

SCHÄFFER

POESCHEL

Grundkurs des Steuerrechts

Band 18

Öffentliches Recht

Staatsrecht und Europarecht

von

Florian Clement

Referent an der Oberfinanzdirektion Karlsruhe
Nebenamtlicher Dozent an der Hochschule
für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Prof. Dr. iur. Stefan Holzner, LL. M.

Professor an der Hochschule
für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Prof. Dr. iur. Albrecht Rittmann

Ministerialdirektor a. D.
Honorarprofessor an der Hochschule
für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

2., überarbeitete und aktualisierte Auflage

2019

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart

Bearbeiterübersicht:

Clement: Teile B, D 2, K

Holzner: Teile D 3, D 4, G 1, I, J, M

Rittmann: Teile A, C, D 1, D 5, E, F, G 2, H, L

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem, säurefreiem und alterungsbeständigem Papier

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Print: ISBN 978-3-7910-3904-6 Bestell-Nr. 02441-0002
ePDF: ISBN 978-3-7910-4277-0 Bestell-Nr. 02441-0151

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

© 2019 Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft · Steuern · Recht GmbH

www.schaeffer-poeschel.de
service@schaeffer-poeschel.de

Printed in Germany
März 2019

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart
Ein Unternehmen der Haufe Group

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Abkürzungsverzeichnis.....	XV

Teil A Das Staatsrecht als Teil der Gesamtrechtsordnung

1	Öffentliches Recht und Privatrecht	1
2	Staatsrecht als Teil des Öffentlichen Rechts	4
3	Staatsrecht und Völkerrecht	4
4	Staatsrecht und Recht der Europäischen Union	5

Teil B Die Geschichte des Grundgesetzes

1	Ausgangslage	7
2	Die Weimarer Reichsverfassung	7
3	Die Zeit des Nationalsozialismus	8
4	Die Entstehung des Grundgesetzes	10
5	Die deutsche Wiedervereinigung	12
6	Fehlende demokratische Legitimation des Grundgesetzes?	13
7	Bedeutung und inhaltliche Gliederung des Grundgesetzes	14

Teil C Die Grundpfeiler des Staates

1	Das Wesen des Staates	16
2	Staat, Staatsapparat und Gesellschaft	17
3	Das Staatsgebiet	18
3.1	Die Staatsgrenzen.....	18
3.2	Gebiets- und Personalhoheit.....	19
4	Das Staatsvolk	21
4.1	Das Personalitäts- oder Abstammungsprinzip (ius sanguinis).....	21
4.2	Das Territorialprinzip (ius soli).....	22
4.3	Die Einbürgerung.....	22
5	Die Staatsgewalt	23
6	Die Fähigkeit zur Daseinsvorsorge als weiteres Element des Staates	24
7	Die Verfassung	25
7.1	Funktionen der Verfassung.....	25
7.2	Begriff der Verfassung.....	26
8	Eigenstaatlichkeit und Europäische Union	27

Teil D Staatsmerkmale

1	Die Republik	28
1.1	Begriff und Geschichte.....	28
1.2	Formen der Republik.....	29
2	Demokratie	30
2.1	Grundsatz der Volkssouveränität.....	31
2.2	Direkte und repräsentative Demokratie.....	31
2.2.1	Direkte Demokratie.....	32
2.2.2	Repräsentative Demokratie.....	32
2.2.3	Personelle Legitimation.....	33
2.2.4	Institutionelle Legitimation.....	34
2.2.5	Sachliche Legitimation.....	34
2.3	Wahlen und Abstimmungen.....	35

2.3.1	Wahlen	35
2.3.2	Abstimmungen.....	38
2.3.3	Mehrheitsprinzip.....	40
2.3.4	Oppositionsrechte.....	41
2.3.5	Parlamentsvorbehalt	42
2.3.6	Streitbare Demokratie und freiheitliche demokratische Grundordnung	42
3	Rechtsstaat	44
3.1	Allgemeines.....	44
3.2	Entwicklung.....	45
3.3	Gewaltenteilung.....	45
3.4	Rechtsbindung staatlicher Organe.....	48
3.4.1	Allgemeines.....	48
3.4.2	Vorrang der Verfassung.....	48
3.4.3	Vorrang des Gesetzes	49
3.4.4	Vorbehalt des Gesetzes.....	49
3.4.5	Verhältnismäßigkeit staatlicher Maßnahmen	50
3.4.6	Prüfungsrecht der Verwaltung.....	52
3.4.7	Richterrecht.....	52
3.4.8	Bestimmtheitsgebot	53
3.4.9	Gebundene Entscheidungen und Ermessensentscheidungen	54
3.5	Rückwirkung von Gesetzen	56
3.5.1	Allgemein.....	56
3.5.2	Rückwirkung im Steuerrecht	57
3.6	Rechtsschutz.....	58
4	Sozialstaat	60
4.1	Allgemeines.....	60
4.2	Inhalt und Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips.....	61
4.2.1	Soziale Sicherheit	61
4.2.2	Soziale Gerechtigkeit.....	62
4.2.3	Leistungsansprüche.....	63
4.2.4	Objektive Wertentscheidung	64
4.2.5	Steuerliche Maßnahmen zur Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips	64
4.3	Grenzen des Sozialstaats	65
5	Der Bundesstaat	66
5.1	Der Begriff des Bundesstaats.....	66
5.2	Das Wesen des Bundesstaats.....	68
5.3	Das Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten.....	68

Teil E Die politischen Parteien

1	Die Parteien in der parlamentarischen Demokratie	70
2	Der Begriff der Partei	71
2.1	Vereinigung von Bürgern.....	71
2.2	Einflussnahme auf die politische Willensbildung.....	72
2.3	Ernsthaftigkeit der Zielsetzung.....	73
2.4	Dauerhaftigkeit der Zielsetzung.....	73
2.5	Organisatorische Selbstständigkeit.....	73
2.6	Mitwirkung an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag	74
3	Verfassungsrechtliche Stellung	74
4	Gründungsfreiheit und innere Ordnung	74
5	Betätigungsfreiheit und Chancengleichheit	76
6	Parteienprivileg und das Verbot verfassungswidriger Parteien	77
7	Parteienfinanzierung und steuerliche Regelungen von Zuwendungen an die Parteien	79

Teil F Die Verfassungsorgane des Bundes

1	Überblick	82
2	Der Bundestag	82
2.1	Status, Bedeutung und Aufgaben.....	82
2.2	Wahl zum Bundestag.....	83
2.2.1	Wahlrechtsgrundsätze.....	83
2.2.2	Wahlssystem.....	87
2.2.3	Personalisierte Verhältniswahl.....	88
2.3	Rechtsstellung des Abgeordneten.....	89
2.3.1	Das freie Mandat.....	89
2.3.2	Abgeordnetenentschädigung.....	90
2.3.3	Mittelpunktregelung.....	90
2.3.4	Indemnität, Immunität und Zeugnisverweigerungsrecht.....	91
2.3.5	Parlamentarische Rechte.....	92
2.3.6	Fraktionsdisziplin und Fraktionsausschluss.....	93
2.4	Untergliederungen des Bundestags.....	94
2.4.1	Leitungsorgane und Geschäftsordnung des Bundestags.....	94
2.4.2	Die Fraktionen.....	96
2.4.3	Die Ausschüsse.....	97
2.5	Beschlüsse des Bundestags.....	99
3	Der Bundesrat	101
3.1	Die Stellung des Bundesrats im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes.....	101
3.2	Die Zusammensetzung des Bundesrats.....	102
3.3	Die Beschlussfassung im Bundesrat.....	102
3.3.1	Das Verfahren.....	102
3.3.2	Plenum und Ausschüsse.....	104
3.4	Die Kompetenzen des Bundesrats.....	104
3.4.1	Mitwirkung an der Gesetzgebung.....	104
3.4.2	Mitwirkung bei den Exekutivaufgaben.....	105
4	Der Bundespräsident	108
4.1	Rechtsstellung und Befugnisse.....	108
4.2	Repräsentationsfunktion.....	110
4.3	Völkerrechtliche Vertretungsfunktion.....	110
4.4	Staatsnotarielle Funktion.....	112
4.4.1	Ausfertigung von Gesetzen.....	112
4.4.2	Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers, der Bundesminister und der Bundesbeamten, Soldaten und Bundesrichter.....	114
4.5	Reservefunktion.....	115
4.6	Bundesversammlung und Wahl des Bundespräsidenten.....	116
4.7	Einschränkung der Verfügungsmacht des Bundespräsidenten durch Art. 58 GG (Gegenzeichnung).....	117
5	Die Bundesregierung	118
5.1	Die Bundesregierung als Verfassungsorgan.....	118
5.1.1	Verfassungsrechtliche Stellung.....	118
5.1.2	Organisationsgewalt des Bundeskanzlers.....	119
5.1.3	Regierung und Parlament.....	120
5.2	Regierungsbildung und Koalitionsvereinbarung.....	121
5.3	Wahl des Bundeskanzlers.....	122
5.4	Amtszeit des Bundeskanzlers und der Bundesminister.....	123
5.4.1	Reguläre Amtszeit des Bundeskanzlers, Amtszeit der Bundesminister.....	123
5.4.2	Misstrauensvotum.....	124
5.4.3	Vertrauensfrage.....	124
5.5	Entscheidungskompetenzen innerhalb der Bundesregierung: Das Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzip.....	126
5.6	Kompetenzen und Aufgaben der Bundesregierung.....	128

6	Das Bundesverfassungsgericht	130
6.1	Stellung und Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts.....	130
6.2	Die Individual-Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG).....	132
6.2.1	Gegenstand der Verfassungsbeschwerde.....	132
6.2.2	Beschwerde- und Prozessfähigkeit.....	132
6.2.3	Beschwerdegegenstand.....	133
6.2.4	Überprüfung von Gemeinschaftsrecht.....	134
6.2.5	Beschwerdebefugnis (Antragsbefugnis).....	135
6.2.6	Rechtswegerschöpfung.....	135
6.2.7	Einlegungsfrist.....	136
6.3	Die abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG).....	136
6.3.1	Verfahrensgegenstand und Antragsberechtigte.....	136
6.3.2	Zulässigkeit.....	137
6.4	Die konkrete Normenkontrolle (Richtervorlage, Art. 100 Abs. 1 GG).....	137
6.4.1	Verfahrensgegenstand und Vorlageberechtigung.....	137
6.4.2	Vorlagevoraussetzungen.....	138
6.5	Das Organstreitverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG).....	138
6.5.1	Verfahrensgegenstand.....	138
6.5.2	Parteifähigkeit und Antragsbefugnis.....	139
6.5.3	Form und Frist.....	140
6.6	Das Bund-Länder-Streitverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG).....	141
6.6.1	Verfahrensgegenstand.....	141
6.6.2	Antragsteller und Antragsgegner.....	142
6.6.3	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....	142

Teil G Die Gesetzgebung des Bundes

1	Das Gesetzgebungsverfahren	145
1.1	Allgemeines.....	145
1.2	Gesetzgebungskompetenz.....	145
1.2.1	Allgemeines.....	145
1.2.2	Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 73 GG).....	146
1.2.3	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz.....	146
1.2.4	Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz.....	149
1.3	Das Gesetzgebungsverfahren im Einzelnen.....	149
1.3.1	Allgemeines.....	149
1.3.2	Einleitungsverfahren.....	150
1.3.3	Hauptverfahren (Beschlussverfahren).....	152
1.3.4	Abschlussverfahren.....	154
1.4	Verfassungsänderungen.....	155
2	Die Rechtsverordnung	155
2.1	Einführung.....	155
2.2	Rechtscharakter von Rechtsverordnungen.....	156
2.3	Erlass von Rechtsverordnungen.....	157
2.4	Rechtsschutz gegenüber Rechtsverordnungen.....	159

Teil H Die Verwaltung

1	Begriff und Funktionen der Verwaltung	161
2	Träger der öffentlichen Verwaltung	162
3	Die Verwaltungstypen	164
3.1	Die Landesverwaltung.....	164
3.2	Die Bundesauftragsverwaltung.....	164
3.3	Die Bundesverwaltung.....	165
3.4	Die Kommunalverwaltung.....	166

Teil I Die Finanzverfassung des Grundgesetzes

1	Allgemeines	167
2	Gesetzgebungskompetenz	168
2.1	Allgemeines	168
2.2	Anwendungsbereich	168
2.3	Die Steuergesetzgebungskompetenz im Einzelnen	169
2.3.1	Ausschließliche Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes	169
2.3.2	Konkurrierende Steuergesetzgebungskompetenz	169
2.3.3	Ausschließliche Steuergesetzgebungskompetenz der Länder	169
3	Verwaltungskompetenz	170
3.1	Die Bundesfinanzverwaltung	170
3.2	Die Landesfinanzverwaltung	171
3.3	Das Verwaltungsverfahren	171
3.4	Die Finanzgerichtsbarkeit	172
4	Ertragskompetenz	172
5	(Länder-)Finanzausgleich	173
6	Haushaltsverfassung	174
7	Exkurs: Finanz- und Haushaltsverfassung der EU	174

Teil J Die Grundrechte

1	Allgemeines	175
2	Rechtsentwicklung	175
3	Rechtsnatur und Wirkungsweise der Grundrechte	176
3.1	Allgemeines	176
3.2	Die Grundrechtsfunktionen	176
3.2.1	Status negativus	176
3.2.2	Status positivus	177
3.2.3	Status activus	177
3.2.4	Objektive Gewährleistungen und subjektive Rechte	178
3.2.5	Institutsgarantien und institutionelle Gewährleistungen	178
3.3	Grundrechtsberechtigung	178
3.4	Grundrechtsbindung	180
3.4.1	Der Staat als Grundrechtsadressat	180
3.4.2	Private als Grundrechtsadressaten (Drittwirkung der Grundrechte)	182
3.5	Grundrechtsgleiche Rechte	182
4	Einzelne Grundrechte	182
4.1	Allgemeines zur Grundrechtsprüfung	182
4.1.1	Schutzbereich	182
4.1.2	Eingriff	183
4.1.3	Rechtfertigung des Eingriffs	183
4.1.4	Rechtsschutz gegen Grundrechtseingriffe	185
4.2	Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG)	186
4.2.1	Allgemeines	186
4.2.2	Schutzbereich	186
4.2.3	Eingriff	187
4.2.4	Rechtfertigung	188
4.3	Freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG)	188
4.3.1	Allgemeines	188
4.3.2	Schutzbereich	189
4.3.3	Eingriff	190
4.3.4	Rechtfertigung	191
4.4	Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 GG)	193
4.4.1	Allgemeines	193
4.4.2	Ungleichbehandlung	193

4.4.3	Rechtfertigung.....	194
4.4.4	Gleichmäßigkeit der Besteuerung	195
4.5	Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG).....	196
4.5.1	Allgemeines.....	196
4.5.2	Schutzbereich	196
4.5.3	Eingriff.....	197
4.5.4	Rechtfertigung.....	197
4.5.5	Besteuerung von Ehe und Familie	197
4.6	Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG)	198
4.6.1	Allgemeines.....	198
4.6.2	Schutzbereich	198
4.6.3	Eingriff.....	199
4.6.4	Rechtfertigung.....	199
4.7	Eigentum (Art. 14, 15 GG).....	200
4.7.1	Allgemeines.....	200
4.7.2	Schutzbereich	200
4.7.3	Eingriff.....	202
4.7.4	Rechtfertigung.....	202

Teil K Europarecht

1	Grundlagen	204
1.1	Entstehungsgeschichte der Europäischen Union	204
1.1.1	Die Montanunion.....	204
1.1.2	Die Römischen Verträge.....	205
1.1.3	Der Fusionsvertrag.....	205
1.1.4	Die Einheitliche Europäische Akte	205
1.1.5	Der Vertrag von Maastricht	206
1.1.6	Der Vertrag von Amsterdam.....	206
1.1.7	Der Vertrag von Nizza.....	207
1.1.8	Der (gescheiterte) Vertrag über eine Verfassung für Europa	207
1.1.9	Der Vertrag von Lissabon	207
1.2	Rechtsnatur der Europäischen Union.....	208
1.3	Begriff des Europarechts	208
1.4	Rechtsquellen des Unionsrechts	209
1.4.1	Europäisches Primärrecht.....	209
1.4.2	Europäisches Sekundärrecht.....	209
1.5	Verhältnis des Unionsrechts zum nationalen Recht.....	211
1.5.1	Unmittelbare Geltung des Unionsrechts.....	211
1.5.2	Vorrang des Unionsrechts.....	212
2	Organe der Europäischen Union	215
2.1	Das Europäische Parlament	215
2.2	Der Europäische Rat.....	217
2.3	Der Rat der Europäischen Union.....	217
2.4	Die Europäische Kommission.....	219
2.5	Der Gerichtshof der Europäischen Union	220
2.6	Die Europäische Zentralbank.....	220
2.7	Der Rechnungshof.....	221
3	Finanzierung und Ausgabenstruktur	221
3.1	Eigenmittel	222
3.2	Sonstige Einnahmen	222
3.3	Ausgabenstruktur.....	222
4	Europäische Rechtsetzung	223
4.1	Rechtsetzungskompetenz	223
4.1.1	Ausschließliche Kompetenzen.....	224
4.1.2	Geteilte Kompetenzen.....	224

4.1.3	Parallele Kompetenzen.....	224
4.1.4	Implied-Powers-Doktrin	225
4.1.5	Vertragsabrundungskompetenz	225
4.1.6	Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip.....	225
4.2	Rechtsetzungsverfahren.....	225
4.2.1	Ordentliches und besonderes Gesetzgebungsverfahren	226
4.2.2	Vertragsänderungsverfahren	227
5	Rechtsschutz	228
5.1	Vertragsverletzungsverfahren.....	228
5.2	Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage	229
5.3	Vorabentscheidungsverfahren	229
6	Auswirkungen des Europarechts auf die Rechtsstellung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger	230
6.1	Europäische Grundrechte	230
6.2	Unionsbürgerschaft	232
6.2.1	Freizügigkeitsrecht.....	233
6.2.2	Diskriminierungsverbot	233
6.2.3	Sonstige Rechte	234
7	Die Grundfreiheiten	235
7.1	Allgemeines.....	235
7.1.1	Anwendungsbereich	236
7.1.2	Beeinträchtigung.....	236
7.1.3	Rechtfertigung.....	237
7.2	Problem der Inländerdiskriminierung	237
7.3	Prüfungsschema.....	238
7.4	Die einzelnen Grundfreiheiten	238
7.4.1	Warenverkehrsfreiheit.....	238
7.4.2	Arbeitnehmerfreizügigkeit	241
7.4.3	Niederlassungsfreiheit	242
7.4.4	Dienstleistungsfreiheit	245
7.4.5	Kapitalverkehrsfreiheit.....	246
7.4.6	Zahlungsverkehrsfreiheit.....	248
8	Europarecht und Steuerrecht	248
8.1	Harmonisierung der nationalen Steuervorschriften	248
8.1.1	Indirekte Steuern.....	248
8.1.2	Direkte Steuern	249
8.1.3	Stille Harmonisierung.....	249
8.2	Verbot der Steuerdiskriminierung.....	250
8.3	Unionssteuern.....	250
9	Perspektiven der Europäischen Union	251
9.1	Erweiterung.....	251
9.2	Austritte.....	252
9.3	Herausforderungen.....	253

Teil L Lösungshinweise zu den Fällen

Lösung zu Fall 1.....	255
Lösung zu Fall 2.....	256
Lösung zu Fall 3.....	256
Lösung zu Fall 4.....	257
Lösung zu Fall 5.....	258
Lösung zu Fall 6.....	259
Lösung zu Fall 7.....	259
Lösung zu Fall 8.....	260
Lösung zu Fall 9.....	261
Lösung zu Fall 10.....	263

Lösung zu Fall 11.....	264
Lösung zu Fall 12.....	265
Lösung zu Fall 13.....	266
Lösung zu Fall 14.....	267

Teil M Komplexer Übungsfall

1	Sachverhalt	268
2	Lösungshinweise	270
	Sachregister.....	275