

Inhaltsverzeichnis

	Seite
<i>Vorwort</i>	V
<i>Vorwort zur ersten Auflage</i>	VI
<i>Vorwort zur koreanischen Ausgabe (2015)</i>	VI
<i>Abkürzungsverzeichnis/Zitierweise</i>	XVII
<i>Zur Arbeit mit diesem Buch</i>	XXIII

Teil I

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	7a	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	7
3. „Pouvoir constituant“, „pouvoir constitué“ und europäische Verfassung	16	7
III. Zur Verfassungsinterpretation	20	9
§ 2 Staatsvolk und Staatsgewalt: die parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes	23	10
I. Staatsgewalt in demokratischer Legitimation – Demokratieprinzip des Grundgesetzes	24	11
II. Parlamentarische Demokratie – Funktionen des Parlaments	32	13
1. Funktionen des Parlaments – Überblick	35	14
2. Parlamentsvorbehalte	38	15
III. Zwischen Staat und Gesellschaft: die politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes	46	19
1. Politische Parteien zwischen Staat und Gesellschaft – Funktion und Begriff	49	21
2. Freiheit und Gleichheit – verfassungsmäßige Rechte der Parteien	53	23

VII

3. Verfassungsfeindliche Parteien, Parteienprivileg und Parteiverbot	57	24
4. Zwischen Freiheit und Chancengleichheit: Parteienfinanzierung und Verfassungsrecht	60	27
5. Demokratische Binnenstruktur – innerparteiliche Demokratie	63	28
6. Politische Parteien im Verfassungsprozess	64	29
IV. Staatsbürgerliche Gleichheit und Chancengleichheit: Legitimation durch Wahlen – verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht	69	32
1. Wahlrecht und Wahlsystem: Art. 38 GG	73	32
2. Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG	77	34
a) Allgemeinheit der Wahl	77	34
b) Unmittelbare, freie und geheime Wahlen, Öffentlichkeit der Wahl	80	35
c) Wahlrechtsgleichheit	84	37
3. Das Wahlrecht des BWG (2013)	91	40
4. Wahlprüfungsverfahren	99	43
5. Art. 38 Abs. 1 GG als grundrechtsgleiches Recht	102	45
6. Nach der Wahl: Fraktions- und Regierungsbildung (Überblick)	104	46
V. „Wahlen und Abstimmungen“ – direkte Demokratie	108	48
1. Direkte Demokratie – Offenheit des Grundgesetzes	110	49
a) Instrumente direkter Demokratie	110	49
b) Offenheit des Grundgesetzes – Kriterien einer Verfassungsänderung	111	50
2. Direkte Demokratie in den Ländern	114	51
a) Verfassungsautonomie der Länder	114	51
b) Gemeinsamkeiten und aktuelle Verfassungskonflikte ..	115	51
VI. Demokratieprinzip und Europäische Integration	123	54
1. Demokratische Legitimation der EU – Demokratiedefizit? ..	125	54
2. Grenzen der Integrationsermächtigung: Verfassungsidentität und Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	128	56
3. Integrationsverantwortung des Bundestags	130	56
4. Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts zwischen Verfassungsidentität und Integrationsauftrag	134	57
§ 3 Das Gesetz als die zentrale Handlungsform des föderalen, demokratischen Rechtsstaats	137	60
I. Der materielle Rechtsstaat des Grundgesetzes	138	60
II. Gesetzgebung im Grundgesetz – Gesetz und Verfassung	141	62
1. Demokratische Legitimation und Rechtssicherheit: Das Parlamentsgesetz im demokratischen Rechtsstaat	142	62
a) Parlamentsgesetz und formeller Gesetzesbegriff	142	62
b) Einzelfallgesetze	147	64
2. Gesetzgebung in verfassungsrechtlicher Gebundenheit – Gesetzesprüfung	150	65

III. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes: Gesetzgebungs-		
kompetenzen	156	67
1. Systematik der Kompetenzverteilung – Grundregel des		
Art. 70 GG	162	68
2. Feststellung des einschlägigen Kompetenztitels	169	70
a) Auslegung der Kompetenznormen	170	70
b) Kompetenzmäßige Zuordnung: Subsumtion des Gesetzes		
unter die Kompetenznorm, Kompetenzqualifikation ...	177	72
c) Zuständigkeitskataloge und ungeschriebene Bundes-		
kompetenzen	181	73
3. Voraussetzungen der Kompetenzausübung –		
Art. 71, 72 GG	186	75
a) Ausschließliche Bundeszuständigkeit, Art. 71 GG	186	75
b) Konkurrierende Zuständigkeit, Art. 72 GG	187	76
4. Zum Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht,		
Art. 31 GG	198	80
IV. Verfahren der Bundesgesetzgebung	209	85
1. Gesetzesinitiative	212	86
a) Initiativrecht	212	86
b) Zur weiteren Behandlung der Gesetzesinitiative	215	87
c) „Outsourcing“ und Kooperation – aktuelle Probleme		
der parlamentarischen Gesetzgebung	220	89
2. Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat	221	90
a) Gesetzesbeschluss des Bundestags	222	90
b) Beteiligung des Bundesrats	225	92
c) Zustandekommen eines Gesetzes	233	94
3. Ausfertigung und Verkündung: das Abschlussverfahren ...	236	95
4. Verfahren der Verfassungsänderung	241	98
a) Formelle Voraussetzungen	242	98
b) Materielle Voraussetzungen	243	98
V. Landesgesetzgebung	244	99
VI. Offene Staatlichkeit und Verfassungsidentität des Grund-		
gesetzes: Unionsrecht und EMRK	261	103
1. Rechtsquellen und innerstaatliche Geltung – primäres und		
sekundäres Unionsrecht	263	104
2. Recht der Europäischen Union und Verfassungsidentität des		
Grundgesetzes	266	105
a) Der Grundsatz: Anwendungsvorrang des Unionsrechts .	266	105
b) Grenzen des Anwendungsvorrangs: Identitätskontrolle		
und Ultra-Vires-Kontrolle	270	107
c) Europäisches und nationales Recht: Prüfungs- und		
Verwerfungskompetenz	275	109
d) Rechtsschutzfragen	278	110
e) Gesetzgebungszuständigkeiten und EU-Recht	282	112
3. Grundgesetz und EMRK	285	113

§ 4 Der Rechtsstaat des Grundgesetzes: Gewaltenteilung – rechtsstaatliche Grundsätze	289	115
I. Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung: Gewaltenteilung	290	115
1. Gewaltenteilung im Grundgesetz: Legislative, Exekutive, Judikative	292	116
a) Gewaltenteilung: Begriff und Bedeutung	295	116
b) Legislative und Exekutive	296	117
c) Judikative	299	118
2. Gewaltenteilung: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung – Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	304	120
a) Vorrang des Gesetzes	310	122
b) Vorbehalt des Gesetzes für Eingriffsakte	313	123
c) Insbesondere: Gesetzesvorbehalt für staatliche Informati- onstätigkeit	319	125
d) Gesetzesvorbehalt und Leistungsverwaltung – kein Totalvorbehalt	324	127
e) Wesentlichkeitsvorbehalte	329	128
f) Zum Einfluss des Europarechts – Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger (unionsrechtswidriger) Subventionen	336	130
3. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gewaltenteilung und exekutive Normsetzung	344	133
a) Rechtsverordnungen	346	134
b) Satzungen	360	139
c) Verwaltungsvorschriften, Gesetzmäßigkeit der Verwal- tung und Gewaltenteilung	365	142
II. Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit	371	144
1. Grundsätzliche Bedeutung	372	144
2. Insbesondere: Rechtsklarheit	373	145
a) Klarheit und Bestimmtheit der Norm	374	145
b) Klarheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	380	148
3. Rechtssicherheit – Rückwirkungsverbot und Vertrauens- schutz	383	149
a) Das Problem	387	151
b) Verbot rückwirkender Strafgesetze: Art. 103 Abs. 2 GG	388	151
c) IÜ: Rechtsstaatliches Rückwirkungsverbot	393	152
d) Vertrauensschutz außerhalb des Rückwirkungs- verbots?	404	157
e) Europäisches Recht	409	158
III. Rechtsstaat und Übermaßverbot	415	161
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen und Inhalte des Übermaß- verbots – Verhältnismäßigkeitsprinzip	417	162
a) Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns als rechtsstaat- licher Grundsatz	417	162
b) Die Elemente des Verhältnismäßigkeitsgebots: Legitimer Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit	419	163

2.	Geltungsbereich und Anwendung des Übermaßverbots	420	163
a)	Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als Bindungsadressaten	420	163
b)	Anwendung des Übermaßverbots: Legitimes Handlungsziel	422	164
c)	Anwendung des Übermaßverbots: Geeignetheit und Erforderlichkeit	424	165
d)	Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	426	166
e)	Geltung zwischen Hoheitsträgern?	431	169
f)	Europäisches Recht	432	169
IV.	Justizgewähr, Rechtsschutz und gerichtliches Verfahren:		
	Der Schutz der Rechtsstaatlichkeit	434	171
1.	Rechtsschutzgarantie und Justizgewährungsanspruch	434	171
a)	Der grundgesetzliche Anspruch auf Rechtsschutz	437	172
b)	Voraussetzungen und Tragweite der Rechtsschutzgarantie	440	173
2.	Gerichtsorganisation	446	175
a)	Gewährleistung der fachlich gegliederten Gerichtsbarkeit und eines Instanzenzugs?	449	176
b)	Das Recht auf den gesetzlichen Richter	451	177
3.	Gerichtliches Verfahren und Grundgesetz	456	179
a)	Das Recht auf Gehör	458	179
b)	Rechtsstaatlichkeit und „Fairness“ des Verfahrens, insbesondere im Strafprozess	460	180
4.	Schiedsgerichte im Freihandel	463a	182
V.	Das Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 GG	464	182
§ 5	Das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes	466	184
I.	Grundlagen	467	184
1.	Geschichtlich	471	185
2.	Der Bundesstaatsbegriff des Grundgesetzes	473	185
a)	Staatlichkeit von Bund und Ländern	474	186
b)	Bundesstaatliche Kompetenzordnung – unitarischer Bundesstaat oder Wettbewerbsföderalismus?	476	187
c)	Verfassungsautonomie der Länder und Homogenitätsprinzip	478	188
d)	Bundesstaatlichkeit als unantastbares Verfassungsprinzip	479	188
e)	Vor- und Nachteile des Bundesstaats	481	189
3.	Bundesstaatlichkeit und Europäische Union	482	189
II.	Kooperativer Föderalismus und Bundestreue – die föderalen Rechtsbeziehungen	486	191
1.	Unitarisierung durch Kooperation – insbesondere: Staatsverträge	492	193
2.	Bundestreue, bundesfreundliches Verhalten	494	194
a)	Verfassungssystematischer Standort und grundsätzliche Bedeutung	494	194
b)	Insbesondere: Kompetenzschränken – Rücksichtnahme, keine Angleichung	496	195
c)	Insbesondere: Verfahrenspflichten	499	196

d) Akzessorischer Charakter der Bundestreue – Anspruchsgrundlage?	501	197
III. Verwaltungskompetenzen	510	200
1. Der Grundsatz: Regelzuständigkeit der Länder im Verwaltungsbereich	514	201
2. Der Normalfall: Landeseigener Vollzug von Bundes- gesetzen	515	201
3. Regelzuständigkeit der Länder für nicht gesetzesakzessori- sche Verwaltung	517	202
4. Abweichung vom Regelfall: Bundesauftragsverwaltung ...	520	203
5. Bundeseigene Verwaltung	523	204
6. Ungeschriebene Bundeskompetenzen auch für die Verwaltung?	526	205
7. Unzulässige Mischverwaltung und zulässige Kooperation im Bundesstaat	529	206
8. Bundesaufsicht, Bundeszwang, Bundesintervention	532	207
9. Die Bundeswehr im Grundgesetz	536	210
IV. Die Rechtsprechung in der bundesstaatlichen Ordnung	541	213
V. Die bundesstaatliche Finanz- und Haushaltsverfassung	545	214
1. Überblick	550	215
2. Der Ausgangspunkt: Gesonderte Ausgabentragung (Konnexität), Art. 104a GG	551	216
3. Steuerertragshoheit und Finanzausgleich	554	217
a) Rechtslage bis 31.12.2019	554a	217
b) Rechtslage ab 2020	559	218
4. Exkurs: Kein europäischer Finanzausgleich	561	218
5. Verteilung der Steuergesetzgebung	562	219
a) Steuern und sonstige Abgaben: Begriffliche Voraussetzungen	562	219
b) Zuständigkeiten	565	220
6. Nichtsteuerliche Abgaben	568	221
a) Nichtsteuerliche Abgaben und die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung	568	221
b) Sonderabgaben	572	222
7. Exkurs: Die bundesstaatliche Haushaltsverfassung – Föderalismusreform II	575	224
VI. Auswärtige Beziehungen und völkerrechtliche Verträge, Art. 32, 59 GG	583	228
1. Völkerrechtliche Verträge: Verbandskompetenz und Organkompetenz, Art. 32 und Art. 59 GG	586	228
2. Vertragsschluss- und Transformationsgesetz	588	230
§ 6 Staatsziele	593	232
I. Das soziale Staatsziel	594	232
1. Der soziale Rechtsstaat: Grundlagen	597	233
a) Zur Entwicklung des Sozialstaats im Grundgesetz	597	233
b) Wesentliche Inhalte: Soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit	598	233

2. Zur positiven Bindungswirkung des Sozialstaatsprinzips . . .	601	235
a) Sozialstaatsprinzip als Anspruchsgrundlage?		
Gesetzgebung und Verwaltung als Adressaten	601	235
b) Sozialstaatsprinzip als Bestandsgarantie?	604	236
c) Sozialstaatsprinzip als Eingriffslegitimation	607	237
3. Zum Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat	608	237
II. Staatsziel Umweltschutz	611	239
1. Inhalt und Bedeutung der Verfassungsnorm	614	240
2. Bindungswirkungen	617	241
a) Gesetzgeber	617	241
b) Exekutive	618	242
III. Staatsziel Tierschutz	621	243
IV. Die Staatszielbestimmungen der Landesverfassungen	624	245

Teil II

Staatsorgane

Zusammenfassender Ausgangsfall zu Teil II	626	246
§ 7 Der Bundestag	627	247
I. Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung des Bundestags – Verfassungskonflikte	634	251
II. Bildung des Bundestags, Zusammensetzung und Verfahren . . .	637	252
1. Verfahrensgrundsätze und Geschäftsordnung	639	253
2. Ausschüsse	641	254
3. Ende der Wahlperiode und Neuwahlen	645	256
III. Abgeordneter und Fraktion	647	257
1. Der Abgeordnete	648	257
a) Überblick: Rechte des Abgeordneten	648	257
b) Das freie Mandat: Freiheit in der Ausübung, Repräsentation und Pflichtenstellung des Abgeordneten	649	258
c) Freies Mandat, Partei- und Fraktionszugehörigkeit des Abgeordneten	654	260
d) Parlamentarische Beteiligungsrechte des Abgeordneten: Freies Mandat und parlamentarisches Verfahren	657	261
e) Weitere Statusrechte des Abgeordneten	662	264
f) Insbesondere: Observation von Abgeordneten	666a	266
2. Fraktionen	667	267
3. Der fraktionslose Abgeordnete	673	269
IV. Kontrolle der Regierung: Untersuchungsausschüsse, Fragerechte	676	271
1. Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses	679	272
2. Verfassungsmäßige Bestimmung des Untersuchungs- gegenstands	680	272
a) Bezeichnung des Untersuchungsgegenstands und Festlegung	680	272
b) Materielle Schranken des Untersuchungsrechts	681	273
3. Zum Verfahren im Untersuchungsausschuss – Beweiserhebungsrechte	687	275

4. Exkurs: Landesverfassungsrecht	691	277
5. Fragerechte der Abgeordneten und Auskunftspflichten der Regierung	692	277
§ 8 Der Bundesrat	699	285
I. Rechtsstellung, Bedeutung und Zusammensetzung des Bundesrats	704	286
1. Zur Funktion des Bundesrats in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes: Teilhabe der Länder an der Staatsgewalt im Bund	704	286
2. Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrats	705	287
II. Aufgaben und Befugnisse	708	288
1. Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes	708	288
a) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	708	288
b) Reichweite der Zustimmungspflicht – Änderung des Zustimmungsgesetzes	713	290
2. Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes	717	291
3. Bundesrat und Europa – Art. 23 GG	718	292
a) EU und innerstaatliche Kompetenzverteilung	718	292
b) Mitwirkung des Bundesrats in EU-Angelegenheiten: Art. 23 Abs. 4 und 5 GG	719	292
c) Verhandlungsführer der Länder, Art. 23 Abs. 6 GG ...	722	293
d) Prozessuale Konsequenzen	723	294
III. Garantie der Mitwirkungsrechte – Bundesrat und „Ewigkeitsgarantie“	725	294
§ 9 Die Bundesregierung	730	297
I. Die Bundesregierung als Verfassungsorgan: Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung	735	299
II. Zwischen Politik und Recht: Bildung und Amtsdauer der Bundesregierung	740	300
1. Verfassungsfragen der Regierungsbildung	742	301
a) Kanzlerwahl	742a	301
b) Koalitionsvertrag	744a	302
2. Amtsdauer der Bundesregierung, Misstrauensvotum	745	303
3. Die Vertrauensfrage	747	304
III. Interne Organisation und Aufgabenverteilung	753	307
1. Kanzlerprinzip, Ressortprinzip, Kollegialprinzip – zur Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung	754	308
a) Systematik des Art. 65 GG	754	308
b) Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers	755	308
c) Ressortkompetenzen, Kollegialprinzip	758	309
2. Das Beschlussverfahren der Bundesregierung	763	311
IV. Einzelne Kompetenzen der Bundesregierung	765	312
§ 10 Der Bundespräsident	770	315
I. Rechtsstellung und Bedeutung	772	316
1. Stellung im Grundgesetz	773	316
2. Zur Gegenzeichnungspflicht	776	317

II. Kompetenzen des Bundespräsidenten, insbesondere das		
Prüfungsrecht	783	319
1. Ausfertigung von Gesetzen und Prüfungskompetenz	784	319
2. Vertretung der Bundesrepublik nach außen	791	322
3. Weitere Befugnisse	794	323
4. „Politische“ Befugnisse des Bundespräsidenten – insbesondere: Äußerungsrecht	796	323
Anhang zu §§ 7–10: Staatsorgane der Länder	800	327

Teil III

Der Schutz der Verfassung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit

§ 11 Das Bundesverfassungsgericht	807	331
I. Das Bundesverfassungsgericht: Bedeutung und verfassungs- rechtliche Stellung	807	331
II. Einzelne verfassungsgerichtliche Verfahren vor dem Bundes- verfassungsgericht	814	333
1. Organstreitverfahren, Art. 93 Abs. 1 Nr 1 GG; §§ 13 Nr 5, 63 ff BVerfGG	816	333
2. Bund-Länder-Streit, Art. 93 Abs. 1 Nr 3 GG; §§ 13 Nr 7, 68 ff BVerfGG	824	338
3. Sonstige föderale Streitigkeiten, Art. 93 Abs. 1 Nr 4 GG; §§ 13 Nr 8, 71, 72 BVerfGG	827	339
4. Die abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr 2 GG; §§ 13 Nr 6, 76 ff BVerfGG	829	340
5. Die abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr 2a GG; §§ 13 Nr 6a, 76 ff BVerfGG	833	343
6. Feststellung der Ersetzbarkeit von Bundesrecht, Art. 93 Abs. 2 GG; §§ 13 Nr 6b, 97 BVerfGG	836	343
7. Die konkrete Normenkontrolle (Richtervorlage), Art. 100 Abs. 1 GG; §§ 13 Nr 11, 80 ff BVerfGG	837	344
8. Verfassungsbeschwerden	841	347
9. Weitere Verfahren	845	349
III. Allgemeine Fragen des Verfahrens und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	851	351
1. Besonderheiten der Normprüfungsverfahren	852	351
a) Verfassungskonforme Auslegung	853	352
b) Zurückhaltung gegenüber dem Gesetzgeber	854	352
c) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: Nichtigerklärung oder Feststellung der Verfassungs- widrigkeit	855	352
2. Einstweilige Anordnungen des Bundesverfassungsgerichts	861	355

Anhang: Hinweise zu Zulässigkeitsfragen der Ausgangsfälle	865	357
I. Organstreitverfahren	865	357
II. Bund-Länder-Streit	878	363
III. Sonstige föderale Streitigkeiten	882	365
IV. Normenkontrollverfahren	883	365
1. Abstrakte Normenkontrolle	884	366
2. Konkrete Normenkontrolle	887	366
V. Verfassungsbeschwerdeverfahren	889	367
§ 12 Landesverfassungsgerichtsbarkeit	896	369
I. Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern: die wichtigsten Ver- fahrensarten	896	369
1. Baden-Württemberg	897	369
2. Bayern	898	370
3. Berlin	901	372
4. Brandenburg	902	372
5. Bremen	903	372
6. Hamburg	904	373
7. Hessen	905	373
8. Mecklenburg-Vorpommern	907	375
9. Niedersachsen	908	375
10. Nordrhein-Westfalen	909	375
11. Rheinland-Pfalz	910	375
12. Saarland	911	376
13. Sachsen	912	376
14. Sachsen-Anhalt	913	377
15. Schleswig-Holstein	914	377
16. Thüringen	915	377
II. Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zueinander	916	378
1. Der Grundsatz: Selbstständiges Nebeneinander	917	378
2. Insbesondere: Landesverfassungsbeschwerde wegen Verletzung von Landesgrundrechten in Anwendung von Bundesrecht	921	380
Anhang: Schematische Übersicht zum Gesetzgebungsverfahren .		382
<i>Sachverzeichnis</i>		385