Ute Mager

Staatsrecht I

Staatsorganisationsrecht
unter Berücksichtigung
der europarechtlichen Bezüge

9., überarbeitete Auflage

Kohlhammer

Kohlhammer

Staatsrecht I

Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der
europarechtlichen Bezüge

begründet von

Prof. Dr. Dr. h.c. Ingo von Münch

fortgeführt und neu bearbeitet von

Prof. Dr. Ute Mager

9., überarbeitete Auflage

Verlag W. Kohlhammer

Bis zur 8. Auflage erschienen als
von Münch/Mager
Staatsrecht I

9. Auflage 2021

Alle Rechte vorbehalten
© W. Kohlhammer GmbH Stuttgart
Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:
ISBN 978-3-17-036787-6

E-Book-Formate:
pdf: ISBN 978-3-17-036788-3
epub: ISBN 978-3-17-036789-0

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort

Mit der neunten Auflage wird das in der siebten Auflage völlig neu bearbeitete, von Ingo von Münch begründete Lehrbuch zum Staatsrecht erneut aktualisiert. Auch wurden Fehler, die sich leider nie völlig vermeiden lassen, beseitigt. Das bewährte Konzept der Verbindung von systematischer Darstellung und veranschaulichenden Fällen mit Lösungen bleibt erhalten und soll zum selbständigen Arbeiten einladen.

Das Lehrbuch beginnt mit einem verfassungshistorischen Überblick. Die weitere Darstellung des Stoffes folgt im Wesentlichen dem Aufbau des Grundgesetzes. Das Fundament bilden die Staatsstrukturprinzipien. Sie werden zunächst kurz vorgestellt, um sodann – stets mit Rückbezug auf sie – ihre Konkretisierung und Entfaltung in den einzelnen Abschnitten des Grundgesetzes über die Staatsorgane und Staatsgewalten zu erläutern. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Staatsstrukturprinzipien, die sich wiederum auf die Konkretisierungen zurück beziehen kann, bildet den letzten Teil des Buches. Diese zirkuläre Struktur entspricht dem für das rechtswissenschaftliche Arbeiten typischen Erkenntniszuwachs durch die Wechselbezüglichkeit von Allgemeinem und Besonderem, Abstraktem und Konkretem. Auch wenn es als Studienbuch geeignet und darauf angelegt ist, von vorne nach hinten gelesen zu werden, ist dies nicht die einzige Möglichkeit, es zu nutzen. Die Gliederungsübersicht und das Sachverzeichnis helfen den gerade aktuellen Gegenstand des Interesses zu finden.

Für eine gewinnbringende Lektüre ist es in jedem Fall nötig, das Grundgesetz und ggf. weitere Gesetzestexte zur Hand zu haben und die angesprochenen Vorschriften nachzulesen. Um zu einem vertieften Verständnis des Staatsrechts zu gelangen, ist es außerdem unabdingbar, die wichtigsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu studieren, auf die in den Fußnoten, am Ende einzelner Abschnitte sowie im Verzeichnis wichtiger Rechtsprechung am Ende des Buches hingewiesen wird. Die Literaturangaben beschränken sich in den rechtsdogmatischen Teilen bewusst vor allem auf Ausbildungsliteratur, denn der Zugang zu weitergehender Literatur für Forschungszwecke ist über Datenbanken und Kommentarliteratur ohne weiteres möglich.

Schließlich möchte ich darauf hinweisen, dass in diesem Buch regelmäßig das generische Maskulinum verwendet wird, die männliche Bezeichnung also beide Geschlechter umfasst.

Ich hoffe, dass die Leserinnen und Leser mit diesem Buch einen Zugang zum Staatsrecht sowie Anregungen und Ermunterung finden, nicht mehr aufzuhören, „warum?“ zu fragen und in Ausrichtung an der Idee der Gerechtigkeit und am geltenden Recht nach Antworten zu suchen.

Für Unterstützung bei der Aktualisierung bedanke ich mich herzlich bei meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, namentlich Rabia Atasoy, Felix Bruckert, Eva Degitz, Olivia Herbstritt, Nicolas Lang, Navin Mienert und Annika Siry. Für organisatorische Unterstützung danke ich Frau Gioseppina Klingmann. Nicht zuletzt möchte ich vor allem Frau Ass. jur. Karin Baither und zudem Frau Stefanie Föhl aus dem Lektorat des Kohlhammer-Verlags für die sehr gute und angenehme Zusammenarbeit herzlich danken.

Über Hinweise und Anregungen freue ich mich. Schreiben Sie an ute.mager@jurs.uni-heidelberg.de.

Heidelberg, im April 2021

Ute Mager

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Literaturhinweise	XXIII
Einführung	1
1. Begriff und Aufgaben des Staates	1
2. Die grundlegenden Rechtsbeziehungen im Staat	3
3. Stellung des Staatsorganisationsrechts im Rechtssystem (inkl. unionsrechtlicher und völkerrechtlicher Bezüge).	3
4. Verfassungsauslegung	4
Erster Teil: Verfassungsgeschichtliche Grundlagen, Entstehungsgeschichte, Entwicklungsgeschichte	10
1. Kapitel: Verfassungsgeschichtliche Grundlagen	10
1.1 Meilensteine der neuzeitlichen Verfassungsgeschichte	10
1.2 Verfassung der Frankfurter Paulskirche	11
1.3 Die Weimarer Reichsverfassung	12
2. Kapitel: Entstehungsgeschichte	14
2.1 Kapitulation	14
2.2 Aufbau von unten nach oben (Landesverfassungen).	15
2.3 Vom Herrenchiemseer Verfassungsentwurf über den Parlamentarischen Rat bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes	16
3. Kapitel: Bedeutende Verfassungsänderungen vor der Wiedervereinigung.	17
3.1 Wehrverfassung 1954/56	17
3.2 Notstandsverfassung 1968	18
3.3 Bundesstaatliche Kompetenzverteilung und Finanzreform.	18
4. Kapitel: Wiedervereinigung.	19
4.1 Das geteilte Deutschland	19
4.2 Der Weg zur Wiedervereinigung	21
4.3 Die rechtliche Wiedervereinigung	21
4.3.1 Der Einigungsvertrag	22
4.3.2 Der Wahlvertrag	23
4.3.3 Der Zwei-Plus-Vier-Vertrag.	24
5. Kapitel: Bedeutende Verfassungsänderungen infolge und nach der Wiedervereinigung.	25
5.1 Die Ergebnisse der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission	25
5.2 Europäische Integration	25
5.3 Föderalismusreform I	27
5.4 Verfassungsänderungen nach der Föderalismusreform I, insbesondere Föderalismusreform II und weitere Änderungen	28
Zweiter Teil: Verfassungsänderung und Verfassungskern	31
<i>Fall 1: Das Staatsoberhaupt der Republik.</i>	31
1. Kapitel: Verfassungsänderung	31
1.1 Art. 79 Abs. 1 und 2 GG.	32

Inhaltsverzeichnis

1.2	Art. 79 Abs. 3 GG: Die „Ewigkeitsgarantie“	32
2. Kapitel:	Überblick über die Staatsstrukturbestimmungen	35
2.1	Republik und Demokratie	35
2.2	Rechtsstaat	37
2.3	Sozialstaat	37
2.4	Bundesstaat	38
3. Kapitel:	Grundlagen und Grenzen der europäischen Integration	39
4. Kapitel:	Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes	43
4.1	Beteiligung an zwischenstaatlichen Einrichtungen	43
4.1.1	Übertragung von Hoheitsrechten	43
4.1.2	Beteiligung an Systemen kollektiver Sicherheit	44
4.1.3	Beitritt zu internationaler Schiedsgerichtsbarkeit	44
4.2	Geltung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts	45
4.3	Verbot des Angriffskrieges und Kriegswaffenkontrolle	46
	<i>Lösung zu Fall 1: Das Staatsoberhaupt der Republik.</i>	47
Dritter Teil:	Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus	49
1. Kapitel:	Das Staatsvolk in Bund und Ländern	49
2. Kapitel:	Wahlen	51
<i>Fall 2:</i>	<i>Sperrklausel</i>	51
2.1	Wahlssysteme	52
2.2	Die Wahlrechtsgrundsätze	53
2.2.1	Allgemeinheit der Wahl	53
2.2.2	Unmittelbarkeit der Wahl	56
2.2.3	Freiheit der Wahl	57
2.2.4	Gleichheit der Wahl	59
2.2.5	Geheime Wahl	62
2.3	Das Wahlsystem nach dem Bundeswahlgesetz	64
2.3.1	Mit Personenwahl verbundene Verhältniswahl	64
2.3.2	Die Umrechnung der Wählerstimmen auf die Verteilung der Par- lamentssitze	65
2.4	Wahlen und europäische Integration	67
2.4.1	Bedeutung der europäischen Integration für das Wahlrecht nach Art. 38 GG	67
2.4.2	Wahlen zum Europäischen Parlament	69
2.5	Wahlprüfung	69
	<i>Lösung zu Fall 2: Sperrklausel</i>	71
3. Kapitel:	Parteien	75
<i>Fall 3:</i>	<i>Spitzenkandidaten</i>	75
3.1	Allgemeine Bedeutung des Art. 21 GG	75
3.2	Parteienbegriff	77
3.3	Innere Demokratie	80
3.3.1	Innerparteiliche Wahlen	80
3.3.2	Rechtsanspruch auf Aufnahme?	81
3.3.3	Ausschluss und Ordnungsmaßnahmen	82
3.4	Freiheit und Gleichheit	83
3.5	Parteienverbot	86
3.5.1	Materielle Voraussetzungen	87

3.5.2	Verfahren	88
3.5.3	Praxis	89
3.6	Parteienfinanzierung	90
3.6.1	Steuerrechtlicher Ansatz	90
3.6.2	Wahlkampfunterstützung	91
3.6.3	Chancengleichheit	92
3.6.4	Neuorientierung: staatliche Teilfinanzierung der politischen Arbeit.	93
3.7	Die Rechenschaftspflicht der Parteien.	95
3.8	Rechtsschutz von Parteien.	96
	<i>Lösung zu Fall 3: Spitzenkandidaten</i>	97
Vierter Teil:	Die obersten Staatsorgane	100
1. Kapitel:	Der Bundestag.	100
<i>Fall 4:</i>	<i>Mandatsverlust bei Parteiwechsel?</i>	100
<i>Fall 5:</i>	<i>Zulagen</i>	100
1.1	Organe, Verfahrensprinzipien und Geschäftsordnungsautonomie.	101
1.1.1	Überblick über die Organe des Bundestages	101
1.1.2	Die Rechtsnatur der Geschäftsordnung des Bundestages	102
1.1.3	Organisationsprinzipien, insbes. das Mehrheitsprinzip	102
1.1.4	Der Bundestagspräsident.	103
1.2	Abgeordnetenstatus	104
1.2.1	Das repräsentative Mandat	104
1.2.1.1	Unabhängigkeit, Gemeinwohlbindung und Fraktionsdisziplin.	104
1.2.1.2	Einflussnahmen Dritter	105
1.2.1.3	Transparenzpflichten	105
1.2.2	Das Recht auf gleiche Mitwirkung.	106
1.2.2.1	Das Prinzip der Beteiligung aller	106
1.2.2.2	Mitwirkung von fraktionslosen Abgeordneten in Ausschüssen.	107
1.2.2.3	Stimmrecht von fraktionslosen Abgeordneten in Ausschüssen?	107
1.2.2.4	Rechtsstellung fraktionsloser Abgeordneter im Übrigen	108
1.2.3	Das Recht auf gleiche Entschädigung.	108
1.2.4	Indemnität und Immunität.	109
1.2.4.1	Indemnität	109
1.2.4.2	Immunität	109
1.2.5	Sonstige Rechte und Pflichten.	111
1.2.5.1	Art. 47 GG: Zeugnisverweigerungsrecht	111
1.2.5.2	Rechte zur Ermöglichung der Mandatsübernahme und Mandatsausübung	112
1.2.5.3	Insbesondere: Anspruch auf angemessene Entschädigung	112
1.2.6	Verlust der Mitgliedschaft im Bundestag.	114
1.3	Fraktionen und Gruppen	115
1.3.1	Begriff und Rechtsnatur der Fraktion	115
1.3.2	Rechte von Fraktionen	116
1.3.3	Der Gruppenstatus.	117
1.3.3.1	Ableitung aus dem Abgeordnetenstatus und der Geschäftsordnungsautonomie	117
1.3.3.2	Beteiligung an Ausschüssen.	117

Inhaltsverzeichnis

1.4	Die Aufgaben des Bundestages	118
1.4.1	Gesetzgebung	118
1.4.1.1	Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie.	118
1.4.1.2	Vorbehalt des Gesetzes und Gesetzesvorbehalt im Bereich der Leistungsverwaltung.	119
1.4.2	Kreationsfunktion	120
1.4.3	Kontrolle	120
1.4.3.1	Allgemeines Informations- sowie Zitier- und Interpellationsrecht (Art. 43 Abs. 1 GG)	121
1.4.3.2	Untersuchungsausschüsse	122
1.4.3.3	Kollegialenqueten und Enquete-Kommissionen	126
1.4.4	Mitwirkung in Angelegenheiten der EU	127
1.4.5	Mitwirkung an der auswärtigen Gewalt	129
1.4.5.1	Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG)	129
1.4.5.2	Konstitutiver Parlamentsvorbehalt für bewaffnete Bundeswehrein- sätze im Ausland	130
	<i>Lösung zu Fall 4: Mandatsverlust bei Parteiwechsel.</i>	132
	<i>Lösung zu Fall 5: Zulagen.</i>	133
2. Kapitel:	Der Bundesrat	135
2.1	Stellung und Funktion des Bundesrates	135
2.2	Besetzung	137
2.3	Organisation und Verfahren	138
2.3.1	Organe des Bundesrates	138
2.3.2	Verfahren, insbes. Abstimmung im Bundesrat	140
2.3.2.1	Öffentlichkeitsgrundsatz	140
2.3.2.2	Einheitliche Stimmabgabe	140
2.3.2.3	Mehrheit	141
2.3.2.4	Rechtsfolgen einer uneinheitlichen Stimmabgabe	141
2.4	„Mitwirkung“: Die Aufgaben im Einzelnen (Art. 50 GG)	142
2.4.1	Mitwirkung bei der Gesetzgebung (Art. 76 ff. GG)	143
2.4.1.1	Unterscheidung von Einspruchsgesetzen und Zustimmungsgesetzen	143
2.4.1.2	Liste der Verfassungsnormen, die Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen anordnen	143
2.4.1.3	Feststellung der Zustimmungsbedürftigkeit im Einzelfall	145
2.4.2	Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes	146
2.4.3	Mitwirkung in Angelegenheiten der EU (Art. 23 Abs. 1, 2, 4–6 GG; EUZBLG)	147
2.4.4	Sonstige Befugnisse	149
3. Kapitel:	Gemeinsamer Ausschuss	149
3.1	Stellung und Funktion	149
3.2	Zusammensetzung	149
3.3	Aufgaben und Befugnisse	150
4. Kapitel:	Der Bundespräsident	151
	<i>Fall 6: Chancengleichheit</i>	151
4.1	Allgemeines zu Stellung und Funktion.	152
4.2	Wahl des Bundespräsidenten	153

4.2.1	Zusammensetzung des Wahlorgans Bundesversammlung	153
4.2.2	Zusammentritt der Bundesversammlung.	154
4.2.3	Wählbarkeitsvoraussetzungen und Wahlverfahren.	154
4.2.4	Inkompatibilitäten und Amtseid	155
4.3	Amtsende, Vertretung, Präsidentenanklage, Immunität	156
4.4	Aufgaben	157
4.4.1	Integration im staatlichen („Staatsnotar“) und gesellschaftlichen Bereich.	157
4.4.1.1	Erstvorschlag in Bezug auf die Bundeskanzlerwahl.	157
4.4.1.2	Ernennung des Bundeskanzlers, der Bundesminister und anderer Amtsträger	158
4.4.1.3	Ausfertigung von Gesetzen	158
4.4.1.4	Begnadigungen	159
4.4.1.5	Festlegung von Staatssymbolen	160
4.4.1.6	Öffentliche Auftritte und Ähnliches.	160
4.4.2	Repräsentation und Vertretung nach außen.	161
4.4.3	Reservebefugnisse	161
4.4.3.1	Misslingen der Kanzlerwahl	162
4.4.3.2	Scheitern der Vertrauensfrage	162
4.4.3.3	Gesetzgebungsnotstand.	162
4.4.4	Die Gegenzeichnung der Präsidialakte (Art. 58 GG).	163
4.4.4.1	„Anordnungen und Verfügungen“ als Gegenstand der Gegenzeichnungspflicht.	163
4.4.4.2	Ausnahmen von der Gegenzeichnungspflicht	164
4.4.5	Standardproblem: Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten.	165
4.4.5.1	In Bezug auf Ernennungen und Entlassungen.	165
4.4.5.2	In Bezug auf die Ausfertigung von Gesetzen	165
	<i>Lösung zu Fall 6: Chancengleichheit</i>	167
5. Kapitel:	Die Bundesregierung	169
Fall 7:	<i>Waffenexporte</i>	169
5.1	Stellung und Funktion	170
5.2	Regierungsbildung.	171
5.2.1	Unterschiede zwischen Kanzlerwahl und Ministerbestellung.	171
5.2.2	Persönliche Voraussetzungen	171
5.2.3	Kanzlerwahl und -ernennung	172
5.2.4	Kabinettsbildungsrecht und Organisationsgewalt des Bundeskanzlers	173
5.3	Die Organisation der Bundesregierung.	174
5.4	Aufgaben und Befugnisse des Bundeskanzlers	175
5.4.1	Die Richtlinienkompetenz	175
5.4.2	Kabinettsvorsitz	176
5.4.3	Sonstiges.	176
5.4.4	Stellvertretung des Bundeskanzlers.	176
5.5	Aufgaben und Befugnisse der Bundesminister.	176
5.5.1	Überblick	176
5.5.2	Informationshandeln	177
5.5.3	Sonderbefugnisse einzelner Minister	177
5.5.4	Die Vertretung der Bundesminister	178

Inhaltsverzeichnis

5.6	Aufgaben und Befugnisse der Bundesregierung als Kollegium . . .	179
5.6.1	Überblick	179
5.6.2	Insbesondere: Erlass von Rechtsverordnungen	179
5.7	Beendigung der Amtszeit	180
5.7.1	Der Regelfall und unregelte Fälle der Beendigung	180
5.7.2	Das konstruktive Misstrauensvotum	180
5.7.3	Die Vertrauensfrage (Art. 68 GG)	181
5.7.3.1	Bedeutung und Überblick über das Verfahren	181
5.7.3.2	Praxis	182
5.7.3.3	Auslegungsprobleme	183
	<i>Lösung zu Fall 7: Waffenexporte</i>	187
Fünfter Teil:	Die Staatsfunktionen im föderalen Staat	192
1. Kapitel:	Gesetzgebung	192
<i>Fall 8:</i>	<i>Gesundheitsreformvorsichtgesetz</i>	192
1.1	Funktion und Bedeutung des Gesetzes	194
1.2	Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse	195
1.2.1	Die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes	196
1.2.2	Die konkurrierende Gesetzgebung	197
1.2.2.1	Sperrwirkung gegenüber den Ländern	197
1.2.2.2	Erfordernis einer bundeseinheitlichen Regelung	197
1.2.2.3	Abweichungsbefugnisse der Länder	199
1.2.2.4	Konsequenzen bei Wegfall der bisherigen Kompetenzgrundlage	200
1.2.3	Zusammentreffen verschiedener Kompetenztitel	200
1.2.4	Stillschweigend mitgeschriebene und ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen	201
1.2.4.1	Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs	201
1.2.4.2	Annexkompetenz	202
1.2.4.3	Bundeskompetenz kraft Natur der Sache	203
1.2.5	Normative Verweisungen als Problem der Gesetzgebungskompetenz	204
1.3	Das Verfahren der Bundesgesetzgebung	206
1.3.1	Gesetzesinitiative (Art. 76 GG)	206
1.3.1.1	Die Berechtigten	206
1.3.1.2	Die Einbeziehung von Bundesrat bzw. Bundesregierung in der Initiativphase	207
1.3.1.3	Umgehen des Bundesrates in der Initiativphase	208
1.3.2	Beratung und Beschluss im Bundestag (Art. 76 Abs. 3 Satz 6, Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG)	208
1.3.3	Beteiligung des Bundesrates	209
1.3.3.1	Die Mitwirkung des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen	210
1.3.3.2	Die Mitwirkung des Bundesrates bei Zustimmungsgesetzen	211
1.3.4	Gegenzeichnung, Ausfertigung und Verkündung	212
1.4	Delegierte Rechtssetzung	213
1.4.1	Grund und Grenzen der Delegation	213
1.4.1.1	Sinn und Zweck von Art. 80 GG	213
1.4.1.2	Abgrenzung der Rechtsverordnung von anderen Formen exekutiver Normsetzung	214
1.4.1.3	Begriff der Delegation	214

1.4.1.4	Problem: Änderung von Rechtsverordnungen durch Gesetz?	215
1.4.2	Die Anforderungen an die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage .	215
1.4.3	Zuständigkeit zum Erlass von Rechtsverordnungen (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG).	217
1.4.4	Verfahren	217
1.4.4.1	Die Beteiligung des Bundesrates	218
1.4.4.2	Sonstige Beteiligungen	219
1.4.5	Ausfertigung und Verkündung (Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG).	219
1.4.6	Wirksamkeitsvoraussetzungen	220
	<i>Lösung zu Fall 8: Gesundheitsreformvorschaltgesetz</i>	221
2. Kapitel:	Verwaltung	224
	<i>Fall 9: Atomkraft</i>	224
	<i>Fall 10: Schulnetzplanung</i>	224
2.1	Verwaltung als Staatsfunktion	225
2.2	Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern.	226
2.2.1	Die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit (Art. 83, 84 GG).	227
2.2.1.1	Zur Kompetenz für Organisation und Verfahren	227
2.2.1.2	Rechtsaufsicht des Bundes	228
2.2.2	Die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder im Auf- trag des Bundes.	229
2.2.2.1	Anwendungsbereich.	229
2.2.2.2	Zur Kompetenz für Organisation und Verfahren	229
2.2.2.3	Personalentscheidungen	230
2.2.2.4	Weisungsbefugnis des Bundes im Rahmen der Fachaufsicht	230
2.2.3	Die Ausführung der Bundesgesetze durch den Bund (Art. 86 GG).	232
2.2.3.1	Überblick über die Typen der Bundesverwaltung.	232
2.2.3.2	Bundesverwaltung mit eigenem Unterbau.	233
2.2.3.3	Privatisierung von Infrastruktureinrichtungen	234
2.2.3.4	Bundesverwaltung durch Bundesoberbehörden und Zentral- stellen	235
2.2.3.5	Bundesverwaltung durch bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts	235
2.2.4	Exkurs: Ministerialfreie Räume	236
2.2.5	Gemeinschaftsaufgaben und andere Formen des föderalen Zu- sammenwirkens.	237
2.2.6	Rechts- und Amtshilfe, Bundesintervention, Bundeszwang	239
2.2.7	Allgemeine Verfassungsgrundsätze der Verwaltungszuständigkeit und Verwaltungsorganisation.	241
2.2.8	Vollziehung von Unionsrecht	242
2.3	Gemeindliche Selbstverwaltung.	244
2.3.1	Grundlagen.	244
2.3.2	Historische Sichtweisen der kommunalen Selbstverwaltung	245
2.3.3	Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG.	246
2.3.3.1	Die Garantie von Gemeinden als Gebietskörperschaften	246
2.3.3.2	Die Garantie der Selbstverwaltung.	247

Inhaltsverzeichnis

2.3.3.3	Rechtsschutz	249
2.4	Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des öffentlichen Dienstes	249
2.4.1	Grundlagen.	250
2.4.2	Der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG	252
2.4.3	Der Regelungsauftrag des Art. 33 Abs. 5 GG	253
2.4.4	Die Gleichheit des Zugangs zu öffentlichen Ämtern (Art. 33 Abs. 2 GG)	255
2.4.5	Das Diskriminierungsverbot des Art. 33 Abs. 3 GG	256
	<i>Lösung zu Fall 9: Atomkraft</i>	<i>257</i>
	<i>Lösung zu Fall 10: Schulnetzplanung</i>	<i>259</i>
3. Kapitel:	Die Rechtsprechung	262
Fall 11:	<i>Das strafende Finanzamt.</i>	<i>262</i>
3.1	Die Rechtsprechung als „dritte Gewalt“	263
3.2	Der Begriff der Rechtsprechung im Sinne des Art. 92 GG.	263
3.3	Die Organisation der Gerichtsbarkeit	265
3.3.1	Die fünf Gerichtszweige	265
3.3.2	Weitere Bundesgerichte.	265
3.3.3	Verbot von Ausnahmegerichten.	266
3.3.4	Anspruch auf den gesetzlichen Richter.	266
3.3.4.1	Folgen für die Organisation	266
3.3.4.2	Der EuGH als gesetzlicher Richter im Sinne des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG.	267
3.4	Die Rechtsstellung der Richter	268
3.5	Gewährleistungen der Rechtsprechungsfunktion und eines fairen Gerichtsverfahrens	269
3.5.1	Effektiver Rechtsschutz.	269
3.5.1.1	Bedeutung des Art. 19 Abs. 4 GG.	269
3.5.1.2	Der Begriff der öffentlichen Gewalt im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG.	270
3.5.1.3	Einzelne Folgerungen aus Art. 19 Abs. 4 GG.	271
3.5.1.4	Grenzen des Anwendungsbereichs	272
3.5.2	Rechtliches Gehör und faires Verfahren	273
3.6	Anforderungen an staatliches Strafen	274
3.6.1	Verbot der Todesstrafe	274
3.6.2	Keine Strafe ohne Gesetz	274
3.6.3	Verbot der Mehrfachbestrafung	276
3.6.4	Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung oder -beschränkung.	276
3.7	Das Bundesverfassungsgericht	277
3.7.1	Die Stellung des Bundesverfassungsgerichts.	277
3.7.2	Die Organisation des Bundesverfassungsgerichts	278
3.7.3	Wahl und Rechtsstellung der Richter	279
3.7.4	Die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts (vgl. § 13 BVerfGG)	281
3.7.4.1	Überblick über die wichtigsten Verfahren	281
3.7.4.2	Organstreitverfahren.	282
3.7.4.3	Abstrakte Normenkontrolle.	284
3.7.4.4	Konkrete Normenkontrolle.	287
3.7.4.5	Bund-Länder-Streit	288

3.7.4.6	Nichtanerkennungsbeschwerde	289
3.7.5	Allgemeine Verfahrensvorschriften	289
3.7.6	Das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu anderen Gerichten	292
3.7.6.1	Das Verhältnis zu den Fachgerichten	292
3.7.6.2	Das Verhältnis zu den Landesverfassungsgerichten	293
3.7.6.3	Das Verhältnis zum Gerichtshof der Europäischen Union	294
3.7.6.4	Das Verhältnis zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte	297
	<i>Lösung zu Fall 11: Das strafende Finanzamt.</i>	300
Sechster Teil:	Finanzverfassung und Haushaltswesen	302
1. Kapitel:	Die Finanzverfassung	302
1.1	Ausgabenzuständigkeit (und Haftung)	302
1.1.1	Das Konnexitätsprinzip	302
1.1.2	Ausnahme: Sachausgaben bei der Auftragsverwaltung	302
1.1.3	Ausnahme: Geldleistungsgesetze	303
1.1.4	Ausnahme: Investitions- und Finanzhilfen	303
1.1.5	Haftung für die Verwaltungsführung	304
1.2	Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen in Bezug auf Abgaben	304
1.2.1	Steuern und andere Abgaben	305
1.2.1.1	Steuern	305
1.2.1.2	Gebühren	305
1.2.1.3	Beiträge	306
1.2.1.4	Sonderabgaben	306
1.2.2	Die Steuergesetzgebungskompetenz gemäß Art. 105 GG	308
1.3	Die Verteilung des Steueraufkommens gemäß Art. 106, 107 GG	310
1.3.1	Verteilungsmodelle	310
1.3.2	Die vertikale Steueraufteilung	311
1.3.2.1	Ausschließliche Ertragshoheit des Bundes und ausschließliche Ertragshoheit der Länder	311
1.3.2.2	Gemeinschaftsteuern	312
1.3.2.3	Ertragshoheit der Gemeinden	312
1.3.3	Die horizontale Steueraufteilung	312
1.3.4	Der Finanzausgleich	313
1.4	Finanzverwaltung und Finanzgerichtsbarkeit	314
2. Kapitel:	Das Haushaltswesen	315
2.1	Grundsatz der Trennung der Haushalte von Bund und Ländern	315
2.2	Das Haushaltsverfassungsrecht des Bundes	317
2.3	Nothaushalt (Art. 111 GG)	318
2.4	Kreditaufnahmen (Art. 115 GG)	318
2.5	Haushaltsvollzug und Haushaltskontrolle (Art. 112, 113, 114 GG)	319
Siebter Teil:	Die zusätzlichen Gehalte der Staatsstrukturprinzipien	322
1. Kapitel:	Rechtsstaat	322
	<i>Fall 12: Rückwirkung</i>	322
1.1	Der Begriff Rechtsstaat	323

Inhaltsverzeichnis

1.1.1	Der formelle Rechtsstaatsbegriff	323
1.1.2	Der materielle Rechtsstaatsbegriff	323
1.1.3	Der Rechtsstaatsbegriff des Grundgesetzes	324
1.2	Der Grundsatz der Gewaltenteilung	324
1.2.1	Ideengeschichtlicher Hintergrund	324
1.2.2	Sinn und Zweck	325
1.2.3	Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung	325
1.3	Rechtssicherheit und Rechtsschutz	327
1.3.1	Der Bestimmtheitsgrundsatz	328
1.3.2	Vertrauensschutz und Rückwirkungsverbot	328
1.3.2.1	Die Unterscheidung zwischen echter und unechter Rückwirkung	329
1.3.2.2	Die Unterscheidung zwischen der Rückbewirkung von Rechtsfolgen und tatbestandlicher Rückanknüpfung	330
1.4	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	331
	<i>Lösung zu Fall 12: Rückwirkung</i>	<i>332</i>
2. Kapitel:	Demokratie	336
	<i>Fall 13: Mitbestimmung des Personalrats</i>	<i>336</i>
2.1	Rückbezug auf die Konkretisierungen im Grundgesetz	337
2.2	Formen der Vermittlung demokratischer Legitimation	337
	<i>Lösung zu Fall 13: Mitbestimmung des Personalrats</i>	<i>339</i>
3. Kapitel:	Sozialstaat	341
3.1	Historisches	341
3.2	Inhalt	341
3.3	Verhältnis zu den Grundrechten und zum Rechtsstaatsprinzip	343
4. Kapitel:	Bundesstaat	344
4.1	Begriff des Bundesstaates	344
4.2	Die Staatlichkeit der Gliedstaaten	346
4.2.1	Das Staatsvolk in den Ländern	346
4.2.2	Das Staatsgebiet der Länder	346
4.2.2.1	Veränderung der äußeren Staatsgrenzen	346
4.2.2.2	Neugliederung	347
4.2.2.3	Sezession?	347
4.2.3	Staatsgewalt in den Ländern und zur Bedeutung des Souveränitätsbegriffs	348
4.3	Funktionen und Formen des Bundesstaates	349
4.4	Bundesfreundliches Verhalten	351
4.5	Verhältnis Bundesrecht – Landesrecht	353
4.6	Verteilung der Kompetenzen im Bereich der Auswärtigen Beziehungen	355
5. Kapitel:	Staatsziel Umweltschutz, Staatsziel Tierschutz	357
5.1	Struktur	357
5.2	Inhalt	358
	Schlussbemerkung	359
	Verzeichnis wichtiger im Lehrbuch angesprochener Gerichtsentscheidungen	360
	Stichwortverzeichnis	363

Abkürzungsverzeichnis

aA.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
abw.	abweichend
AdG	Archiv der Gegenwart
aE.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
aF.	alte Fassung
AG	Ausführungsgesetz zu ...
allg.	allgemein
Alt.	Alternative
AMG	Arzneimittelgesetz
ÄndG	Änderungsgesetz zu ...
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern (Aufenthaltsgesetz)
Aufl.	Auflage
ausf.	ausführlich
AWACS	Airborne Warning and Control System
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
Az.	Aktenzeichen
BaföG	Gesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz)
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BauGB	Baugesetzbuch
Bay.	Bayern
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
bayr.	bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BB	Brandenburg
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bbg.	Brandenburg, brandenburgisch
Bde.	Bände
BbgVerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
Berl.	Berlin, berliner
Bes.	Beschluss
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung

Abkürzungsverzeichnis

BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundesimmissionsschutzgesetz)
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BMinG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz)
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BPolG	Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz)
BPPräsErnAnO	Anordnung des Bundespräsidenten über die Ernennung und Entlassung der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter des Bundes
BPPräsFlaggAO	Anordnung des Bundespräsidenten über die deutschen Flaggen
BPWahlG	Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung
BR-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundesrates
Brem.	Bremen
BRHG	Gesetz über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages (Wahlperiode, Nummer)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (Bundesverfassungsschutzgesetz)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVerwZG	Bundesverwaltungszustellungsgesetz
BvR	Aktenzeichen einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht
BVwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes
BW	Baden-Württemberg
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWahlO	Bundeswahlordnung
BWStrG	Bundeswasserstraßengesetz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CR	Computer und Recht
ČSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
DAJV	Deutsch-Amerikanische Juristen-Vereinigung
ders.	derselbe
DDR	Deutsche Demokratische Republik
dh.	das heißt
dies.	dieselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift
DtZ	Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
d. V.	der Verfasser
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
eA.	einstweilige Anordnung
ECHR	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (European Court of Human Rights Reports)
EG	Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGL	Ergänzungslieferung

Abkürzungsverzeichnis

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EP-DWA	Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Direktwahlakt)
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union (als Teilorgan)
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EUZBGG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EV	Einigungsvertrag
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende (Verweis nur auf eine der Seite folgende Seite)
ff.	folgende (Verweis auf mehrere der Seite folgende Seiten)
FGO	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote
FR	Finanzrundschau
Fs.	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GastG	Gaststättengesetz
GastVO	Gaststättenverordnung
GastZuVO	Gaststättenzuständigkeitsverordnung
GBL	Gesetzblatt
GemVerfKom.	Gemeinsame Verfassungskommission
GewO	Gewerbeordnung
GewOZuVO	Gewerbeordnungszuständigkeitsverordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
gg.	gegen
ggf.	gegebenenfalls
GGK	von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, s. Literaturhinweise unter III.
ghM.	ganz herrschende Meinung
GhEU	Gerichtshof der Europäischen Union (als Organ)
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GnadenAO	Anordnung des Bundespräsidenten über die Ausübung des Begnadigungsrechts des Bundes
GOBR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GOBReg.	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GOGemA	Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss
GOVermA	Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Art. 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss)
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hbg.	Hamburg, hamburgener
HbgVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
Hess.	Hessen, hessisch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)

Abkürzungsverzeichnis

hM.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts, s. Literaturhinweise unter V.
idE.	in der Fassung
idR.	in der Regel
IGH	Internationaler Gerichtshof
insbes.	insbesondere
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
iSv.	im Sinne von
iVm.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	Juristische Rundschau
Jura	Jura
JuS	Juristische Schulung
JuSchG	Jugendschutzgesetz
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KGR	Kammergerichtsrechtsprechung
KostO	Kostenordnung
KritV	Die Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
Krw-/AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)
LastG	Gesetz zur Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen (Lastentragungsgesetz)
LBG	Landesbeamtengesetz
Lfg.	Lieferung (bei Loseblattangaben)
LFStrG	Landesfernstraßengesetz
LFStrGZustVO	Landesfernstraßenzuständigkeitsverordnung
LG	Landgericht
lit.	litera (Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
Ls.	Leitsatz
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LV	Landesverfassung
LVerfGH	Landesverfassungsgerichtshof
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
MdL	Mitglied des Landtags
mwN.	mit weiterem(n) Nachweis(en)
mwRsprN.	mit weiterem(n) Rechtsprechungsnachweis(en)
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
nF.	neue Fassung
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungsreport
Nr.	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
Nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport

Abkürzungsverzeichnis

NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZWehrr	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
og.	oben genannt
OLG	Oberlandesgericht
OrdenG	Gesetz über Titel, Orden und Ehrenzeichen
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts
OwiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
ParlStG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre
PatG	Patentgesetz
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
PostG	Postgesetz
PUAG	Gesetz zur Regelung der Rechte der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz)
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Reichsgericht für Zivilsachen
RL.	Richtlinie(n)
Rn.	Randnummer(n)
RP	Rheinland-Pfalz
Rspr.	Rechtsprechung
RuP	Recht und Politik
s.	siehe
S.	Seite
saarl.	saarländisch
Sart.	Sartorius
SchiedsVZ	Zeitschrift für Schiedsverfahren
SG	Soldatengesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB I-AT	Sozialgesetzbuch Buch I. Allgemeiner Teil
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SH	Schleswig-Holstein
Slg.	Sammlung (der Rechtsprechung des EuGH)
SL	Saarland
SN	Sachsen
SNA	Sachsen-Anhalt
sog.	sogenannt
Staat	Der Staat (Zeitschrift)
StabMechG	Stabilitätsmechanismusgesetz
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
str.	strittig
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StrVG	Gesetz zum vorsorgenden Schutz der Bevölkerung gegen Strahlenbelastung (Strahlenvorsorgegesetz)
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StWG	Gesetz über Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SZAG	Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gemäß Art. 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz)
Thür.	Thüringen
TKG	Telekommunikationsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

ua.	unter anderem
Uabs.	Unterabsatz
UN	United Nations
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
Urt.	Urteil
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
va.	vor allem
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwR	Verwaltungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vH.	von Hundert
VN	Vereinte Nationen
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WahlPrG	Wahlprüfungsgesetz
wg.	wegen
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
zB.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGS	Zeitschrift für das gesamte Schuldrecht
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zutr.	zutreffend
zT.	zum Teil
zzgl.	zuzüglich

Literaturhinweise

I. Lehrbücher und Grundrisse

- Arndt, Hans-Wolfgang/Fetzer, Thomas*, Öffentliches Recht, 16. Auflage 2013
Badura, Peter, Staatsrecht, 7. Auflage 2018
Battis, Ulrich/Gusy, Christoph, Einführung in das Staatsrecht, 6. Auflage 2018
Berg, Wilfried, Staatsrecht, 6. Auflage 2011
Degenhart, Christoph, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 36. Auflage 2020
Geiger, Rudolf, Staatsrecht III, 7. Auflage 2018
Gröpl, Christoph, Staatsrecht I, 12. Auflage 2020
Hillgruber, Christian/Goos, Christoph, Verfassungsprozessrecht, 5. Auflage 2020
Ipsen, Jörn, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 32. Auflage 2020
Kämmerer, Jörn Axel, Staatsorganisationsrecht, 3. Auflage 2016
Korioth, Stefan, Staatsrecht I, 5. Auflage 2020
Mauer, Hartmut, Staatsrecht I, 7. Auflage 2021
Schlaich, Klaus/Korioth, Stefan, Das Bundesverfassungsgericht, 11. Auflage 2018
Schweitzer, Michael/Dederer, Hans-Georg, Staatsrecht III. Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 12. Auflage 2020
Sydow, Gernot/Wittreck, Fabian, Deutsches und Europäisches Verfassungsrecht I, 2. Auflage 2020
Winkler, Daniela, Staatsrecht I, 3. Auflage 2016

II. Lehrbücher und Grundrisse zum Europarecht

- von Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen (Hrsg.)*, Europäisches Verfassungsrecht, 2. Auflage 2009
Herdegen, Matthias, Europarecht, 22. Auflage 2020
Hobe, Stephan/Fremuth, Michael Lysander, Europarecht, 10. Auflage 2020
Jochum, Georg, Europarecht, 3. Auflage 2018
Lecheler, Helmut/Gundel, Jörg/Germelmann, Claas Friedrich, Einführung in das Europarecht, 3. Auflage 2021
Oppermann, Thomas/Classen, Claus-Dieter/Nettesheim, Martin, Europarecht, 9. Auflage 2021
Streinz, Rudolf, Europarecht, 11. Auflage 2019

III. Kommentare zum Grundgesetz

- Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.)*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung
Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Auflage 2013; Bd. II, 3. Auflage 2015; Bd. III, 3. Auflage 2018
Epping, Volker/Hillgruber, Christian, Beck'scher, Online-Kommentar zum GG
Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung
Hömig, Dieter/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2018
Jarass, Hans D./Piero, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020
Leibholz, Gerhard/Rinck, Hans-Justus (Begr.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Loseblattsammlung
von Mangoldt, Hermann/Klein Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, 3 Bde., 7. Auflage 2018
Maunz, Theodor/Dürig, Günter ua., Grundgesetz, Loseblattsammlung
von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 7. Auflage 2021, Bd. II, 7. Auflage 2021
Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 9. Auflage 2021
Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter, Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage 2017
Sodan, Helge (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2018

Literaturhinweise

IV. Fallbesprechungen, Repetitorien

- Brinktrine, Ralf/Sarcevic, Edin*, Fallsammlung zum Staatsrecht, 2. (aktualisierte und erweiterte) Auflage 2015
- Bumke, Christian/Voßkuhle, Andreas*, Casebook Verfassungsrecht, 8. Auflage 2020
- Degenhart, Christoph*, Klausurenkurs im Staatsrecht I, 5. Auflage 2019
- Frenz, Walter*, Öffentliches Recht. Eine nach Anspruchszielen geordnete Darstellung zur Examensvorbereitung, 8. Auflage 2019
- Geis, Max-Emanuel*, Examens-Repetitorium Staatsrecht, 3. Auflage 2018
- Gersdorf, Hubertus*, Verfassungsprozessrecht und Verfassungsmäßigkeitsprüfung, 5. Auflage 2019
- Grupp, Klaus/Stelkens, Ulrich*, Saarheimer Fälle zum Staatsrecht, <https://www.saarheim.de/klausur.htm#Verfassungsrecht>
- Hebeler, Timo/Spitzlei, Thomas*, 60 Probleme aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2018
- Heintzen, Markus/Krieger, Heike*, Hauptstadtfälle, <https://www.jura.fu-berlin.de/studium/lehrplan/projekte/hauptstadtfaelle/faelle/index.html>
- Höfling, Wolfram/Rixen, Stephan*, Fälle zum Staatsorganisationsrecht, 6. Auflage 2019
- Schmidt, Thorsten Ingo*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht (Prüfe Dein Wissen: Rechtsfälle in Frage und Antwort), 4. Auflage 2019
- Schwerdtfeger, Gunther/Schwerdtfeger, Angela*, Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung, 15. Auflage 2018
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan*, Grundkurs Öffentliches Recht. Staats- und Verwaltungsrecht, 9. Auflage 2020

V. Handbücher und Lexika

- Görres-Gesellschaft (Hrsg.)*, Staatslexikon: Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, 8. Auflage 2017 ff.
- Heun, Werner/Honecker, Martin/Morlok, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.)*, Evangelisches Staatslexikon, Neuausgabe 2006
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Bd. I, 2003; Bd. II, 2004; Bd. III, 2005; Bd. IV, 2006; Bd. V, 2007; Bd. VI, 2008; Bd. VII, 2009; Bd. VIII, 2010; Bd. IX, 2011; Bd. X, 2012; Bd. XI, 2013; Bd. XII, 2014
- Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Auflage 1984; Bd. II, 1980; Bd. III 1, 1988; Bd. III 2, 1994; Bd. IV 1, 2006; Bd. IV 2, 2011; Bd. V, 2000

VI. Rechtsprechungssammlungen

- Grimm, Dieter/Kirchhof, Paul/Eichberger, Michael (Hrsg.)*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Studienauswahl, 2 Bde., 3. Auflage 2007.
- Menzel, Jörg/Müller-Terpitz, Ralf (Hrsg.)*, Verfassungsrechtsprechung. Ausgewählte Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive, 3. Auflage 2017
- Schwabe, Jürgen (Hrsg.)*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Studienauswahl (Bde. 1–109), 8. Auflage 2004.
- Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, hrsg. vom Bundesverfassungsgericht, Großhof, Karin*, Loseblattsammlung (seit 1978)
- Mager, Ute/Herrmann, Danielle*, Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Europarecht. 55 Entscheidungen für Studium, Examen und Referendariat, 2004
- Pechstein, Matthias*, Entscheidungen des EuGH – Kommentierte Studienauswahl, 11. Auflage 2020

Einführung

An den meisten Universitäten in Deutschland beginnt das Studium des Öffentlichen Rechts mit einer Vorlesung zum **Staatsorganisationsrecht**.¹ Nur an einigen wenigen stehen die **Grundrechte** am Anfang. Für Letzteres lässt sich die Gliederung des Grundgesetzes anführen, das mit dem Abschnitt über die Grundrechte beginnt. Zudem weisen die Grundrechte mit ihrer Funktion, die Freiheit und Rechtsgleichheit der Menschen zu schützen, eine größere Nähe zur Erfahrungswelt der Studierenden auf als das Staatsorganisationsrecht. Dennoch sprechen gewichtige systematische Gründe dafür, gerade das Staatsorganisationsrecht an den Anfang der Ausbildung zu stellen. Unbeschadet des rechtsphilosophischen Ursprungs der Grundrechte in den naturrechtlich und damit vorstaatlich gedachten Menschenrechten² ist die Bedeutung und der rechtliche Gehalt von Grundrechten nur im Zusammenhang mit den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen über die Organisation und Ausübung der staatlichen Gewalt zu verstehen. Plakativ gesprochen: Grundrechte in einer rechtsstaatlich-parlamentarischen Demokratie haben eine andere Bedeutung als Grundrechte in einer sozialistischen Rätedemokratie, denn Grundrechte entfalten ihre Funktion nicht nur gegenüber, sondern auch vermittelt durch die staatliche Gewalt. Um die rechtliche Bedeutung und tatsächliche Tragweite von Grundrechten zu verstehen, ist es nötig, die rechtliche Organisation der staatlichen Herrschaft zu kennen.

Das **Staatsorganisationsrecht** und die Grundrechte gehören zum Staatsrecht bzw. zum Verfassungsrecht.³ Es ist abzugrenzen von der **allgemeinen Staatslehre**. Letztere fragt entweder philosophisch nach den Bedingungen des guten Staates oder bildet auf der Grundlage empirischer Untersuchungen Theorien über das Funktionieren von Staaten. Das Staatsrecht befasst sich dagegen mit der rechtlichen Verfassung eines konkreten Staates. Die verschiedenen Betrachtungsweisen und Erkenntnisinteressen in Bezug auf den Staat sind einerseits in Fragestellung und Methode eigenständig, andererseits aufeinander angewiesen. Staatsrecht und Staatspraxis sind das empirische Material für die Staatslehre; staatsphilosophische und staatstheoretische Erkenntnisse ermöglichen die Orientierung an einem außerhalb des geltenden Rechts liegenden Maßstab der Gerechtigkeit und der guten Ordnung und bereichern damit den Richtigkeitsmaßstab innerhalb des geltenden Rechts um eine Außenperspektive.

1. Begriff und Aufgaben des Staates

Der **Begriff des Staates** bezieht sich auf die **Herrschaft** von Menschen über Menschen. Er ist entstanden in Ablösung von und als Gegenbegriff zu einem auf persönlichen Treueeiden beruhendem Personenverband.⁴ Der Begriff des Staates ist damit das Ergebnis einer Ver-

1 Zu Gegenstand und Stellung im Rechtssystem Rn. 6.

2 Diese aufklärerisch-naturrechtliche Menschenrechtskonzeption findet sich in den frühen Grundrechtskodifikationen in Nordamerika und Frankreich, so zB. Art. 1 der Virginia Declaration of Rights von 1776: „That all men are *by nature* equally free and independent, and have certain *inherent rights* (...)“ (Hervorhebungen der Verfasserin); auch die französische Déclaration des droits de l’homme et du citoyen von 1789 charakterisiert in seiner Präambel Grundrechte als „les droits *naturels, inaliénables* et sacrés de l’homme“ und stellt in ihrem Art. 1 heraus, dass die Menschen frei und gleich an Rechten geboren sind (Hervorhebungen der Verfasserin); s. dazu auch M. Kriele, Einführung in die Staatslehre, 6. Aufl. 2003, §§ 35 und 36.

3 S. zu den Begriffen unten Rn. 7.

4 S. dazu D. Willoweit/S. Schlinker, Deutsche Verfassungsgeschichte, 8. Aufl. 2019, § 25 II 2; M. Stolleis, Geschichte des Öffentlichen Rechts, Band 1: Reichspublizistik und Policywissenschaft 1600–1800, 1988, Viertes Kapitel: Ius Publicum Imperii Romano-Germanici, S. 126 ff. Stolleis weist auf den Zusammenhang der Staatsbegriffsbildung mit den Religionskriegen hin und stellt insbesondere die von Jean Bodin (1530–1596) als Reaktion hierauf entwickelte Souveränitätslehre dar, S. 170 ff.

sachlichung von Herrschaft. An die Stelle der Treuebindung zu einer Person tritt die rechtliche Bindung an ein Gemeinwesen. Auf das äußerste formalisiert lässt sich der Begriff des Staates mit *Georg Jellinek* (1851–1911) auf die drei Elemente **Staatsvolk**, **Staatsgebiet** und **Staatsgewalt**⁵ reduzieren, wobei alle drei Elemente normative Gehalte haben: Regelungen über die Zugehörigkeit zum Staatsvolk, (völkerrechtliche) Regelungen über die Grenzen des Staatsgebiets, Regelungen über die Ausübung der staatlichen Macht.⁶

- 4 Diese **formale Definition** des Staatsbegriffs, die ihre Bedeutung vor allem im **Völkerrecht** hat, weil sie den jeweiligen Staaten die Selbstbestimmung hinsichtlich ihrer inneren Organisation überlässt⁷, kann um inhaltliche (aufgabenbezogene) Merkmale ergänzt werden. Einigkeit besteht darüber, dass die Aufrechterhaltung der Friedensordnung nach innen und die Gewährleistung der Sicherheit nach außen die wesentlichen **Staatsaufgaben** darstellen.⁸ Den freiheitlich-demokratischen Staaten liegt dabei die Idee zugrunde, dass die Menschen sich zusammengeschlossen haben, um diese Ziele gemeinsam zu verwirklichen. Zu diesem Zweck verzichten sie auf einen Teil ihrer angebotenen Rechte und setzen Organe ein, die sie mit der **Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit** betrauen.⁹ Von grundlegender Bedeutung ist hierfür der Verzicht auf die gewaltsame Durchsetzung der eigenen Rechte. Allein der Staat besitzt das **Gewaltmonopol**.¹⁰ Unter den Privatpersonen

5 Staatslehre, 3. Aufl. 1914, S. 174 ff., S. 394 ff.; diese Definition ist im Völkerrecht anerkannt, vgl. hierzu exemplarisch Art. 1 der sog. Montevideo-Konvention über die Rechte und Pflichten der Staaten vom 26.12.1933: „The state as a person of international law should possess the following qualifications: a) a permanent population; b) a defined territory; c) government; and d) capacity to enter into relations with the other states.“ Zur Staatlichkeit der Bundesländer am Maßstab der drei Elemente s. unten Rn. 687 ff.

6 *Staatsgebiet* wird hierbei als „durch Grenzen gekennzeichnete Zusammenfassung von geographischen Räumen unter eine gemeinsame Rechtsordnung“, *Staatsvolk* als „auf Dauer angelegten Verbund von Menschen“ und *Staatsgewalt* als „Fähigkeit eine Ordnung auf dem Staatsgebiet zu organisieren“ und (...) nach außen mit anderen Staaten in Beziehung zu treten, definiert, s. V. Epping, in: *Ipsen*, Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 7 Rn. 3, 76, 137; im Zuge des Europäisierungs- und Internationalisierungsprozesses und der mit ihm verbundenen Übertragung von Hoheitsgewalt auf nichtstaatliche Akteure werden zunehmend Modifikationen des Staatsbegriffes diskutiert; vgl. den Begriff der „offenen Staatlichkeit“, entwickelt von K. Vogel, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 292/293, 1964, oder das Konzept des internationalen Systems als Modell von Aufgabenerfüllungsebenen, St. Hobe, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz. Eine Studie zur Wandlung des Staatsbegriffs der deutschsprachigen Staatslehre im Kontext international institutionalisierter Kooperation, 1998; R. Wahl, Der offene Staat und seine Rechtsgrundlagen, JuS 2003, 1145 ff.; A. von Bogdandy/P. Cruz Villalón/P.M. Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band II: Offene Staatlichkeit, 2008.

7 Sog. Verfassungsautonomie vgl. V. Epping in: *Ipsen*, Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 7 Rn. 137 ff.

8 S. hierzu N. Horn, Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie, 5. Aufl. 2011, § 1 Rn. 33.

9 J. Locke (1632–1704), Zwei Abhandlungen über die Regierung, abgedruckt in: W. Kersting, Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags, 1994, S. 127 oder R. Weber-Fas, Staatsdenker der Moderne, 2003, S. 90: „Da die Menschen (...) von Natur aus alle frei, gleich und unabhängig sind, kann niemand ohne seine Einwilligung aus diesem Zustand verstoßen und der politischen Gewalt eines anderen unterworfen werden. Die einzige Möglichkeit, mit der jemand diese natürliche Freiheit aufgibt (...), liegt in der Übereinkunft mit anderen, sich zusammenzuschließen und in eine Gemeinschaft zu vereinigen, mit dem Ziel eines behaglichen, sicheren und friedlichen Zusammenlebens, in dem sicheren Genuss ihres Eigentums und in größerer Sicherheit gegenüber allen, die nicht zu dieser Gemeinschaft gehören.“; einführend zu Leben und Wirken von J. Locke s. R. Weber-Fas, a. a. O., S. 87 ff.

10 Die Idee der „Friedensstiftung durch Machtmonopolisierung“ (W. Kersting, a. a. O., S. 85) geht auf Th. Hobbes (1588–1679) zurück, vgl. hierzu die Auszüge und Kommentierungen des „Leviathan“ ebenda, S. 59 ff. oder R. Weber-Fas, a. a. O., S. 51 ff. Sie wurde von J. Locke aufgegriffen und im Sinne einer liberalen Staatsordnung weiterentwickelt; s. W. Kersting, a. a. O., S. 127 ff.; anders als bei Th. Hobbes wird Sicherheit nicht von einem mit absoluter Gewalt ausgestatteten rechtlich ungebunden „Leviathan“ gewährleistet, sondern durch „konstitutionelle und gouvernemental-administrative politische Selbstorganisation der bürgerlichen Gesellschaft“, W. Kersting, a. a. O., S. 132; vgl. auch die Staatsdefinition von M. Weber, Politik als Beruf, in: R. Weber-Fas, a. a. O., S. 355: „Der Staat ist, ebenso wie die ihm geschichtlich vorausgehenden politischen Verbände, ein auf das Mittel der legitimen (dh. als legitim angesehenen) Gewaltsamkeit gestütztes *Herrschaftsverhältnis* von Menschen über Menschen.“

herrscht dagegen ein Gewaltverbot. Sie müssen zur Durchsetzung der von ihnen behaupteten Rechte den Staat in Anspruch nehmen. Das Recht erweist sich damit als den Staat konstituierendes Element wie auch als wesentliches Instrument zur Erfüllung seiner Aufgaben.

2. Die grundlegenden Rechtsbeziehungen im Staat

Es lassen sich innerhalb des Staates drei grundlegende Rechtsbeziehungen unterscheiden¹¹: **5**

- die Rechtsbeziehungen zwischen den Privatpersonen, die einander prinzipiell gleichberechtigt gegenüberstehen,
- die Rechtsbeziehungen zwischen den Privatpersonen und der organisierten Staatlichkeit (Staat im engeren Sinne),
- die Rechtsbeziehungen innerhalb der organisierten Staatlichkeit.

Alle drei Arten von Rechtsbeziehungen finden sich auch grenzüberschreitend, keineswegs nur, aber besonders intensiv in der Europäischen Union, wobei anstelle der organisierten Staatlichkeit dann von der Hoheitsgewalt der EU oder dem Hoheitsverband der EU zu sprechen ist.

3. Stellung des Staatsorganisationsrechts im Rechtssystem (inkl. unionsrechtlicher und völkerrechtlicher Bezüge)

Abgeleitet aus den genannten grundlegenden Rechtsbeziehungen lässt sich ein Überblick über das Rechtssystem gewinnen und die Stellung des Staatsorganisationsrechts darin bestimmen. **6**

Die Rechtsbeziehungen zwischen den prinzipiell gleichgeordneten Privatpersonen sind Gegenstand des Privatrechts. Die besondere Rechtsmacht der organisierten Staatlichkeit ist Gegenstand des Öffentlichen Rechts. Infolge der Monopolisierung der Gewaltausübung (Gewaltmonopol) beim Staat ist auch das Strafrecht zu einer Materie des Öffentlichen Rechts geworden, das jedoch aufgrund seiner vorstaatlichen Wurzeln und seines spezifischen Zwecks ein eigenes Fachgebiet bildet. Das **Öffentliche Recht** (im eigentlichen oder engeren Sinne) lässt sich weiter gliedern in das **Staatsrecht** und in das **Verwaltungsrecht**. Das Staatsrecht umfasst die für das konkrete Staatswesen maßgeblichen Grundentscheidungen über die Bildung, Ausübung und Kontrolle der Staatsgewalt – das ist das **Staatsorganisationsrecht** –, über das Verhältnis zwischen der organisierten Staatlichkeit und den Individuen bzw. der Gesellschaft – dies ist Gegenstand des Grundrechtsabschnitts – sowie über das Verhältnis des Staates nach außen, das in den „Staatsrecht III“ genannten Vorlesungen vertieft behandelt wird. Der Gegenstand des Völkerrechts ist demgegenüber das Recht, das von Staaten für ihr Verhältnis untereinander gesetzt wird. Das allgemeine und besondere Verwaltungsrecht umfasst die inhaltlichen und verfahrensbezogenen Regelungen über die verschiedensten Betätigungsfelder der Exekutive (= vollziehenden Gewalt), von denen beispielhaft das Polizeirecht, das Baurecht und das Kommunalrecht genannt seien. Da das Staatsrecht die Grundentscheidungen über die organisierte Staatlichkeit sowie ihr Verhältnis zur Gesellschaft umfasst, ist es von grundlegender Bedeutung für das Verwaltungsrecht. Verwaltungsrecht ist vor allem im Bereich des Gefahrenabwehrrechts zum großen Teil „konkretisiertes Verfassungsrecht“¹².

11 Vgl. *Ch. Herrmann*, Die Rechtsverhältnisse des Verfassungsrechts, Jura 2006, 576 (577 f.); *Herrmann* unterteilt die Rechtsbeziehungen innerhalb der organisierten Staatlichkeit in den Rechtskreis der Verfassungsverbände, also Bund, Länder, Gemeinden und Landkreise und den Rechtskreis der Verfassungsorgane und -organeile; daneben besteht der völker- und europarechtliche Rechtskreis, der die Beziehung Deutschlands zu anderen Staaten, internationalen und supranationalen Organisationen betrifft.

12 Dieser vielzitierte Ausspruch stammt vom ehemaligen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts *Fritz Werner*, Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, DVBl. 1959, 527 ff.

- 7 Der Begriff des **Verfassungsrechts** wird vielfach identisch mit dem Begriff des Staatsrechts gebraucht (materielles Verständnis).¹³ Zuweilen bezeichnet er nur das in der jeweiligen Verfassungsurkunde niedergelegte Staatsrecht (formelles Verständnis).¹⁴ Soweit der Begriff auf den Inhalt einer Verfassungsurkunde verweist, kann er auch vollkommen vom Staatsbegriff gelöst werden¹⁵: Die Verwendung des Verfassungsbegriffs reicht von der Betriebsverfassung über die Kommunalverfassung und die Verfassung der Europäischen Union¹⁶ bis hin zur Verwendung des Verfassungsbegriffs im Völkerrecht.¹⁷
- 8 Das Herzstück des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland findet sich im Grundgesetz, erschöpft sich darin aber nicht, geht also über das Verfassungsrecht im formellen Sinne hinaus. Einfache Gesetze, die staatsrechtliche Regelungen enthalten, sind etwa das Staatsangehörigkeitsgesetz, das Bundeswahlgesetz, das Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten, das Bundesministergesetz oder das Abgeordnetengesetz. Auch Geschäftsordnungen können staatsrechtlichen Inhalt haben, etwa die Geschäftsordnungen des Bundestages, des Bundesrates oder der Bundesregierung. Ganz überwiegend finden sich entsprechende Rechtssetzungsbefugnisse in der Verfassungsurkunde selbst,¹⁸ worin sich die grundlegende Funktion der Verfassung für die gesamte Rechtsordnung zeigt.
- 9 Festzuhalten ist, dass das Staatsorganisationsrecht der Teil des Staatsrechts und damit des Öffentlichen Rechts ist, der sich mit den grundlegenden Entscheidungen über die Konstituierung der Staatsorgane, deren Aufgaben und Rechtsverhältnisse untereinander sowie den Staatsfunktionen und deren Kontrolle befasst.

4. Verfassungsauslegung

- 10 Erkenntnisziel der Rechtswissenschaft als **Rechtsdogmatik**¹⁹ ist es, den Sinn von Rechtssätzen zu ermitteln. Diese Frage stellt sich im Hinblick auf den Sinnzusammenhang innerhalb einer Rechtsordnung wie auch im Hinblick auf den Sinn (die Bedeu-

13 H. Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 1925 (Nachdruck 1966), S. 252f.

14 R. Zippelius/Th. Würtenberger, Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, § 5 Rn. 7, S. 40f.

15 A. Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, Teil 2: Ablösung der Verfassung vom Staat, S. 95 ff. mwN.

16 In bewusster Abgrenzung zum staatsrechtlichen Verfassungsbegriff wurde allerdings häufig vom „Verfassungsvertrag“ bzw. „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ gesprochen, s. etwa die Terminologie im Gesetzentwurf, BT-Dr. 15/4900 oder K.H. Fischer, Der Vertrag für eine Verfassung der Europäischen Union, 2004. Der Verfassungsvertrag scheiterte bekanntlich. Stattdessen trat vom 1.12.2009 der Vertrag von Lissabon in Kraft.

17 Insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention wird als eine die nationalen Verfassungen ergänzende Teilverfassung bezeichnet, vgl. Ch. Walter, Die Europäische Menschenrechtskonvention als Konstitutionalisierungsprozess, ZaöRV 59 (1999), 961 (964); F. Hoffmeister, Die Europäische Menschenrechtskonvention als Grundrechtsverfassung und ihre Bedeutung in Deutschland, Staat 2001, 349 ff.; für Verfassungsregelungen des Völkerrechts (Gewaltverbot, Menschenrechte) s. R. Uerpman, Internationales Verfassungsrecht, JZ 2001, 565 ff.; Ph. Kung, Völkerrecht als Öffentliches Recht – Ein Glasperlenspiel, in: Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, 1995, S. 325 ff.

18 S. Art. 38 Abs. 3 GG für das BWahlG, Art. 45c Abs. 2 GG für das Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Bundestages; Art. 94 Abs. 2 Satz 1 GG für das BVerfGG; Art. 48 Abs. 3 GG für weite Teile des AbgG, hingegen ohne entsprechende grundgesetzliche Ermächtigung das Untersuchungsausschussgesetz (PUAG) oder das BMinG; Geschäftsordnungsautonomie ist für den Bundestag in Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG, für den Bundesrat in Art. 52 Abs. 3 Satz 2 GG und für die Bundesregierung in Art. 65 Satz 4 GG vorgesehen.

19 Demgegenüber fragt die Rechtsphilosophie losgelöst vom geltenden Recht nach der Idee des Rechts und in diesem Zusammenhang nach der Gerechtigkeit (so entwickelte 1971 der Rechtsphilosoph J. Rawls in „A Theory of Justice“ die vertragstheoretische Konzeption der Gerechtigkeit als Fairness, s. hierzu W. Kersting, Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags, 1994, S. 259 ff.); die Rechtstheorie fragt nach den Funktionsbedingungen des Rechts; die Rechtssoziologie fragt empirisch nach den Wirkungen des Rechts; die Rechtsgeschichte erforscht dogmengeschichtlich oder spezifisch historisch die Gründe und Formen des Rechtswandels, näher hierzu N. Horn, Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie, 5. Aufl. 2011, § 3 Rn. 55 ff.

tung) eines Rechtssatzes in Bezug auf ein konkretes Problem.²⁰ Mit der Frage nach Sinn und Bedeutung eines von Menschen geschaffenen Gegenstandes erweist sich die Rechtswissenschaft als eine hermeneutische Wissenschaft. Hermeneutik ist die Lehre vom Sinnverstehen. Rechtsdogmatik ist Bestandteil der Rechtswissenschaft, weil und soweit sie ergebnisoffen mit rational nachvollziehbaren Methoden nach dem Sinn von Rechtssätzen fragt.²¹ Da ihr Gegenstand das geltende Recht ist, ist sie von herausragender Bedeutung für Ausbildung und Praxis. Die anderen Disziplinen der Rechtswissenschaft werden insoweit richtig als Grundlagenfächer bezeichnet, als sie die historischen, philosophischen, soziologischen und theoretischen Grundlagen vermitteln, die einen kritischen Umgang mit dem geltenden Recht ermöglichen, zu seinem richtigen Verständnis beitragen und es für neue Entwicklungen offenhalten.

Den für die Rechtswissenschaft (Rechtsdogmatik) klassischen Kanon von **Auslegungsmethoden** hat *Friedrich Carl von Savigny* (1779–1861) formuliert.²² Ausgangsbasis und Grenze der Auslegung ist der **Wortlaut** eines Rechtssatzes. Die verwendeten Begriffe sind jedoch in der Regel unscharf. Dies zeigt sich selbst bei vermeintlich eindeutigen Bestimmungen angesichts konkreter Streitfälle, die den Text zum Problem werden lassen.

So stellte sich etwa angesichts der Vertrauensfragen von Bundeskanzler *Kohl* und später von Bundeskanzler *Schröder* auf der Grundlage des Art. 68 Abs. 1 GG das Problem, ob diese Frage rein formal und mit dem Ziel, die Rechtsfolge der Parlamentsauflösung herbeizuführen, gestellt werden darf oder ob sie wahrhaftig auf die parlamentarische Bestätigung des Vertrauens in den Kanzler gerichtet sein muss.²³ Auch der Wortlaut des Art. 22 Abs. 2 GG: „Die Bundesflagge ist schwarz-rot-gold.“ ist nicht eindeutig, denn er sagt nichts über die Anordnung der Farben, etwa ob es sich um Kreise oder Farbstreifen handelt, um eine horizontale oder vertikale Ausrichtung.

Um die Mehr- bzw. Vieldeutigkeit von Begriffen zu reduzieren, kommen als weitere Auslegungsmethoden die systematische, die teleologische und die historische Auslegung zur Anwendung.

Die **systematische Auslegung** fragt nach dem Sinn des Wortlauts im Zusammenhang mit dessen Stellung im Gesetz als Ganzes. So folgt etwa aus der Bindung des Gesetzgebers an die Grundrechte gemäß Art. 1 Abs. 3 GG, dass der Begriff „Akt der öffentlichen Gewalt“ im Zusammenhang mit der Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG Parlamentsgesetze umfasst. Aus dem Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts für Parlamentsgesetze (Argument aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, Art. 100 GG) ergibt sich demgegenüber, dass Rechtsschutz durch die in Art. 19 Abs. 4 GG

11

12

20 S. dazu *U. Mager*, „Ist die Jurisprudenz eine Wissenschaft?“, JA Sonderheft 2006, 33 (34): Die Erfassung des Sinnzusammenhangs innerhalb einer Rechtsordnung lässt sich in Anschluss an *Rudolf von Jhering* (1818–1892) als theoretische Rechtsdogmatik, in Bezug auf ein konkretes Problem als praktische Rechtsdogmatik bezeichnen, vgl. *R. v. Jhering*, Ist die Jurisprudenz eine Wissenschaft?, Wiener Antrittsvorlesung vom 16. Oktober 1868. Aus dem Nachlass herausgegeben und mit einer Einführung, Erläuterungen sowie einer wissenschaftlichen Einordnung versehen von *Okko Behrends*, 1998, S. 47 (79 ff.); zur Begriffs- und Interessenjurisprudenz s. *N. Horn*, Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie, 5. Aufl. 2011, § 6 Rn. 149–154.

21 S. dazu *U. Mager*, „Ist die Jurisprudenz eine Wissenschaft?“, JA Sonderheft 2006, 33 ff.

22 *F.C. von Savigny*, System des heutigen Römischen Rechts, Band I, 1840, Viertes Kapitel: Auslegung der Gesetze, § 33 Grundregeln der Auslegung, S. 212 ff.; anstatt teleologischer Auslegung spricht *von Savigny* allerdings von „logischer Auslegung“: zwar ist aus dem Gesetzesgrund ggf. auch korrigierend auszulegen, allerdings hält er es für bedenklich, eine ratio legis bei der Auslegung zu berücksichtigen, die im Gesetz selbst keinen Anhalt findet, s. § 34, S. 216 ff.; zu Leben und Werk s. den Abschnitt zu *Friedrich Carl von Savigny*, in: *G. Kleinheyer/J. Schröder* (Hrsg.), Deutsche und Europäische Juristen aus neun Jahrhunderten, 6. Aufl. 2017 mwN.

23 S. dazu BVerfGE 62, 1 ff. – *Vertrauensfrage Kohl*; BVerfGE 114, 121 ff. – *Vertrauensfrage Schröder*; zur Auslegung s. *U. Mager*, Zur Auslegung und Justitiabilität von Art. 68 GG, Jura 2006, 290 ff. und noch unten Rn. 362 ff.