

# INHALTSVERZEICHNIS

|                        |       |
|------------------------|-------|
| Vorwort zur 5. Auflage | V     |
| Abkürzungsverzeichnis  | XXIII |
| Abbildungsverzeichnis  | XXIX  |
| Literaturverzeichnis   | XXXI  |

## Teil 1: Grundlagen des Rechts 1

|  |    |
|--|----|
| § 1 Funktionen des Rechts  | 1  |
| § 2 Rechtsquellen  | 3  |
| I. Rechtsquellenstruktur   | 3  |
| II. Rechtsquellenarten   | 4  |
| 1. Verfassung  | 4  |
| 2. Gesetz  | 4  |
| 3. Rechtsverordnung, Satzung   | 5  |
| 4. Gewohnheitsrecht und Richterrecht                                   | 6  |
| III. Völkerrecht, Europarecht, nationales Recht                        | 7  |
| § 3 Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht              | 8  |
| § 4 Auslegung von Rechtsnormen   | 9  |
| I. Einführung  | 9  |
| II. „Klassische“ Auslegungsmethoden                                    | 10 |
| 1. Der Vierer-Kanon  | 10 |
| 2. Die Auslegung nach dem Wortlaut (Grammatisch-lexikalische Methode)  | 10 |
| 3. Auslegung im Bedeutungszusammenhang (Systematische Auslegung)       | 11 |
| 4. Auslegung nach der Normgeschichte (Historisch-genetische Auslegung) | 12 |
| 5. Auslegung nach Sinn und Zweck (Teleologische Auslegung)             | 13 |
| III. Weitere Auslegungskriterien und Gesetzesergänzung                 | 14 |
| 1. Verfassungskonforme Auslegung                                       | 14 |
| 2. Unionskonforme Auslegung  | 15 |
| 3. Ökonomische Faktoren  | 15 |
| 4. Ausfüllung von Gesetzeslücken                                       | 16 |
| IV. Auslegung von Normen des Europarechts                              | 17 |

## Teil 2: Staats- und Verfassungsrecht 21

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| § 5 Grundlagen des Verfassungsrechts | 21 |
| I. Verfassungsgeschichte             | 21 |

VII

## Inhalt

|   |    |
|---|----|
| II. Das Verfassungsrecht als Teil der Gesamtrechtsordnung | 25 |
| III. Regelungsgegenstände des Grundgesetzes im Überblick  | 27 |
| IV. Begriff des Staates                                   | 27 |
| 1. Staatsgebiet   | 28 |
| 2. Staatsvolk   | 29 |
| 3. Staatsgewalt   | 29 |
| § 6 Die obersten Bundesorgane                             | 31 |
| I. Bundestag  | 31 |
| 1. Rechtsstellung   | 31 |
| 2. Wahl des Bundestages                                   | 32 |
| a) Wahlrechtsgrundsätze                                   | 32 |
| b) Wahlverfahren  | 33 |
| 3. Aufgaben des Bundestages                               | 35 |
| 4. Stellung des Abgeordneten                              | 36 |
| II. Bundesrat   | 37 |
| 1. Rechtsstellung   | 37 |
| 2. Zusammensetzung  | 37 |
| 3. Mitwirkung an der Gesetzgebung                         | 37 |
| 4. Mitwirkung an der Verwaltung                           | 38 |
| 5. Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union   | 38 |
| III. Bundespräsident                                      | 39 |
| 1. Rechtsstellung   | 39 |
| 2. Wahl und Amtszeit                                      | 39 |
| 3. Aufgaben   | 40 |
| a) Repräsentation   | 40 |
| b) Ernennungen und Entlassungen                           | 40 |
| c) Aufgaben im Gesetzgebungsverfahren                     | 40 |
| IV. Bundesregierung                                       | 41 |
| 1. Rechtsstellung   | 41 |
| 2. Regierungsbildung                                      | 42 |
| a) Wahl des Bundeskanzlers                                | 42 |
| b) Ernennung der Bundesminister                           | 42 |
| 3. Kompetenzverteilung und Aufgaben                       | 43 |
| a) Maximen der Kompetenzverteilung                        | 43 |
| b) Aufgaben   | 43 |
| 4. Amtsdauer der Bundesregierung                          | 44 |
| V. Bundesverfassungsgericht                               | 45 |
| 1. Rechtsstellung und Organisation                        | 45 |
| 2. Zuständigkeiten im Überblick                           | 45 |
| § 7 Verfassungsprinzipien                                 | 47 |
| I. Demokratie   | 48 |
| 1. Herleitung des Grundsatzes                             | 48 |
| 2. Parlamentarische Demokratie                            | 49 |
| 3. Mehrheitsprinzip                                       | 49 |
| 4. Parteien in der Demokratie                             | 49 |

|   |    |
|---|----|
| II. Rechtsstaat   | 51 |
| 1. Bedeutung  | 51 |
| 2. Die Entwicklung des Rechtsstaatsbegriffs             | 51 |
| 3. Elemente des rechtsstaatlichen Prinzips              | 52 |
| a) Gewaltenteilung und Funktionenverschränkung          | 52 |
| b) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung                       | 54 |
| c) Bestimmtheit von Gesetzen                            | 56 |
| d) Rückwirkungsverbot                                   | 56 |
| e) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz                        | 58 |
| f) Rechtsschutzgarantie                                 | 60 |
| III. Bundesstaat  | 61 |
| 1. Bedeutung  | 61 |
| 2. Strukturen der Bundesstaatlichkeit                   | 62 |
| a) Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen              | 62 |
| b) Verteilung der Verwaltungskompetenzen                | 62 |
| c) Trennung der Rechtsordnungen                         | 63 |
| d) Bundesfreundliches Verhalten                         | 63 |
| 3. Kooperativer Föderalismus                            | 63 |
| 4. Die bundesstaatliche Finanz- und Haushaltsverfassung | 64 |
| IV. Sozialstaat   | 65 |
| V. Republik   | 67 |
| VI. Umweltschutz und Tierschutz                         | 67 |
| VII. Europäische Integration                            | 68 |
| § 8 Die Gesetzgebung des Bundes                         | 70 |
| I. Gesetzgebungszuständigkeiten                         | 70 |
| 1. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern        | 70 |
| 2. Ausschließliche Zuständigkeit                        | 70 |
| 3. Konkurrierende Zuständigkeit                         | 71 |
| 4. Ungeschriebene Zuständigkeiten                       | 73 |
| 5. Abschließende Fälle                                  | 74 |
| II. Gesetzgebungsverfahren                              | 75 |
| 1. Gesetzesinitiative                                   | 75 |
| 2. Beschlussverfahren                                   | 75 |
| a) Beschlussfassung im Bundestag                        | 75 |
| b) Mitwirkung des Bundesrates                           | 76 |
| 3. Verfahren der Ausfertigung und Verkündung            | 77 |
| 4. Übersicht über das Gesetzgebungsverfahren            | 77 |
| § 9 Allgemeine Grundrechtslehren                        | 78 |
| I. Unterscheidung der Grundrechte                       | 78 |
| II. Funktionen der Grundrechte                          | 79 |
| 1. Grundrechte als Abwehrrechte                         | 79 |
| 2. Grundrechte als Leistungsrechte                      | 80 |
| 3. Grundrechte als Teilhaberechte                       | 80 |
| 4. Grundrechte als objektive Wertordnung                | 80 |
| 5. Grundrechte als Einrichtungsgarantien                | 81 |

## Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| III. Grundrechtsgewährleistung und Grundrechtsschranken                     | 82  |
| 1. Grundrechtsgewährleistung und Grundrechtseingriff                        | 82  |
| 2. Grundrechtsschranken   | 83  |
| a) Unmittelbare Gesetzesvorbehalte  | 83  |
| b) Mittelbare Gesetzesvorbehalte  | 84  |
| c) Anforderungen an grundrechtsbeschränkende Gesetze                        | 84  |
| 3. Grundrechtsträger  | 85  |
| 4. Grundrechtsadressat  | 85  |
| 5. Grundrechtskonkurrenzen  | 86  |
| 6. Prüfungsschema bei der Verletzung eines Freiheitsrechts                  | 86  |
| § 10 Einzelne Grundrechte   | 88  |
| I. Art. 1 Abs. 1 GG – Schutz der Menschenwürde                              | 88  |
| 1. Schutzbereich  | 88  |
| 2. Eingriff   | 89  |
| 3. Rechtfertigung   | 89  |
| 4. Abschließender Fall zum Luftsicherheitsgesetz                            | 90  |
| II. Art. 2 GG – Allgemeines Freiheitsgrundrecht                             | 91  |
| 1. Grundlegende Vorbemerkungen  | 91  |
| a) Gegenstand der Vorschrift  | 91  |
| b) Grundrechtskonkurrenzen  | 91  |
| 2. Art. 2 Abs. 1 GG – Freie Entfaltung der Persönlichkeit                   | 92  |
| a) Schutzbereich  | 92  |
| b) Eingriff   | 93  |
| c) Schranken  | 93  |
| d) Abschließender Fall zu Art. 2 Abs. 1 GG                                  | 94  |
| 3. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG – Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit | 95  |
| a) Schutzbereich  | 95  |
| b) Eingriff   | 96  |
| c) Schranken  | 96  |
| 4. Abschließender Fall zu Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG                           | 96  |
| 5. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG – Freiheit der Person                            | 97  |
| a) Schutzbereich  | 97  |
| b) Eingriff   | 98  |
| c) Schranken  | 98  |
| d) Abschließender Fall zu Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG                           | 98  |
| III. Art. 3 GG – Gleichheitssätze   | 99  |
| 1. Grundlegende Vorbemerkungen  | 99  |
| 2. Art. 3 Abs. 1 GG – Allgemeiner Gleichheitssatz                           | 100 |
| a) Verstoß gegen das allgemeine Gleichheitsgebot                            | 100 |
| b) Verfassungsmäßige Rechtfertigung   | 102 |
| c) Strenger Prüfungsspielraum   | 103 |
| 3. Exkurs: Besondere Gleichheitssätze                                       | 105 |
| a) Art. 3 Abs. 2 und 3 GG   | 105 |
| b) Art. 6 Abs. 5 GG   | 106 |

|   |     |
|---|-----|
| c) Art. 33 Abs. 1 bis 3 GG  | 106 |
| d) Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG   | 106 |
| 4. Abschließender Fall zu Art. 3 Abs. 1 GG  | 107 |
| IV. Art. 4 GG – Religions-, Weltanschauungs-, Gewissensfreiheit, Recht auf Kriegsdienstverweigerung | 109 |
| 1. Grundlegende Vorbemerkungen  | 109 |
| a) Gegenstand der Vorschrift  | 109 |
| b) Grundrechtskonkurrenzen  | 109 |
| 2. Art. 4 Abs. 1 und 2 GG – Einheitliches Grundrecht der Glaubens- und Weltanschauungsfreiheit      | 109 |
| a) Schutzbereich  | 109 |
| b) Eingriff   | 110 |
| c) Schranken  | 110 |
| 3. Art. 4 Abs. 1 GG – Gewissensfreiheit   | 111 |
| 4. Art. 4 Abs. 3 GG – Recht auf Kriegsdienstverweigerung  | 111 |
| V. Art. 5 GG – Meinungsfreiheit, Presse- und Rundfunkfreiheit, Kunstfreiheit, Wissenschaftsfreiheit | 112 |
| 1. Grundlegende Vorbemerkungen  | 112 |
| a) Gegenstand der Vorschrift  | 112 |
| b) Grundrechtskonkurrenzen  | 113 |
| 2. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. GG – Meinungsfreiheit   | 114 |
| a) Schutzbereich  | 114 |
| b) Eingriff   | 115 |
| 3. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. GG – Informationsfreiheit   | 115 |
| 4. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 1. Alt. GG – Pressefreiheit   | 116 |
| a) Schutzbereich  | 116 |
| b) Eingriff   | 117 |
| 5. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. GG – Rundfunk- und Filmfreiheit                                     | 117 |
| a) Schutzbereich  | 117 |
| b) Eingriff   | 118 |
| 6. Schranken nach Art. 5 Abs. 2 GG  | 118 |
| a) 1. Schranke: Allgemeine Gesetze  | 118 |
| b) 2. Schranke: Gesetzliche Bestimmungen zum Schutze der Jugend                                     | 119 |
| c) 3. Schranke: Das Recht der persönlichen Ehre   | 119 |
| d) Schranken-Schranke: Zensurverbot   | 119 |
| 7. Art. 5 Abs. 3 GG – Kunst- und Wissenschaftsfreiheit  | 120 |
| a) Schutzbereich der Kunstfreiheit  | 120 |
| b) Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit  | 121 |
| 8. Abschließender Fall zu Benetton-Schockwerbung  | 122 |
| VI. Art. 8 GG – Versammlungsfreiheit  | 123 |
| 1. Grundlegende Vorbemerkungen  | 123 |
| a) Gegenstand der Vorschrift  | 123 |
| b) Grundrechtskonkurrenzen: Abgrenzung zu Art. 5 Abs. 1 GG  | 123 |

## Inhalt

|  |     |
|--|-----|
| 2. Schutzbereich   | 124 |
| a) Persönlicher Schutzbereich  | 124 |
| b) Sachlicher Schutzbereich  | 124 |
| 3. Eingriff  | 126 |
| 4. Schranken   | 126 |
| a) Vorbehalt bei Versammlung unter freiem Himmel   | 126 |
| b) Versammlung in geschlossenen Räumen   | 127 |
| 5. Abschließender Fall zur Auflösung einer extremistischen<br><i>Versammlung in geschlossenen Räumen</i> | 128 |
| VII. Art. 9 GG – Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit  | 129 |
| 1. Grundlegende Vorbemerkungen   | 129 |
| a) Gegenstand der Vorschrift   | 129 |
| b) Grundrechtskonkurrenzen   | 130 |
| 2. Art. 9 Abs. 1 GG – Allgemeine Vereinigungsfreiheit  | 130 |
| a) Schutzbereich   | 130 |
| b) Eingriff  | 130 |
| 3. Art. 9 Abs. 3 GG – Koalitionsfreiheit   | 131 |
| a) Schutzbereich   | 131 |
| b) Eingriff  | 132 |
| 4. Schranken nach Art. 9 Abs. 2 GG   | 132 |
| 5. Abschließender Fall zu Art. 9 Abs. 3 GG: Kandidatur auf<br>konkurrierender Liste                      | 133 |
| VIII. Art. 12 GG – Berufsfreiheit  | 134 |
| 1. Grundlegende Vorbemerkungen   | 134 |
| a) Gegenstand der Vorschrift   | 134 |
| b) Grundrechtskonkurrenzen   | 135 |
| c) Exkurs: Art. 12 Abs. 2 und 3 GG   | 135 |
| 2. Schutzbereich Art. 12 Abs. 1 GG   | 136 |
| a) Persönlicher Schutzbereich  | 136 |
| b) Sachlicher Schutzbereich  | 136 |
| 3. Eingriff  | 137 |
| 4. Schranken   | 138 |
| 5. Abschließender Fall zu Art. 12 GG: Altersgrenze für Kassenärzte                                       | 140 |
| IX. Art. 14 GG – Eigentums- und Erbrechtsfreiheit  | 142 |
| 1. Grundlegende Vorbemerkungen   | 142 |
| a) Gegenstand der Vorschrift   | 142 |
| b) Grundrechtskonkurrenzen   | 142 |
| 2. Schutzbereich   | 142 |
| 3. Eingriff  | 143 |
| 4. Schranken   | 144 |
| a) Inhalts- und Schrankenbestimmungen  | 144 |
| b) Enteignung  | 144 |
| 5. Abschließender Fall zu Art. 14 GG   | 145 |

|  |  |            |
|--|--|------------|
| § 11   | Verfassungsrechtsschutz nach dem Grundgesetz und dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz | 147        |
|  | I. Organstreitverfahren  | 147        |
|  | 1. Anwendungsbereich   | 147        |
|  | 2. Prüfungsaufbau  | 148        |
|  | II. Abstrakte Normenkontrolle  | 148        |
|  | 1. Anwendungsbereich   | 148        |
|  | 2. Prüfungsaufbau  | 149        |
|  | III. Konkrete Normenkontrolle  | 149        |
|  | 1. Anwendungsbereich   | 149        |
|  | 2. Prüfungsaufbau  | 150        |
|  | IV. Bund-Länder-Streit   | 150        |
|  | 1. Anwendungsbereich   | 150        |
|  | 2. Prüfungsaufbau  | 151        |
|  | V. Verfassungsbeschwerde   | 151        |
|  | 1. Anwendungsbereich   | 151        |
|  | 2. Prüfungsaufbau  | 152        |
| § 12   | Verfassungsgerichtliche Verfahren im Überblick                                       | 154        |
| <b><u>Teil 3: Recht der Europäischen Union</u></b> |  | <b>155</b> |
| § 13   | Entwicklung des europäischen Rechts  | 156        |
|  | I. Allgemeines   | 156        |
|  | II. Die Entwicklung des Europarechts im weiteren Sinne                               | 157        |
|  | III. Die Geschichte Europas im engeren Sinne   | 159        |
| § 14   | Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon                                  | 168        |
|  | I. Allgemeines   | 168        |
|  | II. Der Vertrag über die Europäische Union im Überblick                              | 168        |
|  | III. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Überblick    | 174        |
| § 15   | Grundlagen der Europäischen Union  | 179        |
|  | I. Allgemeines   | 179        |
|  | II. Das Verhältnis des nationalen Rechts zum Gemeinschaftsrecht                      | 179        |
|  | 1. Das Gemeinschaftsrecht als eigenständige Rechtsordnung                            | 180        |
|  | 2. Die Übertragung der Kompetenzen auf die Europäische Union                         | 182        |
|  | a) Die Übertragung von Hoheitsrechten in der Bundesrepublik                          | 182        |
|  | b) Die Regelung des Art. 23 GG   | 183        |
|  | c) Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts                               | 184        |
|  | d) Die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts                           | 186        |
|  | 3. Umfang der Gemeinschaftsrechtsordnung   | 187        |
|  | a) Allgemeines   | 187        |
|  | b) Unterschiede zwischen Staaten und der Europäischen Union                          | 187        |
|  | c) Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung                                     | 190        |

## Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| 4. Rechtsquellen  | 191 |
| a) Primäres Gemeinschaftsrecht  | 191 |
| b) Sekundäres Gemeinschaftsrecht  | 192 |
| c) <i>Allgemeine Rechtsgrundsätze</i>                                       | 193 |
| d) Europäisches Gewohnheitsrecht  | 194 |
| 5. Das Kompetenzgefüge  | 195 |
| 6. Das Subsidiaritätsprinzip  | 196 |
| 7. Sachlicher und räumlicher Geltungsbereich                                | 197 |
| § 16 Die Organe der Europäischen Union                                      | 198 |
| I. Allgemeines  | 198 |
| II. Die wesentlichen Änderungen durch den Vertrag von Lissabon im Überblick | 199 |
| III. Das Europäische Parlament  | 200 |
| 1. Wahlverfahren, Zusammensetzung und Amtszeit                              | 200 |
| 2. Fraktionen im Europäischen Parlament                                     | 201 |
| 3. Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments                              | 202 |
| 4. Beschlussfassung und Abstimmungsverfahren im Europäischen Parlament      | 203 |
| IV. Der Europäische Rat   | 203 |
| 1. Entwicklung des Europäischen Rates und Abgrenzung                        | 203 |
| 2. Zusammensetzung und Zuständigkeiten                                      | 204 |
| V. Der Rat  | 205 |
| 1. Allgemeines  | 205 |
| 2. Zusammensetzung und innere Struktur                                      | 206 |
| 3. <i>Aufgaben</i>  | 206 |
| 4. Arbeitsweise des Rates   | 207 |
| a) Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER)                          | 207 |
| b) Das Generalsekretariat   | 208 |
| 5. Beschlussfassung   | 208 |
| VI. Die Kommission  | 208 |
| 1. Allgemeines  | 208 |
| 2. Zusammensetzung und innere Struktur                                      | 209 |
| 3. Aufgaben und Befugnisse  | 210 |
| a) Initiativmonopol   | 210 |
| b) Kontrolle der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts                         | 211 |
| 4. Beschlussfassung und Arbeitsweise  | 213 |
| VII. Der Gerichtshof  | 213 |
| 1. Allgemeines  | 213 |
| 2. Zusammensetzung und innere Struktur                                      | 214 |
| a) Der Gerichtshof  | 214 |
| b) Das Gericht und die Fachgerichte   | 215 |
| 3. Aufgaben   | 216 |
| 4. Die Funktionen des Gerichtshofes   | 217 |
| 5. Grundrechtsschutz durch den Gerichtshof                                  | 218 |
| VIII. Die Europäische Zentralbank   | 219 |



|   |     |
|---|-----|
| IX. Der Rechnungshof  | 220 |
| X. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss   | 220 |
| XI. Der Ausschuss der Regionen  | 221 |
| § 17 Rechtsetzung   | 222 |
| I. Allgemeine Grundsätze  | 222 |
| II. Verordnungen  | 222 |
| 1. Zuständigkeit für den Erlass einer Verordnung                                      | 222 |
| 2. Die Wirkungsweise einer Verordnung   | 222 |
| III. Richtlinien  | 224 |
| 1. Zuständigkeit für den Erlass einer Richtlinie                                      | 224 |
| 2. Die Wirkungsweise einer Richtlinie   | 224 |
| a) Allgemeines  | 224 |
| b) Abgrenzung zur Verordnung  | 225 |
| c) Die unmittelbare Wirkung von Richtlinien   | 225 |
| IV. Beschlüsse  | 229 |
| V. Empfehlungen und Stellungnahmen  | 229 |
| VI. Das Verhältnis der Rechtsakte zueinander  | 230 |
| VII. Verfahren der Rechtsetzung   | 230 |
| 1. Das ordentliche und das besondere Gesetzgebungsverfahren                           | 231 |
| 2. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im Überblick                                | 231 |
| 3. Das besondere Gesetzgebungsverfahren   | 232 |
| 4. Begründungspflicht   | 232 |
| § 18 Grundfreiheiten in der Europäischen Union  | 233 |
| I. Allgemeines zu den Grundfreiheiten   | 233 |
| II. Die Warenverkehrsfreiheit   | 234 |
| 1. Allgemeines  | 234 |
| 2. Die Zollunion  | 234 |
| 3. Abschaffung der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung                                 | 235 |
| 4. Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen   | 238 |
| a) Anwendungsbereich des Art. 34 AEUV   | 238 |
| b) Der Regelungsbereich des Art. 36 AEUV  | 240 |
| c) Die immanenten Schranken des Art. 34 AEUV  | 241 |
| III. Personenverkehrsfreiheit   | 243 |
| 1. Allgemeines  | 243 |
| 2. Bedeutung der Regelungen über Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit | 243 |
| 3. Die Abgrenzung der beiden Freiheiten voneinander                                   | 243 |
| 4. Anwendungsbereich der Freiheiten   | 243 |
| 5. Die Inländerdiskriminierung  | 244 |
| 6. Inhalt der Personenverkehrsfreiheit  | 245 |
| a) Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer   | 245 |
| b) Die Niederlassungsfreiheit   | 247 |
| 7. Schranken der Personenverkehrsfreiheit   | 249 |
| a) Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit gem. Art. 45 Abs. 3 AEUV              | 249 |

## Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| b) Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung  | 250 |
| c) Schranken der Niederlassungsfreiheit   | 251 |
| IV. Dienstleistungsfreiheit   | 252 |
| 1. Allgemeines  | 252 |
| 2. Umfang   | 252 |
| 3. Abgrenzung zur Niederlassungsfreiheit  | 253 |
| 4. Besondere Ausnahmetatbestände  | 254 |
| V. Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit  | 254 |
| 1. Allgemeines  | 254 |
| 2. Inhalt der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit   | 254 |
| 3. Beschränkungen   | 255 |
| § 19 Gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtsschutz   | 256 |
| I. Allgemeines  | 256 |
| II. Die Anerkennung des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes durch das Bundesverfassungsgericht | 257 |
| III. Materiellrechtliche Ableitung  | 258 |
| 1. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze   | 259 |
| 2. Andere Ansatzpunkte im Gemeinschaftsrecht  | 259 |
| 3. Umfang des Grundrechtsschutzes   | 260 |
| a) Allgemeines  | 260 |
| b) Einzelfälle  | 261 |
| § 20 Politiken der Europäischen Union   | 265 |
| I. Agrarpolitik   | 265 |
| 1. Die Bedeutung der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der Union                                       | 265 |
| 2. Die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik   | 266 |
| 3. Die eingesetzten Mittel  | 266 |
| 4. Ausblick   | 267 |
| II. Sozialpolitik   | 268 |
| III. Umweltpolitik  | 270 |
| 1. Allgemeines  | 270 |
| 2. Die Umweltpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte   | 270 |
| IV. Wettbewerbspolitik  | 273 |
| V. Steuerharmonisierung   | 274 |
| 1. Allgemeines  | 274 |
| 2. Die indirekten Steuern   | 274 |
| 3. Die Umsatzsteuer   | 275 |
| a) Umsatzsteuer und Ursprungslandprinzip  | 275 |
| b) Umsatzsteuer und Bestimmungslandprinzip  | 276 |
| c) Derzeitiger Rechtsstand  | 276 |
| d) Ausblick   | 277 |
| § 21 Rechtsschutz in der Europäischen Union   | 278 |
| I. Allgemeines  | 278 |

|  |            |
|--|------------|
| II. Klage der Kommission im Vertragsverletzungsverfahren                             | 279        |
| 1. Einleitung des Verfahrens   | 279        |
| a) Das Vorverfahren  | 280        |
| b) Die Klageerhebung   | 281        |
| 2. Das Klageverfahren  | 282        |
| a) Allgemeines   | 282        |
| b) Rechtsschutzbedürfnis   | 283        |
| c) Der Verfahrensablauf  | 283        |
| d) Die Wirkungen des Urteils   | 285        |
| 3. Die Verfahrensgrundsätze  | 286        |
| III. Das Vorabentscheidungsverfahren gem. Art. 267 AEUV                              | 288        |
| 1. Allgemeines   | 288        |
| 2. Vorlageberechtigung und Vorlageverpflichtung                                      | 288        |
| 3. Verfahren   | 291        |
| § 22 Ausblick  | 293        |
| <br>   |            |
| <b><u>Teil 4: Allgemeines Verwaltungsrecht</u></b>                                   | <b>295</b> |
| <br>   |            |
| § 23 Begriff und Funktionen der Verwaltung   | 295        |
| I. Begriff   | 295        |
| 1. Abgrenzung von öffentlicher und privater Verwaltung                               | 295        |
| 2. Stellung der öffentlichen Verwaltung im System der Staatsgewalten                 | 296        |
| 3. Verwaltung im organisatorischen und im materiellen Sinn                           | 296        |
| II. Abgrenzung zu Gesetzgebung, Rechtsprechung und dem Handeln von Regierungsorganen | 297        |
| 1. Verwaltung und Gesetzgebung/Rechtsprechung  | 297        |
| 2. Verwaltung und Regierung  | 298        |
| III. Tätigkeitsbereiche der Verwaltung   | 298        |
| 1. Ordnungsverwaltung  | 298        |
| 2. Leistungs- und Lenkungsverwaltung   | 299        |
| 3. Abgabenverwaltung   | 300        |
| 4. Bedarfsverwaltung   | 300        |
| IV. Abgrenzungen der einzelnen Tätigkeitsbereiche                                    | 300        |
| § 24 Rechtsquellen des Verwaltungsrechts   | 301        |
| I. Verfassungen  | 301        |
| II. Gesetze  | 301        |
| III. Rechtsverordnungen  | 301        |
| IV. Satzungen  | 302        |
| V. Verwaltungsvorschriften (interne Verwaltungsnormen)                               | 303        |
| VI. Gewohnheitsrecht   | 303        |
| VII. Völkerrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht                                 | 304        |
| VIII. Normenhierarchie   | 304        |
| IX. Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht                                      | 305        |

## Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| 1. Allgemeines Verwaltungsrecht   | 305 |
| 2. Besonderes Verwaltungsrecht  | 306 |
| § 25 Verwaltungsorganisation  | 307 |
| I. Träger öffentlicher Verwaltung   | 307 |
| 1. Körperschaften des öffentlichen Rechts                                 | 308 |
| 2. Anstalten des öffentlichen Rechts                                      | 309 |
| 3. Stiftungen des öffentlichen Rechts                                     | 309 |
| 4. Beliehene  | 310 |
| 5. Abgrenzung von Verwaltungsträgern und Behörden                         | 310 |
| II. Aufbau der Verwaltung   | 312 |
| 1. Unmittelbare Staatsverwaltung  | 312 |
| a) Bundesverwaltung   | 312 |
| b) Landesverwaltung   | 313 |
| 2. Mittelbare Staatsverwaltung  | 313 |
| § 26 Grundsätze des Verwaltungshandelns                                   | 315 |
| I. Grundsatz der Recht- und Gesetzmäßigkeit                               | 315 |
| 1. Vorrang des Gesetzes   | 315 |
| 2. Vorbehalt des Gesetzes   | 315 |
| a) Eingriffsverwaltung  | 316 |
| b) Leistungsverwaltung  | 316 |
| c) Ausdehnung des Gesetzesvorbehaltes durch die<br>Wesentlichkeitstheorie | 317 |
| d) Sonderrechtsverhältnisse (früher: besondere<br>Gewaltverhältnisse)     | 317 |
| II. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit                                     | 318 |
| 1. Begriff  | 318 |
| a) Geeignetheit   | 319 |
| b) Erforderlichkeit (= Notwendigkeit)                                     | 319 |
| c) Angemessenheit (= Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)                | 319 |
| 2. Anwendungsregeln   | 320 |
| III. Gleichheitsgrundsatz   | 321 |
| 1. Begriff  | 321 |
| 2. Selbstbindung der Verwaltung   | 321 |
| 3. Keine Gleichheit im Unrecht  | 322 |
| IV. Grundsatz von Treu und Glauben  | 322 |
| V. Ermessen   | 323 |
| 1. Abgrenzung gebundene Verwaltung und Ermessensverwaltung                | 323 |
| 2. Entschließungs- und Auswahlmessen                                      | 324 |
| 3. Gesetzestechnische Ermächtigungen für eine<br>Ermessensentscheidung    | 325 |
| 4. Fehlerhafte Ermessensausübung  | 325 |
| a) Ermessensüberschreitung  | 326 |
| b) Ermessensunterschreitung bzw. -nichtgebrauch                           | 327 |
| c) Ermessensmissbrauch  | 327 |
| d) Ermessensreduzierung auf Null (Ermessensschumpfung)                    | 328 |

|   |     |
|---|-----|
| VI. Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum  | 329 |
| 1. Bedeutung des unbestimmten Rechtsbegriffs und die Abgrenzung zu den bestimmten Rechtsbegriffen | 329 |
| 2. Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe  | 329 |
| 3. Unterscheidung zwischen unbestimmtem Rechtsbegriff und Ermessen                                | 330 |
| 4. Beurteilungsspielraum  | 330 |
| a) Prüfungsentscheidungen und prüfungsähnliche Entscheidungen                                     | 331 |
| b) Beamtenrechtliche Beurteilungen  | 331 |
| c) Prognoseentscheidungen und Risikobewertungen   | 331 |
| d) Ausschussentscheidungen wertender Art  | 331 |
| e) Überprüfbarkeit des Beurteilungsspielraums durch die Gerichte                                  | 332 |
| f) Besonderheiten des Beurteilungs-(Bewertungs-)Spielraums im Prüfungsrecht                       | 332 |
| § 27 Handlungsformen der Verwaltung   | 334 |
| I. Verwaltungsrechtsnormen  | 334 |
| II. Verwaltungsakt  | 334 |
| 1. Allgemeines  | 335 |
| a) Begriff  | 335 |
| b) Funktionen   | 335 |
| c) Arten  | 336 |
| 2. Begriffsmerkmale des Verwaltungsaktes im Einzelnen   | 338 |
| a) Verfügung, Entscheidung oder andere (hoheitliche) Maßnahme                                     | 338 |
| b) Behörde  | 338 |
| c) Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts   | 339 |
| d) Regelung   | 343 |
| e) Außenwirkung   | 346 |
| f) Einzelfall   | 349 |
| 3. Bekanntgabe von Verwaltungsakten   | 355 |
| a) Begriff und Bedeutung  | 355 |
| b) Form der Bekanntgabe   | 356 |
| 4. Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten  | 358 |
| a) Nebenbestimmungen zu gebundenen Verwaltungsakten   | 358 |
| b) Nebenbestimmungen bei in das Ermessen der Behörde gestellten Verwaltungsakten                  | 359 |
| c) Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen   | 362 |
| 5. Fehlerhafte Verwaltungsakte  | 363 |
| a) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen und Fehlerfolgen  | 363 |
| b) Nicht- und Scheinverwaltungsakte, Nichtakte  | 364 |
| c) Nichtig Verwaltungsakte  | 364 |
| d) Aufhebbare (vernichtbare) Verwaltungsakte  | 366 |

## Inhalt

|  |     |
|--|-----|
| 6. Aufhebung von Verwaltungsakten  | 372 |
| a) Bestandskraft   | 372 |
| b) Aufhebbarkeit bestandskräftiger Verwaltungsakte   | 372 |
| c) Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte nach § 48 VwVfG  | 373 |
| d) Widerruf von rechtmäßigen Verwaltungsakten nach § 49 VwVfG                                      | 377 |
| 7. Wiederaufgreifen des Verfahrens   | 380 |
| a) Voraussetzungen des Wiederaufgreifens nach § 51 VwVfG im Überblick                              | 381 |
| b) Wiederaufgreifensgründe des § 51 Abs. 1 VwVfG   | 382 |
| c) Rechtliche Konsequenzen des Wiederaufgreifens   | 382 |
| III. Verwaltungsrechtliche Verträge  | 384 |
| 1. Abgrenzung zu privatrechtlichen Verträgen   | 385 |
| 2. Formen verwaltungsrechtlicher Verträge  | 385 |
| a) Koordinationsrechtliche Verträge  | 385 |
| b) Subordinationsrechtliche Verträge   | 385 |
| c) Bedeutung der Unterscheidung von subordinationsrechtlichem und koordinationsrechtlichem Vertrag | 386 |
| 3. Gründe für den Abschluss verwaltungsrechtlicher Verträge  | 386 |
| 4. Zustandekommen  | 386 |
| 5. Fehlerhaftigkeit  | 386 |
| a) Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 1 VwVfG  | 387 |
| b) Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 2 VwVfG  | 387 |
| c) Folgen der Nichtigkeit  | 388 |
| 6. Abwicklung  | 388 |
| a) Leistungsstörungen und Wegfall der Geschäftsgrundlage   | 388 |
| b) Durchsetzung vertraglicher Ansprüche  | 388 |
| IV. Schlichte Hoheitsverwaltung  | 389 |
| V. Privatrechtliches Verwaltungshandeln  | 390 |
| 1. Verwaltungsprivatrechtliches Verwaltungshandeln   | 390 |
| 2. Fiskalprivatrechtliches Verwaltungshandeln  | 390 |
| § 28. Verwaltungsverfahren   | 391 |
| I. Begriff und Arten des Verwaltungsverfahrens   | 391 |
| 1. Allgemeine oder nichtförmliche Verwaltungsverfahren   | 391 |
| 2. Förmliche Verwaltungsverfahren  | 392 |
| 3. Planfeststellungsverfahren  | 392 |
| 4. Rechtsbehelfsverfahren  | 393 |
| II. Verfahrensbeteiligte   | 393 |
| 1. Beteiligtenfähigkeit  | 393 |
| 2. Handlungsfähigkeit  | 393 |
| 3. Beteiligte  | 394 |
| III. Verfahrensablauf  | 394 |
| 1. Beginn des Verwaltungsverfahrens  | 394 |
| 2. Gang des Verfahrens   | 394 |
| 3. Verfahrensende  | 395 |

|   |            |
|---|------------|
| IV. Verfahrensrechte der Beteiligten  | 395        |
| 1. Recht auf Anhörung   | 395        |
| 2. Recht auf Akteneinsicht  | 396        |
| 3. Weitere Verfahrensrechte   | 396        |
| V. Verfahrenspflichten des Beteiligten  | 397        |
| § 29 Verwaltungskontrolle (Rechtsschutz)  | 398        |
| I. Außergerichtlicher Rechtsschutz  | 398        |
| 1. Formlose und förmliche Rechtsbehelfe   | 398        |
| 2. Widerspruchsverfahren  | 399        |
| a) Ablauf des Widerspruchsverfahrens  | 399        |
| b) Erfolgsaussichten des Widerspruchs   | 400        |
| II. Gerichtlicher Rechtsschutz  | 403        |
| 1. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen  | 404        |
| a) Überblick  | 404        |
| b) Verwaltungsrechtsweg   | 405        |
| 2. Allgemeines zu den Klagearten der Verwaltungsgerichtsordnung                                 | 407        |
| 3. Anfechtungsklage   | 407        |
| a) Grundsätzliches zur Anfechtungsklage   | 407        |
| b) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen   | 408        |
| c) Aufbau der Begründetheitsprüfung   | 411        |
| 4. Verpflichtungsklage  | 414        |
| a) Grundsätzliches zur Verpflichtungsklage  | 414        |
| b) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen   | 415        |
| c) Aufbau der Begründetheitsprüfung   | 416        |
| 5. Allgemeine Leistungsklage  | 418        |
| a) Grundsätzliches zur allgemeinen Leistungsklage   | 418        |
| b) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen   | 419        |
| c) Aufbau der Begründetheitsprüfung   | 419        |
| 6. Feststellungsklage   | 420        |
| a) Grundsätzliches zur Feststellungsklage   | 420        |
| b) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen   | 421        |
| c) Aufbau der Begründetheitsprüfung   | 421        |
| 7. Weitere Klagearten   | 422        |
| a) Fortsetzungsfeststellungsklage   | 422        |
| b) Abstrakte Normenkontrolle  | 422        |
| III. Vorläufiger (gerichtlicher) Rechtsschutz   | 424        |
| 1. Antrag auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO | 424        |
| 2. Einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO   | 425        |
| IV. Abschlussfall – Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 StVO                                   | 425        |
| <b>Stichwortverzeichnis</b>   | <b>435</b> |