



Das Politische System Deutschlands

Einführungsvorlesung BM3 Donnerstag 8:15 – 9:45, LSE





Kursplan (1)

1. Einführung in die Thematik

- (1) Einführung
- (2) Verfassungssystem

2. Politische Kerninstitutionen

- (3) Exekutive: Bundesregierung // Bundespräsident
- (4) Legislative: Bundestag und Bundesrat
- (5) Föderalismus: Länder und Kommunen
- (6) Verwaltung und Bundesverfassungsgericht





Kursplan (2)

3. Politische Akteure und Prozesse

- (7) Wahlsystem, Wahlverhalten und Politische Kultur
- (8) Parteiensystem und innerparteiliche Demokratie
- (9) Interessengruppen, Eliten und Medien

4. Verschiebungen und Veränderungen

💶 (10) Grundgesetzänderungen, Staatsfinanzen, Europäisierung

5. Prüfungen

(11) Modulabschlussklausur BM3





Literatur für heute

- Manfred G. Schmidt: Kapitel 10.2.c und 13, 307-312 und 369-410
- Zentralstaat oder Autonomie?, FAZ, 11.11.2014





Lernziele der Sitzung

- Kenntnis der wesentlichen staatlichen Einkommensquellen und ihre Verteilung auf die Ebenen
- Grundlegende Vorstellung der Funktionsweise der Finanzverteilung in der Bundesrepublik
- Kenntnis der Regeln zur Verfassungsänderung in Deutschland
- Verständnis der Akteurskonstellationen, die zu einer Änderung führen können
- Kenntnis der Beteiligung Deutschlands an Europäischen Institutionen
- Kenntnis des Europäisierungsgrades der deutschen Gesetzgebung





Struktur der Vorlesung

- Staatsfinanzen
- Änderungen des Grundgesetzes
- Europäisierung





Warum Begrüßungsgeld für Studierende?



LANDESHAUPTSTADT KIEL

100€ für deinen Ankerplatz an der Kieler Förde



Hol dir 100€ Begrüßungsgeld!

Get your 100€ welcome payment!

So sicherst du dir deine 100€ Begrüßungsgeld:

Du bist neu nach Kiel gezogen und studierst, machst eine Ausbildung oder bist an einer beruflichen Fachschule? Dann melde deinen Hauptwohnsitz in Kiel an und beantrage jetzt einmalig 100€ Begrüßungsgeld.

Weitere Infos zur Anmeldung und zum Begrüßungsgeld findest du unter www.kiel.de /begruessungsgeld

How to apply for your 100€ welcome payment:

You moved to Kiel to study, for an apprenticeship or for schooling? Then change your main residence to Kiel and apply now 100€ one-off welcome payment.

Further information on registration and the welcome payment can be found at www.kiel.de/begruessungsgeld

Was machst du mit deinen 100€?

What do you want to do with 100€?







Warum Johnt sich das für Kiel?

- Schlüsselzuweisungen an Kommunen werden nach Einwohner mit Erstwohnsitz berechnet
 - Grundbetrag an die Gemeinden 1.245,90 Euro
 - Grundbetrag an die Kreise und kreisfreien Städte 500,20 Euro
- Schleswig-Holstein, Stand 2019





Warum jammern Söder und Seehofer eigentlich so?

Bayerischer Ministerpräsident Söder

13.12.2018, 18:41 Uhi

"Das Schönste an Berlin ist, es zu verlassen"

Nach Boris Palmer zeigt nun auch Markus Söder eine gewisse Abneigung gegen Berlin. Schuld sind die starken Heimatgefühle des bayerischen Ministerpräsidenten.



Frankfurter Allgemeine

Länderfinanzausgleich: Bayern zahlt mehr als die Hälfte

21.01.2019 - Aktualisiert: 21.01.2019, 16:22 Uhr https://www.faz.net/-gqe-qiy4m

11,45 Milliarden Euro

Bayern zahlt mehr als die Hälfte

Bayern klagt seit langem über die hohen Zahlungen an andere Länder. Bald soll der Länderfinanzausgleich auf neue Füße gestellt werden. Das soll die Zahlungen verschleiern – bisher profitiert vor allem ein Bundesland davon.

Von MANFRED SCHÄFERS, BERLIN

Bayern zahlt, Berlin kassiert. Insgesamt gab es im Länderfinanzausgleich im vergangenen Jahr vier Geber und zwölf Empfänger. So sind 11,5 Milliarden Euro von Reich zu Arm geflossen. Und auf beiden Seiten dominierte jeweils ein Bundesland. Das geht aus den Zahlen hervor, die das Bundesfinanzministerium auf seiner Seite im Internet veröffentlicht hat.

Größter Geber ist abermals mit Abstand der Freistaat im Süden. Das hat schon Tradition. Bayern steuerte allein im vergangenen Jahr 6,7 Milliarden Euro zum Umverteilungssystem bei. Baden-Württemberg kommt als zweitgrößter Zahler nicht einmal auf die Hälfte des Betrags. Aus Stuttgart kamen knapp 3,1 Milliarden Euro. Hessen als dritter großer Geber überweist 1,6 Milliarden Euro. Der Stadtstaat Hamburg darf sich ebenfalls zu dieser Gruppe zählen, wenn auch knapp. Gerade einmal 83 Millionen Euro kamen aus der Hansestadt.

So wie München traditionell größter Geber ist, profitiert Berlin wie in den Jahren zuvor am meisten. Die Hauptstadt kassierte 4,4 Milliarden Euro. Sie hielt damit die anderen Empfänger auf Abstand. Auf den Plätzen folgten Sachsen mit 1,2 Milliarden Euro, Nordrhein-Westfalen mit einer Milliarde Euro und Niedersachsen mit 831 Millionen Euro.





Wo liegen die Schwerpunkte der Ausgaben in den letzten Jahrzehnten?

1930er/1940er

1950er/1960er

1970er/1980er

1990er/2000er

- Rüstung und Militär
- Wiederaufbau der Infrastruktur nach dem 2. Weltkrieg
- Bildungsausgaben für Schule und Hochschule
- Sozialausgaben
 - Schuldendienst





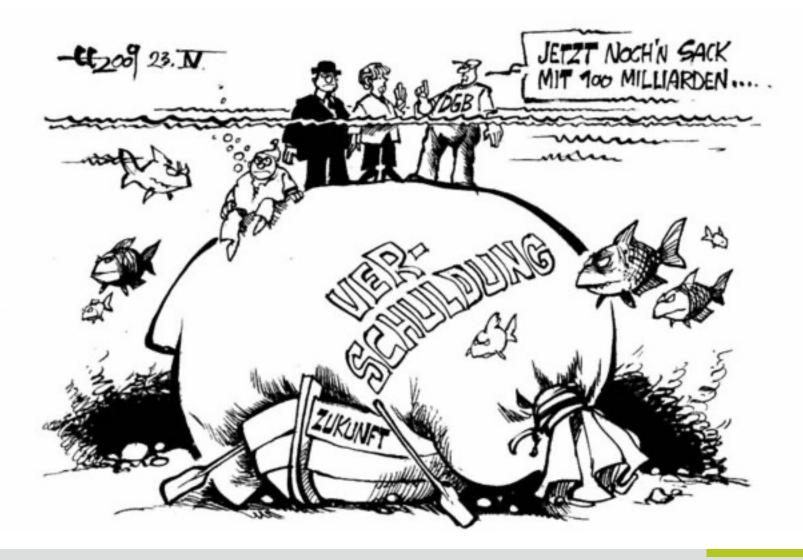
Zusammensetzung der Staatsfinanzen heute (1)

- Ausgabenseite (2006)
 - Sozialausgaben 55,9%
 - Bildung 7,7%
 - Zinsen: 6,0%
 - Öffentliche Sicherheit 2,3%
 - Wirtschaftsförderung 2,8%
 - Raumordnung und Bauwesen 2,5%
 - Verteidigung 2,5%
 - Verkehr und Nachrichtenwesen 2,3%





Effekte der Schulden







Zusammensetzung der Staatsfinanzen heute (2)

- Ausgaben der öffentlichen Haushalte (2005): 992 Mrd. € bzw.
 12.000€ je Einwohner
- Staatsquote (Anteil des Staates am BIP)

1960: 32,4%

1996: 49,3%

2005: 46,8%

- Im internationalen Vergleich mittelhohe Staatsquote
 - Schweden 57,2%
 - Frankreich: 53,9%
 - USA: 34,0%
 - Großbritannien: 44,0
- Aber Bildungsausgaben: unterste Plätze in der OECD-Skala





Wie kann man Staatseinnahmen generieren? Vier "Welten" der Staatsfinanzierung nach Wagschal 2003

- Christdemokratisch-kontinentaleuropäische Welt
 - Breite Besteuerung mit vielen Steuerarten
 - Deutschland
- Sozialdemokratisch-skandinavische Welt
 - Hohe Gesamtabgaben und starke Belastung von h\u00f6heren Einkommen und Konsum
 - Schweden
- Liberal-konservative Welt
 - Hohe direkte Steuern bei geringen Sozialabgaben und indirekten Steuern
 - UK
- Peripher-residuale Welt
 - Hohe Konsumsteuern, sonst christdemokratischem Typ ähnlich
 - Griechenland





Finanzierung der Einnahmen über Steuern, Sozialabgaben und Schulden

- Einnahmeseite (2004)
 - 46,4% Steuern
 - 38,1% Sozialabgaben
- Anteil direkter und indirekter Steuern ungefähr gleich hoch
- Sozialabgaben steigen, es kommt zu einer zunehmenden Kostenabwälzung auf die Sozialversicherungen
 - Krankenkasse 15,5% (Einheitssatz seit 2009)
 - Rentenversicherung: 19,9 Prozent
 - Arbeitslosenversicherung: 2,8 Prozent
 - Pflegeversicherung: 1,95 Prozent (für Kinderlose: 2,2 Prozent)
- Haushaltsdefizit dient zur Finanzierung der Lücke

Sitzung 10 Seite 15 Prof. Dr. Christoph Hönnige





Grundsätze der institutionellen Struktur der Staatsfinanzen in Deutschland

- Grundsätzliche Regelungen wurden in der Finanzverfassung von 1969 getroffen
- Föderale Finanzverfassung, daher kein nationales Budget.
 Regelungen zur staatlichen Finanzierung finden sich in Artikeln 106-115 (ca.10% des Verfassungstextes)
- Bund und Länder sind prinzipiell in der Haushaltsführung unabhängig voneinander (Art. 109 I GG), müssen sich aber zur Sicherstellung des Gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes koordinieren (Art. 109 II GG)
- Budgetanteil Bund : Länder : Kommunen ca. 40:40:20
- Sozialversicherungen werden extra geführt (Krankenkassen, Renten, Pflegeversicherung, Arbeitslosenversicherung)

Prof. Dr. Christoph Hönnige Sitzung 10 Seite 16





Institutionelle Struktur der Staatsfinanzen in Deutschland (1)

- Primärer vertikaler Finanzausgleich
- Steuereinnahmen nach Trenn- und Verbundsystem
 - Bundessteuern nach Art. 106 I (z.B. Zölle, Straßengüter/KfZ, Kapitalverkehr/Versicherungen/Wechsel, Einmalige Vermögensabgaben/Lastenausgleich, Ergänzungsabgaben zu EkSt./KSt., EU Steuern, Tabak-, Branntwein-, Sektsteuer), KfZ-Steuer (seit 2009)
 - Landessteuern nach Art. 106 II (z.B. Vermögens- und Erbschaftssteuern, Grunderwerbsteuer, Biersteuer, Spielbankensteuer)
 - Kommunale Steuern (Grundsteuer, Gewerbesteuer)
 - Gemeinschaftssteuern nach Art. 106 III (Lohn/-Einkommenssteuer, Kapitalertragsteuer, Körperschaftssteuer, Umsatzsteuer)

Seite 17 Prof. Dr. Christoph Hönnige Sitzung 10





Steueraufkommen nach Ebenen

Tabelle 3 Das Steueraufkommen

	1960	1989	2008	2012	
Aufkommen insgesamt (Mrd. DM, ab 2008: Mrd. EURO)	66,6	535,5	561,2	600,0	_
Davon entfielen in Prozent auf:					_
1. Gemeinschaftssteuern	36,7	74,1	70,6	71,0	
Lohn- u. Einkommenssteuer	25,6	40,8	31,1	31,0	
Kapitalertragssteuer ^{a)}	1,3	2,4	5,4	4,7	
Körperschaftssteuer	9,8	6,4	2,8	2,8	
Umsatzsteuer ^{b)}	22,3	12,7	23,3	23,7	
Einfuhrumsatzsteuer ^{b)}	2,0	11,9	8,1	8,7	
2. Bundessteuern	37,9	11,4	15,4	16,6	\supset
Tabaksteuer	5,3	2,9	2,4	2,4	
Brannt- u. Schaumweinsteuer	1,6	0,9	0,5	0,5	
Energiesteuern (Mineralöl, Gas, Strom) ^{c)}	4,0	6,2	8,1	7,8	
Versicherungssteuer ^{b)}	0,3	0,8	1,9	1,9	
Solidaritätszuschlag ^{d)}	2,7	0,7	2,3	2,3	_
3. Landessteuern	6,8	4,5	3,9	2,4	
Vermögens- u. Erbschaftssteuer	2,0	1,5	0,8	0,7	
Kraftfahrzeugsteuer (ab 2009 Bundessteuer)	2,2	1,7	1,6	1,4	
Biersteuer	1,1	0,2	0,1	0,1	
Grunderwerbssteuer (bis 1989: Sonst. Landessteuern)	1,2	1,1	1,0	1,2	_
4. Gemeindesteuern	14,5	8,6	9,3	9,2	\supset
Grundsteuern	2,4	1,6	1,9	2,0	
Gewerbesteuer	11,2	6,9	7,3	7,1	_
5. EU-Zölle	4,2	1,3	0,7	0,7	

a) 2008 und 2012: Zinsabschlag u. nichtveranlagte Ertragssteuer

Quellen: Statistisches Jahrbuch 1962 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1962, S. 446; dgl. 1990, S. 452; dgl. Wiesbaden 2009, S. 578; dgl. 2013, Wiesbaden, S. 264; Der neue Fischer Weltalmanach 2014, Frankfurt a. M. 2013, S. 125.

- Gemeinschaftssteuern sind der größte Anteil.
- Die Steuerverteilung zwischen Ebenen belegt das Argument, dass es sich um einen Verbundföderalismus handelt

Rudzio 2015: 342

b) Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer waren bis 1970 Bundessteuern, die Versicherungssteuer Landessteuer

⁽⁾ Bis 1989 nur Mineralölsteuer

d) Bis 1989 sonstige Bundessteuern





Institutionelle Struktur der Staatsfinanzen in Deutschland (2)

- Gemeinschaftssteuern nach Art. 106 III
- Gemeinschaftssteuern werden auf die einzelnen Ebenen nach Anteilen verteilt und sind die wesentlichen Einkommensquellen
- Der Verteilungsschlüssel ist:
 - Lohn/-Einkommenssteuer (42,5% Bund, 42,5% Länder, 15% Kommunen)*
 - Körperschaftssteuer (50% Bund, 50% Länder)
 - Umsatzsteuer (49,6% Bund, 47,2% Länder, 3,2% Kommunen)**

- * Bei Kapitalertragssteuer (44% Bund, 44% Länder, 12% Kommunen)
- ** Basis: Berechnung BMF, Stand 2018

Prof. Dr. Christoph Hönnige Sitzung 10 Seite 19





Institutionelle Struktur der Staatsfinanzen in Deutschland (3)

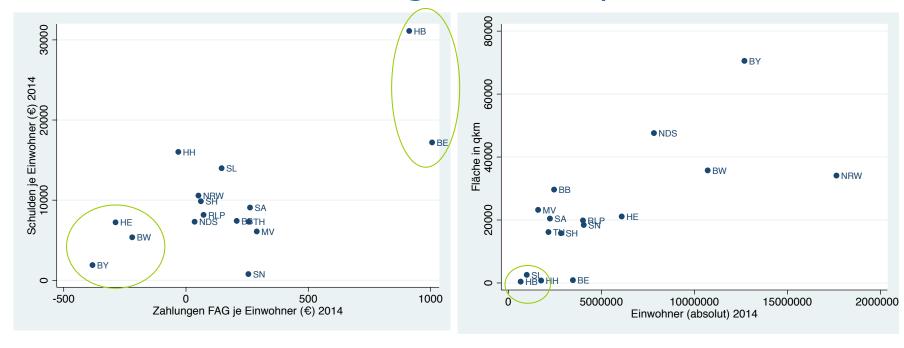
- Primärer horizontaler Finanzausgleich (Art. 107 l)
- Verteilung der Länderanteile der Gemeinschaftssteuern
 - Anteil eines Landes am Einkommenssteueranteil der Länder bemisst sich nach <u>örtlichem Aufkommen</u>
 - Anteil eines Landes am Körperschaftssteueranteil der Länder bemisst sich nach <u>örtlichem Aufkommen</u>
 - Anteil eines Landes am Umsatzsteueranteil der Länder bemisst sich nach der <u>Einwohnerzahl</u> (ca. 7,3 Milliarden (2013)
- Neben der Verteilung der Gemeinschaftssteuern findet eine Umverteilung im mehrstufigen Finanzausgleich statt

Prof. Dr. Christoph Hönnige Sitzung 10 Seite 20





Gründe für die Umverteilung: Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der gesamten Republik



- Größe und Bevölkerungsdichte variiert stark. Die Bevölkerungszahl in Bremen, dem Saarland und Mecklenburg-Vorpommern ist gering
- Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit variiert. Insbesondere Bremen und Berlin sind in einer prekären Lage





Institutionelle Struktur der Staatsfinanzen in Deutschland (4)

- Sekundärer horizontaler Finanzausgleich (Art.107 II)
- Länderfinanzausgleich
 - Umverteilung von reichen zu armen Ländern zum Ausgleich der Finanzkraft
 - Volumen ca. 8,5 Milliarden (2013)
- Geberländer
 - Bayern (4,3 Mrd. €)
 - Baden-Württemberg (2,4 Mrd. €)
 - Hessen (1,7 Mrd. €)
- Nehmerländer (alle anderen, davon die größten)
 - Berlin (3,3 Mrd. €)
 - Sachsen (990 Mio. €)
 - NRW (690 Mio. €)

Sitzung 10 Seite 22 Prof. Dr. Christoph Hönnige





Institutionelle Struktur der Staatsfinanzen in Deutschland (5)

- Sekundärer vertikaler Finanzausgleich (Art 107 II)
- Bundesergänzungszuweisungen
 - Förderung von finanzschwachen Ländern zur Deckung ihres allgemeinen **Finanzhedarfs**
 - Länder, deren Finanzkraft auch nach Länderfinanzausgleich noch zu 100% unter Länderdurchschnitt liegt
 - Ca. 3,2 Milliarden

Seite 23 Prof. Dr. Christoph Hönnige Sitzung 10





Institutionelle Struktur der Staatsfinanzen in Deutschland (6)

- Sonderbedarfs-Bundesergänzungs-Zuweisungen 7,8 Mrd. € (2013)
- Rettungsanker basierend auf BVerfGE 86, 148 vom 27.5.1992 sowie 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006
- Förderung von besonders finanzschwachen Ländern zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs
 - Berlin
 - Bremen
 - Saarland

Sitzung 10 Seite 24 Prof. Dr. Christoph Hönnige





Institutionelle Struktur der Staatsfinanzen in Deutschland (7)

- Und dazu noch:
- Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern nach Art 91a und 91b GG
 - Agrarstruktur
 - Küstenschutz
- Finanzhilfen des Bundes für Landesaufgaben nach Art 104a II GG
 - Wohnungsbau, Stadtsanierung, Stadtentwicklung
 - Verkehrswege und Energiesparmaßnahmen

Sitzung 10 Seite 25 Prof. Dr. Christoph Hönnige





Zusätzlich noch: Kommunaler Finanzausgleich

- Vertikaler kommunaler Finanzausgleich
 - Länder müssen einen Teil der Landessteuern an Kommunen weiter leiten (Art. 106 (7))
 - Detailregelungen variieren je nach Landesgesetz (Verbundquote)
 - Abgleich von kommunaler Finanzkraft und Finanzbedarf. Einwohnerzahl spielt große Rolle
 - -> Schlüsselzuweisungen
 - Dazu noch Zweck- und Bedarfszuweisungen
- Teilweise horizontaler kommunaler Finanzausgleich
 - Brandenburg
 - Schleswig-Holstein
 - NRW (in Einführung)

Seite 26 Prof. Dr. Christoph Hönnige Sitzung 10





Zukünftige Änderungen

- Neuregelung ab 2020
- De facto Abschaffung des Ausgleichs zwischen Ländern
- Finanzielle Kompensation über den Bund für finanzschwache Länder

Prof. Dr. Christoph Hönnige Sitzung 10 Seite 27





Staatsverschuldung pro Kopf wächst

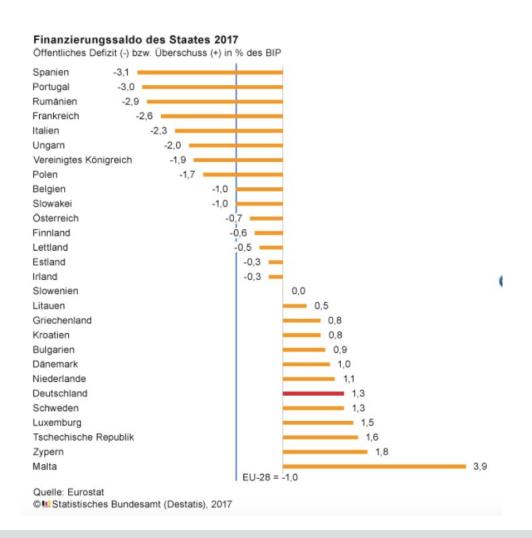


BdSt 2018





Staatsdefizite heute im Vergleich







Welche Institutionen können Schulden bremsen (Hallerberg/Hagen 1999)?

Erbhofprinzip

- Haushalt ist die Summe der ministerialen Einzelhaushalte
- Ressortprinzip
- Tauschgeschäfte zwischen Ministern
- Keine Lösung des Problems

Delegation

- StarkerFinanzministerkontrolliert Budget
- Fachminister delegieren Kontrolle an Finanzminister
- Schlechte Kontrolle durch Finanzminister resultiert in Defizit und ggf. Wahlniederlage

Commitment

- Kabinett bzw.
 Verfassung
 schreiben als
 Goldene Regel einen
 ausgeglichenen
 Haushalt vor
- Beispiele:
 - Schuldenbremse,
 - Maastricht-Kriterien
 - US-Haushalt





Stabilitätspakt der EU

Stabilitätspakt

- Ziel: ausgeglichener Haushalt
- Defizit darf nicht höher als 3% vom BIP sein, sonst darf bestraft werden
- Ausnahmen:
 - Rezession > 2%
 - Naturkatastrophen
- Bei Rezessionen zwischen 0.75% and 2% gelten Defizitprozeduren

Defizitverfahren

- Entscheidungsregeln
 - Feststellung des Defizits:
 Initiative der Kommission,
 Qualifizierte Mehrheit im Rat
 - Implementatierung der Strafen:
 Initiative des Rates,
 Qualifizierte Mehrheit im Rat
- Strafen
 - Minimum 0,2% BIP+ 1/10 des defizits
 - Maximum: 0,5% BIP
 - BIP Deutschland (2002): 2000 Mrd. Euro →10 Mrd. Euro





Schuldenbremse mit Verfassungsrang in Deutschland

- Eingeführt mit der Föderalismusreform 2006
- Artikel 115 II
 - Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen [...]
- Zwingend im Bund ab 2016, Länder 2020

Seite 32 Prof. Dr. Christoph Hönnige Sitzung 10





Struktur der Vorlesung

- Staatsfinanzen
- Änderungen des Grundgesetzes
- Europäisierung





Der Begriff der Verfassung

- Eine Verfassung beinhaltet Meta-Normen, übergesetzliche Regelungen und Grundprinzipien eines Staates
 - Grundsätzliche Elemente: Grundrechte, Institutionen, Verfahren
 - Sie sind die Legitimationsquelle staatlicher Akteure und Institutionen
 - Sie definieren die Spielregeln des politischen Systems
 - Verfassungen können geschrieben und ungeschrieben sein
- Kein abschließender Konsens über die Definition des Begriffes Verfassung





Charakter von Verfassungen

- Verfassungen können als Verträge verstanden werden im Sinne des Principal-Agent Ansatzes
- Verfassungsverträge sind an vielen Stellen diffus gehalten (kurz und dunkel, Napoleon), da sie aus einem Aushandlungsprozess entstehen
- Verfassungsgerichte dienen als Schiedsrichter, um Regeln im Konfliktfall auszulegen und durchzusetzen (Monitoring and Sanctioning)





Neuer Konstitutionalismus (1)

- Als Begriff geprägt durch Shapiro/Stone Sweet 1994
- Grundtypen von Verfassungen
 - Typ 1: Absolutistische Verfassung: Macht ist zentralisiert auf eine/wenige Personen/Parteien (autoritärer Typ)
 - Typ 2: Parlamentssouveränität: Die Verfassung etabliert die Institutionen und Wahlen legitimieren das Parlament (Britischer Typ)
 - Typ 3: Verfassungssouveränität: Die Verfassung etabliert die Institutionen und Wahlen legitimieren das Parlament. Zusätzlich gibt es eine Reihe von expliziten Grundrechten (Abwehrrechten), die die Macht des Staates beschränken
- Globaler Trend zu Typ 3 im "New Constitutionalism"





Neuer Konstitutionalismus (2)

- Elemente des neuen Konstitutionalismus
 - Staatliche Institutionen beziehen ihre Legitimität und Macht aus der Verfassung
 - Die Souveränität wird explizit der Bevölkerung (durch Wahlen) in die Hände gelegt
 - Staatliches Handeln muss verfassungsgemäß sein
 - Grundrechtskatalog in der Verfassung
 - In der Verfassung werden die Verfahren zur Änderung der Verfassung festgelegt





Grundrechte

- Grundrechte sind übergeordnete Meta-Normen, die staatliches Handeln gegenüber dem Individuum beschränken
- Grundrechte können sein
 - Negative Rechte: Abwehrrechte des Individuums gegenüber dem Staat
 - Positive Rechte: Leistungsverpflichtungen des Staates gegenüber dem Individuum
- Grundrechtskataloge finden sich in vielen Verfassungen explizit
- Grundrechtskataloge k\u00f6nnen aber auch durch einen internationalen Vertrag fixiert werden: Europ\u00e4ische Menschrechtskonvention von 1950 basierend auf der Menschenrechtsdeklaration der UN von 1948





Kurze und dunkle Naturen von Verfassungen wie Napoleon meinte?

Asylrecht 1949: Artikel 16 II (2)

 Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

Asylrecht 1994: Artikel 16a

- (1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.
- (2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.
- (3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, daß ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, daß er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.
- (4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.
- (5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muß, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.





Und Artikel 16a GG nochmals lesbar

- (1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.
- (2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.
- (3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, daß ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, daß er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.
- (4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.
- (5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muß, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.





Der Begriff der Verfassung

- Eine Verfassung beinhaltet Meta-Normen, übergesetzliche Regelungen und Grundprinzipien eines Staates
 - Grundsätzliche Elemente: Grundrechte, Institutionen, Verfahren
 - Sie sind die Legitimationsquelle staatlicher Akteure und Institutionen
 - Sie definieren die Spielregeln des politischen Systems
 - Verfassungen können geschrieben und ungeschrieben sein
- Kein abschließender Konsens über die Definition des Begriffes Verfassung





Regelungen zur Verfassungsänderung in Deutschland (1)

- Mehrheitserfordernis Artikel 79 II
 - 2/3-Mehrheit im Bundestag und
 - 2/3-Mehrheit im Bundesrat
- Aber: Ewigkeitsklausel Art. 79 III GG
 - "Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig."

Seite 42 Prof. Dr. Christoph Hönnige Sitzung 10





Regelungen zur Verfassungsänderung in Deutschland (2)

- Der Ewigkeitsklausel nach Artikel 79 III unterliegen
 - der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1),
 - die Anerkennung der Menschenrechte als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft (Art. 1 Abs. 2),
 - die Bindung der staatlichen Gewalt an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3),
 - das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1),
 - die Staatsform der Republik (republikanisches Prinzip) (Art. 20 Abs. 1),
 - das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1),
 - das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2),
 - das Prinzip der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1),
 - die Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2),
 - die Bindung der drei staatlichen Gewalten an die Verfassung (Art. 20 Abs. 3 Halbsatz 1),
 - die Bindung der Exekutive (ausführende Gewalt) und Judikative (Rechtsprechung) an die Verfassung und das sonstige Recht (Art. 20 Abs. 3 Halbsatz 2).

Seite 43 Prof. Dr. Christoph Hönnige Sitzung 10





Regeln zur Änderungen der Verfassung: Verfassungsrigidität

- Verfassungsrigidität bezeichnet die Schwierigkeit, eine Verfassung zu ändern
- Verfassungsrigidität variiert über politische Systeme und einzelnen Artikeln (Aspekten) hinweg extrem
 - Großbritannien: einfache Mehrheit durch das Parlament
 - Dänemark: Folketing mit einfacher Mehrheit \rightarrow Neuwahl \rightarrow Folketing mit einfacher Mehrheit \rightarrow Referendum mit 40% Beteiligungsquorum
 - Deutschland: Ewigkeitsklausel in Artikel 79 III macht Grundsätze der Artikel 1 und 20 unabänderbar
 - Spanien Thronfolge: Beide Kammern mit 2/3-Mehrheit → Neuwahl → Beide Kammern mit 2/3-Mehrheit → Referendum
- Die Rigidität wird meist über institutionellen Indizes erfasst und genutzt, um Änderungshäufigkeiten und Längen zu erklären





Institutionelle / funktionale Äquivalenz

- Bei der vergleichbaren Erfassung von Regeln ist es schwierig, ihre Gleichwertigkeit hinsichtlich ihrer Wirkung zu erfassen.
- Dieses Problem wird als Äquivalenz bezeichnet
- Inwiefern erzeugen unterschiedliche institutionelle Regeln die gleichen Wirkungen
 - z.B. Referendum vs. zweite Kammer bei der Erfassung von Verfassungsrigidität
- Vergleichende Indizes sind fast immer mit diesem Problem konfrontiert und versuchen es unterschiedlich zu erfassen
- Literaturhinweis: Jan van Deth (1998): Comparative Politics: The Problem of Equivalence

Prof. Dr. Christoph Hönnige Sitzung 10 Seite 45





Unterschiedliche Konzepte zur Messung von Verfassungsrigidität (Lorenz 2005 in JThP)

Table A1. The Indices at a Glance

	Donald S. Lutz	Arend Lijphart	Dag Anckar & Lauri Karvonen	Astrid Lorenz Frequency, significance of constitutional reforms		
What has to be explained	Amendment rate of constitutions	Performance of consensus and majoritarian democracies	Preferences of countries for amendment provisions			
Index of rigidity Considered factors	Certain kinds of majority; success rate; times of voting; unicameral/ bi-cameral legislature; initiative actors; special body or regular legislature; need of elections between two votes	Kind of majority vote; electoral system (partially); approval by referendum (partially); approval by states' legislatures (partially)	Kind of majority vote; voting arenas (legislature, people)	Kind of majority vote; voting arenas and actors (not limited; times of voting implied)		

Lorenz 2005: 356





Unterschiedliche Konzepte zur Messung von Verfassungsrigidität (Lorenz 2005 in JThP)

Table A1. The Indices at a Glance

	Donald S. Lutz	Arend Lijphart	Dag Anckar & Lauri Karvonen	Astrid Lorenz		
Mechanism of measuring	Addition of scores	Classification	Classification	Addition of scores		
Range of scores/classes	0.25-4.00	1.0-4.0	1-9	0.5-4.0		
Number of measured cases	32	42	85	39		
Basis of choice	'True constitutional systems'	Democracies	Free democracies	Free, peaceful democracies with population > 1 mio.		
Time period	Different	Same (1945–96)	Same (1999)	Same (1993–2002)		
Applicability to other cases	Medium (catalogue of scores limited)	High	Medium-High	High		

Lorenz 2005: 357





Ergebnisse für Deutschland mittels unterschiedlicher Messkonzepte von Verfassungsrigidität

Table A2. Constitutional Rigidity Indices Concerning 39 Consolidated Democracies

State	Constitution established in	Donald Lutz		Arend Lijphart		Dag Anckar, Lauri Karvonen		Astrid Lorenz		Average of standar- dized indices		Imputed factor	
		Value	Rank	Value	Rank	Value	Rank	Value	Rank	Value	Rank	Value	Rank
Germany	1949	1.60	7	3.5	21	5	18.5	6.0	29	0.16	24	0.22	25

^a Predicted on the basis of a best-subset regression.

Lorenz 2005: 358f.





Verfassungsrigidität im Vergleich: Änderung der Verfassung nach Lijphart (2012)

TABLE 12.1

Majorities or supermajorities required for constitutional amendment in thirty-six democracies, 1945–2010

Supermajorities greater than two-thirds [4.0]

Argentina

Korea

Germany [3.5]

Australia Canada Switzerland United States

Japan

Two-thirds majorities or equivalent [3.0]

Austria

Malta

Bahamas Belgium Mauritius Netherlands

Costa Rica

Norway

Finland India Portugal Spain

Iamaica

Trinidad

Luxembourg

Between two-thirds and ordinary majorities [2.0]

Barbados

Greece

France [1.7]

Botswana Denmark Ireland Italy Sweden [1.5]

(France after 1974)

(Sweden after 1980)

Ordinary majorities [1.0]

Iceland Israel United Kingdom

(France before 1974)

Uruguay

(Sweden before 1980)

New Zealand

Note: The indexes of constitutional rigidity are in square brackets

- Lijphart unterscheidet vier Stufen der Rigidität
- Er hebt insbesondere auf parlamentarische Mehrheiten ab
- Referenden, Neuwahlen etc. werden weitgehend ignoriert
- Dies führt zu Problemen bei der Erklärung der Änderungsraten





Empirisch beobachtbare Änderungshäufigkeit (1)

- Hohe Änderungshäufigkeit
 - 51 Änderungsgesetze
 - 246 Änderungen
 - 37 neue Artikel
 - Verdoppelung der Länge
- Neue Bereiche
 - Wiederbewaffnung 1954
 - Notstandsverfassung, Finanzausgleich und Gemeinschaftsaufgaben 1968
 - Beziehungen zur Europäischen Union (Artikel 23)





Empirisch beobachtbare Änderungshäufigkeit (2)

- Änderungsbereiche
 - Verfahren der Gesetzgebung: sehr häufig
 - Institutionelle Grobstruktur: kaum
 - Grundrechte: mittel
- Qualität der Änderungen wird diskutiert
 - Reduktion der bürgerlichen Freiheiten und Machtzuwachs des Bundes: Asylrecht, Post- und Fernmeldegeheimnis, Lauschangriff, Wehrverfassung und Notstandsgesetze
 - Erhöhung des Grundrechtsschutzes: Verfassungsbeschwerde, Wahlalter 18
 Jahre, Notparlament, Föderalismusreform





Akteurskonstellation für Verfassungsänderungen

- 2/3-Regel in Bundestag und Bundestag führt dazu, dass nur wenige Akteurskonstellationen zur Verfassungsänderung in der Lage sind
 - Große Koalition aus CDU/CSU und SPD
 - Große Oppositionspartei ohne Sperrminorität im Bundestag bei gleichzeitiger 2/3-Mehrheit der Regierungspartei im Bundesrat
 - Einvernehmen von Regierung und Oppositionsparteien in Bund und Ländern (aktuell: CDU/CSU, SPD, FDP, Grüne)
- Zukünftig: Deutlich schwieriger
 - Große Koalition ist weit von 2/3-Mehrheit entfernt
 - Klassische ROM Strukturen im Bundesrat verschieben sich zu M-Ländern





Akteurskonstellationen und Phasen mit großer Änderungshäufigkeit

- Regierung Adenauer I und II (1949-1957)
 - Wiederbewaffnung
- Große Koalition I (1966–1969)
 - Notstandsverfassung
 - Finanzverfassung
 - Stabilitätsgesetz
- Wiedervereinigung (1990–1994)
 - Anpassung auf Bedürfnisse nach der Wende
 - Europäische Einigung
- Große Koalition II (2005–2009)
 - Föderalismusreform





Mögliche Klausurfragen (Grundgesetz und Finanzen)

- Welche der nachstehenden Aussagen zu den Regelungen des Grundgesetzes hinsichtlich Änderungsverboten, Änderungsraten und richterlichen Kontrolle von Änderungen sind richtig?
- Nennen Sie die drei Gemeinschaftssteuern. Nach welchem Schlüssel werden die drei Steuern auf Bund, Länder und Kommunen verteilt? Nach welchem Schlüssel wird der Länderanteil zwischen den Ländern verteilt?
- Nennen Sie je zwei Beispiele für Bundes- und Landessteuern
- Aus welchen drei Finanzquellen wird über die Verteilung der Gemeinschaftssteuern hinaus finanzschwachen Ländern geholfen?





Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!