

Unverkäufliche Leseprobe



Manfred G.Schmidt
Das politische System der
Bundesrepublik Deutschland

128 Seiten. Broschiert
ISBN: 978-3-406-69044-0

Weitere Informationen finden Sie hier:
<http://www.chbeck.de/16318350>

Inhalt

Einleitung	7
I. Die Staatsverfassung der Bundesrepublik Deutschland	9
1. Weichenstellungen für Rechtsstaat, Republik, Demokratie, Bundesstaat, Sozialstaat und den «offenen Staat»	10
2. Alte und neue Pfade der Verfassungspolitik	14
3. Verfassung und Verfassungswirklichkeit	17
4. Resultate der Staatsverfassung	21
II. Wähler, Wahlsystem und Wahlverhalten	24
1. Wählerschaft	24
2. Wahlsystem	25
3. Wahlbeteiligung	28
4. Stimmenverteilung auf die politischen Parteien	29
5. Bundestagswahlen und Landtagswahlen	34
III. Parteien, Verbände und Massenmedien	35
1. Politische Parteien	35
2. Parteiensystem	40
3. Ein Verbändestaat?	43
4. Massenmedien als vierte Gewalt?	47
IV. Der Deutsche Bundestag	50
1. Parlamentarisches Regierungssystem und Parteienwettbewerb	50
2. Zwischen Mehrheitsdemokratie und Großer Koalition – Abstimmungsprozeduren im Bundestag	51
3. Funktionen des Parlaments	53
4. Das mächtigste Parlament auf dem Kontinent?	61

V. Die Exekutive	65
1. Ein parlamentarisches Regierungssystem mit schwachen Präsidenten und starken Kanzlern	65
2. Machtmittel der Bundesregierung	68
3. Machtbegrenzungen – Warum Alleingänge für Bundesregierungen schwierig sind	73
4. Der Staat der vielen Mitregenten und Vetospieler	77
5. Bildung und Auflösung von Bundesregierungen	79
VI. Ein Staat mit 17 Regierungen	82
1. Die Bundesländer	82
2. Mitregent und Vetospieler: der Bundesrat	83
3. Deutschlands föderalistischer Sonderweg: der unitarische Bundesstaat	90
4. Polyzentrismus, Fragmentierung und Politikverflechtung	91
5. Hoher Kooperationsbedarf und Dauerwahlkampf	94
6. Sozialstaatsföderalismus	95
7. Deutschlands Bundesstaat im Vergleich	96
VII. Regieren mit Richtern	98
1. Verfassungspolitische Grundlagen und Organisation der Judikative	98
2. Der «Hüter der Verfassung»	99
3. Alle Macht den Richtern?	106
4. Die Judikative zwischen Nationalstaat und EU	108
5. Bilanz: Suprematie des Rechts?	109
VIII. Grundzüge der Innen- und Außenpolitik	110
1. Ein Staat im Reformstau?	110
2. Außenpolitik: Handelsstaat, Zivilmacht und «offener Staat»	112
3. Innenpolitische Weichenstellungen	114
4. Die Politik des mittleren Weges	116
5. Reformfähigkeit trotz enger Spielräume	119
6. Schwächen und Stärken	120
Anmerkungen	125
Weiterführende Literatur	127

Einleitung

Dieses Buch beschreibt, erklärt und bewertet die Politik in Deutschland.¹ Es unterrichtet die Leser insbesondere über die Grundzüge des politischen Systems im Lande – im Sinne der politischen Institutionen, der politischen Vorgänge, der Innen- und Außenpolitik der Regierungen und der Wechselwirkungen zwischen Institutionen, Vorgängen und Politikinhalt. Und im Unterschied zu staatsrechtlichen Abhandlungen erörtert dieses Buch nicht nur das Spielregelwerk, das die Verfassung der Politik vorgibt, sondern auch die Verfassungswirklichkeit.

Das Buch ist in acht Kapitel gegliedert. Im ersten Kapitel wird die Staatsverfassung Deutschlands analysiert, so wie sie im Grundgesetz festgeschrieben ist: Bundesstaat, Demokratie, Rechtsstaat, Republik, Europaoffenheit der Verfassung und soziales Staatsziel sind die wichtigsten Bestimmungen. Das zweite Kapitel handelt vom eigentlichen Souverän der Demokratie, der Wählerschaft. Hier wird berichtet, mit welchem Wahlsystem und wen die Wähler wählen. Das dritte und das vierte Kapitel rücken die wichtigsten Institutionen der politischen Willensbildung in den Vordergrund – die Parteien, die Verbände, die Massenmedien und den Deutschen Bundestag.

Wer in Deutschland regiert, regiert nicht allein. Jede Bundesregierung und jede Landesregierung bekommt dies tagtäglich zu spüren. Besonders eng wird der Spielraum für die Bundestagsmehrheit und die von ihr getragene Bundesregierung, wenn ihnen im Bundesrat, der Ländervertretung, eine parteipolitisch gegnerische Mehrheit gegenübersteht. Davon berichtet das fünfte Kapitel. Darüber sollen die beachtlichen Machtressourcen der Bundesregierung nicht zu kurz kommen. Dennoch lautet am Ende die Diagnose: Regieren in Deutschland heißt Regieren im «halbsouveränen Staat». Zur Ausstattung des halbsouveränen Staates gehören der Föderalismus mitsamt der

im Bundesrat verankerten Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes und die Mitwirkung an inter- oder supranationalen Organisationen, insbesondere der Europäischen Union. Davon und vom Tun und Lassen der insgesamt 17 Regierungen in Deutschland ist im sechsten Kapitel die Rede.

Den «Geist der Gesetze» in der Bundesrepublik Deutschland durchweht eine anti-totalitäre Staatsphilosophie. Sie hat die Rolle der Judikative in großem Umfang aufgewertet. Häufig ist hieraus «Regieren mit Richtern» geworden, mitunter gar «Regieren durch Richter». Davon handelt das siebte Kapitel. Grundzüge der Staatstätigkeit in der Innen- und der Außenpolitik zeichnet der Verfasser im achten Kapitel nach. Dort wird auch dargelegt, welche Aufgaben die Politik in Deutschland bislang nicht gelöst oder nicht überzeugend gemeistert hat.

Das Buch zeigt, dass Machtaufteilung und Machtfesselung anstelle von Machtkonzentration die deutsche Politik nach 1949 charakterisieren. Was aus diesen und anderen Eigenheiten des deutschen politischen Systems resultiert und ob hieraus wirklich eine «Erfolgsstory» entstanden ist, wie viele Beobachter meinen, wird abschließend geprüft.

Heidelberg, im Oktober 2015

I. Die Staatsverfassung der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland zählt zum exklusiven Kreis der seit mehreren Jahrzehnten stabilen demokratischen Verfassungsstaaten. Ihm gehören nur rund drei Dutzend Länder an.² Das ist ein bemerkenswerter Erfolg für ein Land, dem in seinem Entstehungsjahr, 1949, nur wenige eine stabile Demokratie zugetraut hatten, weil die Erblasten des NS-Staates und der Kriegszerstörung zu groß und die innen- und außenpolitischen Herausforderungen zu gewaltig zu sein schienen. Dass Deutschlands zweiter Anlauf zur Demokratie gelang, hat viele Ursachen. Zu ihnen gehört die vollständige Diskreditierung der NS-Diktatur. Für eine «Dolchstoßlegende» war im Unterschied zur Lage nach dem Ersten Weltkrieg kein Platz mehr. Zugute kam Westdeutschland – als Folge des aufkommenden Ost-West-Konflikts – eine allmählich weitsichtigeren Politik der westlichen Siegermächte: Sie öffneten dem westdeutschen Teilstaat die Tür zur Teilhabe an den inter- und supranationalen Organisationen des Westens. Zugute kam Westdeutschlands Demokratie ferner die abschreckende Erfahrung der sozialistischen Diktatur, die in der Sowjetischen Besatzungszone und ab 1949 in der Deutschen Demokratischen Republik auf den Bajonetten der Roten Armee von den Kadern der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED), ihrer Gefolgschaft und Mitläufern auf- und ausgebaut wurde. Verantwortlich für die Verwurzelung der Demokratie in der Bundesrepublik wurde nicht zuletzt das «Wirtschaftswunder», der atemberaubende wirtschaftliche Aufschwung vor allem der 1950er und 1960er Jahre. Mit ihm wurde die Wahlkampfformel «Wohlstand für alle» – sie stammte vom damaligen Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard – für die große Mehrheit der Bürger fassbar: Die Beschäftigung wuchs, die Zahl der Arbeitslosen nahm rasch ab, die Erwerbseinkommen

stiegen, die Konsumchancen wurden größer, und der Auf- und Ausbau der Sozialpolitik und andere Marktkorrekturen von der Agrar- bis zur Wohnungspolitik sorgten auch für eine Steigerung des Lebensstandards bei denen, die mit marktwirtschaftlichen Mitteln alleine nicht mitgekommen wären.

Zur Demokratieverwurzelung trug auch die Verfassung der Bundesrepublik bei, ihr Grundgesetz vom 23.5.1949 mitsamt seinen späteren Änderungen. Das Grundgesetz – die Bezeichnung sollte das Provisorium bis zur Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten betonen – atmete den Geist einer antitotalitären Staatsverfassung. Seine Leitideen der Machtaufteilung, der Kontrolle der Staatsgewalten und des Grundrechtsschutzes verwiesen zusammen mit dem alsbald wirkungsmächtigen Bundesverfassungsgericht die Politik in ihre rechtlichen Grenzen. Stärker als in den meisten anderen demokratischen Verfassungsstaaten bestimmen in Deutschland mittlerweile die Verfassung und ihre Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht das «Spielregelwerk des Politischen».³ Aus diesem Grunde erlaubt die Staatsverfassung besonders aufschlussreiche Einblicke in Deutschlands politischen Betrieb. Deshalb beginnt die hier vorgelegte Analyse der Politik in Deutschland beim juristischen «Überbau» – und nicht bei seiner gesellschaftlichen oder seiner ökonomischen Basis.

I. Weichenstellungen für Rechtsstaat, Republik, Demokratie, Bundesstaat, Sozialstaat und den «offenen Staat»

Sechs grundlegende Weichenstellungen schrieben die Architekten des Grundgesetzes für den politischen Betrieb in der Bundesrepublik fest: Rechtsstaat, Republik, Demokratie, Bundesstaat, Sozialstaat und «offener Staat».

Mit der Vorgabe des Rechtsstaates knüpften die Verfassungsgeber wieder an liberaldemokratische verfassungspolitische Traditionen an. Rechtsstaat heißt Bindung der Staatsgewalten an Verfassung und Gesetz – nicht an Vorgaben einer Staatspartei, wie im Fall der DDR, oder an den «Führerbefehl», wie in

der nationalsozialistischen Diktatur. Rechtsstaat heißt ferner Trennung der Staatsgewalten – Exekutive, Legislative und Judikative – und ihre Ausbalancierung – im Unterschied zur Konzentration der Staatsgewalten, wie im NS-Staat und der DDR. Rechtsstaat bedeutet zudem richterliche Nachprüfbarkeit der Handlungen der Legislative und Exekutive, und zwar Nachprüfung durch fachgeschulte unabhängige Richter, nicht durch willfähige Laienrichter. Nicht zuletzt legt der Rechtsstaat ein Rückwirkungsverbot fest: Niemand darf auf der Basis eines Gesetzes bestraft werden, das zum Zeitpunkt der fraglichen Tat nicht in Kraft war. Der Rechtsstaat ist der Gegenbegriff zum «Gewalt-Staat»: rechtliche Zählung und geordnete Einhegung der politischen Gewalt ist seine Leitidee. Das soll vor der Entwicklung der Staatsverfassung zum «Leviathan», dem autoritären Staat, oder zum «Behemoth», dem Staat des Bürgerkriegs schützen, um zwei Schlüsselbegriffe von Thomas Hobbes' Staatslehre in Erinnerung zu rufen. Zudem soll der Rechtsstaat ein «sozialer Rechtsstaat» sein, so die Kompromissformel in Artikel 28 des Grundgesetzes. Eine folgenreiche Weichenstellung! Denn der «soziale Rechtsstaat» sieht im Unterschied zum bloß «liberalen Rechtsstaat» nicht nur den Schutz der Freiheits- und der Eigentumsrechte vor, sondern auch Eingriffe in die Güterordnung zwecks sozialen Ausgleichs!

Die Architekten des Grundgesetzes schrieben ferner eine Republik vor. Das bedeutet eine nichtdespotische Herrschaftsordnung, einen Freistaat, der die Staatsgewalt an die Verfassung bindet und auf Volkssouveränität beruht. Und es bedeutet eine Staatsform, in der die Regierungen durch Wahl für eine begrenzte Zeitspanne bestellt werden – im Unterschied zur Monarchie, in der die Staatsführung durch Erbfolge oder Wahl in der Regel auf Lebenszeit bestellt wird.

Das Grundgesetz verlangt außerdem eine Demokratie, und zwar mit parlamentarischem Regierungssystem, also mit einer Regierung, die aus dem Parlament hervorgeht und von ihm abberufen werden kann. Das ist die Absage an den Präzidentialisismus wie in den USA und die Abgrenzung zum Semipräzidentialisismus wie in Frankreich, wo ein starker Regierungschef und

ein starker Staatspräsident koexistieren. Deutschlands Staatsverfassung sieht hingegen eine Demokratie mit starkem Bundeskanzler und schwachem Präsidenten vor, eine Art «Kanzlerdemokratie», so der in der Adenauer-Ära geprägte Begriff. Zudem hat die Repräsentativdemokratie Vorfahrt – und nicht die Direktdemokratie wie in der Schweiz. Überdies schreibt das Grundgesetz erstmals in der deutschen Verfassungsgeschichte den politischen Parteien eine aktive Rolle in der Politik zu: «Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit». So bestimmt es der Artikel 21 des Grundgesetzes. Allerdings enthält er auch strenge Auflagen für die innere Verfassung der Parteien: insbesondere freie Wahl, innerparteiliche Demokratie und öffentliche Rechenschaftslegung über Herkunft der Parteifinzen und Parteivermögen.

Ferner setzten die Architekten des Grundgesetzes auf eine zur Selbstverteidigung befähigte «militante» oder «wehrhafte Demokratie». Insbesondere ist dabei an das Verbot verfassungsfeindlicher Organisationen und die Verwirkung von Grundrechten von Verfassungsgegnern gedacht – und zwar jeweils durch Beschluss des Bundesverfassungsgerichts. Auch das unterscheidet die Bundesrepublik von der Weimarer Republik, die äußerste Toleranz, letztlich selbstzerstörerische Offenheit auch für Demokratiegegner wahrte.

Die Demokratie der Bundesrepublik gründet zudem auf Grundrechten, d. h. auf der Anerkennung freiheitlicher Bürgerrechte und der Menschenrechte. Die Grundrechtsbindung zieht besonders enge Grenzen für das Tun und Lassen der Staatsgewalten und für die Demokratie insgesamt: Auch demokratische Entscheidungen müssen die Grundrechte respektieren. Zudem wäre eine «Volksdemokratie» nach Art des SED-Staates der ehemaligen DDR mit den Grundrechten unverträglich.

Ebenso wichtig ist – viertens – die verfassungspolitische Vorgabe eines Bundesstaates. Mehr noch: Die Verfassungsgeber versahen den Bundesstaat mit einer Ewigkeitsgarantie. Diese Weichenstellung schreibt auf Dauer einen polyzentristischen Staat vor. Dieser besteht aus den Gliedstaaten, den Ländern und ihrem Zusammenschluss im Bund – im Unterschied zum Ein-

heitsstaat, wie in Großbritannien, Frankreich oder Schweden, der diese vertikale Machtaufteilung nicht kennt. Mit der Parteinahme für den Bundesstaat knüpften die Verfassungsgeber an Staatstraditionen an, die im deutschsprachigen Raum tief verwurzelt sind. Zu diesen Traditionen gehören Machtaufteilung, Minderheitenschutz und Integration heterogener Gesellschaften – bei gleichzeitiger Wahrung relativer Autonomie und gesicherter Mitwirkungsrechte der Gliedstaaten – sowie ein exekutivlastiger Bundesstaat. Auf Bundesebene wirken die Länder nämlich mit großem Einfluss an der Gesetzgebung des Bundes mit, und zwar über den Bundesrat. Doch im Bundesrat sitzen nicht gewählte Volksvertreter der Länder, wie im Senat der USA, sondern Repräsentanten der Länderregierungen.

Ferner gaben die Verfassungsarchitekten dem Bundesstaat eine sozialpolitische Verpflichtung mit auf den Weg: Er soll ein «sozialer Bundesstaat» sein, so legt der Artikel 20 des Grundgesetzes fest. Die Staatstätigkeit wird durch diese Vorgabe und andere Verfassungsartikel auf ein «soziales Staatsziel» (Hans F. Zacher) verpflichtet – die fünfte Weichenstellung. Gewiss: Vom Sozialstaatsprinzip ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich die Rede, aber präsent ist es dennoch. So fordert der Artikel 20 den «sozialen Bundesstaat» und der Artikel 28 den «sozialen Rechtsstaat». Zudem gebietet der Artikel 72 des Grundgesetzes «die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet» – und bis 1994 hatte er gar die «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse» verlangt.

[...]