

Staatsrecht I

Staatsorganisations recht

von

Dr. Christoph Degenhart

Professor an der Universität Leipzig

22., 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> . . .		XVII
<i>Zur Arbeit mit diesem Buch</i>		XX

Erster Teil

Verfassungsgestaltende Grundentscheidungen - Staatszielbestimmungen

§ 1 Grundlagen: Staat und Verfassung - das Grundgesetz als die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	.1	1
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	4
1. Das Grundgesetz als Verfassung im formellen und materiellen Sinn . . . . .	.11	4
2. „pouvoir constituant“ und „pouvoir constitue“. . . . .	.15	6
Exkurs: Deutsche Einigung, gesamtdeutsche Verfassung und Verfassungsreferendum . . . . .	.16	6
3. Landesverfassungen im Bundesstaat . . . . .	.17	7
4. Europäische Verfassung . . . . .	.18	7
III. Zur Verfassungsinterpretation . . . . .	.19	8
§ 2 Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes . . . . .	.23	9
I. Staatsgewalt in demokratischer Legitimation - parlamentarischfDemokratie . . . . .	.23	10
II. Parlamentarische Demokratie - Funktionen des Parlaments . . . . .	.27	11
1. Funktionen des Parlaments - Überblick . . . . .	.29	12
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	21
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	27
IV. Politische Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes.	75	30
1. Politische Parteien - Begriff und grundsätzliche Bedeutung.	78	31
2. Freiheit und Gleichheit - verfassungsmäßige Rechte der Parteien.	82	33
3. Verfassungsfeindliche Parteien, Parteienprivileg und Parteiverbot	85	34
4. Parteienfinanzierung	89	36
5. Demokratische Binnenstruktur.	93	37
6. Politische Parteien im Verfassungsprozess.	96	38
V. Ausübung der Staatsgewalt durch Abstimmungen - direkte Demokratie.	101	40
1. Direkte Demokratie in den Ländern.	103	40
a) Verfassungsautonomie der Länder.	103	40
b) Gemeinsamkeiten und aktuelle Verfassungskonflikte.	104	41
2. Direkte Demokratie ins Grundgesetz?.	111	43
VI. Demokratieprinzip und Europäische Integration.	114	45
§ 3 Das Gesetz als die zentrale Handlungsform des demokratischen Rechtsstaates.	120	47
I. Gesetz, Demokratie und Rechtsstaat - grundsätzliche Zusammenhänge und Gesetzesbegriff des Grundgesetzes - Aufbau der Rechtsordnung	120	47

1. Funktionen des Gesetzes - Rechtssicherheit und demokratische Legitimation . . . . .	.122	48
2. Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes . . . . .	.124	49
a) Formeller Gesetzesbegriff . . . . .	.124	49
b) Einzelfallgesetze . . . . .	.127	49
3. Keine Gesetzgebung: delegierte Rechtsetzung - untergesetzliches Recht . . . . .	.130	50
4. Aufbau der Rechtsordnung . . . . .	.132	51
II. Gesetzgebung in verfassungsrechtlicher Gebundenheit - Gesetzesprüfung . . . . .	.136	52
1. Formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit . . . . .	.136	52
2. Gesetzesprüfung . . . . .	.138	53
III. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes: Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	.141	54
1. Systematik der Kompetenzverteilung - Grundregel des Art. 70 GG . . . . .	.146	55
2. Feststellung des einschlägigen Kompetenztitels . . . . .	.152	56
a) Auslegung der Kompetenznormen . . . . .	.153	57
b) Kompetenzmäßige Zuordnung . . . . .	.160	58
c) Zuständigkeitskataloge und ungeschriebene Bundeskompetenzen . . . . .	.166	60
3. Voraussetzungen der Kompetenzausübung - Art. 71,72 GG . . . . .	.172	62
a) Ausschließliche Bundeszuständigkeit, Art. 71 GG . . . . .	.172	62
b) Konkurrierende Zuständigkeit, Art. 72 GG . . . . .	.173	62
aa) Gesetzgebungsbefugnis des Bundes, Art. 72 Abs. 2 GG . . . . .	.174	62
bb) Gesetzgebungsbefugnis der Länder, Art. 72 Abs. 1 GG . . . . .	.177	64
cc) Abweichungsgesetzgebung der Länder, Art. 72 Abs. 3 GG . . . . .	.179	64
dd) Rückholmöglichkeit, Art. 72 Abs. 4 GG . . . . .	.180	65
ee) Übergangsrecht . . . . .	.181	65
4. Zum Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht, Art. 31 GG . . . . .	.184	66
IV. Verfahren der Bundesgesetzgebung . . . . .	.193	71
1. Gesetzesinitiative . . . . .	.195	72
a) Initiativrecht . . . . .	.195	72
b) Zur weiteren Behandlung der Gesetzesinitiative . . . . .	.197	72
2. Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat . . . . .	.201	74
a) Gesetzesbeschluss des Bundestags . . . . .	.201	74
b) Beteiligung des Bundesrats . . . . .	.204	75
aa) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze . . . . .	.204	75
bb) Verfahren bei Einspruchsgesetzen . . . . .	.205	75

cc) Verfahren bei Zustimmungsgesetzen	211	77
c) Zustandekommen eines Gesetzes.	213	78
3. Ausfertigung und Verkündung:		
das Abschlussverfahren	216	78
4. Verfahren der Verfassungsänderung.	221	80
a) Formelle Voraussetzungen.	221	80
b) Materielle Voraussetzungen.	222	81
V. Landesgesetzgebung	223	82
VI. Recht der EU in der Rechtsordnung des Grundgesetzes	240	85
1. Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts.	241	86
2. Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz - EuGH und BVerfG.	244	87
3. Gesetzgebungszuständigkeiten und EG-Recht.	250	89
4. Grundgesetz und EMRK	252	90
Das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes	255	91
I. Das Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz - Struktur und grundsätzliche Bedeutung	255	91
II. Das Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz: Gewaltenteilung	260	93
1. Gewaltenteilung im Grundgesetz	265	94
2. Legislative, Exekutive, Judikative - die typischen Aufgaben.	266	95
a) Legislative: Normsetzung als parlamentarische Gesetzgebung	266	95
b) Exekutive: Gesetzesvollzug	267	95
c) Judikative.	268	95
3. Abgrenzungsprobleme, Kompetenzkonflikte.	271	96
a) Legislative - Exekutive.	271	96
b) Zur Rechtsprechung.	272	97
4. Gewaltenteilung und Europa	274	98
III. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes.	280	100
1. Vorrang des Gesetzes.	287	102
2. Vorbehalt des Gesetzes für Eingriffsakte.	288	102
3. Insbesondere: Gesetzesvorbehalt für staatliche Informationstätigkeit	294	104
4. Gesetzesvorbehalt und Leistungsverwaltung	298	105
5. Wesentlichkeitsvorbehalte.	304	107
6. Insbesondere: Gesetzesvorbehalt und „besonderes Gewaltverhältnis" ».	310	108
IV. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gewaltenteilung und exekutive Normsetzung	321	113
1. Rechtsverordnungen.	323	114
a) Bestimmtheitserfordernisse.	323	114
b) Adressaten, Verfahren.	332	116

2. Satzungen	340	120
3. Verwaltungsvorschriften, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Gewaltenteilung	346	123
V. Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit	354	125
1. Grundsätzliche Bedeutung	354	126
2. Insbesondere: Rechtsklarheit	355	126
a) Klarheit und Bestimmtheit der Norm	356	126
b) Klarheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	362	128
3. Rechtssicherheit - Rückwirkungsverbot und Vertrauensschutz	365	129
a) Das Problem	369	130
b) Verbot rückwirkender Strafgesetze: Art. 103 Abs. 2 GG	370	130
c) IÜ: Rechtsstaatliches Rückwirkungsverbot	374	132
d) Vertrauensschutz außerhalb des Rückwirkungsverbots?	385	135
e) Gemeinschaftsrecht	390	136
VI. Rechtsstaat und Übermaßverbot	396	138
1. Grundsätzliche Bedeutung, Elemente des Verhältnismäßigkeitsprinzips.	398	139
a) Das Verhältnismäßigkeitsgebot im Grundgesetz: Bedeutung und Geltungsbereich.	398	139
b) Die Elemente des Verhältnismäßigkeitsgebots: Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit	399	139
c) Geeignetheit und Erforderlichkeit in Verwaltung und Gesetzgebung.	400	140
d) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn: Das Prinzip der Abwägung	405	141
2. Zum Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeitsprinzips.	409	143
a) Ermessensentscheidungen	409	143
b) Eingriffsakte	410	143
c) Zwischen Hoheitsträgern?	412	144
d) Gemeinschaftsrecht	413	144
VII. Justizgewähr, Rechtsschutz und gerichtliches Verfahren:		
Der Schutz der Rechtsstaatlichkeit	416	145
1. Rechtsschutzgarantie und Justizgewähranspruch	416	145
a) Der grundgesetzliche Anspruch auf Rechtsschutz	418	146
b) Voraussetzungen und Tragweite der Rechtsschutzgarantie	421	147
aa) Schutz subjektiver Rechte und Grundrechte	421	147
bb) Kein Letztentscheidungsrecht der Verwaltung	422	147

cc) Verfahrensordnungen und effektiver Rechtsschutz	423	148
2. Gerichtsorganisation	428	150
a) Gewährleistung der fachlich gegliederten Gerichtsbarkeit?	431	150
b) Gewährleistung einer mehrinstanzlichen Gerichtsbarkeit?	433	151
c) Das Recht auf den gesetzlichen Richter	434	151
3. Gerichtliches Verfahren und Grundgesetz	441	153
a) Das Recht auf Gehör	443	154
b) Rechtsstaatlichkeit und „Fairness“ des Verfahrens, insbesondere im Strafprozess	447	155
VIII. Das Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 GG	453	157
§5 Das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes	455	158
I. Grundlagen	455	159
1. Geschichtlich	458	159
2. Der Bundesstaatsbegriff des Grundgesetzes	460	160
a) Staatlichkeit von Bund und Ländern	461	160
b) Bundesstaatliche Kompetenzordnung	463	161
c) Verfassungsautonomie der Länder	464	161
d) Bundesstaatlichkeit als grundlegendes Verfassungsprinzip	465	162
e) Bedeutung und Rechtfertigung des bundesstaatlichen Prinzips	467	162
3. Ausblick: Bundesstaatlichkeit und Europäische Union	468	163
II. Kooperativer Föderalismus und Bundestreue - die föderalen Rechtsbeziehungen	472	164
1. Unitarischer Bundesstaat und föderaler Wettbewerb	476	166
2. Unitarisierung durch staatsvertragliche Regelungen	478	167
3. Bundestreue, bundesfreundliches Verhalten	481	167
a) Verfassungssystematischer Standort und grundsätzliche Bedeutung	481	167
b) Insbesondere: Kompetenzschränken	483	168
c) Insbesondere: Verfahrenspflichten	486	169
d) Akzessorischer Charakter der Bundestreue - Anspruchsgrundlage?	488	170
III. Verwaltungskompetenzen	496	172
1. Der Grundsatz: Regelzuständigkeit der Länder im Verwaltungsbereich	500	173
2. Der Normalfall: Landeseigener Vollzug von Bundesgesetzen	501	174
3. Regelzuständigkeit der Länder für nicht gesetzesakzessorische Verwaltung	504	175

4. Abweichung vom Regelfall: Bundesauftragsverwaltung	507	176
5. Bundeseigene Verwaltung	510	177
6. Ungeschriebene Bundeskompetenzen auch für die Verwaltung?	514	178
7. Unzulässige Mischverwaltung und zulässige Kooperation im Bundesstaat	516	179
8. Bundesaufsicht, Bundeszwang, Bundesintervention	519	180
9. Exkurs: Der verfassungsrechtliche Auftrag der Bundeswehr	524	182
IV. Die Rechtsprechung in der bundesstaatlichen Ordnung	525	183
V. Die bundesstaatliche Finanzverfassung	529	184
1. Überblick	532	185
2. Der Ausgangspunkt: gesonderte Ausgabentragung (Konnexität), Art. 104a GG	533	185
3. Steuerertragshoheit und Finanzausgleich	535	186
4. Verteilung der Steuergesetzgebung	542	188
a) Der Steuerbegriff des Grundgesetzes.	542	188
b) Zuständigkeiten.	543	188
5. Nichtsteuerliche Abgaben	546	189
a) Die Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung.	546	189
b) Prinzipiell zulässige Abgaben.	547	189
c) Sonderabgaben.	550	191
VI. Vertragsschlusskompetenzen im Bundesstaat, Art. 32, 59 GG	556	194
1. Völkerrechtliche Verträge: Zuständigkeiten und Verfahren.	558	194
2. Völkerrechtliche Verträge des Bundes zu Gegenständen der Landesgesetzgebung: Vertragsschluss- und Transformationsgesetz.	559	195
t6 Staatsziele	565	198
I. Das soziale Staatsziel	565	198
1. Begriff und grundsätzliche Bedeutung des Sozialstaatsprinzips.	566	198
2. Zum Inhalt des Sozialstaatsprinzips.	567	199
3. Zur aktuellen Bedeutung des Sozialstaatsprinzips	572	200
a) Sozialstaatsprinzip als unmittelbare Anspruchsgrundlage.	573	200
b) Sozialstaatsprinzip als Bestandsgarantie.	576	201
c) Sozialstaatsprinzip als Eingriffslegitimation.	577	201
4. Zum Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat	579	202
II. Staatsziel Umweltschutz	581	203
III. Staatsziel Tierschutz	587	206
IV. Die Staatszielbestimmungen der Landesverfassungen	588	206

Zweiter Teil
Staatsorgane

§7 Der Bundestag	592	209
I. Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung des Bundestags	597	211
II. Bildung des Bundestags, Zusammensetzung und Verfahren	600	212
1. Wahl des Bundestags, Wahlperioden, Auflösung des Bundestags	600	212
2. Zum parlamentarischen Verfahren	602	213
3. Insbesondere: Fraktionen und Ausschüsse	604	215
III. Organspezifische Rechte des Bundestags, insbesondere: Untersuchungsausschüsse	611	217
1. Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses	613	218
2. Verfassungsmäßige Bestimmung des Untersuchungsgegenstands	614	218
a) Bezeichnung des Untersuchungsgegenstands und Festlegung	614	218
b) Materielle Schranken des Untersuchungsrechts	615	219
3. Zum Verfahren im Untersuchungsausschuss - Beweiserhebungsrechte	621	220
IV. Die Rechtsstellung des Bundestagsabgeordneten	629	225
1. Repräsentation, freies Mandat und parteienstaatliche Demokratie	629	225
a) Der Ausgangspunkt: Der Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes	629	225
b) Freies Mandat, Parteizugehörigkeit und Fraktionsdisziplin	632	227
2. Repräsentation und Gleichheit der Abgeordneten - insbesondere: der fraktionslose Abgeordnete	638	229
3. Weitere Rechte und Pflichten des Abgeordneten	641	230
§8 Der Bundesrat	649	236
I. Rechtsstellung, Bedeutung und Zusammensetzung des Bundesrats	653	237
1. Zur Funktion des Bundesrats in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes: Teilhabe der Länder an der Staatsgewalt im Bund	653	237
2. Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrats	654	238
II. Aufgaben und Befugnisse	657	240
1. Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes	657	240
a) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	657	240

b) Einheitsthese und Änderung des zustimmungs- bedürftigen Gesetzes in seinen nicht zustimmungs- bedürftigen Teilen.	659	241
2. Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes.	663	242
3. Bundesrat und Europa - Art. 23 GG.	664	242
III. Garantie der Mitwirkungsrechte - Bundesrat und „Ewigkeitsgarantie“.	666	243
§9 Die Bundesregierung	671	246
I. Die Bundesregierung als Verfassungsorgan: Rechtsstellung und grundsätzliche Bedeutung.	674	247
II. Bildung und Amtsdauer der Bundesregierung.	677	249
1. Bildung der Bundesregierung.	678	249
2. Amtsdauer der Bundesregierung, Misstrauensvotum	681	250
3. Die Vertrauensfrage.	683	251
III. Interne Organisation und Aufgabenverteilung.	687	255
1. Kanzlerprinzip, Ressortprinzip, Kollegialprinzip - zur Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung.	687	255
a) Systematik des Art. 65 GG.	687	255
b) Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers.	688	255
c) Ressortkompetenzen, Kollegialprinzip.	691	257
2., Das Beschlussverfahren der Bundesregierung.	696	259
IV. Einzelne Kompetenzen der Bundesregierung.	698	260
§ 10 Der Bundespräsident	701	261
I. Rechtsstellung und Bedeutung.	703	262
1. Stellung im Grundgesetz.	703	262
2. Zur Gegenzeichnungspflicht.	706	263
II. Kompetenzen des Bundespräsidenten, insbesondere Prüfungsrecht.	712	265
1. Ausfertigung von Gesetzen und Prüfungskompetenz	712	265
2. Vertretung der Bundesrepublik nach außen.	717	267
3. Weitere Befugnisse.	720	268
4. „Politische“ Befugnisse des Bundespräsidenten?	722	269
Anhang zu §§ 7-10: Staatsorgane der Länder.	726	271

Dritter Teil

Der Schutz der Verfassung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit

§ 11 Das Bundesverfassungsgericht	743	275
I. Das Bundesverfassungsgericht: Bedeutung und verfassungsrechtliche Stellung.	743	275

II. Einzelne verfassungsgerichtliche Verfahren		
vor dem Bundesverfassungsgericht . . . . .	.749	277
1. Organstreitverfahren, Art. 93 Abs. 1 Nr 1 GG; §§ 13Nr5,63ffBVerfGG . . . . .	.750	277
2. Bund-Länder-Streit, Art. 93 Abs. 1 Nr 3 GG; §§ 13Nr7,68ffBVerfGG . . . . .	.757	281
3. Sonstige föderale Streitigkeiten, Art. 93 Abs. 1 Nr 4 GG; §§ 13Nr8,71,72BVerfGG . . . . .	.762	283
4. Die abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr 2 GG; §§ 13Nr6,76ffBVerfGG . . . . .	.764	284
5. Die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr2aGG; §§ 13Nr6a, 76ffBVerfGG . . . . .	.771	286
5a. Feststellung der Ersetzbarkeit von Bundesrecht, Art. 93 Abs. 2 GG, §§ 13 Nr 6a, 97 BVerfGG . . . . .	.772a	286
6. Die konkrete Normenkontrolle (Richtervorlage), Art. 100 Abs. 1 GG; §§ 13 Nr 11, 80 ff BVerfGG . . . . .	.773	287
7. Verfassungsbeschwerden . . . . .	.781	290
8. Weitere Verfahren . . . . .	.785	292
III. Allgemeine Fragen des Verfahrens und der Entscheidung		
des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	.791	293
1. Besonderheiten der Normprüfungsverfahren . . . . .	.791	293
a) Verfassungskonforme Auslegung . . . . .	.792	293
b) Zurückhaltung gegenüber dem Gesetzgeber . . . . .	.793	294
c) Die Entscheidung des BVerfG: Nichtigkeitserklärung oder Feststellung der Verfassungswidrigkeit . . . . .	.794	294
2. Einstweilige Anordnungen des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	.800	296
Anhang: Hinweise zu Zulässigkeitsfragen der Ausgangsfälle . . . . .	.804	298
§ 12 Landesverfassungsgerichtsbarkeit . . . . .	.836	310
I. Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern: die wichtigsten Verfahrensarten . . . . .	.836	310
II. Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zueinander . . . . .	.855	318
1. Der Grundsatz: Selbstständiges Nebeneinander . . . . .	.855	318
2. Insbesondere: Landesverfassungsbeschwerde wegen Verletzung von Landesgrundrechten in Anwendung von Bundesrecht . . . . .	.859	320
Anhang: Schematische Übersicht zum Gesetzgebungsverfahren		322
<i>Sachregister</i>		325