

NOMOSLEHRBUCH

Morlok | Michael

# Staatsorganisationsrecht

7. Auflage



Nomos

**NOMOSLEHRBUCH**

**Prof. em. Dr. Martin Morlok**

Universität Düsseldorf

**Prof. Dr. Lothar Michael**

Universität Düsseldorf

# **Staatsorganisationsrecht**

7. Auflage



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-0207-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-5120-9 (ePDF)

7. Auflage 2025

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2025. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

## **Vorwort zur 7. Auflage**

Für diese Auflage wurde das Lehrbuch wiederum überarbeitet und aktualisiert. So wurde zum Beispiel der Abschnitt über das Wahlrecht wegen der tiefgreifenden Änderung des Bundeswahlgesetzes neu gefasst, ebenso wegen der einschlägigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Passage über die 5%-Sperrklausel. Aus aktuellem Anlass wurde auch nochmals der Blick auf das Ende der Wahlperiode gerichtet. Durchgehend wurden die Nachweise auf Rechtsprechung und Literatur auf den neuesten Stand gebracht.

Unser Dank für ihre Unterstützung bei der Aktualisierung gilt Frau Raika Peisert und Frau Lisa Qashou sowie Herrn Norman Spiecker, Herrn Christoph Stienen und Herrn Christoph Witthaut.

Wir danken auch für die Hinweise auf Fehler, für Fragen und Anregungen, die wir erhalten haben. Sie sind auch weiterhin willkommen an: [martin.morlok@hhu.de](mailto:martin.morlok@hhu.de).

Düsseldorf, im August 2025

*Lothar Michael*

*Martin Morlok*

## Vorwort zur 1. Auflage

Dieses Buch ist das Komplement zu unserem Lehrbuch der Grundrechte (*Lothar Michael/Martin Morlok*, Grundrechte, 3. Auflage 2012). Beide Bände zusammen sollen das verfassungsrechtliche Wissen vermitteln, das für den erfolgreichen Abschluss des Studiums der Rechte in Deutschland erforderlich ist.

Eine wesentliche Leitidee dieser Darstellung war, das geltende Staatsorganisationsrecht stärker als bislang üblich aus den Fundamentalprinzipien des Grundgesetzes heraus zu entwickeln. Die verschiedensten Einzelnormen sollen als Konkretisierung jener Grundentscheidungen gesehen und damit besser verstanden werden können. Dahinter stand die Erkenntnis: „Was man verstanden hat, muss man nicht auswendig lernen“. Inhaltlich soll dieser Prinzipienbezug der Offenheit des Verfassungsrechtes gerecht werden. Das bedeutet unter anderem, dass nicht alle Fragen letztgültig zu entscheiden sind; die Art der Darstellung will damit zum Selberdenken und zum Weiterdenken anregen.

*Konrad Hesse* hat im Vorwort der 20. Auflage seiner „Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“ 1995 betont, dass der moderne Staat und sein Verfassungsrecht nurmehr im Zusammenhang des existierenden Mehrebenenrechtes angemessen zu behandeln sind. Darum bemüht sich dieses Buch wie bereits unser Lehrbuch zu den Grundrechten.

Ziel eines Lehrbuches von begrenztem Umfang kann und sollte nicht Vollständigkeit bei der Behandlung aller möglichen Fragen sein. Dies gilt besonders für die Nachweise auf die kaum mehr überschaubare Literatur und Rechtsprechung. Beides ist unschwer aufzufinden.

Dieses Buch ist über längere Zeit hin entstanden. Wie an der Universität üblich, wechseln die studentischen und wissenschaftlichen Mitarbeiter in kürzeren Rhythmen. Entsprechend haben zum Erscheinen dieses Buches viele – in unterschiedlicher Weise – beigetragen. Insgesamt hat uns ein wunderbares Team unterstützt, dem herzlicher Dank gesagt sei. Zu ihm zählten *Gülay Bedir*, *Duygu Disci*, *Christian Dölling*, *Katharina Frantzen*, Dr. *Marcus Hahn-Lorber*, Dr. *Christina Hientzsch*, *Sven Jürgensen*, *Julia Kamps*, *Anja Knappert*, PD Dr. *Julian Krüper*, *Hana Kühr*, *Sören Lehmann*, *Julia Leven*, *Michaela Luhs*, *Isabel Pfaff*, Dr. *Sebastian Roßner*, M.A., *Sarah Schreiner* sowie *Ewgenij Sokolov*. In der naturgemäß besonders arbeitsintensiven Endphase haben sich *Moritz Kalb* und *Sebastian Ziehm* in der Sache wie auch organisatorisch besonders um dieses Buch verdient gemacht. Für die schnelle und zuverlässige Übertragung diktierter Texte sei *Birgit Yao* gedankt.

Wie auch unser Lehrbuch zu den Grundrechten ist dieses Buch ein Gemeinschaftsprojekt der beiden Autoren. Für jeden Band ist aber ein anderer von uns federführend. Hier lag diese Rolle bei *Martin Morlok*, was in der Autorenbezeichnung „*Morlok/Michael*“ zum Ausdruck kommt.

Hinweise auf Fehler, Anregungen und Fragen sind uns stets willkommen, am einfachsten unter der Anschrift [ls.morlok@hhu.de](mailto:ls.morlok@hhu.de).

Düsseldorf, August 2012

*Lothar Michael*

*Martin Morlok*

## **Inhaltsübersicht**

<b>Vorwort zur 7. Auflage</b>	5
<b>Vorwort zur 1. Auflage</b>	7
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	23
<hr/>	
1. Teil: Aufgaben und Eigenarten einer Verfassung	
<b>§ 1 Staat und Verfassung</b>	29
<b>§ 2 Aufgaben einer Verfassung</b>	35
<b>§ 3 Eigenarten des Verfassungsrechts</b>	49
<b>§ 4 Das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik Deutschland</b>	63
<hr/>	
2. Teil: Verfassungsprinzipien und Staatsaufgaben	
<b>§ 5 Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes</b>	71
<b>§ 6 Die Republik</b>	151
<b>§ 7 Der soziale Rechtsstaat</b>	158
<b>§ 8 Der Bundesstaat</b>	197
<b>§ 9 Der ökologische Rechtsstaat</b>	242
<b>§ 10 Der kooperative Verfassungsstaat</b>	250
<hr/>	
3. Teil: Die Organe	
<b>§ 11 Der Bundestag</b>	267
<b>§ 12 Die Bundesregierung</b>	318
<b>§ 13 Der Bundesrat</b>	343
<b>§ 14 Der Bundespräsident</b>	354
<hr/>	
4. Teil: Funktionen	
<b>§ 15 Die Rechtsetzung</b>	372
<b>§ 16 Die Exekutive</b>	390
<b>§ 17 Die Rechtsprechung</b>	396
<b>Definitionen</b>	431
<b>Stichwortverzeichnis</b>	439

## Inhalt

<b>Vorwort zur 7. Auflage</b>	5
<b>Vorwort zur 1. Auflage</b>	7
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	23
<hr/>	
1. Teil: Aufgaben und Eigenarten einer Verfassung	
<b>§ 1 Staat und Verfassung</b>	29
I. Verfassung als Antwort auf das Problem der Herrschaft	29
II. Supranationale und internationale Normen und Strukturen	31
<b>§ 2 Aufgaben einer Verfassung</b>	35
I. Beschränkung der staatlichen Macht	35
II. Funktionale Organisation des Staatswesens	37
III. Legitimation der staatlichen Macht und Begründung von Staatsaufgaben	39
1. Herrschaft als Legitimationsproblem	39
2. Begründung von Staatsaufgaben	41
3. Zwei Arten von Staatszielbestimmungen	42
a) Staatsstrukturbestimmungen	43
b) Staatsaufgabenbestimmungen	43
4. Umfassende Verfassungsbindung der Staatsgewalt	44
IV. Verfassung als gute Grundordnung für Staat und Gesellschaft	46
<b>§ 3 Eigenarten des Verfassungsrechts</b>	49
I. Verfassung als oberste Ebene des Rechts	49
1. Größte sachliche, personelle und zeitliche Reichweite	49
2. Relativ abstrakte und generelle Formulierung der Verfassungstexte	49
3. Vorrang der Verfassung	50
4. Notwendiger Selbststand der Verfassung	52
II. Der Konsensbezug der Verfassung	53
III. Verfassung als Gerechtigkeitsreserve	55
IV. Offenheit der Verfassung und Verfassungswandel	57
V. Normstrukturelle Besonderheit wichtiger Verfassungsbestimmungen: Prinzipien	60
VI. Konsequenzen für die Verfassungsinterpretation	62
<b>§ 4 Das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik Deutschland</b>	63
I. Zum Begriff der „Verfassung“ und des „Grundgesetzes“	63
II. Entstehung des Grundgesetzes	64
III. Das Grundgesetz und die Verfassungen der Länder	66
IV. Das Grundgesetz und die deutsche Wiedervereinigung	67
V. Verfassungsänderungen	67
VI. Verfassungsablösung nach Art. 146 GG als Zukunftsperspektive des Grundgesetzes	69
Wiederholungs- und Verständnisfragen	70
	11

2. Teil: Verfassungsprinzipien und Staatsaufgaben

---

<b>§ 5 Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes</b>	<b>71</b>
I. Demokratie als Legitimationsgrundlage des Verfassungsstaates	71
1. Notwendigkeit der Legitimation des Staates	71
2. Eigenarten des Demokratiebegriffs	71
3. Drei Elemente des grundgesetzlichen Demokratieprinzips	73
II. Volkssouveränität	73
1. Volkssouveränität als Kern der Demokratie	73
2. Drei Dimensionen der Volkssouveränität	74
a) Die sachliche Dimension der Volkssouveränität	74
b) Die personelle Dimension der Volkssouveränität	75
c) Die zeitliche Dimension der Volkssouveränität	76
3. Abgeleiteter Charakter aller demokratischer Herrschaft	78
4. Das Subjekt der Volkssouveränität	81
a) Wer ist das Volk?	81
b) Das Volk als heterogene Größe	83
5. Notwendigkeit von Organisation und Verfahren für die demokratische Willensbildung	84
III. Regeln der demokratischen Entscheidungsfindung	86
1. Die Mehrheitsentscheidung	86
a) Gründe für das Mehrheitsprinzip	86
aa) Selbstbestimmung	86
bb) Entscheidungserleichterung	87
cc) Keine Richtigkeitsgarantie	88
dd) Unkompliziertheit	88
ee) Durchsetzungswahrscheinlichkeit	88
ff) Veränderungsoffenheit	88
b) Voraussetzungen und Grenzen der Mehrheitsentscheidungen	89
aa) Die Minderheit muss zur Mehrheit werden können	89
bb) Schutz unverzichtbarer Positionen	90
cc) Kultureller Konsens	91
dd) Informale Vorbereitung	91
ee) Keine Unabänderlichkeit	92
ff) Intensitätsindifferenz	92
c) Formen der Mehrheitsentscheidung	93
2. Institutionelle Ausgestaltung der Demokratie durch das Grundgesetz	94
3. Direkte Demokratie als Ergänzung der repräsentativen Demokratie	95
a) Selbstbestimmung als demokratisches Kernmotiv	95
b) Zur Terminologie	95
c) Vorteile direkter Demokratie	97
d) Probleme direktdemokratischer Entscheidungsfindung	98
e) Ausgestaltungsfragen	99
IV. Verfahren: Die Wahlen zum Deutschen Bundestag	101
1. Besonderheiten des Wahlrechts und unterschiedliche Wahlsysteme	101
2. Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG	104
a) Die Allgemeinheit der Wahl	105
b) Die Unmittelbarkeit der Wahl	106

## Inhalt

---

c)	Die Freiheit der Wahl	108
d)	Die Gleichheit der Wahl	110
e)	Die Geheimheit der Wahl	114
f)	Öffentlichkeit der Wahl	115
3.	Das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag	116
4.	Die Wahlprüfung	118
a)	Funktion und Verfahren	118
b)	Fehlerfolgenbegrenzung	120
V.	Politische Parteien	121
1.	Aufgaben und Funktionen der politischen Parteien	121
a)	Aufgaben und Geschichte	121
b)	Funktionen	122
2.	Rechtsstellung	124
3.	Der Status der Freiheit der Parteien	126
4.	Der Status der Gleichheit	128
5.	Der Status der Öffentlichkeit	131
6.	Der Status der innerparteilichen Demokratie	132
7.	Die Finanzierung der politischen Parteien	135
8.	Die prozessuale Stellung der Parteien	139
VI.	Vorkehrungen zur Sicherung der Freiheit	141
1.	Demokratie als freiheitliche Ordnung	141
2.	Instrumente der Freiheitssicherung	141
3.	Wehrhafte Demokratie	143
a)	Konzeptionelle Grundlagen	143
b)	Das Parteiverbot	144
aa)	Das Verbotungsverfahren	145
bb)	Die materiellen Voraussetzungen eines Parteiverbotes	148
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	150
<b>§ 6</b>	<b>Die Republik</b>	<b>151</b>
I.	Republik als Staatsform	151
1.	Der Schritt zur republikanischen Verfassung in der deutschen Verfassungsgeschichte	151
2.	Republik als Gegensatz zur Monarchie	152
II.	Großer emphatischer Republikbegriff	153
1.	Begriffsgeschichte	154
2.	Konsequenzen und Ausblick	155
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	157
<b>§ 7</b>	<b>Der soziale Rechtsstaat</b>	<b>158</b>
I.	Der Rechtsstaat als sozialer Rechtsstaat	158
II.	Rechtsstaat	159
1.	Die doppelte Kompensationsfunktion des Rechtsstaatsprinzips	159
2.	Funktionen der Rechtsstaatlichkeit	162
a)	Funktionelle Aspekte	162
b)	Prinzip und Einzelemente	163
3.	Einzelemente	163
a)	Primat des Rechts	163

## Inhalt

---

b)	Grundrechte	166
c)	Gewaltenteilung	167
d)	Gerichtlicher Rechtsschutz	168
e)	Bestimmtheits- und Klarheitsgebot	170
f)	Vertrauensschutz und Rückwirkungsverbot	172
g)	Verordnungsermächtigung: Art. 80 GG	176
h)	Verhältnismäßigkeit	179
i)	Missbrauchsverbot und Kopplungsverbot	181
j)	Staatshaftung	182
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	183
III.	Sozialstaatsprinzip	184
1.	Historische Entwicklung	184
2.	Normative Grundlagen	185
3.	Sozialstaat und Marktwirtschaft	186
4.	Funktionen und Ziele des Sozialstaats	188
a)	Freiheitsermöglichung	188
b)	Sicherheit	188
c)	Legitimitätssicherung	189
d)	Nebenwirkungsverantwortung des Staates	190
e)	Soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit	190
f)	Auffangzuständigkeit	191
5.	Charakter als Staatsaufgabe	191
a)	Prinzipiencharakter	191
b)	Mittel und Instrumente des Sozialstaates	192
6.	Grenzen und Gefahren	195
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	196
<b>§ 8</b>	<b>Der Bundesstaat</b>	197
I.	Historische Hintergründe und Funktionen der deutschen Bundesstaatlichkeit	197
1.	Typologie und historischer Kontext	197
2.	Funktionale Aspekte des Bundesstaates	200
3.	Entwicklungsdynamiken der Bundesstaatlichkeit am Beispiel Deutschlands	202
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	204
II.	Überblick über die fünf Regelungsfelder der Bundesstaatlichkeit	204
III.	Verteilung der Kompetenzen	204
1.	Bundesstaatlicher Kontext und allgemeine Grundsätze der Kompetenzverteilung	205
2.	Gesetzgebung	206
a)	Ausschließliche Bundeszuständigkeiten	207
b)	Konkurrierende Bundeszuständigkeiten	207
aa)	Die Vorrangkompetenz des Bundes	208
bb)	Die Bedarfskompetenz des Bundes	208
cc)	Die Abweichungsgesetzgebung oder parallele Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder	210

c)	Kompetenzen kraft Annex, Sachzusammenhangs und Natur der Sache	213
d)	Gesetzgebungskompetenzen und Unionsrecht	214
e)	Auslegung und Abgrenzung der Kompetenztitel: methodische Bemerkungen	215
f)	Zusammenfassung: Derzeitiger Entwicklungsstand der Gesetzgebungskompetenzen	216
3.	Verwaltung	218
a)	Überblick	219
b)	Kompetenzen zur Ausführung der Bundesgesetze	219
aa)	Exekutivkompetenzen	220
bb)	Legislativkompetenzen für die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren	222
cc)	Ingerenzbefugnisse: Der Erlass von Verwaltungsvorschriften, Aufsichts- und Weisungsrechte	229
c)	Verbot der Mischverwaltung	231
4.	Rechtsprechung	231
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	232
IV.	Einwirkungsmöglichkeiten der Länder auf den Bund	232
1.	Bundesrat	233
2.	Europäische Integration: Art. 23 GG	234
3.	Mitwirkung in Personalfragen	234
V.	Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Länder	234
1.	Bundeszwang: Art. 37 GG	235
2.	Notstandsrechte	235
VI.	Kooperationsformen	236
VII.	Homogenitätssicherung	236
1.	Grundaussage des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG	237
2.	Wirkungsweise von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG	237
3.	Falllösungspraxis	238
VIII.	Finanzen	238
1.	Ausgabenzuständigkeit	239
2.	Gesetzgebungszuständigkeit	239
3.	Ertragshoheit	239
4.	Finanzverwaltung und Finanzrechtsprechung	239
5.	Länderfinanzausgleich	240
6.	Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern	241
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	241
<b>§ 9</b>	<b>Der ökologische Rechtsstaat</b>	242
I.	Art. 20a GG als Ergebnis einer rechtshistorischen Entwicklung	242
II.	Grundaussage des Art. 20a GG	243
III.	Die Kontroverse in der Verfassungsreformkommission und die innere Struktur des Art. 20a GG	244
1.	Anthropozentrismus und Ökozentrismus	244
2.	Ausgestaltungsauftrag und unmittelbare verfassungsrechtliche Bedeutung	245

## Inhalt

---

3. Art. 20a GG und Generationengerechtigkeit	246
IV. Rechtliche Konsequenzen aus Art. 20a GG	246
V. Tierschutz und Art. 20a GG	248
1. Politischer Zweck der Tierschutzklausel – und seine Verfehlung	248
2. Schutzgut	249
3. Rechtsfolgen	249
Wiederholungs- und Verständnisfragen	249
<b>§ 10 Der kooperative Verfassungsstaat</b>	<b>250</b>
I. Bekenntnisse zur internationalen Kooperation im Verfassungstext des Grundgesetzes	251
1. Internationale Zusammenarbeit und Friedensgebot	251
2. Völkerrecht als Bestandteil und als Auslegungsgesichtspunkt des nationalen Rechts	252
3. Kompetenzen zur Ausübung der auswärtigen Gewalt	253
II. Das Bekenntnis zur Europäischen Integration	254
1. Verfassungsrechtlich relevante Besonderheiten der Europäischen Integration	254
a) Die Europäische Union als supranationale Organisation	254
b) Vollzug des Unionsrechts und Sekundärrechtsetzung europäischer Organe	255
c) Die Europäische Union auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat?	257
2. Verfassungsrechtliche Grenzen der Europäischen Integration	258
a) Exkurs: Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG als „grundrechtsgleiches Recht auf Demokratie“	259
b) Zwei Wege einer weiteren Europäischen Integration	260
c) Materielle Grenzen der Kompetenzübertragung: die Verfassungsidentität des Grundgesetzes aus Art. 79 Abs. 3 GG	260
3. Mitwirkung deutscher Staatsgewalt an der Ausübung der Kompetenzen der Europäischen Union	263
Wiederholungs- und Verständnisfragen	266

## 3. Teil: Die Organe

---

<b>§ 11 Der Bundestag</b>	<b>267</b>
I. Der Bundestag als Volksvertretung	267
II. Aufgaben und Befugnisse des Bundestages	269
1. Rechtsetzung	269
a) Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes und Parlamentsvorbehalt	270
b) Rechtsverordnungen	271
2. Kreative Funktion	272
3. Kontrollfunktion	273
a) Mitwirkungskontrollrechte	274
aa) Bestimmung der Grundlinien der Außenpolitik	275
bb) Budgethoheit	276
cc) ius belli ac pacis	278
b) Nachträgliche Kontrollinstrumente	279

## Inhalt

---

4. Mitwirkung an der europäischen Integration	281
III. Funktionsprinzipien parlamentarischer Arbeit	282
1. Gesamtrepräsentation	282
2. Öffentlichkeit	283
3. Mehrheitsprinzip	284
4. Autonomie	285
IV. Die Rechtsstellung des Abgeordneten	287
1. Der Abgeordnete als Volksvertreter	287
2. Freiheit	287
a) Das freie Mandat	288
b) Parlamentarische Mitwirkungsrechte	290
c) Indemnität und Immunität	290
d) Zeugnisverweigerungsrecht	292
e) Behinderungsverbot und Anspruch auf angemessene Entschädigung	293
3. Gleichheit	296
4. Öffentlichkeit	296
5. Pflichten des Abgeordneten	296
6. Rechtsschutz in Bezug auf Abgeordnetenrechte	298
V. Fraktionen, Gruppen und fraktionslose Abgeordnete	298
1. Fraktionen: Funktionen, Rechtsgrundlagen und Rechtsstellung	298
2. Gruppen und fraktionslose Abgeordnete	302
VI. Ausschüsse	303
1. Allgemeines	303
a) Bildung und Verfahren	303
b) Ausschussarten	304
2. Insbesondere Untersuchungsausschüsse	305
a) Einsetzung	305
b) Verfahren und Ende	307
VII. Geschäftsordnung, Leitungsorgane und Verwaltung	310
1. Geschäftsordnung	310
2. Präsident, Präsidium, Ältestenrat	312
3. Bundestagsverwaltung	314
VIII. Konstituierung und Ende der Wahlperiode des Bundestages	314
1. Konstituierung des Bundestages	314
2. Ende der Wahlperiode	314
a) Ablauf der Wahlperiode	314
b) Der Grundsatz der Diskontinuität und seine Relativierung	315
c) Vorzeitige Auflösung des Bundestages	316
d) Kein Selbstauflösungsrecht	316
Wiederholungs- und Verständnisfragen	317
<b>§ 12 Die Bundesregierung</b>	<b>318</b>
I. Funktion und (wachsende) Bedeutung der Regierung	318
1. Tätigkeitsfeld der Regierung	320
2. Ressourcen der Regierung	321

II.	Das parlamentarische Regierungssystem	322
1.	Zustandekommen der Regierung	323
a)	Die Wahl des Bundeskanzlers	323
b)	Personelle Zusammensetzung der Bundesregierung	327
c)	Organisationsgewalt: Die sachliche Organisation der Bundesregierung	328
d)	Koalitionsvereinbarungen	329
2.	Die Amtsdauer von Bundesregierung und Bundesministern	329
a)	Ablauf der Legislaturperiode	330
b)	Rücktritt	331
c)	Konstruktives Misstrauensvotum	331
d)	Vertrauensfrage	333
e)	Bundesminister	337
3.	Geschäftsführende Regierung	337
III.	Willensbildung der Bundesregierung	338
1.	Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers: Das Kanzlerprinzip	338
2.	Eigenverantwortlichkeit des Ministers: Ressortprinzip	339
3.	Gesamtverantwortlichkeit der Bundesregierung: Kabinettsprinzip	340
4.	Organisation und Arbeitsweise der Regierung	341
IV.	Mitwirkung in Europa	341
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	342
<b>§ 13</b>	<b>Der Bundesrat</b>	<b>343</b>
I.	Aufgaben und Funktion	343
1.	Bundesorgan	345
2.	Zusammensetzung	345
3.	Stimmgewichte und Stimmabgabe	346
II.	Organisation und Arbeitsweise	347
III.	Kompetenzen	350
1.	Mitwirkung an der Gesetzgebung	350
2.	Mitwirkung an der Exekutive des Bundes	352
3.	Mitwirkung an der Gerichtsbarkeit des Bundes	352
IV.	Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union	352
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	353
<b>§ 14</b>	<b>Der Bundespräsident</b>	<b>354</b>
I.	Bundespräsident als Staatsoberhaupt	354
II.	Rechtsstellung des Bundespräsidenten	356
1.	Beginn und Ende des Amtes	356
2.	Inkompatibilitäten	357
3.	Immunität und Präsidentenanklage	357
4.	Vertretung	358
III.	Funktionen des Bundespräsidenten	358
1.	Repräsentationsfunktion	359
2.	Integrationsfunktion	359
3.	Staatsnotarielle Funktion	360
4.	Politische Reservefunktion und „Legalitätsreserve“	360

## Inhalt

---

IV. Aufgaben des Bundespräsidenten	361
1. Der exekutive Gegenzeichnungsvorbehalt	361
2. Ausfertigung und Prüfung von Gesetzen	362
a) Der Bundespräsident als Staatsnotar	362
b) Der ewige Streit um das Prüfungsrecht	362
3. Völkerrechtliche Vertretung	367
4. Auflösung des Bundestages	368
a) Auflösung nach gescheiterter Kanzlerwahl: Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG	368
b) Auflösung nach gescheiterter Vertrauensfrage: Art. 68 Abs. 1 GG	368
5. Ernennung der Inhaber von Staatsämtern	369
6. Begnadigungsrecht	369
7. Sonstige Befugnisse	370
Wiederholungs- und Verständnisfragen	371

## 4. Teil: Funktionen

---

<b>§ 15 Die Rechtsetzung</b>	<b>372</b>
I. Aufgabe und Bedeutung des Gesetzes und der Gesetzgebung	372
1. Rang und Bedeutung des Gesetzes	372
a) Das Gesetz als politisches Handlungsinstrument	372
aa) Historisches zum Gesetzesbegriff	372
bb) Gesetz im formellen und materiellen Sinne	373
b) Das Gesetz als Mittel staatlichen Handelns	373
c) Rechtsstaatliche und demokratische Bedeutung des Gesetzes	374
2. Das Gesetzgebungsverfahren als Gemeinwohlverfahren	375
II. Das Gesetzgebungsverfahren	375
1. Die Gesetzesinitiative	376
2. Das Verfahren im Bundestag	378
3. Die Mitwirkung des Bundesrates	380
a) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	380
b) Das Verfahren bei Einspruchsgesetzen	381
c) Das Verfahren bei Zustimmungsgesetzen	381
4. Ausfertigung und Verkündung	382
III. Verfassungsändernde Gesetze	383
1. Verfassungsänderung als einer von drei Wegen der Verfassungsrevision	383
2. Pouvoir constituant und pouvoir constitué	383
3. Verfassungsänderung und Verfassungswandel	384
4. Verfahren der Grundgesetzänderung	385
IV. Gesetzgebungsnotstand: Art. 81 GG	386
V. Mitwirkung an der europäischen Rechtsetzung	387
1. Beteiligung des Bundestages: Art. 23 Abs. 3 GG	387
2. Umsetzungsgesetze	388
VI. Sonstige Rechtsetzung	388
Wiederholungs- und Verständnisfragen	389

## Inhalt

---

<b>§ 16 Die Exekutive</b>	390
I. Regierung und Verwaltung	390
II. Zugang zum und Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes	392
III. Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder	394
IV. Die bundeseigene Verwaltung	394
V. Die Gemeinschaftsaufgaben	394
Wiederholungs- und Verständnisfragen	395
<b>§ 17 Die Rechtsprechung</b>	396
I. Die dritte Gewalt	396
1. Allgemeine Bedeutung und Einführung	396
2. Der Begriff der Rechtsprechung	397
3. Aufgaben und Funktionen der Rechtsprechung im Rechtsstaat	397
4. Einordnung in das Gefüge der Gewaltenteilung	399
5. Richterliche Rechtsfortbildung	401
II. Gerichtsorganisation	403
1. Kompetenzverteilung für den Bereich der Rechtsprechung	403
2. Aufbau der Gerichtsbarkeit	403
a) Arten der Gerichte	403
b) Instanzenzug	404
c) Besetzung der Fachgerichte	405
3. Die unabhängige Stellung des Richters	405
4. Verfassungsrechtliche Verfahrensrechte	407
III. Nationale Judikative im Verhältnis zur supranationalen Rechtsprechung	408
Wiederholungs- und Verständnisfragen	410
IV. Das Bundesverfassungsgericht	410
1. Das Bundesverfassungsgericht als Institution	410
a) Entstehung	410
b) Aufgaben und Funktionen des BVerfG	411
c) Rechtliche Stellung des BVerfG	412
d) Wechselwirkung zwischen Rechtsprechung und Politik	414
e) Verhältnis zu Landesverfassungsgerichten	416
2. Aufbau des Bundesverfassungsgerichts	416
a) Senatsprinzip	416
b) Wahl der Richter zum BVerfG	417
c) Entscheidungsmechanismus	418
3. Zuständigkeit des BVerfG – Die wichtigsten Verfahrensarten	419
a) Organstreit	419
aa) Bedeutung	419
bb) Voraussetzungen	420
b) Bund-Länder-Streit	423
aa) Bedeutung	423
bb) Voraussetzungen	424

## **Inhalt**

---

c) Abstrakte Normenkontrolle	424
aa) Bedeutung	424
bb) Voraussetzungen	425
cc) Varianten der Tenorierung	426
d) Konkrete Normenkontrolle	427
aa) Bedeutung	427
bb) Voraussetzungen	428
cc) Entscheidung	428
4. Hinweis auf andere Verfahrensarten	428
Wiederholungs- und Verständnisfragen	429
<b>Definitionen</b>	<b>431</b>
<b>Stichwortverzeichnis</b>	<b>439</b>

# 1. Teil: Aufgaben und Eigenarten einer Verfassung

## § 1 Staat und Verfassung

### I. Verfassung als Antwort auf das Problem der Herrschaft

Verfassungen sind entstanden als rechtliche **Instrumente zur Beschränkung der staatlichen Macht**. Das Bezugsproblem einer Verfassung war und ist also die Domestizierung der staatlichen Herrschaftsgewalt. 1

Unter „Staat“ soll hier eine wirksame Institutionalisierung von Herrschaft verstanden werden. „Herrschaft“ kann man mit *Max Weber* definieren als die Chance, für (alle oder bestimmte) Befehle bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden.<sup>1</sup> „Staat“ bedeutet also eine Herrschaftsapparatur, die Entscheidungen treffen kann, welche mit erheblicher Wahrscheinlichkeit auch tatsächlich befolgt werden – auch, weil sie zwangsweise durchgesetzt werden können. In der Sprache der Politikwissenschaft kann man anstelle von „Staat“ auch vom „politischen System“ sprechen: dem gesellschaftlichen Teilbereich, der für die anderen Teilsysteme verbindliche Entscheidungen treffen kann.

Die Fähigkeit, verbindliche Entscheidungen zu setzen, erlaubt es einer Gemeinschaft, kollektive Ziele festzulegen und auch zu realisieren. Erst Organisationsformen menschlicher Gesellschaften, die ein in diesem Sinne politisches System haben, also über eine Herrschaftsorganisation verfügen, können größere und weiterreichende Aufgaben erfolgreich in Angriff nehmen. Diese Fähigkeit besaßen beispielsweise die frühen orientalischen Reiche in Ägypten oder Mesopotamien.<sup>2</sup> Als immer noch beeindruckendes Beispiel der Verwirklichung großer Vorhaben mögen die Pyramiden bei Kairo dienen. 2

Diese frühen Reiche hatten wirksame Herrschaft institutionalisiert. Staaten im modernen Sinne entstanden dann allmählich in der Neuzeit.<sup>3</sup> Ihre spezifische Leistungsfähigkeit resultierte aus dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren, so etwa dem Aufbau einer Bürokratie aus bezahlten „Beamten“ – dies setzte die Geldwirtschaft voraus –, einem stehenden Heer, dem Verständnis des Rechts als setzbar, einem wirksamen System der Steuererhebung und anderen Faktoren mehr. Damit waren die Staaten befähigt, relativ erfolgreich ein Territorium in Abgrenzung von anderen zu beherrschen, für innere und äußere Sicherheit zu sorgen, also Polizei und Militär zu unterhalten, Infrastruktureinrichtungen aufzubauen, Maßnahmen der Wirtschaftsförderung ins Werk zu setzen, aber eben auch Steuern zu erheben und Gehorsam für ihre Anweisungen, Gesetze und Befehle zu finden. 3

Diese Vielfalt der materiellen Staatstätigkeit hat die klassische Staatslehre zu einem **formalen Staatsbegriff** abstrahiert, wonach ein Staat bestehe, wenn es ein Staatsgebiet gebe, auf dem ein Staatsvolk lebe, das einer Staatsgewalt unterworfen sei.<sup>4</sup>

1 *M. Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), 5. Aufl. 2002, 1. Teil, Kapitel I, § 16; Kapitel III, § 1.

2 Dazu etwa *R. Herzog*, *Staaten der Frühzeit*, 2. Aufl. 1997; *S. N. Eisenstadt*, *The Political Systems of Empires*, 1969.

3 Zur „Geschichte der Staatsgewalt“ s. das Buch dieses Titels von *W. Reinhard*, 3. Aufl. 2002; zum Konzept „Moderner Staat“ bereits *O. Hintze*, *Wesen und Wandlung des modernen Staates*, in: *Hintze, Staat und Verfassung* (1931), 3. Aufl. 1970, S. 470 ff.

4 *G. Jellinek*, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. 1922, S. 394 ff.

## § 1 1. Teil: Aufgaben und Eigenarten einer Verfassung

---

- 4 Ein wirksamer Staat stellte allerdings auch immer insofern eine Gefahr dar, als seine Herrschaftsmöglichkeiten auch zu eigensüchtigen Zwecken der Herrscher missbraucht werden konnten. Damit wurde die Frage nach der Beschränkung dieser Herrschaft dringlich und ebenso auch diejenige nach der Legitimation dieser Herrschaft.
- 5 In der Theorie hat *Thomas Hobbes* dieses Legitimationsproblem mit seiner bekannten Vertragskonstruktion aus dem *Leviathan* in der Weise gelöst, dass die Untertanen zustimmen, den Befehlen des Herrschers Gehorsam zu leisten, um im Gegenzug Schutz und Sicherheit zu erlangen.<sup>5</sup> Mit dieser Lösung des Legitimationsproblems war allerdings die Gefahr des Machtmissbrauches und des übermäßigen Einsatzes der Herrschaftsmittel nicht gebändigt, eher im Gegenteil. Tatsächlich beeinträchtigte der Staat, wie er sich im Absolutismus herausbildete, oft erheblich die Freiheit der Bürger, stellte mindestens eine Gefahr für sie dar.
- 6 Die Antwort auf dieses Problem der wirksamen Herrschaft in Gestalt des modernen Staates war die Verfassung. Sie sollte der bürgerlichen Gesellschaft generell und den wirtschaftenden Bürgern im Speziellen die notwendige Sicherheit vor unnötigen Eingriffen und erst recht gegen willkürliche Übergriffe geben. Die Verfassungs-idee, dass der Staat nicht nur Sicherheit, sondern auch Freiheit garantieren soll, hat vor allem *John Locke* postuliert.<sup>6</sup> Die **Verfassung** entstand also als Instrument zur **Disziplinierung der Herrschaft**. Zugleich hatte die Verfassung auch die Aufgabe, die **Legitimation der Herrschaft** zu vermitteln: durch die maßgebende Bezugnahme auf bürgerliche Willensbildung. Die Herrschaft sollte so für die von den Bürgern selbst bestimmten Zwecke und nur in dem von ihnen gesetzten Umfang eingesetzt werden.
- 7 Diese Darstellung ist eine recht grobe idealtypische Skizze des tatsächlichen historischen Geschehens. Moderne Verfassungen wurden in der Realgeschichte in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts durchgesetzt, in den Vereinigten Staaten von Amerika (1787) und in Frankreich im Zuge der Französischen Revolution (1791).<sup>7</sup>

Die Erfindung der modernen Verfassung hatte ein doppeltes Ziel: Sie will zum einen die Herrschaft beschränken und zum anderen die Ausübung der Herrschaft dem Einfluss der Bürger unterwerfen, also demokratisieren. Die Summe dieser beiden Ziele, Beschränkung der Herrschaft und Demokratisierung der Herrschaft, ist das welthistorisch Neue des westlichen Verfassungsbegriffs.

- 8 Zwar gab es auch in der Zeit vor der Einführung von Verfassungen Versuche, die Herrschaft zu begrenzen und ihre Missbrauchsmöglichkeiten zu verringern. Man denke etwa an die verschiedenen Instrumente der Antike wie kurze Amtszeiten der zur Herrschaft Berufenen oder das geübte Kollegialprinzip, nach dem es immer zwei römische Konsuln gab. Diese Mechanismen der Domestizierung der Herrschaft wurden mit dem römischen Kaisertum aber abgeschafft und durch Formen der Alleinherrschaft abgelöst. Zwar gab es im Verlauf der Geschichte immer Versuche, die Herrschaft zu bändigen, diese blieben aber mit ihrer Fixierung auf traditionelle Formen der Herrschaftsausübung in ihrer Wirksamkeit sehr begrenzt. Auch die religiös-moralische

---

5 *Th. Hobbes, Leviathan* (1961), in: Klenner, 1996, 1. Teil, 16. Kap., S. 144 f.

6 Vor allem in *Second Treatise on Government* (zuerst 1690) s. etwa Abschn. 95, 99.

7 *D. Grimm, Ursprung und Wandel der Verfassung*, in: HStR, Bd. I, 3. Aufl. 2003, § 1 Rn. 11 f.

Einbindung der Herrschaft durch Leitbilder der guten christlichen Herrschaft<sup>8</sup> konnte nur wenig wirksam und noch weniger verlässlich die Gefahren missbräuchlicher Herrschaftsausübung eindämmen. Den enorm gesteigerten Möglichkeiten moderner Staatlichkeit gegenüber waren jedenfalls diese traditionellen Versuche der Herrschaftsbeschränkung und Anleitung zur „guten“ Ausübung der Herrschaft hilflos unzureichend.

Moderne Staatlichkeit verfügt über erhebliche Möglichkeiten. Verfassungen sind damit so notwendig wie noch nie: zur Begrenzung und Konditionierung des Einsatzes staatlicher Mittel und zugleich zur demokratischen Bestimmung der Inhalte der staatlichen Aktivitäten. Die Staaten nehmen ihre materiellen wie ihre regulatorischen Möglichkeiten auch wahr; selbst der Schadstoffausstoß der Bürger in ihren Autos und Kaminen wird staatlich begrenzt und überwacht.

9

Zugleich ist der moderne Staat aber weit entfernt davon, allmächtig zu sein. Die modernen Gesellschaften haben einen Komplexionsgrad erreicht, der sie zu einem nicht unerheblichen Maß der zentralen Steuerung entzieht.<sup>9</sup> Vor allen Dingen aber ist das Geschehen auf den verschiedenen Teilgebieten der Gesellschaft, also der Kultur, der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Religion usw, stark von internationalen Verflechtungen gekennzeichnet, so dass die Regelungsmacht des einzelnen Staates auf Grenzen stößt. Dies ist noch nicht hinreichend im Bewusstsein aller Bürger angekommen. Der moderne, gerade auch der demokratische Staat ist einerseits großen, gar übergroßen Leistungserwartungen seiner Bürger ausgesetzt, und andererseits aber nur begrenzt in der Lage, diesen Erwartungen zu genügen. Daher darf sich eine moderne Verfassung nicht alleine damit begnügen, die Herrschaftsausübung zu begrenzen, sie hat auch dafür Sorge zu tragen, dass die staatlichen Aufgaben wirksam bearbeitet werden können.

## II. Supranationale und internationale Normen und Strukturen

Viele Probleme können die Staaten nicht mehr hinreichend mit ihren eigenen Möglichkeiten („Staatsgewalt“) und in Beschränkung auf ihre Territorien („Staatsgebiet“) und nur mit Wirkung gegenüber ihren Bürgern („Staatsvolk“) lösen. Insofern erfährt die klassische auf drei Elemente bauende Staatsdefinition einen Bedeutungsverlust – weil die Wirksamkeit einzelstaatlicher Herrschaft Grenzen hat.<sup>10</sup> Auf den verschiedensten Gebieten können staatliche Aufgaben nur hinreichend in Zusammenarbeit mit anderen Staaten bearbeitet werden. Das gilt für Umweltprobleme: Verschmutztes Wasser und schadstoffhaltige Luft machen an Staatsgrenzen keinen Halt. Dies gilt ebenso für die Ordnung der Wirtschaft in einer Welt, in der wirtschaftliche Transaktionen auf verhältnismäßig geringe nationale Hürden stoßen. Aber auch andere Gebiete verlangen nach einer überstaatlichen Regelung, so können etwa ansteckende Krankheiten

10

8 Zu Bedeutung und Gehalt der Fürstenspiegel s. *H. H. Anton*, Fürstenspiegel und Herrscherethos in der Karolingerzeit, 1968; *W. Berges*, Die Fürstenspiegel des hohen und des späten Mittelalters, 1938; *W. Kleineke*, Englische Fürstenspiegel vom Policraticus Johanns von Salisbury bis zum Basilikon Doron König Jakobs I., 1937.

9 Siehe etwa *H. Wilke*, Die Entzauberung des Staates, 1983.

10 Diese Einbuße an Steuerungsfähigkeit des Staates hat in der ihm eigenen zuspitzenden Art bereits *Carl Schmitt* beschrieben: „Die Epoche der Staatlichkeit geht jetzt zu Ende. Darüber ist kein Wort mehr zu verlieren. Mit ihr geht der ganze Überbau staatsbezogener Begriffe zu Ende, den eine europa-zentrische Staats- und Völkerrechtswissenschaft in vierhundertjähriger Gedankenarbeit errichtet hat. Der Staat als das Modell der politischen Einheit, der Staat als der Träger des erstaunlichsten aller Monopole, nämlich des Monopols politischer Entscheidung, dieses Glanzstück europäischer Form und occidentalen Rationalismus, wird entthront.“, *C. Schmitt*, Der Begriff des Politischen (1932), 9. korr. Aufl. 2015, S. 10.

## § 1 1. Teil: Aufgaben und Eigenarten einer Verfassung

---

angesichts der ungeheuren Zahl von Reisenden kaum mehr allein national bekämpft werden: Auch Bakterien und Viren halten sich nicht an Staatsgrenzen.

- 11 Diese Entwicklung hat ihre Ursachen. In technischer Hinsicht sind die enorm gestiegenen und günstig gewordenen Möglichkeiten des Transports und der Kommunikation zu nennen. Das hat zu einem gewachsenen Austausch von Informationen, Dienstleistungen, Gütern und nicht zuletzt Menschen geführt. Aber nicht nur technische Errungenschaften haben diesen Prozess eingeleitet, sondern auch ein politisch gewollter Abbau nationalstaatlicher Beschränkungen. Unter der Idee eines wohlstandsfördernden Welthandels wurden Zollbarrieren und andere Schranken des Austausches abgebaut oder wesentlich abgesenkt. Als Ergebnis haben wir einen Zustand, der mit dem Schlagwort **Globalisierung** bezeichnet wird. Dieser Begriff beschreibt eine Welt, die in ihren verschiedenen Teilen auf allen möglichen Gebieten in lebhaftem Austausch steht.<sup>11</sup>
- 12 Auch unter diesen Bedingungen besteht ein Bedarf nach den Sicherungs- und Steuerungsleistungen, die herkömmlicherweise der Staat übernimmt. Die Internationalisierung der Problematiken legte die **Internationalisierung der Problembearbeitung** nahe: Wir haben ein dichtes Netz internationaler Abkommen und von diesen geregelter internationaler Zusammenarbeit. So gibt es völkerrechtliche Vereinbarungen über den Einsatz von (gefährlichen) Pestiziden, über den Klimaschutz, über die Gewährleistung des Schutzes von Investitionen in anderen Ländern und vor allen Dingen auch Abkommen über den Handel, wie beispielsweise das Welthandelsregime.<sup>12</sup>
- 13 Auch wenn diese völkerrechtlichen Regelungen nur mit Zustimmung derjenigen Staaten in Kraft treten, die sich ihnen anschließen, so erleiden diese Staaten doch durch die damit eingegangenen Verpflichtungen eine **Souveränitätseinbuße**. Die staatlichen Strukturen erhalten Konkurrenz durch diese internationalen Vereinbarungen und die durch sie gegründeten internationalen Organisationen. Die nationalen Verfassungen können sich diesen Entwicklungen kaum entziehen, sie können sie aber zu gestalten versuchen. Einflussreiche Staaten erlangen dadurch sogar einen Zuwachs an Einfluss. Angesichts dieser Internationalisierung versuchen moderne Verfassungen diese Prozesse rechtsstaatlich zu begrenzen und demokratisch rückzubinden (→ § 10 Rn. 1 ff.). Die Verfassungsidee wächst über ihren Entstehungsbereich, den Einzelstaat, hinaus.
- 14 Besonders deutlich ist dieser Bedeutungsverlust der nationalen Regelungen gegenüber der **Europäischen Union**. Hier haben wir gemeinschaftliche überstaatliche Organe der Rechtsetzung, der Verwaltung und der Rechtsprechung der Mitgliedstaaten. Angesichts dessen kommt man nicht um die Feststellung herum: Die Einrichtungen der Europäischen Union bilden auf Teilgebieten ein wirksames politisches System, das heißt, hier werden verbindliche Entscheidungen für die Mitgliedstaaten und deren Einwohner getroffen. Pointiert ausgedrückt: „Brüssel“ ist auch ein Herrschaftszentrum. Daraus erwachsen auch neudimensionierte Chancen der politischen Gestaltung – unter Einbuße nationaler Selbstbestimmung.
- 15 In der Vergangenheit waren effektive Herrschaftsstrukturen nur in den einzelnen Staaten anzutreffen. Demgemäß waren die Verfassungen auch auf Staaten bezogen:

---

11 Zur Entstehung und Entwicklung des Begriffes der Globalisierung s. O. Bach, Die Erfindung der Globalisierung, 2013.

12 Siehe dazu etwa unter der hier interessierenden Perspektive Ch. Tietje/K. Nowrot, Verfassungsrechtliche Dimensionen des internationalen Wirtschaftsrechts, 2007; zur Darstellung dieser Internationalisierungstendenzen s. weiter Ch. Tietje, DVBl. 2003, 1081 ff.; Ch. Tietje, VVDStRL 66 (2007), 45 ff.; J. P. Trachtman, European Journal of International Law 17 (2006), 623 ff.

Weil die Bezugsprobleme der Verfassung, nämlich Beschränkung und demokratische Bestimmung der politischen Herrschaft, wesentlich nur einzelstaatlich auftraten. Mit dem Entstehen supranationaler Herrschaftseinrichtungen innerhalb einer Mehrebenenstruktur von Institutionen, die verbindliche Entscheidungen zu setzen vermögen, ist dieser konstitutive **Bezug einer Verfassung** auf einen Staat tendenziell obsolet.<sup>13</sup> Der **Verfassungsgedanke** kann, ja muss heutzutage **auch vom einzelnen Staat abgelöst** gesehen werden. Auch übernationale Einrichtungen, etwa die Europäische Union, bedürfen in der Sache einer Verfassung und können in funktionaler Perspektive betrachtet durch verfassungsrechtliche Regelungen reguliert werden.<sup>14</sup>

Insofern war der Versuch konsequent, Kompetenzen, Aufbau und Tätigkeit der Europäischen Institutionen durch eine Verfassung zu regeln: durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa,<sup>15</sup> der auch die Charta der Grundrechte enthalten sollte. Nach dem Scheitern dieses Vertrages, der nicht wie notwendig die Zustimmung aller Mitgliedstaaten der EU erhielt, trat der **Vertrag von Lissabon** an seine Stelle (→ § 10 Rn. 14). Mit seinem Inkrafttreten am 1. Dezember 2009 gewann auch die Charta der Grundrechte Rechtswirksamkeit. In funktionaler Betrachtung ist auch dieser Vertrag als rechtliche Grundordnung der EU eine Verfassung<sup>16</sup> – so wie auch schon die ihm vorangehenden Europäischen Verträge.<sup>17</sup> Vonseiten einiger Europarechtler hingegen wurden die Verträge als eine besondere Art von Verfassungsrecht anerkannt.<sup>18</sup>

Neben der relativ stark institutionalisierten EU gibt es eine Vielzahl internationaler Verträge und durch sie gegründete internationale Organisationen, die eigene Entscheidungsmechanismen kennen. An diese Strukturen sind – zum Teil und in unterschiedlicher Weise – staatliche Entscheidungskompetenzen abgegeben worden. Jedenfalls aber haben sich die Staaten verpflichtet, die Entscheidungen jener Organe zu befolgen. Damit gibt es also auch auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge Einrichtungen, die mehr oder weniger verbindlich Entscheidungen treffen können, welche letztlich auch die Bürger verpflichten. Damit ist die Frage nach einer verfassungsmäßigen Einbindung auch dieser Instanzen aufgeworfen. Seit einiger Zeit wird eine Diskussion um

16

13 Zur Aufgabe des Staatsbezugs für den Verfassungsbegriff oder Umstellung auf die institutionalisierte politische Herrschaft als Bezugsproblem der Verfassung s. etwa *M. Morlok*, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Verfassungstheorie, in: Lhotta, Deutsche und europäische Verfassungsgeschichte: sozial- und rechtswissenschaftliche Zugänge, 1997, S. 113, 114 ff.

für die überkommene Gegenposition, die die Verfassung in notwendiger Verbindung zum Staat sieht, *J. Isensee*, Staat und Verfassung, in: HStR, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 15.

14 *I. Pernice*, VVDStRL 60 (2001), 148, 163 ff.; für das Welthandelsrecht s. *E.-U. Petersmann*, Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law, 1961, S. 210 ff.

15 Veröffentlicht in: EuGRZ 2003, 389 ff.; zur Entstehungsgeschichte und Scheitern des Vertrages: *B. Schulte*, Sozialer Fortschritt 56 (2007), 121 ff.; *Th. Oppermann*, DVBl. 2004, 1264 ff.; zu den Gründen des Scheiterns: *H.-G. Franzke*, NWVBl. 2006, 413 ff.; *J. Schwarze*, JZ 2005, 1130 (1134).

16 Zu den Aspekten dieser Sicht *D. Th. Tsatsos*, Die Unionsgrundordnung – Handbuch zur europäischen Verfassung, 2010.

17 Der Verfassungscharakter dieser Verträge war umstritten, für die Reservierung des Verfassungsbegriffs auf den Staat etwa *D. Grimm*, JZ 1995, 581 (584 ff.).

18 S. etwa *H. P. Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 64 ff.; *P. Pescatore*, Die Gemeinschaftsverträge als Verfassungsrecht, in: FS Kutscher, 1981, S. 319, 323 ff.; *I. Pernice*, VVDStRL 60 (2001), 148, 163 ff.; *P. Häberle*, Europäische Verfassungslehre, 8. Aufl. 2016, S. 31 ff.; *A. von Bogdandy/J. Bast*, Der verfassungsrechtliche Ansatz und das Unionsrecht, in: von Bogdandy, Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 1 ff.

§ 1 1. Teil: Aufgaben und Eigenarten einer Verfassung

---

die **Konstitutionalisierung des Völkerrechts geführt**.<sup>19</sup> Mit Konstitutionalisierung ist dabei im Kern eine rechtliche Bindung, insbesondere eine rechtliche Begrenzung der Einwirkungsmöglichkeiten auf fundamentale Prinzipien oder Werte gemeint. Ergänzt werden diese Bestrebungen um Begrenzung der Ausübung und legitimierende Mechanismen der internationalen Entscheidungsfindung.

Besonders plastisch wurde die Notwendigkeit der (grundrechtlichen) Einbindung solcher auf internationaler Ebene getroffenen Entscheidungen und die Notwendigkeit von Rechtsschutzmöglichkeiten gegen sie bei sogenannten gezielten Sanktionen des UN-Sicherheitsrates. Der UN-Sicherheitsrat hat durch Resolutionen<sup>20</sup> beschlossen, das Vermögen bestimmter Personen, die der Terrorszene zugerechnet wurden, zu beschlagnahmen, was für die EU und ihre Mitgliedstaaten grundsätzlich verbindlich ist. Diese Resolutionen wurden ohne Anhörung der Beteiligten beschlossen und es gab kein Verfahren des Rechtsschutzes – ein verfassungsrechtlich unhaltbarer Zustand.<sup>21</sup> Zu Recht hat deswegen der EuGH diesen rechtsschutzlosen Zustand beendet.<sup>22</sup>

- 17 Die Grundidee einer Verfassung, nämlich Beschränkung und Legitimierung der Fähigkeit, verbindliche Entscheidungen zu setzen, ist wegen der tatsächlich bestehenden internationalen Entscheidungsmechanismen auch im übernationalen Recht angekommen und auch tatsächlich in Ansätzen wirksam geworden. In dem Maße, in dem sich mehrere Rechtsordnungen konstitutionalisieren, dh sich auf die nämlichen fundamentalen Prinzipien festlegen (Freiheit und Gleichheit der Bürger, Rechtssicherheit, effektiver Rechtsschutz, Beeinflussbarkeit der Entscheidungsfindung durch die von der Entscheidung betroffenen), liegt eine **wechselseitige Einwirkung der Rechtsordnungen** aufeinander nahe. Dies insbesondere dann, wenn sich die verschiedenen Rechtsordnungen in formalisierter Weise füreinander öffnen. Am weitesten geschehen ist dies innerhalb der **Europäischen Union**. Dort wurde eine **Mehrebenenstruktur** des Rechts institutionalisiert, in welcher die verschiedenen Ebenen der Rechtserzeugung, der Rechtsanwendung und des Rechtsschutzes miteinander verwoben sind. Die wechselseitige Einwirkung der Ebenen aufeinander kann allerdings auch Konflikte hervorrufen und Anpassungsnotwendigkeiten auf den beteiligten Ebenen begründen.<sup>23</sup>
- 18 Verfassungsrechtliche Voraussetzung für ein Mehrebenensystem des Rechts mit verfassungsrechtlichen Strukturen auf allen Ebenen ist die Öffnung der nationalen Rechtsordnung für die überstaatlichen Rechtsebenen. Das Grundgesetz hat dazu in Art. 23 die Möglichkeit der **Übertragung von Hoheitsrechten** zur Verwirklichung eines vereinten Europas und darüber hinaus in Art. 24 (→ § 10 Rn. 3 ff.) auf weitere zwischenstaatliche Einrichtungen und Systeme kollektiver Sicherheit vorgesehen. Weiter erklärt Art. 25 GG (→ § 10 Rn. 7) die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zum Bestandteil des Bundesrechtes.

---

19 Zum Begriff der Konstitutionalisierung und zu seinen Bedeutungsschichten *M. Knauff*, ZaöRV 68 (2008), 453 ff.; s. dazu etwa *G. Nolte*, VVDStRL 67 (2008), 129 ff., *R. Poscher*, VVDStRL 67 (2008), 160 ff. mwN; instruktiv zur Diskussion *S. Kadelbach/Th. Kleinlein*, Überstaatliches Verfassungsrecht, AVR 44 (2006), 235 ff.; *R. Wahl*, Verfassung jenseits des Staates – eine Zwischenbilanz, in: Hochhuth, Nachdenken über Staat und Recht, 2010, S. 107 ff.

20 Siehe etwa die Resolutionen S/RES/1267 (1999) bis S/RES/1730 (2006).

21 Siehe dazu *G. Biehler*, AVR 41 (2003), 169, 180 f.; *S. Schmahl*, EuR 41 (2006), 566 ff.; *U. Haltern*, JZ 2007, 537 ff.; allgemeiner gefasst: *Ch. Walter*, AöR 129 (2004), 39 ff.

22 EuGH 3.9.2008 – Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, EuGRZ 2008, 480 ff.; begrüßend *H. Sauer*, NJW 2008, 3685 (3686); *J. A. Kämmerer*, EuR 2009, 114 ff.; *T. B. Scholz*, NVwZ 2009, 287 ff.

23 Zum Umgang mit diesen Problemen bei den Grundrechten *L. Michael/M. Morlok*, Grundrechte, 9. Aufl. 2025, § 47 Rn. 914 ff.

## § 2 Aufgaben einer Verfassung

Verfassungen sind in einer bestimmten historischen Situation zur Begrenzung und Disziplinierung der staatlichen Macht entstanden. Mittlerweile sind sie wohletablierte Elemente moderner Staatlichkeit. Neben ihrer ursprünglichen Bedeutung erfüllen sie eine Reihe weiterer Aufgaben.

1

Welche Funktionen man einer Verfassung zuerkennt, hängt einerseits von der gewählten **Abstraktionshöhe** ab: Mit Blick auf die Wirtschaftsgrundrechte kann man ihre Leistung als Sicherung der wirtschaftlichen Entfaltung und Dispositionsmöglichkeit der Bürger kennzeichnen. Auf höherer Abstraktionsebene, auf der etwa die Gewaltenteilung neben den Grundrechten berücksichtigt wird, lässt sich die Verfassungsfunktion beschreiben als Beschränkung der staatlichen Macht. Weiterhin kommt man zu unterschiedlichen Leistungen, je nachdem, ob man auf den einzelnen Bürger oder auf die Gesellschaft insgesamt abstellt. Hinsichtlich der Gesellschaft dient die verfassungsrechtliche Garantie der Grundrechte dem Erhalt der gesellschaftlichen Differenzierung und der Vielfalt unterschiedlicher Kommunikationszusammenhänge.<sup>1</sup> Die grundrechtliche Vereinigungsfreiheit beispielsweise trägt bei zur Entwicklung einer reichen Landschaft an Organisationen, die sich je spezifischen Zwecken widmen und bei der Erreichung dieser ein hohes Leistungsniveau erreichen können. Dieses ist bei Vereinigungen, die nicht selbstbestimmt ihre Ziele verfolgen, sondern mit staatlichen Interventionen zu kämpfen haben, kaum möglich.<sup>2</sup> Aber auch dem Staatsapparat ist das verfassungsrechtliche Regelwerk nützlich. Insofern etwa, als die staatlichen Institutionen in sicherer Abgrenzung zueinander handeln können und Kompetenzstreitigkeiten und Rivalitäten zwischen ihnen jedenfalls mit Mitteln des Rechts weitgehend ausgeschlossen sind.

Die Leistungen einer Verfassung kann man auf **drei Leitbegriffe** bringen: Beschränkung der staatlichen Macht (→ § 2 Rn. 3 ff.), deren funktionale Organisation (→ § 2 Rn. 11 ff.) und ihre Legitimation (→ § 2 Rn. 17 ff.). Damit sind auch Aspekte beschrieben, die das Staatsorganisationsrecht durchgängig kennzeichnen. In den verschiedensten Fragen kann man diese Aspekte finden – auch deswegen, weil sie sich wechselseitig stützen.

2

### I. Beschränkung der staatlichen Macht

Das historisch primäre und auch heute erstrangige Bezugsproblem einer Verfassung liegt in der **Beschränkung der staatlichen Macht**. Eine Verfassung schränkt ein, was staatlicherseits entschieden und getan werden kann, oder, aus der Sicht der Bürger formuliert: beschränkt das, was vonseiten des Staates zu erwarten und schlimmstenfalls zu befürchten ist und macht die Ausübung der staatlichen Gewalt insofern vorhersehbar und berechenbar. Die Beschränkung der staatlichen Möglichkeiten durch ihre Bindung an das Recht sorgt so auf einem wichtigen Feld für **Rechtssicherheit**.

3

In dieser Beschränkung der Möglichkeiten des staatlichen Handelns liegt auch der **politische Kern** einer Verfassung. In der Regulierung des Erwerbes der Macht, verbindliche Entscheidungen setzen zu können, in der demokratischen Bestimmung der Inhalte dieser Entscheidungen und in der Aufstellung von Bedingungen und Schranken der

4

1 So die Analyse von N. Luhmann, Grundrechte als Institution (1965), 6. Aufl. 2019.

2 Vgl. dazu L. Michael/M. Morlok, Grundrechte, 9. Aufl. 2025, § 33 Rn. 665 ff.

## § 2 1. Teil: Aufgaben und Eigenarten einer Verfassung

---

Ausübung der staatlichen Gewalt kommt der Verfassung zentrale Bedeutung für den politischen Prozess zu.

- 5 In politischer Betrachtung sehen die aktuellen Machthaber die Verfassung mit ihren Beschränkungen typischerweise als hinderlich an. Sie sind strukturell in der Versuchung, die sie in ihren Handlungsmöglichkeiten einengenden verfassungsrechtlichen Grenzen auszudehnen. Bei den oppositionellen Gruppierungen liegen die Dinge umgekehrt. Sie tendieren dazu, die Möglichkeiten der staatlichen Macht enger zu verstehen und ihr gegenüber gegebenenfalls den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit zu erheben. Aus dieser Funktion der Machtbegrenzung heraus steht die Verfassung also originär in einem **politischen Spannungsfeld**. Verfassungsprobleme sind sehr häufig deswegen auch politische Fragen, weil es um die Verteilung staatlicher Machtbefugnisse geht. Daraus darf allerdings nicht geschlossen werden, dass solche Verfassungsstreitigkeiten in erster Linie politisch auszutragen seien, gar mit den Mitteln der Macht. Die rationalisierende und befriedende Rolle einer verfassungsrechtlichen Regelung der Machtverhältnisse liegt gerade darin, dass Streitigkeiten mit den Mitteln des Rechts ausgetragen und auch entschieden werden können. Insbesondere die Verfassungsgerichtsbarkeit (→ § 17 Rn. 47 ff.) hat hierin eine ihrer wesentlichen Aufgaben.
- 6 Die verfassungsrechtlichen Regelungen setzen der staatlichen Tätigkeit also Grenzen und können eine sich als naheliegende und praktisch darstellende Handlungsmöglichkeit versperren. Verfassungsrecht bildet eine Vorkehrung zur Verhinderung allzu einfacher Lösungen. Insofern fungiert **Verfassungsrecht als Verhinderungsrecht**. Es macht die Dinge komplizierter, begründet für Verwaltung wie Politik Hindernisse. Dies aber aus gutem Grund: Wer in einer aktuellen Handlungssituation steht, hat unvermeidlicherweise einen beschränkten Horizont. Die Situation mit ihren Gegebenheiten beschränkt die Informationen und die Aufmerksamkeit, die dem Handelnden zur Verfügung stehen. Der Handelnde in einer Situation ist eben in dieser befangen, er kann nicht immer an Aspekte denken, die in der Situation nicht präsent sind, von seiner Handlung aber gleichwohl betroffen werden. Es geht also um Aspekte, die erst in der Langzeitperspektive oder im Blickwinkel anderer zum Vorschein kommen.
- 7 Auch wenn im Einzelfall etwa zur Rettung eines Entführungsopters die Androhung oder Anwendung der Folter geraten erscheint – man denke an den Fall *Jakob von Metzler* – so liegt hinter dem verfassungsrechtlichen Verbot der Folter<sup>3</sup> ein sehr viel größeres Betrachtungsfeld, das weitere Überlegungen und Rechtsgüter verarbeitet hat. Verfassungsrecht führt also immer wieder in die Konstellation, dass eine gewünschte Maßnahme, für die ja konkret auch manches sprechen mag, nicht erlaubt ist. Das gehört zum Wesen einer – eben machtbegrenzenden – Verfassung.
- 8 Verfassungsrechtliche Einbindungen wirken also der Verengung der Betrachtung entgegen und halten Aspekte und Werte mit rechtlicher Relevanz auf Dauer präsent. Verfassungen fungieren insofern als **Erfahrungsspeicher**. Sie verbieten etwa bestimmte staatliche Eingriffe aus der Erfahrung heraus, dass der Zulässigkeit bestimmter staatlicher Maßnahmen, gegen die im gegebenen Einzelfall wenig sprechen mag, in der Fülle der Anwendungsmöglichkeiten betrachtet eine große Missbrauchsgefahr an-

---

3 Dazu L. Michael/M. Morlok, Grundrechte, 9. Aufl. 2025, § 22 Rn. 446.

haftet. Verfassungen haben also auch die Bedeutung als **Gedächtnis einer politischen Gemeinschaft**.<sup>4</sup>

Diese Eigenart einer Verfassung ist daran abzulesen, dass die verschiedenen historischen Erfahrungen, welche die Staaten gemacht haben, sich auch in der einen oder anderen verfassungsrechtlichen Besonderheit niedergeschlagen haben. Verwiesen sei nur auf die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG (→ § 15 Rn. 31), durch die auch das Bundesstaatsprinzip (→ § 8 Rn. 1 ff.) geschützt ist. Durch diese Verankerung als unabänderliches Verfassungsprinzip sollte vor einer Gleichschaltung der Länder, wie 1933 geschehen, geschützt werden.

Allerdings darf die Bedeutung der Verfassung als Begrenzung der staatlichen Handlungsmöglichkeiten auch nicht verabsolutiert werden. Verfassungen wurden installiert, um die Probleme in den Griff zu bekommen, die durch schlagkräftige Herrschaftsorganisationen entstanden sind. Die Begrenzung der staatlichen Macht durch das Verfassungsrecht zielt auf **Folgeprobleme effektiver Staatlichkeit**. Bei der Bekämpfung von Folgeproblemen hat man sich aber stets bewusst zu machen, dass man an einem solchen arbeitet. Diejenige Einrichtung, welche das Problem aufwirft, trägt selbst dazu bei, erhebliche – andere – Probleme zu lösen. Die Bekämpfung des Folgeproblems darf nicht zur Abschaffung des primären Problemlösers führen. Die Begrenzung der Staatsgewalt darf die Wahrnehmung der Staatsaufgaben nicht unmöglich machen.

Der Aufbau wirksamer Staatlichkeit hat nun die Probleme der inneren wie der äußeren Sicherheit zu einem erheblichen Maße gelöst. Wir genießen ein gut entwickeltes System öffentlicher Infrastrukturen, allergrößte Not und Verelendung wird durch die Sozialstaatlichkeit verhindert, der Staat bemüht sich um die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage. All dies darf nicht in Vergessenheit geraten über die machtbegrenzende Funktion der Verfassung. Eine Verfassung soll den Missbrauch und den übermäßigen Einsatz staatlicher Macht verhindern, aber nicht die Erfüllung der staatlichen Funktionen lähmen. Das Verfassungsrecht steht damit vor der permanenten Aufgabe, die Wirksamkeit des Staates sicherzustellen und zugleich einen unangemessenen Einsatz staatlicher Mittel zu verhindern. Von daher ist dem Verfassungsrecht eine Abwägungsaufgabe eingeschrieben.

## II. Funktionale Organisation des Staatswesens

Das Verfassungsdenken darf sich nicht auf die historisch primäre Aufgabe der Verfassung, die Domestizierung des Staates, beschränken. Wenn man wie *Thomas Hobbes* den Staat als Leviathan versteht, so hat eine Verfassung diesem wilden Tier Zügel angelegt, sie soll damit die Kraft dieses Tieres auf nützliche Ziele richten und in vernünftige Bahnen leiten, nicht aber dieses Tier lähmen. Man hat deswegen auch von der Zähmung des Leviathans gesprochen, der durch die Verfassung zum nützlichen Haustier werde.<sup>5</sup> Verfassungsrecht will also den Staat domestizieren, aber wegen seiner Leistungen auch erhalten. Damit ist die zweite Hauptfunktion der Verfassung

4 J. Assmann, Das kulturelle Gedächtnis, 9. Aufl. 2025, S. 87 ff.; N. Luhmann, Organisation und Entscheidung, 3. Aufl. 2011, S. 417 ff.; J. Krüper, Kulturwissenschaftliche Analyse des Rechts, in: Krüper, Grundlagen des Rechts, 5. Aufl. 2025, § 15 Rn. 14 ff.

5 Ursprünglich hat den Leviathan als ein mittlerweile alt gewordenes „nützliches Haustier“ bezeichnet E. Denninger, Der gebändigte Leviathan, 1990, S. 29; dann auch H. Schulze-Fielitz, Der Leviathan auf dem Weg zum nützlichen Haustier?, in: Voigt, Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?, 1993, S. 95 ff.; W. Dettling, Die Zähmung des Leviathan, 1980.

## § 2 1. Teil: Aufgaben und Eigenarten einer Verfassung

---

angesprochen: die **funktionale und effektive Organisation des Staatswesens**. Durch das verfassungsrechtliche Regelwerk soll die Arbeit des Staates verbessert werden.

- 12 Eine Verfassung etabliert eine **politische Einheit**, die Institutionen zur Setzung verbindlicher Entscheidungen umfasst; realgeschichtlich ging, wie gezeigt, die Staatsbildung der verfassungsrechtlichen Einbindung voraus. In dieser Dimension dient eine Verfassung also der politischen Einheitsbildung.<sup>6</sup>
- 13 Durch eine Verfassung wird unter einem normativen Dach und durch sie begründete Institutionen die Bevölkerung zu einer politischen Gemeinschaft versammelt. Diese Konstituierung einer politischen Gemeinschaft verpflichtet sich auf gemeinsame Rechtsregeln und akzeptiert die durch die Verfassung geschaffenen staatlichen Einrichtungen der Entscheidungsfindung.<sup>7</sup> Diese Gemeinschaftsbildung ist insofern eine politische, als sie nach den Kriterien der Verfassung erfolgt, auf die man sich einigen muss; die Zugehörigkeit zu dieser politischen Gemeinschaft bemisst sich eben nicht nach Kriterien der Verwandtschaft, wie in Stammesgesellschaften, auch nicht nach einer gemeinsamen Religion, sie ist vielmehr offen für alle Religionen und Glaubenslose. Sie konstituiert sich auch nicht notwendigerweise entlang der Grenzen einer ethnischen Gemeinschaft, diese politische Gemeinschaft ist offen für Menschen verschiedener Herkunft und Kultur, maßgeblich für die Zugehörigkeit ist das Bekenntnis zu dieser Verfassung als gemeinsame Grundordnung. Dies kann man auch durch den Begriff des **Verfassungspatriotismus**<sup>8</sup> ausdrücken, um den Kern der Gemeinschaftsbildung und der Loyalitätsverpflichtung zu kennzeichnen.
- 14 Durch die Verfassung wird auch eine eigene politische Sphäre mit ihren Institutionen und darauf bezogenen Rollen geschaffen. Die Verfassung sorgt also für die **Ausdifferenzierung der Politik** in dem Sinne, dass die verbindlichen Entscheidungen in speziellen Institutionen getroffen werden, die sich vom Rest der Gesellschaft abheben. Das ist insbesondere für die demokratische Bestimmung der Inhalte der Politik nötig. Gesellschaftliche Machtpositionen sollen nicht ohne Weiteres auch politische Macht bedeuten. Eine demokratische und damit auch der Legalität verpflichtete politische Ordnung muss dafür Sorge tragen, dass die in einer freiheitlichen Gesellschaft unvermeidliche Unterschiedlichkeit an finanziellen und anderen Machtmitteln nicht in die Politik überschlägt. Deswegen wird die Politik getrennt von anderen Einrichtungen institutionalisiert und die politischen Input-Strukturen egalitär verfasst. Dies wird insbesondere deutlich bei der Gewährleistung der Gleichheit des Wahlrechts (→ § 5 Rn. 103 ff.), ganz fundamental bereits darin, dass es die Institution Wahlrecht als solche überhaupt gibt, die auch allen Bürgern zukommt, so dass die politische Bestimmungsmacht von den anderen Positionen in der Gesellschaft losgelöst wird.<sup>9</sup>

---

6 K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995 (Neudruck 1999), Rn. 6 ff.

7 Zur Integrationsleistung des Grundgesetzes aus politiktheoretischer Sicht: J. Bühler, Das Integrative der Verfassung, 2011.

8 Der Begriff stammt von D. Sternberger, Verfassungspatriotismus, Schriften Band X, 1990, S. 13 ff.; J. Habermas hat ihn dann wieder aufgenommen und prominent gemacht, J. Habermas, Faktizität und Geltung, 5. Aufl. 1997, S. 642. An diesen Begriff schließt sich eine kontroverse Diskussion an, ablehnend etwa O. Depenheuer, DÖV 1995, 854 ff.; differenzierend und auf die Gefahren aufmerksam machend: K. v. Beyme, Deutsche Identität zwischen Nationalismus und Verfassungspatriotismus, in: Hettling/Nolte, Nation und Gesellschaft in Deutschland, 1996, S. 80, 92, 97. Umfassend zu Ursprung, Kritik und Bedeutung in der postnationalen Gesellschaft J.-W. Müller, Verfassungspatriotismus, 2010.

9 Vgl. zur notwendigen Ausdifferenzierung der Politik N. Luhmann, KZfSS 20 (1968), 705 ff.; N. Luhmann, Die Politik der Gesellschaft, 2000, S. 69 ff.; N. Luhmann, Politische Soziologie, 2010, S. 64 ff., 106 ff.

## Stichwortverzeichnis

Die Angaben verweisen auf die Paragraphen des Buches (**fette Zahlen**) sowie die Randnummern innerhalb der einzelnen Paragraphen (magere Zahlen).

Beispiel: § 9 Rn. 10 = 9 10

- Abgeordnetenrechte** 11 74, 93 f.
- Abstrakte Normenkontrolle** 17 84 ff.
- Abweichungsgesetzgebung** 8 13, 23, 33
- Allgemeine Regeln des Völkerrechts** 10 7
- Allgemeinheit der Wahl** 5 94 f.
- Annexkompetenz** 8 41
- Anwendungsvorrang** 7 20; 8 37, 77
  - des Unionsrechts 3 12; 10 20; 17 38, 42
- Appellentscheidung** 17 94
- Ausführung der Bundesgesetze** 8 55 ff.; 16 14 f.
- Auslegung**
  - des Grundgesetzes 3 12
  - Rettungsauslegung 17 91
  - Unionsrechtskonforme Auslegung 3 12; 10 20
  - Verfassungskonforme Auslegung 3 8
  - Völkerrechtsfreundliche Auslegung 10 8
- Ausschließliche Bundeskompetenz** 8 22
- Ausstrahlungswirkung der Verfassung** 3 8
- Bedarfskompetenz** 8 23, 27 ff.
- Begrenzte Einzelermächtigung, Europäische Union** 10 17, 34
- Berufsbeamtentum** 16 11
- Beschlüsse der Europäischen Union** 10 21
- Bestimmtheitsgebot**
  - rechtsstaatlich 7 38 ff.
  - Rechtsverordnungen 7 63 ff.
- Brückenklauseln** 10 18
- Bundesauftragsverwaltung** 8 57 ff., 65, 73, 84, 89 ff., 114
- Bundeseigene Verwaltung** 8 57, 60
- Bundespräsident** 10 11; 14 1
- Bundesrat** 8 98; 13 1 ff.
  - Ausschüsse 13 20 f.
  - Blockadepolitik 13 5
  - Europakammer 13 22
  - Geschäftsordnung 13 17
  - Gesetzesinitiativrecht 13 26
  - Kontrastorgan 13 4
  - Mehrheitserfordernisse 13 18
  - Verwaltungserfahrung 13 3
  - Weisungsgebundenheit der Mitglieder 13 11 f.
- Bundesratspräsident** 13 19
- Bundesregierung** 12 1 ff.
  - Geschäftsordnung 12 60 f.
  - Gesetzesinitiativrecht 15 10
  - Informationsfunktion 12 4
  - Koordinationsfunktion 12 5
  - Verwaltungsspitze 12 10
- Bundesstaat** 8 1 ff., 17 ff., 33, 94; 10 15
- Bundestag** 11 1 ff.
  - Auflösung 11 146; 12 35
  - Ausschüsse 11 107 ff.
  - Budgethoheit 11 29 ff.
  - Funktionsfähigkeit 11 78
  - Funktionsvergütungen 11 87
  - Geschäftsordnung 11 129 ff.
  - Gesetzesinitiativrecht 15 11
  - Hauptausschuss 11 115
  - Hausrecht 11 62
  - Kontrollfunktion 11 22
  - Kreationenfunktion 11 15 ff., 58
  - Selbstauflösungsrecht 11 147
  - Selbstversammlungsrecht 11 141
  - Vertrauensfrage 12 43 ff.
  - Verwaltung 11 140
- Bundestreue** 7 72; 8 91, 95, 104
- Bundesverwaltung** 8 93
- Bundeszwang** 8 103 f.
- Demokratieprinzip** 2 28; 5 1 ff.; 8 111
- Direkte Demokratie** 5 71 ff.
- Diskontinuität** 11 134, 143 ff.; 15 17
  - sachliche 11 144
- Einheit der Rechtsordnung** 3 9
- Einheit der Verfassung** 3 34; 4 4; 8 8
- Einrichtung der Behörden** 8 55, 65, 67, 70 f., 73 f., 80 f.
- Einsatz bewaffneter Streitkräfte** 11 37
- Einspruchsgesetze** 13 27
- Enquetekommissionen** 11 116

## Stichwortverzeichnis

---

- Entscheidung in eigener Sache 5 125;  
11 88
- Erforderlichkeitsklausel 8 23, 27 ff., 47,  
52
- Europäische Integration 10 14 ff.
- Europäische Menschenrechtskonvention  
10 9
- Europäische Union 1 14; 8 2; 10 4, 14 ff.
- Europäischer Rat 10 18
- Europäisches Parlament 7 8; 10 22, 25
- Euro-Rettungsschirm 11 33
- Ewigkeitsklausel 13 2; 15 26, 31
- Exekutivkompetenzen 8 55, 57 ff.
- Finanzgerichtsbarkeit 8 117
- Finanzverfassung 8 113 ff.
- Finanzverwaltung 8 117
- Föderalismusreform 8 13, 22, 28, 33, 36,  
49; 13 28
- Fraktionen 11 96 ff.
- Fraktionsdisziplin 11 102
- Fraktionsloser Abgeordneter 11 106
- Fraktionszwang 11 102
- Freies Mandat 11 69 ff.
- Freiheit der Wahl 5 100 ff.
- Freiheitlich demokratische Grundordnung  
5 8, 181 f.; 8 105
- Funktionale Selbstverwaltung 16 5
- Geheimheit der Wahl 5 112
- Geltungsvorrang 3 7; 10 20
- Gemeinsamer Ausschuss 13 33
- Gemeinschaftsaufgaben 8 18
- Gerichte als Behörden 17 17
- Geschäftsordnungsautonomie 11 61
- Gesetz  
– formelle Gesetze 15 4  
– materielle Gesetze 15 4
- Gesetzgebungskompetenzen  
– Annexkompetenz 8 41  
– Ausschließliche Gesetzgebungskompe-  
tenz 8 22  
– konkurrierende Gesetzgebungskompe-  
tenz 8 23  
– kraft Natur der Sache 8 42  
– kraft Sachzusammenhangs 8 41  
– Parallele Gesetzgebungskompetenz  
8 33, 51 f.
- Gesetzgebungsnotstand 15 33
- Gesetzgebungsverfahren als Gemeinwohl-  
verfahren 15 8
- Gesetzlicher Richter 17 40
- Gewaltenteilung 8 8, 16
- Gewaltenverschränkungen 17 16
- Gleichheit der Wahl 5 103 f.  
– Erfolgswert 5 105  
– Zählwert 5 104
- Gleichwertige Lebensverhältnisse 8 30
- Grundmandatsklausel 5 121
- Haushaltsgesetzgebung 11 29 ff.
- Haushaltsrecht 8 113 ff.
- Homogenitätsklausel 4 12; 8 109 f.
- Immunität 11 78
- Imperatives Mandat 11 69
- Indemnität 11 77
- Informalität 15 8
- Input-Legitimation 2 19
- Interpellationsrecht 11 40
- judicial-self-restraint 17 62
- Justizgewährungsanspruch 17 22
- Justizgrundrechte 17 40
- Kernbereich exekutiver Eigenverantwor-  
tung 7 30; 11 41, 120, 125
- Koalitionsvereinbarung 12 32
- Kommunale Selbstverwaltung 8 2; 16 5
- Kompetenz kraft Natur der Sache 8 42,  
51
- Kompetenz kraft Sachzusammenhangs  
8 41, 51
- Kompetenz-Kompetenz 10 17 f., 34, 39
- Kompetenzmodi 8 49, 52, 74
- Kompetenztitel, numerus clausus 8 57
- Kompetenzverteilung, Grundsätze 8 19
- Konnexitätsprinzip 8 68
- Konstitutionalisierung des Völkerrechts  
1 16
- Konstruktives Misstrauensvotum 12 14,  
37 ff.
- Kontrollintensität 7 34
- Kooperativer Föderalismus 8 108
- Kooperativer Verfassungsstaat 8 99;  
10 1 f.

## Stichwortverzeichnis

---

- Länderfinanzausgleich 8 118 ff.  
Legislativkompetenzen für die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren 8 55, 65 ff.  
Legitimation der Herrschaft 5 1  
Legitimationskette 5 15; 11 3  
Leistungsverwaltung 16 3  
Lindauer Abkommen 10 10  
Mehrebenensystem 1 15, 17 f.; 8 2  
Mehrheitsformen 5 64 ff.  
– absolute Mehrheit 5 67, 88  
– Anwesenheitsmehrheit 11 59; 15 30  
– Mitgliedermehrheit 5 66 f., 69; 11 34, 58  
– qualifizierte Mehrheit 5 65; 15 30  
– relative Mehrheit 5 88, 106  
Mehrheitsprinzip 11 56 ff.  
Mehrheitswahl 5 88  
Minderheitenrechte 11 23, 101, 117  
Ministerverantwortlichkeit 12 10, 52, 55  
Mischverwaltung 8 93  
Mittelbare Staatsverwaltung 8 18; 16 4  
Mitwirkung an der Europäischen Gesetzgebung 10 36 ff.  
Nachbesserungspflicht 9 13  
Nachhaltigkeitsgrundsatz 9 10  
NATO 10 3, 5, 13  
Neutralität von Amtsträgern 5 146; 12 12  
Nichtzulassungsbeschwerde 17 100  
Notstand 2 34; 8 105 f.  
Oberste Bundesgerichte 17 24  
Offene Verfassungsstaatlichkeit 10 1  
Öffentlicher Dienst 16 7 ff.  
Öffentlichkeit der Wahl 5 114  
Öffentlichkeitsarbeit der Regierung 5 111  
Organisationshoheit der Länder 8 65, 67, 81, 83, 85  
Organstreit 17 49, 60, 74 ff.  
Organtreue 10 11; 13 5  
Output-Legitimation 2 19  
Outsourcing der Gesetzgebung 15 10  
Parallele Gesetzgebungskompetenz 8 33 ff., 51 f.  
Parlamentarische Budgethoheit 11 29 ff.  
– Budgetverantwortung 11 33  
– Planungs- und Lenkungsfunktion 11 32  
Parlamentarische Mitwirkungsrechte 11 76  
Parlamentarischer Rat 4 9  
Parlamentsautonomie 11 60 ff.  
Parlamentsschutznormen 11 5  
Parlamentsvorbehalt 10 13; 11 11  
Parteibegriff 5 135 ff.  
Parteien, politische 5 128 f.  
Parteienfinanzierung 5 155 ff.  
Petitionsausschuss 11 43  
Pflichten des Abgeordneten 11 91 f.  
Ping-Pong-Gesetzgebung 8 38  
Plebiszitäre Demokratie 5 71 ff.  
pouvoir constituant 15 27  
pouvoir constitué 15 28  
Praktische Konkordanz 3 34  
Primärrecht, Europäische Union 10 14  
Private Gerichte 17 27  
Programmformel 7 64  
Prozesskostenhilfe 7 36  
Prozessstandschaft 17 76, 78  
Prüfungsrecht des Bundespräsidenten 14 25 ff.  
Rat, Europäische Union 10 22  
Ratifikation 10 12 f.  
Rechtliches Gehör 17 41  
Rechtsgewährleistungsanspruch 17 2  
Rechtskraft, Rechtsprechung 17 6  
Rechtsnatur der Geschäftsordnung 11 130  
Rechtsprechungsmonopol 17 15  
Rechtsrestitution 7 76  
Rechtssicherheit 2 3  
Rechtsverordnungen 7 57 ff.; 8 21, 35, 54; 11 12 ff.; 15 37  
Rechtsweggarantie 17 40  
Regelungslücke, planwidrige 17 22  
Regierung 12 1 ff.; 16 1  
– Begriff 12 1  
– Funktion 12 2 ff.  
Repräsentation 11 3  
Republikprinzip 6 1 ff.  
Richteranklage 17 100

## Stichwortverzeichnis

---

- Richterbestellung 8 100  
Richterliche Rechtsfortbildung 17 18 ff.  
Richterrecht 17 19  
Richtlinien der Europäischen Union  
10 21; 15 35  
Rückschrittsverbot 7 119  
Rückwirkung 7 46 ff.  
– echte Rückwirkung 7 49  
– Rückbewirkung von Rechtsfolgen 7 53  
– Rückwirkungsverbot 7 48  
– tatbestandliche Rückanknüpfung 7 53  
– unechte Rückwirkung 7 51  
Ruhendes Mandat 5 99  
Rule of Law 7 10  
Satzungen 15 38  
Schuldenbremse 8 121  
Schutzpflichten 2 40; 7 95  
Sekundärrecht, Europäische Union 10 16  
Selbstentscheidungsformel 7 64  
Sondervotum 17 72  
Souveränität 10 1 f.  
Sozialer Rechtsstaat 7 1 ff.  
Sozialstaatlichkeit 7 80 ff.  
Sperrklausel 5 87  
Spezifisches Verfassungsrecht 17 62  
Staatenbund 8 4; 10 15  
Staatenverbund 8 4; 10 15  
Staatliches Informationshandeln 15 5  
Staatsaufgaben 2 29 ff.  
Staatsaufgabenbestimmung 2 29, 31 f.  
Staatsbegriff  
– formaler Staatsbegriff 1 3  
– materieller Staatsbegriff 1 3  
Staatsgebiet 1 3  
Staatsgewalt 1 3  
Staatsstrukturbestimmungen 2 29 f.  
Staatsvertrag 8 108  
Staatsvolk 1 3  
Staatszielbestimmungen 2 29 ff.  
Steuern 8 115  
Stufenbau der Rechtsordnung 3 6  
Subjektives Recht 7 110  
Superrevisionsinstanz 17 62  
Supranationalität 10 15 f.  
Tierschutz 9 17 ff.  
Übertragung von Hoheitsrechten 10 4  
Ultra-vires-Akt 10 34  
Umweltrecht 9 1 ff.  
Unabhängigkeit der Rechtsprechung  
17 14  
Unabhängigkeit des Richters 17 36 ff.  
Unionsrechtskonforme Auslegung 8 44;  
10 20  
Unitarisierung 8 12 f.  
Unmittelbare Staatsverwaltung 16 4  
Unmittelbarkeit der Wahl 5 96 ff.  
Untersuchungsausschuss 11 117 ff.  
Unvereinbarkeitserklärung 17 93  
Verfassung  
– Einheit der Verfassung 3 34; 4 4; 8 8  
– Gerechtigkeitsreserve 3 20 ff.  
– Offenheit der Verfassung 3 25 ff.  
– verfassungskonforme Auslegung 17 91  
– Vorrang der Verfassung 3 7; 7 19 f.;  
10 8; 17 51, 95  
Verfassungsablösung 4 21 f.; 15 26  
Verfassungsänderung 15 26, 28  
Verfassungsautonomie 8 17, 55, 110  
Verfassungsbeschwerde 17 49, 63, 79,  
100  
Verfassungsgerichtsbarkeit, politische Di-  
mension 17 60 ff.  
Verfassungsidentität 10 33  
Verfassungskonforme Auslegung 3 8;  
17 91  
Verfassungspatriotismus 2 13  
Verfassungsprinzipien 3 30, 34  
Verfassungswandel 3 29; 17 54  
Verhältniswahl 5 87  
Vermittlungsausschuss 8 107; 15 21 ff.  
Verordnungen der Europäischen Union  
10 21  
Verteidigungsfall 11 34  
Vertrag von Lissabon 1 15; 10 14  
Vertragsabrundungskompetenz, Europäi-  
sche Union 10 19  
Vertrauensfrage 12 43 ff.  
Verwaltung 8 53 ff.; 16 2  
Verwaltungsautonomie 8 84, 88

## Stichwortverzeichnis

---

**Verwaltungskompetenzen** 8 54 ff.  
– Bundesauftragsverwaltung 8 57  
– bundeseigene Verwaltung 8 57  
– Landeseigenverwaltung 8 54, 65 f.,  
73 f.  
**Verwaltungsverfahren** 8 55, 66, 69 ff.,  
73 ff., 80  
**Verwaltungsvorschriften** 8 88; 15 39  
**Verwerfungsmonopol** 17 95  
**Völkerrechtliche Verträge** 10 11  
**Völkerrechtsfreundliche Auslegung** 10 8  
**Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes** 10 8  
**Volkssouveränität** 5 8 ff.  
– personelle Dimension 5 15 ff.  
– sachliche Dimension 5 14  
– zeitliche Dimension 5 20, 22 f.  
**Vorbehalt des Gesetzes** 7 22 ff.; 11 9;  
15 7; 16 2  
**Vorhersehbarkeitsformel** 7 64

**Vorrang des Gesetzes** 7 19 f.; 11 9; 15 7  
**Vorrangkompetenz** 8 23 f., 28, 51 f.  
**Vorsorgeprinzip** 9 1, 13  
**Wahlprüfung** 5 123 ff.  
**Wahlprüfungsbeschwerde** 17 100  
**Wahlsysteme** 5 86 ff.  
**Weitergeltungsanordnung** 17 94  
**Wesentlichkeitstheorie** 7 24; 11 10; 15 7  
**Wiedervereinigung** 8 6  
**Wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes** 7 89  
**Zeugnisverweigerungsrecht** 11 79 ff.  
**Zitierrecht** 11 39  
**Zustimmung des Bundesrates** 8 73 ff., 80,  
84, 87 f.; 15 19 ff.  
**Zustimmungsgesetze** 13 27; 15 20, 23  
**Zustimmungspflicht** 8 73, 75, 82 ff.