

Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
Vorwort		V
Vorwort zur ersten Auflage		VI
Abkürzungsverzeichnis		XVIII
Zur Arbeit mit diesem Buch		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. Staatlichkeit, Souveränität und Europäische Union	8	3
II. Das Grundgesetz als die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland	11	5
1. Tragende Grundsätze: Art. 1 und Art. 20 GG	11	5
2. Das Grundgesetz als Verfassung im formellen und materiellen Sinn	14	6
3. „Pouvoir constituant“, „pouvoir constitué“ und europäische Verfassung	16	7
Exkurs: Deutsche Einigung, gesamtdeutsche Verfassung und Verfassungsreferendum	18	8
4. Landesverfassungen im Bundesstaat	19	8
III. Zur Verfassungsinterpretation	20	9
§ 2 Staatsvolk und Staatsgewalt: die parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes	23	10
I. Staatsgewalt in demokratischer Legitimation – parlamentarische Demokratie	24	11
1. Demokratische Legitimation der staatlichen Gewalt	24	11

II. Parlamentarische Demokratie –			
Funktionen des Parlaments	31	13	
1. Funktionen des Parlaments – Überblick	33	14	
2. Insbesondere: Budgetrecht und Währungskrise	34	15	
3. Parlamentsvorbehalte	36	16	
III. Zwischen Staat und Gesellschaft: die politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes	44	20	
1. Politische Parteien zwischen Staat und Gesellschaft – Funktion und Begriff	46	21	
2. Freiheit und Gleichheit – verfassungsmäßige Rechte der Parteien	50	23	
3. Verfassungsfeindliche Parteien, Parteienprivileg und Parteiverbot	54	24	
4. Zwischen Freiheit und Chancengleichheit: Parteienfinanzierung und Verfassungsrecht	57	26	
5. Demokratische Binnenstruktur	60	27	
6. Politische Parteien im Verfassungsprozess	61	28	
IV. Staatsbürgerliche Gleichheit und Chancengleichheit: Legitimation durch Wahlen – verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht	66	30	
1. Verfassungsrechtliche Grundnorm: Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG	69	31	
2. Allgemeine, unmittelbare, freie und geheime Wahlen – Öffentlichkeit der Wahl	74	33	
a) Allgemeinheit der Wahl	74	33	
b) Unmittelbare, freie und geheime Wahlen – Öffentlichkeit der Wahl	77	34	
3. Insbesondere: Gleichheit der Wahl und Wahlsystem . .	80	35	
a) Zählwert- und Erfolgswertgleichheit	80	35	
b) Das Prinzip der personalisierten Verhältniswahl: Wahlsystem und Wahlverfahren	82	36	
4. Verfassungsfragen des geltenden Wahlrechts	88	38	
a) Negatives Stimmgewicht	88	38	
b) Sperrklauseln	90	39	
c) Grundmandatsklausel, Überhangmandate und Wahlrechtsgleichheit	92	40	
5. Wahlprüfungsverfahren	96	41	
6. Nach der Wahl: Fraktions- und Regierungsbildung (Überblick)	99	43	
V. „Wahlen und Abstimmungen“ – direkte Demokratie . . .	103	46	
1. Direkte Demokratie – Offenheit des Grundgesetzes . .	105	46	
a) Instrumente direkter Demokratie	105	46	

b) Offenheit des Grundgesetzes – Kriterien einer Verfassungsänderung	106	47
c) Art. 146 GG	108	48
2. Direkte Demokratie in den Ländern	109	48
a) Verfassungsautonomie der Länder	109	48
b) Gemeinsamkeiten und aktuelle Verfassungskonflikte	110	49
VI. Demokratieprinzip und Europäische Integration	117	52
1. Demokratische Legitimation der EU – Demokratiedefizit?	118	52
a) Das Konzept der „doppelten“ Legitimation	118	52
b) Strukturelles Demokratiedefizit	119	53
2. Grenzen der Integrationsermächtigung	121	54
a) Begrenzte Einzelermächtigung – keine „Kompetenz-Kompetenz“	121	54
b) Staatlichkeit und Verfassungsidentität als Schranke der Integration	122	54
c) Verfassungsgerichtliche Kontrolle	124	55
3. Integrationsverantwortung des Bundestags	125	55
§ 3 Der Rechtsstaat des Grundgesetzes (I): Das Gesetz als die zentrale Handlungsform des demokratischen Rechtsstaates	131	59
I. Grundlagen der rechtsstaatlichen Ordnung – Rechtsstaat und Gesetz	131	59
1. Der materielle Rechtsstaat des Grundgesetzes	131	59
2. Funktionen des Gesetzes – Rechtssicherheit und demokratische Legitimation	134	61
II. Gesetzesbegriff des Grundgesetzes – Gesetz und Verfassung	136	62
1. Formeller Gesetzesbegriff des Grundgesetzes	137	62
a) Gesetz im Sinn des Grundgesetzes – Definition	137	62
b) Einzelfallgesetze	141	63
2. Gesetzgebung in verfassungsrechtlicher Gebundenheit – Gesetzesprüfung	144	64
III. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes: Gesetzgebungskompetenzen	150	66
1. Systematik der Kompetenzverteilung – Grundregel des Art. 70 GG	155	67
2. Feststellung des einschlägigen Kompetenztitels	162	69
a) Auslegung der Kompetenznormen	163	69
b) Kompetenzmäßige Zuordnung: Subsumtion des Gesetzes unter die Kompetenznorm	170	71
c) Zuständigkeitskataloge und ungeschriebene Bundeskompetenzen	174	72

3. Voraussetzungen der Kompetenzausübung –			
Art. 71, 72 GG	179	74	
a) Ausschließliche Bundeszuständigkeit, Art. 71 GG . .	179	74	
b) Konkurrierende Zuständigkeit, Art. 72 GG	180	74	
4. Zum Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht,			
Art. 31 GG	191	78	
Anhang: PrüfungsschemaGesetzgebungzuständigkeit	194	79	
IV. Verfahren der Bundesgesetzgebung	202	83	
1. Gesetzesinitiative	204	84	
a) Initiativrecht	204	84	
b) Zur weiteren Behandlung der Gesetzesinitiative . .	206	85	
c) „Outsourcing“ und Kooperation – aktuelle Probleme der parlamentarischen Gesetzgebung	211	87	
2. Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat	212	88	
a) Gesetzesbeschluss des Bundestags	212	88	
b) Beteiligung des Bundesrats	215	89	
c) Zustandekommen eines Gesetzes	223	92	
3. Ausfertigung und Verkündung: das Abschlussverfahren	226	93	
4. Verfahren der Verfassungsänderung	231	95	
a) Formelle Voraussetzungen	231	95	
b) Materielle Voraussetzungen	232	96	
V. Landesgesetzgebung	233	97	
VI. Europäisches Recht in der Rechtsordnung des Grundgesetzes: Unionsrecht und EMRK	250	100	
1. Rechtsquellen des Unionsrechts	251	101	
2. Unionsrecht und Grundgesetz – EuGH und BVerfG . .	254	102	
a) Vorrang des Unionsrechts – Identität des Grundgesetzes	254	102	
b) Identitätskontrolle und ultra-vires-Kontrolle durch das BVerfG	256	103	
c) Zum Rangverhältnis der Normen – Kollisionslagen und ihre Auflösung	257	104	
3. Gesetzgebungszuständigkeiten und EU-Recht	269	107	
4. Grundgesetz und EMRK	272	109	
§ 4 Der Rechtsstaat des Grundgesetzes (II):			
Gewaltenteilung – rechtsstaatliche Grundsätze	276	111	
I. Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung:			
Gewaltenteilung	276	111	
1. Gewaltenteilung im Grundgesetz: Legislative, Exekutive, Judikative	277	112	
a) Gewaltenteilung: Begriff und Bedeutung	280	112	

b) Legislative und Exekutive	281	113
c) Judikative	284	114
2. Gewaltenteilung: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung – Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	289	116
a) Vorrang des Gesetzes	294	118
b) Vorbehalt des Gesetzes für Eingriffsakte	296	119
c) Insbesondere: Gesetzesvorbehalt für staatliche Informationstätigkeit	302	120
d) Gesetzesvorbehalt und Leistungsverwaltung	307	122
e) Wesentlichkeitsvorbehalte	312	123
f) Insbesondere: Gesetzesvorbehalt und „besonderes Gewaltverhältnis“	316	125
g) Zum Einfluss des Europarechts – Rückforderung gemeinschafts-rechtswidriger (unionsrechtswidriger) Subventionen	319	126
3. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gewaltenteilung und exekutive Normsetzung	327	130
a) Rechtsverordnungen	328	130
b) Satzungen	342	135
c) Verwaltungsvorschriften, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Gewaltenteilung	347	138
II. Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit	353	141
1. Grundsätzliche Bedeutung	353	141
2. Insbesondere: Rechtsklarheit	354	142
a) Klarheit und Bestimmtheit der Norm	355	142
b) Klarheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	361	144
3. Rechtssicherheit – Rückwirkungsverbot und Vertrauensschutz	364	145
a) Das Problem	368	146
b) Verbot rückwirkender Strafgesetze: Art. 103 Abs. 2 GG	369	146
c) IÜ: Rechtsstaatliches Rückwirkungsverbot	374	148
d) Vertrauensschutz außerhalb des Rückwirkungsverbots?	385	152
e) Europäisches Recht	390	153
III. Rechtsstaat und Übermaßverbot	396	156
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen und Inhalte des Übermaßverbots Verhältnismäßigkeitsprinzips	397	156
a) Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns als rechtsstaatlicher Grundsatz	397	156
b) Die Elemente des Verhältnismäßigkeitsgebots: Legitimer Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit	399	157

2. Geltungsbereich und Anwendung des Übermaßverbots	400	158
a) Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als Bindungsadressaten	400	158
b) Anwendung des Übermaßverbots: legitimes Handlungsziel	402	159
c) Anwendung des Übermaßverbots: Geeignetheit und Erforderlichkeit	404	160
d) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	406	160
e) Geltung zwischen Hoheitsträgern?	411	162
f) Europäisches Recht	412	162
IV. Justizgewähr, Rechtsschutz und gerichtliches Verfahren:		
Der Schutz der Rechtsstaatlichkeit	414	164
1. Rechtsschutzgarantie und Justizgewährungsanspruch . .	414	164
a) Der grundgesetzliche Anspruch auf Rechtsschutz . .	416	165
b) Voraussetzungen und Tragweite der Rechtsschutzgarantie	419	166
2. Gerichtsorganisation	425	169
a) Gewährleistung der fachlich gegliederten Gerichtsbarkeit und eines Instanzenzugs?	427	170
b) Das Recht auf den gesetzlichen Richter	429	170
3. Gerichtliches Verfahren und Grundgesetz	434	172
a) Das Recht auf Gehör	435	173
b) Rechtsstaatlichkeit und „Fairness“ des Verfahrens, insbesondere im Strafprozess	437	174
V. Das Widerstandsrecht des Art. 4 Abs. 4 GG	440	175
§ 5 Das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes	442	176
I. Grundlagen	442	176
1. Geschichtlich	445	177
2. Der Bundesstaatsbegriff des Grundgesetzes	447	178
a) Staatlichkeit von Bund und Ländern	448	178
b) Bundesstaatliche Kompetenzordnung – unitarischer Bundesstaat oder Wettbewerbsföderalismus?	450	179
c) Verfassungsautonomie der Länder und Homogenitätsprinzip	452	180
d) Bundesstaatlichkeit als unantastbares Verfassungsprinzip	453	180
e) Vor- und Nachteile des bundesstaatlichen Prinzips .	455	181
3. Bundesstaatlichkeit und Europäische Union	456	182
II. Kooperativer Föderalismus und Bundestreue – die föderalen Rechtsbeziehungen	460	183
1. Unitarisierung durch Kooperation – insbesondere: Staatsverträge	465	185

2.	Bundestreue, bundesfreundliches Verhalten	467	186
a)	Verfassungssystematischer Standort und grundsätzliche Bedeutung	467	186
b)	Insbesondere: Kompetenzschranken – Rücksichtnahme, keine Angleichung	469	187
c)	Insbesondere: Verfahrenspflichten	472	188
d)	Akzessorischer Charakter der Bundestreue – Anspruchsgrundlage?	474	189
III.	Verwaltungskompetenzen	483	192
1.	Der Grundsatz: Regelzuständigkeit der Länder im Verwaltungsbereich	486	193
2.	Der Normalfall: Landeseigener Vollzug von Bundesgesetzen	487	194
3.	Regelzuständigkeit der Länder für nicht gesetzesakzessorische Verwaltung	489	194
4.	Abweichung vom Regelfall: Bundesauftragsverwaltung .	492	195
5.	Bundeseigene Verwaltung	495	197
6.	Ungeschriebene Bundeskompetenzen auch für die Verwaltung?	498	198
7.	Unzulässige Mischverwaltung und zulässige Kooperation im Bundesstaat	501	198
8.	Bundesaufsicht, Bundeszwang, Bundesintervention . .	504	200
9.	Exkurs: Der verfassungsrechtliche Auftrag der Bundeswehr	508	202
IV.	Die Rechtsprechung in der bundesstaatlichen Ordnung .	513	204
V.	Die bundesstaatliche Finanz- und Haushaltsverfassung .	517	205
1.	Überblick	521	207
2.	Der Ausgangspunkt: Gesonderte Ausgabentragung (Konnexität), Art. 104a GG	522	207
3.	Steuerertragshoheit und Finanzausgleich	525	208
4.	Exkurs: Europäischer Finanzausgleich?	532	210
5.	Verteilung der Steuergesetzgebung	533	211
a)	Steuern und sonstige Abgaben: Begriffliche Voraussetzungen	533	211
b)	Zuständigkeiten	536	212
6.	Nichtsteuerliche Abgaben	539	213
a)	Nichtsteuerliche Abgaben und die Begrenzung- und Schutzfunktion der Finanzverfassung	539	213
b)	Sonderabgaben	543	214
7.	Exkurs: Die bundesstaatliche Haushaltsverfassung – Föderalismusreform II	546	215
VI.	Auswärtige Beziehungen und völkerrechtliche Verträge, Art. 32, 59 GG	554	220

1. Völkerrechtliche Verträge: Verbandskompetenz und Organkompetenz, Art. 32 und Art. 59 GG	556	220
2. Vertragsschluss- und Transformationsgesetz – das „Lindauer Abkommen“	558	222
§ 6 Staatsziele	563	224
I. Das soziale Staatsziel	563	224
1. Der soziale Rechtsstaat: Grundlagen	565	225
a) Zur Entwicklung des Sozialstaats im Grundgesetz .	565	225
b) Wesentliche Inhalte: Soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit	566	226
2. Zur positiven Bindungswirkung des Sozialstaatsprinzips	569	227
a) Sozialstaatsprinzip als Anspruchsgrundlage? Gesetzgebung und Verwaltung als Adressaten . .	569	227
b) Sozialstaatsprinzip als Bestandsgarantie?	572	228
c) Sozialstaatsprinzip als Eingriffslegitimation . . .	575	229
3. Zum Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat . .	576	230
II. Staatsziel Umweltschutz	579	231
1. Inhalt und Bedeutung der Verfassungsnorm	581	232
2. Bindungswirkungen	584	233
a) Gesetzgeber	584	233
b) Exekutive	585	234
III. Staatsziel Tierschutz	588	236
IV. Die Staatszielbestimmungen der Landesverfassungen .	589	237

Zweiter Teil
Staatsorgane

§ 7 Der Bundestag	592	240
I. Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung des Bundestags – Verfassungskonflikte	597	242
II. Bildung des Bundestags, Zusammensetzung und Verfahren	599	243
1. Verfahrensgrundsätze und Geschäftsordnung	600	244
2. Ende der Wahlperiode und Neuwahlen	605	246
III. Abgeordneter und Fraktion	607	247
1. Der Abgeordnete	607	248
a) Überblick: Rechte des Abgeordneten	607	248
b) Das freie Mandat: Freiheit in der Ausübung, Repräsentation und Pflichtenstellung des Abgeordneten	608	248

c) Freies Mandat und Parteizugehörigkeit des Abgeordneten	613	250
d) Parlamentarische Beteiligungsrechte des Abgeordneten: Freies Mandat und parlamentarisches Verfahren	616	252
e) Weitere Statusrechte des Abgeordneten	620	254
2. Fraktionen	625	256
3. Der fraktionslose Abgeordnete	630	258
IV. Organspezifische Rechte des Bundestags, insbesondere:		
Untersuchungsausschüsse	634	260
1. Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses	636	261
2. Verfassungsmäßige Bestimmung des Untersuchungs- gegenstands	637	261
a) Bezeichnung des Untersuchungsgegenstands und Festlegung	637	261
b) Materielle Schranken des Untersuchungsrechts	638	262
3. Zum Verfahren im Untersuchungsausschuss – Beweiserhebungsrechte	644	264
4. Exkurs: Landesverfassungsrecht	648	266
5. Weitere Informationspflichten der Exekutive – Informationsansprüche des Parlaments	649	267
§ 8 Der Bundesrat	654	273
I. Rechtsstellung, Bedeutung und Zusammensetzung des Bundesrats	658	274
1. Zur Funktion des Bundesrats in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes: Teilhabe der Länder an der Staatsgewalt im Bund	658	274
2. Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrats	659	274
II. Aufgaben und Befugnisse	662	276
1. Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes	662	276
a) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	662	276
b) Reichweite der Zustimmungspflicht – Änderung des Zustimmungsgesetzes	667	277
2. Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes	671	279
3. Bundesrat und Europa – Art. 23 GG	672	279
a) EU und innerstaatliche Kompetenzverteilung	672	279
b) Mitwirkung des Bundesrats in EU-Angelegenheiten: Art. 23 Abs. 4 und 5 GG	673	280
c) Verhandlungsführer der Länder, Art. 23 Abs. 6 GG	676	281
d) Prozessuale Konsequenzen	677	281
III. Garantie der Mitwirkungsrechte – Bundesrat und „Ewigkeitsgarantie“	679	282

§ 9 Die Bundesregierung	684	285
I. Die Bundesregierung als Verfassungsorgan: Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung	688	286
II. Bildung und Amtsdauer der Bundesregierung	692	288
1. Bildung der Bundesregierung	693	288
2. Amtsdauer der Bundesregierung, Misstrauensvotum .	696	290
3. Die Vertrauensfrage	698	290
III. Interne Organisation und Aufgabenverteilung	704	294
1. Kanzlerprinzip, Ressortprinzip, Kollegialprinzip – zur Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung	704	294
a) Systematik des Art. 65 GG	704	294
b) Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers	705	294
c) Ressortkompetenzen, Kollegialprinzip	708	296
2. Das Beschlussverfahren der Bundesregierung	713	298
IV. Einzelne Kompetenzen der Bundesregierung	715	299
§ 10 Der Bundespräsident	720	301
I. Rechtsstellung und Bedeutung	720	301
1. Stellung im Grundgesetz	721	302
2. Zur Gegenzeichnungspflicht	724	302
II. Kompetenzen des Bundespräsidenten, insbesondere das Prüfungsrecht	730	304
1. Ausfertigung von Gesetzen und Prüfungskompetenz .	730	304
2. Vertretung der Bundesrepublik nach außen	737	307
3. Weitere Befugnisse	740	308
4. „Politische“ Befugnisse des Bundespräsidenten? . . .	742	308
Anhang zu §§ 7–10: Staatsorgane der Länder	746	311

Dritter Teil

Der Schutz der Verfassung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit

§ 11 Das Bundesverfassungsgericht	753	315
I. Das Bundesverfassungsgericht: Bedeutung und verfassungsrechtliche Stellung	753	315
II. Einzelne verfassungsgerichtliche Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	759	317
1. Organstreitverfahren, Art. 93 Abs. 1 Nr 1 GG; §§ 13 Nr 5, 63 ff BVerfGG	760	317
2. Bund-Länder-Streit, Art. 93 Abs. 1 Nr 3 GG; §§ 13 Nr 7, 68 ff BVerfGG	767	321
3. Sonstige föderale Streitigkeiten, Art. 93 Abs. 1 Nr 4 GG; §§ 13 Nr 8, 71, 72 BVerfGG	772	323

4. Die abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr 2 GG; §§ 13 Nr 6, 76 ff BVerfGG	774	323
5. Die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr 2a GG; §§ 13 Nr 6a, 76 ff BVerfGG	781	326
6. Feststellung der Ersetzbarkeit von Bundesrecht, Art. 93 Abs. 2 GG; §§ 13 Nr 6b, 97 BVerfGG	783	326
7. Die konkrete Normenkontrolle (Richtervorlage), Art. 100 Abs. 1 GG; §§ 13 Nr 11, 80 ff BVerfGG	784	327
8. Verfassungsbeschwerden	791	330
9. Weitere Verfahren	795	331
III. Allgemeine Fragen des Verfahrens und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	801	333
1. Besonderheiten der Normprüfungsverfahren	801	334
a) Verfassungskonforme Auslegung	802	334
b) Zurückhaltung gegenüber dem Gesetzgeber	803	334
c) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: Nichtigerklärung oder Feststellung der Verfassungswidrigkeit	804	334
2. Einstweilige Anordnungen des Bundesverfassungs- gerichts	810	337
Anhang: Hinweise zu Zulässigkeitsfragen der Ausgangsfälle . . .	814	339
§ 12 Landesverfassungsgerichtsbarkeit	846	351
I. Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern: die wichtigsten Verfahrensarten	846	351
II. Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zueinander	865	359
1. Der Grundsatz: Selbstständiges Nebeneinander	865	359
2. Insbesondere: Landesverfassungsbeschwerde wegen Verletzung von Landesgrundrechten in Anwendung von Bundesrecht	869	361
Anhang: Schematische Übersicht zum Gesetzgebungsverfahren . . .	363	
Sachverzeichnis	367	