

# Deutsches Regierungssystem

Herausgegeben von

Prof. Dr. Raban Graf von Westphalen

Verfasst von

Prof. Dr. Jürgen Bellers · Prof. Dr. Werner Billing

Dipl.-Soz. Kathrin Böck

Prof. Dr. Dr. Volker Boehme-Neßler

Dr. Detlev Clemens · Min. Rat Martin

Doetschmann · Prof. Dr. Hartmut Elsenhans

Dr. Dieter Engels · Dr. Wolfgang Gerstlberger

Prof. Dr. Klaus Grimmer · Udo Hagedorn

RA Karlheinz Hösgen · Dr. Uwe Jun

Prof. Dr. Dr. Leo Kißler · Prof. Dr. Dr. Klaus König

Dr. Thomas Kneissler · Dipl.-Pol. Thomas Knoll

Prof. Dr. Gerhard Kral · Prof. Dr. Emanuel Richter

Prof. Dr. Alexander Roßnagel

Dr. Gerlinde Sommer · Svetlana Stankovic

Dr. Klaus Stolz · Dr. Wolfgang Ullmann

Prof. Dr. Raban Graf von Westphalen

R. Oldenbourg Verlag München Wien

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Kapitel: Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems in Deutschland</b>	<b>1</b>
<b>§ 1 Zur Geschichte von Verfassung, Staat und Parlament in Deutschland</b>	<b>1</b>
<i>Raban Graf von Westphalen</i>	
I. Reich und territoriale Herrschaft im ausgehenden Mittelalter	2
1. Anfänge des Reiches	2
2. Weltliche und Geistliche Macht	4
3. Ständische Gliederung	5
4. Römisches Recht	6
5. Die Landfrieden und das Reichskammergericht	8
II. Verfassungsinstitutionen und Verfassungsentwickelung bis 1806	10
1. Reichskreise und Reichstage	10
2. Konsolidierung und Zerfall des alten Reiches	12
III. Grundzüge konstitutioneller Verfassung und der Übergang zur parlamentarischen Regierungsform	14
1. Monarchisches Prinzip und Ministerverantwortlichkeit	14
2. Der Übergang zum parlamentarischen Regierungssystem	18
a) Reichstag und Gesetzgebung	19
b) Der Übergang vom Kaiserreich zur Weimarer Republik	24
IV. Historische Grundlagen der Parlamentsorganisation	28
1. Einleitung	28
2. Rechtsquellen	28
a) Verfassung und parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie	28
b) Die Geschäftsordnung	32
c) Einfache Gesetze	33
3. Der Vorsitz im Parlament	33
a) Der Alterspräsident	33
b) Der Parlamentsvorsitzende	34
c) Stellvertretung des Parlamentsvorsitzenden: Präsidium, Vorstand, Schriftführer	35
4. Seniorenkonvent und Ältestenrat	36
5. Ausschusswesen	37
6. Parlamentarische Dienste	38
V. Weimar und die Zeit des Nationalsozialismus	39
1. Die Weimarer Reichsverfassung	40
2. Die nationalsozialistische Diktatur	42
VI. Zwei Staaten – eine Nation	44
1. Kapitulation 1945	44
2. Gründung der Bundesrepublik Deutschland	45
3. Gründung der DDR	47
4. Deutsche Einheit	49



3. Politische Institutionen und die Teilbarkeit von Verantwortung	102
III. Das öffentliche Amt	103
1. Historische Grundlagen im römischen Recht	103
2. Verbreitung des Amtsgedankens in den frühmodernen Territorialstaaten	105
IV. Amt und Demokratie	106
1. Die Idee demokratischer Repräsentation	107
a) Herrschaft als demokratisches Amt	107
b) Amt und Treuhänderschaft (J. Locke)	108
2. Volkssouveränität in der repräsentativen Demokratie	109
a) Die Unvereinbarkeit von Volkssouveränität und Demokratie mit Repräsentation und Gewaltenteilung bei J.-J. Rousseau	109
b) Souveränität als konsistentes Kompetenzsystems (E. J. Sieyes)	111
c) Aktuelle Fragen der Repräsentation	113
(1) Repräsentation und plebiszitäre Elemente	113
(2) Repräsentation in der technologisch geprägten Gesellschaft	114
3. Gewaltenteilung	114
a) Gewaltenteilung als Kompetenz- und Kontrollsystem (C. de Montesquieu)	115
b) Grundrechte und Grundpflichten	117
c) Politische Verantwortung im Grundgesetz	118
d) Gegenwärtige Anforderungen	120
<b>§ 5    Verfassungsrechtliche Grundlagen</b>	<b>123</b>
<i>Klaus Grimmer</i>	
I. Begriff und Funktion der Verfassung	123
II. Volkssouveränität	125
III. Grundrechte, Sozialstaat, Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen	126
1. Grundrechte als Freiheitsrechte	127
2. Grundrechte als Öffentlichkeitsrechte	128
3. Sozialbindung des Eigentums	128
4. Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot	129
5. Grundrechte als Teilhaberechte und das Sozialstaatsprinzip	129
6. Grundrechte, Grundpflichten und die Gestaltungsmacht des Gesetzgebers	130
7. Legitimationsfunktion der Grundrechte	131
IV. Republik und Demokratie	132
1. Republik	132
2. Demokratie	133
a) Demokratie als Formprinzip	133
b) Demokratie und Grundrechte	133
c) Mehrheitsprinzip und Konsensprinzip	133
V. Rechtsstaat	136
1. Rechtsförmigkeit staatlichen Handelns	136
2. Verfassungswirksamkeit und Bundesverfassungsgericht	137
3. Notstandsverordnung	138

VI. Staatsstruktur und Staatsfunktionen	138
VII. Systembildende und systemstabilisierende Funktion von Verfassungsnormen	139
<b>§ 6 Bundesstaatliche Ordnung</b>	<b>141</b>
<i>Uwe Jun und Klaus Stolz</i>	
–I. Die föderalistische Idee und ihre empirische Ausgestaltung	141
II. Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes	144
III. Die Exekutive: Dominanz im kooperativen, verflochtenen Föderalismus	147
IV. Die Legislative: Landesparlamente als dauerhafter Kompetenzverlierer	152
V. Jüngere Herausforderungen für den deutschen Föderalismus	155
1. Die deutsche Vereinigung	155
2. Der europäische Integrationsprozess	158
VI. Reformperspektiven des deutschen Bundesstaates	161
<b>§ 7 Kommunale Demokratie</b>	<b>165</b>
<i>Kathrin Böck</i>	
I. Kommunale Selbstverwaltung und lokale Demokratie	165
1. Selbstverwaltungstraditionen	166
2. Verfassungsrechtliche Grundlagen	168
II. Rahmenbedingungen kommunalen Handelns	169
1. Gemeindeordnungen im Wandel	169
2. Kommunale Entscheidungsstrukturen	170
a) Die Kompetenzverteilung zwischen Politik und Verwaltung	171
b) Die Stellung und die Rechte des Bürgermeisters	171
c) Informelle Entscheidungsstrukturen in der kommunalpolitischen Praxis	173
d) Bestimmungsfaktoren kommunaler Entscheidungsprozesse	173
3. Kommunale Aufgabenerfüllung	174
a) Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten	174
b) Finanzielle Abhängigkeiten	175
c) Veränderte Anforderungen und kommunale Gebietsreformen	176
d) Von der Funktionalreform zur Verwaltungsmodernisierung	178
III. Kommunen unter Veränderungsdruck	179
1. Kommunale Verwaltungsmodernisierung nach dem „Neuen Steuerungsmodell“	180
a) Zentrale Zielsetzungen und Elemente	180
b) Reformanspruch und Reformwirklichkeit	181
2. Bürgerinnen und Bürger als Akteure lokaler Demokratie	183
a) Kommunale Reformen	183
b) „Neue Beteiligungsmodelle“ auf kommunaler Ebene	185
c) Lokale Agenda 21-Prozesse – Auf dem Weg zur nachhaltigen Kommune	187

3. Ausblick: Die „Bürgerkommune“ – Wunschbild oder machbare Utopie?	188
---	-----

**3. Kapitel: Parlamentarisches Regierungssystem** 189

**§ 8 Institutionelle Differenzierung des Regierungssystems** 189

*Klaus Grimmer*

I. Gewaltenteilung	190
II. Systemische und institutionelle Differenzierung	191
1. Ebene des Regierungs, Ordners, Integrierens und Repräsentierens	193
a) Parlament	193
b) Regierung	193
c) Verwaltung	194
d) Organe der Rechtsprechung	195
e) Bundesstaatlichkeit	195 <sup>κ</sup>
f) Kommunen	196
g) Bundespräsident	196
2. Ebene der politischen Interessenorganisation und –vermittlung	196
a) Politische Parteien	196
b) Institutionalisierte Formen der Rückbindung	197
c) Verbände und andere Interessenorganisationen	197
3. Ebene politischer Partizipation und Öffentlichkeit	198
a) Politische Öffentlichkeit	198
b) Bürgerinitiativen, neue soziale Bewegungen, politische Demonstration	199
c) Außerparlamentarische Opposition, ziviler Ungehorsam, Widerstandsrecht	199
4. Verselbständigte Einrichtungen	200
5. Mischformen	200
III. Politische und gesellschaftliche Differenzierungen und Verflechtungen	200
1. Institutionelle Leistungsfähigkeit	202
2. Institutionelle Verflechtungen	203
3. Funktionelle Differenzierung und staatliche Einheit	203

**§ 9 Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages** 205

*Dieter Engels*

I. Aufgaben des Deutschen Bundestages	205
II. Organisations- und Verfahrensregeln	205
1. Rechtliche Regeln	206
2. Verfahrensabsprachen; Parlamentsbrauch	206
3. Informelle Regeln	206
III. Spezifika des parlamentarischen Verfahrens	207

1. Rahmenbedingungen für die Verfahrensgestaltung	207
2. Funktionen der parlamentarischen Verfahrensregeln	208
3. Gliederung des Bundestages in Fraktionen und Ausschüsse	208
IV. Zwecke der Verfahrensordnung und innerparlamentarische Strukturen	210
1. Plenum und Ausschüsse	210
2. Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz	211
3. Fraktionen und einzelnes Parlamentsmitglied	214
4. Zwecke der Verfahrensordnung	215
V. Organe der Selbstverwaltung	215
1. Der Präsident	215
2. Das Präsidium	217
3. Der Ältestenrat	217
VI. Ausschüsse	220
1. Fachausschüsse	220
a) Zusammensetzung und Grundzüge der Organisation der Fachausschüsse	220
b) Aufgaben der Fachausschüsse	220
c) Grundzüge des Ausschussverfahrens	223
2. Gremien mit besonderen investigativen oder kontrollierenden Aufgaben	224
3. Sonstige Gremien	225
VII. Fraktionen	226
1. Arbeitsteilige Strukturen der Fraktionen	226
2. Prozesse der fraktionsinternen Willensbildung und Entscheidungsfindung	228
3. Fraktionsdisziplin	230
VIII. Aspekte des strukturierten Parlamentarismus	231
1. Zur Rechtsstellung der einzelnen fraktionsangehörigen Abgeordneten	232
2. Zur Rechtsstellung fraktionsloser Abgeordneter	234
3. Gruppen i.S.v. § 10 Abs. 4 GO-BT	235
IX. Parlamentarische Hilfsdienste	235
1. MitarbeiterInnen der Fraktionen	235
2. MitarbeiterInnen der Abgeordneten	236
3. Bundestagsverwaltung	236

**§ 10 Verfahren des Deutschen Bundestages** 239

*Dieter Engels*

I. Verfahren im Deutschen Bundestag	239
II. Parlamentsverfahren und Öffentlichkeitsgrundsatz	240
1. Öffentliche Plenarverfahren	240
2. Nichtöffentliche Ausschussverfahren	242
3. Maßnahmen des Diskretionsschutzes	243
III. Gesetzgebungsverfahren	244
1. Verfahren auf Initiative der Bundesregierung	244
a) Zuleitung an den Bundesrat	245

b) Verfahren im Bundestag	246
(1) Die erste Lesung	246
(2) Die Beratungen des federführenden Ausschusses	247
(3) Die Beratungen des Haushaltsausschusses gem. § 96 GO-BT	251
(4) Die zweite und dritte Lesung	252
c) Der Abschluss des Verfahrens	253
2. Verfahren auf Initiative des Bundesrates	255
3. Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages	255
IV. Verfahren zur Kontrolle und Informationsbeschaffung	256
1. Verfahren in Fachausschüssen	256
2. Zitierrecht, Berichte der Bundesregierung, Kleine und Große Anfragen, Fragestunden	257
a) Zitierrecht	258
b) Berichte und Unterrichtungen der Bundesregierung	258
c) Kleine und Große Anfragen	259
d) Fragestunde	260
3. Sonstige Verfahren zur Kontrolle und Informationsbeschaffung	260
a) Informationsrechte des Petitionsausschusses	261
b) Kontrolle der Bundeswehr: Wehrbeauftragter und Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss	262
c) Untersuchungsausschüsse nach Art. 44 GG	263
<b>§ 11 Regieren / Politische Steuerung</b>	<b>265</b>
<i>Thomas Kneissler</i>	
I. Einleitung: Regieren und politische Steuerung	265
II. Regieren	266
1. Regieren: Unterschiedliche Sichtweisen eines komplexen Problems	266
2. Rahmenbedingungen des Regierens in Deutschland	268
3. Regierung in der Abgrenzung zu Verwaltung und Parlament	270
4. Föderalismus als spezifische Restriktion des Regierens in Deutschland	271 ✕
5. Die Verwaltungsorganisationen als Basis des Regierens	273
6. Informelle Entscheidungsstrukturen als Realität des Regierens	274
III. Politische Steuerung	276
1. Politische Steuerung: Begriffsbestimmung	276
2. Die Entwicklung des Konzepts der politischen Steuerung	277
3. Theoretische Ansätze als Grundlagen der Einschätzung der Steuerungsmöglichkeiten	279
a) Systemtheorie als ein steuerungspessimistischer Ansatz	279
b) Handlungstheorie als ein verhalten steuerungsoptimistischer Ansatz	280
4. Steuerungsinstrumente und –medien	281
IV. Regieren in der Gegenwart	283
1. Netzwerke und Verhandlungssysteme als dominierende Formen modernen Regierens	283



2. Auswirkung von Globalisierung und Europäisierung auf die Möglichkeiten des Regierens	286
a) Entwicklungen der Globalisierung und Europäisierung	286
b) Globalisierung und Europäisierung als Aufgaben der Regierung	286
V. Fazit: Regieren und politische Steuerung in einer sich dynamisch verändernden Welt	288
<b>§ 12 Bundeskanzler, Regierungsfunktionen, Regierungszentrale</b>	<b>289</b>
<i>Klaus König und Thomas Knoll</i>	
Einleitung	289
I. Die institutionell-verfassungsrechtliche Position des Bundeskanzlers im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland	290
1. Das Kanzlerprinzip	290
2. Das Ressortprinzip und das Kabinetts- oder Kollegialprinzip	294
II. Die funktionale Seite des Regierens	295
1. Regierungsfunktionen aus den Anfängen der Regierungslehre	295
2. Regierungsfunktionen aus der Organisationstheorie	296
3. Ein funktionaler Regierungsbegriff als Synthese	296
III. Die funktionale Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung	297
IV. Regieren unter den Bedingungen von Koalitionen	301
V. Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale	304
1. Die Organisation des Bundeskanzleramtes	304
2. Funktionen des Bundeskanzleramtes	307
<b>§ 13 Der Bundespräsident</b>	<b>313</b>
<i>Werner Billing</i>	
I. Das Staatsoberhaupt in der repräsentativen Demokratie	313
II. Rolle und Funktion des Bundespräsidenten im politischen System der Bundesrepublik	314
1. Grundlegende Weichenstellung des Grundgesetzes für das Verhältnis von Bundespräsident und Bundeskanzler / Bundesregierung	314
2. Das Rechtsinstitut der Gegenzeichnung	314
3. Funktionen	315
4. Gebot der Konkordanz	316
III. Auswahl und Wahl des Bundespräsidenten	317
1. Rechtliche Regelung	317
2. Kandidatenauslese und Wahlpraxis	320
3. Reform des Bestellungsverfahrens?	321
IV. Einwirkungsmöglichkeiten des Bundespräsidenten auf die Politik	322
1. Die Rolle des Bundespräsidenten bei der Regierungsbildung	322
a) Präsentation und Ernennung des Bundeskanzlers	322
b) Ernennung und Entlassung der Bundesminister	323

c) Handhabung in der Praxis	324
2. Prüfungsbefugnis des Bundespräsidenten bei der Gesetzesausfertigung	324
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen	324
b) Handhabung in der Praxis	327
3. Die Mitwirkung des Bundespräsidenten bei der Ernennung und der Entlassung von Bundesrichtern, Bundesbeamten und Offizieren	328
a) Verfassungsrechtliche Grundlage	328
b) Handhabung in der Praxis	329
4. Die Rolle des Bundespräsidenten in Krisensituationen	329
a) Regierungs- und Parlamentskrise	329
(1) Vertrauensfrage nach Art. 68 GG	330
(2) Gesetzgebungsnotstand	330
(3) Politische Praxis	330
b) Der Verteidigungsfall	331
5. Die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis des Bundespräsidenten	331
6. Einflussnahme des Bundespräsidenten über die Wahrnehmung von Aufgaben staatlicher Repräsentation	333
a) Öffentliche Äußerungen als Mittel der Einflussnahme	333
b) Staatsbesuche im Ausland	335
V. Die Rolle des Bundespräsidialamtes bei der Wahrnehmung von Staatsaufgaben durch den Bundespräsidenten	335
1. Status, Funktion und Organisation des Bundespräsidialamtes	335
2. Die Mitwirkung des Bundespräsidialamtes am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundespräsidenten	336
 <b>§ 14 Der Bundesrat</b>	 339
<i>Uwe Jun</i>	
I. Systematische und historische Grundlagen	339
II. Organisation und Arbeitsweise	341
III. Aufgaben und Stellung des Bundesrates im politischen Prozess	346
IV. Bundesstaatlichkeit und Parteipolitik: Bundesrat als oppositionelles Blockadeinstrument?	352
V. Der Bundesrat als zweite Kammer	357
 <b>§ 15 Das Bundesverfassungsgericht</b>	 363
<i>Volker Boehme-Neßler</i>	
Einleitung: Der Hüter der Verfassung	363
I. Die Entstehung des Bundesverfassungsgerichts	364
II. Das Bundesverfassungsgericht als Gericht	365
1. Selbständiges und unabhängiges Bundesgericht	365
2. Innere Organisation	366
3. Der Verfassungsprozess: Einzelne Grundsätze des Verfahrens vor	

dem Bundesverfassungsgericht	367
4. Die verfassungsprozessualen Verfahrensarten	368
a) Organstreit	368
b) Abstrakte Normenkontrolle	369
c) Konkrete Normenkontrolle	370
d) Bund-Länder-Streitigkeiten	370
e) Verfassungsbeschwerden	370
f) Sonstige Verfahren	371
III. Das Bundesverfassungsgericht als Verfassungsorgan	371
1. Das Bundesverfassungsgericht als Verfassungsorgan: Begriff, organisatorische und rechtliche Konsequenzen	372
2. Die politische Macht des Bundesverfassungsgerichts	372
a) Die Interpretationsmacht des Bundesverfassungsgerichts	373
b) Die Wirkungen des Bundesverfassungsgerichts und seiner Entscheidungen	373
3. Die demokratische Legitimation des Bundesverfassungsgerichts	374
IV. Verfassungsrechtsprechung oder Politikgestaltung ? – Das Bundesverfassungsgericht zwischen Recht und Politik	375
1. Recht und Politik	376
2. Die Grenzen des Bundesverfassungsgerichts	376
a) Funktionelle Grenzen des Bundesverfassungsgerichts	376
b) Tatsächliche Grenzen des Bundesverfassungsgerichts	379
3. Die Sanktion für Grenzüberschreitungen: Autoritätsverlust des Bundesverfassungsgerichts	379
V. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Eine inhaltliche Bilanz	380
1. Ein materielles Verfassungsverständnis	380
2. Die umfassende Bedeutung der Grundrechte	381
3. Die Gefahr: Verrechtlichung von Politik und Gesellschaft	382
VI. Ein Blick in die Zukunft: Das Bundesverfassungsgericht und die europäische Integration	382

**§ 16 Neue Formen regionaler und kooperativer Politik** 385

*Wolfgang Gerstberger*

I. Ausgangslage und Problemstellung	385
1. Neue Politikformen als Herausforderung für das parlamentarische System	385
2. Kooperative Politik: Kennzeichen und Zieldimensionen	387
3. Quantität und Qualität neuer kooperativer Politikformen	389
a) Public-Private-Partnerships	390
b) Regionalkonferenzen, Städtenetzwerke und Informationsverbände	391
c) Stadt-Umland-Verbände und neue raumplanerische Instrumente	392
d) Modelle direkter Bürgerbeteiligung	392
4. Chancen und Risiken neuer Formen kooperativer Politik	394

a) Chancen für das parlamentarische System und die einzelnen Akteure	395
b) Wirtschaftliche, politische und soziale Risiken	396
II. Systemdenken als analytischer Zugang	398
1. Organisationstheoretische Perspektiven für die Bestands- und Leistungsfähigkeit sozialer Systeme	399
2. Problematiken unterschiedlicher Handlungsrahmen in sozialen Systemen	400
3. Innovationssysteme als exemplarisches Untersuchungsfeld	401
III. Regionale Innovationssysteme: Fokus für zentrale Problembereiche kooperativer Politik	405
1. Region als neue Handlungsebene	406
2. Interne und externe Einflussfaktoren	407
IV. Schlussfolgerungen und offene Fragen	409

**§ 17    Supranationale Einbindungen und internationale Verflechtungen** 411

*Jürgen Bellers*

I. Wachsende internationale Verflechtungen und Erosion traditioneller Staatlichkeit	411
II. Die Funktionen supranationaler und internationaler Organisationen – und was in Deutschland verbleibt?	412
III. Wesentliche Organisationen internationalen Regierens	413
1. Die Europäische Union (EU): Rregionalwirtschaftliche und regionalpolitische Verflechtungen des Regierens in Deutschland	413
2. UN und NATO: global- und regionalmilitärische Verflechtungen des Regierens in Deutschland	415
3. Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank, Welthandels-Organisation (WTO), vormals GATT) und OECD: Weltwirtschaftliche Aspekte des Regierens in Deutschland	416

**4. Kapitel: Recht, Verwaltung, Wirtschaft**

**§ 18    Rechtsordnung** 419

*Karlheinz Hösgen*

I. Grundlagen und Begriffe	419
II. Geschichte unserer Rechtsordnung: Bürgerliches Recht	421
1. Das römische Recht	421
2. Das deutsche Recht	421
III. Die heutige deutsche Rechtsordnung	423
1. Verfassungsgrundsätze	423
2. Unterteilung des Rechts	424
a) Privatrecht	424

b) Öffentliches Recht	426
3. Gerichtsbarkeit	428
IV. Die deutsche Rechtsordnung innerhalb Europas	430
V. Unsere Rechtsordnung auf dem Prüfstand – Justizreform 2000	431
1. Erste Instanz	431
2. Berufung (Zweite Instanz)	432
3. Revision	433
4. Auswirkungen auf die Anwaltschaft	433
5. Ziel	433

**§ 19    Verwaltungsordnung** 435

*Karlheinz Hösgen*

I. Einleitung	435
1. Geschichte der Verwaltung	435
2. Private und öffentliche Verwaltung	436
II. Der Verwaltungsbegriff	437
1. Umschreibung des allgemeinen Verwaltungsbegriffes	437
2. Der Verwaltungsbegriff im engeren Sinne	437
III. Aufbau der Verwaltung	438
1. Rechtsfähigkeit der Verwaltungsträger	438
2. Die Arten der Verwaltungsträger	438
3. Struktur der Behörden	439
a) Bundesbehörden	439
b) Landesbehörden	440
c) Ämter	440
4. Personalwesen der Verwaltung	441
5. Sachmittel der Verwaltung	441
IV. Tätigkeits- und Aufgabenbereiche der Verwaltung	442
1. Zuständigkeit	442
2. Arten des Verwaltungshandelns	443
a) Rechtsformen des Verwaltungshandelns	443
b) Zweckgerichtete Unterscheidung des Verwaltungshandelns	444
(1) Eingriffsverwaltung	444
(2) Bedarfsverwaltung	444
(3) Leistungsverwaltung	444
(4) Fiskalische Verwaltung	444
V. Mittel der Verwaltung	445
1. Der Verwaltungsakt	445
a) Die Begriffsmerkmale	446
(1) Maßnahme	446
(2) Hoheitlich	446
(3) Behörde	446
(4) Regelung	446
(5) Einzelfall	446
(6) Öffentliches Recht	446
(7) Außenwirkung	447

b) Arten von Verwaltungsakten	447
(1) Befehlende Verwaltungsakte	447
(2) Gestaltende Verwaltungsakte	447
(3) Feststellende Verwaltungsakte	447
(4) Begünstigende Verwaltungsakte	448
(5) Belastende Verwaltungsakte	448
(6) Gebundene Verwaltungsakte	448
(7) Ermessensakte	448
(8) Gesetzesfreie Verwaltungsakte	449
(9) Der Realakt	449
(10) Der Verwaltungsvertrag	449
(11) Die Rechtsverordnung	450
(12) Verwaltungszwang	450
VI. Grenzen und Kontrolle der Verwaltung	450
1. Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	450
a) Der Vorrang des Gesetzes	451
b) Der Vorbehalt des Gesetzes	451
2. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	451
3. Staatliche Aufsicht	452
4. Rechtsschutz für durch Verwaltungsmaßnahmen Betroffene	452
a) Widerspruch	452
b) Verwaltungsgerichtlicher Schutz	452
<b>§ 20 Finanzierung staatlicher Aufgaben</b>	<b>455</b>
<i>Martin Doetschmann und Dieter Engels</i>	
I. Einleitung	455
II. Die Verteilung der staatlichen Aufgaben und Ausgaben	456
1. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern	456
2. Der Grundsatz gesonderter Ausgabentragung	456
a) Gesonderte Ausgabentragung bei der Ausführung von Gesetzen	456
b) Gesonderte Ausgabentragung bei der gesetzessfreien Verwaltung	456
3. Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip	457
a) Auftragsverwaltung	457
b) Geldleistungsgesetze	458
c) Finanzhilfen	458
d) Gemeinschaftsaufgaben	458
III. Die Verteilung des Steueraufkommens	459
1. Steuern als wesentliche Einnahmequelle des Staates	459
2. Grundlagen	460
3. Vertikale Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern	461
4. Horizontale Verteilung des Länderanteils auf die einzelnen Länder	463
5. Finanzausgleich unter den Ländern und Ergänzungszuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder	463
IV. Verfahren der Haushaltsgesetzgebung und –kontrolle im	

Deutschen Bundestag	464
1. Haushaltsgesetz	465
a) Die Aufstellung des Bundeshaushaltes	465
b) Die Beratungen des Bundestages	468
(1) Die erste Lesung	468
(2) Das Verfahren des Haushaltsausschusses	468
(3) Die zweite und dritte Lesung	470
c) Der Abschluss des Verfahrens	471
2. Verfahren der begleitenden Haushaltskontrolle	471
a) Plenarverfahren	471
b) Delegation von Rechten des Bundestages auf den Haushaltsausschuss	472
c) Sonstige Kontroll- und Informationsinstrumente des Haushaltsausschusses	473
3. Die nachträgliche Haushaltskontrolle	473
<b>§ 21    Staat, parlamentarisches System und wirtschaftlicher Sektor</b>	<b>475</b>
<i>Jürgen Bellers und Udo Hagedorn</i>	
Einleitung	475
I. Formen der Staatsintervention	476
II. Ebenen, Bereiche und Instrumente der staatlich-administrativen Wirtschaftspolitik	478
III. Institutionen und Akteure	480
<b>5. Kapitel: Politische Mitwirkung</b>	<b>483</b>
<b>§ 22    Wahlen</b>	<b>483</b>
<i>Gerhard Kral</i>	
I. Funktionen und Bedeutung der Wahl	483
II. Wahlsysteme	486
1. Mehrheitswahl (Persönlichkeitswahlsystem)	487
2. Verhältniswahl (Listenwahlsystem)	488
III. Die (demokratischen) Wahlrechtsgrundsätze	489
1. Allgemeine Wahl	490
2. Mittel- und unmittelbare Wahl	490
3. Freie Wahl	491
4. Gleiche Wahl	491
5. Geheime und öffentliche Wahl	492
IV. Das Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland	493
1. Wahlen zum Deutschen Bundestag	493
2. Landtagswahlen	495
3. Kommunalwahlen	497
4. Wahlen zum Europäischen Parlament	498

§ 23	<b>Parteien</b>	499
	<i>Wolfgang Gerstlberger</i>	
I.	Entstehung und Ausgangslage des Parteiensystems	499
	1. Unterschiedliche Forschungskonzepte	499
	2. Kurze historische Einordnung der (Groß-)Parteien	500
II.	Funktionen der Parteien im parlamentarischen System	501
	1. Bündelung und Artikulation politischer Interessen	501
	2. Horizontaler und vertikaler Interessenausgleich	502
	3. Auswahlfunktion	503
	4. Bildungsfunktion	504
	5. Früherkennung gesamtgesellschaftlicher Probleme	504
	6. Aktuelle Herausforderung für das Parteiensystem	505
III.	Die rechtliche Stellung der Parteien	506
	1. Gesetzliche Grundlagen	506
	2. Formaler Parteienaufbau	508
	3. Staatliche Parteienfinanzierung und Parteienkritik	509
IV.	Aktuelle Strukturprobleme des Parteiensystems	511
	1. Allzuständigkeit versus Beschränkung der Parteiaufgaben	511
	2. Rückläufige Mitgliederentwicklung versus Stärkung direkter Bürger- und Mitgliederbeteiligung sowie neuer, projektbezogener Parteilarbeit	513
	3. Regionale und soziale Zersplitterung des Parteiensystems versus programmatische Neuorientierung	516
V.	Entflechtung und Arbeitsteilung zwischen Parteien, Verbänden und gesellschaftlichen Initiativen	517
	1. Das Verhältnis von Verbänden und Parteien	517
	2. Das Verhältnis von gesellschaftlichen Initiativen und Parteien	518
VI.	Die Rolle einzelner Parteietyphen im parlamentarischen System	519
	1. Großparteien: allmählicher Wandel von Catch-All-Parties oder Volksparteien zu Quotenparteien	519
	2. Bündnis 90/die Grünen und FDP: Dritte und vierte Kraft im Parteiensystem und Milieuparteien der alten Bundesländer	520
	3. PDS als regionale und soziale Milieupartei der neuen Bundesländer	521
	4. Extreme Parteien: Zwischen punktuellen, spektakulären Erfolgen und konstanter Bedeutungslosigkeit	522
	5. Ein-Punkt- und Statt-Parteien: Protest als Programm	523
VII.	Ausblick: Politische Parteien und parlamentarisches System – Parteienstaat, Parteiensystem oder Parteiendemokratie?	523



<b>§ 24</b>	<b>Bürgerbewegungen und Parlament</b>	<b>525</b>
	<i>Wolfgang Ullmann</i>	
I.	Bürgerbewegungen: Begriff und Struktur	525
	1. Grenzen der Repräsentation	525
	2. Der Begriff der Bürgerbewegung	528
II.	Politische, parlamentarische und verfassungsrechtliche Praxis der Bürgerbewegungen	530
	1. Alternative Partei und Bürgerbewegungen als politische Vereinigungen	530
	2. Wahlrecht und Wahlpraxis auf kommunaler, territorialer und nationaler Ebene	535
	3. Wahlrecht und Wahlgesetz	537
	4. Finanzierung und Chancengleichheit	539
	5. Bürgerbewegungen im Verfassungsrecht	540
<b>§ 25</b>	<b>Parlament und gesellschaftliche Interessen</b>	<b>545</b>
	<i>Leo Kiffler</i>	
	Einleitung	545
I.	Gesellschaftliche Interessen in der parlamentarischen Demokratie	546
	1. Was heißt „gesellschaftliche“ Interessen? Dimensionen des Interessenbegriffs	546
	2. Interessenorganisation und politische Repräsentation: Die parlamentsbezogene Interessenvermittlung	549
	3. Interessenorganisation und Parlamentsöffentlichkeit: Die parlamentarische Politikvermittlung	553
II.	Die Organisation gesellschaftlicher Interessen im Deutschen Bundestag	555
	1. Der Abgeordnete als Interessenvertreter: Die interne Lobby	555
	2. Die Fraktion als parlamentarische Organisationsform von gesellschaftlichen Interessen	557
	3. Das Sozialprofil des Bundestages als Abbild gesellschaftlicher Interessen	559
III.	Der Bundestag als Adressat von gesellschaftlichen Interessen	560
	1. Interessenvermittlung durch Pressure-Strategien	560
	2. Interessenvermittlung durch mittelbare Einflussnahme auf den parlamentarischen Prozess	561
	3. Interessenvermittlung durch informelle Kommunikation	563
	4. Interessenvermittlung als Einflusschance	564
IV.	Das Spannungsverhältnis zwischen Parlamentsfunktionen und parlamentarischer Interessen- und Politikvermittlung	565
	1. Die Repräsentationsfunktion: Aushöhlung der politischen Repräsentation durch ungleiche soziale Interessenrepräsentation ?	566
	2. Die Öffentlichkeitsfunktion: Parlamentsöffentlichkeit versus neue „Arkanhaltung“	568
	3. Strukturelle Entmachtung des Parlaments durch Gouvernemente-	

lisierung der Interessenvermittlung	570
<b>6. Kapitel: Medien, Technik und Politische Kultur</b>	<b>573</b>
<b>§ 26 Bundestag, Medien und Öffentlichkeit</b>	<b>573</b>
<i>Jürgen Bellers und Svetlana Stankovic</i>	
I. Die Ursprungsidentität von Parlament und Öffentlichkeit	573
II. Die Differenzierung von politischem und medialem System als Ursache von Konflikten zwischen beiden Systemen	575
III. Die Differenzierung von politischem und medialem System – Möglichkeiten der Kooperation	581
1. Die Ressourcenfunktion	581
2. Die Innovationsfunktion	582
3. Die operative Funktion	582
IV. Das duale Rundfunksystem in Deutschland	584
V. Wie Parlamentarier Journalisten sehen und umgekehrt	586
VI. Die interne Öffentlichkeit des Bundestages: Die „Neuen Medien“ und das Parlament	587
VII. Wie viel Öffentlichkeit verträgt das Parlament, wie viel Öffentlichkeit braucht es?	589
<b>§ 27 Konturen elektronischer Demokratie</b>	<b>593</b>
<i>Detlev Clemens</i>	
I. Zum Begriff der „elektronischen Demokratie“	593
II. Neue Wege der politischen Kommunikation im Internet	598
III. Verbesserte Partizipationschancen durch das Internet ?	601
IV. „Elektronische Demokratie“ in der Praxis	605
1. Öffentlichkeitsarbeit von Parlamenten und Abgeordneten im Internet	605
2. Parteien und Wahlkämpfe im Internet	607
V. Ausblick	610
<b>§ 28 Rechtsetzung und technische Entwicklung</b>	<b>613</b>
<i>Alexander Rossnagel</i>	
I. Technische Entwicklung und parlamentarische Verantwortung	613
II. Parlamentsvorbehalt im Technikrecht	614
III. Unbestimmte Rechtsbegriffe und die Regeln der Technik	617
IV. Technische Beratung und Normung	619
1. Zur Geschichte technischer Politikberatung und Normung	619
2. Technische Beratungsgremien und öffentlichrechtliche Normungsausschüsse	620

3. Private Normungsverbände	621
a) Nationale Normungsverbände	621
b) Internationale Normungsverbände	623
4. Rechtliche Geltung der Regeln der Technik	624
V. Das Regelungsmodell des Technikrechts in der Bewertung	625
1. Verfassungsrechtliche Bewertung	625
2. Politische Bewertung	626
3. Stärkung und Entlastung parlamentarischer Techniksteuerung	628
<b>§ 29</b> <b>Politische Kultur: Bürger und Politik</b>	<b>633</b>
<i>Volker Boehme-Neßler</i>	
I. Politische Kultur: Die subjektive Seite des politischen Systems	633
II. Traditionen, Werte, Partizipation: Die Bürger und ihre Demokratie	635
1. Die Dynamik der politischen Kultur	635
2. Demokratieferne Traditionen der politischen Kultur in Deutschland	636
3. Der Verfassungskonsens: Grundsätzliche Akzeptanz der westlichen Demokratie	637
4. Partizipation: Die Teilnahme der Bürger am Staat	638
a) Formen der Partizipation	638
b) Die normative Frage: Wie viel Partizipation braucht die Demokratie?	638
c) Partizipation in Deutschland: Entwicklungslinien und empirische Befunde	639
5. Parteienverdrossenheit, Politikverdrossenheit, Staatsverdrossenheit	640
a) Parteienverdrossenheit	640
b) Von der Parteienverdrossenheit zur Politik- und Staatsverdrossenheit?	642
III. Innere Einheit? – Zur politischen Kultur in Deutschland nach der Einheit	642
1. Ein Staat, zwei politische Kulturen: Unterschiede zwischen Ost und West	642
2. Problem oder Problemlösung? – Die Dominanz der westdeutschen politischen Kultur	644
IV. Politische Kultur und Außenpolitik	645