

Einführung

„Politik interessiert mich nicht. Die da oben machen doch ohnehin, was sie wollen. Die wirklichen Entscheidungen fallen in Parteien und Verbänden. Außerdem: Politik ist ein schmutziges Geschäft, wie man jeden Tag in der Zeitung lesen kann. Ich will damit nichts zu tun haben!“

Dieser **Ohne-mich-Standpunkt** ist weit verbreitet. Zwei Drittel aller Deutschen und mehr als drei Viertel aller Ostdeutschen sind mit dem **Funktionieren** des politischen Systems unzufrieden – ein wesentlicher Grund für die seit Jahren wachsende **Wahlenthaltung**. Nach einer Forsa-Studie aus dem Jahre 2009 halten 47 Prozent der Befragten den Einfluss ihrer Wahlentscheidung auf die Politik für gering, 11 Prozent sogar für gänzlich wirkungslos. Doch wer nicht wählt, überlässt das Feld den politisch Aktiven, die auf diese Weise überproportional zur Geltung kommen. Zudem verzichtet er auf Kontrollbefugnisse und darf sich nicht wundern, wenn staatliche Macht seinen Interessen zuwider eingesetzt oder gar missbraucht wird. Wer sich dem Politischen verweigert, muss hinnehmen, was Politiker ihm vorsetzen.

Volksherrschaft

Wir leben in einem demokratischen Staatswesen. Das Wort **Demokratie** entstammt dem Griechischen und bedeutet **Volksherrschaft** – Herrschaft des Volkes für das Volk. Der Grundgedanke der Demokratie findet sich in Art. 20 Abs. 1 GG: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Das **Volk** ist der **Souverän**, nicht ein König oder regierender Fürst (Volkssouveränität). Dieses Prinzip beruht auf der **Idealvorstellung**, dass das Volk nicht regiert wird, sondern sich selbst regiert. In der **Realität** kommt das dadurch zum Ausdruck, dass sich die staatliche Willensbildung von unten nach oben vollzieht und die Träger der Staatsgewalt – unmittelbar oder mittelbar – einer **Legitimation auf Zeit** durch das Volk bedürfen und prinzipiell durch **Wahlen abrufbar** sind. Gerade in einer „Mediendemokratie“ kommt es entscheidend darauf an, dass substanzlose Polit-Show als solche erkannt und in Wahlen „abgestraft“ wird (s. S. 4). Dem allen liegt ein bestimmtes **Menschenbild** zu Grunde: das des **freien, selbstbestimmten, schöpferischen Individuums** mit seiner **Würde** und seinen **Menschenrechten**. Es hat seine Wurzeln im Altertum, wo ihm die „**drei Hügel des Abendlandes**“ (Golgotha, Akropolis und Capitol) die entscheidenden Prägungen gaben – mit den Idealen der **Humanität**, der Herrschaft des **Rechts** und eines Höchstmaßes an **Freiheit** und **Toleranz**.

Aktivbürgerschaft

Die Idee der Demokratie fußt darauf, dass jeder Einzelne **aktiv** an der Gestaltung des öffentlichen Lebens und damit seiner eigenen politischen Zukunft teilnimmt. Demokratie ist **Teilnehmerdemokratie**, nicht Zuschauer- oder Nutznießerstaat (vgl. Wassermann III, 163 ff.). **Partizipation**, **Mitbestimmung** und das Leitbild des **mündigen Bürgers** sind Kernbestandteile des freiheitlich-demokratischen Systems. Sie umfassen alle Lebensbereiche: Politik, Wirtschaft und Kultur, Vereine und Verbände, Schulen und Kirchen, Betriebe und Behörden.

Die schwierige, manchmal auch zögerlich-tastende, häufig mit Fehleinschätzungen und fast immer mit Korrekturen verbundene **Suche** nach dem **tragfähigen Kompromiss** gehört zu den Grundelementen des parteienstaatlich-pluralistischen Kräftespiels. Sie als bloße Schwäche der Politik oder der Parteien abzuqualifizieren, wird dem **Wesen der freiheitlichen Verfassungsordnung** nicht gerecht. Demokratie ist keine leicht zu handhabende Regierungsform. Sie ist kompliziert, langwierig und manchmal schwerfällig. **Demokratie ist Diskussion** – sich ständig wiederholendes Ringen um Entscheidungen. Autoritäre Systeme sind einfach. Sie halten „einfache“ Wahrheiten parat, ordnen „einfach“ an.

Zum Standard-Liedgut der ehemaligen DDR gehörte der entlarvende Satz: „Die Partei, die Partei, die hat immer Recht.“ Solche Systeme wollen uns glauben machen, sie wüssten auf alle Fragen die richtige Antwort. Demokratien beanspruchen nicht, frei von Fehlern zu sein. Sie gewährleisten nur, dass Fehler, die als solche erkannt wurden, korrigiert werden können. Deshalb wird allein die Demokratie der **Natur des Menschen** gerecht.

Aber Freiheit und Demokratie sind kein unverlierbarer, auf alle Zeiten gesicherter Besitz. Die Bürgerinnen und Bürger können sich ihrer nur so lange gewiss sein, wie sie sich dazu **bekennen**, sie **behaupten** und wenn nötig auch **verteidigen**. Demokratie ist kein Zustand, sondern eine **stete Aufgabe aller!**

Kenntnis und Bekenntnis

Aktivbürgerschaft erfordert Kenntnisse. Erst das **Wissen** um politische Fakten und Zusammenhänge vermittelt die **Befähigung** zur Politik, d. h. die notwendigen **Schlüsselqualifikationen** zum Mitdenken, zur verantwortlichen Auseinandersetzung mit der politischen Realität, zur Wahrnehmung politischer Rechte, zur Achtung des Mitmenschen und zur Toleranz gegenüber anderen Lebensformen. **Kompetente Politik** setzt **kompetente Wähler** voraus.

Gerade in einer **Mediengesellschaft**, die einerseits durch **Informationsflut** gekennzeichnet, andererseits von **Informationsmonopolen** bedroht ist, bedarf es der nüchternen, emotionsfreien Abwägung als Grundvoraussetzung für die persönliche (Wahl-) Entscheidung sowie als Schutz vor Manipulation und Demagogie. Dazu gehört auch die **Einsicht**, dass Meinungsunterschiede normal, Alternativen nützlich und Konflikte legitim sind – und dass sie fair und mit Respekt gegenüber dem politischen Gegner ausgetragen werden müssen.

Staatsbürgerliches Mitdenken in Zustimmung und Kritik, Einordnung und Widerstreben, Unterstützung und Opposition ist zugleich die Basis der von der Verfassung geforderten Grundeinstellung, einer **Haltung**, in der das Grundgesetz bei aller sonstigen Toleranz strikte Übereinstimmung gebietet: dem **Bekenntnis** zur **freiheitlichen demokratischen Grundordnung**.

Vertrauen

In der Tatsache, dass immer mehr Bürgerinnen und Bürger unsicher, enttäuscht und verärgert auf die Politik reagieren und sich verweigern, sehen manche Kritiker mehr als das bloße Symptom einer aufkeimenden Politikmüdigkeit und vermuten tiefer gehende Defizite: Signale einer Sinn- und Orientierungseinbuße, einer allgemeinen **Glaubwürdigkeitskrise** als Ausdruck des verbreiteten Zweifels, ob Politik und Parteien noch in der Lage sind, die großen wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Probleme unserer Zeit zu meistern.

Das Wort **Verdrossenheit** hat Konjunktur in Deutschland. Man mag darüber streiten, ob sich der nachgerade zur Worthülse verkommene Begriff primär auf Parteien, Politiker, die Politik, den Staat oder doch auf eine Kombination aus alledem bezieht. An Schuldzuweisungen mangelt es jedenfalls nicht. Zunehmend geraten insbesondere die **Parteien** in den Mittelpunkt der Kritik: Sie sind, so heißt es, nicht genügend transparent, in ihrem inneren Gefüge nicht hinreichend demokratisch, verharren in Abgehobenheit und Selbstgerechtigkeit, und sie durchdringen in unangemessener Weise alle Schichten der Gesellschaft. Ebenso häufig werden als Ursachen eine um sich greifende Selbstbedienungsmentalität und Postenschacherei genannt, aber auch das Fehlen faszinierender Entwürfe, die unzureichende Qualität der politischen Klasse und ihre Sucht nach öffentlichem Beifall sowie die prinzipielle Kurzatmigkeit der Politik unserer Tage.

Parteienschelte hat in Deutschland eine ebenso lange wie unguete Tradition. Schon in der Weimarer Republik, erst recht aber in vordemokratischen Zeiten, galt es in bestimmten Kreisen als schick, die Parteien und ihr Verhalten gleichzusetzen mit ideologisch verbohrt, kleingeistig, interessengelenkt, parteiisch und irgendwie suspekt, wenn nicht gar moralisch angreifbar. Diese Haltung war eine der Wurzeln des Antiparlamentarismus, an dem die Weimarer Republik, von der man sagt, sie sei eine „Demokratie ohne Demokraten“ gewesen, schließlich gescheitert ist. Bei solchen Diskussionen wird vielfach übersehen, dass es eine **realistische Alternative** zur Parteiendemokratie unter den gegebenen gesellschaftlichen

und rechtlichen Bedingungen **nicht** gibt. Die Frage kann daher nicht das „Ob“, sondern nur das „Wie“ des Parteienstaates betreffen. Und insofern bestehen in der Tat einige Defizite.

Mit dem Umzug des Parlaments nach Berlin hat die Bundesrepublik die Phase des „Provisoriums“ hinter sich gelassen. Zugleich hat sich der Mediendruck erhöht; die Republik ist „hauptstädtischer“, der Umgangston rauer, die Argumentation plakativer geworden. Und es mehren sich die Signale, dass auch die **politische Kultur** Schaden nehmen könnte.

Besonders augenfällig wird dies an der gewandelten **Art** der **politischen Auseinandersetzung**. Zwar lagen in Zeiten eines Kopf-an-Kopf-Rennens schon immer die Nerven blank, und im Widerstreit der Meinungen sind gelegentlich auch Schärfen nötig. Daraus gleich einen Staatsverfall abzuleiten, wäre gewiss übertrieben. Doch geraten im politischen Streit zunehmend die Maßstäbe in Gefahr. Die Wahlkämpfe, aber auch der politische Alltag, bieten hierzu immer wieder Negativbeispiele in Besorgnis erregender Dichte: unwürdiger Machtpoker, Abstimmungstricks, inszenierte Empörungen, unsägliche NS-Vergleiche, platter Populismus und der gebetsmühlenhaft wiederholte wechselseitige Vorwurf von Wählertäuschung und Verfassungsbruch verschrecken nicht nur die Wähler, sondern schaden auf Dauer der Demokratie.

Bedenklicher noch als verbale Entgleisungen sind die zahlreichen **Skandale**, in die Politiker verstrickt sind: periodisch wiederkehrende Kungel- und Spendenaffären, Schwarzgeldkonten, Schmiergeldzahlungen, Scheinhonorare, Sponsoring-Eskapaden, privat genutzte Bonusmeilen für parlamentarische Vielflieger, gezielte Veröffentlichung privater Affären mit dem Zweck, den politischen Gegner auszuschalten, und vieles mehr. Der am Recht vorbeigeleiteten Phantasie sind offenbar kaum noch Grenzen gesetzt. Das alles hat nicht nur die etablierten Parteien erfasst, sondern auch solche, die sich bislang vor derartigen Ausrutschern gefeit glaubten. Und längst sind auch die **wirtschaftlichen Eliten** Teil der Entwicklung geworden und offenbaren in einem nicht für möglich gehaltenem Ausmaß Defizite in der Ethik der Unternehmensführung.

Die Bündelungskräfte der staatstragenden Organisationen, insbesondere der Parteien und Gewerkschaften, schwächeln seit Jahren. Die Gesellschaft formt sich nicht mehr aus wenigen großen Lagern, sondern aus einer Vielzahl kleiner Gruppierungen, die erst in der Gesamtheit mosaikartig ein Bild ergeben. Der erbitterte Streit um Großprojekte wie den Stuttgarter Bahnhof oder den Berliner Flughafen offenbart die wachsende Entfernung der Regierenden von ihrem Volk. Jüngsten Umfragen zufolge meinen nur noch fünf Prozent der Deutschen, sie könnten die Politik durch Wahlen in starkem Maß mitbestimmen. Die Zahl derer, die sich enthalten, liegt auf der kommunalen Ebene zumeist bei mehr als 70 Prozent – Anzeichen einer schweren Krise der parlamentarischen Demokratie.

Zu den Ursachen gehört, dass den Volksparteien zunehmend das Volk abhandenkommt. Die Großorganisationen weisen immer schwächere Konturen auf, sind einander zum Verwechseln ähnlich. Sie bilden kaum noch Alternativen und schließen die Wählerinnen und Wähler – vielfach sogar die Mitglieder – von den Entscheidungen aus. Zudem haben sie weithin den Willen eingebüßt, Meinungsführerschaft anzustreben.

Das alles ist in besonderer Weise sichtbar geworden bei den monatelangen Versuchen, nach den Wahlen des Jahres 2013 eine **große Koalition** zu bilden. Beide Partner waren intensiv darum bemüht, Gegensätze einzuebnen und Lösungen zu finden, die Widerspruch gar nicht erst aufkommen ließen. Die zwangsläufige Folge war, dass in beiden Lagern Grundpositionen zugunsten eines als staatstragend ausgegebenen Kompromisses aufgegeben worden sind. Und niemand darf sich wundern, wenn am Ende dieser Koalition eine noch weiter fortgeschrittene Konturenlosigkeit herauskommt und die Wählerinnen und Wähler sich vermehrt den politischen Splittergruppen zuwenden oder sich gänzlich von der Politik abgestoßen fühlen. Demokratie lebt vom Widerspruch. Wo er versiegt, verliert das System seine Triebkraft.

Glaubwürdigkeit

Politische Abläufe werden heute, parallel zur komplizierter werdenden Gesellschaft, zunehmend als undurchsichtig, bürgerferm, autoritär und wenig glaubwürdig empfunden. Nicht nur junge Menschen fühlen sich in dem anscheinend mehr auf **Außerlichkeiten** und **Personalisierung**, denn auf **Inhalte** angelegten Politikbetrieb, in dem die Werbung oft besser ist als das Produkt, im Stich gelassen und von einer abgehobenen Bürokratie gegängelt. Den **Parteien** mangelt es zudem vielfach an **Konturen** und **Kompetenz** sowie am **Mut**, die Dinge beim Namen zu nennen und auch **unpopuläre Entscheidungen** zu treffen. Ihnen vertrauen nach gesicherten Langzeitstudien nur 12 bis 15 Prozent der Befragten – ein bedenklicher Ausdruck der verbreiteten Enttäuschungs- und Ohnmachtsgefühle und einer massiven Verunsicherung. **Mangelnde Veränderungsbereitschaft** und **Abstinenz** bei **Wahlen** sind die nahezu zwangsläufigen Folgen. Politik und Parteien machen es sich zu leicht, wenn sie die Ursachen für die Verweigerungshaltung auf die Wählerinnen und Wähler verlagern. Deren Fernbleiben entspringt keineswegs immer politischer Gleichgültigkeit oder Resignation. Sie ist vielfach auch eine bewusste Enthaltung politisch höchstinteressierter Menschen („bekenkende Nichtwähler“). Hier liegt das eigentliche Problem. Denn „Denkzettelwahlen“ in Form der Wahlenthaltung sind keine Lösung. Sie erschöpfen sich in der Verneinung, sagen aber nichts über die einzuschlagende Richtung. Wer kritisiert, dass in der Politik zunehmend Substanz durch Kosmetik und Argumente durch Bilder ersetzt werden, darf selbst nicht mit der bloßen Symbolik des Fernbleibens antworten. Zu existenzieller Sorge besteht jedoch kein Grund. Wir haben eine **stabile rechtsstaatlich-demokratische Ordnung**, getragen von einem hohen Maß an **Bürgerverantwortung** und **sozialem Engagement**. Dass sie funktioniert und selbst in extremen Gefahrenlagen wirksam handeln kann, hat nicht zuletzt die Banken- und Wirtschaftskrise 2008 bewiesen.

Herausforderung und Verpflichtung

Der **Staat** des Grundgesetzes ist für die Bürgerinnen und Bürger da. Er darf seine **hoheitlichen Funktionen** nicht vernachlässigen, ist primär aber ein **Dienstleistungsfaktor**. Das gilt in bewusster Abkehr von vordemokratischen Ordnungsvorstellungen vor allem auch für die **Polizei**. Sie steht mehr als andere Zweige der Verwaltung im Blickfeld der Öffentlichkeit – mit ihrer Aufgabenstellung, ihrem Erscheinungsbild, ihren Erfolgen und ihren Fehlern. Sie macht den Staat sichtbar und erfahrbar. Schon daraus erwachsen ihr besondere Verpflichtungen und ein gesteigertes Maß an öffentlicher Kontrolle.

Im demokratischen Verfassungsstaat unterliegt die öffentliche Gewalt der strikten Bindung an die **verfassungsmäßige Ordnung** und die **Grundrechte**. Sie sind unmittelbar geltendes Recht und somit zugleich **Basis**, **Richtlinie** und **Schranke** jeder Staatstätigkeit.

Innerhalb dieser Grenzen hat die **Polizei** diejenigen **Freiräume** zu sichern, deren die Gesellschaft ihrer **pluralistischen Struktur** wegen und der Einzelne um der **freien Entfaltung** seiner **Persönlichkeit** willen bedarf. Sie muss sich deshalb im täglichen Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern vor allem durch ihre **Fähigkeit** zur **Konfliktschlichtung** legitimieren. Dies bedingt anspruchsvolle Verhaltensmuster, die weit über die herkömmliche Vollzugsfunktion hinausgreifen. Sie sind ohne gesicherte Rechtskenntnisse ebensowenig denkbar wie ohne ein ausgeprägtes Maß an **sozialer Handlungs-** und **Konfliktfähigkeit**.

Die Polizei braucht, wenn sie ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen soll, das Bewusstsein, vom **Vertrauen** des Bürgers getragen zu werden. Die Gesellschaft ihrerseits braucht eine strikt auf **Achtung** und **Schutz** der **Menschenwürde** angelegte Polizei. So betrachtet, wird **jeder Staat** an seiner **Polizei gemessen**. Justiz und Polizei, das wird in Umfragen stets aufs Neue bestätigt, nehmen im Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger einen herausragenden Platz ein. Dies mag im demokratischen Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit sein. Es ist aber gleichermaßen auch Herausforderung und Verpflichtung.

Kapitel I

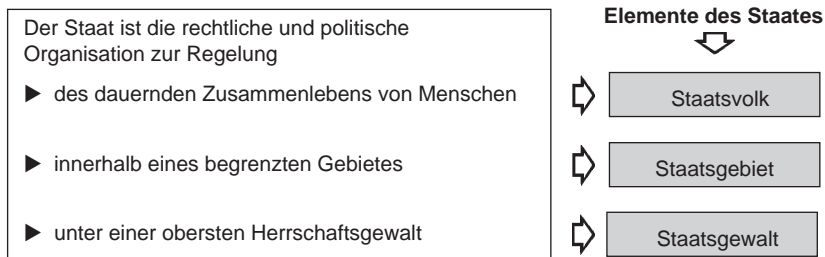
Aus der allgemeinen Staatslehre

Begriff des Staates

Das Wort „Staat“ ist auf das lateinische Wort „status“ zurückzuführen und bedeutet: Zustand, Ordnung, Verfassung. Zum Wesen und zu den Zielen des Staates bestehen vielfältige Theorien, je nach politischer, wirtschaftlicher, philosophischer oder religiöser Sichtweise. Eine zeitlos gültige Definition steuerte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag (Rdnr. 224) bei: „Der Staat ist **weder Mythos** noch **Selbstzweck**, sondern die **historisch gewachsene, global anerkannte Organisationsform** einer **handlungsfähigen politischen Gemeinschaft**.“ Ihm obliegen **drei Hauptaufgaben**:

- ▶ **Sorge für ein sicheres und möglichst reibungsloses Zusammenleben der Bürger**, z. B. durch Erlass von Gesetzen, deren Durchführung und Überwachung durch Verwaltungs- und Polizeibehörden sowie Gerichte – ggf. mittels Zwanges;
- ▶ **Förderung des Gemeinwohls**, z. B. durch Gestaltung des Sozialwesens (Jugend und Sport, Gesundheit und Wohlfahrt), des Wirtschaftswesens (Verkehr, Industrie, Landwirtschaft, Handel u. a.), der Kultur (Bildungswesen, Wissenschaft, Kunst);
- ▶ **Schutz gegen von außen drohende Gefahren**, z. B. durch Aufstellung von Streitkräften, durch Abschluss internationaler Verträge, Beitritt zu Bündnissystemen.

Zur Erfüllung dieser politischen Aufgaben ist eine **Rechtsordnung** erforderlich, die in modernen Staaten ihre Grundlage in der **Verfassung** findet. Mit ihr gibt sich der Staat den Rahmen, innerhalb dessen er im **staatsrechtlichen** Sinne (als juristische Person, Gebietskörperschaft) tätig wird (s. dazu Ipsen I, Rdnr. 5 ff.). **Völkerrechtlich** geht man von drei Elementen aus:



Fehlt eines dieser Wesensmerkmale, so kommt ein Staat überhaupt nicht zustande (z. B. bei nomadisierenden Völkern). **Entfällt** ein solches Element, so führt das zum Untergang des Staates (z. B. bei Okkupation im Kriegsfall, Vernichtung bzw. Vertreibung der Bevölkerung, Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland). Auch durch die Teilung einer Nation geht die Staatsexistenz verloren. So z. B. zerfiel im Januar 1993 die 1918 entstandene CSFR in die beiden unabhängigen Staaten Tschechische Republik (Tschechien) und Slowakische Republik. Im Falle Palästinas bestehen Volk und Gebiet, ein Staat existiert jedoch bisher nicht.

Die deutschen **Bundesländer** sind Staaten, denn alle drei Elemente sind vorhanden (s. unten), nicht hingegen die **Regierungsbezirke**. Sie üben als bloße Verwaltungseinheiten keine originäre, sondern lediglich eine vom jeweiligen Bundesland abgeleitete Staatsgewalt aus.

Völkerrechtlich setzt sich somit ein Staat aus drei **Elementen** zusammen:



Unter dem Begriff Staatsgebiet versteht man



den geografisch **begrenzten Teil** der Erde, der einem Volk als **ständiger Lebensraum** dient und in dem der Staat seine **Herrschaft** (Gebietshoheit) ausübt.

Das Staatsgebiet braucht nicht einheitlich zusammenzuhängen. Auch **Exklaven**, d. h. von fremdem Staatsgebiet umschlossene Gebietsteile, gehören dazu. – Alle in diesem Gebiet anwesenden Menschen sowie alle dort befindlichen Sachen und Objekte sind grundsätzlich der Regelungsmacht dieses Staates unterworfen (zu den Ausnahmen s. unten). Ferner zählen zum Staatsgebiet:

Das **Erdinnere** bis zum Erdmittelpunkt und der **Luftraum** darüber

Allerdings erstreckt sich hier die Hoheitsgewalt nur so weit, wie die faktische Möglichkeit ihrer wirksamen Ausübung reicht. Die Grenze zwischen dem (staatszugehörigen) Luftraum und dem (freien) Weltraum ist international nur z. T. verbindlich festgelegt. Ihre endgültige völkerrechtliche Regelung wird für die zivile und militärische Luft sowie Weltraumfahrt immer dringlicher.

Die „**Zwölfmeilenzone**“ (Hoheitsgewässer von der Küste ins offene Meer)

Entsprechend dem „Vertragsgesetz Seerechtsübereinkommen“ der Vereinten Nationen vom 10. 12. 1982 ist jeder Staat ermächtigt, die Breite seines **Küstenmeeres** bis zu einer Grenze von zwölf Seemeilen (ehemals drei Seemeilen) festzulegen. Schiffe aller Staaten sind zur friedlichen Durchfahrt befugt, unterliegen aber dem nationalen Recht des jeweiligen Küstenstaates. Seine Souveränität erstreckt sich ebenso auf den Luftraum über dem Küstenmeer sowie auf dessen Meeresboden und Meeresuntergrund. Darüber hinaus steht den Anrainerstaaten eine **Wirtschaftszone** von 200 Seemeilen zu (Festlandsockel). Sie dient dem Küstenstaat zur Fischerei sowie zur Erforschung und Ausbeutung der natürlichen Ressourcen des Meeresbodens. Den Anrainern ist außerdem die Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen gestattet. Jenseits dieser Zone beginnt die **Hohe See** mit der Möglichkeit der freien Fischerei, der freien Schifffahrt und des freien Überflugs.

Die Bundesrepublik ist dem Abkommen auf dringendes Anraten der Umwelt- und Verkehrsmi-nister der Europäischen Union 1994 beigetreten (BGBl. II S. 1798). Damit erweiterte sich ab 1. 1. 1995 das deutsche Hoheitsgewässer in der Nord- und Ostsee von ehemals drei Seemeilen auf zwölf Seemeilen. Vor dem Hintergrund schwerer Schiffsunglücke soll die Neuregelung vor allem dazu verhelfen, die Vorschriften zum Schutz der Meeresumwelt und zur Sicherheit der Schifffahrt auf einem noch größeren Gebiet wirksamer durchzusetzen.

Schiffe und Flugzeuge

Schiffe besitzen die Staatszugehörigkeit des Staates, dessen Flagge sie zu führen berechtigt sind. Laufen sie in **fremde** Hoheitsgewässer ein, so unterliegen sie der Gebietshoheit **dieses** Landes. Ausgenommen davon sind Kriegsschiffe und Staatsschiffe, die auch in fremden Gewässern ihre eigene Gebietshoheit behalten. Das Gleiche trifft für **Militärflugzeuge** in fremden Hoheitsgebieten zu.

Exterritorialität

Eine **Ausnahme** von der Gebietshoheit bildet die völkerrechtliche Exterritorialität (ex territorio = außerhalb des Staatsgebietes, gemeint ist hier: der Staatlichkeit). Sie bezeichnet



die juristische **Sonderstellung** von ausländischen Missionen sowie Staatsoberhäuptern und Diplomaten im Gastgeberstaat. Hierdurch unterliegen sie nicht der **Gerichtsbarkeit** und **Zwangsgewalt** des Staates, in dem sie sich aufhalten.

Die **Rechtsgrundlagen** der Exterritorialität finden sich u. a. in:

- ▶ den **allgemeinen Regeln** des **Völkerrechts** (vgl. Art. 25 GG),
z. B. Haager Landkriegsordnung von 1907 und Genfer Konvention vom Roten Kreuz über den Schutz der Verwundeten und Kranken sowie des Sanitätspersonals von 1906.
- ▶ **besonderen völkerrechtlichen Vereinbarungen**,
z. B. Wiener Übereinkommen vom 18. 4. 1961 und 24. 4. 1963.
- ▶ **innerstaatlichen Rechtsvorschriften**,
z. B. §§ 18 ff. des Gerichtsverfassungsgesetzes. Das Aufenthaltsgesetz vom 30. 7. 2004 (BGBl. I S. 1950) findet gem. § 1 Abs. 2 des Gesetzes auf extritoriale Personen keine Anwendung.

Aufgrund dieser Vorschriften genießen extritoriale Personen bei ihrem Aufenthalt im **fremden Lande** bestimmte **Vorrechte** und **Befreiungen** (Exemtionen), vor allem das Privileg der Immunität von der Strafgerichtsbarkeit und weitgehend auch von der Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit des Gastgeberstaates.

Sie unterliegen zwar grundsätzlich der innerstaatlichen Rechtsordnung des Gastgeberlandes, können jedoch – soweit es sich um Diplomaten oder ihnen gleichgestellte Personen handelt – im Allgemeinen nicht mit Zwangsmaßnahmen zur Beachtung der in diesem Lande geltenden Gesetze angehalten werden. Nähere Einzelheiten hierzu s. RdSchr. BMI vom 17. 8. 1993 (GMBl. S. 591) betr.: Diplomaten und andere bevorrechtigte Personen sowie RiStBV, Abschn. 195.

Unbeschadet ihrer Vorrechte und Befreiungen sind extritoriale Personen verpflichtet, die Rechtsordnung des fremden Landes zu beachten und sich nicht in innere Angelegenheiten des Gastgeberlandes einzumischen.

Beispiele:

Durch die Exterritorialität der ausländischen Missionen wird die inländische Gerichtsbarkeit für deren nicht hoheitliche Tätigkeit, wie etwa Eigentumserwerb und Reparaturen an Gesandtschaftsgebäuden, nicht ausgeschlossen (BVerfGE 15, 25; 16, 27).

Die Zwangsvollstreckung an Gegenständen, die hoheitlichen Zwecken dienen, sowie an Bankkonten, die zur Kostendeckung einer ausländischen Mission eingerichtet wurden, ist unzulässig (BVerfG, NJW 78, 485).

In der Bundesrepublik genießen den **Schutz der Exterritorialität**:

- 1 **Diplomaten** und die ihnen in der Verwaltungspraxis gleichbehandelten Personen,
- 2 Mitglieder **konsularischer** Vertretungen,
- 3 Mitglieder verschiedener **zwischenstaatlicher** oder **überstaatlicher** Organisationen,
- 4 **Soldaten** anderer Staaten unter bestimmten Voraussetzungen sowie **Kuriere**.

Angehörige diplomatischer Missionen, konsularischer Vertretungen und Handelsvertretungen zwischenstaatlicher oder überstaatlicher Vertretungen, die die **deutsche** Staatsangehörigkeit besitzen, genießen grundsätzlich **keine** Vorrechte und Befreiungen.

1

Diplomaten und die ihnen in der Verwaltungspraxis gleichbehandelten Personen

Diese Personen repräsentieren entweder einen anderen Staat oder stehen in besonders engen Beziehungen zu einer Person, die einen anderen Staat repräsentiert.

Hierzu gehören:

- ▶ Staatsoberhäupter, bei Besuchen auch die sie begleitenden Angehörigen sowie ihr sonstiges Gefolge. (Im Übrigen genießen die Angehörigen aber keine Vorrechte, Immunitäten und Befreiungen, z. B. der in der Bundesrepublik studierende Sohn eines Staatspräsidenten);
- ▶ Regierungschefs und Minister fremder Staaten bei Besuchen in amtlicher Eigenschaft, einschl. Begleitung;
- ▶ Leiter und Mitglieder der diplomatischen Missionen, einschl. der in ihrem Haushalt lebenden Familienangehörigen;
- ▶ Mitglieder des Verwaltungs- und technischen Personals der diplomatischen Missionen (z. B. Kanzleibeamte, Übersetzer, Stenotypistinnen), einschl. Familienangehörigen und des dienstlichen Hauspersonals (z. B. Kraftfahrer, Pförtner, Köche), soweit sie nicht Deutsche sind.

Bei diesen Personen sind **unzulässig**, z. B.

- ▶ Maßnahmen der Strafverfolgung, wie Freiheitsentziehung, Durchsuchung, Beschlagnahme, Entnahme von Blutproben, Vernehmung gegen den Willen des Betroffenen; nach neuerem Völkergewohnheitsrecht umfasst aber die Unverletzlichkeit des Gesandtschaftsgebäudes nicht mehr das Recht einer längerfristigen Asylgewährung. Die Aufnahme eines politisch Verfolgten darf nur zum vorübergehenden Schutz bei Leib- oder Lebensgefahr erfolgen. Danach ist er den Behörden des Empfangsstaates zu übergeben;
- ▶ Ahndung von Ordnungswidrigkeiten und Erhebung von Verwarnungsgeldern;
- ▶ Ersatzvornahme und unmittelbarer Zwang, einschl. des Waffengebrauchs.

Die Anwendung von Gewalt gegen diese Personen ist **ausnahmsweise zulässig**:

- ▶ zum eigenen Schutz des Betroffenen oder
- ▶ bei konkreter Gefahr für Leben oder Gesundheit anderer Personen.

2

Mitglieder konsularischer Vertretungen

Hierzu gehören:

- ▶ Konsularbeamte sowie die in ihrem Haushalt lebenden Familienangehörigen,
- ▶ Mitglieder des Verwaltungs- und technischen Personals sowie das dienstliche Hauspersonal der konsularischen Vertretungen, soweit sie nicht Deutsche sind,
- ▶ Honorarkonsularbeamte (auch als Wahlkonsularbeamte bezeichnet). Sie besitzen in aller Regel die deutsche Staatsangehörigkeit oder sind in der Bundesrepublik ständig ansässig.

Der beschränkte Schutz dieser Personen umfasst insbesondere Handlungen, die in Wahrnehmung konsularischer Aufgaben vorgenommen wurden.

Freiheitsbeschränkungen (einschl. der Entnahme von Blutproben) sind auch bei privaten Handlungen grundsätzlich unzulässig, es sei denn, es handelt sich um Straftaten, die im Mindestmaß mit Freiheitsstrafen von 3 Jahren und mehr bedroht sind. (Honorarkonsularbeamte genießen lediglich Immunität vor der deutschen Gerichtsbarkeit wegen ihrer in Wahrnehmung konsularischer Aufgaben vorgenommenen Amtshandlungen.)

3

Mitglieder verschiedener zwischenstaatlicher („internationaler“) oder überstaatlicher („supranationaler“) Vereinigungen

Hierzu gehören insbesondere die Vertretungen der Europäischen Gemeinschaft, des Nordatlantikpakts sowie der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen.

Das Ausmaß des Schutzes richtet sich nach den jeweiligen Vereinbarungen und den dazu erlassenen innerstaatlichen Vorschriften. Im Allgemeinen sind die Leiter dieser Organisationen den Diplomaten gleichgestellt, während die Vertretungen nur beschränkte Vorrechte und Befreiungen genießen.

4

Soldaten anderer Staaten

Vorrechte und Befreiungen genießen Soldaten anderer Staaten, wenn sie sich als Mitglieder von Schiffs- oder Flugzeugbesatzungen zu hoheitlichen Zwecken an Bord oder mit Erlaubnis deutscher Behörden in geschlossenen Abteilungen im Lande befinden.

Die Schiffe oder Luftfahrzeuge oder die von geschlossenen Abteilungen an Land benutzten Unterkünfte dürfen von den Vertretern deutscher Behörden nur mit Zustimmung des jeweiligen Einheitsführers betreten werden.

Beschränkte Vorrechte und Befreiungen genießen auch andere geschlossene Truppenteile, wenn und solange sie sich mit Genehmigung der deutschen Behörden in dienstlicher Eigenschaft in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten.

Für die Rechtsstellung der **Stationierungstreitkräfte** gelten insbesondere die Sondervorschriften des NATO-Truppenstatuts.

Auch **Kuriere** mit **Kurierausweis** oder entsprechender **Eintragung im Reisepass** besitzen bestimmte Vorrechte, Immunitäten und Befreiungen. Den bevorrechtigten Personen steht grundsätzlich freier Nachrichtenverkehr für amtliche Zwecke zu, einschließlich verschlüsselter Nachrichten und des Einsatzes von Kurieren (Funkverkehr bedarf jedoch der Zustimmung der Bundesregierung). Konsularisches Kuriergepäck darf grundsätzlich weder geöffnet noch zurückgehalten werden.



Die Begriffe „**Staatsvolk**“, „**Nation**“ und „**Bevölkerung**“ überschneiden sich vielfach. Die Abgrenzung – auch zu dem sie überlagernden und sehr unbestimmten Begriff „**Volk**“ – wird im Allgemeinen wie folgt vorgenommen (s. Schunck/De Clerck, a. a. O., S. 16 f.):

Zur **Bevölkerung** eines Staates gehören alle Personen, die in diesem Staate ihren **Wohnsitz** haben, und zwar auch dann, wenn sie nicht die Staatsbürgerschaft dieses Staates besitzen.

Zur Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland zählen daher auch Gastarbeiter, ausländische Studenten usw.

Als **Nation** (lat. Natio = Geburt, aber auch Volksstamm, Völkerschaft) bezeichnet man die Summe aller Menschen, die durch **gemeinsame Abstammung, Geschichte, Sprache** und **Kultur** (auch: Zusammengehörigkeitsgefühl, „Nationalbewusstsein“) eine **Gemeinschaft** bilden. Nation = Volk im **natürlichen** Sinne.

Die Begriffe „Nation“ und „Volk“ werden also gleichgesetzt. Deutscher Nationalität sind daher neben den Deutschen in der Bundesrepublik auch die sog. **Statusdeutschen** bzw. **Volksdeutschen** in den ehemaligen deutschen Gebieten östlich der Oder-Neiße-Linie, in den GUS-Staaten und Rumänien.

Das **Staatsvolk** ist die Gesamtheit aller **Staatsangehörigen**. Staatsvolk = Volk im **rechtlichen** Sinne.

Zum Staatsvolk der Bundesrepublik gehören folglich auch **Zuwanderer** vom Zeitpunkt ihrer Einbürgerung an.

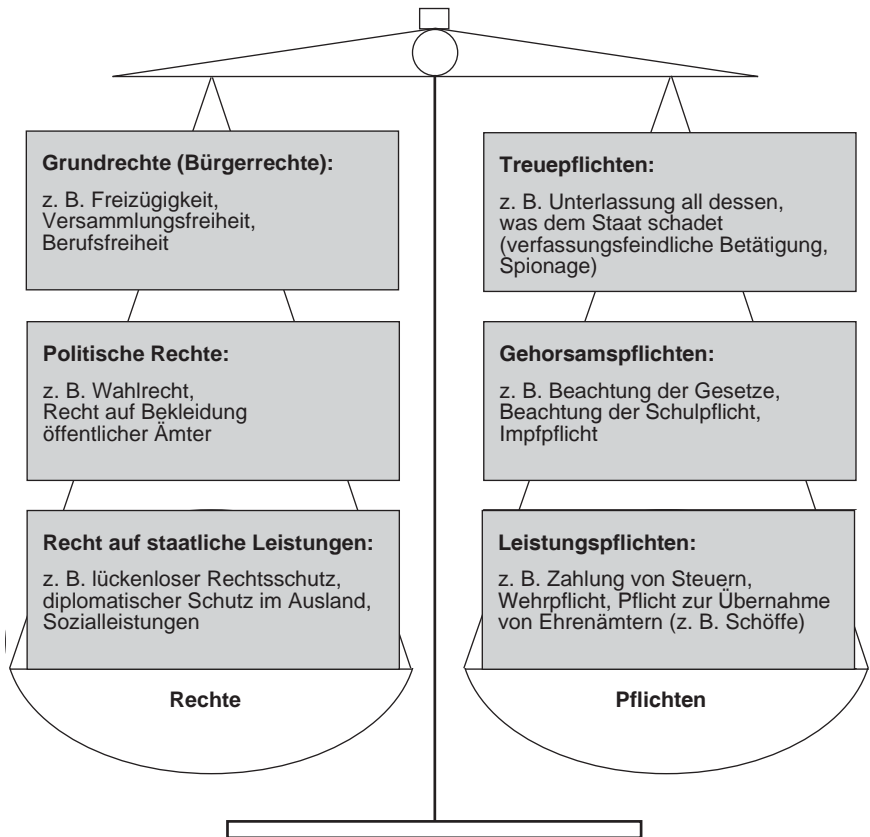
Wenn **Staatsvolk** und **Nation deckungsgleich** sind oder zumindest zum weitaus **überwiegenden** Teil der **gleichen** „staatsbildenden“ **Nation** angehören, spricht man von einem **Nationalstaat**. Soweit kleinere Teile des Staatsvolkes sich von der Mehrheit durch besondere Merkmale wie Sprache, ethnische Zugehörigkeit oder Religion unterscheiden, bilden sie **nationale Minderheiten**. Diese stehen, wenn auch vielfach unvollkommen, unter dem Schutz der von der UNO und anderen Organisationen verabschiedeten **Minderheitenrechte**. In Deutschland genießen den Rechtsstatus einer nationalen Minderheit die Dänen in Schleswig-Holstein, die Friesen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen, die Sorben in Brandenburg und Sachsen sowie Sinti und Roma.

Setzt sich ein Staatsvolk aus **mehreren** Völkern zusammen, spricht man von einem **Nationalitätenstaat**. So lebten z. B. in der ehemaligen UdSSR über 100 verschiedene Völkerschaften zusammen. Weitere Beispiele: Belgien, Schweiz, die frühere CSSR sowie Jugoslawien. Das Gefüge solcher Staaten ist zumeist nicht konfliktfrei. Wenn, wie die Beispiele UdSSR und Jugoslawien zeigen, die Menschen sich auf ihre „nationale Identität“ besinnen, sind Nationalitätenstaaten in ihrer Existenz gefährdet.

Rechtliche Bedeutung der Staatsangehörigkeit

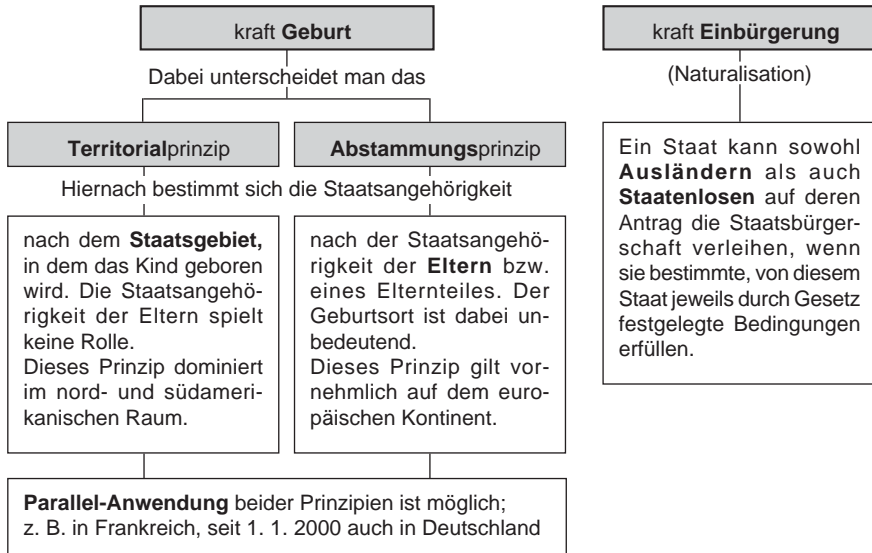
Die Staatsangehörigkeit ist das rechtliche Band, das alle Mitglieder des Staatsvolkes mit ihrem Staat verbindet. Durch sie erfolgt eine Abgrenzung des **Rechts-** und **Schutzverhältnisses** des Staates und seiner Angehörigen gegenüber Ausländern und Staatenlosen. Sie gilt ebenso, wenn sich der Staatsangehörige außerhalb seines Staatsgebietes aufhält. Er unterliegt auch im Ausland den Gesetzen seines **Heimatlandes** und genießt deren (diplomatischen) Schutz.

Die Staatsangehörigkeit erlegt dem Staatsbürger einerseits zahlreiche **Pflichten** auf, andererseits garantiert sie ihm umfangreiche **Rechte**. In der Bundesrepublik verleiht sie darüber hinaus dem deutschen Staatsangehörigen durch die nur ihm zustehenden Bürgerrechte, vor allem die politischen Grundrechte, auch gewisse **Vorrechte** gegenüber **Ausländern** (vgl. Kap. IV). Die **doppelte Staatsbürgerschaft** hemmt ein emotionales Zusammenwachsen und hindert eine stärkere Identifikation mit dem aufnehmenden Land. Zudem ist ein gedeihliches Zusammenleben im Staate nur möglich, wenn **Rechte** und **Pflichten** aller sich **grundsätzlich** die **Waage** halten:



Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit

Jeder Staat kann selbstständig bestimmen, wer seine Staatsangehörigkeit besitzt. Die wichtigsten Möglichkeiten, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben, sind:



Die Eigenschaft, **Deutscher** im Sinne des Art. 116 GG zu sein, wird traditionell von der **Abstammung** abgeleitet. Das in seinen Grundzügen noch bis in die Gegenwart hinein wirkende **Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz** von 1913 sah für Ausländer den **Erwerb** der deutschen Staatsbürgerschaft nur unter engen Voraussetzungen in Form der **Einbürgerung** vor. Diese Regelung entsprach nicht mehr den Gegebenheiten der zusammenwachsenden Wirtschafts- und Arbeitswelt, so dass eine grundlegende **Reform** dringend geboten war.

Deutschland hat seit den fünfziger Jahren mehr Ausländer aufgenommen als manches traditionelle Einwanderungsland. Viele der zurzeit hier lebenden 6,7 Mio. Menschen mit ausschließlich ausländischer Staatsangehörigkeit (8,2 Prozent der Bevölkerung) sind als Arbeitnehmer oder Flüchtlinge gekommen bzw. als Familienmitglieder nachgezogen. Jeder fünfte Ausländer – eine ganze Generation – ist inzwischen auch hier geboren. Sie haben als Arbeitnehmer und Unternehmer, als Steuerzahler, Rentner, Studierende oder Auszubildende ihren Platz in unserer Gesellschaft gefunden. Aus „Ausländern“ sind längst „Inländer“ geworden, oft jedoch ohne deutschen Pass. Der Gesetzgeber war also gefordert, die Kluft zwischen gesellschaftlicher Wirklichkeit und rechtlicher Zugehörigkeit zu schließen und mit der Beseitigung formaler Barrieren die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass rechtmäßig Zugewanderte als aktiv-teilhabende Mitbürger integriert und Ghettabildungen verhindert werden. Darüber hinaus galt es, Maßstäbe für den Zuzug von Ausländern aus Nicht-EU-Ländern sowie die Beendigung des Aufenthalts illegal eingereister Ausländer zu finden und diese in die **Zuwanderungspraxis** umzusetzen. Zudem mussten Wege geöffnet werden für den gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Zuzug vor allem **jüngerer** Menschen. Deutschland braucht bereits jetzt einen deutlich höheren Anteil an Menschen unter dreißig Jahren – nicht nur, um Flexibilität, Kreativität, Mobilität und Risikobereitschaft allgemein zu stärken, sondern auch im Interesse der wirtschaftlichen Dynamik bis hin zur Binnennachfrage.

Die **Neuordnung** der Materie geschah in Etappen, begleitet von z. T. heftigen politischen Kontroversen. Den Durchbruch brachte das **Gesetz zu Art. 16a GG** vom 28. 6. 1993. Seinen Abschluss fand der Streit mit dem **Zuwanderungsgesetz** vom 30.7.2004 (s. unten).

Das **Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts** vom 15.7.1999 (BGBl.I S. 1618) regelt den **rechtlichen Rahmen** der Zuwanderung. Es **ergänzt** das **Abstammungsprinzip** durch das dem deutschen Staatsangehörigkeitsrecht bis dahin fremde **Territorialprinzip** (Prinzip des Geburtsortes). Als weiteres Integrationsangebot wird für die seit langem in Deutschland wohnenden Ausländer die **Einbürgerungsfrist verkürzt**. Die deutsche Staatsangehörigkeit kann nach der Neuregelung erworben werden durch

Abstammung von deutschen Eltern	Geburt in Deutschland	Einbürgerung
Ein Kind, bei dem mindestens ein Elternteil Deutscher ist, erhält mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit.	Ein Kind ausländischer Eltern, die dauerhaft in Deutschland leben, wird mit der Geburt deutscher Staatangehöriger.	Nachträglicher Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft auf Antrag und wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen.

Grundzüge der Neuregelung

Ausländer haben nach **acht Jahren** (früher nach 15 Jahren) rechtmäßigen **Aufenthalts** in Deutschland einen **Einbürgerungsanspruch**, soweit sie für ihren Unterhalt selbst aufkommen und einige weitere Voraussetzungen erfüllen (u. a. Sprachkenntnisse, keine Vorstrafen, Verfassungstreue). Zu den Einstellungsvoraussetzungen gehört grundsätzlich auch, dass die **bisherige Staatsbürgerschaft aufgegeben** wird. Die Ausnahmen sind ausdrücklich im Gesetz geregelt, z. B. wird politisch Verfolgten und Flüchtlingen generell erspart, bei ihren Herkunftsstaaten um Entlassung aus der Staatsbürgerschaft nachzusuchen (weitere Ausnahmen s. unten).

Wie zuvor gilt der Grundsatz, dass ein Kind mit der Geburt Deutsche oder Deutscher wird, wenn ein **Elternteil** die deutsche Staatsbürgerschaft besitzt.

In **Deutschland geborene** Kinder ausländischer Eltern werden mit der **Geburt** automatisch Deutsche, wenn ein Elternteil seit mindestens **acht Jahren** rechtmäßig seinen gewöhnlichen **Aufenthalt** im Inland hat und über ein **Daueraufenthaltsrecht** verfügt, d. h. freizügigkeitsberechtigter **Unionsbürger** ist oder eine **Niederlassungserlaubnis** besitzt.

Diese Kinder erwerben in der Regel **zusätzlich** die Staatsangehörigkeit der Eltern. Sie müssen sich allerdings zwischen dem 18. und dem 23. Lebensjahr entscheiden, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit oder die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern behalten wollen (sog. Optionsmodell). Wählen sie die deutsche Staatsangehörigkeit, sind sie zur Aufgabe der ausländischen Staatsbürgerschaft verpflichtet, wenn dies möglich und zumutbar ist. Sprechen sie sich für die ausländische Staatsangehörigkeit aus, verlieren sie die deutsche Staatsbürgerschaft kraft Gesetzes.

Für Kinder bis zum **zehnten** Lebensjahr gilt eine **Übergangsregelung**, die ihnen unter den Voraussetzungen des neuen Geburtsrechts einen besonderen Anspruch auf Einbürgerung gibt. Auch für sie gilt mit der Volljährigkeit das Optionsmodell.

Im Hinblick auf mögliche Loyalitäts- und Rechtsprobleme soll – so auch schon das frühere Recht – **Mehrstaatigkeit** vermieden werden. Die Neuregelung lässt allerdings eine Reihe von Ausnahmen zu, z. B. für Kinder binationaler Eltern, ältere Migranten, politisch Verfolgte, junge

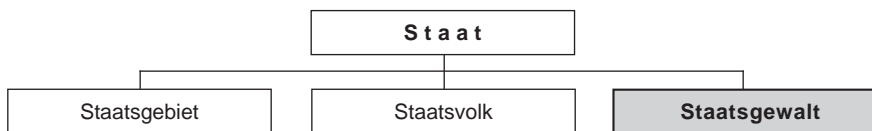
Wehrpflichtige, sowie bei Ausbürgerungen, die mit Benachteiligungen in Erbschaftsangelegenheiten oder besonderen wirtschaftlichen Nachteilen bzw. entwürdigenden Umständen verbunden sind. Wer eingebürgert wurde und dann erneut seine **frühere Staatsbürgerschaft** erwirbt, dem darf der deutsche Pass wieder entzogen werden. Eine gem. Art. 16 Abs. 1 GG verbotene „Entziehung“, so das BVerfG mit Beschluss vom 8.12.2006, liegt darin nicht (2 BvR 1339/06).

Die deutsche Staatsbürgerschaft wird ferner erworben durch **Legitimation**. Sie begründet für ein nicht eheliches Kind einer ausländischen Mutter die Staatsangehörigkeit des deutschen Vaters. Des Weiteren durch **Annahme eines Kindes**, wenn der Annehmende deutscher Staatsangehöriger ist. Gleiches gilt für **Ehegatten** und **Lebenspartner** (Soll-Einbürgerung).

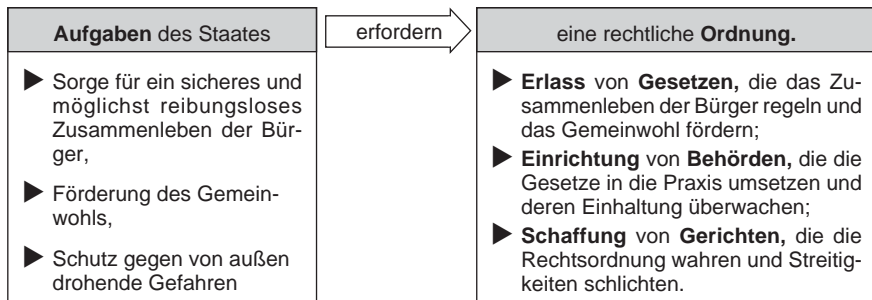
Einen **verfassungsrechtlich** verbürgten Anspruch auf Ein- bzw. Wiedereinbürgerung haben nach wie vor Aussiedler oder **Vertriebene** deutscher Volkszugehörigkeit oder deren Ehegatten oder Abkömmlinge, die als sog. Statusdeutsche **nicht** die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen (Art. 116 Abs. 1 GG; vgl. Kap. IV). Spätaussiedler erwerben die deutsche Staatsangehörigkeit automatisch mit Ausstellung der Bescheinigung über die Einreise nach § 15 des Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetzes. Ebenfalls **verfassungsrechtlich** verbürgt ist der **Einbürgerungsanspruch** früherer deutscher Staatsbürger und ihrer Nachkommen, denen die deutsche Staatsangehörigkeit während der **Nazizeit** aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen **entzogen** wurde (Art. 116 Abs. 2 GG).

Nach dem Maastrichter Vertrag vom 7.2.1992 (Art. 8) besitzen deutsche Staatsbürger zugleich auch die **Unionsbürgerschaft**. Sie überlagert die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt diese jedoch nicht.

Der **Verlust** der Staatsbürgerschaft ist nur möglich auf Grund eines **Gesetzes** und gegen den Willen des Betroffenen nur, wenn dieser dadurch **nicht staatenlos** wird (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG). Eine „**erschlichene**“ Einbürgerung darf jedoch widerrufen werden, auch wenn sie Staatenlosigkeit zur Folge hat; die **willkürliche** Ausbürgerung hingegen ist generell untersagt (Art. 16 Abs. 1 GG; s. Kap. IV). **Gesetzliche** Verlusttatbestände sind gem. §§ 17 ff. StAG: Entlassung auf Antrag, freiwilliger Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit, Verzicht im Falle von Mehrstaatigkeit, Annahme an Kindes statt durch einen Ausländer, Eintritt in ausländische Streitkräfte sowie (seit der Neuregelung, s. unten) die Erklärung nach Erreichen der Volljährigkeit.



Die bereits auf Seite 5 dargestellten



Zur **Verwirklichung** dieser Aufgaben muss der Staat die **Fähigkeit** besitzen, sich selbst durch Regelung der Aufgaben und Befugnisse seiner Organe sowie den Erlass von Rechtsätzen für die Allgemeinheit „autonom“ zu **organisieren** (Autonomie) und seinen **Willen** gegenüber seinen Bürgern – notfalls auch gegen Widerstand – **durchzusetzen**. Er muss also über **Staatsgewalt** verfügen, d.h.: **Herrschaftsmacht** über das Staatsgebiet (Gebietshoheit) und das Staatsvolk (Personalhoheit) haben. Die Verwaltungsrechtslehre hat hierzu den Begriff der „Staatsbedürftigkeit einer Gesellschaft“ geprägt, eine Formel, die lange Zeit außer Mode schien, seit der Wirtschaftskrise aber ihre alte Bedeutung wiedererlangt hat.

Weitere wesentliche **Eigenschaften** der Staatsgewalt sind:

- ▶ ihre **Unteilbarkeit** im Sinne einheitlicher Trägerschaft, auf die letztendlich alles staatliche Wirken zurückführbar sein muss. In der Demokratie ist das Volk Träger der Staatsgewalt. Die Einheitlichkeit der Staatsgewalt bleibt auch dann bestehen, wenn ihre **Ausübung** verschiedenen Staatsorganen oder Gliederungen des Staates (s. Kap. III) zugewiesen wird;
- ▶ ihre **Einbettung** in die **Rechtsordnung**, die die Herrschaftsmacht an bestimmte Rechtsgrundsätze bindet. Nach rechtsstaatlicher Auffassung darf die Staatsgewalt nicht im Gegensatz zum Recht stehen;
- ▶ ihre **Unabhängigkeit** in Bezug auf Selbstbestimmung (= **Souveränität**). Die Staatsgewalt muss zumindest „innere“ Souveränität aufweisen, d. h. dass sie im Innern des Staates rechtlich höchste Gewalt ist, die von keiner anderen im Staat bestehenden Gewalt eingeschränkt werden kann (rechtliche Souveränität). Dagegen ist es für die Existenz des Staates unerheblich, dass er auch über „äußere“ (völkerrechtliche) Souveränität verfügt, also die Fähigkeit zu vollständiger Selbstbestimmung im völkerrechtlichen Verkehr. Das trifft z. B. auf die Glieder eines Bundesstaates zu, die zwar Eigenstaatlichkeit behalten, souverän ist aber nur der Gesamtstaat. Die Staatsgewalt wird auch nicht dadurch beseitigt, dass sie vorübergehend durch einen fremden Staat ausgeübt wird (z. B. Deutschland nach der Kapitulation 1945, s. unten). Infolge des wachsenden zwischenstaatlichen Integrationsprozesses und der damit verbundenen Übertragung von staatlichen Hoheitsbefugnissen auf supranationale (überstaatliche) Organisationen (z. B. Europäische Gemeinschaft, NATO) verfügt jedoch praktisch kein Staat mehr auch über „äußere“ – und damit volle – Souveränität (s. unten).

Grundsätzlich ist nur dem **Staat** die Anwendung von **Gewalt** erlaubt; er verfügt damit über das sog. **Gewaltmonopol**. Lediglich in Ausnahmefällen, wenn nämlich die staatlichen Organe nicht rechtzeitig eingreifen können, ist die Gewaltanwendung eines **Bürgers** gerechtfertigt; z. B. bei „Notwehr“ oder „erlaubter Selbsthilfe“ (s. Kap. IV). Eine **schwache** Staatsgewalt würde die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufs Spiel setzen. Zudem könnten sich nichtstaatliche Mächte herausgefordert fühlen, ihre Interessen auf Kosten der Allgemeinheit durchzusetzen.

Andererseits darf die Staatsgewalt nicht übermächtig sein, da dann der Freiheitsraum des Bürgers unangemessen eingeengt wäre. Zwischen Staatsgewalt und Individualinteressen muss mithin **Ausgewogenheit** herrschen.

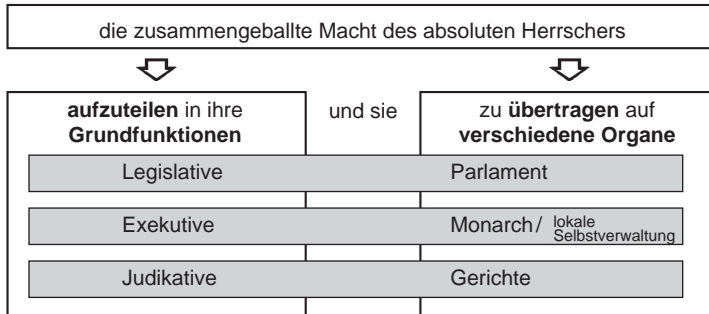


Staatsgewalt ist die für ein gedeihliches Zusammenleben **unverzichtbare Herrschafts- und Zwangsgewalt**. Sie muss aber, so will es unsere Verfassung, **demokratisch legitimiert** und **rechtsstaatlich gebändigt** sein.

Es gilt der Grundsatz: **So viel Freiheit wie möglich – so viel Staat wie nötig.**

Gewaltenteilung

Wenn in einem Staat die gesamte Staatsgewalt von einer Person oder von einem einzelnen Staatsorgan ausgeübt wird, sind die Bürger schutzlos jedem Machtmissbrauch ausgeliefert. Um einer solchen Willkür staatlicher Gewalt Schranken zu setzen, traten der Engländer **John Locke** (1632–1704) und der Franzose **Charles Montesquieu** (1689–1755) in ihren literarischen Werken mit der politischen Forderung hervor,



Damit legten Locke und Montesquieu das richtungweisende Fundament der Gewaltenteilungslehre, die erstmals in die französische republikanische Verfassung von 1793 Eingang fand und später zum Leitsatz westlicher Demokratien wurde. Totalitäre Staaten lehnen die Dreiteilung der Gewalten zugunsten von Machtkonzentration ohne Machtkontrolle ab.

Eine solche institutionelle Gewaltenteilung ist aber für sich allein noch keine hinreichende Vorkehrung gegen Machtmissbrauch. Effektiveren Schutz bietet dagegen eine „funktionale“ Gewaltenteilung, bei der die Ausübung oder die Funktion der Staatsgewalt das Zusammenspiel zweier oder gar aller drei Organe voraussetzt. Diese **Aufgabenverflechtung** und **Gewaltenverschränkung** beinhalten denn auch den eigentlichen **Zweck** der Gewaltenteilung:

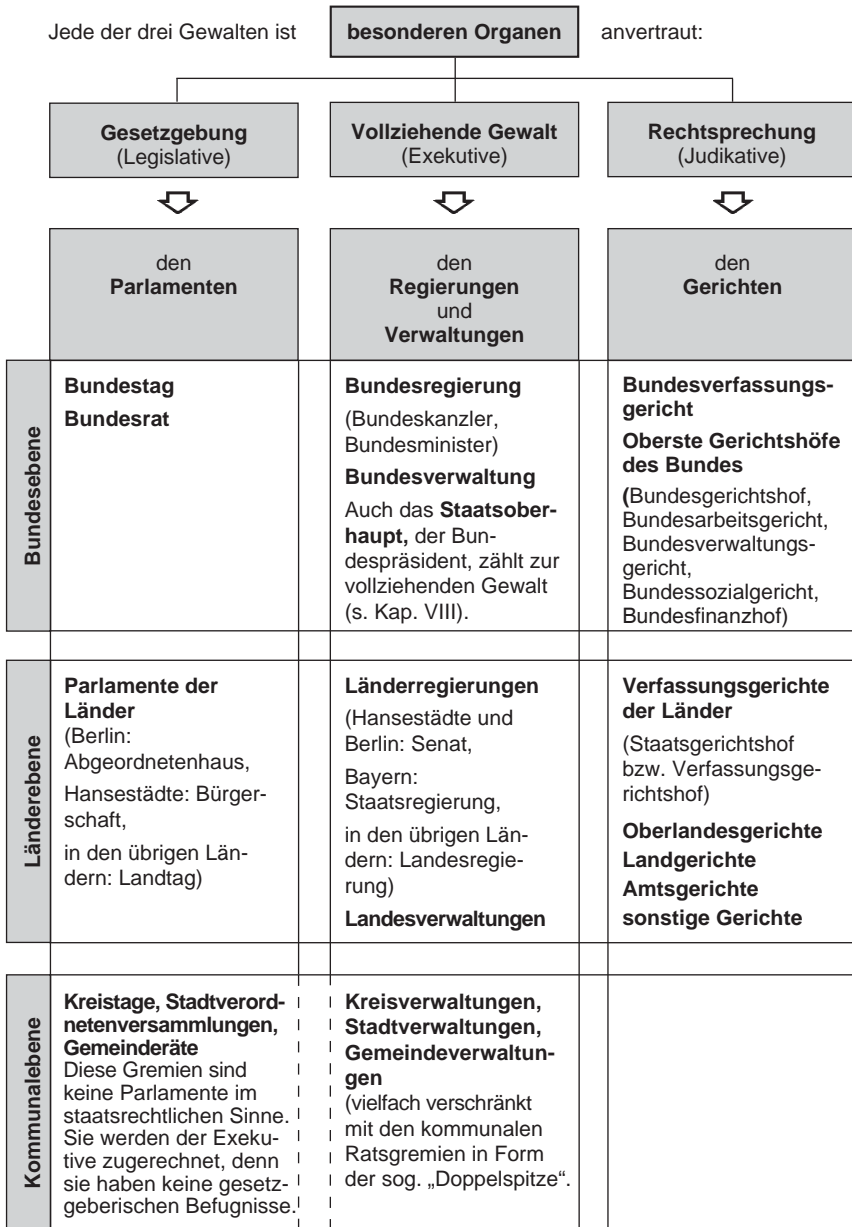


In einem **ausbalancierten Kräftesystem** sollen sich die Teilgewalten gegenseitig **überwachen** und **beschränken**, um so staatliche Machtausübung zu **mäßigen** („checks and balances“), s. Kap. III.

Die so genannte „horizontale“ Gewaltenteilung wird im **Bundesstaat** noch durch eine „vertikale“ Gliederung der Staatsgewalt ergänzt, indem diese auf die drei Ebenen Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt ist. Durch die Mitsprachebefugnisse der Teilstaaten auf nahezu allen Politikfeldern des Gesamtstaates wird eine bedeutende gewalthemmende Wirkung erzielt (s. Kap. III, VIII).

In der Verfassungswirklichkeit des parlamentarischen Regierungssystems der Bundesrepublik hat sich eine andere Form der Gewaltenteilung herausgebildet: Die ursprüngliche Trennung von Parlament und Regierung ist heute durch ihre weitgehende **Verschränkung** ersetzt worden. Beide Organe werden gleichermaßen von der Mehrheitspartei oder -koalition beherrscht, was zur Folge hat, dass die machtkontrollierende Funktion ausschließlich von der – sich zudem in der Minderheit befindenden – **Opposition** wahrgenommen wird. Die Gewaltenteilung tritt somit viel stärker in dem Spannungsverhältnis zwischen Koalition und Opposition als in dem zwischen Regierung und Parlament in Erscheinung. Hierdurch sind der „Effizienzsteigerung des Gewaltenteilungseffekts“ enge Grenzen gesetzt.

Das **Gewaltenteilungsprinzip** stellt sich als **Geflecht von Verantwortlichkeiten** dar:

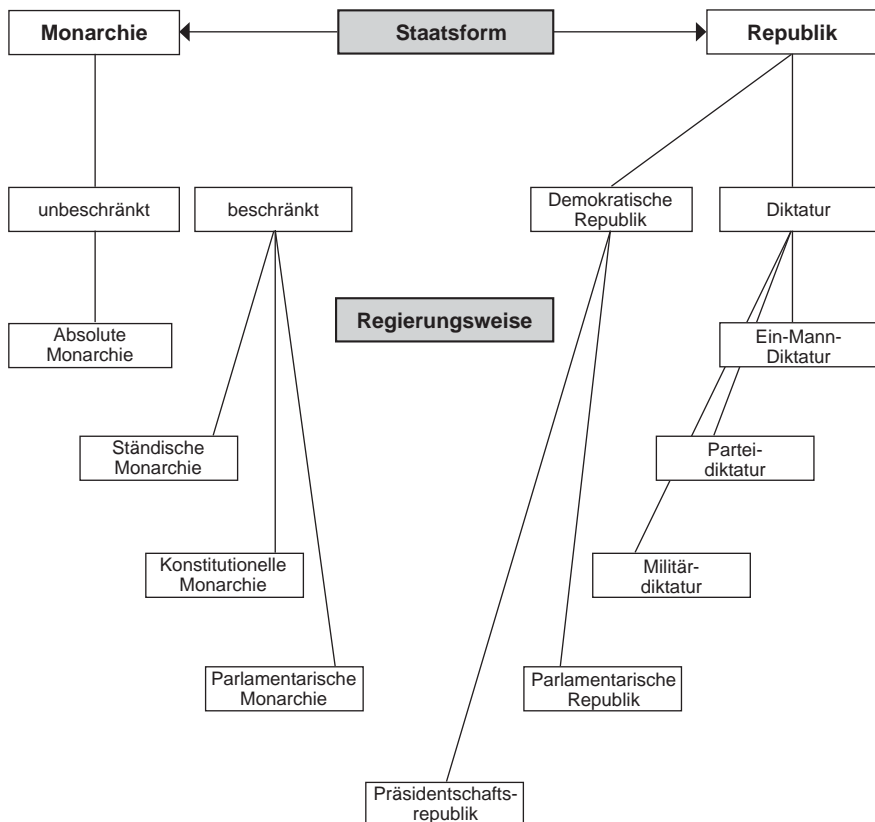


Staatsform und Regierungsweise

Staatsform und Regierungsweise sagen etwas darüber aus,

- ▶ **wer Träger** der Staatsgewalt ist,
- ▶ **ob** und **wie** eine **Machtverteilung** im Staate vorgenommen wurde und
- ▶ **in welcher Weise** die Staatsgewalt ausgeübt wird.

Aus der Fülle der Möglichkeiten, Staat und Regierung zu organisieren, haben sich folgende **Hauptformen** herausgebildet:



Die herkömmliche Unterscheidung zwischen den beiden Staatsformen Monarchie und Republik sagt heute kaum noch etwas über die **tatsächliche Machtverteilung** in einem Staate aus.

Um hierzu Näheres zu erfahren, muss man die jeweilige **Regierungsweise** betrachten:

Staatsform	
Monarchie	Wörtlich: Alleinherrschaft . Staatsoberhaupt ist ein Monarch (z. B. König), der im Regelfall durch Erbfolge auf den Thron gelangt und auf Lebenszeit herrscht.
Republik	Wörtlich: (Herrschen ist) Sache der Allgemeinheit . Staatsoberhaupt ist ein Präsident, der im Regelfall durch Wahlen in sein Amt gelangt und auf Zeit regiert.
Regierungsweise	
Absolute Monarchie	Der Monarch herrscht „absolut“ = „losgelöst“ von jeder irdischen Verantwortung. Er leitet diese Herrschaft von Gottes Gnaden ab (Gottesgnadentum), z. B. in den Staaten Europas bis zur Französischen Revolution.
Ständische Monarchie	Die Macht des Monarchen ist beschränkt durch die Stände (Adel, Geistlichkeit, Großbürgertum), z. B. deutsche Fürstentümer bis zum Dreißigjährigen Krieg (Anfang 17. Jahrhundert).
Konstitutionelle Monarchie	Der Monarch ist an eine „Constitutio“ (= Verfassung) gebunden. Es ist zwar ein Parlament vorhanden, der Monarch behält jedoch wichtige Rechte, wie z. B. Einsetzung und Entlassung der Regierung. Beispiel: Deutsches Reich 1871.
Parlamentarische Monarchie	Die tatsächliche Macht liegt beim Volke, das vertreten wird durch ein Parlament. Der Monarch ist nur noch Repräsentant des Staates, z. B. Großbritannien, Niederlande, Schweden, Dänemark.
Parlamentarische Republik	Starke Stellung des Parlaments, insbesondere weil die Regierung dem Parlament verantwortlich ist, z. B. Bundesrepublik.
Präsidentenrepublik	Starke Stellung des Staatspräsidenten, weil er entweder Staatsoberhaupt und Regierungschef in einer Person ist oder aber die Regierung ihm verantwortlich ist, z. B. USA, Frankreich.
Ein-Mann-Diktatur	Die gesamte Macht ist in der Hand einer einzigen Person, des Diktators, konzentriert, z. B. Deutschland von 1933 bis 1945.
Parteidiktatur	Die Macht wird vom Führungsgremium einer Partei ausgeübt, z. B. in autoritären Systemen und den sog. Volksdemokratien.
Militärdiktatur	Die Macht liegt in der Hand einer „Junta“ (Militär-Clique), z. B. einige lateinamerikanische Staaten.

Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit klaffen häufig auseinander. So werden z. B. viele Staaten, die nach dem Text ihrer Verfassung Demokratien sein wollen, in Wirklichkeit diktatorisch regiert (Beispiel: die DDR bis Ende 1989).

Prüfen Sie Ihr Wissen!

Kapitel I

1. Warum ist gerade im demokratischen Staat **Aktivbürgerschaft** gefordert?
2. Weshalb muss sich vor allem der **Polizeibeamte** mit politischen Fragen auseinandersetzen?
3. Wie kann man selbst auf den Prozess der politischen Willensbildung Einfluss nehmen?
4. Erläutern Sie den Begriff des **Staates**, und nennen Sie seine **Aufgaben**! Welche **Elemente** kennzeichnen einen Staat?
5. Was verstehen Sie unter dem Begriff „**Gebietshoheit**“?
6. Erläutern Sie den Begriff „**Exterritorialität**“! Welche **Personengruppen** genießen sie?
7. Unterscheiden Sie die Begriffe „**Bevölkerung**“, „**Nation**“ und „**Staatsvolk**“!
8. Zählen Sie einige **Rechte** und **Pflichten** auf, die der Bürger gegenüber dem Staat hat!
9. Nennen Sie die beiden Möglichkeiten, eine **Staatsangehörigkeit** zu erwerben! Erklären Sie in diesem Zusammenhang das **Territorialprinzip** und das **Abstammungsprinzip**!
10. Welches **Gesetz** beinhaltet die Voraussetzungen zum Erwerb der **deutschen** Staatsangehörigkeit? Nennen Sie einige Gründe, die zur **Neuregelung** dieses Gesetzes geführt haben!
11. Unter welchen Voraussetzungen erlangen in Deutschland geborene **Kinder ausländischer** Eltern die Staatsbürgerschaft und **welche**? Erklären Sie hierbei das sog. **Optionsmodell**!
12. Welche Bedingungen des Ausländergesetzes muss ein erwachsener Ausländer erfüllen, um in der Bundesrepublik **eingebürgert** werden zu können?
13. Erklären Sie die beiden Bestimmungen des **Art. 16 GG**!
14. Definieren Sie den Begriff „**Staatsgewalt**“, und nennen Sie ihre wesentlichen **Eigenschaften**!
15. Welchen **Zweck** hat die **Gewaltenteilung**?
16. In welche **Teilgewalten** ist die Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland aufgeteilt?
17. Nennen Sie die **Organe**, die die **Staatsgewalt** im Bund und in den Ländern **ausüben** (aufgeschlüsselt nach den drei Teilgewalten)!
18. Wie **unterscheiden** sich die Staatsformen **Monarchie** und **Republik** voneinander?
19. Erläutern Sie die **Unterschiede** zwischen folgenden Regierungsweisen:
 - **Konstitutionelle** Monarchie und **parlamentarische** Monarchie!
 - **Parlamentarische** Republik und **Präsidentialrepublik**!
 - **Ein-Mann-Diktatur** und **absolute Monarchie**!
20. Nennen Sie **Staats-** und **Regierungsformen** der Länder in Europa!