

Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i>		V
<i>Vorwort zur ersten Auflage</i>		VI
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>		XVII
<i>Zur Arbeit mit diesem Buch</i>		XX

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“ und „pouvoir constitué“	15	6
Exkurs: Deutsche Einigung, gesamtdeutsche Verfassung und Verfassungsreferendum	16	6
3. Landesverfassungen im Bundesstaat	17	7
4. Europäische Verfassung – Grundlagenvertrag	18	7
III. Zur Verfassungsinterpretation	19	8

§ 2 Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes 23 10

I. Staatsgewalt in demokratischer Legitimation – parlamentarische Demokratie	23	10
II. Parlamentarische Demokratie – Funktionen des Parlaments	27	11
1. Funktionen des Parlaments – Überblick	29	13
2. Parlamentsvorbehalte	30	13
III. Legitimation durch Wahlen – verfassungsrechtliche Wahlrechtsgrundsätze	39	18
1. Wahlrechtsgrundsätze und Bundeswahlgesetz	43	19

2. Allgemeine, unmittelbare, freie und geheime Wahlen	46	20
a) Allgemeinheit der Wahl	46	20
b) Unmittelbare und geheime Wahlen	47	20
c) Freie Wahlen	49	21
3. Insbesondere: Gleichheit der Wahl und Wahlsystem	53	22
a) Zählwert- und Erfolgswertgleichheit	53	22
b) „Personalisierte Verhältniswahl“ – zum Wahlsystem	54	22
c) Sperrklauseln, Grundmandate, Überhangmandate – Verfassungsfragen des geltenden Wahlrechts	59	24
aa) 5%-Sperrklausel	59	24
bb) Grundmandatsklausel, Überhangmandate und Wahlrechtsgleichheit	61	25
d) Wahlprüfung durch das Bundesverfassungsgericht	65	27
4. Demokratie und periodische Wahlen	67	28
5. Wahlrecht und Staatsangehörigkeit	68	28
a) Der Grundsatz: „Volk“ in Art. 20 Abs. 2 GG als Staatsvolk	68	28
b) Kommunalwahlrecht und Unionsbürgerschaft	70	29
IV. Politische Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes	75	31
1. Politische Parteien – Begriff und grundsätzliche Bedeutung	78	32
2. Freiheit und Gleichheit – verfassungsmäßige Rechte der Parteien	82	34
3. Verfassungsfeindliche Parteien, Parteienprivileg und Parteiverbot	85	35
4. Parteienfinanzierung	89	37
5. Demokratische Binnenstruktur	93	38
6. Politische Parteien im Verfassungsprozess	96	39
V. Ausübung der Staatsgewalt durch Abstimmungen – direkte Demokratie	101	41
1. Direkte Demokratie in den Ländern	103	42
a) Verfassungsautonomie der Länder	103	42
b) Gemeinsamkeiten und aktuelle Verfassungskonflikte	104	42
2. Direkte Demokratie ins Grundgesetz?	111	44
VI. Demokratieprinzip und Europäische Integration	114	46
 § 3 Das Gesetz als die zentrale Handlungsform des demokratischen Rechtsstaates	120	49
I. Gesetz, Demokratie und Rechtsstaat – grundsätzliche Zusammenhänge und Gesetzesbegriff des Grundgesetzes – Aufbau der Rechtsordnung	120	49

1. Funktionen des Gesetzes – Rechtssicherheit und demokratische Legitimation	122	50
2. Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes	124	50
a) Formeller Gesetzesbegriff	124	50
b) Einzelfallgesetze	127	51
3. Keine Gesetzgebung: delegierte Rechtsetzung – untergesetzliches Recht	130	52
4. Aufbau der Rechtsordnung	132	52
II. Gesetzgebung in verfassungsrechtlicher Gebundenheit – Gesetzesprüfung	136	54
1. Formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit	136	54
2. Gesetzesprüfung	138	54
III. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes: Gesetzgebungskompetenzen	141	55
1. Systematik der Kompetenzverteilung – Grundregel des Art. 70 GG	146	56
2. Feststellung des einschlägigen Kompetenztitels	152	58
a) Auslegung der Kompetenznormen	153	58
b) Kompetenzmäßige Zuordnung	160	60
c) Zuständigkeitskataloge und ungeschriebene Bundekompetenzen	166	61
3. Voraussetzungen der Kompetenzausübung – Art. 71, 72 GG	172	63
a) Ausschließliche Bundeszuständigkeit, Art. 71 GG	172	63
b) Konkurrierende Zuständigkeit, Art. 72 GG	173	63
aa) Gesetzgebungsbefugnis des Bundes, Art. 72 Abs. 2 GG	174	64
bb) Gesetzgebungsbefugnis der Länder, Art. 72 Abs. 1 GG	177	65
cc) Abweichungsgesetzgebung der Länder, Art. 72 Abs. 3 GG	179	66
dd) Rückholmöglichkeit, Art. 72 Abs. 4 GG	180	67
ee) Übergangsrecht	181	67
4. Zum Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht, Art. 31 GG	184	68
IV. Verfahren der Bundesgesetzgebung	193	73
1. Gesetzesinitiative	195	73
a) Initiativrecht	195	73
b) Zur weiteren Behandlung der Gesetzesinitiative	197	74
2. Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat	201	75
a) Gesetzesbeschluss des Bundestags	201	76
b) Beteiligung des Bundesrats	204	77
aa) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	204	77
bb) Verfahren bei Einspruchsgesetzen	205	77

cc) Verfahren bei Zustimmungsgesetzen	211	79
c) Zustandekommen eines Gesetzes	213	79
3. Ausfertigung und Verkündung:		
das Abschlussverfahren	216	80
4. Verfahren der Verfassungsänderung	221	82
a) Formelle Voraussetzungen	221	82
b) Materielle Voraussetzungen	222	82
V. Landesgesetzgebung	223	83
VI. Recht der EU in der Rechtsordnung des Grundgesetzes . .	240	87
1. Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts	241	87
2. Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz – EuGH und BVerfG	244	89
3. Gesetzgebungszuständigkeiten und EG-Recht	250	91
4. Grundgesetz und EMRK	252	92
§ 4 Das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes	255	94
I. Das Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz – Struktur und grundsätzliche Bedeutung	255	94
II. Das Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz: Gewaltenteilung	260	96
1. Gewaltenteilung im Grundgesetz	265	97
2. Legislative, Exekutive, Judikative – die typischen Aufgaben	266	97
a) Legislative: Normsetzung als parlamentarische Gesetzgebung	266	97
b) Exekutive: Gesetzesvollzug	267	98
c) Judikative	268	98
3. Abgrenzungsprobleme, Kompetenzkonflikte	271	99
a) Legislative – Exekutive	271	99
b) Zur Rechtsprechung	272	100
4. Gewaltenteilung und Europa	274	100
III. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	280	103
1. Vorrang des Gesetzes	287	105
2. Vorbehalt des Gesetzes für Eingriffsakte	288	105
3. Insbesondere: Gesetzesvorbehalt für staatliche Informationstätigkeit	294	107
4. Gesetzesvorbehalt und Leistungsverwaltung	298	109
5. Wesentlichkeitsvorbehalte	304	110
6. Insbesondere: Gesetzesvorbehalt und „besonderes Gewaltverhältnis“	310	112
7. Zum Einfluss des Europarechts – Rückforderung gemeinschaftswidriger Subventionen	311a	113
IV. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gewaltenteilung und exekutive Normsetzung	321	117
1. Rechtsverordnungen	323	118

a) Bestimmtheitserfordernisse	323	118
b) Adressaten, Verfahren	332	120
2. Satzungen	340	124
3. Verwaltungsvorschriften, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Gewaltenteilung	346	127
V. Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit	354	130
1. Grundsätzliche Bedeutung	354	130
2. Insbesondere: Rechtsklarheit	355	131
a) Klarheit und Bestimmtheit der Norm	356	131
b) Klarheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	362	133
3. Rechtssicherheit – Rückwirkungsverbot und Vertrauensschutz	365	134
a) Das Problem	369	134
b) Verbot rückwirkender Strafgesetze: Art. 103 Abs. 2 GG	370	135
c) IÜ: Rechtsstaatliches Rückwirkungsverbot	374	136
d) Vertrauensschutz außerhalb des Rückwirkungsverbots?	385	140
e) Gemeinschaftsrecht	390	141
VI. Rechtsstaat und Übermaßverbot	396	143
1. Grundsätzliche Bedeutung, Elemente des Verhältnismäßigkeitsprinzips	398	144
a) Das Verhältnismäßigkeitsgebot im Grundgesetz: Bedeutung und Geltungsbereich	398	144
b) Die Elemente des Verhältnismäßigkeitsgebots: Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit	399	144
c) Geeignetheit und Erforderlichkeit in Verwaltung und Gesetzgebung	400	145
d) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn: Das Prinzip der Abwägung	405	146
2. Zum Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeitsprinzips	409	147
a) Ermessensentscheidungen	409	147
b) Eingriffsakte	410	148
c) Zwischen Hoheitsträgern?	412	148
d) Gemeinschaftsrecht	413	149
VII. Justizgewähr, Rechtsschutz und gerichtliches Verfahren:		
Der Schutz der Rechtsstaatlichkeit	416	150
1. Rechtsschutzgarantie und Justizgewährungsanspruch	416	150
a) Der grundgesetzliche Anspruch auf Rechtsschutz	418	151
b) Voraussetzungen und Tragweite der Rechtsschutzgarantie	421	152
aa) Schutz subjektiver Rechte und Grundrechte	421	152

bb) Kein Letztentscheidungsrecht der Verwaltung	422	152
cc) Verfahrensordnungen und effektiver Rechtsschutz	423	153
2. Gerichtsorganisation	428	155
a) Gewährleistung der fachlich gegliederten Gerichtbarkeit?	431	156
b) Gewährleistung einer mehrinstanzlichen Gerichtbarkeit?	433	156
c) Das Recht auf den gesetzlichen Richter	434	157
3. Gerichtliches Verfahren und Grundgesetz	441	159
a) Das Recht auf Gehör	443	159
b) Rechtsstaatlichkeit und „Fairness“ des Verfahrens, insbesondere im Strafprozess	447	161
VIII. Das Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 GG	453	162
§ 5 Das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes	455	164
I. Grundlagen	455	164
1. Geschichtlich	458	165
2. Der Bundesstaatsbegriff des Grundgesetzes	460	165
a) Staatlichkeit von Bund und Ländern	461	166
b) Bundesstaatliche Kompetenzordnung	463	166
c) Verfassungsautonomie der Länder	464	167
d) Bundesstaatlichkeit als grundlegendes Verfassungsprinzip	465	167
e) Bedeutung und Rechtfertigung des bundesstaatlichen Prinzips	467	168
3. Ausblick: Bundesstaatlichkeit und Europäische Union	468	168
II. Kooperativer Föderalismus und Bundestreue – die föderalen Rechtsbeziehungen	472	170
1. Unitarischer Bundesstaat und föderaler Wettbewerb	476	171
2. Unitarisierung durch staatsvertragliche Regelungen	478	172
3. Bundestreue, bundesfreundliches Verhalten	481	173
a) Verfassungssystematischer Standort und grundsätzliche Bedeutung	481	173
b) Insbesondere: Kompetenzschränken	483	173
c) Insbesondere: Verfahrenspflichten	486	175
d) Akzessorischer Charakter der Bundestreue – Anspruchsgrundlage?	488	175
III. Verwaltungskompetenzen	496	178
1. Der Grundsatz: Regelzuständigkeit der Länder im Verwaltungsbereich	500	179
2. Der Normalfall: Landeseigener Vollzug von Bundesgesetzen	501	179
3. Regelzuständigkeit der Länder für nicht gesetzesakzessorische Verwaltung	504	180

4. Abweichung vom Regelfall: Bundesauftragsverwaltung . . .	507	181
5. Bundeseigene Verwaltung	510	183
6. Ungeschriebene Bundeskompetenzen auch für die Verwaltung?	514	184
7. Unzulässige Mischverwaltung und zulässige Kooperation im Bundesstaat	516	185
8. Bundesaufsicht, Bundeszwang, Bundesintervention . . .	519	185
9. Der verfassungsrechtliche Auftrag der Bundeswehr . . .	524	188
IV. Die Rechtsprechung in der bundesstaatlichen Ordnung . . .	525	190
V. Die bundesstaatliche Finanzverfassung	529	191
1. Überblick	532	192
2. Der Ausgangspunkt: gesonderte Ausgabentragung (Konnexität), Art. 104a GG	533	192
3. Steuerertragshoheit und Finanzausgleich	535	193
4. Verteilung der Steuergesetzgebung	542	195
a) Der Steuerbegriff des Grundgesetzes	542	195
b) Zuständigkeiten	543	195
5. Nichtsteuerliche Abgaben	546	196
a) Die Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung	546	196
b) Prinzipiell zulässige Abgaben	547	197
c) Sonderabgaben	550	198
VI. Vertragsschlusskompetenzen im Bundesstaat, Art. 32, 59 GG	556	201
1. Völkerrechtliche Verträge: Zuständigkeiten und Verfahren	558	202
2. Völkerrechtliche Verträge des Bundes zu Gegenständen der Landesgesetzgebung: Vertragsschluss- und Transformationsgesetz	559	202
§ 6 Staatsziele	565	205
I. Das soziale Staatsziel	565	205
1. Begriff und grundsätzliche Bedeutung des Sozialstaatsprinzips	566	205
2. Zum Inhalt des Sozialstaatsprinzips	567	206
3. Zur aktuellen Bedeutung des Sozialstaatsprinzips	572	208
a) Sozialstaatsprinzip als unmittelbare Anspruchsgrundlage	573	208
b) Sozialstaatsprinzip als Bestandsgarantie	576	209
c) Sozialstaatsprinzip als Eingriffslegitimation	577	209
4. Zum Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat	579	209
II. Staatsziel Umweltschutz	581	210
III. Staatsziel Tierschutz	587	213
IV. Die Staatszielbestimmungen der Landesverfassungen . . .	588	214

Zweiter Teil
Staatsorgane

§ 7 Der Bundestag	592	217
I. Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung des Bundestags	597	219
II. Bildung des Bundestags, Zusammensetzung und Verfahren	600	220
1. Wahl des Bundestags, Wahlperioden, Auflösung des Bundestags	600	220
2. Zum parlamentarischen Verfahren	602	221
3. Insbesondere: Fraktionen und Ausschüsse	604	222
III. Organspezifische Rechte des Bundestags, insbesondere:		
Untersuchungsausschüsse	611	225
1. Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses	613	226
2. Verfassungsmäßige Bestimmung des Untersuchungsgegenstands	614	226
a) Bezeichnung des Untersuchungsgegenstands und Festlegung	614	226
b) Materielle Schranken des Untersuchungsrechts	615	227
3. Zum Verfahren im Untersuchungsausschuss – Beweiserhebungsrechte	621	228
4. Weitere Informationspflichten der Exekutive – Informationsansprüche des Parlaments	625a	231
IV. Die Rechtsstellung des Bundestagsabgeordneten	629	233
1. Repräsentation, freies Mandat und parteienstaatliche Demokratie	629	234
a) Der Ausgangspunkt: Der Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes	629	234
b) Freies Mandat, Parteizugehörigkeit und Fraktionsdisziplin	632	235
2. Repräsentation und Gleichheit der Abgeordneten – insbesondere: der fraktionslose Abgeordnete	638	237
3. Weitere Rechte und Pflichten des Abgeordneten	641	239
§ 8 Der Bundesrat	649	245
I. Rechtsstellung, Bedeutung und Zusammensetzung des Bundesrats	653	246
1. Zur Funktion des Bundesrats in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes: Teilhabe der Länder an der Staatsgewalt im Bund	653	246
2. Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrats	654	246
II. Aufgaben und Befugnisse	657	248
1. Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes	657	248
a) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	657	248

b) Einheitsthese und Änderung des zustimmungs- bedürftigen Gesetzes in seinen nicht zustimmungs- bedürftigen Teilen	659	249
2. Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes	663	251
3. Bundesrat und Europa – Art. 23 GG	664	251
III. Garantie der Mitwirkungsrechte – Bundesrat und „Ewigkeitsgarantie“	666	252
§ 9 Die Bundesregierung	671	255
I. Die Bundesregierung als Verfassungsorgan: Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung	674	256
II. Bildung und Amtsdauer der Bundesregierung	677	258
1. Bildung der Bundesregierung	678	258
2. Amtsdauer der Bundesregierung, Misstrauensvotum	681	259
3. Die Vertrauensfrage	683	260
III. Interne Organisation und Aufgabenverteilung	687	264
1. Kanzlerprinzip, Ressortprinzip, Kollegialprinzip – zur Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung	687	264
a) Systematik des Art. 65 GG	687	264
b) Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers	688	264
c) Ressortkompetenzen, Kollegialprinzip	691	265
2. Das Beschlussverfahren der Bundesregierung	696	268
IV. Einzelne Kompetenzen der Bundesregierung	698	269
§ 10 Der Bundespräsident	701	270
I. Rechtsstellung und Bedeutung	703	271
1. Stellung im Grundgesetz	703	271
2. Zur Gegenzeichnungspflicht	706	272
II. Kompetenzen des Bundespräsidenten, insbesondere das Prüfungsrecht	712	273
1. Ausfertigung von Gesetzen und Prüfungskompetenz	712	274
2. Vertretung der Bundesrepublik nach außen	717	276
3. Weitere Befugnisse	720	277
4. „Politische“ Befugnisse des Bundespräsidenten?	722	278
Anhang zu §§ 7–10: Staatsorgane der Länder	726	271

Dritter Teil

Der Schutz der Verfassung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit

§ 11 Das Bundesverfassungsgericht	743	284
I. Das Bundesverfassungsgericht: Bedeutung und verfassungsrechtliche Stellung	743	284

II. Einzelne verfassungsgerichtliche Verfahren		
vor dem Bundesverfassungsgericht	749	286
1. Organstreitverfahren, Art. 93 Abs. 1 Nr 1 GG;		
§§ 13 Nr 5, 63 ff BVerfGG	750	286
2. Bund-Länder-Streit, Art. 93 Abs. 1 Nr 3 GG;		
§§ 13 Nr 7, 68 ff BVerfGG	757	290
3. Sonstige föderale Streitigkeiten, Art. 93 Abs. 1 Nr 4 GG;		
§§ 13 Nr 8, 71, 72 BVerfGG	762	292
4. Die abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr 2 GG;		
§§ 13 Nr 6, 76 ff BVerfGG	764	293
5. Die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1		
Nr 2a GG; §§ 13 Nr 6a, 76 ff BVerfGG	771	295
5a. Feststellung der Ersetzbarkeit von Bundesrecht,		
Art. 93 Abs. 2 GG; §§ 13 Nr 6b, 97 BVerfGG	772a	296
6. Die konkrete Normenkontrolle (Richtervorlage),		
Art. 100 Abs. 1 GG; §§ 13 Nr 11, 80 ff BVerfGG	773	296
7. Verfassungsbeschwerden	781	300
8. Weitere Verfahren	785	301
III. Allgemeine Fragen des Verfahrens und der Entscheidung		
des Bundesverfassungsgerichts	791	302
1. Besonderheiten der Normprüfungsverfahren	791	302
a) Verfassungskonforme Auslegung	792	303
b) Zurückhaltung gegenüber dem Gesetzgeber	793	303
c) Die Entscheidung des BVerfG: Nichtigerklärung		
oder Feststellung der Verfassungswidrigkeit	794	303
2. Einstweilige Anordnungen		
des Bundesverfassungsgerichts	800	306
Anhang: Hinweise zu Zulässigkeitsfragen der Ausgangsfälle	804	307
§ 12 Landesverfassungsgerichtsbarkeit	836	319
I. Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern: die wichtigsten		
Verfahrensarten	836	319
II. Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit		
im Verhältnis zueinander	855	327
1. Der Grundsatz: Selbstständiges Nebeneinander	855	327
2. Insbesondere: Landesverfassungsbeschwerde wegen		
Verletzung von Landesgrundrechten in Anwendung		
von Bundesrecht	859	329
Anhang: Schematische Übersicht zum Gesetzgebungsverfahren		331
<i>Sachregister</i>		335