

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort zur 3. Auflage</b> .....	V
<b>Vorwort zur 1. Auflage</b> .....	VI
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	XV
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	XIX
<b>1. Kapitel. Grundlagen des Staates und des Staatshandelns</b> .....	1
§ 1 Der Staat und sein Recht: Grundlagen und Grundbegriffe .....	1
A. Das Staatsrecht im Kontext des Öffentlichen Rechts: Vorbemerkungen .....	1
B. Der Staat .....	2
I. Begriff .....	2
II. Die drei Elemente der Staaten .....	2
1. Das Staatsvolk .....	2
a) Staatsangehörigkeit .....	2
b) Vermittelte Rechtspositionen .....	3
2. Das Staatsgebiet .....	4
3. Die Staatsgewalt (Organe des Staates) .....	6
III. Deutschland als Bundesstaat .....	7
1. Die staatlichen Ebenen .....	7
2. Kompetenzverteilung und Kompetenzkonflikte .....	8
C. Das Recht des Staates; insbesondere das Verfassungsrecht .....	9
I. Staatsorganisation als Materie des Öffentlichen Rechts .....	9
II. Verfassungsrecht und seine Besonderheiten .....	10
1. Das materielle Verständnis des Verfassungsrechts .....	10
2. Vorrang und Bestandsgewährleistungen .....	11
a) Vorrang: Normenpyramiden .....	11
b) Bestandsgewährleistungen für die Verfassung .....	11
D. Das Grundgesetz als gesamtstaatliche Verfassung Deutschlands .....	12
I. Abriss der deutschen Verfassungsgeschichte .....	12
II. Das Grundgesetz und seine Entwicklung .....	14
III. Die Struktur des Grundgesetzes .....	15
IV. Prozedere der Grundgesetzänderung .....	16
1. Ausdrückliche Änderungen (Art. 79 I 1, II GG) .....	16
a) Formelle Anforderungen .....	16
b) Materielle Anforderungen .....	16
2. Änderungen der Normaussage ohne Änderung des Verfassungswortlauts .....	17
E. Die Verfassungsinterpretation .....	18
I. Auslegungsmethoden .....	18
II. Exkurs: Verfassungskonforme Auslegung .....	19

VII

§ 2	Demokratie .....	22
A.	Das Demokratieprinzip und seine wichtigsten Ausprägungen .....	22
B.	Insbesondere: Volkslegitimation durch Wahlen und Abstimmungen .....	24
I.	Die Wahlrechtsgrundsätze .....	24
1.	Allgemeine Wahl .....	24
2.	Unmittelbare Wahl .....	25
3.	Freie Wahl .....	25
4.	Geheime Wahl .....	25
5.	Gleiche Wahl .....	26
6.	Öffentliche Wahl .....	27
II.	Das Wahlverfahren bei Bundestagswahlen .....	27
1.	»Personalisierte« Verhältniswahl .....	27
2.	Das Verfahren der Sitzverteilung im Einzelnen .....	28
a)	Erster Schritt: Bestimmung des »Sitzanspruchs« einer Partei nach Maßgabe des Zweitstimmenergebnisses (§ 6 I, II, III BWG) .....	28
b)	Zweiter Schritt: Abzug der errungenen Direktmandate von dem im ersten Schritt bestimmten »Sitzanspruch«, getrennt für jedes Land (§ 6 IV BWG) .....	30
c)	Dritter Schritt: Ausgleich der Überhangmandate und Wiederholung der ersten beiden Schritte (§ 6 V, VI 1, 2 BWG) .....	30
d)	Vierter Schritt: Zuteilung der Listenmandate (§ 6 VI 3, 4 BWG) .....	31
III.	Wahlprüfung .....	32
IV.	Abstimmungen .....	33
C.	Politische Parteien .....	35
I.	Begriff .....	35
II.	Verfassungs- und einfachgesetzliche Folgen der Qualifizierung als Partei .....	35
III.	Parteienprivileg und Parteienverbot .....	36
1.	Bedeutung und Voraussetzungen .....	36
2.	Exkurs: Die freiheitliche demokratische Grundordnung .....	38
IV.	Die Chancengleichheit der Parteien .....	39
V.	Staatliche Parteienfinanzierung .....	40
§ 3	Sozialer Rechtsstaat mit Gewaltenteilung .....	46
A.	Der Rechtsstaat nach dem Grundgesetz .....	46
I.	Verfassungsrechtlicher Kontext .....	46
II.	Einzelne Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips im Grundgesetz .....	47
1.	Grundrechte .....	47
2.	Bindung der staatlichen Organe an das Recht (Art. 20 III GG) .....	47
3.	Vorbehalt des Gesetzes .....	48
4.	Subjektiv-rechtliche justizielle Gewährleistungen .....	49
5.	Maßstäbe für die Rechtssetzung .....	50
a)	Verbot rückwirkender Gesetze .....	50
b)	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	52

6. Sonstige Emanationen des Rechtsstaatsprinzips (Beispiele) . . . . .	54
B. Die Gewaltenteilung . . . . .	55
I. Grundlagen . . . . .	55
II. Die Gewaltenteilung im Grundgesetz . . . . .	55
C. Sozialstaat . . . . .	57
I. Rechtliche Bedeutung . . . . .	57
II. Inhalt und Ausformungen . . . . .	57
1. Inhalt . . . . .	57
2. Ausprägungen im Grundgesetz . . . . .	58
3. »Soziale Grundrechte« . . . . .	58
4. Volkswirtschaftliche Staatsziele . . . . .	59
§ 4 Bundesstaat . . . . .	63
A. Das Grundprinzip des Föderalismus . . . . .	63
I. Grundlagen . . . . .	63
II. Historische Entwicklung . . . . .	64
B. Die Verwirklichung des föderalen Gedankens im Grundgesetz . . . . .	64
I. Festschreibung des Bundesstaatsprinzips . . . . .	64
II. Das Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht . . . . .	65
1. Verteilung der Zuständigkeiten . . . . .	65
2. Rangordnung der Rechtsvorschriften . . . . .	66
a) Homogenitätsgesetz (Art. 28 I GG) . . . . .	66
b) Vorrang des Bundesgesetzes bei konkurrierender Gesetzgebung . . . . .	67
c) »Bundesrecht bricht Landesrecht« (Art. 31 GG) . . . . .	68
3. Das Prinzip der Bundestreue . . . . .	69
4. Aufsichts- und Zwangsmittel . . . . .	70
2. Kapitel. Die Verfassungsorgane und ihre Zuständigkeiten . . . . .	73
§ 5 Die Legislativorgane des Bundes . . . . .	73
A. Der Deutsche Bundestag (Art. 38 ff. GG) . . . . .	73
I. Funktionen und Rechte des Bundestags . . . . .	73
II. Mehrheitsregeln für Bundestagsbeschlüsse . . . . .	74
III. Funktionen des Bundestages . . . . .	76
1. Gesetzgebung . . . . .	76
2. Kreationsrechte . . . . .	77
3. Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse . . . . .	77
a) Formelle Voraussetzungen der Einsetzung . . . . .	77
b) Materielle Voraussetzungen der Einsetzung . . . . .	78
c) Die Rechte des Plenums und der Minderheiten . . . . .	78
4. Weitere Kontrollrechte . . . . .	79
IV. Die Untergliederungen bzw. Teile des Bundestages . . . . .	80
1. Die Abgeordneten . . . . .	80
a) Das freie Mandat . . . . .	80
b) Einzelne Ausprägungen des freien Mandats . . . . .	81
c) Sonstige verfassungsrechtliche Gewährleistungen . . . . .	81
2. Die Fraktionen . . . . .	83
3. Gruppen . . . . .	84
4. Exkurs: Fraktionslose Abgeordnete . . . . .	85

5. Der Präsident des Deutschen Bundestages .....	85
6. Die Ausschüsse .....	86
V. Auflösung des Bundestages .....	86
B. Der Bundesrat .....	89
I. Wesen und Funktion .....	89
II. Strukturen und Abstimmungsregeln im Bundesrat .....	91
1. Strukturen .....	91
2. Stimmabgabe im Bundesrat .....	91
§ 6 Die Gesetzgebung des Bundes .....	98
A. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern .....	98
I. Das System der Kompetenzzuweisungen .....	99
II. Typologie und Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen .....	99
1. Ausschließliche Bundesgesetzgebung (Art. 71 GG) .....	100
a) Ausdrückliche Kompetenzzuweisungen .....	100
b) Ungeschriebene (ausschließliche) Bundesgesetzgebungs-kompetenzen .....	100
2. Konkurrierende Gesetzgebung (des Bundes) .....	101
a) Bedeutung und Kategorien .....	101
b) Konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht der Länder (Art. 72 III GG) .....	102
c) Konkurrierende Gesetzgebung mit Erforderlichkeits-nachweis des Bundes (Art. 72 II GG) .....	103
d) Übergangsvorschriften .....	105
e) Wichtige Sachbereiche .....	105
3. Grundsatz- und Maßstäbbegesetzgebung .....	108
4. Gesetzgebungs Zuständigkeit der Länder .....	109
B. Das Gesetzgebungsverfahren im Bund .....	109
I. Das Zustandekommen des Gesetzes: Bundestag und Bun-desrat .....	109
1. Das Einbringen der Gesetzesvorlage (Gesetzesinitiative) .....	110
a) Vorlagen aus dem Bundestag .....	110
b) Vorlagen der Bundesregierung und des Bundesrates .....	110
2. Behandlung der Vorlage durch den Bundestag .....	111
3. Das weitere Verfahren im Wechselspiel von Bundestag und Bundesrat .....	112
a) Zustimmungs- und Einspruchsgesetze .....	112
b) Vermittlungsverfahren und Vermittlungsausschuss .....	115
c) Die Zurückweisung von Einsprüchen .....	116
II. Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen .....	116
1. Allgemeines .....	116
2. Die Zustimmungsbedürftigkeit in den Fällen des Art. 84 I 5, 6 und des Art. 85 I GG .....	117
a) Begriffe .....	117
b) Das Wechselspiel zwischen Landeshoheit und Bundes-geetzgebung .....	118
c) Reichweite der Bundeskompetenz und der Zustim-mungsbedürftigkeit bei Art. 85 I Hs. 2 GG .....	120

d) Zustimmungsbedürftigkeit komplexer gesetzlicher Regelungen .....	121
III. Das Wirksamwerden des Gesetzes: Ausfertigung, Verkündung, Inkrafttreten .....	123
1. Ausfertigung (Art. 82 I GG) .....	123
2. Exkurs: Die Prüfungsbefugnis des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen .....	123
3. Verkündung im Bundesgesetzblatt (Art. 82 I GG) .....	125
4. Inkrafttreten (Art. 82 II GG) .....	126
C. Rechtsverordnungen .....	126
I. Vorbemerkungen .....	126
II. Verfassungsmäßigkeit der Verordnungsermächtigung .....	127
III. Verfassungsmäßigkeit der Rechtsverordnung .....	127
1. Formelle Anforderungen, die von der Rechtsverordnung selbst zu erfüllen sind: .....	127
2. Materielle Anforderungen an die Rechtsverordnung .....	129
3. Änderung von Rechtsverordnungen .....	129
§ 7 Die Bundesregierung .....	133
A. Die Bundesregierung und ihre Aufgaben .....	133
B. Kreation der Bundesregierung .....	133
I. Wahl des Bundeskanzlers .....	134
II. Ernennung der Bundesminister .....	135
III. Staatssekretäre .....	137
IV. Parlamentarische Staatssekretäre .....	137
C. Die Funktionsverteilung innerhalb der Bundesregierung .....	137
D. Ende der Bundesregierung .....	138
§ 8 Der Bundespräsident .....	141
A. Funktion und Aufgaben .....	141
B. Wahl des Bundespräsidenten .....	143
C. Grundsätzliches zur Gegenzeichnung (Art. 58 GG) .....	145
§ 9 Die Ausführung von Bundesgesetzen und die Bundesverwaltung .....	149
A. Die Ausführung von Bundesgesetzen .....	149
I. Grundlagen der Kompetenzverteilung .....	149
II. Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder .....	150
1. Landeseigenverwaltung und Bundesauftragsverwaltung .....	150
2. Ingerenzrechte des Bundes .....	150
a) Überblick über die Befugnisse des Bundes .....	150
b) Rechtswidrige Weisungen aus verfassungsrechtlicher Sicht .....	152
III. Ausführung von Bundesgesetzen durch den Bund .....	153
B. Die Organisation der Bundesverwaltung .....	155
I. Organisationsvarianten (Art. 86 GG) .....	155
1. Typisierung nach dem Modus der Zuordnung zum Bund .....	155
2. Typisierung nach der rechtlichen Grundlage (Organisationsform) .....	155
II. Die Ausübung der Organisationsgewalt .....	157
C. Exkurs: Das Recht des öffentlichen Dienstes (Art. 33 GG) .....	158
I. Beamtenrechtlicher Funktionsvorbehalt (Art. 33 IV GG) .....	158

II. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 V GG) .....	159
§ 10 Grundzüge der Finanzbeziehungen im Bundesstaat ('Finanzverfassungsrecht') .....	163
A. Grundlagen .....	163
B. Staatsausgaben .....	164
I. Verteilung der Ausgabenlasten: Grundsatz .....	164
II. Verteilung der Ausgabenlasten: Die Ausnahmen .....	164
III. Haftungskonstellationen .....	165
C. Staatseinnahmen .....	166
I. Abgabenarten .....	166
1. Steuer .....	166
2. Wichtige nichtsteuerliche Abgaben .....	167
a) Gebühren .....	167
b) Beiträge .....	168
c) Sonderabgaben .....	168
II. Steuergesetzgebungskompetenzen .....	169
1. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 105 I GG) .....	169
2. Konkurrierende Gesetzgebung (Art. 105 II GG) .....	169
3. Ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Länder (Art. 105 IIa GG) .....	169
D. Verteilung der Einnahmen .....	170
I. Die Steuerertragshoheit im Bundesstaat .....	170
II. Steuerertragsaufteilung und Finanzausgleich .....	170
E. Haushaltswirtschaft .....	172
§ 11 Rechtsprechung, Gerichtsorganisation und Verfassungsgerichtsbarkeit .....	173
A. Die Gerichtsorganisation .....	173
B. Die Rechtsstellung der Richter .....	175
I. Unabhängigkeit .....	175
II. Bestimmung der Richter .....	175
C. Zentrale Zuständigkeiten des BVerfG mit staatsorganisations- rechtlichem Bezug .....	176
I. Organstreit (Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG) ..	176
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	176
a) Antragsberechtigung (Beteiligtenfähigkeit; Parteifähigkeit), § 63 BVerfGG .....	176
b) Antragsgegner, § 63 BVerfGG .....	177
c) Streitgegenstand (Antragsgegenstand), § 64 I BVerfGG ..	178
d) Antragsbefugnis, § 64 I BVerfGG .....	178
e) Form: §§ 64 II, 23 I BVerfGG .....	179
f) Frist: 6 Monate, § 64 III BVerfGG .....	179
2. Beachte zur Begründetheit: .....	180
II. Abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 I Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG) .....	180
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	181
a) Antragsberechtigung (Art. 93 I Nr. 2 GG, § 76 I BVerfGG) .....	181

b) Antragsgegenstand (Antragsinhalt, Prüfungsgegenstand), § 76 I BVerfGG .....	182
c) Statthaftigkeit des Antrags (Antragsgrund) bzw. objektives Klarstellungsinteresse, § 76 I BVerfGG .....	183
2. Beachte zur Begründetheit .....	184
III. Bund-Länder-Streit (Art. 93 I Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG) .....	185
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	185
a) Antragsberechtigung (Antragsteller), § 68 BVerfGG .....	185
b) Antragsgegner, § 68 BVerfGG .....	185
c) Antragsgegenstand und -inhalt (Streitgegenstand) .....	185
d) Antragsbefugnis .....	185
e) Form, §§ 69 iVm 64 II, 23 I, II BVerfGG .....	186
f) Frist, §§ 69 iVm 64 III BVerfGG .....	186
2. Beachte zur Begründetheit .....	186
IV. Konkrete Normenkontrolle (Art. 100 I und II GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG) .....	186
1. Konstellationen .....	187
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	187
a) Vorlageberechtigung: Gericht .....	187
b) Vorlagegegenstand .....	187
c) Entscheidungserheblichkeit der Gültigkeit der vorgelegten Norm (Art. 100 I GG, § 80 II BVerfGG) .....	188
d) Vorlage- und Aussetzungsbeschluss (§ 80 II 1 BVerfGG) .....	189
3. Begründetheit .....	190
<b>3. Kapitel. Das Grundgesetz im Mehrebenensystem</b> .....	<b>193</b>
<b>§ 12 Grundgesetz, Völkerrecht und Unionsrecht</b> .....	<b>193</b>
A. Grundgesetz und Völkerrecht .....	193
I. Grundlagen .....	193
1. Das »völkerrechtsfreundliche« Grundgesetz .....	193
2. Zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht .....	194
3. Insbesondere völkerrechtliche Verträge .....	195
II. Abschluss völkerrechtlicher Verträge .....	195
1. Verbandskompetenz .....	195
a) Grundsatz: Bundesangelegenheit .....	195
b) Ausnahme zugunsten der Länder .....	195
2. Organkompetenz .....	196
III. Umsetzung völkerrechtlicher Verträge .....	197
1. Zustimmungsbedürftige Vertragstypen .....	197
2. Nicht zustimmungsbedürftige Verträge .....	199
3. Modus der Zustimmung .....	200
B. Grundgesetz und Unionsrecht .....	200
I. Grundgesetzliche Vorgaben für die Änderung der europäischen Gründungsverträge .....	201
1. Der unionsrechtliche Regelungsrahmen .....	201

## *Inhaltsverzeichnis*

---

2. Die Anforderungen des Verfassungsrechts .....	202
a) Gesetze zu Änderungsverträgen zur Übertragung von Hoheitsrechten .....	202
b) Sonstige, die »Integrationsverantwortung« aktivierende Rechtsakte .....	203
II. Vorgaben des Grundgesetzes für das innerstaatliche Verfahren beim Erlass von EU-Rechtsakten .....	204
Fall 1 Von Krise zu Krise .....	209
Fall 2 Vox populi .....	218
Fall 3 Ein Herz für Anwälte .....	230
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>243</b>