

Unverkäufliche Leseprobe



Manfred G. Schmidt
Das politische System Deutschlands

560 Seiten, Paperback
ISBN: 978-3-406-60390-7

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	15
Teil I: Politische Institutionen, Akteure und Willensbildung	19
Kapitel 1: Die Staatsverfassung der Bundesrepublik Deutschland	19
1. Ein langer «Weg nach Westen» – über viele Regimewechsel hinweg	20
2. Alte und neue Pfade der Verfassungspolitik	23
3. Verfassungspolitische Weichenstellungen	26
4. Verfassung und Verfassungswirklichkeit	32
5. Resultate der Staatsverfassung	34
6. Strukturen politischer Herrschaft in der Bundesrepublik Deutschland	40
Kapitel 2: Wahlrecht und Wahlsystem	43
1. Wahlberechtigung und Wahlalter	43
2. Das Wahlsystem bei Bundestagswahlen	44
3. Bewertungen der personalisierten Verhältniswahl	50
4. Wahlrechtsreform?	52
Kapitel 3: Wähler und Wahlverhalten	54
1. Die soziale Zusammensetzung der Wählerschaft	54
2. Wahlbeteiligung	59
3. Die Stimmenverteilung auf die politischen Parteien	61
4. Wählerverhalten: beweglicher als zuvor	64

5. Milieubindungen und Parteiidentifikation	72
6. Bundestags- und Landtagswahlen im Vergleich	77

Kapitel 4: Politische Parteien und Parteiensystem 80

1. Politische Parteien	81
1.1 CDU/CSU	83
1.2 SPD	87
1.3 FDP	90
1.4 Bündnis 90/Die Grünen	92
1.5 Die Linke	93
1.6 Parteimitglieder	96
2. Parteiensystem	96
2.1 Zahl der Parteien, Fragmentierungsgrad, Dominanz und Oppositionsoptionen	96
2.2 Trend zum «polarisierten Pluralismus»?	97
2.3 Konfliktlinien	99
2.4 Policy-Positionen der Parteien	100
2.5 Koalitionen	104
2.6 Regierungswechsel	106

Kapitel 5: Intermediäre Organisationen: Interessenverbände und Massenmedien 108

1. Die organisierte Gesellschaft	108
2. Herrschaft der Verbände? Die Lehre von den «Großen Vier»	112
3. Teils korporatistische, teils pluralistische Staat- Verbände-Beziehungen – aber kein «Verbändestaat» ...	121
4. Massenmedien als «Vierte Gewalt»?	128

Kapitel 6: Vom «negativen Parlamentarismus» zum parlamentarischen Regierungssystem 136

1. Ein parlamentarisches Regierungssystem der republikanischen Form – mit Parteiendominanz	136
---	-----

2. Die soziale und die parteipolitische Zusammensetzung des Deutschen Bundestags	140
3. Abstimmungsregeln – Parteienpolitik zwischen Mehrheitsdemokratie und Großer Koalition	146
4. Funktionen des Deutschen Bundestages	150
4.1 Wahlfunktion	150
4.2 Gesetzgebung	152
4.3 Kontrollfunktionen	156
4.4 Interessenartikulation und Kommunikation	157
4.5 Oppositionsfunktion	159
5. Das mächtigste Parlament auf dem Kontinent?	162

**Kapitel 7: Regieren im «halbsouveränen Staat»: Struktur,
Machtressourcen und politische Zusammensetzung
der Exekutive des Bundes**

1. Die Bundesregierung	167
1.1 Amt und Person der Bundeskanzler	167
1.2 Eine «Kanzlerdemokratie»?	172
2. Der Bundespräsident	180
3. Machtressourcen und Machtbegrenzungen der Bundesregierung	186
3.1 Strukturelle Machtressourcen: Kompetenzen, Teilhabe an den Staatsfinanzen, Verwaltungsführung	186
3.2 Machtbegrenzungen – warum Alleingänge für Bundesregierungen schwierig sind	189
3.3 Der Staat der vielen Vetospieler und Mitregenten ..	194
4. Bildung, Stabilität und Auflösung von Bundesregierungen	195
5. Die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierungen	197

Kapitel 8: Regieren im «halbsouveränen Staat»:	
Politik im Bundesstaat	200
1. Die Bundesländer	200
2. Mitregent und Vetospieler: der Bundesrat	202
2.1 Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung	206
2.2 Mitwirkung der Länder bei Verwaltung, Wahlen und Krisenmanagement	211
3. Der unitarische Bundesstaat	212
4. Polyzentrismus, Fragmentierung und Politikverflechtung	213
5. Hoher Kooperationsbedarf und Dauerwahlkampf	216
6. Sozialstaatsföderalismus	217
7. Deutschlands Bundesstaat im Vergleich	218
8. Die Föderalismusreformen I und II	220
Kapitel 9: Regieren mit Richtern	224
1. Verfassungspolitische Grundlagen und Organisation der Judikative	224
2. Die Einrichtungen der Judikative und ihre bundesstaatliche Strukturierung	226
3. Das Bundesverfassungsgericht	228
3.1 Struktur des Karlsruher Gerichts	228
3.2 Politische Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts	240
3.3 Ein «Richterstaat»?	240
4. Die Judikative zwischen Nationalstaat und Europäischer Union	245
5. Suprematie des Rechts?	246
Kapitel 10: Deutschlands politische Führungsschicht.	248
1. Wer regiert Deutschland?	248
2. Zusammensetzung und Rekrutierung der Führungsschicht	249
2.1 Kontinuitätsbrüche	249

2.2	Rekrutierung von männlichen und weiblichen Führungskräften	251
2.3	Soziale Herkunft – Kontinuität und Diskontinuität	252
2.4	Professionalisierung	256
3.	Werte, Gruppenzugehörigkeit und Zielvorstellungen ..	258
3.1	Wertorientierung und Ziele	259
3.2	Parteinähe und Parteimitgliedschaft	260
3.3	Ost-West-Unterschiede	261
3.4	Einstellungen zur Demokratie	263
4.	Verschiebungen im Aufbau der politischen Generationen	264

**Kapitel II: Zwischenbilanz: Deutschlands politische
Institutionen und Willensbildungsstrukturen im Vergleich.... 268**

1.	Eine entwickelte, fest verwurzelte Demokratie	269
2.	Parlamentarisches Regierungssystem der republikanischen Form mit Kanzlerdominanz	270
3.	Repräsentativdemokratie mit direktdemokratischer Ergänzung überwiegend in den Ländern und Gemeinden	271
4.	Mischung aus Mehrheitsdemokratie und Verhandlungsdemokratie	272
5.	Vielebenensystem	274
6.	Ein gemäßigt polarisiertes Mehrparteiensystem mit zwei Sozialstaatsparteien im Zentrum	275
7.	Hohe Mitregenten- und Vetospielerdichte und weit ausgebaute Konstitutionalisierung der Politik	276
8.	Koexistenz unterschiedlicher Konflikt- regelungsmuster	277
9.	Dynamischer politischer Input	278
10.	Input-Output-Stress?	280

Teil II: Politikfelder	283
Einleitung	283
Kapitel 12: Außenpolitik:	
Vorfahrt für Handelsstaat und Zivilmacht	284
1. Außenpolitik im Zeichen des Ost-West-Konflikts und des «Sonderkonflikts» mit der Sowjetunion	289
2. Bilanz der Außenpolitik nach 40 Jahren: die Herausbildung einer «Zivilmacht»	302
3. Rahmenbedingungen und Ressourcen der deutschen Außenpolitik seit 1990	303
4. Eine neue deutsche Außenpolitik nach 1990?	306
5. Parteienwettbewerb, Exekutivmacht und Domestizierung in der Außenpolitik	312
Kapitel 13: Politik mit Zweidrittelmehrheiten:	
Änderungen des Grundgesetzes	321
1. Zweidrittelmehrheiten und die Praxis der Grundgesetzänderungen	321
2. Bewertungen der Verfassungsänderungen	326
3. Die Politik der Verfassungsänderungen	328
4. Verfassungsänderungen im internationalen Vergleich ..	331
5. Zeitverzögerungen und Nichtentscheidungen	333
Kapitel 14: Staatsfinanzen	336
1. Wachsende Staatshaushalte: Vom Wiederaufbau zum Wohlfahrtsstaat	337
2. Die Finanzierung der Staatsaufgaben: der verschuldete «Steuer-» und «Sozialabgabenstaat» ..	340
3. Staatsfinanzen im Bundesstaat	343
4. Deutschlands Staatsfinanzen im internationalen Vergleich	352
5. Determinanten der Staatsquote	355
6. Schlussfolgerungen	360

Kapitel 15: Wirtschaftsverfassung und wirtschaftspolitische Ergebnisse	364
1. Die Wirtschaftsverfassung	364
2. Wirtschaftspolitische Ergebnisse: Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit und Inflation . .	376
Kapitel 16: Sozialpolitik	384
1. Strukturen des deutschen Sozialstaats zu Beginn des 21. Jahrhunderts	384
2. Entwicklung der Sozialpolitik seit 1949	387
3. Antriebs- und Bremskräfte der Sozialpolitik	391
4. Wirkungen	399
Kapitel 17: Bildungspolitik	403
1. Der Einfluss des Politik-Erbes	405
2. Wirtschaftskraft, Bevölkerung im Ausbildungsalter und Bildungsbeteiligung	408
3. Politisch-kulturelle, arbeitsmarktökonomische und parteipolitische Fundamente der öffentlichen Bildungsausgaben	409
4. Föderalismus und Finanzierungskonkurrenz der öffentlichen Bildungsausgaben	412
5. Die Staat-Markt-Arbeitsteilung bei der Bildungsfinanzierung	415
6. Bilanz	416
Kapitel 18: Umweltpolitik	421
1. Der späte Einstieg in die zentralstaatliche Umweltpolitik	421
2. Phasen der neuen Umweltpolitik des Bundes	423
2.1 Die Etablierungsphase: 1969–1973	424
2.2 Die zweite Phase: 1974–1982	426
2.3 Die dritte Phase: 1982–1998	428

2.4	Rot-grüne Umweltpolitik: 1998–2005	432
2.5	Umweltpolitik der zweiten Großen Koalition und unter «Schwarz-Gelb»	436
3.	Warum die Umweltpolitik viel später als die Sozialpolitik institutionalisiert wurde	438
4.	Deutschlands Umweltpolitik im internationalen Vergleich	440
5.	Ungelöste Aufgaben	444
Kapitel 19: Die Politik des «mittleren Weges»		446
1.	Der «mittlere Weg»	446
2.	Institutionelle Bedingungen und Reproduktions- mechanismen des «mittleren Weges» vor 1990	449
3.	Leistungsprofile des «mittleren Weges» vor und nach 1990	453
3.1	Ungleichgewicht zwischen Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik und Beschäftigung	455
3.2	Verluste bei der Preisstabilitätspolitik	457
3.3	Kontinuität des «Steuer-» und «Sozialabgabenstaates» – mit kleinerem Staatsdienstlerheer und Nebenfolgen	459
3.4	Fragilere Strukturen des delegierenden Staates	461
3.5	«Mittlerer Weg» oder Liberalisierung des deutschen Kapitalismus?	464
4.	Warum weiter auf dem «mittleren Weg»?	465
Teil III: Bilanz		469
Kapitel 20: Leistungen und Mängel der Politik in Deutschland		469
1.	Einleitung	469
2.	Leistungen und Defizite: institutionen- und prozessbezogene Messlatten	470
2.1	Vorgaben des Grundgesetzes	470
2.2	Politische Unterstützung	473
2.3	Machtwechsel	475

2.4	Integration der Opposition	477
2.5	Machtaufteilung und Machtfesselung	477
3.	Politikproduktion und Politikresultate	479
3.1	Freiheit, Sicherheit und Wohlfahrt	479
3.2	Zur Problemlösungsfähigkeit der Politik in Deutschland	482
3.3	Fehlerkorrekturfähigkeit und Zukunftstauglichkeit	488
3.4	Lernfähigkeit	492
4.	Ungelöste Probleme	495
5.	Fazit	498

Verzeichnis der zitierten Quellen und Literatur	501
---	-----

Register	554
----------------	-----

Originaldokument

© Verlag C.H. Beck

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Wahlbeteiligung und Zweitstimmenverteilung bei den Bundestagswahlen seit 1949	63
Tabelle 2:	Wählerverhalten bei der Bundestagswahl 2009	68
Tabelle 3:	Die Mandatsverteilung im Deutschen Bundestag seit 1949	145
Tabelle 4:	Die Bundeskanzlerwahlen seit 1949	173
Tabelle 5:	Die Wahl der Bundespräsidenten seit 1949	183
Tabelle 6:	Die Bundesländer im Vergleich	205
Tabelle 7:	Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, Antragsberechtigte und Adressaten	233
Tabelle 8:	Der Generationswandel in der Führungsschicht der Bundesrepublik Deutschland	264
Tabelle 9:	Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich	377

TEIL I

Politische Institutionen, Akteure und Willensbildung

Kapitel I Die Staatsverfassung der Bundesrepublik Deutschland

Deutschland ist das Land der häufigen politischen Umbrüche. Allein im 20. Jahrhundert durchlebte es mehr fundamentale Regimewechsel als jede der heutzutage etablierten Demokratien. Der Wandel von der konstitutionellen Monarchie zur Weimarer Republik nach dem Ende des Ersten Weltkrieges mündete in eine umstrittene, instabile Demokratie.¹ Sie wurde schon 14 Jahre später – 1933 – von der nationalsozialistischen Diktatur abgelöst. Diese steuerte Deutschland innen- und außenpolitisch in die «Katastrophe»². Nach dem Zusammenbruch der NS-Diktatur 1945 folgten die «Jahre der Besetzung»³. Nun gabelten sich die Wege für rund vier-einhalb Jahrzehnte. In der Sowjetischen Besatzungszone marschierte die Sowjetische Militäradministration im Verein mit der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) in einen diktatorischen Sozialismus. In den westlichen Besatzungszonen hingegen wurde – nach dem Ende der «kriegerischen Okkupation»⁴ eines «besiegten Feindstaates»⁵ – der Boden für eine föderative verfassungsstaatliche Demokratie bereitet. Das geschah zunächst in einer

1 Ullrich 2009.

2 Kielmansegg 2000.

3 Benz 1999, Eschenburg 1983.

4 Litchfield u. a. 1953: 12–19, 120.

5 So die US-amerikanische Besatzungsdirektive JCS 1067 vom 26. April 1945: «Deutschland wird nicht besetzt zum Zwecke seiner Befreiung, sondern als ein besiegter Feindstaat» (zit. n. Stöver 2006: 233).

«Liberalisierungsdiktatur»⁶, die von den westlichen Besatzungsmächten gelenkt wurde und auf die Unterstützung insbesondere der christdemokratischen, sozialdemokratischen und liberalen Parteien der westdeutschen Länder setzte. Mit den Landtagswahlen vor 1949 und der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 begann der zweite Anlauf zur Demokratie in Deutschland. Er blieb zunächst auf den Westen des geteilten Landes beschränkt. In seinem Ostteil wurde noch im selben Jahr die Deutsche Demokratische Republik (DDR) gegründet. Diese stand im Zeichen des Aufbaus einer Diktatur, die an sowjetische Traditionen sowie an kommunistische und linkssozialistische Konzepte der Weimarer Republik anknüpfte und den «SED-Staat»⁷ schuf. Die Teilung Deutschlands in West und Ost wurde 41 Jahre später durch die Herstellung der staatsrechtlichen Einheit Deutschlands beendet. Mit ihr hörte die DDR zu existieren auf. Nun konnten West- und Ostdeutschland im Verfassungsgewande der Bundesrepublik zusammenwachsen. Diese Konturen einer neuen Staatlichkeit hatte sie schon vor 1990 entwickelt und seither noch weiter ausgebaut: Als «offener Staat»⁸ übertrug sie in großem Umfang Souveränitätsrechte auf inter- und supranationale Organisationen, wie insbesondere ihre Mitwirkung an der europäischen Staatengemeinschaft und ihre Mitgliedschaft in der NATO zeigen.

I. Ein langer «Weg nach Westen» – über viele Regimewechsel hinweg

Deutschland hat einen «langen Weg nach Westen»⁹ hinter sich, einen langen Weg hin zu einer verfassungsstaatlichen Demokratie. Mittlerweile aber zählt das Land zu den seit mehreren Dekaden stabilen liberalen Demokratien. Diesem Kreis gehören, selbst bei großzügiger Zählung, nicht mehr als rund drei Dutzend Staaten an: ne-

6 Niethammer 1973: 178, vgl. Litchfield u. a. 1953, Gerhardt 2005.

7 Schroeder 1998.

8 Di Fabio 1998.

9 Winkler 2002.

ben den nordamerikanischen und den westeuropäischen Ländern beispielsweise auch Japan und Australien.¹⁰ Die Mitgliedschaft in diesem exklusiven Klub ist ein Erfolg der Bundesrepublik Deutschland, den in ihrem Geburtsjahr kaum jemand erwartet hatte.¹¹ Zu groß schienen dafür die Erblasten des NS-Staates zu sein, zu schwer die Hinterlassenschaften des Krieges und der Kriegsfolgen, zu schmal die wirtschaftliche Basis, zu negativ die Erfahrungen mit der Demokratie der Weimarer Republik und zu gewaltig die innen- und außenpolitischen Herausforderungen des neuen, noch unter dem Besatzungsstatut stehenden Staates.

Dass Deutschlands zweiter Anlauf zur Demokratie dennoch glückte, im Gegensatz zum ersten Versuch, der mit der Auflösung der Weimarer Republik endete, hat viele Ursachen.¹² Zu ihnen gehört die vollständige öffentliche Diskreditierung der NS-Diktatur. Für eine «Dolchstoßlegende» war 1945 im Unterschied zu 1918/19 kein Platz mehr. Zugute kam der Bundesrepublik Deutschland – vor allem infolge des aufbrechenden Ost-West-Konflikts – eine weitsichtigeren Politik der westlichen Siegermächte als 1918/19: Diese eröffnete dem westdeutschen Teilstaat die Chance der Teilhabe an den inter- und supranationalen Organisationen des Westens. Zugute kam ihm überdies das abschreckende Beispiel der sozialistischen Diktatur, die in der Sowjetischen Besatzungszone und in der DDR auf den Bajonetten der Roten Armee von den Kadern der SED, ihrer Gefolgschaft und ihren Mitläufern errichtet wurde. Verantwortlich für die Verwurzelung der Demokratie in der Bundesrepublik waren nicht zuletzt das «Wirtschaftswunder», der in der deutschen Geschichte beispiellose wirtschaftliche Aufschwung vor allem der 1950er und 1960er Jahre, und eine Sozialpolitik, die tatkräftig zum Abbau der Hypotheken der NS-Diktatur, des Krieges und der Nachkriegszeit beitrug. Durch Wirtschaftsaufschwung und Sozialpolitik wurde «Wohlstand für alle»¹³, so die griffige Formel des damaligen Bundeswirtschaftsministers Ludwig Erhard, für

¹⁰ Lijphart 1999.

¹¹ Vgl. z. B. Neumann 1978.

¹² Vgl. Lepsius 1993a, Wehler 2008, Wolfrum 2006.

¹³ Erhard 1957.

die große Mehrheit der Bürger fassbar. Das kam der Anerkennungswürdigkeit der demokratischen Staatsform und ihrer faktischen Anerkennung zugute.

Demokratiefördernd wirkten auch Mechanismen des politischen Systems. Dieses begünstigte stabile Regierungen und integrierte die parlamentarische Opposition. Insbesondere aufgrund der Gliederung in Bund und Länder hatte jeder Verlierer einer Bundestagswahl die Chance, durch Siege bei Landtagswahlen in den Ländern an die Regierung zu gelangen und gegebenenfalls über den Bundesrat auch im Bund mitzuregieren. Dieser Mechanismus trug maßgeblich zur Einbindung der Opposition bei, entschärfte den Nullsummenspielcharakter von Wahlen im Lande, erleichterte dem Wahlverlierer die Akzeptanz der Niederlage und milderte somit die hohe Spannung zwischen den parteipolitischen Lagern. Zur Demokratieverwurzelung trug auch die Verfassung bei – das «Grundgesetz» vom 23. Mai 1949 mitsamt seinen Änderungen. Das Grundgesetz definiert das verfassungsrechtliche Spielregelwerk der Politik in der Bundesrepublik. Es tut dies in einer Weise, die für Machtaufteilung sorgt, die zugleich Interessenausgleich sowie Kompromiss-suche fördert, und die der Verfassung und ihrer Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht die höchste Autorität beimisst. Beides – die verfassungspolitischen Vorgaben des Grundgesetzes und die Verfassungsauslegung durch das Bundesverfassungsgericht – werden in hohem Maße akzeptiert, und zwar in der Politik ebenso wie in der Gesellschaft und der Wirtschaft.

Weil das so ist, erlaubt die Analyse der Staatsverfassung und der Verfassungsgerichtsbarkeit besonders aufschlussreiche Einblicke in den politischen Betrieb des heutigen Deutschlands. Deshalb beginnt dieses Buch beim verfassungsrechtlichen und politischen «Überbau» – und nicht bei der wirtschaftlichen «Basis» oder bei der Gesellschaft, so wichtig diese als Rahmenbedingungen der Politik auch sind.¹⁴

¹⁴ Siehe die Kapitel 3 und 15.

2. Alte und neue Pfade der Verfassungspolitik

An der verfassungspolitischen Willensbildung für Westdeutschland wirkten viele mit – nicht nur die Alliierten, wie die von rechter und linker Seite vertretene Auffassung nahelegt, das Grundgesetz sei auf den Bajonetten der Besatzungsmächte entstanden. Sicherlich hatten die Westalliierten die Initiative zur Verfassungsbildung ergriffen. Zweifellos hatten sie verfassungspolitische Vorgaben festgeschrieben: liberaldemokratisch, konstitutionalistisch und föderalistisch musste die westdeutsche Staatsverfassung sein, und die Wiedergeburt eines starken Staates sollte sie verhindern. Zudem hatten die Westalliierten in die verfassungspolitische Willensbildung massiv eingegriffen. Doch Entwurf, Beratung und Erstellung der Verfassung, die Beschlussfassung über sie und ihre Annahme in den Parlamenten waren das Werk deutscher Verfassungsspezialisten und Politiker. Auch der Name der Verfassung – «Grundgesetz» – offenbart dies. Er sollte das Provisorium der Verfassung betonen, solange Deutschland geteilt war.

Die Weichenstellungen des Grundgesetzes spiegelten die Bestrebungen der Siegermächte wie auch der Landespolitiker wider, den neuen deutschen Staat in enge Grenzen zu verweisen. Starke Länder, ein schwacher Zentralstaat sowie mächtige Barrieren gegen den Wiederaufstieg eines Machtstaates – das waren zentrale politische Leitideen auf beiden Seiten. Die Architekten des Grundgesetzes knüpften zudem an Traditionen liberaler Verfassungstheorien aus Westeuropa und Nordamerika an: Die liberaldemokratischen Strukturen, die Konstitutionalisierung der Demokratie und die Stärkung der Grundrechte zeugen hiervon. Unübersehbar waren die Lehren, die aus der politischen Geschichte Deutschlands von 1919 bis 1945 und in Abgrenzung zum DDR-Sozialismus gezogen wurden: Sie liefen auf einen Institutionenneubau hinaus, der von einem antitotalitären «Geist der Gesetze» durchweht und vom Bestreben, Strukturängel der Weimarer Reichsverfassung zu vermeiden, geprägt war.¹⁵ Auf dieser Basis wurden die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht festgeschrieben und somit ein «Grund-

15 Fromme 1999.

rechtstaat»¹⁶ geschaffen. Hierauf gründet auch die Einrichtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit als Hüter und Deuter der Verfassung. Und hier liegt zudem der Beweggrund für die Entscheidung, die verfassungspolitische Position des Bundespräsidenten zu schwächen und das Amt des Bundeskanzlers zu stärken.

Das Grundgesetz spiegelt den Ausgleich zwischen unterschiedlichsten Bestrebungen wider. Der Zwang zum Kompromiss war groß, denn die Verfassung musste die Zustimmung der politischen Parteien, der Landtage und der westlichen Siegermächte erlangen. Schon an den Beratungen des Herrenchiemseer Verfassungskonvents war je ein stimmberechtigter Vertreter der Länder beteiligt.¹⁷ Komplizierter als im Verfassungskonvent verlief die Willensbildung im Parlamentarischen Rat, der für die Ausarbeitung des Grundgesetzes zuständigen, erstmals am 1. September 1948 einberufenen Versammlung, die am 8. Mai 1949 das Grundgesetz mit Zweidrittelmehrheit beschloss. Der Parlamentarische Rat bestand aus 65 von den elf Landtagen der Westzonen gewählten Abgeordneten sowie aus fünf Vertretern Berlins, das unter dem Viermächtestatus stand und dessen Vertreter deshalb nur mit beratender Stimme teilnahmen. Die Willensbildung im Parlamentarischen Rat stand im Zeichen der innerdeutschen Politik und des ständigen Dialogs mit den drei westlichen Militärgouverneuren, die über ihre Verbindungsoffiziere die Verhandlungen des Rates beaufsichtigten – mit Vergünstigungen und nachrichtendienstlichen Mitteln, auch mit Telefonabhörung.¹⁸

Die parteipolitische Machtverteilung im Parlamentarischen Rat nahm die Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien nach 1949 weit-

16 Batt 2003: 32.

17 Der Herrenchiemseer Konvent war der Sachverständigenausschuss, der, auf der Basis der von den Alliierten in den Frankfurter Dokumenten vom 1. Juli 1948 niedergelegten Vorgaben, Vorschläge für die Verfassung des westdeutschen Teilstaates unterbreitete. Der Konvent war von der Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder als Antwort auf die Vorgaben der Alliierten bestellt worden. Er tagte vom 10. bis zum 23. August 1948. Seine Vorschläge gingen in die Beratungen des Parlamentarischen Rates ein.

18 Schwarz 1986: 591.

gehend vorweg – abgesehen von den drei kleinsten Parteien: Auf die CDU/CSU und die SPD entfielen im Parlamentarischen Rat jeweils 27, auf die FDP fünf und auf die Deutsche Partei, das Zentrum und die Kommunistische Partei Deutschlands je zwei Sitze. Zur absoluten Mehrheit war folglich eine Koalition unabdingbar und zur Zweidrittelmehrheit eine Große Koalition aus Unionsparteien und SPD – so wie später auch im Falle fast aller Verfassungsänderungen.¹⁹

Diese Kräfteverteilung, die Hürden für die Mehrheit und die besatzungspolitischen Rahmenbedingungen erzwangen im Parlamentarischen Rat folgenreiche Kompromisse. Die Dominanz der Ländervertreter und das Streben der Alliierten nach einem schwachen Zentralstaat fanden ihren Niederschlag in einem Bundesstaat mit schwachem Zentrum und wechselseitiger Abhängigkeit von Bund und Ländern. Ferner wurden Kirchen und Gewerkschaften von der Verfassung besser bedacht als beispielsweise die Verbände der Unternehmer und die Beamtenschaft. Die Letzteren galten weithin als Gegner der Weimarer Republik oder als Träger oder Parteigänger des NS-Staates. Dass schließlich dem Grundgesetz von 1949 die Wehr- und die Notstandsverfassung fehlten und es somit den Ernstfall ausgeklammert habe, so das Urteil von mit Carl Schmitt liebäugelnden Staatsrechtslehrern, ist ohne die damals gegebene Suprematie der Alliierten nicht zu verstehen.

Von großer Durchschlagskraft war auch das Kräfte-Patt zwischen SPD und Unionsparteien. Es verlangte beiden Seiten Opfer ab: der SPD beispielsweise den Verzicht auf soziale Grundrechte und den Unionsparteien die Lossagung von der verfassungsrechtlichen Festschreibung konservativer Gesellschaftskonzepte. Das Kräfte-Patt zwischen SPD und CDU/CSU schlug sich zudem in der wirtschaftspolitischen Offenheit des Grundgesetzes nieder. Das Grundgesetz ist zwar «eine Sperre für den Sozialismus», so die Worte des späteren Bundespräsidenten Roman Herzog.²⁰ Doch schreibt es die Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums fest und

19 Die Ausnahme ist das 1. Wehrverfassungsgesetz, das der Bundestag am 26. Februar 1954 mit Zweidrittelmehrheit der Regierungsparteien CDU/CSU, FDP, DP, GB/BHE gegen 144 Stimmen der oppositionellen SPD verabschiedete. Vgl. Kapitel 13.

20 Herzog 1974.

erklärt Enteignungen für zulässig, sofern diese dem Wohle der Allgemeinheit dienen und angemessene Entschädigungen gezahlt werden. Überdies spiegelt das Grundgesetz einen Kompromiss der Demokratievorstellungen der großen Parteien wider: Die SPD liebäugelte mit einer sozialstaatlichen Mehrheitsdemokratie auf der Grundlage einer politisch regulierten, demokratisch verfassten Wirtschaft mit möglichst hohem Gemeinwirtschaftsanteil. Die bürgerlichen Parteien hingegen strebten nach einer institutionell gebändigten Demokratie mit hohen Barrieren gegen eine von Linksparteien getragene Mehrheitsherrschaft und setzten auf eine weitgehend privatautonome Wirtschaft.

3. Verfassungspolitische Weichenstellungen

Sechs grundlegende Weichenstellungen nahmen die Architekten des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat für den politischen Betrieb in der Bundesrepublik Deutschland vor: Rechtsstaat, Republik, Demokratie, Bundesstaat, Sozialstaat und einen, wie es später hieß, zu den internationalen und supranationalen Organisationen «offenen Staat».²¹

All diese Weichenstellungen fanden – nach langem Tauziehen – die erforderlichen Mehrheiten: Am 8. Mai 1949 nahm der Parlamentarische Rat das Grundgesetz mit 53 zu 12 Stimmen an – gegen sechs Stimmen aus der CSU und gegen je zwei Stimmen der Deutschen Partei, des Zentrums und der Kommunistischen Partei. Am 12. Mai 1949 stimmten die Militärgouverneure der westlichen Alliierten dem Grundgesetz mit gewissen Vorbehalten zu und setzten, wie in den Frankfurter Dokumenten angekündigt, zugleich das Besatzungsstatut in Kraft. Die Vorbehalte der Alliierten betrafen den Artikel 29 über die Neugliederung des Bundesgebietes und die Bestimmungen über die Zugehörigkeit Berlins zur Bundesrepublik. Im Zeitraum vom 18. bis 21. Mai 1949 wurde das Grundgesetz von den westdeutschen Landesparlamenten mit der im Artikel 144 vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit angenommen. Nur der baye-

21 Zu den Weichenstellungen Benz 1999, Eschenburg 1983, Niclaß 2009.

rische Landtag stimmte wegen unzureichender Berücksichtigung eines föderalen Staatsaufbaus mehrheitlich gegen die Verfassung, bekräftigte aber zugleich die Zugehörigkeit des Landes Bayern zur Bundesrepublik Deutschland durch Anerkennung der Rechtsverbindlichkeit des Grundgesetzes.²² Am 23. Mai 1949 wurde das Grundgesetz verkündet, und mit Ablauf dieses Tages trat es in Kraft. Zunächst galt die neue Verfassung nur für die Länder Baden, Bayern, Bremen, Großberlin (dort wurde es durch die Vorbehaltsrechte der Alliierten suspendiert), Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern (die seit 1952 zusammen mit Baden das Land Baden-Württemberg bilden). In anderen Teilen Deutschlands sollte das Grundgesetz nach deren Beitritt in Kraft treten. So geschah es im Saarland nach dessen Eingliederung in die Bundesrepublik 1957 und 1990 im Osten Deutschlands durch den Beitritt der Länder der DDR zur Bundesrepublik Deutschland.

Rechtsstaat Mit der Vorgabe des Rechtsstaates folgten die Verfassungsgeber des Grundgesetzes den Traditionen der europäischen und nordamerikanischen Verfassungstheorie und -praxis, mit denen die nationalsozialistische Diktatur gebrochen hatte. Rechtliche Zählung und geordnete Einhegung der politischen Gewalten sind Leitideen des Grundgesetzes, und die Verhinderung des «Leviathans»²³, des autoritären Staates, wie auch des «Behemoths»²⁴, des Unstaates, ist sein Programm. Rechtsstaat bedeutet vorrangige Bindung der Staatsgewalten an Verfassung und Gesetz – nicht an Vorgaben der Staatspartei, wie im Falle der DDR und der Sowjetunion, oder an den «Führerbefehl», wie im NS-Staat. Rechtsstaat heißt ferner Trennung und Ausbalancierung der Staatsgewalten – Exekutive, Legislative und Judikative – im Unterschied zu ihrer Konzentration wie im autoritären Staat oder ihrer Fusion wie im Totalitarismus. Rechtsstaat bedeutet zudem richterliche Nachprüf-

22 Hanns-Seidel-Stiftung 1995: 648, 462 f.

23 Hobbes 1984 (1651).

24 Hobbes 1991 (1682), Neumann 1973.

barkeit von Tun und Lassen der Legislative und der Exekutive durch fachgeschulte unabhängige Richter, nicht durch Laienrichter oder eine der Politik hörige Richterschaft. Ferner schreibt der Rechtsstaat ein Rückwirkungsverbot vor: Niemand darf auf der Basis eines Gesetzes bestraft werden, das zum Zeitpunkt der fraglichen Tat nicht in Kraft war. Der Rechtsstaat des Grundgesetzes sieht zudem die Gewährleistung persönlicher Grundrechte der Bürger vor, die ihrerseits die Legislative, die Exekutive und die Judikative als unmittelbar geltendes Recht binden.

Der Rechtsstaat kann, was viele übersehen, unterschiedliche Formen annehmen, etwa auch konstitutionell-monarchische. Ein demokratischer Rechtsstaat kam in Deutschland erstmals mit der Weimarer Reichsverfassung von 1919 zum Zuge. Dieser Weichenstellung folgten die Verfassungsgeber der Bundesrepublik und ergänzten sie durch Vorgabe eines «sozialen Rechtsstaates». So lautet der im Artikel 28 I des Grundgesetzes verankerte Kompromiss der bürgerlichen und der sozialdemokratischen Kräfte im Parlamentarischen Rat. Eine folgenreiche Weichenstellung! Denn im Unterschied zum liberalen Rechtsstaat will der «soziale Rechtsstaat» weit mehr als den Schutz der Freiheits- und Eigentumsrechte. Er sieht auch Eingriffe in die Güterordnung zwecks sozialen Ausgleichs vor.

Republik Die Architekten des Grundgesetzes richteten die Staatsverfassung zudem auf den «republikanischen Rechtsstaat» aus (Artikel 28 Grundgesetz). Damit wurde ein Begriff der Staatsformenlehre verwendet, der ursprünglich ein Gemeinwesen bezeichnete, in dem die politische Herrschaft in einer verfassten Herrschaftsordnung um des gemeinsamen Besten willen auszuüben war, im Gegensatz zur Despotie oder zur Oligarchie. Im engeren Sinn meint Republik einen Freistaat, der die Staatsgewalt an die Verfassung bindet und auf der Volkssouveränität beruht. Und im spezielleren Sinne benennt Republik eine Staatsform, in der das Staatsoberhaupt für eine begrenzte Zeitspanne gewählt wird – im Unterschied zur Monarchie, in der das Staatsoberhaupt durch Erbfolge oder Wahl in der Regel auf Lebenszeit bestellt wird.

Demokratie Das Grundgesetz verlangt außerdem eine demokratische Staatsverfassung²⁵, und zwar eine Demokratie mit parlamentarischem Regierungssystem, also mit einer Regierung, die aus dem Parlament hervorgeht und von ihm abberufen werden kann. Das ist die Abgrenzung von der Weimarer Reichsverfassung mit ihrem starken Präsidenten und die Absage sowohl an den Präzidentialisismus beispielsweise US-amerikanischer Spielart als auch an den Semipräzidentialisismus, bei dem sowohl der Regierungschef als auch der Staatspräsident an der Führung der Regierungsgeschäfte maßgeblich beteiligt sind, so wie in der Fünften Republik Frankreichs. Das Grundgesetz hingegen sieht eine Demokratie mit einem institutionell starken Bundeskanzler und einem institutionell schwachen Bundespräsidenten vor. Dies ist die verfassungsrechtliche Grundlage der «Kanzlerdemokratie»²⁶. Zudem hat die «betont antiplebiszitäre Haltung des Grundgesetzes»²⁷ der Repräsentativdemokratie Vorfahrt gegeben – nicht der Direktdemokratie, wie etwa in der Schweiz. Überdies schreibt das Grundgesetz den politischen Parteien eine aktive Rolle in der Politik zu – ein Novum in der deutschen Verfassungsgeschichte. «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 Wahlen und innerparteiliche Demokratie sowie öffentliche Rechenschaftslegung über Herkunft der Parteifinanzen und Parteivermögen.

Die Architekten des Grundgesetzes setzten überdies auf eine zur Selbstverteidigung befähigte Demokratie. Als «militante» oder «wehrhafte Demokratie» ging diese Weichenstellung in die Fachbegriffssprache ein. An das Verbot verfassungsfeindlicher Organisationen war dabei vor allem gedacht und daran, die Grundrechte von Verfassungsgegnern zu beschneiden – jeweils durch Beschluss des Bundesverfassungsgerichts. Auch das unterscheidet die Bundesrepublik von der Weimarer Republik, die äußerste Toleranz auch für Demokratiegegner gewahrt hatte.

25 Böckenförde 2004.

26 Niclauß 2004, Schwarz 1981.

27 Bauer 2003: 758.

Überdies basiert die Demokratie der Bundesrepublik auf Grundrechten, d. h. auf der Anerkennung freiheitlicher Bürgerrechte und der Menschenrechte. Die Grundrechtsbindung setzt dem Handeln der Staatsgewalten enge Grenzen. Auch demokratisch zustande gekommene Mehrheiten müssen die Grundrechte respektieren. «Mehrheitstyrannie» (im Sinne etwa des Verstoßes von Mehrheitsbeschlüssen gegen Grundrechte) ist unzulässig. Auch wäre eine «Volksdemokratie» nach Art der ehemaligen DDR mit den Grundrechten unvereinbar.

Bundesstaat Kaum weniger wichtig ist die verfassungspolitische Vorgabe eines Bundesstaates. Mehr noch: Die Verfassungsgeber versahen den Bundesstaat im Artikel 79 III des Grundgesetzes mit einer Ewigkeitsgarantie – ebenso wie die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte des Artikels 1 und die Verfassungsgrundsätze des Artikels 20. Die Weichenstellung zugunsten des Bundesstaates schreibt einen polyzentristischen Staat vor. Dieser besteht aus den Gliedstaaten, den Ländern, und ihrem Zusammenschluss, dem Bund – im Unterschied zum Einheitsstaat wie in Großbritannien, Frankreich oder Schweden, dem diese Form der vertikalen Machtaufteilung fremd ist. Mit der Parteinahme für den Bundesstaat knüpften die Verfassungsgeber an Staatstraditionen an, die im deutschsprachigen Raum tief verwurzelt sind. Deren Leitideen sind Machtdispersion, Minderheitenschutz und Integration heterogener Gesellschaften – bei gleichzeitiger Wahrung relativer Autonomie oder zumindest gesicherter Mitwirkungsrechte der Gliedstaaten. Damit wurden auch in Deutschland die Traditionen der nichtmajoritären Konfliktregelung wieder aufgegriffen, die in den modernen Proporz- bzw. Konkordanzdemokratien, beispielsweise der Schweiz, gang und gäbe waren.²⁸

28 Lehbruch 1967, 1992. «Proporz-» und «Konkordanzdemokratie» sind Fachbegriffe für die Demokratieformen, in denen im Unterschied zur Mehrheitsdemokratie Konflikte durch nichtmajoritäre Mechanismen geregelt werden, insbesondere durch gesicherte Mitwirkungsrechte aller wichtigen Streitparteien und Aushandeln im Zeichen hoher Zustimmungshürden (an Stelle von Mehrheitsentscheid). Vgl. Lijphart 1999.

Zu den in Deutschland tief verankerten Staatstraditionen gehört ferner – im Unterschied zu der Schweiz und den USA – ein exekutivlastiger Bundesstaat. Auch diese Tradition griffen die Verfassungsgeber des Grundgesetzes auf, indem sie die Länder über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken ließen – und im Falle der Verfassungsänderung und bei zustimmungspflichtigen Gesetzen sogar mit absoluter Vetomacht ausstatteten. Im deutschen Bundesrat aber sitzen nicht gewählte Volksvertreter der Länder, wie im Senat der USA oder im Schweizer Ständerat, sondern Repräsentanten der Länderexekutive mit imperativem Mandat.

Ferner gaben die Verfassungsarchitekten dem Bundesstaat eine sozialpolitische Verpflichtung mit auf den Weg: Er soll ein «sozialer Bundesstaat» sein, so schreibt es der Artikel 20 des Grundgesetzes vor.

Das «soziale Staatsziel» des Grundgesetzes Damit kommt die fünfte zentrale Weichenstellung des Grundgesetzes ins Spiel: das «soziale Staatsziel»²⁹. Zwar ist vom Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz nicht ausdrücklich die Rede, dennoch ist es präsent, wie der Begriff des «sozialen Bundesstaats» im Artikel 20 und der des «sozialen Rechtsstaats» im Artikel 28 zeigen. Zudem benennt der Artikel 72 mit der «Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet» eine Voraussetzung für die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes – bis 1994 hatte er gar die «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse» gefordert. Insoweit schreibt die Verfassung der Politik ein «soziales Staatsziel» als Staatsfundamentalnorm vor.³⁰ Diese Norm verpflichtet zur Sozialpolitik und legt fest, sie «mit den Mitteln des Rechts, zur Entfaltung der Rechte und unter Wahrung der Rechte des Einzelnen zu realisieren»³¹. Dies schließt anspruchsvolle Pflichten wie die Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens ein. Zu den Pflichten gehören die Gewährleistung des Existenzminimums (im Sinne der Verhinderung materieller Not), die «Gewähr elementarer personaler Dienste (Erziehung,

29 Zacher 2004.

30 Zacher 2004.

31 Zacher 1985: Umschlagtext.

Betreuung, Pflege)»³², ferner «die Minderung und Kontrolle von Abhängigkeiten»³³, der Ausgleich krasser Wohlstandsunterschiede und Schutz gegen «schlechterstellende Ungleichheit»³⁴.

«*Offener Staat*» Schließlich sieht Deutschlands Staatsverfassung den «offenen Staat» vor. Gemeint ist die grundsätzliche Offenheit für die Delegation von Souveränitätsbefugnissen an inter- oder supranationale Organisationen, sofern diese verträglich mit dem Grundgesetz sind.³⁵ Mit dem «offenen Staat» erwarb Deutschland die Vorteile der Mitwirkung an nationalstaatsübergreifenden Arrangements. Denn der «offene Staat» ermöglicht transnationale Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Probleme beispielsweise in der Wirtschafts- oder Außenpolitik, beim Umweltschutz oder bei der Regulierung von Einwanderung. Auch das ist neu in der deutschen Verfassungsgeschichte – und zugleich gut erklärbar: Die Verpflichtung auf den «offenen Staat» ermöglichte der Bundesrepublik die Wiederaufnahme in den Kreis der westlichen Demokratien nach 1949. Das schloss die Mitgliedschaft in der militärischen Allianz der westlichen Nationen, der NATO, und in der europäischen Staatengemeinschaft ein.

[...]