welche Form der Demokratie sieht das Grundgesetz hauptsächlich vor?

Vertiefungsfrage 2:

In der Stadt S wird ein „Ausschuss zur Verschönerung der Stadt“ eingerichtet, der hoheitlich darüber entscheidet, welche Maßnahmen die Stadt zur Verschönerung des Stadtbildes anwendet und finanziert. Gebildet wird der Ausschuss durch lokale Unternehmer, die sich freiwillig anmelden um mitzumachen. Gegen welches Verfassungsprinzip wird hier verstoßen?

Kapitel 2: Die obersten Bundesorgane

Gemäß dem Grundgesetz sind als oberste Staatsorgane der Bundesrepublik sieben Verfassungsorgane vorgesehen. Dies sind:

- der Deutsche Bundestag,
- der Bundesrat,
- die Bundesregierung,
- der Bundespräsident,
- die Bundesversammlung,
- das Bundesverfassungsgericht und
- der Gemeinsame Ausschuss.

Der Bundestag ist als Parlament des deutschen Volkes auf Bundesebene die oberste Präsentation des Volkes und somit das wichtigste Bundesorgan.

Er wird in der Regel alle vier Jahre in allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen gewählt. Allgemein ist diese Wahl, wenn grundsätzlich allen Deutschen die gleiche Fähigkeit eingeräumt wird zu wählen und gewählt zu werden. Das bedeutet, dass der Ausschluss bestimmter Gruppen zum Beispiel aufgrund der Religion, der sozialen Stellung oder des Geschlechts unzulässig ist. Eingeschränkt ist die Allgemeinheit der Wahl z.B. durch die Regelungen zum Wahlalter. Unmittelbar ist die Wahl dadurch, dass die Stimmen der Bürger direkt einem bestimmten Wahlbewerber zugerechnet werden. Eine Zwischeninstanz, wie z.B. die Wahlmänner in den USA, ist nicht zulässig. Frei ist die Wahl im Wesentlichen dadurch, dass bei der Abgabe der Stimme kein Zwang und keine Beeinflussung erfolgen darf. Die Gleichheit ergibt sich dadurch, dass die Stimmen der Bürger den gleichen Zähl- und Erfolgswert haben. So ist z. B. das Dreiklassenwahlrecht, das in Preußen bis 1918 galt, unter diesem Grundsatz nicht zulässig (kein gleicher Zählwert). Der Erfolgswert ist dadurch gegeben, dass grundsätzlich alle Stimmen bei der Umsetzung in Parlamentssitze gleiche Berücksichtigung finden. Dieser Grundsatz ist durch die 5-%-Hürde eingeschränkt, nach der nur Parteien bei der Verteilung der Sitze berücksichtigt werden, für die mindestens 5 % der Stimmen abgegeben wurden. Diese Einschränkung ist aber gerechtfertigt, da so die Funktionsfähigkeit des Parlamentes gewährleistet ist. Gleichheit bedeutet aber auch, dass zwischen allen Wahlbewerbern Chancengleichheit besteht. Dass die Wahlen geheim durchgeführt werden bedeutet, dass nicht überwacht werden darf, welcher Bürger welche Wahl getroffen hat.

Das Wahlsystem, nach dem der Bundestag gewählt wird, ist die „personalisierte Verhältniswahl“. Verhältniswahl bedeutet, dass die Sitze des Parlaments nach dem Verhältnis der abgegebenen Stimmen zwischen den Parteien verteilt werden (eine Partei, die in der Wahl 20 % der Stimmen erhalten hat, erhält 20 % der Sitze im Parlament). Das Gegenteil einer Verhältniswahl ist die Mehrheitswahl, bei der die Sitze im Parlament Wahlbezirken zugeordnet sind und die Sitze an die Bewerber gehen, die in dem jeweiligen Wahlbezirk die meisten Stimmen erhalten haben (dieses Wahlsystem wird z. B. in Großbritannien angewandt).

Personalisiert ist das Wahlsystem dadurch, dass die Bürger neben ihrer Stimme für die Verhältniswahl (Zweitstimme) mit einer weiteren Stimme einen Direktkandidaten wählen (Erststimme). Die so gewählten Direktkandidaten verändern aber nicht das durch die Zweitstimmen ermittelte Verhältnis der Sitzverteilung. Erhält eine Partei in einem Bundesland mehr Mandate über Direktmandate, als ihr über die Zweitstimmenanteile zustehen, entstehen Überhangmandate, die aber durch entsprechende Ausgleichsmandate für die anderen Parteien ausgeglichen werden. Dadurch wird die Sitzverteilung nicht verändert, aber der Bundestag wird größer. Der Bundestag hat grundsätzlich 598 Abgeordnete (§ 1 I BWahlG). Durch Überhang und Ausgleichsmandate hat der 19. Deutsche Bundestag 709 Abgeordnete.

Die Mitglieder des Bundestages verfügen über ein freies Mandat und besitzen Indemnität und Immunität.

Das freie Mandat stellt sicher, dass die Abgeordneten nur ihrem eigenen Gewissen verpflichtet sind. Zwar gibt es in den Fraktionen Fraktionsdisziplin, diese darf aber auf keinen Fall zu einem Fraktionszwang führen.

Indemnität bedeutet, dass parlamentarische Äußerungen grundsätzlich straffrei sind (auch wenn sie außerhalb des Parlamentes z. B. als Beleidigung gem. § 185 StGB gelten würden). Dies ist wichtig, damit die Abgeordneten sich in den Debatten frei und ohne Sorge um Strafverfolgung äußern können.

Die Immunität bedeutet, dass die Strafverfolgung eines Abgeordneten wegen einer Tat außerhalb des Parlamentes der Genehmigung des Bundestages bedarf. Sie dient dem Schutz der Parlamentarier vor der umfassenden Macht der Exekutive. Dies ist insbesondere wichtig, um eine funktionierende Opposition zu ermöglichen.

Ein wichtiges Instrument des Bundestages zur Kontrolle der Regierung ist die Möglichkeit Untersuchungsausschüsse einzurichten. Dies kann bereits durch ein Viertel der Mitglieder des Bundestages erfolgen. Ein Untersuchungsausschuss muss sich mit einem Untersuchungsgegenstand im Kompetenzbereich des Bundestages befassen. Es darf also keiner zu Länderangelegenheiten oder Angelegenheiten des Kernbereichs der Regierungsausübung eingerichtet werden.

Hauptaufgabe des Deutschen Bundestages ist die Gesetzgebung. Dabei gilt, dass der Bundestag öffentlich verhandelt (Art. 42 I GG) und bei Abstimmungen grundsätzlich die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen reicht (Art. 42 II GG). Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht zum Beispiel bei der Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 II GG). Bei Verfassungsänderungen ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich.

Das Gesetzgebungsverfahren besteht aus Gesetzgebungsinitiative, Beschlussfassung des Bundestages, Beteiligung des Bundesrates sowie Ausfertigung und Verkündung. Gesetzesvorlagen können sowohl vom Bundestag selbst, als auch vom Bundesrat und der Bundesregierung eingebracht werden. Anschließend wird das Gesetz im Bundestag grundsätzlich in drei Lesungen behandelt. Dabei dient die erste Lesung der Überweisung an die Ausschüsse, in der zweiten Lesung können durch die Abgeordneten Änderungsanträge gestellt werden und nach der dritten Lesung erfolgt die Schlussabstimmung über die Vorlage. Stimmt in dieser Schlussabstimmung der Bundestag der Vorlage zu, liegt ein Gesetzesbeschluss vor, der dann dem Bundesrat zugeleitet wird. Die Beteiligung des Bundesrates hängt davon ab, ob es sich um ein Zustimmungsgesetz oder Einspruchsgesetz handelt. Ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich etwas anderes geregelt, handelt es sich um ein Einspruchsgesetz. Zustimmungsgesetze kommen ohne Zustimmung des Bundesrates nicht zustande, Einsprüche des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen können jedoch durch den Bundestag überstimmt werden. Kommt ein Gesetz zustande, folgt zunächst die Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Minister und anschließend die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten sowie die Verkündung im Bundesgesetzblatt.

Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag gewählt (Art. 63 GG). Wird der Vorgeschlagene nicht mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Bundestages gewählt, so kann der Bundestag innerhalb von 14 Tagen mit der Mehrheit seiner Mitglieder eine andere Person zum Bundeskanzler wählen. Wird auch in diesem zweiten Wahlgang die erforderliche Mehrheit nicht erreicht, so ist unverzüglich ein dritter Wahlgang durchzuführen, bei dem gewählt wird, wer die meisten Stimmen erhält.

Wird ein Kandidat von der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gewählt, muss der Bundespräsident ihn zum Bundeskanzler ernennen. Erhält ein Kandidat die meisten Stimmen, aber nicht die Mehrheit (im dritten Wahlgang), kann der Bundespräsident ihn ernennen oder den Bundestag auflösen.

Der so gewählte Bundeskanzler schlägt die Bundesminister vor, die dann vom Bundespräsidenten ernannt werden.

Bei der Ausübung der Regierungsaufgaben gelten das Kanzler-, das Ressort- und das Kollegialprinzip.

Das Kanzlerprinzip wird auch als Richtlinienkompetenz bezeichnet und besagt, dass der Bundeskanzler die Richtlinien der Regierungsarbeit vorgibt, die Verantwortung für die Politik trägt und das letzte Wort hat. Seine Richtlinienkompetenz erstreckt sich aber nicht auf den Bundestag oder den Bundespräsidenten.

Das Ressortprinzip besagt, dass jeder Bundesminister sein Ministerium (Ressort) in eigener Verantwortung leitet. Dies bedeutet, dass der Bundeskanzler zwar weisungsbe-rechtigt gegenüber den Ministern ist, aber nicht unmittelbar gegenüber den Mitarbei-tern in den Ministerien.

Gemäß dem Kollegialprinzip müssen Meinungsverschiedenheiten zwischen Ministern und Vorgänge von Bedeutung, insbesondere Gesetzes- und Verordnungsentwürfe, im Kabinett behandelt werden.

Der Bundeskanzler kann durch ein konstruktives Misstrauensvotum gestürzt werden. Dies geschieht, wenn der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen neuen Bundeskanzler wählt. Das bedeutet, die reine Abwahl eines Kanzlers ist nicht zulässig, sondern zwingend mit der Wahl eines neuen Kanzlers verknüpft.

Des Weiteren kann der Bundeskanzler jederzeit selber die Vertrauensfrage im Parla-ment stellen um zu überprüfen, ob er noch über eine stabile Mehrheit im Parlament verfügt. Dies kann er auch nach Art. 81 I 2 GG mit einer Gesetzesvorlage verbinden. Scheitert er mit seiner Vertrauensfrage, kann der Bundespräsident den Bundestag auf-lösen und es kommt zu Neuwahlen.

Der Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland.

Wenn die Wahl eines Bundespräsidenten ansteht, tritt die Bundesversammlung zusam-men. Dies geschieht in der Regel alle fünf Jahre (Art. 54 GG). In der Bundesversamm-lung sind alle Abgeordneten des Deutschen Bundestages vertreten. Dazu kommt die-selbe Anzahl an Vertretern, die von den Landtagen der einzelnen Bundesländer ge-wählt werden. Dadurch wird zum Ausdruck gebracht, dass der Bundespräsident so-wohl den Bund als auch die Länder repräsentiert. Eine einmalige Wiederwahl ist zu-lässig.

Der Bundespräsident hat überwiegend repräsentative Aufgaben. Als Staatsoberhaupt nimmt er die völkerrechtliche Vertretung der Bundesrepublik nach außen wahr (Art. 59 I GG).

Des Weiteren obliegt ihm die Ausübung des Begnadigungsrechts (Art. 60 II GG). Er fertigt durch Unterzeichnung die Gesetze aus (Art. 82 I GG) und ernennt den Bundeskanzler und die Bundesminister (Art. 63, 64 GG).

Bei Regierungskrisen entscheidet er über die Auflösung des Bundestages (vgl. z. B. Art. 63 IV 3, 68 I 1, 81 GG).

Bei seinen Auftritten und Reden hat er auf Neutralität zu achten.

Der Bundesrat stellt die Vertretung der Länder auf Bundesebene dar (vgl. Art. 50 I GG). Als diese wirkt er, wie oben beschrieben bei der Gesetzgebung mit. Dabei gilt, dass die Stimmen eines Landes nach Art. 51 III 2 GG grundsätzlich nur einheitlich abgegeben werden können.

Das Bundesverfassungsgericht ist das oberste deutsche Gericht und wacht als solches über die Einhaltung der Verfassung. Es besteht aus zwei Senaten mit jeweils 8 Richtern, die von Bundestag und Bundesrat auf zwölf Jahre gewählt werden. Eine anschließende Wiederwahl ist ausgeschlossen.

Fragen zu Kapitel 2

Klausurfrage 1:

Wie heißt das Wahlsystem bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag?

Klausurfrage 2:

Nennen Sie fünf der obersten Bundesorgane.

Klausurfrage 3:

Nennen Sie die drei Prinzipien, die für die Aufgabenwahrnehmung in der Regierung gelten.

Vertiefungsfrage 1:

Beschreiben Sie mit eigenen Worten die Indemnität der Abgeordneten und ihre Notwendigkeit.

Kapitel 3: Rechtsstaatsprinzip

Unter diesem Prinzip ist die rechtliche Bindung aller staatlichen Gewalt zu verstehen. So wird verhindert, dass die Bürger willkürlichem Handeln des Staates ausgesetzt sind. Grundlage für die damit verbundene Rechtsordnung ist die sogenannte Normenpyramide.

An oberster Stelle der Normenpyramide steht das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Es hat Vorrang vor allen anderen Normen. Widersprüchliche Gesetze oder staatliche Akte sind somit unzulässig. Abweichende Regelungen von der Verfassung bedürfen vielmehr ausdrücklich der Änderung des Verfassungstextes (vgl. Art. 79 I GG).

Unter der Verfassung steht das Bundesrecht. Dazu gehören zuerst die formellen Bundesgesetze, das heißt also, alle Gesetze, die vom Parlament in dem von der Verfassung vorgesehen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet wurden. Gesetze sind grundsätzlich abstrakt-generell angelegt, das heißt, sie erfassen eine Vielzahl von Fällen. Ausnahme hierbei sind die sogenannten Einzelfallgesetze, wie z. B. das Haushaltsgesetz oder ein Gesetz über die Einrichtung einer Behörde. Einzelfallgesetze sind aber aus mehreren Gründen problematisch und daher Beschränkungen unterworfen. Zum einen widersprechen sie dem Grundsatz der Gewaltenteilung (s. u.), da für Einzelfallentscheidungen die Behörden und nicht die Parlamente zuständig sind. Des Weiteren widerlaufen sie dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes (s. u.), da die Bürger gegen sie nicht vor den Verwaltungsgerichten, sondern direkt vor dem Verfassungsgericht Klage einreichen müssen. Darüber hinaus widerspricht ein Einzelfallgesetz dem Gleichbehandlungsgrundsatz, da die Regelung eines Einzelfalls eine Ungleichbehandlung anderer Fälle bedingt.

Unterhalb der Bundesgesetze stehen die Rechtsverordnungen. Verordnungen werden durch die vollziehende Gewalt (exekutive) erlassen und brauchen immer eine gesetzliche Ermessungsgrundlage, die nach Ausmaß, Zweck und Inhalt ausreichend bestimmt sein muss (vgl. Art. 80 I 2 GG). Historischer Hintergrund hierfür ist das Ermächtigungsgesetz von 1933, mit dem der Reichstag den Nationalsozialisten freie Hand gab, ihre Diktatur auszubauen. Daher soll sich das Parlament nicht seiner gesetzgeberischen Verantwortung entziehen können. Je weitreichender die Eingriffe in die Grundrechte der Bürger durch das Gesetz sind, umso bestimmter müssen Ausmaß, Zweck und Inhalt durch das Gesetz geregelt sein. Die Verordnung selber muss sich im Rahmen ihrer Ermächtigungsnorm bewegen und ihre Ermächtigungsgrundlage benennen. Sehr häufig ist bei Verordnungen auch die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

Dem Bundesrecht folgt das Landesrecht, also Landesverfassung, sonstiges Landesrecht und (formelle) Gesetze auf Landesebene.

Als nächstes folgen die Satzungen. Hintergrund hierbei ist, dass bestimmte Hoheitsfunktionen auf Körperschaften übertragen werden können, wie das zum Beispiel bei Universitäten der Fall ist. Bei Satzungen handelt es sich um materielle Gesetze, die von der Exekutive verabschiedet werden. Sie haben jedoch regelmäßig keine Allgemeinverbindlichkeit. Satzungen dienen vielmehr dazu, dass die Körperschaften zur Regelung ihrer Angelegenheit eigenes Recht setzen können.

Den letzten Baustein der Normenpyramide bilden die Verwaltungsvorschriften als reines Innenrecht der Verwaltung. Nicht alle Gesetze und Verordnungen regeln eindeutig, wie die Verwaltung in bestimmten Fällen zu handeln hat. Zusätzlich lassen viele Vorschriften der Verwaltung Ermessensspielraum. Um trotzdem eine einheitliche Handlungsweise der Verwaltung zu schaffen, werden Verwaltungsvorschriften erlassen. Dabei ist zwischen ermessensleitenden und normeninterpretierenden Vorschriften zu unterscheiden. Ermessensleitende Vorschriften regeln, dass in bestimmten Fallkonstellationen das Ermessen in gleicher Art und Weise angewandt wird. Normeninterpretierende Vorschriften stellen eine einheitliche Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe (z. B. „Treu und Glauben“ §242 BGB oder „wichtiger Grund“ § 626 BGB) für vergleichbare Fallkonstellationen sicher, um zum einen eine Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle zu erreichen und um zum anderen zu verhindern, dass die zuständigen Bearbeiter sich immer wieder Gedanken über die Auslegung dieser Begriffe machen zu müssen.

Die wichtigsten Unterprinzipien des Rechtsstaatsprinzips sind die Gewaltenteilung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das Bestimmtheitsgebot, das Rückwirkungsverbot sowie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Rechtsschutzgarantie.

Das Gewaltenteilungsprinzip soll eine Machtkonzentration verhindern. Dazu werden die Kompetenzen auf mehrere Instanzen verteilt, die sich in der Folge gegenseitig kontrollieren (System der „checks and balances“). Die drei Staatsgewalten sind die Gesetzgebung (Legislative) durch die Parlamente, die vollziehende Gewalt (Exekutive) durch Regierung und Verwaltung und die Rechtsprechung (Judikative). Diese Trennung ist im Grundgesetz aber nicht streng vollzogen. So ist vorgesehen, dass die Bundesregierung Gesetzesentwürfe einbringen kann und selber durch Rechtsverordnungen legislativ tätig werden kann. Mitglieder des Bundestages können ohne Probleme gleichzeitig Mitglieder der Regierung sein und mit dem Bundesrat besteht die zweite Kammer im Gesetzgebungsprozess aus Vertretern der Regierungen der Länder.

Auch die oben genannten Einzelfallgesetze entsprechen nicht einer konsequenten Gewaltenteilung, da durch diese die Gesetzgebung Einzelfälle regelt, wofür eigentlich die Executive zuständig wäre.

Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung besagt, dass die Verwaltung nicht entgegen dem Gesetz handeln darf (Vorrang des Gesetzes) und für ihr Handeln eine gesetzliche Grundlage benötigt (Vorbehalt des Gesetzes). Der Vorbehalt des Gesetzes gilt abhängig vom Bereich der Verwaltung sehr unterschiedlich. In der Eingriffsverwaltung, durch die der Staat zu Lasten des Bürgers (Freiheit und Eigentum) hoheitliche Maßnahmen ergreift (z. B. Kostenbescheid für eine Verwaltungsleistung oder Auflösung einer Versammlung durch die Polizei), gilt dieses Prinzip durchgängig. Hier ist zwingend eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Bei der Leistungsverwaltung, bei der der Staat ebenfalls hoheitlich tätig wird, dieses Mal jedoch zugunsten der Bürger (z. B. Schaffung von Infrastruktur, Auszahlung von Subventionen), gilt der Vorbehalt des Gesetzes nur ausnahmsweise, nämlich dann, wenn es sich um besonders grundrechtssensible Sachverhalte handelt (z. B. die Subventionierung bestimmter Religionsgemeinschaften, da dies in Hinblick auf Art. 4 GG kritisch sein kann). Darüber hinaus gilt bei der Leistungsverwaltung, dass das Haushaltsgesetz und die damit verbundene Mittelzuweisung als gesetzliche Grundlage ausreichen. Bei der Fiskalverwaltung, bei der der Staat gar nicht hoheitlich tätig wird, sondern wie ein normaler Bürger am Rechtsverkehr teilnimmt (z. B. Beschaffung von Büromaterial) gilt der Vorbehalt des Gesetzes nicht.

Das Bestimmtheitsgebot gibt vor, dass Gesetze so formuliert sein müssen, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können. Das Bestimmtheitsgebot gilt nicht nur für Gesetze, sondern auch für Verwaltungsakte (vgl. etwa § 37 I Verwaltungsverfahrensgesetz).

Das Rückwirkungsverbot besagt, dass Gesetze, die in die Vergangenheit zurückwirken, nur eingeschränkt zulässig sind, da die Bürger ihr Verhalten in der Vergangenheit im Nachhinein nicht mehr ändern können. Hierbei ist unter echter und unechter Rückwirkung zu unterscheiden. Von echter Rückwirkung wird gesprochen, wenn neue Rechtsfolgen an einen in der Vergangenheit liegenden, abgeschlossenen Tatbestand geknüpft werden (z. B. ein Steuergesetz für 2018, das im Jahr 2020 verabschiedet wird). Echte Rückwirkung ist nur ausnahmsweise zulässig, wenn

- die Bereinigung einer „unklaren oder verworrenen“ Rechtslage erfolgt,
- mit einer Neuregelung gerechnet werden musste,
- ein Erfordernis aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls vorliegt oder
- bei Vorliegen eines Bagatellfalls.

Unechte Rückwirkung liegt vor, wenn der Sachverhalt zwar in der Vergangenheit begonnen aber noch nicht abgeschlossen wurde und an diesen neue Rechtsfolgen geknüpft werden. Die unechte Rückwirkung ist grundsätzlich zwar zulässig, allerdings ist hier immer zwischen dem Interesse des Gemeinwohls und dem Vertrauensschutz des Einzelnen abzuwägen. Von daher kommt es in diesem Fall meistens zu Übergangsregelungen (z.B. eine Änderung der Prüfungsordnung im Jahr 2020 für alle Studierenden ab dem Jahrgang 2018, wobei den Studierenden die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre Prüfung auch nach der alten Ordnung abzulegen).

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verlangt, dass die staatliche Macht den Bürgern gegenüber möglichst schonend und mäßig auszuüben ist. Es spielt sowohl bei der Gesetzgebung als auch bei der Rechtsanwendung (u. a. in Bereichen mit Ermessensspielraum) eine wesentliche Rolle im deutschen Rechtsstaat. Die Frage der Verhältnismäßigkeit unterteilt sich in die Fragen nach der Legitimität von Zweck und Mittel, die Geeignetheit des Mittels, um diesen Zweck zu erreichen, die Erforderlichkeit des Mittels und die Angemessenheit des Mittels. Im Bereich der Gesetzgebung ist grundsätzlich alles als legitimer Zweck zu werten, was nicht im Widerspruch mit der Verfassung steht. Bei der Rechtsanwendung (durch die Exekutive) ergibt sich der legitime Zweck durch das Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage. Auch bei der Legitimität des Mittels verhält es sich ähnlich. Ein illegitimes Mittel wäre bei der Gesetzgebung zum Beispiel die Androhung der Todesstrafe (vgl. Art. 102 GG). Geeignet ist ein Mittel, wenn der Zweck dadurch erreicht oder zumindest gefördert werden kann. Im Umkehrschluss ist ein Mittel ungeeignet, wenn damit der Zweck objektiv nicht erreicht werden kann oder das Mittel eindeutig unzureichend ist. Die Erforderlichkeit liegt vor, wenn es kein milderes Mittel gibt, um den Zweck in gleicher Form zu erreichen. Angemessen ist das Mittel, wenn die dadurch bewirkten Eingriffe (in Besitz oder Freiheit) des Einzelnen in einem angemessenen Verhältnis zum Zweck (öffentliches Interesse) stehen. Bei der Prüfung der Angemessenheit wird auch von der Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinne gesprochen.

Die Rechtsschutzgarantie besagt, dass den Bürgern ein effektiver Rechtsschutz gegenüber staatlichen Akten zustehen muss. Dies ist insbesondere durch das Recht auf Anrufung staatlicher Gerichte sicherzustellen. Diese Gerichte müssen unabhängig sein und der Zugang zu ihnen muss ohne größere tatsächliche oder rechtliche Hindernisse gewährleistet sein.

Fragen zu Kapitel 3

Klausurfrage 1:

Bringen Sie die folgenden Normen in die richtige Reihenfolge gem. der Normenpyramide: Landesgesetz, Grundgesetz, Satzung, Rechtsverordnung, Bundesgesetz.

Klausurfrage 2:

Beschreiben Sie mit eigenen Worten das Bestimmtheitsgebot.

Klausurfrage 3:

Nenne Sie die drei Staatsgewalten.

Vertiefungsfrage 1:

Beschreiben Sie mit eigenen Worten den Unterschied zwischen dem Vorrang des Gesetzes und dem Vorbehalt des Gesetzes, die beide im Rahmen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gelten.

Vertiefungsfrage 2:

Bürger B, der zum zurückliegenden Osterfest ohne Gewerbeanmeldung selbstgebastelte Osterhasen verkauft hat, soll nun 100.000,- € Ordnungsgeld zahlen. Gegen welches Prinzip verstößt diese Maßnahme?

Kapitel 4: Bundesstaatsprinzip

Das Bundesstaatsprinzip besagt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat ist und die Staatsgewalt sich zwischen einer Zentralinstanz (Bund) und Teilstaaten (Länder) aufteilt. Andere Bundesstaaten sind zum Beispiel die USA, Kanada und die Schweiz. Das Gegenteil eines Bundesstaates ist ein Zentralstaat (z.B. Frankreich). Hier liegt die Staatsgewalt bei einer Zentrale und Teilstaaten existieren nicht.

Das Bundesstaatsprinzip besteht aus unterschiedlichen Elementen, die im Folgenden beleuchtet werden.

Zunächst zeichnet das Bundesstaatsprinzip aus, dass sowohl der Bund als auch die Länder Staatsqualität haben (Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt) und es eine Organisationshoheit und Verfassungsautonomie der Länder gibt. Dies erfordert eine Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern bei der Gesetzgebung und der Verwaltung, sowie konkrete Regelungen zum Finanzwesen.

Nach Art. 70 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit nichts anderes bestimmt ist. Die Kompetenzverteilung der Art. 71 ff. GG sorgt jedoch dafür, dass der Schwerpunkt der Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt. Bei der Gesetzgebungskompetenz ist zu unterscheiden zwischen der

- ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz,
- konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz,
- Abweichungsgesetzgebung und der
- sonstigen Gesetzgebungskompetenzen.

Art. 73 GG regelt die Bereiche, in denen der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hat. Hier handelt es sich zum Beispiel um die Bereiche Luftverkehr (Art. 73 I Nr. 6 GG) und Kernenergie (Nr. 14). In diesen Bereichen ist eine Ländergesetzgebung nur dann vorgesehen, wenn die Länder ausdrücklich zur Gesetzgebung aufgefordert werden (vgl. Art. 71 GG). Darüber hinaus regelt das Grundgesetz einige weitere Fälle, in denen ausdrücklich eine Bundesgesetzgebung vorgesehen ist (vgl. z.B. Art. 21 V GG).

Bei der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit stellt sich der Sachverhalt nicht ganz so eindeutig dar. Auch hier hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz. So lange er allerdings hiervon keinen Gebrauch macht, liegt die Zuständigkeit zur Gesetzgebung bei den Ländern (Art. 72 I GG). Wichtig bei dieser Abgrenzung ist jedoch auch,

dass bei einigen in Art 74 GG genannten Bereichen die Gesetzgebungskompetenz nur dann beim Bund liegt, wenn es aus bestimmten Gründen (z. B. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse) erforderlich ist (Art. 72 II GG). Diese Erforderlichkeit wird vom Bundesverfassungsgericht eher eng ausgelegt. So ist z. B. das Betreuungsgeld an Art. 72 II GG gescheitert.

Bei der Abweichungsgesetzgebung kann zwar der Bund Gesetze erlassen, jedoch haben die Länder die Möglichkeit, abweichende Regelungen zu erlassen. Die Bereiche in denen diese Form der Gesetzgebung gilt sind in Art. 72 III GG genannt. So kann der Bund ein Gesetz zur Raumordnung (Art. 72 III Nr. 4 GG) erlassen und ein Bundesland kann eine davon abweichende Regelung treffen.

Bei den sonstigen Gesetzgebungskompetenzen gibt es zum einen die Fälle, wo der Bund zuständig ist, weil es nur der Bund regeln kann. Dies ist zum Beispiel bei Regelungen zum Bundeswappen der Fall. Zum anderen gibt es noch die Bundeskompetenz aus dem Sachzusammenhang heraus. Hiervon wird gesprochen, wenn eine Materie nicht geregelt werden kann ohne dass gleich eine andere Materie mitgeregelt wird. Dies trifft zum Beispiel auf den Bereich der Rundfunkwerbung für Parteien zu, da für die Regelungen über Parteien der Bund zuständig ist (Art. 21 V GG). Abschließend gibt es bei den sonstigen Gesetzgebungskompetenzen noch die Annexkompetenz (Annex = Anhängsel, Zubehör). Diese liegt vor, wenn eine Sache in einem funktionalen, unauflösbaren Zusammenhang mit einer Sache steht, für die der Bund die Kompetenz hat. Als Beispiel zu nennen wäre hier zum Beispiel die Bahnpolizei als Annex zur Bahn (vgl. Art. 87e GG).

Art. 31 GG regelt, dass das Bundesrecht das Landesrecht bricht. Das bedeutet, dass in einem Fall, in dem sich Bundes- und Landesrecht widersprechen, das Bundesrecht vorgeht. Dieses Prinzip greift aber seltener als zunächst vermutet werden kann, da die Regelungen zu den Gesetzgebungskompetenzen einen solchen Konflikt in der Regel nicht zulassen. Demzufolge wäre in solchen Fällen entweder das Bundes- oder das Landesrecht kompetenzwidrig und damit nichtig. Denkbar wäre ein solcher Fall aber im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, wenn ein Land zunächst für eine Materie ein Gesetz erlassen hat, für die der Bund zu einem späteren Zeitpunkt von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht. In diesem Fall wäre das Landesgesetz nicht kompetenzwidrig und damit prinzipiell gültig, würde aber durch die entsprechende Bundesregelung verdrängt.

Bei der Verwaltungszuständigkeit gilt nicht, dass sie der Gesetzgebungskompetenz folgt. Das heißt, die Länder sind auch für die Ausführung von Bundesgesetzen zuständig. Dies ist eine logische Folge der Staatsqualität der Länder (Staatsgewalt), die daher

grundsätzlich ihren Verwaltungsaufbau und ihr Verwaltungsverfahren selber bestimmen. Verwaltungszuständigkeit des Bundes ergibt sich z. B. aus Art. 87 GG für den Bereich des Auswärtigen Dienstes und der Bundesfinanzverwaltung (zu der auch die Zollverwaltung gehört). Weitere Ausführungen zur Verwaltungsgliederung und –kompetenz finden sich in Kapitel 5 dieses Lehrbriefes.

Im Bereich des Finanzwesens werden die Fragen

- der Ausgabentragung,
- der Verteilung des Steueraufkommens,
- der Steuergesetzgebung und
- des Haushalts

geklärt.

Soweit es das Grundgesetz nicht anders bestimmt, tragen sowohl Bund als auch Länder die Kosten, die sich aus der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben ergeben selbst (Art. 104a I GG). Handeln die Länder allerdings im Auftrag des Bundes, trägt der Bund die Kosten (Art. 104a II GG). Die Absätze III und IV regeln die Ausgabenverteilung und Zustimmungsvorbehalte des Bundesrates bei Leistungsgesetzen.

Die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern ist in Art. 106 GG geregelt. Demzufolge gibt es sowohl Steuern, die nur dem Bund zustehen (z. B. Zölle, Kraftfahrzeugsteuer), die nur den Ländern zustehen (z. B. Erbschaftssteuer, Biersteuer) und die zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden (Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer). Die Einkommen- und Körperschaftssteuer fließen je zur Hälfte dem Bund und den Ländern zu, die Umsatzsteuer wird nach einem gesetzlich festgelegten Schlüssel aufgeteilt. Die Verteilung zwischen Bund und Ländern nach Steuerarten wird als primärer vertikaler Finanzausgleich bezeichnet. Die Aufteilung der Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder bezeichnet den primären horizontalen Finanzausgleich. Dies geschieht bei Einkommen- und Körperschaftssteuer nach dem Wohnsitzprinzip (hier profitiert zum Beispiel das Land Brandenburg von den Pendlern, die in Berlin arbeiten) und bei der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl). Das Gesetz, welches diese Verteilung der Steuern zwischen den Ländern regelt muss gem. Art. 107 II GG die unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Länder berücksichtigen (sog. Sekundärer Finanzausgleich). Darüber hinaus besteht nach Art. 107 II GG auch noch die Möglichkeit, dass der Bund ergänzende Finanzzuweisungen an leistungsschwache Länder gewährt (sekundärer vertikaler Finanzausgleich).

Bei der Steuergesetzgebung hat der Bund praktisch eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für das gesamte Steuerwesen (vgl. Art. 105 GG). Ausnahmen bilden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind (Art. 105 IIa GG). Beispiele für Ländersteuern sind die Hunde- oder Zweitwohnungssteuer. Hierbei ist der Unterschied zwischen Steuern, Gebühren und Beiträgen zu beachten. Steuern werden unabhängig von einer konkreten Gegenleistung zur allgemeinen Finanzierung des Gemeinwesens erhoben. Gebühren fallen für eine konkrete Leistung der Verwaltung als Gegenleistung an (z. B. Ummeldgebühr für das Kfz bei Wohnungswechsel). Einen Beitrag leisten die Bürger, um den Aufwand für das Vorhalten einer bestimmten staatlichen Leistung auszugleichen. Dies geschieht unabhängig von der Inanspruchnahme dieser Leistung (z. B. Beitrag zur Arbeitslosenversicherung).

Auch der Haushalt ist zwischen Bund und Ländern getrennt. Bund und Länder sind nach Art. 109 I GG in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. In den Art. 109 III, 115 II GG finden sich Regelungen, die zum Abbau öffentlicher Verschuldung führen sollen (Schuldenbremse).

Schlussendlich gilt im Bundesstaat die Verpflichtung des Bundes und der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten (Bundestreue), d. h. zu gegenseitiger Rücksichtnahme und Verständigungsbereitschaft. Die Bundestreue ist ein ungeschriebener Grundsatz des Verfassungsrechts, der fundamentale Bedeutung für die bundesstaatliche Ordnung hat.

Fragen zu Kapitel 4

Klausurfrage 1:

Nennen Sie zwei Formen der Gesetzgebungskompetenz.

Klausurfrage 2:

Nennen Sie eine Steuer die nur den Ländern zusteht.

Vertiefungsfrage 1:

Was ist der Unterschied zwischen einer Steuer und einer Gebühr?

Vertiefungsfrage 2:

Bundesland L erlässt ein Gesetz zur Kernenergie, da es mit der bundesgesetzlichen Regelung nicht einverstanden ist. Warum ist dies nicht zulässig?

Kapitel 5: Verwaltungsgliederung

Die Verwaltungsgliederung ist zunächst dadurch gekennzeichnet, dass aufgrund des Föderalismus zwischen zwei staatlichen Ebenen (Bund und Länder) unterschieden werden muss. Wie bereits in Kapitel 4 ausgeführt, besitzen sowohl der Bund als auch die Länder Staatsqualität und somit auch eine eigene Organisationshoheit. Demzufolge sind Aufbau- und Ablauforganisation der Landesverwaltungen in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet.

Die Länder bilden im organisatorischen Sinne keine Verwaltungsuntergliederung des Bundes, sondern allenfalls im funktionellen Sinne bei der Bundesverwaltung durch landeseigene Verwaltung.

In organisatorischer Hinsicht sind zu unterscheiden:

- **Bundeseigene Verwaltung**
 - unmittelbare Bundesverwaltung (durch Bundesbehörden)
 - mittelbare Bundesverwaltung (insbesondere durch bundesunmittelbare Körperschaften)
- **Landeseigene Verwaltung**
 - unmittelbare Landesverwaltung (durch Landesbehörden)
 - mittelbare Landesverwaltung (insbesondere durch kommunale Körperschaften)

Nach dem Grundsatz der Einräumigkeit („verwaltungsgeographische Kongruenz“) soll in allen Ländern bei den allgemeinen Behörden und den Sonderbehörden der örtliche Zuständigkeitsbereich territorial deckungsgleich sein. Dies gilt auch für die verschiedenen Sonderbehörden untereinander. Darüber hinaus sollen diese unterschiedlichen Behörden für ein und dasselbe geographische Gebiet zuständig sein.

Dabei bestehen in allen Ländern Gemeinden, die in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg allerdings mit dem Land identisch sind. Der Zweistädtestaat Freie Hansestadt Bremen ist in nur zwei Stadtgemeinden (Bremen und Bremerhaven) gegliedert. In den übrigen 13 Ländern (Flächenstaaten) sind die kleineren Gemeinden in Landkreisen oder ähnlichen Gemeindeverbänden zusammengefasst.

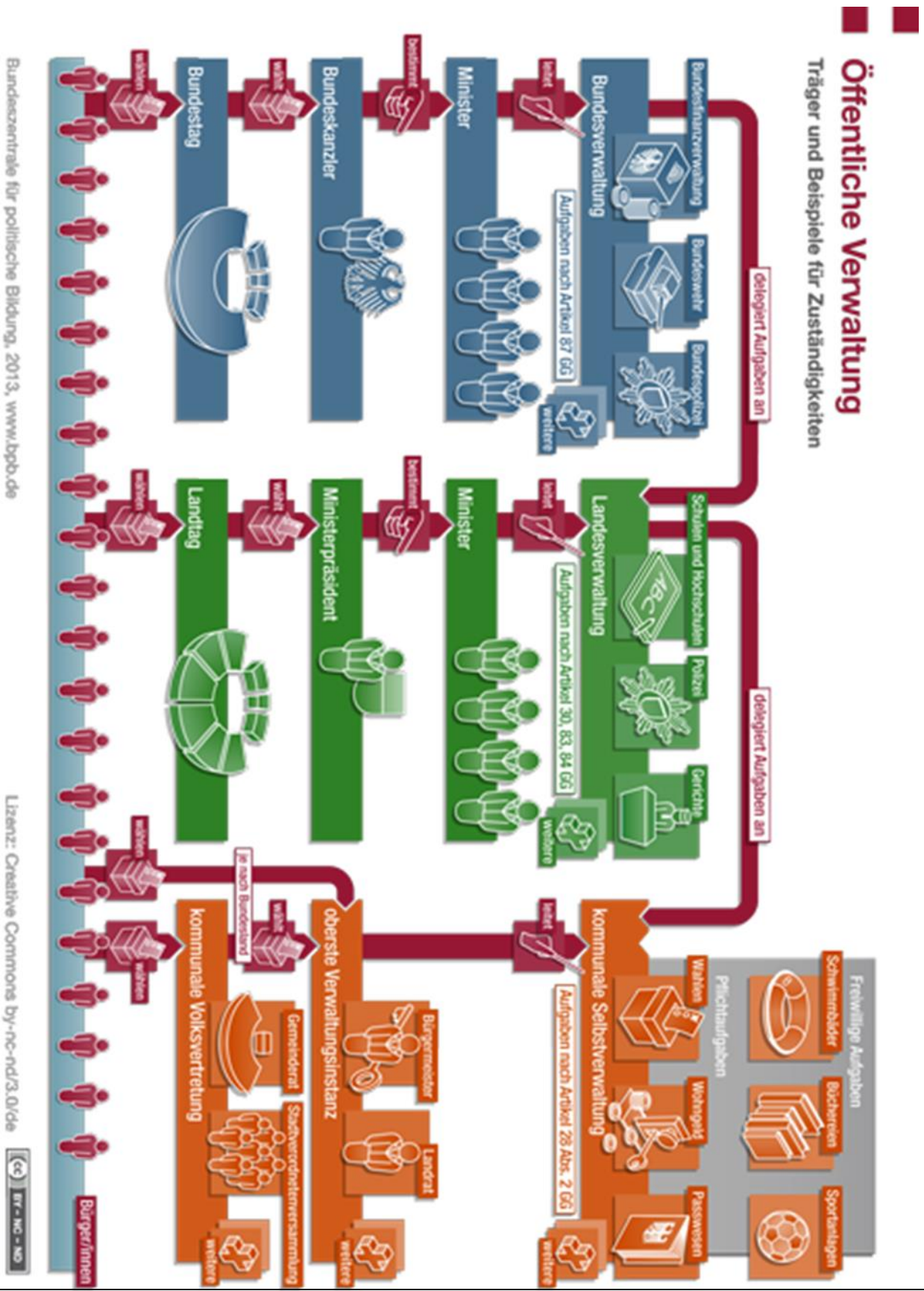
Kleine und kleinste Gemeinden gehören teilweise noch zu einem Amt oder ähnlichen Gemeindeverband. Unterhalb der Ebene der Gemeinde finden sich in den größten Städten weitere Verwaltungseinheiten. In manchen Ländern existieren oberhalb der Kreisebene höhere Kommunalverbände.

In den Stadtstaaten Hamburg und Berlin (in denen ja das Land gleichzeitig Gemeinde ist) gibt es Bezirke als Subkommunale Verwaltungseinheiten. In Hessen und Rheinland-Pfalz gibt es auf dieser Ebene noch Ortsbezirke.

In der folgenden Tabelle sind exemplarisch die unterschiedlichen Verwaltungsebenen von drei Bundesländern aufgeführt:

Nordrhein-Westfalen	Bayern	Sachsen
Land	Land	Land
Staatliche Mittelinstanz: Regierungsbezirk	Staatliche Mittelinstanz: Regierungsbezirk	
Staatliche Unterinstanz als untere Landesbehörde: Landrat , Oberbürgermeister	Staatliche Unterinstanz als untere Landesbehörde: Landrat , Oberbürgermeister	Staatliche Unterinstanz als untere Landesbehörde: Landrat , Oberbürgermeister
Höhere Kommunalverbände: Landschaftsverband	Höhere Kommunalverbände: Bezirk	
Kreisebene: Kreis, Kreisfreie Stadt , Städteregion Aachen	Kreisebene: Landkreis , Kreisfreie Stadt	Kreisebene: Landkreis , Kreisfreie Stadt
	Verwaltungseinheit zwischen Gemeinde und Kreis: Verwaltungsgemeinschaft	Verwaltungseinheit zwischen Gemeinde und Kreis: Verwaltungsgemeinschaft, Verwaltungsverband
Gemeindeebene: Gemeinde, Stadt, Markt	Gemeindeebene: Gemeinde, Stadt, Markt	Gemeindeebene: Gemeinde, Stadt, Markt

Die unterschiedlichen Aufgaben der Verwaltungsebenen, sowie das Zusammenwirken von Parlament, Regierung und Verwaltung auf den verschiedenen Ebenen zeigt das folgende Schaubild:



Die Trennung der Verwaltungszuständigkeiten zwischen den drei Trägern wird im Grundgesetz geregelt. In Art. 87 GG ist geregelt, welche Aufgaben ausschließliche Bundesaufgaben sind und nicht den Ländern überlassen werden dürfen. Dies sind neben Verteidigung und Auswärtige Beziehungen auch andere Bundesverwaltungen wie die Bundesfinanzverwaltung oder die Bundespolizei.

Die Bundesverwaltung ist in vier Hierarchie-Ebenen unterteilt: Oberste Bundesbehörden, Oberbehörden, Mittel- und Unter-/Ortsbehörden. Oberste Bundesbehörden sind die Bundesministerien sowie das Bundespräsidialamt, das Bundeskanzleramt, das Bundespresseamt und der Bundesrechnungshof. Die übrigen Behörden sind den Obersten Bundesbehörden nachgeordnet und unterstehen in letzter Instanz deren Aufsicht und Leitung.

So sind dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) als Oberste Bundesbehörde das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) und die Generalzolldirektion (GZD) als Bundesoberbehörden nachgeordnet. Daneben gibt es als weitere Dienststelle das Informationstechnikzentrum Bund (ITZ Bund) und z. B. die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) oder die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), die dem BMF direkt zugeordnet sind.

Der GZD wiederum sind die Hauptzollämter (HZÄ) und Zollfahndungsämter (ZFÄ) nachgeordnet.

Die Länder verfügen gegenüber dem Bund über ein Vielfaches an Verwaltungsaufgaben. Zu den klassischen Länderaufgaben gehören die Ressorts Bildung und Erziehung, Wissenschaft, Kultur sowie öffentliche Ordnung und Sicherheit.

Neben den eigenen Verwaltungsaufgaben vollziehen die Länderverwaltungen auch Aufgaben, die ihnen vom Bund auf Grundlage von Art. 85 GG übertragen werden. So zum Beispiel die Genehmigung von Flughäfen. Ähnlich wie der Bund sind auch die Länder in Hierarchie-Ebenen gegliedert. Der Ministerpräsident und die Landesministerien bilden die Obersten Landesbehörden. Denen unterstellt sind nachfolgend die Landesoberbehörden, Landesmittelbehörden und Landesunterbehörden.

Die kürzeste Distanz zwischen Bürger und Verwaltung herrscht auf kommunaler Ebene. Hier kommt der Bürger am ehesten mit Vertretern der öffentlichen Verwaltung in Kontakt. Die kommunale Selbstverwaltung ist im Grundgesetz in Art. 28 Abs. 2 festgeschrieben.

Bei den Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung unterscheidet man in der Regel zwischen freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben. Freiwillige Aufgaben, wie z. B. die Verwaltung von Sportanlagen, Kultureinrichtungen oder des öffentlichen Personennahverkehrs, erfüllen die Gemeinden nach eigenem Ermessen und finanziellen

Ressourcen. Pflichtaufgaben können allerdings seit der Föderalismusreform 2006 im Prinzip nur noch direkt von der Landesbehörde übertragen werden. Damit wurde der sogenannte Durchgriff durch den Bund verboten, es sei denn die Länder haben keine eigenen Regelungen getroffen. Zu den Pflichtaufgaben gehören zum Beispiel Feuer-
schutz, Abwasserbeseitigung, Bauaufsicht oder Passwesen.

In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg gelten aufgrund ihres dualen Rechtscharakters (Bundesland und Stadt zugleich) davon abweichende Regelungen.

Fragen zu Kapitel 5

Klausurfrage 1:

Nennen Sie 2 Beispiele für Oberste Bundesbehörden.

Klausurfrage 2:

Nennen Sie 2 Beispiele für Aufgaben der kommunalen Verwaltung.

Klausurfrage 3:

In welche beiden Bereiche werden die Aufgaben der kommunalen Verwaltung unterschieden?

Vertiefungsfrage 1:

Das Bundesland L richtet ein auswärtiges Landesamt als Landesoberbehörde ein, um in auswärtigen Angelegenheiten unabhängig vom Bund tätig sein zu können. Ist diese Einrichtung zulässig, und wenn nicht, warum?