

Vorlesung Staatsorganisationsrecht

1. Teil: Grundlagen

§ 1 Einführung

§ 2 Verfassungsstaatlichkeit

§ 3 Grundprinzipien des Verfassungsrechts

2. Teil: Verfassungsorgane

§ 4 Bundestag

§ 5 Politische Willensbildung

§ 6 Bundesrat

§ 7 Bundesregierung

§ 8 Bundespräsident

§ 9 Bundesverfassungsgericht

3. Teil: Staatsfunktionen

§ 10 Gesetzgebung

§ 11 Verwaltung

§ 12 Rechtsprechung

§ 13 Auswärtige Gewalt

Prüfungsschema: S. 8 f.

Literatur:

I. Allgemeine Lehrbücher zum Staatsrecht insgesamt:

Badura, Staatsrecht, 7. Aufl. 2018

Berg, Staatsrecht, 6. Aufl. 2011

Stein/Frank, Staatsrecht, 21. Aufl. 2010

Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018

II. Lehrbücher zum Staatsorganisationsrecht:

Battis/Gusy, Einführung in das Staatsrecht, 6. Aufl. 2018

Degenhart, Staatsrecht I, 34. Aufl. 2018

Gröpl, Staatsrecht I, 10. Aufl. 2018

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

Ipsen, Staatsrecht I, 30. Aufl. 2018

Korioth, Staatsrecht I, 4. Aufl. 2018

Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, Neuauflage angekündigt

Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl. 2018

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

Degenhart, Klausurenkurs im Staatsrecht, I, 4. Aufl. 2016; II, 8. Aufl. 2017

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

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

Pieroth/Görisch/Hartmann (Hrsg.), Hausarbeit im Staatsrecht, 3. Aufl. 2015

IV. Lehrbücher zum Verfassungsprozessrecht:

Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011

Fleury, Verfassungsprozessrecht, 10. Aufl. 2015

Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2015

Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991

Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 11. Aufl. 2018

V. Kommentare und Handbücher

Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 13 Bände, 3. Aufl. (seit 2003)

Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 5 Bände (seit 1980)

Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 3 Bände: Band 1, 2013; Band 2, 2015; Band 3, 2018

Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, mehrere Bände (Loseblattsammlung)

Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl. 2018

Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, mehrere Bände (Loseblattsammlung)

v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 3 Bände, 7. Aufl. 2018

Maunz/Dürig, Grundgesetz, mehrere Bände (Loseblattsammlung)

v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012

Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2018

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) – hier entfaltet sich die Staatsgewalt exklusiv
- Staatsvolk (Summe der Staatsangehörigen; vgl. auch Art. 116) – ist der Staatsgewalt unterworfen
- Staatsgewalt = seine Besonderheit (im Vergleich zum Einzelnen/den Privaten) – und wird in einer Demokratie vom Staatsvolk legitimiert

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 oder Ablösung der Verfassung nach Art. 146 GG)

→ 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

1989/1990 Deutsche Wiedervereinigung?

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 **Verfassungsstaatlichkeit**

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 Staatsorgane 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 modernen 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
- inhaltlich: 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: ist nie an (gesamter) 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 (vgl. z.B. verfassungskonforme Auslegung des § 14 Abs. 1 VersG)

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

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

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

Sinn: Formklarheit

→ 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:

- Wortlaut

- systematisch

speziell im VerfassungsR:

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 (z.B. bei Gesetzgebungskompetenzen), GR eher weniger

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

V. Das BVerfG als Hüter der Verfassung

1. Grundprinzipien

- Enumerationsprinzip: keine umfassende Zuständigkeit des BVerfG für alle „verfassungsrechtlichen“ Streitigkeiten, so, wie die Verwaltungsgerichte nach § 40 Abs. 1 VwGO grundsätzlich für alle 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 Rechte 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), Schriftform, Begründungserfordernis (§ 23 Abs. 1 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: Verfassungsmäßigkeit der Maßnahmen, dann: mögliche Verletzung verfassungsmäßiger Rechte, oder umgekehrt (Verletzung verfassungsmäßiger Rechte, dann Beeinträchtigung und Rechtfertigung), aber dabei grundrechtliche Terminologie vermeiden (Schutzbereich, Eingriff)

→ Kritik an Unterlassen → 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?)

VI. Zur Lösung von Fällen

→ Aufgabe in Klausur (im Regelfall):

1. Bewertung staatlichen Handelns anhand der Verfassung

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

im Einzelnen ist zu fragen nach (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

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 („Rahmen“)

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

2. Anspruch auf staatliches Handeln:

Ähnlich, nur spiegelbildlich:

Anspruchsgrundlage: falls gegeben: formelle Voraussetzungen
dann materielle Voraussetzungen

Ggf. dann: Gegennormen (Normen, die dem Anspruch entgegenstehen)
Und Lösung im Wege des Ausgleich

§ 3 Grundprinzipien des Verfassungsrechts

I. Grundlagen

Art. 20 (und 28 und 79 III) enthält
Staatsstrukturbestimmungen

→ gedankliches „Fundament“ der Regelungen zu den einzelnen Organen

→ bedeutsam für die Auslegung konkreter Regelungen

sowie Staatszielbestimmungen,

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: alle Staatsgewalt geht vom Volke aus (Art. 20 II)

- 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)

Staatsangehörigkeit: Erwerb (nach § 4 StaatsangehörigkeitsG) durch
Abstammung von einem dt. Elternteil oder
Bei ausländischen Eltern: Geburt in Deutschland, wenn ein Elternteil
sich langfristig und gesichert in Deutschland aufhält
oder Einbürgerung

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)

- Gewaltenteilung (Abs. 2):

- Gesetzgebung: macht Regeln im Rahmen der Verfassung

- Verwaltung: führt Regeln aus: aktiver Arm des Staates

- Justiz: entscheidet im Streitfall → Fixierung allein auf das Recht

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 (→ Grenzen der Rückwirkung von Gesetzen; Vertrauensschutz bei Handeln von Verwaltung und ggf. auch Gerichten)

- neben diesen formalen Elementen verpflichtet die Rechtsstaatlichkeit inhaltlich auf Gerechtigkeit

VIII. Umweltschutz/Tierschutz (Art. 20a)

1994 Umweltschutz, 2002 Tierschutz in GG eingefügt (und nicht durch Art. 79 Abs. 3 geschützt)

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

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 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 wirklichen 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
(für Abgeordnete nicht disponibel)

Art. 47: Zeugnisverweigerungsrecht

b) gegenüber den Parteien

Art. 38 Abs. 1 S. 2

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 möglich
- 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)

Integration der Ausländer (nur) durch Einbürgerung

Einschränkungen des WahlR (Alter, Auslandsdeutsche, Straftäter, volle Betreuung: §§ 12 f. BWahlG); Legitimation str. (→ BVerfG v. 29.1.2019, 2 BvC 62/14)

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, 208 (248); 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 Rechtsregimes 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 (begrenzter) 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 S. 1 PartG: Spende höher als € 10.000,-: Bekanntgabe des Spenders mit Namens- und Anschriftennennung 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 (§ 31 a PartG), Wegfall der staatlichen Förderung in zweifacher Höhe (§ 31 b PartG)
- Rechtswidrige Spenden: Wegfall staatlicher Förderung in dreifacher Höhe (§ 31 c PartG)

5. Staatliche Leistungen jenseits der Parteienfinanzierung

-> unten II 3.

6. Streitigkeiten:

Organstreit vor BVerfG ist für Parteien (als „andere Beteiligte“) möglich, soweit es um ihren verfassungsrechtlichen Status geht (gegen andere Verfassungsorgane, also bei Streitigkeiten um das Wahlrecht: BVerfGE 84, 290)

7. Parteienverbot

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

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

Kein Verbot: NPD (2003): BVerfGE 107, 339 (aus verfahrensrechtlichen Gründen); BVerfGE 144, 20 (keine hinreichende Gefährlichkeit)

a) Verfassungswidrigkeit einer Partei:

nicht völlig aussichtsloser 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 | |

Partei, die verfassungswidrig aber völlig wirkungslos ist, kann seit 2017 von finanziellen Vorteilen ausgeschlossen werden, vgl. Art. 21 Abs. 3

b) 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

Folge eines Verbotsurteils: Partei ist aufgelöst, verboten

c) Bewertung

Instrument ist umstritten

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

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)

8. 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 auf die Willensbildung aus

→ 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)
- Bundespräsident 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: §§ 42 Abs. 2 RundfunkStV, 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

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

Die Teilhabe des Bundesrates dient insbesondere der Einbeziehung der Verwaltungserfahrung der Länder (→ vgl. Art. 83 ff.)

II. Zusammensetzung

1. Allgemeines

Art. 51: 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, 310)

→ 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 des Amts:

- neue Wahlperiode: Zusammentritt neuer BTag (Art. 69 Abs. 2 Alt. 1)
- Rücktritt (bei BK: → Ende Amtszeit aller Mitglieder der BReg, Art. 69 Abs. 2 Alt. 2)
- Misstrauensvotum: konstruktiv, Art. 68 (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 Kabinettt entschieden
(Verfassungsmäßigkeit str.)

IV. Kontrolle der Bundesregierung

1. Volle Kontrolle durch den Bundestag

- Fragerecht (abgeleitet aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 2): große und kleine Anfrage (vgl. BVerfGE 147, 50)
- (unverbindliche) Parlamentsbeschlüsse
- Petitionsrecht (Art. 17, 45c)
- Untersuchungsausschuss (Art. 44): Recht und auf Antrag eines Viertels der Mitglieder die Pflicht zur Untersuchung einer – hinreichend bestimmten – Frage
Minderheitenrechte müssen auch im Untersuchungsverfahren beachtet werden (BVerfGE 105, 197 Einzelheiten: PUAG)
- Bundeswehr: Art. 45a und 45b → Wehrbeauftragter

Grenzen der Kontrolle: Kompetenzen des Bundestages („Korrolartheorie“)
BVerfGE 67, 100; 124, 78 (→ BND); 137, 185 (→ Rüstungsexporte); 143, 101 (→ NSA);
146, 1 (→ V-Mann bei Oktoberfestattentat?)

- als Staatsorgan (Schutz der Grundrechte)
- als Bundesorgan (kein Zugriff auf Landeskompetenzen)
- Gewaltenteilung (keine Einmischung in laufende Entscheidungsprozesse; 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 geht es um Integration und Repräsentation Deutschlands (BVerfGE 136, 323)

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

Vertretung nach innen:

2. Regierungsbildung (Art. 63 f.)

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: unstr. (vom Wortlaut von Art. 82 abgedeckt)
- 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, Art. 61)

10. *Bewertung des Amtes insgesamt*

entscheidend geprägt von Persönlichkeit

bei stabiler Regierung: nur, aber immerhin Rederecht

anders aber 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, Art. 54 Abs. 2

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 (vgl. auch BVerfGE 136, 277 und 323)

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

BVerfGE 136, 323: BPräs. entscheidet eigenverantwortlich

Dagegen spricht die Notwendigkeit der Sicherung der demokratischen Legitimation in grundsätzlichen Fällen (teleologische Interpretation von Art. 58 GG, zumindest aber Organtreue)

§ 9 Bundesverfassungsgericht

BVerfG ist Gericht (Art. 92 GG) und Verfassungsorgan

maßgebliche Grundlagen sind im BVerfGG geregelt

I. Aufgaben

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 V

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 (§ 25 BVerfGG) ist in der Praxis selten

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),
aber selten genutzt

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 die Maßnahme erweist sich als verfassungsmäßig im Vergleich zu

eA ergeht nicht, aber die Maßnahme erweist sich als 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) im Einzelfall

- Rechtsprechung: Entscheidung (vergangener) Streitigkeiten

aber: wie bei den Organen bedeutet Gewaltenteilung keine strikte Gewaltentrennung,
es bestehen vielmehr mancherlei Überschneidungen

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

→ Frage nach grenzüberschreitenden Problemen

(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 auf Bundesebene

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
voranzubringen (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, es sei denn, es folgt ein weiteres Vermittlungsverfahren

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 abgeschlossen 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 (Art. 1 Abs. 3 und 20 Abs. 3: der ausführenden Gewalt): 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 betreffend verfassungswidrige Gesetze (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 grundrechtsrelevanten 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, auch Zweckmäßigkeit)

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 Streitiges 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:

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 (einschl. der von internationalen Organisationen gefassten Beschlüsse), Gewohnheitsrecht (Praxis, die von entsprechender Rechtsüberzeugung geprägt ist), allgemeine Rechtsgrundsätze

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); zugleich muss das nationale Recht im Einklang mit völkerrechtliche Verpflichtungen ausgelegt werden, gilt sogar für das Verfassungsrecht (BVerfGE 111, 307)

Allgemeine Regeln des Völkerrechts (= Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze): Anwendungsbefehl wird 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, Erfüllung (= Erteilung des Anwendungsbefehls) ist Sache der Länder

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