

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	XXII
Kommentare zum Grundgesetz	XXIII
Teil I: Grundlagen	1
A. Staatsrecht als Rechtsgebiet	1
§ 1 Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland	1
§ 2 Staat und Staatsrecht	2
§ 3 Verfassung und Verfassungsrecht	3
§ 4 Staatsrecht und Verfassungsrecht	5
B. Deutsche Verfassungsgeschichte im Überblick	6
§ 5 Die Zeit vor 1848	6
§ 6 Die sog. Paulskirchenverfassung von 1848/1849	8
§ 7 Der Norddeutsche Bund	9
§ 8 Das Deutsche Reich und die Reichsverfassung von 1871	10
§ 9 Die Weimarer Reichsverfassung	10
§ 10 Die Zeit des Nationalsozialismus	14
§ 11 Besatzungszeit und Grundgesetz	16
C. Das Grundgesetz und seine Geltung	18
§ 12 Überblick: Aufbau und Inhalt des Grundgesetzes	18
§ 13 Der zeitliche Geltungsbereich	21
I. Der Ewigkeitsanspruch von Verfassungen	21
II. Die Unterscheidung von Verfassungsgebung und Verfassungsänderung	21
III. Die Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes in Art. 79 Abs. 3 GG	23
1. Funktion der Ewigkeitsgarantie	23
2. Inhalt der Ewigkeitsgarantie	23
IV. Die besondere Funktion von Art. 146 GG	24
§ 14 Der funktionale Geltungsbereich	25
I. Staatsgewalt	25
II. Staatsgebiet	26
1. Umfang des Staatsgebiets	26
2. Gebietshoheit	27
3. Staatsgebiet des Grundgesetzes	27
III. Staatsvolk	28
1. Grundprinzipien der Erlangung der Staatsangehörigkeit	28

Inhaltsverzeichnis

a) Originärer Erwerb	29
b) Derivativer Erwerb	29
2. Der Begriff des Staatsvolks im Grundgesetz	29
3. Staatsangehörigkeit und die Geltung des Grundgesetzes	30
IV. Zusammenfassung: Die Geltung des Grundgesetzes	30
Teil II: Staatsstrukturprinzipien und Staatszielbestimmungen	32
§ 15 Strukturprinzipien als verfassungsrechtliche Grundentscheidungen	32
§ 16 Demokratie	33
I. Demokratietheoretische Überlegungen	33
1. Demokratie als Element der antiken Staatsformenlehre.	33
2. Staatstheoretische Rechtfertigung der Demokratie als Staatsform	34
3. Notwendige Eigenschaften der demokratischen Staatsform	35
a) Gleiche staatsbürgerliche Mitwirkungsrechte.	35
b) Demokratisch legitimiertes Repräsentativsystem	36
c) Transparenz der staatlichen Entscheidungsverfahren	37
d) Mehrheitsprinzip.	37
e) Demokratischer Minderheitenschutz und rechtsstaatliche Anforderungen	38
II. Einzelne Demokratietypen der Gegenwart	39
1. Direkte und indirekte Demokratie.	39
2. Präsidiale und parlamentarische Demokratie	40
3. Exekutive und legislative Demokratie.	40
4. Sog. „Räte-“ und „Volksdemokratien“	41
III. Die Elemente der Demokratiekonzeption des Grundgesetzes	41
1. Demokratisch legitimiertes Repräsentativsystem	41
a) Repräsentative Demokratie	42
b) Zulässigkeit von Abstimmungen	42
c) Demokratische Legitimation	43
2. Herrschaft auf Zeit.	44
3. Parlamentarismus, parlamentarische Demokratie und parlamentarisches Regierungssystem.	44
4. Parteiendemokratie.	45
5. Mehrheitskontrolle im Rechtsstaat.	46
6. Anwendungsbereich des Demokratieprinzips	46
§ 17 Republik	47
I. Der Begriff der Republik	47
II. Die Entscheidung des Grundgesetzes für die Republik.	48
§ 18 Rechtsstaat.	49
I. Formeller Rechtsstaat.	49
II. Materieller Rechtsstaat.	50
III. Synthese von formellem und materiellem Rechtsstaat im Grundgesetz	51
IV. Normative Ausgestaltung des Rechtsstaatsprinzips im Grundgesetz.	51
V. Gewaltenteilung	52

1.	Der Begriff der Gewaltenteilung	52
2.	Gewaltenteilung als rechtsstaatliches Prinzip	53
3.	Gewaltenteilung im Grundgesetz	54
	a) Horizontale Gewaltenteilung	55
	b) Vertikale Gewaltenteilung	57
VI.	Die Bindung staatlicher Gewalt	57
1.	Bindung an Menschenwürde und Grundrechte (Art. 1 Abs. 1 u. 3 GG)	58
2.	Bindung an die Verfassung	58
3.	Gesetzesbindung	59
	a) Gesetzesbindung der Verwaltung	59
	b) Gesetzesbindung von Rechtsprechung und Gesetzgeber.	64
4.	Rechtsbindung.	65
5.	Rechtsschutzanspruch als Effektivierung staatlicher Bindung; Staatshaftungsrecht.	66
VII.	Rechtsstaatliche Prinzipien.	66
1.	Verhältnismäßigkeitsprinzip	66
2.	Rückwirkung.	68
	a) Strafrechtliches Rückwirkungsverbot (Art. 103 Abs. 2 GG)	69
	b) Echte Rückwirkung („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“, retroaktiv)	70
	c) Unechte Rückwirkung („Tatbestandliche Rückanknüpfung“, retrospektiv)	70
3.	Vertrauensschutz	72
4.	Bestimmtheitsgebot	72
	a) Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensnormen	72
	b) Verweisungen	73
	c) Verordnungsermächtigung.	73
	d) Satzungsermächtigung.	74
5.	Rechtsstaatliche Anforderungen an das Strafrecht.	75
§ 19	Der Bundesstaat	77
I.	Begriff und Abgrenzung	77
1.	Bundesstaat und Einheitsstaat	78
2.	Bundesstaat und Staatenbund	78
	a) Souveränität	78
	b) Völkerrechtssubjektivität	79
	c) Selbstbestimmungsrecht der Partialvölker	79
3.	Bundesstaat und supranationaler Staatenverbund	80
II.	Der Bundesstaat des Grundgesetzes	81
1.	Der zweigliedrige Bundesstaat und sein Schutz durch Art. 79 Abs. 3 GG	82
2.	Homogenität von Bund und Ländern	84
	a) Aufteilung der Kompetenzen (Art. 30 GG)	84
	b) Vorrang des Bundesrechts (Art. 31 GG).	85
	c) Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1 GG).	86
3.	Bundestreue und Bundeszwang.	86

Inhaltsverzeichnis

a)	Das Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens (Bundes- treue)	86
b)	Bundeszwang (Art. 37 GG)	87
4.	Kooperativer Föderalismus	88
5.	Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Län- dern	88
a)	Gesetzgebungskompetenzen	88
b)	Verwaltungskompetenzen	97
c)	Rechtsprechungskompetenzen	103
d)	Finanzkompetenzen	104
e)	Voraussetzungen und Grenzen der Neuverschuldung („Schuldenbremse“)	108
6.	Die Funktion der kommunalen Gebietskörperschaften	109
III.	Der Bundesstaat des Grundgesetzes in der Europäischen Union . .	110
§ 20	Sozialstaat	113
I.	Inhalt des Sozialstaatsprinzips als Strukturprinzip	114
II.	Sozialstaatliche Leistungsansprüche	115
III.	Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums . . .	116
IV.	Auslegungsprinzip	117
§ 21	Staatszielbestimmungen	119
I.	Allgemein	119
II.	Natürliche Lebensgrundlagen (Art. 20a GG)	120
III.	Tierschutz (Art. 20a GG)	121
IV.	Europäische Integration (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG)	122
V.	Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG)	123
VI.	Tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlech- ter (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG)	124
VII.	Gleichstellung behinderter Menschen (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) . .	125
Teil III: Die Staatsorgane	127
§ 22	Der Begriff des Staatsorgans	127
§ 23	Der Bundestag	129
I.	Organteile	129
1.	Präsident	129
2.	Präsidium	131
3.	Ältestenrat	132
4.	Ausschüsse	132
5.	Abgeordnete	135
a)	Beginn und Ende des Abgeordnetenamtes	135
b)	Abgeordnete als Vertreter des gesamten Volkes, Grund- satz des freien Mandats	136
c)	Rechte der Abgeordneten	139
d)	Anforderungen an die Abgeordneten	143
6.	Fraktionen	144
a)	Fraktionen als Organteile des Bundestags	145
b)	Privilegien der Fraktionen, fraktionslose Abgeordnete . .	147
c)	Fraktionen im Rechtsverhältnis zu den Abgeordneten . .	147

d)	Fraktionen als rechtsfähige Vereinigungen im allgemeinen Rechtsverkehr	148
7.	Gruppen	149
8.	Parlamentarische Opposition	150
II.	Die Wahl zum Deutschen Bundestag	150
1.	Wahlen im repräsentativen parlamentarischen System.	150
2.	Wahlrechtsgrundsätze	152
a)	Die Allgemeinheit der Wahl	153
b)	Die Unmittelbarkeit der Wahl	158
c)	Die Freiheit der Wahl	159
d)	Die Geheimheit der Wahl	161
e)	Die Gleichheit der Wahl	162
f)	Die Öffentlichkeit der Wahl.	164
3.	Wahlssysteme	164
a)	Mehrheitswahl (Personenwahl).	164
b)	Verhältnisswahl (Listenwahl).	165
c)	Modifikationen und Kombinationssysteme	166
d)	Das Wahlssystem nach dem BWahlG vor der Reform	166
e)	Das Problem des „wachsenden“ Bundestags und die Reform des Wahlsystems	177
4.	Wahlperiode, Grundsatz der Diskontinuität	179
5.	Rechtsschutz im Wahlrecht.	181
III.	Zuständigkeiten des Bundestags	186
1.	Einleitung	186
2.	Wahlfunktion (Kreationsfunktion).	187
a)	Wahl des Bundespräsidenten (Art. 54 GG)	187
b)	Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 GG)	187
c)	Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts (Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG)	187
d)	Sonstige Wahlfunktionen des Bundestags	188
3.	Gesetzgebungsfunktion.	188
4.	Mitwirkungs- und Zustimmungsfunktion	189
a)	Mitwirkung bei völkerrechtlichen Verträgen (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG)	189
b)	Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union; Integrationsverantwortung des Bundestags.	190
c)	Feststellung des Haushaltsplanes durch Haushaltsgesetz (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG)	193
d)	Feststellung des Verteidigungsfalls (Art. 115a Abs. 1 Satz 1 GG)	193
e)	Zustimmung zu militärischen Einsätzen der Bundeswehr	193
5.	Selbstorganisation (Parlamentsautonomie)	195
a)	Rechte des Bundestagspräsidenten	195
b)	Wahl der Leitungsorgane	196
c)	Geschäftsordnungsautonomie.	196
6.	Kontrollfunktion	198

Inhaltsverzeichnis

a)	Zitierrecht (Art. 43 Abs. 1 GG)	200
b)	Frage-, Auskunfts- und Informationsrechte	200
c)	Untersuchungsrecht	204
7.	Öffentlichkeitsfunktion	210
8.	Beschlussorgan	210
9.	Anklageorgan	211
IV.	Verfahren	211
§ 24	Der Bundesrat	216
I.	Organe	217
1.	Präsident und Präsidium	218
2.	Mitglieder	218
3.	Ausschüsse	219
4.	Europakammer	220
5.	Plenum	220
II.	Stimmverteilung	220
III.	Zuständigkeit	221
IV.	Verfahren	223
§ 25	Der Gemeinsame Ausschuss	225
§ 26	Der Bundespräsident	226
I.	Stellung von Organ und Amtsinhaber	226
1.	Staatsoberhaupt	226
2.	Amtsvoraussetzungen	227
3.	Persönlicher Status	228
4.	Amtszeit	229
5.	Amtseid	230
6.	Vertretung	230
II.	Zuständigkeiten	231
1.	Integrationsfunktion	231
2.	Repräsentationsfunktion	232
3.	Reservefunktion	232
4.	Staatsnotarielle Funktionen und Prüfungsrecht	234
a)	Ernennung und Entlassung der Mitglieder der Bundes- regierung und bestimmter Beamter	234
b)	Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren	235
5.	Sonstige Funktionen	238
III.	Gegenzeichnungspflicht	239
§ 27	Die Bundesversammlung	239
I.	Zusammensetzung	240
II.	Wahl des Bundespräsidenten	240
§ 28	Die Bundesregierung	241
I.	Organe (Mitglieder)	243
1.	Bundeskanzler	243
2.	Bundesminister	244
3.	Bundeskabinett	245
4.	Staatssekretäre	245
II.	Amtszeit	245
1.	Bundeskanzler	246

a)	Beginn der Amtszeit	246
b)	Ende der Amtszeit.	248
2.	Bundesminister	251
III.	Organisation	252
1.	Kanzlerprinzip	252
2.	Ressortprinzip	253
3.	Kollegialprinzip	254
4.	Selbstorganisation	254
5.	Koalitionsvereinbarung und Koalitionsausschuss.	255
6.	Verwaltungsunterbau	256
IV.	Zuständigkeiten	256
1.	Regierungsfunktion	256
2.	Verwaltungsfunktion	261
3.	Rechtsetzungsfunktion	261
§ 29	Das Bundesverfassungsgericht	262
I.	Aufbau und Status	262
II.	Zuständigkeiten	264
III.	Prozessuale Grundsätze	264
1.	Antragsprinzip	265
2.	Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags.	265
3.	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	265
IV.	Verhältnis zu überstaatlicher Gerichtsbarkeit.	267
1.	Das Verhältnis zum EuGH	267
2.	Das Verhältnis zum IGH.	270
3.	Das Verhältnis zum EGMR	270
§ 30	Die Parteien als Organe des Verfassungslebens	272
I.	Funktion und verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien.	272
1.	Organisation und Vermittlung der politischen Willensbildung des Volkes.	272
2.	Funktionsgerechter Verfassungsstatus.	273
a)	Rechtliche Trennung von Staatsinstitutionen und Parteien.	273
b)	Verfassungsprozessualer Sonderstatus	275
II.	Stellung und Aufbau der politischen Parteien	276
1.	Begriff der politischen Partei.	276
a)	Vereinigung von Bürgern.	277
b)	Ziel der politischen Einflussnahme	277
c)	Ernsthaftigkeit der Zielsetzung.	277
d)	Inhalt der Zielsetzung.	279
2.	Politische Betätigung	279
3.	Parteiverbot und Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung	281
4.	Innere Ordnung und Aufbau	285
a)	Rechtliche Vorgaben	285
b)	Demokratische Grundsätze	285
c)	Föderativer Aufbau	285

Inhaltsverzeichnis

d)	Satzung und Programm	286
e)	Parteiorgane	286
f)	Beteiligung an privatwirtschaftlichen Unternehmen.	286
5.	Parteifinanzen	286
a)	Finanzierung der politischen Parteien.	286
b)	Transparenz	288
c)	Finanzierung politischer (parteinaher) Stiftungen	288
Teil IV: Die Staatsfunktionen		292
§ 31	Die Gesetzgebung	292
I.	Der Begriff des Gesetzes	293
1.	Der materielle Gesetzesbegriff.	293
2.	Der formelle Gesetzesbegriff.	293
3.	Der Gesetzesbegriff im Grundgesetz	294
4.	Normenhierarchie	294
II.	Das Gesetzgebungsverfahren für einfache Bundesgesetze	295
1.	Die Gesetzesinitiative (Art. 76 GG)	296
a)	Gesetzesinitiative der Bundesregierung	297
b)	Gesetzesinitiative des Bundesrates.	298
c)	Gesetzesinitiative des Bundestages	299
2.	Das Verfahren im Bundestag (Art. 77 Abs. 1 GG)	300
3.	Die Mitwirkung des Bundesrates (Art. 77, 78 GG)	303
a)	Unterscheidung zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen	303
b)	Das Vermittlungsverfahren und der Vermittlungsausschuss.	306
c)	Beteiligung des Bundesrates bei Zustimmungsgesetzen	308
d)	Beteiligung des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen	309
e)	Umdeutung einer verweigerten Zustimmung in einen Einspruch.	310
4.	Die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten (Art. 82 Abs. 1 GG)	311
5.	Die Verkündung im Gesetzblatt (Art. 82 Abs. 1 GG).	312
6.	Das Inkrafttreten des Gesetzes (Art. 82 Abs. 2 GG)	313
III.	Das Gesetzgebungsverfahren für verfassungsändernde Gesetze	313
IV.	Das Verfahren beim Erlass von Rechtsverordnungen	314
1.	Rechtsverordnungen als Gesetzgebung durch die Exekutive.	314
2.	Funktion	314
3.	Voraussetzungen und Rechtsfolgen	315
a)	Ermächtigungsadressaten	315
b)	Bestimmtheitsgrundsatz und Wesentlichkeitstheorie	315
c)	Anforderungen an die Rechtsverordnung	317
d)	Fehlerfolge	318
§ 32	Die vollziehende Gewalt	320
I.	Trennung von Regierung und Verwaltung.	321
1.	Regierung	321
2.	Verwaltung	322

3.	Trennung von Regierung und Verwaltung	322
II.	Die Ausgestaltung der Bundeseigenverwaltung	323
1.	Zuweisung der Organisationsgewalt.	323
2.	Aufbau der Bundesverwaltung	324
III.	Die Bundeswehr	325
§ 33	Die Rechtsprechung	327
I.	Definition und Abgrenzung.	327
II.	Aufgabe der Rechtsprechung	329
III.	Organkompetenz der Gerichtsbarkeit	329
IV.	Gerichtsbarkeit	330
1.	Verfassungsgerichtsbarkeit.	330
2.	Fachgerichtsbarkeit.	330
V.	Rechtlicher Status des Richters.	331
§ 34	Auswärtige Gewalt	333
I.	Art. 32 Abs. 1 GG als allgemeine Regelung der Verbandskompetenz	333
II.	Abschluss und Transformation völkerrechtlicher Verträge.	333
1.	Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge	334
2.	Transformation des völkerrechtlichen Vertrages.	335
III.	Die Beteiligung an internationalen Einrichtungen.	335
IV.	Die Mitwirkung an der Europäischen Integration	338
1.	Der Prozess der Europäischen Integration	338
2.	Kompetenzen und institutioneller Aufbau der Europäischen Union	339
3.	Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Mitwirkung an der Europäischen Integration	340
V.	Zusammenfassung.	345
Teil V: Übersichten – Schemata – Definitionen		347
A. Übersichten		348
Übersicht 1: Der Staatsbegriff (Drei-Elemente-Lehre) (vgl. dazu oben Rn. 4 ff.)		348
Übersicht 2: Strukturprinzipien und Staatszielbestimmungen (Rn. 88 ff.).		349
Übersicht 3: Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland.		349
Übersicht 4: Zuständigkeiten des Bundestags (Rn. 547 ff.).		351
Übersicht 5: Die Wahl des Bundeskanzlers (Rn. 551)		352
Übersicht 5a: Das Mehrheitsprinzip im GG (Rn. 612)		353
Übersicht 6: Normenhierarchie.		354
Übersicht 7: Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat (Rn. 271 ff.).		355
Übersicht 8: Gesetzgebungsverfahren (Rn. 859 ff.)		356
Übersicht 9: Die Gewaltenteilung nach dem Grundgesetz (Rn. 169 ff.)		362
Übersicht 10: Verwaltungsfunktionen		363
Übersicht 11: Vollzug von Gesetzen		364
Übersicht 12: Justiz/Gerichtsbarkeit (Rn. 955 ff.)		365
B. Schemata		366
Schema 1: Verfassungskonformität eines formellen Bundesgesetzes		366

Inhaltsverzeichnis

Schema 2: Verfassungskonformität einer Rechtsverordnung des Bundes. . . .	366
Schema 3: Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Überblick)	367
Schema 4: Organstreitverfahren	368
Schema 5: Abstrakte Normenkontrolle	369
Schema 6: Bund-Länder-Streit.	370
Schema 7: Verfassungsbeschwerde.	370
Schema 8: Konkrete Normenkontrolle	371
C. Problemkreise.	372
I. Das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag	372
1. Die sog. „verkappte Regierungsvorlage“ (s. oben Rn. 877) . . .	372
2. Die Gesetzesvorlage durch einen einzelnen Abgeordneten (s. oben Rn. 878)	372
3. Folgen eines Verstoßes gegen Art. 76 Abs. 2 GG (s. oben Rn. 870)	373
4. Verstoß gegen Vorschriften der GOBT (Bsp.: § 78 Abs. 1 Satz 1 GOBT) (s. oben Rn. 882)	373
II. Die Beteiligung des Bundesrates am Gesetzgebungsverfahren	374
5. Reichweite der Zustimmungsbefähigung (s. oben Rn. 896 ff.)	374
6. Uneinheitliche Stimmabgabe im Bundesrat (s. oben Rn. 652 f.)	374
7. „Zustimmungsverweigerung bei Einspruchsgesetz“ (s. oben Rn. 914)	375
III. Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens.	375
8. Prüfungsrecht des Bundespräsidenten (s. oben Rn. 695 ff.) . .	375
IV. Verfassungsfragen der Wahl zum Deutschen Bundestag	376
9. Verfassungsmäßigkeit der 5 %-Sperrklausel (§§ 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BWahlG, 6 Abs. 1 Satz 1 a. F. BWahlG) (s. oben Rn. 517 ff.)	376
10. Verfassungsmäßigkeit der Grundmandatsklausel (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 a. F. BWahlG) (s. oben Rn. 521 ff.) und ih- res Wegfalls (Rn. 532e)	376
V. Sonstige Problemkreise	376
11. Die Rückwirkung von Gesetzen (s. oben Rn. 210 ff.)	376
12. Verfassungsprozessuale Stellung von Parteien (s. oben Rn. 812 ff.)	377
D. Definitionen.	378
Stichwortverzeichnis	381