

Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i>		V
<i>Vorwort zur ersten Auflage</i>		VI
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>		XVIII
<i>Zur Arbeit mit diesem Buch</i>		XXII

Erster Teil

Verfassungsgestaltende Grundentscheidungen – Staatszielbestimmungen

§ 1 Grundlagen: Staat und Verfassung – das Grundgesetz als die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland	1	1
I. Staat und Staatsrecht	1	1
1. Der Staat als Gegenstand des Staatsrechts	1	1
2. Die drei Elemente des Staatsbegriffs	2	1
a) Staatsgebiet und Staatsvolk	3	1
b) Die Staatsgewalt im Verfassungsstaat	5	2
c) Die Staatsgewalt im Bundesstaat	7	3
3. Europäische Union	8	3
II. Das Grundgesetz als die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland	11	5
1. Das Grundgesetz als Verfassung im formellen und materiellen Sinn	11	5
2. „Pouvoir constituant“, „pouvoir constitué und europäische Verfassung	15	6
Exkurs: Deutsche Einigung, gesamtdeutsche Verfassung und Verfassungsreferendum	17	7
3. Landesverfassungen im Bundesstaat	18	7
III. Zur Verfassungsinterpretation	19	8
§ 2 Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes	23	9
I. Staatsgewalt in demokratischer Legitimation – parlamentarische Demokratie	23	9
II. Parlamentarische Demokratie – Funktionen des Parlaments	27	11
1. Funktionen des Parlaments – Überblick	29	12
Exkurs: Das Parlament in der Krise – en quelque façon nul?	29a	13
2. Parlamentsvorbehalte	30	13

Inhaltsverzeichnis

III. Legitimation durch Wahlen – verfassungsrechtliche Wahlrechtsgrundsätze	39	17
1. Wahlrechtsgrundsätze und Bundeswahlgesetz	43	18
2. Allgemeine, unmittelbare, freie und geheime Wahlen – Öffentlichkeit der Wahl	46	19
a) Allgemeinheit der Wahl	46	19
b) Unmittelbare und geheime Wahlen – Öffentlichkeit der Wahl	47	20
c) Freie Wahlen	49	21
3. Insbesondere: Gleichheit der Wahl und Wahlsystem	53	22
a) Zählwert- und Erfolgswertgleichheit	53	22
b) Das Prinzip der personalisierten Verhältniswahl: Wahlsystem und Wahlverfahren	56	23
4. Verfassungsfragen des geltenden Wahlrechts	58	25
a) Negatives Stimmgewicht	58	25
b) Sperrklauseln	59	26
c) Grundmandatsklausel, Überhangmandate und Wahlrechtsgleichheit	61	27
d) Wahlprüfung durch das Bundesverfassungsgericht	65	28
5. Demokratie und periodische Wahlen	67	29
6. Wahlrecht und Staatsangehörigkeit	68	30
a) Der Grundsatz: „Volk“ in Art. 20 Abs. 2 GG als Staatsvolk	68	30
b) Kommunalwahlrecht und Unionsbürgerschaft	70	30
IV. Politische Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes	75	33
1. Politische Parteien – Begriff und grundsätzliche Bedeutung	78	34
2. Freiheit und Gleichheit – verfassungsmäßige Rechte der Parteien	82	36
3. Verfassungsfeindliche Parteien, Parteienprivileg und Parteiverbot	85	37
4. Parteienfinanzierung	89	39
5. Demokratische Binnenstruktur	93	40
6. Politische Parteien im Verfassungsprozess	96	41
V. Ausübung der Staatsgewalt durch Abstimmungen – direkte Demokratie	101	44
1. Direkte Demokratie in den Ländern	103	44
a) Verfassungsautonomie der Länder	103	44
b) Gemeinsamkeiten und aktuelle Verfassungskonflikte	104	45
2. Direkte Demokratie ins Grundgesetz?	111	47
VI. Demokratieprinzip und Europäische Integration	114	49
1. Demokratische Legitimation der EU – Demokratiedefizit?	115	49

2. Grenzen der Integrationsermächtigung	117	51
3. Zur Rolle des Bundestages	118b	52
§ 3 Das Gesetz als die zentrale Handlungsform des demokratischen Rechtsstaates	120	54
I. Gesetz, Demokratie und Rechtsstaat – grundsätzliche Zusammenhänge und Gesetzesbegriff des Grundgesetzes – Aufbau der Rechtsordnung	120	54
1. Funktionen des Gesetzes – Rechtssicherheit und demokratische Legitimation	122	54
2. Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes	124	55
a) Formeller Gesetzesbegriff	124	55
b) Einzelfallgesetze	127	56
3. Keine Gesetzgebung: delegierte Rechtsetzung – untergesetzliches Recht	130	57
4. Aufbau der Rechtsordnung	132	57
II. Gesetzgebung in verfassungsrechtlicher Gebundenheit – Gesetzesprüfung	136	59
1. Formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit	136	59
2. Gesetzesprüfung	138	59
III. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes:		
Gesetzgebungskompetenzen	141	60
1. Systematik der Kompetenzverteilung – Grundregel des Art. 70 GG	146	61
2. Feststellung des einschlägigen Kompetenztitels	152	63
a) Auslegung der Kompetenznormen	153	63
b) Kompetenzmäßige Zuordnung	160	65
c) Zuständigkeitskataloge und ungeschriebene Bundeskompetenzen	166	66
3. Voraussetzungen der Kompetenzausübung – Art. 71, 72 GG	172	68
a) Ausschließliche Bundeszuständigkeit, Art. 71 GG	172	68
b) Konkurrierende Zuständigkeit, Art. 72 GG	173	68
aa) Gesetzgebungsbefugnis des Bundes, Art. 72 Abs. 2 GG	174	69
bb) Gesetzgebungsbefugnis der Länder, Art. 72 Abs. 1 GG	177	70
cc) Abweichungsgesetzgebung der Länder, Art. 72 Abs. 3 GG	179	71
dd) Rückholmöglichkeit, Art. 72 Abs. 4 GG	180	72
ee) Übergangsrecht	181	72
4. Zum Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht, Art. 31 GG	184	73

Inhaltsverzeichnis

IV.	Verfahren der Bundesgesetzgebung	193	77
1.	Gesetzesinitiative	195	78
a)	Initiativrecht	195	78
b)	Zur weiteren Behandlung der Gesetzesinitiative	197	79
2.	Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat	201	80
a)	Gesetzesbeschluss des Bundestags	201	80
b)	Beteiligung des Bundesrats	204	82
aa)	Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	204	82
bb)	Verfahren bei Einspruchsgesetzen	205	82
cc)	Verfahren bei Zustimmungsgesetzen	211	84
c)	Zustandekommen eines Gesetzes	213	85
3.	Ausfertigung und Verkündung: das Abschlussverfahren	216	85
4.	Verfahren der Verfassungsänderung	221	87
a)	Formelle Voraussetzungen	221	87
b)	Materielle Voraussetzungen	222	88
V.	Landesgesetzgebung	223	89
VI.	Recht der EU in der Rechtsordnung des Grundgesetzes	240	92
1.	Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts	241	93
2.	Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz – EuGH und BVerfG	244	94
a)	Vorrang des Gemeinschaftsrechts – Identität des Grundgesetzes	244	94
b)	Identitätskontrolle und ultra-vires-Kontrolle durch das BVerfG	246	95
c)	Sekundäres Gemeinschaftsrecht, innerstaatliches Recht und Grundrechte	247	95
3.	Gesetzgebungscompetenzen und EG-Recht	250	97
4.	Grundgesetz und EMRK	252	99
§ 4	Das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes	255	101
I.	Das Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz – Struktur und grundsätzliche Bedeutung	255	101
II.	Das Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz: Gewaltenteilung	260	103
1.	Gewaltenteilung im Grundgesetz	265	104
2.	Legislative, Exekutive, Judikative – die typischen Aufgaben	266	104
a)	Legislative: Normsetzung als parlamentarische Gesetzgebung	266	104
b)	Exekutive: Gesetzesvollzug	267	104
c)	Judikative	268	105
3.	Abgrenzungsprobleme, Kompetenzkonflikte	271	106
a)	Legislative – Exekutive	271	106
b)	Zur Rechtsprechung	272	106
4.	Gewaltenteilung und Europa	274	107

III.	Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	280	110
1.	Vorrang des Gesetzes	287	112
2.	Vorbehalt des Gesetzes für Eingriffsakte	288	112
3.	Insbesondere: Gesetzesvorbehalt für staatliche Informationstätigkeit	294	114
4.	Gesetzesvorbehalt und Leistungsverwaltung	298	115
5.	Wesentlichkeitsvorbehalte	304	117
6.	Insbesondere: Gesetzesvorbehalt und „besonderes Gewaltverhältnis“	310	119
7.	Zum Einfluss des Europarechts – Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger Subventionen	311a	119
IV.	Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gewaltenteilung und exekutive Normsetzung	321	124
1.	Rechtsverordnungen	323	125
a)	Ermächtigung durch Gesetz	323	125
b)	Adressaten, Verfahren	332	127
2.	Satzungen	340	131
3.	Verwaltungsvorschriften, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Gewaltenteilung	346	134
V.	Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit	354	137
1.	Grundsätzliche Bedeutung	354	137
2.	Insbesondere: Rechtsklarheit	355	138
a)	Klarheit und Bestimmtheit der Norm	356	138
b)	Klarheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	362	140
3.	Rechtssicherheit – Rückwirkungsverbot und Vertrauenschutz	365	141
a)	Das Problem	369	142
b)	Verbot rückwirkender Strafgesetze: Art. 103 Abs. 2 GG	370	142
c)	IÜ: Rechtsstaatliches Rückwirkungsverbot	374	143
d)	Vertrauenschutz außerhalb des Rückwirkungsverbots?	385	147
e)	Gemeinschaftsrecht	390	148
VI.	Rechtsstaat und Übermaßverbot	396	150
1.	Grundsätzliche Bedeutung, Elemente des Verhältnismäßigkeitsprinzips	398	151
a)	Das Verhältnismäßigkeitsgebot im Grundgesetz: Bedeutung und Geltungsbereich	398	151
b)	Die Elemente des Verhältnismäßigkeitsgebots: Legitimer Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit	399	151
c)	Geeignetheit und Erforderlichkeit in Verwaltung und Gesetzgebung	400	152

d) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn: Das Prinzip der Abwägung	405	153
2. Zum Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeitsprinzips	409	155
a) Ermessensentscheidungen	409	155
b) Eingriffsakte	410	155
c) Zwischen Hoheitsträgern?	412	156
d) Gemeinschaftsrecht	413	156
VII. Justizgewähr, Rechtsschutz und gerichtliches Verfahren:		
Der Schutz der Rechtsstaatlichkeit	416	157
1. Rechtsschutzgarantie und Justizgewährungsanspruch	416	157
a) Der grundgesetzliche Anspruch auf Rechtsschutz	418	158
b) Voraussetzungen und Tragweite der Rechtsschutzgarantie	421	159
aa) Schutz subjektiver Rechte und Grundrechte	421	159
bb) Kein Letztentscheidungsrecht der Verwaltung	422	160
cc) Verfahrensordnungen und effektiver Rechtsschutz	423	160
2. Gerichtsorganisation	428	162
a) Gewährleistung der fachlich gegliederten Gerichtsbarkeit?	431	163
b) Gewährleistung einer mehrinstanzlichen Gerichtsbarkeit?	433	163
c) Das Recht auf den gesetzlichen Richter	434	164
3. Gerichtliches Verfahren und Grundgesetz	441	166
a) Das Recht auf Gehör	443	167
b) Rechtsstaatlichkeit und „Fairness“ des Verfahrens, insbesondere im Strafprozess	447	168
VIII. Das Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 GG	453	170
§ 5 Das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes	455	171
I. Grundlagen	455	171
1. Geschichtlich	458	172
2. Der Bundesstaatsbegriff des Grundgesetzes	460	173
a) Staatlichkeit von Bund und Ländern	461	173
b) Bundesstaatliche Kompetenzordnung	463	174
c) Verfassungsautonomie der Länder	464	174
d) Bundesstaatlichkeit als grundlegendes Verfassungsprinzip	465	175
e) Bedeutung und Rechtfertigung des bundesstaatlichen Prinzips	467	175
3. Ausblick: Bundesstaatlichkeit und Europäische Union	468	175

II.	Kooperativer Föderalismus und Bundestreue – die föderalen Rechtsbeziehungen	472	177
1.	Unitarischer Bundesstaat und föderaler Wettbewerb	476	179
2.	Unitarisierung durch staatsvertragliche Regelungen	478	179
3.	Bundestreue, bundesfreundliches Verhalten	481	180
a)	Verfassungssystematischer Standort und grundsätzliche Bedeutung	481	180
b)	Insbesondere: Kompetenzschranken	483	181
c)	Insbesondere: Verfahrenspflichten	486	182
d)	Akzessorischer Charakter der Bundestreue – Anspruchsgrundlage?	488	183
III.	Verwaltungskompetenzen	496	185
1.	Der Grundsatz: Regelzuständigkeit der Länder im Verwaltungsbereich	500	186
2.	Der Normalfall: Landeseigener Vollzug von Bundesgesetzen	501	187
3.	Regelzuständigkeit der Länder für nicht gesetzes- akzessorische Verwaltung	504	188
4.	Abweichung vom Regelfall: Bundesauftragsverwaltung .	507	189
5.	Bundeseigene Verwaltung	510	190
6.	Ungeschriebene Bundeskompetenzen auch für die Verwaltung?	514	191
7.	Unzulässige Mischverwaltung und zulässige Kooperation im Bundesstaat	516	192
8.	Bundesaufsicht, Bundeszwang, Bundesintervention .	519	193
9.	Der verfassungsrechtliche Auftrag der Bundeswehr .	524	196
IV.	Die Rechtsprechung in der bundesstaatlichen Ordnung . . .	525	198
V.	Die bundesstaatliche Finanz- und Haushaltsverfassung . . .	529	199
1.	Überblick	532	200
2.	Der Ausgangspunkt: gesonderte Ausgabentragung (Konnexität), Art. 104a GG	533	200
3.	Steuerertragshoheit und Finanzausgleich	535	201
4.	Verteilung der Steuergesetzgebung	542	203
a)	Steuern und sonstige Abgaben: Begriffliche Voraussetzungen	542	203
b)	Zuständigkeiten	543	203
5.	Nichtsteuerliche Abgaben	546	204
a)	Die Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung	546	204
b)	Prinzipiell zulässige Abgaben	547	205
c)	Sonderabgaben	550	206
6.	Exkurs: Die bundesstaatliche Haushaltsverfassung – Föderalismusreform II	552a	207

Inhaltsverzeichnis

VI.	Auswärtige Beziehungen und völkerrechtliche Verträge, Art. 32, 59 GG	556	210
1.	Völkerrechtliche Verträge: Verbandskompetenz und Organkompetenz, Art. 32 und Art. 59 GG	558	211
2.	Vertragsschluss- und Transformationsgesetz – das „Lindauer Abkommen“	560	212
§ 6	Staatsziele	565	215
I.	Das soziale Staatsziel	565	215
1.	Begriff und grundsätzliche Bedeutung des Sozialstaatsprinzips	566	215
2.	Zum Inhalt des Sozialstaatsprinzips	567	216
3.	Zur aktuellen Bedeutung des Sozialstaatsprinzips	572	218
a)	Sozialstaatsprinzip als unmittelbare Anspruchs- grundlage	573	218
b)	Sozialstaatsprinzip als Bestandsgarantie?	576	219
c)	Sozialstaatsprinzip als Eingriffslegitimation	577	219
4.	Zum Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat	579	219
II.	Staatsziel Umweltschutz	581	220
III.	Staatsziel Tierschutz	587	223
IV.	Die Staatszielbestimmungen der Landesverfassungen	588	224

Zweiter Teil **Staatsorgane**

§ 7	Der Bundestag	592	227
I.	Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung des Bundestags – Verfassungskonflikte	597	229
II.	Bildung des Bundestags, Zusammensetzung und Verfahren	601	231
1.	Verfahrensgrundsätze und Geschäftsordnung	602	231
2.	Ende der Wahlperiode und Neuwahlen	606	233
III.	Abgeordneter und Fraktion	608	234
1.	Der Abgeordnete	608	235
a)	Überblick: Rechte des Abgeordneten	608	235
b)	Das freie Mandat: Freiheit in der Ausübung, Repräsentation und Pflichtenstellung des Abgeordneten	609	235
c)	Freies Mandat und Parteizugehörigkeit des Abgeordneten	614	238
d)	Parlamentarische Beteiligungsrechte des Abgeordneten	617	239
e)	Weitere Statusrechte des Abgeordneten	620	241

2. Fraktionen	625	243
3. Der fraktionslose Abgeordnete	630	245
IV. Organspezifische Rechte des Bundestags, insbesondere:		
Untersuchungsausschüsse	634	246
1. Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses	636	247
2. Verfassungsmäßige Bestimmung des Untersuchungs- gegenstands	637	248
a) Bezeichnung des Untersuchungsgegenstands und Festlegung	637	248
b) Materielle Schranken des Untersuchungsrechts	638	248
3. Zum Verfahren im Untersuchungsausschuss – Beweiserhebungsrechte	642	250
Exkurs: Landesverfassungsrecht	645a	252
4. Weitere Informationspflichten der Exekutive – Informationsansprüche des Parlaments	645b	253
§ 8 Der Bundesrat	649	259
I. Rechtsstellung, Bedeutung und Zusammensetzung des Bundesrats	653	260
1. Zur Funktion des Bundesrats in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes: Teilhabe der Länder an der Staatsgewalt im Bund	653	260
2. Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrats	654	261
II. Aufgaben und Befugnisse	657	262
1. Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes	657	262
a) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	657	262
b) Einheitsthese und Änderung des zustimmungs- bedürftigen Gesetzes in seinen nicht zustimmungs- bedürftigen Teilen	659	264
2. Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes	663	265
3. Bundesrat und Europa – Art. 23 GG	664	265
III. Garantie der Mitwirkungsrechte – Bundesrat und „Ewigkeitsgarantie“	666	267
§ 9 Die Bundesregierung	671	270
I. Die Bundesregierung als Verfassungsorgan: Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung	674	271
II. Bildung und Amtsduer der Bundesregierung	677	273
1. Bildung der Bundesregierung	678	273
2. Amtsduer der Bundesregierung, Misstrauensvotum	681	274
3. Die Vertrauensfrage	683	275

Inhaltsverzeichnis

III.	Interne Organisation und Aufgabenverteilung	687	279
1.	Kanzlerprinzip, Ressortprinzip, Kollegialprinzip – zur Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung .	687	279
a)	Systematik des Art. 65 GG	687	279
b)	Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers	688	279
c)	Ressortkompetenzen, Kollegialprinzip	691	280
2.	Das Beschlussverfahren der Bundesregierung	696	283
IV.	Einzelne Kompetenzen der Bundesregierung	698	284
§ 10	Der Bundespräsident	701	285
I.	Rechtsstellung und Bedeutung	703	286
1.	Stellung im Grundgesetz	703	286
2.	Zur Gegenzeichnungspflicht	706	287
II.	Kompetenzen des Bundespräsidenten, insbesondere das Prüfungsrecht	712	288
1.	Ausfertigung von Gesetzen und Prüfungskompetenz .	712	288
2.	Vertretung der Bundesrepublik nach außen	717	291
3.	Weitere Befugnisse	720	292
4.	„Politische“ Befugnisse des Bundespräsidenten? . . .	722	293
Anhang zu §§ 7–10: Staatsorgane der Länder	726	295	
Dritter Teil			
Der Schutz der Verfassung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit			
§ 11	Das Bundesverfassungsgericht	743	299
I.	Das Bundesverfassungsgericht: Bedeutung und verfassungsrechtliche Stellung	743	299
II.	Einzelne verfassungsgerichtliche Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	749	301
1.	Organstreitverfahren, Art. 93 Abs. 1 Nr 1 GG; §§ 13 Nr 5, 63 ff BVerfGG	750	301
2.	Bund-Länder-Streit, Art. 93 Abs. 1 Nr 3 GG; §§ 13 Nr 7, 68 ff BVerfGG	757	305
3.	Sonstige föderale Streitigkeiten, Art. 93 Abs. 1 Nr 4 GG; §§ 13 Nr 8, 71, 72 BVerfGG	762	307
4.	Die abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr 2 GG; §§ 13 Nr 6, 76 ff BVerfGG	764	308
5.	Die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr 2a GG; §§ 13 Nr 6a, 76 ff BVerfGG	771	310
5a.	Feststellung der Ersetzbarkeit von Bundesrecht, Art. 93 Abs. 2 GG; §§ 13 Nr 6b, 97 BVerfGG	772a	311
6.	Die konkrete Normenkontrolle (Richtervorlage), Art. 100 Abs. 1 GG; §§ 13 Nr 11, 80 ff BVerfGG . .	773	311

7. Verfassungsbeschwerden	781	315
8. Weitere Verfahren	785	316
III. Allgemeine Fragen des Verfahrens und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	791	318
1. Besonderheiten der Normprüfungsverfahren	791	318
a) Verfassungskonforme Auslegung	792	318
b) Zurückhaltung gegenüber dem Gesetzgeber	793	319
c) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: Nichtigerklärung oder Feststellung der Verfassungs- widrigkeit	794	319
2. Einstweilige Anordnungen des Bundesverfassungs- gerichts	800	322
Anhang: Hinweise zu Zulässigkeitsfragen der Ausgangsfälle	804	323
§ 12 Landesverfassungsgerichtsbarkeit	836	335
I. Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern: die wichtigsten Verfahrensarten	836	335
II. Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zueinander	855	343
1. Der Grundsatz: Selbstständiges Nebeneinander	855	343
2. Insbesondere: Landesverfassungsbeschwerde wegen Verletzung von Landesgrundrechten in Anwendung von Bundesrecht	859	345
Anhang: Schematische Übersicht zum Gesetzgebungsverfahren	347	
<i>Sachregister</i>		351