

Vorlesung Staatsorganisationsrecht

1. Teil: Grundlagen

§ 1 Grundlagen

§ 2 Verfassungsstaatlichkeit

§ 3 Grundprinzipien des Verfassungsrechts

2. Teil: Verfassungsorgane

§ 4 Bundestag

§ 5 Politische Willensbildung

§ 6 Bundesrat

§ 7 Bundesregierung

§ 8 Bundespräsident

§ 9 Bundesverfassungsgericht

3. Teil: Staatsaufgaben

§ 10 Gesetzgebung

§ 11 Verwaltung

§ 12 Rechtsprechung

§ 13 Auswärtige Gewalt

Prüfungsschema: S. 8 f.

Literatur:

I. Allgemeine Lehrbücher zum Staatsrecht insgesamt:

Badura, Staatsrecht, 6. Aufl. 2015

Berg, Staatsrecht, 6. Aufl. 2011

Stein/Frank, Staatsrecht, 21. Aufl. 2010

Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2017

II. Lehrbücher zum Staatsorganisationsrecht:

Battis/Gusy, Einführung in das Staatsrecht, 5. Aufl. 2011

Degenhart, Staatsrecht I, 31. Aufl. 2015

Gröpl, Staatsrecht I, 8. Aufl. 2016

Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1999

Ipsen, Jörn, Staatsorganisationsrecht (Staatsrecht I), 28. Aufl. 2016

Korioth, Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht, 3. Aufl. 2016

Maurer, Hartmut, Staatsrecht I, 7. Aufl. 2017

Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 2. Aufl. 2015

v. Münch/Mager, Staatsrecht I, 8. Aufl. 2015

Papier/Krönke, Grundkurs Öffentliches Recht 1, 2. Aufl. 2015

III. Fallsammlungen und Übungsbücher:

Bumke/Voßkuhle, Casebook Verfassungsrecht, 7. Aufl. 2015

Heimann/Kirchhof/Waldhoff, Verfassungsrecht und Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2010

Kilian/Eiselstein, Grundfälle im Staatsrecht, 5. Aufl. 2011

IV. Lehrbücher zum Verfassungsprozessrecht:

Benda/Klein, Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts, 3. Aufl. 2011
Fleury, Verfassungsprozessrecht, 10. Aufl. 2015
Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2015
Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991
Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 10. Aufl. 2015

V. Kommentare und Handbücher

Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 11 Bände, 3. Aufl. (seit 2003)
Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (seit 1980)
Dreier, Horst (Hrsg.), Kommentar zum GG, 3 Bände: Band 1, 3. Aufl. 2013; Band 2, 3. Aufl. 2015; Band 3, 2. Aufl. 2008
Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, mehrere Bände (Lsbls.)
Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar, 14. Aufl. 2016
Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, mehrere Bände (Lsbls.)
v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, 3 Bände, 6. Aufl., 2010, 7. Aufl. soll demnächst erscheinen
Maunz/Dürig, Grundgesetz, mehrere Bände (Lsbls.)
v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2012
Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2014

VI. Rechtsvergleichung

Classen, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 2013
v. Bogdandy/Cruz-Villalón/Huber (Hrsg.), Handbuch Ius publicum europaeum, 2 Bände, 2007/2008

1. Teil: Grundlagen

§ 1 Einführung

I. Der Staat

1. Ein Staat besteht aus
 - Staatsgebiet (vgl. auch Präambel)
 - Staatsvolk (Summe der Staatsangehörigen; vgl. auch Art. 116)
 - Staatsgewalt = seine Besonderheit (im Vergleich zum Einzelne/den Privaten)
2. Der Staat ist Träger hoheitlicher Gewalt. Dementsprechend (vgl. auch Art. 20 Abs. 3)
 - stellt er die Rechtsordnung bereit (= Gesetzgebung),
 - führt er diese aus (= Verwaltung)
 - und entscheidet Streitigkeiten an diesem Maßstab verbindlich (= Rechtsprechung).
3. Da die Anwendung von Gewalt zur verbindlichen Festlegung und zur Durchsetzung von Normen erforderlich ist, bestehen
 - ein Gewaltverbot für Private,
 - ein Gewaltmonopol zugunsten des Staates,
 - eine besondere Verantwortung des Staates.

II. Das Grundgesetz als Grundlagen der Staatsorganisation

1. Das Grundgesetz als Grundlage der staatlichen Ordnung

Das Grundgesetz ist die Grundlage der staatlichen Ordnung, es enthält die Staatsverfassung (aber allenfalls indirekt die Gesellschaftsverfassung)

2. Zentrale Elemente des Grundgesetzes

Art. 79 Abs. 3: Identitätskern der Verfassungsordnung (Änderung nur durch Revolution)

→ Art. 1 (Mensch) und Art. 20 (Staat)

Reihenfolge wurde bewusst gewählt:

Der Mensch steht im Mittelpunkt

Der Staat ist um des Menschen willen da

3. Staatsorgane und -prinzipien

Staat braucht als juristische Person besondere Organe, um handlungsfähig zu sein

(→ Teile III bis IX des Grundgesetzes)

Regelungen sind eingebunden in grundlegende Prinzipien (Art. 20 Abs. 1; → § 3):

Staatlichkeit

Demokratie

Sozialstaat

Bundesstaat

Republik

verschiedene Einzelprinzipien der *Rechtsstaatlichkeit*, insbesondere:

Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2, 3) und Rechtsbindung (Art. 20 Abs. 3)

III. Der Einzelne und der Staat

	Einzelner	Staat
Entscheidungen	frei	auf Gemeinwohl festgelegt
Legitimation	nicht erforderlich	vom Volk
Gesetz	Schranke (alles erlaubt, was nicht verboten)	Grundlage (Ermächtigungsgrundlage, Gesetzesvorbehalt)
Gewalt	(grundsätzlich) verboten	(im Rahmen der Gesetze) vorgesehen

IV. Verfassungsgeschichtlicher Überblick

1. Daten und Fakten zur Verfassungsgeschichte

842/870/911 Herausbildung Deutschlands

→ Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation

seit 1648: Souveränität der Einzelstaaten

1806: Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation

1815: Deutscher Bund

1848: Revolution mit Versuch der Schaffung einer demokratischen Reichsgewalt

1867/71: Norddeutscher Bund/Deutsches Reich

1918/19: Weimarer Republik

1933 Machtübernahme durch die Nazis

1945 Kapitulation (nicht: Auflösung) des Deutschen Reiches

2. Herausbildung des modernen Verfassungsstaates

Mittelalter: personale Herrschaftsstrukturen (Lehenssystem)

Moderne Staatlichkeit (Staat als abstrakte Erscheinung): Phänomen der Neuzeit (Frankreich)

Moderne Verfassungsprinzipien (Demokratie und Rechtsstaatlichkeit): Entwicklung vor allem in der Aufklärung

Realisierung in Großbritannien dank einer allmählichen Entwicklung

in Frankreich und den USA seit Ende des 18. Jahrhunderts nach Umbrüchen

in Deutschland im Laufe des 19. Jahrhunderts

3. Entstehung des Grundgesetzes

"Frankfurter Dokumente" 1.7.1948 Auftrag an MPen

Konferenz der Ministerpräsidenten 1948 → Herrenchiemsee-Entwurf

Parlamentarischer Rat: 65 Vertreter der westdeutschen Landtage (1.9.1948 - 8.5.1949)

Grundgedanken: kein erneutes Desaster wie Weimar →

- Stabilität der Staatsorgane
- wenig plebiszitäre Elemente
- wehrhafte Demokratie (→ Art. 21 Parteiverbot)
- ehrliche Verfassung (einklagbare Rechte, effektiver Rechtsschutz)
- Übergangsverfassung
- eine Intervention der Militärgouverneure sorgte für eine Stärkung der Länder

§ 2 Verfassung und Verfassungsrecht

I. Funktion und Begriff der Verfassung

1. Funktion der Verfassung

Der Staat bzw. die Staatsgewalt werden durch das Grundgesetz

- organisiert (handlungsfähig gemacht) und
- begrenzt (dem Handeln werden Grenzen gezogen)

→ Staatsorganisationsrecht regelt:

(1) notwendigerweise

- a) die Existenz der Staatsorgane (einschl. deren Zusammensetzung)
- b) und die Aufgaben ("Zuständigkeiten") der Staatsorgane

(2) demgegenüber nur, soweit erforderlich:

- a) Form und Verfahren, in denen Staatsorganen entscheiden
- b) Inhalt der Tätigkeit der Staatsorgane (im Rahmen ihrer Aufgaben),

(3) und zwar unter Beachtung von und durch sachgerechten Ausgleich zwischen den verschiedenen Staatsstrukturprinzipien (→ § 3)

dabei bildet die Verfassung nur einen Rahmen für die Politik, denn diese beschränkt sich in einem demokratischen Staat nicht auf einen Verfassungsvollzug

2. Historische Bedeutung der Verfassung

Verfassungen im genannten Sinne gibt es erst seit dem 18. Jahrhundert

Sinn der Forderung nach einer Verfassung:

umfassende Bindung und zugleich demokratische Legitimation der Herrschaftsgewalt

→ nicht nur formale Bedeutung (→ 3.), sondern auch Forderung nach Dokument mit besonderer inhaltlicher Qualität

3. Heutiger Verfassungsbegriff

rein formales Verständnis:

- besonderer Rang (→ II.)
- erschwerte Änderbarkeit (→ III.)

II. Der besondere Rang der Verfassung

1. Normenpyramide

Denkbare Lösungen für den Konflikt zwischen zwei Normen

- zeitlich: jüngeres Gesetz vor älterem
- spezielles Gesetz vor allgemeinem
- Rang: hier von Interesse: Verfassung ist ranghöchste Norm im innerstaatlichen Recht

Normenpyramide (auf Bundesebene):

- Verfassung (siehe auch Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 für GR)
- Gesetz iS des formellen Gesetzes (vom Bundestag beschlossen) → Art. 76 ff.
- Rechtsverordnung (Art. 80; durch Exekutivorgane (Regierungen, Ministerien))
und Satzung (erlassen von Körperschaften)

daneben/im Rang darunter: Landesrecht (Art. 31):

- Verfassung
- Gesetz iS des formellen Gesetzes (vom Landtag beschlossen) → Art. 55 LV
- Rechtsverordnung (Art. 57 LV; Exekutivorgane (Regierungen, Ministerien));
und Satzung (Gemeinden, Universitäten mit Vertretungskörperschaften)

Ggf. kann ein Konflikt zwischen Normen verschiedener Ebenen durch Auslegung beseitigt werden (Orientierung am höherrangigen Recht: verfassungskonforme Auslegung)

allerdings: Art. 70 ff.: Gesetzgebungskompetenzen sind verteilt: die Länder sind nur zur Gesetzgebung befugt, soweit nicht der Bund zuständig → Konflikte werden vermieden → Rangfrage stellt sich nicht

Bedeutung der Normenpyramide für eine Falllösung

a) Prüfung einer Norm immer nur an Normen höherrangiger Stufe

nie: Prüfung an gleichrangigen oder an niederrangigen Normen

→ Verfassungsänderung: nie an Verfassung selbst zu messen, sondern nur an Art. 79 Abs. 3

b) Verfassung kann die Auslegung des einfachen Rechts beeinflussen

(„verfassungskonforme Auslegung“) → 2.

2. *Verfassungskonforme Auslegung*

wenn mehrere Interpretationsmöglichkeiten eines Gesetzes bestehen, von denen eine verfassungsmäßig, die andere verfassungswidrig ist, ist die verfassungsmäßige

Interpretation heranzuziehen

Praxis geht zT sehr weit

III. Verfassunggebung und Verfassungsänderung

1. Verfassunggebung

Legitimation des Gesetzes: Art. 76 ff. → Gesetzgebungsverfahren

Staatsorgane, die Gesetze erlassen, sind durch Verfassung konstituiert ("verfasste Gewalt – pouvoir constitué“)

→ finden in der Verfassung Grundlage für Geltungsanspruch und damit – der Idee nach – auch für ihre Legitimität

Verfassung selbst → verfassungsgebende Gewalt (pouvoir constituant):

Demokratie: Staatsvolk; Idee:

- in einem historischen Akt findet sich das Staatsvolk zusammen (frz. Revolution)

zB: erste demokratische Verfassung Deutschlands: Weimarer Nationalversammlung, extra zu diesem Zweck gewählt; dann Volksabstimmung

→ Legitimation GG zunächst problematisch;

- aber auf die Dauer ist einmalige Abstimmung ohnehin problematisch, Akzeptanz ebenfalls wichtig

zudem: Möglichkeit der Änderung

2. Verfassungsänderung

Verfahren der Verfassungsänderung: Art. 79 → besonderes Verfahren
(nur) durch gesetzgebende Organe (Art. 79) mit 2/3 Mehrheit der Mitglieder

Erfahrungen mit Weimar/Nazizeit → Schutz der Verfassung

→ Verbot der "Verfassungsdurchbrechung" (Art. 79 Abs. 1 S. 1)

Praxis Weimar: wenn ein Gesetz mit verfassungsändernder Mehrheit verabschiedet worden war, galt es als verfassungsmäßig

Sinn: Formenklarheit

→ Art. 79 Abs. 3: Grenzen der Verfassungsänderung:

Der verfassungsändernde Gesetzgeber besteht aus Organen, die nach der geltenden Verfassung bestellt sind; Konsequenzen

→ diese Organe dürfen ihre Legitimationsgrundlage nicht beseitigen

→ gewisse Änderungen sind ohne Rückkoppelung zur verfassungsgebenden Gewalt unzulässig

→ aber: Änderungen der Ausprägungen im GG möglich

→ keine Geltung von Art. 79 Abs. 3 GG bei der Verfassungsneuschöpfung nach Art. 146 GG (str.)

IV. Interpretation der Verfassung

Eigenheiten: Grundgesetz verwendet viele sehr offene Begriffe und regelt Probleme selten abschließend

Konsequenzen für Auslegung:

allgemeine Grundsätze: speziell im VerfassungsR:

- Wortlaut

- systematisch

Einheit der gesamten Verfassung: Wegen der Allgemeinheit der verfassungsrechtlichen Normen ist selten eine Norm allein relevant, "schonender Ausgleich"/"praktische Konkordanz" (etwa: Problem der Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt):

- Sinn und Zweck

- historisch:

Staatsorganisation eher ja, GR eher weniger

Berücksichtigung des Charakters der Verfassung als Rahmenrecht → keine allzu rigide Auslegung (demokratischer Spielraum des Gesetzgebers)

V. Prüfungsschema

→ Aufgabe in Klausur (im Regelfall): Bewertung staatlichen Handelns an Hand der Verfassung

1. Häufiges Problem (siehe auch oben II.)

Normen weisen eher Prinzipiencharakter auf, sind nicht sehr präzise

→ mehrere, tendenziell gegenläufige Normen müssen miteinander in „praktische Konkordanz“, in einen „schonenden Ausgleich“ gebracht werden

Sinnvoll: Beginn einer Prüfung mit der Norm, die zum Problem am meisten aussagt, dann prüfen, ob es weitere Normen gibt, denen man ebenfalls etwas zum Problem entnehmen kann

2. im Einzelnen (vgl. schon oben I.)

- Zuständigkeit: wer durfte/musste handeln
durfte der, der gehandelt hat?
- Verfahren, Form: wie durfte/musste gehandelt werden?
hat der, der gehandelt hat, formal korrekt gehandelt?
- Inhalt: ist das Handeln/Unterlassen inhaltlich korrekt?
- Abgrenzung: Verfahren/Form: Äußerlichkeiten gegen Inhalt

3. Prüfungsschema:

Herangehen an die einzelnen Problemfelder ist im Einzelnen unterschiedlich

a) Zuständigkeit eines Organs:

muss positiv in der Verfassung geregelt sein, denn:

staatliches Organ braucht rechtliche Grundlage für das Handeln (oben I 1 (1))

solange keine Zuständigkeit besteht, ist kein staatliches Handeln möglich

Verfassung insoweit nicht nur "Rahmen" (oben I am Ende), sondern existenznotwendig ("Nagel")

- aa) Suche nach Normen, die die Zuständigkeit *begründen*
- bb) evtl. Suche nach Normen, die Gegenläufiges aussagen, und
- cc) Lösung im Weg des Ausgleiches

Dann:

b) Form, Verfahren:

nicht durchweg rechtlich normiert; zum Teil gar nicht, zum Teil

partiell, zum Teil vollständig durchnormiert, aber: auch nicht nötig (oben I 1 (2))

Bild vom Rahmen passt gut

- aa) gibt es Verfassungsnormen, die etwas zum gewählten Verfahren und Form regeln und hier *nicht beachtet* wurden?
- bb) evtl. Suche nach Normen, die Gegenläufiges aussagen, und
- cc) Lösung im Weg des Ausgleiches

c) Inhalt des staatlichen Handelns:

wie bei Form, Verfahren

ist auch selbstverständlich in einer Demokratie (demokratisch legitimierte Organe sind ihrer Entscheidung grundsätzlich frei)

- aa) Suche nach Normen, die etwas zum Inhalt regeln und gegen die *verstoßen* wurde?
- bb) evtl. Suche nach Normen, die Gegenläufiges aussagen, und
- cc) Lösung im Weg des Ausgleiches

VI. Das BVerfG als Hüter der Verfassung

1. Grundprinzipien

- Enumerationsprinzip: keine umfassende Zuständigkeit des BVerfG für alle „verfassungsrechtlichen“ Streitigkeiten, sowie wie die Verwaltungsgerichte nach § 40 VwGO für die verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten zuständig sind, sondern nur für einzelne, speziell geregelte Konstellationen
- Frage nach der Zuständigkeit des BVerfG im Allgemeinen macht fallbezogen wenig Sinn; das BVerfG ist zuständig, wenn alle Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind

- systematischer Überblick über die Verfahrensarten:

	Streitigkeiten von Verfassungsorganen	Streitigkeiten aus Bürgersphäre
Ast. muss eigene Rechte geltend machen	Organstreit/Bund-Länder-Streit	Verfassungsbeschwerde
Ast. hat nur ein objektives Interesse an Klärung	abstrakte Normenkontrolle	Konkrete Normenkontrolle

zu prüfen ist immer

- Beteiligte (wer ist es/erfüllt er die Voraussetzungen; immer Ast., zT auch Agg.)
- Verfahrensgegenstand (welcher ist es/erfüllt er die Voraussetzungen; bei Vf mit Agg. auch: dessen Bezug zu diesem)
- Antragsbefugnis (Grund für Antrag, häufig: Bezug Ast. zum Verfahrensgegenstand)
- Form und Frist
- zT weitere Voraussetzungen

2. Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG)

a) Zulässigkeit

aa) Beteiligte: Verfassungsorgane und andere Beteiligte

Antragsteller (§ 63 BVerfGG): auch Teile von Verfassungsorganen (soweit eigene R vorhanden: Normen benennen)

und Antragsgegner

jeweils: wer ist Ast/Ag; kann Betr Ast/Ag sein

bb) Antragsgegenstand (§ 64 BVerfGG): Maßnahme, die AG zuzurechnen ist

cc) Antragsbefugnis: Rechte des Ast werden (durch Maßnahme Ag) verletzt/gefährdet
genauer: Ag verletzt/gefährdet aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis erwachsende (verfassungsrechtliche) Rechte und Pflichten

dd) Form: Bezeichnung der Maßnahme (§ 64 Abs. 2 BVerfGG)

ee) Frist: 6 Monate ab Bekanntwerden (§ 64 Abs. 3 BVerfGG)

ff) Ergebnis

b) Begründetheit: Antrag ist begründet, wenn der Ast. durch die angegriffene Maßnahme/das angegriffene Unterlassen in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt ist

→ Kritik an Maßnahme: ggf. Beginn mit der Verfassungsmäßigkeit der Maßnahmen, dann: mögliche Verletzung verfassungsmäßiger Rechte

→ Anspruch auf Maßnahme: Anspruchsgrundlage

Im Ergebnis ergeht eine Feststellung (§ 67 BVerfGG): mehr nicht

→ angegriffene Maßnahme wird nicht aufgehoben

→ Politik muss Schlussfolgerungen ziehen

3. Zur Dichte der Kontrolle durch das BVerfG:

Wie intensiv darf das BVerfG die anderen Verfassungsorgane kontrollieren und ggf. seine Einschätzungen an deren Stelle setzen?

Problem der Kompetenzabgrenzung zwischen Staatsorganen:

Klärung spezifisch juristischer Fragen (Auslegung): BVerfG kann uneingeschränkt kontrollieren

Bei der Subsumtion ist ggf. Vorsicht geboten (kann das Gericht es wirklich besser wissen?)

§ 3 Grundprinzipien des Verfassungsrechts

I. Grundlagen

Staatsstrukturbestimmungen: bestimmen die Struktur des Staates

→ gedankliches „Fundament“ der Regelungen zu den einzelnen Organen

Staatszielbestimmungen: bestimmen das Ziel staatlicher Tätigkeit

Art. 20 (und 28 und 79 III), aber Vorsicht: nicht alles, was im GG steht, ist zwingende Konsequenz aus Art. 20

vielmehr unterschiedliche Konkretisierungen möglich

II. Staatlichkeit

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein (souveräner = nach außen und innen voll handlungsfähiger) Staat

III. Demokratie

1. Inhalt

Demokratie = Volksherrschaft

- wenn Gewalt zulässig ist, dann muss sie auch besonders legitimiert sein
- Rechtfertigung muss vom Volk kommen

Nicht allein ausreichend: Gewalt wird zum Wohl des Volkes ausgeübt (wäre theoretisch auch in einer Diktatur möglich), sondern: vom Volk bestimmt

→ Selbstbestimmungsrecht des Volkes

2. Ausgestaltung als repräsentative Demokratie

Ausgestaltung: kaum unmittelbare Ausübung durch Volk (nur Art. 29)

sondern stark repräsentative Struktur (vgl. etwa Art. 76 ff.):

- Ausübung Staatsgewalt durch zuständige Organe → institutionelle Legitimation
- Bestimmung des Inhalts staatlichen Handelns: → sachliche Legitimation (Gesetze, parl. Kontrolle der Verwaltung, WeisungsR innerhalb der Verwaltung)
- Bestimmung der Inhaber staatlicher Ämter → personelle Legitimation (Wahl, Ernennung)

Insgesamt muss durch die verschiedenen Elemente („Legitimationsketten“) ein „hinreichendes Niveau“ demokratischer Legitimation gewährleistet werden

3. Deutsches Volk

Summe der Staatsangehörigen → Ausländer wirken nicht mit

(vgl. auch Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG zum Kommunalwahlrecht für Ausländer)

4. Anwendungsbereich des Demokratieprinzips:

nur für staatliche Gewalt, dort aber umfassend

- keine demokratiefreien Räume im staatlichen Bereich
- kein Erfordernis demokratischer Legitimation im außerstaatlichen Bereich ("Demokratisierung der Gesellschaft")
- Mitbestimmung im Unternehmen: Problem der Grundrechte

IV. Bundesstaat

1. Strukturprinzip im Grundgesetz

Bundesstaat: zwei in ihrer Existenz voneinander unabhängige Ebenen der Staatlichkeit

- Gesamtstaat (Bundesrepublik)

- Land Mecklenburg-Vorpommern und 15 andere Länder
- aber:
- Länder haben nach außen keine Souveränität
- der Bund hat die Kompetenzkompetenz = das Recht, festzulegen, wer welche Kompetenzen besitzt

2. Abgrenzung der Hoheitssphären

Bürger darf sich nicht zwei sich widersprechenden Hoheitsgewalten ausgesetzt sehen
 → Koordination der Staatsgewalt ist nötig
 geschieht durch Kompetenzzuordnung (Zuständigkeitsverteilung)
 ausdifferenziert nach den verschiedenen Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung usw.)
 Grundregel: Art. 30: Länder sind zuständig
 Aber zugleich: fairer Umgang der Akteure miteinander (Bundestreue)

3. Institutionelle Verbindungen → Bundesrat (vgl. § 6)

4. Sachliche Rechtfertigung der Bundesstaatlichkeit

- a) historische Entwicklung (aber: Praxis)
- b) sachlich: Teil der Gewaltenteilung

5. Landesverfassungen

Bundesländer sind Staaten mit eigenen Verfassungen
 Grenzen: Art. 28: Modell des Grundgesetzes (mehr als Art. 20?)

6. Territoriale Fragen (Neugliederung): Art. 29, Art. 118, 118a

Politisch schwer umzusetzen
 Effekt wäre vermutlich begrenzt

V. Republik

Staatsoberhaupt ist kein Monarch, sondern gewählt
 oder: Ausrichtung des Staates auf das Gemeinwohl

VI. Sozialstaatsprinzip

Staatszielbestimmung, die den Staat auf ein sozial gerechtes Gemeinwesen verpflichtet
 → Existenzminimum für jeden (individuelle Perspektive)
 → Ausgleich sozialer Unterschiede (kollektive Perspektive)
 aber: praktische Bedeutung ist gering, da das Prinzip in starkem Maße auf Konkretisierung – durch die Gesetzgebung – angewiesen ist

VII. Rechtsstaatsprinzip

in Art. 20 nicht ausdrücklich verankert, aber in Art. 28
 Teilaspekte auch in Art. 20:

- Bindung an Verfassung, Gesetz und Recht (Abs. 3)
 - Gesetzgebung: macht Regeln im Rahmen der Verfassung
 - Verwaltung: führt Regeln aus: aktiver Arm des Staates
 - Justiz: entscheidet im Streitfall → Fixierung allein auf das Recht
- Gewaltenteilung (Abs. 2):
 - bedeutet keine strikte Trennung der Gewalten (Ausnahme: Justiz wegen Art. 97)

- bei Abgrenzungsproblemen betont das BVerfG, dass dasjenige Organ für eine Entscheidung zuständig sein soll, das nach Aufgabe, Zusammensetzung und Verfahren ein möglichst richtiges Ergebnis sichert
BVerfGE 68, 1 (86); 98, 218 (252)

Wichtig auch: Organtreue (fairer Umgang der Organe miteinander)

weitere rechtsstaatliche Prinzipien:

- Gewährleistung von Individualrechten (→ Grundrechte)
- Rechtsschutz (→ Art. 19 Abs. 4)
- Messbarkeit, Voraussehbarkeit staatlichen Handelns (→ Vertrauensschutz, Grenzen der Rückwirkung)

neben diesen formalen Elementen verpflichtet die Rechtsstaatlichkeit inhaltlich auf Gerechtigkeit

VIII. Umweltschutz (Art. 20a)

1994 in GG eingefügt (und nicht durch Art. 79 Abs. 3 geschützt)

Staatszielbestimmung (vergleichbar mit Sozialstaatsprinzip), hier mit ausdrücklicher Betonung der Rolle der Gerichte

IX. Widerstandsrecht (Art. 20 Abs. 4)

1968 in GG eingefügt (und daher nicht durch Art. 79 Abs. 3 geschützt)

weist nur symbolischen Charakter auf

2. Teil: Verfassungsorgane

§ 4 Der Bundestag

I. Aufgaben

1. Allgemein: Repräsentation des Volkes

Bundestag bildet das zentrale Element der demokratischen Legitimation durch das Volk:

Bundestag soll das deutsche Volk (insgesamt) vertreten

nicht als Spiegelbild der Einzelinteressen, sondern

durch deren Zusammenführung zu einem einheitlichen Staatswillen

→ Aufgabe für jeden Abgeordneten

→ Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten

→ Ziel ist aber letztlich nur durch Vielzahl der Abgeordneten zu erreichen

vom Parlament gebildeter Staatswille deckt sich aber nicht notwendigerweise mit dem

wirklichem Volkswillen; dieser aber ist ohnehin nicht als solcher feststellbar

der Legitimation des Bundestages durch Volk dient die Wahl (auf Zeit),

der weiteren Rückkoppelung zum Volk dient die Öffentlichkeit der Diskussionen im

Bundestag (Art. 42 Abs. 1)

2. Konkret:

- neben der Repräsentation des Volkes ganz allgemein

- Gesetzgebung: § 10

- Kreation (anderer Verfassungsorgane): §§ 7 II 1 (BKanzler), 8 II (BPräs), 9 II 2 (BVerfG)

- Kontrolle der Regierung: § 7 IV

II. Zusammensetzung

1. Allgemeines

Art. 38: Die Abgeordneten sind

Vertreter des ganzen Volkes (oben unter I.)

und deswegen unabhängig

2. Sicherung der Unabhängigkeit

- a) gegenüber dem Staat: Art. 46: Indemnität und Immunität
(nicht für Abg. disponibel)
Art. 47: Zeugnisverweigerungsrecht
- b) gegenüber den Parteien Art. 38
- c) gegenüber Lobby: Art. 48 Abs. 3: in Höhe angemessene, durch
Parlament selbst festzulegende Diäten (§ 11 AbgG)
→ Nebentätigkeiten → Anzeigepflichten (§§ 44a ff.
AbgG; dazu BVerfGE 118, 277)

3. Mitwirkung der Abgeordneten im BTag

gleichberechtigte Mitwirkung aller Abgeordneten im BTag (Art. 38)

Rederecht

Stimmrecht (bzw. Beteiligung an Wahlen)

Frage- und Informationsrecht (auch über Art. 43 hinaus) → unten § 7 IV

Recht, parlamentarische Initiativen zu ergreifen (einschl. Verpflichtung BTag, darüber zu beraten und zu entscheiden)

Recht auf Zusammenschluss in Fraktionen

zum fraktionslosen Abgeordneten BVerfGE 80, 188 (218)

4. Wahl des BTages

a) Wahlgrundsätze Art. 38

- frei: → geheim: wichtig: kein Verzicht
- unmittelbar: keine Verfälschung durch Einschaltung von Mittelsmännern
- allgemein: alle Deutschen
- gleich: Zählwertgleichheit und in Grenzen Erfolgswertgleichheit

b) Wahlberechtigung:

Allgemeinheit: alle Deutschen = Summe aller Staatsangehörigen

(Volk iSv Art. 20 II ist Staatsvolk)

Staatsangehörigkeit: Erwerb (nach § 4 StaatsangehörigkeitsG) durch

Abstammung von einem dt. Elternteil oder

Geburt in Deutschland, wenn ein Elternteil sich langfristig und

gesichert in Deutschland aufhält (aber: wenn parallel ausl.

Staatsangehörigkeit erworben wird, muss man sich i.d.R. entscheiden)

Integration der Ausländer (nur) durch Einbürgerung

Einschränkungen des WahlR (Alter, Auslandsdeutsche, Straftäter, volle Betreuung: §§ 12 f.

BWahlG); Legitimation str.

c) Wahlsystem

Hälfte Abg.: Wahl im Wahlkreis (1. Stimme): Mehrheitswahl

Hälfte Abg.: über Landesliste (2. Stimme)

Sitzverteilung

- auf Parteien: nach Anteil der Zweitstimmen

- auf Personen: WK-Abgeordnete; Ergänzung durch Listenvertreter; ggf. Überhangmandate

(mehr WK-Mandate als Sitze über Landesliste) denkbar (§ 6 Abs. 4 BWahlG)

Wahlrechtsgleichheit fordert ab 15 Überhangmandaten deren Ausgleich: BVerfGE 131, 316
(zweifelhaft) → BWahlG sieht vollen Ausgleich vor (§ 6 Abs. 5 BWahlG)

→ (ggf. substantielle) Vergrößerung BTag wahrscheinlich

Ausnahme: keine Berücksichtigung von Listen mit weniger als 5 % oder 3 WK (§ 6 Abs. 3 BWahlG)

zur 5 %-Klausel: BVerfGE 1, 248 (256); 4, 31 (40), 34, 81 (99)

zur dt. Einheit: BVerfGE 82, 322 (337 ff.)

zu mind. 3 WK: BVerfGE 95, 408

d) Wahlvorschläge

Vorschläge (§§ 18 ff. BWahlG): Listenvorschläge nur von Parteien (§ 27 BWahlG), denn nur Parteien unterliegen besonderen Verpflichtungen nach Art. 21 (innerparteiliche Demokratie)

e) Wahlakt

Urnenwahl ist der Regelfall;

Briefwahl gewährleistet nicht in vollem Umfang die Geheimheit

→ muss die Ausnahme bleiben

f) Wahlprüfung: Art. 41 GG, Wahlprüfungsg

→ Bundestag, BVerfG

5. Wahldauer:

4 Jahre: Kompromiss zwischen Effizienz und demokratischer Legitimation

Bundestagsauflösung: nur in politischen Krisensituationen

- Art. 63 Abs. 4: Wahl eines BKanzlers ohne absolute Mehrheit

- Art. 68 Abs. 1: (in realer Vertrauenskrise gestellte) Vertrauensfrage findet keine Mehrheit (BVerfGE 62, 1; 114, 121)

Mandatsniederlegung durch einzelnen Abgeordneten: Teil seiner Freiheit nach Art. 38

III. Geschäftsordnung

Regelwerk für Parlamentsarbeit: Art. 40 (nur Binnenwirkung im Parlament)

Gesetzliche Regelungen: nur im Ausnahmefall (BVerfGE 70, 324, 361)

Wichtig: Verstoß gegen GO ist als solcher kein Verfassungsverstoß → vor dem BVerfG nicht zu rügen

Ausnahme: GO stellt zwingende Ableitung aus GG dar

IV. Organe, Institutionen BTag

1. Präsident (Art. 40)

Sitzungsleitung (→ Befugnisse gegenüber Abgeordneten)

Hausrecht einschl. Polizeigewalt

Leitung Bundestagsverwaltung

Vertretung durch Vizepräsidenten

2. BTagsverwaltung

3. Fraktionen: "Parteien im Parlament"

Zusammenschluss der Abgeordneten einer Partei

Voraussetzung: Mindeststärke 5 % der Mitglieder des BTages

darunter: „Gruppe“: Mitwirkungsrechte in beschränktem Umfang (BVerfGE 84, 304)

4. *Ältestenrat* (Präsident, Vizepräsidenten, weitere, von Fraktionen benannte Mitglieder):

organisiert, leitet und koordiniert parlamentarische Arbeit:

- Festlegung Tagesordnung
- Gestaltung Aussprache (Rededauer, s.u.)

5. *Ausschüsse*: (vgl. Art. 44, 45, 45a, 45c)

spezialisierte Organe des Bundestages

bereiten Entscheidungen durch Beschlussvorlagen vor (§ 54 GOBT)

leisten die eigentliche Sacharbeit

6. *Gruppe/Fraktionslose Abgeordnete*

BVerfGE 84, 304

V. Verfahren: Gang der Beratungen

1. Verfahren

a) Plenum:

Tagesordnung: Festlegung durch Ältestenrat

Debatte: erfolgt öffentlich (Art. 42)

Redezeit: (gerechte) Verteilung auf Fraktionen, aber: Minderheiten sind zu berücksichtigen

b) Ausschüsse: Vorlagen werden regelmäßig an Ausschüsse überwiesen, die endgültige Beschlussvorlage erarbeiten (vgl. zu Einzelheiten: § 10 IV 2)

2. Beschluss

a) Mehrheit: 42 Abs. 2 (idR relative Mehrheit)

b) Legitimität des Mehrheitsprinzips

in offener, pluralistischer Demokratie sind mehrere Auffassungen über richtige politische Entscheidung möglich

→ Mehrheitsprinzip ist Konsequenz der formalen Gleichheit der Abgeordneten

führt aber nicht notwendig zu einer "besseren" Entscheidung

sondern ist die Konsequenz der Einsicht, dass es einen klaren Maßstab dafür, was besser ist, nicht gibt und nicht geben kann

Immerhin: Entscheidung wird erst nach besonderem Verfahren getroffen, in dem sich auch die Opposition einbringen kann (Ausschussberatungen)

Ausnahmen: - Minderheitenschutz (bei Ausübung der parlamentarische Kontrolle)

- Essentialia der demokratischen Ordnung selbst

- langfristige, irreversible Entscheidungen? wohl nicht

c) Verfahren der Mehrheitsfindung

d) Beschlussfähigkeit:

Beschlussfähigkeit: setzt Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder voraus

aber: Überprüfung nur auf Antrag hin (Fraktion, 5 %), § 45 GOBT

Problem: Sicherung der umfassenden Repräsentation (Art. 20; BVerfGE 44, 308)

3. Sicherung der Disziplin

VI. Streitigkeiten

ggf. Organstreit vor BVerfG

Fraktionen können (für diesen) auch Rechte des BTages geltend machen, ggf. auch gegen den BTag selbst (vgl. BVerfGE 123, 267 (338))

§ 5 Politische Willensbildung

I. Parteien

1. Sinn einer Partei

§ 1 PartG: ständige lebendige Verbindung zwischen Volk und Staatsorganen und notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung

→ in sachlicher Hinsicht: Organisation und Bündelung der Willensbildung

→ in personeller Hinsicht: Aufstellung von Kandidaten für die Wahlen zu den staatlichen Parlamenten

Abgrenzung zu (anderen) Vereinen: Parteien beteiligen sich an Wahlen (vgl. auch § 2 PartG), unterliegen damit aber auch besonderen Pflichten (innere Demokratie, finanzielle Transparenz)

→ erklärt Sonderstellung der Parteien im Wahlrecht

2. Besonderheiten des Rechtsregime der Partei (Überblick)

a) Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 Satz 2): in der Sache kein Unterschied zu Vereinen (Art. 9)

b) Verbot: Art. 21 Abs. 2: durch das BVerfG (Verein: Art. 9 Abs. 2: durch die Verwaltung)

c) innere Ordnung: muss demokratisch sein (Art. 21 Abs. 1 Satz 3); Verein: frei

d) öffentliche Rechenschaft über Finanzmittel nur bei Parteien

e) Staatsfreiheit (Demokratie bedeutet Willensbildung von unten nach oben);
bei Vereinen: nicht zwingend

f) Name (§ 4 PartG)

3. Innere Ordnung der Partei

Normative Grundlagen: Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG, §§ 6 ff. PartG; Satzung

Kompromiss zwischen Parteienfreiheit und Nähe zu Staatsorganisation

Mitgliedschaft: Aufnahme: frei: § 10 PartG

Ende: Austritt; Ausschluss: unter engen Voraussetzungen (§ 10 PartG und Satzung) nach Entscheidung Schiedsgericht (§ 14 PartG) mit Nachkontrolle durch ordentliche Gerichte (§§ 1025 ff. ZPO)

Gliederung der Partei in Bundes-, Landes etc. Verbände

Untergliederungen müssen über angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten verfügen

zentrale Rolle der Mitglieder-/Vertreterversammlung (vgl. auch Art. 21 Abs. 1 Satz 3):

Vorstand: wird durch geheime Wahl bestimmt (§ 15 PartG)

Auch Kandidatenaufstellung erfolgt geheim (§§ 21 BWahlG, 17 PartG)

4. Parteienfinanzierung

a) Private Finanzierung

Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG: öffentliche Rechenschaft (wegen möglichem Einfluss)

→ §§ 23 ff. PartG

§ 25 Abs. 2: Umwegfinanzierung soll ausgeschlossen werden

§ 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG: es sind kaum anonyme Spenden zulässig (€ 500,- als Obergrenze)

§ 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG: Spenden in Erwartung eines bestimmten Vorteils sind unzulässig

§ 25 Abs. 3 PartG: Spende höher als € 10.000,-: Bekanntgabe des Spenders mit Namens- und Adressennennung im Rechenschaftsbericht

b) staatliche Finanzierung

BVerfGE 20, 56, 97 ff.: Parteien müssen staatsfrei sein (außer: Wahlkampfkostenerstattung)
Umwegfinanzierung sollte ausgeschlossen werden

→ Chancenausgleich nach § 22a a.F. PartG

BVerfGE 85, 264: Wandel in der Rspr.: allgemeine staatliche Finanzierung der Parteien ist zulässig, wenn

- Parteienfinanzierung auf Teilbetrag beschränkt bleibt (nie mehr als 50 %)
- staatliche Ausgaben insgesamt beschränkt bleiben

jetzt:

- Wahlkampfkostenerstattung (§ 18 Abs. 3 Nr. 1 und 2 PartG)
- sonstige Einnahmeergänzung (§ 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG) bei Beiträgen/Spenden („Chancenausgleich“)

c) Sanktionen für Nichterfüllung der Pflichten in Sachen Publizität

(falsche Angaben im Rechenschaftsbericht):

- Unzutreffende Angabe zu Einnahmen: Rücknahme des Chancenausgleichs im entsprechenden Umfang (§ 31a PartG), Wegfall der staatlichen Förderung in zweifacher Höhe (§ 31 b PartG)
- Rechtswidrige Spenden: Wegfall staatlicher Förderung in dreifacher Höhe (§ 31 c PartG)

5. Streitigkeiten:

Organstreit vor BVerfG ist für Parteien (als „andere Beteiligte“) möglich, soweit es um ihren verfassungsrechtlichen Status geht (gegen andere Verfassungsorgane → WahlR; BVerfGE 84, 290)

6. Parteienverbot

Art. 21 Abs. 2: Parteien, die die freiheitlich-demokratische Grundordnung beseitigen, sind verfassungswidrig

Entscheidungen BVerfG: Verbote: SRP (1952): E 2, 1; KPD (1956): E 5, 85;

Kein Verbot: NPD (2003): E 107, 339 (aus verfahrensrechtlichen Gründen), Urt. v. 17.1.2017 (keine hinreichende Gefährlichkeit)

a) Verfassungswidrigkeit einer Partei:

Kampf gegen freiheitlich-demokratische Grundordnung:

- Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft
- rechtsstaatliche Ordnung
- Grundlage: Selbstbestimmung des Volkes
- Maßgeblichkeit von Mehrheitsentscheidungen
- Achtung von Freiheit und Gleichheit

konkret:

- | | |
|--|----------------------------------|
| - Achtung Menschenrechte/Menschenwürde | - Unabhängigkeit der Gerichte |
| - Volkssouveränität | - Mehrparteienprinzip |
| - Gewaltenteilung | - Chancengleichheit der Parteien |
| - Verantwortlichkeit der Regierung | - Recht auf Opposition |
| - Gesetzmäßigkeit Verwaltung | |

Folge eines Verbotsurteils: Partei ist aufgelöst, verboten

b) Bewertung

Instrument ist umstritten

→ Demokratie muss sich gegen Feinde wehren können
Machtwechsel: wäre ggf. irreversibel

c) Verfahren und Entscheidung:

Problem der V-Leute (staatlicher Einfluss auf Willensbildung der Partei): BVerfGE 107, 339

Negative Entscheidung setzt 2/3-Mehrheit der Richter voraus

d) Folgen Privilegierung

Das Urteil des BVerfG ist konstitutiv

→ Maßnahmen gegen Partei: Verbot muss erfolgt sein

→ Tätigkeit der Partei ist erlaubt, solange kein Verbot erfolgt ist

→ vorher: volle Beteiligung am politischen Leben,

insbesondere: uneingeschränktes Demonstrationsrecht

zulässig: Beobachtung durch Verfassungsschutz

und: Bewertung der Verfassungstreue von Personen (insbesondere bei Beamten, auch bei kommunalen Wahlbeamten)

7. *Bewertung Parteienstaat*

GG: wollte Parteien aufwerten und damit in die demokratische Ordnung einbinden

→ Parteien haben heute eine starke Stellung

Problem heute: eher zu starke Stellung der Parteien (Parteienstaat)

wirken über das eigentliche politische System hinaus

aber: Parteien sollen bei der politischen Willensbildung mitwirken; haben kein Monopol

II. Zur Willensbildung ieS

Unterschied Einzelner - Staat: wirkt sich auch aus auf die Willensbildung

→ Staatswillensbildung ist zu unterscheiden von Volkswillensbildung

1. *Volkswillensbildung*

Volkswillensbildung ieS: völlig frei: Art. 5 GG

vgl. auch Art. 21 GG: an der Willensbildung des Volkes wirken die Parteien mit

daneben: Zeitungen, Rundfunk, Verbände (Art. 9 GG)

unorganisiert: Demonstrationen (Art. 8 GG)

ferner: Voraussetzungen in der Gesellschaft

2. *Staatswillensbildung:*

a) erfolgt von unten nach oben

→ Staatsorgane dürfen Willensbildung des Volkes nicht beeinflussen

denn: Dominanz des Mehrheitswillens ist für Minderheit nur akzeptabel, wenn sie Chance hat, zur Mehrheit zu werden

→ Grenzen für die (im Kern zulässige) Öffentlichkeitsarbeit der Regierung

(Sachlichkeitsgebot: BVerfGE 44, 125)

→ Bundesminister dürfen sich politisch äußern, aber nicht unter Einsatz von Autorität oder Ressourcen ihres Amtes (BVerfGE 138, 102)

→ Bundespräsidenten entscheidet eigenverantwortlich, da nicht in Parteipolitik eingebunden (BVerfGE 136, 323)

b) GG hat Spielregeln (abschließend) vorgesehen

→ kein Plebiszit ohne Grundlage in der Verfassung

Abstimmung als Staatsvolk: nicht Teil der Volkswillensbildung, sondern der Staatswillensbildung (vgl. BVerfGE 8, 104 + 122)
Mehrheitswille ist nicht per se legitim, sondern nur bei regelkonformer Bildung

3. Wahlkampf

a) Besondere Zurückhaltung der Regierung mit Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfzeiten
BVerfGE 44, 125 (s.o.)
keine Werbung von Partei mit Regierungsmaterial

b) Parteien:

Freie Betätigung im Wahlkampf

- genereller Anspruch auf Chancengleichheit (Art. 21 iVm Art. 3 GG)

→ Gleichbehandlung bei der Nutzung öffentlicher Infrastruktur: § 5 PartG

→ Rundfunkwerbung: § 11 ZDF-StV, § 15 NDR-StV: Anspruch auf angemessene Sendezeit

§ 6 Bundesrat

I. Aufgaben: Art. 50

→ Gesetzgebung (§ 10): alle Gesetze werden dort beraten, einige bedürfen der Zustimmung, andere nicht (Art. 77)

→ Verwaltung (§ 11): Art. 83 ff. (Art. 84 Abs. 2, Art. 85 Abs. 2: Verwaltungsvorschriften)

→ Mitwirkung an EU-Angelegenheiten: Art. 23 Abs. 3 – 6

→ weitere (z.B.: Wahl der Hälfte der Richter des BVerfG)

→ verknüpft verschiedene Staatsfunktionen/-organe

(Gesetzgebung mit exekutiver Zusammensetzung)

Dient insbesondere der Einbeziehung der Verwaltungserfahrung der Länder (→ vgl. Art. 83 ff.)

insgesamt: kaum wirklich eigene Entscheidungsfelder, sondern Teilhabe an Entscheidungen anderer (→ *Mitwirkung*, Art. 50)

II. Zusammensetzung

1. Allgemeines

Art. 51 GG: Mitglieder der Regierungen der Länder

→ Ministerpräsident und Landesminister

auf Bestellung der jeweiligen Landesregierung

aktuelle Gewichtung der Sitzverteilung: Kompromiss im Rahmen dt. Einheit

2. Status der einzelnen Mitglieder:

keine Unabhängigkeit wie bei BT-Abg

Unterschied zeigt sich vor allem an drei Punkten:

- BRatsMitglied kann durch LReg abberufen werden

- BRatsMitglied kann vertreten werden (durch andere Regierungsmitglieder)

- Vertreter eines Landes können nur einheitlich abstimmen (BVerfGE 106, 319)

→ Fehlen der Schutzrechte, die Unabhängigkeit absichern

(Zeugnisverweigerungsrecht, Indemnität, Immunität)

→ Weisungsrecht der Regierungen für Stimmabgabe (im Innenverhältnis)

Landtag: kann nur über parlamentarische Kontrolle der Regierung eingreifen
weitergehende Regelungen (in Landesverfassung): problematisch: BVerfGE 8, 104 (120 f.), str.

III. Funktionsweise

1. Organe

in institutioneller Hinsicht in manchem ähnlich wie der Bundestag:

Präsident (gewählt auf ein Jahr), Art. 52

Ausschüsse: Mitglieder *oder Beauftragte* der Landesregierungen (ggf. mit anderen Mehrheiten als im Plenum)

2. Geschäftsordnung

3. Verfahren

Beratungen sind öffentlich, aber wenig spektakulär

Präsentation nicht nach politischen Vorgaben, sondern nach Ländern

keine politischen Fraktionen, aber politische Orientierung spielt eine wichtige Rolle

Einheitliche Stimmabgabe (oben I.)

4. Verbindung zu anderen Staatsorganen

RedeR Bundesreg in Plenum und in den Ausschüssen

umgekehrt: BReg muss über die "Führung der Geschäfte" informieren

RedeR BRatsmitglieder im BTag: Art. 43 Abs. 2

§ 7 Bundesregierung

I. Aufgaben

1. Bundesregierung insgesamt:

ausdrücklich geregelt:

Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren, insbes. Einbringung von Gesetzentwürfen (§ 10 IV)

Erlass von Rechtsverordnungen (§ 10 V)

Aufsicht über die Landesverwaltung (§ 11)

Rechtsdurchsetzung: Bundeszwang Art. 37, Verfahren vor dem BVerfG

praktisch:

- Staatsleitung (zT mit Parlament), vor allem: Außenpolitik (§ 13)

 einschließlich öffentlicher Äußerungen (BVerfGE 105, 252 + 279)

 aber Grenzen: insbesondere Chancengleichheit der Parteien (Äußerungen nur

 ohne Einsatz von Autorität und Ressourcen des Amtes; BVerfGE 138, 102 und

 oben § 5 II 2a)

- Leitung Verwaltung

2. Bundesminister:

- Mitglied Organ BReg

- Leitung eines Ministeriums

→ Organisationsgewalt

→ Vorbereitung und Durchführung der in den betr. Geschäftsbereich fallenden Entscheidungen der Staatsleitung

3. Verhältnis zum Bundestag

Rederecht der Bundesregierung im Bundestag (Art. 43 Abs. 2)

Kontrolle der BReg durch BTag (unten IV. 1.)

→ Staatsleitung wird gemeinsam ausgeübt von BTag und BReg

Gewaltenteilung: weist im Einzelnen unterschiedliche Aufgaben und Befugnisse zu

II. Zusammensetzung

Zusammensetzung ieS

Art. 62: Bundeskanzler und Bundesminister (mit idR Doppelfunktion als Mitglied BReg und Verantwortlichem für ein Ministerium = ein Politikbereich)

1. Wahl Bundeskanzler:

- Erster Wahlgang: BTag auf Vorschlag BPräs (Art. 63)
- falls kein Ergebnis, zweiter Wahlgang → freie Wahl im BTag
- 1 Kandidat erreicht abs. Mehrheit: Ernennungspflicht
oder kein Kandidat erreicht abs. Mehrheit:
BPräs kann den Kandidat mit den meisten Stimmen ernennen oder
BTag auflösen

2. Ernennung Bundesminister:

auf Vorschlag des Bundeskanzlers durch den Bundespräsidenten
zugleich: Bestimmung der Zuständigkeitsbereiche durch Bundeskanzler
Bundestag hat keinen (unmittelbaren) Einfluss auf Zuschnitt der Ministerien

3. Inkompatibilitäten: Art. 66: Verhinderung von Interessenkollisionen

4. Ende Amtsdauer:

- neue Wahlperiode: Zusammentritt neuer BTag
- Rücktritt (bei BK: → Ende Amtszeit aller Mitglieder der BReg)
- Misstrauensvotum: konstruktiv, Art. 67 (zur Vermeidung rein negativer Mehrheiten)

III. Funktionsweise

Art. 64: BK leitet BReg

Art. 65: - Kanzlerprinzip
- Ressortprinzip
- Kabinettsprinzip

internes Funktionieren: Geschäftsordnung

→ § 15 GOBReg: alle wichtigen Entscheidungen werden im Kabinettsentschieden
(Verfassungsmäßigkeit str.)

IV. Kontrolle der Bundesregierung

1. Volle Kontrolle durch den Bundestag durch

- Fragerecht (abgeleitet aus Art. 43 GG): große und kleine Anfrage
- (unverbindliche) Parlamentsbeschlüsse
- Petitionsrecht (Art. 17, 45c GG)
- Untersuchungsausschuss (Art. 44 GG): Recht und auf Antrag eines Viertels Pflicht zur
Untersuchung einer – hinreichend bestimmten – Frage
Minderheitenrechte müssen auch im Untersuchungsverfahren beachtet werden
(BVerfGE 105, 186; Einzelheiten: PUAG)
- Bundeswehr: Art 45a und 45b → Wehrbeauftragter

Grenzen bei Kontrolle: Kompetenzen des Bundestages („Korrelartheorie“)

BVerfGE 67, 100; 124, 78 (→ BND); 137, 185 (→ Rüstungsexporte); Urt. v. 13.10.2016 (→ NSA)

- als Staatsorgan (Schutz der Grundrechte)
- als Bundesorgan (kein Zugriff auf Landeskompetenzen)
- Gewaltenteilung (keine Einmischung in laufende Verwaltungsverfahren; Justiz)

- Staatswohl: Geheimnisschutz: ggf. auch durch Parlament zu bewerkstelligen
→ nur in engen Grenzen

2. Rechtliche Kontrolle durch die Gerichte

- verfassungsrechtliche Streitigkeiten: BVerfG: § 2 VI; vgl. auch § 9
- verwaltungsrechtliche Streitigkeiten: Verwaltungsgerichte (VR AT/VerwProzR)

3. Kontrolle in finanzieller Hinsicht durch den Bundesrechnungshof (Art. 114 Abs. 2 GG)

- Ordnungsmäßigkeit: formale Korrektheit von Einnahmen und Ausgaben
- Wirtschaftlichkeit: Verhältnis Kosten/Nutzen der Ausgaben

V. Zugriff der BReg auf das Parlament

- Rederecht der Bundesregierung im Bundestag (Art. 43 Abs. 2; oben I.3.)
- Vertrauensfrage (Art. 68, oben § 4 II 5: nur bei politischer Krise)

§ 8 Bundespräsident

I. Aufgaben

nur begrenzt im Grundgesetz geregelt

insgesamt: Integration und Repräsentation Deutschlands (BVerfGE 136, 323)

1. Vertretung der Bundesrepublik nach außen: Art. 59 Abs. 1

Vertretung nach innen:

2. Regierungsbildung
3. Krisenmanagement: BTagsauflösung nach fehlgeschlagener BK-Wahl oder fehlgeschlagener Vertrauensfrage
Einberufung BTag (Art. 39 Abs. 3 Satz 3)
4. Festlegung Wahltermin: § 16 BWahlG
5. Gesetze: Ausfertigung und Verkündung (Art. 82)
str.: Existenz und Umfang eines Prüfungsrechts:
formelle Verfassungsmäßigkeit: unstreitig
materielle Verfassungsmäßigkeit: in der Praxis immer beansprucht
politische Opportunität: nein
6. Beamtenernennung (Art. 60)
7. Gnade, Art. 60: Befugnis, eine rechtskräftig verhängte Strafe im Einzelfall ganz/teilweise zu erlassen / zu ändern (zugunsten) / Vollstreckung auszusetzen
Begnadigung: nur bei Gerichtsbarkeit des Bundes (→ nur Staatsschutz/Terroristen)
Amnestie ist dem Gesetzgeber vorbehalten
8. Repräsentation: Orden § 3 OrdensG

nicht explizit geregelt:

9. Allgemeine Rede
auch hier zu beachten: Verbandskompetenz, aber im Kern ist BPräs relativ frei (BVerfGE 136, 323)
Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3: Bindung an Gesetz und Recht (vgl. Präsidentenanklage)

10. Bewertung des Amtes insgesamt
entscheidend geprägt von Persönlichkeit
bei stabiler Regierung: nur, aber immerhin Rederecht
anders nur in Krisensituationen

II. Wahl und Amtsübernahme

Voraussetzungen (Art. 54 Abs. 1 Satz 2)

- Deutscher
- WahlR zum Bundestag
- Vollendung 40. Lebensjahr

Wahl (Art. 20: Deutschland ist Republik): Art. 54 Abs 1 Satz 1

auf 5 Jahre, nur einmalige Wiederwahl

durch Bundesversammlung (= BTag plus gleiche Anzahl von Vertretern, die von

Landesparlamenten gewählt werden [im Verhältnis der Bevölkerungsstärke])

ohne Aussprache

ggf. in mehreren Wahlgängen (im Dritten reicht die relative Mehrheit)

Inkompatibilitäten: Art. 55

Immunität: Art. 60 Abs. 4 iVm 46 Abs. 2 bis 4

Ende Amtszeit:

- Ablauf der Wahlperiode nach 5 Jahren
- Rücktritt, Tod
- Amtsenthebung: Präsidentenanklage vor BVerfG (Art. 61)

Verhinderung: Vertretung Präsident des Bundesrates (Art. 57)

> Landeschef oberster Repräsentant des Bundes

III. Tätigkeitsweise

Erwartung einer gewissen Distanz zu Zielen und Aktivitäten gesellschaftlicher Gruppen und Aktivitäten, aber keine justiziable Vorgabe

Unterstützung durch Präsidialamt

Gegenzeichnung bei "Anordnungen und Verfügungen" des BPräs

durch BK/zuständ BMin (Art. 58)

zur Sicherung einer parlamentarischen Verantwortlichkeit (die dann ggü BK/Min. besteht)

Ausnahmen:

Regierungsbildung: Vorschlag BK-Kandidat an BTag, Ernennung BK (Art. 58) und BMin

Krisenmanagement: Auflösung Parlament

→ echtes Ermessen des BPräs

umstritten: Reden, sonstiges öff. Wirken

→ begrifflich von "Anordnungen und Verfügungen" nicht umfasst

BVerfG: BPräs. entscheidet eigenverantwortlich

Dagegen spricht die Notwendigkeit der Sicherung der demokratischen Legitimation in grundsätzlichen Fällen (teleologische Interpretation von Art. 58 GG oder Organtreu)

§ 9 Bundesverfassungsgericht

BVerfG ist Gericht (Art. 92 GG) und Verfassungsorgan

maßgebliche Grundlagen sind im BVerfGG geregelt

I. Aufgaben

1. Grundlagen: Zuständigkeit (Verfahrensarten) sind bestimmt nach dem Enumerationsprinzip; Einzelheiten: GG und (nachrangiges) BVerfGG jeweils zu prüfen:

- Sachentscheidungsvoraussetzungen (Zulässigkeit)
(wenn nicht erfüllt: anderes Gericht oder auch kein Gericht ist zuständig)
- Sachentscheidung (Begründetheit)
- Einzelheiten: § 2 VI

II. Zusammensetzung

1. Gericht

"Zwillingsgericht" mit 2 Senaten zu je 8 Richtern

Plenum: entscheidet Rechtsfragen, bei denen beide Senate unterschiedlicher Auffassung sind
Aufteilung der Zuständigkeiten: § 14 BVerfGG (Abs. 4 → Abweichung durch BVerfG)
Kammern eines jeden Senats (3 Richter) entscheiden – einstimmig – offenkundige Fälle bei Verfassungsbeschwerden (vgl. §§ 93a ff. BVerfGG) und konkreten Normenkontrollen (§ 81a BVerfGG)

2. Richter:

- a) Voraussetzungen für die Berufung: 40 Jahre und Volljurist (§ 3 BVerfGG)
je 3 Richter pro Senat müssen von obersten Gerichtshöfen des Bundes kommen
(Art. 94 Abs. 1 GG, § 2 Abs. 3 BVerfGG; vgl. Art. 95 GG)
- b) Wahl (Art. 94 Abs. 1 S. 2 GG) : je zur Hälfte durch BTag und BRat
- c) Amtszeit: 12 Jahre ohne Wiederwahl; ferner: Altersgrenze bei 68 Jahren

III. Funktionsweise

1. Allgemeines

BVerfG ist Verfassungsorgan, aber die Verfassung und das Verfahren des Gerichts sind maßgeblich im BVerfGG geregelt

2. Verfahrensbeginn:

Antrag, Klage in Schriftform (§ 23 BVerfGG)
Mündliche Verhandlung ist in der Praxis selten (§ 25 BVerfGG)
Beweiserhebung: §§ 26, 28 BVerfGG

Bearbeitung eines Falles durch Berichterstatter (Verteilung nach Dezernaten)
Entwurf Votum → Diskussion → Entwurf Urteil/Beschluss → Diskussion →

3. Entscheidung

Urteil (nach mündl. Verhandlung) oder Beschluss
Entscheidung: Mehrheit (§ 15 Abs. 4 BVerfGG) mit Ausnahmen
Stimmgleichheit: es wird kein Verstoß gegen GG festgestellt;
Möglichkeit von Sondervoten (bei in der Beratung angekündigter abweichender Meinung)

4. Wirkung der Entscheidungen (Allgemeines)

Rechtskraft (in Grenzen)
§ 31 BVerfGG: Abs. 1: Bindung der staatlichen Organe (nur begrenzt: Gesetzgebung)
Abs. 2: Gesetzeskraft bei Normenkontroll- und VB-Entscheidungen
→ gilt für alle Bürger

5. Eilverfahren: § 32 BVerfGG

offenkundig ohne Aussicht auf Erfolg: Ablehnung
im Übrigen: keine Prognose der Erfolgsaussichten, sondern Abwägung der Folgen (Vergleich der beiden Situationen):

eA ergeht, aber das Gesetz ist verfassungsmäßig im Vergleich zu
eA ergeht nicht, Gesetz ist aber verfassungswidrig

3. Teil: Staatsfunktionen

Funktionenteilung (klassische Gewaltenteilung: Gesetzgebung Verwaltung
Rechtsprechung) ist verankert in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 (→ besondere Organe!) und Abs. 3,
ferner in Art. 1 Abs. 3 GG

- Gesetzgebung: Aufstellung allgemeiner Regeln (für die Zukunft)
 - Verwaltung: aktives Handeln (Entscheidung über die Gegenwart)
 - Rechtsprechung: Entscheidung (vergänger) Streitigkeiten
- aber: wie bei den Organen bedeutet Gewaltenteilung keine strikte Gewaltentrennung,
es bestehen vielmehr vielfältige Verbindungen
Sonderproblem der Auswärtigen Gewalt: keine 4. Gewalt, sondern Verschränkung
verschiedener Staatsfunktionen

§ 10 Gesetzgebung

I. Grundlagen

Gesetz: Begriff:

→ formell: vom Parlament im Gesetzgebungsverfahren (Art. 76 ff.) beschlossener
Rechtsakt

→ materiell: allgemeine, normative Regel (<-> Einzelakt)

Nicht deckungsgleich:

- allgemeine Regeln werden auch von Stellen der Exekutive beschlossen (Verordnungen,
Satzungen)
- in Gesetzesform ergehen auch Rechtsakte, die keine allgemeine Regel enthalten (Haushalt,
ggf. auch Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen → unten § 13 II)

II. Bedeutung des Gesetzes (im formellen Sinn):

1. Als vom Parlament beschlossener Akt

- verfügt es über eine besondere demokratische Legitimation (und sichert so maßgeblich die
Legitimation der Ausführungsakte von Verwaltung und Gerichten)
- kommt es in einem besonders aufwändigen Verfahren zustande

2. Vorrang des Gesetzes

Das Gesetz besitzt eine besondere Stellung im Rechtssystem
als entscheidende Richtschnur für Tätigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3, 83 ff.)
und der Rechtsprechung (Art. 20 Abs. 3, 97)
als Sicherung der Gleichmäßigkeit staatlichen Handelns durch Abstraktion von besonderen
Umständen

3. Vorbehalt des Gesetzes

Vorrang der Gesetze entfaltet keine Wirkung, wo es kein Gesetz gibt

→ Vorbehalt des Gesetzes:

„in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung,
soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, (sind) alle wesentlichen Entscheidungen
dem Gesetzgeber zu überlassen. Dabei trifft die Normierungspflicht nicht nur die Frage, ob
ein bestimmter Gegenstand überhaupt gesetzlich geregelt sein muss, sondern auch, wie weit
diese Regelungen im Einzelfall zu gehen haben.“

Zitat aus BVerfGE 101, 1 (34); st. Rspr. seit BVerfGE 33, 1 (11); 34, 165 (192 f.);

Zweck: Sicherung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Soweit ein Gesetzesvorbehalt besteht,

- darf die Verwaltung nur auf Grundlage von Gesetzen handeln
- dürfen Gerichte zwar ggf. das Recht fortbilden (§ 12 I 4), dabei aber auch keine Grundrechtseingriffe vorsehen

III. Gesetzgebungskompetenzen: Aufteilung zwischen Bund und Ländern

Art. 70: Grundregel: Die Länder sind zuständig

Praxis: fast alle Gesetze werden vom Bund erlassen

Aufteilung im Einzelnen erfolgt nach Sachmaterien

1. Ausschließliche Gesetzgebung

Definition: Art. 71

Katalog: Art. 73, weitere GG-Bestimmungen

2. Konkurrierende Gesetzgebung

Definition: Art. 72 Abs. 1

Katalog: Art. 74, 105 Abs. 2

Zusätzlich ggf. Art. 72 Abs. 2: Notwendigkeit bundesgesetzlicher Regelung ist bei den dort genannten Bereichen zu prüfen

(zum in den letzten Jahren eher eingegrenzten Einschätzungsspielraum des Bundes

BVerfGE 111, 226; 140, 65)

Konkret erlassene Bundesgesetze entfalten für die Landesgesetzgebung eine Sperrwirkung, soweit der Bund eine Frage "abschließend" geregelt hat; BVerfGE 98, 265 (300 ff.)

Ausnahme nach Art. 72 Abs. 3 und 84 Abs. 1: Abweichungsrecht der Länder in den dort genannten Bereichen

3. weitere Kompetenzen:

(- Rahmengesetzgebung: wurde 2006 abgeschafft)

- ungeschriebene Kompetenzen:

- Annex, Sachzusammenhang: untrennbarer Zusammenhang mit vorgesehener Materie, so dass das eine ohne das andere nicht geregelt werden kann (letztlich: sachgerechte

Interpretation der geschriebenen Kompetenztitel)

- Natur der Sache: Die Frage kann sachlogisch zwingend nur durch den Bund geregelt werden (zB. Bundesflagge)

(Vorsicht; begründet ausschließliche Kompetenz)

insgesamt hierzu BVerfGE 98, 265, 299 f.

4. Fallprüfung

BundesG: war Bund zuständig? (Suche nach Kompetenztitel; ggf. Art. 72 prüfen)

LandesG: war Land zuständig?

Negativsuche:

- nicht im Katalog der Art. 73 ff. etc.?

- wenn doch: Bund hat nicht/nicht abschließend geregelt?

- wenn doch: Abweichungsrecht? Wenn nein

→ Landesgesetz ist verfassungswidrig wegen Verstoß gegen Art. 70 ff. (Art. 31 muss nicht geprüft werden)

IV. (Parlamentarisches) Gesetzgebungsverfahren

1. Initiative

Vorschlag, ein Gesetz neu zu erlassen oder zu ändern

Art. 76: BReg, BTag, BRat

entscheidend: formale Verantwortung, nicht, wer den Text inhaltlich ausgearbeitet hat

a) BReg: Ministerium arbeitet Entwurf aus ("Referentenentwurf")

→ Beschluss durch Bundeskabinett

→ erste Beratung im BRat (Ausschüsse)

→ Stellungnahme innerhalb von grds. 6 Wochen (Art. 76 Abs. 2)

→ geht zurück zu BReg (Gegenstellungnahme)

→ BTag

b) BRat: Landesregierung ergreift Initiative

→ kurze Beratung im Plenum

→ Beratung im Ausschuss

→ Plenum beschließt

→ Initiative geht über BReg (Stellungnahme, Art. 76 Abs. 3) zum BTag

c) aus Mitte des BTag: Fraktion oder 5 % der Mitglieder (§ 76 GOBT; str.)

d) Praxis:

- idR Regierung

- formaler Initiator nicht immer identisch mit tatsächlichem Urheber, aber: (wohl) kein Problem

2. Beratung im BTag

Traditionell drei "Lesungen" (§§ 75 ff. GOBT, keine verfassungsrechtliche Frage)

1. Lesung: allgemeine Aussprache, idR: Überweisung an Ausschuss

Feinarbeit (unter Beteiligung von Beamten aus den Ministerien etc.)

Erörterung von Änderungsvorschlägen, Anhörung von Sachverständigen

→ Beschlussempfehlung an Plenum

2. Lesung: Einzelberatung im Plenum (Beratung der einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfes)

Möglichkeit zu Änderungsanträgen

3. Lesung: nur in Grenzen Änderungsanträge möglich

Gesamtentscheidung → Schlussabstimmung

Ende der Legislaturperiode: Diskontinuität: Was BTag noch nicht verlassen hat, ist weg

3. Beteiligung BRat

a) Überblick

BRat muss beraten; Zustandekommen: Art. 78

Generell gilt: vor Konflikt mit BTag muss Vermittlungsausschuss (→ c)) Kompromiss suchen

Dieser macht Einigungsvorschlag

wird vom BTag und BRat so akzeptiert → Gesetz wird so beschlossen

wird nicht akzeptiert → Frage nach Charakter des Gesetzes:

- Einspruchsgesetze ("Regel"): BRat kann Einspruch einlegen, BTag kann überstimmen

- Zustimmungsgesetze (soweit im GG angeordnet; siehe etwa Art. 73 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1

Nr. 9a, Art. 84 Abs. 1 S. 6, Art. 104a Abs. 4): BRat muss zustimmen

b) Beratung im Bundesrat

BRat berät → Konsens mit BTag

oder nicht → dann Ablehnung/Änderungsvorschläge

EinspruchsG: BRat muss Vermittlungsausschuss anrufen

innerhalb von 3 Wochen (Art. 77 Abs. 2, mit Gründen), sonst ist Gesetz zustande gekommen (Art. 78),

ZustimmungsG: ohne Zustimmung BRat kommt Gesetz nicht zustande

neben BRat können auch BTag und BReg Vermittlungsausschuss anrufen, um Sache

vorzubringen (aber: jeder nur einmal, innerhalb der Frist des Art. 77 Abs. 2)

c) Vermittlungsausschuss

Mitglieder: 16 aus BTag, 16 aus BRat [jedes Land, unabhängig von Größe]

Mitglieder sind weisungsfrei

Änderungsvorschläge müssen sich auf einen Kompromiss bei den zwischen BTag und BRat noch strittigen Punkten beschränken und sich im inhaltlichen Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens bewegen

(kein eigenes Initiativrecht des Ausschusses: BVerfGE 101, 297)

→ Vorschlag zur Änderung des BTagsbeschlusses

d) Verfahren nach Vorschlag des Vermittlungsausschusses

Änderung gegenüber dem ersten BTagsbeschluss

→ BTag muss erneut Beschluss fassen

(nur über Gesamtpaket) → Brat

→ kein Änderungsvorschlag → direkt Beschlussfassung im BRat

BRat: stimmt in jedem Fall ab, ebenfalls nur über das Paket, keine Ausschussberatung
stimmt dafür: Gesetz ist zustande gekommen

stimmt dagegen:

EinspruchsG: Einspruch wird beschlossen →

Gesetz geht zum BTag

dieser kann Einspruch überstimmen:

BRat hat Einspruch mit Mehrheit Mitglieder beschlossen

→ BTag braucht Mehrheit Mitglieder ("Kanzlermehrheit")

BRat hat Einspruch mit 2/3-Mehrheit Einspruch beschlossen

→ BTag braucht 2/3-Mehrheit

ZustimmungsG: Zustimmung wird nicht erteilt → Gesetz ist gescheitert

4. Weiteres Verfahren (Art. 82)

nach Gegenzeichnung durch BK oder zust. BMin

Ausfertigung durch BPräs

dabei umstritten: Umfang des Prüfungsrechts

unstreitig: formelle Verfassungsmäßigkeit

(„nach den Vorschriften dieses GG zustande gekommene Gesetze“)

streitig, aber ständige Praxis: materielle Verfassungsmäßigkeit

unstreitig: kein politisches Prüfungsrecht

und Verkündung

→ Inkrafttreten

5. Gesetzgebungsverfahren im Land

Art. 55 ff. LV: ähnlich wie im Bund (siehe auch GO LTag), Ausnahme: kein BRat

Besonderheit: Beteiligung des Volkes: Art. 59 f.:

Volksinitiative (15.000 Stimmberechtigte) und

Volksbegehren (Gesetzesentwurf; 100.000 Stimmberechtigte)

→ keine Annahme durch LTag: Volksabstimmung (Quorum 25 %)

6. Volksgesetzgebung auf Bundesebene

Art. 20: Wahlen und Abstimmungen, aber: Gesetzgebungsverfahren ist abschließend geregelt

→ Forderung nach "VolksabstimmungsG" verfassungsrechtlich unzulässig

→ nur Art. 29

V. Normsetzung durch die Exekutive

1. Grundlagen

„Verordnungen“ (= Gesetze im rein materiellen Sinn)

können auch durch Exekutive erlassen werden (Art. 80 GG)

zwecks Entlastung des Parlaments insbesondere bei Regelungen technischer Art

2. Voraussetzungen

Verordnungsrecht setzt gesetzliche Grundlage voraus

Ermächtigungsgesetz muss enthalten:

- Adressat: BReg - BMin – LReg (Subdelegation ist möglich, aber nur in VO-Form, damit Ermächtigungskette rückführbar bleibt)

- Inhalt, Zweck und Ausmaß: welche Fälle, welche Tendenz, welcher möglicher Inhalt („Programm“)

der Ermächtigung

3. Zustandekommen: Zustimmung Bundesrat nach Art. 80 Abs. 2 GG

4. Geltung:

Publikation: Art. 82 Abs. 2 S. 1

Gesetzgeber kann jederzeit gegenteilige Regelung treffen, so dass Verordnung nach den Regeln der Normenhierarchie außer Kraft tritt

VI. Rückwirkung von Gesetzen

verboten für Strafgesetze (Art. 103 Abs. 2)

im übrigen Frage des Vertrauensschutzes (Rechtsstaatsprinzip, Grundrechte)

→ Grenzen bei Belastungen

→ echte Rückwirkung (Eingriff in abgeschlossenen Lebenssachverhalt; Rechtsfolgen werden rückwirkend verändert): grds. verfassungswidrig; nur in seltenen Ausnahmefällen zulässig (zwingende Gründe; Rechtsunsicherheit/Chaos; Änderung war absehbar)

→ unechte Rückwirkung (schon begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Sachverhalte; Anknüpfung im Tatbestand an zurückliegende Sachverhalte)
Abwägung (Vertrauensschutz; Betätigung Vertrauen)

ggf. sind Übergangsvorschrift geboten

Vertrauen in zukünftige Rechtsentwicklung: nie geschützt (Demokratieprinzip)

BVerfGE 95, 64 (86 ff.)

§ 11 Verwaltung

I. Grundlagen

zentrale Rolle der Verwaltung: handelnder Arm des Staates, mit dem dieser den Einzelfall gestaltet

aus Sicht des Bürgers: Verwaltung ist der Teil der Staatsgewalt, mit dem er regelmäßig unmittelbar konfrontiert wird

Gesetzgebung: setzt die allgemeinen Rahmenbedingungen, bleibt aber abstrakt

Rechtsprechung: entscheidet Streit auf Antrag einer Seite, bleibt selbst neutral

Nachfolgend geht es nur um die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Verwaltung

II. Rechtsgebundenheit der Verwaltung

1. Bedeutung des Rechts für die Verwaltung

Die Gesetze sichern

- die Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung
- die demokratische Legitimation der Verwaltung

2. Vorrang der Gesetze

Verwaltung hat bei allen Entscheidungen die gesetzlichen Vorgaben zu beachten

(vgl. auch § 10 II 2)

kein Verwerfungsrecht der Verwaltung von verfassungswidrigen Gesetzen (ggf. muss die Verwaltungsspitze eine abstrakte Normenkontrolle einleiten)

3. Vorbehalt des Gesetzes

Verwaltung benötigt (regelmäßig) eine gesetzliche Grundlage für ihr Handeln

("Ermächtigungsgrundlage", vgl. auch § 10 II 3)

unstreitig: für alle belastenden Maßnahmen

im Übrigen: auch alle sonstigen grundrechtsrelevante Maßnahmen (Wesentlichkeitstheorie)

Problemfälle: Gewähr von Leistungen, Regelung der Nutzung von Einrichtungen

III. Verwaltungsorganisation

Verwaltungsorganisation → Zuständigkeit

→ Bestimmung des Zuordnungssubjekts verwaltungsrechtlicher Rechte und Pflichten

und: Sicherung demokratischer Kontrolle (Ansatzpunkt: Minister) fordert ggf.

Steuerungsrechte innerhalb der Verwaltung

1. Grundlagen der Verwaltungsorganisation

Verwaltung ist typischerweise hierarchisch organisiert

Weisungsrecht der Verwaltungsspitze dient der Sicherung der demokratischen Legitimation

(→ parlamentarische Verantwortlichkeit des Ministers)

→ idR keine unabhängigen Verwaltungsbehörden (aber: ggf. ist parlamentarische Kontrolle auch anders zu sichern)

Weisungsrecht besteht im Einzelfall und generell („Verwaltungsvorschriften“)

Außenwirkung der Verwaltungsvorschriften wird über Art. 3 Abs. 1 GG gesichert

2. Verwaltung im Bundesstaat

Landesverwaltung:

- führt Landesgesetze aus
- führt Bundesgesetze aus, soweit nichts anderes vorgesehen (Art. 83)

Bundesverwaltung: Art. 86 ff.

- teils obligatorisch (etwa Art. 87 Abs. 1 S. 1, Abs. 2)

- teils fakultativ (Art. 87 Abs. 1 S. 2, Abs. 3)
- siehe ferner Art. 87 a ff.

Verbindungen:

Bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Landesverwaltung stehen dem Bund gewisse Ingerenzrechte zu:

„Bundesaufsichtsverwaltung“: Art. 84 (insbesondere: Rechtsaufsicht, Abs. 3), ist Regelfall (Art. 83)

„Bundesauftragsverwaltung“: Art. 85 (insbesondere: umfassende Aufsicht)

3. Gemeindeautonomie (Art. 28 Abs. 2)

Selbstverwaltung für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft:

(Planung, Abgaben, Finanzen, Personal, Organisation)

Instrument: Satzung als gemeindliche Rechtsvorschrift (vom Gemeinderat erlassen)

Grenze der Selbstverwaltung:

formal: Gesetze

materiell: andere öff. Interessen, z.B.: Planung: Abstimmung mit anderen Belangen

4. Verfassungsrechtliche Grundlagen für das Verwaltungspersonal

Art. 33 Abs. 2: Zugang nach Eignung, Befähigung und fachliche Leistung

Art. 33 Abs. 5: Hergebrachte Grundsätze, insbesondere auch Verfassungstreue bei Beamten

(<-> Art. 33 Abs. 4: Hoheitsgewalt soll insbesondere von Beamten ausgeübt werden)

§ 12 Rechtsprechung

Rechtsprechende Gewalt: Letztverbindliche Entscheidung eines Streites allein am Maßstab des Rechts durch neutralen Dritten

stellt den Ausgleich für das Gewaltverbot dar

verfassungsrechtliche Garantie:

gegenüber der Verwaltung: Art. 19 Abs. 4

gegenüber Privaten: Justizgewährleistungsanspruch, Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 Abs. 1

I. Grundlagen

1. *Tätigwerden*: Initiativverbot (Tätigwerden nur auf Klage/Antrag)

2. *Unabhängigkeit* der Richter im Allgemeinen

Art. 92: Rechtsprechung ist Sache der Richter (→ personenbezogene Aufgabe)

→ Art. 97: Richter sind unabhängig, nur dem Gesetze unterworfen

beides kein Gegensatz, sondern bedingen sich gegenseitig:

Unabhängigkeit soll sicherstellen, dass Richter sich nur am Gesetz orientiert

→ Art. 101 Abs. 1 Satz 2: gesetzlicher Richter

- Richterzuständigkeit muss exakt bestimmt sein

- Richter muss sich daran halten (Kontrolle auf Willkür)

3. *Institutionelle Besonderheiten*

Dritte Gewalt: nimmt in der Gewaltenteilung eine vergleichsweise abgeschiedene Stellung ein

demgegenüber sind 1. und 2. Gewalt eng mit einander verflochten

aber: zur Sicherung der demokratischen Legitimation darf die Personalpolitik der Justiz nicht von dieser allein gemacht werden

4. Maßstab der Entscheidung:

nicht eigener Wille der Richter, sondern Wille des Gesetzgebers wird verwirklicht
anders als Verwaltung hat der Richter auch grundsätzlich keine eigenständige
Entscheidungsgewalt

Richter ist aber mehr als "bouche de la loi": → Rechtsfortbildung (BVerfGE 34, 269 (286 ff.))

5. Verbindlichkeit der Entscheidungen

Entscheidungen ist irgendwann nicht mehr anfechtbar und damit rechtskräftig = endgültig
→ Grundlage für Zwangsvollstreckung

II. Stellung der Richter

1. Arten von Richtern

- Berufsrichter
- Laienrichter

2. Sachliche Unabhängigkeit

gilt für alle Richter, auch innerhalb der Justiz (Art. 97 Abs. 1)

→ konstitutionelle Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung?

→ Instanzenzug, der letztlich in einer Spitze mündet (vgl. auch Art. 95 Abs. 3)

3. *persönliche Unabhängigkeit*: nur hauptberuflich tätige Richter: Art. 97 Abs. 2

4. Verfahrensmäßige Konsequenzen der Unabhängigkeit:

- Verbot von Ausnahmerichtern (abweichende Zuständigkeit für einen konkreten Einzelfall):
Art. 101 Abs. 1 Satz 1;
aber: Gerichte für besondere Sachgebiete sind möglich (und gibt es auch, s.u.)
- Recht auf gesetzlichen Richter: Art. 101 Abs. 1 Satz 2 (siehe unter III.)

III. Besondere Garantien im gerichtlichen Verfahren

- Art. 101: Recht auf den gesetzlichen Richter
→ Bestimmung der zuständigen Gerichte
→ Bestimmung der Richter innerhalb eines Gerichtes
→ Beachtung der Vorgaben durch die Richter
- Art. 103: rechtliches Gehör in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht
→ Information der Prozessbeteiligten
→ Stellungnahme (auch schriftlich, angemessene Frist)
→ Berücksichtigung der Stellungnahme

IV. Organisation der Gerichtsbarkeit

1. Gerichtszweige

- | | | |
|-----------------|----------|----------------------------|
| zivil/strafrtl: | - allg.: | ord. Gerichtsbarkeit |
| | - bes.: | Arbeitsgerichtsbarkeit |
| öff-rtl: | - allg.: | Verwaltungsgerichtsbarkeit |
| | - bes.: | Finanzgerichtsbarkeit |
| | - bes.: | Sozialgerichtsbarkeit |

Aber wohl nicht als solche in Art. 95 GG garantiert (str.)

2. Bund: Bundesgerichte

Art. 92: Bundesgerichte müssen in GG erwähnt sein

BVerfG (Art. 93) + 5 Bundesgerichte: Art. 95 Abs. 1:

BGH - BAG - BVerwG - BFH - BSG

Gewährleisten Einheitlichkeit der RPflege (Rechtsanwendungsgleichheit)
und Rechtssicherheit

Gemeinsamer Senat: Art. 95 Abs. 3, zur Entscheidung von Problemen, bei deren Lösung ein
Bundesgericht von einem anderen abweicht

3. Land:

LVerfG (Greifswald)

AG + LG + OLG (Rostock)

ArbG + LAG (Rostock)

VG + OVG (Greifswald)

FG (Greifswald)

SG + LSG (Neustrelitz)

§ 13 Auswärtige Gewalt

I. Völkerrecht als Rechtsordnung

Völkerrecht ist die Rechtsordnung, die zwischen den Staaten (und anderen VÖR-Subjekten
wie internationalen Organisationen) gilt

Zentrale Rechtsquellen: Verträge, Gewohnheitsrecht

gelten nicht automatisch im nationalen Bereich, sondern erst auf Grundlage eines besonderen
Anwendungsbefehls

Verträge: Anwendungsbefehl wird vom Gesetzgeber im Zusammenhang mit Zustimmung
zum Vertragsschluss erteilt (Art. 59 Abs. 2) → Vertrag gilt im Gesetzesrang, kann durch
späteres Gesetz überholt werden (BVerfGE 141, 1)

Gewohnheitsrecht: von der Verfassung selbst erteilt (Art. 25) → gilt im Rang über Gesetzes-,
aber unter Verfassungsrecht

Monopol der Feststellung von Gewohnheitsrecht nach Art. 100 Abs. 2 GG bei BVerfG

II. Horizontale Gewaltenteilung

Außenvertretung: Bundespräsident (Art. 59 Abs. 1), Bundesregierung

→ Verträge werden von der Exekutive abgeschlossen

aber mit parlamentarischer Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2

- Bundesgesetzgebung → Frage nach Gesetzesvorbehalt → auch Landesgesetzgebung
- politische Beziehungen: Verträge, die die Existenz des Staates, seine territoriale
Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein Gewicht in der der
Staatengemeinschaft betreffen (BVerfGE 1, 372, 381)
- Verwaltungsabkommen ggf. auf gesetzlicher Grundlage

→ Kündigung erfordert nach noch h.M. keine parlamentarische Zustimmung

III. Vertikale Gewaltenteilung

Art. 32: in Umkehrung von Art. 30 ist Außenpolitik grundsätzlich Bundessache

Meint aber im Kontext von Verträgen nur die Kompetenz zum Abschluss der Verträge

Zuständig für die Erfüllung (= Erteilung des Anwendungsbefehls) ist Sache der Länder

Art. 32 Abs. 3: begrenzte Länderkompetenz, schließt Bundeskompetenz nicht aus