

Staatsrecht I

Gröpl

12. Auflage 2020
ISBN 978-3-406-75786-0
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Lernbücher Jura
Staatsrecht I
Christoph Gröpl


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Staatsrecht I

Staatsgrundlagen
Staatsorganisation
Verfassungsprozess

mit Einführung in das
juristische Lernen

von

Dr. Christoph Gröpl

o. Professor an der Universität des Saarlandes

12. Auflage 2020

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG



beck-shop.de

DIE FACHBUCHHANDLUNG

www.beck.de

ISBN 978 3 406 75786 0

© 2020 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck und Bindung: Druckhaus Nomos
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: Fotosatz H. Buck
Zweikirchener Str. 7, 84036 Kumhausen

Umschlaggestaltung: Druckerei C. H. Beck Nördlingen



chbeck.de/nachhaltig

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

*Für
Friederike, Konstanze,
Ferdinand und Ludwig*



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Vorwort zur 12. Auflage

Die 12. Auflage bringt das Buch auf den Stand vom Sommer 2020. Heuer kommt auch dieses Vorwort nicht ohne gewisse Schlagwörter aus: „Corona“ oder „COVID-19“. Die damit verbundene „Krise“ bestimmt seit Anfang März 2020 das öffentliche und private Leben – oder vielleicht besser: dessen Drosselung. Die rechtlichen Folgen mögen sich bisher auf Einzelgesetze beschränken, bergen aber verfassungsrechtlichen „Sprengstoff“, insbesondere im Hinblick auf die Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit (Grundrechte, Gewaltenteilung, vor allem Kontrollfunktion der Parlamente). Medial gescholten wird die deutsche Bundesstaatlichkeit angesichts des „Flickenteppichs“ landesspezifisch unterschiedlicher Maßnahmen. „Zentralisten“ träumen vielleicht von einem uniformen „Durchregieren“ – und haben womöglich vergessen, dass die kurzen Phasen des Zentralismus Deutschland alles andere als Glück und Wohlergehen gebracht haben. Gerade die Kompetenzen der Länder, die die Ministerpräsidenten zu permanenten Erörterungen und Kompromissen veranlassen, stärken Gewaltenteilung und Verhältnismäßigkeit. Abgesehen davon stockt der Atem angesichts der Leichtfertigkeit, ja (un-)verhohlenen Freude, mit der die Fesseln der „Schuldenbremse“ abgestreift werden und allein der Bund in wenigen Wochen über 200 000 000 000 Euro neue Schulden aufnimmt. Hier lässt die vermeintliche „Alternativlosigkeit“ politischen Handelns einer „Großen Koalition“ die Ohnmacht der Opposition aufscheinen ... – hoffentlich nicht auch die Ohnmacht verfassungsrechtlicher Schranken. Vor diesem Hintergrund möchte das vorliegende Buch auch in seiner 12. Auflage dazu beitragen, die wesentlichen Grundlagen eines freiheitlichen Staates, wie sie Art. 20 GG bestimmt, als „Wellenbrecher“ gegen tagesaktuelle Strömungen darzustellen.

Wieder einmal danke ich den Mitarbeitern meines Lehrstuhls herzlich für ihre altbewährte Unterstützung, allen voran Herrn Dipl.-Jur. *Johannes Heck* und Frau Dipl.-Jur. *Caroline Jung*.

Saarbrücken, im August 2020

Christoph Gröpl


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Vorwort zur 1. Auflage

Die Vorlesung *Staatsrecht I* ist nicht bei allen Studienanfängern beliebt. Zivil- und Strafrecht liegen bisweilen näher: In Gedanken sieht man sich schon beim Plädieren für den übervorteilten Mieter, beim Vernehmen des Angeklagten oder beim Aushandeln von „Deals“ in „Mergers & Acquisitions“. Da erscheint das Staatsrecht störend, eine lästige Verlängerung des Fachs Sozialkunde aus dem Schulunterricht. Wer so denkt, ist hier trotzdem willkommen: Das vorliegende Buch ist *auch* für Studentinnen und Studenten geschrieben, die mit dem Staatsrecht später nichts zu tun haben wollen. Es wird ihnen ohnehin kaum gelingen. *Staatsrecht I* ist mit der Anatomievorlesung im Medizinstudium vergleichbar: Jeder Mediziner benötigt Kenntnisse darin, auch wenn er längst keine Leiche mehr präpariert. In ähnlicher Weise „verfolgen“ jeden Juristen etwa Fragen des Rechtsstaatsprinzips ein Berufsleben lang. Auch wird von einem Juristen mit gewissem Niveau erwartet, dass er z.B. weiß, was ein Gesetz ist, dass er feststellen kann, wann es in Kraft getreten ist und ob es von Bundes- oder Landesbehörden vollzogen wird. Nicht nur vor diesem Hintergrund ist das Staatsrecht eine der Kernmaterien der juristischen Prüfungen – und wird es bleiben.

Dieses Buch wendet sich nicht an Experten. Details und Vertiefungen suche man in den „pandektischen“ Darstellungen des Staatsrechts, von denen es einige gute gibt.

Ganz herzlich danken möchte ich den ehemaligen und derzeitigen Mitarbeitern an meinem Lehrstuhl, die mich sehr engagiert und erfolgreich unterstützt haben, insb. Frau Assessorin *Victoria Herbert*, Frau Assessorin *Luisa Mertiny*, Herrn Rechtsanwalt *Dr. Markus Groß*, Herrn Rechtsreferendar *Christoph Keller*, Frau Dipl.-Juristin *Inga Breitbach*, den Herren stud. iur. *Reinald Georg*, *David Haus* und *Tobias Raab* sowie meiner Sekretärin Frau *Marlies Weber*.

Auch für dieses Lernbuch gilt die Erkenntnis von *Karl Popper*: „Kein Buch wird jemals fertig; während wir daran arbeiten, lernen wir immer gerade genug, um seine Unzulänglichkeit zu sehen, wenn wir es der Öffentlichkeit übergeben.“ In diesem Sinne freue ich mich über Verbesserungsvorschläge und danke im Voraus für konstruktive Kritik, am einfachsten per E-Mail an: lehrstuhl@groep1.uni-saarland.de.

Saarbrücken/St. Ingbert, im Juli 2008

Christoph Gröpl



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsübersicht

	Seite	
Inhaltsübersicht		XI
Abkürzungsverzeichnis		XXXV
Literaturverzeichnis		XLI
	Rn.	S.
Vorbemerkungen	1	1
§ 1. Kurze Einführung in das juristische Lernen	1	1
Teil I. Grundlagen und Grundbegriffe	76	18
§ 2. Gegenstand des Staatsrechts	76	18
§ 3. Einordnung des Staatsrechts	90	21
§ 4. Verfassung – Grundgesetz	124	29
Teil II. Staatsgrundlagen und Staatsziele	217	58
§ 5. Allgemeines	217	58
§ 6. Demokratie	247	65
§ 7. Rechtsstaat	422	112
§ 8. Republik	521	140
§ 9. Bundesstaat	531	143
§ 10. Sozialstaat	662	176
§ 11. Finanzstaat, Finanzverfassung	697	187
§ 12. Umwelt- und Tierschutz	769	208
§ 13. Bestand des Verfassungsstaates – „wehrhafte Demokratie“	779	211
§ 14. Offene Staatlichkeit – Deutschland in Europa	808	221
Teil III. Organe, Kompetenzen und Funktionen	864	238
§ 15. Gewaltenteilung	864	238
§ 16. Gesetzgebung; Bundestag und Bundesrat	911	251
§ 17. Regierung und Verwaltung	1238	333
§ 18. Rechtsprechung	1426	378
Verzeichnisse		430



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsübersicht	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXXV
Literaturverzeichnis	XLI

	Rn.	S.
Vorbemerkungen	1	1
§ 1. Kurze Einführung in das juristische Lernen	1	1
I. Drei „klassische“ juristische Lehrgebiete	1	1
II. „Juristisches Handwerkszeug“	4	1
1. Ausgangsbefund	4	1
2. Methode	5	2
a) Definition/Interpretation	5	2
b) Subsumtion	7	2
c) Recht und Sprache	8	2
d) Mehrdeutigkeit von Wörtern	9	3
e) Notwendige Abstraktion der Gesetzes- sprache	11	3
f) Fazit	14	4
3. Prüfungsrelevanz	15	4
4. Erfassen des Sachverhalts einschließlich der Aufgabenstellung (des Bearbeitervermerks)	17	4
a) Sachverhalt	17	4
b) Bearbeitervermerk	19	5
aa) Rechtmäßigkeit	19	5
bb) Verfassungsmäßigkeit	20	5
cc) Formelle und materielle Prüfung	22	5
dd) Prozessualer Teil	26	6
5. Gliederung	29	7
6. Niederschrift: juristische Darstellung	31	8
a) Formales, insbesondere Rechtschreibung und Stil	31	8
b) Gutachtenstil, Syllogismus	34	8
c) Zitieren von Normen	48	12

	R.n.	S.
III. Lernstrategien	55	13
1. „Weniger ist mehr“	55	13
2. „Locker leben und hart arbeiten“	57	13
3. Stoffaneignung	63	14
a) Keine Litanei: Arbeit mit dem Gesetz	63	14
b) „Mutter des Erfolgs“: konsequente Wieder- holung	67	15
c) „Übung macht den Meister“	70	16
d) Zu guter Letzt	72	17
Teil I. Grundlagen und Grundbegriffe	76	18
§ 2. Gegenstand des Staatsrechts	76	18
I. Recht	77	18
II. Staat	80	19
1. Staatsrecht – Staatsrechtslehre – Staatslehre	80	19
2. Völkerrecht	81	19
3. Juristische Verselbständigung	84	20
§ 3. Einordnung des Staatsrechts	90	21
I. Öffentliches Recht und Privatrecht	91	22
1. Zweiteilung der verschiedenen Rechtswege	91	22
2. Unterschiedliche Konzepte	95	22
3. Abgrenzungstheorien	100	24
4. Teilgebiete des Privatrechts und des öffentlichen Rechts	104	24
II. Staatsrecht und Verwaltungsrecht	108	25
1. Staatsrecht	109	25
a) Inhalt	109	25
b) Verfassungsrecht	114	26
c) Bundes- und Landesverfassungsrecht	117	27
d) Europarecht	118	27
2. Verwaltungsrecht	119	27
a) Allgemeines Verwaltungsrecht	120	28
b) Besonderes Verwaltungsrecht	121	28
c) Sozialrecht und Steuerrecht	122	28
§ 4. Verfassung – Grundgesetz	124	29
I. Verfassungsfunktionen	124	29
1. Allgemeines	124	29
2. Verfassung im freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat	126	30
II. Verfassungsautorität	131	31
1. Erschwerte Abänderbarkeit	132	31

	Rn.	S.
2. Vorrang der Verfassung	134	32
3. Exkurs: Normenkonkurrenzen und juristische Kollisionsregeln	147	35
III. (Kleine) Verfassungsgeschichte	152	39
IV. Verfassungsgebung	158	40
1. Verfassungsgebende und verfasste Staatsgewalt ...	158	40
2. Verfassungsänderungen	161	40
a) Fundamentalreformen	161	40
b) „Einfache“ Verfassungsänderungen	162	41
V. Verfassungsstaat	164	41
1. Grundgesetz und Verfassungen der Länder	164	41
2. Entstehung des Grundgesetzes	167	42
3. Deutsche Einheit	173	44
4. Legitimationsdefizit des Grundgesetzes?	176	45
5. Gliederung	177	45
VI. Verfassungstext – Verfassungsauslegung	187	49
1. Fehlende Eindeutigkeit des Verfassungstextes ...	187	49
2. Rechtsanwendung – juristische Methode	189	50
3. Auslegung (Interpretation)	192	51
4. Rechtsfortbildung, Verfassungsfortbildung	201	53
5. Methodendilemma – Methodenstreit	207	54
Teil II. Staatsgrundlagen und Staatsziele	217	58
§ 5. Allgemeines	217	58
I. Bedeutung	217	58
II. Staatsgrundlagen – Staatsfundamentalnorm	220	59
1. Begriff	220	59
2. Unabänderliche Grundlagen	222	59
3. Menschenwürdegarantie als oberste Verfassungs- direktive	224	60
4. Art. 20 GG als Staatsfundamentalnorm	226	60
a) Inhalt	226	60
b) Unmittelbar geltendes, aber abstraktes Verfassungsrecht	231	61
c) Erstreckung auf die Länder	235	62
5. Verhältnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung („FDGO“)	238	63
6. Weitere Strukturvorgaben des Grundgesetzes ...	241	64
III. Staatsziele – Staatszielbestimmungen	243	64

	R.n.	S.
§ 6. Demokratie	247	65
I. Volkssouveränität	248	66
1. Begriff	248	66
2. Staatsvolk	251	67
a) Formale statt materielle Anknüpfung	252	67
b) Abstrakte Bestimmung	253	68
3. Ursprung und Ausübung der Staatsgewalt	256	69
a) Ausübung der Staatsgewalt unmittelbar durch das Volk	257	69
b) Ausübung der Staatsgewalt durch „besondere Organe“	258	69
4. Legitimation	262	70
a) Unmittelbare und mittelbare Legitimation	262	70
b) Arten der Legitimation	265	71
aa) Institutionell-funktionelle Legitimation ..	266	71
bb) Organisatorisch-personelle Legitimation .	268	72
cc) Sachlich-inhaltliche Legitimation	271	73
II. Formen der Demokratie	275	74
1. Direkte (unmittelbare) Demokratie als Urform und Utopie	275	74
2. Repräsentative Demokratie	277	74
a) Legitimation durch Repräsentation	278	75
b) Freies statt imperatives Mandat	281	75
c) Parlamentsvorbehalt (Wesentlichkeitslehre) .	286	77
3. Anreicherung der repräsentativen Demokratie mit plebiszitären Elementen	290	79
III. Regierungssysteme (Regierungsformen)	293	80
1. Abgrenzungen	293	80
2. Parlamentarisches Regierungssystem	294	80
3. Präsidiales Regierungssystem	295	81
4. Mischsystem	298	81
5. Regierungssystem des Grundgesetzes	299	82
IV. Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz	303	83
1. Pluralismus und Mehrheitsprinzip	304	83
a) Notwendigkeit der Meinungsvielfalt	304	83
b) Notwendigkeit von Mehrheitsentscheidungen .	305	83
c) Formen der Mehrheit	307	84
2. Minderheitenschutz und Oppositionsrechte	320	86
a) Verwurzelung des Minderheitenschutzes	320	86
aa) Demokratieprinzip	321	87
bb) Rechtsstaatsprinzip und Grundrechte	323	87
b) Stellung der parlamentarischen Opposition ...	325	88

	Rn.	S.
V. Wahlen	337	91
1. Bedeutung	337	91
2. Periodizität der Wahlen	339	91
a) Herrschaft auf Zeit	340	92
b) Wahlzyklus	342	92
3. Wahlberechtigung und Wählbarkeit	344	93
4. Wahlrechtsgrundsätze	354	95
a) Abgrenzung zum Wahlsystem	354	95
b) Allgemeinheit der Wahl	355	96
c) Unmittelbarkeit der Wahl	358	97
d) Freiheit der Wahl	359	97
e) Gleichheit der Wahl – Neutralitätsgebot	360	97
f) Geheimheit der Wahl	368	99
g) Öffentlichkeit der Wahl	369	100
h) Rechtscharakter	370	100
VI. Politische Parteien	371	100
1. Begriff	371	100
a) Einfachgesetzliche Definition	371	100
b) „Europaparteien“, „Freie Wähler“, „Ausländerparteien“	374	101
c) Freiheit vom Staat und von gesellschaftlichen Organisationen	376	101
2. Funktion: Mitwirkung an der politischen Willensbildung	378	102
3. Freiheit der Gründung und der Betätigung	383	103
4. Innerparteiliche Demokratie	384	104
5. Chancengleichheit der Parteien	390	105
6. Fraktionen	397	107
7. Parteienfinanzierung	398	107
a) Grundlagen	398	107
b) Unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung	402	108
c) Mittelbare staatliche Parteienfinanzierung	405	109
d) Restriktionen bei Zuwendungen Dritter	408	109
e) Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung	410	110
8. Parteiverbot	411	110
VII. Interessenverbände und Lobbyismus	417	111
§ 7. Rechtsstaat	422	112
I. Begriff des Rechtsstaats	422	112
1. Herleitung und Inhalt	422	112
2. Rechtsstaatlichkeit im formellen und im materiellen Sinn	426	113

	R.n.	S.
II. „Formelle Elemente“ des Rechtsstaats	430	114
1. Gewaltenteilung	430	114
2. Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns	431	114
a) Begriffsklärungen	432	115
aa) Formelles und materielles Recht	432	115
bb) Gesetz im formellen und Gesetz im materiellen Sinn	434	115
cc) „Gesetz und Recht“	440	116
b) Vorrang von Verfassung und Gesetz	444	118
aa) Anwendungsgebot und Abweichungs- verbot	445	118
bb) Vorrang der Verfassung	446	118
cc) Vorrang des Gesetzes	448	119
dd) Verwerfungskompetenz, Verwerfungs- monopol	449	119
c) Vorbehalt des Gesetzes	454	120
aa) Ergänzungs- und Legitimationsfunktion	455	120
bb) Differenzierung nach Lebensbereichen	456	121
cc) Vom Vorbehalt des Gesetzes zum Parlamentsvorbehalt	460	122
3. Prozessuale Dimension: Rechtsweggarantie, Justizgewähr und Justizgrundrechte	464	122
a) Rechtsweggarantie	464	122
b) Allgemeiner Justizgewährungsanspruch	465	123
c) Justizgrundrechte	466	123
4. Begründungspflicht für Hoheitsakte	466a	123
III. „Materielle Elemente“ des Rechtsstaats	467	124
1. Rechtssicherheit	468	124
a) Verlässlichkeit und Beständigkeit der Rechtsordnung	468	124
b) Rechtsklarheit, Rechtswahrheit und Rechts- bestimmtheit	469	125
aa) Inhaltliche Dimensionen; Verwurzelung	470	125
bb) Differenzierte Maßstäbe	474	126
cc) Unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessen, Generalklauseln	476	126
dd) Verweisungen	480	127
c) Vertrauensschutz und Rückwirkungsverbot	485	128
aa) Herleitung	486	129
bb) Grundlagen und Abgrenzung	488	129
cc) Echte und unechte Rückwirkung	490	130

	Rn.	S.
dd) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	492	131
ee) Beseitigung des Vertrauens, Ankündi- gungseffekt	498	132
2. Unmittelbare Geltung der Grundrechte	504	135
3. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaß- verbot)	507	136
4. Willkürverbot	517	139
IV. Unterscheidung von Staat und Gesellschaft	520	140
§ 8. Republik	521	140
I. Allgemeines	521	140
II. Formelles Verständnis: „Nicht-Monarchie“	523	141
III. Materielles Verständnis: Freiheitlichkeit, Gemeinwohlverpflichtung	528	142
§ 9. Bundesstaat	531	143
I. Allgemeines	531	143
1. Wesen eines Bundesstaats	531	143
2. Abgrenzung zum Einheitsstaat und zum Staatenbund	536	145
II. Deutschland als Bundesstaat	540	146
1. Entwicklung zum heutigen Bundesstaat	540	146
2. Bundesstaatlichkeit im Grundgesetz: Grundprinzip und Ausformungen	546	147
3. Bestandsgarantie der Länder – Neugliederung	548	148
a) Institutionelle Garantie der Länder	549	148
b) Neugliederung des Bundesgebiets: Allgemeines	551	148
c) Möglichkeiten zur Neugliederung des Bundesgebietes	552	149
4. Homogenitätsgebot; Normativ- und Durchgriffs- bestimmungen	559	151
a) Föderative Vielfalt und ihre Schranken	559	151
b) Normativbestimmungen	561	151
c) Durchgriffsbestimmungen	565	152
5. Kompetenzverteilungsregeln	566	153
a) Horizontale und vertikale Gewaltenteilung	566	153
b) Ausgangsvermutung zugunsten der Länder	569	153
6. Verhältnis von Bundes- und Landesrecht	573	154
a) Bundesrecht bricht Landesrecht	574	154
aa) Vorfrage der Gültigkeit (Gesetzgebungs- kompetenz)	575	155
bb) Rechtsfolgen von Kollisionen	578	156

	R.n.	S.
b) Sonderregelungen	581	156
aa) Verhältnis von Bundes- und Landes- grundrechten	581	156
bb) Verhältnis von sonstigem Landesver- fassungsrecht zu Bundesrecht	585	157
7. Bundestreue	586	157
8. Bundeszwang	597	160
9. Auswärtige Beziehungen	602	161
a) Verbandskompetenz des Bundes als Grundsatz ..	603	161
b) Sonderregelungen	605	162
c) Organkompetenz	608	162
III. Kooperativer Föderalismus	609	163
1. Verschränkung der bundesstaatlichen Gewalten ..	609	163
2. Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensver- hältnisse	616	164
3. Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammen- arbeit	618	165
4. Verfassungsrechtlich nicht geregelte Kooperations- formen	626	167
a) Entwicklungen in der Praxis; verfassungsrecht- liche Zulässigkeit	627	167
b) Kooperationsformen ohne rechtliche Bindungs- wirkung	630	167
c) Kooperationsformen mit rechtlicher Bindungs- wirkung	633	168
IV. „Unitarischer Bundesstaat“ – Reform der föderativen Ordnung	638	169
1. Vereinheitlichung, Nivellierung, Blockierung	638	169
a) Unitarische Tendenzen im Staatsorganisations- recht	638	169
b) Unitarische Wirkung der Grundrechte	641	170
2. Gegensteuerung: Reform der föderativen Ordnung	643	171
a) Verfassungsreform von 1994	643	171
b) Föderalismusreformen I und II sowie Folgeänderungen	644	171
V. Kommunale Selbstverwaltung	646	172
1. Begriff der Gemeinden und Gemeindeverbände ..	646	172
2. Rechtsstellung der Kommunen	651	173
3. Wirkungskreis der Kommunen	653	173
a) Selbstverwaltungsangelegenheiten	653	173

	Rn.	S.
b) Auftragsangelegenheiten	656	174
4. Unmittelbare demokratische Legitimation	658	175
5. Rechtsstreitigkeiten und Rechtsschutz	660	175
§ 10. Sozialstaat	662	176
I. Geschichtlich-soziologischer Hintergrund	662	176
II. Sozialstaatlichkeit als Staatsgrundlage	666	177
1. Objektives Verfassungsprinzip	666	177
a) Unabänderlichkeit	666	177
b) Verpflichtung des Staates	667	177
c) Keine Ansprüche unmittelbar aus dem Sozialstaatsprinzip	668	178
aa) Grundsatz	668	178
bb) Ausnahmen	670	178
2. Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber	673	179
a) Staatszielbestimmung	673	179
b) Gestaltungsspielraum	674	179
c) Kollidierende Abwägungsfaktoren	677	180
d) Untergrenze	681	181
3. Bedeutung für Verwaltung und Rechtsprechung	684	181
III. Weiterer Normbefund	685	182
1. Einzelnormen im Grundgesetz	685	182
2. Zurückhaltung des Grundgesetzes	689	182
3. Einfachgesetzliche Ausgestaltung	693	183
a) Umverteilung als Methode der Sozialstaat- lichkeit	693	183
b) Hohe Sozialquote	695	184
§ 11. Finanzstaat, Finanzverfassung	697	187
I. Bedeutung	697	187
1. Finanzstaat	698	187
2. Gliederung der Finanzverfassung	701	188
II. Finanzverfassung im engeren Sinn	704	188
1. Steuern und andere Abgaben	705	189
a) Bedeutung und Begriff der Steuer	705	189
b) Andere Abgaben	707	189
2. Steuerhoheiten (Steuerkompetenzen)	715	191
a) Steuerertragskompetenz	716	192
b) Steuergesetzgebungskompetenz	721	193
c) Steuerverwaltungs- und Steuerrecht- sprechungskompetenz	725	194
3. Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern	730	196
a) Finanzkraftausgleich („Umsatzsteuer-Finanz- ausgleich“, horizontaler Finanzausgleich)	731	196

	R.n.	S.
b) Bundesergänzungszuweisungen (vertikaler Finanzausgleich)	732	197
c) Überblick – gesetzliche Ausgestaltung – Streitanfälligkeit	734	198
d) Kommunalen Finanzausgleich	737	199
4. Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern . . .	738	199
a) Prinzipien für die Verteilung der Finanzlasten .	739	199
b) Ausnahmen, insb. Mischfinanzierungstat- bestände	744	200
5. Haushaltshoheit	746	201
a) Grundsatz der Haushaltsautonomie	746	201
b) Einschränkungen	748	202
III. Haushaltsverfassung	754	203
1. Geltungsbereich	754	203
2. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz	755	204
a) Parlamentarisches Budgetrecht	755	204
b) Haushaltsplan	756	204
c) Haushaltsgesetz	757	204
d) Haushaltsgrundsätze	759	205
3. Kreditfinanzierung – Staatsschuldenrecht	761	206
4. Nothaushaltsrecht und Notbewilligungsrecht . . .	765	207
5. Haushaltskontrolle	767	207
§ 12. Umwelt- und Tierschutz	769	208
I. Schutzgegenstand und Zukunftsbezug	769	208
II. Normadressaten	772	209
1. Legislative	773	209
2. Exekutive und Judikative	776	210
III. Rechtscharakter	777	210
§ 13. Bestand des Verfassungsstaates – „wehrhafte Demokratie“ .	779	211
I. Hintergrund	779	211
II. Schutz des Verfassungskörpers	782	212
1. Erschwerte Abänderbarkeit	784	213
2. Verbot der Verfassungsdurchbrechung	787	213
3. Unabänderlicher Kernbestand – „Ewigkeitsklausel“	788	214
III. Schutz gegen Bedrohungen aus dem staatlichen Binnenbereich	795	216
1. Verfassungstreuepflicht der Beamten und Richter	796	216
2. Richteranklage	797	216
3. Präsidentenanklage	798	217

	Rn.	S.
IV. Schutz gegen Bedrohungen aus der Gesellschaft	799	217
V. Exekutiver Verfassungsschutz	807	220
§ 14. Offene Staatlichkeit – Deutschland in Europa	808	221
I. Normbefund	808	221
II. Völkerrechtsoffenheit und Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes	809	222
1. Internationale Zusammenarbeit	810	222
a) Übertragung von Hoheitsrechten	810	222
b) System kollektiver Sicherheit	812	223
c) Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten	814	223
2. Übernahme von Völkerrecht in nationales Recht	815	223
a) Völkerrechtliche Verträge	815	223
b) Allgemeine Regeln des Völkerrechts	819	224
3. Friedliches Zusammenleben der Völker	822	225
4. Grenze der Völkerrechtsoffenheit: Vorrang der Verfassung	824	226
III. Verwirklichung eines vereinten Europas – Europäische Union	827	227
1. Historische Leitlinien	828	227
2. Rechtsnatur der Europäischen Union – Staaten- verbund	833	228
3. Organe der Europäischen Union und ihre Aufgaben	838	229
a) Europäisches Parlament	839	230
b) Europäischer Rat	840	230
c) Rat	841	230
d) Europäische Kommission	842	231
e) Gerichtshof der Europäischen Union	843	231
f) Europäische Zentralbank	844	231
g) Rechnungshof	845	231
4. Europäische Integration und ihre Grenzen	846	232
a) Übertragung von Hoheitsrechten – formelle Voraussetzungen	846	232
b) Materielle Voraussetzungen: Anforderungen an die Europäische Union	847	232
c) Besondere Mehrheitsvoraussetzungen – Grenzen der Integration	850	233
5. Verhältnis des Unionsrechts zum deutschen Recht	852	233
a) Primär- und Sekundärrecht	852	233
b) Rang des Unionsrechts – Anwendungs- vorrang	854	234

	R.n.	S.
c) Verhältnis des Unionsrechts zu Grundrechten des Grundgesetzes	857	235
6. Aspekte der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung	858	235
Teil III. Organe, Kompetenzen und Funktionen	864	238
§ 15. Gewaltenteilung	864	238
I. Allgemeine Bedeutung	864	238
1. Drei Funktionen	864	238
a) Legislative, Exekutive und Judikative	864	238
b) Trennung und Zuordnung	867	239
2. Drei Beweggründe	868	239
a) Rechtsstaatliches Motiv	869	239
b) Demokratisches Motiv	871	240
c) Motiv der Effektivität	872	240
II. Ideengeschichte der Gewaltenteilung	875	241
1. Antike	875	241
2. Gewaltenmonismus, Absolutismus	877	241
3. Moderne Gewaltenteilungslehren	879	242
a) John Locke	880	242
b) Charles de Montesquieu	883	242
c) „Hinkende Gewaltenteilung“ im 19. Jahrhundert	884	243
III. Gewaltenteilung im Grundgesetz	885	243
1. Horizontale und vertikale Gewaltenteilung	885	243
a) Rechtsstaatliche Gewaltenteilung	885	243
b) Bundesstaatliche Gewaltenteilung	886	244
2. Arten der horizontalen Gewaltenteilung	887	245
a) Funktionelle Gewaltenteilung	887	245
b) Organisatorische Gewaltenteilung	891	245
c) Personelle Gewaltenteilung	895	246
3. Gewaltenverschränkung	899	247
a) Funktionsverzahnungen – Ineinandergreifen der Gewalten	900	248
b) Grenzen der Gewaltenverschränkung	903	248
c) Strikte Gewaltentrennung im Bereich der Rechtsprechung	906	249
§ 16. Gesetzgebung; Bundestag und Bundesrat	911	251
I. Funktionen der Gesetzgebung	911	251

	Rn.	S.
II. Bundestag	917	252
1. Rechtsstellung und Funktionen	918	252
a) Rechtsgrundlagen	918	252
b) Rechtsstellung und Untergliederungen	920	253
c) Aufgaben	923	253
d) Beschlüsse, Beschlussfähigkeit, Beschluss- fassung	924	254
e) Selbstversammlungsrecht; kein Selbstauf- lösungsrecht	926	254
2. Abgeordnete (Mitglieder des Bundestages)	929	255
a) Rechtsstellung der Abgeordneten und Rechtsgrundlagen	930	255
b) Freies Mandat	932	255
c) Gleiches Mandat	935	256
d) Organschaftliche Mitwirkungsrechte	936	257
e) Indemnität und Immunität	938	258
3. Wahlen zum Deutschen Bundestag	941	259
a) Wahlsysteme	942	259
aa) Mehrheitswahlsystem	943	259
bb) Verhältniswahlsystem	945	259
b) Kombinationslösung des Bundeswahlgesetzes	947	260
c) Berechnungsmethoden	956	264
aa) Höchstzahlverfahren nach d'Hondt	958	265
bb) Divisorverfahren nach Sainte-Laguë/ Schepers	959	265
d) 5 %-Sperrklausel	962	266
e) Grundmandatsklausel	965	267
f) Überhangmandate	967	268
g) Wahlprüfung	970	268
4. Leitung und Verwaltung des Bundestages	975	270
a) Bundestagspräsident und Stellvertreter	975	270
aa) Wahl und Stellung des Bundestags- präsidenten	975	270
bb) Funktionen des Bundestagspräsidenten	978	270
cc) Stellvertreter	982	271
b) Präsidium	985	271
c) Ältestenrat	986	272
d) Bundestagsverwaltung	988	272
5. Fraktionen	989	272
a) Funktionen	989	272
b) Rechtsgrundlagen und Rechtsstellung	990	273
aa) Bildung	993	273

	R.n.	S.
bb) Parlamentarische Rechte	996	275
cc) Ausschluss	999	276
6. Gruppen	1000	276
7. Ausschüsse	1002	276
a) Allgemeines	1002	276
b) Untersuchungsausschüsse	1008	278
aa) Allgemeines	1008	278
bb) Einsetzung	1011	278
cc) Rechte und Verfahren	1016	279
III. Bundesrat	1020	280
1. Rechtsstellung und Rechtsgrundlagen	1020	281
2. Funktion des Bundesrates	1021	281
a) Föderativ geprägtes Organ	1021	281
b) Mitwirkungsrechte	1023	281
3. Geschichtlicher Hintergrund	1025	282
4. Zusammensetzung und Organisation	1028	282
a) Bestellung und Abberufung durch die Landes- regierungen	1028	282
b) Stimmenverhältnis	1031	283
c) Plenum und Ausschüsse	1034	284
d) Präsident	1037	285
e) Vergleich zwischen Bundestag und Bundesrat ..	1039	285
5. Verfahren	1044	286
a) Regelungen im Grundgesetz	1044	286
b) Beschlüsse, Beschlussfähigkeit, Beschluss- fassung	1045	287
c) Einheitliche Stimmabgabe	1049	287
6. Mitwirkung im Bereich der Legislative	1053	289
a) Vorverfahren	1054	289
b) Beteiligung bei Zustimmung- und Einspruchsgesetzen	1055	289
c) Keine zweite „Gesetzgebungskammer“	1058	290
7. Mitwirkung im Bereich der Exekutive	1059	290
a) Zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen ..	1059	290
b) Zustimmungsbedürftigkeit bei Maßnahmen der Verwaltungsorganisation	1062	291
c) Notstand	1065	291
8. Mitwirkung im Bereich der Judikative	1068	292
9. Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union	1069	292

	Rn.	S.
IV. Gesetzgebungskompetenzen	1072	293
1. System der Kompetenzverteilung – Ausgangs- vermutung zugunsten der Länder	1072	293
2. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes	1078	294
a) Systematik – Umfang	1078	294
b) Sachbereiche	1080	295
3. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen	1083	296
a) Systematik	1083	296
b) „Kernkompetenz“ („Vorrangkompetenz“)	1085	296
c) „Bedarfskompetenz“ („Erforderlichkeits- kompetenz“)	1089	297
d) „Abweichungskompetenz“	1094	298
4. Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes ..	1097	299
5. „Ungeschriebene“ Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	1098	300
a) Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs .	1099	300
b) Annexkompetenz des Bundes	1100	301
c) Bundeskompetenz kraft Natur der Sache	1101	301
V. Gesetzgebungsverfahren	1103	302
1. Funktion und Rechtsgrundlagen	1103	302
a) Formelles Verfahren, beteiligte Organe	1103	302
b) Rechtsgrundlagen und Rechtsfolgen von Verstößen	1106	302
c) Abschnitte des Gesetzgebungsverfahrens	1110	303
2. Vorverfahren (Einleitungsverfahren)	1111	304
a) Gesetzesvorlage	1112	304
b) Gesetzesinitiativen der Bundesregierung	1114	305
c) Gesetzesinitiativen des Bundesrates	1116	305
d) Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundes- tages	1118	305
e) Befassungspflicht	1121	306
3. Hauptverfahren im Bundestag	1122	306
a) Drei Beratungen (Lesungen)	1123	307
b) Schlussabstimmung	1127	307
4. Hauptverfahren: Beteiligung des Bundesrates	1128	308
a) Einspruchsgesetze	1130	308
aa) Rechtswirkung und Reaktionsmöglich- keiten	1130	308
bb) Vermittlungsverfahren	1133	309
cc) Einspruch	1135	309
dd) Zurückweisung des Einspruchs	1136	310

	R.n.	S.
b) Zustimmungsgesetze	1138	311
aa) Verfahren	1138	311
bb) Katalog der Zustimmungsgesetze	1143	311
cc) Änderungsgesetze	1149	313
5. Abschlussverfahren	1153	315
a) Gegenzeichnung	1154	315
b) Ausfertigung	1156	316
aa) Funktionen	1156	316
bb) Prüfungs- und Ausfertigungsverweigerungskompetenz	1157	316
c) Verkündung	1174	319
6. Inkrafttreten	1177	320
7. Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts	1179	320
VI. Rechtsverordnungen	1182	321
1. Begriff und Bedeutung	1182	322
a) Exekutive Rechtsetzung	1182	322
b) Gesetze im „nur-materiellen“ Sinn	1185	322
c) Abgrenzung und Rang	1186	322
2. Delegation der Rechtsetzungsgewalt: Ermächtigungsvorbehalt	1188	323
3. Rechtsverordnungen aufgrund von Bundesgesetzen	1192	324
a) Verfassungsgrundlage und Funktion	1192	324
b) Anwendungsbereich	1193	324
c) Ermächtigungsadressaten (Delegatäre)	1195	324
d) Ermächtigungsumfang und -inhalt	1198	325
aa) Ermächtigungsgrundlage	1198	325
bb) Delegationsbeschränkung: Parlamentsvorbehalt	1201	325
cc) Bestimmtheitsgebot	1202	326
e) Anforderungen an die Rechtsverordnung selbst	1205	326
aa) Zurechnung zum Ermächtigungsadressaten	1206	327
bb) Zustimmungsbefähigung	1208	327
cc) Zitiergebot	1212	328
dd) Ausfertigung, Verkündung, Inkrafttreten	1213	328
f) Prüfungsaufbau	1215	328
g) Rechtsfolgen von Rechtsverstößen	1216	329
aa) Verfassungswidrigkeit der Ermächtigungsgrundlage	1216	329

	Rn.	S.
bb) Rechtswidrigkeit der Rechtsverordnung .	1217	329
cc) Verwerfungskompetenz	1220	330
VII. Satzungen	1222	330
1. Delegation der Rechtsetzungsgewalt	1222	330
2. Satzung als Rechtsetzungsinstrument	1225	331
3. Rechtfertigung und Grenzen	1229	332
§ 17. Regierung und Verwaltung	1238	333
I. Vollziehende Gewalt (Exekutive): Überblick	1238	333
1. Negativdefinition	1238	333
2. Regierung (Gubernative)	1241	334
3. Verwaltung (Administration)	1243	334
4. Schnittstellen	1246	335
II. Bundesregierung	1248	335
1. Rechtsstellung und Bedeutung	1248	336
2. Regierungsbildung	1251	336
a) Wahl des Bundeskanzlers	1252	337
aa) Wahl auf Vorschlag des Bundespräsidenten	1253	337
bb) Wahl auf Initiative des Bundestages mit „Kanzlermehrheit“	1256	337
cc) Wahl auf Initiative des Bundestages mit einfacher Mehrheit	1257	337
b) Ernennung des Bundeskanzlers	1258	338
c) Ernennung der Bundesminister	1259	338
3. Amtszeit des Bundeskanzlers	1266	339
a) Legislaturende und „Rücktritt“	1266	339
b) Misstrauensvotum	1268	340
aa) „Destruktives“ Misstrauensvotum	1269	340
bb) „Konstruktives“ Misstrauensvotum	1270	340
cc) Verfahren	1272	340
c) Vertrauensfrage	1273	341
aa) Erfolg und Scheitern der Vertrauensfrage .	1275	341
bb) Echte Vertrauensfrage	1281	342
cc) Unechte Vertrauensfrage	1282	342
d) Geschäftsführende Bundesregierung	1285a	343
4. Amtszeit der Bundesminister	1286	343
5. Aufgaben und interne Organisation	1289	344
a) Bundeskanzler	1290	344
aa) Geschäftsleitungskompetenz	1290	344
bb) Organisations- und Personalkompetenz (Kabinettsbildungsrecht)	1291	344
cc) Richtlinienkompetenz	1293	345

	R.n.	S.
b) Bundesminister	1296	345
c) Bundesregierung als Kollegium	1297	346
6. Staatssekretäre	1302	347
III. Bundespräsident	1305	348
1. Rechtsstellung	1305	348
a) Rechtsgrundlagen und historischer Hintergrund	1305	348
b) Wahl durch die Bundesversammlung	1307	348
c) Amtszeit; Vertretung	1310	349
2. Kompetenzen	1311	350
a) Repräsentation und Integration	1311	350
b) Völkerrechtliche Vertretung der Bundesrepublik Deutschland	1314	351
c) Ernennungs- und Entlassungskompetenz	1316	351
d) Begnadigungsrecht	1318	351
e) „Reservebefugnisse“	1319	352
f) Ausfertigung von Bundesgesetzen	1324	353
3. Vorbehalt der Gegenzeichnung	1328	353
a) Funktion	1329	353
b) Umfang	1332	354
c) Rechtsfolgen	1335	354
4. Präsidentenanklage	1337	355
IV. Verwaltungskompetenzen, insbesondere Vollzug von Bundesgesetzen	1338	355
1. Gesetzesakzessorische und nicht-gesetzesakzessorische Verwaltung	1338	356
a) Gesetzesakzessorische Verwaltung	1338	356
b) Nicht-gesetzesakzessorische Verwaltung	1340	356
2. Verwaltung im Bundesstaat	1342	357
a) Bundes- und Landesverwaltung – Kommunalverwaltung	1342	357
b) Verbot der Mischverwaltung	1345	358
c) Spezifische Funktion einer Bundesverfassung	1346	358
3. Ausführung der Landesgesetze	1347	358
4. Ausführung der Bundesgesetze	1348	359
a) Allgemeines	1348	359
b) Landeseigenverwaltung	1350	360
c) Landesverwaltung im Bundesauftrag („Bundesauftragsverwaltung“)	1360	361
d) Bundesverwaltung	1371	364
aa) Systematisierung	1371	364

	Rn.	S.
bb) Unmittelbare und mittelbare Bundesverwaltung	1374	365
cc) Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts	1378	366
dd) Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes	1380	367
ee) Organisationsvorgaben	1381	367
5. Zuständigkeit für die nicht-gesetzesakzessorische Verwaltung	1382	367
V. Öffentlicher Dienst	1383	368
1. Hintergrund – Differenzierung	1383	368
2. Öffentlicher Dienst i.e.S. (Berufsbeamte)	1385	368
a) Funktionsvorbehalt	1386	369
b) Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums	1389	369
c) Leistungsprinzip	1395	370
3. Öffentlicher Dienst i.w.S.; andere öffentliche Ämter	1398	371
VI. Amts- und Rechtshilfe; Krisenbewältigung	1400	371
1. Bedeutung	1400	371
2. Voraussetzungen und Grenzen	1404	372
3. Bundesstaatliche Kooperation in Krisensituationen	1408	373
a) Fallgruppen	1408	373
b) Einsatz der Bundeswehr gegen terroristische Anschläge	1411	374
VII. Staatshaftung	1414	375
1. Bedeutung	1415	375
2. Amtshaftungsanspruch	1418	376
a) Rechtsgrundlagen	1418	376
b) Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen	1421	376
§ 18. Rechtsprechung	1426	378
I. Richtervorbehalt	1426	378
1. Merkmale des Recht-Sprechens	1428	379
2. Unabhängigkeit von Richtern und Gerichten	1433	380
II. Verfassungsrechtliche Verfahrensgarantien	1436	380
1. Recht auf den gesetzlichen Richter	1437	381
2. Anspruch auf rechtliches Gehör	1439	381
3. Gebot des fairen Verfahrens	1442	382

	R.n.	S.
4. Strafrechtliche Verfahrensgarantien	1443	382
a) Nulla poena sine lege – Rückwirkungsverbot u.a.	1443	382
b) Ne bis in idem – Mehrfachbestrafungsverbot . .	1448	382
c) Habeas corpus – Richtervorbehalt bei Freiheitsentziehungen	1448a	383
III. Organisation und Aufgaben der Fachgerichts- barkeiten	1449	383
IV. Bundesverfassungsgericht	1454	385
1. Stellung und Rechtsgrundlagen	1454	385
2. Aufbau und Arbeitsweise	1456	385
V. Verfassungsprozessrecht (Grundzüge)	1461	386
1. Allgemeines	1461	386
a) Prüfungsumfang, Enumerationsprinzip	1462	386
aa) Keine „Superrevisionsinstanz“	1462	386
bb) Enumeration der Verfahrensarten	1463	387
cc) Kontradiktorische Verfahren und objektive Rechtsbeanstandungsverfahren	1465	387
dd) Verfassungsbeschwerde als häufigste Verfahrensart	1468	388
b) Zulässigkeit: Prüfung in der Klausur u.dgl. . . .	1472	389
c) Zulässigkeit: Statthaftigkeit (Rechtsweg)	1481	392
d) Zulässigkeit: allgemeine Sachentscheidungs- voraussetzungen	1482	392
aa) Verfahrensfähigkeit (Prozessfähigkeit) . . .	1483	392
bb) Postulationsfähigkeit	1487	393
cc) Form	1488	394
dd) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis (Rechtsschutzinteresse)	1490	394
e) Begründetheit	1492	394
f) Entscheidung, Entscheidungswirkungen	1496	395
aa) Stattgabe, Zurückweisung, Verwerfung . .	1496	395
bb) Bindungswirkungen	1497	395
2. Organstreit	1499	396
a) Allgemeines	1499	396
b) Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen .	1502	397
c) Begründetheit	1517	401
d) Entscheidung	1520	401
e) Sonderfälle des Organstreitverfahrens	1521	402
3. Abstrakte Normenkontrolle	1523	402
a) Allgemeines	1523	402
b) Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen .	1525	403

	Rn.	S.
c) Begründetheit	1539	407
d) Entscheidung	1544	408
e) Sonderfälle der abstrakten Normenkontrolle ..	1547	409
f) Abgrenzung: Subsidiaritätsklage zum Gerichtshof der Europäischen Union	1555	411
4. Konkrete Normenkontrolle	1556	411
a) Allgemeines	1556	411
b) Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen .	1562	413
c) Begründetheit	1577	416
d) Entscheidung	1581	417
e) Abgrenzung: Vorabentscheidungsverfahren ...	1584	417
5. Bund-Länder-Streit	1585	418
a) Allgemeines	1585	418
b) Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen .	1588	419
c) Begründetheit	1595	421
d) Entscheidung	1597	421
6. Einstweilige Anordnung	1598	421
a) Allgemeines	1598	421
b) Zulässigkeitsvoraussetzungen	1602	422
c) Begründetheit	1610	424
d) Entscheidung	1618	425
7. Landesverfassungsgerichtsbarkeit	1620	426
a) Stellung; Abgrenzung	1620	426
b) Verfahren vor den Landesverfassungsgerichten	1625	427
c) Zuständigkeiten und Prüfungsmaßstäbe	1627	428
Verzeichnis der Übersichten und Schemata		430
Verzeichnis der Erläuterungsfälle		433
Verzeichnis der zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts		435
Sachverzeichnis		442