

NOMOSLEHRBUCH

Morlok | Michael

# Staatsorganisationsrecht

5. Auflage



Nomos

**NOMOSLEHRBUCH**

**Prof. Dr. Martin Morlok**  
Universität Düsseldorf

**Prof. Dr. Lothar Michael**  
Universität Düsseldorf

# **Staatsorganisationsrecht**

5. 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 978-3-8487-6187-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-0306-2 (ePDF)

5. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. 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**

Auch für diese Auflage wurde das Werk gründlich überarbeitet. Wichtige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes und der Landesverfassungsgerichte wurden eingearbeitet und aktuelle Rechtsfragen aufgegriffen, so etwa aus dem Zusammenhang der Bekämpfung der Corona-Pandemie. Um das Werk nicht länger werden zu lassen, wurde an anderen Stellen gekürzt.

Bei der Bewältigung dieser Aufgabe haben uns Sarah Dersarkissian, Neele Lautner und Laura Katharina Pauli als Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen sowie Laura Heinlein und Christoph Stefan Witthaut als Studentische Hilfskräfte unterstützt.

Für Hinweise unserer Leser auf Fehler oder Unklarheiten danken wir wiederum – und hoffen, auch für diese neue Auflage gegebenenfalls solche Anregungen zu erhalten (Martin.Morlok@hhu.de).

Düsseldorf, im August 2020

*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>Inhaltsverzeichnis</b>	11
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	23
<hr/> 1. TEIL: AUFGABEN UND EIGENARTEN EINER VERFASSUNG <hr/>	
<b>§ 1 Staat und Verfassung</b>	29
<b>§ 2 Aufgaben einer Verfassung</b>	35
<b>§ 3 Eigenarten des Verfassungsrechts</b>	48
<b>§ 4 Das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik Deutschland</b>	62
<hr/> 2. TEIL: VERFASSUNGSPRINZIPIEN UND STAATSAUFGABEN <hr/>	
<b>§ 5 Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes</b>	70
<b>§ 6 Die Republik</b>	149
<b>§ 7 Der soziale Rechtsstaat</b>	156
<b>§ 8 Der Bundesstaat</b>	194
<b>§ 9 Der ökologische Rechtsstaat</b>	239
<b>§ 10 Der kooperative Verfassungsstaat</b>	247
<hr/> 3. TEIL: DIE ORGANE <hr/>	
<b>§ 11 Der Bundestag</b>	264
<b>§ 12 Die Bundesregierung</b>	314
<b>§ 13 Der Bundesrat</b>	338
<b>§ 14 Der Bundespräsident</b>	349
<hr/> 4. TEIL: FUNKTIONEN <hr/>	
<b>§ 15 Die Rechtsetzung</b>	367
<b>§ 16 Die Exekutive</b>	385
<b>§ 17 Die Rechtsprechung</b>	391
<b>Definitionen</b>	425
<b>Stichwortverzeichnis</b>	433

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	5
<b>Vorwort zur 1. Auflage</b>	7
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	23

## 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	42
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>	48
I. Verfassung als oberste Ebene des Rechts	48
1. Größte sachliche, personelle und zeitliche Reichweite	48
2. Relativ abstrakte und generelle Formulierung der Verfassungstexte	48
3. Vorrang der Verfassung	49
4. Notwendiger Selbststand der Verfassung	51
II. Der Konsensbezug der Verfassung	52
III. Verfassung als Gerechtigkeitsreserve	54
IV. Offenheit der Verfassung und Verfassungswandel	56
V. Normstrukturelle Besonderheit wichtiger Verfassungsbestimmungen: Prinzipien	59
VI. Konsequenzen für die Verfassungsinterpretation	61
<b>§ 4 Das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik Deutschland</b>	62
I. Zum Begriff der „Verfassung“ und des „Grundgesetzes“	62
II. Entstehung des Grundgesetzes	63
III. Das Grundgesetz und die Verfassungen der Länder	65
IV. Das Grundgesetz und die deutsche Wiedervereinigung	66
V. Verfassungsänderungen	66
VI. Verfassungsablösung nach Art. 146 GG als Zukunftsperspektive des Grundgesetzes	68
Wiederholungs- und Verständnisfragen	68

## Inhalt

---

### 2. TEIL: VERFASSUNGSPRINZIPIEN UND STAATSAUFGABEN

---

<b>§ 5 Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes</b>	<b>70</b>
I. Demokratie als Legitimationsgrundlage des Verfassungsstaates	70
1. Notwendigkeit der Legitimation des Staates	70
2. Eigenarten des Demokratiebegriffs	70
3. Drei Elemente des grundgesetzlichen Demokratieprinzips	72
II. Volkssouveränität	72
1. Volkssouveränität als Kern der Demokratie	72
2. Drei Dimensionen der Volkssouveränität	73
a) Die sachliche Dimension der Volkssouveränität	73
b) Die personelle Dimension der Volkssouveränität	74
c) Die zeitliche Dimension der Volkssouveränität	75
3. Abgeleiteter Charakter aller demokratischer Herrschaft	77
4. Das Subjekt der Volkssouveränität	80
a) Wer ist das Volk?	80
b) Das Volk als heterogene Größe	82
5. Notwendigkeit von Organisation und Verfahren für die demokratische Willensbildung	83
III. Regeln der demokratischen Entscheidungsfindung	85
1. Die Mehrheitsentscheidung	85
a) Gründe für das Mehrheitsprinzip	85
aa) Selbstbestimmung	85
bb) Entscheidungserleichterung	86
cc) Keine Richtigkeitsgarantie	87
dd) Unkompliziertheit	87
ee) Durchsetzungswahrscheinlichkeit	87
ff) Veränderungsoffenheit	87
b) Voraussetzungen und Grenzen der Mehrheitsentscheidungen	88
aa) Die Minderheit muss zur Mehrheit werden können	88
bb) Schutz unverzichtbarer Positionen	89
cc) Kultureller Konsens	90
dd) Informale Vorbereitung	90
ee) Keine Unabänderlichkeit	91
ff) Intensitätsindifferenz	91
c) Formen der Mehrheitsentscheidung	92
2. Institutionelle Ausgestaltung der Demokratie durch das Grundgesetz	93
3. Direkte Demokratie als Ergänzung der repräsentativen Demokratie	94
a) Selbstbestimmung als demokratisches Kernmotiv	94
b) Zur Terminologie	94
c) Vorteile direkter Demokratie	96
d) Probleme direktdemokratischer Entscheidungsfindung	96
e) Ausgestaltungsfragen	98
IV. Verfahren: Die Wahlen zum Deutschen Bundestag	100
1. Besonderheiten des Wahlrechts und unterschiedliche Wahlsysteme	100
2. Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG	103
a) Die Allgemeinheit der Wahl	104
b) Die Unmittelbarkeit der Wahl	105



## Inhalt

---

c)	Die Freiheit der Wahl	106
d)	Die Gleichheit der Wahl	108
e)	Die Geheimheit der Wahl	112
f)	Öffentlichkeit der Wahl	113
3.	Das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag	113
4.	Die Wahlprüfung	117
a)	Funktion und Verfahren	117
b)	Fehlerfolgenbegrenzung	119
V.	Politische Parteien	119
1.	Aufgaben und Funktionen der politischen Parteien	119
a)	Aufgaben und Geschichte	119
b)	Funktionen	120
2.	Rechtsstellung	122
3.	Der Status der Freiheit der Parteien	125
4.	Der Status der Gleichheit	126
5.	Der Status der Öffentlichkeit	129
6.	Der Status der innerparteilichen Demokratie	130
7.	Die Finanzierung der politischen Parteien	132
8.	Die prozessuale Stellung der Parteien	137
VI.	Vorkehrungen zur Sicherung der Freiheit	138
1.	Demokratie als freiheitliche Ordnung	138
2.	Instrumente der Freiheitssicherung	139
3.	Wehrhafte Demokratie	141
a)	Konzeptionelle Grundlagen	141
b)	Das Parteiverbot	141
aa)	Das Verbotungsverfahren	143
bb)	Die materiellen Voraussetzungen eines Parteiverbotes	145
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	148
<b>§ 6</b>	<b>Die Republik</b>	<b>149</b>
I.	Republik als Staatsform	149
1.	Der Schritt zur republikanischen Verfassung in der deutschen Verfassungsgeschichte	149
2.	Republik als Gegensatz zur Monarchie	150
II.	Großer emphatischer Republikbegriff	151
1.	Begriffsgeschichte	152
2.	Konsequenzen und Ausblick	153
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	155
<b>§ 7</b>	<b>Der soziale Rechtsstaat</b>	<b>156</b>
I.	Der Rechtsstaat als sozialer Rechtsstaat	156
II.	Rechtsstaat	157
1.	Die doppelte Kompensationsfunktion des Rechtsstaatsprinzips	157
2.	Funktionen der Rechtsstaatlichkeit	160
a)	Funktionelle Aspekte	160
b)	Prinzip und Einzelemente	161
3.	Einzelemente	161
a)	Primat des Rechts	161

## Inhalt

---

b)	Grundrechte	164
c)	Gewaltenteilung	165
d)	Gerichtlicher Rechtsschutz	166
e)	Bestimmtheits- und Klarheitsgebot	168
f)	Vertrauensschutz und Rückwirkungsverbot	170
g)	Verordnungsermächtigung: Art. 80 GG	174
h)	Verhältnismäßigkeit	177
i)	Missbrauchsverbot und Kopplungsverbot	178
j)	Staatshaftung	179
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	181
III.	Sozialstaatsprinzip	181
1.	Historische Entwicklung	181
2.	Normative Grundlagen	182
3.	Sozialstaat und Marktwirtschaft	183
4.	Funktionen und Ziele des Sozialstaats	185
a)	Freiheitsermöglichung	185
b)	Sicherheit	185
c)	Legitimitätssicherung	186
d)	Nebenwirkungsverantwortung des Staates	187
e)	Soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit	187
f)	Auffangzuständigkeit	188
5.	Charakter als Staatsaufgabe	188
a)	Prinzipiencharakter	188
b)	Mittel und Instrumente des Sozialstaates	189
6.	Grenzen und Gefahren	192
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	193
<b>§ 8</b>	<b>Der Bundesstaat</b>	<b>194</b>
I.	Historische Hintergründe und Funktionen der deutschen Bundesstaatlichkeit	194
1.	Typologie und historischer Kontext	194
2.	Funktionale Aspekte des Bundesstaates	197
3.	Entwicklungsdynamiken der Bundesstaatlichkeit am Beispiel Deutschlands	199
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	200
II.	Überblick über die fünf Regelungsfelder der Bundesstaatlichkeit	200
III.	Verteilung der Kompetenzen	201
1.	Bundesstaatlicher Kontext und allgemeine Grundsätze der Kompetenzverteilung	201
2.	Gesetzgebung	202
a)	Ausschließliche Bundeszuständigkeiten	203
b)	Konkurrierende Bundeszuständigkeiten	204
aa)	Die Vorrangkompetenz des Bundes	204
bb)	Die Bedarfskompetenz des Bundes	205
cc)	Die Abweichungsgesetzgebung oder parallele Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder	207

## Inhalt

---

c)	Kompetenzen kraft Annex, Sachzusammenhangs und Natur der Sache	209
d)	Gesetzgebungskompetenzen und Unionsrecht	210
e)	Auslegung und Abgrenzung der Kompetenztitel: methodische Bemerkungen	211
f)	Zusammenfassung: Derzeitiger Entwicklungsstand der Gesetzgebungskompetenzen	212
3.	Verwaltung	215
a)	Überblick	215
b)	Kompetenzen zur Ausführung der Bundesgesetze	216
aa)	Exekutivkompetenzen	216
bb)	Legislativkompetenzen für die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren	218
cc)	Ingerenzbefugnisse: Der Erlass von Verwaltungsvorschriften, Aufsichts- und Weisungsrechte	226
c)	Verbot der Mischverwaltung	228
4.	Rechtsprechung	228
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	229
IV.	Einwirkungsmöglichkeiten der Länder auf den Bund	229
1.	Bundesrat	230
2.	Europäische Integration: Art. 23 GG	230
3.	Mitwirkung in Personalfragen	230
V.	Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Länder	231
1.	Bundeszwang: Art. 37 GG	231
2.	Notstandsrechte	232
VI.	Kooperationsformen	233
VII.	Homogenitätssicherung	233
1.	Grundaussage des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG	233
2.	Wirkungsweise von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG	234
3.	Falllösungspraxis	235
VIII.	Finanzen	235
1.	Ausgabenzuständigkeit	235
2.	Gesetzgebungszuständigkeit	236
3.	Ertragshoheit	236
4.	Finanzverwaltung und Finanzrechtsprechung	236
5.	Länderfinanzausgleich	237
6.	Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern	237
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	238
<b>§ 9</b>	<b>Der ökologische Rechtsstaat</b>	239
I.	Art. 20a GG als Ergebnis einer rechtshistorischen Entwicklung	239
II.	Grundaussage des Art. 20a GG	240
III.	Die Kontroverse in der Verfassungsreformkommission und die innere Struktur des Art. 20a GG	241
1.	Anthropozentrismus und Ökozentrismus	241
2.	Ausgestaltungsauftrag und unmittelbare verfassungsrechtliche Bedeutung	242

## Inhalt

---

3. Art. 20a GG und Generationengerechtigkeit	243
IV. Rechtliche Konsequenzen aus Art. 20a GG	243
V. Tierschutz und Art. 20a GG	245
1. Politischer Zweck der Tierschutzklausel – und seine Verfehlung	245
2. Schutzgut	246
3. Rechtsfolgen	246
Wiederholungs- und Verständnisfragen	246
<b>§ 10 Der kooperative Verfassungsstaat</b>	<b>247</b>
I. Bekenntnisse zur internationalen Kooperation im Verfassungstext des Grundgesetzes	248
1. Internationale Zusammenarbeit und Friedensgebot	248
2. Völkerrecht als Bestandteil und als Auslegungsgesichtspunkt des nationalen Rechts	249
3. Kompetenzen zur Ausübung der auswärtigen Gewalt	250
II. Das Bekenntnis zur Europäischen Integration	251
1. Verfassungsrechtlich relevante Besonderheiten der Europäischen Integration	251
a) Die Europäische Union als supranationale Organisation	251
b) Vollzug des Unionsrechts und Sekundärrechtsetzung europäischer Organe	252
c) Die Europäische Union auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat?	254
2. Verfassungsrechtliche Grenzen der Europäischen Integration	255
a) Exkurs: Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG als „grundrechtsgleiches Recht auf Demokratie“	256
b) Zwei Wege einer weiteren Europäischen Integration	257
c) Materielle Grenzen der Kompetenzübertragung: die Verfassungsidentität des Grundgesetzes aus Art. 79 Abs. 3 GG	257
3. Mitwirkung deutscher Staatsgewalt an der Ausübung der Kompetenzen der Europäischen Union	260
Wiederholungs- und Verständnisfragen	263

## 3. TEIL: DIE ORGANE

---

<b>§ 11 Der Bundestag</b>	<b>264</b>
I. Der Bundestag als Volksvertretung	264
II. Aufgaben und Befugnisse des Bundestages	266
1. Rechtsetzung	266
a) Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes und Parlamentsvorbehalt	266
b) Rechtsverordnungen	268
2. Kreative Funktion	269
3. Kontrollfunktion	270
a) Mitwirkungskontrollrechte	271
aa) Bestimmung der Grundlinien der Außenpolitik	271
bb) Budgethoheit	273
cc) ius belli ac pacis	274
b) Nachträgliche Kontrollinstrumente	276

## Inhalt

---

4. Mitwirkung an der europäischen Integration	278
III. Funktionsprinzipien parlamentarischer Arbeit	279
1. Gesamtrepräsentation	279
2. Öffentlichkeit	280
3. Mehrheitsprinzip	281
4. Autonomie	282
IV. Die Rechtsstellung des Abgeordneten	284
1. Der Abgeordnete als Volksvertreter	284
2. Freiheit	284
a) Das freie Mandat	285
b) Parlamentarische Mitwirkungsrechte	287
c) Indemnität und Immunität	287
d) Zeugnisverweigerungsrecht	289
e) Behinderungsverbot und Anspruch auf angemessene Entschädigung	290
3. Gleichheit	292
4. Öffentlichkeit	293
5. Pflichten des Abgeordneten	293
6. Rechtsschutz in Bezug auf Abgeordnetenrechte	294
V. Fraktionen, Gruppen und fraktionslose Abgeordnete	295
1. Fraktionen: Funktionen, Rechtsgrundlagen und Rechtsstellung	295
2. Gruppen und fraktionslose Abgeordnete	298
VI. Ausschüsse	299
1. Allgemeines	299
a) Bildung und Verfahren	300
b) Ausschussarten	301
2. Insbesondere Untersuchungsausschüsse	301
a) Einsetzung	302
b) Verfahren und Ende	303
VII. Geschäftsordnung, Leitungsorgane und Verwaltung	306
1. Geschäftsordnung	306
2. Präsident, Präsidium, Ältestenrat	308
3. Bundestagsverwaltung	310
VIII. Konstituierung und Ende der Wahlperiode des Bundestages	310
1. Konstituierung des Bundestages	310
2. Ende der Wahlperiode	310
a) Ablauf der Wahlperiode	310
b) Der Grundsatz der Diskontinuität und seine Relativierung	311
c) Vorzeitige Auflösung des Bundestages	312
d) Selbstauflösungsrecht	312
Wiederholungs- und Verständnisfragen	313
<b>§ 12 Die Bundesregierung</b>	314
I. Funktion und (wachsende) Bedeutung der Regierung	314
1. Tätigkeitsfeld der Regierung	316
2. Ressourcen der Regierung	317

## Inhalt

---

II.	Das parlamentarische Regierungssystem	318
1.	Zustandekommen der Regierung	319
a)	Die Wahl des Bundeskanzlers	319
b)	Personelle Zusammensetzung der Bundesregierung	323
c)	Organisationsgewalt: Die sachliche Organisation der Bundesregierung	323
d)	Koalitionsvereinbarungen	324
2.	Die Amtsdauer von Bundesregierung und Bundesministern	325
a)	Ablauf der Legislaturperiode	326
b)	Rücktritt	326
c)	Konstruktives Misstrauensvotum	327
d)	Vertrauensfrage	328
e)	Bundesminister	333
3.	Geschäftsführende Regierung	333
III.	Willensbildung der Bundesregierung	334
1.	Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers: Das Kanzlerprinzip	334
2.	Eigenverantwortlichkeit des Ministers: Ressortprinzip	335
3.	Gesamtverantwortlichkeit der Bundesregierung: Kabinettsprinzip	336
4.	Organisation und Arbeitsweise der Regierung	337
IV.	Mitwirkung in Europa	337
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	337
<b>§ 13</b>	<b>Der Bundesrat</b>	<b>338</b>
I.	Aufgaben und Funktion	338
1.	Bundesorgan	340
2.	Zusammensetzung	340
3.	Stimmgewichte und Stimmabgabe	341
II.	Organisation und Arbeitsweise	342
III.	Kompetenzen	344
1.	Mitwirkung an der Gesetzgebung	345
2.	Mitwirkung an der Exekutive des Bundes	347
3.	Mitwirkung an der Gerichtsbarkeit des Bundes	347
IV.	Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union	347
	Wiederholungs- und Verständnisfragen	348
<b>§ 14</b>	<b>Der Bundespräsident</b>	<b>349</b>
I.	Bundespräsident als Staatsoberhaupt	349
II.	Rechtsstellung des Bundespräsidenten	351
1.	Beginn und Ende des Amtes	351
2.	Inkompatibilitäten	352
3.	Immunität und Präsidentenanklage	352
4.	Vertretung	353
III.	Funktionen des Bundespräsidenten	353
1.	Repräsentationsfunktion	354
2.	Integrationsfunktion	354
3.	Staatsnotarielle Funktion	355
4.	Politische Reservefunktion und „Legalitätsreserve“	355

## Inhalt

---

IV. Aufgaben des Bundespräsidenten	356
1. Der exekutive Gegenzeichnungsvorbehalt	356
2. Ausfertigung und Prüfung von Gesetzen	357
a) Der Bundespräsident als Staatsnotar	357
b) Der ewige Streit um das Prüfungsrecht	357
3. Völkerrechtliche Vertretung	362
4. Auflösung des Bundestages	363
a) Auflösung nach gescheiterter Kanzlerwahl: Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG	363
b) Auflösung nach gescheiterter Vertrauensfrage: Art. 68 Abs. 1 GG	363
5. Ernennung der Inhaber von Staatsämtern	364
6. Begnadigungsrecht	364
7. Sonstige Befugnisse	365
Wiederholungs- und Verständnisfragen	366

## 4. TEIL: FUNKTIONEN

---

<b>§ 15 Die Rechtsetzung</b>	367
I. Aufgabe und Bedeutung des Gesetzes und der Gesetzgebung	367
1. Rang und Bedeutung des Gesetzes	367
a) Das Gesetz als politisches Handlungsinstrument	367
aa) Historisches zum Gesetzesbegriff	367
bb) Gesetz im formellen und materiellen Sinne	368
b) Das Gesetz als Mittel staatlichen Handelns	368
c) Rechtsstaatliche und demokratische Bedeutung des Gesetzes	369
2. Das Gesetzgebungsverfahren als Gemeinwohlverfahren	369
II. Das Gesetzgebungsverfahren	370
1. Die Gesetzesinitiative	371
2. Das Verfahren im Bundestag	373
3. Die Mitwirkung des Bundesrates	375
a) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	375
b) Das Verfahren bei Einspruchsgesetzen	376
c) Das Verfahren bei Zustimmungsgesetzen	376
4. Ausfertigung und Verkündung	377
III. Verfassungsändernde Gesetze	378
1. Verfassungsänderung als einer von drei Wegen der Verfassungsrevision	378
2. Pouvoir constituant und pouvoir constitué	378
3. Verfassungsänderung und Verfassungswandel	379
4. Verfahren der Grundgesetzänderung	380
IV. Gesetzgebungsnotstand: Art. 81 GG	382
V. Mitwirkung an der europäischen Rechtsetzung	382
1. Beteiligung des Bundestages: Art. 23 Abs. 3 GG	382
2. Umsetzungsgesetze	383
VI. Sonstige Rechtsetzung	383
Wiederholungs- und Verständnisfragen	384

## Inhalt

---

<b>§ 16 Die Exekutive</b>	385
I. Regierung und Verwaltung	385
II. Zugang zum und Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes	387
III. Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder	389
IV. Die bundeseigene Verwaltung	389
V. Die Gemeinschaftsaufgaben	389
Wiederholungs- und Verständnisfragen	390
<b>§ 17 Die Rechtsprechung</b>	391
I. Die dritte Gewalt	391
1. Allgemeine Bedeutung und Einführung	391
2. Der Begriff der Rechtsprechung	392
3. Aufgaben und Funktionen der Rechtsprechung im Rechtsstaat	392
4. Einordnung in das Gefüge der Gewaltenteilung	394
5. Richterliche Rechtsfortbildung	396
II. Gerichtsorganisation	398
1. Kompetenzverteilung für den Bereich der Rechtsprechung	398
2. Aufbau der Gerichtsbarkeit	398
a) Arten der Gerichte	398
b) Instanzenzug	399
c) Besetzung der Fachgerichte	400
3. Die unabhängige Stellung des Richters	400
4. Verfassungsrechtliche Verfahrensrechte	402
III. Nationale Judikative im Verhältnis zur supranationalen Rechtsprechung	403
Wiederholungs- und Verständnisfragen	405
IV. Das Bundesverfassungsgericht	405
1. Das Bundesverfassungsgericht als Institution	405
a) Entstehung	405
b) Aufgaben und Funktionen des BVerfG	406
c) Rechtliche Stellung des BVerfG	407
d) Wechselwirkung zwischen Rechtsprechung und Politik	409
e) Verhältnis zu Landesverfassungsgerichten	410
2. Aufbau des Bundesverfassungsgerichts	411
a) Senatsprinzip	411
b) Wahl der Richter zum BVerfG	411
c) Entscheidungsmechanismus	413
3. Zuständigkeit des BVerfG – Die wichtigsten Verfahrensarten	414
a) Organstreit	414
aa) Bedeutung	414
bb) Voraussetzungen	415
b) Bund-Länder-Streit	418
aa) Bedeutung	418
bb) Voraussetzungen	418



## **Inhalt**

---

c) Abstrakte Normenkontrolle	419
aa) Bedeutung	419
bb) Voraussetzungen	419
cc) Varianten der Tenorierung	420
d) Konkrete Normenkontrolle	422
aa) Bedeutung	422
bb) Voraussetzungen	422
cc) Entscheidung	423
4. Hinweis auf andere Verfahrensarten	423
Wiederholungs- und Verständnisfragen	423
<b>Definitionen</b>	425
<b>Stichwortverzeichnis</b>	433

## § 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.

19

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 (→ Rn. 21 ff.), deren funktionale Organisation (→ Rn. 29 ff.) und ihre Legitimation (→ Rn. 35 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.

20

### 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**.

21

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

22

1 So die Analyse von N. Luhmann, Grundrechte als Institution, 1965.

2 Vgl. dazu L. Michael/M. Morlok, Grundrechte, 7. Aufl. 2020, Rn. 283 ff.

§ 2 1. TEIL: AUFGABEN UND EIGENARTEN EINER VERFASSUNG

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

- 23 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. 1013 ff.) hat hierin eine ihrer wesentlichen Aufgaben.
- 24 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.
- 25 Auch wenn im Einzelfall etwa zur Rettung eines Entführungsofopfers 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.
- 26 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 anhaftet. Verfassungen haben also auch die Bedeutung als **Gedächtnis einer politischen Gemeinschaft**.<sup>4</sup>

3 Dazu L. Michael/M. Morlok, Grundrechte, 7. Aufl. 2020, Rn. 147, 151, 156.

4 J. Assmann, Das kulturelle Gedächtnis, 8. Auflage 2018, 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, 3. Aufl. 2017, § 14 Rn. 14 ff.

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. 941), durch die auch das Bundesstaatsprinzip (→ § 8 Rn. 441 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.

27

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.

28

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

29

Eine Verfassung etabliert eine **politische Einheit**, die Institutionen zur Setzung verbindlicher Entscheidungen umfasst; realgeschichtlich ging, wie gezeigt, die Staatsbildung

30

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

§ 2 1. TEIL: AUFGABEN UND EIGENARTEN EINER VERFASSUNG

der verfassungsrechtlichen Einbindung voraus. In dieser Dimension dient eine Verfassung also der politischen Einheitsbildung.<sup>6</sup>

- 31 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.
- 32 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. 223 ff.), ganz fundamental bereits darin, dass es die Institution Wahlrecht als solche überhaupt gibt, die auch allen Bürgern zukommt, sodass die politische Bestimmungsmacht von den anderen Positionen in der Gesellschaft losgelöst wird.<sup>9</sup>
- 33 Konkret etabliert eine Verfassung die wesentlichen Institutionen der Staatlichkeit, in der Bundesrepublik also etwa Bundestag (→ § 11), Bundesregierung (→ § 12), Bundesrat (→ § 13). Sie ordnet diesen Verfassungsorganen bestimmte Kompetenzen zu. Durch die Errichtung einer **Kompetenzordnung** sollen Zuständigkeitskonflikte vermie-

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, in: Sternberger, Schriften Band X (1979), 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.

den und ein System der institutionellen Arbeitsteilung errichtet werden. Dabei ist eine Leitidee einer guten Verfassung, dass bestimmte Aufgaben denjenigen Institutionen übertragen werden, die nach ihrer Struktur dafür am besten geeignet sind. Die Entscheidung von Verfassungsrechtsstreitigkeiten wird infolgedessen einem kleinen Gremium von Spezialisten am Verfassungsgericht übertragen, die grundlegende Bestimmung der Politik gemäß den Präferenzen der Bevölkerung aber einer relativ großen Versammlung von Volksvertretern in Gestalt des Parlamentes, weil dieser Organisationstyp besser geeignet ist, Interessen und Überzeugungen der Bevölkerung wahrzunehmen und in den Prozess der politischen Entscheidungsfindung einzubringen. Der **Zuschnitt der Organisationen** hat mithin auch Auswirkungen auf die Qualität der Staats-tätigkeit. Man spricht hier von der „funktionellen Richtigkeit“ des Institutionenendens.

Eine Verfassung schafft weiter **Verfahren der Entscheidungsfindung** und gibt Entscheidungsregeln vor. Wenn das Gute und Richtige nicht von vornherein feststeht und mit Sicherheit erkannt werden kann, wenn das Gemeinwohl also erst im Verfahren entwickelt wird,<sup>10</sup> dann hängt die Qualität der staatlichen Entscheidungen ganz wesentlich an der Ausgestaltung der Verfahren, in denen die Entscheidungen getroffen werden. Entscheidungen lassen sich verstehen als Prozesse der Informationsverarbeitung. Die Aufgabe einer Verfassung ist es nun, solche Verfahren zu etablieren, die dafür Gewähr bieten, dass die notwendigen Informationen in den Entscheidungsgang eingespeist werden, zugleich aber auch durch Verfahrensregeln dafür Gewähr zu bieten, dass die zuständigen Stellen auch in den Stand gesetzt sind, eine Entscheidung rein tatsächlich zu treffen, dass also ein Entscheidungsprozess sich nicht endlos hinschleppt.

34

### III. Legitimation der staatlichen Macht und Begründung von Staatsaufgaben

Staatliche Herrschaft bedarf der Legitimation. Die Bestimmungen in einer Verfassung haben deswegen auch die Aufgabe, für die Legitimation des Staates und seiner Tätigkeit zu sorgen (→ Rn. 36 ff.). Ein effektiver Staat soll kein Selbstzweck sein. Die Frage nach dem Wozu und Wofür der Staatstätigkeit ist unausweichlich. Die Verfassung nimmt sich dieser Fragen an und begründet Staatsaufgaben (→ Rn. 42 ff.). Dabei sind zwei Arten zu unterscheiden (→ Rn. 46 ff.). All diese staatlichen Aktivitäten sind rechtsgebunden (→ Rn. 51 ff.). Insgesamt geht es einer Verfassung also auch um die Rechtfertigung und inhaltliche Bestimmung des Staates und seiner Aktivitäten.

35

#### 1. Herrschaft als Legitimationsproblem

Herrschaft, also die Fähigkeit für andere verbindliche Entscheidungen treffen zu können, bedarf der Legitimation, weil die Verpflichtung, fremden Befehlen Gehorsam zu leisten, für die Adressaten dieser Befehle eine erhebliche Zumutung darstellt. Verbindliche Entscheidungen für andere schränken deren Handlungsmöglichkeiten ein und verlangen nach Gründen, um befolgt zu werden. Auf Dauer und in komplizierten modernen Gesellschaften reicht die Drohung, bei Nichtgehorsam Gewalt einzusetzen, nicht aus. Auch lassen sich Leistungen höherer Art, etwa die Koordination vieler Handelnder, der notwendige Transport der vielfältigen notwendigen Informationen, nicht auf Gewaltmittel gründen. Es bedarf insofern – nach dem Grundsatz „Mit Bajonetten

36

10 Siehe dazu *P. Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 2. Aufl. 2006, S. 87 ff., s. insbes. S. 95: „Das von der Verwaltung zu realisierende öffentliche Interesse ist hier nicht mehr selbstverständlich vorgegebene Größe, es wird [...] im Verfahren [...] erst mitkonstituiert.“

§ 2 1. TEIL: AUFGABEN UND EIGENARTEN EINER VERFASSUNG

kann man alles Mögliche machen, nur nicht darauf sitzen.“<sup>11</sup> – der **Motive** grundsätzlich **freiwilligen Rechtsgehorsams**.

- 37 Diese Gründe, dem Recht zu gehorchen, lassen sich analytisch trennen in solche, die sich auf die Leistungen des Staates beziehen und solche, die sich auf die demokratische Bestimmungsmacht der Bürger über die staatlichen Entscheidungen beziehen. Man spricht von **Output-Legitimation** und **Input-Legitimation**.
- 38 Diese Gehorsamsmotive sind vielfältiger Art und miteinander verflochten. Zu ihnen zählt, dass der Staat mit seinen regulatorischen wie finanziellen Mitteln Leistungen erbringt, die für die Bürger nützlich, ja unverzichtbar sind. Die Existenz von Polizei und Feuerwehr, von staatlichen Schulen und Universitäten, der Unterhalt eines öffentlichen Krankenversicherungswesens und einer staatlichen Altersversorgung, der Bau und Unterhalt von Straßen und die Regulierung der Wirtschaft ist wie vieles andere mehr ersichtlich im öffentlichen Interesse und kann als Gemeinwohl auf der „Habenseite“ der Bürger verbucht werden. All dies macht es für den Bürger einsichtig, dass der Gesamtkomplex der staatlichen Institutionen für ihn nützlich ist, sodass darauf im Regelfall mit einer generalisierten Bereitschaft zum Rechtsgehorsam seitens der Bürger geantwortet wird. Nicht zuletzt trägt auch ein tradiertes Respekt vor dem Recht zur üblicherweise ja folgenden Akzeptanz der staatlichen Entscheidungen bei. Schließlich spielt in diesem komplexen Bündel an Gehorsamsmotiven auch die Einsicht eine Rolle, dass das Recht letztlich mit Zwangsgewalt durchgesetzt werden kann.
- 39 Im Verfassungsstaat ist mit der regelmäßigen Befolgung der rechtlichen Anweisungen durch den Bürger auch deswegen zu rechnen, weil dieser gerade wegen der herrschaftsbeschränkenden Bedeutung der Verfassung vor dem Schlimmsten geschützt ist, übermäßige und untragbare Belastungen hält die Verfassung von ihm fern; für den Bürger streiten insofern die Grundrechte und insbesondere das Prinzip der Verhältnismäßigkeit.<sup>12</sup> Darüber hinaus kann er sich auf die Möglichkeit des Rechtsschutzes gegen die öffentliche Gewalt auf der Grundlage von Art. 19 Abs. 4 GG<sup>13</sup> und eine funktionierende Gerichtsbarkeit mit unabhängigen Richtern (Art. 97 GG) verlassen. Es besteht also begründete Hoffnung, Rechtsverletzungen abwehren zu können. Auch die Gleichbehandlungsgarantien<sup>14</sup> tragen zur Akzeptanz des Rechts bei, weil sie gezielte Diskriminierung ebenso wie Willkür ausschließen und damit eine Grundbedingung der Gerechtigkeit herstellen.
- 40 Die Input-Legitimation beruht auf der demokratischen Bestimmung der Inhalte der staatlichen Entscheidungen, jedenfalls der wesentlichen Entscheidungen. Alle wichtigen Entscheidungen werden im demokratischen Verfassungsstaat von der Volksvertretung getroffen, also von einer Versammlung bestehend aus Repräsentanten der Bürger, an deren Zusammensetzung der Bürger über das Wahlrecht (→ § 5 Rn. 206 ff.) mitwirken kann. Die rechtlichen Verpflichtungen werden also nicht lediglich von hoher Hand dem Bürger auferlegt, sondern unter einem Wettbewerb der politischen Kräfte um die Gunst der Bürger entwickelt und regelmäßig der Entscheidung der Bürger in der Parlamentswahl unterworfen.<sup>15</sup> Indem die Verfassung also die demokratische Bestimmung

11 Dieses Diktum wird dem französischen Staatsmann C.-M. de Talleyrand zugeschrieben. *Talleyrand* zeichnete sich ua durch seine Tätigkeiten als Diplomat und Botschafter aus.

12 Dazu L. Michael/M. Morlok, Grundrechte, 7. Aufl. 2020, Rn. 605 ff.

13 Dazu L. Michael/M. Morlok, Grundrechte, 7. Aufl. 2020, Rn. 866 ff., insbes. 878 ff.

14 Dazu L. Michael/M. Morlok, Grundrechte, 7. Aufl. 2020, Rn. 748 ff.

15 Zur auf Bundesebene bisher weitgehend fehlenden direkt-demokratischen Mitbestimmung der Bürger → § 5 Rn. 191 ff.

der Staatstätigkeit ermöglicht, trägt sie zur Loyalität der Bürger gegenüber diesem Staat und zum Rechtsgehorsam gegenüber den getroffenen Entscheidungen bei.

Selbst dann, wenn die politische Gruppierung, für die ein Bürger votiert hat, im Parlament in der Minderheit geblieben ist, kann er doch Mehrheitsentscheidungen in einer politischen Ordnung eher akzeptieren, in welcher er die Chance sieht, aus der heutigen Minderheitsposition herauszukommen und morgen mit anderen gemeinsam die Mehrheit stellen zu können und die eigenen Vorstellungen dann besser in der Politik realisieren zu können (zum Mehrheitsprinzip → § 11 Rn. 676 ff.).

41

## 2. Begründung von Staatsaufgaben

Die Rechtfertigung des Staates wird in alter Tradition in den Aufgaben gesehen, die er erfüllt. Als Staatszwecklehre hat dieses Nachdenken über die Rechtfertigung des Staates eine ehrwürdige Tradition.<sup>16</sup> Eine Verfassung, welche die konkrete Form der Staatlichkeit mitsamt ihren Institutionen in ihrer inhaltlichen Ausrichtung prägt, muss deswegen grundlegende Bestimmungen über die Staatsaufgaben enthalten.

42

Die Verfassungsgeschichte kennt schöne Beispiele dafür, wie eine Verfassung die Errichtung einer bestimmten politischen Gemeinschaft aus den damit verfolgten Zwecken rechtfertigt. So die **Präambel der Verfassung der USA** von 1787:

„We, the people of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defense, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.“

Diese wunderbare Einleitung in der US-amerikanischen Verfassung enthält eine Reihe von Standardelementen der Staatsaufgabenbestimmung. Zunächst hebt der Satz an mit der stolzen Formel „We, the people“, drückt also aus, dass die Verfassung ein Werk der demokratischen Selbstgesetzgebung des Volkes ist. Die politisch angemessene Übersetzung dafür dürfte wohl lauten: „Wir sind das Volk und geben uns diese Verfassung“. In der Verfassung kommt also die Volkssouveränität (→ § 5 Rn. 129 ff.) zum Ausdruck. Sodann werden Staatszwecke wie die innere und äußere Sicherheit aufgezählt, die allgemeine Wohlfahrt, das Ziel der Gerechtigkeit und die Gewährleistung der Freiheit. Zugleich wird aber auch die zeitlich lange Sicht eingenommen, nämlich die Sorge für die Nachkommen. All dies steht unter einem Perfektionsinteresse („in Order to form a more perfect Union“), die Verfassung gibt sich also nicht mit dem Erreichten zufrieden, sondern stellt ein anspruchsvolles Programm der ständigen Verbesserung auf.

43

Das Grundgesetz hat sich in seiner Präambel vergleichsweise sparsam ausgedrückt, lässt aber auch das Moment der Selbsttätigkeit des Volkes „Kraft seiner verfassunggebenden Gewalt“ und in seinem Bekenntnis zum Frieden und zur Mitwirkung in einem vereinten Europa die Nachkriegssituation erkennen. Nach der Wiedervereinigung

44

16 G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1922, S. 239 ff. mit einem Überblick über die einzelnen Zwecktheorien. Mit dem Hinweis, die Rechtfertigung des Staates könne allein eine sittliche sein: H. Heller/G. Niemeyer, Staatslehre, 6. Aufl. 1983, S. 217 ff. Mit einer Sammlung von Texten von verschiedenen Philosophen ua zum Thema Staatszweck, A. Bergsträsser/D. Oberndörfer, Klassiker der Staatsphilosophie, 1962, darin: Aristoteles, Sinn und Zweck des Staates, S. 38 ff.; Platon, Der Staat gründet sich auf Bedürfnisse, S. 3 ff. Aus der jüngeren auf das Grundgesetz bezogenen Diskussion H.-P. Bull, Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1977.



## § 2 1. TEIL: AUFGABEN UND EIGENARTEN EINER VERFASSUNG

Deutschlands haben die neuen Länder sich ebenfalls Verfassungen gegeben mit lesenswerten Präambeln. So formuliert etwa die Präambel der Verfassung von Thüringen:<sup>17</sup>

„In dem Bewusstsein (...), in dem Willen, Freiheit und Würde des Einzelnen zu achten, das Gemeinschaftsleben in sozialer Gerechtigkeit zu ordnen, Natur und Umwelt zu bewahren und zu beschützen, der Verantwortung für zukünftige Generationen gerecht zu werden, inneren wie äußeren Frieden zu fördern, die demokratisch verfasste Rechtsordnung zu erhalten und Trennendes in Europa und der Welt zu überwinden, gibt sich das Volk des Freistaates Thüringen (...) diese Verfassung.“

- 45 Auch diese Präambel ist zu lesen als Rechtfertigung für die Konstituierung des neu gegründeten Staatswesens. In gleicher Weise entfalten auch die in Art. 3 EUV und in der Präambel des AEUV genannten Ziele der Europäischen Union eine Rechtfertigungswirkung für das Dasein der Union. Zwar heißt es, Papier sei geduldig. Gleichwohl wird in der politischen Wirklichkeit **Staatszielbestimmungen** in der Verfassung erhebliche Bedeutung beigemessen. Neu erkannte grundsätzliche Probleme werden als solche benannt und in Form von Staatszielbestimmungen in die Verfassung aufgenommen, wie etwa in Art. 20a GG der Umweltschutz (→ § 9). In der Verfassung Brandenburgs gibt es sogar ein Recht auf Arbeit als Staatszielbestimmung.<sup>18</sup> Die politische Diskussion bringt immer wieder Forderungen hervor, andere Ziele in die Verfassung aufzunehmen, beispielsweise wenn es um die Förderung des Sports oder der Kultur geht.

### 3. Zwei Arten von Staatszielbestimmungen

- 46 Die Aufnahme von Staatsaufgaben oder **Staatszielbestimmungen** in die Verfassung dient der Rechtfertigung des Staates durch dessen Leistungen für die Bürger. Auch die Festlegung des Staates auf die demokratische Fundierung der Entscheidungsfindung hat wesentliche Bedeutung für die Legitimität der staatlichen Ordnung. Das **Demokratieprinzip** (→ § 5) ist insofern von herausragender Bedeutung. Das Grundgesetz hat die Basis der Demokratie in Gestalt der Volkssouveränität in Art. 20 Abs. 2 GG (→ § 5 Rn. 129 ff.) festgelegt und darüber hinaus in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG eine demokratische Ordnung auch für die Verfassungen der Länder verpflichtend gemacht (→ § 8 Rn. 549 ff.). Der hervorgehobene Rang dieses Prinzips wird daran sichtbar, dass nach Art. 79 Abs. 3 GG eine Änderung dieses Prinzips oder gar seine Abschaffung ausgeschlossen sind.
- 47 Bisher war pauschal die Rede von **Staatsaufgaben** oder **Staatszielbestimmungen**. Bei genauer Betrachtung können zwei Arten unterschieden werden: einmal solche, welche die Art und Weise des staatlichen Aufbaus und des staatlichen Handelns bestimmen, man kann hier von **Staatsstrukturbestimmungen** (→ Rn. 48) sprechen. Zum anderen geht es um Aufgaben, welche jenseits des engeren staatlichen Bereichs zu erfüllen sind, hier ist der Ausdruck **Staatsaufgabenbestimmung** (→ Rn. 49) angemessen.

#### a) Staatsstrukturbestimmungen

- 48 Die Staatsstrukturbestimmungen verfassen die Staatlichkeit. Sie betreffen die Organisationsform des Staates und die dabei zu beachtenden Grundprinzipien. Solche Staatsstrukturbestimmungen kennt das Grundgesetz in Art. 20 GG und in Art. 28 GG, wo

17 Verf TH v. 25.10.1993.

18 Art. 48 Abs. 1 Verf BB v. 29.8.1992.

diese Staatsstrukturbestimmungen auch für die Verfassungen der Länder verbindlich gemacht werden. Man kann auch von obersten **Verfassungsprinzipien** sprechen. Im Einzelnen geht es um das (soeben bereits angesprochene) **Demokratieprinzip** (→ § 5), also die Herleitung aller staatlichen Gewalt vom Volke. Praktisch bedeutet dies, dass die staatlichen Entscheidungsorgane letztlich auf Volkswahlen zurückzuführen sein müssen. Sodann verpflichtet das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 3 GG alle staatliche Gewalt auf die Bindung an das Recht, diese Bestimmung gilt als Grundlage des **Rechtsstaatsprinzips** (→ § 7), welches unter der Bezeichnung „Rechtsstaat“ auch in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG für die Länder wieder aufgenommen ist. Wegen der besonderen Bedeutung der Grundrechte für die Sicherung der Freiheit der Bürger ist diese Bindung aller staatlichen Gewalt für die Grundrechte auch in Art. 1 Abs. 3 GG noch einmal ausdrücklich enthalten. Diese Bindung der staatlichen Macht an das Recht und damit auch ihre Begrenzung stellt ein Kernelement jeder Verfassung dar.

Zusammen bilden Rechtsstaatlichkeit und Demokratie den Kerngedanken der Verfassung und sorgen so für die Legitimation der staatlichen Gewalt: Nur eine von den Entscheidungen der Bürger abgeleitete Macht ist legitime, staatliche Macht. Diese abgeleitete Macht ist auch begrenzt und muss daher rechtlich eingeschränkt sein. Das historische Gegenprinzip der Legitimation der Staatsgewalt war die Legitimation der herrschenden Monarchen „von Gottes Gnaden“.

Das Grundgesetz bekennt sich deswegen zur **Republik** (→ § 6), weshalb bereits im Namen unserer Verfassung der republikanische Charakter unseres Staates hervorgehoben wird, siehe Art. 20 Abs. 1 GG. Wiederum darf für die Länder nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG nichts anderes gelten. Schließlich ist die „Bundesrepublik“, wie wiederum ihr Name sagt, **bundesstaatlich** (→ § 8) organisiert. Das Phänomen „Staat“ ist von vornherein aufgeteilt auf die Ebenen des Bundes und der Länder, den Ländern kommt dabei nach Art. 30 GG sogar eine systematische – nicht aber eine tatsächliche(!) – Vorrangstellung zu. Staatlichkeit unter dem Grundgesetz begegnet also entweder als staatliche Maßnahmen des Bundes oder aber der Länder.

### b) Staatsaufgabenbestimmungen

Das Grundgesetz verpflichtet die staatlichen Organe weiter in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG auf das **Sozialstaatsprinzip** (→ § 7 Rn. 401 ff.). Das bedeutet, in aller Knappheit ausgedrückt, die Übernahme einer staatlichen Verantwortung für ein Mindestmaß an menschenwürdigen Lebensbedingungen der Bevölkerung und darüber hinaus auch eine Verpflichtung, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen.<sup>19</sup> Diese Staatsaufgabe unterscheidet sich in einem entscheidenden Punkt von den bisher genannten Staatsstrukturbestimmungen: Mit der Verpflichtung auf die Sozialstaatlichkeit anerkennt die Verfassung eine staatliche Verantwortung für den gesamten gesellschaftlichen Bereich, der Rahmen der Staatsorganisation wird damit verlassen. Damit gewinnt die Verfassung eine neue Qualität. Sie stellt nicht nur das Regelwerk dar, welches die Staatsorganisation und die staatlichen Entscheidungsprozesse festlegt, sie kümmert sich damit ausdrücklich auch um die tatsächlichen gesellschaftlichen Zustände. Die Verfassung betrifft damit nicht mehr nur den Staat alleine.

49

Diese Ausweitung der staatlichen Tätigkeit und die **Übernahme einer Verantwortung für gesellschaftliche Zustände** sind nun nicht ursächlich auf Verfassungsvorgaben zu-

50

19 Siehe etwa BVerfGE 22, 180, 204; 69, 272, 314; 94, 241, 263.

§ 2 1. TEIL: AUFGABEN UND EIGENARTEN EINER VERFASSUNG

rückzuführen. Die Verfassung zeichnet hier nur eine seit Langem im Gang befindliche tatsächliche Entwicklung nach. Der Staat kümmert sich seit Langem – und aus verschiedenen Motiven, auch aus solchen der Herrschaftssicherung – in vielfältiger Weise um alle möglichen gesellschaftlichen Belange. Er schafft eine Infrastruktur, auch aus Gründen der Wirtschaftsförderung, die über wirtschaftliche Stärke und damit mögliche Steuereinnahmen wieder den staatlichen Möglichkeiten zugutekommt. Er kümmert sich um Ausbildungsmöglichkeiten der Bürger, auch dies trägt zum Wohlstand bei. Sozialstaatlichkeit in engerem Sinne schließlich ist auch eine Reaktion auf die Bedrohung des bürgerlichen Staates durch die Arbeiterbewegung, welche die Verelendung der Arbeiterschaft abwenden wollte. Die Verfassung gewinnt mit dem Sozialstaatsprinzip über den Staat hinaus ein weiteres großes Anwendungsfeld (→ § 7 Rn. 413 ff.).

4. Umfassende Verfassungsbindung der Staatsgewalt

- 51 Wenn die Verfassung die Verfolgung einer bestimmten Aufgabe dem Staat auferlegt, so bedeutet dies nicht, dass der Staat jetzt alles tun müsse oder dürfe, dieses Ziel zu verwirklichen. Der Schluss vom Zweck auf die Zulässigkeit der Mittel ist die „Folgerungsweise des Polizeistaates“, wie bereits *Otto Mayer*, der Vater des Deutschen Verwaltungsrechtes, 1895 festgestellt hat.<sup>20</sup> Die klassische Stelle für die vorrechtsstaatliche und vorverfassungsrechtliche Denkweise stellt § 89 aus der Einleitung zum Preußischen allgemeinen Landrecht von 1794 dar:

„Wem die Gesetze ein Recht geben, dem bewilligen sie auch die Mittel, ohne welches dasselbe nicht ausgeführt werden kann.“

- 52 Die Staatsaufgabenbestimmung entbindet nicht von der rechtlichen Beschränkung der Mittel, die zur Erreichung der verfassungskräftigen Ziele eingesetzt werden dürfen. Die Verfassung enthält eine normative Fundierung und rechtliche Durchformung aller Staatstätigkeit. Alle Staatsgewalt ist in allen Erscheinungsformen den Bindungen der Verfassung unterworfen, es gibt keine nicht verfasste Staatsgewalt, keine Erscheinungsform des Staates, die nicht an die Verfassung gebunden wäre. Art. 20 Abs. 3 GG macht dies deutlich. Für die Grundrechte bekräftigt Art. 1 Abs. 3 GG dies noch einmal deutlich. Diese **umfassende Rechts- und Verfassungsbindung** war in der Vergangenheit jedenfalls nicht selbstverständlich. Lange Zeit wurden bestimmte Fragen für der Verfassung entzogen gehalten. So wurde die Grundrechtsgeltung in Sonderstatusverhältnissen, früher als besondere Gewaltverhältnisse bezeichnet, lange negiert;<sup>21</sup> auch die ausnahmslose Einbindung der Streitkräfte in das Recht oder auch die Unterwerfung des Begnadigungswesens<sup>22</sup> unter die Verfassung waren keine Selbstverständlichkeit. Man sprach im Hinblick auf solche nicht der Rechtsbindung unterworfenen Akte auch von sogenannten „justizfreien Hoheitsakten“. Diese gibt es im Verfassungsstaat des Grundgesetzes nicht mehr. Auch der Notstand ist kein extrakonstitutioneller Zustand mehr. Vielmehr greifen hier besondere verfassungsrechtliche Bestimmungen ein, wie etwa Art. 53a GG und Art. 115a ff. GG für den Verteidigungsfall. Weitere Notstandslagen

20 *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, 1895, S. 283, 284, s. da Fn. 20.

21 Siehe dazu *L. Michael/M. Morlok*, Grundrechte, 7. Aufl. 2020, Rn. 49, 745 ff.

22 Anders noch BVerfGE 25, 352, 361 ff., in der eine Verfassungsbeschwerde gegen eine Gnadenentscheidung daran scheiterte, dass vier Richter die Gnadenentscheidung nach Art. 60 Abs. 2 GG nicht für rechtlich gebunden und damit für nicht rechtlich nachprüfbar hielten. Anders aber die vier unterlegenen Richter in ihrer Meinung, s. S. 363 ff.; dazu *L. Michael/M. Morlok*, Grundrechte, 7. Aufl. 2020, Rn. 883.