

MANFRED G. SCHMIDT

**DAS
POLITISCHE
SYSTEM
DEUTSCH-
LANDS**

4., aktualisierte Auflage

C·H·Beck

C·H·Beck

PAPERBACK

Dieses Buch informiert die Leser über die Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Untersucht werden sowohl das Regelwerk, welches die Verfassung der Politik vorgibt, als auch die Verfassungswirklichkeit. Dabei werden die wichtigsten politischen Institutionen, ihre Funktionsweise, die Strukturen der politischen Willensbildung und die Staatstätigkeit in zentralen Feldern der Innen- und der Außenpolitik beschrieben, erklärt und bewertet. Behandelt werden das Grundgesetz, die Wähler und ihr Wahlverhalten, Parteien, Verbände, Zivilgesellschaft und Massenmedien, die Bundesregierung, der Bundestag, die Exekutive, der Föderalismus, die Judikative sowie die Grundzüge der Außen- und der Innenpolitik. Dabei kommen neben der Analyse der Grundgesetzänderungen insbesondere die Wirtschafts-, die Finanz-, die Sozial-, die Bildungs- und die Umweltpolitik sowie Deutschlands mittlerer Weg in der Staatstätigkeit zur Sprache. Zudem werden die Tendenzen der Europäisierung des politischen Systems untersucht und Wirkungen der 2020 ausgebrochenen Corona-Pandemie und ihrer Bekämpfung erörtert.

Manfred G. Schmidt ist Professor für Politische Wissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Zuletzt erschien von ihm: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich* (32005); *Wörterbuch zur Politik* (32010); *Der deutsche Sozialstaat – Geschichte und Gegenwart* (C.H.Beck, 2012); *The Rise and Fall of a Socialist Welfare State* (mit Gerhard A. Ritter) (2013); *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland* (C.H.Beck, 42018); *Demokratietheorien* (62019).

Manfred G. Schmidt

Das politische System Deutschlands

Institutionen, Willensbildung
und Politikfelder

4., überarbeitete, aktualisierte und erweiterte Auflage

Verlag C.H.Beck

1. Auflage. 2007
2. Auflage. 2011
3., überarbeitete und erweiterte Auflage. 2016

Originalausgabe
4., überarbeitete und erweiterte Auflage. 2021
© Verlag C.H.Beck oHG, München 2007
Umschlagentwurf: malsyteufel, Willich
Satz: Fotosatz Amann, Memmingen
ISBN Buch 978 3 406 75321 3
ISBN eBook (PDF) 978 3 406 76893 4

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.

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-

lage der «Kanzlerdemokratie»²⁴. Zudem hat die antiplebiszitäre Ausrichtung des Grundgesetzes der Repräsentativdemokratie Vorfahrt gegeben – nicht der Direktdemokratie, wie 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 Parteien, insbesondere Verfassungsverträglichkeit, freie Wahlen und innerparteiliche Demokratie sowie öffentliche Rechenschaftslegung über Herkunft der Parteifinzen und Parteivermögen.

Die Architekten des Grundgesetzes setzten zudem auf eine zur Selbstverteidigung befähigte Demokratie. Als «militante»²⁵ oder «wehrhafte Demokratie» ging diese Weichenstellung in die Fachsprache 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.

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. «Mehrheitstyannei» (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 in Artikel 79 III des Grundgesetzes mit einer Ewigkeitsgarantie – ebenso die Rechtsverbindlichkeit der

24 Niclauß 2015, Schwarz 1981.

25 Loewenstein 1937.

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 Machtaufteilung, 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 sind.²⁶

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 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.

26 Lehbruch 1967, 1992, 2003. «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 des Mehrheitsentscheids). Vgl. Schmidt 2019a: 319 ff.

Das «soziale Staatsziel» des Grundgesetzes Damit kommt die fünfte zentrale Weichenstellung des Grundgesetzes ins Spiel: das «soziale Staatsziel»²⁷. Zwar ist vom Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz nicht ausdrücklich die Rede, dennoch ist es präsent, wie der Begriff des «sozialen Bundesstaats» in Artikel 20 und der des «sozialen Rechtsstaats» in 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. 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»²⁸. 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, Betreuung, Pflege)», ferner «die Minderung und Kontrolle von Abhängigkeiten», der Ausgleich krasser Wohlstandsunterschiede und Schutz gegen «schlechterstellende Ungleichheit»²⁹.

«Offener Staat» Schließlich sieht Deutschlands Staatsverfassung den «offenen Staat»³⁰ vor. Gemeint ist die grundsätzliche Offenheit für die Teilung von Souveränitätsbefugnissen mit inter- oder supranationalen Organisationen, sofern dies verträglich mit den Normen des Grundgesetzes ist. Der Bund ist berechtigt, durch Gesetz «Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen» zu «übertragen», heißt es in Artikel 24 I des Grundgesetzes. Er öffnet mit einer Kann-Bestimmung die Tür zur Mitgliedschaft beispielsweise in der Europäischen Union, wobei hierfür zunächst weder die Zweidrittelmehrheit im Parlament noch die Zustimmung des Bundesrates

27 Zacher 2004.

28 Zacher 1985: Umschlagtext.

29 Zacher 1985: 2, 10, 2013.

30 Di Fabio 1998.

erforderlich war. Laut Artikel 23 n. F. des Bundesgesetzes wird seit 1992 jedoch die Zustimmung des Bundesrates zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union verlangt.³¹ Der Bund kann sich zudem zwecks Friedenssicherung in ein militärpolitisches System kollektiver Sicherheit einbringen, so der Artikel 24 II. Das ist der verfassungsrechtliche Pfad zur alsbald folgenden Mitgliedschaft in der NATO, dem Militärbündnis der westlichen Länder. Und der Artikel 24 III schreibt vor, dass der Bund zwecks Regelung zwischenstaatlicher Konflikte «Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten wird», wie später dem Internationalen Schiedsgerichtshof in Den Haag. Abgerundet wird die verfassungspolitische Weichenstellung zum «offenen Staat» durch den völkerrechtsfreundlichen Grundgesetzartikel 25. Der erklärt die «allgemeinen Regeln des Völkerrechtes» zum «Bestandteil des Bundesrechtes» und gibt ihnen Vorrang vor den Gesetzen – im Unterschied zur Rechts-tradition der anglo-amerikanischen Demokratie, die vom «Vorrang nationaler Gesetze vor dem Völkerrecht»³² ausgeht. Mit dem «offenen Staat» erwarb Deutschland die Vorteile der Mitwirkung an nationalstaatsübergreifenden Arrangements. Auch das ist neu in der deutschen Verfassungsgeschichte – und zugleich gut erklärbar: Der «offene Staat» ermöglichte der Bundesrepublik die Wiederaufnahme in die internationale Staatengemeinschaft und die Mitgliedschaft in den Bündnissen der westlichen Demokratien nach 1949.

4. Verfassung und Verfassungswirklichkeit

Verfassungen setzen Spielregeln für den politischen Betrieb. Ob diese befolgt oder missachtet werden, muss die Erforschung der Verfassungswirklichkeit klären. Die Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland stand zunächst noch im Zeichen der Spaltung Deutschlands und der Oberhoheit der westlichen Siegermächte des Zweiten Weltkriegs. «Deutschland hat sich ein Grundgesetz gegeben,

31 Dreier 2015: 557.

32 Dreier 2015: 603.

dessen geografischer Geltungsbereich durch die Macht des Ostens, dessen Souveränitätsrechte durch die Mächte des Westens beschränkt werden.» Mit diesen Worten leitete Ernst Friedländer in der Wochenzeitung *Die Zeit* vom 19. Mai 1949 seinen Kommentar zur Verabschiedung des Grundgesetzes ein.³³ Rechtlich basierte die Oberhoheit der westlichen Siegermächte auf dem Besatzungsstatut vom Mai 1949. Dieses Statut verlieh der Bundesrepublik ein durch Vorrang des Besatzungsrechts eingeschränktes Selbstverwaltungsrecht.³⁴ Dem Besatzungsstatut zufolge blieb die oberste staatliche Gewalt zunächst bei den westlichen Besatzungsmächten. Zu ihren Befugnissen gehörten der Eingriff in verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte sowie weitreichende Vorbehaltsrechte in der Außen- und Außenwirtschaftspolitik, in Reparationsfragen und in Angelegenheiten der Industrie, der Dekartellisierung, der Militärpolitik sowie des Schutzes und der Sicherheit der Besatzungstreitkräfte. Auch die Hoheit über die Verfassung verblieb bei den Besatzungsmächten: Änderungen des Grundgesetzes bedurften der ausdrücklichen Zustimmung der Besatzungsbehörden, selbst einfache Gesetze unterlagen ihrem Einspruchsrecht.

Zwar wurde das von deutscher Seite, aber auch von Beratern der US-amerikanischen Militäradministration kritisierte Besatzungsstatut im März 1951 durch die Außerkraftsetzung eines Teils der Vorbehaltsrechte der Alliierten revidiert. Seine rechtliche Gültigkeit verlor es aber erst mit dem Inkrafttreten des Deutschlandvertrags im Jahre 1955.³⁵ Gleichzeitig wurden auch die Alliierte Hohe Kommission sowie die Dienststellen der Landeskommisare aufgelöst. Die Bundesrepublik Deutschland, bis dahin ein «penetriertes politi-

33 Friedländer 2006 (1949).

34 Vgl. Hanrieder 1967, Litchfield u. a. 1953.

35 Der Deutschlandvertrag ist der Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den westlichen Alliierten (USA, Großbritannien und Frankreich) vom 26. Mai 1952, der in der Fassung des am 23. Oktober 1954 in Paris unterzeichneten Protokolls über die Beendigung des Besatzungsregimes im Westen Deutschlands mit dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur NATO am 5. Mai 1955 in Kraft trat.

ches System»³⁶, erhielt nunmehr die Souveränität über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten – allerdings eingeschränkt durch Vorbehaltsrechte der Westalliierten hinsichtlich des Status von Berlin, eines Notstandes und eines Friedensvertrages. Ganz aufgelöst wurden die Vorbehaltsrechte der Alliierten erst mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag vom 12. September 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Deutschen Demokratischen Republik und den vier Siegermächten des Zweiten Weltkrieges (USA, UdSSR, Großbritannien und Frankreich), der die außenpolitischen und internationalen Aspekte der Herstellung der staatsrechtlichen Einheit Deutschlands regelte, einschließlich der sicherheitspolitischen Anliegen der Nachbarstaaten des wiedervereinigten Deutschlands, insbesondere Polens.

Trotz Souveränitätsbeschränkungen prägte das Grundgesetz den politischen Betrieb in Deutschland nachhaltig – und mit zunehmendem Lebensalter der Bundesrepublik nachhaltiger. Davon zeugt die auf den folgenden Seiten beschriebene Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Staatsverfassung.

Rechtsstaat Auf dieser Grundlage wuchsen durch Gesetz und Verfassung gebundene Staatsgewalten heran, die durch Grundrechte eingehegt werden und den Bürgern einen in der Regel engmaschigen Rechtsschutz gewährleisten. Das belegen zahllose Abhandlungen und Berichte – unter ihnen auch international vergleichende Bilanzen von Demokratien und Autokratien.³⁷ Gleiches zeigt die vergleichende Demokratieforschung:³⁸ Während viele Demokratien «defekt» sind, insbesondere aufgrund massiver Mängel des Rechtsstaates, gehört die Bundesrepublik zu den insgesamt intakten Demokratien. Das hat den Bürgern ein höheres Maß an Mitsprache und Rechtssicherheit als je zuvor verschafft.

Allerdings gibt Deutschlands Rechtsstaat auch Anlass zu Kritik: Dass er zu formalistisch sei und die Sorgen der kleinen Leute zu wenig bedenke, beklagen einige. Andere befürchten, Gefahrenprä-

³⁶ Hanrieder 1967: 229–248.

³⁷ Übersicht in Schmidt 2019a: 287 ff.

³⁸ Lijphart 2012, V-Dem 2019, 2020.

vention und überzogenes Sicherheitsdenken der Politik könnten die «Erfolgsgeschichte»³⁹ des Rechtsstaats gefährden und ihn – ohne den Schutz des Bundesverfassungsgerichts – erodieren lassen. Exzessive Überwachungs- und Abhörpraktiken in- und ausländischer Geheimdienste vor und nach der Wiedervereinigung des geteilten Deutschlands bestärken diese Befürchtung.⁴⁰ Und zu den Schattenseiten der sich als Raum der Freiheit und des Rechts verstehenden Europäischen Union gehören Rechtsbrüche wie die Missachtung der Schuldengrenzen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und die Außerkraftsetzung der «no bailout»-Klausel bei der Rettung der von Refinanzierungskrisen überwältigten Euro-Staaten mit Griechenland an der Spitze. Die Nichteinhaltung von einwanderungsrechtlichen Regularien des Dublin-Abkommens in der 2015 aufbrechenden «Flüchtlingskrise», um ein letztes Beispiel zu nennen, gehört ebenfalls nicht zu rechtsstaatlich vorzeigbaren Leistungen der Europäischen Union.⁴¹

Andere Kritiker bemängeln die Spannungen zwischen Rechtsstaat und Reichweite demokratischer Politik. Sie monieren, der Rechtsstaat regiere mittlerweile zu weit in den Regelungsbereich der Parlamente hinein. Daran anschließend und mit kritischem Blick auf die frühe Bundesrepublik haben manche Beobachter ihre Sicht zur These vom «halbierten Rechtsstaat» gesteigert.⁴² Nicht weniger scharf ist eine Kritik an einer ökonomisch-sozialen Lücke des Rechtsstaats: Nicht wenige Gerichte sind mittlerweile so überlastet, dass überlange Warteperioden und langwierige Verfahren an der Tagesordnung sind – sofern dem Begehrt nach rechtlichem Gehör überhaupt Rechnung getragen wird, was in vielen Bagatellfällen und bei kleinerem bis mittelgroßem Streitwert des Öfteren nicht gegeben ist.⁴³ Die mit dem ausgebauten Rechtsstaat ermöglichte

39 Dose 2019: 38, 47. Vor Erosion des Rechtsstaats – auch infolge einer unterfinanzierten Justiz – warnt der frühere Bundesverfassungsrichter Papier 2019.

40 Foschepoth 2012.

41 Hesse 2015, Scharpf 2014.

42 Begalke/Fröhlich/Glienke 2015.

43 Ein Beispiel: Der Bundesgerichtshof (BGH), das oberste Gericht der Bundesrepublik Deutschland in der ordentlichen Gerichtsbarkeit,

Oberherrschaft des Rechtes könne zum «Regieren mit Richtern»⁴⁴ oder gar zum «Regieren durch Richter» führen und somit im Richterstaat enden, so geben schließlich andere Beobachter zu bedenken.

Republik Die Weichenstellung zur Republik wurde ebenfalls in großem Umfang vollzogen. Mittlerweile ist das Prinzip der Republik bundesweit uneingeschränkt anerkannt. In den frühen 1950er Jahren war das noch nicht der Fall, vor allem weil ein Teil der älteren Generation immer noch das Kaiserreich der Demokratie vorzog und ein anderer Teil noch mit dem Nationalsozialismus liebäugelte.

Demokratie Auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben zugunsten der Demokratie wurden umgesetzt. Das zeigen alle Messungen des Demokratiegehaltes von Staatsverfassungen.⁴⁵ Ihnen zufolge ist die Bundesrepublik Deutschland zudem eine der stabilen Demokratien. Der Form nach existiert in Deutschland eine Mischung aus Mehrheits- und Konkordanzdemokratie. Die Mehrheitsdemokratie ist vor allem im Parteienwettbewerb und in den Wahlen verankert, die Konkordanzdemokratie hingegen hauptsächlich im Bund-Länder-Geflecht und in den Zustimmungshürden für Grundgesetzänderungen, die jeweils die Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat erfordern. Überdies gibt die Repräsentativdemokratie den Ton an. Direktdemokratie galt den Verfassungsgebern als «eine Prämie für jeden Demagogen»⁴⁶, so die Worte des ersten Bundespräsidenten, Theodor Heuss, die damals, mit Blick auf Volksabstimmungen in der Weimarer Republik, im NS-Staat und in der DDR, weit weniger umstritten waren als heutzutage. Allerdings kommen

wurde als «Hort des Rechts», «Stätte kritischer Vernunft» und – im Unterschied zu seinem Vorgänger, dem Reichsgericht – als «ein Pfeiler demokratischer Gleichheit aller vor dem Recht» gerühmt. Allerdings führte die Überlastung des BGH zu selektiver Behandlung von Rechts-sachen. Rechtssachen mit einem Streitwert bis zu DM 60 000, so der Stand 2000, würden ausgeblendet, so erläuterte der Präsident des BGH zum 50. Geburtstag des Gerichtshofs (Geiß 2000).

44 Stone Sweet 2000, 2020.

45 Vgl. Lauth 2010, Schmidt 2019a: 237 ff., V-Dem 2020.

46 Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 1993: 54.

direktdemokratische Prozeduren in den Ländern und den Kommunen zum Zuge.

Ganz ungeschoren kommt die Verfassungswirklichkeit der Demokratie allerdings doch nicht davon. Kritisiert wird Deutschlands demokratische Staatsverfassung ob ihres kurzen Zeittaktes. Innerhalb kurzer, höchstens vier bis fünf Jahre umfassender Zeitspannen müssen Regierung und Opposition den Wählern greifbare Erfolge vorzeigen oder zumindest glaubwürdig versprechen können. Das erschwert Planungen auf lange Sicht. Hinzu kommen Sonderbedingungen: Infolge der Existenz von 16 Ländern mit 16 Landtagswahlen in einem Zeitraum von vier bis fünf Jahren und einer Bundestagswahl befindet sich Deutschland im Unterschied zu Einheitsstaaten im Dauerwahlkampfieber. Dieses aber verleitet die Politik noch mehr zu kurzfristigen Schachzügen. Überdies laboriert Deutschlands Demokratie an einer Repräsentationslücke. Gemessen am Fieberthermometer der Demokratie – dem Anteil der Nichtwähler – gehört Deutschland mittlerweile zu den Demokratien mit einer mittelgradigen Temperatur. Weil zudem die Fünf-Prozent-Sperrklausel greift, wird obendrein ein von Wahl zu Wahl unterschiedlich großer Teil der Wähler von der Repräsentation im Deutschen Bundestag ausgeschlossen. Überdies ist Deutschlands Demokratie die eines sogenannten «semisouveränen Staates», wie im Kapitel 7 erläutert wird.

Föderalismus Das Grundgesetz schreibt der Staatsorganisation den Föderalismus vor. Auch diese Vorgabe wurde umgesetzt, und zwar mit einem Trend zur Zentralisierung und zur engen Verflechtung von Bund und Ländern einerseits und der weitgehenden Nivellierung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern durch ausgeklügelte Finanzausgleichssysteme andererseits – obwohl die Steuer- und die Wirtschaftskraft der Bundesländer seit der deutschen Einheit viel unterschiedlicher als vor 1990 sind. Dennoch bleibt Deutschlands Föderalismus auch nach der Wiedervereinigung der «unitarische Bundesstaat»⁴⁷. Dieser engagiert sich so sehr für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet

⁴⁷ Hesse 1962.

und für die bundesweite Rechts- und Wirtschaftseinheit, dass man meinen könnte, er sei ein auf interregionale Nivellierung zielender Einheitsstaat. Zu den Markenzeichen des Föderalismus der Bundesrepublik zählt ferner die insbesondere in den 1960er und 1970er Jahren weit ausgebaut und erst mit der Föderalismusreform I von 2006 etwas zurückgestufte «Politikverflechtung»⁴⁸. Sie verknüpft in wichtigen Aufgabenfeldern die Politik der Länder mit der des Bundes. Das ist insbesondere in der Gesetzgebung der Fall, größtenteils auch bei den Staatsfinanzen sowie bei der Planung und Durchführung gesamtstaatlicher Aufgaben.⁴⁹

Sozialstaat Besonders fleißig strebt der Gesetzgeber nach dem «sozialen Staatsziel» des Grundgesetzes. Die Leitlinien hierfür sind: Schutz gegen materielle Verelendung, Versicherung gegen die Wechselfälle des Lebens (insbesondere gegen Einkommensausfall infolge von Alter, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Krankheit und Pflegeabhängigkeit), Kompensation für Schädigungen, Hilfe zur Selbsthilfe, soziale Dienstleistungen und Fürsorge für Bedürftige. Der Gesetzgeber legt die sozialstaatliche Verpflichtung extensiv aus. Die Sozialstaatsklausel schreibt zwar nicht ein bestimmtes Sozialstaatsmodell vor und sie diktiert der Politik auch nicht im Detail diese oder jene sozialpolitische Leistung. Doch sie verlangt vom Staat, dass er die Grundlagen für eine menschenwürdige Existenz jedes Staatsbürgers gewährleistet. Daraus haben Politiker von Regierung und Opposition sowie die Sozialgerichtsbarkeit einen der weltweit ehrgeizigsten und aufwändigsten Wohlfahrtsstaaten gezimmert.⁵⁰

«**Offener Staat**» Die Bundesrepublik Deutschland ist laut Verfassung auch ein «offener Staat», der Souveränitätsbefugnisse an inter- und supranationale Einrichtungen wie die Europäische Union, die NATO und eine internationale Schiedsgerichtsbarkeit abtreten kann. Mit dem «offenen Staat» erlangte Deutschland die Chance zur Wiedereingliederung in den Westen und der Mitwirkung an staats-

48 Scharpf/Reissert/Schnabel 1976.

49 Siehe Kapitel 8.

50 Siehe Kapitel 15.

übergreifenden Arrangements. Allerdings ist hierfür ein beachtlicher Preis zu entrichten: Der demokratisch kontrollierbare Kreis öffentlicher Angelegenheiten wird in dem Maße kleiner, in dem die Souveränitätsrechte vom Nationalstaat auf supranationale Organisationen verlagert und dort nicht in gleichem Maße durch demokratische Einrichtungen kompensiert werden. Insoweit zählen zu den Nebenwirkungen des «offenen Staates» nicht nur die Stärkung der Exekutive und die «Entpolitisierung der nationalen Parlamente»⁵¹, sondern auch ein großkalibriges Demokratieproblem. Im Falle der Europäischen Union (EU) ist es ihr strukturelles Defizit. Dieses Defizit ergibt sich, weil es in den Mitgliedstaaten der EU keine europäisierte «Kommunikations-, Erinnerungs- und Erfahrungsgemeinschaft»⁵² und mithin keinen europäischen Demos gibt, und weil ein beträchtlicher Teil der Entscheidungsträger der EU, namentlich in der Europäischen Kommission, im Gerichtshof der EU und in der Europäischen Zentralbank, sich nie dem Votum der Wähler stellen müssen. Zum Demokratiedefizit tragen zudem grundsätzlich leichter wandelbare Mechanismen bei. Zu ihnen gehören das – im Vergleich zur Exekutive und Judikative – schwächere Parlament sowie die nicht gleichheitsgerechte Repräsentation im EU-Parlament. Dort sind die Mitgliedstaaten nicht proportional zur Größe ihrer Bevölkerung vertreten, sondern disproportional, und zwar nach einer politisch festgelegten Formel, welche die kleineren EU-Mitgliedstaaten sehr stark begünstigt und die großen Mitgliedsländer, insbesondere auch Deutschland, benachteiligt.

Bewertungen Das Grundgesetz wird mitunter kritisch beäugt. Manche vermissen die Legitimation durch eine Volksabstimmung, andere bemängeln die Vorrangstellung der Judikative, und wieder andere werten die komplizierten Machtbalancierungen zwischen Bund und Ländern als überholt oder kritisieren die Schwäche plebiszitärer Elemente. Positivere Wertungen sind allerdings viel häufiger als kritische. Weithin gilt das Grundgesetz als eine Erfolgsge-

51 So schon die kritisch-nachdenkliche Diagnose in Ellweins Klassiker zum Regierungssystem der Bundesrepublik (Ellwein 1965: 288–300).

52 Kielmansegg 2003, 2015, 2020. Vgl. Schmidt 2019a: 429 ff.

schichte⁵³, als die stabilste und am meisten prägende Verfassung der deutschen Geschichte. Die große Mehrheit der Beobachter wertet das Grundgesetz als ein insgesamt zuverlässiges, stabiles, kalkulierbares Regelwerk für die Politik, das auf anerkennungswürdigen Leitprinzipien ruht und seine anfänglich ungewisse Legitimität alsbald durch zunehmende Wertschätzung und Akzeptanz wettgemacht hat. Zwar gab und gibt es Streit über Teile der Verfassung. Heftig umstritten war etwa der Einbau der Wehrverfassung in das Grundgesetz. Hohe Wellen schlug auch der Streit über die Ergänzung des Grundgesetzes durch die «Notstandsverfassung» in den Jahren der ersten Großen Koalition (1966–1969). Und bei der deutschen Einheit stand der Mehrheit von Befürwortern des Grundgesetzes eine Minderheit gegenüber, die eine neue Verfassung verlangte. Außerdem gelten Teile der Verfassung – unter ihnen die Regelungen der bundesstaatlichen Finanzverfassung – als überholungsbedürftig, weil sie die Geschicke des Bundes zu sehr mit denen der Länder verquicken. Beklagt wird auch die Neigung des Gesetzgebers, durch Verfassungsänderungen den Text des Grundgesetzes ungebührlich zu verlängern und von einer Fülle kleinteiliger Normierungen von Kompetenz- und Finanzfragen überwuchern zu lassen. Dass das Grundgesetz aber eine hoffnungslos «verstaubte Verfassung» sei, die in der «Konsensfalle» stecke, ist die Meinung einer Minderheit, die vor allem daran Anstoß nimmt, dass das Grundgesetz die Steuerungskompetenz und die faktische Reichweite der Politik zu sehr eingrenze, das Tempo der Politik zu stark drossle und einer anspruchsvollen Reformpolitik zu hohe Barrieren entgegenstelle.⁵⁴

Andererseits bemängeln Kritiker einen Leerlauf der Verfassung. Vor allem die seit März 2020 erfolgten Eingriffe von Bund und Ländern in Grundrechte, die zwecks Eindämmung der Coronavirus-Infektion unternommen wurden, riefen scharfe Kritik hervor. Hier sei die Politik zur «Stunde der Exekutive» degeneriert. Hier seien Grundrechte – namentlich Freizügigkeit, Versammlungs-, Berufs- und Religionsfreiheit – und die Teilhabe an öffentlichen Einrichtungen

53 Wesel 2019: 60.

54 Darnstädt 2004.

gen wie Kindergärten und Schulen infolge von Schließungen übermäßig beschränkt worden. Und das mit Maßnahmen, die nicht immer geeignet seien, die Pandemie zu bekämpfen. All das sei ohne nennenswerte Gegenwehr des Parlaments gegen eine exekutivlastige Politik erfolgt, die mit Verordnungen und Verfügungen anstelle von parlamentarischen Gesetzen regierte.⁵⁵

5. Strukturen politischer Herrschaft in Deutschland

Das Regelwerk des Grundgesetzes und die Politik, die auf seiner Grundlage praktiziert wurde, brachten in der Verfassungswirklichkeit, so kann im Vorgriff auf die nachfolgenden Kapitel dieses Buches gesagt werden, eine unverwechselbare Herrschaftsform hervor. Sieben Hauptmerkmale sind ihr eigen:

Das erste ist eine fest verwurzelte Demokratie der besonderen Form. Ihr Kennzeichen ist eine Mischverfassung, die mehrheits- und konkordanzdemokratische Regelsysteme enthält, die durch den grundrechtsbasierten Verfassungsstaat gezügelt wird und die auf parlamentarische Repräsentativdemokratie geeicht ist – nicht auf den Typus der «plebiszitären Führerdemokratie»⁵⁶, die Max Weber für die zukünftige Staatsverfassung des Deutschen Reiches nach dem Ersten Weltkrieg empfohlen hatte.

Zweitens steht die Staatsorganisation der Bundesrepublik im Zeichen von Machtaufteilung und Machtbändigung – die «Stunde der Exekutive» mit Einschränkungen der Grundrechte, wie in der Coronavirus-Bekämpfung, ist die Ausnahme, nicht die Regel. Hochgradige vertikale und horizontale Fragmentierung sowie eine vielfältige, tief reichende Verflechtung von Bund und Ländern sind ihre Schlüsselmerkmale. Das macht aus Deutschland einen polyzentristischen Staat und stattet ihn mit komplexen Konfliktregelungsmustern aus: Neben Hierarchie (z. B. bindenden Beschlüssen des Bun-

⁵⁵ Aus verfassungsrechtlicher Sicht Isensee 2020, aus demokratietheoretischer Merkel 2020.

⁵⁶ Weber 1972: 157, 1988a, 1988c.

desverfassungsgerichtes) und Mehrheitsprinzip (wie bei Wahlen und Regierungsbildung) spielt das Aushandeln unter Beteiligten mit Vetopositionen eine große Rolle – insbesondere im Bund-Länder-Gefüge.⁵⁷

Drittens ist nicht nur der Staat der Bundesrepublik insgesamt «halbsouverän»⁵⁸, aufgrund der vielfältigen Zügelung seiner Staatsgewalten und aufgrund seiner Einbindung in die internationale Politik, sondern auch seine Demokratie. Die eingeschränkte Souveränität ergibt sich vor allem aus den «Brechungen des demokratischen Prinzips»⁵⁹, insbesondere durch unantastbare Verfassungsvorgaben, Verfassungsgerichtsbarkeit, Föderalismus und Delegation von Souveränitätsbefugnissen an inter- und supranationale Organisationen.

Viertens repräsentiert die Bundesrepublik Deutschland keineswegs nur einen Staat mit einflussreichen politischen Parteien oder gar einen «Parteienstaat»⁶⁰, sondern auch ein Gemeinwesen mit überdurchschnittlich vielen «Vetospielern» und «Mitregenten»⁶¹, das sich obendrein im Dauerwahlkampf befindet und deshalb dazu neigt, mit Politiken zu liebäugeln, die kurzfristig vorzeigbaren Erfolg versprechen.

Fünftens ist dem heutigen Deutschland ein «delegierender Staat» eigen. Dieser hat einen Teil der öffentlichen Aufgaben an gesellschaftliche Assoziationen abgegeben, beispielsweise an die Sozialversicherungen und an die Tarifpartner, oder an Expertokratien delegiert, wie im Falle der Geldpolitik und der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Sechstens ist Deutschland ein «offener Staat», der beträchtliche Souveränitätseinschränkungen durch Souveränitätstransfer auf inter- und supranationale Organisationen in Kauf nimmt.

Siebtens verkörpert die Bundesrepublik den «Staat der Großen Koalition»⁶². Das ist ein Staat, in dem der Parteienwettbewerb, der den Kampf um die Machtverteilung und den Konflikt betont, auf

57 Lehmsbruch 2000.

58 Katzenstein 1987, 2005, Green/Paterson 2005.

59 von Beyme 2017: 49.

60 Hennis 1998. Dagegen Hoffmann 2017 mit positiver Wertung.

61 «Mitregenten» sind *de facto*, wenngleich nicht *de jure*, einflussreiche Mitgestalter der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung.

62 Schmidt 2008.

starke Kooperationszwänge stößt. Der Grund ist folgender: Die meisten bedeutenden Gesetzgebungen, insbesondere Verfassungsänderungen und zustimmungspflichtige Gesetze, erfordern die Zustimmung der Zweidrittelmehrheit bzw. der Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat. Gehört die Mehrheit im Bundesrat parteipolitisch zum Lager einer der Oppositionsparteien des Bundestages, kann die Opposition über den Bundesrat mitregieren oder die Gesetzgebung weitgehend blockieren. Insoweit verlangen die meisten besonders wichtigen Gesetzgebungen in Deutschland ein Bündnis zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit und – bei divergierenden Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat – eine formelle oder informelle große Koalition zwischen Regierung und Opposition. Insoweit ist die Bundesrepublik selbst dann ein «Staat der Großen Koalition», wenn im Bund eine kleine Koalition regiert.

Kapitel 2 **Spielregeln – Wahlrecht und Wahlsystem**

Den politischen Betrieb in Deutschland prägen nicht nur die verfassungspolitischen Vorgaben des Grundgesetzes, sondern auch das Wahlrecht und das Wahlsystem. Von ihnen ist in diesem Kapitel die Rede. Hierzulande herrscht mittlerweile das allgemeine Wahlrecht von Männern und Frauen bei allen Wahlen, gleichviel ob Bundestags-, Landtags-, Kommunal- oder Europawahlen. Zum Zuge kam es in Deutschland erstmals 1918, während im Deutschen Reich von 1871 bis dahin nur Männer wahlberechtigt waren.¹

I. Wahlberechtigung und Wahlalter

Die Altersstufen, ab denen ein Bürger als politisch teilhabeberechtigt und -fähig gilt, variieren. Von 1871 bis 1918 war das Wahlalter im Deutschen Reich auf 25 Jahre festgesetzt. In der Weimarer Republik hingegen lag das aktive Wahlrecht bei 20 Jahren und das passive Wahlrecht, die Wählbarkeit in ein öffentliches Amt, bei 25. In der Bundesrepublik Deutschland hatte der Gesetzgeber das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei Bundestagswahlen zunächst auf 21 Jahre festgeschrieben und für das passive Wahlrecht ebenfalls auf 25. Im Jahre 1970 setzte die sozial-liberale Koalition (1969–1982) auf dem Wege einer Verfassungsänderung mit den Stimmen der Opposition das Wahlalter herab. Seither sind alle Staatsbürger wahlberechtigt und seit 1974 wählbar, die das 18. Lebensjahr vollendet haben.²

¹ Nohlen 2014, Nohlen/Stöver 2010.

² Dreier 2015: 1062.

2. Das Wahlsystem bei Bundestagswahlen

Das Wahlalter bei Bundestagswahlen bestimmt der Artikel 38 des Grundgesetzes. Die Verfassung regelt auch die Grundsätze der Wahl von Abgeordneten des Deutschen Bundestages: Die Abgeordneten sind «in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl» zu wählen (Artikel 38 I). Unzulässig wäre eine beschränkte, mittelbare, unfreie und ungleiche Wahl oder eine Wahl mit offener Abstimmung. Alle näheren Bestimmungen zum Wahlsystem bei Bundestagswahlen sind dem Bundesgesetzgeber überlassen. Sie können deshalb von der Mehrheit im Deutschen Bundestag mit einem nicht zustimmungspflichtigen Gesetz geregelt werden. Die Mehrheit des Parlaments kann beispielsweise festlegen, ob die Wählerstimmen nach Verhältniswahl in Parlamentssitze umgerechnet werden oder nach Mehrheitswahl.

Von der Möglichkeit der Änderung des Wahlgesetzes hat die jeweilige Mehrheit im Bundestag verschiedentlich Gebrauch gemacht, allerdings in homöopathischen Dosierungen.³ Überwiegend handelte es sich um Reformen erster oder zweiter Ordnung, also um kleinere Anpassungen oder Abänderungen von Instrumenten, nicht um grundlegende Systemwechsel wie im Fall einer Reform dritter Ordnung.⁴ Das Wahlsystem blieb im Kern so wie es der Parlamentarische Rat befürwortet hatte. Dort bestand Konsens darüber, dass das reine Verhältniswahlssystem der Weimarer Republik nicht mehr in Frage kam, weil von seiner Wiedereinführung die Zersplitterung der Parteienlandschaft und politische Instabilität befürchtet wurde. Doch auch die relative Mehrheitswahl, für die sich die CDU/CSU in der Hoffnung einsetzte, hierdurch Vorteile beim Kampf um Wählerstimmen zu erlangen, stieß auf mehrheitliche Ablehnung der kleineren Parteien, die von der Mehrheitswahl die Zerstörung ihrer Existenzgrundlage befürchteten, und der SPD, die die potenzielle Majorisierung durch die Unionsparteien abwehren wollte. Am Ende einigte man sich auf eine Regelung, die auf

3 Jesse 1985, Nohlen 2014.

4 Hall 1993.

einen Kompromissvorschlag der SPD zurückging: Der Mandatsanteil der Parteien sollte auf der Basis der Verhältniswahl ermittelt werden, um so auch die Existenzgrundlage kleinerer und mittlerer Parteien zu sichern. Zudem sollte ein Teil der Abgeordneten nach relativer Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen gewählt werden.⁵

Im Grundsatz ist dies bis heute der Kern des Regelwerks für Bundestagswahlen geblieben. Allerdings kamen speziellere Weichenstellungen hinzu. Dem Bundeswahlgesetz wurde auf Verlangen von Ministerpräsidenten der Länder und mit Unterstützung der Alliierten eine Fünf-Prozent-Sperrklausel hinzugefügt. Ferner wurde diese Klausel 1953 und 1956 verschärft.⁶ Bei der Bundestagswahl 1949 war die Sperrklausel überwunden, wenn eine Partei in nur einem Bundesland die Fünf-Prozent-Hürde übersprang. 1956 wurde die Anzahl der Direktmandate, die einen Zweitstimmenanteil unter fünf Prozent ausgleichen konnte, von eins auf drei erhöht. Die Ausnahme von der 1953 eingeführten Regel war die Bundestagswahl von 1990. In ihr erfolgte die Stimmenverrechnung in zwei Wahlgebieten, dem Wahlgebiet West und dem Wahlgebiet Ost, um die kleineren ostdeutschen Parteien nicht zu benachteiligen. Infolge dieser Regelung gelang der PDS, der Partei des Demokratischen Sozialismus, Nachfolgerin der SED, der Sprung in den Bundestag. Zu den Nutznießern der Sonderregelung von 1990 gehörten auch die Grünen. Ihr westdeutscher Teil blieb mit 4,8 Prozent unter der Fünf-Prozent-Hürde, während die ostdeutschen Bündnis 90/Grüne im Wahlgebiet Ost 6,2 Prozent der Stimmen gewannen.

Verhältniswahl versus Mehrheitswahl In der Bundesrepublik Deutschland wird bei Bundestagswahlen nach der personalisierten Verhältniswahl gewählt. Mit der Erststimme werden per relativer Mehrheit die Direktkandidaten gewählt, die Zweitstimmen werden im Grundsatz nach dem Prinzip der proportionalen Repräsentation in Parla-

5 Also nach einem System, in dem pro Wahlkreis nur ein Mandat nach dem Prinzip der relativen Mehrheit zu vergeben ist, im Unterschied zum Mehrpersonenwahlkreis, in dem mindestens zwei Mandate zu vergeben sind.

6 Jesse 1985.

mentsmandate umgerechnet. Insoweit ähnelt das Wahlsystem in Deutschland dem der meisten westlichen Demokratien. Dadurch unterscheidet es sich grundlegend von den Mehrheitswahlsystemen in Frankreich und den meisten englischsprachigen Demokratien (außer Neuseeland, das 1993 sein Mehrheitswahlsystem durch eine Verhältniswahl näherungsweise nach deutschem Muster ersetzt hat).⁷ Die Verhältniswahl zielt vor allem auf die angemessene Repräsentation der kandidierenden Personen oder Parteien im Parlament, und zwar entsprechend ihrer Stimmenanteile. Dieses Repräsentationsprinzip erwies sich auch in Zeiten der Umstrukturierung traditioneller Parteiensysteme als belastbar und eignete sich deshalb als Kompromiss auf dem Weg zum allgemeinen Wahlrecht: Die Verhältniswahl schützte sowohl aufstrebende Parteien, die bislang durch das Wahlrecht und/oder das Wahlsystem benachteiligt waren, als auch defensive etablierte Parteien, die durch den Aufstieg der neuen Parteien dezimiert zu werden drohten.⁸

Die Mehrheitswahl hingegen soll vor allem eine handlungsfähige Mehrheit zustande bringen, die Zersplitterung der Parteienlandschaft verringern und durch Regierungswechsel politisch innovativ wirken. Dafür werden erhebliche Disproportionen zwischen der Stimmen- und der Mandatsverteilung in Kauf genommen. Bei der US-Präsidentenwahl 2016 beispielsweise erhielt Donald Trump, der Kandidat der Republikaner und Wahlsieger, 46,1 Prozent der Wählerstimmen, während die Präsidentschaftskandidatin der Demokraten Hillary Clinton, mit 48,2 Prozent die relative Mehrheit gewann. Den Ausschlag aber gab die Verrechnung der Stimmen im *Electoral College*, dem Wahlleutekolleg: Trump gewann dank des Mehrheitswahlrechts mit 305 Stimmen, während Clinton 227 Stimmen auf sich vereinigte.

Auch Großbritanniens Parlamentswahlen bringen beträchtliche Disproportionen zwischen Stimmen- und Sitzanteilen zustande. Bei der Unterhauswahl vom 5.5.2005 beispielsweise gewann die *Labour Party* mit einer Minderheit der Stimmen (35,3 Prozent) die Mehrheit der Abgeordnetensitze (57,8 Prozent). Bei den Unter-

7 Nohlen 2014, Nohlen/Stöver 2010.

8 Kohl 1982, Nohlen 2014.

hauswahlen vom 12.12.2019 hingegen erhielt die *Conservative Party* mit 43,6 Prozent der Stimmen 365 (52,6 Prozent) von 650 Abgeordnetenmandaten.

Von der reinen Proportionalwahl zur personalisierten Verhältniswahl Bei Bundestagswahlen gilt im Grundatz die Verhältniswahl. Doch von der reinen Proportionalwahl der Weimarer Republik unterscheidet sie sich durch eine personalisierte Verhältniswahl mit einer Fünf-Prozent-Sperrklausel und der Möglichkeit von Überhangmandaten und seit 2013 von Ausgleichsmandaten. Überhangmandate werden einer Partei zuteil, die mit ihren Wahlkreiskandidaten in einem Land mehr Sitze (Direktmandate) errungen hat, als ihr nach ihrem Zweitstimmenanteil insgesamt zustünde. Für die Überhangmandate werden seit 2013 Ausgleichsmandate an die anderen Parteien verteilt. Deren Zahl wird gegebenenfalls weiter aufgestockt, bis der Mandatsanteil der im Bundestag vertretenen Parteien ihrem Zweitstimmenanteil entspricht.

Bei der ersten Bundestagswahl (1949) hatten die Wähler eine Stimme. Seit der Wahl von 1953 haben sie zwei Stimmen, die Erststimme und die Zweitstimme. Die Erststimme ist die personalisierte Komponente der Verhältniswahl. Mit ihr wird die Hälfte der Grundmandate des Bundestages gemäß relativer Mehrheit vergeben – bei der Bundestagswahl 2017 waren dies die 299 Direktmandate aus den 299 Wahlkreisen. Nicht minder wichtig ist die Zweitstimme. Mit ihr werden starre Parteilisten auf Länderebene (Landeslisten) gewählt. Starre Listen können nicht durch Panaschieren oder Kumulieren vom Wähler beeinflusst werden.⁹ Zur Berechnung der Abgeordnetensitze der Parteien werden die Zweitstimmenanteile der Parteien herangezogen. Seit 1956 werden bei der Mandatverteilung allerdings nur die Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf Prozent der Zweitstimmen (Fünf-Prozent-Sperrklausel) oder wenigstens drei Direktmandate gewonnen haben.

9 Panaschieren ist das Stimmgebungsverfahren, bei dem der Wähler seine Stimmen auf Kandidaten verschiedener Listen verteilen kann (Listenwahl). Kumulieren ist das Stimmgebungsverfahren, das dem Wähler das Recht verleiht, seine Stimmen auf einen oder mehrere Kandidaten zu häufen.

Mit der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Reform des Bundeswahlgesetzes von 2013 wurde die Umrechnung der Wählerstimmen in Abgeordnetensitze novelliert. Damit sollte die Erfolgswertgleichheit jeder Stimme gewährleistet werden und es sollten Überhangmandate¹⁰ kompensiert werden, die nach dem bis dahin gültigen Wahlgesetz entstanden, wenn die Zahl der von einer Partei gewonnenen Direktmandate die Zahl der Mandate überstieg, die ihr gemäß ihres Anteils an den Zweitstimmen zustand. Die 2013 reformierte Umrechnung von Wählerstimmen in Abgeordnetensitze erfolgt in einem komplizierten mehrstufigen Verfahren. Anhand der jeweiligen Größe der deutschen Bevölkerung wird festgelegt, wie viele Sitze einem Bundesland zustehen. Dieses Sitzkontingent wird gemäß den Zweitstimmen der Landeslisten auf die Landeslisten der Parteien verteilt. Hieraus wird für jede Partei die bundesweite Mindestsitzzahl ermittelt. Dabei zählt der höhere Wert: die nach Zweitstimmen errechnete Sitzzahl oder die Anzahl der gewonnenen Wahlkreise einer jeden Landesliste. Sodann wird die Gesamtzahl der Bundestagssitze ermittelt, und zwar so, dass jede Partei pro Sitz in etwa die gleiche Anzahl Stimmen benötigt. Schließlich werden die Mandate auf die Landeslisten der Parteien verteilt, und zwar proportional gemäß den Zweitstimmen, wobei die Anzahl der gewonnenen Direktmandate als Minimum dient. Diese Reform beseitigte die bis dahin bestehende Gefahr, dass Überhangmandate über Sieg und Niederlage entscheiden können.

Die mathematische Umrechnung der Stimmen in Abgeordnetenmandate erfolgte bis 1985 nach dem Höchstzahlverfahren und anschließend bis 2005 nach der Hare-Niemeyer-Methode der mathematischen Proportionen, die für kleine Parteien etwas günstiger war als das Höchstzahlverfahren. Seit der Bundestagswahl 2009 wird das Divisorverfahren mit Standardrundung verwendet, das Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren. Es ermittelt die Zahl der Mandate für die einzelnen Parteien anhand der Teilung der (Zweit-)Stimmen der Parteien durch einen geeigneten Divisor (Stimmen per Sitz) und der Standardrundung, also durch Auf- oder Abrundung der Nachkom-

10 Wahlentscheidend waren die Überhangmandate allerdings nie. Siehe Tabelle 3, Kapitel 5.

mastellen zu Ganzzahlen.¹¹ Für das Divisorverfahren spricht vor allem, dass es das Kriterium der Erfolgswertgleichheit der Stimmen optimal erfüllt, weder kleine noch größere Parteien bevorzugt und die quadratische Abweichung der Größe «Sitze dividiert durch Stimmzahl» minimiert.

Hinsichtlich der Umrechnung von Wählerstimmen in Parlamentssitze sind nicht nur das Verhältnis- oder Mehrheitswahlsystem, die Fünf-Prozent-Klausel und die Überhangmandate mit oder ohne Kompensationsmandate wichtig, sondern auch die Größe und die Beschaffenheit der Wahlkreise sowie die starre Liste. Bei Bundestagswahlen sind Einerwahlkreise vorgeschrieben, in denen nach dem Prinzip der relativen Mehrheit gewählt wird, im Unterschied zum Mehrpersonenwahlkreis, in dem die Mehrheits- oder die Verhältniswahl stattfinden kann. Ferner schreibt das Wahlrecht für Bundestagswahlen die Einzelkandidatur und die starre Liste vor. Dieser Regelung zufolge werden die Kandidaten auf Listen mit Wahlvorschlägen platziert. In der Verfassungswirklichkeit werden diese Listen von den politischen Parteien beherrscht, mittlerweile sogar monopolisiert – ein Umstand, der Anlass zu Klagen über «zu viel Parteienstaat» gibt.¹²

3. Bewertungen der personalisierten Verhältniswahl

Wie gut ist Deutschland bislang mit seinem personalisierten Verhältniswahlsystem mit Sperrklausel gefahren? Die Zeiten des erbitterten Streits zwischen Befürwortern des Mehrheitswahlrechts nach britischer Art und Anhängern der Verhältniswahl sind vorüber. Das erfreut verständlicherweise Parteien, denen die Verhältniswahl besonders gut bekommt, insbesondere die kleineren Parteien. Doch Befürworter der Verhältniswahl sind mittlerweile auch in großer Zahl in den großen Parteien zu finden. Insgesamt hat sich das deutsche Wahlsystem bewährt, so lautet zudem das Urteil vie-

11 Die Details des Divisorverfahrens sind im Paragraph 6 des Bundeswahlgesetzes geregelt.

12 Vgl. z. B. von Arnim 2002.

ler Experten¹³. Etliche Experten rühmen das Wahlsystem bei Bundestagswahlen nicht zuletzt dafür, dass es politische Minderheiten respektiere und doch die übermäßige Zersplitterung des Parteiensystems verhindere.

Nur eine Minderheit folgt der älteren Lehrmeinung der Hermens-Schule, der zufolge die Verhältniswahl die Demokratie unterhöhle und nur die Mehrheitswahl die Demokratie schütze und die nationale Einheit bewahre.¹⁴ Doch schwerwiegende Negativwirkungen der Verhältniswahl sind in der Bundesrepublik Deutschland und in vielen anderen Demokratien nach 1945 ausgeblieben: Nicht bestätigt wurde zumindest bis in die 2010er Jahre die Befürchtung, die Verhältniswahl bringe ein fragmentiertes Parteiensystem hervor, habe politische Instabilität zur Folge, blockiere die Innovationsfähigkeit von Regierungen und verhindere die Mobilisierung von Abwehrkräften gegen Demokratiegegner. Und dass Staaten mit Mehrheitswahlsystem systematisch bessere Politikresultate als Länder mit Verhältniswahl vorweisen, trifft nach 1945 größtenteils nicht zu¹⁵. Eine Einschränkung betrifft die Zahl der «Vetospieler»¹⁶, die einem Politikwechsel im Wege stehen: Sie ist in Ländern mit Verhältniswahl in der Regel größer als in Staaten mit Mehrheitswahl. Deshalb verfügen die Regierungen, die aus einer Mehrheitswahl hervorgehen, unter Umständen über größere Handlungsspielräume als die Regierungen der Verhältniswahlländer.

Eine zweite Einschränkung muss sich die Verhältniswahl gefallen lassen. Das für sie typische Mehrparteiensystem erfordert für die Regierungsbildung Koalitionen – sofern keine Partei die Mehrheit der Parlamentssitze gewinnt, was selten vorkommt. Doch welche Parteien am Ende koalieren und die Regierung bilden, liegt bei fehlender Mehrheit einer Partei nicht länger in der Macht der Wähler, sondern allein in der Hand der von den Wählern gewähl-

13 Vgl. Hartmann 2013: 110 («Erfolgsgeschichte»), Lijphart 2008, Manow 2015. Insgesamt mit Lob, aber kritisch-distanziert zur Wahlrechtsreform von 2013 und ihren Vorgaben durch das Bundesverfassungsgericht Nohlen 2020.

14 Hermens 1968.

15 Lijphart 1994, Nohlen 2014.

16 Tsebelis 2002.

ten Volksvertreter. Hierdurch können Koalitionen entstehen, die der Präferenz der Wählermehrheit nicht entsprechen. Insoweit kann die Verhältniswahl die Wähler mittelbar in beträchtlichem Maße entmachten. Hiermit wird ein klassisches Prinzipal-Agent-Problem sichtbar, das die Kritiker der Repräsentativdemokratie schon immer umgetrieben hat: die tendenzielle Loslösung der gewählten Repräsentanten, der Agenten, von ihren Wählern, dem Prinzipal.

Manche Kritiker sehen zudem den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl der Abgeordneten verletzt. Verantwortlich dafür machen sie vor allem die starren Listen, mit denen die Wähler an die Kandidaten auf den Listen und an die dort festgelegte Reihenfolge gebunden sind. Da die Parteien die Listenplatzierungen monopolisierten, hätten die Wähler faktisch keine freie Wahl. Das mache die als Volkswahl gedachte Wahl der Abgeordneten «zur Farce»¹⁷. Anstelle des Anreizes zur Verstärkung der Kontakte mit den Bürgern bestünde für die Kandidaten der Hauptanreiz darin, wahl- und wiederwahlorientierte innerparteiliche Verbindungen zu pflegen. Deshalb empfehlen Kritiker der gegenwärtigen Kandidatenaufstellung, starre Listen durch flexible Listen zu ersetzen, die dem Wähler Einfluss auf die Auswahl der Bewerber um Parlamentssitze geben, beispielsweise durch das Panaschieren und Kumulieren wie im süddeutschen Kommunalwahlrecht.

Auch die Personenwahlkomponente bei Bundestagswahlen, die durch die Erststimme gewährleistet sein soll, wird mitunter als fragwürdig eingestuft. Erneut spielt die Platzierung auf starren Listen mit: Viele Kandidaten, die in einem Wahlkreis die Wahl verlieren, sind durch Listenplätze abgesichert und ziehen demnach trotz Wahlniederlage als Volksvertreter in das Parlament ein. Auch dies verletze nach Ansicht einiger Kritiker den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl.¹⁸

Zudem kann die Verhältniswahl beträchtliche Disproportionen zwischen Stimmenanteilen und Regierungsbeteiligung hervorbringen. Dank der Verhältniswahl können beispielsweise kleine Parteien zum Koalitionspartner einer größeren Regierungspartei aufsteigen und hierdurch überdurchschnittlich großen Einfluss auf die

¹⁷ von Arnim 2002: 579.

¹⁸ von Arnim 2002: 581.

Politikgestaltung gewinnen. In der Bundesrepublik Deutschland profitierte davon die FDP bislang mehr als alle anderen kleineren Parteien. Die FDP war viele Jahre an den Bundesregierungen beteiligt und fungierte oft als Zünglein an der Waage, das darüber mitentschied, ob die CDU/CSU oder die SPD die Bundesregierung führte. Bei der Regierungsbildung nach den Bundestagswahlen von 1998 und von 2002 übernahm Bündnis 90/Die Grünen diese Position, 2009 bis 2013 war die FDP wieder an der Reihe.

Deutschlands Verhältniswahl mit Fünf-Prozent-Sperrklausel hat viel Beifall gefunden, weil sie als Barriere gegen eine Zersplitterung des Parteiensystems wirkt. Mittlerweile ist aber die Kritik an der Sperrklausel aus verschiedenen Anlässen stärker geworden. Einer hing mit der Bundestagswahl 2013 zusammen. In ihr fielen 15,7 Prozent der gültigen Zweitstimmen der Sperrklausel zum Opfer, mehr als je zuvor. Dazu zählten allein die 4,8 Prozent der Stimmen für die FDP und die 4,7 Prozent für die AfD. Damit wurde eine Repräsentationslücke des Deutschen Bundestages beträchtlich vergrößert, die schon infolge der zahlreichen Nichtwähler ein Problem geworden war.¹⁹ Harsch kritisiert wurde auch die Reform der Bundestagswahl von 2013, weil sie aufgrund vieler Überhang- und Ausgleichsmandate die Zahl der Abgeordneten sehr stark erhöhte – 709 waren es statt 598 alleine bei der Wahl von 2017!

All diese Gesichtspunkte – unter Umständen geringere Handlungsspielräume, Wählerentmachtung, Repräsentationslücken und Übergröße des Bundestages – sind gewichtig. Sie relativieren die – auch im internationalen Vergleich populäre – These, die Verhältniswahl erfülle die wichtigsten Gütekriterien von Wahlsystemen, wie Repräsentation, Partizipation, Interessenbündelung, Einfachheit und Legitimität einigermassen ausgewogen.²⁰

19 Im Durchschnitt aller Bundestagswahlen lag der Anteil der Wähler, die infolge der Sperrklausel im Parlament nicht vertreten sind, bei 4,6 Prozent (Eigenberechnung des Verfassers). Das Maximum betrug bis 2013 7,9 Prozent (1990), das Minimum 0,5 Prozent (1983). Siehe auch die Kapitel 3.2 und 6 in diesem Buch.

20 Lijphart 2008 zufolge garantieren parlamentarisches Regierungssystem und «PR» (Proportional Representation, Verhältniswahl) besonders leistungsfähige Demokratien.

4. Wahlrechtsreform?

Die Versuchung, das Wahlrecht zum eigenen Vorteil zu reformieren, ist für alle Parteien groß. Denn: Wahlrechtsfragen sind Machtfragen. Mit ihnen wird über Einschluss und Ausschluss entschieden sowie über Stärkung und Schwächung alter und neuer politischer Gegner. Obendrein sind die Hürden für Reformen des Wahlsystems in Deutschland niedrig. Wie erwähnt, kann beispielsweise das Wahlsystem für Bundestagswahlen von der Parlamentsmehrheit geändert werden – ohne Vetochancen für Opposition und Bundesrat. Im Prinzip kann jede Bundestagsmehrheit die Mehrheitswahl an die Stelle der Verhältniswahl setzen – mit der wahrscheinlichen Folge, dass kleinere Parteien ohne Direktmandate nicht mehr im Parlament vertreten wären. Es blieben dann wohl nur die CDU/CSU und die SPD übrig, vielleicht auch die AfD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke. Weil die kleinen Parteien aus Selbsterhaltungsinteresse nicht für ein Mehrheitswahlsystem stimmen, würde eine entsprechende Reform des Wahlsystems ein Bündnis der großen Parteien erfordern. Doch ein solches Bündnis ist wenig wahrscheinlich. Davon zeugt ein Blick in die 1960er Jahre.

Die Einführung eines Mehrheitswahlsystems auf Bundesebene hatten die Partner der ersten Großen Koalition (1966–1969) zunächst erwogen – und alsbald zu den Akten gelegt, weil die SPD eine dauerhafte Majorisierung durch die Unionsparteien befürchtete. Tatsächlich wurde die SPD nur in drei Bundestagswahlen zur stärksten Partei: 1972, 1998 und mit hauchdünner Mehrheit 2002.²¹ Die SPD wäre demnach bei einer Mehrheitswahl öfter und länger in die Opposition verbannt gewesen als bei der Verhältniswahl – unter der Annahme, dass alles Übrige gleich geblieben wäre. Allein aus diesem Grunde ist es auch zukünftig wenig wahrscheinlich, dass die SPD die Einführung einer Mehrheitswahl befürwortet.

Korrekturen des Bundestagswahlrechts unterhalb der Schwelle eines Wahlsystemwechsels hatte das Bundesverfassungsgericht mehrfach angemahnt. Nach längerem Hin und Her rang sich der Bundes-

21 Siehe Tabelle 2 (Kapitel 3) und Tabelle 3 (Kapitel 6).

tag zu einer Reform des Bundestagswahlrechts durch, welche die Vorgaben der Verfassungsrichter einigermaßen berücksichtigte:²² die Sicherstellung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen der Wähler, die aufgrund komplizierter Verrechnungsvorgänge im alten Wahlrecht nicht gewährleistet war, und den Ausgleich von Überhangmandaten. Dieser Ausgleich und die Kompensation weiterer Unterschiede zwischen Stimmen- und Sitzanteil verhindern seit 2013 erstmals zuverlässig die brisante Möglichkeit, dass Überhangmandate über Wahlsieg oder Wahlniederlage entscheiden konnten.

Allerdings waren weder die Reform des Bundeswahlrechts von 2013 noch die nachfolgende Phase des Reformverzichts ein Ruhmesblatt für die Regierungs- und Oppositionsparteien des Deutschen Bundestages. Die gutgemeinten Auflagen des Bundesverfassungsgerichts brachten ein Wahlsystem zustande, das überkomplex ist und aus dem Deutschen Bundestag infolge der hohen Zahl der Überhang- und der Ausgleichsmandate das zahlenmäßig größte Parlament einer Demokratie machte. Selbst eine Korrektur des änderungsbedürftigen Wahlsystems von 2013 prallte lange an der Befürchtung der Parteien ab, sie verlören hierdurch Mandate.²³ Im August 2020 einigten sich jedoch die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD auf eine kleine Wahlrechtsreform, die bei der Bundestagswahl 2021 gelten wird. Der Ausgleich der Überhangmandate wird erst nach dem dritten Überhangmandat begonnen und Wahlkreismandate werden auf Listenmandate der gleichen Partei in anderen Bundesländern angerechnet. Davon wird eine Verkleinerung des Bundestages von bis zu 15 Parlamentssitzen erhofft. Eine weitergehende Wahlrechtsreform wurde auf die nächste Legislaturperiode vertagt. Dann soll die Zahl der Wahlkreise vermindert, die Wahlaltersenkung auf 16 Jahre erwogen und die Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre geprüft werden.

22 Grotz 2014, Manow 2015.

23 Zum Reformbedarf des Bundeswahlsystems und Therapien Behnke 2019, Jacobs 2019, Pukelsheim 2019 für andere.