

**Michael Kloepfer**

# Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz

**unter Mitarbeit von**

**Rico David Neugärtner und Christoph Schmidt**



**Duncker & Humblot · Berlin**

MICHAEL KLOEPFER

Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz



# Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz

Von

Michael Kloepfer

Unter Mitarbeit von

Rico David Neugärtner und Christoph Schmidt



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach

Printed in Germany

ISBN 978-3-428-18162-9 (Print)  
ISBN 978-3-428-58162-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Ein Verfassungsstaat wirkt durch seine Verfassungsorgane. Das vorliegende Buch untersucht die Verfassungsorgane des Grundgesetzes aus vornehmlich rechtswissenschaftlicher Sicht: Die Bildung und das Funktionieren von Verfassungsorganen werden dabei in erster Linie als Organzuständigkeiten behandelt. Das Recht der Organzuständigkeiten ermöglicht insbesondere die Verwirklichung des demokratischen Prinzips. Daneben zielt das Verfassungsorganrecht auf eine wechselseitige Kontrolle der Verfassungsorgane, verteilt Macht und sichert dergestalt die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger. Letztlich sollen Organzuständigkeiten aber vor allem die Lösung von politischen und sachlichen Problemen auf der politisch sinnvollsten Ebene, durch eine möglichst sachkundige und ‚kompetente‘ Stelle ermöglichen. Zur Sicherung der Effektivität staatlicher Aufgabenerfüllung müssen Zuständigkeitsnormen den Verfassungsorganen auch Raum für Kooperation lassen.

Das Buch betrachtet Verfassungsorgane nicht nur als Träger von Organzuständigkeiten. Es nimmt sie auch als Institutionen wahr, deren Zuständigkeiten nur dann richtig verstanden werden können, wenn ihre Geschichte, ihre faktisch-institutionellen Machtstrukturen und ihr tatsächliches Mitwirken am ‚Verfassungsleben‘ berücksichtigt werden. Ein besonderes Augenmerk liegt zudem auf den wechselseitigen Beziehungen der Verfassungsorgane untereinander, also auf der Lösung von Organzuständigkeitskonflikten einerseits und der Koordinierung der Ausübung von Organzuständigkeiten andererseits. Die Betrachtung der Wechselwirkungen zwischen Verfassungsorganen und der Vergleich ihrer Zuständigkeitsnormen führen zu allgemeinen Lehren, gewissermaßen zu einem Allgemeinen Teil des Rechts der Verfassungsorgane.

Der einfache Gesetzgeber ist nicht nur an die Verfassung gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG), er gestaltet sie auch zunehmend in verfassungskonkretisierender und -ausfüllender Form mit. Gerade (aber nicht nur) im Staatsorganisationsrecht ist in den letzten Jahrzehnten ein ‚sekundäres Verfassungsrecht‘ entstanden, und zwar in Form verfassungskonkretisierender einfacher Gesetze. Soweit in diesem Rahmen möglich stellt das vorliegende Werk auch die Grundstrukturen dieser Gesetze sowie natürlich auch der Geschäftsordnungen der behandelten Verfassungsorgane dar.

Für ihre wertvolle inhaltliche Mitarbeit bin ich vor allem *Rico David Neugärtner* und *Christoph Schmidt* sehr dankbar. Auch *Leonora Plener* und *Sina Jakob* sowie *Ben Bakalović*, *Rita Jordan*, *Mika Knör*, *Klara-Sophie Krause*, *Max Lenz*, *Alba Schmal* und *Jan-Louis Wiedmann* haben Beiträge zur Fertigstellung des Buches geleistet, wofür ich ihnen ebenfalls sehr dankbar bin.

Das Buch berücksichtigt den Rechtsstand bis August 2020; teilweise konnten aber auch spätere Entscheidungen und Gesetzesänderungen bei der Drucklegung noch nachgetragen werden.

Anregungen, Kritik und Korrekturen sind willkommen (Prof. Dr. Michael Kloepfer, Juristische Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin, Hausvogtei-  
platz 5–7, 10099 Berlin, michael.kloepfer@rewi.hu-berlin.de).

Berlin, im September 2021

*Michael Kloepfer*

## Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis .....	9
§ 1 Allgemeine Lehren zu den Verfassungsorganen .....	19
§ 2 Bundestag .....	72
§ 3 Bundesrat .....	240
§ 4 Gemeinsamer Ausschuss .....	321
§ 5 Bundespräsident .....	337
§ 6 Bundesversammlung .....	406
§ 7 Bundesregierung .....	411
§ 8 Bundesverfassungsgericht .....	526
Sachverzeichnis .....	691





## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
abw.	abweichend(e)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (EU-Arbeitsweisevertrag)
AfD	Alternative für Deutschland
AfPS	Ausschuss für Produktsicherheit
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Akt.	Aktuell; Akte
Alt.	Alternative
ÄndG	Änderungsgesetz
Anm.	Anmerkung(en)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
AR	Allgemeines Register des Bundesverfassungsgerichts
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
arg.	argumentum
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
AtAV	Verordnung über die Verbringung radioaktiver Abfälle oder abgebrannter Brennelemente (Atomrechtliche Abfallverbringungsverordnung)
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
Aufl.	Auflage
Ausg.	Ausgabe
AVR	Archiv für Völkerrecht (Zeitschrift)
AwSV	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen
B. v.	Beschluss vom
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAnz.	Bundesanzeiger
Bay	Bayern; bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerf	Verfassung des Freiheitsstaates Bayern
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof

BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg
BbgLWahlG	Brandenburgisches Landeswahlgesetz
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
Beck-OK	Beck'scher Online-Kommentar
Beirat-GR	Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und genetische Ressourcen
Bd.	Band
BDG	Bundesdisziplinargesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
Begr.	Begründung
Bek.	Bekanntmachung
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI. I	Bundesgesetzblatt, Teil I
BGBI. II	Bundesgesetzblatt, Teil II
BGBI. III	Bundesgesetzblatt, Teil III
BGG	Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz)
BHO	Bundshaushaltsordnung
BK	Bonner Kommentar (zum Grundgesetz)
Bln.	Berlin
BlnVerf	Verfassung von Berlin
BMELV	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMinG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministertgesetz)
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BND	Bundesnachrichtendienst
BNetzAG	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BpB	Bundeszentrale für politische Bildung
BPräsRuhebezG	Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten
BPräsWahlG	Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BremWahlG	Bremisches Wahlgesetz
BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshofgesetz)
BSchuWG	Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes (Bundesschuldenwesengesetz)
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BüWG	Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht

BVerfG-K	Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWO	Bundeswahlordnung
BWVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CAESAR	Center of Advanced European Studies and Research
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
d.	der; die; das; des; den; dem; durch
d. G. v.	durch Gesetz vom
d. h.	das heißt
DBA	Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DP	Deutsche Partei
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DWK	Deutsche Wirtschaftskommission
ebd.	ebenda
ED.	Edition
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
etc.	et cetera (usw.)
EthRG	Gesetz zur Errichtung des Deutschen Ethikrats (Ethikratgesetz)
EU	Europäische Union
EU-DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EuGH	Europäischer Gerichtshof; Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUV-Lissabon	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon
EuWG	Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz)
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft

EVP	Europäische Volkspartei
f.	folgende, folgender
F. A. Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FCE	Forum Constitutionis Europae
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende, folgender
FG	Festgabe; Finanzgericht
FGO	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote
Frankfurt a. M.	Frankfurt am Main
FS	Festschrift
G 10	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz)
G.	Gesetz
geänd.	geändert
gem.	gemäß
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz)
GeschO	Geschäftsordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMBl.	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Geschäftsordnung; Gemeindeordnung
GOBR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GOBVerfG	Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts
GOGA	Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss
GOGemA	Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss
GPSG	Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte (Geräte- und Produktsicherheitsgesetz)
grds.	grundsätzlich
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
h	hour (Stunde)
h. M.	herrschende Meinung
HbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HbStR	Handbuch des Staatsrechts
HChE	Herrenchiemsee-Entwurf
Hervorh.	Hervorhebung
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen
HFR	Humboldt Forum Recht (elektronische Zeitschrift)
hinsichtl.	hinsichtlich
HmbVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz

i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinne
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von
i. Ü.	im Übrigen
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne
ICC	International Criminal Court
ICSID	International Center for the Settlement of Investment Disputes (Internationales Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten)
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz)
IGH	Internationaler Gerichtshof
insb.	insbesondere
IntVG	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz)
IPA	Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft
IPA-Regeln	Geschäftsordnungsvorschriften der interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JöR N. F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JuSchG	Jugendschutzgesetz
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KfZ	Kraftfahrzeug
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KredAnstWiAG	Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
KWahlG	Kommunalwahlgesetz
lat.	lateinisch
Lfg.	Lieferung
lit.	littera (Buchstabe)
LkrO	Landkreisordnung
LKWG M-V	Landes- und Kommunalwahlgesetz Mecklenburg-Vorpommern
Ls.	Leitsatz
LV-Bay	Verfassung des Freistaates Bayern
LV-Bbg	Verfassung des Landes Brandenburg
LV-Bln	Verfassung von Berlin
LV-Bre	Verfassung der Freien Hansestadt Bremen
LV-BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg

LV-Hbg	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
LV-He	Verfassung des Landes Hessen
LV-MV	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LV-Nds	Niedersächsische Verfassung
LV-NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
LV-RP	Verfassung für Rheinland-Pfalz
LV-Saa	Verfassung des Saarlandes
LV-Sac	Verfassung des Freistaates Sachsen
LV-SH	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
LV-LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
LV-Th	Verfassung des Freistaats Thüringen
LVerfG SH	Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein
LWG	Bayerische Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau
m.	mit
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
m. W. v.	mit Wirkung vom
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MVVerfG	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
n. F.	neue Fassung
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKRG	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (Normenkontrollratgesetz)
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus
NSA	National Security Agency (deutsche Nationale Sicherheitsbehörde)
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NSU	Nationalsozialistische Untergrund
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht, Rechtsprechungs-Report
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen
o. ä.	oder ähnliche(s)
ÖDP	Ökologisch-Demokratische Partei
OrdenG	Gesetz über Titel, Orden und Ehrenzeichen
ParlBG	Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)
ParlStG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)

PBnE	Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PetAG	Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages
PKGrG	Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz)
PostG	Postgesetz
PSV	Verordnung zur Sicherstellung des Postwesens (Postsicherstellungsverordnung)
PUAG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz)
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens (Zeitschrift)
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)
RelKErzG	Gesetz über die religiöse Kindererziehung
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rn.	Randnummer
RSK	Reaktor-Sicherheitskommission
RStruktFG	Gesetz zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsfondsgesetz)
RuP	Recht und Politik (Zeitschrift)
RV	Verfassung des Deutschen Reichs von 1871
RWG	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfen
s.	siehe
S.	Seite; Satz
s. a.	siehe auch
s. o.	siehe oben
S&D	Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament
SA	Sturmabteilung
SachsAnhVerfG	Verfassungsgericht Sachsen-Anhalt
SachvRatG	Gesetz über die Bildung einer Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
sec.	secundum
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SGG V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung –
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
sog.	sogenannte(s)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRP	Sozialistische Reichspartei Deutschlands
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SS	Schutzstaffel



st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StabiRatG	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz)
Stasi	Ministerium für Staatssicherheit in der DDR
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz)
StabMechG	Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz)
Sten. Ber.	Stenografische Berichte
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz)
s. u.	siehe unten
SVerf	Verfassung des Saarlandes
SZ	Süddeutsche Zeitung
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
TierSchG	Tierschutzgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
u.	und
u. a.	unter anderem; und andere
u. s. w.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
UGB	Umweltgesetzbuch
unveränd.	unverändert(e)
urspr.	ursprünglich
Urt.	Urteil
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
v.	von; vom
v. a.	vor allem
Var.	Variante
Verf	Verfassung
Verf.	Verfasser
Verf. DDR	Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik
VerfGHG Bln.	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof Berlin
VerfHE	Verfassung des Landes Hessen
VerfMV	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VerfND	Niedersächsische Verfassung
VerfNRW	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
VerfTH	Verfassung des Freistaats Thüringen
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
vs.	versus
VuR	Verbraucher und Recht (Zeitschrift)
VvB	Verfassung von Berlin
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WahlPrüfG	Wahlprüfungsgesetz
WBeauftrG	Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages
WGBU	Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung)
WSA	Wiener Schlussakte vom 15. Mai 1820; Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
WÜD	Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention)
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZFdG	Gesetz über das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter (Zollfahndungsdienstgesetz)
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZKBS	Zentrale Kommission für Biologische Sicherheit
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaften
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStaatsw	Zeitschrift für Staatswissenschaften
zul.	zuletzt
zust.	zustimmend
ZustAnpG	Gesetz zur Anpassung von Rechtsvorschriften an veränderte Zuständigkeiten oder Behördenbezeichnungen innerhalb der Bundesregierung (Zuständigkeitsanpassungsgesetz)



# § 1 Allgemeine Lehren zu den Verfassungsorganen

## Übersicht

<b>A. Verfassungsorgane und Zuständigkeitsregelungen</b> .....	21
<b>B. Verfassungsorgan Volk und „besondere“ Verfassungsorgane</b> .....	22
<b>C. Begrifflichkeiten</b> .....	25
I. ‚Organ‘, ‚Staatsorgan‘ .....	25
II. ‚Organwalter‘, ‚Amtswalter‘ .....	29
III. ‚Unterorgan‘, ‚Organteil‘ .....	31
IV. ‚Verfassungsorgan‘ .....	32
V. ‚Oberstes Bundesorgan‘ .....	35
1. ‚Oberstes Bundesorgan“ mit Verfassungsorganqualität .....	35
2. ‚Oberstes Bundesorgan‘ ohne Verfassungsorganqualität .....	35
<b>D. Eigenschaften von Verfassungsorganen</b> .....	38
I. Allgemeines .....	38
II. Kreation .....	39
1. Wahl oder Ernennung von Organwaltern .....	39
2. Wahlmodalitäten .....	39
3. Voraussetzungen für Organwalter; insbesondere Ineligibilität und Inkompatibilität .....	41
III. Amtszeit, Beendigung des Amtes .....	43
IV. Selbstorganisationsrecht .....	45
1. Geschäftsordnungsautonomie .....	45
2. Bestimmung des Sitzes der Verfassungsorgane .....	47
3. Stellung im Haushaltsplan .....	49
V. Mehrheiten in Verfassungsorganen .....	49
1. Entscheidung nach dem Mehrheitsprinzip .....	49
2. Mehrheitsbegriffe und Mehrheitserfordernisse .....	50
a) Abstimmendenmehrheit oder Mitgliederzahl .....	51
b) Einfache oder qualifizierte Mehrheit .....	52
c) Kombinationen .....	52
d) Anwesendenmehrheit .....	54
e) Meiststimmenmehrheit .....	54
VI. Verfassungsprozessuale Stellung .....	55

<b>E. Arten von Verfassungsorganen</b> .....	55
<b>F. Beziehungen der Verfassungsorgane des Bundes untereinander</b> .....	57
I. Gegenseitige Kontrolle .....	57
II. Kreation, Kompatibilitäten, Stellvertretung .....	58
III. Zusammenwirken .....	58
IV. Gegenseitige Rücksicht; Verfassungsorganatreue .....	59
<b>G. Rang der Verfassungsorgane des Bundes</b> .....	61
I. Verfassungsrechtliche Hierarchie? .....	61
II. Protokollarische Rangfolge .....	62
<b>H. Ausblick</b> .....	64
I. Allgemeines .....	64
II. Verfassungsgarantien für den Bestand einzelner Verfassungsorgane .....	65
III. Möglichkeiten punktueller Veränderungen .....	66
IV. Unzulänglichkeiten von Regelungen für Verfassungsorgane .....	67
1. Allgemeines .....	67
2. Typische Schwachstellen der Regelungen zu den Verfassungsorganen .....	67
V. Beseitigung von Unzulänglichkeiten .....	68
1. Abhilfe bei unterschiedlichen Verfassungsregelungen .....	68
2. Abhilfe bei teilweise unvollständigen Verfassungsregelungen (partielle Lücken) .....	68
3. Abhilfe bei durchgängigen Verfassungslücken .....	69
VI. Modernisierung der Regelungen zu den Verfassungsorganen .....	70

## A. Verfassungsorgane und Zuständigkeitsregelungen

Ein Verfassungsstaat bedarf der Einrichtung von Verfassungsorganen.<sup>1</sup> Die dabei auftretenden Rechtsfragen sind zwar nicht ausschließlich, aber ganz vorwiegend Zuständigkeitsfragen,<sup>2</sup> teilweise auch verfassungsrechtlich gerahmte Legitimationsfragen<sup>3</sup>. Als politisch-institutionelle Phänomene sind Verfassungsorgane zwar mehr als die Summe ihrer Zuständigkeiten.<sup>4</sup> Sie sind auch durch ihre jeweilige Geschichte, durch ihre faktisch-institutionellen Machtstrukturen, durch ihr tatsächliches Mitwirken am ‚Verfassungsleben‘<sup>5</sup> und durch Zuschreibungen (Akzeptanz, Autorität, ‚Würde‘, Charisma) geprägt. Aus verfassungsjuristischer Sicht werden die Kreation (Bildung), die Tätigkeit und das Funktionieren von Verfassungsorganen jedoch in erster Linie als **Zuständigkeiten der Verfassungsorgane** behandelt. Zuständigkeitsfragen bilden regelmäßig zumindest den Ausgangspunkt für die Beurteilung von Verfassungsrechtsfragen im Recht der Verfassungsorgane. Dabei hat die Zuständigkeitsordnung in einem Verfassungsstaat verschiedene Funktionen: Sie vermeidet nicht nur konfliktreiche und ineffiziente Mehrfachzuständigkeiten einerseits, sondern auch blockierende oder lähmende negative Kompetenzkonflikte andererseits. Getrennte Zuständigkeiten dienen aber darüber hinaus auch der **Gewaltenteilung** und der **Gewaltenkontrolle** und letztlich der **Machtmäßigung** des Staats. Die Aufteilung der **Verbandszuständigkeiten** ermöglicht die vertikale Gewaltenteilung. Die Aufteilung der **Organzuständigkeiten** realisiert die horizontale Gewaltenteilung, geht aber darüber hinaus, da sie auch die **machtmäßigende Funktion** von Organzuständigkeiten *innerhalb* einer ‚Gewalt‘ ermöglicht. Schließlich kann eine gegliederte Kompetenzordnung auch dazu dienen, dass die Lösung von politischen und sachlichen Problemen auf der politisch sinnvollsten Ebene und durch eine möglichst sachkundige Stelle erledigt wird (**Effektivität des staatlichen Handelns**).

---

<sup>1</sup> Vgl. *Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 3. Aufl. 1994 [1928], S. 119 (198): „Organe“ gehören zu den „wesentliche[n] Stücke[n] der Verfassung“.

<sup>2</sup> Vgl. *Schnapp*, JuS 1995, 286 (288); vgl. auch *Lovens*, Bundesverfassungsrichter zwischen freier Meinungsäußerung, Befangenheit und Verfassungsorganantreue, 2009, S. 73: „Funktional betrachtet, ist ein Organ zu beschreiben als Aufgaben-, Zuständigkeits- und Kompetenzkomplex“.

<sup>3</sup> Diese Legitimationsfragen lassen sich teilweise als Zuständigkeitsfragen formalisieren: s. u. Rn. 7.

<sup>4</sup> Vgl. *Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 3. Aufl. 1994 [1928], S. 119 (198), welcher das „Dasein“ der Organe neben ihrer Bildung und ihrer Tätigkeit als selbstständigen Aspekt der verfassungsrechtlichen Bedeutung von Verfassungsorganen führt.

<sup>5</sup> Hier bestehen Anknüpfungspunkte zur insbesondere von *Smend* (und *Triepel*) erarbeiteten Integrationslehre (dazu unten Rn. 156, 158). Die besondere Stellung der Verfassungsorgane kann Rückwirkungen auf das Organkompetenzrecht haben – so insbesondere im Grundsatz der Verfassungsorganantreue (dazu unten Rn. 158 ff.).

- 2 Bei der Zuständigkeitsordnung im Bundesstaat ist die **Verbandszuständigkeit** von der Organzuständigkeit zu unterscheiden. Die Verbandszuständigkeit entscheidet die Frage, ob der Gesamtstaat (Bundesrepublik Deutschland – publizistisch verkürzt: der Bund<sup>6</sup>) oder ob die Länder zuständig sind. Mit der klugen Formel des Art. 30 GG sind an sich Doppelzuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ebenso ausgeschlossen wie (weitgehend) auch negative Kompetenzkonflikte (vorausgesetzt, die Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen ist nicht streitig).
- 3 Die in diesem Buch behandelten Verfassungsregelungen über Verfassungsorgane fragen nach der **Organzuständigkeit** dieser Organe. Sie setzen allerdings zwingend die Verbandszuständigkeit der Bundesrepublik Deutschland voraus. Wo die Verbandszuständigkeit des Bundes fehlt, kann ein Bundesorgan überhaupt nicht zuständig sein. Eine Ausnahme stellt die Organleihe dar.<sup>7</sup>
- 4 Die **Vorschriften des Grundgesetzes trennen nicht immer konsequent** zwischen Verbandszuständigkeit und Organzuständigkeiten. Im III. bis VI. Abschnitt der Verfassung sind fast ausschließlich Vorschriften über Organzuständigkeiten enthalten, während in vielen anderen Abschnitten sowohl Regelungen über Verbandszuständigkeiten als auch Organzuständigkeiten im Bund durcheinander geregelt sind (z. B. im IX. Abschnitt über die Rechtsprechung<sup>8</sup>, im X. Abschnitt über das Finanzwesen und im Abschnitt Xa über den Verteidigungsfall).

## B. Verfassungsorgan Volk und „besondere“ Verfassungsorgane

- 5 „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Dies bestimmt Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG. Danach ist das Volk die Quelle aller staatlichen Willensbildung.<sup>9</sup> Die Umsetzung dieses staatlichen Willens, „die Ausübung“ von Staatsgewalt geschieht nach **Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG – erstens** – durch das Volk (als allgemeines Verfassungs- und Staatsorgan) in Wahlen und Abstimmungen sowie – **zweitens** – „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Hierzu näher *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 9, Rn. 14 ff.

<sup>7</sup> Bei der Organleihe wird ein Organ eines Rechtsträgers (z. B. des Bundes) ermächtigt und beauftragt, einen Aufgabenbereich eines anderen Rechtsträgers (z. B. eines Landes) wahrzunehmen. Ein Beispiel stellt die Ermächtigung des Art. 99 Var. 1 GG dar, wonach dem Bundesorgan Bundesverfassungsgericht durch Landesgesetz die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes zugewiesen werden kann (s. § 8 Rn. 136 f.).

<sup>8</sup> Innerhalb des IX. Abschnitts widmet sich Art. 92 GG in grundlegender Form den Verbandszuständigkeiten von Bund und Ländern in der Rechtsprechung; Art. 93 GG sieht eine Regelung der Organzuständigkeit des Bundesorgans Bundesverfassungsgericht dar; Art. 96 GG verbindet Fragen der Verbandszuständigkeit und der Organzuständigkeit.

<sup>9</sup> Hierzu *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 7, Rn. 12 ff.

<sup>10</sup> Vergleichbares ergab sich etwa aus Art. 1 Abs. 2, Art. 5 WRV.

Dieser Bestimmung kann man entnehmen, dass das **Volk als allgemeines Staatsorgan** existiert und zwar unabhängig von der Ausübung der Staatsgewalt durch die „besondere[n] Organe“ der Staatsgewalt. In diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht das Volk ausdrücklich als „Verfassungsorgan des demokratischen Staates“ qualifiziert.<sup>11</sup> 6

Die Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk selbst ist auf Bundesebene nach den Vorschriften des Grundgesetzes allerdings auf die Wahl des Bundestags nach Art. 38 Abs. 1 GG beschränkt, sieht man einmal vom Plebiszit über eine neue Verfassung nach Art. 146 GG und der plebiszitären Entscheidungsmacht über eine Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 Abs. 2 GG ab. Im Ergebnis reduziert sich die Funktion des Volks als Organ weitestgehend auf die eines **Legitimations- und Kurationsorgans** für den Deutschen Bundestag.<sup>12</sup> In dieser – freilich zentralen – Funktion übt das Volk Staatsgewalt als Staatsorgan aus. 7

Allerdings wird das Volk in der staatsrechtlichen Judikatur und Schrifttum nur vereinzelt als Verfassungs- oder Staatsorgan bezeichnet.<sup>13</sup> Der Rede vom Volk als Organ haftet insoweit eine gewisse **Lebensferne** an, was ihrer verfassungstheoretischen Richtigkeit freilich nicht entgegensteht. Jedenfalls ist zu berücksichtigen, dass dem ‚Volk‘ neben seiner Rolle als Verfassungsorgan jedenfalls zwei **weitere Bedeutungen** zugeschrieben werden, die vom Organstatus zu unterscheiden sind: Das ‚Volk‘ ist weiterhin Träger aller Staatsgewalt – und zwar sowohl von *pouvoir constituant* (verfassungsgebender Gewalt) wie auch von *pouvoir constitué*<sup>14</sup>, also auch der Träger der in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG genannten „besondere[n] Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung.“ Schließlich ist das ‚Volk‘ aus politologisch-soziologischer Sicht die (reale) „Gemeinschaft der Staatsbürger“.<sup>15</sup> 8

Ob neben einem Bundesverfassungsorgan ‚Bundesvolk‘ auch die einzelnen ‚Landesvölker‘ als (**Landes-Verfassungsorgane**) anzuerkennen sind, wird unterschiedlich beurteilt:<sup>16</sup> Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat ausdrücklich vom „Landesstaatsvolk“ als Legitimationssubjekt gesprochen;<sup>17</sup> die wohl überwiegende Auffassung im Schrifttum geht ebenfalls von der Existenz eigenständiger Landesvölker aus.<sup>18</sup> Teilweise wird darauf hingewiesen, dass die Vorstellung eines eigenständigen ‚Landesvolks‘ – ebenso wie die Vorstellung von der ‚Staatlichkeit‘ der Länder – nicht zwingend sei, da es auch Ausgestaltungen demo- 9

<sup>11</sup> BVerfGE 8, 104 (114) – Volksbefragung.

<sup>12</sup> Kritik hierzu etwa *Böckenförde*, in: FS Wolff, 1973, S. 269 (290 f.).

<sup>13</sup> Vgl. neben BVerfGE 8, 104 (114) – Volksbefragung, etwa *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 10, 38 f., mit Verweis auf *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, S. 406 ff., 546.

<sup>14</sup> Hierzu *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 1, Rn. 99 ff.

<sup>15</sup> Vgl. *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 10, mit Verweis auf *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, S. 406 ff.

<sup>16</sup> Vgl. zur Diskussion *S. Augsberg*, ZG 2012, 251 (257 f.).

<sup>17</sup> BVerfGE 83, 60 (74) – Ausländerwahlrecht II.

<sup>18</sup> Vgl. nur *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 669 (unter Verweis auf die „Staatlichkeit der Länder“), m. w. N.