

Staatsrecht I

Grundlagen, Verfassungsorgane,
Staatsfunktionen

von

Dr. Hartmut Maurer

em. o. Professor an der Universität Konstanz

und

Dr. Kyrill-A. Schwarz

o. Professor an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg

8., grundlegend überarbeitete und ergänzte Auflage 2026

C.H.BECK

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 8. Auflage	
Aus dem Vorwort zur ersten Auflage 1984	
Abkürzungsverzeichnis	
Ausgewählte Literatur	

A. Einführung

Staat und Staatsrecht, Verfassung und Verfassungsrecht	1
I. Der Staat als Gegenstand des Staatsrechts	1
II. Die typusbestimmenden Merkmale des Staates	2
1. Die Drei-Elemente-Lehre als völkerrechtliches Beschreibungsmodell	2
2. Wesentliche Merkmale eines Staates	5
3. Staatssymbolik und Staatssprache	8
III. Das Staatsrecht in der Rechtsordnung	13
1. Öffentliches Recht und Privatrecht	13
2. Weitere Untergliederungen	16
3. Das Staatsrecht	18
4. Das Verfassungsrecht	19
5. Weitere staatsrechtliche Regelungen	22
6. Staatsrecht und Verfassungsrecht	24
7. Verfassungsgewohnheitsrecht	25
IV. Verfassung und Verfassungsrecht	26
1. Die Bedeutung der Verfassung	26
2. Die Auslegung von Rechtsnormen (allgemeiner Teil)	27
3. Die Verfassungsauslegung	33
4. Verfassungskonforme Auslegung als Sonderfall zwischen Gesetzes- und Verfassungsauslegung	36
V. Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit	37
1. Deskriptive Verfassungswirklichkeit	38
2. Auslegungsrelevante Verfassungswirklichkeit	39
3. Verfassungswidrige Verfassungswirklichkeit	40
VI. Die Regelungen des Grundgesetzes im Überblick	41
1. Die Präambel	41
2. Die Konzeption des Grundgesetzes	43
VII. Der Geltungsbereich des Grundgesetzes	46
1. Die räumliche Geltung des Grundgesetzes	46
2. Die personelle Geltung des Grundgesetzes	47
3. Die zeitliche Geltung des Grundgesetzes	48

Das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik Deutschland	49
I. Das Grundgesetz als Gegenentwurf zur NS-Gewaltherrschaft	51
II. Vom Zusammenbruch zum Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit	52
III. Die Gründungsphase bis zur Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland	59
1. Die Initiative der West-Alliierten	59
2. Von Herrenchiemsee nach Bonn – Vom Verfassungskonvent zum Parlamentarischen Rat	60
3. Die Genehmigung des Grundgesetzes durch die Militär-gouverneure	62
4. Die Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland	63
5. Die demokratische Legitimität des Grundgesetzes	63
IV. Die Konsolidierungsphase, Teil I – Vom Ende der Besatzungshoheit zur Westintegration	66
1. Auf dem Weg in die Westintegration	66
2. Die Bundesrepublik auf dem Weg in die europäische Integration	70
V. Die Konsolidierungsphase, Teil II – Von der „Normalisierung“ der Ostpolitik zur friedlichen Revolution in der DDR .	81
1. Die Deutschlandpolitik der Kanzlerschaft Konrad Adenauers	81
2. Von der Berlin-Krise zur Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition	83
VI. Die deutsche Wiedervereinigung (1989/1990)	87
1. Der Zerfall des politischen Systems der DDR	87
2. Deutsch-Deutsche Verfassungspolitik zwischen Wunschenken und Pragmatismus	90
3. Rechtsgrundlagen der Wiedervereinigung	93
VII. Das Grundgesetz zwischen Bewährung und notwendiger Anpassung	100
1. Zentrale Verfassungsänderungen bis zur Wiedervereinigung	100
2. Einigungsbedingte Verfassungsänderungen	104
3. Die behutsame Modernisierung des Grundgesetzes in der Folge der Wiedervereinigung	104
4. Der Föderalismus als Dauerbaustelle der Verfassungsänderung – Die Föderalismusreformen I, II und III	112
VIII. Exkurs: Die Landesverfassungen	116
1. Die vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen	117
2. Die ersten nachgrundgesetzlichen Landesverfassungen	118
3. Die Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern und die Verfassungsnovellen in den alten Bundesländern	120

B. Die Strukturprinzipien des Grundgesetzes

Begriffliche Vorfagen und Abgrenzungen	124
I. Begriff und Bedeutung von Strukturprinzipien und anderen Grundaussagen	124
II. Abgrenzungen	126
1. Staatsaufgaben, Staatszwecke und Gesetzgebungsaufträge .	126
2. Strukturprinzipien	131
3. Staatszielbestimmungen	132
Die Garantie der Menschenwürde als oberster Verfassungswert .	146
I. Geschichtlicher und ideengeschichtlicher Hintergrund	146
II. Der Begriff der Menschenwürde	148
III. Der normative Gehalt der Menschenwürde	149
1. Die Unantastbarkeit	149
2. Der Achtungs- und Schutzauftrag	150
IV. Die Umsetzung der Menschenwürde durch die Grundrechte des Grundgesetzes	151
Der demokratische Verfassungsstaat	152
I. Übersicht über die verschiedenen Staatsformen	153
1. Traditionelle Modelle	153
2. Weitere Differenzierungen und Kombinationen	155
3. Die heutigen Begriffe und ihre Bedeutung	155
4. Die echte oder freiheitliche Demokratie	157
II. Das Demokratieprinzip im Grundgesetz	159
1. Grundlagen	159
2. Das Postulat demokratischer Legitimation	161
3. Die Entscheidung für die repräsentative Demokratie – Un- terschied zur unmittelbaren Demokratie	168
4. Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz	182
III. Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des demokra- tischen Verfassungsstaates	187
1. Recht und Gesetz	187
2. Begriff, Entwicklung und Bedeutung des Gesetzes	188
3. Der Erlass von Rechtsverordnungen	195
IV. Wahlen und Abstimmungen in der parlamentarischen Demo- kratie	201
1. Wahlsysteme	201
2. Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG	204
3. Das Wahlsystem des Bundeswahlsystems	217
4. Das Wahlprüfungsverfahren	221
V. Die politischen Parteien	225
1. Grundlagen	225

2. Aufgaben und Stellung der politischen Parteien	231
3. Die Rechte und Pflichten politischer Parteien	238
4. Parteienfinanzierung unter dem Grundgesetz	243
5. Das Parteiverbot als Ausschluss politischer Parteien von der Willensbildung	250
Der Staat der Bürger: Das republikanische Prinzip	258
I. Allgemeine Aussagen	258
II. Das formelle Verständnis der Republik	259
III. Freiheitlichkeit und Gemeinwohlverpflichtung als materielle Grundaussagen	260
1. Begrenztheit staatlicher Herrschaft	260
2. Die Gemeinwohlorientierung	260
3. Das Amtsprinzip	261
4. Der Gedanke der Öffentlichkeit	261
5. Der Status des Bürgers im Verfassungsstaat	262
Der föderal gegliederte Staat: Das Bundesstaatsprinzip	263
I. Zur Struktur eines Bundesstaates	263
1. Begrifflichkeiten	263
2. Der deutsche Bundesstaat in historischer Tradition	266
II. Der Bundesstaat des Grundgesetzes	268
1. Staatlichkeit von Bund und Ländern	270
2. Die bundesstaatliche Kompetenzordnung	272
3. Wechselseitige Einwirkungen von Bund und Ländern	274
4. Die Bundesstaatlichkeit als unantastbares Verfassungsprin- zip	276
III. Bedingungsvoraussetzungen des Bundesstaates unter der Herrschaft des GG	277
1. Homogenität, nicht Uniformität im Bundesstaat (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG)	277
2. Bundestreue und bundesfreundliches Verhalten	280
3. Vorrang des Bundesrechts (Art. 31 GG)	284
4. Der Bundeszwang (Art. 37 GG)	288
IV. Der kooperative Föderalismus	288
1. Die Formen des kooperativen Föderalismus	289
2. Die rechtliche Einordnung des kooperativen Föderalismus	293
V. Zur Rechtfertigung des Föderalismus	294
1. Die Einwände	294
2. Die Gründe für das Bundesstaatsprinzip	296
Der dem Recht unterworfenen Staat: Das Rechtsstaatsprinzip	298
I. Grundlagen und Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips	298
1. Grundlagen	298

Inhaltsverzeichnis

2. Zum Begriff des Rechtsstaats	300
3. Die historische Entwicklung: vom formellen zum materiellen Rechtsstaat	301
II. Einzelmerkmale des Rechtsstaatsprinzips	302
1. Die Grundrechte	303
2. Der Grundsatz der Gewaltenteilung	304
3. Die Rechtsbindung aller staatlichen Gewalt	304
4. Die Grundsätze vom Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	308
5. Haftung des Staates	311
6. Rückwirkungsverbot und Rechtssicherheit	313
7. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	319
III. Justizgewähr und Rechtsschutz	321
1. Rechtsschutzgarantie und Justizgewähranspruch	321
2. Exkurs: Die Entstaatlichung der Gerichtsbarkeit durch Schiedsgerichte	327
Der fürsorgende Staat: Das Sozialstaatsprinzip	328
I. Das Sozialstaatsprinzip als „offenes“ Staatsziel	328
II. Grundgesetzliche Vorgaben des Sozialstaatsprinzips	330
1. Rechtsgrundlagen	330
2. Gründe für die Zurückhaltung der Verfassung	332
3. Grenzen der Sozialstaatlichkeit	334
III. Wesentliche Inhalte des Sozialstaatsprinzips	335
1. Die grundgesetzlichen Aussagen zum Sozialstaatsprinzip ..	335
2. Das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	339
IV. Exkurs: Die soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland?	340
1. Die sog. „wirtschaftspolitische Neutralität“ des Grundgesetzes	340
2. Ermächtigung zur Sozialisierung	343
 C. Verfassungsorganisationsrecht	
Der Grundsatz der Gewaltenteilung	346
I. Die Teilung und Zuordnung von Staatsfunktionen	346
II. Die klassische Gewaltenteilung	349
III. Gewaltenteilung unter dem Grundgesetz	353
1. Die Regelungen des Grundgesetzes	353
2. Die veränderten Grundlagen	355
3. Die Gewaltenteilung in heutiger Sicht	358
IV. Zum Begriff des Verfassungsorgans	360

Der Bundestag	362
I. Die Funktionen des Bundestages im parlamentarischen Regierungssystem	362
1. Wahlfunktion	363
2. Gesetzgebungsfunktion	363
3. Kontrollfunktion	364
4. Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union	368
5. Repräsentationsfunktion	371
II. Wahlperiode und vorzeitige Auflösung des Bundestages	372
1. Die Dauer der Wahlperiode	372
2. Der Grundsatz der Diskontinuität	373
3. Vorzeitige Auflösung des Bundestages	374
III. Die Rechtsstellung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages	375
1. Das freie Mandat (Art. 38 Abs. 1 GG)	375
2. Die Statusrechte der Abgeordneten	379
3. Indemnität und Immunität	380
4. Der Anspruch auf angemessene Entschädigung (Art. 48 Abs. 3 GG)	383
5. Weitere Rechte und Pflichten der Abgeordneten	385
IV. Die Organisation und die Arbeitsweise des Deutschen Bundestages	386
1. Die Geschäftsordnung als parlamentarisches Innenrecht ...	386
2. Die Organisation und die Untergliederungen des Bundestages	390
3. Fraktionen und Gruppen	393
4. Das Verfahren des Bundestages	397
V. Das Parlamentarische Untersuchungsverfahren	398
1. Allgemeines	398
2. Rechtsgrundlagen	399
3. Gegenstand und Grenzen der Untersuchung	400
4. Die Einsetzung und das Ende der Untersuchungsausschüsse	403
5. Die Durchführung des Verfahrens	404
6. Rechtsschutz	406
7. Abschließende Bewertung	408
Der Bundesrat	410
I. Der Bundesrat als föderatives Verfassungsorgan	410
II. Die Zusammensetzung und die Mitglieder des Bundesrates ...	411
1. Die Regelungen des Grundgesetzes	411
2. Die Länder als Mitglieder des Bundesrates	415
3. Die personellen Mitglieder des Bundesrates	415
4. Vergleich zwischen Bundesrat und Bundestag	416

Inhaltsverzeichnis

III. Die Organisation und das Verfahren des Bundesrates	417
1. Der Präsident des Bundesrates	417
2. Plenum und Ausschüsse	418
3. Das Verfahren im Bundesrat	419
IV. Die Aufgaben des Bundesrates	420
1. Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung	421
2. Die Mitwirkung des Bundesrates an Regierung und Ver- waltung des Bundes	422
3. Die Mitwirkung des Bundesrates im Bereich der Judikative	422
4. Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union	423
V. Der Bundesrat in historischer und verfassungspolitischer Sicht	423
1. Rechtsvergleichende Hinweise	423
2. Die historische Entwicklung zum Bundesrat	425
3. Die verfassungsrechtliche Funktion und die verfassungs- politische Bedeutung des Bundesrates	427
4. Die demokratische Legitimation des Bundesrates	432
Der Bundespräsident	434
I. Das „Staatsoberhaupt“ im demokratischen Verfassungsstaat ..	434
1. Historische Entwicklung	434
2. Typische Aufgaben eines Staatsoberhauptes	435
3. Die Stellung des Bundespräsidenten im Vergleich zum Reichspräsidenten nach der Weimarer Reichsverfassung ...	436
II. Die Wahl und die Amtszeit des Bundespräsidenten	438
1. Die Bundesversammlung	438
2. Die Amtszeit des Bundespräsidenten	439
3. Die Vertretung des Bundespräsidenten	440
III. Die Aufgaben und Befugnisse des Bundespräsidenten	441
1. Die völkerrechtliche Vertretung des Bundes (Art. 59 Abs. 1 GG)	441
2. Die Ernennung und Entlassung von Amtsträgern des Bun- des (Art. 60 Abs. 1, 64 Abs. 1 GG)	442
3. Die Ausfertigung und Verkündung von Bundesgesetzen (Art. 82 GG)	443
4. Das Begnadigungsrecht (Art. 60 Abs. 2 GG)	444
5. Die Festsetzung von Staatssymbolen und Orden	446
6. Die Repräsentationsaufgaben des Bundespräsidenten	448
7. Gesetzlich festgelegte Befugnisse	449
8. Die sog. Reservebefugnisse des Bundespräsidenten	450
IV. Die Gegenzeichnung von Anordnungen und Verfügungen ...	451

Die Bundesregierung	453
I. Die Bundesregierung als Kollegialorgan (Das „Kabinettsprinzip“)	453
1. Aufgaben der Bundesregierung	454
2. Die Struktur der Bundesregierung	459
3. Die Anzahl und der Zuschnitt der einzelnen Ministerien ...	463
4. Koalitionsvereinbarungen und Regierungsbildung	465
5. Die Regierung als „politikfreier“ Raum?	469
II. Der Bundeskanzler (Das „Kanzlerprinzip“)	472
1. Die Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 GG)	472
2. Die Rechtsstellung des Bundeskanzlers	474
3. Die Kompetenzen des Bundeskanzlers	475
4. Das konstruktive Misstrauensvotum (Art. 67 GG)	477
5. Die Vertrauensfrage (Art. 68 GG)	479
III. Die Bundesminister (Das „Ressortprinzip“)	481
1. Die Berufung der Bundesminister	481
2. Die selbständige Leitung des Geschäftsbereichs	483
 Das Bundesverfassungsgericht	 484
I. Das Bundesverfassungsgericht: Bedeutung und verfassungsrechtliche Stellung	484
1. Das Bundesverfassungsgericht als „Hüter der Verfassung“	489
2. Das Bundesverfassungsgericht zwischen Recht und Politik	491
3. Das Bundesverfassungsgericht im Mehrebenensystem der Rechtsordnungen	494
II. Die Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit	519
1. Die Binnenorganisation des Bundesverfassungsgerichts ...	519
2. Die Richter des Bundesverfassungsgerichts	525
3. Verfahrensgrundsätze	534
III. Verfassungsgerichtliche Verfahrensarten (Auswahl)	538
1. Das Organstreitverfahren (Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG)	538
2. Das Bund-Länder-Streitverfahren (Art. 94 Abs. 1 Nr. 3, § 13 Nr. 7 BVerfGG)	550
3. Das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2, § 13 Nr. 6 BVerfGG)	554
4. Das Verfahren der konkreten Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 GG, § 13 Nr. 11 BVerfGG)	567
5. Das Verfassungsbeschwerdeverfahren (Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a, § 13 Nr. 8a BVerfGG)	576

D. Staatsfunktionen

Die Rechtssetzung	596
I. Überblick	596
II. Die Gesetzgebungskompetenzen	596
1. Die Systematik der Kompetenzverteilung (Art. 70 GG)	596
2. Die Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 71, 73 GG)	600
3. Die Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 72, 74 GG)	602
4. Die Grundsatzgesetzgebung des Bundes (Art. 109 Abs. 4 GG)	609
5. Ein Sonderfall: Das Maßstäbengesetz	610
6. Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen	613
7. Die Zuständigkeit der Länder	615
III. Das Gesetzgebungsverfahren (Art. 76 ff. GG)	617
1. Das Initiativrecht	618
2. Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat	624
3. Die Ausfertigung und Verkündung durch den Bundesprä- sidenten (Art. 82 GG)	632
IV. Inkrafttreten des Gesetzes	641
V. Exkurs: Das verfassungsändernde Gesetz	643
1. Formelle Voraussetzungen	643
2. Materielle Voraussetzungen	644
Die Ausführung der Gesetze durch die Verwaltung	646
I. Verwaltung als Staatsfunktion	646
1. Regierung	647
2. Verwaltung	649
II. Selbstverwaltung als Verwaltungstypus	649
1. Die Bedeutung der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG	649
2. Der Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG	651
III. Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	657
IV. Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als Regelfall	659
1. Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als lan- deseigene Angelegenheit (Art. 83, 84 GG)	659
2. Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder im Auf- trag des Bundes (Art. 85 Abs. 1 GG)	661

V. Die Ausführung der Bundesgesetze durch bundeseigene Verwaltung	665
1. Die Vollzugsform	665
2. Der Anwendungsbereich	666
VI. Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Länder	668
 Die rechtsprechende Gewalt und die Gerichtsbarkeit	 671
I. Die Rechtsprechung	671
1. Überblick und Rechtsgrundlagen	671
2. Zum Begriff der Rechtsprechung	672
3. Der Richtervorbehalt	676
II. Die Gerichtsbarkeit	678
1. Der Gerichtsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland ...	678
2. Die rechtsprechende Gewalt	680
III. Verfassungsrechtliche Verfahrensgarantien	683
1. Recht auf den gesetzlichen Richter	683
2. Recht auf rechtliches Gehör	685
3. Gebot eines fairen Verfahrens	686
 Das Finanz- und Haushaltsrecht des Grundgesetzes	 687
I. Die Bundesrepublik Deutschland als Steuerstaat	690
1. Steuern und sonstige Abgaben	690
2. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben	691
II. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes (Art. 104a–108 GG)	692
1. Kompetenzzuweisungen in der Finanzverfassung	692
2. Die Verantwortung für Ausgaben (Art. 104a ff. GG)	697
III. Grundzüge des Haushaltsverfassungsrechts (Art. 109–114 GG)	701
1. Die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern (Art. 109 GG)	701
2. Das Haushaltsgesetz und die Haushaltsgrundsätze (Art. 110 GG)	706
3. Das Nothaushaltsrecht (Art. 111 GG)	710
4. Über- und außerplanmäßige Ausgaben (Art. 112 GG)	711
5. Ausgabenerhöhende und einnahmenmindernde Gesetze (Art. 113 GG)	711
6. Die Haushaltskontrolle	712
7. Die Kreditaufnahme (Art. 115 GG)	716

Der Schutz der Verfassung nach innen und nach außen	720
I. Die freiheitliche demokratische Grundordnung und ihr Schutz	720
1. Schutz der Verfassung gegenüber Verfassungsänderungen	720
2. Begriff und Bedeutung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	724
3. Die Abwehr verfassungsfeindlicher Bestrebungen	725
II. Notstandsverfassungsrecht	733
1. Begriff und tatbestandliche Voraussetzungen des Notstands	733
2. Der innere Notstand	737
3. Der äußere Notstand	742
4. Der Gesetzgebungsnotstand	749
III. Das Widerstandsrecht	751
1. Phänomenologie des Widerstandsrechts	751
2. Normstruktur und Rechtsfolge des Widerstandsrechts	753
3. Rechtsfolge: Das Recht zum Widerstand	755
Sachverzeichnis	757