

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. Politische Ergebnisse

- (10) Grundgesetzänderungen und Staatsfinanzen

5. Prüfungen

- (11) Modulabschlussklausur BM3

Literatur für heute

- *Wolfgang Rudzio: Kapitel 12 und 9.2, 345-368 und 267-278 (Bundesverfassungsgerichtsanteil)*
- *Die wundersame Stellenvermehrung, FAZ, 26.2.2010*

Lernziele der Sitzung

- Verständnis des Prinzipal-Agenten-Ansatzes
- Verständnis der wesentlichen Organisationprinzipien der Bundesverwaltung
- Grundlagen der Polizei- und Justizorganisation sowie der Sozialverwaltung
- Verständnis der politischen Rolle des Bundesverfassungsgerichtes
- Kenntnis der Besetzung, Zugangswege und Entscheidungsregeln des Bundesverfassungsgerichts

Gliederung

- Verwaltung
 - Delegation von Aufgaben
 - Verwaltung auf Bundesebene
 - Polizei- und Justizorganisation
 - Sozial- und Gesundheitsorganisation
- Bundesverfassungsgericht
 - Ein Gericht als Hüter der Verfassung
 - Das Bundesverfassungsgericht als Institution
 - Stellung des Gerichtes im politischen System

Principal Agent Ansatz – Grundidee (1)

- Prinzipal (Auftraggeber) delegiert eine Aufgabe an einen Agenten (Auftragnehmer), der den Auftrag ausführen soll und dem Auftraggeber gegenüber verantwortlich ist
- Probleme
 - Ziele/Präferenzen des Auftragnehmers weichen vom Auftraggeber ab
 - *Agency Loss*: Der Auftragnehmer integriert seine eigenen Vorstellungen und setzt die Ziele des Auftraggebers nicht vollständig um
 - *Adverse Selection*: Bestimmte Eigenschaften/Einstellungen des Agenten sind dem Prinzipal nicht bekannt
 - Informationsasymmetrie zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer
 - *Moral Hazard*: Der Auftragnehmer kann Handlungen durchführen, die dem Auftraggeber verborgen bleiben
 - Keine vollständige Überwachung des Auftragnehmers möglich
 - Transaktionskosten erhöhen sich

Principal Agent Ansatz – Grundidee (2)

- Überwachungsmechanismen des Auftraggebers
 - Ex-ante: Auswahl des Agenten
 - Ex-post: Kontrolle des Agenten
 - *Fire alarm*: Kontrolle nach Alarmmeldung
 - *Police patrol*: Regelmäßige Kontrolle
- Transaktionskosten
 - Kosten für Vertragsschließung
 - Kosten für Überwachung

Delegation und Verantwortlichkeit (Accountability)

1. Delegation einer Aufgabe mittels Vertrag (Transaktionskosten)
2. Monitoring des Agenten (Transaktionskosten)



1. Verantwortlichkeit für Aufgabenerfüllung (Accountability)
2. Moral Hazard / Informationsasymmetrie / Agency Loss

Und die praktische Anwendung

- Yes, Minister, BBC
- Yes, Prime Minister, BBC
- 1980-1988
- Akteure
 - Sir Humphrey, Permanent Secretary (Staatssekretär)
 - Jim Hacker, Minister/Premier
 - Bernard Wooley, Principal private secretary (Persönlicher Referent)
- <https://www.youtube.com/watch?v=DGscoaUWW2M>
- <https://www.youtube.com/watch?v=KgUemV4brDU>

Gliederung

- Verwaltung
 - Delegation von Aufgaben
 - Verwaltung auf Bundesebene
 - Polizeiorganisation
 - Sozial- und Gesundheitsorganisation
- Bundesverfassungsgericht
 - Ein Gericht als Hüter der Verfassung
 - Justizorganisation
 - Das Bundesverfassungsgericht als Institution
 - Stellung des Gerichtes im politischen System

Funktionen der Bundesregierung

- Steuerungsfunktion: Regierung entwirft Gesetze auf Grundlage der Vorstellungen der parlamentarischen Mehrheit
- Durchführungsfunktion: Regierung sichert die Durchführung dieser Gesetze und ergänzt sie durch Verordnungen

Das Ressortprinzip (Art. 65 GG)

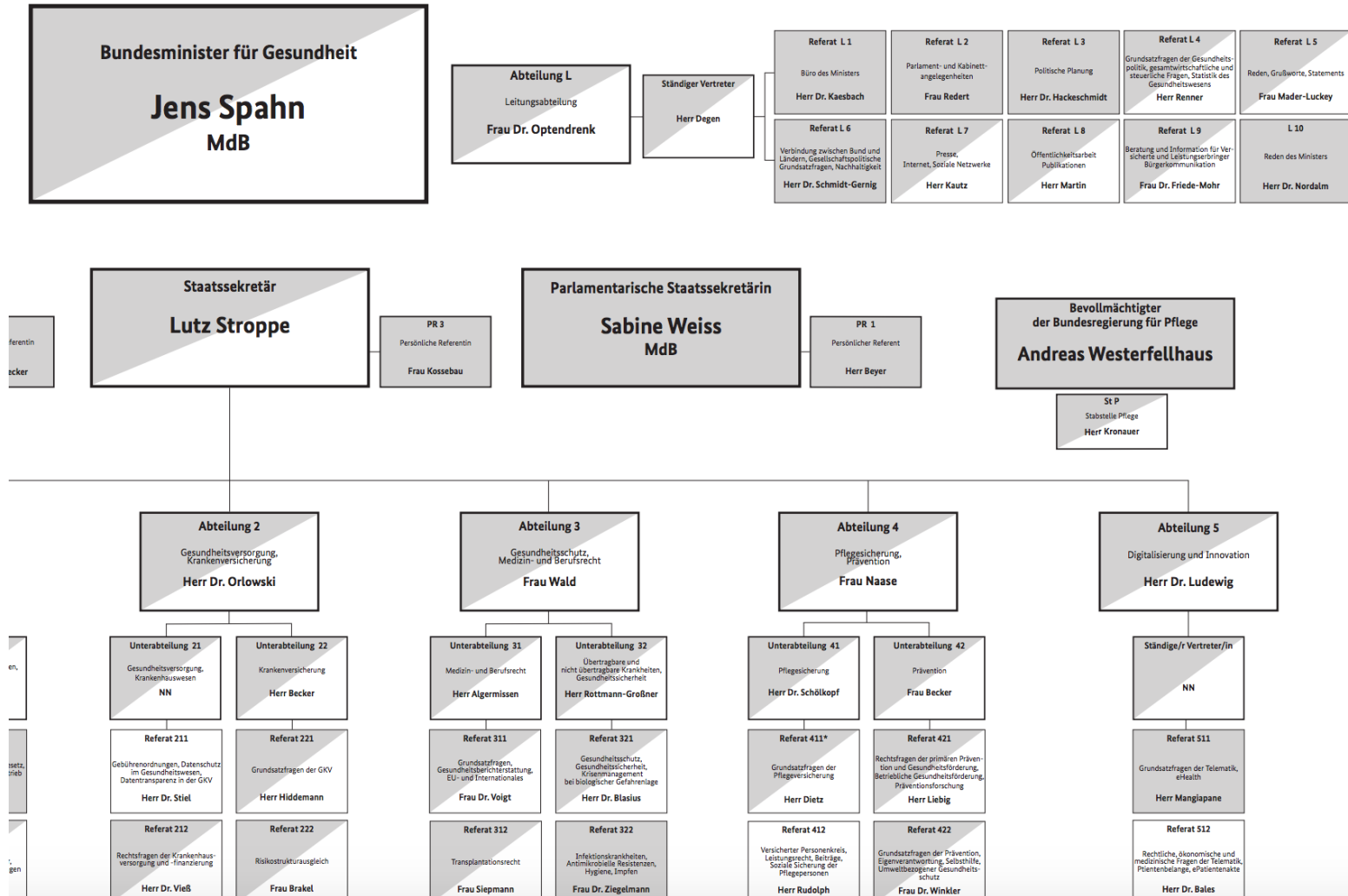
Die drei Grundprinzipien der Exekutivorganisation sind:

- Kanzlerprinzip (siehe Sitzung zu Exekutive)
- Kabinettsprinzip (siehe Sitzung zu Exekutive)
- Ressortprinzip
 - Jeder Minister leitet seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung
 - Ressortzuschnitt ist aber von politischen Erwägungen bestimmt
 - Die Ministerien nehmen sowohl ausführende Aufgaben wahr, als auch Aufgaben bei der Gesetzgebung

Organisation und Führung der Ministerialbürokratie (1)

- Organisationsprinzipien
 - Zuordnung von sachlichen Zuständigkeitsbereichen bzw. Aufgabenfeldern
 - Einhaltung des Dienstweges bei der Kommunikation, aber: Kurzer Dienstweg
 - Referate sind die tragenden thematischen Einheiten
 - Eine Organisation erfolgt auf Basis von thematischen Unterabteilungen und Abteilungen
 - Dem Minister stehen direkt angebundene Ressourcen zur Verfügung
 - Öffentlichkeitsarbeit
 - Ministerbüro
 - Kabinetts- und Parlamentsreferat

Organisatorischer Aufbau eines Bundesministeriums



Stellenkategorien nach Ebenen im Bund 2013

Tabelle 3 Die personelle Hierarchie in der Bundesverwaltung 2013
Bundeskanzleramt, Bundesministerien und andere oberste Bundesbehörden, Beamtenstellen

Funktion	Dienstgruppe	Dienstrang	Anzahl
Staatssekretär	Politische Beamte	Staatssekretär	29
Abteilungsleiter	Politische Beamte	Ministerialdirektor	148
Unterabteilungsleiter	B-Beamte	Ministerialdirigent	418
Referatsleiter	B-Beamte	Ministerialrat/Ltd. Reg.-Dir.	1 956
Referent	Höherer Dienst	Regierungsdirektor bis Reg.-Rat	5 341
Sachbearbeiter	Gehobener Dienst	Oberamtsrat bis Reg.-Inspektor	4 758
Büro- und Schreibkraft	Mittlerer Dienst	Amtsinspektor bis Reg.-Assistent	2 307
Bote, Pförtner, Kraftfahrer etc.	Einfacher Dienst	Oberamtsmeister bis Amtsgehilfe	1 002

Sechs B-Stellen nicht eingeordnet. Als Angestellte/Arbeiter kommen hinzu 7 202 Mitarbeiter, darunter 35 außertariflich. Im nachgeordneten Bereich bestehen: 1 111 Beamtenstellen der B-Besoldung, 13 745 Stellen des höheren, 47 657 des gehobenen, 58 105 des mittleren und 1 726 Stellen des einfachen Dienstes; außerdem 105 767 Angestellten/Arbeiterstellen.

Quelle: Bundeshaushaltsplan 2013, Bd. 1, S. 67–76 (z. T. Umrechnungen).

Organisation und Führung der Ministerialbürokratie (2)

■ Führungsmöglichkeiten

- Grundproblem: Wie bekommt ein Minister das Ministerium dazu, seinen Willen umzusetzen?
- Referenten machen die inhaltliche Arbeit und sind schwierig zu steuern
- Deutschland kennt politische Beamte: Staatssekretär (B9/11), Abteilungsleiter (B6), Unterabteilungsleiter (B3), Referatsleiter (A16).
- Politische Beamte sind über Anreize (Beförderung, Entlassung) gut zu steuern und diese steuern wiederum die Referenten
- Hoher Anteil an Parteimitgliedern unter den Beamten widerspricht dem Weber'schen Ideal des neutralen Beamten
- Das Modell des parteipolitisch neutralen Beamten findet sich sehr stark in Großbritannien

Stellenkategorien im öffentlichen Dienst

- Höherer Dienst
 - Universitätsabschluss/Master
 - Beamte B: Leitende Beamte B1-B11
 - Beamte R: Richter R1-R11
 - Beamte W: Professoren W1-W3
 - Beamte A: Reguläre Beamte/Lehrer A13-A16
 - Angestellte: E13-E16
- Gehobener Dienst
 - Abitur/FH/Bachelor-Abschluss
 - auch Lehrer an Haupt- und Grundschulen, z.T. Realschulen
 - Beamte: A9-A13
 - Angestellte: E9-12
- Mittlerer Dienst
 - Realschulabschluss
 - Beamte: A5-A9
 - Angestellte: E5-E8
- Einfacher Dienst
 - Hauptschulabschluss
 - Beamte: A1-A6
 - Angestellte: E1-E4

Übersicht: Stellen nach Gehaltsgruppen

Tabelle 2 Personalrechtliche Gliederung des öffentlichen Dienstes

Kategorien	Insgesamt	Bund	Länder	Kommunen	Sozialversicherung ^{b)}
Gesamtzahl der Beschäftigten	4 617 400	513 900	2 346 500	1 386 100	370 800
<i>Beamte, Richter, Zeitsoldaten</i>	40,7 %	70,3 %	55,4 %	13,4 %	9,3 %
darunter: höherer Dienst (Uni-Examen) ^{a)}	13 %	8,9 %	51,4 %	2,8 %	1,4 %
gehobener Dienst (Abitur)	17,8	22,6	24,5	7,4	7,5
mittlerer Dienst (Realschulabschluss)	7,1	33,6	4,9	2,8	0,3
einfacher Dienst (Hauptschule)	0,5	4,2	0,1	0,0	0,0
in Ausbildung	2,3	1,0	4,1	0,5	0,1
<i>Arbeitnehmer</i>	59,3 %	29,7 %	44,6 %	86,6 %	90,7 %
darunter: höhere Entgeltgruppen	6,9 %	2,0 %	10,9 %	2,8 %	3,4 %
gehobene Entgeltgruppen	15,9	5,8	12,3	20,4	36,2
mittlere Entgeltgruppen	25,0	15,1	15,1	42,9	33,8
untere Entgeltgruppen	6,6	4,2	2,6	15,1	3,3
in Ausbildung	2,2	1,6	1,7	2,7	3,3

Stand 30. 6. 2012, einschließlich mittelbarem öffentlichem Dienst und Bundeseisenbahnvermögen

Die Prozentuierungen sind getrennt auf die jeweilige Gesamtzahl in der obersten Zahlenreihe bezogen.

Reste sind jeweils nicht zuordnungsfähig.

^{a)} In Klammern: Traditionelle Eingangsvoraussetzungen.

^{b)} Einschließlich Bundesagentur für Arbeit

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales 2013, Wiesbaden 2013, S. 350 .

Rudzio 2015: 395

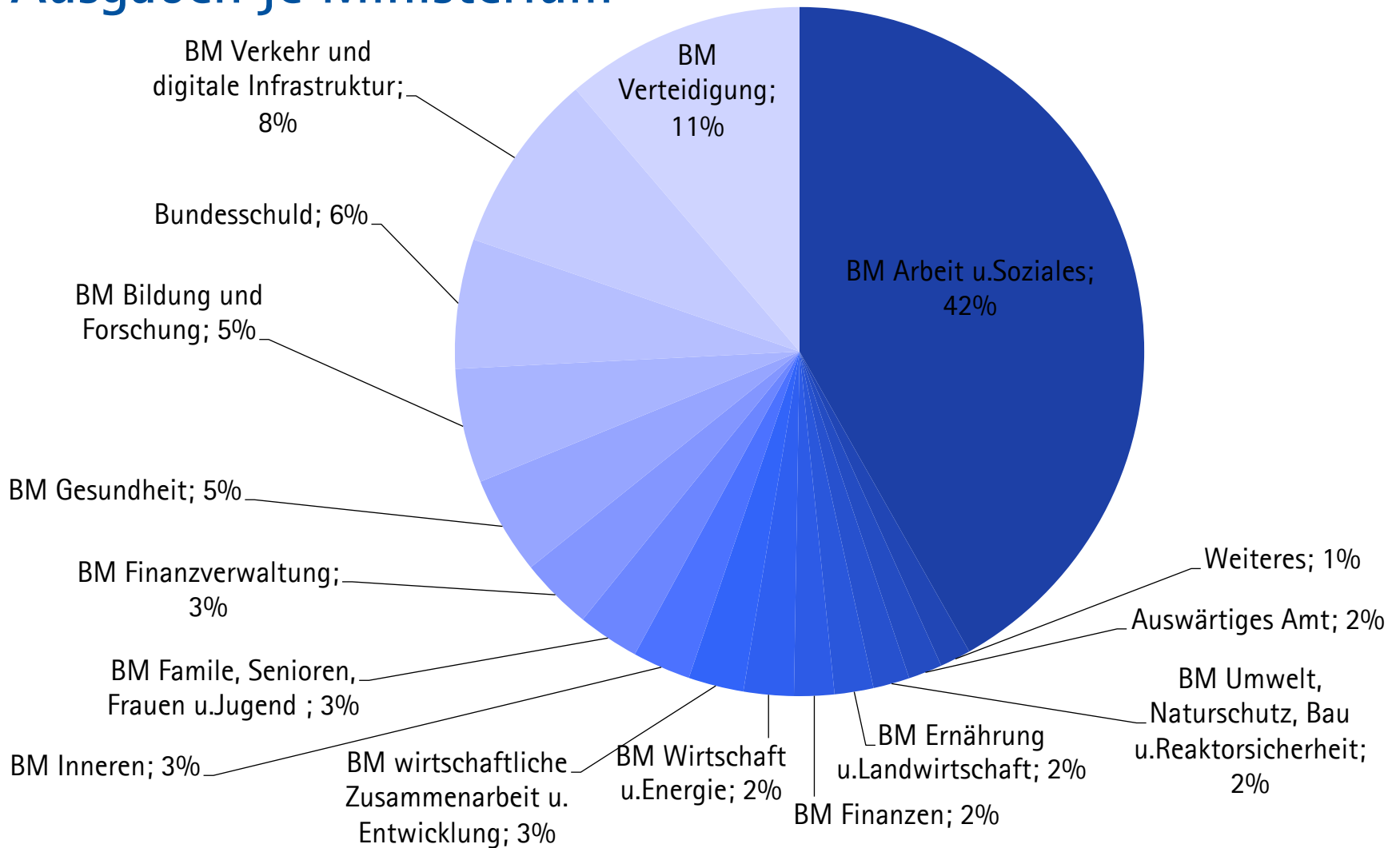
Bundesverwaltung (1)

- Der Bund verfügt nur über wenig eigene Verwaltung wegen der beschränkten Vollzugsaufgaben
- Man unterscheidet zwischen bundeseigener und bundesunmittelbarer Verwaltung
- Die bundeseigene Verwaltung ist mehrstufig aufgebaut:
 - Oberste Bundesbehörden, z.B. Bundesministerien, Bundesrechnungshof
 - Bundesoberbehörden sind aus den Ministerien ausgegliederte, selbständige und zentralisierte Behörden für das gesamte Bundesgebiet. Diese sind den Ministerien unterstellt. Z.B. Umweltbundesamt, das Statistische Bundesamt, das Kraftfahrtbundesamt, das Luftfahrtbundesamt
 - Bundesmittelbehörden sind einer obersten Bundesbehörde nachgeordnet. Ihre Zuständigkeit nur auf einen Teil des Bundesgebietes, z.B. Oberfinanzdirektionen, die Wehrbereichsverwaltungen sowie die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen
 - Bundesunterbehörden, die auf einen noch weiter begrenzten Teil des Bundesgebietes beschränkt sind, die Hauptzollämter sowie Kreiswehrrersatzämter.

Bundesverwaltung (2)

- Bei der bundesunmittelbaren Verwaltung überträgt der Bund Verwaltungsaufgaben auf bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts.
- Dazu gehören z.B. Bundesagentur für Arbeit oder Deutsche Rentenversicherung, öffentlich-rechtliches Fernsehen

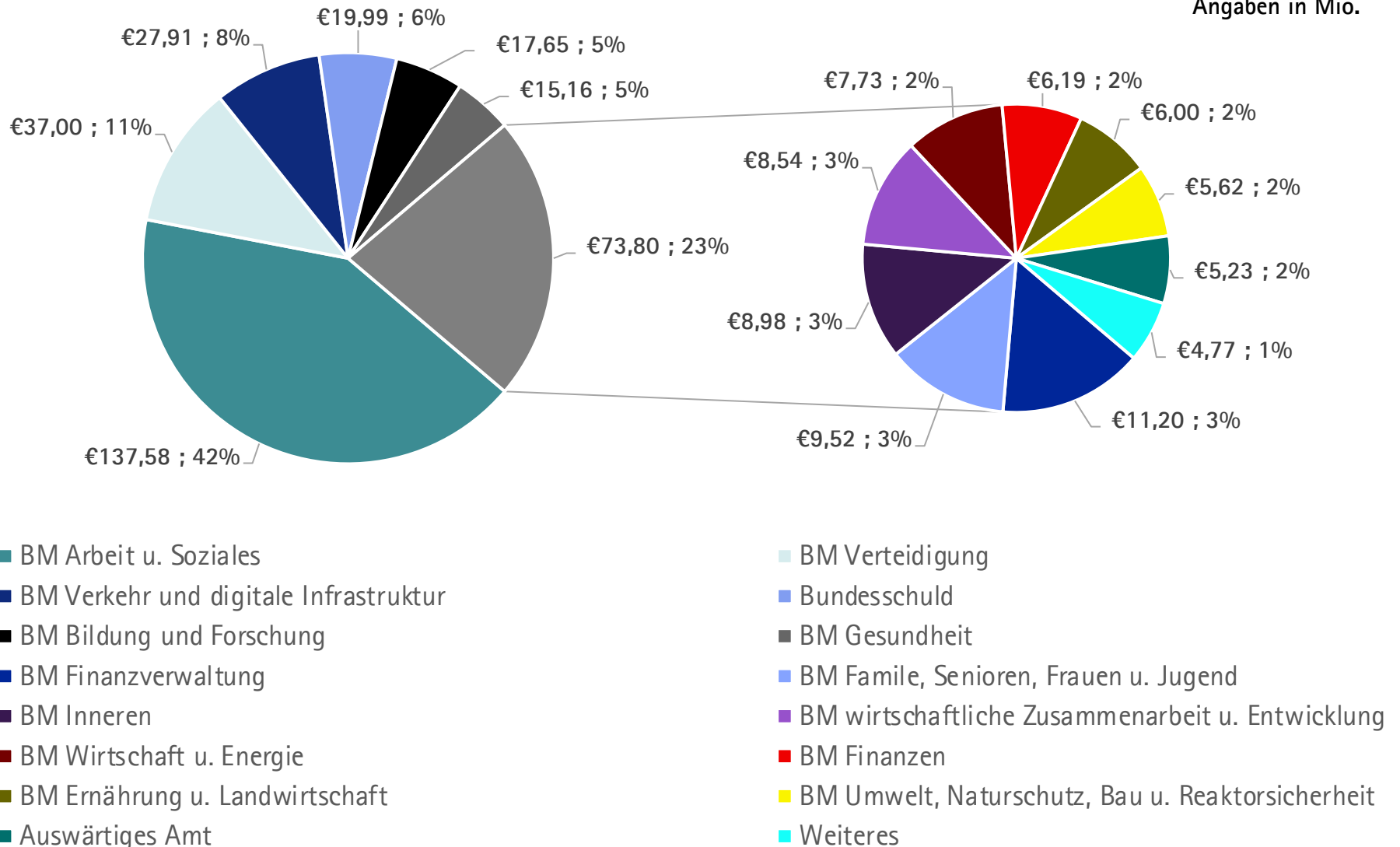
Ausgaben je Ministerium



Quelle: Internet/ Bundeshaushalt-info 2017

Ausgaben je Ministerium

Angaben in Mio.



Übersicht über Ressortgrößen

Tabelle 2 Personal und Ausgaben der Bundesministerien 2013 (besetzte Planstellen)

	Personal ^{a)}		Ausgaben (Mrd. Euro)
	Unmittelbar	Nachgeordnet	
Bundeskanzleramt	553	–	2,1
• Presse- u. Informationsamt der Bundesregierung	487	–	–
• Beauftragter der Bundesregierung f. Kultur u. Medien	215	2 441	–
Auswärtiges Amt	2 066	4 772	3,5
Bundesministerium des Innern	1 568	51 857	5,9
der Justiz ^{b)}	1 133	3 134	0,6
der Finanzen	1 850	40 533	5,0
der Verteidigung	1 879	87 898	33,3
für Wirtschaft und Technologie	1 538	6 237	6,1
für Ernährung, Landwirtschaft u. Verbraucherschutz	893	3 157	5,3
für Arbeit und Soziales	1 250	1 101	119,2
für Verkehr, Bau u. Stadtentwicklung	1 382	21 986	26,4
für Gesundheit	521	1 515	12,0
für Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit	865	2 093	1,6
für Familie, Senioren, Frauen u. Jugend	472	798	6,9
für wirtschaftliche Zusammenarbeit u. Entwicklung	733	2	6,3
für Bildung u. Forschung	917	–	13,7
Insgesamt			302,0 ^{c)}

Rudzio 2015: 265

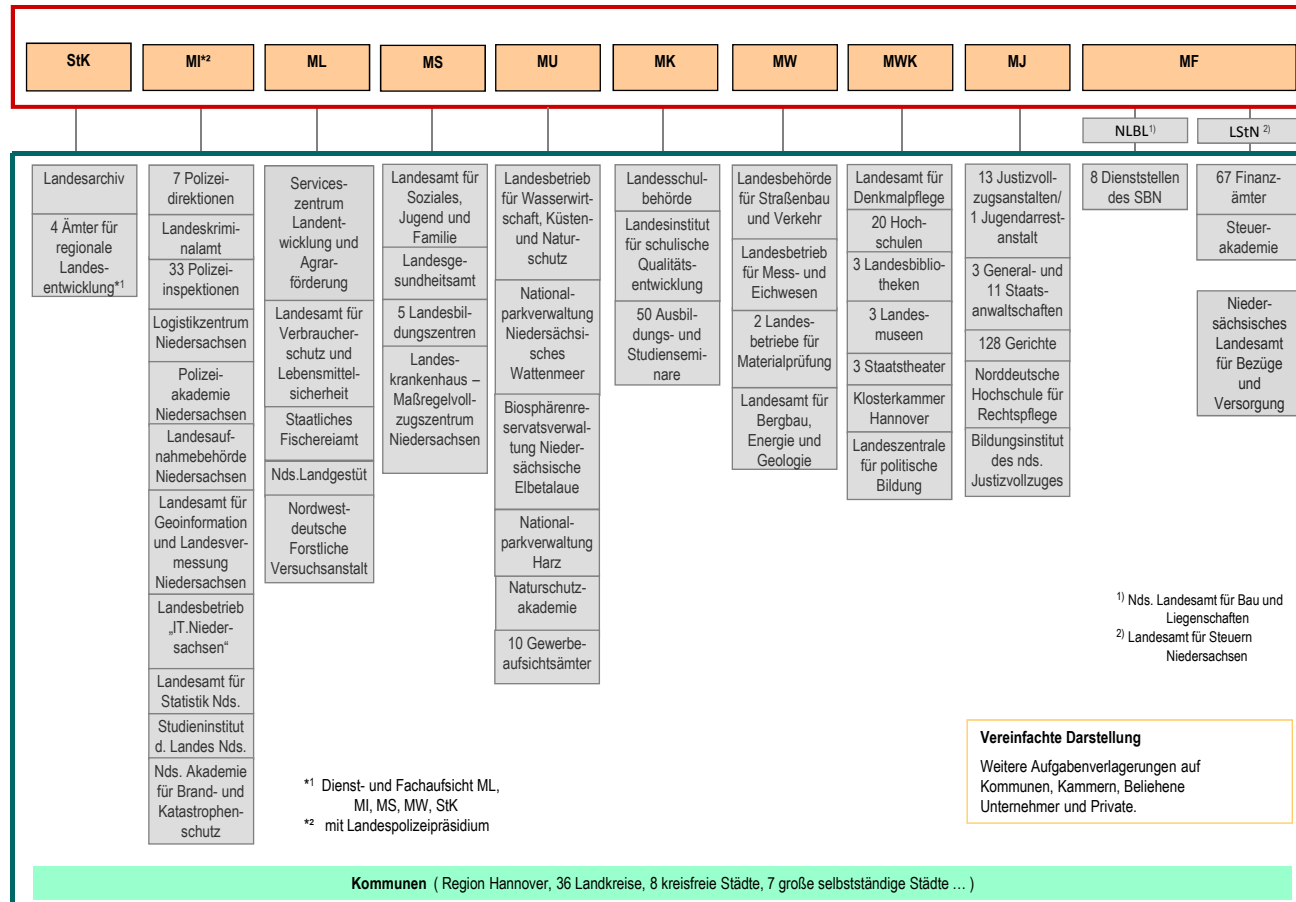
Landesverwaltung

- Die Landesverwaltungen sind analog zur Bundesverwaltung strukturiert.
- Es findet sich jedoch eine große Varianz der Organisation, Benennung ähnlicher Institutionen sowie der konkreten Aufgabenzuordnung

Aufbau der Landesverwaltung am Beispiel Niedersachsen inkl. nachgeordnetem Bereich

Aufbau der niedersächsischen Landesverwaltung

Stand 10/2017



Gliederung

- Verwaltung
 - Delegation von Aufgaben
 - Verwaltung auf Bundesebene
 - Polizei- und Justizorganisation
 - Sozial- und Gesundheitsorganisation
- Bundesverfassungsgericht
 - Ein Gericht als Hüter der Verfassung
 - Das Bundesverfassungsgericht als Institution
 - Stellung des Gerichtes im politischen System

Polizeiorganisation

- Die Polizei ist in Bundespolizei und Landespolizei unterteilt.
- Die Bundespolizei untersteht dem Bundesinnenministerium, die Landespolizei den Innenministerien der Länder
- Bundespolizei (Organisation und Aufgaben)
 - Bundespolizeipräsidium (Leitung)
 - Bundespolizeiakademie (Fortbildung)
 - 8 regionale Bundespolizeidirektionen sowie Bereitschaftspolizei und Spezialkräfte (GSG 9)
- Bundeskriminalamt

Aufgaben Bundespolizei (Bundespolizeigesetz bzw. Ableitung aus Art. 30 GG)

- Sicherung eigener Einrichtungen, Behörden und Verbände
- Schutz privater Rechte, wenn gerichtlicher Schutz nicht gewährleistet ist
- Grenzpolizeilicher Schutz des Bundesgebietes (Grenzschutz)
- Aufgaben der Bahnpolizei
- Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs
- Sicherheitsmaßnahmen an Bord deutscher Luftfahrzeuge zur Abwehr von Gefahren für die Flugsicherheit (Flugsicherheitsbegleiter)
- Schutz von Verfassungsorganen des Bundes und von Bundesministerien
- Aufgaben auf See
- polizeiliche Aufgaben im Notstands- und Verteidigungsfall
- Mitwirkung an polizeilichen Aufgaben im Ausland unter Verantwortung der Vereinten Nationen (UN), der Europäischen Union oder anderer internationaler Organisationen
- Unterstützung des Polizeivollzugsdienstes der Polizei beim Deutschen Bundestag
- Unterstützung des Auswärtigen Amtes zum Schutz deutscher diplomatischer und konsularischer Vertretungen
- Unterstützung des Bundeskriminalamtes im Schutz- und Begleitsdienst (Personenschutz)
- Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der Funktechnik
- Unterstützung der Polizeien der Bundesländer
- Hilfeleistung bei Katastrophen und besonderen Unglücksfällen einschließlich Luftrettungsdienst
- Verfolgen von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Aufgabenbezug (§ 12 BGSg)

Organisation Landespolizei

- Der Aufbau der Landespolizei variiert erheblich über Bundesländer
- Beispiel Niedersachsen
 - 6 Polizeidirektionen (Braunschweig, Göttingen, Hannover, Lüneburg, Oldenburg und Osnabrück) mit 33 Polizeiinspektionen und ca. 500 Polizeidienststellen
 - Zentrale Polizeidirektion
 - Landeskriminalamt Niedersachsen
 - Polizeiakademie Niedersachsen

Justizorganisation

- Neben den Ministerien und nachgeordneten Behörden sowie den Kommunen, werden zahlreiche Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie Verwaltungsakte (Handlungen einer Behörde in einem Einzelfall) durch die Justiz umgesetzt
- In Deutschland existieren 5 Fachgerichtsbarkeiten
 - Ordentliche Gerichte
 - Sozialgerichte
 - Arbeitsgerichte
 - Finanzgerichte
 - Verwaltungsgerichte

Fünf Ebenen der Fachgerichtsbarkeit

Durchsetzung im Innern, Schutz nach außen

403

Tabelle 3 Die deutsche Gerichtsbarkeit 2008

Ordentliche Gerichte	Sozialgerichte	Arbeitsgerichte	Verwaltungsgerichte	Finanzgerichte
Bundesgerichtshof	Bundessozialgericht	Bundesarbeitsgericht	Bundesverwaltungsgericht	Bundesfinanzhof
1	1	1	1	1
Oberlandesgerichte	Landessozialgerichte	Landesarbeitsgerichte	Oberverwaltungsgerichte	
24			15	
Landgerichte	Sozialgerichte	Arbeitsgerichte	Verwaltungsgerichte	Finanzgerichte
116	70	121	52	18
Amtsgerichte				
666				
<i>Richterzahl (2006)</i>				
14 918	1 476	1 054	2 030	629

Quelle: Statistisches Jahrbuch 2009 Für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2009, S. 266.

Rudzio 2015: 403

Die Richterwahl der obersten Gerichtshöfe des Bundes

- Der für das jeweilige Sachgebiet zuständige Bundesminister („Justiz“) entscheidet gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss nach dem Richterwahlgesetz über die Berufung der Richter (Art. 95 Abs. 2 GG).
 - Der Richterwahlausschuss besteht aus den für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Ministern der Länder und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die vom Bundestag gewählt werden (Art. 95 Abs. 2 GG).
 - Der Ausschuss hat derzeit 32 Mitglieder: 16 Mitglieder kraft Amtes (zuständige Landesminister) und 16 Mitglieder kraft Wahl (berufen durch den Deutschen Bundestag)
 - Das jeweilige Bundesgericht gibt eine Stellungnahme ab
- Ausschließlich der zuständige Bundesminister und die Mitglieder des Richterwahlausschusses können einen Kandidaten zur Wahl vorschlagen (§ 10 Abs. 1 Satz 1 RiWG)
- Kriterien: Mindestens 35 Jahre und Richterqualifikation
- Die Sitzungen des Ausschusses sind nicht öffentlich (§ 9 Abs. 2 RiWG).

Quelle: Deutscher Bundestag: Auswahl und Wahl von Richtern in Deutschland 2017: 12-14

Landesgerichte in Deutschland: Wahl der Richter

- Auswahlverfahren und Richterwahlausschüsse
 - Die Landesregierungen entscheiden bei der Richterbestellung.
 - Die Auswahlverfahren unterscheiden sich zwischen den Bundesländern:
 - Auswahlverfahren werden von den obersten Landesgerichten durchgeführt.
 - Auswahlverfahren durch das Justizministerium, das Oberlandesgericht und die Generalstaatsanwaltschaft gemeinsam oder durch den Justizminister allein durchgeführt.
 - Auswahlverfahren durch den Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss durchgeführt (Art. 98 Abs. 4 GG)
- Die dienstrechtliche Stellung von Berufsrichtern ist im Deutschen Richtergesetz (DRiG) geregelt
- Grundsätzlich gilt für die Ernennung in das Richterverhältnis das Gebot der Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 GG)

Quelle: Deutscher Bundestag: Auswahl und Wahl von Richtern in Deutschland 2017: 5-7

Gliederung

- Verwaltung
 - Delegation von Aufgaben
 - Verwaltung auf Bundesebene
 - Polizei- und Justizorganisation
 - Sozial- und Gesundheitsorganisation
- Bundesverfassungsgericht
 - Ein Gericht als Hüter der Verfassung
 - Das Bundesverfassungsgericht als Institution
 - Stellung des Gerichtes im politischen System

Sozialversicherung

- Bei einer Sozialversicherung werden persönliche (soziale) Risiken gemeinsam von allen Versicherten getragen
- Das Sozialversicherungssystem gliedert sich in 5 wesentliche Zweige:
 - Krankenversicherung
 - Arbeitslosenversicherung
 - Rentenversicherung
 - Unfallversicherung
 - Pflegeversicherung
- Versicherungspflicht: Der Großteil der Bevölkerung unterliegt der Versicherungspflicht und muss sich gegen bestimmte Risiken versichern
- Beiträge: Die Beiträge werden meist nach den Bruttolöhnen und –gehältern berechnet. Die Versicherungen werden durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Beiträge je nach Zweig zu unterschiedlichen Teilen finanziert
- Solidarität: Unabhängig von der Inanspruchnahme von Leistungen zahlen alle Versicherten in die Versicherung ein

Die fünf Sozialversicherungszweige sowie die steuerfinanzierte Grundsicherung

Krankenversicherung	Unfallversicherung	Rentenversicherung	Pflegeversicherung	Arbeitslosenversicherung	Grundversicherung (Bürgergeld)
Seit 1883 SGB V	Seit 1884 SGB VII	Seit 1889 SGB VI	Seit 1995 SGB XI	Seit 1927 SGB III	Seit 2005 SGB II
Beiträge von Arbeitgeber & Arbeitnehmer zur Hälfte, Zusatzbeiträge	Umlage durch Arbeitgeber	Durch Umlage Beiträge von Arbeitgeber & Arbeitnehmer zur Hälfte, Zuschuss Bund	Beiträge von Arbeitgeber & Arbeitnehmer zur Hälfte, Zusatzbeiträge Kinderlose	Beiträge von Arbeitgeber & Arbeitnehmer zur Hälfte, Zusatzbeiträge	Steuern von Bund und Kommunen Für Erwerbsfähige Davor Sozialhilfe (1924/1961)
14,6% vom Bruttolohn	variiert	18,7% vom Bruttolohn	2,55% vom Bruttolohn	3,0% vom Bruttolohn	

The Three Political Economies of the Welfare State (Esping-Andersen)

- Liberale Wohlfahrtsstaaten (z.B. USA, Kanada, Australien)
 - Ermunterung privater Wohlfahrt
 - Sozialleistungen in erster Linie nur für Niedriglohngruppen
 - Minimierung von Dekommodifizierung
- Konservativ-korporatistischer Wohlfahrtsstaat (z.B. Deutschland, Frankreich)
 - Erhaltung von Status- und Gruppenunterschieden
 - Erhaltung traditioneller Familienstrukturen (z.B. in Hinblick auf berufstätige Mütter)
 - Untergeordnete Rolle von Betriebs- und Privatleistungen
- Sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat (z.B. Schweden)
 - Universale Leistungen und Dekommodifizierung
 - „equality of the highest standards, not an equality of minimal needs“
 - Identische Rechte für Arbeiter, Angestellte und Beamte.

Gliederung

- Verwaltung
 - Delegation von Aufgaben
 - Verwaltung auf Bundesebene
 - Polizei- und Justizorganisation
 - Sozial- und Gesundheitsorganisation
- Bundesverfassungsgericht
 - Ein Gericht als Hüter der Verfassung
 - Das Bundesverfassungsgericht als Institution
 - Stellung des Gerichtes im politischen System

Rechtsprechung am Bundesverfassungsgericht



Aufgaben von Verfassungsgerichten

- Normenkontrolle ist das Recht des Verfassungsgerichtes, Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung zu überprüfen
- Damit schränkt es den Spielraum von Regierung und Parlament ein, obwohl es im Gegensatz zu diesen Akteuren nicht direkt legitimiert ist
- Welche Rolle Verfassungsgerichte demokratietheoretisch einnehmen sollten, ist umstritten
 - John Jay / Alexander Hamilton 1787/1788
 - Emmanuel Sièyes / Antoine Thibaudeau 1795
 - Carl Schmitt / Hans Kelsen 1929/1930
- Umstritten ist, ob sie benötigt werden und ob sie nur prozessuale oder auch substantielle Fragen beantworten sollen

Verfassungsgerichte als Organisation: Gattung und Arten

Amerikanisches Modell	Deutsches-österreichisches Modell
Supreme Court (SC)	Constitutional Court (CC)
Marbury vs. Madison 1803: Judicial review	Hans Kelsen 1920 / 1934: Positiver und negativer Gesetzgeber
Common Law Systeme: Richterrecht/Gewohnheitsrecht	Civil Law Systeme: Kodifiziertes Recht durch den Gesetzgeber
Einheitsmodell: SC ist das oberste Gericht in der regulären Rechtsprechung und nimmt zusätzlich die Aufgabe der Normenkontrolle wahr	Trennmodell: CC ist ein Gericht, das nur für die Aufgabe der Normenkontrolle konzipiert ist
Dezentralisierte Kontrolle: Auch nachgeordnete Gerichte können Normen für nicht verfassungskonform erklären	Zentralisierte Kontrolle: Nur das Verfassungsgericht kann Normen für nicht verfassungskonform erklären
Verfahren: Konkrete Kontrolle	Verfahren: Abstrakte und konkrete Kontrolle, Verfassungsbeschwerde

Gliederung

- Verwaltung
 - Delegation von Aufgaben
 - Verwaltung auf Bundesebene
 - Polizei- und Justizorganisation
 - Sozial- und Gesundheitsorganisation
- Bundesverfassungsgericht
 - Ein Gericht als Hüter der Verfassung
 - Das Bundesverfassungsgericht als Institution
 - Stellung des Gerichtes im politischen System

Wie ist die Entstehungsgeschichte des Bundesverfassungsgerichtes?

- Vorläufer: Reichskammergericht, Paulskirchenverfassung, Staatsgerichtshof
- Neuschöpfung des Grundgesetzes
- 1951 eingerichtet
- Verfassungsorgan
- Basierend auf dem österreichischen Modell von Hans Kelsen

Wie ist das Bundesverfassungsgericht aufgebaut?

- Zwillingsgericht: 2 Senate
 - 8 Richter pro Senat
- Aufgaben des 1. Senats
 - Grundrechtsschutz
- Aufgaben des 2. Senats
 - Abstrakte Normenkontrolle, Bund-Länder-Streitigkeiten
 - Verfassungsbeschwerden bei öffentlichem Dienst, Strafrecht, Ausländerrecht
- 6 Kammern

Welche Verfahrensarten gibt es vor dem Bundesverfassungsgericht? (1)

1. Organstreitigkeiten

- Umfang und Kompetenzen von obersten Bundesorganen
- Klage: Abgeordnete, Parteien, Fraktionen, Bundesregierungsmitglieder

2. Abstrakte Normenkontrolle

- Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht
- Alle Rechtsnormen
- Klage: Bundesregierung, Landesregierung, 1/3 Bundestag (bis 2009), 1/4 Bundestag (seit 2009)

3. Konkrete Normenkontrolle

- Aktueller Fall vor Gericht nicht vereinbar mit Verfassung aus Sicht des verhandelnden Gerichtes
- Verweis durch niedrigeres Gericht an das Bundesverfassungsgericht

Welche Verfahrensarten gibt es vor dem Bundesverfassungsgericht? (2)

4. Bund-Länder-Streitigkeiten

- Rechte und Pflichten von Bund und Land und Länderstreite
- Quantitativ selten, aber qualitativ von Bedeutung

5. Verfassungsbeschwerde

- Individuelle Grundrechtsverletzung
- Klage: Jedermann, inländische juristische Personen
- Hohe Fallzahlen

Welche Verfahrensarten gibt es vor dem Bundesverfassungsgericht? (3)

6. Sonstiges

- Parteienverbot (SRP 1952; KPD 1956)
- Grundrechtsverwirkung
- Bundespräsidentenanklage
- Richteranklagen
- Wahlprüfung
- Mandatsverlust

Verfahrenseingänge 2010 bis 2014 zur Illustration

Senat	Verfahrensart	2010	2011	2012	2013	2014
1	Verfassungsbeschwerden (BvR)	3.270	3.217	2.814	3.636	3.516
1	Abstrakte Normenkontrollen (BvF)	12	0	4	2	0
1	Konkrete Normenkontrollen (BvL)	14	23	22	10	12
1	Plenarsachen (PBvU)	0	0	0	0	0
1	Einstweilige Anordnungen (BvQ)	47	44	28	62	33

Verfahrenseingänge 2010 bis 2014 zur Illustration

Senat	Verfahrensart	2010	2011	2012	2013	2014
2	Verfassungsbeschwerden (BvR)	2.981	2.819	3.004	2.841	3.090
2	Konkrete Normenkontrollen (BvL)	5	12	6	8	29
2	Abstrakte Normenkontrollen (BvF)	0	3	3	1	0
2	Einstweilige Anordnungen (BvQ)	85	59	56	99	56
2	Verfassungswidrigkeit Parteien (BvB)	0	0	0	1	0
2	Wahl- und Mandatsprüfung (BvC)	16	17	0	12	70
2	Organstreit (BvE)	3	9	14	14	4
2	Bund-Länder-Streit (BvG)	1	0	0	0	1
2	Öffentlicher Streitigkeiten (BvH)	0	0	0	0	0
2	Verfassungsstreitigkeiten Land (BvK)	0	0	0	0	0
2	Nachprüfung von Völkerrecht (BvM)	0	0	0	0	0
2	Plenarsachen (PBvU)	0	1	0	0	0

Wie ist die Urteilsfindung im Bundesverfassungsgericht?

- Varianten der Entscheidungen (nicht vollständig)
 - Vollständig verfassungswidrig
 - Teilweise verfassungswidrig
 - Verfassungskonforme Interpretation
 - Verfassungskonform
- Entscheidungen im Senat
 - Annahme von Anträgen bei 5:3
 - Zurückweisung bei 4:4 oder 3:5
 - Abweichende Meinungen (dissenting and concurring) sind möglich
 - Keine Veröffentlichung des individuellen Abstimmungsergebnisses
- Kammerentscheidungen (Beschlüsse)
 - Nur einstimmig
 - Nur bei zuvor dem Grunde nach entschiedenen Gegenständen
 - Nur bei Verfassungsbeschwerden

Das Richteramt

- Mindestens 40 Jahre
- Zweites juristisches Staatsexamen abgeschlossen
- 3/8 in jedem Senat ehemalige oberste Bundesrichter
- Amtszeit: 12 Jahre
- Keine Wiederwahl
- Keine Entlassung durch Wahlinstitutionen möglich

Wie findet die Auswahl der Richter statt?

Formelles Verfahren

- Regelungen im Grundgesetz und Verfassungsgerichtsgesetz
- Proporz-Verfahren
- 50% Bundestag in beiden Senaten mit 2/3-Mehrheit
- 50% Bundesrat in beiden Senaten mit 2/3-Mehrheit
- Plenum des BVerfG darf Dreierliste vorlegen
- Länderkammer stimmt im Plenum ab
- Bundestag mit 12-köpfigem Ausschuss mit Proporz
 - Vertraulichkeit der Beratungen
 - Keine Veröffentlichung der Ergebnisse

Wie findet die Auswahl der Richter statt?

Informelles Verfahren

- BT-Ausschuss ist nur der formale Rahmen
- Findungskommission im BT aus Regierung und Opposition und im BR Landesjustizminister
- Zwang zur Absprache durch 2/3-Mehrheit
- Vorschlagsrecht im Wechsel SPD und CDU/CSU
- Drei von vier „eigenen“ Richtern gehören der Partei an, der andere steht ihr nahe
- Einbeziehung des kleinen Koalitionspartners

Parteilpolitische Besetzung des Gerichtes in beiden Senaten 1971 bis 2012

1. Senat	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SPD Grüne	Haager (bis 7.5.79)							Heußner (7.5.79-15.6.89)							Kühling (12.7.89-23.1.2001)							Bryde (23.1.01-02.02.2011)							Baer (seit 02.02.2011)													
SPD	Rupp-von-Brünneck (8.12.71-18.8.77)							Niemeyer (2.11.77-28.11.89)							Seibert (28.11.89-28.9.98)							Hohmann-Dennhardt (11.1.99-02.02.2011)							Britz (seit 02.02.2011)													
SPD	Simon (bis 7.11.75)				Simon (7.11.75-16.11.87)							Dieterich (16.11.87-4.2.94)					Jaeger (24.3.94-29.10.04)					Gaier (seit 29.10.04)																				
SPD	Ritterspach (bis 7.11.1975)				Hesse (7.11.75-16.7.87)							Grimm (16.7.87-16.12.99)							Hoffmann-Riem (16.12.99-02.04.08)					Masing (02.04.08)																		
CDU FDP	Faller (8.12.1971-19.7.83)											Henschel (19.7.83-13.10.95)							Hömig (03.10.95-25.04.06)							Eichberger (seit 25.04.06)																
CDU FDP	Böhmer (bis 5.7.83)											Niedermeier (5.7.83-5.4.86)		Seidl (10.6.86-27.2.98)							Papier (27.2.98-16.03.10)							Paulus (seit 16.03.2010)														
CDU/CSU	Brox (bis 7.11.1975)				Katzenstein (7.11.1975-16.11.1987)							Söllner (16.11.87-13.10.95)					Steiner (13.10.95-01.10.07)					Kirchhof (seit 01.10.07)																				
CDU/CSU	Benda (8.12.1971-20.12.83)											Herzog (20.12.83-30.6.94)							Haas (14.9.94-02.10.06)							Schluckebier (seit 02.10.06)																
2. Senat	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
SPD	Hirsch (8.12.71-6.7.81)											Mahrenholz (6.7.81-24.3.94)							Limbach (24.3.94-10.4.02)							Lübbe-Wolff (seit 10.4.02)																
SPD	Seuffert (bis 7.11.75)				Zeidler (7.11.75-16.11.87)							Franßen (16.11.87-30.6.91)			Sommer (12.7.91-31.07.03)							Gerhardt (seit 31.07.03)																				
SPD FDP	Rottmann (8.12.71-20.12.83)											Böckenförde (20.12.83-3.5.96)							Hassemer (seit 3.5.96-07.05.08)							Voßkuhle (07.05.08)																
CDU SPD	Rinck (bis 8.10.86)											Graßhof (8.10.86-15.10.98)							Osterloh (15.10.1998-16.11.2010)							Hermanns (seit 16.11.10)																
SPD CDU	Rupp (bis 7.11.75)				Steinberger (7.11.75-16.11.87)							Kirchhof (16.11.87-16.12.99)							DiFabio (seit 16.12.99)																							
CDU/CSU	Wand (bis 20.12.83)											Klein (20.12.83-3.5.96)							Jentsch (3.5.96-28.09.05)					Landau (seit 28.09.05)																		
CDU/CSU	Geiger (bis 2.11.77)							Träger (2.11.77-28.11.89)							Winter (28.11.89-10.10.00)							Mellinghoff (seit 23.1.01)																				
CDU/CSU	Schlabrendorff (bis 7.11.75)				Niebler (7.11.75-16.11.87)							Kruis (16.11.87-28.9.98)							Broß (28.9.98-16.11.10)							Huber (seit 16.11.10)																

Gliederung

- Verwaltung
 - Delegation von Aufgaben
 - Verwaltung auf Bundesebene
 - Polizei- und Justizorganisation
 - Sozial- und Gesundheitsorganisation
- Bundesverfassungsgericht
 - Ein Gericht als Hüter der Verfassung
 - Das Bundesverfassungsgericht als Institution
 - Stellung des Gerichtes im politischen System

Wesentliche Diskussionslinien in der Literatur

Amerikanische Literatur

- Seit Mitte 1940er Jahre: Präferenzen der Richter im Fokus
- Seit den 1950er Jahren zusätzlich: Antizipatives Verhalten
- Zwei Schulen
 - Attitudinalists
 - Strategic model

Europäische Literatur

- Bis 1980/1990er Jahre: Keine Aufmerksamkeit
- Seit den 1990er Jahren: Fokus auf Justizialisierung
- Seit den 2000er Jahren: Strategisches und Attitudinal Model

Heuristik zur Erfassung der Beziehungen des Bundesverfassungsgerichtes (1)



Schritt 1

Wahl der Richter durch
Bundestag und Bundesrat

Faktoren: Präferenzen von Regierung und Opposition, erwartete Präferenzen der Kandidaten, institutionelle Regeln in Bundestag und Bundesrat etc.

Antizipatives Verhalten: Regierung und Opposition gegenüber Kandidaten für Richterpositionen

Schritt 2

Verabschiedung eines
Gesetzes

Faktoren: Zusammensetzung und Position von Regierung und Gericht, Mitwirkungsrechte der Opposition, Agendakontrolle durch Regierung etc.

Antizipatives Verhalten: Regierung gegenüber dem Bundesverfassungsgericht und gegebenenfalls gegenüber der Opposition

Schritt 3

Klage durch Opposition
oder Bürger, Verweis durch
Gericht

Faktoren: Mitwirkungsrechte der Opposition, Salienz des Themas, wahltaktische Erwägungen etc.

Antizipatives Verhalten: Bürger, Gerichte und Opposition gegenüber dem Bundesverfassungsgericht

Heuristik zur Erfassung der Beziehungen des Bundesverfassungsgerichtes (2)



Schritt 4

Urteilsfindung durch
Bundesverfassungsgericht

Faktoren: Rechtliche und politische Präferenzen der Richter, Position und Zustandekommen des Gesetzes, institutionelle Regeln innerhalb des Gerichtes
Antizipatives Verhalten: Bundesverfassungsgericht gegenüber Regierung, Opposition und Öffentlichkeit

Schritt 5

Reaktion auf das Urteil
durch Politik und
Öffentlichkeit

Faktoren: Öffentliches Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht, Transparenz des Themas, Vermeidungsmöglichkeiten des Gerichtes
Antizipatives Verhalten: Unbekannt

(Hönnige/Gschwend 2010)

Schritt 1: Justizialisierung

- Justizialisierung der Politik bedeutet, dass politische Entscheidungen immer stärker durch rechtliche Erwägungen durchdrungen werden
- Regierung und Parlament passen sich nach Einführung eines Verfassungsgerichtes dessen (vermuteter) Position an, da das Gericht ein Gesetz beanstanden kann

Schritt 2: Direkte und indirekte Einflussnahme durch Verfassungsgerichte

- „It is the thesis of this analysis that the danger of judicial review is the judicialisation of the political process...”
- „More and more political questions are decided by the Constitutional Court and, thereby, political alternatives are reduced.”
- „Members of Parliament contribute to this development by carrying too far the consideration of legal arguments in legislation...”
- „growing influence of judicial review in policy-making sometimes prevents political reform.”
- Stichworte: Autolimitation und Reformstau

Stone (2000)

Schritt 3: Oppositionelle Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht (1)

- Oppositionelle Klagen dienen als gegenmajoritäres Instrument, ein neuer Vetospieler wird „eingeschaltet“
- Problem: Gewinne ich meinen Fall auch tatsächlich?
- Abstrakte Normenkontrolle de facto Vorrecht von SPD und CDU/CSU
- Bund-Länder-Streite als „Ersatz“ für abstrakte Normenkontrollen
- Bisher höhere „Gewinnquote“ der CDU als der SPD

Schritt 3: Oppositionelle Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht (2)

- „Default“-Einstellung: Zurückweisung der Klage
- Organstreitigkeiten dienen vor allem den kleinen Fraktionen und individuellen Abgeordneten bzw. nicht im Parlament vertretenen Parteien
- Organstreite werden in der Regel verloren
- Ggf. Verfassungsbeschwerde, z.B. Gauweiler, Ströbele etc.
- „Politische“ Verfassungsbeschwerden werden in der Regel verloren

Schritt 4: Verfassungsrecht und juristische Entscheidungen

- Richter haben politische Auffassungen, Wertvorstellungen und sie fließen in Urteile ein, aber – gewiss nicht immer ausreichend – gebündelt durch Normen, durch Beratung, durch die Wissenschaft und durch präzedente Rechtsprechung. (Ernst Gottfried Mahrenholz)

Schritt 4: Legale und extralegale Variablen zur Erklärung des Entscheidungsverhaltens des Gerichtes

Legales Modell

- Urteile werden auf Basis rechtlicher Erwägungen gefällt
 - Juristischen Erkenntnisregeln
 - Relevanz- und Diskursregeln
- Normative Überlegungen
- Positivistische Forschung als neuerer Ansatz: Mechanisches Modell mit einer richtigen Lösung
- Häufig post-hoc Modelle

Extralegales Modell

- Interne Entscheidungsfindung
- Verhältnis zu anderen Institutionen
 - Besetzungsverfahren etc.
 - Zusammensetzung anderer Institutionen
 - Öffentliche Meinung
- Basieren auf behavioralistischen Modellen
- Rational Choice Modelle als Weiterentwicklung
- Prädiktionsmodelle

Schritt 4: Abweichende Meinungen als Indiz zur Messung des Entscheidungsverhaltens

Konzept

- Verfassungsrichter schreiben eine abweichende Meinung, wenn sie inhaltlich oder methodisch nicht mit der Mehrheitsmeinung übereinstimmen und verleihen ihrem Dissens damit offen Ausdruck
- Insgesamt finden sich 31 abweichende Meinungen zwischen 1974 und 2003

Autoren

- 24 davon (77%) werden von Richtern geschrieben, die von der unterlegenen Partei nominiert waren
- Es finden sich keine abweichende Meinung von einem Richter, der von der siegreichen Partei nominiert wurde
- In 7 Fällen (23%) wurde sie von Richtern geschrieben, die sowohl der unterlegenen als auch der siegreichen Partei angehörten

Schritt 5: Die Rolle der öffentlichen Meinung und das Bundesverfassungsgericht

- Gericht steht in der Öffentlichkeit: Gunstbeweis und Liebesentzug
- Konstitutionalismus erfordert Verfassungsgericht, das autoritativ Streitfälle entscheidet
- Zentrale Variable: Institutionenvertrauen
- Aufbau von Vertrauen über die Zeit durch zustimmungsfähige Entscheidungen; Abbau bei konflikthafter Entscheidungen
- Insgesamt hohes Institutionenvertrauen
- Berichterstattung in den Medien (= Transparenz) ist dabei von entscheidender Bedeutung

Schritt 5: Georg Vanberg (2005): The Politics of Constitutional Review in Germany

- Zwei zentrale Variablen
 - Öffentliche Wertschätzung
 - Transparenz des Themas
- Transparenz wird spezifiziert
 - Bekanntheit des Falles
 - Medieninteresse
 - Interessengruppen
 - Komplexität
- Kontrollvariablen
 - Position der Bundesregierung*
 - Kontrolle nach Senaten
- Hypothesen
 - Stärkere Annullierung bei potentieller oder tatsächlicher Aufmerksamkeit
 - Mündliche Verhandlung*
 - Stellungnahmen
 - Stärkere Annullierung bei Unterstützung von Gruppen für die Annullierung
 - Äußere Unterstützung*
 - Andere Gerichte
 - Stärkere Annullierung bei geringer werdender Komplexität des Feldes*
 - Komplexität*

Mögliche Klausurfragen (Verwaltung und Judikative)

- Was sind die 5 Typen der Fachgerichtsbarkeit in Deutschland?
- Beschreiben Sie kurz die Funktionsweise des Prinzipal-Agent-Ansatzes
- Welche der nachstehenden Aussagen zu den Verfahrensarten vor dem Bundesverfassungsgericht sind richtig?
- Welche der nachstehenden Aussagen zu den Eigenschaften des Bundesverfassungsgerichtes und der Richterwahl sind richtig?
- Erklären Sie kurz das Phänomen der Autolimitation/Justizialisierung