

# GRUNDWISSEN

Hemmer / Wüst

## STAATSRECHT

Der Theorieband zu den „wichtigsten Fällen“

- Klausurtipps
- Beispiele
- Aufbauschemata
- Übersichten
- Formulierungshilfen
- Querverweise auf die wichtigsten Fälle



---

## § 1 Einführung

---

### A) Die öffentlich-rechtliche Klausur im juristischen Studium

#### *Bedeutung im Studium*

Dem öffentlichen Recht kommt große Bedeutung zu: Fast jeder Jurastudent muss i.R. seines Studiums zwei öffentlich-rechtliche Prüfungen bestehen und im Ersten Staatsexamen mindestens eine, in den meisten Bundesländern zwei Klausuren aus dem öffentlichen Recht bewältigen. Daneben wird das öffentliche Recht teilweise auch als Nebenfach in anderen Studiengängen (etwa für Wirtschaftswissenschaftler oder Diplomgeographen, für welche das vorliegende Skript durchaus auch eine sinnvolle Einstiegslektüre darstellt) gelehrt.

1

Gleichwohl haben viele (Jura-)Studenten einen Widerstand, ja eine regelrechte Abneigung gegen dieses Fach. Dies liegt wohl nicht nur daran, dass in vielen Bundesländern das Zivilrecht das Studium dominiert, die strafrechtlichen Fälle regelmäßig „unterhaltsamer“ gebildet werden können und „die Verwaltung“ entsprechend einem gängigen Vorurteil als langweilig und verstaubt empfunden wird.

#### *Eigenarten des ÖR*

Vielmehr schreckt auch die gewaltige Stofffülle, die sich auch in teilweise unüberschaubaren Gesetzessammlungen widerspiegelt, manchen Studenten ab. Schließlich ist das öffentliche Recht dasjenige Fach, in dem zum ersten Mal i.R.d. Jurastudiums vertiefte prozessuale Kenntnisse erforderlich sind.

2

Andererseits bringen genau diese Eigenschaften des öffentlichen Rechts auch wieder gewisse Vorzüge mit sich: Wo es „viel Gesetz“ gibt (was zwar nicht im Verfassungs-, aber im Verwaltungsrecht der Fall ist), muss man sein Gedächtnis nicht mit unzähligen Einzelheiten belasten, sondern kann anhand des Gesetzestextes arbeiten. Die häufig prozessuale Einkleidung von öffentlich-rechtlichen Klausuren hat den Vorteil, dass man sich zumeist an einem relativ leicht erlernbaren Schema „entlanghangeln“ kann, welches gerade für den ersten Einstieg in eine Klausur eine gewisse Sicherheit gibt.

## B) Klärung wichtiger Grundbegriffe

Grundbegriffe

Bevor die systematische Darstellung des Verfassungs- und des Verwaltungsrechts erfolgt, sollen zunächst einige wenige wichtige Grundbegriffe geklärt werden, die den meisten Lesern bekannt sein sollten, deren Einordnung aber gerade bei Anfängern immer wieder auf Schwierigkeiten stößt.

3

### I. Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht

VerfassungsR ⇔  
VerwaltungsR

Das Verfassungs- bzw. Staatsrecht und das Verwaltungsrecht gehören jeweils zum Bereich des öffentlichen Rechts; dieses regelt das Verhältnis des Staates zum Bürger bzw. der Staatsorgane untereinander, während das Privatrecht das Verhältnis der Bürger untereinander regelt.

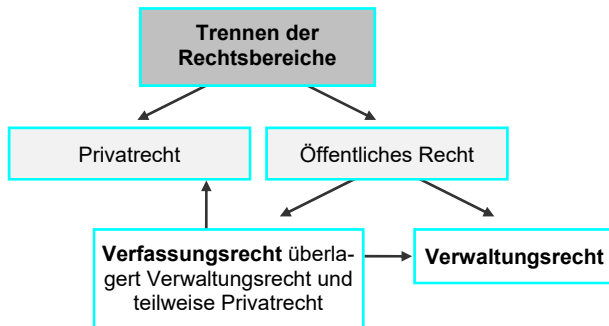
4

**Bsp. 1:** Möchte der Bürger B von einer staatlichen Stelle die Genehmigung zum Bau eines Hauses, bestimmt sich die Erteilung der Genehmigung nach dem öffentlichen Recht (BauGB, LBOen).

**Bsp. 2:** Ist B der Meinung, der Videorecorder, den er im Kaufhaus K erworben hat, sei fehlerhaft, bestimmen sich seine Rechte ausschließlich nach dem Privatrecht (z.B. §§ 434 ff. BGB).

**hemmer-Methode:** Allein die Tatsache, dass auf einer Seite eine Behörde handelt, lässt aber noch keinen Rückschluss auf das öffentliche Recht zu. Vielmehr ist das Privatrecht einschlägig, wenn der Staat dem Bürger nicht hoheitlich, sondern wie ein Privater gegenübertritt, wenn also z.B. die Behörde im Kaufhaus Bleistifte kauft (sog. fiskalische Hilfgeschäfte der Verwaltung), oder bei reinen erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten (städtische Brauerei).

Graphisch lässt sich also das Verhältnis der Rechtsgebiete wie folgt darstellen:



*Normenhierarchie*

Allerdings darf diese Abbildung nicht dahingehend missverstanden werden, dass Verwaltungs- und Verfassungsrecht wirklich gleichgeordnet sind.

5

Vielmehr besteht ein Vorrang des Verfassungsrechts, welches jedem anderen Recht übergeordnet ist.

**hemmer-Methode:** Das Verfassungsrecht steht also an der Spitze der Normenhierarchie, gefolgt von formellen Gesetzen, also solchen, die vom Parlament in einem förmlichen Verfahren erlassen worden sind, und den untergesetzlichen Rechtsvorschriften wie Satzungen und Verordnungen (bloß materielle Gesetze). Innerhalb dieser Normenhierarchie ist zudem noch der in Art. 31 GG angeordnete Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht zu berücksichtigen. Damit ergibt sich zusammengefasst folgende Rangfolge:

1. Bundesverfassungsrecht
2. formelle Bundesgesetze
3. Rechtsverordnungen des Bundes
4. Landesverfassungsrecht
5. formelle Landesgesetze
6. Satzungen und Verordnungen des Landesrechts

*Regelungsgehalt des GG*

Das Grundgesetz als Verfassung regelt zum einen die Grundlagen der Staatsorganisation, also z.B. die Befugnisse der obersten Staatsorgane und ihr Verhältnis untereinander sowie die Staatsstrukturprinzipien.

6

Zum anderen werden die elementaren Grundzüge des Verhältnisses Bürger – Staat in seinem Grundrechtsteil in den Art. 1 bis 19 GG geregelt.

Eine genauere Konkretisierung dieses Verhältnisses findet im Verwaltungsrecht statt, welches sich aber immer an die Vorgaben des übergeordneten Verfassungsrechts halten muss.

D.h. das einfache Gesetzesrecht darf nicht gegen das Grundgesetz verstoßen und in Zweifelsfällen ist die Interpretation des einfachen Gesetzesrechts zu wählen, die mit der Verfassung übereinstimmt (verfassungskonforme Auslegung).

**II. Formelles Recht und materielles Recht***formelles Recht ↔ materielles Recht*

Eine wichtige Unterscheidung, die in diesem Skript zum öffentlichen Recht häufig eine Rolle spielen wird, ist die zwischen formellem und materiellem Recht bzw. zwischen formeller und materieller Rechtmäßigkeit.

7

Vereinfacht ausgedrückt bestimmt das materielle Recht, wie die Rechtslage im Hinblick auf einen bestimmten Sachverhalt tatsächlich ist. Dagegen legt das formelle Recht fest, wie das entsprechende Recht verwirklicht werden kann bzw. wie über die Rechtslage entschieden werden muss.

*Bsp.: Unter welchen Voraussetzungen jemand eine Baugenehmigung bekommen kann, oder aber wann ihm ein Gewerbe untersagt werden kann, regelt das materielle Recht.*

*Welches Verfahren bei der Erteilung der Genehmigung bzw. der Untersagung einzuhalten ist, also z.B. welche Anträge gestellt und welche Beteiligten angehört werden müssen, sind formell-rechtliche Fragen.*

**hemmer-Methode:** Im Zivilrecht spielt dagegen die Einhaltung von Formen eine geringere Rolle, regelmäßig ist z.B. ein Vertragsschluss unter Privaten formfrei. Bei staatlichem Handeln muss dagegen zum einen geklärt sein, welches Organ handeln darf; zum anderen dient es der Rechtssicherheit und dem Schutz vor staatlicher Willkür, wenn Entscheidungen in einem formalisierten Verfahren getroffen werden.

Ein Akt staatlicher Gewalt ist dabei grds. nur dann rechtmäßig, wenn seine formellen und seine materiellen Voraussetzungen erfüllt sind.

*Bsp. 1: Ein Gesetz darf (materiell) nicht gegen die Grundrechte verstoßen und muss (formell) in einem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren erlassen worden sein.*

*Bsp. 2: Eine Gewerbeuntersagung muss sich auf die gesetzlich vorgesehenen Gründe (z.B. § 35 GewO) stützen und in einem formell ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahren (zuständige Behörde, Anhörungen, usw.) erlassen worden sein.*

**hemmer-Methode:** Verwechseln Sie die Unterscheidung in formelle und materielle Rechtmäßigkeit nicht mit der oben schon einmal angesprochenen Differenzierung in formelle und materielle Gesetze. Formell sind alle die Gesetze, die vom Gesetzgeber im verfassungsrechtlich vorgegebenen Verfahren erlassen worden sind. Maßgebend ist also die äußere Form. Materiell liegt hingegen dann ein Gesetz vor, wenn es seinem Inhalt nach abstrakt und generell die Beziehungen zwischen Staat und Bürger regelt. Das BauGB ist z.B. ein Gesetz im formellen und materiellen Sinn. Der Bebauungsplan, der nach § 10 BauGB als Satzung beschlossen wird, ist hingegen nur ein Gesetz im materiellen Sinn.

## § 2 Staatsrecht

Verfassungsrecht ↔  
Verwaltungsrecht

Wie oben dargestellt, lässt sich das öffentliche Recht in das Verfassungs- (oder Staats-) und das Verwaltungsrecht unterteilen. Beide können zwar in einer Klausur derart miteinander verwoben sein, dass Fragen aus beiden Bereichen eine gewisse Rolle spielen, so wenn z.B. im Verwaltungsrecht bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes auch eventuelle Grundrechtsverletzungen zu prüfen sind. Eine klare Trennlinie zwischen Verwaltungs- und Verfassungsrecht ist aber zumindest da zu ziehen, wo zu entscheiden ist, ob Rechtsstreitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten (vgl. § 40 VwGO) oder vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen werden.

8

Verfassungsrechte  
StaatsorgRe  
und GRe

Das in diesem Kapitel näher dargestellte Staats- oder Verfassungsrecht enthält – insoweit in der Tradition der europäischen Verfassungsgeschichte stehend – vor allem zwei Bereiche: die Organisation der staatlichen Gewalt (also z.B. die Abgrenzung der Machtsphären zwischen Bundesstaat und Bundesländern, Parlament und Regierung usw. – Staatsorganisationsrecht) sowie die elementaren und auch durch staatliche Gesetze nur bedingt antastbaren Rechtspositionen des Einzelnen gegenüber dem Gemeinwesen (z.B. die Gewissens- oder Meinungsfreiheit).

9

**hemmer-Methode:** Verstehen Sie diese beiden Kernbereiche des Staatsrechts als Folge einer jahrhundertelangen geschichtlichen Entwicklung: Während es vor allem seit Beginn der Neuzeit in der europäischen Verfassungsgeschichte vorrangig um die Machtverteilung im Staat ging, d.h. insbesondere um die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen Monarch und Volksvertretung darstellt, trat seit dem 19. Jahrhundert auch das Individuum in den Mittelpunkt des Interesses. Man sah nämlich, dass gewisse grundlegende Positionen des Einzelnen auch dann gegen den Staat geschützt werden müssen, wenn dieser eine mehr oder weniger demokratische Struktur hat.

hemmer-Methode bedeutet zwar vor allem die Vermittlung anwendungsbezogenen Wissens auf die Klausur hin, gleichwohl raten wir keineswegs von der Beschäftigung mit dem Recht ab! Gerade die ersten Semester können – neben einer frühzeitigen Beschäftigung mit unmittelbar klausurrelevantem Stoff – genutzt werden, um sich einen Einblick in die geistigen und geschichtlichen Hintergründe des Rechts zu verschaffen. Von allen nicht „dogmatischen“ Fächern dürfte dabei die Verfassungsgeschichte i.Ü. wohl dasjenige sein, dem auch am meisten für das Verständnis des geltenden Rechts entnommen werden kann.

## VerfassungsprozessR

In beiden Bereichen des Verfassungsrechts, also sowohl im Staatsorganisationsrecht als auch hinsichtlich der Grundrechte, können jedoch die in der Verfassung (sei es einzelnen Staatsorganen, sei es dem Bürger) verbürgten Rechtspositionen im Konfliktfalle nur durchgesetzt werden, wenn hierfür ein entsprechendes gerichtliches Verfahren zur Verfügung steht. In Art. 93 GG sind verschiedene Verfahrensarten vorgesehen.

10

**hemmer-Methode:** Dabei ist insbesondere die sog. Individualverfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4a GG, also die Möglichkeit, dass jeder gewöhnliche Bürger sich mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt zu sein, an das Bundesverfassungsgericht wenden kann, von außerordentlicher Bedeutung. Diese zeigt sich zum einen darin, dass weit über 90 % der vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren sich mit Verfassungsbeschwerden beschäftigen.<sup>1</sup> Der Blick in einige Landesverfassungen, aber auch der internationale Vergleich machen deutlich, dass nicht in allen Ländern eine solche Möglichkeit der individuellen Anrufung des Verfassungsgerichts besteht.

Gerade die Tatsache aber, dass die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht sowohl von den Fachgerichten beachtet werden müssen, als auch in einem speziellen Verfahren vor dem höchsten Gericht eingefordert werden können, zeigt ihre herausgehobene Bedeutung, die weit über die bloßer Programmsätze hinausgeht.

Durch die Dreigliederung des Verfassungsrechts in Staatsorganisationsrecht, Grundrechte und Verfahren vor dem BVerfG ist auch die Gliederung dieses Abschnitts vorgezeichnet: Zunächst werden wichtige Verfahrensarten vor dem BVerfG kurz vorgestellt, wobei ein Schwerpunkt auf der – auch in der Anfängerklausur weitaus am häufigsten geprüften – Verfassungsbeschwerde liegt. Anschließend werden die wichtigsten Grundzüge der allgemeinen Grundrechtslehren sowie einzelne wichtige Grundrechte im Einzelnen dargestellt. Die damit verbundene Prüfung von Grundrechtsverletzungen gibt zugleich die Antwort auf die Frage nach der Begründetheit einer Verfassungsbeschwerde. Abschließend werden einige wichtige Einzelfragen des Staatsorganisationsrechts behandelt.

11

<sup>1</sup> Im Jahr 2014 waren es 6.606 Verfassungsbeschwerden bei insgesamt 6.811 Verfahren. Von diesen Beschwerden waren allerdings 6.217 Verfahren erfolglos!

## A) Verfassungsbeschwerde<sup>2</sup>

Im Folgenden werden einige Möglichkeiten vorgestellt, wie das BVerfG angerufen werden kann. Im Mittelpunkt steht dabei die Individualverfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4a GG.

### *Bedeutung*

Sowohl in der Rechtspraxis als auch in der Klausur – und zwar von der Anfängerübung bis hin zum Examen – ist die Verfassungsbeschwerde das wichtigste Verfahren vor dem BVerfG. Ihre verfassungspolitische Bedeutung liegt darin, dass – anders als bei den (im Folgenden teilweise dargestellten) übrigen Verfahren vor dem BVerfG – nicht etwa ein Staatsorgan oder ein anderes Gericht das BVerfG anruft, sondern der einzelne Bürger.

12

Während bei den übrigen Verfahrensarten zumeist auch keine vertieften Kenntnisse erwartet werden und daher eine saubere Subsumtion anhand des Grundgesetzes bzw. des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) ausreicht, wird zur Verfassungsbeschwerde durchaus die Kenntnis einiger wichtiger Probleme vorausgesetzt. Daher ist die sogleich erfolgende Darstellung der Verfassungsbeschwerde auch erheblich ausführlicher als die der im Anschluss dargestellten anderen Verfassungsrechtsbehelfe.

### *Prüfungsschema*

Für die Zulässigkeitsprüfung der Verfassungsbeschwerde bietet sich folgendes, auf Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 90 ff. BVerfGG gestützte Prüfungsschema an:

13

#### **Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde**

- I. Zuständigkeit, Art. 93 I Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a BVerfGG
- II. Beschwerdeberechtigung („jedermann“)
  1. Beschwerdeberechtigung
  2. Verfahrensfähigkeit
- III. Beschwerdegegenstand
- IV. Beschwerdebefugnis
- V. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität
  1. Rechtswegerschöpfung
  2. Subsidiarität
- VI. Form und Frist

<sup>2</sup> Dazu ausführlich Hemmer/Wüst, Staatsrecht I, Rn. 4, 9 ff.



**hemmer-Methode:** Nach § 93a I BVerfGG ist eine weitere Erfolgsvoraussetzung, dass die Verfassungsbeschwerde überhaupt zur Entscheidung in der Sache angenommen wird. In der Praxis scheitern über 90 % der Verfassungsbeschwerden bereits in diesem Vorstadium. In einer Klausur ist hierauf aber regelmäßig nicht einzugehen, da dieser Punkt meist durch den Bearbeitervermerk ausgeschlossen wird. Hintergrund ist, dass die Annahme im Fall des § 93a II b BVerfGG von einer summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerde abhängt, die sich in einer Klausur aber nicht von der „richtigen“ Prüfung in Form von Zulässigkeit und Begründetheit der Beschwerde unterscheidet.

### I. Zuständigkeit

*Zuständigkeit*

Das BVerfG ist für die Entscheidung über Individualverfassungsbeschwerden nach Art. 93 I Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a BVerfGG zuständig.

14

**hemmer-Methode:** Anders als etwa nach der Generalklausel des § 40 I VwGO für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist das BVerfG nicht etwa für alle „verfassungsrechtlichen Streitigkeiten“, sondern nur für die im Grundgesetz abschließend aufgezählten Verfahren zuständig. Dies rechtfertigt es, in der Zulässigkeitsprüfung eines jeden Verfassungsrechtsbehelfs in einem ersten Punkt die Zuständigkeit des BVerfG kurz zu bejahen.

Legen Sie sich hierzu einen Standardsatz wie etwa den vorangegangenen zurecht, den Sie ohne langes Nachdenken zu Papier bringen können.

### II. Beschwerdeberechtigung und ggf. Verfahrensfähigkeit

Art. 93 I Nr. 4a GG gestattet jedermann, mit der Behauptung Verfassungsbeschwerde zu erheben, er sei durch die öffentliche Gewalt in seinen dort aufgezählten Rechten verletzt worden.

15

#### 1. Beschwerdeberechtigung

*jedermann = Grundrechtsfähigkeit*

Will jemand ernsthaft und damit für das BVerfG nachprüfenswert behaupten können, er sei in einem der dort genannten Grundrechte bzw. grundrechtsgleichen Rechte verletzt, so muss er notwendigerweise Träger des entsprechenden Grundrechts sein können. Daher ist bereits i.R.d. Zulässigkeit der Beschwerdeberechtigung zu prüfen, ob der Beschwerdeführer überhaupt grundrechtsfähig ist.

16