

Grundkurs Öffentliches Recht I

Donnerstag, den 20. Dezember 2001

I. Die Adressaten der Staatstätigkeit

Die zuletzt behandelte Frage der Zwecke, Ziele und Aufgaben des Staates führt auf die weitere Frage nach den Adressaten der Staatstätigkeit. Dies ist nicht das Volk. Volk oder Nation sind zwar Träger demokratischer Staatlichkeit, nicht aber deren Adressat. Adressat ist vielmehr die Gesellschaft. Hierbei handelt es sich ebenfalls um einen staatsrechtlichen terminus technicus. Volk ist der Verband der deutschen Staatsangehörigen mit gewissen Erweiterungen, die durch die deutsche Geschichte in der 1. Hälfte des 20. Jhdts. bedingt sind und die sich aus Art. 116 I GG ergeben. Die Gesellschaft sind alle natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts, die der deutschen Staatsgewalt unterworfen sind. "Gesellschaft" ist in zwei Hinsichten mehr als "Volk": hinsichtlich der in Deutschland lebenden Ausländer und sonstigen Fremden und hinsichtlich juristischer Personen und sonstiger Organisationen.

Das Grundgesetz ist eine Staatsverfassung und beruht auf einer Unterscheidung von Staat und Gesellschaft. Es verfasst nur den Staat, nicht die Gesellschaft. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes hat rechtlich keine Bedeutung für Wirtschaftsunternehmen oder die Kirchen. Das Grundgesetz betrachtet die Gesellschaft als Gegenüber des Staates, für das die Prinzipien und Regeln der Staatsverfassung nicht gelten.

Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft hat grundsätzlichen Erklärungswert. Der Staat ist durch das Grundgesetz verfasst und ohne diese Verfassung nicht denkbar. Alles staatliche Handeln muss darum demokratisch legitimiert und rechtlich gebunden sein; es gilt der Vorrang und der Vorbehalt des Gesetzes; der Staat ist umfassend auf das Gemeinwohl verpflichtet. Die Gesellschaft bedarf keiner Legitimation durch Verfassung. In der Gesellschaft herrscht vielmehr grundrechtliche Freiheit. Man kann deshalb auch sagen, dass Gesellschaft die Summe der Grundrechtsberechtigten ist. Dies sind grundsätzlich auch Ausländer und nach Art. 19 III GG auch juristische Personen. Weiterhin sind die Mitglieder der Gesellschaft nicht auf das Gemeinwohl verpflichtet, sondern verfolgen ihre privaten Interessen. Beides zusammen ergibt ein von einem berühmten, wegen seines Beitrags zur NS-Diktatur aber auch berühmten Staatsphilosophen, von Carl Schmitt, in seiner Weimarer Phase so genanntes rechtsstaatliches Verteilungsprinzip: "Die Freiheitssphäre des Einzelnen wird als etwas vor dem Staat Gegebenes vorausgesetzt, und zwar ist die Freiheit des Einzelnen prinzipiell unbegrenzt, während die Befugnis des Staates zu Eingriffen in diese Sphäre prinzipiell begrenzt ist" (Verfassungslehre, S. 126).

Aus diesem Prinzip ergibt sich zwanglos, dass die Ausübung aller Staatsgewalt demokratisch legitimiert und rechtlich begründet sein muss. Aus ihm ergibt sich weiter, dass privates Handeln nicht demokratisch legitimiert und rechtlich begründet sein muss. Aus ihm ergibt sich drittens, dass zwischen staatlichem und privatem Handeln, zwischen öffentlichem und privatem Recht unterschieden werden muss. Diese für das Rechtssystem grundlegende Unterscheidung ist damit verfassungsrechtlich vorgegeben. Das öffentliche Recht ist der "Bereich des Staates". Seine Hervorhebung rechtfertigt sich aus zwei Gründen: aus der Macht, die im Staat konzentriert ist und die ihn von allen innerstaatlichen Organisationen unterscheidet, und aus Zielen, die nur der Staat verfolgt und die mit dem uneigennütigen Begriff des Gemeinwohls umschrieben werden können.

II. Die Problematik der Wirtschaftsverfassung

Die Beschränkung des Grundgesetzes auf eine Staatsverfassung und die Nicht-Verfassung der

Gesellschaft entspricht einem liberalen Konzept. Die Forderung nach einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Gewährleistung der marktwirtschaftlichen Ordnung ist darum aus liberaler Sicht zwiespältig. Für diese Forderung spricht ihr Inhalt; gegen diese Forderung spricht, dass eine positive Ordnung der Wirtschaft durch staatliches Recht den Anspruch des Staates impliziert, die Wirtschaft verfassung zu können, gegebenenfalls auch anders als marktwirtschaftlich. Unter "Wirtschaftsverfassung" versteht man verfassungsrechtliche Aussagen über das Wirtschaftssystem, etwa: "Eine marktwirtschaftliche Ordnung wird gewährleistet." Eine solche Aussage ist im Grundgesetz nicht zu finden. Das Grundgesetz ist wirtschaftspolitisch neutral, es enthält, im Unterschied zum EG kein ausdrückliches Bekenntnis zur Marktwirtschaft. Die Ordnung, die Verfassung der Wirtschaft überlässt es zunächst den Marktkräften, sodann der von ihm verfassten Staatsgewalt. Dieser werden dabei durch die Grundrechte – negativ – Grenzen gesetzt, vor allem durch die Berufs- und Gewerbefreiheit und durch die Garantie des Privateigentums, nicht – positiv – Vorgaben gemacht.

III. Die Gliederung des Staates

Indem das Grundgesetz den Staat verfasst, gliedert es ihn. Bevor ich auf das Bundesstaatsrecht als die verfassungsrechtlich anspruchsvollste Gliederung eingehe, will ich die in dieser Vorlesung schon besprochenen Gliederungsschritte noch einmal in Erinnerung rufen.

Ausgangsgröße ist das deutsche Volk als Legitimationsquelle aller Staatsgewalt. Volk ist der Verband der deutschen Staatsangehörigen.

Das Volk und die Staatsgewalt sind föderal gegliedert: das Bundesvolk und die deutsche Staatsgewalt, die Landesvölker und die Staatsgewalt der Bundesländer. Die Länder sind aus Sicht des Grundgesetzes Staaten, die ebenso wie der Bund einer Verfassung bedürfen. Für diese Verfassung ergeben sich aus dem Grundgesetz nur Grundzüge. Das Nähere regeln kraft ihrer Verfassungshoheit die Bundesländer selbst, so dass das Grundgesetz in Berlin durch die Verfassung von Berlin ergänzt wird, aus der sich etwa die Stellung von Abgeordnetenhaus, Regierendem Bürgermeister, Senat, usw. ergibt.

Sowohl der Bund als auch die Länder sind, dies ergibt sich aus dem für sie gemeinsam geltenden Art. 20 II GG, nach dem Gewaltenteilungsschema gegliedert in Legislative, Exekutive und Judikative. Das Gewaltenteilungsschema betrifft Staatsfunktionen und Staatsorgane. Es ist nicht starr verwirklicht. So ist der Bundestag zwar das Hauptrechtsetzungsorgan, nicht aber das einzige Rechtsetzungsorgan.

Die Exekutive ist sowohl beim Bund als auch bei den Ländern die umfangreichste Staatsgewalt, die weiterer Gliederung bedarf. Sowohl beim Bund als auch bei den Ländern wird in die unmittelbare Staatsverwaltung und in die mittelbare Staatsverwaltung gegliedert. Unmittelbare Staatsverwaltung ist Verwaltung durch Behörden, die unmittelbar dem Bund oder einem Land als juristische Person zuzurechnen sind. Mittelbare Staatsverwaltung ist Verwaltung durch Behörden, die unmittelbar einer von Bund und Land selbstständigen Körperschaft, Anstalt oder Stiftung, also einer selbstständigen juristischen Person des öffentlichen Rechts zuzurechnen sind und die nur mittelbar, durch diese vermittelt, dem Bund bzw. einem Land zugerechnet werden können.

Die unmittelbare Staatsverwaltung wird weiter gegliedert in oberste, Ober-, Mittel- und Unterbehörden. Die mittelbare Staatsverwaltung wird gegliedert in Körperschaften, Anstalten und Stiftungen (numerus clausus der juristischen Personen des öffentlichen Rechts).