

 WISSEN

C.H. BECK

Manfred G. Schmidt

DAS POLITISCHE SYSTEM DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND



Dieses Buch informiert über die Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Es nennt die Spielregeln, die das Grundgesetz dem politischen Betrieb vorgibt, und prüft, wie sie wirken und was sonst das politische Geschehen im Lande bestimmt. Wähler, Parteien, Zivilgesellschaft und Bundestag kommen dabei zur Sprache, ebenso die Regierungen des Bundes und der Länder. Erörtert werden auch das «Regieren mit Richtern» und die «Europäisierung des Regierungssystems». Thema sind sodann die politischen Reaktionen auf die Corona-Pandemie. Ferner werden die Grundzüge der Innen- und Außenpolitik beschrieben und erklärt. Eine Stärken-Schwächen-Bilanz der Politik in Deutschland beschließt den Band.

Manfred G. Schmidt ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg. Zahlreiche Veröffentlichungen zur Staatstätigkeit, zur Politik in Deutschland und zur Demokratieforschung, u. a. *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder* (München ⁴2021), *Demokratietheorien* (Wiesbaden ⁶2019), *Der deutsche Sozialstaat. Geschichte und Gegenwart* (München 2012), *Wörterbuch zur Politik* (Stuttgart ³2010), *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich* (Wiesbaden ³2005), *Sozialpolitik der DDR* (Wiesbaden 2004), *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich* (Frankfurt a.M./New York 1982), *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern* (Frankfurt a.M./New York 1980).

Manfred G. Schmidt

**DAS
POLITISCHE SYSTEM
DER BUNDESREPUBLIK
DEUTSCHLAND**

C.H.Beck

Mit einer Tabelle

1. Auflage. 2005
- 2., aktualisierte Auflage. 2008
- 3., aktualisierte Auflage. 2016
- 4., aktualisierte Auflage. 2018

5., aktualisierte Auflage. 2022

© Verlag C.H.Beck oHG, München 2005

Reihengestaltung Umschlag: Uwe Göbel (Original 1995, mit Logo),
Marion Blomeyer (Überarbeitung 2018)

Satz: C.H.Beck.Media.Solutions, Nördlingen

ISBN Buch 978 3 406 76516 2

ISBN eBook (epub) 978 3 406 76517 9

ISBN eBook (PDF) 978 3 406 76518 6

*Die gedruckte Ausgabe dieses Titels erhalten Sie im Buchhandel
sowie versandkostenfrei auf unserer Website www.chbeck.de.
Dort finden Sie auch unser gesamtes Programm
und viele weitere Informationen.*

Inhalt

Einleitung	7
I. Verfassungspolitische Spielregeln	10
1. Rechtsstaat, Republik, Demokratie, Bundesstaat, Sozialstaat, offener Staat	11
2. Verfassung und Verfassungswirklichkeit	17
II. Wähler, Wahlsystem und Wahlverhalten	21
1. Die Wähler und ihre soziale Zusammensetzung	21
2. Wahlsystem	23
3. Wahlbeteiligung	26
4. Wen die Wähler wählen	27
III. Parteien, Verbände, Medien, Zivilgesellschaft: Vermittler zwischen Bürgern und Staat	33
1. Politische Parteien	33
2. Parteiensystem	39
3. Verbände, Medien, Zivilgesellschaft	43
IV. Der Deutsche Bundestag	48
1. Das «Herz der Demokratie»	48
2. Abstimmungsregeln	49
3. Wahlen, Gesetzgebung, Kontrolle, Kommunikation	51
4. Der Deutsche Bundestag im «semisouveränen Staat»	57
V. Die Exekutive des Bundes: «Kanzlerdemokratie» mit vielen Mitregenten	60
1. Ein parlamentarisches Regierungssystem	60
2. Bundeskanzler und Bundeskanzlerwahl	61
3. Der zweite Kopf der Exekutive: der Bundespräsident	64

4. Machtressourcen der Bundesregierung	66
5. Der Staat der vielen Mitregenten und Vetomächte	70
VI. Ein Staat mit 17 Regierungen	73
1. Bundesländer und Bundesrat	74
2. Mitregierung der Länder an der Gesetzgebung . . .	77
3. Verwaltungsföderalismus, Wahlen, Europapolitik	80
4. Unitarischer Bundesstaat und Politikverflechtung	82
5. Der Bundesstaat und die Corona-Pandemie	86
6. Deutschlands Bundesstaat im internationalen Vergleich	87
VII. «Regieren mit Richtern»	89
1. Das Bundesverfassungsgericht	89
2. Politische Bedeutung des Karlsruher Gerichts . . .	90
3. Ein Richterstaat?	91
VIII. Deutschland in der Europäischen Union	92
1. Europäisierung des politischen Systems	92
2. Gewinner und Verlierer der Europäisierung	93
3. Europäisierung der Staatsaufgaben	96
4. Schattenseiten der Europäisierung	100
IX. Innen- und außenpolitische Staatstätigkeit seit 1949	101
1. Außenpolitische Grundentscheidungen	101
2. Innenpolitische Weichenstellungen	104
3. Politik des mittleren Weges	107
4. Politik im Zeichen der Corona-Pandemie	110
5. Deutschlands politisches System	114
6. Stärken und Schwächen der Politik in Deutschland	115
Anmerkungen	121
Tabelle: Bundestagswahlen seit 1949 – Wahlbeteiligung, Stimmenverteilung, Regierungsbildung	127
Weiterführende Literatur	128

Einleitung

«Politik ist: *Kampf*». Und: «Wer Politik betreibt, erstrebt Macht. Macht entweder als Mittel im Dienste anderer Ziele (idealer oder egoistischer), – oder Macht «um ihrer selbst willen»: um das Prestigegefühl, das sie gibt, zu genießen».¹ Auf diese Formel hat Max Weber den Kern der Politik gebracht. Das war scharfsinnig. Aber Politik ist nicht nur Kampf, Machterwerb und Machterhalt, sondern auch Kooperation, Kompromiss und Konsens. Und nichts wäre Politik ohne das Bestreben, Macht in die gesamtgesellschaftlich verbindliche Regelung von Konflikten über die Verteilung begehrter Güter zu übersetzen – und hierfür bei den Wählern Zustimmung und Anerkennung zu gewinnen. Wie Politik in diesem Sinne in der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis heute funktioniert, welche Ergebnisse sie hat und wie diese erklärt und bewertet werden – davon handelt das vorliegende Buch.

Das Buch ist in neun Kapitel gegliedert. Sein erstes Kapitel analysiert die verfassungspolitischen Prinzipien, die das Grundgesetz vorschreibt: Bundesstaat, Demokratie, Rechtsstaat, Republik, soziales Staatsziel und ein offener Staat, der Souveränitätsrechte an zwischenstaatliche Einrichtungen abgeben darf. Das zweite Kapitel handelt vom Souverän der Demokratie, den Wählern und ihrem gesellschaftlichen Umfeld. Das dritte und das vierte Kapitel stellen zentrale politische Kräfte und Einrichtungen vor – allen voran die Parteien, nachgeordnet die Verbände, die Zivilgesellschaft und die Medien, sowie den Gesetzgeber: den Deutschen Bundestag.

Wer in Deutschland die Regierungsgeschäfte führt, regiert nicht allein. 17 Regierungen hat das Land: eine im Bund, 16 in den Ländern. Eng wird der Spielraum für die Bundestagsmehrheit und die von ihr getragene Bundesregierung, wenn ihnen eine parteipolitisch gegnerische Mehrheit im Bundesrat gegen-

übersteht. Hinzu kommen Handlungsschranken infolge der Abgabe von Souveränitätsrechten an internationale Organisationen. Das stützt die These, dass Regieren in Deutschland Regieren im «semisouveränen Staat»² bedeutet. Davon berichten das fünfte und das sechste Kapitel. Obendrein ist das Bundesverfassungsgericht ein bedeutender Mitregent. Ihm ist das siebte Kapitel gewidmet.

Deutschland ist als Mitglied der Europäischen Union von der «Europäisierung des Regierungssystems» geprägt. Von ihren Tendenzen und ihren Grenzen handelt das achte Kapitel. Grundzüge der innen- und außenpolitischen Staatstätigkeit zeichnet das neunte Kapitel nach. Was aus den Eigenheiten der deutschen Politik seit 1949 resultiert und ob sie wirklich eine Erfolgsgeschichte ist, wie viele meinen, wird abschließend im Lichte der Stärken und Schwächen der Politik hierzulande geprüft.

Das Buch zeigt, dass Machtaufteilung statt Machtkonzentration die Politik in der Bundesrepublik Deutschland kennzeichnet – ein fundamentaler Unterschied zum nationalsozialistischen Deutschland und zur sozialistischen Deutschen Demokratischen Republik. Damit kommt die Bundesrepublik der Konkordanz- oder Verhandlungsdemokratie nahe, die etliche kleinere Staaten charakterisiert. Doch Deutschland ist kein Kleinstaat, sondern eine wirtschaftlich potente Großmacht. Im Unterschied zu einer Großmacht tritt Deutschland jedoch nicht als militärisch gerüsteter «Machtstaat» auf, sondern als «Handelsstaat», der seinen Einfluss überwiegend mit Außenwirtschaft und anderen wirtschaftspolitischen Mitteln mehrt, und als «Zivilmacht»³, die ihre Position in der internationalen Politik meist mit friedlichen Mitteln und im Verein mit anderen Staaten zu wahren sucht.

Dieses Buch ist die fünfte, grundlegend überarbeitete und aktualisierte Auflage eines Werkes, das erstmals 2005 erschien. Von den zahlreichen Änderungen der früheren Auflagen zeugen neue Kapitel und Themen. Zu ihnen gehören der Wandel des Parteiensystems, die Medien, die Zivilgesellschaft, die «Europäisierung des Regierungssystems» und die Politik in der Coronapandemie.

Bei der Anfertigung des Manuskriptes wurde mir Hilfe zuteil. Mein Dank gilt meiner Frau, Privatdozentin Dr. Ute Wachendorfer-Schmidt, für fachliche Beratung und Korrekturlesen. Und für die professionelle Planung und Betreuung des Werkes danke ich dem C.H.Beck Verlag, allen voran Dr. Sebastian Ullrich und Rosemarie Mayr.

Der Redaktionsschluss des Werkes war der 20. Dezember 2021.

I. Verfassungspolitische Spielregeln

Die Bundesrepublik Deutschland ist mit 83,2 Millionen Einwohnern der bevölkerungsstärkste Mitgliedstaat der Europäischen Union und eines der reichsten Länder der Welt. Seit mehr als 70 Jahren zählt sie zum Kreis der stabilen Demokratien. Ihm gehören nur rund drei Dutzend Länder an.¹ Dass die Bundesrepublik dazugehören würde, hatte 1949 niemand erwartet. Zu groß schienen die Erblasten des NS-Staates und der Kriegszerstörung zu sein und zu gewaltig die innen- und außenpolitischen Herausforderungen des kriegszerstörten und geteilten Landes. Dass Deutschlands zweiter Anlauf zur Demokratie gelang, nachdem der erste nur von 1918 bis 1933 gewährt hatte, hat viele Ursachen. Zu ihnen gehört die vollständige Diskreditierung der NS-Diktatur. Für eine Dolchstoßlegende war im Unterschied zu 1918 kein Platz mehr. Zugute kam der Bundesrepublik – als Folge des aufkommenden Ost-West-Konflikts – eine weitsichtigere Politik der westlichen Siegermächte: Sie öffnete ihr den Weg in die inter- und supranationalen Organisationen des Westens. Zudem profitierte der Westen Deutschlands von der abschreckenden 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. Zur Verwurzelung der Demokratie in der Bundesrepublik trug das Wirtschaftswunder bei, der steile Wirtschaftsaufschwung vor allem der 1950er und 1960er Jahre. Er machte die Wahlkampfformel «Wohlstand für alle» des damaligen Bundeswirtschaftsministers Ludwig Erhard für die große Mehrheit der Bürger fassbar: Die Beschäftigung wuchs, die Zahl der Arbeitslosen sank, die Erwerbseinkommen stiegen, die Konsumchancen wurden größer, und der Auf- und Ausbau

der Sozialpolitik und andere Marktkorrekturen von der Agrar- bis zur Wohnungspolitik erhöhten den Lebensstandard auch bei denen, die mit marktwirtschaftlichen Mitteln alleine nicht mitgekommen wären.

Der Demokratieverwurzelung kam die Verfassung zugute: das Grundgesetz vom 23.5.1949 mitsamt seinen späteren Änderungen. Das Grundgesetz – sein Name sollte das Provisorium bis zur Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten betonen – ist eine antitotalitäre Staatsverfassung. Seine Leitideen – Machtaufteilung, Gewaltenteilung, Bindung der Staatsgewalten an das Gesetz und Grundrechtsschutz – und die Rechtsprechung des 1951 gegründeten Bundesverfassungsgerichts begrenzten den Handlungsspielraum der Politik stärker als in vielen anderen Demokratien. Aus diesem Grunde erlaubt die Staatsverfassung besonders aufschlussreiche Einblicke in den politischen Betrieb des Landes. Deshalb beginnt die Erkundung der Politik in der Bundesrepublik Deutschland bei ihrem verfassungspolitischen «Überbau» – nicht bei ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Basis.

1. Rechtsstaat, Republik, Demokratie, Bundesstaat, Sozialstaat und offener Staat

Sechs Vorgaben schrieben die Architekten des Grundgesetzes – allen voran Vertreter der Länder und im Hintergrund die westlichen Alliierten – für den politischen Betrieb im Lande fest: Rechtsstaat, Republik, Demokratie, Bundesstaat, Sozialstaat und offener Staat.

Rechtsstaat. Mit dem Rechtsstaat knüpften die Verfassungsgeber an liberaldemokratische verfassungspolitische Traditionen an. Rechtsstaat heißt Bindung der Staatsgewalten an Verfassung und Gesetz – nicht an Vorgaben einer Staatspartei, wie in 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 zu ihrer Konzentration, wie in autoritären oder totalitären Staaten. Rechtsstaat bedeu-

tet zudem richterliche Nachprüfbarkeit der Handlungen der Legislative und Exekutive durch fachgeschulte unabhängige Richter, nicht durch willfährige Laienrichter. 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 Thomas Hobbes' Staatslehre in Erinnerung zu rufen. Zudem soll der Rechtsstaat ein «sozialer Rechtsstaat» sein, so der Artikel 28 I des Grundgesetzes. Eine folgenreiche Weichenstellung! Denn der soziale Rechtsstaat sieht im Unterschied zum liberalen Rechtsstaat nicht nur den Schutz der Freiheits- und Eigentumsrechte vor, sondern auch Eingriffe in die Güterordnung zwecks sozialen Ausgleichs!

Republik. Das Grundgesetz schreibt zudem 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 Wahlen für eine begrenzte Zeitspanne bestellt werden – im Unterschied zur Monarchie, in der die Staatsführung durch Erbfolge oder Wahl in der Regel auf Lebenszeit vergeben wird.

Demokratie. Die im Grundgesetz vorgeschriebene Staatsverfassung verlangt außerdem eine Demokratie mit parlamentarischem Regierungssystem, also mit einer Regierung, die aus dem Parlament hervorgeht und von ihm abberufen werden kann. Das ist die Absage an die Präsidialdemokratie wie in den USA und die Abgrenzung zum Semipräsidentialismus, in dem ein Regierungschef und ein einflussreicher Staatspräsident koexistieren. Zudem hat die Repräsentativdemokratie Vorfahrt – nicht die Direktdemokratie wie in der Schweiz. Überdies gewährt das Grundgesetz erstmals in der deutschen Verfassungsgeschichte den Parteien eine aktive Rolle in der Politik: «Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit», heißt es im Artikel 21 des Grundgesetzes. Im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung sieht dieser Artikel im Sinne der «abwehrbereiten Demokratie» strenge Auflagen für die Parteien vor – wie

innerparteiliche Demokratie, öffentliche Rechenschaft über Herkunft und Verwendung ihrer Finanzierungsmittel sowie verfassungskonformes Tun und Lassen ihrer Anhänger. Die Demokratie der Bundesrepublik beruht zudem auf Grundrechten, auf der Anerkennung freiheitlicher Bürgerrechte und der Menschenrechte. Die Grundrechtsbindung zieht enge Grenzen für die Staatsgewalten und den Demos, das stimmberechtigte Staatsvolk: Auch demokratische Entscheidungen müssen die Grundrechte respektieren.

Bundesstaat. Ebenso wichtig ist die verfassungspolitische Vorgabe eines Bundesstaates. Mehr noch: Die Verfassungsgeber versahen den Bundesstaat mit einer Ewigkeitsgarantie. Dieser Staat ist polyzentrisch. Er besteht aus den Bundesländern und ihrem Zusammenschluss im Bund – im Unterschied zum Einheitsstaat, wie in Großbritannien, Frankreich oder Schweden, der diese vertikale Machtaufteilung nicht kennt. Mit der Entscheidung 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 Wahrung relativer Autonomie und gesicherter Mitwirkungsrechte der Gliedstaaten. Auf Bundesebene wirken die Länder 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.

Soziales Staatsziel. Ferner gaben die Verfassungsarchitekten dem Bundesstaat eine sozialpolitische Verpflichtung mit auf den Weg: Er soll ein «sozialer Bundesstaat» sein, so der Artikel 20 des Grundgesetzes. Die Staatstätigkeit wird durch diese Vorgabe und andere Verfassungsartikel auf ein «soziales Staatsziel»² verpflichtet. Das ist die fünfte Weichenstellung. 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 verlangt den «sozialen Rechtsstaat». Zudem gebietet der Artikel 72 «die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet». Bis