

Handbuch des Verfassungsrechts

Herdegen / Masing / Poscher / Gärditz

2021

ISBN 978-3-406-73850-0

C.H.BECK

Handbuch des Verfassungsrechts

Darstellung in
transnationaler Perspektive

Herausgegeben von

Dr. DDR. h. c. Matthias Herdegen

Universitätsprofessor an der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-
Universität, Bonn

Dr. Johannes Masing

Universitätsprofessor an der
Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg
Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.

Dr. Ralf Poscher

Direktor am Max-Planck-Institut zur
Erforschung von Kriminalität,
Sicherheit und Recht, Freiburg
Honorarprofessor an der
Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg

Dr. Klaus Ferdinand Gärditz

Universitätsprofessor an der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-
Universität, Bonn

Unter redaktioneller Koordination und Mitarbeit von Niklas Burkart

Mit Beiträgen von den Herausgebern und

Matthias Bäcker · Pascale Cancik · Wolfgang Durner · Martin Eifert ·
Peter M. Huber · Matthias Jestaedt · Jens Kersten · Oliver Lepsius ·
Christoph Möllers · Angelika Nußberger · Ute Sacksofsky ·
Margarete Schuler-Harms · Angelika Siehr · Antje von Ungern-Sternberg ·
Uwe Volkmann · Christian Waldhoff · Astrid Wallrabenstein ·
Joachim Wieland · Hinnerk Wißmann

2021



Zitiervorschlag:
Bearbeiter in Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz
VerfassungsR-HdB § ... Rn. ...


DIE FACHBUCHHANDLUNG

www.beck.de

ISBN 9783406738500

© 2021 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck und Bindung: Eberl & Koesel FinePrints, Altusried-Krugzell
Satz: Druckerei C. H. Beck Nördlingen
Umschlag: Ralph Zimmermann – Bureau Parapluie


chbeck.de/nachhaltig

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort

Als der Verlag C.H. BECK mit der Idee an uns herantrat, ein Handbuch des Verfassungsrechts herauszugeben, stieß das Vorhaben zunächst auf eine Mischung aus spontanem Interesse und Skepsis. Gibt es nicht schon genug Darstellungen des deutschen Verfassungsrechts? Was sollte ein Handbuch dem hinzufügen? Doch in den Gesprächen zwischen Bonn und Freiburg entwickelte sich schnell eine Antwort auf beide Fragen. Obwohl alle Darstellungen des deutschen Verfassungsrechts nicht mehr umhinkönnen, transnationale Bezüge des Verfassungsrechts zu berücksichtigen, bleibt doch eine Lücke: Es fehlt an einer Darstellung, welche diese Bezüge systematisch in den Vordergrund stellt und dabei das deutsche Recht mit Blick auf einen transnationalen Austausch international einzuordnen sucht.

Für uns Herausgeber hat diese transnationale Perspektive auf das Verfassungsrecht zwei Aspekte.

Sie bezieht sich zum einen auf die inter- und supranationalen und rechtsvergleichenden Einflüsse auf das deutsche Verfassungsrecht. Gerade auch in der jüngeren Verfassungsrechtsprechung wird deutlich, dass das Grundgesetz nicht mehr allein aus sich heraus verstanden werden kann, sondern in einem Mehrebenensystem inter- und supranationaler Regelungen steht, in dem es sich immer wieder neu verorten und den Wechselwirkungen Rechnung tragen muss. Mit den inter- und supranationalen Bezügen geht häufig auch eine rechtsvergleichende Perspektive einher, haben doch rechtsvergleichende Analysen der mitgliedstaatlichen Verfassungspraxis oft unmittelbare Bedeutung für das Verständnis inter- und supranationaler Vertragswerke.

Zum anderen wirkt das Grundgesetz in den internationalen Raum hinein. Die Transnationalisierung ist keine Einbahnstraße. So wie sich die deutsche Verfassungsrechtspraxis und Staatsrechtslehre für internationale Einflüsse geöffnet hat, haben auch andere Verfassungsordnungen – zum Teil mit großer Aufmerksamkeit – Entwicklungen im deutschen Verfassungsrecht verfolgt und oft im Sinne einer filternden Rezeption aufgenommen. Darüber hinaus lässt sich in der internationalisierten verfassungstheoretischen Diskussion ein lebendiges Interesse am deutschen Verfassungsrecht und seiner wissenschaftlichen Aufarbeitung und Konzeptualisierung beobachten.

Das Handbuch will auch auf diesen Aspekt der gesteigerten Rezeptivität in der transnationalen Beobachtung und Verfassungsentwicklung reagieren. Durch den Versuch eines selbstdistanzierenden Blicks auf das deutsche Recht und die Einordnung der Rechtspraxis und Rechtswissenschaft in ihre transnationalen Bezüge sollen die Beiträge den Zugang zum deutschen Verfassungsrecht für den ausländischen Leser erleichtern. Mit dem Handbuch wollen Herausgeber und Autorinnen und Autoren das deutsche Verfassungsrecht und die deutsche Verfassungsrechtswissenschaft auch international in den

Vorwort

wissenschaftlichen und wissenschaftsorientierten Diskurs einbringen. Aus diesem Grund verfolgte unser Konzept von Beginn an das Anliegen, dass das Handbuch zusätzlich zu der vorliegenden Ausgabe demnächst auch in einer englischsprachigen Fassung erscheinen soll.

Mit seinen beiden Ausgaben erhebt das Handbuch einen ehrgeizigen Anspruch, nämlich ein „Schaufenster“ der deutschen Verfassungsrechtswissenschaft und ihrer Entwicklung zu sein. Dieser Anspruch prägt auch das Selbstverständnis der Herausgeber sowie der Autorinnen und Autoren. Neben dem Bemühen um ein ebenso dichtes wie objektives Aufzeigen von Entwicklungslinien steht die selbstbewusste Positionsbestimmung durch jeden einzelnen Autor und jede einzelne Autorin. Zugleich versammelt das Werk bewusst eine Vielzahl unterschiedlicher rechtspolitischer Grundvorstellungen.

Ein solches in den internationalen Raum ausgreifendes Projekt war auf die Unterstützung von Kolleginnen und Kollegen angewiesen, die über eine besonders informierte Außenperspektive auf das deutsche Verfassungsrecht verfügen. Wir hatten das Glück, dass wir einen Kreis von herausragenden – und engagierten – ausländischen Beraterinnen und Beratern aus aller Welt für das Projekt gewinnen konnten. Ihnen verdanken Herausgeber, Autorinnen und Autoren wesentliche Anregungen, die für den verständigen Vergleich anderer Verfassungsordnungen und so auch für das Verständnis der Beiträge aus Sicht einer ausländischen Leserschaft des Handbuchs von Bedeutung sind. Die Mitglieder dieser Beratergruppe standen den Herausgebern auf zwei Tagungen, die der Konzeption des Handbuchs dienten (Köln und Berlin), und dann allen Autorinnen und Autoren während dreier Tagungen (Berlin, Cadenabbia und München) zur Diskussion der Beiträge mit Rat und Tat zur Seite. Für ihren großzügigen Einsatz, der auch über die Tagungsformate hinweg andauert hat, danken wir ihnen ganz herzlich auch im Namen unserer Autorinnen und Autoren. Wir haben aus ihren Vorschlägen und Anregungen großen Gewinn gezogen.

Danken möchten wir auch unseren Autorinnen und Autoren selbst, die sich auf das Projekt eingelassen haben. Mit dem Versuch, die Beiträge in eine transnationale Perspektive einzustellen, sind wir gemeinsam einen neuen und, wie sich gezeigt hat, nicht leichten Weg gegangen. Wir freuen uns, dass wir hierüber in Gegenwart unserer ausländischen Beraterinnen und Berater mit allen Autorinnen und Autoren schon auf der Grundlage von Rohfassungen nachdenken und diskutieren konnten. Überdies haben sie in Blick auf die ausstehende englische Ausgabe zugesagt, die Verantwortung für eine Übertragung ins Englische zu übernehmen. Hierin liegt ein Engagement, das weit über das Übliche hinausgeht. Dieses Engagement ist Ausdruck des gemeinsamen Anliegens, zur weiteren Öffnung des deutschen Verfassungsrechts für die internationale Diskussion beitragen zu wollen.

Wir danken ferner den Förderern, die uns die Tagungen und die Unterstützung bei der organisatorischen und redaktionellen Arbeit ermöglicht haben, namentlich der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der Fritz Thyssen Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Konrad-Adenauer-Stiftung und der

Vorwort

Carl Friedrich von Siemens Stiftung. Dank gilt auch Herrn Dr. Rolf-Georg Müller, Herrn Dr. Wolfgang Czerny und Frau Saskia Henze-Wiskow vom Verlag C.H. BECK – besonders für die Geduld, die sie aufgebracht haben, um den Wandel von einem Handbuch- zu einem Forschungs- und Handbuchprojekt zu begleiten.

Ein besonderer Dank gebührt Herrn Niklas Burkart. Er hat das Projekt als wissenschaftlicher Mitarbeiter von Beginn an begleitet. Mit großem Engagement, Umsicht und Feingefühl hat er das Projekt nicht nur redaktionell unterstützt, sondern auch selbstbewusst organisatorisch zunehmend an und in die Hand genommen. Wir hätten uns keine bessere Mitarbeit an unserer Seite wünschen können.

Schließlich sei allen weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unserer Lehrstühle und Institute gedankt, die ebenfalls wichtige organisatorische oder redaktionelle Hilfe geleistet haben. Hervorgehoben seien Timur Cinar, Philipp Dürr, Dr. Jakob Hohnerlein, Maryam Kamil Abdulsalam, Merle Kämpfer und Felicia Schliebs.

Bonn/Freiburg im Dezember 2020

Matthias Herdegen, Johannes Masing, Ralf Poscher,
Klaus Ferdinand Gärditz



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsübersicht

Verfasserverzeichnis	V
Internationale Beraterinnen und Berater	VII
Vorwort	IX
Inhaltsübersicht	XIII
Inhaltsverzeichnis	XV
Abkürzungsverzeichnis	XLIX
Literaturverzeichnis	LVII

Einleitung: Deutsches Verfassungsrecht in transnationaler Perspektive (Matthias Herdegen/Johannes Masing/Ralf Poscher/Klaus Ferdinand Gärditz)	1
---	---

I. Grundlagen

§ 1 Das Grundgesetz im Gefüge des westlichen Konstitutionalismus (Matthias Herdegen)	13
§ 2 Verfassung im internationalen Mehrebenensystem (Johannes Masing)	61
§ 3 Das Grundgesetz als Verfassung des verhältnismäßigen Ausgleichs (Ralf Poscher)	149
§ 4 Verfassungsentwicklung und Verfassungsrechtswissenschaft (Klaus Ferdinand Gärditz)	221

II. Verfassungsprinzipien

§ 5 Demokratie (Christoph Möllers)	317
§ 6 Rechtsstaat (Peter M. Huber)	383
§ 7 Sozialstaat (Astrid Wallrabenstein)	437
§ 8 Bundesstaat (Joachim Wieland)	503

Inhaltsübersicht

III. Staatsorganisation

§ 9	Der Staat als Personalverband: Staatsangehörigkeit, Unionsbürgerschaft und Migration (<i>Angelika Siehr</i>)	557
§ 10	Parteien-, Wahl- und Parlamentsrecht (<i>Christian Waldhoff</i>)	645
§ 11	Parlamentarisches Regierungssystem (<i>Jens Kersten</i>)	721
§ 12	Gesetz und Gesetzgebung (<i>Oliver Lepsius</i>)	777
§ 13	Rechtsschutz und Rechtsprechung (<i>Klaus Ferdinand Gärditz</i>)	847
§ 14	Verwaltung und Selbstverwaltung (<i>Pascale Cancik</i>)	917
§ 15	Das Bundesverfassungsgericht (<i>Johannes Masing</i>)	981

IV. Grundrechte

§ 16	Allgemeine Grundrechtslehren (<i>Uwe Volkmann</i>)	1051
§ 17	Menschenwürde (<i>Ralf Poscher</i>)	1101
§ 18	Persönliche Freiheit (<i>Martin Eifert</i>)	1163
§ 19	Gleichheitsrechte (<i>Ute Sacksofsky</i>)	1229
§ 20	Kommunikationsfreiheiten (<i>Angelika Nußberger</i>)	1287
§ 21	Religionsverfassungsrecht (<i>Antje von Ungern-Sternberg</i>)	1335
§ 22	Ehe, Familie und Erziehung (<i>Matthias Jestaedt</i>)	1391
§ 23	Grundrechte in der Wirtschafts- und Arbeitsordnung (<i>Hinnerk Wißmann</i>)	1459

V. Teilordnungen der Verfassung

§ 24	Finanzverfassung (<i>Joachim Wieland</i>)	1517
§ 25	Medienverfassung (<i>Margarete Schuler-Harms</i>)	1561
§ 26	Umweltverfassungsrecht (<i>Wolfgang Durner</i>)	1623
§ 27	Außen- und Wehrverfassung (<i>Matthias Herdegen</i>)	1667
§ 28	Sicherheitsverfassungsrecht (<i>Matthias Bäcker</i>)	1715
Sach- und Personenregister		1785

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
I. Transnationale Dialogfähigkeit: eine Positionsbestimmung	1
II. Herausforderungen	6
1. Institutionelle Perspektive	6
2. Beobachterperspektive	7
3. Instrumentelle Verfassungsvergleichung als ergänzende Per- spektive	8
4. International- und supranationalrechtliche Kontextualisierung	9
5. Verfassungsrecht als „law in action“	10
III. Ein Schritt auf einem Weg	10

I. Grundlagen

§ 1 Das Grundgesetz im Gefüge des westlichen Konstitutionalis- mus	15
A. Verfassung als Grundordnung im westlichen Konstitutionalismus	16
B. Elemente des westlichen Konstitutionalismus	18
I. Begriff des westlichen „Konstitutionalismus“	18
II. Grundelemente	19
III. Konstitutionalismus als sozio-kulturelles Phänomen	22
IV. Verrechtlichung „hochpolitischer“ Entscheidungen	24
V. Konstitutionalismus und Ausnahmezustände	26
VI. „Constitutional moments“	30
C. Verfassung als Ordnungsrahmen mit besonderem Geltungsrang	32
D. Funktionen der Verfassung	33
I. Finalität und Identität der rechtlich verfassten Gemein- schaft	33
II. Sicherung der eigenen Geltungsbedingungen	33
III. Trennung von Staat und Gesellschaft	34
IV. Trennung von Recht und Moral	35
V. Verhältnis von Recht und Empirie	37
VI. Legitimation von Herrschaft	37
VII. Verfassung als Leitbild sozialer Ordnung	39
VIII. Verfassung als unmittelbar anwendbares Gesetz	40
IX. Verfassung als kollektives Gedächtnis und Positivierung sozio-ökonomischer Leitvorstellungen	40
X. Integrationsleistung der Verfassung	41
E. Inhalte einer Verfassung	42
I. Kanon klassischer Verfassungsinhalte	42
II. Schichten von Verfassungssätzen	42
III. Staatsziele und Verfassungswerte	43

Inhaltsverzeichnis

F. Stabilität und Elastizität der Verfassung	44
I. Offenheit für Veränderungen des politischen Kontextes und eines sozio-kulturellen Wandels	44
II. Verfassungsänderung	44
III. Verfassungsgebende und verfassungsändernde Gewalt	45
IV. Unabänderlicher Verfassungskern	46
1. Unantastbarkeitsklauseln	46
2. Unantastbarkeit kraft Implikation: identitätsrelevante Änderungen	46
3. Problem der änderungsfesten Extrapolation	46
V. Wehrhafte Demokratie	46
VI. Verfassungsbruch und Revolution	48
G. Verfassungsauslegung	48
I. Über die Gesetzesauslegung hinausweisende Kriterien der Verfassungsinterpretation	48
II. Verfassung als transformative Integrationsordnung	50
III. Rechtsvergleichung als Auslegungsmethode	50
H. Konstitutionalisierung der Rechtsordnung	52
I. Ausstrahlung von Verfassungssätzen auf das einfache Recht	52
II. Überführung des Rechts in subjektive, gerichtlich durchsetz- bare Rechtspositionen	53
III. Der Schutz organschaftlicher Rechtspositionen	53
I. Internationaler Transport von Verfassungsinhalten	53
I. Externe Einflüsse auf das Grundgesetz	53
II. Einfluss des Grundgesetzes auf andere Rechtsordnungen	54
J. Verfassung als Teilordnung eines vernetzten Systems	55
I. Das Grundgesetz in einer Gesamtarchitektur von verschränk- ten Rechtsordnungen	55
II. Verfassung und Souveränität	55
III. Völkerrechtlicher Rahmen für die Verfassungsgebung und Verfassungsänderung	55
IV. Erosion der verfassungsrechtlichen Grundlagen	56
V. Völkerrecht und verfassungsrechtliche Legitimität	56
K. Ausblick: Herausforderungen für das konstitutionelle Modell	56
§ 2 Verfassung im internationalen Mehrebenensystem	61
A. Einleitung: Die Internationalisierung des Rechts als Legitimationsproblem	63
B. Das Verständnis von Verfassung und verfassungsgerichtlicher Kontrolle als Legitimationsvoraussetzung staatlichen Handelns	64
I. Die Grundvorstellung von Verfassung und Verfassungs- gerichtsbarkeit	64
1. Verfassung als Fundierung von legitimer Herrschaft	64
2. Verfassung als gerichtlich kontrolliertes Recht	66
II. Verfassung als historisch-philosophisch geprägtes Leitbild demokratischer Selbstbestimmung	66
1. Verfassung als spezifische Form demokratischer Selbstbestimmung	66

Inhaltsverzeichnis

2. Ein Konzept mit universalem Anspruch	68
3. Die Positivierung des Konzepts durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung	69
III. Eine binnenbezogene Perspektive vor den Herausforderungen der Internationalisierung	71
C. Die verfassungsrechtliche Rekonstruktion des Miteinanders verschiedener Entscheidungsebenen	71
I. Verfassung und innerstaatliches Mehrebenensystem	72
II. Verfassung und Völkerrecht	74
1. Paradigmenwechsel im Verhältnis zur innerstaatlichen Legitimation	74
2. Der positive Verfassungsbestand	76
3. Innerstaatliche Legitimation völkerrechtlicher Verpflichtungen	79
4. Der innerstaatliche Rang des Völkerrechts	82
5. Einbindung in zwischenstaatliche Einrichtungen mit eigenen Hoheitsbefugnissen	84
6. Föderale Rückbindung völkerrechtlicher Verpflichtungen ...	85
7. Fazit	86
III. Verfassungsrecht und Europäische Union	87
1. Phase I: Das Zusammenwachsen Europas bis 1990	87
2. Phase II: Die Entwicklung seit 1990	90
3. Einordnung der deutschen Verfassungsrechtslage in das europäische Umfeld	103
4. Kraft und Grenzen der Rechtsprechung	108
IV. Verfassung und internationaler Grundrechtsschutz	114
1. Hintergrund: Intensiver Schutz der Grundrechte durch das Bundesverfassungsgericht	114
2. Keine Ineinanderführung der verschiedenen Grundrechts- gewährleistungen	115
3. Grundrechte und Europäische Menschenrechtskonvention	116
4. Grundrechte des Grundgesetzes und die Grundrechtechar- ta der Europäischen Union	119
5. Weitere Konventionen mit menschenrechtlichem Gehalt	124
6. Menschenrechte und Unternehmensverantwortung	126
D. Der uneingestandene Abschied von dem Modell der Verfassung als umfassendes Legitimations- und Ordnungsmodell	127
I. Die zunehmende Bedeutung von Rechtssetzung und Rechts- anwendung jenseits demokratischer Selbstbestimmung im tradierten Sinne	127
1. Internationale Radizierung von Normen und der Wahrnehmung von Hoheitsgewalt	128
2. Unionsrechtliche Radizierung von Normen und der Wahrnehmung von Hoheitsgewalt	131
II. Die Tragfähigkeit des Konzepts der demokratischen Verfassung als übergreifende Legitimations- und Ordnungsgrundlage	133
1. Der Kontext der Frage in Deutschland	133
2. Suchbewegungen in der Literatur	135

Inhaltsverzeichnis

3. Abnehmende Überzeugungskraft des Modells der demokratischen Selbstbestimmung	140
4. Die schwindende Kraft des Modells substantieller demokratischer Selbstbestimmung als Verlust	142
§ 3 Das Grundgesetz als Verfassung des verhältnismäßigen Ausgleichs	149
A. Recht als Ausgleichsordnung	150
I. Situatives und legalistisches Recht	151
II. Re-entry des Situativen	152
B. Verfassungsrecht als die Ausgleichsordnung des politischen Prozesses	154
C. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	159
I. Entwicklung	159
1. Der Gesetzesvorbehalt – Genese eines systematischen Problems	160
2. Die Bedeutung des Apothekenurteils	163
3. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der Kritik	167
II. Struktur der Verhältnismäßigkeit	170
1. Legitimer Zweck	174
2. Legitimes Mittel	176
3. Geeignetheit	177
4. Erforderlichkeit	177
5. Angemessenheit	180
III. Anwendungsfelder	192
1. Freiheitsrechte	192
2. Gleichheitsrechte?	193
3. Staatsorganisationsrecht	194
D. Weitere Ausgleichselemente unter dem Grundgesetz	197
I. Untermaßverbot	197
II. Einschätzungsspielräume	199
III. Kohärenz	206
IV. Subsidiarität	208
V. Treuepflichten	209
1. Bundestreue	210
2. Verfassungsorgantreue	212
E. Resümee	214
§ 4 Verfassungsentwicklung und Verfassungsrechtswissenschaft	221
A. Begriff der Verfassungsentwicklung	223
I. Verfassungstheoretisches Format	223
II. Kontexte und Konflikte	224
B. Verfassungsentwicklung zwischen politischer Setzung und Interpretation	226
I. Die Verfassungsänderung als politisches Format	228
1. Häufigkeit und Technizität deutscher Verfassungsänderungen	228

Inhaltsverzeichnis

2. Verfassungsänderung als Instrument gesellschaftlicher Konfliktbeilegung	229
3. Juristenverfassungsstil	234
4. Verfassungsänderung als demokratische Reaktion auf Verfassungsrechtsprechung	235
II. Verfassungsinterpretation und ihre Änderung	238
1. Traditionelle Sicht: Materielles Verfassungsverständnis	239
2. Konservierender Zugang	240
3. Kontextsensiblere Lockerungsübungen durch Unionsrecht	242
4. Institutionelles Verfassungsverständnis	244
5. Praktische Anschlussfähigkeit als Erkenntnisziel?	246
III. Verfassungswandel?	246
C. Quellen der Verfassungsentwicklung	247
I. Staatspraxis	247
II. Verfassungsrechtsprechung	249
1. Verfassungsentwicklung durch Rechtsprechung als Rechts- anwendung auf neue Sachverhalte	250
2. Sonderrolle der Verfassungsgerichtsbarkeit	252
3. Kontextualisierung statt Verfassungsdogmatik?	253
III. Transnationales Verfassungsdenken	254
1. Zurückhaltende und unkontroverse Rezeption	254
2. Völkerrechtsfreundliche Verfassungsauslegung und Verfas- sungsentwicklung	257
3. Unionsrechtliche Verfassungsverdrängung	259
4. Staatsrechtslehre	260
IV. Gesellschaftlicher Wandel	260
1. Faktenblindheit der Dogmatik	261
2. Gesellschaftsabhängiger Verfassungsbedeutungswandel	262
3. Verfassungsrechtsprechung als Katalysator gesellschaftlichen Wandels	264
4. Die Verfassungsbeschwerde als Hebel der Zivilgesellschaft zur Verfassungsentwicklung	267
V. Verfassungsrechtswissenschaft	268
1. Wissenschaftliche Gegenöffentlichkeit	269
2. Entthronte oder Thronräuberin?	269
3. Theorieabstinenz und Politisierung	272
D. Verfassungsentwicklung und Ewigkeitsklausel	273
E. Verfassungsentwicklung im Mehrebenensystem	274
I. Verdrängung	275
II. Öffnung für externe Determination	276
III. Beeinflussung externer Verfassungsentwicklung	277
F. Verfassungsentwicklung zwischen Kontinuität und Diskontinuität	278
I. Institutionelle Diskontinuität, kontinuierliche Ahistorizität	279
II. Restaurative Nachkriegsmentalität und institutionelle Konflikte	280
III. Erfindung des demokratischen Pluralismus als institutionelle Leistung	281
	XIX

Inhaltsverzeichnis

IV. Transitions- und Transformationsverfassungsrecht	282
1. Grundgesetz als Transformationsverfassung?	283
2. Strafrechtliche Vergangenheitsbewältigung	286
3. Transformation und öffentlicher Dienst	295
4. Bundesverfassungsgericht als Transformationsgericht?	297
V. Intertemporales Konzept der Verfassungsentwicklung als Desiderat	298
VI. Institutionelle Resilienz der Verfassung	299
G. Bilanz: Zeitvergessenes Verfassungsrecht	302

II. Verfassungsprinzipien

§ 5 Demokratie	317
A. Vorüberlegung	318
B. Verfassungsrecht	319
I. Ein Überblick	319
1. Entstehung und Vorläufer	319
2. Entwicklung der Rechtsprechung	320
3. Wissenschaftliche Diskussion	321
4. Methode	322
II. Legitimationssubjekt: Staatsvolk	326
1. Allgemeines	326
2. Volksbegriff des Grundgesetzes	327
3. Folgen der Zugehörigkeit: demokratische Gleichheit und Freiheit	329
4. Jenseits des Bundesvolks	332
III. Objekt: Staatsgewalt	334
1. Begriff der Staatsgewalt	334
2. Insbesondere: Privatisierte Einheiten	334
3. Europäische Union als Adressat des grundgesetzlichen Demokratieprinzips?	335
IV. Rechtsfolgen	337
1. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG: Wahlen und Abstimmungen	337
2. Lehre vom angemessenen „Legitimationsniveau“	337
3. Mehrheitsregel – Opposition	342
4. Demokratische Periodizität und Revisibilität	343
5. Demokratische Repräsentation	344
V. Adressaten und Konkretisierungen	347
1. Verfassungsändernder Gesetzgeber: Art. 79 Abs. 3 GG	348
2. Legislative	350
3. Exekutive	351
4. Judikative	354
5. Im Besonderen: Deutscher Bundestag	356
6. Länder	357
7. Demokratie jenseits der staatlichen Sphäre und demokrati- sche Öffentlichkeit	358
VI. Verfassungsgebende Gewalt und Volkssouveränität	359

Inhaltsverzeichnis

VII. Beziehung zu anderen grundgesetzlichen Prinzipien	363
1. Parlamentarisches Regierungssystem und Gewalten- gliederung	363
2. Rechtsstaatlichkeit	364
3. Bundesstaatlichkeit	365
4. Sozialstaatlichkeit	367
5. Grundrechte	367
6. Verfassungsgerichtsbarkeit	368
C. Demokratietheorie des Grundgesetzes	369
I. Demokratischer Wille: rationale und voluntaristische Modelle	369
II. Demokratie als politische Form oder als Lebensform	371
III. Demokratie monistisch und pluralistisch, diesseits und jenseits des Staates	372
IV. Soziale Voraussetzungen der Demokratie?	374
D. Schluss: Demokratie im deutschen Verfassungsrecht	375
§ 6 Rechtsstaat	383
A. Historische Grundlagen	384
I. Mittelalter bis Ende des 18. Jahrhunderts	384
II. Das lange und prägende 19. Jahrhundert	386
III. Der Rechtsstaat unter dem Grundgesetz	388
B. Rechtsstaat als Verfassungsgrundsatz	389
I. Keine kompakte Textgrundlage	389
II. Rechtsstaat im formellen Sinne	390
1. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	390
2. Vorrang der Verfassung	393
III. Rechtsstaat im materiellen Sinne	394
1. Gewaltenteilung	394
2. Grundrechtsschutz	395
3. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	396
4. Rechtssicherheit und Vertrauensschutz	403
5. Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	404
6. Berufsbeamtentum	405
7. Rechtsschutz	405
C. Der Rechtsstaat in der Ordnung des Grundgesetzes	406
I. Prinzipienqualität des Rechtsstaats	406
II. Abgrenzung zu anderen Verfassungsgrundsätzen	406
1. Rechtsstaat und Demokratie	407
2. Rechtsstaat und Sozialstaat	409
III. Änderungs- und Integrationsfestigkeit des Rechtsstaats- prinzips	410
IV. Rechtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit	411
D. Die Europäisierung des Rechtsstaatsprinzips	412
I. Parlamentsvorbehalt und Wesentlichkeitsdoktrin	412
II. Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG)	413
III. Verschiebungen in der Funktionenordnung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG)	414
	XXI

Inhaltsverzeichnis

IV. Grundrechte	415
1. Modifikation des Schutzniveaus	415
2. Europäisierung der Deutschen-Grundrechte	416
3. Grundrechtsberechtigung juristischer Personen (Art. 19 Abs. 3 GG)	417
E. Deutsches Rechtsstaatsverständnis und Europäischer Rechtsraum	419
I. Gerichte als strukturelle Opposition	419
II. Interkulturelle Verständnisprobleme	422
III. Heterogene Rechtsstaatskonzeptionen im europäischen Rechts- raum	423
1. Andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union	423
2. Großbritannien	424
3. Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union	426
4. Gemeinsamkeiten und Divergenzen	428
F. Gefährdungen und Herausforderungen des Rechtsstaats	429
I. Hypertrophie des Rechtsstaats	429
II. Entwicklungstrends in Deutschland	430
III. Herausforderungen der Rechtsstaatlichkeit im Europäischen Rechtsraum	430
§ 7 Sozialstaat	437
A. Der Sozialstaat der Bundesrepublik Deutschland	439
I. Die Erzählung vom deutschen Sozialstaat	440
1. Ursprung im Kaiserreich	440
2. Die Weimarer Republik als Sozialstaat	441
3. Ausbau in der Bundesrepublik	442
4. Paradigmenwechsel „nach dem Boom“	444
5. Gegenwärtiges Verständnis	445
II. Eckpunkte des deutschen Sozialstaates	446
1. Sozialbudget und Sozialleistungsquote insgesamt	446
2. Sozialversicherung, insb. Renten- und Krankenversicherung	446
3. Existenzsicherung	448
4. Steuern, insb. Einkommensteuer	448
5. Familienleistungsausgleich	450
6. Ausbildungsförderung	450
7. Wohnungspolitik	451
III. Außerhalb des Sozialstaatsverständnisses	452
1. Grundlagen der Wirtschaftsordnung	452
2. Infrastruktur	454
3. Bildung und Kultur	455
4. Migration	455
IV. Zusammenfassung	455
B. Sozialstaat als Verfassungsprinzip	456
I. Verfassungstext	456
1. Verfassungsgrundsätze	456
2. Grundrechtsbestimmungen	457
3. Staatsorganisationsnormen	458
II. Vom Wortlaut zum Prinzip	461

Inhaltsverzeichnis

1. Verhältnis zu anderen Verfassungsprinzipien	462
2. Prinzip ohne Inhalt	463
III. Sozialer Rechtsstaat	465
1. Materielles Rechtsstaatsverständnis	466
2. Rechtsstaatliches Sozialrecht	466
C. Sozialstaat in der Verfassungsrechtsprechung	467
I. Dogmatische Grundentscheidungen	467
1. Grundlegungen eines „Sozialen Rechtsstaates“ in frühen Entscheidungen	467
2. Soziale Grundrechte?	470
II. Sozialstaatliche Gestaltung von Lebensbereichen	477
1. Justizgewähr	477
2. Resozialisierung	477
3. Sozial relevante Zivilrechtsverhältnisse	477
4. Arbeitsrecht	478
5. Hochschulzugang	479
6. Steuern	481
III. Rechtsstaatliche Beschränkungen der Ausgestaltung des Sozialstaates	482
1. Wirklichkeitsbezug	482
2. Versicherungspflicht zwischen Freiheit und Gestaltung sozialer Sicherheit	482
3. Vertrauensschutz	484
4. Eigentumsschutz, Art. 14 Abs. 1 GG	485
5. Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	487
IV. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die institutionelle Aus- gestaltung des Sozialstaates	488
1. Sozialer Bundesstaat: Sozialstaat im föderalen Kompetenz- gefüge	488
2. Staatsferne und Indienstnahme Privater	491
D. Sozialstaat als Diskursort	494
I. (Um-)Verteilung	494
II. Menschenbild, Eigenverantwortung und Paternalismus	495
III. Nation-Building	496
1. Verfassungsidetität und Solidarität im Nationalstaat	496
2. In der Europäischen Union	497
§ 8 Bundesstaat	503
A. Einheit in der Vielfalt – Der Bundesstaat als Organisationsform staatlicher Ordnung	504
I. Staatstheoretisches Konzept – Zwischen Staatenbund und Einheitsstaat	505
II. Phänotypen – USA, Kanada, Schweiz, Australien, Indien, Spanien	506
B. Deutschlands Struktur als Bundesstaat	508
I. Kern des Bundesstaatsprinzips	510
1. Gliederung des Bundes in Länder	510
2. Grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung	510

Inhaltsverzeichnis

3. Bundesstaatsgrundsatz	511
II. Homogenitätsprinzip	512
III. Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder	514
IV. Gesetzgebungsbefugnisse	516
V. Verfahren der Bundesgesetzgebung	521
1. Bundesrat	522
2. Einspruchsgesetze	523
3. Zustimmungsgesetze	523
4. Vermittlungsausschuss	524
VI. Verwaltungsbefugnisse	524
1. Landeseigene Ausführung von Bundesgesetzen	526
2. Bundesauftragsverwaltung	527
3. Bundesverwaltung	528
VII. Gemeinschaftsaufgaben	529
VIII. Gerichtsbarkeit	532
IX. Unitarische Realverfassung des Bundesstaats	533
C. Deutschlands Entwicklung als Bundesstaat	534
I. Der verspätete Bundesstaat – Vom Deutschen Bund zum Kaiserreich	534
II. Der schwächelnde Bundesstaat – Erster Weltkrieg, Weimarer Republik, Nationalsozialistischer Staat	536
III. Der aufgedrängte Bundesstaat – Parlamentarischer Rat und Alliierte	539
IV. Der unitarische Bundesstaat – Goldene Zügel und Politikverflechtung	541
V. Der reformbedürftige Bundesstaat – Reform der bundesstaatlichen Ordnung	544
D. Deutschlands Zukunft als Bundesstaat im internationalen Vergleich	546
I. Die Bundesstaatlichen Perspektiven – Kooperativer Föderalismus oder Wettbewerbsföderalismus?	546
II. Der Bundesstaat in der Europäischen Union – Fremdkörper in der Integrationsordnung?	547
III. Die künftige Kompetenzverteilung – Trennungsmodell oder Gemeinschaftsaufgaben?	548
IV. Die künftige Finanzordnung – Länder am Tropf des Bundes?	548
V. Die Sehnsucht nach dem Einheitsstaat – Der Bundesstaat als Auslaufmodell?	549

III. Staatsorganisation

§ 9 Der Staat als Personalverband: Staatsangehörigkeit, Unionsbürgerschaft und die Herausforderungen von Migration in nationalstaatlicher und europäischer Perspektive	557
A. Leitfragen, Begrifflichkeiten und Funktionen der Staatsangehörigkeit	560
I. Leitfragen und Arbeitshypothesen	560

Inhaltsverzeichnis

II. Kontextualisierung der Begrifflichkeiten	564
III. Funktionen der Staatsangehörigkeit auf staats-, völker-, europa- und internationalprivatrechtlicher Ebene	565
B. Staatsangehörigkeitsrecht und Migration – Bestandsaufnahme, historische Entwicklung und Analyse der Zusammenhänge	566
I. Staatsangehörigkeit als Instrument sozialer Schließung	566
II. Die Grundprinzipien des Staatsangehörigkeitsrechts im Kontext von Ein- und Auswanderung	567
III. Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit in Deutschland im Vergleich mit anderen Staaten	568
1. Aktuelle Rechtslage: Erwerb und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit	568
2. Rückblick: Entwicklungslinien der Staatsangehörigkeit im Kraffteld der Ideen über Staat, Nation, Verfassung und anderer Faktoren	583
IV. Migration in nationalstaatlicher Perspektive: Entwicklung der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen in Relation zu Entwicklungen des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts	598
1. Der Weg zum Ausländergesetz von 1965 und sein „blinder Fleck“: Der Zuzug von „Gastarbeitern“	598
2. Rechtliche Reformen und der Wandel von Leitbildern: Vom Ausländer- zum Zuwanderungsgesetz	600
3. Verbindungslinien zwischen Staatsangehörigkeitsrecht und dem Status von Drittstaatsangehörigen	604
C. Staatsangehörigkeit, Unionsbürgerschaft und der Rechtsstatus Drittstaatsangehöriger im Zeitalter von Europäisierung, Interna- tionalisierung und großen Migrationsbewegungen	605
I. Migration als primär nationales Phänomen im Unterschied zur Migration in die und innerhalb der Europäischen Union	605
1. Migration I und Migration II	605
2. Migration II und die Europäisierung des Asyl- und Migra- tionsrechts	605
3. Zugang zur ‚Festung Europa‘	608
II. Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft	609
1. Entstehung, Status und Bedeutung der Unionsbürger- schaft	609
2. Einzelne Rechte von Unionsbürger*innen	614
3. Abschied von der Unionsbürgerschaft: der Brexit	619
4. Sonderstatus jenseits der Unionsbürgerschaft	619
III. Der Rechtsstatus Drittstaatsangehöriger in der menschen- rechtlich fundierten und unionsrechtlich überformten Rechts- ordnung des Grundgesetzes	620
1. Veränderte Funktion der Staatsangehörigkeit: Von ihrer Schlüsselstellung für die Bürgerrechte über die Denizenship zum bürgerschaftlichen Migrationsrecht?	620
2. Vom Asylgrundrecht des Art. 16 GG aF zur heutigen menschen- und unionsrechtlichen Überformung des Asyl- und Flüchtlingsrechts	630

Inhaltsverzeichnis

3. Fluchtmigration im Jahr 2015/16 als Herausforderung für die nationale und die europäische Ebene	635
D. Fazit: Der Staat als Personalverband im Zeitalter von Internationalisierung, Europäisierung und Migration	637
§ 10 Parteien-, Wahl- und Parlamentsrecht	645
A. Demokratieverfassung	646
I. Zusammenhang zwischen Parteien-, Wahl- und Parlamentsrecht	646
II. Politische Willensbildung als gestufter Prozess in Gleichheit und Freiheit	647
III. Freiheit des politischen Prozesses	648
IV. Demokratische Gleichheit im Parteien-, Wahl- und Parlamentsrecht	649
B. Parteienrecht	650
I. Politische Parteien unter interdisziplinärer Fragestellung	650
1. Parteienrecht in historischer und vergleichender Perspektive	650
2. Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse	654
3. Unzulässigkeit der Auflösung parteienstaatlicher Strukturen	656
4. Parteien in den Ländern und auf kommunaler Ebene	657
II. Status und Funktion politischer Parteien	657
1. Status	657
2. Freiheit: Gründungs- und Betätigungsfreiheit	659
3. Gleichheit: Schematische Gleichheit und abgestufte Chancengleichheit	660
4. Öffentlichkeit: Zwischenstatus und Publizität	661
5. Parteienorganisationsrecht, insbesondere innerparteiliche Demokratie	662
6. (Verfassungs-)Prozessualer Status	664
III. Parteienstaatlichkeit und wehrhafte Demokratie	664
1. Parteiverbote	664
2. Parteienfinanzierung und wehrhafte Demokratie	669
IV. Parteienfinanzierung als Teil der Politikfinanzierung	669
1. Finanzierungsregime in ihrer Entwicklung	669
2. Steuerliche Seite der Parteienfinanzierung	671
C. Wahlrecht	674
I. Wahlen als zentrale Legitimationsakte in der parlamentarischen Demokratie	674
II. Wahlen und Abstimmungen	675
III. Wahlsysteme	675
IV. Wahlrecht zum Deutschen Bundestag	676
1. Gestaltungsspielräume des Wahlrechtsgesetzgebers	676
2. Grundgesetzliche Vorgaben	678
3. Entwicklung des Wahlsystems, materielle Aufladung des Wahlrechts und Reformdiskussion	684
4. Alternativen zur Wahl?	687
V. Wahlrecht in den Ländern und auf kommunaler Ebene	688
D. Parlamentsrecht	689

Inhaltsverzeichnis

I. Organisation des parlamentarischen Prozesses	690
1. Repräsentationsfunktion	691
2. Parlament und Parteienstaatlichkeit	692
3. Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz	692
4. Öffentlichkeitsfunktionen des Parlaments	692
5. Handlungsformen des Deutschen Bundestages	694
II. Rechtsquellen des Parlamentsrechts	695
III. Status des Abgeordneten	697
1. Status der Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit	697
2. Parlamentarische Arbeit	699
3. Schutz parlamentarischer Tätigkeit	699
4. Abgeordnete in der Fraktion – fraktionslose Abgeordnete	700
IV. Organisation des Parlaments	700
V. Kontrollfunktion des Deutschen Bundestages	702
1. Parlamentarische Kontrolle	702
2. Frage- und Informationsrechte	703
3. Kontrolle von Nachrichtendiensten	704
4. Parlamentarische Untersuchung und Enquête	704
VI. Parlamentsfinanzierung als Teil der Politikfinanzierung	706
1. Abgeordnetenentschädigung	706
2. Fraktionsfinanzierung	708
E. Charakteristika der Demokratieverfassung des Grundgesetzes	709
§ 11 Parlamentarisches Regierungssystem	721
A. Einleitung	722
I. Parlamentarische Regierung	722
II. Die verspätete Demokratie	723
1. Weimarer Instabilität	723
2. Grundgesetz als Stabilitätsgesetz	724
3. „Lehren aus Weimar“	725
III. Strukturwandel des parlamentarischen Regierungssystems	727
1. Digitalisierung	727
2. Identitätspolitik	728
3. Populismus	729
B. Instrumente politischer Willensbildung: Parteien	730
I. „Zuckerbrot und Peitsche“ in der Parteiendemokratie	731
II. Fragmentierung und Polarisierung der Parteienlandschaft	732
III. Strukturwandel der Parteien	733
1. Digitale Experimente: Piraten	734
2. Identitätspolitik: Ziele und Quoten	735
3. Populistische Parteien: Verbot, Beobachtung, Politik	736
C. Legitimationszentrum: Bundestag	736
I. Legitimation	737
II. Akteure	738
1. Abgeordnete	738
2. Fraktionen	739
3. Plenum und Ausschüsse	740
4. Oppositionen	741

Inhaltsverzeichnis

III. Funktionen	742
1. Diskurs-, Öffentlichkeits- und Entscheidungsfunktion	743
2. Gesetzgebungsfunktion	743
3. Kurationsfunktion	744
4. Kontrollfunktion	746
5. Integrationsfunktion	748
IV. Strukturwandel des Bundestags	748
1. Digitalisierung: Soziale Medien und Liquid Democracy	748
2. Identitätspolitik: Repräsentationsquoten	750
3. Populismus: Würde des Bundestags	751
D. Regierungszentrum: Bundesregierung	752
I. Legitimation	752
1. „Echte“ Vertrauensfrage	753
2. „Unechte“ Vertrauensfrage	754
II. Akteure	756
1. Bundeskanzler	756
2. Bundesminister	758
3. Bundesregierung	758
III. Funktionen	759
1. Entscheidungsfunktion	759
2. Gesetzgebungsfunktion	760
3. Informationsfunktion	760
IV. Strukturwandel der Bundesregierung	761
1. Regierungsbildung: Schwierigkeiten und Verzögerungen	761
2. Koalitionsvertrag: Regierungsbildungsplebiszite	762
3. Minderheitsregierung: (K)eine Alternative?	763
E. Integrationszentrum: Bundespräsident	764
I. Legitimation	764
II. Akteur	765
III. Funktionen	765
1. Repräsentations- und Integrationsfunktion	765
2. Gesetzgebungsfunktion	766
3. Kurations- und Reservefunktion	766
IV. Strukturwandel des Präsidentenamts	767
F. Länderpartizipation: Bundesrat	768
I. Legitimation	768
II. Akteure	768
1. Mitglieder	768
2. Plenum und Ausschüsse	769
III. Funktionen	769
1. Gesetzgebungsfunktion	769
2. Kontrollfunktion	770
IV. Strukturwandel des Bundesrats	770
1. Neue Unübersichtlichkeit: Komplexes Regieren	771
2. Identitätspolitik: Föderale Repräsentation der Bürger/innen	772
G. Rechtsschutz	773
H. Reform	773

Inhaltsverzeichnis

§ 12 Gesetz und Gesetzgebung	777
A. Funktionen des Gesetzes	778
I. Politische Gestaltungsfunktion	778
II. Legitimationsfunktion	779
III. Normenhierarchische Funktion	779
IV. Grundrechtliche Funktion	781
V. Zwischenbetrachtung: Nicht erfüllbare Erwartungsfülle	782
VI. Funktionen des Gesetzes aus der Zeit vor dem Grundgesetz („vorkonstitutionelle Funktionen“)	784
VII. Funktionenwandel des Gesetzes	786
B. Das Gesetz im Verfassungsrecht	787
I. Die Entscheidung für die materielle Verfassungsbindung	787
II. Spielräume für die Eigenständigkeit des Gesetzesrechts	790
III. Faktoren, Kontexte und Rechtsgebiete	792
IV. Vorrang des Gesetzes	794
V. Vorbehalt des Gesetzes	795
C. Das Gesetz in der Verfassungsdogmatik	796
I. Vielfalt der Gesetzesvorbehalte	796
1. Grundrechtliche und organisatorisch-institutionelle Geset- zesvorbehalte	797
2. Gesetzesvorbehalte im Verfahrensrecht	797
3. Vorbehaltsfreies Staatshandeln	798
4. Totalvorbehalt?	799
II. Wesentlichkeitslehre	800
III. Parlamentsvorbehalt	801
IV. Bestimmtheit und Normenklarheit	808
1. Faktoren und Normen für Bestimmtheitsmaßstäbe	808
2. Kontextuelle Konkretisierung der Bestimmtheitsmaßstäbe	809
3. Ziele und Aufgaben der Bestimmtheitskontrolle	810
V. Allgemeinheit des Gesetzes	812
VI. Besondere materielle Anforderungen: Widerspruchsfreiheit, Folgerichtigkeit	813
VII. Prozedurale Anforderungen an den Gesetzgeber	816
1. Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume	816
2. Begründungspflichten des Gesetzgebers: Herstellung oder Darstellung	817
3. Verzahnung mit der Verhältnismäßigkeitsprüfung	818
4. Verwertung von Kontrollentscheidungen im parlamentari- schen Prozess	820
5. Bereichsspezifische Differenzierungen	820
D. Gesetzgebung als Schnittmenge von Recht und Politik	821
I. Materielle Verfassungsbindung des Gesetzes	821
1. Die relative Erfolglosigkeit staatsorganisationsrechtlicher Maßstäbe	821
2. Dogmatische Vernachlässigung der Perspektive des Norm- setzers	823
3. Trennung von Recht und Politik	823
II. Gute Gesetzgebung	825

Inhaltsverzeichnis

1. Rationalität	825
2. Gesetzgebungslehre	826
3. Abwägung und Zielkonflikte	827
4. Rechtsvergleichender Kontrast	828
III. Reaktionen des Gesetzgebers	828
IV. Rechtsvergleichende Einschätzung	832
1. Frankreich	832
2. Großbritannien	832
3. Vereinigte Staaten	833
4. Europäische Perspektiven	833
E. Gesetzgebung: Verfassung und Verfahren	834
I. Grundlagen	834
1. Geringe verfassungstextliche Normierung	834
2. Gesetzgebung in Bund und Ländern	835
3. Bundesorientierung der Länderregierungen	835
II. Gesetzesinitiative	836
III. Das Verfahren im Bundestag	837
IV. Das weitere Verfahren	838
1. Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen	839
2. Der Vermittlungsausschuss	839
3. Zustandekommen des Gesetzes	841
V. Bewertung	841
§ 13 Rechtsschutz und Rechtsprechung	847
A. Rechtsschutzzentriertheit des Öffentlichen Rechts	848
I. Neubeginn der Rechtspflege zwischen Kontinuität und Diskontinuität	849
II. Effektiver Rechtsschutz als Systemmittelpunkt des Verwaltungsrechts	851
1. Selbstbestimmung im Prozess	851
2. Verfassungsinduzierte Verrechtlichung und Verdichtung der Kontrolle	852
3. Justizieller Denkstil im Verwaltungsrecht	853
III. Folgen der Rechtsschutzzentrierung	855
IV. Unionsrechtliche Irritationen	856
1. Unionsverwaltungsrecht und Effektivitätsgebot	857
2. Bereichsspezifisches Vorgehen statt Systembildung	860
3. Europäisierung als Verlustgeschichte?	861
B. Organisation der rechtsprechenden Gewalt	865
I. Fachliche und föderale Gliederung	867
II. Verfahren und Legitimation der Richterernennung	868
1. Richterauswahl und Ernennung durch Justizverwaltung	870
2. Auswahl und Rechtsschutz	871
3. Legitimation der Justiz	872
4. Selbstverwaltung der Justiz?	872
5. Politisierung der Justiz?	873
III. Status der Richterinnen und Richter	874
1. Richterliche Unabhängigkeit	875

Inhaltsverzeichnis

2. Laufbahnrichter und Lebenszeitprinzip	876
3. Richterdienstrecht	878
4. Staatsikonografie: Justizielles Neutralitätsbild und Konflikte in einer pluralistischen Gesellschaft	878
IV. Europäisierung des Justizverfassungsrechts	881
C. Funktionen und Zuständigkeiten der Rechtsprechung	883
I. Rechtsprechungsbegriff	883
II. Strafgerichtsbarkeit	884
III. Richtervorbehalte	886
IV. Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit	887
D. Rechtsschutz und Justizgewährleistung	888
I. Anspruch auf Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG)	888
1. Individualrechtsschutz	889
2. Lückenloser Rechtsschutz	889
3. Effektiver Rechtsschutz	890
4. Letztentscheidungskompetenzen der Verwaltung	891
5. Gerichtliche Tatsachenkontrolle	892
6. Effektiver Rechtsschutz gegen heimliche Überwachung	893
II. Unionsrechtliche Herausforderungen	895
1. Europäische Divergenzbewegungen?	895
2. Ein gemeineuropäischer Testfall: Geheimhaltung und effektiver Rechtsschutz	897
III. Transnationale Herausforderung: Rechtsschutz gegen internationale Organisationen	899
IV. Justizgewährleistungsanspruch	900
E. Verfahrensgarantien vor Gericht	901
I. Rechtliches Gehör	901
II. Gesetzlicher Richter	901
III. Faires Verfahren	902
IV. Besondere strafrechtliche Garantie: Schuldprinzip	904
V. Rechtsschutz gegen Auslieferung	905
F. Fazit: Verlust- oder Erfolgsgeschichte?	906
§ 14 Verwaltung und Selbstverwaltung	917
A. Einführung	919
I. Verwaltung oder „Bürokratie“: Zwischen Analyse und Ressentiment	919
II. Verwaltung unter dem Grundgesetz: ein Neubeginn?	921
1. Bruch und Kontinuität	921
2. Einige historische Linien	921
III. Die schwierige Erfassung des Gegenstands	924
1. Verwaltung als Organisation und Aktion: Die Schwierigkeiten der Definition	924
2. Verwaltungen in der Sprache des Grundgesetzes	928
3. Regelungsorte: Bundesverfassung, Landesverfassungen, Verwaltungsrecht, Europarecht	929
4. Institutionen: Die Pluralität der Verwaltungsträger	930
5. Die Untergliederung der staatlichen Verwaltungen	933

Inhaltsverzeichnis

B. Deutsche Prägungen der Wahrnehmung von Verwaltung und Verwaltungsrecht	936
I. Rechtsstaatliche Verwaltung vor demokratischer Verwaltung	936
II. Die Prägung des Rechtsstaats als Gerichtsstaat	937
III. Dichte Programmierung über Gesetze und Verordnungen	938
IV. Berufsbeamtentum als professionalisierter und dauerhafter Verwaltungsstab	939
V. Verwaltung im parlamentarischen Regierungssystem: Verwaltung, Regierung, Politik	941
VI. Föderale Organisation: Weitgehende Trennung von gesetzlicher Programmierung und verwaltender Umsetzung	942
VII. Vom Besonderen zum Allgemeinen zur Regulierung	943
VIII. Zentrale Entwicklungen in der Bundesrepublik	944
1. Konstitutionalisierung	944
2. Demokratisierung und Partizipationsforderungen	944
3. Europäisierung	946
4. Internationalisierung	947
5. Privatisierung	948
C. Zur Empirie von Organisation und Personal	949
I. Die Entwicklung des Personals im öffentlichen Dienst	949
1. Beamte und Beschäftigte	949
2. Entwicklung der Beschäftigtenzahlen	950
3. Verteilung auf die Verwaltungsträger	951
4. Besondere Entwicklungen	952
II. Die Kommunen als Verwaltungen vor Ort	953
III. Die Verwaltung vor Gericht: Fachgerichtsbarkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit	954
1. Verwaltungsgerichtsbarkeit	954
2. Verfassungsgerichtsbarkeit	956
D. Die Vorgaben des Grundgesetzes	956
I. Die verfassungsrechtlichen Bindungen der Verwaltung: Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaat	956
1. Die Bindung an „Gesetz und Recht“	956
2. Die Bindung an Grundrechte	957
3. Die demokratische Legitimation der Verwaltung	957
4. Die Bindung der Rechtssetzung durch Verwaltungen: Rechtsverordnungen	960
5. Verfassungsrechtliche Vorgaben von Verwaltungsaufgaben?	961
II. Die föderale Zuweisung von Verwaltungsbefugnissen im Bundesstaat	962
1. Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder	962
2. Vollzug der Bundesgesetze durch den Bund: Bundeseigene Verwaltung	963
3. Die wachsende Ausnahme: Gemeinschaftsaufgaben und Verwaltungszusammenarbeit von Bund und Ländern	964
III. Die Grundnorm des öffentlichen Dienstes: das (Berufs-)Beamtentum, Art. 33 GG	965

Inhaltsverzeichnis

1. Sicherung von Fachlichkeit, Funktionsfähigkeit und Rechtsstaatlichkeit	965
2. Der gleiche Zugang zum Beamtentum	966
3. Beamte als ‚Sonderpersonal‘: der Funktionsvorbehalt	967
4. Zwischen Traditionsorientierung und Fortentwicklung	968
IV. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG	969
V. Die spezifische Verwaltungsgerichtsbarkeit als Akteur der Verfassungspraxis	971
E. Ausblick	972
I. Juristische Methode versus Neue Verwaltungsrechtswissenschaft	972
II. Digitalisierung	973
§ 15 Das Bundesverfassungsgericht	981
A. Das Bundesverfassungsgericht in der politischen Ordnung	982
I. Ein Gericht mit vielfältiger Prägekraft	983
1. Prägekraft für die politische Geschichte der Bundesrepublik	983
2. Prägekraft für die politische Kommunikation	986
3. Prägekraft für das Recht – die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung	988
4. Prägekraft für das Selbstverständnis der Rechtswissenschaft	989
5. Prägekraft hin zu einem verrechtlichten Verständnis von Verfassung	991
II. Rahmenbedingungen	992
III. Rückblick: Einrichtung des Gerichts sowie Befestigung und Ausbau seiner Stellung	994
1. Vorstellungen zu den Aufgaben des Gerichts in den Jahren 1949 bis 1951	994
2. Ein institutioneller und personeller Neubeginn	995
3. Die Durchsetzung seiner Stellung als „Verfassungsorgan“	995
4. Weiterer Ausbau der Stellung des Gerichts	996
5. Einführung des Sondervotums	997
6. Schrittweiser Ausgriff der Rechtsprechung	998
B. Das Bundesverfassungsgericht als Rechtsprechungsorgan	1000
I. Zuständigkeiten	1000
1. Zuständigkeiten als Staatsgerichtshof	1001
2. Normenkontrollverfahren	1002
3. Verfassungsbeschwerde	1002
4. Weite Auslegung des Prozessrechts	1004
II. Die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts ...	1006
1. Wahlvoraussetzungen und Amtszeit	1006
2. Die Wahl	1006
3. Die Personen	1008
4. Gleichheit der Richterinnen und Richter	1011
5. Die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	1011
III. Die Organisation des Gerichts	1012

Inhaltsverzeichnis

1. Institutionelle Ausgestaltung	1012
2. Der Dienstsitz	1015
3. Beanspruchung des Gerichts und Arbeitsorganisation	1016
IV. Die Entscheidungen	1019
1. Der Entscheidungsprozess	1019
2. Beratungs- und Entscheidungskultur	1021
3. Stil der Entscheidungen	1022
4. Methodenverständnis	1023
5. Rechtsprechungsänderung	1024
6. Fazit	1025
V. Wechselwirkungen	1025
1. Wechselspiel zwischen Gerichtsentscheidungen und Gesetzgebung	1025
2. Wechselspiel zwischen Gerichtsentscheidungen und Verfassungsänderung	1026
3. Wechselwirkungen zwischen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen und fachgerichtlicher Rechtsprechung	1027
C. Die fragile Stellung des Gerichts – Herausforderungen im Wandel der Zeiten	1029
I. Zur Frage des Erfolgs des deutschen Modells	1029
1. Thesen aus verschiedenen Perspektiven	1029
2. Eine demokratische Perspektive – die „countermajoritarian difficulty“	1031
II. Voraussetzungen des deutschen Modells	1033
1. Der Durst nach Recht als Ausgangspunkt der bundesrepublikanischen Ordnung	1033
2. Entscheidungskultur und Rechtsverständnis	1035
3. Kommunikation mit der Öffentlichkeit	1035
III. Herausforderungen der Gegenwart	1037
1. Das Gericht in der Kritik	1037
2. Das Gericht vor den politischen Kräfteverschiebungen in Folge der Informationstechnik	1041
3. Das Gericht vor den Herausforderungen der Internationalisierung	1042
IV. Schluss	1044

IV. Grundrechte

§ 16 Allgemeine Grundrechtslehren	1051
A. Die Theorie der Grundrechte	1052
I. Von der Grundrechtstheorie zu einem Konzept allgemeiner Grundrechtslehren	1052
II. Zur Ermittlung der maßgeblichen Grundrechtstheorie	1053
B. Der Grund der Grundrechte	1054
I. Grundrechte als Ausdruck eines moralischen Systems gleicher Rechte	1055
II. Zur Präsenz dieses Grundes in der Praxis der Grundrechte	1057

Inhaltsverzeichnis

III. Vom Grund zum Begriff der Grundrechte	1058
C. Die Substanz der Grundrechte	1060
I. Die Entfaltung der Menschenwürde als grundlegendes Versprechen	1060
II. Menschenwürde als Recht auf gleiche Beachtung und Respekt	1061
III. Grundrechte als Zusammenhang wechselseitiger Anerkennung und Verantwortung	1062
D. Die Subjekte der Grundrechte	1064
I. Die Träger der Grundrechte	1064
II. Die Adressaten der Grundrechte	1068
III. Die Erstreckung der Grundrechte in den gesellschaftlichen Bereich	1069
E. Die Normativität der Grundrechte	1071
I. Grundrechtsnormativität als dynamisches Konzept	1071
II. Grundrechte als zur weiteren Entfaltung aufgegebenes Programm	1073
III. Grundrechte als Leitidee rechtlich geordneten Zusammenlebens	1075
F. Die Funktionen der Grundrechte	1076
I. Die Ausweitung des grundrechtlichen Funktionsprogramms	1076
II. Multifunktionalität als Reaktion auf gesellschaftliche Komplexität	1079
III. Zur fortbestehenden Bedeutung der Wertordnungsterminologie	1080
G. Die Dogmatik der Grundrechte	1082
I. Die Dogmatik des Abwehrrechts	1082
II. Die Dogmatik der Schutz- und Förderdimension	1085
III. Die Dogmatik der Gleichheitsrechte	1087
H. Die Grenzen der Grundrechte	1089
I. Das Gesetz als Begrenzung und Regulativ grundrechtlicher Freiheit	1090
II. Die Reichweite der gesetzlichen Begrenzungsmöglichkeiten	1092
III. Grenzen der Verpflichtungskraft der Grundrechte	1093
I. Die Anwendung der Grundrechte	1094
I. Grundrechtsanwendung als diskursives, bewegliches und lern- fähiges Verfahren	1095
II. Grundrechtsanwendung als Vorgang gesellschaftlicher Selbst- vergewisserung	1096
§ 17 Menschenwürde	1101
A. Ideengeschichtlicher Hintergrund	1102
B. Menschenwürde als Rechtsgarantie	1106
C. Rechtliche Doppelrolle der Menschenwürde	1115
I. Menschenwürde als Verfassungswert	1115
II. Menschenwürdeggarantie als Grundrecht	1120
D. Menschenwürdedogmatik unter dem Grundgesetz	1121
I. Menschenwürdebegriff	1121
II. Menschenwürdeträger	1125
III. Unantastbarkeit	1129
IV. Achtungs- und Schutzanspruch	1130

Inhaltsverzeichnis

V. Absolutheit des Schutzes	1149
VI. Ewigkeitsgarantie	1154
§ 18 Persönliche Freiheit	1163
A. Einleitung	1164
B. Umfassende persönliche Freiheit – Verbürgung einer Nachkriegs- verfassung mit starker Verfassungsgerichtsbarkeit	1165
I. Grundgesetz: Verwirklichung der freiheitlichen Verfassung als alles überragendes Ausgangsmotiv	1165
II. Frühe Weichenstellungen des Bundesverfassungsgerichts: Umfassender grundrechtlicher Schutz persönlicher Freiheit	1167
1. Elfes: Umfassender Schutz der Handlungsfreiheit	1168
2. Lüth: Umfassende Wirkung der Grundrechte	1170
3. Apothekenurteil: Bindung des Gesetzgebers und Verhält- nismäßigkeit als zentraler Maßstab	1172
4. Allgemeines Persönlichkeitsrecht als spätes und ungleiches Gegenstück zur allgemeinen Handlungsfreiheit	1173
III. Funktionale Entfaltung eines grundrechtlichen Schutzraums	1175
1. Weichenstellungen und dogmatische Entfaltung	1175
2. Umfassender grundrechtlicher Schutzraum mit speziellen normativen Eckpunkten	1177
3. Methodische und verfassungspolitische Konsequenzen	1179
4. Freiheitsschutz unter dem Grundgesetz als spezifisches posttotalitäres Konzept	1180
C. Art. 2 Abs. 1 GG als Garantie freiheitlicher Persönlichkeitsentfal- tung	1181
I. Art. 2 I GG als Anker des grundrechtlichen Freiheitsschutzes	1182
1. Allgemeine Handlungsfreiheit als allgemeines Freiheits- und Auffanggrundrecht	1182
2. Allgemeines Persönlichkeitsrecht als entwicklungsoffenes Grundrecht	1185
II. Art. 2 Abs. 1 GG und die speziellen Freiheitsrechte	1188
1. Besondere Freiheitsrechte – exklusiver Freiheitsschutz?	1189
2. Besondere Freiheitsrechte als Vorgaben für Schutzintensitä- ten und als Felder sachgerechter Bereichsdogmatiken	1191
3. Maßstabsfunktion im Allgemeinen Persönlichkeitsrecht	1193
4. System der Freiheitsrechte und „Schrankenübertragungen“	1194
D. Die allgemeine Handlungsfreiheit	1196
I. Schutzgegenstände und Schutzgehalte der allgemeinen Handlungsfreiheit	1196
1. Recht auf Rechtfertigung als Pointe des allgemeinen Freiheitsrechts	1196
2. Gewicht der allgemeinen Handlungsfreiheit in der Abwägung	1198
3. Schutz vor sich selbst?	1200
4. Gewährleistung rechtlicher Infrastruktur zur privatauto- nomen Koordination	1202

Inhaltsverzeichnis

II. Reichweite des individuellen Freiheitsschutzes und Gerichtskontrolle: Elfes-Doktrin	1202
1. Verknüpfung des Grundrechtsschutzes mit dem Rechtsstaatsprinzip	1203
2. Differenzierende Begründungsmuster	1204
3. Verfassungsprozessuale Bewältigung	1204
E. Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht	1205
I. Schutzrichtung und Schutzausprägungen des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts	1205
1. Grundbausteine der Persönlichkeitsentwicklung und Schutzelemente des APR	1205
2. Entwicklung der Schutzelemente aus Grundannahmen, Gefährdungslagen und einfachem Recht	1207
3. Schutzelemente im Einzelnen: Identität, Privatheit und Selbstdarstellung als Kristallisationskerne	1210
II. Abgestufte Schutzgewährleistungen	1214
1. Typen der Abstufung	1215
2. Gewährleistungen in den unterschiedlichen Konstellationen: Staatliche Beeinträchtigungen, Konflikte Privater	1216
III. Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung als zentrale Gegenwartsaufgabe	1219
1. Der persönlichkeitszentrierte, vorsorgeorientierte Schutz und seine Probleme	1219
2. „Export“ des Konzepts auf die europäische Ebene mit unklarer Konstitutionalisierung	1221
§ 19 Gleichheitsrechte	1229
A. Einführung	1230
B. Grundlagen	1231
I. Ideengeschichtlicher Hintergrund	1231
II. Dynamik der Gleichheit	1232
III. Zum Verhältnis von Freiheit und Gleichheit	1233
IV. Zwei Ausprägungen der Gleichheit	1234
V. Gleichheit und Vielfalt	1235
VI. Rechtliche und faktische Gleichheit, Chancengleichheit	1236
VII. Typen von Gleichheitssätzen	1237
1. Allgemeiner Gleichheitssatz	1237
2. Besondere Gleichheitssätze	1238
C. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG	1239
I. Der Weimarer Streit und seine Folgen	1240
II. Strukturfragen	1241
1. Freiheits- und Gleichheitsrechte	1241
2. Zweistufige Struktur der Gleichheitsprüfung	1242
3. Gewährleistung ungleicher Behandlung?	1243
4. Ansprüche aus Gleichheitsrechten	1244
III. Prüfungsmaßstäbe und Kontrolldichte bei Normsetzung	1245
1. Entwicklung	1245
2. Sachbereichsspezifische Ausprägungen	1247

Inhaltsverzeichnis

IV. Zur Rechtfertigung	1247
1. Typisierung, Pauschalierung	1248
2. Folgerichtigkeit, Systemgerechtigkeit	1249
V. Adressaten von Gleichheitssätzen	1250
1. Staat	1250
2. Private	1252
VI. Folgen von Gleichheitsverstößen	1253
D. Besondere Gleichheitssätze (Art. 3 Abs. 2 und 3 GG)	1254
I. Grundkonzeption besonderer Gleichheitssätze	1254
1. Differenzierungsverbot	1255
2. Dominierungsverbot	1255
3. Leistungsfähigkeit bei der Bekämpfung von Diskriminierung	1256
4. Fazit	1257
II. Formen der Ungleichbehandlung	1257
1. Unmittelbare Benachteiligung	1258
2. Mittelbare Benachteiligung	1258
III. Zu einzelnen Kategorien	1260
1. Vorbemerkung	1261
2. Geschlecht I: Frauen und Männer	1263
3. Geschlecht II: Jenseits der binären Geschlechterordnung	1271
4. Weitere Kategorien	1277
IV. Fazit	1282
§ 20 Kommunikationsfreiheiten	1287
A. Konstitutionalisierung im historischen Kontext	1288
I. Textschichtenmodell	1290
II. Denktraditionen	1292
1. Philosophisches Erbe	1292
2. Lehren aus der NS-Vergangenheit	1294
III. Kodifizierung	1295
1. Definition von Schutzbereichen im Grundgesetz	1296
2. Definition von Schranken im Grundgesetz	1297
IV. Theoriebildung auf der Grundlage von Einzelfällen	1298
1. Bundesverfassungsgericht als authentischer Interpret	1298
2. Grundkoordinaten der Interpretation	1300
B. Lösung von multipolaren Grundrechtskonflikten	1305
I. Formel von der „schlechthin konstituierenden Bedeutung“ der Meinungsfreiheit für die Demokratie	1306
II. Formel von der Meinungsfreiheit als „unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft“	1307
III. Einschränkung des Schutzes der Meinungsfreiheit	1308
1. Versagung des Schutzes der Meinungsfreiheit	1308
2. Abwägung der Meinungsfreiheit gegen andere Rechtsgüter	1313
C. Differenzierungen zwischen verschiedenen Kommunikationsformen	1315
I. Formenvielfalt von Kommunikation und passgenauer Schutz	1315

Inhaltsverzeichnis

II. Besonderheiten der grundgesetzlichen Garantie der Versammlungsfreiheit	1317
1. Versammlungsfreiheit als unentbehrliches Funktionselement eines demokratischen Gemeinwesens	1317
2. Die Doppelrolle des Staates als Garant und Gefährder der Versammlungsfreiheit	1319
3. Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei Beschränkungen der Versammlungsfreiheit	1319
III. Besonderheiten der grundgesetzlichen Garantie der Freiheit von künstlerischer und wissenschaftlicher Betätigung	1322
1. Spannungsverhältnis zwischen Kunstfreiheit und allgemeinem Persönlichkeitsrecht	1322
2. Wissenschaftsfreiheit als Freiheitsgarantie und staatlicher Handlungsauftrag	1324
IV. Besonderheiten der grundgesetzlichen Garantie der Informationsfreiheit	1324
D. Garantie von Kommunikationsfreiheiten im internationalen Kontext	1326
I. Wechselwirkung mit ausländischen Rechtssystemen	1326
II. Einfluss des Völker- und Europarechts	1327
III. Herausforderung durch Globalisierung und Digitalisierung	1330
E. Die Kommunikationsfreiheiten als Eckpfeiler der grundgesetzlichen Grundrechtsordnung	1331
§ 21 Religionsverfassungsrecht	1335
A. Einleitung: Herausforderungen	1336
B. Relevante Normen im Überblick	1336
I. Individualrechte	1336
II. Institutionelles Religionsverfassungsrecht	1338
1. Vereinigungsfreiheit und Selbstbestimmungsrecht von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften	1338
2. Trennung, Kooperation und Neutralität	1339
C. Geschichtliche Entwicklung	1341
I. Verrechtlichung von Religionskonflikten im Reich	1341
II. Von der Toleranz zur Religionsfreiheit	1343
III. Vom Staatskirchentum zum Kooperationsmodell	1345
D. Religion in der Gesellschaft	1348
I. Religiöse Konflikte	1348
II. Säkularisierung und Pluralisierung in Zahlen	1348
III. Gesellschaftliche Bedeutung von Religion und Religionsgemeinschaften	1351
E. Theoretische Debatten um Religion, Staat und Recht	1352
I. Das Böckenförde-Diktum	1352
II. Begriffsstreit: „Staatskirchenrecht“ oder „Religionsverfassungsrecht“	1354
F. Konflikte um das Individualrecht der Religionsfreiheit	1355
I. Dogmatik der Religionsfreiheit	1355
II. Definitionsfragen: Religion, Weltanschauung und Gewissen	1356

Inhaltsverzeichnis

III. „Hypertrophie“ der Ausübungsfreiheit?	1359
IV. Konflikte durch die Präsenz von Religion	1362
1. Werben	1362
2. Religiöse Zeichen	1363
V. Konflikte durch allgemeine Pflichten und Befreiungsbegehren	1367
1. Allgemeines	1367
2. Klassische Normen: Militär- und Ersatzdienst	1369
3. Wiedererstarke Normen: allgemeine Schulpflicht	1370
4. Neue Normen: Gesicht zeigen	1371
VI. Positiver Schutz für Religionen	1372
G. Themen des institutionellen Religionsverfassungsrechts	1374
I. Körperschaftsstatus	1374
II. Selbstbestimmungsrecht	1376
III. Kooperation	1380
1. Kooperation durch Finanzierung	1380
2. Islamischer Religionsunterricht und islamische Theologie	1381
IV. Neutralität	1382
V. Schutz von Sonn- und Feiertagen	1384
VI. Staatsleistungen	1385
H. Fazit und Ausblick	1387
§ 22 Ehe, Familie und Erziehung	1391
A. Specifica des grundgesetzlichen Schutzes im Verfassungsvergleich	1392
I. Autochthones Schutzkonzept für Ehe und Familie, Eltern und Kinder	1393
1. Ausdrückliche und differenzierte Regelung im Verfassungsrang: Art. 6 und 7 GG	1393
2. Kontrast zu Schutzkonzepten anderer Verfassungsstaaten	1394
3. Konvergenzen im europäischen Grundrechtsverbund	1396
II. Faktoren des grundgesetzlichen Schutzregimes	1399
1. Weimarer Vorprägungen	1400
2. Posttotalitäre Reflexion	1401
3. Verfassungsgerichtliche Konkretisierung	1401
B. Richtungs- und Wertentscheidungen des Verfassungsgebers	1403
I. Begründungsbedürftige grundrechtliche Sonderbestimmungen	1403
II. Getrennte Diskurse – verschränkte Dispositionen	1404
1. Diskurs 1: Ehe, Familie, Mutterschaft, nichteheliche Kinder	1405
2. Diskurs 2: Eltern, Schule, Religionsunterricht	1406
III. Regelung zwischen Tradition und Innovation	1407
C. Ehe und Familie	1408
I. Gewährleistungsdimensionen von Art. 6 Abs. 1 GG	1408
II. Verselbständigung und Zusammenhang von Ehe und Familie	1409
III. Schutz der Ehe	1410
1. Verfassungsrechtlicher Ehebegriff	1410
2. Eingetragene Lebenspartnerschaft und „Ehe für alle“	1413
3. Nichteheliche Lebensgemeinschaft	1417
4. Eheschutz	1418
IV. Schutz der Familie	1420

Inhaltsverzeichnis

1. Verfassungsrechtlicher Familienbegriff	1421
2. Familienschutz	1423
3. Mutterschutz (Art. 6 Abs. 4 GG)	1423
4. Schutz nichtehelicher Kinder (Art. 6 Abs. 5 GG)	1424
D. Eltern und Erziehung	1426
I. Elternverantwortung	1426
1. Elternvorrang	1427
2. Kindeswohlorientierung	1428
3. Elternverantwortung	1429
II. Träger der Elternverantwortung: Eltern	1429
1. Adoptiveltern und soziale Eltern	1430
2. Vater eines nichtehelichen Kindes	1431
3. Gleichgeschlechtliche Eltern	1432
4. Eltern in reproduktionsmedizinischen Konstellationen	1433
III. Grenzen der Elternverantwortung	1434
1. Kindeswohl und Wächteramt	1434
2. Kollisionslösungs- und Schulmandat	1435
IV. Elternverantwortung und Kindes(grund)rechte	1436
1. Schutzgleichlauf von Elternverantwortung und Kindesrech-	
ten	1436
2. Kinderrechte im Grundgesetz	1437
3. Kindesgrundrechte und UNCRC	1438
V. Staat als Akteur der Kindeserziehung	1439
1. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben für eine Landes-	
materie	1440
2. Staatliche Schulverantwortung	1440
3. Schulmandat und religiös-weltanschauliche Neutralität	1442
4. Grundrechtsgeltung im Schulverhältnis	1443
5. Schulmandat und Elternverantwortung	1444
6. Schülergrundrechte	1446
7. Grundrechte von Lehrkräften	1447
8. Privatschulgarantie (Art. 7 Abs. 4–6 GG)	1448
9. Religionsunterricht (Art. 7 Abs. 2–3 GG)	1450
10. Außerschulische Erziehung	1451
E. Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung am Beispiel von	
Ehe, Familie und Erziehung	1451
I. Konstitutionalisierung durch den Verfassung(sgesetz)geber	1451
II. Konstitutionalisierung durch das Verfassungsgericht	1452
§ 23 Grundrechte in der Wirtschafts- und Arbeitsordnung	1459
A. Wirtschaft und Arbeit als Gegenstand des Verfassungsrechts	1460
B. Ermöglichung wirtschaftlicher Dynamik	1462
I. Handlungsfreiheit als wirtschaftsrechtliches Ordnungskonzept	1462
1. Vermutung und Grenzen „vorfindlicher“ Freiheit	1462
2. Die Allgemeine Handlungsfreiheit als relatives Wirtschafts-	
grundrecht	1464
II. Berufsfreiheiten	1467
1. Grundgesetz: „Einheitliches Grundrecht“	1467

Inhaltsverzeichnis

2. Europäische Union: Grundfreiheiten und europarechtliches Grundrecht	1472
3. (Grund-) Recht auf Arbeit und soziale Absicherung	1476
III. Staatliche Regulierung (1): Rahmensetzung und Intervention	1477
1. Regulierung als Voraussetzung wirtschaftlicher Dynamik	1477
2. Wirtschaftsgesetzgebung im Mehrebenensystem	1479
3. Staatliches Handeln im Einzelfall	1483
C. Sicherung wirtschaftlicher Positionen	1487
I. Eigentum	1487
1. Eigentum als konzeptionelle Herausforderung	1487
2. Insbesondere: Grundgesetz	1488
II. Staatliche Regulierung (2): Rechtsschutz in Wirtschaftssachen	1493
1. Vielfalt der Schutz- und Kontrollperspektiven	1493
2. Individueller Rechtsschutz	1494
D. Staatsferne und Staatstätigkeit	1496
I. Koalitionsfreiheit	1497
1. Asymmetrie der Arbeitsbeziehungen als verfassungsrechtliches Strukturproblem	1497
2. Insbesondere: Grundgesetz	1499
II. Staatliche Regulierung (3): Eigentätigkeit und Kooperation	1502
1. Voraussetzungen und Einrichtung von Märkten	1502
2. Staatliche Eigentätigkeit und dritter Sektor	1504
E. Schluss: Wirtschaftsverfassung als Gestaltungsaufgabe	1507

V. Teilordnungen der Verfassung

§ 24 Finanzverfassung	1517
A. Eigenart und Geschichte der Finanzverfassung	1519
B. Steuerstaat – Einnahmen des Staates, Gesetzgebung, Ertragsverteilung, Verwaltung, Finanzausgleich	1523
I. Steuerstaat	1523
II. Gesetzgebung	1526
1. Ausschließliche Steuergesetzgebungszuständigkeit des Bundes	1526
2. Konkurrierende Steuergesetzgebungszuständigkeit des Bundes	1527
3. Ausschließliche Steuergesetzgebungszuständigkeit der Länder	1529
III. Ertragsverteilung	1529
1. Ertragshoheit des Bundes	1530
2. Ertragshoheit der Länder	1531
3. Gemeinschaftsteuern	1531
4. Ertragshoheit der Kommunen	1532
IV. Finanzausgleich	1533
1. Primärer horizontaler Finanzausgleich zwischen den Ländern	1533
2. (Sekundärer) Finanzkraftabhängiger Ausgleich	1534

Inhaltsverzeichnis

V. Finanzverwaltung	1536
C. Kreditaufnahme – Schuldenbremse	1537
D. Ausgaben des Staates – Konnexität, Geldleistungsgesetze, Finanzhilfen	1544
I. Konnexität	1544
II. Auftragsverwaltung	1545
III. Geldleistungsgesetze	1546
IV. Verwaltungsausgaben	1546
V. Lasten aus Verletzung supranationaler Pflichten	1547
VI. Finanzhilfen des Bundes	1548
1. Finanzhilfen für Investitionen, Art. 104b GG	1548
2. Finanzhilfen im Bereich kommunaler Infrastruktur, Art. 104c GG	1549
3. Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau, Art. 104d GG ...	1549
E. Haushaltsverfassung – Budgetrecht des Parlaments	1550
I. Budgetrecht des Parlaments	1550
II. Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern	1551
III. Konjunktursteuerung im Rahmen des Unionsrechts	1552
1. Unionsrechtliche Haushaltsdisziplin	1552
2. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	1552
IV. Haushaltsgrundsätze	1553
V. Haushaltsverfahren	1553
VI. Haushaltsnotlagen	1555
F. Rechnungsprüfung	1556
§ 25 Medienverfassung	1561
A. Einleitung	1562
B. Historische Bezüge	1564
I. Historische Grundlinien der heutigen Medienverfassung	1564
II. Ursprünge	1565
III. Entstehung der Medienverfassung unter dem Grundgesetz	1568
C. Medienverfassung unter dem Grundgesetz	1570
I. Grundkonzept der Medienfreiheiten	1570
II. Spezifische Ausprägungen	1573
1. Pressefreiheit	1573
2. Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk	1577
3. Freiheit der Berichterstattung durch Film	1583
III. Kompetenzordnung	1584
1. Wirtschaftliche, technische und kulturelle Seite der Medien	1585
2. Koordinationsvorgaben an den Nahtstellen	1586
D. Medienverfassung unter dem Einfluss internationalen und europäischen Rechts	1587
I. Internationale grund- und menschenrechtliche Gewährleistungen	1587
II. Medienverfassung unter dem Einfluss des Unionsrechts	1590
1. Materiellrechtliche Verschränkungen	1591
2. Marktliche Regulierung versus Rundfunkaufsicht	1595

Inhaltsverzeichnis

E. Medienverfassung der Zukunft	1596
I. Wandel der Realbedingungen	1596
1. Konvergenzen	1597
2. Neue Dienste und Akteure	1598
3. Folgen für Information und Meinungsbildung	1599
4. Dynamik und fehlende Vorhersehbarkeit der Entwicklung	1601
II. Das Grundrecht der Medienfreiheit	1601
1. Dekonstruktion oder ein „update“ des verfassungsrechtli- chen Grundkonzepts?	1602
2. Die Debatte um die Fortführung der Schutzkonzepte (Ord- nungsmodelle) für Presse und Rundfunk	1606
3. Reformulierung des Geltungsbereichs der Medienfreiheiten	1609
4. Normative Konvergenz der Teilschutzkonzepte	1613
III. Auswirkungen für die Kompetenzordnung	1615
§ 26 Umweltverfassungsrecht	1623
A. Was versteht man unter „Umweltverfassungsrecht“?	1624
B. Außenperspektiven auf die deutsche Umweltverfassung	1625
I. Das deutsche Umweltverfassungsrecht im internationalen Verfassungsvergleich	1625
II. Das Umweltverfassungsrecht im Kontext der deutschen Umweltrechtsgeschichte	1628
1. Das deutsche Umweltrecht vor 1949	1628
2. Die ursprünglichen umweltrelevanten Vorgaben des Grund- gesetzes	1629
3. Entwicklungen im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes	1629
III. Das Umweltverfassungsrecht im Kontext des supranationali- sierten Umweltrechts	1631
1. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der deutschen Um- weltverfassung	1631
2. Das Unionsrecht als Fixpunkt der neueren deutschen Um- weltgesetzgebung	1632
3. Der verbleibende Raum für die Entfaltung der Umweltver- fassung	1633
C. Die bundesstaatliche Kompetenzordnung im Bereich des Umwelt- schutzes	1633
I. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Umweltbereich	1633
1. Weitreichende Gesetzgebungsbefugnisse, aber keine allge- meine Umweltkompetenz	1633
2. Abweichungsrechte der Länder	1634
3. Bedeutung der Mitwirkung der Länder im Bundesrat	1634
4. Das Scheitern des Umweltgesetzbuchs als kompetenzrecht- liches Paradigma	1635
5. De-facto-Fortführung der 2006 abgeschafften Rahmengesetz- gebung	1635
II. Die Verwaltungskompetenzen des Bundes und der Länder im Umweltbereich	1636

Inhaltsverzeichnis

1. Der Ländervollzug des Bundesumweltrechts als verfassungsrechtlicher Regelfall	1636
2. Das Fehlen effektiver Aufsichtsrechte des Bundes – abweichende Vollzugsniveaus	1637
3. Der Sonderfall der Bundesauftragsverwaltung und ihre zweifelhafte Steuerungskraft	1638
4. Trends zur Ausweitung der Bundeseigenverwaltung	1639
III. Resistenz der überkommenen Kräftebalance gegenüber Kom- petenzverschiebungen	1640
D. Die Bedeutung der Grundrechte für das Umweltrecht	1640
I. Abwehrfunktion der Wirtschaftsgrundrechte gegenüber staat- lichem Umweltschutz	1640
1. Bedeutung der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und des Eigen- tums (Art. 14 GG)	1641
2. Die Relativierung der Wirtschaftsgrundrechte im Umwelt- schutz	1641
3. Die Sonderrolle der Forschungsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG)	1644
II. Grundrechtsschutz gegenüber staatlichen Umweltbeeinträch- tigungen	1644
III. Die Schutzpflichtendimension der Grundrechte im Umwelt- schutz	1645
1. Die Entwicklung grundrechtlicher Schutzpflichten im Um- weltschutz	1645
2. Die Anerkennung weitreichender staatlicher Gestaltungs- spielräume	1646
3. Gleichlauf zur Umweltrechtsprechung des EGMR	1647
IV. Hohe Symbolik, aber eher geringe Steuerungskraft der Grund- rechte	1648
E. Die Staatszielbestimmung Umweltschutz des Art. 20a GG	1648
I. Die Entstehung der Staatszielbestimmung Umweltschutz	1648
II. Der Inhalt der Staatszielbestimmung Umweltschutz	1649
III. Umweltpolitische Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers und ihre Grenzen	1651
IV. Begrenzte Aussage- und Steuerungskraft der Staatszielbestim- mung	1652
V. Art. 20a GG als Ausdruck und Gegenstand ökologischer Selbstvergewisserung	1653
F. Folgefragen des Rechtsstaatsprinzips und des Demokratieprinzips	1654
I. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes im Bereich des Umwelt- schutzes	1654
II. Spannungen zwischen gesetzlicher Bestimmtheit und ökologi- scher Dynamik	1654
1. Bedeutung und Dominanz des untergesetzlichen Regel- werks	1655
2. Sinnhaftigkeit und Grenzen der Normierbarkeit im Umwelt- bereich	1656
3. Arten untergesetzlicher Normen	1656
	XLV

Inhaltsverzeichnis

III. Normierende Selbstregulierung im demokratischen Gesetzgebungsstaat	1657
IV. Relativierung der traditionellen Gesetzesbindung durch Europäisierung des Rechts	1658
G. Bilanz	1660
§ 27 Außen- und Wehrverfassung	1667
A. Außenverfassung	1668
I. Gegenstand und Funktion der Außenverfassung	1668
II. Die auswärtige Gewalt im föderalen Staat	1669
1. Kompetenzen des Bundes und Beteiligung der Länder	1670
2. Verträge der Länder	1671
3. Gewaltenverschränkung zwischen Exekutive und legislativer Gewalt	1671
III. Die Übertragung von Hoheitsrechten	1676
1. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen (Art. 24 Abs. 1 und Abs. 1a GG)	1676
2. Europäische Integration (Art. 23 GG)	1678
IV. Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit internationaler Gerichte und Schiedsgerichte (Art. 24 Abs. 3 GG)	1682
V. Die Wirkung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht	1683
1. Die „Völkerrechtsfreundlichkeit“ der deutschen Verfassungsordnung	1683
2. Inkorporation von Völkergewohnheitsrecht und allgemeinen Rechtsgrundsätzen	1685
3. Völkerrechtliche Verträge	1687
4. Völkerrechtskonforme Auslegung innerstaatlichen Rechts	1689
5. Völkerrechtskonformität fremder Hoheitsakte	1691
VI. Staatsrechtliche Legitimation neuer völkerrechtlicher Verpflichtungen: Konsens und methodische Bindungen	1692
1. Legitimation durch Konsens	1692
2. Die Grenzen einer extensiven Auslegung durch Vertragsorgane als Methoden- und Legitimationsproblem	1693
VII. Gerichtliche Kontrolle der Einhaltung von Völkerrecht und Europäischem Unionsrecht	1693
VIII. Verfassungsbindung und Gestaltungsspielräume der auswärtigen Gewalt	1694
B. Wehrverfassung	1695
I. Die Wehrverfassung im Spiegel der Geschichte	1695
II. Systematik der Wehrverfassung	1697
1. Unterschiedlich ausgeprägte Wehrverfassungen im Rechtsvergleich	1697
2. Das Friedensgebot als Ausgangspunkt der Wehrverfassung ..	1698
III. Der Einsatz deutscher Streitkräfte: Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Ermächtigung	1699
1. Reichweite des Verfassungsvorbehalts	1699
2. „Einsatz“ der Streitkräfte	1700
3. „Verteidigung“	1700

Inhaltsverzeichnis

IV. Die Kompetenzordnung mit Blick auf die Streitkräfte	1702
1. Befehls- und Kommandogewalt	1702
2. Parlamentsbeteiligung	1703
V. Materiell-rechtliche Bindungen bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte	1706
1. Völkerrechtliche Standards	1706
2. Grundrechtliche Bindungen	1707
VI. Der Einsatz der Bundeswehr im Inneren	1708
VII. Spannungs- und Verteidigungsfall	1709
VIII. Integration der Streitkräfte in multinationale Verbände	1710
§ 28 Sicherheitsverfassungsrecht	1715
A. Grundlagen	1716
I. Sicherheit und Sicherheitsverfassung	1716
II. Sicherheitsverfassung und Wandel der Sicherheitsarchitektur ...	1718
1. Eckpunkte der hergebrachten Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik	1718
2. Herausforderungen der hergebrachten Sicherheitsarchitek- tur	1723
3. Ansätze zur Umgestaltung der Sicherheitsarchitektur	1727
III. Sicherheitsverfassung als mittlerer Weg	1730
IV. Das Sicherheitsgesetz als Hauptgegenstand des Sicherheits- verfassungsrechts	1732
B. Kompetenz- und organisationsverfassungsrechtlicher Rahmen der Sicherheitsarchitektur	1734
I. Trennung und Überlagerung von Gefahrenabwehr und Straf- verfolgung	1734
1. Ausgangspunkt: Funktionale Trennung von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung	1734
2. Anknüpfungspunkte für eine präventive Ausrichtung des Straf- und des Strafverfahrensrechts	1735
3. Polizeirecht als Ergänzungsordnung des Straf- und des Straf- verfahrensrechts	1738
II. Bundesstaatliche Gliederung der hoheitlichen Sicherheitsge- währ	1739
III. Trennung und Kooperation von Polizeibehörden und Nachrich- tendiensten	1741
C. Überwachungsmaßnahmen der Sicherheitsbehörden	1741
I. Hintergrund: Die Operationalisierung des Verhältnismäßig- keitsgrundsatzes	1742
II. Funktionen und Wirkungen des Gesetzesvorbehalts für Über- wachungsermächtigungen	1743
III. Anforderungen an die sicherheitsrechtlichen Eingriffsschwellen	1744
1. Eingriffsintensität von Überwachungsmaßnahmen	1744
2. Schutzgut und tatsächlicher Überwachungsanlass	1746
IV. Prozeduraler Grundrechtsschutz	1751
1. Schutz sensibler Kommunikation	1751
2. Kenntnismöglichkeiten des Betroffenen	1752

Inhaltsverzeichnis

V. Kontrolle der Sicherheitsbehörden	1753
1. Rechtskontrolle	1754
2. Politische Kontrolle	1755
3. Gesellschaftliche Kontrolle	1755
VI. Ausblick: Zur Zukunft des deutschen Sicherheitsverfassungs- rechts	1756
D. Informationsordnung der Sicherheitsbehörden	1758
I. Anknüpfungspunkte	1758
1. Kompetenzordnung	1759
2. Grundrechte	1759
II. Folgerungen	1761
E. Imperative Eingriffsmaßnahmen von Polizei und Staatsanwalt- schaft	1762
I. Imperative Maßnahmen im Rahmen der hergebrachten Rege- lungsmuster des Polizei- und des Strafverfahrensrechts	1762
II. Imperative Maßnahmen im Gefahrvorfeld	1763
III. Freiheitsentziehungen zur Verhütung von Straftaten	1765
1. Sicherungsverwahrung	1765
2. Unterbindungsgewahrsam	1768
3. Präventivhaft für terroristische „Gefährder“?	1769
F. Europäisierung und Internationalisierung der Sicherheitsarchitek- tur	1770
I. Kooperationen deutscher Sicherheitsbehörden mit ausländi- schen oder überstaatlichen Stellen	1771
1. Unionsrechtlich determinierte Kooperationen	1771
2. Sonstige Kooperationen mit ausländischen oder überstaat- lichen Stellen	1772
II. Außerstaatlich wirkende Sicherheitsmaßnahmen deutscher Stellen	1774
G. Fazit: Überkonstitutionalisierung des Sicherheitsrechts?	1776
Sach- und Personenregister	1785