

Staatsrecht I

Staatsorganisationsrecht
unter Berücksichtigung europäischer
und internationaler Bezüge

von

Professor Dr. Stefan Koriath
München

und

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

6., überarbeitete Auflage

Verlag W. Kohlhammer

Inhaltsverzeichnis

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Inhaltsverzeichnis

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