

Heusch/Ullrich/Posser  
Handbuch Verfassungsrecht in der Praxis



# Handbuch Verfassungsrecht in der Praxis

Herausgegeben von

**Prof. Dr. Andreas Heusch**

Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf  
Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs für  
das Land Nordrhein-Westfalen Honorarpro-  
fessor an der Heinrich-Heine-Universität  
Düsseldorf

**Prof. Dr. Herbert Posser**

Rechtsanwalt, Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht, Düsseldorf  
Honorarprofessor an der Heinrich-  
Heine-Universität Düsseldorf

**Prof. Dr. Norbert Ullrich**

Hochschule für Polizei und öffentliche  
Verwaltung NRW, Duisburg  
Privatdozent an der Juristischen Fakultät der  
Georg-August-Universität Göttingen

Bearbeitet von den Herausgebern und

Dr. Stefan Altschmidt, LL.M. (Nottingham), Simon Biederbeck, Folker Bittmann, Prof.  
Dr. Frank Braun, Dr. Jan-Marcel Drossel, Dr. Christian van Endern, Prof. Dr. Martin  
Fleuß, Peter Franke, Dr. Bert Füssenich, Dr. Jörg-Michel Günther, Christoph Keller,  
Prof. em. Dr. Heinrich Lang, Dr. Jana Lorenz, Sebastian Lutz-Bachmann, LL.M.  
(Nottingham), Prof. Dr. Bijan Nowrouzian, Prof. Dr. Olaf Reidt, Dr. Frank Rieger,  
Prof. Dr. Jan Dirk Roggenkamp, Dr. Ludger Schrapper, Prof. Dr. Rolf Schwartmann,  
Prof. Dr. Dr. Markus Thiel.

2024



Zitiervorschlag:  
Heusch/Ullrich/Posser VerfassungsR-HdB/Bearbeiter § 1 Rn. 1

**beck.de**

ISBN 978 3 406 80584 4

© 2024 Verlag C.H.Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH  
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza  
Satz und Umschlag: Druckerei C.H.Beck, Nördlingen



[chbeck.de/nachhaltig](https://chbeck.de/nachhaltig)

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

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.  
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes  
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

## **Bearbeiterverzeichnis**

**Dr. Stefan Altenschmidt, LL.M. (Nottingham)**  
Rechtsanwalt, Düsseldorf

**Simon Biederbeck**  
Städtischer Leitender Direktor,  
Bereichsleiter Bauordnung, Hannover

**Folker Bittmann**  
Leitender Oberstaatsanwalt a. D.

**Prof. Dr. Frank Braun**  
Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Münster

**Dr. Jan-Marcel Drossel**  
Richter am Verwaltungsgericht  
z.Zt. abgeordnet an das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen

**Dr. Christian van Endern**  
Richter am Amtsgericht, Kleve

**Prof. Dr. Martin Fleuß**  
Richter am Bundesverwaltungsgericht  
Honorarprofessor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

**Peter Franke**  
Vizepräsident der Bundesnetzagentur a. D.

**Dr. Bert Füssenich**  
Richter am Bundesfinanzhof

**Dr. Jörg-Michel Günther**  
Ministerialrat, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes NRW

**Prof. Dr. Andreas Heusch**  
Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf  
Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen  
Honorarprofessor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

**Christoph Keller**  
Leitender Polizeidirektor, Leiter der Abteilung Münster der Hochschule  
für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

**Prof. em. Dr. Heinrich Lang**  
Universität Greifswald

**Dr. Jana Lorenz**  
Richterin am Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen

**Sebastian Lutz-Bachmann, LL.M. (Nottingham)**  
Rechtsanwalt, Berlin

**Prof. Dr. Bijan Nowrouzian**

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Münster

**Prof. Dr. Herbert Posser**

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Düsseldorf  
Honorarprofessor an der Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf

**Prof. Dr. Olaf Reidt**

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin  
Honorarprofessor an der Humboldt Universität Berlin

**Dr. Frank Rieger**

Geschäftsführer Recht und Steuern der  
Niederrheinischen IHK Duisburg-Wesel-Kleve zu Duisburg  
Schriftleitung GewerbeArchiv

**Prof. Dr. Jan Dirk Roggenkamp**

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

**Dr. Ludger Schrapper**

Ministerialdirigent a. D.  
Lehrbeauftragter an der Bergischen Universität Wuppertal  
und der Hochschule für Öffentliche Verwaltung NRW

**Prof. Dr. Rolf Schwartzmann**

Professor für Bürgerliches Recht und Wirtschaftsrecht, insbesondere Öffentliches und  
Internationales Wirtschaftsrecht an der Fachhochschule Köln  
Leiter der Forschungsstelle für Medienrecht an der Technischen Hochschule Köln

**Prof. Dr. Dr. Markus Thiel**

Deutsche Hochschule der Polizei, Münster

**Prof. Dr. Norbert Ullrich**

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Duisburg  
Privatdozent an der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen

## Vorwort

„Verfassungsrecht in der Praxis“ – Der Titel bezeichnet prägnant Gegenstand und Perspektive der in diesem Handbuch versammelten Beiträge und bedarf doch der weiteren Erläuterung. Die Verfassung, das in ihr normierte Recht bildet das Fundament unserer nationalen Rechtsordnung. Dies gilt zuvörderst für das Grundgesetz als Verfassung des Bundes, das in diesem Jahr 75 Jahre alt wird, aber auch in dem vorgegebenen Rahmen für die Landesverfassungen. Der Begriff des Fundaments bezeichnet die Basis, auf der die gesamte Rechtsordnung steht. Der Begriff der Normenhierarchie assoziiert hingegen eine Stufenfolge des Rechts, auf deren obersten Stufe die Verfassung angesiedelt ist. Beiden Bildern gemein ist die darin zum Ausdruck kommende Maßgeblichkeit der Verfassung für jedes weitere staatliche Handeln. Art. 1 Abs. 3 GG spricht diese Bindung aller verfassten Staatsgewalt speziell mit Blick auf die Grundrechte des Grundgesetzes aus, Art. 20 Abs. 3 GG bindet in allgemeinerer Form jede staatliche Gewalt an die gesamte verfassungsmäßige Ordnung. Dieser Vorrang der Verfassung ist ein Geltungsvorrang, aufgrund dessen insbesondere keine Norm niederen Ranges der Verfassung widersprechen darf, ohne dass sie das Verdikt der Unwirksamkeit trifft. Soweit es um nachkonstitutionelle Parlamentsgesetze geht, bedarf es freilich der verbindlichen Feststellung durch das Verfassungsgericht. Maßstab für das Verfassungsgericht ist grundsätzlich die Verfassung, für das Bundesverfassungsgericht das Grundgesetz, die Landesverfassungsgerichte die jeweilige Landesverfassung. Bringen die Verfassungsgerichte auf diese Weise die Verfassung im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit „in der Praxis“ zur effektiven Geltung und Entfaltung, verlangt sie natürlich bereits bei Setzung des einfachen Rechts durch den Gesetzgeber Beachtung. So weist sie Kompetenzen zur Rechtssetzung zu, setzt dem Normgeber inhaltliche Grenzen, fordert teilweise von ihm Tätigwerden und gibt ihm anzustrebende Ziele vor. Gesetzgebung erschöpft sich indes nicht in bloßem Verfassungsvollzug. Vielmehr belässt die Verfassung dem Gesetzgeber notwendig einen mehr oder weniger weiten Spielraum der eigenständigen Gestaltung, innerhalb dessen auch unterschiedliche politische Konzepte verwirklicht werden können. Das einfache Recht hat insoweit einen relativen Selbststand. Dies entspricht gerade auch der verfassungsrechtlichen Ordnung, die dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber diese Gestaltungsaufgabe zuweist. Folgerichtig haben die beiden anderen Gewalten, Exekutive und Judikative, bei ihrem Handeln vorrangig das einfache Recht zu beachten und anzuwenden. Dieser Anwendungsvorrang steht nicht im Widerspruch zum Geltungsvorrang der Verfassung, der einen möglichen Widerspruch zwischen einfachem und Verfassungsrecht auflöst. Allerdings kommt die Verfassung nicht nur im Falle eines solchen Widerspruchs ins Spiel. Tatsächlich wirken „in der Praxis“ des behördlichen und gerichtlichen Rechtsalltags ihre Grundentscheidungen, ihre Prinzipien in die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts hinein. Nicht nur der Gesetzgeber selbst konkretisiert bei Setzung des einfachen Rechts – bei aller Gestaltungsfreiheit – die Verfassung, sondern auch die Exekutive und Judikative setzen diesen Prozess im Rahmen ihrer jeweiligen Funktion weiter fort. Entsprechend sind die einzelne Sach- bzw. Lebensbereiche regelnden Teilrechtsordnungen – auch – verfassungsgeprägt. Dies gilt für das gesetzte einfache Recht wie für seine Auslegung durch Behörden und Gerichte. Dieser verfassungsrechtlichen Prägung und damit dem „Verfassungsrecht in der Praxis“ des Rechtsalltags gehen die hier versammelten Beiträge nach. Natürlich ist die verfassungsrechtliche Prägung in den verschiedenen Sach- und Lebensbereichen durchaus unterschiedlich intensiv, kommen auch neben den allgemeinen verfassungsrechtlichen Prinzipien jeweils spezifische Verfassungsnormen verstärkt zur Geltung. Dabei nehmen die Darstellungen nicht die Position des Verfassungsinterpreten ein, der eine Verfassungsnorm auslegt und hieraus einzelne Ableitungen vor-

## Vorwort

---

nimmt, sondern die Perspektive des in einem Spezialgebiet kundigen Experten vom einfachen Recht auf das Verfassungsrecht.

Das Gesamtwerk lebt daher von der speziellen Expertise seiner Autoren. Die Herausgeber freuen sich, dass sie jeweils so versierte Fachleute für das Projekt begeistern und als Autoren gewinnen konnten. Die Weite des Themas spiegelt sich nicht nur in den breit gefächerten – gewiss noch erweiterungsfähigen – Spezialgebieten des Handbuchs wider, sondern auch in den unterschiedlichen Professionen der Autoren. Diese bringen aufgrund ihrer zumeist langjährigen professionellen Tätigkeit als Kommunal- und Ministerialbeamte, Rechtsanwälte, Richter und Hochschullehrer jeweils ihre spezifischen Erkenntnisse über die Bedeutung des „Verfassungsrechts in der Praxis“ ein. Mag das Handbuch daher auch ein besonderes Interesse bei in der Praxis tätigen Lesern finden, hoffen Herausgeber und Autoren doch, dass es auch darüber hinaus einem interessierten Publikum die Verfassungsbezüge der einzelnen Referenzgebiete auf dem aktuellen Stand präsentieren kann.

Herausgeber und Autoren danken dem Beck-Verlag und insbesondere Frau Saskia Henze-Wiskow sowie Herrn Dr. Eisenried als Lektoren für die stets zuverlässige, fürsorgliche und zugewandte Betreuung des Projekts.

Düsseldorf/Duisburg im Februar 2024

Andreas Heusch

Norbert Ullrich

Herbert Posser

# Inhaltsübersicht

Bearbeiterverzeichnis .....	V
Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XI
Allgemeines Abkürzungsverzeichnis .....	XXXI
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XXXVII

Einleitung ( <i>Heusch</i> ) .....	1
------------------------------------	---

## 1. Kapitel: Grundlagen

§ 1 Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht ( <i>Thiel</i> ) .....	17
§ 2 Staatshaftungsrecht ( <i>Lutz-Bachmann</i> ) .....	53
§ 3 Datenschutzrecht ( <i>Roggenkamp</i> ) .....	85

## 2. Kapitel: Funktionierendes Gemeinwesen

§ 4 Beamtenrecht ( <i>Schraper/Günther</i> ) .....	103
§ 5 Kommunalrecht ( <i>Heusch</i> ) .....	153
§ 6 Steuerrecht ( <i>Füssenich</i> ) .....	195

## 3. Kapitel: Sicherheit und Ordnung

§ 7 Eingriffsrecht ( <i>Bittmann/Braun/Keller/Ullrich</i> ) .....	227
§ 8 Versammlungsrecht ( <i>Ullrich</i> ) .....	343
§ 9 Ausländerrecht ( <i>Fleuß</i> ) .....	381
§ 10 Asylrecht ( <i>Drossel</i> ) .....	489
§ 11 Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht ( <i>Nowrouzian/Ullrich</i> ) .....	527
§ 12 Strafprozessrecht ( <i>van Endern</i> ) .....	571

## 4. Kapitel: Gestaltung von Wirtschaft und Umwelt

§ 13 Bauplanungs- und Bauordnungsrecht ( <i>Biederbeck/Reidt</i> ) .....	591
§ 14 Umweltrecht ( <i>Posser</i> ) .....	625
§ 15 Klimaschutzrecht ( <i>Posser</i> ) .....	669
§ 16 Wirtschaftsverwaltungsrecht (inkl. Kammerrecht) ( <i>Rieger</i> ) .....	693
§ 17 Energierecht ( <i>Altenschmidt</i> ) .....	743
§ 18 Regulierungsrecht ( <i>Franke</i> ) .....	783

## 5. Kapitel: Kultur

§ 19 Schul- und Hochschulrecht ( <i>Lorenz</i> ) .....	813
§ 20 Öffentliches Medienrecht ( <i>Schwartzmann</i> ) .....	845

## 6. Kapitel: Gesundheit

§ 21 Medizin- und Gesundheitsrecht ( <i>Lang</i> ) .....	875
--	-----

Sachverzeichnis .....	911
-----------------------	-----



# Inhaltsverzeichnis

Bearbeiterverzeichnis .....	V
Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
Allgemeines Abkürzungsverzeichnis .....	XXXI
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XXXVII

## Einleitung

I. Vorbemerkung .....	1
II. Zum Verhältnis von Verfassungsrecht und einfachem Recht .....	3
1. Der Geltungsvorrang der Verfassung .....	4
2. Der Anwendungsvorrang des einfachen Rechts .....	5
3. Verwiesenheit des Verfassungsrechts auf das einfache Recht .....	6
III. Verfassungsrechtliche Prägung der einfachgesetzlichen Normsetzung ...	8
1. Einfachgesetzliche Normsetzung als verfassungsrechtliche Aufgabe ...	8
2. Die Verfassung als Rahmenordnung .....	10
IV. Verfassungsrechtliche Prägung der Auslegung und Anwendung einfachen Rechts .....	12
1. Inzidente Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes .....	12
2. Verfassungskonforme Auslegung .....	13
3. Verfassungsorientierte Auslegung des einfachen Rechts .....	14

## 1. Kapitel: Grundlagen

<b>§ 1 Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht .....</b>	<b>17</b>
I. Grundlagen .....	19
II. Verwaltungsverfahrensrecht .....	20
1. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen .....	20
2. Begriff des Verwaltungsverfahrens .....	21
3. Allgemeine verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsverfahren .....	22
a) Grundrechtsbindung der vollziehenden Gewalt (Art. 1 Abs. 3 GG)	22
b) Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 GG) .....	24
c) Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG) .....	28
4. Einzelregelungen des Verwaltungsverfahrensrechts .....	29
a) Amtshilfe (§§ 4 ff. VwVfG) .....	29
b) Beteiligungsfähigkeit, Handlungsfähigkeit (§§ 11, 12 VwVfG) ....	30
c) Bevollmächtigte und Beistände (§§ 14 ff. VwVfG) .....	31
d) Mitwirkungsverbote bei Interessenkollisionen (§§ 20, 21 VwVfG) .	31
e) Amtssprache (§ 23 VwVfG) .....	33
f) Untersuchungsgrundsatz, Beweismittel (§§ 24, 26 VwVfG) .....	34
g) Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 25 VwVfG) .....	34
h) Anhörung Beteiligter (§ 28 VwVfG) .....	35
i) Akteneinsicht (§ 29 VwVfG) .....	35
j) Geheimhaltung (§ 30 VwVfG) .....	36
k) Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 32 VwVfG) .....	36
l) Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG) .....	37

m) Bestimmtheit des Verwaltungsaktes, Rechtsbehelfsbelehrung (§ 37 VwVfG) .....	37
n) Begründung des Verwaltungsaktes (§ 39 VwVfG) .....	37
o) Ermessen (§ 40 VwVfG) .....	38
p) Bekanntgabe des Verwaltungsaktes (§ 41 VwVfG) .....	39
q) Wirksamkeit des Verwaltungsaktes (§ 43 VwVfG) .....	39
r) Öffentlich-rechtlicher Vertrag (§§ 54 ff. VwVfG) .....	40
s) Planfeststellungsverfahren (§§ 72 ff. VwVfG) .....	40
t) Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte (§ 79 VwVfG) .....	41
III. Verwaltungsprozessrecht .....	41
1. Grundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	41
a) Gerichtsorganisation .....	41
b) Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit .....	42
2. Reformdiskussionen .....	42
3. Allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze für das Verwaltungsprozessrecht .....	44
a) Grundrechtsbindung (Art. 1 Abs. 3 GG) .....	44
b) Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG)	44
c) Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) .....	46
d) Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG) ....	46
e) „Kontrollfunktion“ des Verwaltungsprozessrechts .....	47
f) Rechtsfrieden .....	48
g) Weiterentwicklung des Verwaltungsrechts, Richterrecht .....	48
4. Vorläufiger Rechtsschutz (§§ 80, 80a, 123 VwGO) .....	49
<b>§ 2 Staatshaftungsrecht .....</b>	<b>53</b>
I. Einleitung .....	54
1. Begriff des Staatshaftungsrechts .....	55
2. Grundrechte als dogmatische Grundlage staatlicher Einstandspflichten .	56
II. Amtshaftung .....	59
1. Grundgesetzliche Fundierung der Amtshaftung .....	59
2. Dogmatische Grundstruktur der Amtshaftung nach § 839 BGB, Art. 34 GG .....	60
a) Haftungstatbestand und Kernprobleme .....	60
b) Haftung für legislatives Unrecht .....	62
c) Kein Haftungsausschluss .....	63
d) Haftungsinhalt und -umfang .....	64
3. Gerichtlicher Rechtsschutz .....	65
III. Einzelgrundrechte .....	65
1. Eigentumsgarantie (Art. 14, Art. 15 GG) .....	65
a) Enteignungsentschädigung (Art. 14 Abs. 3 GG) .....	66
b) Vergesellschaftungsentschädigung (Art. 15 GG iVm Art. 14 Abs. 3 GG) .....	66
c) Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) .....	67
d) Enteignungsgleicher Eingriff .....	68
e) Enteignender Eingriff .....	70
f) Amtshaftung (§ 839 BGB, Art. 34 GG) bei Eigentumsverletzungen	71
2. Berufsfreiheit (Art. 12 GG) .....	71
a) Einstandspflichten zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit von Eingriffen in die Berufsfreiheit .....	72
b) Amtshaftung (§ 839 BGB, Art. 34 GG) bei Verletzungen der Berufsfreiheit .....	73

3. Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 2 S. 1, 2, Abs. 1 GG) .....	73
a) Einstandspflichten zur Herstellung von Verhältnismäßigkeit? .....	73
b) Spezialgesetzliche Ansprüche .....	74
c) Aufopferungsanspruch (und Anspruch aus aufopferungsgleichem Eingriff) .....	74
d) Amtshaftung (§ 839 BGB, Art. 34 GG) bei Verletzungen von Leben, Körper, Freiheit etc .....	76
4. Weitere Grundrechte mit staatshaftungsrechtlichen Gehalten .....	76
IV. Rechtsstaatsprinzip .....	77
1. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) .....	77
a) Unrechtsabwehr im weiteren Sinne und Verfassung .....	78
b) Öffentlich-rechtlicher Abwehr- und Unterlassungsanspruch .....	79
c) Folgenbeseitigungsanspruch .....	79
2. Investitionsvertrauensschutz .....	80
V. Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 GG) .....	81
VI. Haftungsumfang .....	83
VII. Schluss und Ausblick .....	84
<b>§ 3 Datenschutzrecht</b> .....	<b>85</b>
I. Einleitung .....	86
II. Datenschutzrecht als verfassungsrechtliches Schutzgut .....	86
1. Ursprünge .....	86
2. Jüngere Geschichte .....	87
3. Das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ .....	88
a) Schutz .....	88
b) Eingriff .....	90
c) Rechtfertigung .....	91
4. Art. 7 und Art. 8 Abs. 1 GRCh .....	92
III. Die Europäisierung des Datenschutzrechts .....	93
1. Vom nationalen Datenschutzrecht zur DS-GVO .....	93
2. Die DS-GVO .....	93
a) Hintergründe .....	93
b) Sinn und Zweck .....	93
3. Die JI-Richtlinie .....	94
IV. Datenschutzrechtliche Grundprinzipien .....	95
a) Datenschutzrechtliches „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ .....	95
b) Transparenz und Nachvollziehbarkeit .....	96
c) Zweckbindungsgrundsatz .....	97
d) Erforderlichkeit .....	98
e) Datenminimierung .....	98
f) Richtigkeit .....	99
g) Löschung und „Recht auf Vergessenwerden“ .....	99
h) Integrität und Vertraulichkeit / Datensicherheit .....	100
i) Datenschutz durch Gestaltung .....	100
j) Datenschutzfreundliche „Voreinstellung“ .....	101
k) Accountability / Rechenschaftspflicht .....	102
<b>2. Kapitel: Funktionierendes Gemeinwesen</b>	
<b>§ 4 Beamtenrecht</b> .....	<b>103</b>
I. Einleitung .....	107
1. Art. 33 GG als subjektiv-rechtliche Gewährleistung und objektiver Verfassungsauftrag .....	107

# Inhaltsverzeichnis

---

2. Beamte als Grundrechtsträger .....	109
3. Struktur der normativen Grundlagen des Beamtenrechts – von der Verfassung bis zur Verordnung .....	113
II. Verfassungsrechtliche Grundprinzipien und die Praxis im öffentlichen Dienst .....	113
1. Das verfassungsrechtlich abgesicherte Lebenszeitprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG) .....	113
2. Der Schutz vermögensrechtlicher Ansprüche (Alimentationsprinzip) .....	114
a) Verfassungsrechtliche Verortung .....	114
b) Kriterien einer amtsangemessenen Alimentation .....	115
c) Parameter der sog. Ersten Prüfungsstufe .....	116
d) Zweite Prüfungsstufe .....	117
e) Dritte Prüfungsstufe .....	117
f) Vierte Stufe – Prozedurale Sicherungen .....	118
g) Rechtsbehelfe bei vermuteter Unteralimentation/ Grundsatz der zeitnahen Geltendmachung .....	118
3. Das allgemeine Fürsorgeprinzip und die praktische Bedeutung der verfassungsrechtlichen Absicherung .....	119
4. Das Streikverbot für Beamte .....	121
III. Grundrechtliche Freiheiten von Beamten – ausgewählte Konfliktfälle in der Praxis .....	122
1. Dienstliche Anforderungen an das Erscheinungsbild von Beamten versus freie Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) .....	122
a) Allgemeine Vereinbarkeit von Tätowierungen mit Uniformen ....	122
b) Anstößige Tätowierungen/Tätowierungsmotive .....	124
2. Die Ausübung von Religions- oder Weltanschauungsfreiheit durch Beamte .....	124
a) Einleitung .....	124
b) Fallgruppen – Zugang zum Amt, Amtswaltung und begehrte Sonderregelungen .....	125
c) Unterschiedliche Betroffenheit unterschiedlicher Verwaltungszweige .....	126
d) Religiöse Überzeugung und Eignung für das Amt .....	126
e) Religiös motivierte Ansprüche auf Leistungen des Dienstherrn .....	130
f) Religiöse Praxis und äußeres Erscheinungsbild im Dienst .....	130
3. Begrenzungen der Freizügigkeit (Art. 11 GG) und freien Persönlichkeitsentfaltung (Art. 2 Abs. 1 GG) durch Residenzpflichten des Beamten .....	131
4. Die Reichweite des Grundrechts von Beamten auf Leben und körperliche Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) .....	132
5. Das Recht der freien Meinungsäußerung .....	133
a) Die Ausübung der Meinungsfreiheit durch Beamte .....	133
b) Flucht in die Öffentlichkeit (Whistleblowing) .....	134
6. Nebentätigkeit als Grundrechtsverwirklichung .....	135
a) Einleitung .....	135
b) Grundrechtsschutz der Nebentätigkeit .....	136
c) Grundrechtsschutz bei spezifischen Nebentätigkeiten .....	137
7. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht von Beamten und deren private Präsenz auf Social Media .....	138
IV. Verfassungsrecht und Stellenbesetzungen im öffentlichen Dienst .....	139
1. Zugangsvoraussetzungen bei öffentlichen Ämtern .....	139

2. Die (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen bei der Beförderungspraxis im öffentlichen Dienst .....	141
a) Die Grundsätze einer verfassungsgemäßen Beförderungsauswahl ...	141
b) Verfassungsmaßstäbe bei Anwendung der Hilfskriterien Frauenförderung und Schwerbehinderung .....	144
c) Dienstliche Beurteilungen als Umsetzung der Verfassungsmaßstäbe des Art. 33 Abs. 2 GG .....	146
V. Verfassungsrecht und Rechtsschutz – die praktische Bedeutung von Art. 19 Abs. 4 GG .....	149
1. Konkurrentenklagen/ Eilrechtsschutz für übergangene Stellenbewerber .....	149
2. Einstweiliger Rechtsschutz bei Entlassung kraft Gesetzes bei Widerrufsbearbeiterverhältnis .....	151
3. Verfassungsrechtliche Garantie effektiven Eilrechtsschutzes bei Untersuchungsanordnungen zur Dienstfähigkeitsüberprüfung .....	152
4. Klageziel und Klageweg bei möglicher verfassungswidriger Unteralimentation .....	152
<b>§ 5 Kommunalrecht</b> .....	153
I. Kommunalrechtliche Relationen und ihre verfassungsrechtliche Prägung	154
II. Demokratische Legitimation der Vertretungskörperschaft und interne Ausgestaltung nach Maßgabe des Demokratieprinzips .....	155
1. Der demokratische Legitimationsakt .....	156
2. Status, Rechte und Pflichten des Rates .....	159
3. Der Status des Ratsmitglieds .....	161
a) Der Grundsatz des freien Mandats .....	161
b) Der Grundsatz des gleichen Mandats .....	162
c) Einzelne Mitwirkungsrechte .....	163
d) Zur Stellung des Ratsmitglieds gegenüber Dritten .....	166
4. Fraktionen .....	167
a) Der Status der Fraktionen .....	167
b) Gemeindliche Zuwendungen .....	168
c) Rechte der Fraktion – demokratische Funktion und grundrechtliche Grenzen .....	168
d) Fraktionsinterne Ordnung .....	169
5. Spezielle demokratische Grundsätze für Organisation und Verfahren .	170
a) Grundsatz der Öffentlichkeit .....	170
b) Grundsatz der Spiegelbildlichkeit .....	171
III. Das Verhältnis der Kommune zu Bürgern, Einwohnern und Dritten ....	173
1. Bürgerbegehren – demokratische Mitwirkung der Bürger .....	173
a) Verfassungsrechtliche Verankerung und Begrenzung direktdemokratischer Mitwirkung .....	174
b) Kein verfassungsrechtlich determinierter Status des Bürgerbegehrens .....	176
c) Verfassungsrechtlich fundierte Anforderungen an das Bürgerbegehren .....	177
2. Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebot für kommunale Amtsträger .....	179
a) Amtliche und private Äußerungen .....	180
b) Grund und Grenzen amtlicher Äußerungen .....	180
3. Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und deren Nutzung .....	182
a) Zugangsregelungen .....	183
b) Benutzungsregelungen .....	185
4. Anschluss- und Benutzungszwang .....	185

# Inhaltsverzeichnis

---

5. Kommunale Abgaben .....	186
6. Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen .....	188
IV. Die Kommunen im staatlichen Gefüge .....	190
1. Die Kommunalaufsicht .....	191
2. Die Kreisumlage .....	193
<b>§ 6 Steuerrecht .....</b>	<b>195</b>
I. Der Begriff der „Steuern“ .....	196
II. Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen .....	198
1. Allgemeines .....	198
2. Die Steuerhoheiten (Art. 105 ff. GG) .....	199
III. Grundrechte im Steuerrecht .....	201
1. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG .....	201
a) Lastengleichheit nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit .....	202
b) Verfassungsrechtliche Herleitung des objektiven Nettoprinzips .....	203
c) Folgerichtigkeit als Gebot des allgemeinen Gleichheitssatzes .....	204
d) Ausnahmen von folgerichtiger Umsetzung des Nettoprinzips .....	206
e) Einfach-gesetzliche Anwendungsbeispiele .....	208
2. Die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG .....	216
a) Allgemeines .....	216
b) Negative Einkünfte als eigentumsrechtlich geschützte Rechtsposition? .....	217
c) Gewerbesteuerliche Hinzurechnung nach § 8 GewStG .....	219
3. Verfassungsrechtlicher Schutz des Existenzminimums (Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 20 Abs. 1 GG) .....	220
4. Das Verbot der Rückwirkung im Steuerrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 20 Abs. 3 GG .....	221
a) Echte und unechte Rückwirkung .....	221
b) Veranlagungszeitraumrechtsprechung des BVerfG .....	222
c) „Neue“ Vertrauensschutzdogmatik des BVerfG .....	223
d) Schutzwürdiges Vertrauen in höchstrichterliche Rechtsprechung .....	224
e) Konstitutive versus deklaratorische Rückwirkung .....	226
<b>3. Kapitel: Sicherheit und Ordnung</b>	
<b>§ 7 Eingriffsrecht .....</b>	<b>227</b>
I. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht .....	229
1. Die öffentliche Sicherheit und Ordnung .....	229
a) Die Gewährleistung von Sicherheit als zentrale Aufgabe des Staates .....	229
b) Die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit .....	231
2. Die Gefahr .....	238
a) Grundlagen, konkrete Gefahr und Gefahrenprognose .....	238
b) Qualifizierte Gefahrbegriffe .....	240
c) Problemfälle, in denen (noch) keine konkrete Gefahr vorliegt .....	241
3. Der Adressat .....	242
a) Grundlagen .....	242
b) Verhaltensverantwortlicher und Zweckveranlasser .....	242
c) Normadressat und Ortshaftung .....	243
d) Notstand .....	243
4. Das Ermessen .....	244
a) Einführung .....	244

b) Der Gleichheitssatz im Rahmen der Ermessensentscheidung .....	244
c) Ermessensreduzierung, grundrechtliche Schutzpflicht und Anspruch des Bürgers auf ein Einschreiten der Verwaltung .....	245
5. Die polizei- und ordnungsrechtliche Generalklausel .....	249
II. Grundlagen des strafprozessualen Ermittlungsverfahrens .....	250
1. Der Anfangsverdacht .....	250
2. Das Legalitätsprinzip .....	252
3. Die Beteiligten im Ermittlungsverfahren .....	253
a) Der Verteidiger .....	253
b) Der Ermittlungsrichter .....	253
4. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Festlegung von Ermittlungsbefugnissen .....	254
III. Maßnahmen der Datenerhebung und -verarbeitung .....	254
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	255
a) Das Telekommunikationsgeheimnis .....	255
b) Die Unverletzlichkeit der Wohnung .....	256
c) Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht .....	257
d) Der Kernbereich privater Lebensgestaltung .....	258
e) Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes bei heimlichen Maßnahmen .....	259
f) Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit .....	260
2. Maßnahmen der verdeckten Datenerhebung und -verarbeitung .....	262
a) Zugriff auf Telekommunikationsdaten .....	262
b) Zugriff auf Informationstechnische Systeme: Online-Durchsuchung .....	271
c) Problemfall: Die Überwachung von Datenströmen .....	272
d) Massendatenerhebungen und -Verarbeitung .....	273
e) Personalisierte Datenerhebung aus dem Internet .....	278
f) Verdeckte personale Ermittlungen und verdeckter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen .....	280
g) Wohnraumüberwachung .....	285
3. Offene Maßnahmen der Datenerhebung und -verarbeitung .....	288
a) Befragung, Identitätsfeststellung und Datenabgleich .....	288
b) Videoüberwachung .....	289
c) Sonstige eingriffsintensive Formen der offenen Datenerhebung .....	292
4. Datenverarbeitung .....	294
IV. Maßnahmen mit unmittelbarem Personal und/oder Sachbezug .....	295
1. Gefährderansprache .....	295
a) Begriff, Rechtsfolge .....	295
b) Ermächtigungsrundlagen .....	296
2. Meldeauflage/Kontaktverbot .....	297
a) Meldeauflage .....	297
b) Kontaktverbot .....	297
3. Platzverweis/Aufenthaltsverbot/Wohnungsverweisung/Aufenthaltsvorgabe .....	298
a) Platzverweis .....	298
b) Aufenthaltsverbot .....	299
c) Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot .....	300
d) Aufenthaltsvorgabe .....	301
4. Freiheitsentziehende Maßnahmen .....	302
a) Überblick .....	302
b) Der Schutzbereich der Freiheit der Person .....	302
c) Eingriffe in die Freiheit der Person: Grundlagen .....	303

d) Klassische freiheitsentziehende Maßnahmen .....	303
e) Weiteres (möglicherweise) freiheitsbeschränkendes staatliches Handeln .....	310
5. Durchsuchungen sowie das Betreten von Wohnungen .....	313
a) Überblick .....	313
b) Begriff der Durchsuchung .....	313
c) Sachdurchsuchung .....	313
d) Personendurchsuchung .....	316
e) Durchsuchung und Betreten von Wohnungen .....	317
6. Körperliche Untersuchung .....	325
a) Verfassungsrechtlicher Hintergrund .....	325
b) Abgrenzung von Durchsuchung und Untersuchung .....	325
c) Gefahrenabwehr .....	326
d) Strafverfolgung .....	327
7. Sicherstellung und Beschlagnahme .....	328
a) Verfassungsrechtlicher Hintergrund .....	328
b) Gefahrenabwehr .....	328
c) Strafverfolgung .....	330
8. Vermögensabschöpfung .....	332
a) Grundlagen .....	332
b) Strukturelle verfassungsrechtliche Probleme der Regelung .....	333
c) Ergebnisse bereits vorgenommener justitieller Prüfung der Verfassungsmäßigkeit .....	335
V. Zwang .....	336
1. Präventiv-polizeilicher Zwang .....	336
a) Allgemeines .....	336
b) Gestrecktes Verfahren und Sofortvollzug .....	337
c) Konnexitätsfragen .....	337
d) Vollstreckung von anordnenden polizeilichen Befugnissen .....	338
e) Vollstreckung von ausführenden Befugnissen .....	338
f) Verhältnismäßige Anwendung unmittelbaren Zwangs .....	339
g) Fesselung .....	339
h) Finaler Rettungsschuss .....	340
2. Repressiv-polizeilicher Zwang .....	341
<b>§ 8 Versammlungsrecht .....</b>	<b>343</b>
I. Grundrechte und einfachgesetzliche Normen .....	344
1. Grundlagen .....	344
a) Grundrechte des Grundgesetzes .....	344
b) Menschenrechte auf europäischer und internationaler Ebene .....	345
c) Grundrechte in den deutschen Landesverfassungen .....	346
2. Versammlungsfreiheit und gesetzliche Regelungen .....	346
a) Versammlungsgesetze .....	346
b) Andere Gesetze .....	350
3. Meinungsfreiheit und gesetzliche Regelungen .....	351
4. Informationelle Selbstbestimmung und gesetzliche Regelungen .....	352
II. Versammlungsbegriff und Versammlungsformen .....	353
1. Versammlungsbegriff .....	353
a) Bedeutung des Versammlungsbegriffs .....	353
b) Die Definition der „Versammlung“ .....	354
c) Die Abgrenzung zwischen Versammlungen und anderen Zusammenkünften .....	355
2. Versammlungsformen .....	355

III. Versammlungsbeteiligte und mit der Versammlung in Beziehung stehende Personen .....	357
1. Veranstalter .....	357
2. Versammlungsleiter .....	357
3. Versammlungsteilnehmer .....	358
4. Medien .....	359
IV. Anmeldung/Anzeige und Kooperation .....	359
1. Versammlungsanmeldung/Versammlungsanzeige .....	359
2. Kooperation .....	360
V. Verbote .....	361
1. Störungsverbot und Schutzpflicht .....	361
2. Waffenverbot, Gewalttätigkeitsverbot und Uniform-/Militanzverbot ..	363
3. Vermummungs- und Schutzrüstungsverbot .....	366
VI. Behördliche Befugnisse .....	366
1. Beobachtungsmaßnahmen .....	366
2. Beschränkende Verfügungen .....	371
a) Beschränkende Verfügungen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung .....	371
b) Beschränkende Verfügungen (und Verbote) wegen nationalsozialistischer oder kommunistischer Inhalte .....	373
3. Verbot und Auflösung .....	374
4. Maßnahmen gegen einzelne Personen .....	378
a) Maßnahmen im Vorfeld der Versammlung .....	378
b) Maßnahmen während der Versammlung .....	379
5. Besonderheiten bei Versammlungen in geschlossenen Räumen .....	379
VII. Strafrechtliche Normen .....	380
<b>§ 9 Ausländerrecht .....</b>	<b>381</b>
I. Aufenthaltstitelrecht .....	383
1. Allgemeine Bestimmungen .....	383
2. Einreise und Aufenthalt im Bundesgebiet .....	384
a) Allgemeine Erteilungsvoraussetzungen gemäß § 5 AufenthG .....	384
b) Aufenthaltstitel bei Asylantrag gemäß § 10 AufenthG .....	393
c) Einreise- und Aufenthaltsverbot gemäß § 11 AufenthG .....	394
3. Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen .....	396
a) Aufnahme aus dem Ausland gemäß § 22 AufenthG .....	396
b) Aufnahmeanordnungen gemäß § 23 AufenthG .....	397
c) Aufenthaltsgewährung in Härtefällen gemäß § 23a AufenthG .....	400
d) Aufenthalt aus humanitären Gründen gemäß § 25 AufenthG .....	401
e) Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen gemäß § 25a AufenthG .....	406
f) Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration gemäß § 25b AufenthG .....	407
4. Aufenthalt aus familiären Gründen .....	409
a) Grundsatz des Familiennachzugs gemäß § 27 AufenthG .....	409
b) Familiennachzug zu Deutschen gemäß § 28 AufenthG .....	416
c) Familiennachzug zu Ausländern gemäß § 29 AufenthG .....	419
d) Ehegattennachzug gemäß § 30 AufenthG .....	421
e) Eigenständiges Aufenthaltsrecht des Ehegatten gemäß § 31 AufenthG .....	424
f) Kindernachzug gemäß § 32 AufenthG .....	426
g) Geburt eines Kindes im Bundesgebiet gemäß § 33 AufenthG .....	428

h) Befristetes Aufenthaltsrecht minderjähriger und volljähriger Kinder gemäß § 34 AufenthG .....	430
i) Eigenständiges unbefristetes Aufenthaltsrecht minderjähriger und volljähriger Kinder gemäß § 35 AufenthG .....	430
j) Nachzug der Eltern und sonstiger Familienangehöriger gemäß § 36 AufenthG .....	432
k) Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten gemäß § 36a AufenthG .....	435
5. Besondere Aufenthaltsrechte .....	436
a) Recht auf Wiederkehr gemäß § 37 AufenthG .....	436
b) Aufenthaltstitel für ehemalige Deutsche gemäß § 38 AufenthG ....	438
II. Ordnungsrechtliche Vorschriften .....	439
1. Ordnungsverfügungen gemäß § 46 AufenthG .....	439
a) Maßnahmen zur Förderung der Ausreise gemäß § 46 Abs. 1 AufenthG .....	439
b) Untersagung der Ausreise gemäß § 46 Abs. 2 AufenthG .....	440
2. Verbot und Beschränkung der politischen Betätigung gemäß § 47 AufenthG .....	441
III. Beendigung des Aufenthalts .....	442
1. Begründung der Ausreisepflicht .....	442
a) Beendigung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts gemäß § 51 AufenthG .....	442
b) Rücknahme gemäß § 51 Abs. 1 Hs. 1 Nr. 3 AufenthG iVm § 48 VwVfG .....	442
c) Widerruf gemäß § 51 Abs. 1 Hs. 1 Nr. 4 iVm § 52 AufenthG und nachträgliche zeitliche Verkürzung der Befristung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 7 Abs. 2 S. 2 AufenthG .....	443
d) Ausweisung gemäß § 51 Abs. 1 Hs. 1 Nr. 5 iVm §§ 53 ff. AufenthG .....	445
e) Abschiebungsanordnung gemäß § 51 Abs. 1 Hs. 1 Nr. 5a iVm § 58a AufenthG .....	448
f) Überwachung ausreisepflichtiger Ausländer aus Gründen der inneren Sicherheit gemäß § 56 AufenthG .....	449
g) Elektronische Aufenthaltsüberwachung gemäß § 56a AufenthG ...	450
2. Durchsetzung der Ausreisepflicht .....	451
a) Zurückschiebung gemäß § 57 AufenthG .....	451
b) Abschiebung gemäß § 58 AufenthG .....	452
c) Androhung der Abschiebung gemäß § 59 AufenthG .....	456
d) Verbot der Abschiebung gemäß § 60 AufenthG .....	458
e) Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung gemäß § 60a AufenthG .....	462
f) Räumliche Beschränkung, Wohnsitzauflage und Ausreiseeinrichtungen gemäß § 61 AufenthG .....	467
g) Abschiebungshaft gemäß § 62 AufenthG .....	470
h) Vollzug der Abschiebungshaft gemäß § 62a AufenthG .....	471
i) Ausreisegewahrsam gemäß § 62b AufenthG .....	471
j) Ergänzende Vorbereitungschaft gemäß § 62c AufenthG .....	472
k) Bestellung eines anwaltlichen Vertreters gemäß § 62d AufenthG ...	474
IV. Haftung und Gebühren .....	474
1. Pflichten der Beförderungsunternehmer gemäß § 63 AufenthG .....	474
2. Rückbeförderungspflicht der Beförderungsunternehmer gemäß § 64 AufenthG .....	475
3. Haftung für Lebensunterhalt gemäß § 68 AufenthG .....	476

V. Verfahrensvorschriften und Datenschutz .....	477
1. Verfahrensvorschriften .....	477
a) Handlungsfähigkeit gemäß § 80 AufenthG .....	477
b) Beschränkung der Anfechtbarkeit gemäß § 83 AufenthG .....	478
c) Wirkungen von Widerspruch und Klage gemäß § 84 AufenthG ...	478
d) Verfahren bei konkreten Anhaltspunkten einer missbräuchlichen Anerkennung der Vaterschaft gemäß § 85a AufenthG .....	479
2. Datenschutz gemäß den §§ 86-91g AufenthG .....	482
VI. Straf- und Bußgeldvorschriften gemäß den §§ 95-98 AufenthG .....	483
VII. Übergangs- und Schlussvorschriften .....	484
1. Altfallregelung gemäß § 104a AufenthG .....	484
2. Aufenthaltsrecht für integrierte Kinder von geduldeten Ausländern gemäß § 104b AufenthG .....	485
3. Chancen-Aufenthaltsrecht gemäß § 104c AufenthG .....	486
4. Einschränkung von Grundrechten gemäß § 106 AufenthG .....	487
<b>§ 10 Asylrecht .....</b>	<b>489</b>
I. Einführung .....	489
II. Anwendbare Grundrechtsordnungen .....	491
III. Verfassungsrechtliche Einflüsse auf die Zuständigkeitsbestimmung nach dem Dublin-System .....	492
IV. Verfassungsrechtliche Einflüsse auf das Asylverfahren .....	494
1. Materielles Asylrecht .....	494
a) Asylgrundrecht .....	494
b) Internationaler Schutz .....	503
c) Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 5 und Abs. 7 S. 1 AufenthG) ....	505
d) Abschiebungsandrohung .....	510
e) Einreise- und Aufenthaltsverbot .....	510
f) Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes .....	511
2. Das behördliche Asylverfahren bis zur Entscheidung des Bundesamtes .....	512
a) Einleitung des Verfahrens und erste Schritte .....	513
b) Pflichten innerhalb des Verfahrens .....	513
c) Entscheidung und Zustellung .....	515
V. Besondere Verfahrensarten .....	515
1. Folgeantrag .....	515
2. Behördliche Aufhebung asylrechtlicher Entscheidungen .....	516
VI. Verfassungsrechtliche Einflüsse auf den Rechtsschutz im Asylrecht .....	517
1. Zugang zum Rechtsschutz .....	517
2. Prozessablauf .....	519
3. Gesetzlicher Richter .....	522
4. Verfahrensbeendigung .....	523
5. Besonderheiten im Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes .....	524
6. Verfassungsbeschwerde .....	525
<b>§ 11 Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht .....</b>	<b>527</b>
I. Grundlagen .....	528
1. Berechtigung des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts .....	528
2. Pflicht des Staates zu effektiver Strafverfolgung .....	528
3. Festlegung des Strafbaren .....	529
4. Schuldgrundsatz und Strafzwecke .....	531

5. Keine Strafe ohne Gesetz/ Bestimmtheitsgrundsatz .....	531
6. Die staatliche Reaktion auf die Tat .....	533
a) Strafe .....	533
b) Maßregeln .....	539
c) Rechtsfolgen bei Ordnungswidrigkeiten .....	542
II. Allgemeiner Teil .....	543
1. Objektiver Tatbestand .....	543
2. Subjektiver Tatbestand .....	544
3. Rechtswidrigkeit: Rechtfertigungsgründe .....	544
a) Einwilligung .....	544
b) Notwehr .....	545
c) Notstand .....	546
d) Rechtfertigung durch Grundrechte? .....	546
e) Rechtfertigung von „zivilem Ungehorsam“? .....	549
4. Schuld .....	550
5. Fahrlässigkeitsdelikte .....	550
6. Versuch und Rücktritt .....	551
7. Unterlassungsdelikte .....	551
8. Täterschaft und Teilnahme .....	551
III. Besonderer Teil .....	552
1. Tötungsdelikte .....	552
a) Mord (§ 211 StGB) .....	552
b) Totschlag (§ 212 StGB) .....	553
c) Tötung auf Verlangen (§ 216 StGB) .....	553
d) Schwangerschaftsabbruch (§ 218 StGB) .....	553
2. Delikte gegen Eigentum und Vermögen .....	554
a) Diebstahl .....	554
b) Betrug und Untreue .....	554
3. Nötigung .....	555
a) Grundlagen .....	555
b) Der Referenzfall Blockadedemonstration .....	556
c) Sonstige Fälle von Nötigung .....	563
4. Äußerungsdelikte .....	564
a) Volksverhetzung .....	564
b) Beleidigungsdelikte .....	568
5. Straßenverkehrsdelikte .....	570
6. Falsche Verdächtigung (§ 164 StGB) .....	570
<b>§ 12 Strafprozessrecht .....</b>	<b>571</b>
I. Einleitung und Überblick .....	572
II. Der Grundsatz der Selbstbelastungsfreiheit .....	572
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	572
2. Einfachgesetzliche Ausprägung .....	573
3. Ausgewählte aktuelle Fragen in der Praxis .....	573
a) Verletzung des Kernbereichs des allgemeinen Persönlichkeitsrechts .....	573
b) Fortwirkung verbotener Vernehmungsmethoden bei unterlassener „qualifizierter“ Belehrung .....	575
c) Beweisverwertungsverbot als absolutes Verbot oder relatives (Belastungs-)Verbot .....	576
III. Das Beschleunigungsgebot .....	577
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	577
2. Einfachgesetzliche Ausprägung .....	578

3. Ausgewählte aktuelle Fragen in der Praxis .....	578
a) Verspätete Vorlage einer Haftbeschwerde an das Beschwerdegericht .....	578
b) Geltung des Beschleunigungsgebots auch im Zwischenverfahren ..	579
c) Verstoß gegen das Beschleunigungsgebot wegen zu geringer Verhandlungsdichte .....	580
IV. Die Unschuldsvermutung und der Grundsatz in dubio pro reo .....	581
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	581
2. Einfachgesetzliche Ausprägung .....	581
3. Ausgewählte aktuelle Fragen in der Praxis .....	582
a) Widerruf der Strafaussetzung zur Bewährung wegen neuer Straftat vor (rechtskräftiger) Verurteilung .....	582
b) Verurteilung unter Berücksichtigung späterer noch nicht abgeurteilter Taten .....	583
V. Das Doppelbestrafungsverbot .....	585
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	585
2. Einfachgesetzliche Ausprägung .....	586
3. Ausgewählte aktuelle Fragen in der Praxis .....	587
a) Transnationales Doppelverfolgungsverbot .....	587
b) Wiederaufnahme des Verfahrens zuungunsten des Verurteilten im Fall einer Beibringung neuer Tatsachen oder Beweismittel .....	588

#### **4. Kapitel: Gestaltung von Wirtschaft und Umwelt**

<b>§ 13 Bauplanungs- und Bauordnungsrecht .....</b>	<b>591</b>
I. Wesentliche Regelungsgegenstände .....	592
1. Bauplanungsrecht .....	592
2. Bauordnungsrecht .....	593
3. Raumordnungsrecht .....	594
II. Gesetzgebungskompetenzen .....	594
1. Inhaltliche Abgrenzungen und Unterschiedlichkeit der Regelungskompetenzen .....	594
a) Bauplanungsrecht .....	594
b) Bauordnungsrecht .....	594
2. Überschneidungen und deren Auswirkungen .....	595
III. Bauplanungsrecht .....	597
1. Wesentliche Gesetze zum Bauplanungsrecht .....	597
2. Verfassungsrechtliche Grundlagen und Anknüpfungspunkte .....	597
a) Kommunale Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) .....	597
b) Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) .....	598
c) Sonstige Grundrechte .....	600
d) Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) .....	601
e) Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, insbesondere Klimaschutz und Klimaanpassung (Art. 20a GG) .....	601
3. Ausgestaltung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung unmittelbar durch Bundesrecht (§§ 34 und 35 BauGB) .....	602
4. Instrumente des Bauplanungsrechts .....	603
a) Bauleitplanung .....	603
b) Vorhabenzulassung .....	607
c) Sonstige Instrumente des Bauplanungsrechts .....	609
IV. Bauordnungsrecht .....	612
1. Bauordnungsrecht als Beschränkung der Baufreiheit .....	612
2. Schutzziele der Landesbauordnungen .....	614

3. Formelles Bauordnungsrecht .....	614
a) Genehmigungsvorbehalt und gebundener Anspruch auf Baugenehmigung .....	614
b) Bestandsschutz .....	615
c) Einschreiten gegen baurechtswidrige Zustände .....	616
d) Nachbarschutz .....	618
4. Materielles Bauordnungsrecht .....	620
a) Schutz von Leib und Leben .....	620
b) Schutz natürlicher Lebensgrundlagen .....	621
c) Örtliche Bauvorschriften/Gestaltungssatzungen .....	621
d) Verunstaltungsverbot .....	622
<b>§ 14 Umweltrecht .....</b>	<b>625</b>
I. Grundlegungen .....	626
II. Grundrechte .....	632
1. Kein Umweltgrundrecht .....	632
2. Schutzbereiche .....	632
III. Art. 20a GG .....	637
IV. Verfassungsrechtliche Strukturprinzipien .....	643
1. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes .....	644
2. Bestimmtheit .....	646
3. Vertrauens- und Investitionsschutz .....	647
4. Verhältnismäßigkeit .....	649
V. Umweltprinzipien und Umweltschutzzinstrumente .....	649
1. Prinzipien .....	650
a) Schutz und Vorsorge .....	650
b) Nachhaltigkeit .....	650
c) Verursacherprinzip .....	651
d) Kooperationsprinzip .....	652
e) Integrationsprinzip .....	652
2. Instrumente .....	652
VI. Kompetenzen im Mehrebenensystem .....	653
1. Völkerrecht .....	653
2. Umwelteuroparecht .....	654
3. Zuständigkeitsverteilung unter dem Grundgesetz .....	657
VII. Verfahrensausgestaltung und Informationszugang .....	660
1. Grundrechtsschutz durch Verfahren .....	660
2. Informationsrechte und -pflichten .....	661
VIII. Rechtsschutz und richterliche Kontrolldichte .....	662
1. Einschränkungen richterlicher Kognition .....	663
2. Ausdehnungen richterlicher Zugriffe .....	664
3. Aarhus-Konvention und UmwRG .....	665
IX. Ausblick .....	665
<b>§ 15 Klimaschutzrecht .....</b>	<b>669</b>
I. Tatsächlicher Ausgangsbefund .....	669
II. Legislative Reaktionen .....	670
III. Gerichtliche Reaktionen .....	671
1. Budgetansatz .....	675
2. Maßstab .....	677
3. Wahrscheinlichkeitsmaßstab .....	678
4. Bewirtschaftete Freiheit .....	678
5. Rechtskonstruktive Überlegungen .....	679

6. Ausblendung übergreifender Regelungsstrukturen .....	679
7. Fazit .....	680
IV. Klimaschutz in der Rechtspraxis – erste instanzgerichtliche Entscheidungen .....	680
V. Klimaklagen .....	682
VI. Widerstandsrecht .....	690
VII. Ausblick .....	690
<b>§ 16 Wirtschaftsverwaltungsrecht (inkl. Kammerrecht) .....</b>	<b>693</b>
I. Einführung .....	694
II. Allgemeines Gewerberecht .....	696
1. Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen .....	697
2. Gewerbefreiheit unter der Geltung des Grundrechts der Berufsfreiheit	698
a) Begriffe des Gewerbes und Berufs .....	699
b) Berufsregelnde Tendenz .....	700
c) Eingriff in die Berufsfreiheit .....	701
3. Gewerbefreiheit und Erlaubnispflichten nach der GewO .....	702
a) Stehendes Gewerbe (§§ 1 ff. GewO) .....	702
b) Zuverlässigkeit .....	703
4. Genehmigungsvorbehalte .....	707
5. Überwachungsbedürftige Gewerbe (§ 38 GewO) .....	709
6. Öffentliche Bestellung von Sachverständigen und Versteigerern .....	709
a) Öffentliche Bestellung von Sachverständigen (§ 36 GewO) .....	710
b) Versteigerer (§ 34b GewO) .....	711
7. Reisegewerbe (§§ 55 ff. GewO) .....	711
8. Marktgewerbe (§§ 64 ff. GewO) .....	712
a) Multipolare Rechtsverhältnisse .....	713
b) Gemeinde als Veranstalter .....	714
III. Gaststättenrecht .....	716
IV. Handwerksrecht und Recht der freien Berufe .....	718
1. Großer Befähigungsnachweis .....	719
2. Auskunftsverlangen und Betretungsrechte .....	721
a) Betretungsrecht .....	721
b) Auskunftsspflichten .....	722
3. Freie Berufe .....	723
V. Ladenschlussrecht .....	723
VI. Staat als Marktakteur .....	727
1. Staatliches Informationshandeln .....	728
2. Informationspflichten auf Antrag .....	729
3. Subventionen .....	729
4. Vergabe öffentlicher Aufträge .....	730
5. Wirtschaftliche Betätigung .....	731
VII. Kammerrecht .....	732
1. Mitgliedschaft und Verbandskompetenz .....	733
a) Interessenvertretung .....	733
b) Berufsaufsicht und andere Verwaltungsaufgaben .....	734
c) Förderung der Mitglieder und Rücksichtnahmepflicht .....	734
2. Mitgliedschaftliches Klagerecht .....	735
3. Partizipation der Mitglieder und demokratische Legitimation .....	736
4. Organbildung .....	737
5. Mitgliedsbeitrag .....	739
6. Fazit .....	741

<b>§ 17 Energierecht</b> .....	743
I. Sichere Energieversorgung als Grundvoraussetzung moderner Staatlichkeit .....	744
II. Verfassungsrechtlicher Organisationsrahmen .....	745
1. Bund und Gemeinden .....	745
a) Bund .....	745
b) Gemeinden .....	746
2. Energieerzeugungs- und Energieversorgungsunternehmen .....	747
a) Juristische Personen des Privatrechts mit ausschließlich privater Beteiligung .....	747
b) Juristische Personen des öffentlichen Rechts .....	747
c) Juristische Personen des Privatrechts mit staatlicher Beteiligung .....	748
3. Behörden .....	748
a) Geteilte Zuständigkeiten .....	749
b) Unabhängigkeit der BNetzA in Teilbereichen des Energierechts .....	749
III. Staatliche Gewährleistungsverpflichtungen im Bereich der Energieversorgung .....	750
1. Energieversorgung als öffentliche Aufgabe .....	750
2. Gewährleistung einer sicheren Energieversorgung .....	751
a) Vorsorge für den Spannungs- und Verteidigungsfall .....	752
b) Gefährdung oder Störung der Energieversorgung ohne äußere Bedrohung .....	755
3. Versorgung mit Energieträgern .....	757
4. Energieinfrastruktur .....	760
a) Leitungsnetze .....	760
b) Enteignungen für Leitungsnetze .....	761
c) Erneuerbare Energien und Ausbau der Energie-Infrastruktur .....	762
d) Diversifizierung der Erdgasversorgung .....	765
e) Option des Wiedereinstiegs in die Nutzung der Kernenergie .....	766
IV. Staatliche Schutzpflichten .....	767
1. Schutz natürlicher Lebensgrundlagen .....	767
2. Klimaschutz .....	768
a) Kohleausstieg .....	770
b) Emissionshandel als umweltökonomisch begründete Freiheitsbeschränkung .....	773
3. Verbraucherschutz .....	775
a) Energielieferung .....	776
b) Schutz der Privatheit des Einzelnen .....	779
<b>§ 18 Regulierungsrecht</b> .....	783
I. Abgrenzung, Zweck, Entstehung .....	784
1. Begriff der Regulierung .....	784
2. Das europäische Regulierungsmodell .....	784
3. Entwicklung in den Netzsektoren .....	785
a) Telekommunikation .....	785
b) Energie .....	786
c) Post .....	787
d) Eisenbahnen .....	787
4. Regulierungsrecht und Verfassungsrecht .....	787
II. Stellung der Regulierungsbehörde .....	788
1. Unabhängigkeit und technisch-fachliches Aufgabenprofil .....	788

2. Sektorale Ausgestaltung der Unionsvorgaben zur Unabhängigkeit . . . .	790
a) Umsetzung der Unionsvorgaben für die Netzsektoren . . . . .	790
b) Entscheidung durch Beschlusskammern . . . . .	791
3. Verfassungsrechtliche Problematik einer unabhängigen Regulierungsbehörde . . . . .	794
a) Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde und Demokratieprinzip . . . . .	794
b) Verdrängung des nationalen Gesetzgebers durch ausschließliche Aufgabenzuweisungen an die Regulierungsbehörde . . . . .	796
III. Normative Vorgaben und Aufgabenzuweisungen . . . . .	798
1. Unionsrechtliche Vorgaben . . . . .	798
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben . . . . .	798
a) Explizite verfassungsrechtliche Vorgaben – Überführung der Betriebsverwaltungen des Bundes in ein reguliertes System . . . . .	798
b) Verfassungsfragen der Netzregulierung . . . . .	800
3. Gesetzliche Vorgaben und Aufgabenzuweisungen . . . . .	801
a) Gesetzeszweck und Regulierungsziele . . . . .	801
b) Zentrale regulatorische Aufgaben und ihre Ausformung . . . . .	802
IV. Verfahren und Handlungsinstrumente der Regierungsverwaltung . . . . .	805
1. Verfahren im Regulierungsverwaltungsrecht . . . . .	805
a) Verfahrensstrukturen . . . . .	805
b) Spezifische Verfahrensregelungen . . . . .	806
2. Handlungsinstrumente der Regulierungsverwaltung . . . . .	807
V. Rechtsschutz . . . . .	809
1. Rechtswege . . . . .	809
2. Effektiver Rechtsschutz . . . . .	810

## 5. Kapitel: Kultur

<b>§ 19 Schul- und Hochschulrecht . . . . .</b>	<b>813</b>
I. Schulrecht . . . . .	813
1. Zugang zur Schule . . . . .	814
a) Zurückstellung vom Schulbesuch und Verpflichtung zur schulärztlichen Eingangsuntersuchung . . . . .	814
b) Schulaufnahme . . . . .	815
2. Bestehendes Schulverhältnis . . . . .	819
a) Generelle Pflicht zum Schulbesuch . . . . .	819
b) Teilnahme an einzelnen Schulveranstaltungen . . . . .	828
c) Schulische Einzelmaßnahmen . . . . .	835
II. Hochschulrecht . . . . .	840
1. Zugang zum Studium . . . . .	841
2. Studiengebühren . . . . .	842
3. Hochschulprüfungen . . . . .	844
<b>§ 20 Öffentliches Medienrecht . . . . .</b>	<b>845</b>
I. Einleitung . . . . .	846
II. Kompetenz für die Regelung des Medienrechts . . . . .	847
1. Presserecht . . . . .	847
2. Rundfunkrecht und sonstige medieninhaltliche Regelungen . . . . .	848
3. Telekommunikationsrecht . . . . .	848
III. Individuelle Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG . . . . .	848
1. Einführung . . . . .	848

2. Meinungsfreiheit .....	848
a) Schutzbereich der Meinungsfreiheit .....	849
b) Schrankensystematik und Abwägung .....	850
c) „Virtuelles Hausrecht“ der digitalen Diensteanbieter .....	855
3. Informationsfreiheit .....	857
IV. Institutionelle Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG .....	857
1. Einführung .....	857
a) Begriff der institutionellen Kommunikationsfreiheiten .....	858
b) Schrankensystematik .....	858
c) Pflichten als Kehrseite des Grundrechts .....	858
2. Pressefreiheit .....	859
a) Schutzbereich .....	859
b) Schrankensystematik und Abwägung .....	861
c) Gefahren für die Pressefreiheit durch den DSA .....	862
3. Rundfunkfreiheit .....	863
a) Schutzbereich .....	863
b) Ausgestaltungen der Rundfunkfreiheit .....	868
c) Schrankensystematik und Abwägung .....	869
4. Filmfreiheit .....	869
V. Europäische Medienregulierung .....	870
1. Digital Services Act (DSA) .....	871
2. KI-Verordnung und allgemeine Regeln für den Einsatz generativer KI .....	871
a) KI-Verordnung .....	871
b) Sonstiges Recht .....	872
3. European Media Freedom Act (EMFA) .....	873
4. Folgen für das nationale Medienrecht .....	874
VI. Fazit .....	874

## 6. Kapitel: Gesundheit

§ 21 Medizin- und Gesundheitsrecht .....	875
I. Das Medizin- und Gesundheitsrecht als intra- und interdisziplinäres Querschnittsgebiet .....	876
II. Begriffsklärungen, Abgrenzungen und Gebietsverschränkungen .....	876
1. Abgrenzung Medizin- und Gesundheitsrecht .....	876
2. Medizinstrafrecht .....	877
3. Zur Bedeutung des Sozial- und Sozialversicherungsrecht .....	877
4. Eingrenzungen .....	877
III. Referenzbereich Transplantationsmedizin .....	878
1. Problemkontext und Rechtstatsachen .....	878
2. Transplantationsmedizinische Behandlungsformen .....	878
a) Totenspende .....	878
b) Lebendspende .....	879
c) Subsidiarität der Lebendspende .....	879
3. Der gesetzliche Rahmen der Transplantationsmedizin .....	880
a) Überblick .....	880
b) Das Transplantationsgesetz .....	880
4. Normative Voraussetzungen einer Organtransplantation .....	880
a) Die beiden Todesbegriffe des Transplantationsgesetzes .....	881
b) Erweiterte Zustimmungslösung .....	881
c) Widerspruchslösung und Selbstbestimmungsrecht .....	881
5. Medizinische Voraussetzungen einer Organentnahme .....	882

6. Verfassungsfragen der Todeskonzeptionen des Transplantationsgesetzes .....	883
a) Ende des grundrechtlichen Lebensschutzes .....	883
b) Die Unvereinbarkeit des Hirntodkriteriums mit dem Grundrecht auf Leben .....	884
7. Das Organallokationsverfahren .....	885
a) Überblick .....	885
b) Die beteiligten Institutionen und die Einbindung in den sog. Eurotransplant-Verbund .....	886
c) Der Weg des Empfängers zum Organ .....	888
8. Der normative Rahmen einer Organallokation .....	889
9. Verfassungsfragen der Allokationssteuerung durch Richtlinien der Bundesärztekammer .....	889
a) Anforderungen an hinreichende demokratische Legitimation .....	889
b) Richtlinientätigkeit der Bundesärztekammer ohne hinreichende demokratische Legitimation .....	890
c) Anforderungen der Wesentlichkeitslehre verfehlt .....	892
10. Offene Rechtsschutzfrage und Judikate .....	895
a) Verfassungsvorgaben des Art. 19 Abs. 4 GG .....	895
b) Wartelistenrelevante Entscheidungen – Rechtswegverunklarung .....	896
c) Gerichtliche Kontrolle der Vermittlungsentscheidungen .....	896
d) Exemplarische Judikate .....	897
IV. Referenzbereich assistierte Reproduktion .....	898
1. Die versicherungsrechtliche Seite der assistierten Reproduktion .....	898
a) Überblick und Behandlungsformen .....	898
b) Das Recht der assistierten Reproduktion in der GKV .....	899
c) Das Recht der künstlichen Befruchtung in der PKV .....	900
d) Gleichheitsrechtliche Spannungslagen .....	901
2. Embryonenschutz und assistierte Reproduktion .....	903
a) Überblick über die Regelungsgehalte des Embryonenschutzgesetzes .....	903
b) Die grundrechtlichen Berechtigungen des Embryos in vitro aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG .....	903
c) Zur Menschenwürde als Maßstabnorm .....	905
d) Reproduktive Grundrechte .....	906
3. Verbot der Eizellspende bei erlaubter Samenspende .....	907
4. Verfassungsmäßigkeit des Verbots der Leih- bzw. Ersatzmutterschaft .....	909
Sachverzeichnis .....	911

