

Staatsorganisationsrecht

Kämmerer

5. Auflage 2026
ISBN 978-3-8006-7744-3
Vahlen

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

The logo for Beck's Shop features the text "beck-shop.de" in a bold, lowercase, sans-serif font. Above the dot of the "i" in "shop" are three small, solid red circles arranged in a slight arc. Below the main text, the words "DIE FACHBUCHHANDLUNG" are written in a smaller, uppercase, sans-serif font.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Staats- organisations- recht

Von

Dr. Jörn Axel Kämmerer

Professor an der Bucerius Law School in Hamburg

5., neu bearbeitete Auflage 2025


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Verlag Franz Vahlen

Zitiervorschlag: Kämmerer StaatsOrgR § 1 Rn. 1

www.vahlen.de

Print ISBN 978 3 8006 7744 3
E-Book ISBN 978 3 8006 7745 0

© 2025 Verlag Franz Vahlen GmbH
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza
Satz: Jung Crossmedia Publishing GmbH
Gewerbestraße 17, 35633 Lahnau
Umschlag: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg Kirrberg



vahlen.de/nachhaltig
produksicherheit.vahlen.de

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

Vorwort zur 5. Auflage

Seit Erscheinen der dritten Auflage dieses Buches sind mehr als drei Jahre verstrichen. Für die vorliegende Neuauflage ist es einer Generalrevision unterzogen worden, die sich der Konsistenz und Tiefe der wissenschaftlichen Aussagen ebenso verpflichtet sieht wie den Anforderungen der juristischen Ausbildung und der Methodik der Fallklausur. Nicht die Grundgliederung, aber doch einige Abschnitte des Buches präsentieren sich im veränderten Gewand. Graphische Darstellungen und Textpassagen greifen stärker ineinander. Die Fallbeispiele sind noch einmal darauf abgeklopft worden, dass keine Stereotype transponiert werden. Wenn dieses Buch, soweit es Aussagen zum Staatsrecht enthält, trotzdem nicht „gendert“, dann vor allem, weil es nah am Normtext sein will und sowohl das Grundgesetz als auch die wichtigsten staatsrechtlichen Nebengesetze bislang am „generischen Maskulinum“ festhalten. Die Fachliteratur ist überwiegend bis Mitte 2025, im Einzelfall auch darüber hinaus berücksichtigt.

Ich bedanke mich für alle Anregungen und Kritik, die mich aus dem Kreis der Leserinnen und Leser erreicht haben, und bin auch weiterhin für solche Zuschriften dankbar. Bei der Vorbereitung dieser Auflage haben mich (in alphabetischer Folge) Adrian Fraus, Julia Flick, Philipp Kehl, Heidrun Meyer-Veden, Henri Weis und Sude Yildirim sehr unterstützt; ihnen allen gebührt mein herzlicher Dank.

Abschließend sei noch auf die frei zugängliche YouTube-Videoreihe „Bucerius Law School – lecture digital“ hingewiesen. Meine unter <http://buceri.us/staatsorga> abrufbaren Videos zu zentralen Fragen des Staatsorganisationsrechts können und sollen dieses Lehrbuch zwar keinesfalls ersetzen, eignen sich aber als visuelle Ergänzung und zur raschen Wiederholung.

Hamburg, im August 2025

Jörn Axel Kämmerer



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Vorwort zur 1. Auflage

Dieses Buch wendet sich an Studierende der Rechtswissenschaft, die erstmals mit dem Staatsorganisationsrecht befasst sind oder vor der „ersten Prüfung“, dem bisherigen Staatsexamen, stehen. Für die Darstellung habe ich nicht auf das klassische Lehrbuchmuster rekurriert, sondern mich für ein Format eigener Art entschieden. Im Vordergrund steht die – durch Schaubilder unterstützte – Vermittlung der systematischen Zusammenhänge der Materie und des methodisch korrekten Umgangs mit ihr. Die Darstellung beschränkt sich zwar auf Kernfragen des Staatsorganisations- und Verfassungsprozessrechts, nimmt aber für sich in Anspruch, über eine bloße Übersicht über examens- und klausurrelevante Probleme hinauszugehen – weil sie Verständnis für das Staatsorganisationsrecht und seine Bedeutung für die Rechtswissenschaft wecken und auch einen Anreiz zur intensiveren wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dieser Materie geben will. Kritik und Verbesserungsvorschläge aus dem Kreis der Leserinnen und Leser sind willkommen.

Dank gebührt Frau Wiss. Mitarbeiterin Birthe Vollers für wertvolle Hilfe bei der Erstellung der Fußnoten, und Frau Wiss. Mitarbeiterin Paulina Starski für die Durchsicht des Manuskripts, außerdem meiner Sekretärin, Frau Susi Lohmann, die mich bei der Erstellung des Manuskripts sehr unterstützt hat.

Hamburg, im November 2007

Jörn Axel Kämmerer

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsübersicht

Vorwort zur 5. Auflage	V
Vorwort zur 1. Auflage	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	XXI
 1. Kapitel. Staat und Verfassung	 1
§ 1 Staat und Staatsorganisationsrecht: Grundlagen und Grundbegriffe	1
A. Staatsorganisationsrecht als Bestandteil des Verfassungsrechts	1
B. Der Staat des Grundgesetzes	3
C. Das Grundgesetz: Geschichte, Stellung, Inhalt	11
D. Die Auslegung des Grundgesetzes	21
§ 2 Demokratie, Wahlen und Parteien	23
A. Vorbemerkungen: Die Verfassungsprinzipien	23
B. Demokratie und Volkssouveränität	25
C. Ausprägungen des Demokratieprinzips	26
D. Bundestagswahlen	37
E. Politische Parteien	43
§ 3 Sozialer Rechtsstaat mit Gewaltenteilung, Wirtschaft und Umwelt	57
A. Der Rechtsstaat nach dem Grundgesetz	58
B. Die Gewaltenteilung	66
C. Sozialstaat	68
D. Wirtschaftsordnung	71
E. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Tiere	72
§ 4 Bundesstaat	75
A. Bundesstaatlichkeit als Verfassungsstrukturprinzip	75
B. Vorgaben für die staatliche Ordnung in den Ländern (Homogenitätsgebot, Art. 28 Abs. 1 GG)	79
C. Kompetenzordnung und Lösung von Kompetenzkonflikten	80
D. Rezente Rechtsentwicklungen	84
 2. Kapitel. Die Verfassungsorgane und ihre Zuständigkeiten	 87
§ 5 Die Legislativorgane des Bundes	88
A. Der Deutsche Bundestag (Art. 38 ff. GG)	88
B. Der Bundesrat	108
§ 6 Gesetzgebungszuständigkeiten und Gesetzgebungsverfahren des Bundes	118
A. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	118
B. Das Gesetzgebungsverfahren im Bund	130
§ 7 Die Bundesregierung	144
A. Die Bundesregierung und ihre Aufgaben	144
B. Konstituierung der Bundesregierung	145
C. Die Funktionsverteilung innerhalb der Bundesregierung	149

D. Rechtsverordnungen	151
E. Das Ende der Bundesregierung	157
§ 8 Der Bundespräsident	159
A. Funktion und Aufgaben	159
B. Wahl des Bundespräsidenten	162
C. „Prüfungsrechte“ des Bundespräsidenten	163
§ 9 Die Ausführung von Bundesgesetzen und die Grundlagen der Verwaltungsorganisation	169
A. Die Ausführung von Bundesgesetzen	169
B. Exkurs: Das Recht des öffentlichen Dienstes (Art. 33 GG)	182
§ 10 Grundzüge der Finanzbeziehungen im Bundesstaat („Finanzverfassungsrecht“)	186
A. Grundlagen	186
B. Staatsausgaben	187
C. Staatseinnahmen	190
D. Verteilung der Einnahmen	194
E. Haushaltsrecht	195
§ 11 Rechtsprechung, Gerichtsorganisation und Verfassungsgerichtsbarkeit	197
A. Die Gerichtsorganisation	197
B. Die Rechtsstellung der Richter	199
C. Zentrale Zuständigkeiten des BVerfG mit staatsorganisationsrechtlichem Bezug	200
3. Kapitel. Das Grundgesetz im Mehrebenensystem	217
§ 12 Grundgesetz, Völkerrecht und Unionsrecht	217
A. Grundgesetz und Völkerrecht	217
B. Grundgesetz und Unionsrecht	225
Anhang: Klausurfälle	233
Fall 1 Von Krise zu Krise	233
Fall 2 Vox populi	241
Fall 3 Ein Herz für Anwälte	252
Sachverzeichnis	265

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 5. Auflage	V
Vorwort zur 1. Auflage	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	XXI
1. Kapitel. Staat und Verfassung	1
§ 1 Staat und Staatsorganisationsrecht: Grundlagen und Grundbegriffe	1
A. Staatsorganisationsrecht als Bestandteil des Verfassungsrechts	1
B. Der Staat des Grundgesetzes	3
I. Der Staat im Allgemeinen	3
1. Person Staat	3
2. Die drei Elemente der Staaten	4
II. Die Bundesrepublik Deutschland	7
1. Name und Genese	7
2. Aussagen des Grundgesetzes über die Staatselemente	8
C. Das Grundgesetz: Geschichte, Stellung, Inhalt	11
I. Die Genese des Grundgesetzes	11
1. Verfassungsgeschichtlicher Überblick	11
2. Die Entwicklung des Grundgesetzes	13
3. Die heutige Gestalt des Grundgesetzes	15
II. Stellung und Dignität des Grundgesetzes	15
1. Das Grundgesetz an der Spitze der „Normenpyramide“ (Vorrang der Verfassung)	16
2. Anforderungen an eine Änderung des Grundgesetzes	17
D. Die Auslegung des Grundgesetzes	21
I. Methodik der Verfassungsinterpretation	21
II. Exkurs: Verfassungskonforme Auslegung	22
§ 2 Demokratie, Wahlen und Parteien	23
A. Vorbemerkungen: Die Verfassungsprinzipien	23
B. Demokratie und Volkssouveränität	25
C. Ausprägungen des Demokratieprinzips	26
I. Überblick	26
1. Prinzipimmanente Vorgaben	26
2. Ausformungen durch andere Verfassungsnormen	28
II. Wahlen und Abstimmungen	29
1. Wahlen	29
2. Abstimmungen	34
D. Bundestagswahlen	37
I. Verhältniswahl mit Zweitstimmendeckung	37
II. Abweichungen von der Wahlgleichheit: Sperrklausel und Grundmandatsklausel	38
1. Die Sperrklausel des BWG	38
	XI

2. Ausnahmen von der Sperrklausel: Minderheitenregelung und Grundmandatsklausel	39
3. Unzulässige Sperrklauseln	41
III. Wahlprüfung	42
E. Politische Parteien	43
I. Begriff	44
II. Rechtsstellung	45
1. Art. 21 Abs. 5 als Regelungsvorbehalt	45
2. Innere Ordnung	46
3. (Chancen-)Gleichheit der Parteien	46
4. Verfassungsprozessuale Stellung	49
III. Verbot und Finanzierungsausschluss	50
1. Das Parteienprivileg	50
2. Voraussetzungen des Parteiverbots und des Finanzierungsausschlusses (Art. 21 Abs. 2–4 GG)	51
3. Die freiheitliche demokratische Grundordnung als Angriffsgegenstand	53
§ 3 Sozialer Rechtsstaat mit Gewaltenteilung, Wirtschaft und Umwelt	57
A. Der Rechtsstaat nach dem Grundgesetz	58
I. Verfassungsrechtlicher Kontext	58
II. Emanationen des Rechtsstaatsprinzips im Grundgesetz	58
1. Bindung an die verfassungsmäßige Ordnung und Vorrang der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG)	58
2. Bindung der anderen Gewalten an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG)	59
3. Subjektiv-rechtliche justizielle Gewährleistungen	61
4. Maßstäbe für die Setzung von Rechtsnormen und Einzelrechtsakten	61
B. Die Gewaltenteilung	66
I. Grundlagen	66
II. Die Gewaltenteilung im Grundgesetz	66
C. Sozialstaat	68
I. Rechtliche Einordnung	68
II. Inhalt	69
III. Verfassungsrechtliche Konkretisierungen	70
D. Wirtschaftsordnung	71
E. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Tiere	72
§ 4 Bundesstaat	75
A. Bundesstaatlichkeit als Verfassungsstrukturprinzip	75
B. Vorgaben für die staatliche Ordnung in den Ländern (Homogenitätsgebot, Art. 28 Abs. 1 GG)	79
C. Kompetenzordnung und Lösung von Kompetenzkonflikten	80
I. Kompetenzordnung	80
II. Lösung von Kompetenzkonflikten	81
III. „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG)	81
IV. Das Prinzip der Bundestreue	82
V. Aufsichts- und Zwangsmittel	83
D. Rezente Rechtsentwicklungen	84

2. Kapitel. Die Verfassungsorgane und ihre Zuständigkeiten	87
§ 5 Die Legislativorgane des Bundes	88
A. Der Deutsche Bundestag (Art. 38 ff. GG)	88
I. Der Bundestag als Volksvertretung	88
II. Funktionen und Rechte des Bundestags	91
1. Gesetzgebung	91
2. Sonstige Zustimmungsrechte (Parlamentsvorbehalte)	92
3. Kurations- und Kontrollrechte	92
III. Mehrheiten im Bundestag	97
IV. Die Untergliederungen bzw. Teile des Bundestages	98
1. Die Abgeordneten	98
2. Die Fraktionen	102
3. Gruppen	105
4. Der Präsident des Deutschen Bundestages	105
5. Die Ausschüsse	105
V. Vertrauensfrage und Auflösung des Bundestages	106
1. Vertrauensfrage (Art. 68 GG) statt Selbstauflösungsrecht	106
2. Varianten der Vertrauensfrage	106
3. Gesetzgebungsnotstand	108
B. Der Bundesrat	108
I. Wesen und Funktionen	108
II. Strukturen und Abstimmungsregeln im Bundesrat	111
1. Strukturen	111
2. Stimmabgabe im Bundesrat	111
§ 6 Gesetzgebungszuständigkeiten und Gesetzgebungsverfahren des Bundes	118
A. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	118
I. Gesetzgebung: Die Kompetenzordnung	119
II. Typologie und Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen	119
1. Ausschließliche Bundesgesetzgebung (Art. 71 GG)	120
2. Konkurrierende Gesetzgebung (des Bundes)	121
3. Grundsatz- und Maßstäbengesetzgebung	129
4. Ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder	130
B. Das Gesetzgebungsverfahren im Bund	130
I. Das Zustandekommen des Gesetzes: Bundestag und Bundesrat	130
1. Das Einbringen der Gesetzesvorlage (Gesetzesinitiative)	131
2. Behandlung der Vorlage durch den Bundestag	132
3. Das weitere Verfahren im Wechselspiel von Bundestag und Bundesrat	133
II. Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen	137
1. Zustimmungssachverhalte im Allgemeinen	137
2. Zustimmungsbedürftigkeit der „legislativen Einheit“ und ihrer Änderungen	138
III. Das Wirksamwerden des Gesetzes: Ausfertigung, Verkündung, Inkrafttreten	139
1. Ausfertigung (Art. 82 Abs. 1 GG) und „Prüfungsrecht“ des Bundespräsidenten	139
2. Verkündung im Bundesgesetzblatt (Art. 82 Abs. 1 GG)	140
3. Inkrafttreten (Art. 82 Abs. 2 GG)	141

§ 7 Die Bundesregierung	144
A. Die Bundesregierung und ihre Aufgaben	144
B. Konstituierung der Bundesregierung	145
I. Wahl des Bundeskanzlers	145
1. Ordentliches Wahlverfahren (Art. 63 GG)	145
2. Konstruktives Misstrauensvotum (Art. 67 GG)	147
II. Ernennung der Bundesminister	147
III. Staatssekretäre und parlamentarische Staatssekretäre	148
C. Die Funktionsverteilung innerhalb der Bundesregierung	149
1. Das „Kanzlerprinzip“	150
2. Das „Ressortprinzip“	150
3. Das „Kollegialprinzip“	150
D. Rechtsverordnungen	151
I. Grundlagen	151
II. Verfassungsmäßigkeit der Verordnungsermächtigung	152
III. Verfassungsmäßigkeit der Rechtsverordnung	153
1. Formelle Anforderungen an die Rechtsverordnung selbst	153
2. Materielle Anforderungen an die Rechtsverordnung	155
3. Änderung von Rechtsverordnungen	155
E. Das Ende der Bundesregierung	157
§ 8 Der Bundespräsident	159
A. Funktion und Aufgaben	159
I. Aufgaben des Bundespräsidenten	159
II. Gegenzeichnung	161
B. Wahl des Bundespräsidenten	162
C. „Prüfungsrechte“ des Bundespräsidenten	163
I. Grundlagen und Spektrum möglicher „Prüfungsrechte“	163
II. Insbesondere die Verweigerung der Ausfertigung von Gesetzen	164
§ 9 Die Ausführung von Bundesgesetzen und die Grundlagen der Verwaltungsorganisation	169
A. Die Ausführung von Bundesgesetzen	169
I. Grundlagen der Kompetenzverteilung	169
II. Ausführung von Bundesgesetzen durch den Bund und Organisation der Bundesverwaltung	171
1. Sachbereiche bundeseigener Verwaltung	171
2. Organisation der Bundesverwaltung	171
III. Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder	173
1. Landeseigenverwaltung und Bundesauftragsverwaltung	173
2. „Ingerenzrechte“ des Bundes	174
3. Ausführungszuständigkeiten für Umsetzung von Unionsrecht	180
4. Errichtung von Bundesbehörden	181
B. Exkurs: Das Recht des öffentlichen Dienstes (Art. 33 GG)	182
I. Beamtenrechtlicher Funktionsvorbehalt (Art. 33 Abs. 4 GG)	182
II. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG)	183
§ 10 Grundzüge der Finanzbeziehungen im Bundesstaat („Finanzverfassungsrecht“)	186
A. Grundlagen	186
B. Staatsausgaben	187
I. Verteilung der Ausgabenlasten: Grundsatz	187

II. Verteilung der Ausgabenlasten: Die Ausnahmen	188
III. Haftungskonstellationen	189
C. Staatseinnahmen	190
I. Abgabenarten	190
1. Steuer	190
2. Wichtige nichtsteuerliche Abgaben	191
II. Steuergesetzgebungskompetenzen	193
1. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 105 Abs. 1 GG)	193
2. Konkurrierende Gesetzgebung (Art. 105 Abs. 2 GG)	193
3. Ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Länder (Art. 105 Abs. 2a GG)	193
D. Verteilung der Einnahmen	194
I. Die Steuerertragshoheit im Bundesstaat	194
II. Steuerertragsaufteilung und Finanzausgleich	195
E. Haushaltsrecht	195
§ 11 Rechtsprechung, Gerichtsorganisation und Verfassungsgerichtsbarkeit	197
A. Die Gerichtsorganisation	197
B. Die Rechtsstellung der Richter	199
I. Unabhängigkeit	199
II. Bestimmung der Richter	199
C. Zentrale Zuständigkeiten des BVerfG mit staatsorganisationsrechtlichem Bezug	200
I. Organstreit (Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG)	201
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen	201
2. Zur Begründetheit	205
II. Abstrakte Normenkontrolle (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG)	206
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen	206
2. Zur Begründetheit	210
III. Bund-Länder-Streit (Art. 94 Abs. 1 Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG)	210
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen	210
2. Zur Begründetheit	212
IV. Konkrete Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 und 2 GG, § 13 Nr. 11 BVerfGG, §§ 80 ff. BVerfGG)	212
1. Konstellationen	212
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	213
3. Begründetheit	216
3. Kapitel. Das Grundgesetz im Mehrebenensystem	217
§ 12 Grundgesetz, Völkerrecht und Unionsrecht	217
A. Grundgesetz und Völkerrecht	217
I. Grundlagen	217
1. Das „völkerrechtsfreundliche“ Grundgesetz	217
2. Zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht	218
3. Insbesondere völkerrechtliche Verträge	219
II. Abschluss völkerrechtlicher Verträge	219
1. Verbandskompetenz	219
2. Organkompetenz	221

III. Umsetzung völkerrechtlicher Verträge	221
1. Zustimmungspflichtige Vertragstypen	222
2. Nicht zustimmungspflichtige Verträge	224
3. Modus der Zustimmung	224
B. Grundgesetz und Unionsrecht	225
I. Grundgesetzliche Vorgaben für die Änderung der europäischen Gründungsverträge	226
1. Der unionsrechtliche Regelungsrahmen	226
2. Die Anforderungen des Verfassungsrechts	227
II. Vorgaben des Grundgesetzes für das innerstaatliche Verfahren beim Erlass von EU-Rechtsakten	229
Anhang: Klausurfälle	233
Fall 1 Von Krise zu Krise	233
Fall 2 Vox populi	241
Fall 3 Ein Herz für Anwälte	252
Sachverzeichnis	265


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG