

# Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i> .....	V
<i>Vorwort zur ersten Auflage</i> .....	VI
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....	XVII

<b>Zur Arbeit mit dem „Grundkurs Öffentliches Recht“</b> .....	1
--	---

## 1. Teil

<b>Grundlagen und Grundbegriffe</b> .....	3
<b>§ 1 Recht und Rechtsquellen</b> .....	3
A. Der Begriff des Rechts in der Rechtswissenschaft .....	3
B. Externe Charakterisierung des Rechts und Abgrenzung zu anderen Normensystemen .....	5
I. Charakteristika des Rechts .....	5
II. Abgrenzung zu anderen Normensystemen .....	6
C. Rechtsquellen .....	7
I. Die geschriebenen Rechtsquellen des deutschen Rechts .....	9
1. Die Verfassung (im formellen Sinne) .....	9
2. Formelle Gesetze .....	10
3. Rechtsverordnungen .....	11
4. Satzungen .....	11
II. Gewohnheitsrecht im deutschen Recht .....	12
III. Weitere Rechtsquellen .....	13
1. „Richterrecht“ als eigenständige Rechtsquelle? .....	13
2. „Naturrecht“ als Quelle überpositiven Rechts? .....	15
3. Völkerrecht und Europarecht .....	17
a) Völkerrecht .....	17
b) Europarecht .....	18
D. Normkonflikte und ihre Auflösung .....	18
I. Zwei Formen von Normkonflikten: Unvereinbarkeit und Kollision .....	18
II. Die Auflösung von Unvereinbarkeiten .....	20
III. Die Auflösung von Normkollisionen .....	22
E. Die Rechtsnorm als elementares Bauteil der Rechtsordnung .....	24
I. Begriff der Rechtsnorm .....	24
II. Aufbau der Rechtsnorm .....	25
III. Anwendung einer Rechtsnorm und Auslegung des Normtextes .....	25
1. Die Anwendung einer Rechtsnorm im Gutachtenstil .....	25
2. Die Auslegung des Normtextes .....	27

a) Auslegung nach der klassischen juristischen Methodenlehre ....	27
b) Verfassungsauslegung und verfassungskonforme Auslegung ....	30
<b>§ 2 Staatsrecht und Verfassungsrecht .....</b>	<b>33</b>
A. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland .....	33
I. Staatsrecht und Staatsrechtswissenschaft .....	33
II. Der Staat in der deutschen Staatsrechtswissenschaft .....	34
1. Der klassische „dreielementare Staatsbegriff“ von Georg Jellinek ....	34
2. Die Konstruktion des Staates als juristische Person(en) .....	35
3. Der Verfassungsstaat .....	36
4. Verdrängung des Staates durch die Verfassung? .....	37
III. Die systematische Verortung des Staatsrechts in der deutschen Rechtsordnung .....	38
1. Die Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht .....	38
2. Die Einordnung des Staatsrechts innerhalb des öffentlichen Rechts .	39
a) Die Abgrenzung von Staatsrecht und Verwaltungsrecht .....	40
b) Die Abgrenzung von Staatsrecht und Verfassungsrecht .....	41
B. Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland .....	41
I. Das Grundgesetz als „rechtliche Grundordnung“ der Bundesrepublik Deutschland: Ein Überblick über die wesentlichen Regelungen .....	42
II. Verfassungsgebung und Verfassungsänderung .....	44
1. Verfassungsgebung und -aufhebung durch die verfassungsgebende Gewalt .....	44
2. Verfassungsänderung durch die verfasste Gewalt .....	46
III. Vorrang des Grundgesetzes .....	47
 <b>2. Teil</b>	
<b>Staatsstrukturprinzipien .....</b>	<b>49</b>
<b>§ 3 Grundsätzliches zu den Staatsstrukturprinzipien .....</b>	<b>49</b>
A. Begriff und Funktionen der Staatsstrukturprinzipien .....	49
B. Abgrenzung der Staatsstrukturprinzipien von Staatszielbestimmungen ....	51
<b>§ 4 Demokratie .....</b>	<b>52</b>
A. Ausgangspunkt: Der Grundsatz der Volkssouveränität, Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG. ....	53
B. Die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ....	55
C. Die Notwendigkeit „demokratischer Legitimation“ aller Staatsgewalt .....	55
I. Faktoren demokratischer Legitimation .....	56
1. Abstrakte Legitimation: Die institutionelle und funktionelle demokratische Legitimation .....	56
2. Konkrete Legitimation: Die organisatorisch-personelle und die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation .....	56
a) Organisatorisch-personelle demokratische Legitimation .....	56
b) Sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation .....	57

II. Anwendungsbereiche des Legitimationsmodells und Problemfälle . . . .	58
1. Unmittelbare Staatsverwaltung . . . . .	58
2. Mittelbare Staatsverwaltung . . . . .	61
a) Kommunale Selbstverwaltung . . . . .	61
b) Funktionale Selbstverwaltung . . . . .	62
D. Die parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes. . . . .	63
I. Die zentrale Stellung des Bundestages im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes. . . . .	64
II. Parlamentsvorbehalte und Wesentlichkeitslehre . . . . .	64
1. Der Wesentlichkeitsgrundsatz als verfassungsrechtliche Grenze der Grundrechtsbeschränkung . . . . .	65
2. Das Bestimmtheitserfordernis nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG . . . . .	65
3. Der Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze bewaffneter Streitkräfte . . . . .	65
4. Kein totaler Parlamentsvorbehalt einseitig zu Lasten anderer Verfassungsorgane . . . . .	67
III. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Übertragung von Hoheitsrechten . . . . .	67
IV. Erscheinungsformen von „Entparlamentarisierung“ . . . . .	68
E. Die Ausübung der Staatsgewalt in Wahlen . . . . .	69
I. Die Wahlrechtsgrundsätze, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG . . . . .	70
1. Gleichheit der Wahl . . . . .	71
2. Allgemeinheit der Wahl . . . . .	74
3. Freiheit der Wahl. . . . .	76
4. Unmittelbarkeit der Wahl. . . . .	77
5. Geheimheit der Wahl . . . . .	78
6. Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl . . . . .	78
II. Wahlsysteme . . . . .	79
1. Die verschiedenen Wahlsysteme . . . . .	79
2. Grundzüge des Wahlsystems auf Bundesebene . . . . .	80
3. Verfassungsrechtliche Fragen des Wahlsystems aus Bundesebene . .	81
a) Mehrheitswahl, Verhältniswahl oder kombiniertes System? . . . . .	81
b) 5 %-Klausel (§ 6 Abs. 3 S. 1 1. Hs. BWahlG) . . . . .	82
c) Grundmandatsklausel (§ 6 Abs. 3 S. 1 2. Hs. BWahlG) . . . . .	83
d) Überhangmandate (§ 6 Abs. 4 S. 2 BWahlG) . . . . .	83
III. Rechtsschutz in Wahlangelegenheiten . . . . .	84
1. Rechtsbehelfe gegen „Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen“ (§ 49 BWahlG) . . . . .	85
a) Rechtsbehelfe vor und während des Wahlverfahrens . . . . .	85
b) Das Wahlprüfverfahren nach der Wahl, Art. 41 GG, § 48 BVerfGG . .	85
2. Allgemeine Rechtsbehelfe gegen die Vorschriften des Wahlrechts . .	86
IV. Periodizität der Wahlen . . . . .	86
F. Die Ausübung der Staatsgewalt in Abstimmungen – Elemente direkter Demokratie . . . . .	87
I. Direktdemokratische Elemente auf Bundesebene . . . . .	87
II. Direktdemokratische Elemente auf Landesebene . . . . .	89

G. Politische Parteien .....	90
I. Funktionen, Begriff und normative Grundlagen der politischen Parteien .....	90
II. Der rechtliche Doppelstatus der Parteien .....	92
III. Verfassungsmäßige Rechte der Parteien und ihre prozessuale Durchsetzung .....	93
1. Verfassungsmäßige Rechte der Parteien .....	93
a) Parteispezifische Rechte aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG .....	93
aa) Parteispezifische Freiheitsrechte .....	93
bb) Parteispezifisches Recht auf Chancengleichheit .....	95
b) Grundrechtliche Positionen .....	97
2. Prozessuale Durchsetzung der verfassungsmäßigen Rechte der Parteien .....	97
IV. Die Behandlung verfassungswidriger Parteien, Art. 21 Abs. 2 GG .....	98
V. Das Gebot demokratischer Binnenstruktur, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG .....	100
VI. Grundzüge der Parteienfinanzierung .....	100
1. Bedeutung und Arten der Parteienfinanzierung .....	100
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Parteienfinanzierung .....	100
<b>§ 5 Rechtsstaat .....</b>	<b>103</b>
A. Begriff und Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips .....	103
B. Grundrechte .....	104
C. Die Gewaltenteilung des Grundgesetzes .....	104
I. Die klassische horizontal-funktionale Dreiteilung in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG .....	105
II. Erweiterungen und Verschränkungen .....	105
1. Vertikale Erweiterungen der Gewaltenteilung im Bundesstaat .....	105
2. Gewaltenverschränkungen .....	105
D. Die Bindung staatlicher Organe an das Recht .....	107
E. Der Vorbehalt des Gesetzes .....	108
F. Rechtssicherheit .....	110
I. Bestimmtheitsgebot .....	110
II. Beständigkeit der Rechtsnormen .....	112
1. Das spezielle strafrechtliche Rückwirkungsverbot, Art. 103 Abs. 2 GG .....	112
2. Das allgemeine rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot .....	112
III. Bestandskraft von Verwaltungsakten und Rechtskraft von Gerichtsentscheidungen .....	113
G. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	114
H. Rechtsschutz .....	115
<b>§ 6 Bundesstaat .....</b>	<b>117</b>
A. Begriff und Bedeutung des Bundesstaatsprinzips .....	117
B. Staatlichkeit von Bund und Ländern .....	118
C. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern .....	119
D. Das Verhältnis von Bundes- und Landesrecht .....	119

E. Das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens .....	120
I. Kompetenzausübungsschranke .....	121
II. Prozedurale Anforderungen .....	122
<b>§ 7 Sozialstaat und Republik .....</b>	<b>123</b>
A. Das Sozialstaatsprinzip .....	123
B. Das Prinzip der Republik .....	125
 <b>3. Teil</b>	
<b>Staatsorgane und Staatsfunktionen .....</b>	<b>127</b>
 <b>§ 8 Gesetzgebung und Gesetzgebungsorgane .....</b>	<b>127</b>
A. Gesetzgebung durch Bundestag und Bundesrat: Die Prüfung eines formellen Gesetzes .....	127
I. Gesetzgebungskompetenzen, Art. 70 ff. GG .....	128
1. Ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten, Art. 71, 73 GG .....	130
2. Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten, Art. 72, 74 GG .....	130
a) Konstellation 1: Erforderlichkeitsklausel gilt nicht – „Kernkompetenzbereich“ .....	131
b) Konstellation 2: Erforderlichkeitsklausel gilt, Abweichungsrecht besteht nicht – „Erforderlichkeitskompetenzbereich“ .....	131
c) Konstellation 3: Erforderlichkeitsklausel gilt nicht, Abweichungsrecht besteht – „Abweichungskompetenzbereich“ ..	132
d) Handhabung des Art. 72 GG in der rechtsgutachtlichen Fallbearbeitung .....	133
3. Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes .....	134
II. Gesetzgebungsverfahren, Art. 76 ff. GG .....	134
1. Gesetzesinitiative, Art. 76 GG .....	135
a) Einbringung der Initiative durch einen Initiativberechtigten, Art. 76 Abs. 1 GG .....	135
aa) Regierungsvorlagen .....	136
bb) Vorlagen des Bundesrates .....	136
cc) Vorlagen „aus der Mitte des Bundestages“ .....	136
b) Weitere Behandlung der Initiative, Art. 76 Abs. 2 und 3 GG .....	138
aa) Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, 76 Abs. 2 GG .....	138
bb) Gesetzesvorlagen des Bundesrates, Art. 76 Abs. 3 GG .....	138
cc) Gesetzesvorlagen der Regierungsfraktion .....	138
2. Hauptverfahren, Art. 77 GG .....	140
a) Beratung und Beschlussfassung im Bundestag, Art. 77 Abs. 1 GG .....	140
aa) Beratung .....	140
(1) Die Verfahrensregeln in den §§ 78 bis 85 GOBT .....	140
(2) Rechtsfolgen bei Verfahrensfehlern, insbesondere bei der Behandlung einer Vorlage in einer Lesung .....	141

bb) Beschlussfassung durch den Bundestag .....	141
(1) Beschlussfähigkeit des Bundestages .....	142
(2) Beschlussfassung .....	143
b) Beteiligung des Bundesrates, Art. 77 Abs. 2 bis 4 GG .....	144
aa) Abgrenzung zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen .....	144
bb) Verfahrensrechtliche Vorgaben bei Einspruchsgesetzen, Art. 77 Abs. 2 bis 4 GG .....	146
(1) Zwingende Einberufung des Vermittlungsausschusses ...	146
(2) Kompetenzen des Vermittlungsausschusses .....	146
(3) Erneute Beschlussfassung des Bundestages bei Änderungsvorschlägen .....	147
(4) Einspruch des Bundesrates .....	147
(5) Erneute Rückgabe an den Bundestag .....	147
cc) Verfahrensrechtliche Vorgaben bei Zustimmungsgesetzen ...	148
dd) Zustandekommen des Gesetzes, Art. 78 GG .....	148
III. Gegenzeichnung, Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes, Art. 82 GG .....	148
1. Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister .....	148
2. Ausfertigung durch den Bundespräsidenten .....	149
a) Prüfungsrecht bezüglich der formellen Verfassungsmäßigkeit ...	150
b) Prüfungsrecht bezüglich der materiellen Verfassungsmäßigkeit .....	150
3. Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt .....	152
B. Der Bundestag .....	152
I. Die Geschäftsordnung des Bundestages .....	152
II. Untergliederungen und wichtige Organe des Bundestages .....	155
1. Untergliederungen des Bundestages .....	155
a) Fraktionen .....	155
b) Ausschüsse .....	157
2. Wichtige Organe des Bundestages .....	158
III. Verfassungsmäßige Rechte des Abgeordneten .....	158
1. Die Freiheit und Gleichheit des Mandats, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ...	158
2. Die parlamentarischen Beteiligungsrechte des Abgeordneten ...	161
3. Absicherung der Rechtsstellung durch Indemnität und Immunität sowie durch die Gewährung einer angemessenen Entschädigung ...	170
4. Prozessuale Durchsetzung der Statusrechte .....	171
IV. Parlamentarisches Untersuchungsverfahren, Art. 44 GG .....	172
V. Das Ende der Wahlperiode und die vorzeitige Auflösung des Bundestages .....	178
1. Das Ende der Wahlperiode und der Grundsatz der Diskontinuität ...	178
2. Die vorzeitige Auflösung des Bundestages .....	179
C. Der Bundesrat .....	181
I. Funktionen und Befugnisse des Bundesrates .....	181
II. Zusammensetzung und Organisation des Bundesrates .....	182

III. Das Abstimmungsverfahren im Bundesrat und typische verfassungsrechtliche Probleme .....	183
1. Das Abstimmungsverfahren im Bundesrat .....	183
2. Typische verfassungsrechtliche Probleme .....	183
a) Die bundesverfassungsrechtliche Zulässigkeit von Weisungen der Landesregierungen .....	183
b) Die bundesverfassungsrechtliche Zulässigkeit von Vorgaben der Landesparlamente .....	184
c) Das Verfahren bei uneinheitlicher Stimmabgabe entgegen Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG .....	186
D. Gesetzgebung durch die Exekutive: Rechtsverordnungen .....	187
I. Grundsätzliches zum Erlass von Rechtsnormen durch die Exekutive ....	187
II. Die Prüfung der Wirksamkeit von Rechtsverordnungen i.S.v. Art. 80 GG .....	188
1. Verfassungsmäßigkeit der formellgesetzlichen Rechtsgrundlage ....	189
a) Ermächtigungsadressaten, Art. 80 Abs. 1 S. 1 und 4 GG .....	189
b) Spezielles Bestimmtheitsgebot, Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG .....	190
c) Weitergehende Anforderungen des rechtsstaats- und demokratieprinzipiellen Parlamentsvorbehalts .....	192
2. Rechtmäßigkeit der Verordnung .....	192
a) Formelle Rechtmäßigkeit der Verordnung .....	193
aa) Zuständigkeit des Ordnungsgebers .....	193
bb) Verfahren der Ordnungsgebung, Art. 80 Abs. 2 und 3 GG ..	194
cc) Form der Verordnung, Art. 80 Abs. 1 S. 3 und Art. 82 Abs. 1 S. 2 GG .....	194
b) Materielle Rechtmäßigkeit der Verordnung .....	194
<b>§ 9 Regierung und Verwaltung .....</b>	<b>196</b>
A. Die Bundesregierung .....	196
I. Funktionen und Befugnisse der Bundesregierung .....	196
II. Bildung und Amtsdauer der Bundesregierung .....	198
III. Organisation und Verfahren innerhalb der Bundesregierung .....	198
B. Verwaltung .....	199
I. Der Begriff der Verwaltung und ihre Bedeutung im Staatsorganisationsrecht .....	199
II. Die Verteilung der Kompetenzen für den Vollzug von Bundesgesetzen zwischen Bund und Ländern und die verschiedenen Vollzugsmodelle ..	200
1. Landeseigenverwaltung, Art. 83, 84 GG .....	201
2. Bundesauftragsverwaltung, Art. 85 GG .....	202
3. Bundeseigenverwaltung, Art. 86 f. GG .....	208
4. Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen .....	208
5. Unzulässige Mischverwaltung, zulässige Verwaltungskooperation ...	209
III. Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung, kommunale Selbstverwaltung .....	211
1. Die Unterscheidung von unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung .....	211

2. Die kommunale Selbstverwaltung als bedeutendste Form der mittelbaren Staatsverwaltung .....	213
a) Normative Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, Art. 28 Abs. 2 GG .....	213
b) Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG als subjektives Recht der Gemeinden .....	214
aa) Schutzbereich .....	214
bb) Eingriffe .....	216
cc) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen .....	216
(1) Beschränkungsmöglichkeiten („Schranken“) .....	216
(2) Verfassungsrechtliche Grenzen der Beschränkungsmöglichkeiten („Schranken-Schranken“) .....	216
c) Rechtsschutz: Die Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG .....	217
<b>§ 10 Der Bundespräsident .....</b>	<b>218</b>
<b>§ 11 Rechtsprechung .....</b>	<b>220</b>
A. Wesensmerkmale von Rechtsprechung .....	220
B. Aufbau der Gerichtsbarkeit .....	221
C. Das Bundesverfassungsgericht .....	223
I. Stellung und Befugnisse des Bundesverfassungsgerichts .....	223
II. Zusammensetzung und Organisation .....	225
III. Einzelne Verfahrensarten .....	226
1. Organstreitverfahren, Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG .....	226
2. Bund-Länder-Streit, Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG .....	230
3. Abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG .....	230
4. Konkrete Normenkontrolle, Art. 100 Abs. 1 GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG .....	234
5. Die Verfassungsbeschwerde, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG .....	237
<b>§ 12 Grundzüge der Finanz- und Haushaltsverfassung .....</b>	<b>238</b>
A. Die Ausgabenzuständigkeit, Art. 104a f. GG .....	238
B. Die verschiedenen Arten von Abgaben .....	238
C. Gesetzgebungskompetenzen .....	241
I. Die Erhebung von Steuern, Art. 105 GG .....	241
II. Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben .....	242
D. Die Verteilung des Steueraufkommens („Ertragshoheit“), Art. 106 f. GG ...	246
E. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, Art. 109 ff. GG .....	247



**4. Teil****Grundgesetz und europäische Integration ..... 249****§ 13 Grundgesetz und europäische Integration ..... 249**

- A. Wesen, Ziele und Organe der Europäischen Union ..... 250
- B. Das Recht der Europäischen Union ..... 251
- C. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union und  
ihre Grenzen ..... 252
- D. Das Verhältnis von Unionsrecht und nationalem Recht ..... 253

**Stichwortverzeichnis ..... 257**