

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	10
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

VII

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	20
a) Allgemeinheit der Wahl	46	20
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) Wahlprüfungsverfahren	65	29
5. Demokratie und periodische Wahlen	67	30
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	31
IV. Politische Parteien in der parlamentarischen Demokratie		
des Grundgesetzes	75	33
1. Politische Parteien – Begriff und grundsätzliche		
Bedeutung	78	35
2. Freiheit und Gleichheit – verfassungsmäßige Rechte		
der Parteien	82	37
3. Verfassungsfeindliche Parteien, Parteienprivileg		
und Parteiverbot	85	38
4. Parteienfinanzierung	89	40
5. Demokratische Binnenstruktur	93	41
6. Politische Parteien im Verfassungsprozess	96	42
V. Ausübung der Staatsgewalt durch Abstimmungen –		
direkte Demokratie	101	44
1. Direkte Demokratie in den Ländern	103	45
a) Verfassungsautonomie der Länder	103	45
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 von Bundestag und Bundesrat	118b	52
§ 3 Das Gesetz als die zentrale Handlungsform des demokratischen Rechtsstaates	120	55
I. Gesetz, Demokratie und Rechtsstaat – grundsätzliche Zusammenhänge und Gesetzesbegriff des Grundgesetzes – Aufbau der Rechtsordnung	120	55
1. Funktionen des Gesetzes – Rechtssicherheit und demokratische Legitimation	122	55
2. Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes	124	56
a) Formeller Gesetzesbegriff	124	56
b) Einzelfallgesetze	127	57
3. Keine Gesetzgebung: delegierte Rechtsetzung – untergesetzliches Recht	130	58
4. Aufbau der Rechtsordnung	132	58
II. Gesetzgebung in verfassungsrechtlicher Gebundenheit – Gesetzesprüfung	136	60
1. Formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit	136	60
2. Gesetzesprüfung	138	60
III. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes: Gesetzgebungskompetenzen	141	61
1. Systematik der Kompetenzverteilung – Grundregel des Art. 70 GG	146	62
2. Feststellung des einschlägigen Kompetenztitels	152	64
a) Auslegung der Kompetenznormen	153	64
b) Kompetenzmäßige Zuordnung	160	66
c) Zuständigkeitskataloge und ungeschriebene Bundeskompetenzen	166	67
3. Voraussetzungen der Kompetenzausübung – Art. 71, 72 GG	172	69
a) Ausschließliche Bundeszuständigkeit, Art. 71 GG	172	69
b) Konkurrierende Zuständigkeit, Art. 72 GG	173	69
aa) Gesetzgebungsbefugnis des Bundes, Art. 72 Abs. 2 GG	174	70
bb) Gesetzgebungsbefugnis der Länder, Art. 72 Abs. 1 GG	177	71
cc) Abweichungsgesetzgebung der Länder, Art. 72 Abs. 3 GG	179	72
dd) Rückholmöglichkeit, Art. 72 Abs. 4 GG	180	73
ee) Übergangsrecht	181	73
4. Zum Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht, Art. 31 GG	184	74

IV. Verfahren der Bundesgesetzgebung	193	79
1. Gesetzesinitiative	195	80
a) Initiativrecht	195	80
b) Zur weiteren Behandlung der Gesetzesinitiative	197	80
2. Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat	201	82
a) Gesetzesbeschluss des Bundestags	201	82
b) Beteiligung des Bundesrats	204	84
aa) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	204	84
bb) Verfahren bei Einspruchsgesetzen	205	84
cc) Verfahren bei Zustimmungsgesetzen	211	86
c) Zustandekommen eines Gesetzes	213	86
3. Ausfertigung und Verkündung:		
das Abschlussverfahren	216	87
4. Verfahren der Verfassungsänderung	221	89
a) Formelle Voraussetzungen	221	89
b) Materielle Voraussetzungen	222	89
V. Landesgesetzgebung	223	90
VI. Recht der EU in der Rechtsordnung des Grundgesetzes	240	94
1. Rechtsquellen des Unionsrechts	241	94
2. Unionsrecht und Grundgesetz – EuGH und BVerfG	244	96
a) Vorrang des Unionsrechts – Identität		
des Grundgesetzes	244	96
b) Identitätskontrolle und ultra-vires-Kontrolle durch		
das BVerfG	246	96
c) Zum Rangverhältnis der Normen – Kollisionslagen		
und ihre Auflösung	247	97
aa) Nationales Recht kein Maßstab für Unionsrecht	248	97
bb) Keine Überprüfung unionsrechtlich		
determinierten Rechts am Grundgesetz	248a	97
cc) Sekundäres und höherrangiges Unionsrecht –		
Prüfungs- und Verwerfungskompetenz	248c	98
dd) Weitere Rechtsschutzfragen	249a	99
3. Gesetzgebungszuständigkeiten und EU-Recht	250	101
4. Grundgesetz und EMRK	252	102
§ 4 Das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes	255	104
I. Das Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz – Struktur und		
grundsätzliche Bedeutung	255	104
II. Das Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz: Gewaltenteilung	260	106
1. Gewaltenteilung im Grundgesetz	265	107
2. Legislative, Exekutive, Judikative – die typischen		
Aufgaben	266	108
a) Legislative: Normsetzung als parlamentarische		
Gesetzgebung	266	108

b) Exekutive: Gesetzesvollzug	267	108
c) Judikative	268	108
3. Abgrenzungsprobleme, Kompetenzkonflikte	271	109
a) Legislative – Exekutive	271	109
b) Zur Rechtsprechung	272	110
4. Gewaltenteilung und Europa	274	111
III. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	280	113
1. Vorrang des Gesetzes	287	115
2. Vorbehalt des Gesetzes für Eingriffsakte	288	116
3. Insbesondere: Gesetzesvorbehalt für staatliche Informationstätigkeit	294	117
4. Gesetzesvorbehalt und Leistungsverwaltung	298	119
5. Wesentlichkeitsvorbehalte	304	120
6. Insbesondere: Gesetzesvorbehalt und „besonderes Gewaltverhältnis“	310	122
7. Zum Einfluss des Europarechts – Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger (unionsrechtswidriger) Subventionen	311a	123
IV. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gewaltenteilung und exekutive Normsetzung	321	128
1. Rechtsverordnungen	323	128
a) Ermächtigung durch Gesetz	323	128
b) Adressaten, Verfahren	332	131
2. Satzungen	340	135
3. Verwaltungsvorschriften, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Gewaltenteilung	346	138
V. Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit	354	141
1. Grundsätzliche Bedeutung	354	141
2. Insbesondere: Rechtsklarheit	355	142
a) Klarheit und Bestimmtheit der Norm	356	142
b) Klarheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	362	144
3. Rechtssicherheit – Rückwirkungsverbot und Vertrauensschutz	365	145
a) Das Problem	369	146
b) Verbot rückwirkender Strafgesetze: Art. 103 Abs. 2 GG	370	146
c) IÜ: Rechtsstaatliches Rückwirkungsverbot	374	147
d) Vertrauensschutz außerhalb des Rückwirkungs- verbots?	385	151
e) Europäisches Recht	390	152
VI. Rechtsstaat und Übermaßverbot	396	154
1. Grundsätzliche Bedeutung, Elemente des Verhältnis- mäßigkeitsprinzips	398	155

a) Das Verhältnismäßigkeitsgebot im Grundgesetz: Bedeutung und Geltungsbereich	398	155
b) Die Elemente des Verhältnismäßigkeitsgebots: Legitimer Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit	399	155
c) Geeignetheit und Erforderlichkeit in Verwaltung und Gesetzgebung	400	156
d) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn: Das Prinzip der Abwägung	405	157
2. Zum Anwendungsbereich des Verhältnis- mäßigkeitsprinzips	409	159
a) Ermessensentscheidungen	409	159
b) Eingriffsakte	410	159
c) Zwischen Hoheitsträgern?	412	160
d) Europäisches Recht	413	160
VII. Justizgewähr, Rechtsschutz und gerichtliches Verfahren:		
Der Schutz der Rechtsstaatlichkeit	416	161
1. Rechtsschutzgarantie und Justizgewährungsanspruch	416	161
a) Der grundgesetzliche Anspruch auf Rechtsschutz	418	162
b) Voraussetzungen und Tragweite der Rechts- schutzgarantie	421	163
aa) Schutz subjektiver Rechte und Grundrechte	421	163
bb) Kein Letztentscheidungsrecht der Verwaltung	422	164
cc) Verfahrensordnungen und effektiver Rechtsschutz	423	164
2. Gerichtsorganisation	428	166
a) Gewährleistung der fachlich gegliederten Gerichtbarkeit?	431	167
b) Gewährleistung einer mehrinstanzlichen Gerichtbarkeit?	433	167
c) Das Recht auf den gesetzlichen Richter	434	168
3. Gerichtliches Verfahren und Grundgesetz	441	170
a) Das Recht auf Gehör	443	171
b) Rechtsstaatlichkeit und „Fairness“ des Verfahrens, insbesondere im Strafprozess	447	172
VIII. Das Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 GG	453	174
§ 5 Das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes	455	175
I. Grundlagen	455	175
1. Geschichtlich	458	176
2. Der Bundesstaatsbegriff des Grundgesetzes	460	177
a) Staatlichkeit von Bund und Ländern	461	177
b) Bundesstaatliche Kompetenzordnung	463	178

c) Verfassungsautonomie der Länder	464	178
d) Bundesstaatlichkeit als grundlegendes Verfassungsprinzip	465	179
e) Bedeutung und Rechtfertigung des bundesstaatlichen Prinzips	467	179
3. Ausblick: Bundesstaatlichkeit und Europäische Union .	468	179
II. Kooperativer Föderalismus und Bundestreue –		
die föderalen Rechtsbeziehungen	472	181
1. Unitarischer Bundesstaat und föderaler Wettbewerb . . .	476	183
2. Unitarisierung durch staatsvertragliche Regelungen . . .	478	183
3. Bundestreue, bundesfreundliches Verhalten	481	184
a) Verfassungssystematischer Standort und grundsätzliche Bedeutung	481	184
b) Insbesondere: Kompetenzschränken	483	185
c) Insbesondere: Verfahrenspflichten	486	186
d) Akzessorischer Charakter der Bundestreue – Anspruchsgrundlage?	488	187
III. Verwaltungskompetenzen	496	189
1. Der Grundsatz: Regelzuständigkeit der Länder im Verwaltungsbereich	500	190
2. Der Normalfall: Landeseigener Vollzug von Bundesgesetzen	501	191
3. Regelzuständigkeit der Länder für nicht gesetz- akzessorische Verwaltung	504	192
4. Abweichung vom Regelfall: Bundesauftrags- verwaltung	507	193
5. Bundeseigene Verwaltung	510	194
6. Ungeschriebene Bundeskompetenzen auch für die Verwaltung?	514	195
7. Unzulässige Mischverwaltung und zulässige Kooperation im Bundesstaat	516	196
8. Bundesaufsicht, Bundeszwang, Bundesintervention . . .	519	197
9. Der verfassungsrechtliche Auftrag der Bundeswehr . . .	524	200
IV. Die Rechtsprechung in der bundesstaatlichen Ordnung . . .	525	202
V. Die bundesstaatliche Finanz- und Haushaltsverfassung . . .	529	203
1. Überblick	532	204
2. Der Ausgangspunkt: Gesonderte Ausgabentragung (Konnexität), Art. 104a GG	533	204
3. Steuerertragshoheit und Finanzausgleich	535	205
4. Verteilung der Steuergesetzgebung	542	207
a) Steuern und sonstige Abgaben: Begriffliche Voraussetzungen	542	207
b) Zuständigkeiten	543	208

5. Nichtsteuerliche Abgaben	546	209
a) Die Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung	546	209
b) Prinzipiell zulässige Abgaben	547	209
c) Sonderabgaben	550	210
6. Exkurs: Die bundesstaatliche Haushaltsverfassung – Föderalismusreform II	552a	211
VI. Auswärtige Beziehungen und völkerrechtliche Verträge, Art. 32, 59 GG	556	216
1. Völkerrechtliche Verträge: Verbandskompetenz und Organkompetenz, Art. 32 und Art. 59 GG	558	216
2. Vertragsschluss- und Transformationsgesetz – das „Lindauer Abkommen“	560	218
§ 6 Staatsziele	565	220
I. Das soziale Staatsziel	565	220
1. Begriff und grundsätzliche Bedeutung des Sozialstaatsprinzips	566	221
2. Zum Inhalt des Sozialstaatsprinzips	567	221
3. Zur aktuellen Bedeutung des Sozialstaatsprinzips	572	223
a) Sozialstaatsprinzip als unmittelbare Anspruchs- grundlage	573	223
b) Sozialstaatsprinzip als Bestandsgarantie?	576	224
c) Sozialstaatsprinzip als Eingriffslegitimation	577	224
4. Zum Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat	579	225
II. Staatsziel Umweltschutz	581	226
III. Staatsziel Tierschutz	587	228
IV. Die Staatszielbestimmungen der Landesverfassungen	588	229

Zweiter Teil Staatsorgane

§ 7 Der Bundestag	592	232
I. Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung des Bundestags – Verfassungskonflikte	597	234
II. Bildung des Bundestags, Zusammensetzung und Verfahren	601	236
1. Verfahrensgrundsätze und Geschäftsordnung	602	236
2. Ende der Wahlperiode und Neuwahlen	606	239
III. Abgeordneter und Fraktion	608	240
1. Der Abgeordnete	608	240

a) Überblick: Rechte des Abgeordneten	608	240
b) Das freie Mandat: Freiheit in der Ausübung, Repräsentation und Pflichtenstellung des Abgeordneten	609	241
c) Freies Mandat und Parteizugehörigkeit des Abgeordneten	614	243
d) Parlamentarische Beteiligungsrechte des Abgeordneten	617	244
e) Weitere Statusrechte des Abgeordneten	620	246
2. Fraktionen	625	248
3. Der fraktionslose Abgeordnete	630	251
IV. Organspezifische Rechte des Bundestags, insbesondere:		
Untersuchungsausschüsse	634	252
1. Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses	636	253
2. Verfassungsmäßige Bestimmung des Untersuchungs- gegenstands	637	253
a) Bezeichnung des Untersuchungsgegenstands und Festlegung	637	253
b) Materielle Schranken des Untersuchungsrechts	638	254
3. Zum Verfahren im Untersuchungsausschuss – Beweiserhebungsrechte	642	256
Exkurs: Landesverfassungsrecht	645a	258
4. Weitere Informationspflichten der Exekutive – Informationsansprüche des Parlaments	645b	259
§ 8 Der Bundesrat	649	265
I. Rechtsstellung, Bedeutung und Zusammensetzung des Bundesrats	653	266
1. Zur Funktion des Bundesrats in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes: Teilhabe der Länder an der Staatsgewalt im Bund	653	266
2. Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrats	654	267
II. Aufgaben und Befugnisse	657	268
1. Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes	657	268
a) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	657	268
b) Reichweite der Zustimmungspflicht – Änderung des Zustimmungsgesetzes	659	270
2. Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes	663	271
3. Bundesrat und Europa – Art. 23 GG	664	272
a) EU und innerstaatliche Kompetenzverteilung	664	272
b) Mitwirkung des Bundesrats in EU-Angelegenheiten: Art. 23 Abs. 4 und 5 GG	665	272
c) Verhandlungsführer der Länder, Art. 23 Abs. 6 GG	665c	274
d) Prozessuale Konsequenzen	665d	274

III. Garantie der Mitwirkungsrechte – Bundesrat und „Ewigkeitsgarantie“	666	274
§ 9 Die Bundesregierung	671	277
I. Die Bundesregierung als Verfassungsorgan: Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung	674	278
II. Bildung und Amtsdauer der Bundesregierung	677	280
1. Bildung der Bundesregierung	678	280
2. Amtsdauer der Bundesregierung, Misstrauensvotum	681	282
3. Die Vertrauensfrage	683	282
III. Interne Organisation und Aufgabenverteilung	687	286
1. Kanzlerprinzip, Ressortprinzip, Kollegialprinzip – zur Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung	687	286
a) Systematik des Art. 65 GG	687	286
b) Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers	688	286
c) Ressortkompetenzen, Kollegialprinzip	691	288
2. Das Beschlussverfahren der Bundesregierung	696	290
IV. Einzelne Kompetenzen der Bundesregierung	698	291
§ 10 Der Bundespräsident	701	292
I. Rechtsstellung und Bedeutung	703	293
1. Stellung im Grundgesetz	703	293
2. Zur Gegenzeichnungspflicht	706	294
II. Kompetenzen des Bundespräsidenten, insbesondere das Prüfungsrecht	712	296
1. Ausfertigung von Gesetzen und Prüfungskompetenz	712	296
2. Vertretung der Bundesrepublik nach außen	717	299
3. Weitere Befugnisse	720	299
4. „Politische“ Befugnisse des Bundespräsidenten?	722	300
Anhang zu §§ 7–10: Staatsorgane der Länder	726	302

Dritter Teil

Der Schutz der Verfassung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit

§ 11 Das Bundesverfassungsgericht	743	307
I. Das Bundesverfassungsgericht: Bedeutung und verfassungsrechtliche Stellung	743	307
II. Einzelne verfassungsgerichtliche Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	749	309
1. Organstreitverfahren, Art. 93 Abs. 1 Nr 1 GG; §§ 13 Nr 5, 63 ff BVerfGG	750	309

2. Bund-Länder-Streit, Art. 93 Abs. 1 Nr 3 GG; §§ 13 Nr 7, 68 ff BVerfGG	757	313
3. Sonstige föderale Streitigkeiten, Art. 93 Abs. 1 Nr 4 GG; §§ 13 Nr 8, 71, 72 BVerfGG	762	315
4. Die abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr 2 GG; §§ 13 Nr 6, 76 ff BVerfGG	764	316
5. Die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr 2a GG; §§ 13 Nr 6a, 76 ff BVerfGG	771	318
5a. Feststellung der Ersetzbarkeit von Bundesrecht, Art. 93 Abs. 2 GG; §§ 13 Nr 6b, 97 BVerfGG	772a	319
6. Die konkrete Normenkontrolle (Richtervorlage), Art. 100 Abs. 1 GG; §§ 13 Nr 11, 80 ff BVerfGG	773	319
7. Verfassungsbeschwerden	781	323
8. Weitere Verfahren	785	324
III. Allgemeine Fragen des Verfahrens und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	791	326
1. Besonderheiten der Normprüfungsverfahren	791	326
a) Verfassungskonforme Auslegung	792	326
b) Zurückhaltung gegenüber dem Gesetzgeber	793	327
c) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: Nichtigerklärung oder Feststellung der Verfassungs- widrigkeit	794	327
2. Einstweilige Anordnungen des Bundesverfassungs- gerichts	800	330
Anhang: Hinweise zu Zulässigkeitsfragen der Ausgangsfälle	804	331
§ 12 Landesverfassungsgerichtsbarkeit	836	343
I. Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern: die wichtigsten Verfahrensarten	836	343
II. Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zueinander	855	351
1. Der Grundsatz: Selbstständiges Nebeneinander	855	351
2. Insbesondere: Landesverfassungsbeschwerde wegen Verletzung von Landesgrundrechten in Anwendung von Bundesrecht	859	353
Anhang: Schematische Übersicht zum Gesetzgebungsverfahren	355	
<i>Sachverzeichnis</i>		359