

# Grundriss Verfassungsrecht

von

Prof. Dr. Herbert Bethge, Prof. Dr. Gerd Christian von Coelln

4., erweiterte und ergänzte Auflage

Grundriss Verfassungsrecht – Bethge / Coelln

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](http://beck-shop.de) DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Staatsrecht, Staatslehre – Recht für Wirtschaftswissenschaftler

Verlag Franz Vahlen München 2011

Verlag Franz Vahlen im Internet:

[www.vahlen.de](http://www.vahlen.de)

ISBN 978 3 8006 3892 5

Bethge/von Coelln  
Grundriss Verfassungsrecht

**beck-shop.de**

**beck-shop.de**

# Grundriss Verfassungsrecht

von

Prof. Dr. iur. Herbert Bethge

Universität Passau

**beck-shop.de**

und

Prof. Dr. iur. Christian von Coelln

Universität zu Köln

4., erweiterte und ergänzte Auflage

Verlag Franz Vahlen München

VERLAG  
VAHLEN  
MÜNCHEN  
[www.vahlen.de](http://www.vahlen.de)

**beck-shop.de**

ISBN 978-3-8006-3892-5

© 2011 Franz Vahlen GmbH  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Satz: Textservice Zink  
Neue Steige 33, 74869 Schwarzach  
Druck und Bindung: Druckhaus Nomos  
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

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

## Vorwort zur 4. Auflage

Dieses Lehrbuch war ursprünglich konzipiert für Studenten der Wirtschaftswissenschaften und der Informatik, zu deren Studium als interdisziplinärer Bestandteil auch das Verfassungsrecht gehörte. Juristische Anleitungsbücher dazu gab es seinerzeit nur sehr wenige.

Heute ist das Verfassungsrecht Pflichtfach in etlichen Bachelor- und Master-Studiengängen verschiedener Fakultäten. Daneben gehört es selbstverständlich auch zum Kern der Ausbildung angehender Juristen. An beide Gruppen richtet sich dieses Studienbuch. Sein Anliegen ist die Vermittlung der juristischen Grundlagen des Verfassungsrechts nach rechtswissenschaftlichen Kriterien und Maßstäben. Für Juristen eignet es sich als Einstiegs- und Begleitlektüre zu den klassischen Vorlesungen; für das interdisziplinäre Studium deckt es in vollem Umfang die Anforderungen des Stoffs und der anschließenden Prüfungen ab. Beispiele für derartige Prüfungen finden sich am Ende des Buches.

Die 4. Auflage wurde gründlich aktualisiert. Als zweiter Autor konnte Herr Professor Dr. Christian von Coelln gewonnen werden. Er hat schon als Passauer Assistent, Doktorand und Privatdozent aktiv die ersten Auflagen begleitet. Dank gebührt Herrn Lars Janßen für die inhaltliche und technische Unterstützung sowie Frau Mirjam Müller für die akribische Durchsicht der Druckfahnen, beide wissenschaftliche Mitarbeiter an der Universität zu Köln.

*Herbert Bethge*  
Passau, August 2011

*Christian von Coelln*  
Köln, August 2011

## Vorwort zur 3. Auflage

Das Lehrbuch ist in erster Linie für Studierende angelegt, die im Rahmen von Bachelor- und Master-Studiengängen außerhalb der juristischen Fakultäten Verfassungsrecht bzw. Staatsrecht als Nebenfach studieren und Abschlussleistungen erbringen müssen. Auch die Teilnehmer(innen) meiner letzten beiden Grundkurse im Staatsrecht an der Juristischen Fakultät Passau haben von dem Lehrbuch profitiert. Die jeweiligen Prüfungen fielen jedenfalls positiv aus.

Die 3. Auflage berücksichtigt die zwischenzeitlichen Verfassungsänderungen, namentlich die Föderalismusreform des Jahres 2006, sowie die neueste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Meine Lehrstuhl-Mitarbeiter haben mich auch diesmal tatkräftig unterstützt. Dank schulde ich vor allem meinen wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, Johanna Dittmann, Eva Schimpfhauser, Dr. Christoph Schultes, Christian Hümmer, Christoph van Lier und Hans Reichhart. Umsichtig Korrektur gelesen hat meine studentische Mitarbeiterin Michaela Weigl. Sachverständigen Rat lieferte mein Fakultätskollege, Herr Priv.-Doz. Dr. Christian von Coelln. Meine Sekretärin, Frau Renate Sarembe, hat sich mit großem Einsatz um das Manuskript gekümmert.

Passau, August 2007

*Prof. Dr. iur. Herbert Bethge*

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 4. Auflage .....	V
Vorwort zur 3. Auflage .....	VI
Abkürzungsverzeichnis .....	XV

**beck-shop.de**

## 1. Teil

### Organisationsrechtliche Grundlagen und Staatsziele

<b>A. Das Grundgesetz als die Verfassung des Staates .....</b>	<b>2</b>
I. Staat und Verfassung .....	2
1. Das Wesen des Staates .....	2
2. Die Funktion der Verfassung .....	3
II. Die Verfassungsstaatlichkeit .....	3
III. Das Grundgesetz als vollwertige Verfassung .....	4
IV. Die Normativität der Verfassung .....	5
V. Die Verfassung als Rahmenprogramm .....	6
VI. Die Einheit der Verfassung .....	8
VII. Einzelaspekte der Verfassungsauslegung .....	9
VIII. Die Bestandteile des Grundgesetzes .....	10
1. Staatsorganisationsrecht .....	10
2. Die Grundrechte: Freiheits- und Gleichheitsrechte .....	11
3. Die verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen .....	12
4. Weitere Regelungen .....	13
IX. Sonstiges Verfassungsrecht .....	13
X. Verfassungsänderung .....	14
1. Der Grundsatz .....	14
2. Die Ewigkeitsgarantie und andere Sperren .....	15
3. Ergänzungen .....	15
<b>B. Verfassungsrechtliche Grundstrukturen .....</b>	<b>16</b>
I. Die Grundentscheidung für die Demokratie .....	16
1. Demokratie und Volkssouveränität .....	16
2. Die repräsentative Demokratie .....	16
3. Demokratie als indisponible Verfassungssubstanz .....	17
4. Demokratie und Bundesstaatsstruktur .....	17
a) Die Länderverfassungen .....	17
b) Kommunale Selbstverwaltung .....	18
5. Demokratie und Gesellschaft .....	19



6. Wahlrecht .....	19
a) Wahlrechtsgrundsätze .....	19
b) Die politischen Parteien .....	20
7. Der Status des Abgeordneten .....	21
8. Die Regierung .....	22
a) Verantwortlichkeit der Regierung .....	22
b) Mitbestimmung im öffentlichen Dienst .....	22
9. Grundrechte und Demokratie .....	23
a) Gemeinsamkeiten .....	23
b) Gegenläufigkeiten .....	23
10. Grundrechte und Gesetzgeber .....	24
a) Abwehrfunktion .....	24
b) Normprägung der Grundrechte .....	25
c) Die Gesetzesabhängigkeit von Leistungsansprüchen .....	25
d) Der Parlamentsvorbehalt .....	25
II. Die Gewaltenteilung .....	26
1. Der Grundsatz .....	26
2. Die Merkmale der drei Staatsfunktionen .....	27
a) Die Gesetzgebung .....	27
b) Die Rechtsprechung .....	28
c) Die Verwaltung .....	28
d) Gibt es eine vierte Gewalt? .....	28
3. Die Gewaltenverschränkung .....	29
a) Zulässige Überlagerungen .....	29
b) Unvereinbarkeiten .....	29
c) Zulässige Verschränkung bei der Rechtsetzung durch die Exekutive .....	30
d) Grundrechtskontrolle der anderen Staatsfunktionen .....	31
III. Die Bundesstaatlichkeit .....	33
1. Allgemeine Grundlagen .....	33
a) Vertikale Gewaltenteilung .....	33
b) Konkrete Strukturen deutscher Bundesstaatlichkeit .....	33
2. Die Verteilung der Staatsgewalt .....	35
a) Gesetzgebung .....	36
b) Verwaltung .....	42
c) Rechtsprechung .....	45
3. Bundesstaatsrechtliche Prinzipien .....	45
a) Bundesrecht bricht Landesrecht .....	45
b) Verfassungsautonomie der Länder .....	47
c) Bundestreue .....	48
d) Bundesstaatliche Vielfalt und Gleichheitssatz .....	50
IV. Das Rechtsstaatsprinzip .....	51
1. Die Ausgangslage .....	51
2. Völlige oder partielle Identität mit anderen Garantien des Grundgesetzes .....	52
a) Die Gewaltenteilung .....	52
b) Rechtsprechung .....	52

c) Freiheitsrechte .....	53
d) Staatshaftungsrecht .....	53
3. Insbesondere: Rückwirkungsverbot .....	54
a) Echte Rückwirkung .....	54
b) Unechte Rückwirkung .....	55
V. Die Rechtsprechung .....	56
1. Die Sicherungsfunktion der dritten Gewalt .....	56
2. Die allgemeinen Grundlagen .....	56
3. Notwendige Abgrenzungen .....	57
a) Kein Vorrang der Justiz .....	57
b) Gefahren des Jurisdiktionsstaats .....	57
4. Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Gewalt .....	58
a) Die Reichweite der öffentlichen Gewalt .....	59
b) Einzelaussagen .....	60
5. Das Bundesverfassungsgericht .....	61
a) Zur Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit .....	61
b) Hüter und autoritativer Interpret der Verfassung .....	61
c) Verfahrensarten .....	62
d) Weitere spezifische Aspekte der Verfassungsgerichtsbarkeit .....	66
e) Landesverfassungsgerichtsbarkeit .....	67
6. Die Justizgrundrechte .....	68
VI. Staatshaftung .....	69
1. Die primäre Staatshaftung .....	69
2. Das sekundäre Staatshaftungsrecht .....	69
a) Die klassischen Grundlagen .....	70
b) Moderne Ausprägungen .....	70
VII. Das Sozialstaatsprinzip .....	71
1. Staatszielbestimmung .....	71
2. Keine Gewährleistung subjektiver Rechte .....	72
3. Die Problematik sozialer Grundrechte .....	72
a) Der Vorbehalt des Möglichen .....	73
b) Die Akzessorietät des Gleichheitssatzes .....	73
4. Sozialstaat im Bundesstaat .....	73
5. Weitere sozialstaatliche Implikationen .....	74
6. Gesetzgeber und Verfassungsgerichtsbarkeit .....	75
7. Der Umweltschutz .....	76
8. Tierschutz .....	77
<b>C. Die wichtigsten Staatsorgane .....</b>	<b>78</b>
I. Staat und Staatsorgane .....	78
1. Die Verfassungsorgane des Bundes .....	78
2. Die Kompetenzen der Organe .....	79
II. Der Bundespräsident .....	80
1. Die allgemeine Stellung .....	80
2. Die Wahl und die Amtsdauer .....	80

beck-shop.de

3. Prüfungsrecht bei der Gesetzgebung .....	80
a) Das formelle Prüfungsrecht .....	81
b) Das materielle Prüfungsrecht .....	81
4. Das Begnadigungsrecht .....	82
III. Der Bundestag .....	83
1. Allgemeine verfassungsrechtliche Stellung .....	83
2. Wahl und Wahlperiode .....	84
a) Grundzüge des Wahlrechts .....	84
b) Wahlperiode .....	84
3. Die Funktionen des Bundestags .....	85
a) Parlamentarische Kontrolle .....	85
b) Gesetzgebung .....	86
c) Der Bundestag als Kurationsorgan .....	86
4. Die Parlamentsautonomie .....	87
5. Die Organisation des Bundestags .....	87
a) Fraktionen .....	87
b) Die politischen Parteien .....	88
c) Die Opposition .....	88
d) Die Ausschüsse .....	88
6. Die Stellung des Abgeordneten .....	88
IV. Der Bundesrat .....	89
1. Struktur und Funktion .....	89
2. Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen .....	90
3. Die wesentlichen Aufgaben und Befugnisse .....	91
a) Allgemeines .....	91
b) Gesetzgebung .....	91
c) Vollziehung .....	92
V. Die Bundesregierung .....	92
1. Begriff und Rechtsstellung der Bundesregierung und ihrer Mitglieder .....	93
2. Zustandekommen und Amtsdauer .....	93
a) Zustandekommen .....	93
b) Amtsdauer .....	94
3. Organisation und Verfahren .....	94
4. Aufgaben und Befugnisse .....	94
a) Die Regierung als Staatsleitung .....	94
b) Demokratische Legitimation .....	95
c) Parlamentarisches Regierungssystem .....	96
d) Gegenzeichnung .....	96
e) Befugnisse bei der Rechtsetzung .....	96
f) Befugnisse bei der Verwaltung .....	96
<b>D. Die europäische Integration .....</b>	<b>97</b>
I. Die offene Staatlichkeit des Grundgesetzes .....	97
II. Der Schutz deutscher Verfassungssubstanz .....	98
1. Die Grenzen der legalen Integration .....	98

Inhaltsverzeichnis	XI
2. Die Vorkehrungen des Art. 23 GG .....	98
III. Rechtshandlungen der Unionsorgane – sekundäres Unionsrecht .....	99
IV. Unionsgrundrechte .....	101
1. Die EU-Grundrechte-Charta .....	101
2. Die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die EMRK .....	102
V. Das Bundesverfassungsgericht und die europäische Integration .....	102
1. Der Umfang der Kontrollbefugnis .....	102
2. Das Kooperationsverhältnis .....	104

beck-shop.de

**2. Teil**  
**Die Grundrechte**

<b>A. Allgemeine Grundlagen .....</b>	<b>108</b>
I. Grundrechte und Verfassung .....	108
II. Geschichtliche Bezüge .....	108
III. Grundrechte und Staat .....	109
1. Grundrechte als Minderheitenrechte .....	109
2. Grundrechte als Jedermanns-Rechte .....	109
3. Die Grundrechtsverpflichtung des Staates .....	109
a) Die logische Priorität der Grundrechte .....	110
b) Der allgemeine Freiheitsanspruch des Bürgers .....	110
c) Die Aktualität der Grundrechte .....	110
d) Grundrechte und Gesetzgeber .....	111
IV. Die Dimensionen der Grundrechte .....	112
1. Die Eingriffsabwehr .....	112
a) Die negatorische Funktion .....	112
b) Rechtsstaatliche Bezüge .....	112
2. Grundrechte als Leistungsrechte .....	113
a) Soziale Grundrechte .....	113
b) Die Verwaltung des Mangels .....	114
c) Grundgesetzliche Anhaltspunkte .....	114
d) Die Gewährleistungspflicht des Staates .....	115
3. Grundrechte als demokratische Mitwirkungsrechte .....	115
a) Staatsbürgerliche Rechte .....	115
b) Die Kommunikationsgrundrechte .....	117
V. Multifunktionale Grundrechtsinterpretation .....	117
VI. Anerkannte Grundrechtsaspekte .....	118
1. Grundrechte als objektive Einrichtungsgarantien .....	118
2. Organisationsrechtliche Aspekte .....	119
3. Grundrechte als Grundlage von Schutzpflichten .....	119
<b>B. Einzelaussagen der Grundrechte .....</b>	<b>121</b>
I. Die systematische Anordnung im Grundgesetz .....	121

II. Grundrechte der Landesverfassungen .....	121
III. Die Stellung des Grundrechtsadressaten .....	122
1. Terminologische Klärung .....	122
2. Der Staat als Grundrechtsadressat .....	123
3. Drittwirkung der Grundrechte .....	123
a) Bedarfslagen .....	123
b) Gefährdung der Privatautonomie .....	124
c) Mittelbare Drittwirkung .....	124
d) Prozessuale Konsequenzen .....	125
e) Die Fiskalbindung der Grundrechte .....	125
IV. Die Grundrechtsträgerschaft .....	126
1. Die natürliche Person .....	126
a) Deutschen- und Menschenrechte .....	126
b) Pränataler Grundrechtsschutz .....	128
c) Postmortaler Grundrechtsschutz .....	128
d) Grundrechtsmündigkeit .....	129
2. Die juristische Person des Privatrechts .....	129
a) Der Begriff der juristischen Person .....	129
b) Die „inländische“ juristische Person .....	130
c) Das „Wesen“ des Grundrechts .....	130
3. Juristische Personen des öffentlichen Rechts .....	131
a) Die prinzipielle Grundrechtsunfähigkeit des Staates .....	131
b) Ausnahmen .....	133
c) Besonderheiten der Kunstfreiheit .....	134
d) Die Justizgrundrechte .....	134
e) Die öffentliche Hand im Privatrechtsverkehr .....	135
V. Die Schranken der Grundrechte .....	136
1. Die Grundrechte mit Begrenzungsvorbehalt .....	136
2. Grundrechte ohne ausdrückliche Schranken .....	137
a) Die Unmöglichkeit schrankenloser Grundrechte .....	137
b) Keine Verkürzung des Gewährleistungsbereichs .....	137
c) Der Verfassungsvorbehalt .....	138
VI. Die Lückenlosigkeit des Grundrechtsschutzes .....	138
1. Die Fortschreibung der Grundrechte .....	138
2. Die Ergänzungsfunktion des Art. 2 Abs. 1 GG .....	139
a) Die Einzelaussagen des Art. 2 Abs. 1 GG .....	139
b) Die Auffangfunktion .....	140
c) Rückgriffs- oder Regressverbote .....	141
VII. Der Grundrechtseingriff .....	142
1. Die Eingriffsbefugnis des Staates .....	142
a) Die Rechtfertigungslast des Staates .....	143
b) Der Begriff des Grundrechtseingriffs .....	143
2. Die Voraussetzungen für die Eingriffsrechtfertigung .....	145
a) Gesetzesvorbehalt als Eingriffsermächtigung .....	145
b) Fehlen der Eingriffsermächtigung .....	145
3. Schranken des Grundrechtseingriffs .....	146
a) Verbot des Einzelfallgesetzes .....	146

b) Zitiergebot .....	147
c) Die Wesensgehaltsgarantie .....	147
d) Das Übermaßverbot .....	147
e) Der Wechselwirkungsgrundsatz .....	148
f) Das Untermaßverbot .....	149
g) Die Kompetenzgemäßheit des Grundrechtseingriffs ...	149
h) Sonderbeispiele .....	150
VIII. Grundpflichten .....	151
1. Der Begriff .....	151
2. Die Asymmetrie von Grundrechten und Grundpflichten .....	151
3. Beispiele .....	152
<b>C. Einzelgrundrechte .....</b>	<b>153</b>
I. Freiheitsrechte von wirtschaftlicher Relevanz .....	153
1. Das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG) .....	153
a) Allgemeine Grundlagen .....	153
b) Institutsgarantie .....	153
c) Der Begriff des Verfassungseigentums .....	154
d) Die Sozialbindung .....	155
e) Enteignung und Eigentumsbindung .....	155
2. Die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) .....	156
a) Allgemeine Funktion .....	156
b) Die Grundrechtsträger .....	157
c) Der Berufsbegriff .....	158
d) Die Schranken der Berufsfreiheit .....	159
e) Der teilhaberechtliche Zulassungsanspruch zur Universität .....	161
3. Die Vereinigungs- und die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 und 3 GG) .....	162
a) Die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) .....	162
b) Die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) .....	163
4. Die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) .....	164
II. Wirtschaftliche Implikationen anderer Freiheitsrechte .....	164
1. Freiheitsrechte persönlicher und ideeller Art .....	164
2. Die Ambivalenz der Mediengrundrechte .....	165
a) Die demokratische Komponente .....	165
b) Ökonomische Komponenten .....	165
III. Der Gleichheitssatz .....	166
1. Der Grundrechtsträger .....	166
2. Der Gleichheitssatz als akzessorisches Grundrecht .....	166
3. Die Bindung des Staates .....	167
a) Die Bindung des Gesetzgebers .....	167
b) Die Bindung der Verwaltung .....	168
c) Die Bindung der Rechtsprechung .....	168
4. Gleichheit im Privatrecht .....	168
5. Spezialregelungen .....	169

beck-shop.de

6. Gleichstellungsverpflichtung .....	169
7. Gleichheitssatz und Bundesstaat .....	170
<b>D. Exkurs: Die Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG) .....</b>	<b>171</b>
I. Die Beschwerdeberechtigung .....	171
II. Der Beschwerdegegenstand .....	171
III. Die Beschwerdebefugnis .....	172
1. Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung .....	172
2. Betroffenheit des Beschwerdeführers .....	173
a) selbst .....	173
b) gegenwärtig .....	173
c) unmittelbar .....	173
IV. Das Gebot der Rechtswegerschöpfung .....	173
V. Die Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde .....	174
VI. Sonstiges .....	175

### 3. Teil

#### Übungsklausuren mit Lösungshinweisen

<b>Fall 1: Die Ausgleichsabgabe .....</b>	<b>178</b>
<b>Fall 2: Grundrechtsprobleme .....</b>	<b>186</b>
<b>Fall 3: Schüler zum Amtsarzt .....</b>	<b>191</b>
<b>Fall 4: Die vorzeitige Parlamentsauflösung .....</b>	<b>200</b>