

Stefan Koriath

Staatsrecht I

Staatsorganisationsrecht
unter Berücksichtigung europäischer
und internationaler Bezüge

6., überarbeitete Auflage

Kohlhammer

Studienreihe Rechtswissenschaften

herausgegeben von
Professor Dr. Winfried Boecken und Professor Dr. Heinrich Wilms (†)

fortgeführt von
Professor Dr. Winfried Boecken und Professor Dr. Stefan Koriath

Staatsrecht I

Staatsorganisationsrecht
unter Berücksichtigung europäischer
und internationaler Bezüge

von

Professor Dr. Stefan Koriath
München

und

Juniorprofessor Dr. Michael W. Müller, M.A., LL.M. (Cambridge)
Mannheim

6., überarbeitete Auflage

Verlag W. Kohlhammer

6. Auflage 2022

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-041817-2

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-041818-9

epub: ISBN 978-3-17-041819-6

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort

Es wäre eine Untertreibung zu sagen, dass es seit dem Erscheinen der Voraufgabe eine Reihe staatsorganisationsrechtlicher Weiterentwicklungen gegeben hätte. Die Corona-Pandemie hat nicht nur den Grundrechtsschutz vor neue Herausforderungen gestellt (dazu etwa BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 – 1 BvR 781/21 u. a. – „Bundesnotbremse I“ und 1 BvR 971/21, 1069/21 – Schulschließungen als Mittel des Infektionsschutzes – „Bundesnotbremse II“). Auch Grundfragen der Staatsorganisation sind angesprochen, so im Bereich des Gesetzesvorbehalts und überhaupt des Verhältnisses von Legislative und Exekutive in Krisensituationen. Weitere Bewegung ist in das Bund-Länder-Verhältnis gekommen. Wie schon in den Jahren seit 2006 in der föderalen Finanzordnung zu beobachten, zeigt jetzt auch die Corona-Krise eine deutliche Gewichtsverschiebung zugunsten des Bundes und die Etablierung neuer informeller entscheidungsvorbereitender Gremien, wie den Runden zwischen Ministerpräsidentinnen/Ministerpräsidenten und Kanzlerin/Kanzler. Hinzu kommen eher formale Probleme wie die Digitalisierung parlamentarischer Sitzungen.

Abgesehen davon gibt es eine Reihe neuerer Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die Anlass gegeben haben, die entsprechenden Abschnitte des Lehrbuchs zu überarbeiten und teilweise neu zu fassen. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz (BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30), gibt der intertemporalen Freiheitssicherung, aber auch der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG neue Dimensionen. Fortentwickelt wurden die rechtsstaatlichen Anforderungen an rückwirkende Gesetze und gesetzgeberische Verweisungen. Die Entscheidung zum Berliner Mietendeckel (BVerfG, Beschluss vom 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 u. a., BVerfGE 157, 223) enthält fast lehrbuchartige Darstellungen zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Fast zum Dauerbrenner entwickeln sich parlamentarische Informationsrechte gegenüber der Regierung. Vielfältige neue Entwicklungen gibt es im Wahlrecht. Schließlich zeigen neue Entscheidungen zur hier in Grundzügen behandelten supra- und internationalen Einbindung (PSPP mit Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht, Informationspflichten der Bundesregierung im Zusammenhang von Integrationsschritten) dass sich Verfassungsrecht keineswegs mehr allein im nationalen Zusammenhang bewegt.

Mit dieser Auflage kommt Prof. Dr. Michael Müller, der bereits seit der zweiten Auflage durchgängig die Hauptlasten der Neubearbeitungen getragen hat, zur Freude des anderen Autors als Mitautor hinzu. Das sichert dem Buch die nötige Kontinuität.

Vorwort

Unser Dank geht an Frau Aenne Wulferding, die bei der Aktualisierung des Buchs umsichtig und kenntnisreich mitgeholfen hat, sowie an Frau Joyce Marmonti, Frau Gabriele Steiger, Herrn Markus Kern, Herrn Michael Rapp, Frau Lisa-Marie Schmidt, Herrn Leopold Heckel, Frau Ricarda Schwarzbart, Frau Talitha du Toit und Herrn Julian Uhlenbusch (München) sowie Frau Tanja Seidl, Herrn Max Hopp, Herrn Tom Ruppenthal und Frau Rosa Kuntz (Mannheim) für ihre vielfältige Unterstützung.

Oldendorf/München/Mannheim, im Mai 2022 Stefan Korioth/Michael Müller

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	XXI
Kommentare zum Grundgesetz	XXII
Teil I: Grundlagen	1
A. Staatsrecht als Rechtsgebiet	1
§ 1 Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland	1
§ 2 Staat und Staatsrecht	2
§ 3 Verfassung und Verfassungsrecht	3
§ 4 Staatsrecht und Verfassungsrecht	5
B. Deutsche Verfassungsgeschichte im Überblick	6
§ 5 Die Zeit vor 1848	6
§ 6 Die sog. Paulskirchenverfassung von 1848/1849	7
§ 7 Der Norddeutsche Bund	8
§ 8 Das Deutsche Reich und die Reichsverfassung von 1871	9
§ 9 Die Weimarer Reichsverfassung	10
§ 10 Die Zeit des Nationalsozialismus	14
§ 11 Besatzungszeit und Grundgesetz	15
C. Das Grundgesetz und seine Geltung	18
§ 12 Überblick: Aufbau und Inhalt des Grundgesetzes	18
§ 13 Der zeitliche Geltungsbereich	20
I. Der Ewigkeitsanspruch von Verfassungen	20
II. Die Unterscheidung von Verfassungsgebung und Verfassungsänderung	21
III. Die Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes in Art. 79 Abs. 3 GG	22
1. Funktion der Ewigkeitsgarantie	22
2. Inhalt der Ewigkeitsgarantie	23
IV. Die besondere Funktion von Art. 146 GG	24
§ 14 Der funktionale Geltungsbereich	25
I. Staatsgewalt	25
II. Staatsgebiet	26
1. Umfang des Staatsgebiets	26
2. Gebietshoheit	26
3. Staatsgebiet des Grundgesetzes	27
III. Staatsvolk	27
1. Grundprinzipien der Erlangung der Staatsangehörigkeit	28

Inhaltsverzeichnis

a) Originärer Erwerb	28
b) Derivativer Erwerb	28
2. Der Begriff des Staatsvolks im Grundgesetz	29
3. Staatsangehörigkeit und die Geltung des Grundgesetzes	30
IV. Zusammenfassung: Die Geltung des Grundgesetzes	30
Teil II: Staatsstrukturprinzipien und Staatszielbestimmungen	32
§ 15 Strukturprinzipien als verfassungsrechtliche Grundentscheidungen	32
§ 16 Demokratie	33
I. Demokratietheoretische Überlegungen	33
1. Demokratie als Element der antiken Staatsformenlehre	33
2. Staatstheoretische Rechtfertigung der Demokratie als Staatsform	34
3. Notwendige Eigenschaften der demokratischen Staatsform	35
a) Gleiche staatsbürgerliche Mitwirkungsrechte	35
b) Demokratisch legitimiertes Repräsentativsystem	36
c) Transparenz der staatlichen Entscheidungsverfahren	37
d) Mehrheitsprinzip	37
e) Demokratischer Minderheitenschutz und rechtsstaatliche Anforderungen	38
II. Einzelne Demokratietypen der Gegenwart	39
1. Direkte und indirekte Demokratie	39
2. Präsidiale und parlamentarische Demokratie	40
3. Exekutive und legislative Demokratie	40
4. Sog. „Räte-“ und „Volksdemokratien“	41
III. Die Elemente der Demokratiekonzeption des Grundgesetzes	41
1. Demokratisch legitimiertes Repräsentativsystem	41
a) Repräsentative Demokratie	42
b) Zulässigkeit von Abstimmungen	42
c) Demokratische Legitimation	43
2. Herrschaft auf Zeit	44
3. Parlamentarismus, parlamentarische Demokratie und parlamentarisches Regierungssystem	44
4. Parteiendemokratie	45
5. Mehrheitskontrolle im Rechtsstaat	46
6. Anwendungsbereich des Demokratieprinzips	46
§ 17 Republik	47
I. Der Begriff der Republik	47
II. Die Entscheidung des Grundgesetzes für die Republik	48
§ 18 Rechtsstaat	49
I. Formeller Rechtsstaat	49
II. Materieller Rechtsstaat	50
III. Synthese von formellem und materiellem Rechtsstaat im Grundgesetz	51
IV. Normative Ausgestaltung des Rechtsstaatsprinzips im Grundgesetz	51
V. Gewaltenteilung	52

Inhaltsverzeichnis

1.	Der Begriff der Gewaltenteilung	52
2.	Gewaltenteilung als rechtsstaatliches Prinzip	53
3.	Gewaltenteilung im Grundgesetz	54
a)	Horizontale Gewaltenteilung	55
b)	Vertikale Gewaltenteilung	57
VI.	Die Bindung staatlicher Gewalt	57
1.	Bindung an Menschenwürde und Grundrechte (Art. 1 Abs. 1 u. 3 GG)	58
2.	Bindung an die Verfassung	58
3.	Gesetzesbindung	59
a)	Gesetzesbindung der Verwaltung	59
b)	Gesetzesbindung von Rechtsprechung und Gesetzgeber.	64
4.	Rechtsbindung.	65
5.	Rechtsschutzanspruch als Effektuierung staatlicher Bindung; Staatshaftungsrecht.	66
VII.	Rechtsstaatliche Prinzipien.	66
1.	Verhältnismäßigkeitsprinzip	66
2.	Rückwirkung.	68
a)	Strafrechtliches Rückwirkungsverbot (Art. 103 Abs. 2 GG)	69
b)	Echte Rückwirkung („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“, retroaktiv)	69
c)	Unechte Rückwirkung („Tatbestandliche Rückanknüpfung“, retrospektiv)	70
3.	Vertrauensschutz	71
4.	Bestimmtheitsgebot	71
a)	Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensnormen	71
b)	Verweisungen	72
c)	Verordnungsermächtigung.	72
d)	Satzungsermächtigung.	73
5.	Rechtsstaatliche Anforderungen an das Strafrecht.	74
§ 19	Der Bundesstaat	76
I.	Begriff und Abgrenzung	76
1.	Bundesstaat und Einheitsstaat	77
2.	Bundesstaat und Staatenbund	77
a)	Souveränität	77
b)	Völkerrechtssubjektivität	78
c)	Selbstbestimmungsrecht der Partialvölker	78
3.	Bundesstaat und supranationaler Staatenverbund	79
II.	Der Bundesstaat des Grundgesetzes	80
1.	Der zweigliedrige Bundesstaat und sein Schutz durch Art. 79 Abs. 3 GG	81
2.	Homogenität von Bund und Ländern	83
a)	Aufteilung der Kompetenzen (Art. 30 GG)	83
b)	Vorrang des Bundesrechts (Art. 31 GG)	84
c)	Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1 GG)	85
3.	Bundestreue und Bundeszwang.	85

Inhaltsverzeichnis

a)	Das Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens (Bundestreue)	85
b)	Bundeszwang (Art. 37 GG)	86
4.	Kooperativer Föderalismus	87
5.	Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern	87
a)	Gesetzgebungskompetenzen	88
b)	Verwaltungskompetenzen	96
c)	Rechtsprechungskompetenzen	102
d)	Finanzkompetenzen	103
6.	Die Funktion der kommunalen Gebietskörperschaften	106
III.	Der Bundesstaat des Grundgesetzes in der Europäischen Union	108
§ 20	Sozialstaat	111
I.	Inhalt des Sozialstaatsprinzips als Strukturprinzip	112
II.	Sozialstaatliche Leistungsansprüche	113
III.	Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums	114
IV.	Auslegungsprinzip	115
§ 21	Staatszielbestimmungen	116
I.	Allgemein	116
II.	Natürliche Lebensgrundlagen (Art. 20a GG)	117
III.	Tierschutz (Art. 20a GG)	119
IV.	Europäische Integration (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG)	119
V.	Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG)	121
VI.	Tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG)	121
VII.	Gleichstellung behinderter Menschen (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG)	122
Teil III: Die Staatsorgane	124
§ 22	Der Begriff des Staatsorgans	124
§ 23	Der Bundestag	126
I.	Organteile	126
1.	Präsident	126
2.	Präsidium	128
3.	Ältestenrat	128
4.	Ausschüsse	129
5.	Abgeordnete	131
a)	Beginn und Ende des Abgeordnetenamtes	132
b)	Abgeordnete als Vertreter des gesamten Volkes, Grundsatz des freien Mandats	133
c)	Rechte der Abgeordneten	136
d)	Anforderungen an die Abgeordneten	139
6.	Fraktionen	140
a)	Fraktionen als Organteile des Bundestags	142
b)	Privilegien der Fraktionen, fraktionslose Abgeordnete	143
c)	Fraktionen im Rechtsverhältnis zu den Abgeordneten	144
d)	Fraktionen als rechtsfähige Vereinigungen im allgemeinen Rechtsverkehr	145

Inhaltsverzeichnis

7.	Gruppen	145
8.	Parlamentarische Opposition	146
II.	Die Wahl zum Deutschen Bundestag	147
1.	Wahlen im repräsentativen parlamentarischen System.	147
2.	Wahlrechtsgrundsätze	149
a)	Die Allgemeinheit der Wahl	149
b)	Die Unmittelbarkeit der Wahl	154
c)	Die Freiheit der Wahl	156
d)	Die Geheimheit der Wahl	158
e)	Die Gleichheit der Wahl	158
f)	Die Öffentlichkeit der Wahl	160
3.	Das System der personalisierten Verhältniswahl, § 1 Abs. 1 Satz 2 BWahlG	160
a)	Mehrheitswahl (Personenwahl).	161
b)	Verhältniswahl (Listenwahl).	161
c)	Modifikationen und Kombinationssysteme	162
d)	Das Wahlsystem nach dem BWahlG	163
4.	Wahlperiode, Grundsatz der Diskontinuität	174
5.	Rechtsschutz im Wahlrecht.	175
III.	Zuständigkeiten des Bundestags	180
1.	Einleitung	180
2.	Wahlfunktion (Kreationsfunktion).	180
a)	Wahl des Bundespräsidenten (Art. 54 GG)	181
b)	Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 GG)	181
c)	Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts (Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG)	181
d)	Sonstige Wahlfunktionen des Bundestags	182
3.	Gesetzgebungsfunktion.	182
4.	Mitwirkungs- und Zustimmungsfunktion	183
a)	Mitwirkung bei völkerrechtlichen Verträgen (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG)	183
b)	Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union; Integrationsverantwortung des Bundestags.	184
c)	Feststellung des Haushaltsplanes durch Haushaltsgesetz (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG)	186
d)	Feststellung des Verteidigungsfalls (Art. 115a Abs. 1 Satz 1 GG)	186
e)	Zustimmung zu militärischen Einsätzen der Bundes- wehr	186
5.	Selbstorganisation (Parlamentsautonomie)	188
a)	Rechte des Bundestagspräsidenten	188
b)	Wahl der Leitungsorgane.	189
c)	Geschäftsordnungsautonomie.	189
6.	Kontrollfunktion	191
a)	Zitierrecht (Art. 43 Abs. 1 GG).	193
b)	Frage-, Auskunfts- und Informationsrechte	193
c)	Untersuchungsrecht.	197

Inhaltsverzeichnis

7.	Öffentlichkeitsfunktion	202
8.	Beschlussorgan	203
9.	Anklageorgan	203
IV.	Verfahren	203
§ 24	Der Bundesrat	208
I.	Organe	209
1.	Präsident und Präsidium	210
2.	Mitglieder	210
3.	Ausschüsse	212
4.	Europakammer	212
5.	Plenum	212
II.	Stimmverteilung	213
III.	Zuständigkeit	213
IV.	Verfahren	215
§ 25	Der Gemeinsame Ausschuss	217
§ 26	Der Bundespräsident	218
I.	Stellung von Organ und Amtsinhaber	218
1.	Staatsoberhaupt	218
2.	Amtsvoraussetzungen	219
3.	Persönlicher Status	220
4.	Amtszeit	221
5.	Amtseid	222
6.	Vertretung	222
II.	Zuständigkeiten	222
1.	Integrationsfunktion	223
2.	Repräsentationsfunktion	224
3.	Reservefunktion	224
4.	Staatsnotarielle Funktionen und Prüfungsrecht	226
a)	Ernennung und Entlassung der Mitglieder der Bundesregierung und bestimmter Beamter	226
b)	Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren	226
5.	Sonstige Funktionen	230
III.	Gegenzeichnungspflicht	230
§ 27	Die Bundesversammlung	231
I.	Zusammensetzung	232
II.	Wahl des Bundespräsidenten	232
§ 28	Die Bundesregierung	233
I.	Organe (Mitglieder)	234
1.	Bundeskanzler	235
2.	Bundesminister	236
3.	Bundeskabinett	236
4.	Staatssekretäre	237
II.	Amtszeit	237
1.	Bundeskanzler	237
a)	Beginn der Amtszeit	238
b)	Ende der Amtszeit	239
2.	Bundesminister	243

Inhaltsverzeichnis

III.	Organisation	243
1.	Kanzlerprinzip	243
2.	Ressortprinzip	245
3.	Kollegialprinzip	245
4.	Selbstorganisation	246
5.	Koalitionsvereinbarung	247
6.	Verwaltungsunterbau	247
IV.	Zuständigkeiten	247
1.	Regierungsfunktion	247
2.	Verwaltungsfunktion	251
3.	Rechtsetzungsfunktion	251
§ 29	Das Bundesverfassungsgericht	252
I.	Aufbau und Status	252
II.	Zuständigkeiten	253
III.	Prozessuale Grundsätze	254
1.	Antragsprinzip	254
2.	Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags	254
3.	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	255
IV.	Verhältnis zu überstaatlicher Gerichtsbarkeit	256
1.	Das Verhältnis zum EuGH	256
2.	Das Verhältnis zum IGH.	259
3.	Das Verhältnis zum EGMR.	259
§ 30	Die Parteien als Organe des Verfassungslebens	261
I.	Funktion und verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien.	261
1.	Organisation und Vermittlung der politischen Willensbildung des Volkes	261
2.	Funktionsgerechter Verfassungsstatus	262
a)	Rechtliche Trennung von Staatsinstitutionen und Parteien.	262
b)	Verfassungsprozessualer Sonderstatus	264
II.	Stellung und Aufbau der politischen Parteien	265
1.	Begriff der politischen Partei.	265
a)	Vereinigung von Bürgern.	265
b)	Ziel der politischen Einflussnahme	266
c)	Ernsthaftigkeit der Zielsetzung.	266
d)	Inhalt der Zielsetzung.	268
2.	Politische Betätigung	268
3.	Parteiverbot und Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung	270
4.	Innere Ordnung und Aufbau	274
a)	Rechtliche Vorgaben	274
b)	Demokratische Grundsätze	274
c)	Föderativer Aufbau	274
d)	Satzung und Programm.	274
e)	Parteiorgane	274
f)	Beteiligung an privatwirtschaftlichen Unternehmen.	275

Inhaltsverzeichnis

5.	Partei Finanzen	275
a)	Finanzierung der politischen Parteien.	275
b)	Transparenz	276
Teil IV: Die Staatsfunktionen		279
§ 31	Die Gesetzgebung	279
I.	Der Begriff des Gesetzes	280
1.	Der materielle Gesetzesbegriff.	280
2.	Der formelle Gesetzesbegriff.	280
3.	Der Gesetzesbegriff im Grundgesetz	281
4.	Normenhierarchie	281
II.	Das Gesetzgebungsverfahren für einfache Bundesgesetze	282
1.	Die Gesetzesinitiative (Art. 76 GG)	283
a)	Gesetzesinitiative der Bundesregierung	284
b)	Gesetzesinitiative des Bundesrates.	285
c)	Gesetzesinitiative des Bundestages	286
2.	Das Verfahren im Bundestag (Art. 77 Abs. 1 GG)	287
3.	Die Mitwirkung des Bundesrates (Art. 77, 78 GG)	289
a)	Unterscheidung zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen	290
b)	Das Vermittlungsverfahren und der Vermittlungsausschuss.	292
c)	Beteiligung des Bundesrates bei Zustimmungsgesetzen	295
d)	Beteiligung des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen	295
e)	Umdeutung einer verweigerten Zustimmung in einen Einspruch.	297
4.	Die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten (Art. 82 Abs. 1 GG)	297
5.	Die Verkündung im Gesetzblatt (Art. 82 Abs. 1 GG).	298
6.	Das Inkrafttreten des Gesetzes (Art. 82 Abs. 2 GG)	299
III.	Das Gesetzgebungsverfahren für verfassungsändernde Gesetze	299
IV.	Das Verfahren beim Erlass von Rechtsverordnungen	300
1.	Rechtsverordnungen als Gesetzgebung durch die Exekutive.	300
2.	Funktion	300
3.	Voraussetzungen und Rechtsfolgen	301
a)	Ermächtigungsadressaten	301
b)	Bestimmtheitsgrundsatz und Wesentlichkeitstheorie	301
c)	Anforderungen an die Rechtsverordnung	303
d)	Fehlerfolge	304
§ 32	Die vollziehende Gewalt	306
I.	Trennung von Regierung und Verwaltung.	306
1.	Regierung	306
2.	Verwaltung	307
3.	Trennung von Regierung und Verwaltung	308
II.	Die Ausgestaltung der Bundeseigenverwaltung	308
1.	Zuweisung der Organisationsgewalt.	309
2.	Aufbau der Bundesverwaltung	310

Inhaltsverzeichnis

III. Die Bundeswehr	310
§ 33 Die Rechtsprechung	312
I. Definition und Abgrenzung	313
II. Aufgabe der Rechtsprechung	314
III. Organkompetenz der Gerichtsbarkeit	314
IV. Gerichtsbarkeit	315
1. Verfassungsgerichtsbarkeit	315
2. Fachgerichtsbarkeit	316
V. Rechtlicher Status des Richters	316
§ 34 Auswärtige Gewalt	318
I. Art. 32 Abs. 1 GG als allgemeine Regelung der Verbandskompetenz	318
II. Abschluss und Transformation völkerrechtlicher Verträge	319
1. Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge	319
2. Transformation des völkerrechtlichen Vertrages	320
III. Die Beteiligung an internationalen Einrichtungen	321
IV. Die Mitwirkung an der Europäischen Integration	323
1. Der Prozess der Europäischen Integration	323
2. Kompetenzen und institutioneller Aufbau der Europäischen Union	324
3. Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Mitwirkung an der Europäischen Integration	325
V. Zusammenfassung	330
Teil V: Übersichten – Schemata – Definitionen	332
A. Übersichten	333
Übersicht 1: Der Staatsbegriff (Drei-Elemente-Lehre) (vgl. dazu oben Rn. 4 ff.)	333
Übersicht 2: Strukturprinzipien und Staatszielbestimmungen (Rn. 88 ff.)	334
Übersicht 3: Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland	334
Übersicht 4: Zuständigkeiten des Bundestags (Rn. 547 ff.)	335
Übersicht 5: Die Wahl des Bundeskanzlers (Rn. 551)	336
Übersicht 5a: Das Mehrheitsprinzip im GG (Rn. 612)	337
Übersicht 6: Normenhierarchie	338
Übersicht 7: Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat (Rn. 271 ff.)	339
Übersicht 8: Gesetzgebungsverfahren (Rn. 861 ff.)	340
Übersicht 9: Die Gewaltenteilung nach dem Grundgesetz (Rn. 169 ff.)	346
Übersicht 10: Verwaltungsfunktionen	347
Übersicht 11: Vollzug von Gesetzen	348
Übersicht 12: Justiz/Gerichtsbarkeit (Rn. 955 ff.)	349
B. Schemata	350
Schema 1: Verfassungskonformität eines formellen Bundesgesetzes	350
Schema 2: Verfassungskonformität einer Rechtsverordnung des Bundes	350
Schema 3: Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Überblick)	351
Schema 4: Organstreitverfahren	352
Schema 5: Abstrakte Normenkontrolle	353

Inhaltsverzeichnis

Schema 6: Bund-Länder-Streit	354
Schema 7: Verfassungsbeschwerde	354
Schema 8: Konkrete Normenkontrolle	355
C. Problemkreise	356
I. Das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag	356
1. Die sog. „verkappte Regierungsvorlage“ (s. oben Rn. 877) . . .	356
2. Die Gesetzesvorlage durch einen einzelnen Abgeordneten (s. oben Rn. 878)	356
3. Folgen eines Verstoßes gegen Art. 76 Abs. 2 GG (s. oben Rn. 870)	357
4. Verstoß gegen Vorschriften der GOBT (Bsp.: § 78 Abs. 1 Satz 1 GOBT) (s. oben Rn. 882)	357
II. Die Beteiligung des Bundesrates am Gesetzgebungsverfahren . . .	358
5. Reichweite der Zustimmungsbefähigung (s. oben Rn. 896 ff.)	358
6. Uneinheitliche Stimmabgabe im Bundesrat (s. oben Rn. 652 f.)	358
7. „Zustimmungsverweigerung bei Einspruchsgesetz“ (s. oben Rn. 914)	359
III. Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens	359
8. Prüfungsrecht des Bundespräsidenten (s. oben Rn. 695 ff.) . .	359
IV. Verfassungsfragen der Wahl zum Deutschen Bundestag	360
9. Verfassungsmäßigkeit der 5 %-Sperrklausel (§ 6 Abs. 1 Satz 1 BWahlG) (s. oben Rn. 517 ff.)	360
10. Verfassungsmäßigkeit der Grundmandatsklausel (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 BWahlG) (s. oben Rn. 521 ff.)	360
V. Sonstige Problemkreise	360
11. Die Rückwirkung von Gesetzen (s. oben Rn. 210 ff.)	360
12. Verfassungsprozessuale Stellung von Parteien (s. oben Rn. 812 ff.)	361
D. Definitionen	362
Stichwortverzeichnis	365

Abkürzungsverzeichnis

A	
A.A.; a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
abgedr.	abgedruckt
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AL	Ad legendum (Zeitschrift)
Allg.	Allgemein(e/er/es)
Anm.	Anmerkung(en)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
B	
BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMinG	Bundesministergesetz
BPWahlG	Bundespräsidentenwahlgesetz
BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung(en) des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BWahlG	Bundswahlgesetz
BWahlO	Bundswahlordnung
D	
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
d. h.	das heißt
Dok.	Dokument(e)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
E	
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Abkürzungsverzeichnis

Einl.	Einleitung
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGrZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EvStL	Evangelisches Staatslexikon

F

f., ff.	folgend, folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift

G

GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GOBR	Geschäftsordnung des Bundesrats
GOBRReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestags
GOVermA	Geschäftsordnung Vermittlungsausschuss

H

HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts (Benda/Maihofer/Vogel)
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
h. M.	herrschende(r) Meinung
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber

I

i. e. S.	im engen Sinne
IGH	Internationaler Gerichtshof
insbes.	insbesondere
i. S. d.	im Sinne der/des
i. V. m.	in Verbindung mit

J

JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JBl.	Juristische Blätter (Zeitschrift)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Zeitschrift)
Jura	Jura (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung

K

KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
----	--------------------------------

L

lit.	littera (Buchstabe)
------	---------------------

M

m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
----------	-------------------------

Abkürzungsverzeichnis

N	
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NSDAP	Nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
P	
Parl.Rat	Parlamentarischer Rat
ParlStG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre
PartG	Parteiengesetz
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
Prot.	Protokoll
PUAG	Parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz
R	
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
S	
S.	Seite
s.	siehe
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SGG	Sozialgerichtsgesetz
Slg.	Sammlung
sog.	so genannt(e/er/es)
Sp.	Spalte
StGB	Strafgesetzbuch
str.	streitig
STWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
SÜR	Seerechtübereinkommen
T	
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
U	
u.	und
u. a.	und andere, unter anderem
usw.	und so weiter
V	
v.	von/vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.	Verfasser
VerfassungsR-Hdb	Handbuch des Verfassungsrechts (Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz)
VerwArch.	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Abkürzungsverzeichnis

W

WahlprüfG

Wahlprüfungsgesetz

WissR

Wissenschaftsrecht (Zeitschrift)

WRV

Weimarer Reichsverfassung

Z

z. B.

zum Beispiel

ZBR

Zeitschrift für Beamtenrecht

ZfA

Zeitschrift für Arbeitsrecht

ZfG

Zeitschrift für Geschichtswissenschaft

ZfSH/SGB

Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch

ZG

Zeitschrift für Gesetzgebung

ZJS

Zeitschrift für das juristische Studium

ZParl.

Zeitschrift für Parlamentsfragen

ZRP

Zeitschrift für Rechtspolitik

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984
Albrecht/Küchenhoff, Staatsrecht, 3. Aufl. 2015
Augsberg/Augsberg/Schwabenbauer, Klausurtraining Verfassungsrecht, 4. Aufl. 2021
Badura, Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl. 2018
Battis/Gusy, Einführung in das Staatsrecht, 6. Aufl. 2018
Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020
Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bände, 2. Aufl. 1994, Neudruck 2012 (zit.: HVerfR)
Bunke/Vojtkuble, Casebook: Verfassungsrecht, 8. Aufl. 2020
Degenhart, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 36. Aufl. 2020
Epping, Grundrechte, 9. Aufl. 2021
Gröpl, Staatsrecht I, 13. Aufl. 2021
Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts. Darstellung in transnationaler Perspektive, 2021 (zit. VerfassungsR-HdB)
Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1999
Höfling/Rixen, Fälle zum Staatsorganisationsrecht 6. Aufl. 2019
Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer, Staatsrecht I, 33. Aufl. 2021
Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13 Bände, 3. Aufl. 2003–2015 (zit.: HStR)
Kämmerer, Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl. 2022
Katz/Sander, Staatsrecht, 19. Aufl. 2019
Kingreen/Poscher, Grundrechte. Staatsrecht II, 37. Aufl. 2021
Mager, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge, 9. Aufl. 2021
Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020
Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010
Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 5. Aufl. 2020
Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Aufl. 2021
Schöbener/Knauff, Allgemeine Staatslehre, 4. Aufl. 2019
Stein/Frank, Staatsrecht, 21. Aufl. 2010
Strein, Europarecht, 11. Aufl. 2019
Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 17. Aufl. 2017
Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018

Kommentare zum Grundgesetz

AK-GG, Alternativ-Kommentar zum GG, Loseblattsammlung, Stand: 2. Aufbaulieferung 2002

Ber/K, Berliner Kommentar zum GG, Loseblattsammlung, Stand: 2021

BK, Bonner Kommentar zum GG, Loseblattsammlung, Stand: 213. Ergänzungslieferung 2021

Dreier, Grundgesetzkommentar, 3 Bände, 3. Aufl. 2013 (Band 1), 3. Aufl. 2015 (Band 2), 3. Aufl. 2018 (Band 3)

Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Loseblattkommentar, Stand: 95. Ergänzungslieferung 2021

Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl. München 2020

v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 3 Bände, 7. Aufl. 2018

v. Münch/Kunig, Grundgesetz – Kommentar, 2 Bände, 7. Aufl. 2021

Sachs, Grundgesetz – Kommentar, 9. Aufl. 2021

Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 15. Aufl. 2021.

Teil I: Grundlagen

A. Staatsrecht als Rechtsgebiet

Die Beschäftigung mit dem Staatsrecht steht traditionell am Beginn des juristischen Studiums. Es geht dabei nicht nur darum, die Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland kennen zu lernen. Vielmehr sollen auch die grundlegenden Prinzipien der Verfassungsordnung unter dem Grundgesetz veranschaulicht werden, die Auswirkungen auf die Ausgestaltung der gesamten Rechtsordnung und damit aller anderen Rechtsgebiete haben. **1**

Diesen Zusammenhängen widmet sich der erste Teil dieses Lehrbuchs. Einführend sollen die Stellung des Staatsrechts als Rechtsgebiet veranschaulicht und sein Gegenstand, der Staat, vorgestellt werden. Weiterhin soll untersucht werden, was es bedeutet, dass das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im Wesentlichen Verfassungsrecht ist und wie sich dies historisch herausgebildet und entwickelt hat. Schließlich soll ein Überblick über die Charakteristika des Grundgesetzes gegeben und sein Geltungsbereich dargestellt werden.

§ 1 Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland

Das nationale Recht der Bundesrepublik Deutschland lässt sich in zwei große Bereiche unterteilen, das öffentliche Recht und das Privatrecht¹. Vereinfacht gesagt regelt das Privatrecht die Rechtsverhältnisse unter gleichberechtigten – privaten – Rechtssubjekten, die ihre Rechtsbeziehungen autonom gestalten dürfen. Das öffentliche Recht beschäftigt sich demgegenüber – ebenfalls vereinfacht – mit den Rechtsverhältnissen des Staates, also dessen Organisation auf verschiedenen Ebenen und seinem Auftreten in vorrangig Über-/Unterordnungsverhältnissen gegenüber Privaten. Das öffentliche Recht lässt sich danach in verschiedene Bereiche unterteilen: **2**

- Staatsrecht;
- Strafrecht;
- Sonstiges öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungs- und Prozessrecht.

Das Strafrecht regelt die Einordnung bestimmter Verhaltensweisen als strafwürdig und die Feststellung und Durchsetzung des daraus folgenden staatlichen Strafanspruchs. Es hat sich traditionell zu einem Sachgebiet mit einer eigenen Dogmatik und daher auch in der Rechtswissenschaft zu einer eigenständigen Disziplin entwickelt.

¹ Vgl. dazu *Maurer*, Staatsrecht I, § 1 Rn. 18 ff.

Das Verwaltungsrecht regelt umfassend die Rechtsbeziehungen der Exekutive. Es ist ein klassischer Teil der Wissenschaft vom öffentlichen Recht.

Auch das Recht der Gerichtsverfassung und sämtliche Prozessordnungen (also auch etwa die Zivilprozessordnung), die die Zuständigkeiten der einzelnen Gerichte und das jeweilige gerichtliche (und damit hoheitliche) Verfahren regeln, gehören zum öffentlichen Recht.

Völker- und Europarecht stellen internationale Rechtsordnungen dar, die jedoch in das nationale Recht hineinwirken. Da sie im Ausgangspunkt die Rechtsbeziehungen des Staates auf der internationalen Ebene regeln, werden sie als Teil des öffentlichen Rechts verstanden.

- 3 Das *Staatsrecht* ist also Teil des öffentlichen Rechts. Es wird grundsätzlich in zwei große Bereiche unterteilt: die Grundrechte und das Staatsorganisationsrecht.

Während sich die Dogmatik der *Grundrechte* mit subjektiven Rechtspositionen beschäftigt, die die Staatsgewalt beschränken und die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger prägen, befasst sich das *Staatsorganisationsrecht* mit allen anderen Bereichen des Aufbaus der staatlichen Gewalt. Die Bezeichnung ist dabei insofern ungenau, als hierunter nicht nur die Organisation des Staates, die Staatsorgane und die Staatsfunktionen behandelt werden, sondern auch grundlegende Prinzipien und Leitentscheidungen, die zum Selbstverständnis unseres Staates gehören.

Diese grundlegenden Prinzipien entfalten – ähnlich den Grundrechten in ihrer Funktion als objektiv-rechtliche Wertentscheidungen – ihre Wirkung im Verfassungsstaat weit über die bloße Staatsorganisation hinaus. Sie bilden den Rahmen für die gesamte rechtliche Ordnung und sind daher auch bei der Beschäftigung mit anderen Gebieten, nicht nur des öffentlichen Rechts, von zentraler Bedeutung.

§ 2 Staat und Staatsrecht

- 4 Wenn sich das Staatsrecht also mit den normativen Grundlagen des Aufbaus und der Funktionsweise eines Staates beschäftigt, setzt es dessen Existenz schon voraus: so ist etwa das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar an deren Bestand geknüpft – mit ihrem Untergang verlöre es seine Geltung.

Die Bestimmung dessen, was ein Staat allgemein ist, also die Festlegung seiner Existenzbedingungen und Ziele, ist demgegenüber eine dem Staatsrecht vorgelagerte Frage der Staatsphilosophie², seine internationale Anerkennung Gegenstand des Völkerrechts. Aus der Vielzahl der dort angestellten Überlegungen soll hier nur kurz referiert werden, was als Grundkonsens der gegenwärtigen Staatsphilosophie betrachtet werden kann:

Ein Staat ist eine organisatorische Konstruktion einer Gemeinschaft von Menschen. Nach dem weit verbreiteten Modell eines „Gesellschaftsvertrags“ existiert er dadurch, dass jeder Einzelne seine originäre Selbstverteidigungsfähigkeit, die er in einem (gedachten) vorstaatlichen Zustand besitzt, an eine übergeordnete Organisation abgibt, die effizienter und sicherer die individuelle Sphäre eines jeden gegen Zugriffe Dritter verteidigen kann. Von dieser Prämisse ausgehend muss

² Ausführlich hierzu die Lehrwerke zur allgemeinen Staatslehre von *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, S. 1 ff.; *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, S. 42 ff.; *Schöbener/Knauff*, Allg. Staatslehre, S. 71 ff.

diese Gemeinschaft ihre organisatorische Kompetenz ausschließlich von ihren Mitgliedern ableiten und darf nicht von anderen Gemeinschaften abhängig sein. Sie muss in der Lage sein, ihre Angelegenheiten vollkommen autonom zu regeln, das heißt, sie muss souverän sein.

Primärer Gegenstand des Staatsrechts ist daher das *rechtliche Verhältnis dieser Organisation „Staat“ zu ihren Mitgliedern*. Eine Organisation, die ihre Rechtsbeziehungen zu ihren Mitgliedern umfassend regeln kann, ist ein souveräner Staat (**innere Souveränität**). 5

Da in der Welt nicht nur eine einzige Gemeinschaft von Menschen existiert (dies wäre ein Weltstaat), hat jeder Staat auch einen territorialen Bezug und steht in einem Verhältnis zu anderen, gleichartig organisierten Gemeinschaften. Kann der Staat seine rechtlichen Beziehungen *unbeeinflusst von diesen anderen Organisationen* regeln, besitzt er **äußere Souveränität**.

Aus diesen beiden Bezugspunkten, innere und äußere Souveränität, hat sich eine Theorie entwickelt, die als kleinsten gemeinsamen Nenner notwendiger Existenzvoraussetzungen eines Staates drei Bereiche auflistet (sog. *Drei-Elemente-Lehre*)³: 6

- Staatsvolk;
- Staatsgebiet;
- Staatsgewalt.

Diese Lehre wird häufig mit *Georg Jellinek* verbunden; er ist jedoch nicht ihr einziger Vertreter – ähnliche Gedanken wurden bereits erheblich vor seiner Zeit und auch außerhalb des deutschen Rechtskreises formuliert⁴. Im Völkerrecht hat sie sich in der Staatsdefinition der sog. Konvention von Montevideo niederschlagen.

Jedenfalls alle normativen Aussagen zu diesen Bereichen sind somit Gegenstand des Staatsrechts.

→ S. zur *Drei-Elemente-Lehre* auch die Übersicht unter Rn. 1008.

§ 3 Verfassung und Verfassungsrecht

Der Begriff des Verfassungsrechts ist enger als der des Staatsrechts⁵: Sein Anknüpfungspunkt ist nicht die bloße Existenz eines Staates, sondern die Niederlegung der für diesen geltenden staatsrechtlichen Regelungen in einer Verfassung. 7

Im modernen, rechtsstaatlichen Sinne setzt eine Verfassung mehr voraus als die bloße Regelung staatsrechtlicher Fragestellungen: Eine grundlegende Norm des Staatsrechts kann auch in einem einfachen Gesetz formuliert sein, sie kann sogar Gegenstand einer nicht niedergeschriebenen bloßen Übung sein, wie die Einsetzung des Premierministers in Großbritannien oder die Einberufung eines altgermanischen Things. 8

Der Sinn einer Verfassung liegt darin, dass eine besondere Art der schriftlichen Niederlegung („Verfasstheit“) eine höhere Verbindlichkeit – etwa durch den Vor-

³ Vgl. dazu auch *Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer*, Staatsrecht I, § 1 Rn. 6 ff.; *Maurer*, Staatsrecht I, § 1 Rn. 6 ff.

⁴ S. die umfangreiche Darstellung von *Berber*, Das Staatsideal im Wandel der Weltgeschichte, 2. Aufl. 1973.

⁵ Vgl. dazu *Stern*, Staatsrecht I, S. 10 f.; *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 32 ff.; *Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer*, Staatsrecht I, § 1 Rn. 22.

rang vor sonstigem „einfachen“ Recht oder erschwerte Abänderbarkeit – gewährleisten soll. Die bloße Schriftlichkeit genügt dabei nicht; es bedarf vielmehr zusätzlicher Sicherungsmechanismen.

- 9 Dies zeigt sich insbesondere im Vergleich zu Diktaturen, die auch von der Existenz staatsrechtlicher Normen ausgehen, welche teilweise sogar schriftlich fixiert sind, jedoch keine besondere Bindung der Herrschaft zum Ausdruck bringen. Sie sehen staatsrechtliche Normen vielmehr als bloße Deklaration bereits bestehender Gegebenheiten staatlicher Macht im jeweiligen System.
So betrachtete etwa der Nationalsozialismus das sog. Führerprinzip als Norm des Staatsrechts. Die Formulierung dieses Prinzips hatte jedoch nur eine beschreibende Bedeutung, die Staatsführung sollte hierdurch in keiner Weise gebunden oder beschränkt werden.
Auch Art. 1 der Verfassung der DDR von 1968 beanspruchte keine besondere Form der Geltung für sich:

Artikel 1

Die Deutsche Demokratische Republik ist ein sozialistischer Staat der Arbeiter und Bauern. Sie ist die politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land unter der Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei.

Der Bezeichnung der Deutschen Demokratischen Republik als sozialistischer Staat der Arbeiter und Bauern kam keinerlei normative Funktion zu. Ebenso wenig ergab sich eine Bindungswirkung daraus, dass die DDR nach ihrer Verfassung unter der Führung der Arbeiterklasse stand. In der Praxis war dies gerade nicht der Fall.

Bei solchen staatsrechtlichen Deklarationen ohne besondere Bindungswirkung handelt es sich um bloße Proklamationen.

- 10 Sinn einer Verfassung im rechtsstaatlichen Sinne ist demgegenüber die *Begründung, Bindung und Legitimation der Herrschaftsgewalt*. Die Ausübung von Herrschaftsgewalt soll durch Normen geregelt werden, die deren jeweilige Inhaber nicht oder jedenfalls nicht ohne weiteres abändern können. Die Beschränkung von Herrschaftsgewalt ist insofern charakteristisch für eine Verfassung⁶.
Die zitierte Verfassung der DDR war somit nur der Bezeichnung, nicht aber der Bedeutung nach eine Verfassung, denn der SED verblieb die letzte Regelungszuständigkeit über ihren Inhalt und diese Regelungszuständigkeit kannte keine Beschränkung.
- 11 Auf die Bezeichnung als Verfassung kann es daher nicht ankommen. Aus der *Beschränkung der Herrschaftsgewalt* als notwendige Anforderung an die Verfassung ergeben sich aber normative Konsequenzen: Ist in der Verfassung die Beschränkung der Herrschaftsgewalt formuliert, diese aber jederzeit durch den Träger der Staatsgewalt problemlos wieder abänderbar, geht auch eine solche Verfassung über bloße Proklamation nicht hinaus.
Die Beschränkung der Herrschaftsgewalt durch die Verfassungsurkunde muss also bestimmte Verfestigungen enthalten: Sie wäre wertlos, wenn die Verfassung durch denjenigen, der die Herrschaftsgewalt ausübt, ohne weiteres wieder abgeändert werden könnte. Auch darf die Ausübung von Herrschaftsgewalt gegenüber den Gewaltunterworfenen nicht beliebig sein. Vielmehr bedarf eine Verfassung der Regelung subjektiver Rechtsgewährleistungen. Wie diese im Einzelnen aussehen,

⁶ Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, § 1 Rn. 1 ff.

ob sie formeller oder materieller Natur sind, ob sie vor dem Parlament oder vor Gerichten geltend zu machen sind, ist je nach Rechtskultur sehr unterschiedlich. Entscheidend ist, dass der Herrschaftsgewalt durch subjektive Rechtspositionen der Gewaltunterworfenen Grenzen gesetzt sein müssen.

§ 4 Staatsrecht und Verfassungsrecht

Die Beschränkung staatlicher Regelungsmöglichkeiten durch den Verfassungsstaat stellt sich somit als Fortentwicklung der zum Wesen des Staates und seiner Souveränität aufgestellten Überlegungen dar:

Ausgehend vom oben skizzierten Vertragsmodell, wonach der Einzelne seine Selbstverteidigungsfähigkeit auf den Staat überträgt, sind *Sinn und Aufgabe* des Staates: **12**

- Schaffen eines Friedenszustandes;
- Gewährleistung von Rechtssicherheit;
- möglichst weitgehende Verwirklichung von Gerechtigkeit.

Eine erste Bindung des Souveräns (Herrscher) ergibt sich in diesem Modell aus dem (gedachten) Staatsvertrag, durch den der Übergang vom Ur- oder Naturzustand in den staatlichen Friedenszustand ermöglicht wurde: Er darf diesen Friedenszustand nicht infrage stellen, etwa indem er selbst zur Bedrohung für die Bürger wird.

Die Schaffung von Rechtssicherheit und das Anstreben von Gerechtigkeit als weitere Staatsaufgaben gehen demgegenüber über das Minimum hinaus, das für ein Gemeinwesen zu fordern ist, das die Bezeichnung Staat beanspruchen kann. Rechtssicherheit erfordert eine gewisse Bindungswirkung, die der Souverän etwa in Thomas Hobbes' Leviathan nicht kennt. In dem Moment, in dem der Staat Rechtssicherheit anstrebt, tritt er sozusagen in einen höheren Aggregatzustand. Er wird vom bloßen Staat zum Verfassungsstaat. **13**

Verfassungsrecht muss damit im Vergleich zum Staatsrecht zusätzliche Voraussetzungen erfüllen:

- Regelungen der Begrenzung der Herrschaftsgewalt;
- erschwerte Abänderbarkeit dieses normativen Systems;
- Schutz subjektiver Rechte.

Die Unterscheidung von Verfassungsrecht und Staatsrecht ist heute nur in den Ländern problematisch, die nicht über eine geschriebene Verfassungsurkunde verfügen, die den dargestellten Voraussetzungen entspricht, wie z. B. das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland. Darüber hinaus hat sie für die Staaten Bedeutung, die zwar eine Verfassungsurkunde besitzen, welche jedoch keine oder eine nur partielle effektive Bindungswirkung gegenüber der Staatsgewalt entfaltet, wie dies in den kommunistischen Staaten China und Nordkorea sowie in Staaten mit klerikaler Autoritätsverankerung, wie dem Iran, der Fall ist. **14**

In der Bundesrepublik Deutschland ist Staatsrecht dagegen weitestgehend Verfassungsrecht. Das Grundgesetz regelt die Ausübung von Herrschaftsgewalt im Bundesgebiet, beansprucht eine höherrangige Verbindlichkeit, die mit einer erschweren und teilweise sogar ausgeschlossenen Abänderbarkeit einhergeht und verleiht **15**

den Bürgern subjektive Rechtspositionen. Es gibt allerdings einige Gebiete, die zum Staatsrecht gehören, aber keine verfassungsrechtliche Verankerung erfahren haben. Dies sind beispielsweise die Regelungen der Geschäftsordnungen der obersten Bundesorgane, diese betreffende Gesetze, aber auch das Wahlrecht, das Staatsangehörigkeitsrecht und das Recht der politischen Parteien.

Dass Staatsrecht in Deutschland im Wesentlichen Verfassungsrecht ist und dass dieser Verfassung, dem Grundgesetz, ein derart überragender Stellenwert im politischen und juristischen System zukommt wie in der Bundesrepublik, ist Ergebnis einer längeren historischen Entwicklung, die im folgenden Abschnitt kurz skizziert werden soll.

B. Deutsche Verfassungsgeschichte im Überblick

§ 5 Die Zeit vor 1848

- 16 Staats- und Verfassungsrecht im modernen, oben dargestellten Sinne sind, da sie an die Existenz eines Nationalstaates anknüpfen, erst seit dem Beginn der Herausbildung von Territorialstaaten ab dem 16. Jahrhundert denkbar und ab dem Ende des 18. Jahrhunderts verwirklicht, erst in Nordamerika und Frankreich, später auch in Deutschland. Das mittelalterliche Herrschaftsverständnis war wesentlich von der Vorstellung von Personenverbänden geprägt, die Rechtsstellung des Königs im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation war nicht durch Rechtstexte umschrieben. Erst mit der Zeit wurden einzelne mit der Organisation von Herrschaft zusammenhängende Fragen als Rechtsfragen aufgefasst und in später sogenannten „Reichsgrundgesetzen“ (leges fundamentales, insb. die Goldene Bulle von 1356 und der Augsburger Religionsfriede von 1555) geregelt. Der Aufstieg der Territorien, der durch den Westfälischen Frieden von 1648 beschleunigt wurde, führte zu einer neuen Konzeption von Staatlichkeit, die den oben vorgestellten Begriff der Souveränität zum Ausgangspunkt nahm. Die Philosophie der Aufklärung (Thomas Hobbes, John Locke und vor allem Jean-Jacques Rousseau) entwickelte das oben dargestellte Vertragsmodell zur Begründung staatlicher Herrschaft.
- 17 Die mit diesem Staatsverständnis zusammenhängende Idee einer geschriebenen, staatliche Macht begrenzenden Verfassung stellte einen Bruch mit der überkommenen, monarchischen Tradition dar, der mit der Unabhängigkeitserklärung der Amerikanischen Kolonien (1776) und der Französischen Revolution (1789) im Ausland auch in der politischen Realität effektiert wurde. In Deutschland kam es zu einer derart grundlegenden Umwälzung nie, jedoch hatten diese Ereignisse auch hier großen Einfluss auf die Entwicklung des Staatsverständnisses.
- 18 Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation (Altes Deutsches Reich), das aus über 30 Monarchien bestand, war durch den Aufstieg der Territorien bereits stark zersplittert, als die napoleonischen Kriege und der daran anschließende Wiener Kongress (1815) zu einer grundlegenden Neuordnung Europas führten. Unter Napoleons Einfluss traten viele Fürsten aus dem Reich aus, gründeten 1806 den sog. Rheinbund und nahmen eigene Souveränität auch gegenüber dem Reich für sich in Anspruch. Am 6.8.1806 legte Franz II. als damit letzter Kaiser des alten Reichs – von Napoleon ultimativ dazu aufgefordert – die deutsche Kaiserwürde

nieder. Der Rheinbundakte vom 12.7.1806 traten nach und nach alle deutschen Territorialstaaten mit Ausnahme Preußens und Österreichs bei. Sie waren durch diesen völkerrechtlichen Vertrag mit dem französischen Kaiser diesem gegenüber zur Kriegsbeteiligung verpflichtet.

Die Niederlage Napoleons in den Befreiungskriegen mit der Völkerschlacht bei Leipzig als Höhepunkt und die auf die Besetzung von Paris im März 1814 folgende Abdankung Napoleons resultierten in einer weiteren Stabilisierung der bereits vorhandenen Partikularstaaten. Im Pariser Frieden war eine Versammlung zur Neuorganisation Europas vorgesehen, die als Wiener Kongress von 1814 bis 1815 stattfand und in die Deutsche Bundesakte vom 8.6.1815 und die Wiener Kongressakte vom 9.6.1815 mündete. Mit der Deutschen Bundesakte entstand der Deutsche Bund als völkerrechtlicher Staatenbund, dem neben den deutschen Fürstentümern auch Dänemark, die Niederlande und Luxemburg angehörten. Er umfasste 38 Staaten, wobei Österreich und Preußen eine besondere Machtposition innehatten. Das einzige zentrale Organ des Deutschen Bundes, der Bundestag, tagte unter dem Vorsitz Österreichs in Frankfurt. Primäre Funktion des Deutschen Bundes war die Gewährleistung äußerer und innerer Sicherheit, eine Rechtsetzungs-kompetenz kam ihm nicht zu. **19**

Erste dauerhafte Verfassungen auf deutschem Boden entwickelten sich daher in den Einzelstaaten, insbesondere in Baden und Bayern (1818) sowie Württemberg (1819). Diese Verfassungen des sog. *Süddeutschen Frühkonstitutionalismus* kamen jedoch nicht durch eine Abspaltung oder Revolution wie in Amerika oder Frankreich zustande, sondern wurden von den Fürsten, die nach Art. 13 der Deutschen Bundesakte sogar zu „landständischen Verfassungen“ verpflichtet waren, als Mittel zur Aufrechterhaltung der eigenen Macht eingesetzt⁷. Sie wurden teilweise oktroyiert (Bayern), teilweise mit den Ständen vereinbart (paktiert, Württemberg), jedenfalls aber waren sie „herrschaftsmodifizierend, nicht herrschaftsbegründend“ (Dieter Grimm). **20**

In dieser Situation zunehmender Verfestigung der partikularstaatlichen Souveränität war eine politische Einheit der über eine einheitliche Sprache und Kultur verfügenden deutschen Nation Sehnsüchten und Wünschen vorbehalten, die sich in den nachfolgenden Jahrzehnten in der Romantik widerspiegelten. Ein erster Schritt zu einer gemeinsamen Zentralgewalt war die Gründung des ab 1834 so bezeichneten *Deutschen Zollvereins* infolge des preußischen Zollgesetzes von 1818, der mit der Etablierung einer zollrechtlichen Freihandelszone zunächst aber nur wirtschaftliche Bedeutung hatte. **21**

§ 6 Die sog. Paulskirchenverfassung von 1848/1849

Den ersten Versuch einer gesamtdeutschen Verfassung stellt die sog. Paulskirchenverfassung von 1848/49 dar. Nach der Niederringung Napoleons führten Bevölkerungswachstum und damit verbundene Massenarbeitslosigkeit, die fortschreitende Industrialisierung sowie Missernten in der Landwirtschaft in den 1840er Jahren zu sozialen Verwerfungen in den deutschen Staaten. Angestoßen durch die (dritte) **22**

⁷ Vgl. zu den unterschiedlichen Perioden des Konstitutionalismus und der Entwicklung im Einzelnen Stern, Staatsrecht V, S. 216 ff.