

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»	20
2. Alte und neue Pfade der Verfassungspolitik	22
3. Verfassungspolitische Weichenstellungen	26
4. Verfassung und Verfassungswirklichkeit	32
5. Strukturen politischer Herrschaft in Deutschland	41
Kapitel 2: Spielregeln – Wahlrecht und Wahlsystem	44
1. Wahlberechtigung und Wahlalter	44
2. Das Wahlsystem bei Bundestagswahlen	45
3. Bewertungen der personalisierten Verhältniswahl	50
4. Wahlrechtsreform?	54
Kapitel 3: Wähler und Wahlverhalten	56
1. Die soziale Zusammensetzung der Wählerschaft	56
2. Wahlbeteiligung	59
3. Die Stimmenverteilung auf die politischen Parteien	61
4. Wählerverhalten: beweglicher als zuvor	64
5. Ein Volk von Wechselwählern?	74
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	89
1.3 FDP	93
1.4 Bündnis 90/Die Grünen	95
1.5 Die Linke	98
1.6 AfD	100
2. Parteiensystem	101
2.1 Zwischen Drei- und Vielparteiensystem	101
2.2 «Polarisierter Pluralismus»?	102
2.3 Konfliktlinien	104
2.4 Politik-Positionen der Parteien	105
2.5 Koalitionen	108
2.6 Regierungswechsel	110
Kapitel 5: Vermittler zwischen Bürgern und Staat:	
Verbände, Zivilgesellschaft, Medien	112
1. Ein Verbändestaat?	112
2. Zivilgesellschaft	116
3. Massenmedien als «Vierte Gewalt»?	125
Kapitel 6: Der Deutsche Bundestag	131
1. Ein parlamentarisches Regierungssystem der republikanischen Form	131
2. Soziale und parteipolitische Zusammensetzung	135
3. Abstimmungsregeln – Parteienpolitik zwischen Mehrheitsdemokratie und Großer Koalition	142
4. Funktionen des Deutschen Bundestages	145
4.1 Wahlfunktion	146
4.2 Gesetzgebung	148
4.3 Kontrolle und Opposition	152
4.4 Interessenartikulation und Kommunikation	158
4.5 Repräsentation und Repräsentationslücken	160
5. Das mächtigste Parlament auf dem Kontinent?	161

Kapitel 7: Die Exekutive des Bundes:	
Regieren im «halbsouveränen Staat»	166
1. Die Bundesregierung	166
1.1 Amt und Person der Bundeskanzler	166
1.2 Eine «Kanzlerdemokratie»?	172
2. Der Bundespräsident	180
3. Machtressourcen und Machtbegrenzungen der Bundesregierung	185
3.1 Kompetenzen, Staatsfinanzen, Verwaltungsführung	187
3.2 Machtbegrenzungen	190
3.3 Der Staat der vielen Vetospieler und Mitregenten	195
4. Bildung, Stabilität und Auflösung von Bundesregierungen	196
5. Die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierungen seit 1949	198
 Kapitel 8: Politik im Bundesstaat	 200
1. Die Bundesländer	200
2. Mitregent und Vetospieler: der Bundesrat	203
2.1 Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung	207
2.2 Mitwirkung der Länder bei Verwaltung, Wahlen und Krisenmanagement	211
3. Der unitarische Bundesstaat	212
4. Polyzentrismus, Fragmentierung und Politikverflechtung	214
5. Hoher Kooperationsbedarf und Dauerwahlkampf	216
6. Sozialstaatsföderalismus	218
7. Die Föderalismusreformen I und II	219
8. Deutschlands Bundesstaat im Vergleich	222

Kapitel 9: Regieren mit Richtern	225
1. Verfassungspolitische Grundlagen und Organisation der rechtsprechenden Gewalt	225
2. Das Bundesverfassungsgericht	227
2.1 Struktur	227
2.2 Macht und Machtgrenzen	229
2.3 Spannungen: Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik	240
2.4 Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union	245
3. Wirkungen des Bundesverfassungsgerichts auf die Demokratie	246
4. Suprematie des Rechts?	247
 Kapitel 10: Deutschlands politische Führungsschicht	 249
1. Wer regiert Deutschland?	249
2. Zusammensetzung und Rekrutierung der politischen Führungsschicht	250
2.1 Kontinuitätsbrüche	250
2.2 Rekrutierung und soziale Herkunft von Führungskräften	252
2.3 Professionalisierung	255
2.4 Auf- und Abstiege	256
3. Werte, Gruppenzugehörigkeit und Zielvorstellungen ..	258
3.1 Wertorientierung und Ziele	258
3.2 Parteinähe und Parteimitgliedschaft	259
3.3 Ost-West-Unterschiede	260
3.4 Einstellungen zur Demokratie	262
4. Der Aufbau der politischen Generationen im Wandel	263

Teil II: Politikfelder	265
Einleitung	265
Kapitel 11: Außenpolitik:	
Vorfahrt für Handelsstaat und «Zivilmacht»	266
1. Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik nach 1949	266
2. Außenpolitik im Zeichen des Ost-West-Konflikts und des «Sonderkonflikts» mit der Sowjetunion	271
3. Eine neue deutsche Außenpolitik nach 1990?	275
4. Parteienwettbewerb, Exekutivmacht und Domestizierung der Außenpolitik	282
5. Die Außenpolitik im Regimevergleich	289
Kapitel 12: Politik mit Zweidrittelmehrheiten:	
Änderungen des Grundgesetzes	293
1. Änderungen des Grundgesetzes seit 1949	293
2. Politische Voraussetzungen der Grundgesetzänderungen	298
3. Bewertungen der Verfassungsänderungen	300
4. Verfassungswandel im internationalen Vergleich	301
5. Zeitverzögerungen und Nichtentscheidungen	304
Kapitel 13: Staatsfinanzen	308
1. Wachsende Staatshaushalte: Vom Wiederaufbau zum Wohlfahrtsstaat	309
2. Die Finanzierung der Staatsaufgaben in Deutschland: der verschuldete «Steuer-» und «Sozialabgabenstaat» ..	312
3. Staatsfinanzen im Bundesstaat	314
4. Deutschlands Staatsfinanzen im internationalen Vergleich	322
5. Determinanten der Staatsquote	325
6. Schlussfolgerungen	330

Kapitel 14: Wirtschaftsverfassung und wirtschaftspolitische Ergebnisse	334
1. Deutschlands Wirtschaftsverfassung	334
1.1 Soziale Marktwirtschaft	336
1.2 Die Verfassungswirklichkeit der Sozialen Marktwirtschaft	338
1.3 Handlungsspielräume, Parteiendifferenzen und große Herausforderungen	342
1.4 Deutschlands Wirtschaftsverfassung aus dem Blickwinkel vergleichender Politischer Ökonomie	346
2. Wirtschaftspolitische Ergebnisse: Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit und Inflation ..	348
3. Liberalisierungspolitik und ihre Grenzen	352
 Kapitel 15: Sozialpolitik	 356
1. Sozialstaatsstrukturen	356
1.1 Sozialstaatsschichten	358
1.2 Die Doppelstruktur des deutschen Sozialstaats	360
2. Entwicklung der Sozialpolitik seit 1949	362
3. Internationaler Vergleich	366
3.1 Alter und Größe des Sozialstaats	366
3.2 Ein «konservativer Wohlfahrtsstaat»?	367
3.3 Sozialpolitische Regulierungen der Arbeitswelt ...	368
4. Antriebs- und Bremskräfte der Sozialpolitik	369
5. Wirkungen der EU auf die Sozialpolitik in Deutschland	373
6. Wirkungen der Sozialpolitik	376
 Kapitel 16: Bildungspolitik	 378
1. Das Politikerbe der Bildungsfinanzen	379
2. Wirtschaftskraft, Bevölkerung im Ausbildungsalter und Bildungsbeteiligung	382
3. Kultur, Erwerbsbeteiligung und Parteipolitik als Fundamente der Bildungsausgaben	383
4. Föderalismus und Finanzierungskonkurrenz	386

5. Die Staat-Markt-Arbeitsteilung in der Bildungsfinanzierung	388
6. Bilanz	389
Kapitel 17: Umweltpolitik	394
1. Der späte Einstieg in die nationale Umweltpolitik	394
2. Die Umweltpolitik des Bundes seit 1969	396
2.1 Der Auftakt: 1969–1973	397
2.2 Umweltpolitik im Zeichen der Trendwende	399
2.3 Die «Ära Kohl»: 1982–1998	401
2.4 Rot-grüne Umweltpolitik: 1998–2005	404
2.5 Schwarz-rote und schwarz-gelbe Umweltpolitik: 2005–2015	407
3. Deutschlands Umweltpolitik im internationalen Vergleich	412
4. Ungelöste Aufgaben	417
Kapitel 18: Die «Politik des mittleren Weges»	419
1. Der «mittlere Weg»	419
2. Rahmen und Reproduktionsmechanismen des «mittleren Weges» vor 1990	422
3. Der «mittlere Weg» vor und nach 1990	425
3.1 Suche nach neuer Balance	427
3.2 Zwischen Preisstabilität und ultraliberaler Geldpolitik	428
3.3 Kontinuität des «Steuer-» und «Sozialabgabenstaates»	431
3.4 Schwächung des delegierenden Staates	432
3.5 «Mittlerer Weg» oder Liberalisierung des deutschen Kapitalismus?	434
4. Warum weiter auf dem «mittleren Weg»?	435

Kapitel 19: Europäisierung des politischen Systems?	
Tendenzen und Grenzen	438
1. Strukturen der Europäischen Union	439
2. Die These vom «neuen deutschen Regierungssystem» . .	440
2.1 Europäisierung der politischen Institutionen.	441
2.2 Europäisierung der Staatsaufgaben: Tendenzen seit 1957.	444
3. Beabsichtigte und unbeabsichtigte Folgen der Europäisierung	450
4. Tendenzen und Grenzen der Europäisierung.	452
Teil III: Bilanz	454
Kapitel 20: Stärken und Schwächen der Politik in Deutschland	454
1. Institutionelle und prozessuale Messlatten	456
1.1 Vorgaben des Grundgesetzes	456
1.2 Politische Unterstützung	460
1.3 Machtwechsel	461
1.4 Einbindung der Opposition	463
1.5 Machtaufteilung und Machtzügelung	463
2. Politische Steuerung und Politikergebnisse	465
2.1 Freiheit, Sicherheit und Wohlfahrt	465
2.2 Problemlösungsfähigkeit	468
2.3 Fehlerkorrektur und Zukunftstauglichkeit	473
2.4 Lernfähigkeit	477
3. Ungelöste Probleme	480
4. Bilanz	482
Verzeichnis der zitierten Quellen und der Literatur.	485
Häufig verwendete Abkürzungen	485
Sachregister	532
Personenregister	541

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Wahlbeteiligung und Zweitstimmenverteilung bei den Bundestagswahlen seit 1949	62
Tabelle 2:	Wählerverhalten bei der Bundestagswahl 2017	69
Tabelle 3:	Mandateverteilung im Deutschen Bundestag seit 1949	138
Tabelle 4:	Bundeskanzlerwahlen seit 1949	174
Tabelle 5:	Die Wahl des Bundespräsidenten seit 1949	185
Tabelle 6:	Die Bundesländer im Vergleich	206
Tabelle 7:	Verfahren des Bundesverfassungsgerichtes, Antragsberechtigte und Adressaten	234
Tabelle 8:	Deutschlands Wirtschaftsverfassung im Vergleich	347
Tabelle 9:	Europäisierungsgrad nach Politikfeldern seit 1957	446

Vorwort

Dieses Buch ist die vierte, grundlegend überarbeitete, aktualisierte und um mehrere Kapitel erweiterte Auflage eines 2007 erschienenen Werkes, das die Leser über die Grundzüge der Politik in Deutschland¹ unterrichtet. Wie andere Einführungen zum Thema erörtert auch dieser Band die politischen Institutionen und ihre Funktionsweise und analysiert die wichtigsten politischen Akteure und Einrichtungen: Zur Sprache kommen vor allem die verfassungspolitischen Grundlagen, die Wählerschaft, die Parteien, die Bundesregierung und die Opposition, die Bundeskanzler und die Bundespräsidenten, der Bundestag, der Bundesrat, die Interessenverbände, die Zivilgesellschaft und die Massenmedien sowie die Judikative mit dem einflussreichen Bundesverfassungsgericht an der Spitze und die politische Führungsschicht in Deutschland.

Allerdings geht dieses Buch weit über die vorliegenden Einführungen zur Politik in Deutschland hinaus. Es erörtert nicht nur politische Vorgänge und politische Institutionen, es untersucht auch Politik im Sinne von politischer Gestaltung. Zudem werden in diesem Buch die Zusammenhänge zwischen politischen Institutionen, Abläufen und Entscheidungsinhalt erkundet. Dazu dient die Analyse der Staatstätigkeit in besonders wichtigen Politikfeldern. Diese reichen von der Verfassungspolitik und den Staatsfinanzen über die Wirtschafts-, die Sozial-, die Bildungs- und die Umweltpolitik bis zum Markenzeichen der innenpolitischen Staatstätigkeit im heutigen Deutschland: der «Politik des mittleren Weges».²

Das vorliegende Buch handelt aber nicht nur von der Innenpolitik, sondern auch von der Außenpolitik, einschließlich der Europäisierungstendenzen des Regierungssystems. Zweierlei spricht dafür:

1 «Deutschland» dient im Folgenden, soweit nicht ausdrücklich das Staatsgebiet des Deutschen Reichs bis 1945 gemeint ist, als Kurzbezeichnung für «Bundesrepublik Deutschland».

2 Siehe Kapitel 18.

Das internationale Umfeld und auswärtige Mächte haben die Politik der Bundesrepublik Deutschland von Anfang an tief geprägt. Zudem formte das Zusammenwirken von außen- und innenpolitischen Konstellationen die Bundesrepublik zu einem im internationalen Vergleich ungewöhnlich «offenen Staat»³ und zu einer auch international Zeichen setzenden «Zivilmacht»⁴.

Im weiteren Unterschied zu den meisten Einführungen zum Thema wird die Politik in Deutschland in diesem Buch, wo immer möglich und nötig, aus dem Blickwinkel des neuesten Standes des internationalen und des historischen Vergleichs betrachtet.⁵

Zudem wird das politische System Deutschlands auf den folgenden Seiten bewertet – anhand seiner Stärken und Schwächen im Lichte bewährter normativ-analytischer Messlatten politischer Leistungen⁶ sowie, soweit Umfangsbeschränkungen dies erlauben, unter Berücksichtigung von Befunden des internationalen und des historischen Vergleichs. Das schließt die Überprüfung der Diagnose ein, die Politik in der Bundesrepublik Deutschland sei eine «Erfolgsgeschichte». Dieser Befund wird am Ende des vorliegenden Werkes durch eine Bewertung ersetzt, die neben den Vorzügen der Politik in Deutschland auch ihre Schwächen bedenkt.

Schließlich noch ein Wort zur Beobachtungsperspektive des Verfassers dieses Buches. Der Beobachtungsstandpunkt und die fachwissenschaftlichen Begriffe, Methoden und Theorien, mit denen die Fakten untersucht, die Dokumente ausgewertet und die Studien anderer Fachleute zu Rate gezogen werden, sind von einer Schule der Politikwissenschaft geprägt, die empirisch-analytisch ausgerichtet ist. Diese Schule strebt nach möglichst genauer und nachprüfbarer Beschreibung und Erklärung von politischen Institutionen, politischen Vorgängen und Staatstätigkeit, und zwar mit Hilfe von Hypothesen und Theoriebausteinen aus politikwissenschaftlichen und anderen sozialwissenschaftlichen Theorien mittlerer Reichweite. Die hier vorgelegte Studie zur Politik in Deutschland operiert ins-

3 Di Fabio 1998.

4 Vgl. Maull 1992, 2006 sowie Kapitel 11 in diesem Buch.

5 Vgl. Caramani 2020a, Powell/Strøm/Dalton 2015, Schmidt 2012a, Wagschal u. a. 2015, Wehler 2008.

6 Vgl. Kapitel 20.

besondere mit einem erweiterten politisch-institutionalistischen Ansatz, der sich in der politikwissenschaftlichen Erforschung von Institutionen und Staatstätigkeit bewährt hat.

Geschrieben wurde das vorliegende Buch nicht nur für das Fachpublikum, sondern für einen größeren Leserkreis. Es wendet sich gleichermaßen an Studierende, Lehrende und anderweitig tätige Absolventen des Faches Politische Wissenschaft und angrenzender Disziplinen, insbesondere Soziologie und Wirtschaftswissenschaft, Erziehungswissenschaft, Geschichtswissenschaft, Philosophie und Rechtswissenschaft, sowie an alle an Fragen der deutschen Politik Interessierten.

In dieses Buch wurde das einschlägige fachwissenschaftliche, vor allem das deutsch- und englischsprachige Schrifttum eingearbeitet. Wie schon in der 3. Auflage wurden der hiermit vorgelegten 4., aktualisierten Auflage die Kapitel über Massenmedien (Kapitel 5.4) und Bildungspolitik (Kapitel 16) hinzugefügt. Hinzu kam das neue Kapitel über die Tendenzen und Grenzen der Europäisierung des Regierungssystems (Kapitel 19) und jetzt auch ein Kapitel zu Zivilgesellschaft (Kapitel 5.2). Wirkungen der 2020 ausgebrochenen Corona-Pandemie und ihrer politischen Bekämpfung werden ebenfalls bedacht. In allen Kapiteln des Buches erstreckt sich der Untersuchungszeitraum auf die Zeit von der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 bis zum Redaktionsschluss im November 2020.

Bei der Anfertigung der 4. Auflage des Deutschland-Buches kam mir erneut zuverlässige Hilfe zugute. Vielmals danke ich Privatdozentin Dr. Ute Wachendorfer-Schmidt, meiner Frau, für die genaue Durchsicht und fachkundige Kommentierung des Manuskriptes. Dr. Sebastian Ullrich und Rosemarie Mayr vom Verlag C.H.Beck danke ich für die Betreuung des Werkes und Karin Sieber für den akkuraten Satz.

TEIL I

Politische Institutionen, Akteure und Willensbildung

Kapitel I Die Staatsverfassung der Bundesrepublik Deutschland

Deutschland ist das Land der vielen politischen Umbrüche. Allein im 20. Jahrhundert durchlebte es mehr fundamentale Regimewechsel als andere westliche Länder. 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 Besatzung»³. Nun gabelten sich die Wege für rund viereinhalb Jahrzehnte. In der Sowjetischen Besatzungszone marschierte die Sowjetische Militäradministration im Verein mit der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) in einen diktatorischen Sozialismus.⁴ In den westlichen Besatzungszonen hingegen wurde – nach dem Ende der «kriegerischen Okkupation»⁵ eines «besiegten Feindstaates»⁶ – der Boden für eine föderative verfassungsstaat-

1 Ullrich 2009, Winkler 2018.

2 Kielmansegg 2000.

3 Eschenburg 1983.

4 Schroeder 2013.

5 Litchfield u. a. 1953: 12–19, 120.

6 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).

liche Demokratie bereitet. Das geschah zunächst in einer «Liberalisierungsdiktatur»⁷, 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»⁸ 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.

1. Ein langer «Weg nach Westen»

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: neben 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

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

8 Schroeder 2013.

9 Winkler 2002, vgl. Jesse 2010.

10 Lijphart 2012.

11 Vgl. z. B. Neumann 1978.

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

Demokratiefördernd wirkten auch die Mechanismen des politischen Systems. Sie begünstigten stabile Regierungen und erleichterten die Einbindung der parlamentarischen Opposition. Insbesondere aufgrund der Gliederung in Bund und Länder hatten die Verlierer

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

13 Erhard 1957.

einer Bundestagswahl meist die Chance, durch Siege bei Landtagswahlen in den Ländern an die Regierung zu gelangen und gegebenenfalls über den Bundesrat im Bund mitzuregieren. Dieser Mechanismus 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 sorgt für Machtaufteilung, fördert zugleich Interessenausgleich sowie Kompromissuche, und gibt der Verfassung und ihrer Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht Vorrang. Beide – die verfassungspolitischen Vorgaben des Grundgesetzes und die Verfassungsauslegung durch das Bundesverfassungsgericht – werden in Deutschland 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.

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, konstitutionell und föderal 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.¹⁴ Auf dieser Basis wurden die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht festgeschrieben und somit ein «Grundrechtstaat»¹⁵ 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 Verfassungskon-

¹⁴ Fromme 1999.

¹⁵ Batt 2003: 32, Wesel 2019.

vents war je ein stimmberechtigter Vertreter der Länder beteiligt.¹⁶ 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.¹⁷

Die parteipolitische Machtverteilung im Parlamentarischen Rat nahm die Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien nach 1949 weitgehend 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.¹⁸

Diese Kräfteverteilung, die Hürden für die Mehrheit und die be-

16 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.

17 Schwarz 1986: 591.

18 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.

satzungspolitischen 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 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 Festbeschreibung konservativer Gesellschaftskonzepte. Das 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.¹⁹ Doch schreibt es die Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums fest und 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.

19 Herzog 1974.

3. Verfassungspolitische Weichenstellungen

Sechs grundlegende Weichenstellungen gaben 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, zum Völkerrecht und zu den internationalen und supranationalen Organisationen «offenen Staat».²⁰

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 in Artikel 144 vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit angenommen. Nur der bayerische 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.²¹ 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

20 Di Fabio 1998, Eschenburg 1983, Niclaß 2015, Wehler 2008.

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

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»²², des autoritären Staates, wie auch des «Behemoths»²³, 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 Nachprüfbarkeit 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 Weima-

22 Hobbes 1984 (1651).

23 Hobbes 1991 (1682), Neumann 1977.

rer Reichsverfassung von 1919 zum Zuge. Dieser Weichenstellung folgten die Verfassungsgeber der Bundesrepublik und ergänzten sie durch die Vorgabe eines «sozialen Rechtsstaates». So lautet der in 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 Staatsverfassung mit parlamentarischem Regierungssystem, also mit einer Regierung, die aus dem vom Volk gewählten 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 Präsidialismus beispielsweise US-amerikanischer Spielart als auch an den Semi-präsidialismus, bei dem sowohl der Regierungschef als auch der Staatspräsident an der Führung der Regierungsgeschäfte maßgeblich beteiligt sind, 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 Grund-