

## Inhaltsübersicht

	S.	Rn.
Inhaltsverzeichnis .....	XI	
Literaturverzeichnis .....	XXIX	
Abkürzungsverzeichnis .....	XXXI	
<b>Vorbemerkungen</b> .....	1	1
§ 1. Kurze Einführung in das juristische Lernen .....	1	1
<b>Teil I. Grundlagen und Grundbegriffe</b> .....	17	81
§ 2. Gegenstand des Staatsrechts .....	17	81
§ 3. Einordnung des Staatsrechts .....	20	94
§ 4. Verfassung – Grundgesetz .....	27	130
<b>Teil II. Wesensmerkmale der Bundesrepublik Deutschland</b> .....	51	226
§ 5. Staatsgrundlagen und Staatsziele .....	51	226
§ 6. Demokratie .....	59	258
§ 7. Rechtsstaat .....	101	443
§ 8. Republik .....	123	546
§ 9. Sozialstaat .....	126	561
§ 10. Bundesstaat .....	135	601
§ 11. Finanzstaat, Finanzverfassung .....	167	738
§ 12. Umwelt- und Tierschutz .....	186	820
§ 13. Offene Staatlichkeit .....	189	831
§ 14. Bestand des Verfassungsstaates – „wehrhafte Demokratie“ ..	199	883
<b>Teil III. Organe und Kompetenzen</b> .....	209	916
§ 15. Gewaltenteilung .....	209	916
§ 16. Gesetzgebung .....	227	998
§ 17. Regierung und Verwaltung .....	302	1360
§ 18. Rechtsprechung .....	342	1581
Verzeichnis der Übersichten und Schemata .....	353	
Verzeichnis der Erläuterungsfälle .....	357	
Verzeichnis der zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungs- gerichts .....	359	
Sachverzeichnis .....	365	

# Inhaltsverzeichnis

	S.	Rn.
Literaturverzeichnis .....	XXIX	
Abkürzungsverzeichnis .....	XXXI	
<b>Vorbemerkungen</b> .....	1	1
§ 1. Kurze Einführung in das juristische Lernen .....	1	1
I. Drei „klassische“ juristische Lehrgebiete .....	1	1
II. „Juristisches Handwerkszeug“ .....	1	6
1. Ausgangsbefund .....	1	6
2. Methode .....	2	7
a) Definition .....	2	7
b) Subsumtion .....	2	9
c) Recht und Sprache .....	2	10
d) Mehrdeutigkeit von Wörtern .....	3	11
e) Notwendige Abstraktion der Gesetzessprache ..	3	14
f) Fazit .....	4	18
3. Prüfungsrelevanz .....	4	19
4. Erfassen des Sachverhalts einschließlich der Aufga- benstellung (des Bearbeitervermerks) .....	4	21
a) Sachverhalt .....	4	21
b) Bearbeitervermerk .....	5	23
aa) Rechtmäßigkeit .....	5	23
bb) Verfassungsmäßigkeit .....	5	24
cc) Formelle und materielle Prüfung .....	6	26
dd) Prozessualer Teil .....	6	30
5. Gliederung .....	7	34
6. Niederschrift: juristische Darstellung .....	8	36
a) Formales, insbesondere Rechtschreibung und Stil .....	8	36
b) Gutachtenstil, Syllogismus .....	8	39
c) Zitieren von Normen .....	11	54
III. Lernstrategien .....	12	60
1. „Weniger ist mehr“ .....	12	60
2. „Locker leben und hart arbeiten“ .....	12	62
3. Stoffaneignung .....	13	68

	S.	Rn.
a) Keine Litanei: Arbeit mit dem Gesetz . . . . .	13	68
b) „Mutter des Erfolgs“: konsequente Wiederholung . . . . .	14	72
c) „Übung macht den Meister“ . . . . .	15	75
d) Zu guter Letzt . . . . .	15	77
<b>Teil I. Grundlagen und Grundbegriffe . . . . .</b>	<b>17</b>	<b>81</b>
§ 2. Gegenstand des Staatsrechts . . . . .	17	81
I. Recht . . . . .	17	82
II. Staat . . . . .	18	86
1. Staatsrecht und Staatslehre . . . . .	18	86
2. Völkerrecht . . . . .	18	87
3. Juristische Verselbständigung . . . . .	19	90
§ 3. Einordnung des Staatsrechts . . . . .	20	94
I. Öffentliches Recht und Privatrecht . . . . .	20	95
1. Zweiteilung der verschiedenen Rechtswege . . . . .	20	95
2. Unterschiedliche Konzepte . . . . .	21	100
3. Abgrenzungstheorien . . . . .	22	103
4. Teilgebiete des Privatrechts und des öffentlichen Rechts . . . . .	22	107
II. Staatsrecht und Verwaltungsrecht . . . . .	23	112
1. Staatsrecht . . . . .	23	113
a) Inhalt . . . . .	23	113
b) Verfassungsrecht . . . . .	24	119
c) Bundes- und Landesverfassungsrecht . . . . .	25	122
d) Europarecht . . . . .	25	123
2. Verwaltungsrecht . . . . .	25	124
a) Allgemeines Verwaltungsrecht . . . . .	26	125
b) Besonderes Verwaltungsrecht . . . . .	26	126
c) Sozialrecht und Steuerrecht . . . . .	26	127
§ 4. Verfassung – Grundgesetz . . . . .	27	130
I. Funktionen einer Verfassung . . . . .	27	130
1. Allgemeines . . . . .	27	130
2. Verfassung im freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat . . . . .	28	132
II. Autorität der Verfassung . . . . .	29	137
1. Erschwerte Abänderbarkeit . . . . .	29	139
2. Vorrang der Verfassung . . . . .	30	141
III. Kleine Verfassungsgeschichte . . . . .	33	158
IV. Verfassunggebung . . . . .	35	164
1. Verfassunggebende und verfasste Staatsgewalt . . . . .	35	164

	S.	Rn.
2. Verfassungsänderungen .....	35	168
a) Fundamentalreformen .....	35	168
b) „Einfache“ Verfassungsänderungen .....	36	169
V. Grundgesetz .....	36	171
1. Bundesverfassung und Verfassungen der Länder ..	36	171
2. Entstehung des Grundgesetzes .....	37	175
3. Deutsche Einheit .....	39	181
4. Legitimationsdefizit des Grundgesetzes? .....	40	184
5. Gliederung .....	40	185
VI. Verfassungstext – Verfassungsauslegung .....	43	195
1. Fehlende Eindeutigkeit des Verfassungstextes ....	43	195
2. Rechtsanwendung – juristische Methode .....	44	200
3. Auslegung (Interpretation) .....	45	203
4. Rechtsfortbildung .....	46	211
5. Methodendilemma – Methodenstreit .....	47	217
6. Besonderheiten der Verfassungsauslegung .....	48	221
<b>Teil II. Wesensmerkmale der Bundesrepublik Deutsch-</b>		
<b>land .....</b>	<b>51</b>	<b>226</b>
§ 5. Staatsgrundlagen und Staatsziele .....	51	226
I. Bedeutung .....	51	226
II. Staatsgrundlagen – Staatsfundamentalnorm .....	52	229
1. Begriff .....	52	229
2. Unabänderliche Grundlagen .....	52	231
3. Menschenwürdegarantie als oberste Verfassungs-		
direktive .....	53	233
4. Art. 20 GG als Staatsfundamentalnorm .....	53	235
a) Inhalt .....	53	235
b) Unmittelbar geltendes, aber abstraktes Ver-		
fassungsrecht .....	54	240
c) Erstreckung auf die Länder .....	55	246
5. Weitere Charakteristika der Bundesrepublik .....	56	249
6. Verhältnis zur freiheitlichen demokratischen		
Grundordnung („FDGO“) .....	57	251
III. Staatsziele – Staatszielbestimmungen .....	57	254
§ 6. Demokratie .....	59	258
I. Volkssouveränität .....	59	259
1. Begriff .....	59	259
2. Ursprung und Ausübung der Staatsgewalt .....	60	261
a) Ausübung der Staatsgewalt unmittelbar durch		
das Volk .....	60	262

	S.	Rn.
b) Ausübung der Staatsgewalt durch „besondere Organe“ .....	60	263
3. Staatsvolk .....	61	267
a) Formale statt materielle Anknüpfung .....	61	269
b) Abstrakte Bestimmung .....	62	270
4. Legitimation .....	63	273
a) Unmittelbare und mittelbare Legitimation ....	63	273
b) Arten der Legitimation .....	64	276
aa) Institutionell-funktionelle Legitimation ..	64	278
bb) Organisatorisch-personelle Legitimation .	64	281
cc) Sachlich-inhaltliche Legitimation .....	65	284
II. Formen der Demokratie .....	66	288
1. Direkte Demokratie als Urform und Utopie ....	66	288
2. Repräsentative Demokratie .....	67	289
a) Legitimation durch Repräsentation .....	67	290
b) Freies statt imperatives Mandat .....	67	292
c) Parlamentsvorbehalt (Wesentlichkeitslehre) ...	69	296
3. Plebiszitäre Demokratie .....	70	299
III. Regierungssysteme .....	71	302
1. Abgrenzungen .....	71	302
2. Parlamentarisches Regierungssystem .....	71	303
3. Präsidiales Regierungssystem .....	71	305
4. Mischsystem .....	72	308
5. Regierungssystem des Grundgesetzes .....	73	310
IV. Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz .....	74	314
1. Pluralismus und Mehrheitsprinzip .....	74	315
a) Notwendigkeit der Meinungsvielfalt .....	74	315
b) Notwendigkeit von Mehrheitsentscheidungen .	74	316
c) Formen der Mehrheit .....	75	318
2. Minderheitenschutz und Oppositionsrechte ....	77	337
a) Verwurzelung des Minderheitenschutzes ....	77	337
aa) Demokratieprinzip .....	78	338
bb) Rechtsstaatsprinzip und Grundrechte ...	78	339
b) Stellung der parlamentarischen Opposition ...	78	341
V. Wahlen .....	81	352
1. Bedeutung .....	81	352
2. Periodizität der Wahlen .....	81	354
a) Herrschaft auf Zeit .....	82	355
b) Wahlzyklus .....	82	358
3. Wahlberechtigung und Wählbarkeit .....	83	361
4. Wahlrechtsgrundsätze .....	85	370

	S.	Rn.
a) Abgrenzung zum Wahlsystem .....	85	370
b) Allgemeinheit der Wahl .....	85	372
c) Unmittelbarkeit der Wahl .....	86	377
d) Freiheit der Wahl .....	86	378
e) Gleichheit der Wahl .....	87	379
f) Geheime Wahl .....	87	384
g) Rechtscharakter .....	88	385
VI. Politische Parteien .....	88	386
1. Begriff .....	88	386
a) Einfachgesetzliche Definition .....	88	386
b) „Europaparteien“, „Freie Wähler“, „Ausländerparteien“ .....	89	389
c) Freiheit vom Staat und von gesellschaftlichen Organisationen .....	89	391
2. Staatsrechtliche Funktion .....	90	394
3. Freiheit der Gründung und der Betätigung .....	91	399
4. Innere Ordnung .....	91	400
5. Chancengleichheit der Parteien .....	92	406
6. Fraktionen .....	94	415
7. Parteienfinanzierung .....	95	416
a) Grundlagen .....	95	416
b) Unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung ..	95	421
c) Mittelbare staatliche Parteienfinanzierung .....	96	424
d) Restriktionen bei Zuwendungen Dritter .....	97	428
8. Parteiverbot .....	97	430
VII. Interessenverbände und Lobbyismus .....	99	437
§ 7. Rechtsstaat .....	101	443
I. Begriff des Rechtsstaats .....	101	443
1. Herleitung und Inhalt .....	101	443
2. Rechtsstaatlichkeit im formellen und im materiellen Sinn .....	102	447
II. Formelle Elemente des Rechtsstaats .....	103	451
1. Gewaltenteilung .....	103	451
2. Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns .....	103	452
a) Begriffsklärungen .....	104	456
aa) Formelles und materielles Recht .....	104	456
bb) Gesetz im formellen und Gesetz im materiellen Sinn .....	104	460
cc) „Gesetz und Recht“ .....	105	465
b) Vorrang von Verfassung und Gesetz .....	106	468

	S.	Rn.
aa) Anwendungsgebot und Abweichungs- verbot . . . . .	106	469
bb) Vorrang der Verfassung . . . . .	106	470
cc) Vorrang des Gesetzes . . . . .	107	472
dd) Verwerfungskompetenz, Verwerfungs- monopol . . . . .	107	475
c) Vorbehalt des Gesetzes . . . . .	108	480
aa) Ergänzungs- und Legitimationsfunktion . .	108	481
bb) Differenzierung nach Lebensbereichen . .	109	482
cc) Vom Vorbehalt des Gesetzes zum Parla- mentsvorbehalt . . . . .	110	487
3. Justizgrundrechte und Verfahrensgarantien . . . . .	110	491
4. Allgemeiner Justizgewährungsanspruch . . . . .	111	496
III. Materielle Elemente des Rechtsstaats . . . . .	111	498
1. Rechtssicherheit . . . . .	112	499
a) Verlässlichkeit und Beständigkeit der Rechts- ordnung . . . . .	112	499
b) Normenbestimmtheit und Normenklarheit . . .	112	500
aa) Inhaltliche Dimensionen; Verwurzelung . .	112	501
bb) Differenzierte Maßstäbe . . . . .	113	504
cc) Generalklauseln, unbestimmte Rechts- begriffe, Ermessen . . . . .	113	506
dd) Verweisungen . . . . .	114	507
c) Vertrauensschutz und Rückwirkungsverbot . .	115	512
aa) Herleitung und Abgrenzung . . . . .	115	513
bb) Grundlagen . . . . .	115	515
cc) Echte und unechte Rückwirkung . . . . .	116	518
dd) Beseitigung des Vertrauens, Ankündi- gungseffekt . . . . .	117	524
2. Unmittelbare Geltung der Grundrechte . . . . .	119	528
3. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaß- verbot) . . . . .	120	533
4. Willkürverbot . . . . .	122	543
§ 8. Republik . . . . .	123	546
I. Allgemeines . . . . .	123	546
II. Formelle Seite: „Nicht-Monarchie“ . . . . .	123	550
III. Materielle Seite: Gemeinwohlverpflichtung . . . . .	125	555
§ 9. Sozialstaat . . . . .	126	561
I. Geschichtlicher Hintergrund . . . . .	126	561
II. Sozialstaatlichkeit als Staatsgrundlage . . . . .	127	564
1. Objektives Verfassungsprinzip . . . . .	127	564

	S.	Rn.
a) Unabänderlichkeit	127	564
b) Verpflichtung des Staates	127	565
c) Keine Ansprüche unmittelbar aus dem Sozialstaatsprinzip	127	567
aa) Grundsatz	127	567
bb) Ausnahmen	128	569
2. Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber	128	572
a) Staatszielbestimmung	128	572
b) Gestaltungsspielraum	129	574
c) Kollidierende Abwägungsfaktoren	130	577
d) Untergrenze	130	581
3. Bedeutung für Verwaltung und Rechtsprechung	131	584
III. Weiterer Normbefund	131	586
1. Einzelnormen im Grundgesetz	131	586
2. Zurückhaltung des Grundgesetzes	132	591
3. Einfachgesetzliche Ausgestaltung	133	595
a) Umverteilung als Methode der Sozialstaatlichkeit	133	595
b) Hohe Sozialquote	134	598
c) Einzelbereiche	134	599
§ 10. Bundesstaat	135	601
I. Allgemeines	136	601
1. Wesen eines Bundesstaats	136	601
2. Abgrenzung zum Einheitsstaat und zum Staatenbund	137	606
II. Deutschland als Bundesstaat	138	610
1. Entwicklung zum heutigen Bundesstaat	138	610
2. Bundesstaatlichkeit im Grundgesetz: Grundprinzip und Ausformungen	139	616
3. Bestandsgarantie der Länder – Neugliederung	140	618
a) Institutionelle Garantie der Länder	140	619
b) Neugliederung des Bundesgebiets: Allgemeines	140	621
c) Möglichkeiten zur Neugliederung des Bundesgebietes	141	622
4. Homogenitätsgebot	143	630
5. Kompetenzverteilungsregeln	144	637
a) Horizontale und vertikale Gewaltenteilung	144	637
b) Ausgangsvermutung zugunsten der Länder	145	640
6. Verhältnis von Bundes- und Landesrecht	145	644
a) Bundesrecht bricht Landesrecht	145	645

	S.	Rn.
aa) Vorfrage der Gültigkeit (Gesetzgebungs- kompetenz) .....	146	646
bb) Rechtsfolgen von Kollisionen .....	147	649
b) Sonderregelungen .....	147	652
aa) Verhältnis von Bundes- und Landes- grundrechten .....	147	652
bb) Verhältnis von sonstigem Landesverfas- sungsrecht zu Bundesrecht .....	148	656
7. Bundestreue .....	148	657
8. Bundeszwang .....	151	668
9. Auswärtige Beziehungen .....	152	675
a) Verbandskompetenz des Bundes als Grundsatz .	152	676
b) Sonderregelungen .....	153	678
c) Organkompetenz .....	153	681
III. Kooperativer Föderalismus .....	154	682
1. Verschränkung der bundesstaatlichen Gewalten ..	154	682
2. Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhält- nisse .....	155	690
3. Gemeinschaftsaufgaben .....	156	692
4. Verfassungsrechtlich nicht geregelte Kooperationsformen .....	157	700
a) Entwicklungen in der Praxis; verfassungsrecht- liche Zulässigkeit .....	158	701
b) Kooperationsformen ohne rechtliche Bindungs- wirkung .....	158	704
c) Kooperationsformen mit rechtlicher Bindungs- wirkung .....	159	707
IV. „Unitarischer Bundesstaat“ – Reform der föderativen Ordnung .....	160	712
1. Vereinheitlichung, Nivellierung, Blockierung ...	160	712
a) Unitarische Tendenzen im Staatsorganisations- recht .....	160	712
b) Unitarische Wirkung der Grundrechte .....	161	715
2. Gegensteuerung: Reform der föderativen Ordnung .....	162	718
a) Verfassungsreform von 1994 .....	162	718
b) Föderalismusreform I .....	162	719
c) Föderalismusreform II .....	163	720
V. Kommunale Selbstverwaltung .....	163	721
1. Begriff der Gemeinden und Gemeindeverbände ..	163	721
2. Rechtsstellung der Kommunen .....	164	726

	S.	Rn.
3. Wirkungskreis der Kommunen . . . . .	164	728
a) Selbstverwaltungsangelegenheiten . . . . .	164	728
b) Auftragsangelegenheiten . . . . .	165	731
4. Unmittelbare demokratische Legitimation . . . . .	166	733
5. Rechtsstreitigkeiten und Rechtsschutz . . . . .	166	735
§ 11. Finanzstaat, Finanzverfassung . . . . .	167	738
I. Bedeutung . . . . .	167	738
1. Finanzstaat . . . . .	168	739
2. Gliederung der Finanzverfassung . . . . .	168	742
II. Finanzverfassung im engeren Sinn . . . . .	169	745
1. Steuern und andere Abgaben . . . . .	169	746
a) Bedeutung und Begriff der Steuer . . . . .	169	746
b) Andere Abgaben . . . . .	170	748
2. Steuerhoheiten (Steuerkompetenzen) . . . . .	171	758
a) Steuerertragskompetenz . . . . .	172	761
b) Steuergesetzgebungskompetenz . . . . .	173	767
c) Steuerverwaltungs- und Steuerrechtsprechungs-		
kompetenz . . . . .	174	772
3. Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern . . . . .	175	780
a) Länderfinanzausgleich		
(horizontaler Finanzausgleich) . . . . .	176	781
b) Bundesergänzungszuweisungen		
(vertikaler Finanzausgleich) . . . . .	176	782
c) Überblick – gesetzliche Ausgestaltung – Streit-		
anfälligkeit . . . . .	177	784
d) Kommunalen Finanzausgleich . . . . .	178	788
4. Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern . . . . .	178	789
a) Prinzipien für die Verteilung der Finanzlasten . . . . .	178	790
b) Ausnahmen . . . . .	179	795
5. Haushaltshoheit . . . . .	180	797
a) Grundsatz der Haushaltsautonomie . . . . .	180	797
b) Einschränkungen . . . . .	180	799
III. Haushaltsverfassung . . . . .	181	804
1. Geltungsbereich . . . . .	181	804
2. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz . . . . .	182	805
a) Parlamentarisches Budgetrecht . . . . .	182	805
b) Haushaltsplan . . . . .	182	806
c) Haushaltsgesetz . . . . .	182	807
d) Haushaltsgrundsätze . . . . .	183	809
3. Kreditfinanzierung – Staatsschuldenrecht . . . . .	183	811
4. Nothaushaltsrecht und Notbewilligungsrecht . . . . .	184	816

	S.	Rn.
5. Haushaltskontrolle .....	185	818
§ 12. Umwelt- und Tierschutz .....	186	820
I. Schutzgegenstand und Zukunftsbezug .....	186	820
II. Normadressaten .....	187	824
1. Legislative .....	187	825
2. Exekutive und Judikative .....	187	828
III. Rechtscharakter .....	188	829
§ 13. Offene Staatlichkeit .....	189	831
I. Normbefund .....	189	831
II. Völkerrechtsoffenheit des Grundgesetzes .....	189	833
1. Internationale Zusammenarbeit .....	190	834
a) Übertragung von Hoheitsrechten .....	190	834
b) System kollektiver Sicherheit .....	190	837
c) Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten .....	191	839
2. Völkerrechtsfreundlichkeit .....	191	840
3. Friedliches Zusammenleben der Völker .....	192	848
4. Grenze der Völkerrechtsoffenheit: Vorrang der Verfassung .....	193	852
III. Europäische Integration .....	194	855
1. Entwicklung der Europäischen Union .....	194	855
2. Verwirklichung eines vereinten Europas .....	195	861
a) Grundlagen und materielle Voraussetzungen ..	195	861
aa) Mitwirkung bei der Entwicklung der Europäischen Union .....	195	862
bb) Anforderungen an die Europäische Union ..	195	867
b) Übertragung von Hoheitsrechten .....	196	869
c) Formelle Voraussetzungen und Grenzen der Integration .....	196	870
d) Aspekte der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung .....	197	873
3. Verhältnis des Unionsrechts zum deutschen Recht ..	197	875
a) Unmittelbare Geltung des Unionsrechts .....	197	875
b) Rang des Unionsrechts .....	198	879
c) Verhältnis des Unionsrechts zu Grundrechten des Grundgesetzes .....	198	882
§ 14. Bestand des Verfassungsstaates – „wehrhafte Demokratie“ ..	199	883
I. Hintergrund .....	199	883
II. Schutz des Verfassungskörpers .....	200	886
1. Erschwerte Abänderbarkeit .....	200	888
2. Verbot der Verfassungsdurchbrechung .....	201	891

	S.	Rn.
3. Unabänderlicher Kernbestand – „Ewigkeits- klausel“ .....	201	893
III. Schutz gegen Bedrohungen aus dem staatlichen Bin- nenbereich .....	203	902
1. Verfassungstreuepflicht der Beamten .....	203	903
2. Richteranklage .....	204	904
3. Präsidentenanklage .....	204	905
IV. Schutz gegen Bedrohungen aus der Gesellschaft ....	204	907
1. Verwirkung von Grundrechten .....	205	909
2. Vereinsverbot .....	205	910
3. Parteiverbot .....	205	911
V. Exekutiver Verfassungsschutz .....	206	915
<b>Teil III. Organe und Kompetenzen .....</b>	<b>209</b>	<b>916</b>
§ 15. Gewaltenteilung .....	209	916
I. Allgemeine Bedeutung .....	209	916
1. Drei Funktionen .....	209	916
a) Legislative, Exekutive und Judikative .....	209	916
b) Trennung und Zuordnung .....	210	920
2. Drei Beweggründe .....	210	922
a) Rechtsstaatliches Motiv .....	210	923
b) Demokratisches Motiv .....	211	925
c) Motiv der Effektivität .....	211	926
II. Ideengeschichte der Gewaltenteilung .....	212	930
1. Antike .....	212	930
2. Gewaltenmonismus, Absolutismus .....	212	932
3. Moderne Gewaltenteilungslehren .....	213	934
a) John Locke .....	213	935
b) Charles de Montesquieu .....	213	938
c) „Hinkende Gewaltenteilung“ im 19. Jahr- hundert .....	214	940
III. Gewaltenteilung im Grundgesetz .....	214	942
1. Horizontale und vertikale Gewaltenteilung .....	214	942
a) Rechtsstaatliche Gewaltenteilung .....	214	942
b) Bundesstaatliche Gewaltenteilung .....	215	944
2. Arten der horizontalen Gewaltenteilung .....	216	946
a) Funktionelle Gewaltenteilung .....	216	946
b) Organisatorische Gewaltenteilung .....	216	950
c) Personelle Gewaltenteilung .....	217	955
3. Gewaltenverschränkung .....	218	959

	S.	Rn.
a) Funktionsverzahnungen – Ineinandergreifen der Gewalten . . . . .	218	960
b) Grenzen der Gewaltenverschränkung . . . . .	219	964
c) Strikte Gewaltentrennung im Bereich der Rechtsprechung . . . . .	220	968
IV. Gewaltenteilung in der Europäischen Union . . . . .	222	973
1. Rechtsstellung der Europäischen Union . . . . .	222	973
a) Reform von 2008/2009 – Rechtsfähigkeit – Rechtsgrundlagen . . . . .	222	973
b) Rechtsnatur . . . . .	222	977
2. Organe der Europäischen Union und ihre Auf- gaben . . . . .	223	981
a) Europäisches Parlament . . . . .	223	983
b) Europäischer Rat . . . . .	224	984
c) Rat . . . . .	224	985
d) Europäische Kommission . . . . .	224	986
e) Gerichtshof der Europäischen Union . . . . .	224	987
f) Europäische Zentralbank . . . . .	225	988
g) Rechnungshof . . . . .	225	989
3. Gewaltenverhältnis zwischen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	225	990
4. Einbeziehung der bundesstaatlichen Gewaltentei- lung in die europäische Integration . . . . .	225	992
§ 16. Gesetzgebung . . . . .	227	998
I. Funktionen der Gesetzgebung . . . . .	227	998
II. Bundestag . . . . .	228	1004
1. Rechtsstellung und Funktionen . . . . .	228	1005
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	228	1005
b) Rechtsstellung und Untergliederungen . . . . .	229	1008
c) Aufgaben . . . . .	229	1011
d) Selbstversammlungsrecht; kein Selbstauflösungsrecht . . . . .	230	1012
2. Abgeordnete (Mitglieder des Bundestages) . . . . .	230	1015
a) Rechtsstellung der Abgeordneten und Rechtsgrundlagen . . . . .	230	1016
b) Freies Mandat . . . . .	231	1018
c) Organschäftliche Mitwirkungsrechte . . . . .	232	1024
d) Indemnität und Immunität . . . . .	232	1025
3. Wahlen zum Deutschen Bundestag . . . . .	233	1029
a) Wahlsysteme . . . . .	233	1030
aa) Mehrheitswahlsystem . . . . .	233	1031

	S.	Rn.
bb) Verhältniswahlsystem	234	1035
b) Kombinationslösung des Bundeswahlgesetzes	234	1037
c) Berechnungsmethoden	236	1045
aa) Höchstzahlverfahren nach d'Hondt	237	1047
bb) Divisorverfahren nach Sainte-Laguë/ Schepers	237	1048
d) 5%-Sperrklausel	238	1051
e) Grundmandatsklausel	238	1055
f) Überhangmandate	239	1057
g) Wahlprüfung	240	1060
4. Leitung und Verwaltung des Bundestages	241	1064
a) Bundestagspräsident und Stellvertreter	241	1064
aa) Wahl und Stellung des Bundestagspräsi- denten	241	1064
bb) Funktionen des Bundestagspräsidenten	241	1068
cc) Stellvertreter	242	1072
b) Präsidium	242	1075
c) Ältestenrat	243	1076
d) Bundestagsverwaltung	243	1078
5. Fraktionen	243	1079
a) Funktionen	243	1079
b) Rechtsgrundlagen und Rechtsstellung	244	1080
aa) Bildung	244	1083
bb) Parlamentarische Rechte	246	1086
cc) Ausschluss	247	1090
6. Gruppen	247	1091
7. Ausschüsse	247	1093
a) Allgemeines	247	1093
b) Untersuchungsausschüsse	249	1098
aa) Allgemeines	249	1098
bb) Einsetzung	249	1101
cc) Rechte und Verfahren	250	1106
III. Bundesrat	251	1110
1. Rechtsstellung und Rechtsgrundlagen	251	1110
2. Funktion des Bundesrates	252	1111
a) Föderativ geprägtes Organ	252	1111
b) Mitwirkungsrechte	252	1114
3. Geschichtlicher Hintergrund	252	1116
4. Zusammensetzung und Organisation	253	1119
a) Bestellung und Abberufung durch die Landes- regierungen	253	1119

	S.	Rn.
b) Stimmenverhältnis . . . . .	254	1122
c) Plenum und Ausschüsse . . . . .	255	1125
d) Präsident . . . . .	255	1128
e) Vergleich zwischen Bundestag und Bundesrat . . . . .	255	1130
5. Verfahren . . . . .	257	1136
a) Regelungen im Grundgesetz . . . . .	257	1136
b) Beschlussfähigkeit und Beschlussfassung . . . . .	257	1137
c) Einheitliche Stimmabgabe . . . . .	258	1142
6. Mitwirkung im Bereich der Legislative . . . . .	259	1146
a) Vorverfahren . . . . .	259	1147
b) Beteiligung bei Zustimmung- und Einspruchs- gesetzen . . . . .	259	1149
c) Keine zweite „Gesetzgebungskammer“ . . . . .	260	1152
7. Mitwirkung im Bereich der Exekutive . . . . .	260	1153
a) Zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen . . . . .	260	1153
b) Zustimmungsbedürftigkeit bei Maßnahmen der Verwaltungsorganisation . . . . .	261	1158
c) Notstand . . . . .	261	1161
8. Mitwirkung im Bereich der Judikative . . . . .	262	1164
9. Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union . . . . .	262	1165
IV. Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	263	1170
1. System der Kompetenzverteilung – Ausgangsver- mutung zugunsten der Länder . . . . .	263	1170
2. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes . . . . .	265	1176
a) Systematik – Umfang . . . . .	265	1176
b) Sachbereiche . . . . .	265	1178
3. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	266	1181
a) Systematik . . . . .	266	1181
b) „Kernkompetenz“ („Vorrangkompetenz“) . . . . .	266	1183
c) „Bedarfskompetenz“ („Erforderlichkeits- kompetenz“) . . . . .	267	1187
d) „Abweichungskompetenz“ . . . . .	268	1191
4. Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes . . . . .	269	1194
5. „Ungeschriebene“ Gesetzgebungskompetenzen des Bundes . . . . .	269	1196
a) Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs . . . . .	269	1197
b) Annexkompetenz des Bundes . . . . .	270	1199
c) Bundeskompetenz kraft Natur der Sache . . . . .	270	1201

	S.	Rn.
V. Gesetzgebungsverfahren . . . . .	271	1204
1. Funktion und Rechtsgrundlagen . . . . .	271	1204
a) Formelles Verfahren, beteiligte Organe . . . . .	271	1204
b) Rechtsgrundlagen und Rechtsfolgen von Ver- stößen . . . . .	272	1207
c) Abschnitte des Gesetzgebungsverfahrens . . . . .	273	1211
2. Vorverfahren (Einleitungsverfahren) . . . . .	273	1212
a) Gesetzesvorlage . . . . .	273	1213
b) Gesetzesinitiativen der Bundesregierung . . . . .	273	1216
c) Gesetzesinitiativen des Bundesrates . . . . .	274	1218
d) Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundes- tages . . . . .	274	1220
e) Befassungspflicht . . . . .	275	1223
3. Hauptverfahren im Bundestag . . . . .	275	1225
a) Drei Beratungen (Lesungen) . . . . .	275	1226
b) Schlussabstimmung . . . . .	276	1231
4. Hauptverfahren: Beteiligung des Bundesrates . . . . .	276	1233
a) Einspruchsgesetze . . . . .	277	1235
aa) Rechtswirkung und Reaktionsmöglich- keiten . . . . .	277	1235
bb) Vermittlungsverfahren . . . . .	277	1239
cc) Einspruch . . . . .	278	1243
dd) Zurückweisung des Einspruchs . . . . .	278	1244
b) Zustimmungsgesetze . . . . .	279	1247
aa) Verfahren . . . . .	279	1247
bb) Katalog der Zustimmungsgesetze . . . . .	279	1252
cc) Änderungsgesetze . . . . .	281	1259
5. Abschlussverfahren . . . . .	283	1264
a) Gegenzeichnung . . . . .	283	1265
b) Ausfertigung . . . . .	283	1266
aa) Funktionen . . . . .	283	1266
bb) Prüfungs- und Ausfertigungsverweiger- ungskompetenz . . . . .	283	1270
c) Verkündung . . . . .	286	1287
6. Inkrafttreten . . . . .	286	1290
7. Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungs- gerichts . . . . .	287	1293
VI. Rechtsverordnungen . . . . .	288	1297
1. Begriff und Bedeutung . . . . .	288	1297
a) Exekutive Rechtsetzung . . . . .	288	1297
b) Gesetze im „nur-materiellen“ Sinn . . . . .	289	1300

	S.	Rn.
c) Abgrenzung und Rang . . . . .	289	1302
2. Delegation der Rechtsetzungsgewalt: Ermächti- gungsvorbehalt . . . . .	290	1304
3. Rechtsverordnungen aufgrund Bundesgesetzes . . .	290	1308
a) Verfassungsgrundlage und Funktion . . . . .	290	1308
b) Anwendungsbereich . . . . .	291	1311
c) Ermächtigungsadressaten (Delegatäre) . . . . .	291	1314
d) Ermächtigungsumfang und -inhalt . . . . .	292	1317
aa) Ermächtigungsgrundlage . . . . .	292	1317
bb) Delegationsbeschränkung: Parlaments- vorbehalt . . . . .	292	1320
cc) Bestimmtheitsgebot . . . . .	292	1321
e) Anforderungen an die Rechtsverordnung selbst . . . . .	293	1325
aa) Zurechnung zum Ermächtigungsadres- saten . . . . .	293	1326
bb) Zustimmungsbefähigung . . . . .	293	1328
cc) Zitiergebot . . . . .	294	1333
dd) Ausfertigung, Verkündung, Inkrafttreten .	294	1334
f) Prüfungsaufbau . . . . .	295	1336
g) Rechtsfolgen von Rechtsverstößen . . . . .	295	1338
aa) Verfassungswidrigkeit der Ermächtigungs- grundlage . . . . .	295	1338
bb) Rechtswidrigkeit der Rechtsverordnung .	296	1339
cc) Verwerfungskompetenz . . . . .	296	1342
VII. Satzungen . . . . .	297	1344
1. Delegation der Rechtsetzungsgewalt . . . . .	297	1344
2. Satzung als Rechtsetzungsinstrument . . . . .	298	1347
3. Rechtfertigung und Grenzen . . . . .	298	1352
§ 17. Regierung und Verwaltung . . . . .	300	1360
I. Vollziehende Gewalt (Exekutive): Überblick . . . . .	300	1360
1. Negativdefinition . . . . .	300	1360
2. Regierung (Gubernative) . . . . .	301	1365
3. Verwaltung (Administration) . . . . .	301	1367
4. Schnittstellen . . . . .	302	1370
II. Bundesregierung . . . . .	302	1372
1. Rechtsstellung und Bedeutung . . . . .	302	1372
2. Regierungsbildung . . . . .	303	1375
a) Wahl des Bundeskanzlers . . . . .	303	1377
aa) Wahl auf Vorschlag des Bundespräsi- den . . . . .	303	1378

	S.	Rn.
bb) Wahl auf Initiative des Bundestages mit „Kanzlermehrheit“ . . . . .	304	1381
cc) Wahl auf Initiative des Bundestages mit einfacher Mehrheit . . . . .	304	1382
dd) Ernennung durch den Bundespräsidenten . . . . .	304	1383
b) Ernennung der Bundesminister . . . . .	304	1384
3. Amtszeit des Bundeskanzlers . . . . .	306	1391
a) Legislaturende und „Rücktritt“ . . . . .	306	1391
b) Misstrauensvotum . . . . .	306	1393
aa) „Destruktives“ Misstrauensvotum . . . . .	306	1394
bb) „Konstruktives“ Misstrauensvotum . . . . .	307	1395
cc) Verfahren . . . . .	307	1397
c) Vertrauensfrage . . . . .	307	1398
aa) Erfolg und Scheitern der Vertrauensfrage . . . . .	308	1400
bb) Echte Vertrauensfrage . . . . .	309	1406
cc) Unechte Vertrauensfrage . . . . .	309	1407
4. Amtszeit der Bundesminister . . . . .	310	1411
5. Aufgaben und interne Organisation . . . . .	310	1414
a) Bundeskanzler . . . . .	310	1415
aa) Geschäftsleitungskompetenz . . . . .	310	1415
bb) Organisations- und Personalkompetenz (Kabinettsbildungsrecht) . . . . .	311	1416
cc) Richtlinienkompetenz . . . . .	311	1419
b) Bundesminister . . . . .	312	1422
c) Bundesregierung als Kollegium . . . . .	312	1424
6. Staatssekretäre . . . . .	313	1430
III. Bundespräsident . . . . .	314	1433
1. Rechtsstellung . . . . .	314	1433
a) Rechtsgrundlagen und historischer Hinter- grund . . . . .	314	1433
b) Wahl durch die Bundesversammlung . . . . .	315	1435
c) Amtszeit; Vertretung . . . . .	315	1438
2. Kompetenzen . . . . .	315	1439
a) Repräsentation der staatlichen Einheit . . . . .	315	1439
b) Völkerrechtliche Vertretung der Bundesrepu- blik Deutschland . . . . .	316	1442
c) Ernennungs- und Entlassungskompetenz . . . . .	316	1444
d) Begnadigungsrecht . . . . .	317	1447
e) „Reservebefugnisse“ . . . . .	317	1448
f) Ausfertigung von Bundesgesetzen . . . . .	318	1453

	S.	Rn.
3. Vorbehalt der Gegenzeichnung	318	1457
a) Funktion	319	1458
b) Umfang	319	1463
c) Rechtsfolgen	320	1466
4. Präsidentenanklage	320	1468
IV. Verwaltungskompetenzen, insbesondere Vollzug von Bundesgesetzen	321	1473
1. Gesetzesakzessorische und nichtgesetzesakzessorische Verwaltung	321	1473
a) Gesetzesakzessorische Verwaltung	321	1473
b) Nichtgesetzesakzessorische Verwaltung	322	1477
2. Verwaltung im Bundesstaat	323	1480
a) Bundes- und Landesverwaltung – Kommunalverwaltung	323	1480
b) Verbot der Mischverwaltung	323	1484
c) Spezifische Funktion einer Bundesverfassung	324	1486
3. Der Vollzug der Landesgesetze	324	1487
4. Der Vollzug der Bundesgesetze	325	1490
a) Allgemeines	325	1490
b) Landeseigenverwaltung	325	1492
c) Bundesauftragsverwaltung	327	1504
d) Bundes(eigen)verwaltung	330	1517
aa) Systematisierung	330	1517
bb) Unmittelbare und mittelbare Bundesverwaltung	331	1520
cc) Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts	332	1524
dd) Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes	332	1527
ee) Organisationsvorgaben	333	1529
5. Zuständigkeit für die nichtgesetzesakzessorische Verwaltung	333	1530
V. Öffentlicher Dienst	334	1531
1. Hintergrund – Differenzierung	334	1531
2. Öffentlicher Dienst i.e.S. (Berufsbeamte)	334	1533
a) Funktionsvorbehalt	334	1534
b) Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamten-tums	335	1538
c) Leistungsprinzip	336	1544

	S.	Rn.
3. Öffentlicher Dienst i.w.S.; andere öffentliche Ämter	336	1547
VI. Amts- und Rechtshilfe; Krisenbewältigung	337	1549
1. Bedeutung	337	1549
2. Voraussetzungen und Grenzen	337	1555
3. Bundesstaatliche Kooperation in Krisensituationen	338	1560
a) Fallgruppen	338	1560
b) Einsatz der Bundeswehr gegen terroristische Anschläge	339	1564
VII. Staatshaftung	340	1568
1. Bedeutung	340	1569
2. Amtshaftungsanspruch	341	1574
a) Rechtsgrundlagen	341	1574
b) Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen	341	1577
§ 18. Rechtsprechung	342	1581
I. Richtervorbehalt	342	1581
1. Merkmale des Recht-Sprechens	343	1583
2. Unabhängigkeit von Richtern und Gerichten	344	1588
II. Verfassungsrechtliche Verfahrensgarantien	344	1592
1. Recht auf den gesetzlichen Richter	344	1593
2. Anspruch auf rechtliches Gehör	345	1595
3. Gebot des fairen Verfahrens	346	1598
4. Strafrechtliche Verfahrensgarantien	346	1599
a) Nulla poena sine lege	346	1599
b) Ne bis in idem	347	1604
III. Organisation und Aufgaben der Fachgerichtsbarkeiten	347	1606
IV. Bundesverfassungsgericht	348	1611
1. Stellung und Rechtsgrundlagen	348	1611
2. Aufbau und Arbeitsweise	349	1614
3. Zuständigkeit (Rechtsweg)	350	1619
Verzeichnis der Übersichten und Schemata	353	
Verzeichnis der Erläuterungsfälle	357	
Verzeichnis der zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	359	
Sachverzeichnis	365	