

Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
Vorwort		V
Vorwort zur ersten Auflage		VI
Abkürzungsverzeichnis		XVII
Zur Arbeit mit diesem Buch		XXIII
Teil I		
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. Staatlichkeit, Souveränität und Europäische Union	8	3
II. Das Grundgesetz als die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland	11	4
1. Tragende Grundsätze: Art. 1 und Art. 20 GG	11	4
2. Das Grundgesetz als Verfassung im formellen und materiellen Sinn	14	6
3. „Pouvoir constituant“, „pouvoir constitué“ und europäische Verfassung	16	7
4. Landesverfassungen im Bundesstaat	19	8
III. Zur Verfassungsinterpretation	20	8
§ 2 Staatsvolk und Staatsgewalt: die parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes	23	10
I. Staatsgewalt in demokratischer Legitimation – parlamentarische Demokratie	25	11
II. Parlamentarische Demokratie – Funktionen des Parlaments	32	13
1. Funktionen des Parlaments – Überblick	35	14
2. Insbesondere: Budgetrecht und Euro-„Rettung“	36	15
3. Parlamentsvorbehalte	38	16
III. Zwischen Staat und Gesellschaft: die politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes	46	20
1. Politische Parteien zwischen Staat und Gesellschaft – Funktion und Begriff	49	21

2. Freiheit und Gleichheit – verfassungsmäßige Rechte der Parteien	53	23
3. Verfassungsfeindliche Parteien, Parteienprivileg und Parteverbot	57	24
4. Zwischen Freiheit und Chancengleichheit: Parteienfinanzierung und Verfassungsrecht	60	26
5. Demokratische Binnenstruktur – innerparteiliche Demokratie	63	27
6. Politische Parteien im Verfassungsprozess	64	28
IV. Staatsbürgerliche Gleichheit und Chancengleichheit: Legitimation durch Wahlen – verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht	69	31
1. Wahlrecht und Wahlsystem: Art. 38 GG	73	31
2. Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG	77	33
a) Allgemeinheit der Wahl	77	33
b) Unmittelbare, freie und geheime Wahlen, Öffentlichkeit der Wahl	80	34
c) Wahlrechtsgleichheit	84	36
3. Das Wahlrecht des BWG (2013)	91	38
4. Wahlprüfungsverfahren	99	42
5. Art. 38 Abs. 1 GG als grundrechtsgleiches Recht	102	43
6. Nach der Wahl: Fraktions- und Regierungsbildung (Überblick)	104	44
V. „Wahlen und Abstimmungen“ – direkte Demokratie	108	47
1. Direkte Demokratie – Offenheit des Grundgesetzes	110	47
a) Instrumente direkter Demokratie	110	47
b) Offenheit des Grundgesetzes – Kriterien einer Verfassungsänderung	111	48
2. Direkte Demokratie in den Ländern	114	49
a) Verfassungsautonomie der Länder	114	49
b) Gemeinsamkeiten und aktuelle Verfassungskonflikte ..	115	49
VI. Demokratieprinzip und Europäische Integration	123	52
1. Demokratische Legitimation der EU – Demokratiedefizit?	125	53
a) Das Konzept der „doppelten“ Legitimation	125	53
b) Strukturelle Demokratiedefizite	126	53
2. Integration und Demokratie – Grenzen der Integrationsermächtigung	128	54
a) Begrenzte Einzelermächtigung – keine „Kompetenz-Kompetenz“	128	54
b) Staatlichkeit und Verfassungssouveränität als Schranke der Integration	129	55
c) Die Rolle des Bundestags	130	55
3. Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts zwischen Verfassungssouveränität und Integrationsauftrag	134	57
§ 3 Das Gesetz als die zentrale Handlungsform des föderalen, demokratischen Rechtsstaats	137	59
I. Der materielle Rechtsstaat des Grundgesetzes	138	59
II. Gesetzgebung im Grundgesetz – Gesetz und Verfassung	141	61

1.	Demokratische Legitimation und Rechtssicherheit: das Parlamentsgesetz im demokratischen Rechtsstaat	142	61
a)	Parlamentsgesetz und formeller Gesetzesbegriff	142	61
b)	Einzelfallgesetze	147	63
2.	Gesetzgebung in verfassungsrechtlicher Gebundenheit – Gesetzesprüfung	150	64
III.	Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes: Gesetzgebungs- kompetenzen	156	66
1.	Systematik der Kompetenzverteilung – Grundregel des Art. 70 GG	162	67
2.	Feststellung des einschlägigen Kompetenztitels	169	69
a)	Auslegung der Kompetenznormen	170	69
b)	Kompetenzmäßige Zuordnung: Subsumtion des Gesetzes unter die Kompetenznorm, Kompetenzqualifikation	177	71
c)	Zuständigkeitskataloge und ungeschriebene Bundes- kompetenzen	181	72
3.	Voraussetzungen der Kompetenzausübung – Art. 71, 72 GG	186	74
a)	Ausschließliche Bundeszuständigkeit, Art. 71 GG	186	74
b)	Konkurrierende Zuständigkeit, Art. 72 GG	187	74
4.	Zum Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht, Art. 31 GG	198	79
IV.	Verfahren der Bundesgesetzgebung	209	84
1.	Gesetzesinitiative	212	85
a)	Initiativrecht	212	85
b)	Zur weiteren Behandlung der Gesetzesinitiative	215	86
c)	„Outsourcing“ und Kooperation – aktuelle Probleme der parlamentarischen Gesetzgebung	220	88
2.	Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat	221	89
a)	Gesetzesbeschluss des Bundestags	222	89
b)	Beteiligung des Bundesrats	225	90
c)	Zustandekommen eines Gesetzes	233	93
3.	Ausfertigung und Verkündung: das Abschlussverfahren	236	94
4.	Verfahren der Verfassungsänderung	241	96
a)	Formelle Voraussetzungen	242	96
b)	Materielle Voraussetzungen	243	96
V.	Landesgesetzgebung	244	97
VI.	Europäisches Recht in der Rechtsordnung des Grundgesetzes: Unionsrecht und EMRK	261	101
1.	Rechtsquellen des Unionsrechts	263	102
2.	Unionsrecht und Grundgesetz – EuGH und BVerfG	266	103
a)	Vorrang des Unionsrechts – Identität des Grundgesetzes	266	103
b)	Identitätskontrolle und ultra-vires-Kontrolle durch das BVerfG	268	104
c)	Zum Rangverhältnis der Normen – Kollisionslagen und ihre Auflösung	270	105
3.	Gesetzgebungszuständigkeiten und EU-Recht	282	109
4.	Grundgesetz und EMRK	285	110

§ 4 Der Rechtsstaat des Grundgesetzes: Gewaltenteilung –	289	112
rechtsstaatliche Grundsätze		
I. Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung: Gewaltenteilung	290	112
1. Gewaltenteilung im Grundgesetz: Legislative, Exekutive, Judikative	292	113
a) Gewaltenteilung: Begriff und Bedeutung	295	113
b) Legislative und Exekutive	296	114
c) Judikative	299	115
2. Gewaltenteilung: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung – Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	304	117
a) Vorrang des Gesetzes	310	119
b) Vorbehalt des Gesetzes für Eingriffsakte	313	120
c) Insbesondere: Gesetzesvorbehalt für staatliche Informationstätigkeit	319	121
d) Gesetzesvorbehalt und Leistungsverwaltung	324	123
e) Wesentlichkeitsvorbehalte	329	125
f) Insbesondere: Gesetzesvorbehalt und „besonderes Gewaltverhältnis“	333	126
g) Zum Einfluss des Europarechts – Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger (unionsrechtswidriger) Subventionen	336	127
3. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gewaltenteilung und exekutive Normsetzung	344	131
a) Rechtsverordnungen	346	131
b) Satzungen	360	136
c) Verwaltungsvorschriften, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Gewaltenteilung	365	139
II. Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit	371	141
1. Grundsätzliche Bedeutung	372	142
2. Insbesondere: Rechtsklarheit	373	142
a) Klarheit und Bestimmtheit der Norm	374	142
b) Klarheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	380	144
3. Rechtssicherheit – Rückwirkungsverbot und Vertrauenschutz	383	145
a) Das Problem	387	147
b) Verbot rückwirkender Strafgesetze: Art. 103 Abs. 2 GG	388	147
c) IÜ: Rechtsstaatliches Rückwirkungsverbot	393	149
d) Vertrauenschutz außerhalb des Rückwirkungsverbots?	404	153
e) Europäisches Recht	409	154
III. Rechtsstaat und Übermaßverbot	415	157
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen und Inhalte des Übermaßverbots – Verhältnismäßigkeitsprinzip	417	158
a) Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns als rechtsstaatlicher Grundsatz	417	158
b) Die Elemente des Verhältnismäßigkeitsgebots: Legitimer Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit	419	159
2. Geltungsbereich und Anwendung des Übermaßverbots	420	160

a) Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als Bindungsadressaten	420	160
b) Anwendung des Übermaßverbots: legitimes Handlungsziel	422	161
c) Anwendung des Übermaßverbots: Geeignetheit und Erforderlichkeit	424	161
d) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	426	162
e) Geltung zwischen Hoheitsträgern?	431	164
f) Europäisches Recht	432	164
IV. Justizgewähr, Rechtsschutz und gerichtliches Verfahren:		
Der Schutz der Rechtsstaatlichkeit	434	166
1. Rechtsschutzgarantie und Justizgewährungsanspruch	434	166
a) Der grundgesetzliche Anspruch auf Rechtsschutz	437	167
b) Voraussetzungen und Tragweite der Rechtsschutzgarantie	440	168
2. Gerichtsorganisation	446	171
a) Gewährleistung der fachlich gegliederten Gerichtsbarkeit und eines Instanzenzugs?	449	171
b) Das Recht auf den gesetzlichen Richter	451	172
3. Gerichtliches Verfahren und Grundgesetz	456	174
a) Das Recht auf Gehör	458	174
b) Rechtsstaatlichkeit und „Fairness“ des Verfahrens, insbesondere im Strafprozess	460	175
V. Das Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 GG	464	177
§ 5 Das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes	466	178
I. Grundlagen	467	179
1. Geschichtlich	471	179
2. Der Bundesstaatsbegriff des Grundgesetzes	473	180
a) Staatlichkeit von Bund und Ländern	474	180
b) Bundesstaatliche Kompetenzordnung – unitarischer Bundesstaat oder Wettbewerbsföderalismus?	476	181
c) Verfassungsautonomie der Länder und Homogenitätsprinzip	478	182
d) Bundesstaatlichkeit als unantastbares Verfassungsprinzip	479	183
e) Vor- und Nachteile des bundesstaatlichen Prinzips	481	183
3. Bundesstaatlichkeit und Europäische Union	482	184
II. Kooperativer Föderalismus und Bundestreue – die föderalen Rechtsbeziehungen	486	185
1. Unitarisierung durch Kooperation – insbesondere: Staatsverträge	492	187
2. Bundestreue, bundesfreundliches Verhalten	494	188
a) Verfassungssystematischer Standort und grundsätzliche Bedeutung	494	188
b) Insbesondere: Kompetenzschranken – Rücksichtnahme, keine Angleichung	496	189
c) Insbesondere: Verfahrenspflichten	499	190
d) Akzessorischer Charakter der Bundestreue – Anspruchsgrundlage?	501	191

III. Verwaltungskompetenzen	510	194
1. Der Grundsatz: Regelzuständigkeit der Länder im Verwaltungsbereich	514	195
2. Der Normalfall: Landeseigener Vollzug von Bundesgesetzen	515	195
3. Regelzuständigkeit der Länder für nicht gesetzesakzessorische Verwaltung	517	196
4. Abweichung vom Regelfall: Bundesauftragsverwaltung	520	197
5. Landeseigene Verwaltung	523	199
6. Ungeschriebene Bundeskompetenzen auch für die Verwaltung?	526	199
7. Unzulässige Mischverwaltung und zulässige Kooperation im Bundesstaat	529	200
8. Bundesaufsicht, Bundeszwang, Bundesintervention	532	201
9. Die Bundeswehr im Grundgesetz	536	204
IV. Die Rechtsprechung in der bundesstaatlichen Ordnung	541	207
V. Die bundesstaatliche Finanz- und Haushaltsverfassung	545	208
1. Überblick	550	209
2. Der Ausgangspunkt: Gesonderte Ausgabentragung (Konnexität), Art. 104a GG	551	209
3. Steuerertragshoheit und Finanzausgleich	554	210
4. Exkurs: Kein europäischer Finanzausgleich	561	212
5. Verteilung der Steuergesetzgebung	562	212
a) Steuern und sonstige Abgaben: Begriffliche Voraussetzungen	562	212
b) Zuständigkeiten	565	213
6. Nichtsteuerliche Abgaben	568	214
a) Nichtsteuerliche Abgaben und die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung	568	214
b) Sonderabgaben	572	216
7. Exkurs: Die bundesstaatliche Haushaltsverfassung – Föderalismusreform II	575	218
VI. Auswärtige Beziehungen und völkerrechtliche Verträge, Art. 32, 59 GG	583	222
1. Völkerrechtliche Verträge: Verbandskompetenz und Organkompetenz, Art. 32 und Art. 59 GG	586	223
2. Vertragsschluss- und Transformationsgesetz – das „Lindauer Abkommen“	588	224
§ 6 Staatsziele	593	226
I. Das soziale Staatsziel	594	226
1. Der soziale Rechtsstaat: Grundlagen	597	227
a) Zur Entwicklung des Sozialstaats im Grundgesetz	597	227
b) Wesentliche Inhalte: Soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit	598	228
2. Zur positiven Bindungswirkung des Sozialstaatsprinzips	601	229
a) Sozialstaatsprinzip als Anspruchsgrundlage? Gesetzgebung und Verwaltung als Adressaten	601	229
b) Sozialstaatsprinzip als Bestandsgarantie?	604	230
c) Sozialstaatsprinzip als Eingriffslegitimation	607	231

3. Zum Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat	608	232
II. Staatsziel Umweltschutz	611	233
1. Inhalt und Bedeutung der Verfassungsnorm	614	234
2. Bindungswirkungen	617	235
a) Gesetzgeber	617	235
b) Exekutive	618	236
III. Staatsziel Tierschutz	621	238
IV. Die Staatszielbestimmungen der Landesverfassungen	624	239

Teil II**Staatsorgane**

Zusammenfassender Ausgangsfall zu Teil II	626	241
--	------------	------------

§ 7 Der Bundestag	627	242
--------------------------------	------------	------------

I. Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung des Bundestags – Verfassungskonflikte	634	245
II. Bildung des Bundestags, Zusammensetzung und Verfahren	637	247
1. Verfahrensgrundsätze und Geschäftsordnung	639	247
2. Ende der Wahlperiode und Neuwahlen	645	250
III. Abgeordneter und Fraktion	647	251
1. Der Abgeordnete	648	251
a) Überblick: Rechte des Abgeordneten	648	251
b) Das freie Mandat: Freiheit in der Ausübung, Repräsentation und Pflichtenstellung des Abgeordneten	649	252
c) Freies Mandat, Partei- und Fraktionszugehörigkeit des Abgeordneten	654	254
d) Parlamentarische Beteiligungsrechte des Abgeordneten: Freies Mandat und parlamentarisches Verfahren	657	255
e) Weitere Statusrechte des Abgeordneten	662	258
f) Insbesondere: Observation von Abgeordneten	666a	260
2. Fraktionen	667	260
3. Der fraktionslose Abgeordnete	672	263
IV. Kontrolle der Regierung: Untersuchungsausschüsse, Fragerechte	676	264
1. Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses	679	265
2. Verfassungsmäßige Bestimmung des Untersuchungsgegenstands	680	265
a) Bezeichnung des Untersuchungsgegenstands und Festlegung	680	265
b) Materielle Schranken des Untersuchungsrechts	681	266
3. Zum Verfahren im Untersuchungsausschuss – Beweiserhebungsrechte	687	268
4. Exkurs: Landesverfassungsrecht	691	270
5. Fragerechte der Abgeordneten und Auskunftspflichten der Regierung	692	271

§ 8 Der Bundesrat	699	278
I. Rechtsstellung, Bedeutung und Zusammensetzung des Bundesrats	704	279
1. Zur Funktion des Bundesrats in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes: Teilhabe der Länder an der Staatsgewalt im Bund	704	279
2. Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrats	705	280
II. Aufgaben und Befugnisse	708	281
1. Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes	708	281
a) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	708	281
b) Reichweite der Zustimmungspflicht – Änderung des Zustimmungsgesetzes	713	282
2. Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes	717	284
3. Bundesrat und Europa – Art. 23 GG	718	284
a) EU und innerstaatliche Kompetenzverteilung	718	284
b) Mitwirkung des Bundesrats in EU-Angelegenheiten: Art. 23 Abs. 4 und 5 GG	719	285
c) Verhandlungsführer der Länder, Art. 23 Abs. 6 GG	722	286
d) Prozessuale Konsequenzen	723	286
III. Garantie der Mitwirkungsrechte – Bundesrat und „Ewigkeitsgarantie“	725	287
§ 9 Die Bundesregierung	730	290
I. Die Bundesregierung als Verfassungsorgan: Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung	735	292
II. Zwischen Politik und Recht: Bildung und Amts dauer der Bundesregierung	740	293
1. Verfassungsfragen der Regierungsbildung	742	294
a) Kanzlerwahl	742a	294
b) Koalitionsvertrag	744a	295
2. Amts dauer der Bundesregierung, Misstrauensvotum	745	296
3. Die Vertrauensfrage	747	297
III. Interne Organisation und Aufgabenverteilung	753	300
1. Kanzlerprinzip, Ressortprinzip, Kollegialprinzip – zur Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung	754	300
a) Systematik des Art. 65 GG	754	300
b) Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers	755	300
c) Ressortkompetenzen, Kollegialprinzip	758	302
2. Das Beschlussverfahren der Bundesregierung	763	304
IV. Einzelne Kompetenzen der Bundesregierung	765	305
§ 10 Der Bundespräsident	770	307
I. Rechtsstellung und Bedeutung	772	308
1. Stellung im Grundgesetz	773	308
2. Zur Gegenzeichnungspflicht	776	309
II. Kompetenzen des Bundespräsidenten, insbesondere das Prüfungsrecht	783	311
1. Ausfertigung von Gesetzen und Prüfungskompetenz	784	311
2. Vertretung der Bundesrepublik nach außen	791	314

3. Weitere Befugnisse	794	315
4. „Politische“ Befugnisse des Bundespräsidenten? – insbesondere: Äußerungsrecht	796	315
Anhang zu §§ 7–10: Staatsorgane der Länder	800	319
Teil III		
Der Schutz der Verfassung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit		
§ 11 Das Bundesverfassungsgericht	807	323
I. Das Bundesverfassungsgericht: Bedeutung und verfassungsrechtliche Stellung	807	323
II. Einzelne verfassungsgerichtliche Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	814	325
1. Organstreitverfahren, Art. 93 Abs. 1 Nr 1 GG; §§ 13 Nr 5, 63 ff BVerfGG	816	325
2. Bund-Länder-Streit, Art. 93 Abs. 1 Nr 3 GG; §§ 13 Nr 7, 68 ff BVerfGG	824	329
3. Sonstige föderale Streitigkeiten, Art. 93 Abs. 1 Nr 4 GG; §§ 13 Nr 8, 71, 72 BVerfGG	827	331
4. Die abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr 2 GG; §§ 13 Nr 6, 76 ff BVerfGG	829	332
5. Die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr 2a GG; §§ 13 Nr 6a, 76 ff BVerfGG	833	334
6. Feststellung der Ersetzbarkeit von Bundesrecht, Art. 93 Abs. 2 GG; §§ 13 Nr 6b, 97 BVerfGG	836	335
7. Die konkrete Normenkontrolle (Richtervorlage), Art. 100 Abs. 1 GG; §§ 13 Nr 11, 80 ff BVerfGG	837	335
8. Verfassungsbeschwerden	841	339
9. Weitere Verfahren	845	340
III. Allgemeine Fragen des Verfahrens und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	851	342
1. Besonderheiten der Normprüfungsverfahren	852	343
a) Verfassungskonforme Auslegung	853	343
b) Zurückhaltung gegenüber dem Gesetzgeber	854	343
c) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: Nichtigklärung oder Feststellung der Verfassungswidrigkeit	855	343
2. Einstweilige Anordnungen des Bundesverfassungsgerichts	861	346
Anhang: Hinweise zu Zulässigkeitsfragen der Ausgangsfälle	865	348
I. Organstreitverfahren	865	348
II. Bund-Länder-Streit	878	354
III. Sonstige föderale Streitigkeiten	882	356
IV. Normenkontrollverfahren	883	357
1. Abstrakte Normenkontrolle	884	357
2. Konkrete Normenkontrolle	887	358
V. Verfassungsbeschwerdeverfahren	889	359

§ 12 Landesverfassungsgerichtsbarkeit	896	361
I. Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern: die wichtigsten Verfahrensarten	896	361
1. Baden-Württemberg	897	361
2. Bayern	898	362
3. Berlin	901	363
4. Brandenburg	902	364
5. Bremen	903	364
6. Hamburg	904	364
7. Hessen	905	365
8. Mecklenburg-Vorpommern	907	366
9. Niedersachsen	908	367
10. Nordrhein-Westfalen	909	367
11. Rheinland-Pfalz	910	367
12. Saarland	911	368
13. Sachsen	912	368
14. Sachsen-Anhalt	913	369
15. Schleswig-Holstein	914	369
16. Thüringen	915	369
II. Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zueinander	916	369
1. Der Grundsatz: Selbstständiges Nebeneinander	917	369
2. Insbesondere: Landesverfassungsbeschwerde wegen Verletzung von Landesgrundrechten in Anwendung von Bundesrecht	921	371
Anhang: Schematische Übersicht zum Gesetzgebungsverfahren	373	
Sachverzeichnis	377	