

# Verfassungen

Entstehung, Auslegung  
Wirkungen und Sicherung

von

Christian Starck

Mohr Siebeck

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungs	Verzeichnis.....XXI
Einführung	.....1

Erster Teil:

## Grundgesetz

1. Kapitel:

Die Tätigkeit der verfassunggebenden Gewalt  
in Deutschland seit 1946

I. Überblick	.....9
II. Entstehung des Grundgesetzes	.....11
1. Der soziale und politische Hintergrund der Verfassunggebung	... 11
2. Das Verfahren der Verfassunggebung	.....12
3. Die Kontrolle des Übergangs von einem zum anderen Verfassungssystem	.....14
4. Die Grenzen der verfassunggebenden Gewalt	.....14
III. Die Entstehung der westdeutschen Landesverfassungen 1946—1953	.. 16
1. Der soziale und politische Hintergrund der Verfassunggebung	... 16
2. Das Verfahren der Verfassunggebung	.....18
3. Die Kontrolle des Übergangs vom einen zum anderen Verfassungssystem	.....18
4. Die Grenzen der verfassunggebenden Gewalt	.....19
IV. Verfassunggebung in den neuen Ländern	.....20
1. Der soziale und politische Hintergrund der Verfassunggebung	... 20
2. Verfahren der Verfassunggebung	.....21

## 2. Kapitel:

## Deutschland auf dem Wege zur staatlichen Einheit

I. Die Wirkkräfte	23
1. Mißachtung der Freiheit	24
2. Identität der Menschen unberührt	25
3. Mutig gewordene Bevölkerung	25
4. Präambel und Art. 116 I GG	26
5. Selbstbestimmungsrecht der Völker	26
6. Desolate wirtschaftliche Lage in der DDR	27
7. Anhaltende Übersiedlung	28
8. Vorübergehende Anpassungsprobleme	28
II. Die Instrumente	29
1. Völkerrechtlich	29
a) Vertragsgemeinschaft	29
b) Konföderation	30
2. Staatsrechtlich	31
a) Beitrittsverfahren nach Art. 23 S. 2 GG	32
b) Verfassungsgebende Gewalt des Volkes	36
3. Militärbündnisse	38
III. Die Schaffung der Rechtseinheit	39
1. Im Bereich der Bundeskompetenzen	39
a) Justiz und Verwaltung	40
b) Währungs-, Wirtschafts- und Zivilrecht	40
c) Recht der Europäischen Gemeinschaft	42
d) Recht der sozialen Sicherung	42
2. Im Bereich der Landeskompetenzen	43
IV. Schlußbemerkung	44

## 3. Kapitel:

## Der neue Artikel 146 GG und die Gemeinsame Verfassungskommission

I. Die Bedeutung des neuen Artikels 146 GG	46
II. Die Gemeinsame Verfassungskommission	53

## 4. Kapitel:

## Die Bundesstaatlichkeit und die Gemeinsame Verfassungskommission

I. Der Auftrag zur Reform der Bundesstaatlichkeit . . . . .	58
II. Eckpunkte der Bundesstaatlichkeit . . . . .	61
1. Verteilung der Gesetzgebungskompetenz . . . . .	61
2. Ausführung der Bundesgesetze . . . . .	63
3. Europäische Gemeinschaft und deutsche Länder . . . . .	64
4. Finanzverfassung . . . . .	67
5. Neugliederung des Bundesgebietes . . . . .	69
III. Anhang: Die Föderalismusreform 2006 . . . . .	71
1. Föderalismus als Reformprojekt . . . . .	71
2. Neuerliche Bemühungen um die Föderalismusreform . . . . .	72
3. Die Grundidee der Föderalismusreform 2006 . . . . .	73
4. Die noch ausstehende Reform der Finanzverfassung . . . . .	75

## 5. Kapitel:

Das Grundgesetz nach fünfzig Jahren:  
bewährt und herausgefordert

I. Schaffung und Festigung . . . . .	76
1. Schaffung eines Provisoriums unter Besatzungsrecht . . . . .	76
2. Schöpfung aus Tradition, Erfahrung und mit Weitblick . . . . .	77
3. Wiedervereinigung unter dem Grundgesetz . . . . .	80
4. Verfassungsändernde Gesetze . . . . .	81
II. Bewährung und Eignung für die Zukunft . . . . .	82
1. Bundesstaatlichkeit . . . . .	82
a) Aufgaben- und Finanzverteilung . . . . .	82
b) Reformbedarf . . . . .	85
2. Parlamentarisches Regierungssystem . . . . .	86
a) Wahlrecht . . . . .	87
b) Politische Parteien . . . . .	88
c) Bundesrat . . . . .	89
d) Parlament und Regierung . . . . .	91

3. Staat und Bürger. . . . .	94
a) Grundlegung in der Staatsform. . . . .	94
b) Materiale Voraussetzungen von Grundrechtseinschränkungen . . . . .	94
c) Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes. . . . .	95
d) Grundrechte und Privatrecht. . . . .	97
4. Europäische Union. . . . .	99
III. Besinnung auf Eigenart und Bedeutung der Verfassung. . . . .	102
1. Begriff und Funktion der Verfassung und die Verfassungsgerichtsbarkeit. . . . .	102
2. Aufgaben der Staatsrechtslehre. . . . .	104

## 6. Kapitel:

### Das Bundesverfassungsgericht in der Verfassungsordnung und im politischen Prozeß

I. Das Bundesverfassungsgericht in der Verfassungsordnung. . . . .	107
1. Vorrang der Verfassung. . . . .	107
2. Verfassungsrechtliche Funktionenordnung. . . . .	110
a) Verfassungsorgane. . . . .	110
b) Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu Gesetzgebung und Regierung. . . . .	113
c) Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu den Fachgerichten . . . . .	119
3. Bundesstaatlichkeit. . . . .	121
a) Eigenstaatlichkeit der Länder. . . . .	121
b) Schutz der Landeskompetenzen. . . . .	122
c) Grundrechte als Unitarisierungshebel. . . . .	123
4. Verfassungsauslegung und Fortbildung der Verfassung. . . . .	125
a) Verfassungsauslegung. . . . .	125
b) Fortbildung der Verfassung. . . . .	127
5. Verfassungsprozeßrecht: Verfahren, Entscheidungen und deren Begründung. . . . .	129
II. Das Bundesverfassungsgericht im politischen Prozeß. . . . .	130
1. Politischer Prozeß und Verfassungsordnung. . . . .	130
2. Gesellschaftlicher Grundkonsens durch Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. . . . .	132
3. Wirkungen auf das Ausland. . . . .	135

4. Politische Parteien . . . . .	137
a) Zur Auslegung des Art. 21 GG betr. Parteienfinanzierung . . . . .	137
b) Einfluß der Parteien auf das Bundesverfassungsgericht . . . . .	138
III. Anhang: Die Begründung mit Stimmengleichheit erlassener Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. . . . .	139
1. Darstellung der bisherigen Begründungspraxis. . . . .	139
2. Motive und Wirkungen der Begründungspraxis. . . . .	141
3. Gesetzliche Anforderungen an die Begründung von Gerichtsentscheidungen . . . . .	146
4. Sinn und Zweck der Abstimmungsregel in § 15 Abs. 3 Satz 3 BVerfGG. . . . .	149
5. Fazit: Abstimmungsregel und Begründung der Entscheidung . . . . .	152

i

7. Kapitel:

Auslegung und Fortbildung der Verfassung und des  
Verfassungsprozessgesetzes durch das Verfassungsgericht

I. Richterliche Rechtsfindung durch Verfassungsauslegung . . . . .	154
II. Verfassungsfortbildung . . . . .	155
III. Rechtsvergleichende Zwischenbemerkung . . . . .	157
IV. Rechtsfortbildung bei der Tenorierung von Normenkontroll- entscheidung . . . . .	159
1. Die gesetzliche (verfassungsrechtliche) Ausgangslage. . . . .	160
2. Notwendige Rechtsfortbildung . . . . .	161
a) Deutschland. . . . .	161
b) Italien . . . . .	162
3. Weiterer Fall notwendiger Rechtsfortbildung: Appellentscheidungen . . . . .	164
a) Deutschland . . . . .	164
b) Italien . . . . .	165
4. Verfassungskonforme Auslegung . . . . .	165

## Zweiter Teil:

## Landesverfassungen

## 1. Kapitel:

Verfassung und Verfassungspraxis  
am Beispiel der Kurhessischen Verfassung von 1831

I. Versuch der Verfassunggebung zur Stabilisierung der Territorialherrschaft (1816) . . . . .	170
II. Verfassunggebung zur Beschwichtigung von Aufruhr (1830). . . . .	172
III. Skizze des Inhalts der Verfassung. . . . .	176
IV. Der Umgang mit der Verfassung. . . . .	179
V. Der Sieg des antikonstitutionellen Geistes. . . . .	182

## 2. Kapitel:

## Eine Verfassung für Mecklenburg-Vorpommern

I. Landesverfassung im Bundesstaat. . . . .	184
II. Die Regierungsform. . . . .	186
III. Die Grundrechte. . . . .	188
IV. Programmsätze, Staatsziele und Einrichtungsgarantien. . . . .	191

## 3. Kapitel:

## Die Verfassungen der neuen Länder

A. Die Verfassunggebung . . . . .	194
I. Ausgangslage . . . . .	194
II. Gewährleistungen des Grundgesetzes. . . . .	197
III. Verfahren. . . . .	198
IV. Ergebnis. . . . .	203
B. Die Verfassungen. . . . .	204
I. Homogenitätsanforderungen des Art. 28 GG. . . . .	204

II. Staats- und Regierungsform . . . . .	206
1. Grundlagen der Staatsgewalt; Staatsform . . . . .	206
2. Parlamentarisches Regierungssystem . . . . .	207
a) Landtag und Abgeordnete . . . . .	207
b) Fraktionen und Opposition . . . . .	209
c) Ältestenrat, Präsident, Ausschüsse . . . . .	210
d) Kreation und Sturz der Landesregierung . . . . .	211
e) Kontrolle der Landesregierung . . . . .	212
f) Informationspflicht der Landesregierung . . . . .	212
g) Landeshaushalt, insbesondere Kreditaufnahme . . . . .	213
h) Auflösung des Landtages, Vertrauensfrage . . . . .	214
3. Plebiszit . . . . .	215
4. Landesverfassungsgericht . . . . .	218
a) Einrichtung und Richterwahl . . . . .	218
b) Zuständigkeitskataloge . . . . . I. . . . .	219
c) Probleme der Verfassungsbeschwerde gegen Urteile . . . . .	220
5. Kommunale Selbstverwaltung . . . . .	222
6. Gliederung der Regierungsform . . . . .	223
III. Staat und Bürger . . . . .	224
1. Allgemeine Bemerkungen . . . . .	224
2. Grundrechte und Einrichtungsgarantien . . . . .	226
a) Bedeutung der Grundrechte des Grundgesetzes . . . . .	226
b) Verschiedenartige Konstruktion von Landesgrundrechten . . . . .	227
c) Neuerungen der Landesgrundrechte gegenüber den Grundrechten des Grundgesetzes . . . . .	231
3. Grundpflichten . . . . .	236
4. Staatsziele . . . . .	238
IV. Präambeln . . . . .	240
Anlage 1: Plebiszite (Übersicht) . . . . .	242
Anlage 2: Zuständigkeiten der Landesverfassungsgerichte (Übersicht) . . . . .	243

## 4. Kapitel:

## Die neue Niedersächsische Verfassung von 1993

I. Vorläufigkeit der Verfassung von 1951 und Gründe für deren Revision . . . . .	244
II. Verfahren der Verfassungsrevision . . . . .	245
III. Neuerungen der Staatsorganisation . . . . .	247
1. Parlamentarisches Regierungssystem . . . . .	247
a) Landtag . . . . .	247
b) Abgeordnete, Fraktionen und Ausschüsse . . . . .	248
c) Verhältnis von Landtag und Landesregierung . . . . .	249
d) Haushaltsverfassungsrecht . . . . .	250
2. Plebiszit . . . . .	251
3. Staatsgerichtshof . . . . .	253
4. Kommunale Selbstverwaltung . . . . .	255
5. Natürlicher Sexus gegen grammatisches Genus . . . . .	255
IV. Neuregelungen des Verhältnisses von Staat und Bürger . . . . .	257
1. Übernahme der Grundrechte des Grundgesetzes . . . . .	257
2. Die Aufnahme von Einrichtungsgarantien . . . . .	258
3. Staatsziele . . . . .	259
V. Präambel . . . . .	260

## 5. Kapitel:

## Über niedersächsische Verfassungsdinge

I. Verfassungstradition . . . . .	262
II. Verfassungsautonomie . . . . .	264
III. Parlamentarisches Regierungssystem . . . . .	266
IV. Finanzwesen . . . . .	269
V. Staatsgerichtshof . . . . .	273
VI. Unitarisierungstendenzen . . . . .	275

## 6. Kapitel:

## Niedersachsen in Europa.

## Wer setzt das Recht, führt es aus und spricht Recht?

I. Kompetenzfragen . . . . .	280
1. Völkerrecht . . . . .	280
2. Kompetenzverteilung . . . . .	281
II. Demokratische Repräsentation und Subsidiarität . . . . .	284
1. Repräsentation der Niedersachsen . . . . .	284
2. Subsidiarität als Stütze der Demokratie . . . . .	286
III. Verflechtung der Gesetzgebung und gerichtliche Sicherung des Subsidiaritätsprinzips . . . . .	288
IV. Die niedersächsische Verwaltung im Mehrebenensystem . . . . .	290
V. Die niedersächsischen Gerichte und das Gemeinschaftsrecht . . . . .	292

## Dritter Teil:

## Europa — Ausland

## 1. Kapitel:

## Ein Grundrechtskatalog für die Europäischen Gemeinschaften

I. Problemübersicht . . . . .	297
1. Grundrechte in den europäischen Staaten . . . . .	297
2. Europäische Konvention zum Schütze der Menschenrechte . . . . .	299
3. Europäische Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften . . . . .	300
II. Gründe für einen Grundrechtskatalog . . . . .	303
1. Frühere Forderungen eines Europäischen Grundrechtskataloges . . . . .	303
2. Gründe für einen Grundrechtskatalog . . . . .	304
3. Schwierigkeiten für einen Europäischen Grundrechtskatalog . . . . .	306
III. Verwirklichung . . . . .	309
1. Rechtsvergleichende Studien . . . . .	309
2. Weiche Lösung . . . . .	309
3. Harte Lösung . . . . .	310

## 2. Kapitel:

## Der Vertrag über eine Verfassung für Europa

I.	Was ist eigentlich eine europäische Verfassung? . . . . .	312
II.	Was bringt der Entwurf inhaltlich?.....	317
	1. Kompetenzübertragung auf die Europäische Union . . . . .	317
	2. Das Europäische Parlament als Vermittler demokratischer Legitimation und als Gesetzgeber der Union . . . . .	321
	3. Regelungen über die Stabilität der Währung . . . . .	322
	4. Die Grundrechte . . . . .	323
	5. Die Präambeln . . . . .	326
III.	Anhang: Europa — wie geht es weiter? . . . . .	328
	1. Neue Unsicherheiten . . . . .	329
	2. Neue Lösungsmöglichkeiten . . . . .	331
	3. Rechtsprinzipien der Union . . . . .	334

## 3. Kapitel:

## Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht

I.	Rechtshistorische Miniatur . . . . .	338
	1. Gemeinsames deutsches Staatsrecht durch Rechtsvergleichung ..	339
	2. Allgemeines deutsches Verwaltungsrecht aus Territorial- gesetzgebung . . . . .	340
	3. Rechtsvergleichung mit dem Ausland zur Erneuerung der Rechtsordnung . . . . .	341
II.	Zwecke der Rechtsvergleichung . . . . .	344
	1. Wissenschaftliche Erkenntnis . . . . .	344
	2. Förderung staatlicher Gesetzgebung . . . . .	345
	3. Auslegungshilfe für den innerstaatlichen Richter . . . . .	346
	4. Ubi societas, ibi ius . . . . .	348
	5. Insbesondere Schaffung supranationalen Rechts . . . . .	349
III.	Methoden der Rechtsvergleichung . . . . .	351
	1. Leitende Fragestellungen . . . . .	351
	2. Sprache, Rechtsbegriffe, Rechtsdogmatik und Rechtssystem ...	352
	3. Bedeutung der Rechtsgeschichte . . . . .	355

4. Bedeutung der sozialen und kulturellen Ambiance . . . . .	356
5. Zusammenfassung: Funktionelle Methode . . . . .	357
IV. Wertungsprobleme der Rechtsvergleichung . . . . .	358
1. Notwendigkeit von Wertungen . . . . .	358
2. Wertungsfragen bei der Schaffung von Recht für staatsübergreifende Gemeinschaften . . . . .	359
3. Insbesondere Europäisches Gemeinschaftsrecht aus Rechtsvergleichung . . . . .	360

4. Kapitel:

Grundgesetz und deutsche Verfassungsrechtsprechung im Spiegel  
ausländischer Verfassungsentwicklung

1

I. Eigene deutsche und fremde Bausteine des Grundgesetzes . . . . .	363
II. Fragestellung von allgemeiner Bedeutung . . . . .	365
III. Besonderheiten der in Betracht gezogenen Verfassungen . . . . .	366
IV. Bedeutung der Verfassungsgerichte . . . . .	368
V. Einzelne Rezeptionsmaterien . . . . .	371
1. Grundrechte . . . . .	372
2. Staatsorganisationsrecht . . . . .	377
VI. Schlußbemerkung . . . . .	383

5. Kapitel:

Eine Verfassung für das Vereinigte Königreich?

I. Änderung der Souveränität . . . . .	385
II. Dezentralisation . . . . .	387
III. Grundrecht katalog . . . . .	389
IV. Parlament und Regierung . . . . .	392
V. Rechtsprechung . . . . .	394
VI. Verfahren des Verfassungswechsels . . . . .	397

## 6. Kapitel:

## Über polnische Verfassungsdinge

I. Die Abfolge der geschriebenen Verfassungen Polens. . . . .	399
II. Die polnische Verfassung vom 3. Mai 1791. . . . .	401
III. Die elf Artikel der Verfassung. . . . .	402
IV. Hoffnung und Scheitern. . . . .	404

## 7. Kapitel:

## Der südafrikanische Verfassungsvertrag von 1993

I. Die Vorgänge seit Februar 1990 bis zum Inkrafttreten der Verfassung 1996. . . . .	407
1. Rubikonrede und Beginn der Verhandlungen. . . . .	407
2. Legitimation der Verhandlungen durch die weiße Minderheit . . .	408
3. Einigung auf die Übergangsverfassung. . . . .	409
4. Verabschiedung der Übergangsverfassung. . . . .	410
5. Allgemeine Wahlen und Bildung der Regierung der Nationalen Einheit . . . . .	410
6. Ausarbeitung der endgültigen Verfassung. . . . .	411
7. Bestätigungsverfahren vor dem Verfassungsgericht . . . . .	411
II. Vertragscharakter der Übergangsverfassung. . . . .	412
1. Die Vertragssituation. . . . .	412
2. Die Vertragspartner. . . . .	413
3. Der Vertragsschluß. . . . .	414
4. Der Inhalt des Verfassungsvertrages. . . . .	416
5. Die Eigenart des Verfassungsvertrages. . . . .	417
6. Die Würdigung der Übergangsverfassung durch das Verfassungsgericht . . . . .	418
7. Fortgeltung des Verfassungsvertrages?. . . . .	419
III. Schlußbemerkung . . . . .	421

IV. Anhang .....	423
Anlage 1: Die Vorgänge von 1990-1996 .....	423
Anlage 2: Constitutional Principles .....	425
Register .....	431