

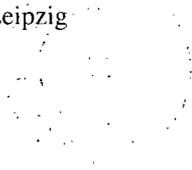
Staatsrecht I

Staatsorganisations- recht

von

Dr. Christoph Degenhart

Professor an der Universität Leipzig



24., neu bearbeitete Auflage



C.F. Müller Verlag
Heidelberg

Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i>		V
<i>Vorwort zur ersten Auflage</i>		VI
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>		XVIII
<i>Zur Arbeit mit diesem Buch</i>		XXI

Erster Teil

Verfassungsgestaltende Grundentscheidungen – Staatszielbestimmungen

§ 1 Grundlagen: Staat und Verfassung – das Grundgesetz als die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland

I. Staat und Staatsrecht	1	1
1. Der Staat als Gegenstand des Staatsrechts	1	1
2. Die drei Elemente des Staatsbegriffs	2	1
a) Staatsgebiet und Staatsvolk	3	1
b) Die Staatsgewalt im Verfassungsstaat	5	2
c) Die Staatsgewalt im Bundesstaat	7	3
3. Europäische Union	8	3
II. Das Grundgesetz als die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland	11	5
1. Das Grundgesetz als Verfassung im formellen und materiellen Sinn	11	5
2. „pouvoir constituant“ und „pouvoir constitué“	15	6
Exkurs: Deutsche Einigung, gesamtdeutsche Verfassung und Verfassungsreferendum	16	6
3. Landesverfassungen im Bundesstaat	17	7
4. Europäische Verfassung – Grundlagenvertrag	18	7
III. Zur Verfassungsinterpretation	19	8

§ 2 Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes

I. Staatsgewalt in demokratischer Legitimation – parlamentarische Demokratie	23	10
II. Parlamentarische Demokratie – Funktionen des Parlaments	27	11
1. Funktionen des Parlaments – Überblick	29	13
2. Parlamentsvorbehalte	30	13
III. Legitimation durch Wahlen – verfassungsrechtliche Wahlrechtsgrundsätze	39	17
1. Wahlrechtsgrundsätze und Bundeswahlgesetz	43	18

2. Allgemeine, unmittelbare, freie und geheime Wahlen	46	19
a) Allgemeinheit der Wahl	46	19
b) Unmittelbare und geheime Wahlen	47	20
c) Freie Wahlen	49	20
3. Insbesondere: Gleichheit der Wahl und Wahlsystem	53	21
a) Zählwert- und Erfolgswertgleichheit	53	21
b) „Personalisierte Verhältniswahl“ – zum Wahlsystem	54	22
c) Sperrklauseln, Grundmandate, Überhangmandate – Verfassungsfragen des geltenden Wahlrechts	59	23
aa) 5%-Sperrklausel	59	23
bb) Grundmandatsklausel, Überhangmandate und Wahlrechtsgleichheit	61	24
d) Wahlprüfung durch das Bundesverfassungsgericht	65	26
4. Demokratie und periodische Wahlen	67	27
5. Wahlrecht und Staatsangehörigkeit	68	27
a) Der Grundsatz: „Volk“ in Art. 20 Abs. 2 GG als Staatsvolk	68	27
b) Kommunalwahlrecht und Unionsbürgerschaft	70	28
IV. Politische Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes	75	31
1. Politische Parteien – Begriff und grundsätzliche Bedeutung	78	32
2. Freiheit und Gleichheit – verfassungsmäßige Rechte der Parteien	82	34
3. Verfassungsfeindliche Parteien, Parteienprivileg und Parteiverbot	85	35
4. Parteienfinanzierung	89	37
5. Demokratische Binnenstruktur	93	38
6. Politische Parteien im Verfassungsprozess	96	39
V. Ausübung der Staatsgewalt durch Abstimmungen – direkte Demokratie	101	41
1. Direkte Demokratie in den Ländern	103	42
a) Verfassungsautonomie der Länder	103	42
b) Gemeinsamkeiten und aktuelle Verfassungskonflikte	104	42
2. Direkte Demokratie ins Grundgesetz?	111	44
VI. Demokratieprinzip und Europäische Integration	114	46
§ 3 Das Gesetz als die zentrale Handlungsform des demokratischen Rechtsstaates	120	49
I. Gesetz, Demokratie und Rechtsstaat – grundsätzliche Zusammenhänge und Gesetzesbegriff des Grundgesetzes – Aufbau der Rechtsordnung	120	49

1. Funktionen des Gesetzes – Rechtssicherheit und demokratische Legitimation	122	50
2. Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes	124	50
a) Formeller Gesetzesbegriff	124	50
b) Einzelfallgesetze	127	51
3. Keine Gesetzgebung: delegierte Rechtsetzung – untergesetzliches Recht	130	52
4. Aufbau der Rechtsordnung	132	52
II. Gesetzgebung in verfassungsrechtlicher Gebundenheit – Gesetzesprüfung	136	54
1. Formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit	136	54
2. Gesetzesprüfung	138	54
III. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes: Gesetzgebungskompetenzen I	41	55
1. Systematik der Kompetenzverteilung – Grundregel des Art. 70 GG	146	56
2. Feststellung des einschlägigen Kompetenztitels	152	58
a) Auslegung der Kompetenznormen	153	58
b) Kompetenzmäßige Zuordnung	160	60
c) Zuständigkeitskataloge und ungeschriebene Bundeskompetenzen	166	61
3. Voraussetzungen der Kompetenzausübung – Art. 71, 72 GG	172	63
a) Ausschließliche Bundeszuständigkeit, Art. 71 GG	172	63
b) Konkurrierende Zuständigkeit, Art. 72 GG	173	63
aa) Gesetzgebungsbefugnis des Bundes, Art. 72 Abs. 2 GG	174	64
bb) Gesetzgebungsbefugnis der Länder, Art. 72 Abs. 1 GG	177	65
cc) Abweichungsgesetzgebung der Länder, Art. 72 Abs. 3 GG	179	66
dd) Rückholmöglichkeit, Art. 72 Abs. 4 GG	180	67
ee) Übergangsrecht	181	67
4. Zum Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht, Art. 31 GG	184	68
IV. Verfahren der Bundesgesetzgebung	193	72
1. Gesetzesinitiative	195	73
a) Initiativrecht	195	73
b) Zur weiteren Behandlung der Gesetzesinitiative	197	74
2. Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat	201	75
a) Gesetzesbeschluss des Bundestags	201	76
b) Beteiligung des Bundesrats	204	77
aa) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	204	77
bb) Verfahren bei Einspruchsgesetzen	205	77

cc) Verfahren bei Zustimmungsgesetzen	211	79
c) Zustandekommen eines Gesetzes	213	79
3. Ausfertigung und Verkündung:		
das Abschlussverfahren	216	80
4. Verfahren der Verfassungsänderung	221	82
a) Formelle Voraussetzungen	221	82
b) Materielle Voraussetzungen	222	82
V. Landesgesetzgebung	223	83
VI. Recht der EU in der Rechtsordnung des Grundgesetzes . .	240	87
1. Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts	241	87
2. Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz – EuGH und BVerfG	244	89
3. Gesetzgebungszuständigkeiten und EG-Recht	250	91
4. Grundgesetz und EMRK	252	92
§ 4 Das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes	255	95
I. Das Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz – Struktur und grundsätzliche Bedeutung	255	95
II. Das Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz: Gewaltenteilung	260	97
1. Gewaltenteilung im Grundgesetz	265	98
2. Legislative, Exekutive, Judikative – die typischen Aufgaben	266	98
a) Legislative: Normsetzung als parlamentarische Gesetzgebung	266	98
b) Exekutive: Gesetzesvollzug	267	98
c) Judikative	268	99
3. Abgrenzungsprobleme, Kompetenzkonflikte	271	100
a) Legislative – Exekutive	271	100
b) Zur Rechtsprechung	272	100
4. Gewaltenteilung und Europa	274	101
III. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	280	104
1. Vorrang des Gesetzes	287	106
2. Vorbehalt des Gesetzes für Eingriffsakte	288	106
3. Insbesondere: Gesetzesvorbehalt für staatliche Informationstätigkeit	294	108
4. Gesetzesvorbehalt und Leistungsverwaltung	298	110
5. Wesentlichkeitsvorbehalte	304	111
6. Insbesondere: Gesetzesvorbehalt und „besonderes Gewaltverhältnis“	310	113
7. Zum Einfluss des Europarechts – Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger Subventionen	311a	114
IV. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gewaltenteilung und exekutive Normsetzung	321	118
1. Rechtsverordnungen	323	119

a) Ermächtigung durch Gesetz	323	119
b) Adressaten, Verfahren	332	122
2. Satzungen	340	126
3. Verwaltungsvorschriften, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Gewaltenteilung	346	129
V. Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit	354	131
1. Grundsätzliche Bedeutung	354	132
2. Insbesondere: Rechtsklarheit	355	132
a) Klarheit und Bestimmtheit der Norm	356	132
b) Klarheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	362	134
3. Rechtssicherheit – Rückwirkungsverbot und Vertrauensschutz	365	135
a) Das Problem	369	136
b) Verbot rückwirkender Strafgesetze: Art. 103 Abs. 2 GG	370	136
c) IÜ: Rechtsstaatliches Rückwirkungsverbot	374	138
d) Vertrauensschutz außerhalb des Rückwirkungsverbots?	385	142
e) Gemeinschaftsrecht	390	143
VI. Rechtsstaat und Übermaßverbot	396	145
1. Grundsätzliche Bedeutung, Elemente des Verhältnismäßigkeitsprinzips	398	145
a) Das Verhältnismäßigkeitsgebot im Grundgesetz: Bedeutung und Geltungsbereich	398	145
b) Die Elemente des Verhältnismäßigkeitsgebots: Legitimer Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit	399	146
c) Geeignetheit und Erforderlichkeit in Verwaltung und Gesetzgebung	400	146
d) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn: Das Prinzip der Abwägung	405	147
2. Zum Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeits- prinzips	409	149
a) Ermessensentscheidungen	409	149
b) Eingriffsakte	410	149
c) Zwischen Hoheitsträgern?	412	150
d) Gemeinschaftsrecht	413	150
VII. Justizgewähr, Rechtsschutz und gerichtliches Verfahren:		
Der Schutz der Rechtsstaatlichkeit	416	151
1. Rechtsschutzgarantie und Justizgewährungsanspruch	416	151
a) Der grundgesetzliche Anspruch auf Rechtsschutz	418	152
b) Voraussetzungen und Tragweite der Rechtsschutzgarantie	421	153

aa) Schutz subjektiver Rechte und Grundrechte . . .	421	153
bb) Kein Letztentscheidungsrecht der Verwaltung	422	154
cc) Verfahrensordnungen und effektiver Rechtsschutz	423	154
2. Gerichtsorganisation	428	156
a) Gewährleistung der fachlich gegliederten Gerichtsbarkeit?	431	157
b) Gewährleistung einer mehrinstanzlichen Gerichtsbarkeit?	433	157
c) Das Recht auf den gesetzlichen Richter	434	158
3. Gerichtliches Verfahren und Grundgesetz	441	160
a) Das Recht auf Gehör	443	161
b) Rechtsstaatlichkeit und „Fairness“ des Verfahrens, insbesondere im Strafprozess	447	162
VIII. Das Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 GG	453	164
§ 5 Das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes	455	165
I. Grundlagen	455	165
1. Geschichtlich	458	166
2. Der Bundesstaatsbegriff des Grundgesetzes	460	167
a) Staatlichkeit von Bund und Ländern	461	167
b) Bundesstaatliche Kompetenzordnung	463	168
c) Verfassungsautonomie der Länder	464	168
d) Bundesstaatlichkeit als grundlegendes Verfassungsprinzip	465	169
e) Bedeutung und Rechtfertigung des bundesstaatlichen Prinzips	467	169
3. Ausblick: Bundesstaatlichkeit und Europäische Union	468	169
II. Kooperativer Föderalismus und Bundestreue – die föderalen Rechtsbeziehungen	472	171
1. Unitarischer Bundesstaat und föderaler Wettbewerb	476	173
2. Unitarisierung durch staatsvertragliche Regelungen	478	173
3. Bundestreue, bundesfreundliches Verhalten	481	174
a) Verfassungssystematischer Standort und grundsätzliche Bedeutung	481	174
b) Insbesondere: Kompetenzschränken	483	175
c) Insbesondere: Verfahrenspflichten	486	176
d) Akzessorischer Charakter der Bundestreue – Anspruchsgrundlage?	488	177
III. Verwaltungskompetenzen	496	179
1. Der Grundsatz: Regelzuständigkeit der Länder im Verwaltungsbereich	500	180

2. Der Normalfall: Landeseigener Vollzug von Bundesgesetzen	501	181
3. Regelzuständigkeit der Länder für nicht gesetzesakzessorische Verwaltung	504	182
4. Abweichung vom Regelfall: Bundesauftragsverwaltung	507	183
5. Bundeseigene Verwaltung	510	184
6. Ungeschriebene Bundeskompetenzen auch für die Verwaltung?	514	185
7. Unzulässige Mischverwaltung und zulässige Kooperation im Bundesstaat	516	186
8. Bundesaufsicht, Bundeszwang, Bundesintervention	519	187
9. Der verfassungsrechtliche Auftrag der Bundeswehr	524	190
IV. Die Rechtsprechung in der bundesstaatlichen Ordnung	525	192
V. Die bundesstaatliche Finanzverfassung	529	193
1. Überblick	532	194
2. Der Ausgangspunkt: gesonderte Ausgabentragung (Konnexität), Art. 104a GG	533	194
3. Steuerertragshoheit und Finanzausgleich	535	195
4. Verteilung der Steuergesetzgebung	542	197
a) Der Steuerbegriff des Grundgesetzes	542	197
b) Zuständigkeiten	543	197
5. Nichtsteuerliche Abgaben	546	198
a) Die Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung	546	198
b) Prinzipiell zulässige Abgaben	547	198
c) Sonderabgaben	550	199
VI. Vertragsschlusskompetenzen im Bundesstaat, Art. 32, 59 GG	556	203
1. Völkerrechtliche Verträge: Zuständigkeiten und Verfahren	558	204
2. Völkerrechtliche Verträge des Bundes zu Gegenständen der Landesgesetzgebung: Vertragsschluss- und Transformationsgesetz	559	204
§ 6 Staatsziele	565	207
I. Das soziale Staatsziel	565	207
1. Begriff und grundsätzliche Bedeutung des Sozialstaatsprinzips	566	207
2. Zum Inhalt des Sozialstaatsprinzips	567	208
3. Zur aktuellen Bedeutung des Sozialstaatsprinzips	572	210
a) Sozialstaatsprinzip als unmittelbare Anspruchsgrundlage	573	210
b) Sozialstaatsprinzip als Bestandsgarantie?	576	211

c) Sozialstaatsprinzip als Eingriffslegitimation	577	211
4. Zum Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat	579	211
II. Staatsziel Umweltschutz	581	212
III. Staatsziel Tierschutz	587	215
IV. Die Staatszielbestimmungen der Landesverfassungen	588	216

Zweiter Teil
Staatsorgane

§ 7 Der Bundestag	592	219
I. Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung des Bundestags – Verfassungskonflikte	597	221
II. Bildung des Bundestags, Zusammensetzung und Verfahren	601	223
1. Verfahrensgrundsätze und Geschäftsordnung	602	223
2. Ende der Wahlperiode und Neuwahlen	606	225
III. Abgeordneter und Fraktion	608	226
1. Der Abgeordnete	608	227
a) Überblick: Rechte des Abgeordneten	608	227
b) Das freie Mandat: Freiheit in der Ausübung, Repräsentation und Pflichtenstellung des Abgeordneten	609	227
c) Freies Mandat und Parteizugehörigkeit des Abgeordneten	614	229
d) Parlamentarische Beteiligungsrechte des Abgeordneten	617	231
e) Weitere Statusrechte des Abgeordneten:	620	233
2. Fraktionen	625	235
3. Der fraktionslose Abgeordnete	630	237
IV. Organspezifische Rechte des Bundestags, insbesondere: Untersuchungsausschüsse	634	238
1. Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses	636	239
2. Verfassungsmäßige Bestimmung des Untersuchungsgegenstands	637	239
a) Bezeichnung des Untersuchungsgegenstands und Festlegung	637	239
b) Materielle Schranken des Untersuchungsrechts	638	240
3. Zum Verfahren im Untersuchungsausschuss – Beweiserhebungsrechte	642	242
Exkurs: Landesverfassungsrecht	645a	244
4. Weitere Informationspflichten der Exekutive – Informationsansprüche des Parlaments	645b	244

§ 8 Der Bundesrat	649	250
I. Rechtsstellung, Bedeutung und Zusammensetzung des Bundesrats	653	252
1. Zur Funktion des Bundesrats in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes: Teilhabe der Länder an der Staatsgewalt im Bund	653	252
2. Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrats	654	252
II. Aufgaben und Befugnisse	657	254
1. Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes	657	254
a) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	657	254
b) Einheitsthese und Änderung des zustimmungs- bedürftigen Gesetzes in seinen nicht zustimmungs- bedürftigen Teilen	659	255
2. Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes	663	256
3. Bundesrat und Europa – Art. 23 GG	664	257
III. Garantie der Mitwirkungsrechte – Bundesrat und „Ewigkeitsgarantie“	666	258
 § 9 Die Bundesregierung	 671	 261
I. Die Bundesregierung als Verfassungsorgan: Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung	674	262
II. Bildung und Amtsdauer der Bundesregierung	677	264
1. Bildung der Bundesregierung	678	264
2. Amtsdauer der Bundesregierung, Misstrauensvotum	681	265
3. Die Vertrauensfrage	683	266
III. Interne Organisation und Aufgabenverteilung	687	270
1. Kanzlerprinzip, Ressortprinzip, Kollegialprinzip – zur Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung	687	270
a) Systematik des Art. 65 GG	687	270
b) Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers	688	270
c) Ressortkompetenzen, Kollegialprinzip	691	271
2. Das Beschlussverfahren der Bundesregierung	696	274
IV. Einzelne Kompetenzen der Bundesregierung	698	275
 § 10 Der Bundespräsident	 701	 276
I. Rechtsstellung und Bedeutung	703	277
1. Stellung im Grundgesetz	703	277
2. Zur Gegenzeichnungspflicht	706	278
II. Kompetenzen des Bundespräsidenten, insbesondere das Prüfungsrecht	712	279
1. Ausfertigung von Gesetzen und Prüfungscompetenz	712	280
2. Vertretung der Bundesrepublik nach außen	717	282

3. Weitere Befugnisse	720	283
4. „Politische“ Befugnisse des Bundespräsidenten?	722	284
Anhang zu §§ 7–10: Staatsorgane der Länder	726	286

Dritter Teil

Der Schutz der Verfassung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit

§ 11 Das Bundesverfassungsgericht	743	290
I. Das Bundesverfassungsgericht: Bedeutung und verfassungsrechtliche Stellung	743	290
II. Einzelne verfassungsgerichtliche Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	749	292
1. Organstreitverfahren, Art. 93 Abs. 1 Nr 1 GG; §§ 13 Nr 5, 63 ff BVerfGG	750	292
2. Bund-Länder-Streit, Art. 93 Abs. 1 Nr 3 GG; §§ 13 Nr 7, 68 ff BVerfGG	757	296
3. Sonstige föderale Streitigkeiten, Art. 93 Abs. 1 Nr 4 GG; §§ 13 Nr 8, 71, 72 BVerfGG	762	298
4. Die abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr 2 GG; §§ 13 Nr 6, 76 ff BVerfGG	764	299
5. Die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr 2a GG; §§ 13 Nr 6a, 76 ff BVerfGG	771	301
5a. Feststellung der Ersetzbarkeit von Bundesrecht, Art. 93 Abs. 2 GG; §§ 13 Nr 6b, 97 BVerfGG	772a	302
6. Die konkrete Normenkontrolle (Richtervorlage), Art. 100 Abs. 1 GG; §§ 13 Nr 11, 80 ff BVerfGG	773	302
7. Verfassungsbeschwerden	781	306
8. Weitere Verfahren	785	307
III. Allgemeine Fragen des Verfahrens und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	791	309
1. Besonderheiten der Normprüfungsverfahren	791	309
a) Verfassungskonforme Auslegung	792	309
b) Zurückhaltung gegenüber dem Gesetzgeber	793	309
c) Die Entscheidung des BVerfG: Nichtigerklärung oder Feststellung der Verfassungswidrigkeit	794	310
2. Einstweilige Anordnungen des Bundesverfassungs- gerichts	800	312
Anhang: Hinweise zu Zulässigkeitsfragen der Ausgangsfälle	804	313
§ 12 Landesverfassungsgerichtsbarkeit	836	326
I. Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern: die wichtigsten Verfahrensarten	836	326

II. Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit		
im Verhältnis zueinander	855	333
1. Der Grundsatz: Selbstständiges Nebeneinander	855	334
2. Insbesondere: Landesverfassungsbeschwerde wegen Verletzung von Landesgrundrechten in Anwendung von Bundesrecht	859	335
Anhang: Schematische Übersicht zum Gesetzgebungsverfahren . . .		337
<i>Sachregister</i>		340