

# Inhaltsverzeichnis

	Rn.	Seite
<i>Vorwort</i> .....		V
<i>Vorwort zur ersten Auflage</i> .....		VI
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....		XIX
Zur Arbeit mit dem „Grundkurs Öffentliches Recht“ .....	1	1
1. Teil		
<b>Grundlagen und Grundbegriffe</b> .....	6	3
§ 1		
<b>Recht und Rechtsquellen</b> .....	6	3
A. Der Begriff des Rechts in der Rechtswissenschaft .....	6	3
B. Externe Charakterisierung des Rechts und Abgrenzung zu anderen Normensystemen .....	10	5
I. Charakteristika des Rechts .....	11	6
II. Abgrenzung zu anderen Normensystemen .....	12	6
C. Rechtsquellen .....	14	8
I. Die geschriebenen Rechtsquellen des deutschen Rechts .....	16	9
1. Die Verfassung (im formellen Sinne) .....	17	9
2. Formelle Gesetze .....	19	10
3. Rechtsverordnungen .....	21	11
4. Satzungen .....	22	11
II. Gewohnheitsrecht im deutschen Recht .....	24	12
III. Weitere Rechtsquellen .....	27	13
1. „Richterrecht“ als eigenständige Rechtsquelle? .....	28	13
2. „Naturrecht“ als Quelle überpositiven Rechts? .....	32	16
3. Völkerrecht und Europarecht .....	35	17
a) Völkerrecht .....	36	17
b) Europarecht .....	39	19
D. Normkonflikte und ihre Auflösung .....	40	19
I. Zwei Formen von Normkonflikten: Unvereinbarkeit und Kollision .....	40	19
II. Die Auflösung von Unvereinbarkeiten .....	44	21
III. Die Auflösung von Normkollisionen .....	49	23
E. Die Rechtsnorm als elementares Bauteil der Rechtsordnung .....	54	25
I. Begriff der Rechtsnorm .....	55	25
II. Aufbau der Rechtsnorm .....	56	26
III. Anwendung einer Rechtsnorm und Auslegung des Normtextes ...	57	26
1. Die Anwendung einer Rechtsnorm im Gutachtenstil .....	57	26

2. Die Auslegung des Normtextes .....	59	28
a) Auslegung nach der klassischen juristischen Methodenlehre .....	59	28
b) Verfassungsauslegung und verfassungskonforme Auslegung .....	65	31

## § 2

<b>Staatsrecht und Verfassungsrecht .....</b>	<b>68</b>	<b>35</b>
A. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland .....	68	35
I. Staatsrecht und Staatsrechtswissenschaft .....	69	35
II. Der Staat in der deutschen Staatsrechtswissenschaft .....	72	36
1. Der klassische „drielementare Staatsbegriff“ von Georg Jellinek .....	72	36
2. Die Konstruktion des Staates als juristische Person(en) .....	75	38
3. Der Verfassungsstaat .....	77	38
4. Verdrängung des Staates durch die Verfassung? .....	78	40
III. Die systematische Verortung des Staatsrechts in der deutschen Rechtsordnung .....	79	40
1. Die Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht .....	80	40
2. Die Einordnung des Staatsrechts innerhalb des öffentlichen Rechts .....	83	42
a) Die Abgrenzung von Staatsrecht und Verwaltungsrecht .....	84	42
b) Die Abgrenzung von Staatsrecht und Verfassungsrecht .....	86	43
B. Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland .....	87	44
I. Das Grundgesetz als „rechtliche Grundordnung“ der Bundesrepublik Deutschland: Ein Überblick über die wesentlichen Regelungen .....	88	44
II. Verfassungsgebung und Verfassungsänderung .....	94	46
1. Verfassungsgebung und -aufhebung durch die verfassungsgebende Gewalt .....	95	47
2. Verfassungsänderung durch die verfasste Gewalt .....	97	49
III. Vorrang des Grundgesetzes .....	101	50

## 2. Teil

<b>Staatsstrukturprinzipien .....</b>	<b>102</b>	<b>51</b>
---------------------------------------	------------	-----------

## § 3

<b>Grundsätzliches zu den Staatsstrukturprinzipien .....</b>	<b>102</b>	<b>51</b>
A. Begriff und Funktionen der Staatsstrukturprinzipien .....	102	51
B. Abgrenzung der Staatsstrukturprinzipien von Staatszielbestimmungen .....	105	53

## § 4

<b>Demokratie</b> .....	108	55
A. Ausgangspunkt: Der Grundsatz der Volkssouveränität, Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG .....	111	56
B. Die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	115	58
C. Die Notwendigkeit „demokratischer Legitimation“ aller Staatsgewalt	116	58
I. Faktoren demokratischer Legitimation .....	118	59
1. Abstrakte Legitimation: Die institutionelle und funktionelle demokratische Legitimation .....	119	59
2. Konkrete Legitimation: Die organisatorisch-personelle und die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation .....	120	59
a) Organisatorisch-personelle demokratische Legitimation .....	121	60
b) Sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation .....	122	60
II. Anwendungsbereiche des Legitimationsmodells und Problemfälle	125	61
1. Unmittelbare Staatsverwaltung .....	126	62
2. Mittelbare Staatsverwaltung .....	128	64
a) Kommunale Selbstverwaltung .....	129	65
b) Funktionale Selbstverwaltung .....	132	65
D. Die parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes .....	134	67
I. Die zentrale Stellung des Bundestages im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes .....	135	67
II. Parlamentsvorbehalte und Wesentlichkeitslehre .....	136	68
1. Der Wesentlichkeitsgrundsatz als verfassungsrechtliche Grenze der Grundrechtsbeschränkung .....	137	68
2. Das Bestimmtheitserfordernis nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG .....	138	69
3. Der Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze bewaffneter Streitkräfte .....	139	69
4. Kein totaler Parlamentsvorbehalt einseitig zu Lasten anderer Verfassungsorgane .....	141	71
III. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Übertragung von Hoheitsrechten und deren Ausübung .....	142	72
IV. Erscheinungsformen von „Entparlamentarisierung“ .....	143	72
E. Die Ausübung der Staatsgewalt in Wahlen .....	145	74
I. Die Wahlrechtsgrundsätze, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG .....	146	74
1. Gleichheit der Wahl .....	147	76
2. Allgemeinheit der Wahl .....	151	79
3. Freiheit der Wahl .....	154	81
4. Unmittelbarkeit der Wahl .....	156	82
5. Geheimheit der Wahl .....	157	83
6. Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl .....	158	84

	Rn.	Seite
II. Wahlsysteme .....	159	84
1. Die verschiedenen Wahlsysteme .....	160	85
2. Grundzüge des Wahlsystems auf Bundesebene .....	163	85
3. Verfassungsrechtliche Fragen des Wahlsystems aus Bundes- ebene .....	168	87
a) Mehrheitswahl, Verhältniswahl oder kombiniertes System?	169	87
b) 5%-Klausel (§ 6 Abs. 3 S. 1 1. Hs. BWahlG) .....	172	88
c) Grundmandatsklausel (§ 6 Abs. 3 S. 1 2. Hs. BWahlG) .....	173	89
d) Überhangmandate (§ 6 Abs. 5 S. 4 BWahlG) .....	174	89
III. Rechtsschutz in Wahlangelegenheiten .....	177	90
1. Rechtsbehelfe gegen „Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen“ (§ 49 BWahlG) .....	178	91
a) Rechtsbehelfe vor und während des Wahlverfahrens .....	179	91
b) Das Wahlprüfverfahren nach der Wahl, Art. 41 GG, § 48 BVerfGG .....	181	92
2. Allgemeine Rechtsbehelfe gegen die Vorschriften des Wahl- rechts .....	182	92
IV. Periodizität der Wahlen .....	183	92
F. Die Ausübung der Staatsgewalt in Abstimmungen – Elemente direkter Demokratie .....	184	93
I. Direktdemokratische Elemente auf Bundesebene .....	186	94
II. Direktdemokratische Elemente auf Landesebene .....	189	95
G. Politische Parteien .....	190	96
I. Funktionen, Begriff und normative Grundlagen der politischen Parteien .....	190	96
II. Der rechtliche Doppelstatus der Parteien .....	194	98
III. Verfassungsmäßige Rechte der Parteien und ihre prozessuale Durchsetzung .....	196	99
1. Verfassungsmäßige Rechte der Parteien .....	196	99
a) Parteispezifische Rechte aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG .....	197	99
aa) Parteispezifische Freiheitsrechte .....	197	99
bb) Parteispezifisches Recht auf Chancengleichheit .....	201	101
b) Grundrechtliche Positionen .....	206	108
2. Prozessuale Durchsetzung der verfassungsmäßigen Rechte der Parteien .....	207	109
IV. Die Behandlung verfassungswidriger und -feindlicher Parteien, Art. 21 Abs. 2 bis 4 GG .....	208	110
1. Verbot verfassungswidriger Parteien, Art. 21 Abs. 2 GG .....	208	110
2. Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfi- nanzierung, Art. 21 Abs. 3 GG .....	211	112
3. Parteienprivileg .....	212	112

	Rn.	Seite
V. Das Gebot demokratischer Binnenstruktur, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG	213	113
VI. Grundzüge der Parteienfinanzierung .....	214	113
1. Bedeutung und Arten der Parteienfinanzierung .....	214	113
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Parteienfinanzierung ..	216	113
§ 5		
<b>Rechtsstaat</b> .....	217	117
A. Begriff und Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips .....	217	117
B. Grundrechte .....	219	118
C. Die Gewaltenteilung des Grundgesetzes .....	220	118
I. Die klassische horizontal-funktionale Dreiteilung in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG .....	221	119
II. Erweiterungen und Verschränkungen .....	222	119
1. Vertikale Erweiterungen der Gewaltenteilung im Bundesstaat ...	222	119
2. Gewaltenverschränkungen .....	223	119
D. Die Bindung staatlicher Organe an das Recht .....	227	121
E. Der Vorbehalt des Gesetzes .....	228	122
F. Rechtssicherheit .....	231	124
I. Bestimmtheitsgebot .....	232	124
II. Beständigkeit der Rechtsnormen .....	236	126
1. Das spezielle strafrechtliche Rückwirkungsverbot, Art. 103 Abs. 2 GG .....	237	126
2. Das allgemeine rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot .....	238	127
III. Bestandskraft von Verwaltungsakten und Rechtskraft von Gerichtsentscheidungen .....	241	128
G. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	242	128
H. Rechtsschutz .....	244	130
§ 6		
<b>Bundesstaat</b> .....	246	131
A. Begriff und Bedeutung des Bundesstaatsprinzips .....	246	131
B. Staatlichkeit von Bund und Ländern .....	248	132
C. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern .....	250	132
D. Das Verhältnis von Bundes- und Landesrecht .....	254	133
E. Das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens .....	256	134
I. Kompetenzausübungsschranke .....	257	135
II. Prozedurale Anforderungen .....	259	136

	Rn.	Seite
§ 7		
<b>Sozialstaat und Republik</b> .....	260	137
A. Das Sozialstaatsprinzip .....	260	137
B. Das Prinzip der Republik .....	265	139
3. Teil		
<b>Staatsorgane und Staatsfunktionen</b> .....	266	140
§ 8		
<b>Gesetzgebung und Gesetzgebungsorgane</b> .....	266	140
A. Gesetzgebung durch Bundestag und Bundesrat: Die Prüfung eines formellen Gesetzes .....	266	140
I. Gesetzgebungskompetenzen, Art. 70 ff. GG .....	268	141
1. Ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten, Art. 71, 73 GG .....	273	143
2. Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten, Art. 72, 74 GG .....	274	143
a) Konstellation 1: Erforderlichkeitsklausel gilt nicht – „Kernkompetenzbereich“ .....	276	144
b) Konstellation 2: Erforderlichkeitsklausel gilt, Abweichungsrecht besteht nicht – „Erforderlichkeitskompetenzbereich“ .....	277	144
c) Konstellation 3: Erforderlichkeitsklausel gilt nicht, Abweichungsrecht besteht – „Abweichungskompetenzbereich“ .....	278	145
d) Handhabung des Art. 72 GG in der rechtsgutachtlichen Fallbearbeitung .....	280	146
3. Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes .....	282	147
II. Gesetzgebungsverfahren, Art. 76 ff. GG .....	283	148
1. Gesetzesinitiative, Art. 76 GG .....	285	148
a) Einbringung der Initiative durch einen Initiativberechtigten, Art. 76 Abs. 1 GG .....	286	149
aa) Regierungsvorlagen .....	287	149
bb) Vorlagen des Bundesrates .....	288	150
cc) Vorlagen „aus der Mitte des Bundestages“ .....	289	150
b) Weitere Behandlung der Initiative, Art. 76 Abs. 2 und 3 GG .....	291	151
aa) Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, Art. 76 Abs. 2 GG .....	291	151
bb) Gesetzesvorlagen des Bundesrates, Art. 76 Abs. 3 GG .....	293	152
cc) Gesetzesvorlagen der Regierungsfraktion .....	294	152

	Rn.	Seite
2. Hauptverfahren, Art. 77 GG .....	296	153
a) Beratung und Beschlussfassung im Bundestag, Art. 77 Abs. 1 GG .....	297	153
aa) Beratung .....	297	153
(1) Die Verfahrensregeln in den §§ 78 bis 85 GOBT ...	298	153
(2) Rechtsfolgen bei Verfahrensfehlern, insbesondere bei der Behandlung einer Vorlage in einer Lesung .....	301	154
bb) Beschlussfassung durch den Bundestag .....	302	155
(1) Beschlussfähigkeit des Bundestages .....	303	155
(2) Beschlussfassung .....	306	156
b) Beteiligung des Bundesrates, Art. 77 Abs. 2 bis 4 GG .....	307	157
aa) Abgrenzung zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen .....	308	157
bb) Verfahrensrechtliche Vorgaben bei Einspruchsgesetzen, Art. 77 Abs. 2 bis 4 GG .....	311	159
(1) Zwingende Einberufung des Vermittlungsausschusses .....	311	159
(2) Kompetenzen des Vermittlungsausschusses .....	312	159
(3) Erneute Beschlussfassung des Bundestages bei Änderungsvorschlägen .....	313	160
(4) Einspruch des Bundesrates .....	314	160
(5) Erneute Rückgabe an den Bundestag .....	315	161
cc) Verfahrensrechtliche Vorgaben bei Zustimmungsgesetzen	316	161
dd) Zustandekommen des Gesetzes, Art. 78 GG .....	318	162
III. Gegenzeichnung, Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes, Art. 82 GG .....	319	162
1. Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister .....	320	162
2. Ausfertigung durch den Bundespräsidenten .....	321	162
a) Prüfungsrecht bezüglich der formellen Verfassungsmäßigkeit .....	322	163
b) Prüfungsrecht bezüglich der materiellen Verfassungsmäßigkeit .....	325	164
3. Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt .....	329	165
B. Der Bundestag .....	330	166
I. Die Geschäftsordnung des Bundestages .....	331	166
II. Untergliederungen und wichtige Organe des Bundestages .....	336	168
1. Untergliederungen des Bundestages .....	336	168
a) Fraktionen .....	337	169
b) Ausschüsse .....	340	170
2. Wichtige Organe des Bundestages .....	343	171

	Rn.	Seite
III. Verfassungsmäßige Rechte des Abgeordneten .....	344	172
1. Die Freiheit und Gleichheit des Mandats, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG .....	345	172
2. Die parlamentarischen Beteiligungsrechte des Abgeordneten ..	349	175
3. Absicherung der Rechtsstellung durch Indemnität und Immuni- tät sowie durch die Gewährung einer angemessenen Ent- schädigung .....	355	185
4. Prozessuale Durchsetzung der Statusrechte .....	356	186
IV. Parlamentarisches Untersuchungsverfahren, Art. 44 GG .....	358	187
V. Das Ende der Wahlperiode und die vorzeitige Auflösung des Bundestages .....	361	194
1. Das Ende der Wahlperiode und der Grundsatz der Diskontinuität .....	361	194
2. Die vorzeitige Auflösung des Bundestages .....	363	195
C. Der Bundesrat .....	368	197
I. Funktionen und Befugnisse des Bundesrates .....	368	197
II. Zusammensetzung und Organisation des Bundesrates .....	370	198
III. Das Abstimmungsverfahren im Bundesrat und typische verfas- sungsrechtliche Probleme .....	373	199
1. Das Abstimmungsverfahren im Bundesrat .....	373	199
2. Typische verfassungsrechtliche Probleme .....	374	199
a) Die bundesverfassungsrechtliche Zulässigkeit von Weisun- gen der Landesregierungen .....	375	199
b) Die bundesverfassungsrechtliche Zulässigkeit von Vorgaben der Landesparlamente .....	377	200
c) Das Verfahren bei uneinheitlicher Stimmabgabe entgegen Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG .....	380	202
D. Gesetzgebung durch die Exekutive: Rechtsverordnungen .....	382	204
I. Grundsätzliches zum Erlass von Rechtsnormen durch die Exekutive	382	204
II. Die Prüfung der Wirksamkeit von Rechtsverordnungen i.S.v. Art. 80 GG .....	384	204
1. Verfassungsmäßigkeit der formellgesetzlichen Rechts- grundlage .....	386	205
a) Ermächtigungsadressaten, Art. 80 Abs. 1 S. 1 und 4 GG .....	387	205
b) Spezielles Bestimmtheitsgebot, Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG .....	389	206
c) Weitergehende Anforderungen des rechtsstaats- und demo- kratierprinzipiellen Parlamentsvorbehalts .....	393	208
2. Rechtmäßigkeit der Verordnung .....	394	208
a) Formelle Rechtmäßigkeit der Verordnung .....	395	209
aa) Zuständigkeit des Ordnungsgebers .....	396	209
bb) Verfahren der Ordnungsgebung, Art. 80 Abs. 2 und 3 GG .....	398	210



cc) Form der Verordnung, Art. 80 Abs. 1 S. 3 und Art. 82 Abs. 1 S. 2 GG .....	399	210
b) Materielle Rechtmäßigkeit der Verordnung .....	400	210

## § 9

<b>Regierung und Verwaltung</b> .....	401	212
A. Die Bundesregierung .....	401	212
I. Funktionen und Befugnisse der Bundesregierung .....	401	212
II. Bildung und Amtsdauer der Bundesregierung .....	404	214
III. Organisation und Verfahren innerhalb der Bundesregierung .....	407	214
B. Verwaltung .....	408	215
I. Der Begriff der Verwaltung und ihre Bedeutung im Staats- organisationsrecht .....	408	215
II. Die Verteilung der Kompetenzen für den Vollzug von Bundesge- setzen zwischen Bund und Ländern und die verschiedenen Voll- zugsmodelle .....	411	216
1. Landeseigenverwaltung, Art. 83, 84 GG .....	412	217
2. Bundesauftragsverwaltung, Art. 85 GG .....	416	217
3. Bundeseigenverwaltung, Art. 86 f. GG .....	420	225
4. Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen .....	421	225
5. Unzulässige Mischverwaltung, zulässige Verwaltungskoopera- tion .....	423	226
III. Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung, kommunale Selbst- verwaltung .....	425	228
1. Die Unterscheidung von unmittelbarer und mittelbarer Staats- verwaltung .....	425	228
2. Die kommunale Selbstverwaltung als bedeutendste Form der mittelbaren Staatsverwaltung .....	429	230
a) Normative Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, Art. 28 Abs. 2 GG .....	429	230
b) Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG als subjektives Recht der Gemeinden .....	434	232
aa) Schutzbereich .....	435	233
bb) Eingriffe .....	437	234
cc) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen ...	438	234
(1) Beschränkungsmöglichkeiten („Schranken“) .....	438	234
(2) Verfassungsrechtliche Grenzen der Beschränkungs- möglichkeiten („Schranken-Schranken“) .....	439	235
c) Rechtsschutz: Die Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG .....	441	235

## § 10

<b>Der Bundespräsident</b> .....	442	237
----------------------------------	-----	-----

## § 11

<b>Rechtsprechung</b> .....	444	239
A. Wesensmerkmale von Rechtsprechung .....	444	239
B. Aufbau der Gerichtsbarkeit .....	446	240
C. Das Bundesverfassungsgericht .....	449	242
I. Stellung und Befugnisse des Bundesverfassungsgerichts .....	449	242
II. Zusammensetzung und Organisation .....	451	244
III. Einzelne Verfahrensarten .....	456	245
1. Organstreitverfahren, Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG .....	458	245
2. Bund-Länder-Streit, Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG .....	459	249
3. Abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG .....	460	249
4. Konkrete Normenkontrolle, Art. 100 Abs. 1 GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG .....	461	253
5. Die Verfassungsbeschwerde, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG .....	462	255

## § 12

<b>Grundzüge der Finanz- und Haushaltsverfassung</b> .....	463	257
A. Die Ausgabenzuständigkeit, Art. 104a f. GG .....	465	257
B. Die verschiedenen Arten von Abgaben .....	466	257
C. Gesetzgebungskompetenzen .....	471	260
I. Die Erhebung von Steuern, Art. 105 GG .....	471	260
II. Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben .....	475	262
D. Die Verteilung des Steueraufkommens („Ertragshoheit“), Art. 106 f. GG .....	477	266
E. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, Art. 109 ff. GG .....	479	266

	Rn.	Seite
4. Teil		
<b>Grundgesetz und europäische Integration</b> .....	482	270
§ 13		
<b>Grundgesetz und europäische Integration</b> .....	482	270
A. Wesen, Ziele und Organe der Europäischen Union .....	484	271
B. Das Recht der Europäischen Union .....	487	272
C. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union und ihre Grenzen .....	489	273
D. Das Verhältnis von Unionsrecht und nationalem Recht .....	491	274
<i>Stichwortverzeichnis</i> .....		279