

WERNER HEUN
ALEXANDER THIELE

Die Verfassungsordnung
der Bundesrepublik
Deutschland

Mohr Siebeck

Werner Heun/Alexander Thiele

Die Verfassungsordnung der
Bundesrepublik Deutschland



Werner Heun / Alexander Thiele

Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland

2., umfassend aktualisierte
und erweiterte Auflage

Mohr Siebeck

Werner Heun (†) war Professor in Göttingen, Direktor des Instituts für Allgemeine Staatslehre und Politische Wissenschaften, Ehrendoktor der Eötvös-Lorand-Universität Budapest und Mitglied der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen.

Alexander Thiele, geboren 1979; 1999–2004 Studium in Göttingen; 2004 Erstes Juristisches Staatsexamen; 2006 Promotion; 2008 Zweites Juristisches Staatsexamen; 2013 Habilitation; Lehrstuhlvertretungen in Bochum, Jena, Göttingen, Berlin, Hannover, Osnabrück, Augsburg und München; seit 2021 Professor für Staatstheorie und Öffentliches Recht an der universitären Fakultät Rechtswissenschaften der BSP Business and Law School in Berlin; Prorektor für Forschung und Interdisziplinarität.

ISBN 978-3-16-163494-9 / eISBN 978-3-16-163495-6
DOI 10.1628/978-3-16-163495-6

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

1. Auflage 2012

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Martin Fischer in Tübingen gesetzt und von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort zur 2. Auflage

Das vorliegende Werk versteht sich weiterhin nicht als klassisches Lehrbuch zum Staatsrecht, sondern als interdisziplinäre und systematische Darstellung der durch das Grundgesetz konstituierten politischen Ordnung. Es ist in der ersten Auflage aus der 2011 erschienenen und von Werner Heun verfassten englischen Fassung: „The Constitution of Germany. A Contextual Analysis“ hervorgegangen. Für die zweite Auflage wurde es grundlegend überarbeitet und aktualisiert, ohne jedoch die Grundkonzeption zu verändern. Von der ursprünglichen Fassung ist daher auch die Intention erhalten geblieben, einen informierten Überblick über die Bedeutung der Verfassung innerhalb des politischen Systems zu geben. Dogmatische Analysen dienen dementsprechend der Einordnung in den politischen Kontext und sind kein Selbstzweck. Die Literaturhinweise wie auch die Rechtsprechungsnachweise wollen zugleich einen Überblick über die wesentlichen Entwicklungen seit 1949 vermitteln. Deshalb sind nicht zuletzt den Gerichtsentscheidungen jeweils die Jahreszahlen hinzugefügt worden, um eine gesellschaftspolitische Einordnung zu erleichtern. Außerdem liegt ein Akzent auf rechtsvergleichenden Aspekten, was auch in den Literaturhinweisen und den Fußnoten berücksichtigt wird. Das Buch ist als Einführung für Historikerinnen und Historiker, Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler, Ökonominen und Ökonomen aber auch für Juristinnen und Juristen mit Sinn für politische Zusammenhänge gedacht und will insofern mehr gelesen denn als Nachschlagewerk benutzt werden.

Zu danken habe ich meinem Berliner Team, namentlich Tabea Nalik, Johannes Rohrer, Lasse Schaffarczyk, Lara Schmidt, Mara Schröder, Sarah Schulmeyer und Mila Streicher. Sie haben wie stets nicht nur Korrektur gelesen, sondern auch eigene Ideen eingebracht und damit zur Verbesserung des Manuskripts maßgeblich beigetragen. Im Verlag Mohr Siebeck bedanke ich mich bei Daniela Taudt. Darüber hinaus gilt mein Dank aber insbesondere meinem viel zu früh verstorbenen akademischen Lehrer Werner Heun, von dem ich mehr über das politische System gelernt habe, als in jeder Vorlesung und in jedem Lehrbuch.

Alexander Thiele

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 2. Auflage	V
Abkürzungsverzeichnis	XI
<i>1. Kapitel: Einführung: Einige Charakteristika des deutschen Verfassungsrechts und deutscher Verfassungsrechtswissenschaft</i>	1
<i>2. Kapitel: Traditionen und Konzepte des Konstitutionalismus in Deutschland</i>	15
A. Historische Entstehungsbedingungen des Grundgesetzes	15
B. Historische Traditionen und Erfahrungen	21
1. Ursprünge der Bundesstaatlichkeit	21
2. Der deutsche Konstitutionalismus	23
3. Demokratische Verfassungsstaatlichkeit	27
C. Verfassungsentwicklungen	32
Resümee	35
<i>3. Kapitel: Die fundamentalen Staatsstrukturprinzipien und demokratische Legitimität</i>	37
1. Teil: Grundlagen	37
A. Die fünf Staatsstrukturprinzipien und ihr Schutz durch Art. 79 III GG	37
B. Die Staatsstrukturprinzipien als normative Verankerung demokratischer Legitimität	38
C. Juristischer Charakter der Staatsstrukturprinzipien	42
2. Teil: Das Demokratieprinzip	45
A. Demokratie im Grundgesetz	45
B. Die demokratische Legitimations- und Verantwortlichkeitskette	52
3. Teil: Das Rechtsstaatsprinzip	55
A. Konzept des Rechtsstaats	55
B. Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit	56
C. Vorrang der Verfassung	59
D. Gerichtlicher Rechtsschutz und Justizgrundrechte	60
E. Rechtssicherheit (Bestimmtheit, Vertrauensschutz)	62

F. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip	64
G. Rechtmäßigkeitsrestitution (Staatshaftung)	66
4. Teil: Das Sozialstaatsprinzip	67
5. Teil: Das Republikprinzip	71
6. Teil: Das Bundesstaatsprinzip	72
Resümee	73
<i>4. Kapitel: Bundesstaatlichkeit</i>	75
1. Teil: Grundlagen	75
A. Allgemeine Konzepte	75
B. Ursprünge und geschichtliche Entwicklung	77
C. Rechtfertigung bundesstaatlicher Strukturen	78
2. Teil: Die bundesstaatlichen Verfassungsprinzipien	81
3. Teil: Struktur der Aufgaben und Kompetenzen im deutschen Föderalismus	86
A. Grundstrukturen	86
B. Gesetzgebung	87
C. Verwaltung	92
D. Rechtsprechung	95
E. Die Finanzverfassung	96
F. Internationale Beziehungen	100
G. Die Rolle des Bundesrates	102
H. Konflikte zwischen Bund und Ländern und ihre Schlichtung	105
4. Teil: Vom dualen zum kooperativen Föderalismus – der Bundesstaat im Wandel	108
5. Teil: Föderalismus innerhalb eines Mehrebenensystems	112
A. Kommunale Selbstverwaltung	112
B. Deutscher Bundesstaat und Europäische Union	114
Resümee	119
<i>5. Kapitel: Gewaltenteilung und parlamentarisches Regierungssystem</i>	123
1. Teil: Gewaltenteilung als Verfassungsprinzip	123
2. Teil: Das Staatsvolk	126
A. Das Volk als Staats- und Verfassungsorgan	126
B. Funktionen der Wahlen	127
C. Wahlsystem, Wahlrechtsgrundsätze, Abstimmungen	128

3. Teil: Die politischen Parteien und Interessenverbände als Verbindungsglied zwischen Staat und Gesellschaft	135
4. Teil: Der Bundestag – Das deutsche Parlament	145
A. Die Abgeordneten	145
B. Institutionelle Struktur	148
C. Funktionen des Bundestages	154
1. Der Gesetzgebungsprozess	154
2. Rechtsetzungsdelegation	160
3. Parlamentarische Gesetzgebung im Verfassungssystem	162
4. Die Haushaltsgewalt	165
5. Außenpolitik und militärische Angelegenheiten	169
6. Wahlfunktion	172
7. Parlamentarische Kontrolle	172
8. Die expressive Funktion	174
D. Parlament und europäische Integration	175
5. Teil: Parlamentarische Regierung	177
Resümee	179
6. Kapitel: Regierung und Verwaltung	183
Zum Begriff der Exekutive	183
1. Teil: Bundesregierung	184
A. Die Kabinettsbildung	184
B. Rechtliche Grundsätze	187
C. Funktionen	189
D. Eine Kanzlerdemokratie?	193
2. Teil: Der Bundespräsident	196
A. Rechtsstellung und Wahl	196
B. Kompetenzen und Funktionen	199
3. Teil: Verwaltung	203
A. Verwaltung innerhalb des Gewaltenteilungskonzepts	203
B. Strukturprinzipien der Verwaltung	205
C. Die Transformation des Verwaltungsrechts	208
D. Privatisierung und Outsourcing, Regulierung und Deregulierung	217
4. Teil: Das Militär	220
Resümee	226

<i>7. Kapitel: Die verfassungsrechtliche Rolle der Gerichtsbarkeit und das Bundesverfassungsgericht</i>	229
1. Teil: Die Gerichte	229
A. Verfassungsrechtliche Prinzipien	229
B. Das Gerichtssystem	238
2. Teil: Das Bundesverfassungsgericht	240
A. Verfassungsrechtlicher Status	240
B. Auswahl der Richterinnen und Richter und Struktur des Gerichts ...	242
C. Die Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts	244
D. Rechtliche Wirkungen der Entscheidungen	253
E. Verfassungsgerichtliche Kompetenzen und Verfassungsinterpretation .	257
F. Befolgung, Implementierung, Wirkungen	261
G. Legitimation verfassungsgerichtlicher Kontrolle innerhalb des Systems der Gewaltenteilung	264
H. Das Bundesverfassungsgericht und die europäische Integration	268
Resümee	270
 <i>8. Kapitel: Das System der Grundrechte</i>	 273
A. Grundlagen	273
B. Dogmatische Struktur der Grundrechte	275
C. Verfassungsrechtliche Funktionen der Grundrechte	285
D. Menschenwürde und Lebensrecht	289
E. Art. 2 I GG und das System der Grundrechte	294
F. Gleichheit	299
G. Grundrechte und die Wirtschaft	306
H. Kommunikationsrechte und ihre Konsequenzen	314
I. Religionsfreiheit, die Kirchen und der Staat	321
Resümee	326
 <i>9. Kapitel: Epilog</i>	 329
 Register	 333

Abkürzungsverzeichnis

Artikel des Grundgesetzes werden folgendermaßen zitiert: Art. 20 II 2 GG statt Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG.

Abs.	Absatz
abw.	abweichend, abweichende
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
Bd.	Band
BGBI, I, II	Bundesgesetzblatt Teil I, II
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BundeswahlG	Bundeswahlgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
d.h	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
ebd	ebenda
ed.	edition, editor(s)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention für Menschenrechte
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte – Zeitschrift (Zeitschrift)

f., ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
HdbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
HGR	Handbuch der Grundrechte
Hrsg.; hrsg.	Herausgeber; herausgegeben
HStR	Handbuch des Staatsrechts
iSd.	im Sinne des
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
nds.	niedersächsisch
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
PID	Präimplantationsdiagnostik
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
s.	siehe
S.	Seite
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StGH E	Entscheidungen des Staatsgerichtshofs
StWStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis (Zeitschrift)
TKG	Telekommunikationsgesetz
u.a.	unter anderem, und andere
URG	Urheberrechtsgesetz
Urt.	Urteil
US	United States
v.	von, vom
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche

VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WEU	Westeuropäische Union
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

1. Kapitel

Einführung: Einige Charakteristika des deutschen Verfassungsrechts und deutscher Verfassungsrechtswissenschaft

Das Grundgesetz, das vor nunmehr 75 Jahren mit Ablauf des 23. Mai 1949 in Kraft trat (vgl. Art. 145 II GG), hat sich zu einem Vorbild für andere Verfassungen in der ganzen Welt entwickelt und ist neben der Verfassung der Vereinigten Staaten vermutlich das bekannteste Beispiel des modernen Konstitutionalismus.¹ Diesen Modellcharakter verdankt es nicht nur seiner überzeugenden Struktur und seinen einprägsamen Formulierungen – bei- nahe jeder und jede in Deutschland kennt den ersten Satz des ersten Artikels² –, sondern auch einigen seiner innovativen Regelungen, unter denen die Ewigkeitsklausel des Art. 79 III GG und die Ausgestaltung des Bundesverfassungsgerichts noch einmal besonders hervorstechen. Nach der totalen militärischen und politischen Niederlage im Zweiten Weltkrieg und „angesichts des einzigartigen Unrechts“³ des Nationalsozialismus sollte das Grundgesetz ein vollständig neues Fundament für eine freie, liberale und demokratische Gesellschaft schaffen und zugleich die Fehler und Mängel der bisherigen Verfassungen (einschließlich der Weimarer Verfassung) vermeiden, die von den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates in der unmittelbaren Nachkriegszeit für den Untergang der Weimarer Republik ab dem Jahre 1933⁴ zumindest mitverantwortlich gemacht wurden. Da Deutschland schon bald nach Ende des Zweiten Weltkriegs durch den Eisernen Vorhang entlang der Grenze von Lübeck bis zum Norden Bayerns zwischen Ost und West geteilt war, musste der territoriale Geltungsbereich der neuen Verfassung allerdings auf das Gebiet der westlichen Alliierten beschränkt werden. Sie wurde auch deshalb nicht als förmliche Verfassung, sondern lediglich als Grundgesetz bezeichnet, um auf diese Weise die Tür zu einer baldigen

¹ D. Kommers, Can German Constitutionalism serve as a Model for the United States?, ZaöRV 58 (1998), S. 787 ff. (788).

² „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“

³ BVerfGE 124, 300 (321) [2009].

⁴ Da die Weimarer Verfassung nie formal aufgehoben wurde, lässt sich das Ende der Weimarer Republik nicht punktgenau festmachen. Es handelte sich insoweit eher um einen schleichenden Prozess, vgl. A. Thiele, Der konstituierte Staat, 2021, S. 327 ff.

(Wieder-)Vereinigung Deutschlands offen zu lassen, diese aber zumindest nicht allzu schnell zuzuschlagen. Die ursprüngliche Fassung der Präambel betonte diese Vorläufigkeit ebenso explizit wie das Ziel der Vollendung der Einheit und Freiheit des gesamten deutschen Volkes.⁵ Gleichwohl handelte es sich beim Grundgesetz von Anfang an um eine vollwertige (formelle und materielle) Verfassung.

Das Grundgesetz ist in mehrere Abschnitte gegliedert, die einer leicht nachvollziehbaren Logik folgen. Die Verfassungsväter und -mütter⁶ setzten nach den grausamen Erfahrungen mit dem NS-Regime den Katalog der Grundrechte (Art. 1–19 GG) an die Spitze der Verfassung, um auf diese Weise den besonders liberalen und freien Charakter des neugegründeten westdeutschen politischen Systems hervorzuheben – die Weimarer Verfassung hatte noch die staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen an den Anfang gestellt. Der zweite Abschnitt (Art. 20–37 GG) enthält die grundlegenden Staatsstrukturprinzipien (Art. 20 GG) sowie die fundamentalen Bestimmungen für den Gesamtstaat „Bundesrepublik Deutschland“ und gestaltet zudem das allgemeine bundesstaatliche Verhältnis zwischen dem Bund und den in der Präambel genannten Ländern aus. Die folgenden Abschnitte des Grundgesetzes sind grob entsprechend der Lehre der klassischen Gewaltenteilung gegliedert. Die sich zunächst anschließenden Vorschriften über die Verfassungsorgane (Art. 38–69 GG) beginnen dementsprechend mit der „ersten Gewalt“, dem Deutschen Bundestag (und dem Bundesrat), es folgen Abschnitte zu den Exekutivorganen. Die dritte Gewalt (die Judikative) wird allerdings erst im Zusammenhang mit den einzelnen Staatsfunktionen genannt. Diese Staatsfunktionen – Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung – werden wiederum in der klassischen Reihenfolge nacheinander abgehandelt (Art. 70–104 GG). Es folgen Abschnitte zur Finanzierung (Art. 104a–115 GG) sowie zum Verteidigungsfall (Art. 115a–115l GG) und schließlich Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 116–146 GG).

Der Text des Grundgesetzes ist dabei konzis und klar. Das trifft insbesondere auf die ursprüngliche Fassung von 1949 zu. Jüngere Verfassungsänderungen – das Grundgesetz ist im internationalen Vergleich eher häufiger geändert worden – haben dagegen einige lange, detaillierte und höchst umständlich formulierte Bestimmungen aufgenommen, die sich nicht in den ursprünglichen Stil einfügen.⁷ Diese beklagenswerte Tendenz

⁵ Die Neufassung der Präambel nach der am 3.10.1990 erfolgten Wiedervereinigung stellt dementsprechend die Vollendung dieses Ziels fest.

⁶ Der Parlamentarische Rat, der das Grundgesetz in Bonn ausarbeitete, hatte 65 Mitglieder, davon vier Frauen.

⁷ Beispiele finden sich etwa in Art. 125c GG oder in den Art. 143d–143g GG.

ist darauf zurückzuführen, dass immer häufiger schlichte politische Kompromisse mit Verfassungsrang nobilitiert wurden, um sicherzustellen, dass diese bei einem Mehrheitswechsel nicht ohne Weiteres wieder rückgängig gemacht werden können. Mit der Idee einer Verfassung als grundlegender Rahmenordnung für den politischen Prozess sind solche Ergänzungen nicht zu vereinbaren. Der Umfang des Grundgesetzes hat sich seit seinem Inkrafttreten dadurch praktisch verdoppelt, ohne dass es allerdings in seiner prinzipiellen grundrechtlichen und staatsorganisationsrechtlichen Struktur angetastet worden wäre.

Das auf diesem Grundgesetz ruhende deutsche Verfassungssystem zeichnet sich durch einige charakteristische Eigenschaften aus, die es von anderen Verfassungsordnungen, gerade auch aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, unterscheidet. Eine dieser Eigentümlichkeiten stellt bereits die andauernde Debatte über den Begriff des Verfassungsrechts und das Verhältnis zu seinem Bezugsobjekt, dem modernen Staat,⁸ dar. Unterschiedliche Konzeptionen des Verfassungsrechts auf der einen Seite und des modernen Staates auf der anderen Seite lassen diese Debatte nicht zuletzt für fachfremde und ausländische Beobachterinnen und Beobachter nicht selten als etwas verwirrend erscheinen. Die Terminologie in der rechtswissenschaftlichen Diskussion kreist in diesem Zusammenhang um drei verschiedene Begriffe. Danach ist zwischen dem formellen (1) und dem materiellen Verfassungsrecht (2) sowie dem Staatsrecht (3) zu unterscheiden. Das formelle Verfassungsrecht ist mit dem Grundgesetz selbst identisch, der sogenannten formellen Verfassung – dass das Grundgesetz trotz seines ursprünglich provisorischen Charakters alle Merkmale einer modernen formellen Verfassung erfüllt, wird, wie erwähnt, von keiner Seite ernsthaft bestritten. Das materielle Verfassungsrecht ist demgegenüber umfassender, bezieht sich also nicht nur auf das Grundgesetz selbst, sondern darüber hinaus auf das gesamte Recht, das die zentralen Regelungen des Grundgesetzes näher konkretisiert und ergänzt. Dazu gehören insbesondere das Bundeswahlgesetz, das Abgeordnetengesetz, das Parteiengesetz, das Bundesverfassungsgerichtsgesetz sowie die Geschäftsordnungen des Parlaments und der sonstigen Verfassungsorgane. Schließlich wird das gesamte Rechtsgebiet des materiellen Verfassungsrechts häufig auch schlicht als Staatsrecht bezeichnet. Insofern ist das formelle Verfassungsrecht (das Grundgesetz) Bestandteil eines umfassenderen Konzepts des materiellen Verfassungsrechts beziehungsweise des Staatsrechts.

Den Hintergrund für diese verschiedenen Begrifflichkeiten bilden die unterschiedlichen staatstheoretischen Grundannahmen und die darin be-

⁸ Ausführlich zu dessen Merkmalen A. Thiele, *Der gefräßige Leviathan*, 2019.

gründeten Staatsvorstellungen innerhalb der deutschen Staatsrechtslehre. Meistens wird der Staat in diesem Kontext mit dem Staatsapparat identifiziert beziehungsweise gleichgesetzt. Nimmt man dieses Konzept jedoch wörtlich, würde das Staatsrecht auch das gesamte Verwaltungsrecht umfassen, das für gewöhnlich explizit aus dem Bereich des Staatsrechts herausgenommen wird. Als Staatsrecht wird daher gemeinhin lediglich das Recht der obersten Prinzipien der Verfassung, der Funktion und der Organisation des Staates einschließlich der Grundrechte verstanden.⁹ Im Gegensatz zur Konzeptionalisierung des Staates als bloßer Staatsapparat steht wiederum ein Verständnis des Staates, das diesen mit dem gesamten politischen Gemeinwesen gleichsetzt. Diese Auffassung wurde erstmals in den sechziger Jahren und in bewusster Abkehr von der traditionellen Sicht entwickelt, die seit dem 19. Jahrhundert den Staat mit der monarchischen Exekutive identifiziert hatte, die ihrerseits als Gegenpol zur bürgerlichen Gesellschaft begriffen wurde. Aus dieser Perspektive erscheint die Verfassung damit als „rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens“¹⁰

Diese hier nur skizzierte Kontroverse mag auf den ersten Blick wie ein Streit um Formalitäten aussehen, hat jedoch wesentlich tiefer liegende, ideologische Wurzeln. Der traditionellere und konservative Standpunkt betrachtet insoweit den Staat als Grundlage und Bezugspunkt des Verfassungsrechts.¹¹ Die Verfassung regelt und kanalisiert die Tätigkeiten, die Organisation und die wesentlichen rechtlichen Prinzipien des Staates, welcher der Verfassung damit jedoch vorausliegt: Erst kommt der Staat, dann die Verfassung. Der Staat ist in diesem Konzept folglich das Zentrum des Rechts- und Verfassungssystems. Der gegenteilige, eine eher liberale Position kennzeichnende Standpunkt kehrt das Verhältnis zwischen Staat und Verfassung hingegen um. Aus dieser Perspektive ist die Verfassung das Fundament des Staates, erst sie schafft und begründet folglich den jeweiligen Staat und seine Organisation: Ohne Verfassung kein Staat. Nach dieser Ansicht ist der Staat in seiner Existenz damit vollständig von der Verfassung abgeleitet. Betrachtet man diese Diskussion von einem etwas neutraleren Standpunkt aus, haben letztlich beide Perspektiven ihre Berechtigung. Historisch und politisch ist die konservativ-tradierte Perspektive, die die Vorgängigkeit und Präexistenz des Staates (vor der jeweiligen Verfassung) betont, plausibler. Verfassungen entstehen nicht oder jedenfalls selten in einem herrschaftlichen Vakuum, gewöhnlich transformieren und be-

⁹ K. Stern, Staatsrecht, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 8.

¹⁰ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 17 f.

¹¹ J. Isensee, Staat und Verfassung, in: HStR Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 15.

schränken sie bereits vorhandene Institutionen und werden innerhalb der Strukturen eines bereits existierenden Staates entwickelt. Rechtlich und vor allem verfassungsrechtlich überzeugt dagegen die liberale Perspektive. Die Verfassung – das Grundgesetz – bildet die Grundlage der Organisation und der Funktionsfähigkeit der konkreten Institutionen der Bundesrepublik Deutschland. Ohne das Grundgesetz würden weder der Bundestag noch der Bundespräsident oder die anderen Verfassungsorgane in ihrer gegenwärtigen Form existieren: Das Grundgesetz begründet insofern die Bundesrepublik Deutschland als Staat neu. Verfassungsgebungen sind mithin Neuanfänge, Verfassungsordnungen stehen deshalb immer auch für eine politisch gesetzte Zäsur, durch die die neue Ordnung von vorherigen Ordnungen objektiv abgesetzt wird und (wie nicht zuletzt im Falle des Grundgesetzes) häufig auch subjektiv abgesetzt werden soll.¹² Den (vermeintlich vorherigen) „Staat als Argument“¹³ für konkrete Verfassungsfragen zu nutzen, wie dies von konservativer Seite immer wieder versucht wird, erweist sich vor diesem Hintergrund als problematisch. Es sind also die intrikate Beziehung und gegenseitige Interdependenz von Verfassungsrecht und Organisationsstrukturen des Staates, die das Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland formen und charakterisieren.

Die besondere, traditionelle Bindung des Verfassungsrechtsverständnisses an zugrundeliegende Staats- und Verfassungsvorstellungen ist nicht das einzige Element der formativen traditionellen Kräfte für das Verfassungsdenken. Auch die Verfassungsinterpretation und die Verfassungsrechtsprechung sind in erheblichem Maß durch die deutsche Rechtstradition geprägt. Das deutsche Rechtssystem bildet insoweit und im Gegensatz zur sogenannten *common law*-Tradition vor allem des britischen Rechtskreises einen Prototyp der kontinentalen Rechtstradition des kodifizierten Rechts. Diese kontinentalen Rechtssysteme sind charakterisiert durch den Vorrang der großen Kodifikationen und eine deduktive Methode der rechtlichen Argumentation. Auch die relativ scharfe Trennung zwischen öffentlichem und privatem Recht ist typisch für diese Rechtstradition.¹⁴ Das Privatrecht umfasst danach dasjenige Recht, das die Beziehungen zwischen Privatrechtssubjekten auf der Basis der Gleichheit regelt. Öffentliches Recht betrifft demgegenüber die Beziehung zwischen den öffentlich-rechtlichen Institutionen, kurz gesagt, dem Staat, und den Bürgerinnen und Bürgern oder zwischen verschiedenen Behörden und sonstigen Einrichtungen des

¹² Vgl. A. Thiele, *Der konstituierte Staat*, 2021, S. 18.

¹³ C. Möllers, *Staat als Argument*, 2. Aufl. 2011.

¹⁴ Vgl. M. Bullinger, *Öffentliches Recht und Privatrecht*, 1968; historisch M. Stolleis, *Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. I, 1988, S. 58 ff.

Staates. Obwohl sich die Unterschiede zwischen diesen beiden Bereichen in den letzten 60 Jahren auch in den kontinentalen Rechtssystemen infolge der vielfachen Verschränkung von Staat und Gesellschaft im modernen Interventionsstaat signifikant verringert haben, ist diese Aufteilung im Prinzip gleichwohl intakt geblieben und dominiert weiterhin die deutsche Theorie und Rechtsdogmatik (sowie die Ausbildung). Vor allem im Bereich der gerichtlichen Verfahren ist diese Unterscheidung nahezu unberührt geblieben. Die Rechtsmittel und das gesamte Gerichtssystem sind in völliger Entsprechung zu dieser Aufteilung mithin zwischen öffentlichem und privatem Recht organisiert. Insofern besteht in der deutschen Diskussion kein Zweifel daran, dass das Verfassungsrecht (oder das Staatsrecht) ein zentrales Element des öffentlichen Rechts darstellt – wenngleich die Verfassung mittlerweile nicht zuletzt aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in vielfältiger Weise auch auf die Privatrechtsverhältnisse einwirkt, die Unterscheidung daher generell nicht überbetont werden sollte.

Die deutsche Rechtstradition ist dementsprechend – ebenso wie diejenige der anderen Länder auf dem Kontinent – durch umfassende Kodifikationen als Fundament des Rechtssystems charakterisiert. Auch das Grundgesetz selbst kann als Teil dieser spezifischen Kodifikationstradition angesehen werden. Zwar gelten Verfassungen im Gegensatz zum *Code Civil* Napoleons oder dem Bürgerlichen Gesetzbuch nicht als typische Beispiele für derartige Kodifikationen. Auch Verfassungen fügen sich aber prinzipiell in das Konzept der Kodifikation ein. Generell stellen Verfassungen insoweit eine umfassende und systematische Normierung des betreffenden Rechtsgebiets, nämlich der staatlichen Organisation und der Beziehungen zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern auf der Basis der Prinzipien von Autonomie, Freiheit und Gleichheit dar. Verfassungen versuchen, wie alle anderen großen Kodifikationen, eine rationale, in sich konsistente, prinzipiell abgeschlossene und dauerhafte Ordnung zu errichten. Historisch entstand die Idee der Verfassung insoweit nicht zufällig in demselben Zeitalter der Aufklärung, in dem Rechtsreformer dem gesamten Rechtssystem ein rationales und umfassendes Fundament durch rechtliche Kodifikationen zu geben versuchten. Das Allgemeine Preußische Landrecht von 1794, der Napoleonische *Code Civil* oder das Österreichische Bürgerliche Gesetzbuch stellen typische Kodifikationen dieser Epoche dar. Das Grundgesetz ist zudem ebenfalls in einem einzigen Dokument niedergelegt, dessen Einheit und Integrität durch die Vorschrift des Artikels 79 GG sogar noch einmal besonders geschützt werden. Sie sichert zum einen, dass alle Modifikationen der Verfassung eine förmliche Verfassungsänderung, mithin eine explizite Änderung des Textes des Grundgesetzes, erfordern (Art. 79 I GG). Zum anderen darf der essentielle Kern seiner grundlegenden Prinzipien selbst

im Wege der Verfassungsänderung nicht angetastet werden (Art. 79 III GG, sogenannte Ewigkeitsgarantie). Das Grundgesetz ist insofern nicht nur mit anderen Kodifikationen gleichzusetzen, sondern kann aufgrund dieser Besonderheiten nachgerade als Inbegriff einer klassischen Kodifikation angesehen werden.¹⁵

Folgerichtig wird das Grundgesetz in der deutschen Rechtslehre und Rechtsprechung wie eine klassische Kodifikation behandelt. Das gilt sowohl in technischer wie auch in sachlicher Hinsicht. Wie in kaum einer anderen Rechtsordnung ist die Verfassung in Deutschland Gegenstand von Kommentaren, die den Text Artikel für Artikel (historisch und systematisch) erläutern und ihr Vorbild in Kommentierungen der herkömmlichen zivil- und strafrechtlichen Kodifikationen finden.¹⁶ Diese Kommentare werden regelmäßig auch von der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts aufgegriffen, die sich mit den dort genannten wissenschaftlichen Ansichten ausführlich auseinandersetzt. Dieser Einfluss der Wissenschaft auf die Verfassungsrechtsprechung wird weiter dadurch verstärkt, dass in den beiden Gerichtsenaten stets mehrere Richterstellen von Universitätsprofessorinnen und -professoren besetzt werden, die nicht selten auch den Stil der Entscheidungen prägen – einige Urteile lesen sich eher wie mittellange monographische Abhandlungen. In der Sache äußert sich die tradierte Herangehensweise vor allem darin, dass das Verfassungsrecht als Gegenstand einer dogmatischen Wissenschaft angesehen wird. Verfassungsrechtsdogmatik stimmt dabei völlig mit den grundlegenden Elementen jeder dogmatischen Wissenschaft überein. Die Verfassung stellt insofern eine vorgegebene und vorbestimmte normative Entscheidung dar, die systemimmanenter Kritik prinzipiell entzogen ist. Dogma in diesem Sinn bedeutet außerdem Systematisierung aller geschriebenen und ungeschriebenen Regeln, ihre Interpretation und Entwicklung sowie ihre Akzeptanz als geltendes Recht.¹⁷ Die Interpretation des Grundgesetzes folgt im Wesentlichen den allgemein akzeptierten klassischen Regeln und Methoden, die prinzipiell bereits von Friedrich Carl von Savigny zu Beginn des 19. Jahrhunderts formuliert wurden.¹⁸ Text,

¹⁵ So auch *H. Dreier*, Bestandssicherung kodifizierten Verfassungsrechts am Beispiel des Grundgesetzes, in: O. Behrends / W. Sellert (Hrsg.), *Der Kodifikationsgedanke und das Modell des Bürgerlichen Gesetzbuches*, 2000, S. 119 ff.

¹⁶ Die Kommentare reichen von einbändigen Werken bis zu mehrbändigen Loseblattsammlungen, deren Kommentierungen einzelner Artikel monographischen Charakter haben. Siehe näher die kommentierte Literatur am Ende der Einführung.

¹⁷ Vgl. *E.-W. Böckenförde*, Die Eigenart des Staatsrechts und der Staatsrechtswissenschaft, in: ders., *Staat, Verfassung, Demokratie*, 1991, S. 11 ff. (18 ff.); *W. Heun*, Begriff, Eigenart, Methoden der Verfassungsrechtsdogmatik, in: C. Starck (Hrsg.), *Die Rolle der Verfassungsrechtswissenschaft im demokratischen Verfassungsstaat*, 2004, S. 35 ff. (38 ff.).

¹⁸ *F. C. v. Savigny*, *System des heutigen römischen Rechts*, Bd. 1, 1840, S. 212 ff.

Systematik, historische Entstehung und Teleologie der jeweiligen Regelung sind folglich die leitenden Maximen der Verfassungsinterpretation. Anders als in der Verfassungsdiskussion der USA spielt hingegen der historische Wille des Verfassungs(gesetz)gebers eine nur untergeordnete Rolle.¹⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat vielmehr im Konsens mit der überwältigenden Mehrheit der Literatur stets die objektive Bedeutung der jeweiligen Bestimmungen betont.²⁰ Das ist zugleich typisch für die Interpretation umfassender Kodifikationen, in denen der systematische Zusammenhang tendenziell stärker gewichtet wird als der auf die einzelne Bestimmung gerichtete Wille des Gesetzgebers. Im Hinblick auf die Interpretation einer Verfassung verhindert dieser Ansatz zudem eine inhaltliche Versteinerung der jeweiligen Artikel, ermöglicht mithin eine behutsame Anpassung ihrer Vorgaben an veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen auch unterhalb einer förmlichen Verfassungsänderung. Auch das Grundgesetz wird vom Bundesverfassungsgericht (und der Literatur) insoweit als „living instrument“ angesehen.

Man muss sich freilich ebenfalls der Tatsache bewusst sein, dass die Methoden und Regeln der Verfassungsinterpretation deshalb und angesichts eines ansonsten verbreiteten Methodenpluralismus kaum einen effektiv beschränkenden Effekt auf die Entscheidungen des Verfassungsgerichts ausüben, das seinerseits in Fragen der verfassungsrechtlichen Interpretation außerordentlich kreativ war und ist.²¹ In manchen Fällen lässt sich der konkrete Entscheidungsinhalt zumindest nur schwer aus den bisweilen überaus knapp gehaltenen Artikeln des Grundgesetzes ableiten. Nicht zuletzt die in Art. 20 I GG enthaltenen Staatsstrukturprinzipien sind durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Laufe der Jahrzehnte in materieller Hinsicht erheblich aufgeladen worden. Im Jahr 2021 hat es aus Art. 20a GG unter anderem das Erfordernis eines effektiven Klimaschutzes und das Konzept des „intertemporalen Freiheitsschutzes“²² herausgelesen, die im Jahr 2023 erfolgte enge Auslegung der Notlagenklausel der Schuldenbremse führte zu mehreren ungeschriebenen Voraussetzungen für deren Anwendung.²³ Diese besondere Kreativität liegt wiederum in einigen spezifischen Strukturen und Merkmalen des deutschen Verfassungsrechts begründet.

¹⁹ W. Heun, Original intent und Wille des historischen Verfassungsgebers, AöR 116 (1991), S. 185 ff.

²⁰ BVerfGE 1, 299 (312) [1952]; s. auch 62, 1 (45) [1983].

²¹ Vgl. näher unten, Kap. 7, 2. Teil, E.

²² BVerfGE 157, 30 ff. [2021].

²³ BVerfG, Urteil v. 15.11.2023, 2 BvE 1/22.

Gegenstand und Struktur des Verfassungsrechts unterscheiden sich insoweit von anderen Rechtsgebieten wie dem Zivil- und Strafrecht in einer Reihe von Aspekten. Das Verfassungsrecht regelt die Organisation und die Kompetenzen des Staates unter Einschluss allgemeiner Prinzipien und Grundsätze der Ausübung von Staatsgewalt ebenso wie das grundsätzliche Verhältnis zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern. In dieser Hinsicht beanspruchen alle Verfassungen vollständig, konstitutiv und universal zu sein. Die spezifische Struktur der Verfassung und auch des Grundgesetzes wird maßgeblich bestimmt durch ihren Fundamentalcharakter, die höheren Verfahrensanforderungen für Verfassungsänderungen (Art. 79 GG) und ihren Vorrang vor anderen Gesetzen und sonstigem Recht.²⁴ Aus diesen Gründen sind Verfassungen zugleich und notwendig politisches Recht und zahlreiche, wenngleich keineswegs alle, Bestimmungen daher eher vage und vergleichsweise offen formuliert. Der grundlegende Charakter und die spezielle Beziehung zum politischen Prozess setzen insoweit voraus, dass Verfassungen nicht allzu eng auf spezifische Probleme zugeschnitten sind, sondern vor allem einen weiten Handlungs- und Gestaltungsspielraum für die politischen Institutionen und insbesondere den Gesetzgeber eröffnen und zugleich gegenüber neuen gesellschaftlichen Entwicklungen und Verständnissen offen sind. Demokratische Politik ist kein bloßer Verfassungsvollzug, nicht jedes politische Problem, vermutlich sogar die wenigsten, lassen sich durch einen flüchtigen Blick in die Verfassung eindeutig lösen. Verfassungen sind vielmehr Rahmenordnungen, die politisches Handeln nicht nur begrenzen, sondern ebenso ermöglichen sollen und geraten in Bedrängnis, wenn sie den politischen Handlungsraum entweder zu sehr verengen oder zu sehr ausdehnen.²⁵ Auch die besonderen Bindungen und Beschränkungen im Hinblick auf formale Verfassungsänderungen gemäß Art. 79 GG setzen in der alltäglichen Interpretation und Anwendung der Verfassung in einem erheblichen Ausmaß eine gewisse Flexibilität voraus. Unbestimmtheit und damit notwendige Reagibilität des Verfassungsrechts begründen dadurch eine normative Offenheit, die dem Rechtsanwender im Allgemeinen und folglich dem Bundesverfassungsgericht im Besonderen ausgesprochen weite Interpretationsspielräume eröffnet.

Diese notwendigen Interpretationsspielräume sind auch einer der maßgeblichen Gründe, warum das Verfassungsrecht weit mehr als jedes andere

²⁴ Näher *W. Heun*, Die Struktur des deutschen Konstitutionalismus des 19. Jh. im verfassungsgeschichtlichen Vergleich, *Der Staat* 45 (2006), S. 365 ff. (366 ff.).

²⁵ Hier setzt denn auch eine sinnvolle Kritik etwa an der Schuldenbremse des Art. 115 Abs. 2 GG an: Nicht der Umstand, dass sie begrenzt, ist das Problem, sondern dass sie das Spannungsverhältnis zwischen Begrenzung und Gestaltungsermöglichung in der Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht möglicherweise nicht angemessen auflöst.

Rechtsgebiet durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt wird. Dieser Befund steht an sich in einem gewissen Gegensatz zur kontinentalen Rechtstradition, in der die Kodifikation als solche prinzipiell Vorrang vor Gerichtsentscheidungen beansprucht. In Deutschland sind Gerichte deshalb grundsätzlich weder durch vertikale noch horizontale *stare decisis*, d.h. Präzedenzwirkung wie in den *common law*-Ländern gebunden,²⁶ wodurch ihre Wirkungskraft deutlich eingeschränkt wird. Untergerichte können die Urteile der oberen und höheren Instanzen daher nicht nur kritisieren, sondern auch dagegen opponieren und sogar anders entscheiden. Präzedenzen sind formal also nicht rechtlich bindend, auch wenn sie häufig nahezu denselben praktischen Effekt haben, weil die Untergerichte den Entscheidungen der höheren Instanzen in der Regel folgen werden, um einer Aufhebung der eigenen Entscheidung in der nächsten Instanz zu entgehen. Im deutschen Gerichtssystem bildet allerdings gerade das Verfassungsgericht die Ausnahme von dieser allgemeinen Regel, weil das Bundesverfassungsgerichtsgesetz in § 31 explizit normiert, dass seine Entscheidungen sämtliche Verfassungsorgane der Bundesrepublik und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden binden. In ihrer Wirkung begründen daher die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts für alle anderen Gerichte eine Form vertikaler *stare decisis*. Die besondere Interpretationsgewalt des Gerichts und die besondere Bindungswirkung seiner Entscheidungen verleihen diesen Entscheidungen eine Bedeutung, die ihr Vorbild damit eher im US Supreme Court und kaum in anderen kontinentalen Rechtssystemen findet. Obwohl der systematische und deduktive kontinentale Interpretationsansatz weiterhin in einem gewissen Umfang die Verfassungsrechtsprechung in Deutschland charakterisiert, haben die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auch innerhalb der eigenen Begründungen dadurch den Charakter eines selbstreferentiellen Systems angenommen. Das hat Folgen für Wissenschaft und Politik. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat – nicht zuletzt aufgrund ihrer besonders innovativen und einfallsreichen Verfassungsinterpretation und -deduktion – auch in der Wissenschaft eine derartig dominante Stellung erlangt, dass immer wieder der Verfassungsgerichtspositivismus der deutschen Staatsrechtslehre kritisiert worden ist.²⁷ Substantielle Änderungen an deren Fixierung auf das Karlsruher Gericht hat diese Kritik indes nicht bewirken können, wengleich die Stimmen, die das Gericht lediglich als

²⁶ Vgl. *F. Schauer*, *Precedents*, *Stanford Law Review* 39 (1987), S. 571ff.; *R. Cross/J. W. Harris*, *Precedent in English Law*, 4. ed. 1991.

²⁷ *B. Schlink*, *Die Enthronung der Staatsrechtswissenschaft durch die Verfassungsgerichtsbarkeit*, *Der Staat* 28 (1989), S. 161 ff. (163 f.).

Register

- Abtreibung 263, 287, 292
Abgeordnete 145 ff.
Abstimmungen 134 f.
Abstrakte Normenkontrolle 246 ff.
Adenauer, Konrad 17 f., 89, 141, 178, 184, 193 f., 200, 257
AfD 140 f.
Alexy, Robert 283
Allgemeines Persönlichkeitsrecht 295
Arbeitsparlament 147, 179
Auffanggrundrecht (Art. 2 I GG) 258, 294 f.
– *siehe auch* Elfes-Entscheidung
Außenpolitik 169 ff.
– *siehe auch* Internationale Beziehungen
- Bagehot, Walter 174, 200
Bayernpartei 111
Berufsfreiheit 311 ff.
Besatzung(scherrschaft) 15, 33, 35, 79, 221
Bestimmtheitsgrundsatz 43, 62 f., 73, 160, 163, 284, 297
Biotechnologie 293
Bismarck, Otto von
Bodin, Jean 48
Brandt, Willy 174, 194
Bürgerinitiativen 144 f.
Bundesbank 206
– *siehe auch* Europäische Zentralbank
Bundeskanzler 18, 31, 89, 105, 124, 127, 148 f., 157 f., 172 ff., 184 ff., 191 f., 195 ff., 200 f., 222, 226
– *siehe auch* Bundesregierung
Bundeskanzleramt 188, 195
Bundesländer
– Auflösung im Jahr 1933 78
– Neugliederung 79 f., 82 f.
– *siehe auch* Bundesrat
– Ursprünge 21 ff., 77 f.
Bundespräsident 196 ff.
– Kompetenzen und Funktionen 199 ff.
– Rechtsstellung und Wahl 196 ff.
- Bundespräsidialamt 203
Bundesrat 102 ff.
Bundesregierung 184 ff.
– Funktionen 189 ff.
– Kabinettsbildung 194 ff.
– Kanzlerdemokratie 193 ff.
– Rechtliche Grundsätze 187 ff.
Bundesstaatlichkeit 21 ff., 72, 75 ff.
– Allgemeine Konzepte 75 ff.
– Grundlagen 75 ff.
– im Mehrebenensystem 112 ff.
– Kompetenzverteilung 86 ff.
– Konfliktschlichtung 105 ff.
– Rechtfertigung 78 ff.
– Ursprünge 21 ff., 77 f.
– Verfassungsprinzipien 81 ff.
– Wandlungen 108 ff.
- Bundestag 145 ff.
– Abgeordnete 145 ff.
– Funktionen 154 ff.
– Institutionelle Struktur 148 ff.
– Europäische Integration 175
– Selbstauflösung 34, 149, 187
Bundesverfassungsgericht 240 ff.
– Auswahl der Richterinnen und Richter 242 ff.
– Befolgung, Implementierung, Wirkungen 261 ff.
– Entscheidungswirkungen 253 ff.
– Europäische Integration 268 ff.
– Legitimation der Verfassungsgerichtsbarkeit 264 ff.
– Kompetenzen 244 ff.
– Verfassungsinterpretation 257 ff.
– Verfassungsrechtlicher Status 240 ff.
Bundesverfassungsgerichtsgesetz 3, 10, 244 f., 249, 251
Bundesversammlung 197
Burke, Edmund 145
- Carstens, Karl 198
CDU 102, 111, 130, 142, 174, 179, 198

- Chancengleichheit 50, 133
 Code Napoleon 6
counter majoritarian difficulty 60, 264
 CSU 111, 130, 132, 174, 179, 198, 243, 330
- Daseinsvorsorge 114
 Däubler-Gmelin, Hertha 243
 DDR 80, 174
 – *siehe auch* Ostdeutschland
 Demokratieprinzip 45 ff.
 – Legitimationskette 52 ff.
 Demokratische Legitimation 41, 52, 54,
 58, 125, 127, 164, 196 f., 234
 Deregulierung 217 ff.
 Deutscher Bund 22
 Deutscher Konstitutionalismus 23 ff.
 Die Linke 134, 141
 Drittes Reich 23, 160
 Dualer Föderalismus 108 ff.
 Dworkin, Ronald 283
- Ebert, Friedrich 27
 Eigentumsbegriff 307 ff.
 Einigungsvertrag 20
 Elfes-Entscheidung 294
 Erhard, Ludwig 178, 194, 306
 Erster Weltkrieg 26 f.
 Ethnische Homogenität 70
 Europäische Menschenrechtskonvention
 236
 Europäischer Gerichtshof (EuGH) 268,
 270, 301
 Europäisches Parlament 173
 Europäische Union 55, 110, 114 ff., 170,
 225, 268, 301
 Europäische Zentralbank 54, 270
 – *siehe auch* Bundesbank
 Erststimme 129
 Ewigkeitsklausel 1, 7, 31, 35, 37, 44, 55, 72,
 123, 290, 293
 Exekutive 183 ff.
 – *siehe auch* Bundesregierung
 – *siehe auch* Verwaltung
 Expressive Funktion (des Parlaments)
 174 f.
- Faires Verfahren 236, 297
 FDP 142, 174, 194, 198
 Federalist Papers 77
 Finanzverfassung 96 ff.
 – Besteuerungskompetenzen 97 f.
 – Finanzausgleich 98 f.
 – Haushaltsgewalt 165 ff.
 – Kommunaler Finanzausgleich 114
 – Schuldenbremse 8, 34, 98, 150, 168 f.,
 263
 Föderale Konflikte 107
 Föderalismus *siehe* Bundesstaat
 Föderalismusreform 84, 91, 100, 104, 110,
 263
 Frankfurter Dokumente 17 f.
 Frankreich 24, 157
 Franz II. 22
 Friedrich der Große 64
- Gauck, Joachim 199
 Gerichte 229 ff.
 – Gerichtssystem 238
 – *siehe auch* Bundesverfassungsgericht
 – Verfassungsrechtliche Prinzipien
 229 ff.
 Gerichtsbarkeit 95, 229 ff.
 – Bundesverfassungsgericht 240 ff.
 – Gerichte 229 ff.
 – Rechtsprechungsorganisation 95
 Gerrymandering 129
 Gesetzesbegriff 162 f.
 Gesetzgebung 87 ff., 154 ff.
 – Ausschließliche Kompetenzen 89
 – Bundesrecht bricht Landesrecht 92
 – Erforderlichkeitsklausel 90 f.
 – Konkurrierende Kompetenzen 89 ff.
 – Verfahren 154 ff.
 Gesetzmäßigkeitsprinzip 56 ff.
 – Vorbehalt des Gesetzes 57 ff.
 – Vorrang des Gesetzes 56 f.
 Gewaltenteilung 123 ff.
 – Theorie der Funktionengerechtigkeit
 124 ff.
 Gewerkschaften 143
 Wohnheitsrecht 67, 101, 232
 Gleichheitsgrundrecht 299 ff.
 Großbritannien 47, 124, 148, 218 f.
 Grüne Geldpolitik 54
 Grundgesetz
 – Änderungen 32 ff.
 – Akzeptanz 19
 – Charakteristische Eigenschaften 3 ff.
 – Entstehung 15 ff.
 – Entwicklungen 32 ff.
 – Struktur und Text 2 f.
 Grundgesetzänderungen 32 ff.
 Grundprinzipien *siehe* Staatsstruktur-
 prinzipien

- Grundrechte 273 ff.
 – Art. 2 I und das System der Grundrechte 294 ff.
 – Dogmatische Struktur 275 ff.
 – Gleichheit 299 ff.
 – Grundrechte und Wirtschaft 306 ff.
 – Kommunikationsgrundrechte 314 ff.
 – Menschenwürde und Lebensrecht 289 ff.
 – Religionsfreiheit 321 ff.
- habeas corpus* 62, 298
- Habermas, Jürgen 51
- Hamilton, Alexander 50
- Haushaltsgewalt 165 ff.
- Heinemann, Gustav 198
- Heiliges Römisches Reich (Deutscher Nation) 22, 77
- Heller, Hermann 30
- Herzog, Roman 198
- Heuss, Theodor 184
- Hindenburg, Paul von 30, 221
- Hitler, Adolf 29 f., 160, 196, 221
- Hobbes, Thomas 39
- Holocaust 316
- Informationsfreiheit 216, 320
- Interessengruppen 143 ff.
- Internationale Beziehungen 100 ff.
 – *siehe auch* Außenpolitik
- Italien 76, 185
- Johann von Segovia 51
- Kabinettsbildung 184 ff.
- Kant, Immanuel 71, 291
- Kanzleramt 188, 195
- Kanzlerprinzip 187 ff.
- Karl der Große 21
- Kelsen, Hans 30, 46, 57, 241
- Keynes, John Maynard 168, 204
- Kiesinger, Kurt Georg 124, 194
- Kirchen 141, 144, 250, 298, 321 ff.
- Kissinger, Henry 195
- Klimabeschluss (des BVerfG) 47, 213
- Klimakrise 331
- Klimaschutz 8, 44, 47, 54, 213
- Koalitionsausschuss 189
- Köhler, Horst 198 f.
- Kohl, Helmut 149, 174, 194
- Kollegialprinzip 188 f.
- Kommunale Selbstverwaltung 112 ff.
- Kommunikationsgrundrechte 314 ff.
- Konkordanzdemokratie 130, 330
- Konkrete Normenkontrolle 248 f.
- Konstitutionalismus 15 ff.
 – Demokratische Verfassungsstaatlichkeit 27 ff.
 – Historische Entwicklung in Deutschland 15 ff.
 – Verfassungsentwicklungen 32 ff.
- Kontrolle, parlamentarische 162 ff.
- Kooperativer Föderalismus 108 ff.
- KPD 140
- Krüger, Herbert 50
- Laband, Paul 162
- Länder *siehe* Bundesländer
- Legitimationskette 52 ff.
- Legitimitätsvoraussetzungen 38 ff.
- Leibholz, Gerhard 50, 142
- Lindauer Abkommen 101
- Lissabon-Entscheidung 116, 177, 225, 269, 293
- Locke, John 39
- Lübke, Heinrich 198
- Lüth-Entscheidung 48, 285
- Maastricht-Entscheidung 116
- Magna Charta 144, 298
- Marshall, John 267
- Mayer, Otto 209
- Mehrheitsprinzip 46, 152 f.
- Meinungsfreiheit
 – *siehe auch* Kommunikationsgrundrechte
 – Wechselwirkungstheorie 316 f.
- major-questions-doctrine* 57 f., 161
- Menschenwürde 289 ff.
 – Absolutheitsanspruch 290 f.
 – Höchstwert 289 f.
 – Vagheit 291 f.
- Menschenrechte *siehe* Grundrechte
- Merkel, Angela 124, 175, 194, 198
- Merkel, Adolf 57
- Michels, Robert 148
- Militär 169 ff., 220 ff.
 – Budget 171, 222
 – Einsätze 224 f.
 – Frauen und Militär 223
 – Spannungsfall 222
 – Umfang der Streitkräfte 223 f.
 – Verteidigungsfall 222
 – Wehrpflicht 223 f.

- Zustimmungswahl 222
- Militärische Angelegenheiten 169 ff., 220 ff.
- *siehe auch* Militär
- Mitbestimmung (Industrie) 313 f.
- Montesquieu, Charles de 113, 229
- Napoleon 6, 22
- Nationalsozialisten 29 f., 78, 82, 135
- NATO 171, 221, 225
- Nazi-Regime 2
- Next-Generation-EU 270
- Normenkontrolle 246 ff.
- Abstrakte Normenkontrolle 246 ff.
- Konkrete Normenkontrolle 248 f.
- NPD 140, 142
- Öffentliches Recht 5 f., 75, 93, 217 f., 322
- Opposition 19, 34, 46, 103, 131, 136, 151, 153, 155, 157, 172 ff., 176, 179 f., 187, 190, 198, 242, 247, 264, 330
- original intent* 260 f.
- Österreich 6, 22, 25, 184, 196, 241
- Ostdeutschland 16, 19 f.
- Entstehung der DDR 19 f.
- SED 19, 141
- Sowjetische Besatzung 16 f.
- Wiedervereinigung 16, 20, 34, 79, 82, 90, 96, 111, 141, 168, 170
- Otto der Große 21
- Outsourcing 217 ff.
- Papen, Franz von 30
- Parlament *siehe* Bundestag
- Parteien, politische 135 ff.
- Entwicklung 141 f.
- Parteienstaat 142
- Parteifinanzierung 138 f.
- Parteiverbote 139 ff.
- Paulskirchenverfassung 24 f.
- PDS 141
- political questin doctrine* 245
- Postmortales Persönlichkeitsrecht 276 f.
- pouvoir constituant* 126
- pouvoir constitué* 126
- pouvoir neutre* 199
- Präsidialamt 203
- Privatrecht 5 f., 60, 109, 215 ff., 286, 307 ff.
- Natur 5
- Privatisierung 217 ff.
- Public Private Partnership 215
- Rau, Johannes 198
- Rechnungshof 167, 207
- Recht auf informationelle Selbstbestimmung 296
- Recht auf Menschenwürde und Leben 289 ff.
- Rechtsetzungsdelegation 160 ff.
- Rechtsprechung 95
- Rechtsschutzgarantie 60 ff., 229 ff.
- Rechtssicherheit 62 ff.
- Rechtsstaatsprinzip 55 f.
- Gesetzmäßigkeitsprinzip 56 ff.
- Gewaltenteilung 123 ff.
- Rechtmäßigkeitsrestitution 66 f.
- Verhältnismäßigkeitsprinzip 64 ff.
- Vorrang der Verfassung 59 f.
- Rechtstradition 3 ff.
- Grundgesetz als Verfassung 15 ff.
- Kommentare zum Grundgesetz 7
- Lehrbücher 7
- Rechtswissenschaft und Gerichte 5 ff.
- Referendum 18
- *siehe auch* Abstimmungen
- Reformation 22
- Regierung (parlamentarische) 177 ff., 183 ff.
- Bundesregierung 184 ff.
- Bundespräsident 196 ff.
- Exekutivbegriff 183 f.
- Funktionen 189 ff.
- Kabinettsbildung 184 ff.
- Militär 169 ff., 220 ff.
- Rechtliche Grundsätze 187 ff.
- Verwaltung 203 ff.
- Regierungssystem, parlamentarisches 123 ff.
- Regulierung 91, 210, 217 ff., 226
- Religionsfreiheit 321 ff.
- Repräsentation 19, 23, 28, 50 ff., 103, 128, 144 ff., 180
- Republikprinzip 71 f.
- Ressortprinzip 187 ff.
- Roe v. Wade 287
- Rousseau, Jean-Jacques 39
- Rückwirkung 62 ff., 297
- Satzungen 57, 92, 113, 161, 163, 232
- Savigny, Friedrich Carl von 7
- Scheel, Walter 198
- Schmidt, Helmut 174 f., 194
- Schmitt, Carl 30, 50 f., 126

- Scholz, Olaf 175, 188, 194
 Schröder, Gerhard 149, 157, 194
 Schuldenbremse 8, 34, 98, 150, 168 f.,
 263
 Schweiz 135
 SED 19, 141
 Selbstauflösung (des Parlaments) 34,
 149, 187
 Selbstverwaltung, kommunale 112 ff.
 Sieyes, Abbé 126
 Skandinavien 41
 Souveränität 24 ff., 27, 33, 41, 48, 60, 76,
 81 f., 85, 96, 115, 126, 180
 Solange I 115, 269
 Solange II 115, 269
 Sowjetunion 17, 224
 Soziale Grundrechte 32, 68
 Soziale Leistungen 288
 Sozialstaatsprinzip 67 ff.
 Spanien 76
 SPD 102, 130, 179, 198, 243, 330
 Sperrklausel 128, 130, 133 f., 152
 – *siehe auch* Wahlrecht
 Spiegelaffäre 318
 SRP 140
 Staatsleitung 179, 183, 189 f., 197, 199, 226,
 229
 Staatsrecht 3 f.
 Staatsstrukturprinzipien 37 ff.
 – Bundesstaatsprinzip 21 ff., 72, 75 ff.
 – Demokratieprinzip 45 ff.
 – Grundlagen 37 ff.
 – Juristischer Charakter 42 ff.
 – Rechtsstaatsprinzip 55 ff.
 – Republikprinzip 71 f.
 – Sozialstaatsprinzip 67 ff.
 – Verhältnismäßigkeitsprinzip 64 ff.,
 280 ff.
 Staatsvolk 126 ff.
 – Abstimmungen 134 f.
 – Staatsorgan 126 f.
 – Wahlen 127 ff.
stare decisis 10, 231, 240, 253 f.
 Steinmeier, Frank-Walter 186, 198,
 201
 Streitkräfte *siehe* Militär
 Supreme Court (US) 10, 57 f., 65, 161, 233,
 241, 243, 249, 252, 254, 257, 261, 265,
 274, 299 f., 302, 326
 Tierschutz 44
 Trump, Donald 233
 Überhangmandate 130 f.
 Umweltbewegung 144
 Umweltrecht 212 f., 216
 Umweltschutz 43 f., 204
 Unabhängigkeitserklärung 15
 UN Charta 225
 USA 8, 15, 33, 41, 129, 195, 244, 254 f., 274,
 322
 – *siehe auch* Vereinigte Staaten
 (von Amerika)
 Verbände 143 f.
 Vereinigtes Königreich 133, 218, 235
 Vereinigte Staaten (von Amerika) 1, 15,
 41, 70, 86, 95, 97, 108, 110, 133 f., 218, 242,
 245 f., 262, 264, 322
 – *siehe auch* USA
 Vereinigungsfreiheit 48, 143, 306, 314
 Vereinte Nationen 225
 – UN Charta 225
 Verfassungsautonomie 72, 76, 81, 116
 Verfassungsbeschwerde 249 ff.
 Verfassungsentwicklungen 32 ff.
 Verfassungsinterpretation 257 ff.
 Verfassungspatriotismus 331
 Verfassungsrechtswissenschaft 1 ff.
 Verfassungswandel 34, 187
 Verhältnismäßigkeitsprinzip 64 ff., 280 ff.
 Versammlungsfreiheit *siehe* Kommuni-
 kationsgrundrechte
 Vertrauensfrage 148 f., 157, 174, 186 f.
 Verrechtlichung 11
 Versailles, Vertrag von 28, 220
 Verteidigung 89, 191, 222, 225
 Vertrag von Lissabon 177
 Vertrag von Maastricht 115 f., 175, 207,
 269
 Verwaltung 92 ff., 203 ff.
 – Organisation 92 ff.
 – Privatisierung 217 ff.
 – Stellung 203 ff.
 – Strukturprinzipien 205 ff.
 – Transformation des Verwaltungsrechts
 208 ff.
 Verwaltungsverfahrensgesetz 214
 Völkerrechtliche Verträge 169
 Volk *siehe* Staatsvolk
 Volkssouveränität 24 ff., 27, 41, 48, 126,
 180
 Vorbehalt des Gesetzes 57 ff.
 Vorrang des Gesetzes 56 f.
 Vorrang der Verfassung 59 f.

- Wahlen 127 ff.
– Funktionen 127 f.
– Wahlrechtsgrundsätze 128 ff.
– Wahlsystem 128 ff.
Wahlsystem 128 ff.
Weimarer Republik 1, 23, 27 ff., 33, 35, 77,
79, 103, 128, 140, 148, 178, 196, 201, 264,
274, 299, 316
Weizsäcker, Richard von 198
Westfälischer Friede 22
Westminster-Modell 130, 330
Wiedervereinigung 16, 20, 34, 79, 82, 90,
96, 111, 141, 168, 170
Wiener Kongress 22
Wirtschaft und Grundrechte 306 ff.
Wulff, Christian 198
ZDF 109
Zivilrechtssystem 5 f.
Zeitenwende 169, 188, 226
Zustimmungsgesetz 156 f., 202, 268
Zweite Kammer 103
– *siehe auch* Bundesrat
Zweiter Weltkrieg 1, 15, 23, 35, 51, 79, 141,
264, 321, 330
Zweitstimme 129
Zwillingsgericht 242