

Stefan Koriath

# Staatsrecht I

Staatsorganisationsrecht  
unter Berücksichtigung europäischer  
und internationaler Bezüge

**SR**

5., überarbeitete Auflage

**Kohlhammer**

**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

unter Mitarbeit von

**Dr. Michael W. Müller, M.A., LL.M. (Cambridge)**  
München

5., überarbeitete Auflage

Verlag W. Kohlhammer

5. Auflage 2020

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-038066-0

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-038067-7

epub: ISBN 978-3-17-038068-4

mobi: ISBN 978-3-17-038069-1

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

Seit dem Erscheinen der Voraufgabe hat es eine Reihe staatsorganisationsrechtlicher Weiterentwicklungen gegeben, die das Buch aufnimmt. Auch 2019 ist das Grundgesetz geändert worden: Der neue Art. 104d GG treibt die Umwandlung des grundgesetzlichen Bundesstaates in einen dezentralisierten Einheitsstaat ein Stück weiter. Eine kleine Änderung betrifft die konkurrierende Bundeskompetenz für die Grundsteuer nach Art. 105 Abs. 2 Satz 1 GG. Neue Rechtsprechung, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts, gibt es im Recht der Parteien und Fraktionen, zur Neutralitätspflicht von Bundesministern, zum Vermittlungsverfahren und zum Wahlrecht.

Sehr herzlich danke ich Herrn Dr. Michael W. Müller, der diese Entwicklungen zusammengetragen und erneut die Hauptlast der Neubearbeitung getragen hat. Unterstützt haben ihn dabei Frau Aoife Madden, Frau Melinda Malek und Frau Lisa-Marie Schmidt. Mein herzlicher Dank hierfür gilt ihnen und Herrn Dr. Julian Eibl, Herrn Jonas Marx, Herrn Dr. Tian Wei und Herrn Michael Rapp für Hinweise und Anregungen. Schließlich danke ich Frau Esther Massaccesi und Frau Gabriele Steiger, die inzwischen viele Buchmanuskripte verlagsgerecht bearbeitet haben.

München/Oldendorf, im März 2020

Stefan Koriath



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	V
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	XIX
<b>Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur</b> .....	XXIII
<b>Kommentare zum Grundgesetz</b> .....	XXIV
<b>Teil I: Grundlagen</b> .....	1
<b>A. Staatsrecht als Rechtsgebiet</b> .....	1
§ 1 Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland .....	1
§ 2 Staat und Staatsrecht .....	2
§ 3 Verfassung und Verfassungsrecht .....	3
§ 4 Staatsrecht und Verfassungsrecht .....	5
<b>B. Deutsche Verfassungsgeschichte im Überblick</b> .....	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
<b>C. Das Grundgesetz und seine Geltung</b> .....	18
§ 12 Überblick: Aufbau und Inhalt des Grundgesetzes .....	18
§ 13 Der zeitliche Geltungsbereich .....	20
I. Der Ewigkeitsanspruch von Verfassungen .....	20
II. Die Unterscheidung von Verfassunggebung 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

## Inhaltsverzeichnis

III. Staatsvolk . . . . .	27
1. Grundprinzipien der Erlangung der Staatsangehörigkeit . . . . .	28
a) Originärer Erwerb . . . . .	28
b) Derivativer Erwerb . . . . .	29
2. Der Begriff des Staatsvolks im Grundgesetz. . . . .	29
3. Staatsangehörigkeit und die Geltung des Grundgesetzes. . . . .	30
IV. Zusammenfassung: Die Geltung des Grundgesetzes . . . . .	30
<b>Teil II: Staatsstrukturprinzipien und Staatszielbestimmungen . . . . .</b>	<b>32</b>
§ 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 legitimierte 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 legitimierte 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 . . . . .	45
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
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) . . . . .	57
2. Bindung an die Verfassung. . . . .	58
3. Gesetzesbindung. . . . .	58
a) Gesetzesbindung der Verwaltung. . . . .	59
aa) Vorrang des Gesetzes . . . . .	59
bb) Der Vorbehalt des Gesetzes und die Wesentlichkeitstheorie . . . . .	59
(1) Eingriffsverwaltung. . . . .	60
(2) Leistungsverwaltung . . . . .	61
(3) Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt . . . . .	62
b) Gesetzesbindung von Rechtsprechung und Gesetzgeber . . . . .	62
4. Rechtsbindung . . . . .	62
5. Rechtsschutzanspruch als Effektivierung staatlicher Bindung; Staatshaftungsrecht . . . . .	63
VII. Rechtsstaatliche Prinzipien . . . . .	64
1. Verhältnismäßigkeitsprinzip . . . . .	64
2. Rückwirkung . . . . .	65
a) Strafrechtliches Rückwirkungsverbot (Art. 103 Abs. 2 GG) . . . . .	66
b) Echte Rückwirkung („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“, retroaktiv) . . . . .	66
c) Unehchte Rückwirkung („Tatbestandliche Rückanknüpfung“, retrospektiv) . . . . .	67
3. Vertrauensschutz . . . . .	67
4. Bestimmtheitsgebot. . . . .	67
a) Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensnormen. . . . .	68
b) Verweisungen. . . . .	68
c) Verordnungsermächtigung . . . . .	68
d) Satzungsermächtigung . . . . .	69
5. Rechtsstaatliche Anforderungen an das Strafrecht . . . . .	70
§ 19 Der Bundesstaat . . . . .	71
I. Begriff und Abgrenzung . . . . .	71
1. Bundesstaat und Einheitsstaat . . . . .	72
2. Bundesstaat und Staatenbund . . . . .	72
a) Souveränität. . . . .	73
b) Völkerrechtssubjektivität . . . . .	73
c) Selbstbestimmungsrecht der Partialvölker . . . . .	74

## Inhaltsverzeichnis

3. Bundesstaat und supranationaler Staatenverbund. . . . .	74
II. Der Bundesstaat des Grundgesetzes . . . . .	75
1. Der zweigliedrige Bundesstaat und sein Schutz durch Art. 79 Abs. 3 GG. . . . .	76
2. Homogenität von Bund und Ländern. . . . .	78
a) Aufteilung der Kompetenzen (Art. 30 GG). . . . .	79
b) Vorrang des Bundesrechts (Art. 31 GG) . . . . .	79
c) Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1 GG) . . . . .	80
3. Bundestreue und Bundeszwang . . . . .	81
a) Das Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens (Bundes- treue) . . . . .	81
b) Bundeszwang (Art. 37 GG) . . . . .	82
4. Kooperativer Föderalismus . . . . .	82
5. Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Län- dern . . . . .	82
a) Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	83
aa) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz . . . . .	83
bb) Konkurrierende Gesetzgebung . . . . .	84
(1) Gegenstände konkurrierender Gesetzgebung. . . . .	85
(2) Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG. . . . .	85
(3) Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 GG . . . . .	87
cc) Grundsatzgesetzgebung . . . . .	88
dd) Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	88
ee) Fortgeltung kompetenzgemäß erlassenen Rechts nach der Föderalismusreform . . . . .	90
b) Verwaltungskompetenzen . . . . .	90
aa) Bundesaufsichtsverwaltung . . . . .	91
bb) Bundesauftragsverwaltung. . . . .	92
cc) Bundeseigene Verwaltung. . . . .	93
(1) Obligatorische Bundesverwaltung. . . . .	94
(2) Fakultative Bundesverwaltung . . . . .	94
dd) Gesetzesfreie Verwaltung. . . . .	94
ee) Gemeinschaftsaufgaben und Mischverwaltung . . . . .	95
c) Rechtsprechungskompetenzen. . . . .	95
d) Finanzkompetenzen . . . . .	96
aa) Vertikale Steuerverteilung, Art. 106 GG . . . . .	99
bb) Horizontaler Finanzausgleich, Art. 107 Abs. 1 GG . . . . .	99
cc) Bundesergänzungszuweisungen, Art. 107 Abs. 2 Sätze 5–7 GG . . . . .	100
6. Die Funktion der kommunalen Gebietskörperschaften . . . . .	100
III. Der Bundesstaat des Grundgesetzes in der Europäischen Union. . . . .	102
§ 20 Sozialstaat . . . . .	104
I. Inhalt des Sozialstaatsprinzips als Strukturprinzip. . . . .	105
II. Sozialstaatliche Leistungsansprüche . . . . .	106
III. Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums . . . . .	107

	IV. Auslegungsprinzip . . . . .	109
§ 21	Staatszielbestimmungen . . . . .	110
	I. Allgemein . . . . .	110
	II. Natürliche Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) . . . . .	111
	III. Tierschutz (Art. 20a GG). . . . .	111
	IV. Europäische Integration (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG). . . . .	112
	V. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG) . . . .	113
	VI. Tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG). . . . .	114
	VII. Gleichstellung behinderter Menschen (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG). .	115
	<b>Teil III: Die Staatsorgane</b> . . . . .	117
§ 22	Der Begriff des Staatsorgans . . . . .	117
§ 23	Der Bundestag . . . . .	119
	I. Organteile . . . . .	119
	1. Präsident . . . . .	119
	2. Präsidium . . . . .	121
	3. Ältestenrat . . . . .	121
	4. Ausschüsse . . . . .	122
	5. Abgeordnete . . . . .	124
	a) Beginn und Ende des Abgeordnetenamtes . . . . .	125
	b) Abgeordnete als Vertreter des gesamten Volkes, Grundsatz des freien Mandats . . . . .	126
	c) Rechte der Abgeordneten . . . . .	128
	aa) Organschafliche Rechte . . . . .	128
	bb) Persönliche Rechte der Abgeordneten . . . . .	130
	(1) Indemnität und Immunität . . . . .	130
	(2) Zeugnisverweigerungsrecht . . . . .	131
	(3) Weitere Rechte . . . . .	131
	d) Pflichten der Abgeordneten . . . . .	132
	aa) Abgeordnetenpflichten . . . . .	132
	bb) Inkompatibilitäten . . . . .	132
	6. Fraktionen . . . . .	133
	a) Fraktionen als Organteile des Bundestags. . . . .	134
	b) Privilegien der Fraktionen, fraktionslose Abgeordnete. . . .	135
	c) Fraktionen im Rechtsverhältnis zu den Abgeordneten . . .	136
	d) Fraktionen als rechtsfähige Vereinigungen im allgemeinen Rechtsverkehr . . . . .	136
	7. Gruppen. . . . .	137
	8. Parlamentarische Opposition . . . . .	138
II.	Die Wahl zum Deutschen Bundestag. . . . .	138
	1. Wahlen im repräsentativen parlamentarischen System . . . . .	138
	2. Wahlrechtsgrundsätze . . . . .	139
	a) Die Allgemeinheit der Wahl . . . . .	140
	aa) Aktives Wahlrecht . . . . .	141
	(1) Rechtliche Voraussetzungen. . . . .	141

(2) Ausübung des Wahlrechts . . . . .	143
bb) Passives Wahlrecht . . . . .	143
b) Die Unmittelbarkeit der Wahl . . . . .	144
c) Die Freiheit der Wahl . . . . .	146
d) Die Geheimheit der Wahl . . . . .	148
e) Die Gleichheit der Wahl . . . . .	148
aa) Wahlvorgang . . . . .	149
bb) Zählvorgang . . . . .	149
cc) Wertungsvorgang . . . . .	150
f) Die Öffentlichkeit der Wahl . . . . .	150
3. Das System der personalisierten Verhältniswahl, § 1 Abs. 1 Satz 2 BWahlG . . . . .	150
a) Mehrheitswahl (Personenwahl) . . . . .	151
b) Verhältniswahl (Listenwahl) . . . . .	151
c) Modifikationen und Kombinationssysteme . . . . .	152
d) Das Wahlsystem nach dem BWahlG. . . . .	153
aa) Wahl der Direktkandidaten in den Wahlkreisen . . . . .	153
bb) Listenwahl. . . . .	155
cc) Ermittlung der Sitzverteilung/Auszählsystem . . . . .	156
(1) Auszählung der Wahlkreise und Ermittlung der Direktmandate (§§ 4, 5 BWahlG) . . . . .	156
(2) Ermittlung des Verhältnisses der Zweitstimmen (§ 6 Abs. 1 Satz 1, 2 BWahlG). . . . .	156
(a) Die Sperrklausel . . . . .	156
(b) Die Grundmandatsklausel . . . . .	159
(3) Umwandlung der Zweitstimmenanteile in Bundes- tagsmandate (Sainte-Languë/Schepers) . . . . .	160
(4) Abzug der in einem Land errungenen Direktman- date (§ 6 Abs. 4 Satz 1 BWahlG) . . . . .	162
dd) Endgültige Stimmenverteilung (§ 6 Abs. 5–7 BWahlG)	163
4. Wahlperiode, Grundsatz der Diskontinuität . . . . .	163
5. Rechtsschutz im Wahlrecht . . . . .	165
III. Zuständigkeiten des Bundestags . . . . .	169
1. Einleitung. . . . .	169
2. Wahlfunktion (Kreationsfunktion) . . . . .	170
a) Wahl des Bundespräsidenten (Art. 54 GG) . . . . .	170
b) Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 GG). . . . .	170
c) Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts (Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG). . . . .	171
d) Sonstige Wahlfunktionen des Bundestags. . . . .	171
3. Gesetzgebungsfunktion . . . . .	171
4. Mitwirkungs- und Zustimmungsfunktion . . . . .	172
a) Mitwirkung bei völkerrechtlichen Verträgen (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG). . . . .	173
b) Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union; Integrationsverantwortung des Bundestags . . . . .	173

	c) Feststellung des Haushaltsplanes durch Haushaltsgesetz (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) . . . . .	174
	d) Feststellung des Verteidigungsfalls (Art. 115a Abs. 1 Satz 1 GG) . . . . .	174
	e) Zustimmung zu militärischen Einsätzen der Bundeswehr	175
	5. Selbstorganisation (Parlamentsautonomie) . . . . .	176
	a) Rechte des Bundestagspräsidenten. . . . .	176
	b) Wahl der Leitungsorgane . . . . .	177
	c) Geschäftsordnungsautonomie . . . . .	177
	6. Kontrollfunktion. . . . .	179
	a) Zitierrecht (Art. 43 Abs. 1 GG) . . . . .	181
	b) Frage-, Auskunfts- und Informationsrechte. . . . .	181
	c) Untersuchungsrecht . . . . .	184
	aa) Einsetzungsbeschluss . . . . .	185
	bb) Zulässige Untersuchungsgegenstände. . . . .	185
	cc) Befugnisse des Untersuchungsausschusses . . . . .	187
	dd) Berücksichtigung von Grundrechten im Untersuchungsverfahren. . . . .	188
	ee) Ende des Untersuchungsverfahrens . . . . .	189
	7. Öffentlichkeitsfunktion . . . . .	189
	8. Beschlussorgan . . . . .	190
	9. Anklageorgan . . . . .	190
	IV. Verfahren. . . . .	190
§ 24	Der Bundesrat . . . . .	195
	I. Organe . . . . .	196
	1. Präsident und Präsidium . . . . .	196
	2. Mitglieder. . . . .	197
	3. Ausschüsse . . . . .	198
	4. Europakammer . . . . .	199
	5. Plenum. . . . .	199
	II. Stimmverteilung. . . . .	199
	III. Zuständigkeit. . . . .	200
	IV. Verfahren. . . . .	202
§ 25	Der Gemeinsame Ausschuss . . . . .	204
§ 26	Der Bundespräsident . . . . .	205
	I. Stellung von Organ und Amtsinhaber . . . . .	205
	1. Staatsoberhaupt. . . . .	205
	2. Amtsvoraussetzungen . . . . .	206
	3. Persönlicher Status . . . . .	206
	4. Amtszeit . . . . .	208
	5. Amtseid . . . . .	209
	6. Vertretung . . . . .	209
	II. Zuständigkeiten . . . . .	209
	1. Integrationsfunktion . . . . .	209
	2. Repräsentationsfunktion . . . . .	210
	3. Reservefunktion . . . . .	211

## Inhaltsverzeichnis

4.	Staatsnotarielle Funktionen und Prüfungsrecht . . . . .	212
a)	Ernennung und Entlassung der Mitglieder der Bundesregierung und bestimmter Beamter . . . . .	213
b)	Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren . . . . .	213
aa)	Politisches Prüfungsrecht . . . . .	213
bb)	Formelles Prüfungsrecht . . . . .	214
cc)	Materielles Prüfungsrecht . . . . .	214
dd)	Ergebnis . . . . .	216
5.	Sonstige Funktionen . . . . .	217
III.	Gegenzeichnungspflicht . . . . .	217
§ 27	Die Bundesversammlung . . . . .	218
I.	Zusammensetzung . . . . .	218
II.	Wahl des Bundespräsidenten . . . . .	219
§ 28	Die Bundesregierung . . . . .	220
I.	Organe (Mitglieder) . . . . .	221
1.	Bundeskanzler . . . . .	222
2.	Bundesminister . . . . .	222
3.	Bundeskabinet . . . . .	223
4.	Staatssekretäre . . . . .	223
II.	Amtszeit . . . . .	224
1.	Bundeskanzler . . . . .	224
a)	Beginn der Amtszeit . . . . .	224
aa)	Verfahren nach Art. 63 Abs. 1, 2 GG . . . . .	225
bb)	Verfahren nach Art. 63 Abs. 3 GG . . . . .	225
cc)	Verfahren nach Art. 63 Abs. 4 GG . . . . .	226
b)	Ende der Amtszeit . . . . .	226
aa)	Konstruktives Misstrauensvotum nach Art. 67 GG . . . . .	227
bb)	Vertrauensfrage nach Art. 68 GG . . . . .	227
2.	Bundesminister . . . . .	230
III.	Organisation . . . . .	230
1.	Kanzlerprinzip . . . . .	230
2.	Ressortprinzip . . . . .	231
3.	Kollegialprinzip . . . . .	232
4.	Selbstorganisation . . . . .	233
5.	Koalitionsvereinbarung . . . . .	233
6.	Verwaltungsunterbau . . . . .	234
IV.	Zuständigkeiten . . . . .	234
1.	Regierungsfunktion . . . . .	234
2.	Verwaltungsfunktion . . . . .	237
3.	Rechtsetzungsfunktion . . . . .	237
§ 29	Das Bundesverfassungsgericht . . . . .	238
I.	Aufbau und Status . . . . .	238
II.	Zuständigkeiten . . . . .	239
III.	Prozessuale Grundsätze . . . . .	240
1.	Antragsprinzip . . . . .	240
2.	Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags . . . . .	240

3.	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	241
IV.	Verhältnis zu überstaatlicher Gerichtsbarkeit . . . . .	242
1.	Das Verhältnis zum EuGH . . . . .	242
2.	Das Verhältnis zum IGH . . . . .	244
3.	Das Verhältnis zum EGMR . . . . .	244
§ 30	Die Parteien als Organe des Verfassungslebens . . . . .	246
I.	Funktion und verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien . . . . .	246
1.	Organisation und Vermittlung der politischen Willensbildung des Volkes . . . . .	246
2.	Funktionsgerechter Verfassungsstatus . . . . .	247
a)	Rechtliche Trennung von Staatsinstitutionen und Parteien . . . . .	247
b)	Verfassungsprozessualer Sonderstatus . . . . .	248
II.	Stellung und Aufbau der politischen Parteien . . . . .	250
1.	Begriff der politischen Partei . . . . .	250
a)	Vereinigung von Bürgern . . . . .	250
b)	Ziel der politischen Einflussnahme . . . . .	251
c)	Ernsthaftigkeit der Zielsetzung . . . . .	251
d)	Inhalt der Zielsetzung . . . . .	253
2.	Politische Betätigung . . . . .	253
3.	Parteiverbot und Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung . . . . .	255
4.	Innere Ordnung und Aufbau . . . . .	258
a)	Rechtliche Vorgaben . . . . .	258
b)	Demokratische Grundsätze . . . . .	259
c)	Föderativer Aufbau . . . . .	259
d)	Satzung und Programm . . . . .	259
e)	Parteiorgane . . . . .	259
f)	Beteiligung an privatwirtschaftlichen Unternehmen . . . . .	259
5.	Partei финанzen . . . . .	260
a)	Finanzierung der politischen Parteien . . . . .	260
b)	Transparenz . . . . .	261
<b>Teil IV:</b>	<b>Die Staatsfunktionen . . . . .</b>	<b>263</b>
§ 31	Die Gesetzgebung . . . . .	263
I.	Der Begriff des Gesetzes . . . . .	263
1.	Der materielle Gesetzesbegriff . . . . .	264
2.	Der formelle Gesetzesbegriff . . . . .	264
3.	Der Gesetzesbegriff im Grundgesetz . . . . .	265
4.	Normenhierarchie . . . . .	265
II.	Das Gesetzgebungsverfahren für einfache Bundesgesetze . . . . .	266
1.	Die Gesetzesinitiative (Art. 76 GG) . . . . .	267
a)	Gesetzesinitiative der Bundesregierung . . . . .	268
b)	Gesetzesinitiative des Bundesrates . . . . .	269
c)	Gesetzesinitiative des Bundestages . . . . .	270
2.	Das Verfahren im Bundestag (Art. 77 Abs. 1 GG) . . . . .	271

## Inhaltsverzeichnis

3.	Die Mitwirkung des Bundesrates (Art. 77, 78 GG) . . . . .	273
a)	Unterscheidung zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen. . . . .	274
aa)	Erstmalig erlassene Gesetze. . . . .	275
bb)	Änderungsgesetze. . . . .	275
b)	Das Vermittlungsverfahren und der Vermittlungsausschuss	276
c)	Beteiligung des Bundesrates bei Zustimmungsgesetzen. . .	278
d)	Beteiligung des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen . . . .	279
e)	Umdeutung einer verweigerten Zustimmung in einen Einspruch. . . . .	280
4.	Die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten (Art. 82 Abs. 1 GG) . . . . .	281
5.	Die Verkündung im Gesetzblatt (Art. 82 Abs. 1 GG) . . . . .	282
6.	Das Inkrafttreten des Gesetzes (Art. 82 Abs. 2 GG) . . . . .	282
III.	Das Gesetzgebungsverfahren für verfassungsändernde Gesetze. . .	283
IV.	Das Verfahren beim Erlass von Rechtsverordnungen. . . . .	283
1.	Rechtsverordnungen als Gesetzgebung durch die Exekutive . .	283
2.	Funktion . . . . .	283
3.	Voraussetzungen und Rechtsfolgen. . . . .	284
a)	Ermächtigungsadressaten . . . . .	284
b)	Bestimmtheitsgrundsatz und Wesentlichkeitstheorie . . . .	285
c)	Anforderungen an die Rechtsverordnung. . . . .	285
d)	Fehlerfolge. . . . .	286
§ 32	Die vollziehende Gewalt. . . . .	287
I.	Trennung von Regierung und Verwaltung . . . . .	288
1.	Regierung. . . . .	288
2.	Verwaltung. . . . .	289
3.	Trennung von Regierung und Verwaltung. . . . .	289
II.	Die Ausgestaltung der Bundeseigenverwaltung. . . . .	290
1.	Zuweisung der Organisationsgewalt . . . . .	290
2.	Aufbau der Bundesverwaltung . . . . .	291
III.	Die Bundeswehr. . . . .	292
§ 33	Die Rechtsprechung . . . . .	294
I.	Definition und Abgrenzung . . . . .	294
II.	Aufgabe der Rechtsprechung. . . . .	296
III.	Organkompetenz der Gerichtsbarkeit. . . . .	296
IV.	Gerichtsbarkeit. . . . .	297
1.	Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .	297
2.	Fachgerichtsbarkeit . . . . .	297
V.	Rechtlicher Status des Richters . . . . .	298
§ 34	Auswärtige Gewalt . . . . .	299
I.	Art. 32 Abs. 1 GG als allgemeine Regelung der Verbandskompetenz. . . . .	300
II.	Abschluss und Transformation völkerrechtlicher Verträge . . . .	300
1.	Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge. . . . .	301
2.	Transformation des völkerrechtlichen Vertrages . . . . .	302

III. Die Beteiligung an internationalen Einrichtungen . . . . .	302
IV. Die Mitwirkung an der Europäischen Integration. . . . .	305
1. Der Prozess der Europäischen Integration. . . . .	305
2. Kompetenzen und institutioneller Aufbau der Europäischen Union. . . . .	306
3. Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Mitwirkung an der Europäischen Integration. . . . .	307
V. Zusammenfassung . . . . .	310
<b>Teil V: Übersichten – Schemata – Definitionen . . . . .</b>	<b>313</b>
<b>A. Übersichten . . . . .</b>	<b>314</b>
Übersicht 1: Der Staatsbegriff (Drei-Elemente-Lehre) (vgl. dazu oben Rn. 4 ff.) . . . . .	314
Übersicht 2: Strukturprinzipien und Staatszielbestimmungen (Rn. 88 ff.) . . . . .	315
Übersicht 3: Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	315
Übersicht 4: Zuständigkeiten des Bundestags (Rn. 547 ff.) . . . . .	316
Übersicht 5: Die Wahl des Bundeskanzlers (Rn. 551) . . . . .	317
Übersicht 5a: Das Mehrheitsprinzip im GG (Rn. 612) . . . . .	318
Übersicht 6: Normenhierarchie . . . . .	319
Übersicht 7: Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat (Rn. 271 ff.) .	320
Übersicht 8: Gesetzgebungsverfahren (Rn. 861 ff.) . . . . .	321
Übersicht 9: Die Gewaltenteilung nach dem Grundgesetz (Rn. 169 ff.) .	327
Übersicht 10: Verwaltungsfunktionen. . . . .	328
Übersicht 11: Vollzug von Gesetzen . . . . .	329
Übersicht 12: Justiz/Gerichtsbarkeit (Rn. 955 ff.) . . . . .	330
<b>B. Schemata . . . . .</b>	<b>331</b>
Schema 1: Verfassungskonformität eines formellen Bundesgesetzes . .	331
Schema 2: Verfassungskonformität einer Rechtsverordnung des Bun- des . . . . .	331
Schema 3: Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Überblick) .	332
Schema 4: Organstreitverfahren. . . . .	333
Schema 5: Abstrakte Normenkontrolle . . . . .	334
Schema 6: Bund-Länder-Streit . . . . .	335
Schema 7: Verfassungsbeschwerde . . . . .	335
Schema 8: Konkrete Normenkontrolle. . . . .	336
<b>C. Problemkreise . . . . .</b>	<b>337</b>
I. Das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag . . . . .	337
1. Die sog. „verkappte Regierungsvorlage“ (s. oben Rn. 877) . . .	337
2. Die Gesetzesvorlage durch einen einzelnen Abgeordneten (s. oben Rn. 878) . . . . .	337
3. Folgen eines Verstoßes gegen Art. 76 Abs. 2 GG (s. oben Rn. 870) . . . . .	338
4. Verstoß gegen Vorschriften der GOBT (Bsp.: § 78 Abs. 1 Satz 1 GOBT) (s. oben Rn. 882) . . . . .	338

## Inhaltsverzeichnis

II. Die Beteiligung des Bundesrates am Gesetzgebungsverfahren . . .	339
5. Reichweite der Zustimmungsbefähigung (s. oben Rn. 896 ff.) . . . . .	339
6. Uneinheitliche Stimmabgabe im Bundesrat (s. oben Rn. 652 f.) . . . . .	339
7. „Zustimmungsverweigerung bei Einspruchsgesetz“ (s. oben Rn. 914) . . . . .	339
III. Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens . . . . .	340
8. Prüfungsrecht des Bundespräsidenten (s. oben Rn. 695 ff.) . . .	340
IV. Verfassungsfragen der Wahl zum Deutschen Bundestag . . . . .	341
9. Verfassungsmäßigkeit der 5 %-Sperrklausel (§ 6 Abs. 1 Satz 1 BWahlG) (s. oben Rn. 517 ff.) . . . . .	341
10. Verfassungsmäßigkeit der Grundmandatsklausel (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 BWahlG) (s. oben Rn. 521 ff.) . . . . .	341
V. Sonstige Problemkreise . . . . .	341
11. Die Rückwirkung von Gesetzen (s. oben Rn. 210 ff.) . . . . .	341
12. Verfassungsprozessuale Stellung von Parteien (s. oben Rn. 812 ff.) . . . . .	342
<b>D. Definitionen . . . . .</b>	<b>342</b>
<b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>	<b>347</b>

# 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	Bundewahlgesetz
BWahlO	Bundewahlordnung

## 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
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestags
GOVermA	Geschäftsordnung Vermittlungsausschuss

### H

HStR	Handbuch des Staatsrechts
HbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
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
----------	-------------------------

XX

<b>N</b>	
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)
<b>P</b>	
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
<b>R</b>	
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
<b>S</b>	
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
<b>T</b>	
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
<b>U</b>	
u.	und
u. a.	und andere, unter anderem
usw.	und so weiter
<b>V</b>	
v.	von/vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.	Verfasser
VerwArch.	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
<b>W</b>	
WahlprüfG	Wahlprüfungsgesetz

## Abkürzungsverzeichnis

WissR  
WRV

Wissenschaftsrecht (Zeitschrift)  
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,*  
*Albrecht/Küchenhoff,*  
*Augsberg/Augsberg/*  
*Schwabenbauer,*  
*Badura,*  
  
*Battis/Gusy,*  
*Benda/Klein,*  
*Benda/Maihofer/Vogel,*  
  
*Berg,*  
*Bleckmann,*  
*Bumke/Voßkuhle,*  
*Degenhart,*  
*Doehring,*  
*Epping,*  
*Gröpl,*  
*Haratsch,*  
  
*Hendler,*  
*Hesse,*  
  
*Höfling/Rixen,*  
*Ipsen,*  
*Isensee/Kirchhof,*  
  
*Kämmerer,*  
*Katz,*  
*Kingreen/Poscher,*  
*Kremser/Leisner,*  
*Maurer/Waldhoff,*  
*Maurer,*  
*Morlok/Michael,*  
*v. Münch/Mager,*  
  
*Püttner/Kretschmer,*  
*Schlaich/Korioth,*  
*Schöbener/Knauff,*  
*Schweitzer/Dederer,*  
*Stein/Frank,*  
*Streinz,*  
*Zippelius,*  
*Zippelius/Würtenberger,*
- Parlamentsrecht, 1984  
Staatsrecht, 3. Aufl. 2015  
Klausurtraining Verfassungsrecht, 3. Aufl. 2018  
  
Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl. 2018  
Einführung in das Staatsrecht, 6. Aufl. 2018  
Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012  
Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bände, 2. Aufl. 1994, Neudruck 2019 (zit. HVerfR)  
Staatsrecht, 6. Aufl. 2011  
Staatsrecht I, 1993  
Casebook: Verfassungsrecht, 7. Aufl. 2015  
Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 34. Aufl. 2018  
Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 1984  
Grundrechte, 7. Aufl. 2017  
Staatsrecht I, 10. Aufl. 2018  
Staatsrecht III: Die verfassungsrechtlichen Bezüge zum Völkerrecht, 2011  
Staatsorganisationsrecht, 2. Aufl. 2003  
Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1999  
Fälle zum Staatsorganisationsrecht 6. Aufl. 2019  
Staatsrecht I, 30. Aufl. 2018  
Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13 Bände, 3. Aufl. 2003–2015 (zit.: HStR)  
Staatsorganisationsrecht, 3. Aufl. 2016  
Staatsrecht, 18. Aufl. 2010  
Grundrechte. Staatsrecht II, 34. Aufl. 2018  
Verfassungsrecht III: Staatsorganisation, 1999  
Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017  
Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010  
Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl. 2019  
Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge, 8. Aufl. 2015  
Die Staatsorganisation, 2. Aufl. 1993  
Das Bundesverfassungsgericht, 11. Aufl. 2018  
Allgemeine Staatslehre, 4. Aufl. 2019  
Staatsrecht III, 11. Aufl. 2016  
Staatsrecht, 21. Aufl. 2010  
Europarecht, 10. Aufl. 2016  
Allgemeine Staatslehre, 17. Aufl. 2017  
Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018

# Kommentare zum Grundgesetz

- AK-GG*, Alternativ-Kommentar zum GG, Loseblattsammlung, Stand: 2. Aufbaulieferung 2002
- BerlK*, Berliner Kommentar zum GG, Loseblattsammlung, Stand: 2018
- BK*, Bonner Kommentar zum GG, Loseblattsammlung, Stand: 196. Ergänzungslieferung 2019
- Dreier*, Grundgesetzkommentar, 3 Bände, 3. Aufl. 2013 (Band 1), 3. Aufl. 2015 (Band 2), 3. Aufl. 2018 (Band 3)
- Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl. München 2018
- v. Mangoldt/Klein/Starck*, Kommentar zum Grundgesetz, 3 Bände, 7. Aufl. 2018
- Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Loseblattkommentar, Stand: 86. Ergänzungslieferung 2019
- v. Münch/Kunig*, Grundgesetz – Kommentar, 2 Bände, 6. Aufl. 2012
- Sachs*, Grundgesetz – Kommentar, 8. Aufl. 2018
- Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke*, Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl. 2018

# 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.

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 Privatrecht.<sup>1</sup> 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:

- 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 Strafanpruchs. Es hat sich traditionell zu einem Sachgebiet mit einer eigenen Dogmatik und daher auch in der Rechtswissenschaft zu einer eigenständigen Disziplin entwickelt.

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

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu *Maurer*, Staatsrecht I, § 1 Rn. 18 ff.

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 Staatsphilosophie<sup>2</sup>, 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 diese Gemeinschaft ihre organisatorische Kompetenz ausschließlich von ihren Mitgliedern ableiten und darf nicht von anderen Gemeinschaften abhängig sein.

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

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*)<sup>3</sup>: 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 formuliert<sup>4</sup>. Im Völkerrecht hat sie sich in der Staatsdefinition der sog. Konvention von Montevideo niedergeschlagen.

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 Staatsrechts:<sup>5</sup> 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 Vorrang vor sonstigem „einfachen“ Recht oder erschwerte Abänderbarkeit – gewährleisten soll. Die bloße Schriftlichkeit genügt dabei nicht; es bedarf vielmehr zusätzlicher Sicherungsmechanismen.

<sup>3</sup> Vgl. dazu auch *Ipsen*, Staatsrecht I, Rn. 5 ff.; *Maurer*, Staatsrecht I, § 1 Rn. 6 ff.

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

<sup>5</sup> Vgl. dazu *Stern*, Staatsrecht I, S. 10 f.; *Maurer*, Staatsrecht I, § 10 Rn. 32 ff.; *Ipsen*, Staatsrecht I, Rn. 21 ff.

- 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 Verfassung.<sup>6</sup>

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, 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.

<sup>6</sup> Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, § 1 Rn. 1 ff.

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, Nordkorea sowie 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 erschwerten und teilweise sogar ausgeschlossenen Abänderbarkeit einhergeht und verleiht 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 **15**