

# Inhaltsübersicht

Vorwort zur 4. Auflage .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIX
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XXXV
<b>1. Teil. Verfassung</b> .....	1
§ 1. Bezugspunkte des Verfassungsrechts .....	1
§ 2. Verfassunggebende Gewalt und Verfassunggebung .....	31
§ 3. Charakteristika des Verfassungsrechts .....	50
§ 4. Verhältnis von deutschem und europäischem Recht .....	66
<b>2. Teil. Prinzipien</b> .....	105
§ 5. Demokratie .....	105
§ 6. Rechtsstaat .....	140
§ 7. Bundesstaat, Sozialstaat, Republik, Säkularität .....	155
§ 8. Staatsaufgaben, Staatszielbestimmungen und Ziele der EU .....	170
<b>3. Teil. Institutionen</b> .....	181
§ 9. Parlamente .....	181
§ 10. Gubernative Organe mit Gesetzgebungsfunktionen .....	228
§ 11. Organe der Exekutive .....	242
§ 12. Gerichte .....	280
§ 13. Parteien als „am Verfassungsleben beteiligte Organe“ .....	299
<b>4. Teil. Verfahren</b> .....	321
§ 14. Verfassungsänderung .....	321
§ 15. Rechtsetzung .....	336
§ 16. Verwaltung .....	399
§ 17. Rechtsprechung .....	425
Sachverzeichnis .....	463

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 4. Auflage .....	V
Inhaltsübersicht .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIX
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XXXV

## 1. Teil. Verfassung ..... 1

### § 1. Bezugspunkte des Verfassungsrechts ..... 1

I. Zugriffsweisen auf das Verfassungsrecht: Verfassungsdogmatik und Verfassungstheorie .....	1
II. Verfassungsbegriffe und Verfassungsfunktionen .....	3
1. Verfassung im formellen und im materiellen Sinn .....	4
a) Verfassung im formellen Sinn .....	4
b) Leistungsfähigkeit und Grenzen des formellen Verfassungsbegriffs .....	5
aa) Inkorporationstechniken .....	5
bb) Hypertextstruktur .....	6
c) Verfassung im materiellen Sinn .....	6
2. Funktionen der Verfassung .....	7
a) Verfassung als Organisationsstatut .....	8
b) Verfassung als Instrument der Herrschaftsbegründung, Herrschaftslegitimation und Herrschaftsbegrenzung .....	8
c) Programmatische Verfassung: Verfassung als Werteordnung ..	9
3. Folgen unterschiedlicher Verfassungsfunktionen für das Verhältnis von Verfassung und einfachem Recht .....	10
III. Verfassung und Staat .....	13
1. Verhältnis von Staat und Verfassung .....	13
a) Historische Perspektive .....	13
b) Rechtstheoretische Perspektive .....	13
c) Folgerungen für den Staatsbegriff .....	14
2. Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft für die Verfassungsfunktionen .....	15
3. Verknüpfung von Verfassungs idee, Demokratie und Volkssouveränität .....	16
IV. Verfassung und Europäische Union .....	18
1. Kategorisierungsversuche für die Europäische Union .....	18
a) Bundesstaat und Staatenbund als Kategorien des 19. Jahrhunderts .....	18
b) Die Europäische Union als Staatenverbund oder Verfassungsverbund .....	19
c) Die Europäische Union als Netzwerk oder als Mehrebenenorganisation .....	19
2. Aspekte der europäischen Verfassungsfrage .....	20
3. Beurteilungskriterien .....	22
a) Terminologisch: fehlende Verfassungsterminologie .....	22

b) Formal: Vertragscharakter, Vorrang und Änderungsfestigkeit der Unionsverträge . . . . .	23
aa) Vertragscharakter des Primärrechts . . . . .	23
bb) Normhierarchischer Vorrang des Primärrechts . . . . .	25
cc) Erschwerte Abänderbarkeit des Primärrechts . . . . .	25
c) Funktional: Verfassungsfunktionen der Unionsverträge für die Europäischen Union . . . . .	25
d) Materiell: Die Unionsverträge als <i>contrat social</i> zwischen den Unionsbürgerinnen und -bürgern . . . . .	26
4. Ergebnis: Die Unionsverträge als Verfassung der Europäischen Union . . . . .	27
V. Klausurhinweise . . . . .	27
1. Klausurrelevante Themen und Fragestellungen . . . . .	27
2. Aufbauhinweise . . . . .	28
3. Prüfschemata . . . . .	29
<b>§ 2. Verfassunggebende Gewalt und Verfassungsgebung . . . . .</b>	<b>31</b>
I. Verfassungstheoretische Grundbegriffe . . . . .	32
1. Souveränität . . . . .	32
2. Grundbegriffe: pouvoir constituant und pouvoirs constitués . . . . .	33
3. Das Staatsvolk als verfasste Gewalt . . . . .	34
4. Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft . . . . .	35
a) Staatsangehörigkeit als Zugehörigkeitstitel . . . . .	35
b) Staatsangehörigkeit unter dem Grundgesetz . . . . .	35
c) Die Unionsbürgerschaft . . . . .	37
II. Das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	38
1. Erlass und Legitimationsgrundlagen des Grundgesetzes 1949 . . . . .	38
2. Das Grundgesetz als gesamtdeutsche Verfassung . . . . .	41
3. Art. 146 GG . . . . .	42
III. Die Verträge der Europäischen Union als Verfassungsrecht der Europäischen Union . . . . .	43
1. Vertragliche Grundlagen . . . . .	43
a) Gründungsverträge und deren Zielsetzung . . . . .	43
b) EUV, AEUV und Grundrechte-Charta als geltendes Unionsverfassungsrecht . . . . .	46
2. Konzeptionelles Grundverständnis . . . . .	46
a) Die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ . . . . .	46
b) Die Europäische Union als autonome Rechtsordnung . . . . .	47
3. Beitritt zur Union (Art. 49 EUV) . . . . .	48
4. Möglichkeit des Austritts aus der Union (Art. 50 EUV) . . . . .	48
IV. Klausurhinweise . . . . .	49
<b>§ 3. Charakteristika des Verfassungsrechts . . . . .</b>	<b>50</b>
I. Normativität der Verfassung . . . . .	50
1. Verfassungsrecht als unmittelbar geltendes Recht . . . . .	50
2. Rechtstheoretische Unterscheidung von Regeln und Prinzipien . . . . .	52
3. Präambeln . . . . .	53

a) Normativität der Präambel des Grundgesetzes . . . . .	54
b) Normativität der Präambeln der Verträge der Union . . . . .	54
c) Insbesondere: Der „Präambelgott“ . . . . .	54
II. Vorrang des Verfassungsrechts . . . . .	55
1. Normenhierarchie im nationalen Recht . . . . .	55
a) Geltungsvorrang der Verfassung vor dem einfachen Recht . . . . .	56
b) Anwendungsvorrang des einfachen Rechts vor der Verfassung . . . . .	57
c) Verfassungskonforme Auslegung des einfachen Rechts . . . . .	58
2. Europäisches Primär- und Sekundärrecht . . . . .	60
III. Methoden der Verfassungsinterpretation . . . . .	61
1. Auslegung des Grundgesetzes . . . . .	61
2. Auslegung des europäischen Primärrechts . . . . .	63
IV. Klausurhinweise . . . . .	65

#### **§ 4. Verhältnis von deutschem und europäischem Recht . . . . . 66**

I. Einführung . . . . .	66
1. Themen und Fragestellungen . . . . .	66
2. Ausgangspunkte . . . . .	67
3. Gründe für die Komplexität des Verhältnisses von deutschem Recht und Unionsrecht . . . . .	69
II. Das Verhältnis zum nationalen Recht aus der Perspektive des Unionsrechts . . . . .	69
1. Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf die Werte der Union . . . . .	69
a) Unionsverfassungsrechtliche Grundlage, Art. 2 EUV . . . . .	69
b) Sanktionsmechanismen bei Rechtsstaatsdefiziten und Verletzung fundamentaler Grundsätze . . . . .	70
aa) Politische und justizielle Sanktionsmechanismen . . . . .	70
bb) Fiskalische Durchsetzung von Rechtsstaatsanforderungen . . . . .	71
2. Unmittelbare Anwendbarkeit und Anwendungsvorrang des Europarechts . . . . .	72
a) Begründungsansatz: Das Unionsrecht als autonome Rechtsordnung . . . . .	72
b) Unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts . . . . .	73
aa) Unmittelbare Anwendbarkeit des Primärrechts . . . . .	73
bb) Unmittelbare Anwendbarkeit von Verordnungen . . . . .	74
cc) Umsetzungsbedürftigkeit von Richtlinien . . . . .	75
dd) Unmittelbare Wirkung von Richtlinien in Ausnahmefällen . . . . .	76
c) Anwendungsvorrang des Unionsrechts . . . . .	77
aa) Teleologische Begründung der Vorrangdoktrin durch den EuGH . . . . .	77
bb) Beschränkung der Vorrangdoktrin auf Anwendungsvorrang . . . . .	78
cc) Vertiefung: Unterscheidung von Anwendungs- und Geltungsvorrang . . . . .	78
d) Positivierungsansätze für die Lehre vom Anwendungsvorrang . . . . .	80
e) Verhältnis von Anwendungsvorrang und Sperrwirkung der Kompetenzen der Europäischen Union . . . . .	81

III. Das Integrationsverfassungsrecht des Grundgesetzes . . . . .	81
1. Integrationsauftrag: Staatsziel Europäische Union . . . . .	81
2. Integrationsvoraussetzung: Strukturparallelität der Europäischen Union zum Grundgesetz . . . . .	82
3. Integrationsverfahren zur Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union . . . . .	83
a) Bundeskompetenz für den Vertragsabschluss . . . . .	83
b) Erfordernis eines Vertragsgesetzes . . . . .	83
aa) Funktionen des Vertragsgesetzes . . . . .	83
bb) Erforderlichkeit eines Vertragsgesetzes . . . . .	84
cc) Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Vertragsgesetze . .	85
c) Materielle Bindungen bei der Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäischen Union . . . . .	86
4. Unmittelbare Anwendbarkeit und Anwendungsvorrang des Unionsrechts aus der Perspektive des Grundgesetzes . . . . .	88
a) Erfordernis eines Rechtsanwendungsbefehls für die innerstaatliche Anwendbarkeit . . . . .	88
b) Innerstaatlicher Rang des Unionsrechts: grundsätzliche Akzeptanz des Anwendungsvorrangs . . . . .	88
c) Grenzen des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs im deutschen Recht . . . . .	89
aa) Verfassungsrechtliche Grundlagen für Begrenzungen des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs . . . . .	89
bb) Grundrechtsvorbehalt (Solange-Rechtsprechung) . . . . .	91
cc) Kompetenzvorbehalt (ultra-vires-Kontrolle) . . . . .	93
dd) Identitätskontrolle . . . . .	93
ee) Verhältnis der Kontrollvorbehalte des Bundesverfassungsgerichts untereinander . . . . .	94
5. Vereinbarkeit der Kontrollansprüche des Bundesverfassungsgerichts mit dem Unionsrecht . . . . .	94
a) Inhaltliche Unvereinbarkeit nationaler Kontrollvorbehalte mit Unionsrecht . . . . .	94
b) Prozeduralisierung des Konflikts: Das „Kooperationsverhältnis“ von Bundesverfassungsgericht und EuGH . . . . .	96
IV. Vertiefung . . . . .	98
1. Akteurszentrierte Betrachtung: Der Streit über den Anwendungsvorrang als gerichtlicher Kompetenzkonflikt . . . . .	98
2. Politische Wirkungen: Grundrechts- und Demokratiefortschritte durch gerichtliche Renitenz . . . . .	99
3. Verfassungstheorie: Möglichkeiten einer heterarchischen Rechtsquellenlehre . . . . .	100
V. Klausurhinweise . . . . .	102

<b>2. Teil. Prinzipien</b>	105
<b>§ 5. Demokratie</b>	105
I. Demokratie als Herrschaftsform	105
1. Kernelemente des Demokratieprinzips	105
2. Das Prinzip der repräsentativen Demokratie	107
a) Der Repräsentationsgedanke	107
b) Unterscheidung von Repräsentation und soziologischer Repräsentativität	108
c) Repräsentative und direkte Demokratie	109
3. Rechtfertigung und Grenzen des Mehrheitsprinzips	110
a) Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips	110
b) Funktionen der Opposition im parlamentarischen Regierungssystem	111
c) Verfassungsrechtliche Grenzen des Mehrheitsprinzips	112
aa) Funktionen verfassungsrechtlicher Grenzen des Mehrheitsprinzips	112
bb) Instrumente zur Begrenzung des Mehrheitsprinzips	113
4. Verhältnis von Demokratieprinzip und Rechtsstaatlichkeit	114
a) Verhältnis in funktionaler Perspektive	114
b) Verhältnis in historischer Perspektive	114
aa) Demokratie und Rechtsstaat in Deutschland	114
bb) Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit im Prozess der europäischen Integration	115
II. Die Demokratiekonzeption des Grundgesetzes	115
1. Konsequente Entscheidung für eine repräsentative Demokratie	115
a) Ebene des Bundes	115
b) Ebene der Bundesländer	117
2. Anforderungen an die demokratische Legitimation aller Staatsgewalt	117
a) Parlamentswahlen und Parlament als zentrale Legitimationsmittler	117
b) Legitimationsstränge: institutionelle, personelle und sachliche Legitimation	118
aa) Grundformen demokratischer Legitimation	118
bb) Komplementarität der Legitimationsstränge	119
c) Erfordernis ununterbrochener Legitimationsketten	119
aa) Entstehung von Legitimationsketten über das Parlament	119
bb) Verbot des Dazwischentretens anderer Entscheidungsträger	120
cc) Verbot ministerialfreier Räume	121
3. Kritik an der Einseitigkeit dieses Legitimationsmodells	122
a) Historische Bedingtheiten dieses Legitimationsmodells	122
b) Alternative Legitimationsmodi	123
c) Vermittelnde Auffassungen: Komplementarität unterschiedlicher Legitimationsmodi	123
4. Subjektivierung des Demokratieprinzips	124
III. Demokratische Legitimation der Europäischen Union	125
1. Das Gebot demokratischer Verfasstheit der Europäischen Union	125

2. Strukturelle Voraussetzungen supranationaler demokratischer Legitimation	125
3. Parlamentarische Legitimation der Europäischen Union	127
a) Dualistisches Legitimationskonzept	127
b) Staatsvölker und Unionsbürgerinnen und -bürger als eigenständige Legitimationssubjekte	128
c) Vermittlungswege parlamentarischer Legitimation	130
aa) Legitimation über das Parlament der Europäischen Union	130
bb) Legitimation der Europäischen Union über die mitgliedstaatlichen Parlamente	130
4. Alternative und ergänzende Legitimationskonzeptionen für die Europäische Union	131
a) Ansatzpunkte	131
b) Transparenz und Dialog	131
c) Formen direkter Demokratie auf europäischer Ebene	132
d) Legitimation der Europäischen Union durch <i>output</i> -Legitimation?	133
IV. Demokratie als Integrationsschranke oder Integrationsgebot	135
1. Demokratie als Schranke der europäischen Integration	135
2. Demokratie als Integrationsgebot	137
V. Klausurhinweise	138
<b>§ 6. Rechtsstaat</b>	140
I. Gewaltenteilung	141
1. Verschränkung der Gewalten unter dem Grundgesetz	142
2. Gebot des institutionellen Gleichgewichts der Institutionen der Union	144
II. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	145
1. Vorrang des Gesetzes	146
2. Vorbehalt(e) des Gesetzes	146
III. Rechtssicherheit	148
1. Rechtsklarheit	149
2. Rückwirkungsverbot	149
IV. Verhältnismäßigkeit	150
V. Die Europäische Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	152
VI. Klausurhinweise	153
<b>§ 7. Bundesstaat, Sozialstaat, Republik, Säkularität</b>	155
I. Bundesstaat	155
1. Verfassungsautonomie der Länder und Homogenitätsgebot	156
2. Die Bundestreue	158
3. Unitarisierung vs. Wettbewerbsföderalismus	160
4. Neugliederung (Art. 29 GG)	161
II. Sozialstaat	161
1. Materieller Gehalt	162
2. Bindungs- und Rechtswirkung	163

3. Die Europäische Union als soziale Union .....	163
III. Republik .....	164
1. Formelles Republikverständnis .....	164
2. Materielle Gehalte des Republikprinzips? .....	164
IV. Säkularität staatlicher Gewalt .....	165
V. Klausurhinweise .....	169
<b>§ 8. Staatsaufgaben, Staatszielbestimmungen und Ziele der EU ....</b>	<b>170</b>
I. Unterscheidung von Staatszielbestimmungen, Staatsaufgaben und Zielen der Union .....	170
II. Staatsaufgaben .....	171
1. Staatsaufgabenlehren .....	171
2. Verfassungsrechtliche Determinanten für Staatsaufgaben .....	171
a) Staatliche Omnipotenz .....	171
b) Verfassungsrechtliche Grenzen für die Begründung von Staatsaufgaben .....	172
c) Verfassungsrechtliche Pflichten zur Erfüllung bestimmter Mindestaufgaben .....	172
d) Kernbestand an Staatsaufgaben als Grenze der europäischen Integration? .....	172
III. Staatszielbestimmungen .....	173
1. Bindungswirkung von Staatszielbestimmungen .....	173
2. Einzelne Staatszielbestimmungen .....	174
a) Staatszielbestimmungen im Grundgesetz .....	174
aa) Umwelt- und Tierschutz (Art. 20a GG) .....	174
bb) Frieden und europäische Integration .....	175
cc) Gebot der Frauenförderung .....	176
b) Staatszielbestimmungen in den Landesverfassungen .....	176
IV. Ziele und Finalität der Europäischen Union .....	176
1. Friedensziel und gemeinsame Sicherheitspolitik gegenüber Drittstaaten .....	176
2. Wirtschafts- und finanzpolitische Ziele .....	177
a) Binnenmarkt (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV) .....	177
b) Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 3 Abs. 4 EUV) .....	177
3. Rechtsstaatliche und sozialpolitische Ziele .....	178
4. Finalität der Europäischen Union: Ziel einer immer engeren Union? .....	179
V. Klausurhinweise .....	179
<b>3. Teil. Institutionen .....</b>	<b>181</b>
<b>§ 9. Parlamente .....</b>	<b>181</b>
I. Funktionen und Kompetenzen von Deutschem Bundestag und Europäischem Parlament .....	181
1. Repräsentation .....	182
2. Wahl und Kreation .....	183
a) Wahl- und Kurationsrechte des Bundestages .....	183
b) Wahl- und Kurationsrechte des Europäischen Parlaments ....	185



3. Gesetzgebung	186
4. Budgetrecht	187
a) Bundestag	187
b) Europäisches Parlament	189
5. Kontrolle der Exekutive	189
a) Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive	189
b) Untersuchungsrecht	191
6. Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union	192
II. Parlamentswahlen	194
1. Wahlen zum Deutschen Bundestag	194
a) Wahlrechtsgrundsätze	194
aa) Allgemeinheit	195
bb) Unmittelbarkeit	195
cc) Freiheit	196
dd) Gleichheit	196
ee) Geheimheit	198
ff) Öffentlichkeit	198
gg) „Grundrecht auf Demokratie“	199
b) Wahlsystem	199
c) Wahlprüfung	202
2. Wahlen zum Europäischen Parlament	203
a) Sitzverteilung nach ponderiertem Schlüssel	203
b) Wahlberechtigung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern	205
III. Auflösungsrecht	206
1. Deutscher Bundestag	206
2. Europäisches Parlament	208
IV. Struktur und Arbeitsweise der Parlamente	208
1. Struktur und Arbeitsweise des Bundestages	208
a) Legislaturperiode und Diskontinuität	208
b) Geschäftsordnung	209
c) Abgeordnetenrechte	210
aa) Freiheit und Gleichheit des Mandats (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG)	210
bb) Immunität und Indemnität (Art. 46 GG)	214
cc) Zeugnisverweigerungsrecht und Beschlagnahmeverbot (Art. 47 GG)	216
dd) Die Rechte nach Art. 48 GG	217
ee) Rechtsschutz des Abgeordneten	220
d) Fraktionen	220
e) Ausschüsse	222
f) Präsidium und Ältestenrat	224
2. Struktur und Arbeitsweise des Europäischen Parlaments	225
a) Rechtsgrundlagen	225
b) Binnenorganisation	225
c) Sitz und Arbeitsorte	226
V. Klausurhinweise	226

<b>§ 10. Gubernative Organe mit Gesetzgebungsfunktionen</b>	228
I. Bundesrat und Rat der Europäischen Union als Ausdruck von Gewalten- und Ebenenverschränkungen	228
1. Strukturelle Gemeinsamkeiten zwischen Bundesrat und Rat der Europäischen Union	228
2. Zielsetzung und Gründe der Gewalten- und Ebenenverschränkungen	230
3. Folgen und Gegenstrategien	230
II. Bundesrat	231
1. Besetzung des Bundesrats	231
2. Funktion im Rahmen des Gewaltenteilungskonzepts	232
3. Kompetenzen des Bundesrats	233
a) Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung	234
b) Mitwirkung an der Verwaltung des Bundes	234
c) Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 4–6 GG)	234
4. Arbeitsweise des Bundesrats	234
a) Geschäftsordnung	234
b) Abstimmungsmodalitäten	235
III. Rat der Europäischen Union	235
1. Bezeichnung	235
2. Organisation des Rates	236
a) Zusammensetzung und Vorsitz	236
b) Ratsformationen in Abhängigkeit von der behandelten Materie	236
c) Landesministerinnen und Landesminister als deutsche Vertreterinnen und Vertreter im Rat	237
3. Kompetenzen des Rates	238
4. Arbeitsweise, Verfahren und Beschlussfassung	238
a) Tagungen des Rates	238
b) Vorbereitungs- und Unterstützungsgremien	239
c) Beschlussmehrheiten	239
IV. Klausurhinweise	240
1. Klausurrelevante Themen und Fragestellungen	240
2. Aufbauhinweise	241
<b>§ 11. Organe der Exekutive</b>	242
I. Probleme einer Definition der Exekutive	242
II. Bundespräsidentin bzw. Bundespräsident	244
1. Stellung, Funktion und Kompetenzen	244
a) Stellung und Funktion	244
b) Kompetenzen	245
c) Kompetenzausübung: gebundene Entscheidungen, Ermessen, Prüfungsrechte	246
aa) Rechtlich gebundene Handlungspflichten	246
bb) Formelles Prüfungsrecht in Bezug auf Bundesgesetze	246
cc) Materielles Prüfungsrecht in Bezug auf Bundesgesetze	246
dd) Prüfungsrecht am Maßstab des Unionsrechts	247

d) Kompetenzausübung: Gegenzeichnungspflicht .....	248
2. Wahl durch die Bundesversammlung .....	249
3. Vertretung der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten ..	250
4. Präsidentenanklage .....	250
III. Bundesregierung .....	251
1. Rechtsgrundlagen .....	251
a) Grundgesetz .....	251
b) Gesetze über die Rechtsverhältnisse der Bundesministerinnen und Bundesminister und der Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre .....	251
c) GeschO der Bundesregierung .....	252
d) Koalitionsvereinbarungen .....	252
2. Stellung, Funktion und Kompetenzen .....	253
a) Stellung und Funktion .....	253
b) Kompetenzen .....	254
c) Pflicht zur Neutralität bei regierungsamtlichen Äußerungen ..	254
3. Bestellung der Bundesregierung und Beendigung der Amtszeit ..	256
a) Grundsätze .....	256
b) Wahl und Ernennung der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers .....	257
c) Ernennung der Bundesministerinnen und Bundesminister ...	258
d) Misstrauensvotum .....	258
e) Vertrauensfrage .....	259
f) „Unechte“ Vertrauensfrage .....	260
g) Kommissarische Weiterführung der Geschäfte .....	261
4. Struktur und Arbeitsweise der Bundesregierung .....	263
a) Struktur der Bundesregierung und Organisationskompetenz der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers .....	263
b) Arbeitsweise: Richtlinienkompetenz der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers, Ressortprinzip, Kollegialprinzip .....	264
aa) Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers .....	264
bb) Ressortprinzip .....	264
cc) Kollegialentscheidungen der Bundesregierung .....	265
c) Auskunftspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Parlament .....	265
d) Öffentlichkeitsarbeit und Warnungen .....	266
IV. Europäischer Rat .....	267
1. Stellung, Funktion und Kompetenzen .....	267
a) Stellung im Institutionengefüge der Europäischen Union ...	267
b) Funktionen .....	267
c) Kompetenzen .....	268
2. Zusammensetzung .....	268
a) Staats- und Regierungschefinnen und -chefs .....	268
b) Präsidentin bzw. Präsident des Europäischen Rates .....	269
3. Arbeitsweise .....	269
V. Europäische Kommission .....	270
1. Stellung, Funktionen und Kompetenzen .....	270
a) Stellung und Funktionen .....	270

b) Kompetenzen	271
2. Struktur, Bestellung, Absetzung	272
a) Struktur der Kommission	272
b) Wahl der Kommissionspräsidentin bzw. des Kommissionspräsidenten	272
c) Ernennung der Kommissarinnen und Kommissare	274
d) Misstrauensantrag gegen die Kommission (Art. 17 Abs. 8 EUV, Art. 234 AEUV)	274
3. Arbeitsweise der Kommission	274
a) Arbeitsweise des Kollegiums der Kommissionsmitglieder	274
b) Generaldirektionen und Externalisierung von Verwaltungsaufgaben	274
VI. Weitere Exekutivorgane	275
1. Zentralbanken	275
2. Hohe Vertreterin bzw. hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	276
3. Reformperspektive: Europäische Wirtschaftsregierung und Europäischer Finanzminister?	277
VII. Klausurhinweise	277
1. Klausurrelevante Themen und Fragestellungen	277
2. Aufbauhinweise	278
3. Prüfungsschema	279

<b>§ 12. Gerichte</b>	280
I. Struktur der deutschen Gerichtsbarkeit	280
1. Das Bundesverfassungsgericht	281
a) Rechtsquellen	281
b) Status und institutionelle Ausgestaltung	281
c) Landesverfassungsgerichte	283
2. Fachgerichtsbarkeiten	283
II. Struktur der europäischen Gerichtsbarkeit	285
1. Unionsgerichte	285
2. Funktion des Europäischen Gerichtshofs im Prozess der europäischen Integration	287
III. Bestellung und Rechtsstellung der Richter	288
1. Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts	289
2. Bestellung der Richter des Europäischen Gerichtshofes	291
3. Bestellung der Richter der Fachgerichtsbarkeiten	292
4. Garantien richterlicher Unabhängigkeit	294
a) Das Konzept richterlicher Unabhängigkeit	294
b) Richterliche Unabhängigkeit unter dem Grundgesetz	295
aa) Sachliche Unabhängigkeit	295
bb) Persönliche Unabhängigkeit	296
cc) Institutionelle Sicherungen der Unabhängigkeit	296
c) Richterliche Unabhängigkeit im Unionsrecht	297
IV. Klausurhinweise	298

<b>§ 13. Parteien als „am Verfassungsleben beteiligte Organe“</b>	299
I. Begriff und Funktion von Parteien	299
1. Funktion	299
2. Parteibegriff	300
II. Verfassungsrechtliche Stellung unter dem Grundgesetz	302
1. Innere Ordnung	303
a) Demokratische Grundsätze	303
b) Parteinterne Wahlen und Abstimmungen	303
c) Parteimitgliedschaft und – insbesondere – ihre Beendigung	305
d) Parteigerichtsbarkeit	306
2. Freiheit und Gleichheit	306
a) Freiheit	306
b) Gleichheit	307
3. Parteienfinanzierung	308
4. Parteiverbot	309
a) Parteiverbotsverfahren	309
b) Das Parteiverbot als Ausdruck „wehrhafter Demokratie“	310
c) Die Verbotsvoraussetzungen	311
aa) Freiheitliche demokratische Grundordnung	311
bb) Partei	312
cc) Ziele	312
dd) Verhalten der Anhängerinnen und Anhänger	312
ee) Beseitigung/Beeinträchtigung	312
ff) Darauf Ausgehen	312
gg) Potentialität	313
d) Das Verbotsverfahren	313
e) Folgen des Verbots	313
f) Das Verfahren zum „Abgraben“ der finanziellen Mittel	314
g) Das „Verbotsprivileg“	314
5. Rechtsschutz der Parteien	315
a) Organstreitverfahren	315
b) Verfassungsbeschwerde	315
c) Nichtanerkennungsbeschwerde	316
III. Verfassungsrechtliche Stellung der Parteien auf europäischer Ebene	317
IV. Klausurhinweise	318
 <b>4. Teil. Verfahren</b>	 321
<b>§ 14. Verfassungsänderung</b>	321
I. Änderung des Grundgesetzes	321
1. Verfahren der Verfassungsänderung	322
a) Textänderungsgebot (Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG)	322
b) Zweidrittelmehrheit (Art. 79 Abs. 2 GG)	323
2. Materielle Grenzen der Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 3 GG)	324
3. Widerstandsrecht (Art. 20 Abs. 4 GG)	327
a) Standort und dogmatische Einordnung	327
b) Funktionen	328
aa) Symbolische Funktion	328

bb) Rechtfertigungs- und Restitutionsfunktion .....	328
c) Einzelfragen .....	328
d) Widerstandsrecht im Unionsrecht? .....	329
II. Änderung der EU-Verträge .....	329
1. Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 EUV) .....	329
a) Ordentliches Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2–5 EUV) ...	329
b) Vereinfachtes Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6–7 AEUV) ..	330
aa) Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV .....	330
bb) Passerelle-Klausel (Art. 48 Abs. 7 EUV) .....	331
c) Grenzen der Vertragsänderung? .....	331
2. Grenzen für Kompetenzübertragungen aus dem nationalen Verfassungsrecht .....	332
3. Verfahren der vertieften Integration unterhalb der Vertragsänderung .....	333
a) Eigenmittel der Union (Art. 311 AEUV) .....	333
b) Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV) .....	333
c) Weitere niedrigschwellige Ergänzungsverfahren .....	334
III. Klausurhinweise .....	335

<b>§ 15. Rechtsetzung .....</b>	<b>336</b>
I. Bedeutung, Formen und Leitbilder der Rechtsetzung .....	336
1. Verhältnis von Legislative, Exekutive und Judikative .....	336
2. Rechtsetzungsakteure .....	337
a) Staatliche und supranationale Rechtsetzung .....	337
b) Private Rechtsetzung .....	338
c) Parlamentarische Gesetzgebung und Volksgesetzgebung .....	339
3. Ideale, Leitbilder und Rationalitätsansprüche an die Gesetzgebung	340
a) Kodifikationsideal .....	340
b) Formale, materielle und prozedurale Rationalitätsansprüche an die Gesetzgebung .....	341
c) Rechtsgrundlagen im deutschen Verfassungsrecht .....	342
aa) Normative Grundlagen .....	342
bb) Kritik .....	343
d) Rechtsgrundlagen im Europarecht .....	344
II. Verbandskompetenzen für die Gesetzgebung .....	345
1. Strukturelle Parallelen und Unterschiede zwischen europäischem und deutschem Verfassungsrecht .....	345
2. Grundsätze der supranationalen und innerstaatlichen Kompetenzverteilung .....	346
a) Grundsätzlich umfassende Kompetenzen des Staates .....	346
b) Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern .....	347
c) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung für die Europäische Union .....	348
3. Systematik und Anwendungsbereich der Kompetenzbestimmungen .....	349
a) Systematik der verfassungsrechtlichen Normierungen .....	349

aa)	Normierung der Gesetzgebungskompetenzen im Grundgesetz .....	349
bb)	Normierung supranationaler Gesetzgebungskompetenzen im Europarecht .....	350
b)	Anwendungsbereich der Kompetenzregelungen .....	351
4.	Kompetenzkategorien .....	352
a)	Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen .....	352
b)	Konkurrierende bzw. geteilte Gesetzgebungskompetenzen ...	353
aa)	Konkurrierende Gesetzgebung im Grundgesetz .....	353
bb)	Geteilte Zuständigkeiten im Unionsrecht .....	354
c)	Doppelzuständigkeiten .....	355
aa)	Abweichungskompetenzen der Bundesländer .....	355
bb)	Doppelzuständigkeiten von Europäischer Union und Mitgliedstaaten .....	356
d)	Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungskompetenzen der Union .....	356
e)	Kompetenzergänzungsklausel, Kompetenzen kraft Sachzusammenhangs und kraft Natur der Sache .....	356
aa)	Bundeskompetenzen kraft Sachzusammenhangs .....	356
bb)	Bundeskompetenzen aus der Natur der Sache .....	357
cc)	Kompetenzergänzungsklausel für die Europäische Union ..	357
5.	Kompetenzausübungsregeln .....	358
a)	Bedeutung von Kompetenzausübungsregeln .....	358
b)	Erforderlichkeitsklausel, Art. 72 Abs. 2 GG .....	359
c)	Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzausübungsregel .....	360
d)	Verhältnismäßigkeitsprinzip als Kompetenzausübungsregel ...	361
e)	Steuerung der Auswahl zwischen Richtlinie und Verordnung durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip .....	361
6.	Prozedurale Absicherungen und Justitiabilität der Kompetenzregelungen .....	363
a)	Verhältnis prozeduraler und materiell-rechtlicher Sicherungsmechanismen .....	363
b)	Spezifische Begründungspflichten für Gesetzentwürfe der Europäischen Union .....	364
c)	Frühwarnmechanismus und Subsidiaritätsrüge .....	364
d)	Verfassungsgerichtliche Kontrolle der Kompetenzbestimmungen .....	364
III.	Gesetzgebungsorgane und Beteiligungsberechtigte .....	365
1.	Verhältnis von Verbands- und Organkompetenzen .....	365
2.	Recht der Gesetzesinitiative .....	366
a)	Gesetzesinitiativrecht für die Bundesgesetzgebung .....	367
b)	Gesetzesinitiativrecht für die Gesetzgebung der Europäischen Union .....	367
aa)	Initiativmonopol der Kommission als Regel .....	367
bb)	Initiativrechte anderer Akteure .....	368
cc)	Europäische Bürgerinitiative .....	368
3.	Organkompetenzen für die Bundesgesetzgebung .....	369
a)	Beschlusskompetenz des Bundestages .....	369

b)	Zustimmungs- und Einspruchsrechte des Bundesrats . . . . .	369
4.	Organkompetenzen und Beteiligungsrechte für die Gesetzgebung der Europäischen Union . . . . .	371
a)	Parlament und Rat als grundsätzlich gleichberechtigte Gesetzgeber . . . . .	371
b)	Anhörungsrechte des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen . . . . .	372
c)	Beteiligung nationaler Parlamente: Zielsetzung aus Perspektive der Europäischen Union . . . . .	372
d)	Beteiligung von Bundestag und Bundesrat: Zielsetzung des deutschen Verfassungsrechts . . . . .	373
IV.	Das Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung . . . . .	375
1.	Verfassungsrechtliche und soziologische Sicht auf das Gesetzgebungsverfahren . . . . .	375
2.	Lesungen und Ausschussberatungen von Gesetzentwürfen im Deutschen Bundestag . . . . .	376
a)	Lesungen und Ausschussberatungen im Deutschen Bundestag	376
b)	Folgen von Geschäftsordnungsverstößen . . . . .	377
3.	Beratung von Gesetzentwürfen der Europäischen Union . . . . .	378
a)	Lesungen und Ausschussberatungen nach Art. 294 AEUV . . .	378
b)	Ergänzung der Lesungen durch den Trilog . . . . .	378
aa)	Funktionsweise des Trilogs . . . . .	379
bb)	Primärrechtliche Zulässigkeit und Problematik . . . . .	379
cc)	Alternativen zum Trilog . . . . .	380
c)	Beteiligung des Bundestags an der Gesetzgebung der Europäischen Union . . . . .	380
d)	Beteiligung des Bundesrats an der Gesetzgebung der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 4–6 GG) . . . . .	382
4.	Vermittlungsverfahren . . . . .	383
a)	Vermittlungsverfahren nach Art. 77 Abs. 2 GG . . . . .	383
b)	Vermittlungsverfahren nach Art. 294 Abs. 10–14 AEUV . . . .	384
5.	Gesetzesbeschluss, Ausfertigung, Verkündung und Inkrafttreten der Gesetze . . . . .	384
a)	Gesetzesbeschluss (Art. 77 Abs. 1 GG) und Zustandekommen des Gesetzes (Art. 78 GG) . . . . .	384
b)	Prüfungsrecht des Bundespräsidenten vor Ausfertigung der Bundesgesetze . . . . .	384
c)	Unterzeichnung und Veröffentlichung europäischer Gesetze . .	385
d)	Inkrafttreten: äußere und innere Wirksamkeit . . . . .	386
V.	Verfassungsrechtliche Vorgaben und Restriktionen exekutiver Rechtsetzung . . . . .	386
1.	Ziele und Legitimationsproblematik exekutiver Rechtsetzung . . .	386
2.	Formen exekutiver Rechtsetzung . . . . .	388
a)	Grundlagen . . . . .	388
b)	Gesetzesakzessorisches Exekutivrecht: Rechtsverordnungen, delegiertes Recht, Durchführungsrecht . . . . .	390
c)	Weitere Formen exekutiver Rechtsetzung . . . . .	392



3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an gesetzessakzessorische Rechtssetzung durch die Exekutive . . . . .	392
a) Anforderungen aus Art. 80 GG an den Erlass von Rechtsverordnungen . . . . .	392
b) Anforderungen aus Art. 290 AEUV an den Erlass delegierten Rechts . . . . .	393
c) Anforderungen aus Art. 291 Abs. 2 AEUV an den Erlass von Durchführungsrecht . . . . .	394
VI. Klausurhinweise . . . . .	395
1. Klausurrelevante Themen und Fragestellungen . . . . .	395
2. Aufbauhinweise . . . . .	396
a) Fälle zum Gesetzgebungsverfahren . . . . .	396
b) Fälle zur Überprüfung von Rechtsverordnungen . . . . .	396
3. Prüfschemata . . . . .	397
<b>§ 16. Verwaltung . . . . .</b>	<b>399</b>
I. Verwaltungskompetenzen . . . . .	400
1. Kompetenzuelle Grundentscheidungen . . . . .	400
2. Verwaltungskompetenzen im Verhältnis zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten . . . . .	400
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	400
b) Indirekter Vollzug des Unionsrechts: Grundentscheidung für ein dezentrales Vollzugssystem . . . . .	401
c) Vertikale Zentralisierung: Verbandskompetenzen der Europäischen Union für den direkten Vollzug des Unionsrechts	403
d) Horizontale Zentralisierung: Verwaltungskompetenzen im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union . . . . .	405
3. Verwaltungskompetenzen im Verhältnis von Bund und Ländern	406
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	406
b) Obligatorische Bundesverwaltung . . . . .	408
c) Fakultative Bundesverwaltung . . . . .	408
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltungsorganisation . . . .	409
1. Primärrechtliche Vorgaben für die Struktur der Verwaltung der Europäischen Union . . . . .	409
a) Die Kommission als Hauptverwaltungsorgan . . . . .	409
b) Primärrechtliche Grundlagen für die Errichtung Europäischer Agenturen . . . . .	409
c) Demokratische Legitimation des Organisationsmodells der Verwaltung der Europäischen Union . . . . .	410
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Struktur der Bundesverwaltung . . . . .	411
a) Errichtungs- und Leitungskompetenz der Bundesregierung . . .	411
b) Regelmäßige Beschränkung auf Bundesoberbehörden . . . . .	412
III. Ingerenzrechte der Europäischen Union und des Bundes beim Auseinanderfallen von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen	413

1. Rechtfertigung von Ingerenzrechten gegenüber den Mitgliedstaaten bzw. Bundesländern .....	413
2. Unionsrechtliche Vorgaben für den mitgliedstaatlichen Vollzug des Unionsrechts .....	415
a) Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten .....	415
b) Effektivitätsgebot als Grenze der mitgliedstaatlichen Autonomie .....	416
c) Durchführungsrecht als Instrument zur Steuerung des mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzugs .....	416
3. Steuerungs- und Aufsichtsrechte des Bundes gegenüber den Landesverwaltungen .....	417
a) Keine Vorgaben beim Vollzug von Landesgesetzen .....	417
b) Ingerenzrechte bei Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder .....	418
c) Ingerenzrechte bei Bundesauftragsverwaltung .....	418
d) Ingerenzbefugnisse des Bundes beim Vollzug des Unionsrechts durch die Länder? .....	419
IV. Zulässigkeit und Grenzen ebenenübergreifender Verwaltungskooperation .....	420
1. Strukturelle Parallelen und Unterschiede zwischen europäischem und deutschem Verfassungsrecht .....	420
2. Primärrechtliche Grundlagen des europäischen Verwaltungsverbundes .....	421
3. Gemeinschaftsaufgaben und Verwaltungszusammenarbeit von Bund und Ländern .....	422
V. Klausurhinweise .....	423
1. Klausurrelevante Themen und Fragestellungen .....	423
2. Aufbauhinweise und eigenständige Entwicklung von Prüfschemata .....	424

<b>§ 17. Rechtsprechung .....</b>	<b>425</b>
I. Gerichtliche Kompetenzen .....	425
1. Das Rechtsprechungsmonopol .....	426
2. Justitiabilität hoheitlichen Handelns .....	426
a) Rechtsschutzgarantie und korrespondierende Kompetenzen ..	427
b) Kompetenztableau des Europäischen Gerichtshofs .....	427
3. Der „Rechtsprechungsverbund“ der Verfassungsgerichte .....	428
4. Normverwerfungskompetenzen .....	429
a) Bundesverfassungsgericht .....	430
b) Europäischer Gerichtshof .....	431
II. Ausgewählte Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht .....	431
1. Grundschema zum Verfassungsprozessrecht .....	431
2. Organstreitverfahren .....	433
a) Standort und Funktion .....	433
b) Prüfung in der Klausur .....	433
aa) Parteifähigkeit (auch: Antragsberechtigung) von Antragsteller und Antragsgegner .....	433

bb) Streitgegenstand .....	435
cc) Antragsbefugnis .....	436
dd) Passive Prozessführungsbefugnis .....	437
ee) Rechtsschutzbedürfnis .....	437
ff) Form und Frist .....	437
gg) Begründetheit .....	437
3. Abstrakte Normenkontrolle .....	438
a) Standort und Funktion .....	438
b) Prüfung in der Klausur .....	439
aa) Antragsberechtigung .....	439
bb) Antragsgegenstand .....	439
cc) Antragsbefugnis .....	440
dd) Form und Frist .....	441
ee) Verfahren .....	441
ff) Prüfungsmaßstab und Begründetheit .....	441
4. Konkrete Normenkontrolle .....	442
a) Standort und Funktion .....	442
b) Prüfung in der Klausur .....	443
aa) Vorlageberechtigung .....	443
bb) Vorlagegegenstand .....	443
cc) Vorlagebefugnis .....	444
dd) Form und Frist .....	446
ee) Verfahrensfragen .....	446
ff) Begründetheit .....	446
III. Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof .....	447
1. Nichtigkeitsklage .....	447
a) Standort und Funktion .....	447
b) Prüfung in der Klausur .....	448
aa) Beklagte Unionsorgane .....	448
bb) Anfechtbare Unionsakte/Klagegegenstand .....	448
cc) Klagebefugnis .....	449
(1) Privilegierte Kläger (Art. 263 Abs. 2 AEUV) .....	449
(2) Teilprivilegierte Kläger (Art. 263 Abs. 3 AEUV) .....	449
(3) Nichtprivilegierte Kläger (Art. 263 Abs. 4 u. 5 AEUV) .....	449
dd) Klagegrund .....	450
ee) Klagefrist und ordnungsgemäße Klageerhebung .....	450
ff) Zuständigkeit von EuGH bzw. EuG .....	450
2. Vorabentscheidungsverfahren .....	451
a) Standort und Funktion .....	451
b) Prüfung in der Klausur .....	452
aa) Vorlageberechtigung .....	452
bb) Vorlagegrund bzw. -gegenstand .....	453
cc) Entscheidungserheblichkeit .....	453
dd) Vorlagepflicht .....	453
ee) Ordnungsgemäße Vorlage .....	454
c) Entscheidungsinhalt .....	454
d) Der Europäische Gerichtshof als (deutscher) gesetzlicher Richter .....	454

3. Vertragsverletzungsverfahren .....	455
a) Standort und Funktion .....	455
b) Prüfung in der Klausur .....	455
aa) Parteifähigkeit .....	455
bb) Klagegegenstand .....	456
cc) Durchführung eines Vorverfahrens .....	456
(1) Aufsichtsklage (Art. 258 Abs. 1 AEUV) .....	456
(2) Klage gegen einen anderen Mitgliedstaat (Art. 259 Abs. 2 AEUV) .....	456
dd) Klagebefugnis .....	457
ee) Klagefrist .....	457
ff) Ordnungsgemäße Klageerhebung .....	457
gg) Rechtsschutzinteresse .....	457
hh) Begründetheit .....	457
IV. Klausurhinweise .....	458
1. (Bundes-)Organstreitverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 23 Abs. 1, 63ff. BVerfGG) .....	458
2. Abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 23 Abs. 1, 76ff. BVerfGG) .....	458
3. Konkrete Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht (Art. 100 Abs. 1 S. 1 2. Alt. GG, §§ 13 Nr. 11, 23 Abs. 1, 80ff. BVerfGG) .....	459
4. Nichtigkeitsklage nach Art. 263f. AEUV .....	459
5. Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV .....	460
6. Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258f. AEUV .....	461
Sachverzeichnis .....	463