

Staatsrecht I

Gröpl

14. Auflage 2022
ISBN 978-3-406-79225-0
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

beck-shop.de
14. Auflage 2022
DIE FACHBUCHHANDLUNG



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

www.beck.de

ISBN 978 3 406 79225 0

© 2022 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck und Bindung: Druckerei C. H. Beck Nördlingen
(Adresse wie Verlag)

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

Vorwort zur 14. Auflage

Immer wieder aufs Neue erreichen mich freundliche Rückmeldungen von Lesern dieses Buches, über die ich mich sehr freue und für die ich herzlich danke. Das spornst mich zu Neuauflagen an, in denen ich stets versuche, meine Texte weiter zu verbessern, um den Stoff des Staatsrechts noch verständlicher und eingängiger darzustellen – so auch in dieser Auflage. Zudem gibt es den üblichen Aktualisierungs- und Ergänzungsbedarf. Dabei prüfe ich regelmäßig, ob und inwieweit es angezeigt ist, aktuelle Themen aufzunehmen, um den Rahmen des Buches nicht zu sprengen: Es soll hier um die Grundlagen gehen, die ihrerseits anspruchsvoll und umfangreich genug sind.

Bei der Erstellung dieser Auflage haben mich die Damen Dipl.-Juristinnen *Caroline Jung* und *Lea-Marie Müller* sowie Herr Dipl.-Jurist *Arthur Arcer* unterstützt. Herzlichen Dank dafür!

Saarbrücken, im August 2022

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 sucht 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 Geörg*, *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@groep.uni-saarland.de.

Saarbrücken/St. Ingbert, im Juli 2008

Christoph Gröpl

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsübersicht

	Seite	
	R.n.	S.
Inhaltsübersicht	XI	
Abkürzungsverzeichnis	XXXV	
Literaturverzeichnis	XLI	
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	186
§ 12. Umwelt- und Tierschutz	769	207
§ 13. Bestand des Verfassungsstaates – „wehrhafte Demokratie“	779	210
§ 14. Offene Staatlichkeit – Deutschland in Europa	808	220
Teil III. Organe, Kompetenzen und Funktionen	864	237
§ 15. Gewaltenteilung	864	237
§ 16. Bundestag und Bundesrat	911	250
§ 17. Gesetzgebung	1072	293
§ 18. Regierung und Verwaltung	1238	333
§ 19. Rechtsprechung	1426	378
Verzeichnisse	429	

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXXV
Literaturverzeichnis	XLI

	R.n.	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	3
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

	Rn.	S.
III. Lernstrategien	55	13
1. „Weniger ist mehr“	55	13
2. „Locken leben und hart arbeiten“	57	13
3. Stoffaneignung	63	14
a) Keine Litanei: Arbeit mit dem Gesetz	63	14
b) „Mutter des Erfolgs“: konsequente Wiederholung	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	21
1. Zweiteilung der verschiedenen Rechtswege	91	21
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. Erschwerter Änderbarkeit	132	31

	R.n.	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	41
a) Fundamentalreformen	161	41
b) „Einfache“ Verfassungsänderungen	162	41
V. Verfassungsstaat	164	42
1. Grundgesetz und Verfassungen der Länder	164	42
2. Entstehung des Grundgesetzes	167	43
3. Deutsche Einheit	173	44
4. Legitimationsdefizit des Grundgesetzes?	176	45
5. Gliederung	177	46
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
6. Besonderheiten der Verfassungsauslegung	211	55
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 Verfassungsdirektive	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	62
6. Weitere Strukturvorgaben des Grundgesetzes	241	63
III. Staatsziele – Staatszielbestimmungen	243	64

	Rn.	S.
§ 6. Demokratie	247	65
I. Volkssouveränität	248	65
1. Begriff	248	65
2. Staatsvolk	251	66
a) Formale statt materielle Anknüpfung	252	67
b) Abstrakte Bestimmung	253	67
3. Ursprung und Ausübung der Staatsgewalt	256	68
a) Ausübung der Staatsgewalt unmittelbar durch das Volk	257	68
b) Ausübung der Staatsgewalt durch „besondere Organe“	258	69
4. Legitimation	262	69
a) Unmittelbare und mittelbare Legitimation	262	69
b) Arten der Legitimation	265	70
aa) Institutionell-funktionelle Legitimation ..	266	71
bb) Organisatorisch-personelle Legitimation ..	268	71
cc) Sachlich-inhaltliche Legitimation	271	72
II. Formen der Demokratie	275	73
1. Direkte (unmittelbare) Demokratie als Urform und Utopie	275	73
2. Repräsentative Demokratie	277	74
a) Legitimation durch Repräsentation	278	74
b) Gesamtrepräsentation; freies statt imperatives Mandat	281	75
c) Parlamentsvorbehalt (Wesentlichkeitslehre) ...	286	76
3. Anreicherung der repräsentativen Demokratie mit plebiszitären Elementen	290	78
III. Regierungssysteme (Regierungsformen)	293	79
1. Abgrenzungen	293	79
2. Parlamentarisches Regierungssystem	294	79
3. Präsidiales Regierungssystem	295	80
4. Mischsystem	298	81
5. Regierungssystem des Grundgesetzes	299	81
IV. Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz	303	82
1. Pluralismus und Mehrheitsprinzip	304	82
a) Notwendigkeit der Meinungsvielfalt	304	82
b) Notwendigkeit von Mehrheitsentscheidungen ..	305	83
c) Arten der Mehrheit	307	83
2. Minderheitenschutz und Oppositionsrechte	320	86
a) Verwurzelung des Minderheitenschutzes	320	86
aa) Demokratieprinzip	321	86
bb) Rechtsstaatsprinzip und Grundrechte	323	87

	R.n.	S.
b) Stellung der parlamentarischen Opposition	325	87
V. Wahlen	337	91
1. Bedeutung	337	91
2. Periodizität der Wahlen	339	91
a) Herrschaft auf Zeit	340	91
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	96
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

	Rn.	S.
2. Rechtsstaatlichkeit im formellen und im materiellen Sinn	426	113
II. „Formelle Elemente“ des Rechtsstaats	430	114
1. Gewaltenteilung	430	114
2. Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns	431	114
a) Begriffsklärungen	432	114
aa) Formelles und materielles Recht	432	114
bb) Gesetz im formellen und Gesetz im materiellen Sinn	434	115
cc) „Gesetz und Recht“	440	116
b) Vorrang von Verfassung und Gesetz	444	117
aa) Anwendungsgebot und Abweichungsverbot	445	118
bb) Vorrang der Verfassung	446	118
cc) Vorrang des Gesetzes	448	118
dd) Verwerfungskompetenz, Verwerfungsmonopol	449	119
c) Vorbehalt des Gesetzes	454	120
aa) Ergänzungs- und Legitimationsfunktion ..	455	120
bb) Differenzierung nach Lebensbereichen ..	456	120
cc) Vom Vorbehalt des Gesetzes zum Parlamentsvorbehalt	460	121
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 Rechtsbestimmtheit	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

	R.n.	S.
cc) Echte und unechte Rückwirkung	490	130
dd) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	492	131
ee) Beseitigung des Vertrauens, Ankündigungseffekt	498	132
2. Unmittelbare Geltung der Grundrechte	504	135
3. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot)	507	135
4. Willkürverbot	517	139
IV. Unterscheidung von Staat und Gesellschaft	520	139
§ 8. Republik	521	140
I. Allgemeines	521	140
II. Formelles Verständnis: „Nicht-Monarchie“	523	140
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	144
II. Deutschland als Bundesstaat	540	145
1. Entwicklung zum heutigen Bundesstaat	540	145
2. Bundesstaatlichkeit im Grundgesetz: Grundprinzip und Ausformungen	546	147
3. Bestandsgarantie der Länder – Neugliederung ...	548	147
a) Institutionelle Garantie der Länder	549	147
b) Neugliederung des Bundesgebiet: Allgemeines	551	148
c) Möglichkeiten zur Neugliederung des Bundesgebietes	552	148
4. Homogenitätsgesetz; Normativ- und Durchgriffs- bestimmungen	559	150
a) Föderative Vielfalt und ihre Schranken	559	150
b) Normativbestimmungen	561	150
c) Durchgriffsbestimmungen	565	151
5. Kompetenzverteilungsregeln	566	152
a) Horizontale und vertikale Gewaltenteilung ...	566	152
b) Ausgangsvermutung zugunsten der Länder ...	569	153
6. Verhältnis von Bundes- und Landesrecht	573	153
a) Bundesrecht bricht Landesrecht	574	154
aa) Vorfrage der Gültigkeit (Gesetzgebungs- kompetenz)	575	154
bb) Rechtsfolgen von Kollisionen	578	155

	Rn.	S.
b) Sonderregelungen	581	155
aa) Verhältnis von Bundes- und Landesgrundrechten	581	155
bb) Verhältnis von sonstigem Landesverfassungsrecht zu Bundesrecht	585	156
7. Bundestreue	586	156
8. Bundeszwang	597	159
9. Auswärtige Beziehungen	602	160
a) Verbandskompetenz des Bundes als Grundsatz ..	603	160
b) Sonderregelungen	605	161
c) Organkompetenz	608	161
III. Kooperativer Föderalismus	609	162
1. Verschränkung der bundesstaatlichen Gewalten ..	609	162
2. Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	616	163
3. Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit	618	164
4. Verfassungsrechtlich nicht geregelte Kooperationsformen	626	166
a) Entwicklungen in der Praxis; verfassungsrechtliche Zulässigkeit	627	166
b) Kooperationsformen ohne rechtliche Bindungswirkung	630	167
c) Kooperationsformen mit rechtlicher Bindungswirkung	633	167
IV. „Unitarischer Bundesstaat“ – Reform der föderativen Ordnung	638	169
1. Vereinheitlichung, Nivellierung, Blockierung ..	638	169
a) Unitarische Tendenzen im Staatsorganisationsrecht	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	171
1. Begriff der Gemeinden und Gemeindeverbände ..	646	171
2. Rechtsstellung der Kommunen	651	172
3. Wirkungskreis der Kommunen	653	173
a) Selbstverwaltungsangelegenheiten	653	173
b) Auftragsangelegenheiten	656	174

	R.n.	S.
4. Unmittelbare demokratische Legitimation	658	174
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	177
aa) Grundsatz	668	177
bb) Ausnahmen	670	178
2. Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber	673	178
a) Staatszielbestimmung	673	178
b) Gestaltungsspielraum	674	179
c) Kollidierende Abwägungsfaktoren	677	180
d) Untergrenze	681	180
3. Bedeutung für Verwaltung und Rechtsprechung ..	684	181
III. Weiterer Normbefund	685	181
1. Einelnormen im Grundgesetz	685	181
2. Zurückhaltung des Grundgesetzes	689	182
3. Einfachgesetzliche Ausgestaltung	693	183
a) Umverteilung als Methode der Sozialstaat- lichkeit	693	183
b) Hohe Sozialquote	695	183
c) Einzelbereiche	696	184
§ 11. Finanzstaat, Finanzverfassung	697	186
I. Bedeutung	697	186
1. Finanzstaat	698	186
2. Gliederung der Finanzverfassung	701	187
II. Finanzverfassung im engeren Sinn	704	187
1. Steuern und andere Abgaben	705	188
a) Bedeutung und Begriff der Steuer	705	188
b) Andere Abgaben	707	188
2. Steuerhoheiten (Steuerkompetenzen)	715	190
a) Steuerertragskompetenz	716	191
b) Steuergesetzgebungskompetenz	721	192
c) Steuerverwaltungs- und Steuerrecht- sprechungskompetenz	725	193
3. Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ..	730	195
a) Finanzkraftausgleich („Umsatzsteuer-Finanz- ausgleich“, horizontaler Finanzausgleich)	731	195

	Rn.	S.
b) Bundesergänzungszuweisungen (vertikaler Finanzausgleich)	732	196
c) Überblick – gesetzliche Ausgestaltung – Streitanfälligkeit	734	197
d) Kommunaler Finanzausgleich	737	198
4. Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern ...	738	198
a) Prinzipien für die Verteilung der Finanzlasten .	739	198
b) Ausnahmen, insb. Mischfinanzierungs- tatbestände	744	199
5. Haushaltshoheit	746	200
a) Grundsatz der Haushaltsgesetz	746	200
b) Einschränkungen	748	201
III. Haushaltsverfassung	754	202
1. Geltungsbereich	754	202
2. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz	755	203
a) Parlamentarisches Budgetrecht	755	203
b) Haushaltsplan	756	203
c) Haushaltsgesetz	757	203
d) Haushaltsgrundsätze	759	204
3. Kreditfinanzierung – Staatsschuldenrecht	761	205
4. Nothaushaltsrecht und Notbewilligungsrecht	765	206
5. Haushaltskontrolle	767	206
§ 12. Umwelt- und Tierschutz	769	207
I. Schutzgegenstand und Zukunftsbezug	769	207
II. Normadressaten	772	208
1. Legislative	773	208
2. Exekutive und Judikative	776	209
III. Rechtscharakter	777	209
§ 13. Bestand des Verfassungsstaates – „wehrhafte Demokratie“ ..	779	210
I. Hintergrund	779	210
II. Schutz des Verfassungskörpers	782	211
1. Erschwerter Abänderbarkeit	784	212
2. Verbot der Verfassungsdurchbrechung	787	212
3. Unabänderlicher Kernbestand – „Ewigkeitsklausel“	788	213
III. Schutz gegen Bedrohungen aus dem staatlichen Binnenbereich	795	215
1. Verfassungstreuepflicht der Beamten und Richter	796	215
2. Richteranklage	797	215
3. Präsidentenanklage	798	216
IV. Schutz gegen Bedrohungen aus der Gesellschaft	799	216
V. Exekutiver Verfassungsschutz	807	219

	R.n.	S.
§ 14. Offene Staatlichkeit – Deutschland in Europa	808	220
I. Normbefund	808	220
II. Völkerrechtsoffenheit und Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes	809	220
1. Internationale Zusammenarbeit	810	221
a) Übertragung von Hoheitsrechten	810	221
b) System kollektiver Sicherheit	812	221
c) Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten	814	222
2. Übernahme von Völkerrecht in nationales Recht	815	222
a) Völkerrechtliche Verträge	815	222
b) Allgemeine Regeln des Völkerrechts	819	223
3. Friedliches Zusammenleben der Völker	822	224
4. Grenze der Völkerrechtsoffenheit: Vorrang der Verfassung	824	225
III. Verwirklichung eines vereinten Europas – Europäische Union	827	226
1. Historische Leitlinien	828	226
2. Rechtsnatur der Europäischen Union – Staatenverbund	833	227
3. Organe der Europäischen Union und ihre Aufgaben	838	228
a) Europäisches Parlament	839	229
b) Europäischer Rat	840	229
c) Rat	841	229
d) Europäische Kommission	842	230
e) Gerichtshof der Europäischen Union	843	230
f) Europäische Zentralbank	844	230
g) Rechnungshof	845	230
4. Europäische Integration und ihre Grenzen	846	231
a) Übertragung von Hoheitsrechten – formelle Voraussetzungen	846	231
b) Materielle Voraussetzungen: Anforderungen an die Europäische Union	847	231
c) Besondere Mehrheitsvoraussetzungen – Grenzen der Integration	850	232
5. Verhältnis des Unionsrechts zum deutschen Recht	852	232
a) Primär- und Sekundärrecht	852	232
b) Rang des Unionsrechts – Anwendungsvorrang	854	233
c) Verhältnis des Unionsrechts zu Grundrechten des Grundgesetzes	857	234
6. Aspekte der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung	858	234

	Rn.	S.
Teil III. Organe, Kompetenzen und Funktionen	864	237
§ 15. Gewaltenteilung	864	237
I. Allgemeine Bedeutung	864	237
1. Drei Funktionen	864	237
a) Legislative, Exekutive und Judikative	864	237
b) Trennung und Zuordnung	867	238
2. Drei Beweggründe	868	238
a) Rechtsstaatliches Motiv	869	238
b) Demokratisches Motiv	871	239
c) Motiv der Effektivität	872	239
II. Ideengeschichte der Gewaltenteilung	875	240
1. Antike	875	240
2. Gewaltenmonismus, Absolutismus	877	240
3. Moderne Gewaltenteilungslehren	879	241
a) John Locke	880	241
b) Charles de Montesquieu	883	241
c) „Hinkende Gewaltenteilung“ im 19. Jahrhundert	884	242
III. Gewaltenteilung im Grundgesetz	885	242
1. Horizontale und vertikale Gewaltenteilung	885	242
a) Rechtsstaatliche Gewaltenteilung	885	242
b) Bundesstaatliche Gewaltenteilung	886	243
2. Arten der horizontalen Gewaltenteilung	887	244
a) Funktionelle Gewaltenteilung	887	244
b) Organisatorische Gewaltenteilung	891	244
c) Personelle Gewaltenteilung	895	246
3. Gewaltenverschränkung	899	247
a) Funktionsverzahnungen – Ineinandergreifen der Gewalten	900	247
b) Grenzen der Gewaltenverschränkung	903	248
c) Strikte Gewaltentrennung im Bereich der Rechtsprechung	906	248
§ 16. Bundestag und Bundesrat	911	250
I. Gesetzgeber; Funktionen von Gesetz und Gesetzgebung	911	250
II. Bundestag	917	251
1. Rechtsstellung und Funktionen	918	252
a) Rechtsgrundlagen	918	252
b) Rechtsstellung und Untergliederungen	920	252
c) Aufgaben	923	253
d) Beschlüsse, Beschlussfähigkeit, Beschlussfassung	924	253

	R.n.	S.
e) Selbstversammlungsrecht; kein Selbst- auflösungsrecht	926	254
2. Abgeordnete (Mitglieder des Bundestages)	929	254
a) Rechtsstellung der Abgeordneten und Rechtsgrundlagen	930	254
b) Freies Mandat	932	255
c) Gleiches Mandat	935	256
d) Organschaftliche Mitwirkungsrechte	936	256
e) Indemnität und Immunität	938	257
3. Wahlen zum Deutschen Bundestag	941	258
a) Wahlsysteme	942	258
aa) Mehrheitswahl system	943	258
bb) Verhältniswahl system	945	259
b) Kombinationslösung des Bundeswahlgesetzes ..	947	259
c) Berechnungsmethoden	956	263
aa) Höchstzahlverfahren nach d'Hondt	958	264
bb) Divisorverfahren nach Sainte-Laguë/ Schepers	959	264
d) 5 %-Sperrklausel	962	266
e) Grundmandatsklausel	965	266
f) Überhangmandate	967	267
g) Wahlprüfung	970	268
4. Leitung und Verwaltung des Bundestages	975	269
a) Bundestagspräsident und Stellvertreter	975	269
aa) Wahl und Stellung des Bundestags- präsidenten	975	269
bb) Funktionen des Bundestagspräsidenten ..	978	269
cc) Stellvertreter	982	270
b) Präsidium	985	271
c) Ältestenrat	986	271
d) Bundestagsverwaltung	988	272
5. Fraktionen	989	272
a) Funktionen	989	272
b) Rechtsgrundlagen und Rechtsstellung	990	272
aa) Bildung	993	273
bb) Parlamentarische Rechte	996	274
cc) Ausschluss	999	276
6. Gruppen	1000	276
7. Ausschüsse	1002	277
a) Allgemeines	1002	277
b) Untersuchungsausschüsse	1008	278
aa) Allgemeines	1008	278

	Rn.	S.
bb) Einsetzung	1011	279
cc) Rechte und Verfahren	1016	280
III. Bundesrat	1020	281
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 Zustimmungs- 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
§ 17. Gesetzgebung und Normsetzung	1072	293
I. 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

	R.n.	S.
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
II. 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	303
a) Gesetzesvorlage	1112	303
b) Gesetzesinitiativen der Bundesregierung	1114	304
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	306
b) Schlussabstimmung	1127	307
4. Hauptverfahren: Beteiligung des Bundesrates ..	1128	307
a) Einspruchsgesetze	1130	308
aa) Rechtswirkung und Reaktionsmöglich- keiten	1130	308
bb) Vermittlungsverfahren	1133	308
cc) Einspruch	1135	309
dd) Zurückweisung des Einspruchs	1136	309
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

	Rn.	S.
b) Ausfertigung	1156	316
aa) Funktionen	1156	316
bb) Prüfungs- und Ausfertigungsverweige- rungskompetenz	1157	316
c) Verkündung	1174	319
6. Inkrafttreten	1177	320
7. Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungs- gerichts	1179	320
III. Rechtsverordnungen	1182	321
1. Begriff und Bedeutung	1182	321
a) Exekutive Rechtsetzung	1182	321
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 Bundes- gesetzen	1192	323
a) Verfassungsgrundlage und Funktion	1192	323
b) Anwendungsbereich	1193	324
c) Ermächtigungsadressaten (Delegatare)	1195	324
d) Ermächtigungsumfang und -inhalt	1198	325
aa) Ermächtigungsgrundlage	1198	325
bb) Delegationsbeschränkung: Parlaments- vorbehalt	1201	325
cc) Bestimmtheitsgebot	1202	326
e) Anforderungen an die Rechtsverordnung selbst	1205	326
aa) Zurechnung zum Ermächtigungs- adressaten	1206	327
bb) Zustimmungsbedürftigkeit	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 Ermächtigungs- grundlage	1216	329
bb) Rechtswidrigkeit der Rechtsverordnung	1217	329
cc) Verwerfungskompetenz	1220	330
IV. Satzungen	1222	330
1. Delegation der Rechtsetzungsgewalt	1222	330
2. Satzung als Rechtsetzungsinstrument	1225	331
3. Rechtfertigung und Grenzen	1229	332

	R.n.	S.
§ 18. 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	335
2. Regierungsbildung	1251	336
a) Wahl des Bundeskanzlers	1252	336
aa) Wahl auf Vorschlag des Bundespräsidenten	1253	336
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	337
c) Ernennung der Bundesminister	1259	338
3. Amtszeit des Bundeskanzlers	1266	339
a) Legislaturende und „Rücktritt“	1266	339
b) Misstrauensvotum	1268	339
aa) „Destruktives“ Misstrauensvotum	1269	340
bb) „Konstruktives“ Misstrauensvotum	1270	340
cc) Verfahren	1272	340
c) Vertrauensfrage	1273	340
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
b) Bundesminister	1296	345
c) Bundesregierung als Kollegium	1297	346
6. Staatssekretäre	1302	347
III. Bundespräsident	1305	347
1. Rechtsstellung	1305	347
a) Rechtsgrundlagen und historischer Hinter- grund	1305	347

	Rn.	S.
b) Wahl durch die Bundesversammlung	1307	348
c) Amtszeit; Vertretung	1310	349
2. Kompetenzen	1311	349
a) Repräsentation und Integration	1311	349
b) Völkerrechtliche Vertretung der Bundesrepublik Deutschland	1314	350
c) Ernennungs- und Entlassungskompetenz	1316	350
d) Begnadigungsrecht	1318	351
e) „Reservebefugnisse“	1319	351
f) Ausfertigung von Bundesgesetzen	1324	352
3. Vorbehalt der Gegenzeichnung	1328	353
a) Funktion	1329	353
b) Umfang	1332	353
c) Rechtsfolgen	1335	354
4. Präsidentenanklage	1337	354
IV. Verwaltungskompetenzen, insbesondere Vollzug von Bundesgesetzen	1338	355
1. Gesetzesakzessorische und nicht-gesetzes-akzessorische Verwaltung	1338	355
a) Gesetzesakzessorische Verwaltung	1338	355
b) Nicht-gesetzesakzessorische Verwaltung	1340	356
2. Verwaltung im Bundesstaat	1342	357
a) Bundes- und Landesverwaltung – Kommunalverwaltung	1342	357
b) Verbot der Mischverwaltung	1345	357
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	359
c) Landesverwaltung im Bundesauftrag („Bundesauftragsverwaltung“)	1360	361
d) Bundesverwaltung	1371	364
aa) Systematisierung	1371	364
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

	R.n.	S.
5. Zuständigkeit für die nicht-gesetzesakzessorische Verwaltung	1382	368
V. Öffentlicher Dienst	1383	368
1. Hintergrund – Differenzierung	1383	368
2. Öffentlicher Dienst i.e.S. (Berufsbeamte)	1385	369
a) Funktionsvorbehalt	1386	369
b) Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamten- tums	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 Krisen- situationen	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
§ 19. Rechtsprechung	1426	378
I. Richtervorbehalt	1426	378
1. Merkmale des Recht-Sprechens	1428	378
2. Unabhängigkeit von Richtern und Gerichten ..	1433	379
II. Verfassungsrechtliche Verfahrensgarantien	1436	380
1. Recht auf den gesetzlichen Richter	1437	380
2. Anspruch auf rechtliches Gehör	1439	381
3. Gebot des fairen Verfahrens	1442	381
4. Strafrechtliche Verfahrensgarantien	1443	381
a) Nulla poena sine lege – Rückwirkungs- verbot u.a.	1443	381
b) Ne bis in idem – Mehrfachbestrafungsverbot ..	1448	382
c) Habeas corpus – Richtervorbehalt bei Freiheitsentziehungen	1448a	382
III. Organisation und Aufgaben der Fachgerichts- barkeiten	1449	383

	Rn.	S.
IV. Bundesverfassungsgericht	1454	384
1. Stellung und Rechtsgrundlagen	1454	384
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	386
cc) Kontradiktorische Verfahren und objektive Rechtsbeanstandungsverfahren	1465	387
dd) Verfassungsbeschwerde als häufigste Verfahrensart	1468	388
b) Zulässigkeit: Prüfung in der Klausur u.dgl.	1472	388
c) Zulässigkeit: Statthaftigkeit (Rechtsweg)	1481	391
d) Zulässigkeit: allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen	1482	392
aa) Verfahrensfähigkeit (Prozessfähigkeit)	1483	392
bb) Postulationsfähigkeit	1487	393
cc) Form	1488	393
dd) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis (Rechtsschutzzinteresse)	1490	393
e) Begründetheit	1492	394
f) Entscheidung, Entscheidungswirkungen	1496	395
aa) Stattgabe, Zurückweisung, Verwerfung ..	1496	395
bb) Bindungswirkungen	1497	395
2. Organstreit	1499	395
a) Allgemeines	1499	395
b) Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen ..	1502	397
c) Begründetheit	1517	400
d) Entscheidung	1520	401
e) Sonderfälle des Organstreitverfahrens	1521	401
3. Abstrakte Normenkontrolle	1523	402
a) Allgemeines	1523	402
b) Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen ..	1525	402
c) Begründetheit	1539	406
d) Entscheidung	1544	407
e) Sonderfälle der abstrakten Normenkontrolle ..	1547	408
f) Abgrenzung: Subsidiaritätsklage zum Gerichtshof der Europäischen Union	1555	410
4. Konkrete Normenkontrolle	1556	410
a) Allgemeines	1556	410
b) Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen ..	1562	412

	R.n.	S.
c) Begründetheit	1577	416
d) Entscheidung	1581	416
e) Abgrenzung: Vorabentscheidungsverfahren	1584	417
5. Bund-Länder-Streit	1585	417
a) Allgemeines	1585	417
b) Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen	1588	418
c) Begründetheit	1595	420
d) Entscheidung	1597	420
6. Einstweilige Anordnung	1598	420
a) Allgemeines	1598	420
b) Zulässigkeitsvoraussetzungen	1602	421
c) Begründetheit	1610	423
d) Entscheidung	1618	424
7. Landesverfassungsgerichtsbarkeit	1620	425
a) Stellung; Abgrenzung	1620	425
b) Verfahren vor den Landesverfassungsgerichten	1625	426
c) Zuständigkeiten und Prüfungsmaßstäbe	1627	427
Verzeichnis der Übersichten und Schemata	429	
Verzeichnis der Erläuterungsfälle	432	
Verzeichnis der zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	434	
Sachverzeichnis	441	